



Analysis of the Role of Tehran's Neighborhood Development Offices in Urban Regeneration Governance Framework

Mohadese Zolfaghari



M. A. in Urban Management, Iran
University of Art, Tehran, Iran

Haniyeh Houdsony *



Assistant Professor of Urban Planning,
Iran University of Art, Tehran, Iran

Introduction

Urban regeneration has emerged as a key strategy to address the growing complexities of social, economic, physical, and environmental challenges in cities. Effective implementation of urban regeneration requires coordination among multiple activists and the mobilization of their capacities to deliver comprehensive and impactful actions. In this regard, urban governance provides an appropriate framework for managing regeneration processes and facilitating coordination among its various activists. In Iran, the renewal process for deteriorated urban fabrics in Tehran began in the late 2000s, leading to the establishment of facilitation offices in some disadvantaged neighborhoods. These offices initially operated under the title of "Facilitation Offices," then in the early 2010s as "Renovation Service Offices," and since 2018 have been functioning as "Neighborhood Development Offices" with a holistic approach. Acting as intermediary institutions among diverse activists at multiple levels, these offices, if fully utilized to their potential, can play a pivotal role in advancing local governance within the framework of urban regeneration. Accordingly, the present study examines and analyzes the role of Tehran's Neighborhood Development Offices within the framework of urban regeneration governance.

Research Question(s)

Within the current structure of managing the regeneration of Tehran's deteriorated urban fabrics, what role and position do Neighborhood Development Offices have in the framework of urban regeneration governance?

* Corresponding Author: h.houdsony@art.ac.ir

How to Cite: Zolfaghari, M; Houdsony, H. (2025). Analysis of the Role of Tehran City's Neighborhood Development Offices in The Urban Regeneration Governance Framework, *Journal Urban and Regional Development Planning*, 10 (33). 177-215.

Literature Review

In recent years, urban regeneration has been recognized as a key strategy for managing deteriorated urban fabrics. The concept of Urban Regeneration Governance (URG) provides an analytical framework for participation, decision-making, and power distribution (Xie, Liu, & Zhuang, 2021). International studies in this field highlight the government's role in mobilizing resources, providing strategic leadership, and undertaking institutional reforms to advance regeneration initiatives (Ahluwalia, 2019; Jones & Evans, 2006; Wong et al., 2024).

In Iran, numerous studies have examined facilitation offices, renovation service offices, and neighborhood development offices. Some have focused on documenting the evolution of these offices and the shift in regeneration approaches from authoritarian models to neighborhood-oriented development (Hajialiakbari et al., 2017; Zafardar, 2021). Others have assessed the performance of these offices in specific neighborhoods, noting their relative success in building trust and fostering social empowerment, while emphasizing their weaknesses in economic and politico-civic dimensions (Mohammadi et al., 2013; Pourahmad et al., 2015; Behzadi & Sadrabad, 2023). From a critical perspective, challenges such as the absence of a clearly defined legal status, fragmented missions, and the dominance of the government over other actors have also been underlined (Houdesni, 2015; Center for Urban Studies and Planning, 2016; Goodarzi et al., 2020; Haghighatnaeni et al., 2022).

A review of the literature reveals that most domestic studies have concentrated either on the operational performance or on institutional critiques of these offices, with relatively limited attention paid to their role within the framework of urban regeneration governance. To address this gap, the present study focuses on examining the “role and position of Tehran’s Neighborhood Development Offices” in the governance framework of urban regeneration.

Materials and Methods

This study is descriptive from an internal perspective and applied from an external perspective. The study adopts a qualitative approach, with qualitative content analysis as the primary method. The management of research data and the coding process were enhanced using MAXQDA software. To examine the role of Tehran’s Neighborhood Development Offices within the framework of urban governance and their contribution to achieving urban regeneration goals, data were collected through documentary analysis of existing laws and policy documents. Additionally,

22 semi-structured interviews were conducted with activists at various levels (governmental, local government, and local communities). Participants were selected purposefully using a snowball sampling technique, and the number of interviews was determined by achieving theoretical saturation.

Conclusion

The findings indicate that Tehran's Neighborhood Development Offices, within the framework of urban regeneration governance, act as intermediaries among activists at different levels and provide the foundation for participatory mechanisms that empower local residents. These offices advance regeneration programs based on local characteristics and capacities. In addition, office managers can take on the role of political leaders by driving initiatives forward. These offices benefit from legal backing and possess the necessary legal capacity to expand their activities. Moreover, the administrative structure of Tehran's urban management, as defined in laws and regulations, is conceptualized as a network-based system with a bottom-up orientation.

Nevertheless, in practice, these offices face serious challenges in fulfilling their roles. The absence of a clearly defined position within the administrative structure of urban regeneration management in Tehran, the lack of coherence in policymaking regarding regeneration, and the absence of strong enforcement mechanisms and supervisory frameworks all hinder their effective performance.

Given these challenges, three key factors shape the way Tehran's Neighborhood Development Offices perform their roles within existing governance structures. First, national macro-policies and shifts across managerial periods exert a direct influence on their activities. Second, the degree of civic demand and the level of social awareness among local residents significantly facilitate the offices' capacity to advance regeneration goals. Third, the dynamism of office managers and their executive teams plays a decisive role; a dynamic manager, supported by a capable team, can perform much more effectively within existing constraints and despite the challenges.

Keywords: Urban Regeneration Management, Local Governance, Neighborhood Development Offices, City of Tehran



فصلنامه برنامه‌ریزی توسعه شهری و منطقه‌ای
دوره دهم، شماره ۳۳، تابستان ۱۴۰۴، ص ۱۷۷-۲۱۵
www.urdp.atu.ac.ir
DOI: 10.22054/urdp.2025.83386.1680

تحلیل نقش دفاتر توسعه محله‌ای شهر تهران در چارچوب حکمروایی بازآفرینی شهری

محدثه سادات ذوالفقاری  کارشناسی ارشد مدیریت شهری، دانشگاه هنر ایران، تهران، ایران.

هانیه هودسنی *  استادیار گروه برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه هنر ایران، تهران، ایران.

چکیده

چارچوب حکمروایی شهری به‌عنوان یکی از متأخرترین رویکردها در زمینه مدیریت بازآفرینی شهری مطرح است. با توجه به تنوع کنشگران و پیچیدگی روابط میان نهادهای عمومی و اجتماعات محلی در بازآفرینی شهری، در این زمینه، حکمروایی محلی نقش مهمی در مدیریت تعاملات میان کنشگران مختلف ایفا می‌کند و نهادهای محلی، بستر مناسبی را برای این ارتباطات فراهم می‌آورند. هدف پژوهش حاضر، تحلیل نقش دفاتر توسعه محله‌ای شهر تهران در چارچوب حکمروایی بازآفرینی شهری است. پژوهش حاضر مبتنی بر روش‌شناسی کیفی و با استفاده از روش تحلیل محتوای کیفی انجام شده است. داده‌های پژوهش از تحلیل محتوای اسناد و قوانین مرتبط و ۲۲ مصاحبه عمیق نیمه ساختاریافته با کنشگران حوزه بازآفرینی شهر تهران در سطوح مختلف، به دست آمده است. نتایج پژوهش نشان می‌دهد که دفاتر توسعه محله‌ای شهر تهران در پنج حوزه اصلی نقش‌آفرینی می‌کنند: میانجی‌گری میان کنشگران مختلف، تسهیل مشارکت ساکنین، توانمندسازی آن‌ها، زمینه‌محوری و رهبری سیاسی. اگرچه دفاتر دارای پشتوانه‌های قانونی قوی هستند اما اجرای این قوانین با چالش‌هایی مواجه است. با توجه به چالش‌های موجود سه عامل آگاهی‌های اجتماعی و میزان مطالبه‌گری ساکنین، تغییرات مدیریتی و رویکردها در سطوح کلان و پویایی و خلاقیت مدیران دفاتر در پیشبرد شرح خدمات، تأثیر بسزایی بر اثربخشی این دفاتر در فرایند بازآفرینی دارند.

کلیدواژه‌ها: مدیریت بازآفرینی شهری، حکمروایی محلی، دفاتر توسعه محله‌ای، شهر تهران.

نویسنده مسئول: h.houdsony@art.ac.ir

این مقاله برگرفته از پایان‌نامه کارشناسی ارشد محدثه سادات ذوالفقاری، رشته مدیریت شهری دانشگاه هنر ایران به راهنمایی نویسنده دوم، دکتر هانیه هودسنی است.

مقدمه

گسترش ابعاد و تغییر ماهیت مسائل شهری در دهه‌های اخیر، پیچیدگی این مسائل و نیاز به راهکارهای پایدار را اجتناب‌ناپذیر کرده است (Friedmann, 1993: 10). یکی از مسائل مهم در این زمینه فرسودگی شهری است که بازآفرینی شهری را برای تداوم زندگی در مناطق شهری ضروری می‌نماید. بازآفرینی شهری به‌عنوان مؤثرترین رویکرد برای حل مشکلات گسترده شهری و ارائه راه‌حل‌های پایدار در زمینه‌های اجتماعی، اقتصادی، فیزیکی و محیط‌زیستی شناخته می‌شود (Roberts, Granger, & Sykes, 2016). استراتژی‌های بازآفرینی شهری باید از ویژگی‌های خاص هر مکان یا بافت شهری مشتق شوند و بر اساس اصول حکمروایی شهری، مشارکت و درک پویایی بازار تنظیم شوند (Boyle, Michell, & Viruly, 2018). بازآفرینی شهری یک انتخاب استراتژیک مهم برای ارتقای توسعه شهری است که شامل کنشگران مختلف با منافع متنوع همچون دولت، شرکت‌ها و اجتماعات محلی می‌باشد. این فرایند به‌عنوان یک اقدام جمعی پیچیده، نیازمند هماهنگی خواسته‌های مختلف کنشگران است تا پروژه‌های بازآفرینی شهری به‌طور مؤثر اجرا شوند و پیشرفت منظم داشته باشند (W. Zhang, Zhang, & Wu, 2021). تئوری‌های حکمروایی شهری بر تعاملات عمومی و خصوصی تأکید دارند و فرایندهای رسمی-سیاسی را کمتر مورد توجه قرار می‌دهند. این تعاملات برای مدیریت وظایف حکمروایی ضروری است و باید به چارچوب اقتصادی، سیاسی و ارزش‌های مربوط به این فرایندها نیز توجه شود (Pierre, 1999: 377). با وجود تنوع کنشگران و دستورکارهای مختلف، حکمروایی شهری می‌تواند به‌عنوان فرصتی برای استفاده از مهارت‌ها و منابع از طریق فرایندهای مشارکتی شهری باشد که کنشگران مختلف را برای توسعه استراتژی‌های جامع‌تر گرد هم می‌آورد (Ammann & Förster, 2018). در این راستا، حکمروایی شهری می‌تواند چارچوب مناسبی برای مدیریت بازآفرینی شهری به شمار آید.

در ایران، پس از آغاز جریان نوسازی و بازآفرینی بافت‌های فرسوده از اواخر دهه ۸۰، دفاتر تسهیلگری در راستای اجرای بند ۱ ماده ۴۲ فصل هشتم آیین‌نامه اجرایی قانون

ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب مجلس شورای اسلامی به‌طور قانونی در برخی محله‌های دارای بافت فرسوده و ناکارآمد شهر تهران ایجاد شده و شروع به کار کردند. این دفاتر با تغییر رویکرد و عنوان از ابتدا تا میانه دهه ۹۰ با عنوان، دفاتر خدمات نوسازی فعالیت داشته و از سال ۱۳۹۷ به‌عنوان دفاتر توسعه محله‌ای با رویکرد کل‌نگر، توسعه محله‌ای را در نواحی ناکارآمد دنبال کرده‌اند (ظفردار، ۱۴۰۱). همچنین در پی این تغییر رویکرد، دفاتر موظف به تهیه اسناد توسعه برای محله‌های تحت پوشش خود شدند تا هر یک از این اسناد به‌عنوان مسیر توسعه محلات تهران عمل کنند. این دفاتر نه تنها با ساکنین محله‌ها بلکه با نهادها و دستگاه‌های دولتی و غیردولتی مرتبط همکاری کرده و به‌منظور هم‌افزایی اقدامات و بهبود وضعیت مناطق فرسوده و ناکارآمد شهری فعالیت می‌کنند (سازمان نوسازی شهر تهران، ۱۴۰۱). در حال حاضر، ۴۳ دفتر توسعه محله‌ای در محله‌های فرسوده تهران مشغول به فعالیت هستند (ظفردار، ۱۴۰۱).

به این ترتیب، می‌توان گفت در دهه‌های اخیر سیاست‌های مدیریت بازآفرینی شهری در سطح جهانی بر مفاهیمی همچون مشارکت کنشگران و حکمروایی بازآفرینی شهری تأکید داشته‌اند. در ایران نیز دفاتر توسعه محله‌ای به‌عنوان نهادی واسطه میان نهادهای دولتی، غیردولتی و ساکنین محله‌ها، نقشی اساسی در مدیریت بازآفرینی بافت‌های فرسوده ایفا می‌کنند. همچنین دفاتر توسعه محله‌ای شهر تهران، در صورت بهره‌گیری از ظرفیت‌های خود، می‌توانند در تحقق حکمروایی محلی در زمینه بازآفرینی شهری، نقشی کلیدی ایفا نمایند و در این زمینه از اهمیت بالایی برخوردار می‌باشند. بنابراین، پژوهش حاضر به دنبال توصیف و تحلیل نقش دفاتر توسعه محله‌ای تهران در چارچوب حکمروایی بازآفرینی شهری است.

پیشینه پژوهش

در این بخش، مهم‌ترین مطالعات و تحقیقات خارجی و داخلی مرتبط با موضوع پژوهش بررسی شده‌اند. در ارتباط با مفهوم حکمروایی بازآفرینی شهری (Xie, Liu, & Zhuang,)

2021) در مقاله خود بیان می‌کنند که حکمروایی بازآفرینی شهری (URG)^۱ به‌عنوان یک روش تصمیم‌گیری یا مشارکت، URG از سه عنصر - شریک، قدرت و رویه - تشکیل شده و تحت تأثیر سه عامل برنامه، مکان و شخص است. این مقاله یک مدل p۸^۲ ترسیم می‌کند که می‌تواند چارچوب تحلیلی را برای تصمیم‌گیرندگان فراهم کند.

برخی دیگر از پژوهش‌ها به بررسی رابطه میان دولت و سطوح محلی در زمینه بازآفرینی شهری پرداخته‌اند. نتایج این تحقیقات نشان می‌دهد که فاصله و نزدیکی میان پروژه‌های بازآفرینی و قدرت دولتی در دستیابی به خودمختاری محلی تأثیرگذار است. همچنین، در زمینه برنامه‌های بازآفرینی، دولت باید رهبری استراتژیک، کمک‌های مالی و ظرفیت‌سازی برای برنامه‌ریزی و مدیریت شهری را ارائه کند و اصلاحات نهادی در این زمینه به‌عنوان یک ضرورت مطرح است (Ahluwalia, 2019; Jones & Evans, 2006; Davies, 2002, Wong et al., 2024).

در ایران، پژوهش‌های متعددی به بررسی نقش دفاتر تسهیلگری و توسعه محله‌ای در فرایند بازآفرینی شهری پرداخته‌اند. بخش اول این پژوهش‌ها مربوط به تجربه نگاری و مستندسازی فرایندهای مدیریت بازآفرینی شهری و فعالیت دفاتر بوده است. حاجی‌علی‌اکبری و همکاران (۱۳۹۶) در کتاب تسهیلگری در تهران تجربه راه‌اندازی دفاتر تسهیلگری در نوسازی بافت‌های فرسوده طی سال‌های ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۲ را مستند کرده‌اند. ظفردار (۱۴۰۰) در کتاب صدسال نوسازی شهر تهران، تغییر رویکرد نوسازی را از الگوی اقتدارگرایانه و پروژه‌های بزرگ‌مقیاس به سمت توسعه محله محور و مشارکتی را نشان داده است.

بخشی دیگر از مطالعات به ارزیابی عملکرد دفاتر در محلات خاص پرداخته‌اند؛ محمدی و همکاران (۱۳۹۲) نقش دفاتر تسهیلگری را در سرعت بخشی به شهرسازی

1. Urban Regeneration Governance

2. Policy, partnership, partner, power, procedure, person, place, plan

مشارکتی در منطقه ۹ تهران ارزیابی کردند. پوراحمد و همکاران (۱۳۹۴) کارکرد دفاتر در ناحیه ۴ منطقه ۱۱ را سنجیدند و نشان دادند که دفاتر در اعتمادسازی و توانمندسازی اجتماعی موفق، اما در توسعه اقتصادی کم اثر هستند. بهزادی و صدرآباد (۱۴۰۲) نیز نقش دفاتر تسهیلگری و توسعه محلی را در توانمندسازی محدوده‌های هدف توسعه بررسی کرده‌اند که یافته‌های آن‌ها حاکی از تأثیر مثبت این دفاتر به‌ویژه در بعد اجتماعی توانمندسازی و اثر کمتر در بعد سیاسی - مدنی بوده است.

از سوی دیگر، برخی مطالعات رویکرد آسیب‌شناسی و تحلیل نهادی داشته‌اند. هودسنی در رساله دکتری شهرسازی دانشگاه تربیت مدرس (۱۳۹۴) به موضوع حکمروایی بازآفرینی شهری در تهران پرداخته و چالش‌های نهادی و تعارض میان کنشگران در مقیاس محلی را تبیین نموده است. مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهری تهران (۱۳۹۵) در پژوهش ماهیت، ظرفیت و آینده دفاتر محلی نوسازی، جایگاه فعلی دفاتر را در جریان بازآفرینی شهری آسیب‌شناسی کرده و ضعف‌هایی همچون پراکندگی مأموریت‌ها، نبود هماهنگی میان‌بخشی و جایگاه قانونی نامشخص را شناسایی کرده است. حاجی‌علی‌اکبری و همکاران (۱۳۹۷) در کتاب توسعه محله‌ای: چارچوبی برای محله‌های ناکارآمد با مرور تجارب کشورهای توسعه‌یافته و درحال توسعه، بر ضرورت نهادینه‌سازی جایگاه دفاتر محلی در نظام برنامه‌ریزی شهری تأکید کرده‌اند. گودرزی و همکاران (۱۳۹۹) با ارائه الگوی کلان مدیریت بافت‌های فرسوده شهری با رویکرد حکمروایی، راه‌اندازی دفاتر توسعه محلی را به‌عنوان یکی از مهم‌ترین عوامل مؤثر را شناسایی کرده‌اند. حقیقت‌نائینی و همکاران (۱۴۰۱) نیز به ظرفیت سنجی کنشگران مدیریت نوسازی و بازآفرینی شهری در سطح ملی و محلی پرداخته‌اند که نشان‌دهنده تفوق بخش‌های دولتی و عمومی بر بخش خصوصی و اجتماعات محلی است.

مرور مطالعات فوق نشان می‌دهد که اغلب پژوهش‌های داخلی بر عملکرد اجرایی یا آسیب‌شناسی دفاتر توسعه محله متمرکز بوده‌اند و کمتر به جایگاه نهادی و نقش آن‌ها در چارچوب حکمروایی بازآفرینی شهری پرداخته‌اند. ازاین‌رو، این پژوهش در ادامه

پژوهش‌های صورت گرفته و در تمایز با آن‌ها، برای نخستین بار با تمرکز بر این شکاف، «نقش و جایگاه دفاتر توسعه محله‌ای شهر تهران» را در «چارچوب حکمروایی بازآفرینی شهری» بررسی می‌کند.

مبانی نظری

حکمروایی بازآفرینی شهری امروزه به یک موضوع مهم در مدیریت شهرها تبدیل شده است و به عنوان زیرمجموعه‌ای از حکمروایی شهری و مدیریت عمومی، به طور گسترده با زمینه‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی مرتبط می‌باشد (Xie et al., 2021: 18). حکمروایی بازآفرینی شهری شیوه تصمیم‌گیری، مشارکت و ترتیبات نهادی برای برخورد با رویدادهای بازآفرینی شهری است که حقوق و مسئولیت‌های کنشگران مختلف را در هنگام تصمیم‌گیری مشخص کرده و به سیاست‌ها، استانداردها و رویه‌ها برای هدایت تصمیم‌گیری‌ها رسمیت می‌بخشد (Xie et al., 2021: 4). کنشگران مختلف بازآفرینی شهری شامل مقامات محلی، استانی، ملی و بخش خصوصی هستند؛ تحقق بازآفرینی تا حد زیادی از رابطه بین این کنشگران، ویژگی‌های حالت‌های مختلف مشارکت، قدرت، سازوکار و عملکرد عوامل مختلف تأثیر می‌پذیرد (رسولی و همکاران، ۱۴۰۰: ۱۵۴). در این راستا حکمروایی شهری کنشگران مختلف را در جهت توسعه و اجرای استراتژی‌های جامع‌تر و فراگیرتر گرد هم می‌آورد (Ammann & Förster, 2018: 74). حکمروایی شهری در سطوح کلان می‌تواند از طریق تسهیل مشارکت میان سطوح مختلف کنشگران و ایجاد چارچوب‌های قانونی و اداری به تقویت قدرت نهادها و جوامع محلی، کمک نماید. حکمروایی محلی را می‌توان به عنوان مجرای اصلی این فرایند در نظر گرفت. حکمروایی محلی به عنوان مفهومی که بر مشارکت شهروندان در ارائه سیاست‌ها تأکید دارد، ظهور و توسعه یافته است و شامل شهروندان و سازمان‌های حرفه‌ای برای همکاری با سازمان‌های دولتی در مدیریت ارائه خدمات عمومی است (Roengtam, 2020: 161). از این رو نهادهای مبتنی بر اجتماعات محلی به عنوان ابزاری جهت تحقق اهداف بازآفرینی

شهری و در نزدیک‌ترین سطح به اجتماعات محلی می‌توانند در حکمروایی محلی در زمینه بازآفرینی شهری ایفای نقش نمایند. بر اساس آنچه بیان شد نقش نهادهای محلی در حکمروایی بازآفرینی شهری در قالب دسته‌بندی زیر ارائه شده است و سپس تجارب جهانی در پنج کشور چین، کره جنوبی، ترکیه، پرغال و بلژیک مورد بررسی قرار گرفته است.

میانجی‌گری میان نهادهای دولتی و غیردولتی در سطوح مختلف

از آنجایی که درگیری‌های میان کنشگران در سطوح مختلف می‌تواند نقش مهمی در تأخیر پروژه‌های بازآفرینی شهری داشته باشد؛ برنامه‌ریزان شهری به هماهنگ‌کنندگان و میانجی‌گرانی نیاز دارند تا پیشبرد صلح‌آمیز طرح‌ها و برنامه‌ها در این زمینه را فراهم کنند (Y. Zhang, Kang, & Koo, 2021: 1). نهادهای محلی نقش مهمی در همکاری عمودی در فرایند پایین به بالا ایفا می‌کنند و به‌عنوان انتقال‌دهنده ایده‌های ایجادشده در سطح محلی عمل می‌کنند و رابطی برای دریافت تأیید سطوح بالاتر در جهت تحقق این ایده‌ها می‌باشند (Perić, 2015). بنابراین نهادهای محلی به‌عنوان میانجی‌گران و تسهیل‌کنندگان در فرایند بازآفرینی شهری، در تحقق موفقیت‌آمیز طرح‌ها و برنامه‌های مربوطه، دارای نقش مهمی هستند.

تسهیل شیوه‌های مشارکت برای اجتماعات محلی

اجرای برنامه‌ریزی قبلی برای مشارکت دادن شهروندان در سیاست‌گذاری و بهبود ارتباطات در مراحل اولیه برنامه‌ریزی و در ادامه آن وارد کردن کنشگران مربوطه به فرایند ضروری است تا پروژه‌های شهری و یا برنامه‌های توسعه به‌عنوان یک تهدید برای توسعه محله به نظر نرسند (OECD, 2019). همچنین در سطح اجرا، مشارکت شهروندان بر کیفیت خدمات تأثیر می‌گذارد، مهارت‌های استفاده از خدمات را تقویت کرده و اطمینان حاصل می‌کند که نیازهای عمومی برآورده می‌شود (Jurlina Alibegović & Slijepčević, 2018: 15). بنابراین نهادهای محلی می‌توانند از طریق تسهیل شیوه‌های مشارکتی و

بهره‌گیری از ارتباط نزدیکی که با اجتماعات محلی دارند؛ نقش مؤثری در اعمال خواسته‌ها و نظرات ساکنین محلی در مدیریت بازآفرینی ایفا نمایند.

توانمندسازی اجتماعات محلی

توانمندسازی جامعه تلاشی برای ارتقای منزلت لایه‌های جامعه است که اکنون قادر به فرار از تله فقر و توسعه‌نیافتگی نیستند (Theresia, Andini, Nugraha, & Mardikanto, 2014). توانمندسازی به معنای افزایش آگاهی اجتماعی و قدرت ساکنین محلی در پیشبرد برنامه‌ها و طرح‌های بازآفرینی شهری می‌باشد. آگاهی اجتماعی به این معنا است که افراد به صورت خلاقانه در فرایند زندگی خودشان درگیر شوند؛ خودجوش و پرسشگر بوده و در پاسخ به پرسش‌های خود نقش‌پذیر باشند (قاسمی نژاد و همکاران، ۱۴۰۲: ۲۳۲). بنابراین، توانایی تأثیرگذاری بر تغییر، مستلزم وجود جوامع توانمندی است که قادر به رسیدگی به مسائل محلی خود و طراحی آینده بهتر باشند (Steiner & Farmer, 2018: 6). باوجوداینکه توانمندی اجتماعات محلی امری درونی است اما بسیاری از عوامل می‌توانند به عنوان تسهیلگر در این حوزه به تسریع و بهبود آن کمک کنند (صبور جنتی و قلندریان، ۱۴۰۱: ۱۱۲). با این نگاه، نهادهای محلی می‌توانند نقش مؤثری در توانمندسازی و آگاهی‌بخشی به اجتماعات محلی داشته باشند.

رهبری سیاسی

رهبری سیاسی قوی نقشی حیاتی در تحقق مشارکت و موفقیت حکمروایی شهری در زمینه بازآفرینی دارد و از جهات زیر حائز اهمیت است: ایجاد چشم‌انداز برای مشارکت، ارائه شواهدی مبنی بر تعهد در سطح بالاتر، تحکیم مشارکت از طریق جذب شرکای بی‌میل به صورت دیپلماتیک، پیشبرد دستور کارهای مربوطه بازآفرینی، ارتقا حس مالکیت به فرایند بازآفرینی شهری در میان کنشگران، تشویق تعهد مالی و منابع انسانی واقعی برای دستیابی به اهداف تعیین شده و ترویج مالکیت مشترک فرایند (Carley, 2000: 12).

از این رو نهادهای محلی می‌توانند این رهبری را برعهده گرفته و در پیشبرد اهداف بازآفرینی شهری نقش مهمی داشته باشند.

زمینه محوری و توجه به ویژگی‌های خاص محلی

مقامات و سازمان‌های شهری در سطح محلی، می‌توانند منافع و ارزش‌های محله را تسهیل کنند (Boyle et al., 2018: 1). با توجه به این واقعیت که مناطق و محلات مختلف در یک شهر ممکن است از درجات متفاوتی از فرسودگی از نظر شرایط زندگی شهری رنج ببرند؛ تصمیم‌گیری در مورد بازآفرینی شهری باید هدفمند و متناسب با چالش‌های پیش‌روی منطقه و محله خاص شهری باشد (Donaldson & Du Plessis, 2013). به همین دلیل نهادهای محلی، به جهت آگاهی از ویژگی‌های منحصربه‌فرد محلات در زمینه بازآفرینی شهری نقش مهمی ایفا می‌نمایند.

در ادامه، به بررسی ساختار نهادهای محلی و نقش محوری آن‌ها در مدیریت بازآفرینی شهری در کشورهای مختلف پرداخته شده است. این مرور، باهدف ارائه مثال‌های عینی و عملی از مفاهیم مطرح‌شده در مبانی نظری و تبیین ارتباطات میان ارکان مختلف حکمروایی بازآفرینی شهری انجام‌شده است. خلاصه‌ای از نتایج این بررسی‌ها در جدول ۱ نمایش داده شده است.

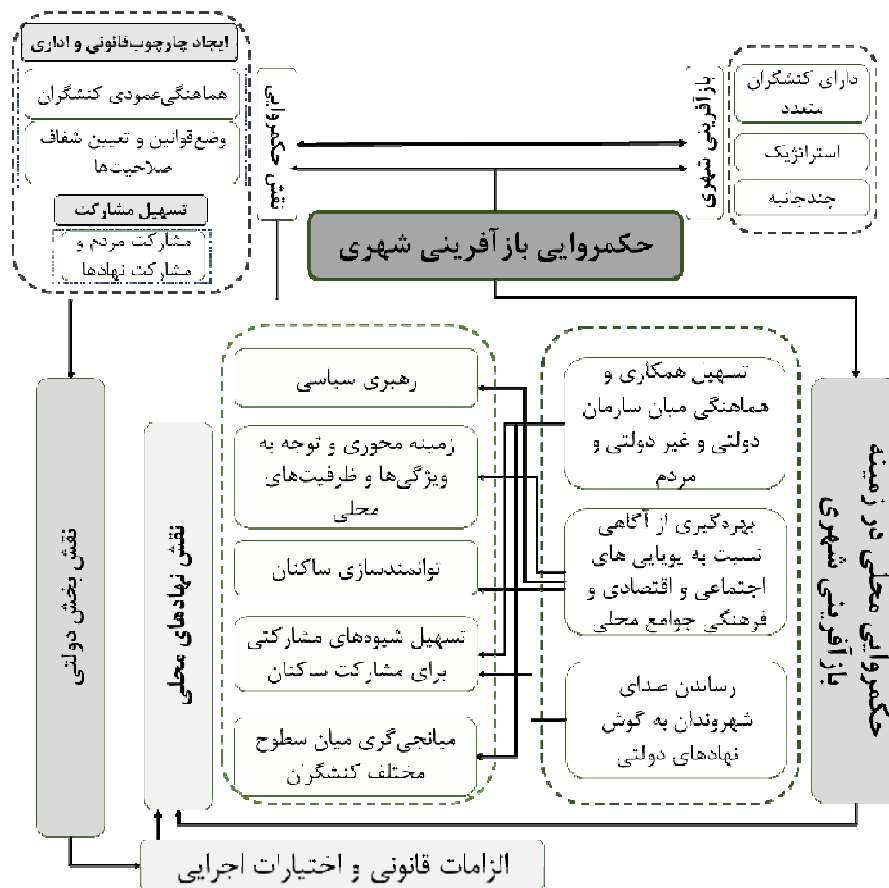
جدول ۱- تجارب جهانی

کشور	موضوع	شرح
ایران	سال	۲۰۱۸
	دلیل ایجاد نهاد	نارضایتی مردم از برنامه‌های انجام‌شده با رویکرد از بالا به پایین
	متولی	دولت محلی ناحیه لیوان
	تامین بودجه	دولت
	نام نهاد	کمیته ایجاد همکاری

	اعضا	۱۵ نماینده ساکن، یک مقام دولتی، یک مدیر توسعه‌دهنده، دو افسر برنامه‌ریزی دفتر برنامه‌ریزی ناحیه لیوان ^۱ ، سه کارشناس برنامه‌ریزی، یک برنامه‌ریز جامعه و دو نماینده از روزنامه محلی
	نقش نهاد	ارتقا روابط مشترک بین کنشگران متنوع در سطوح مختلف، تقویت نقش مؤسسات آموزش عالی و کارشناسان و افزایش مشارکت کنشگران غیردولتی با نقش مشروعیت بخشی دوجانبه برای طرح‌های ارائه‌شده از سوی مردم برای دولت‌ها و بالعکس، ایجاد تغییر در مکانیسم‌های تصمیم‌گیری و استفاده از نقدها و نظرات مثبت ساکنین با استفاده از رسانه‌های اجتماعی محلی.
	منابع	(Yang et al., 2022), (Ye et al., 2021), (Zhao et al., 2021)
بلوک-بروکسل	سال	۲۰۱۳-۲۰۱۵
	دلیل ایجاد نهاد	رفع تضادهای موجود میان سطوح منطقه‌ای و حاکمیتی مدیریت بازآفرینی شهری
	متولی	شهرداری
	تامین بودجه	منطقه
	نام نهاد	سازمان‌های پل‌زننده
	اعضا	یک مدیر برنامه و تیم آن (به‌عنوان کارمندان شهرداری)
	نقش نهاد	پل‌زدن و میانجی‌گری میان فعالیت‌ها، انتظارات، چشم‌اندازها و منافع ادارات محلی و منطقه‌ای، یادگیری از تجربیات سایر محله‌ها، میانجی‌گری میان نگرانی‌ها و اولویت‌های مردمی و نهادی، اعتمادسازی و حل تعارض، پر کردن شکاف بالقوه بین ابعاد اجتماعی و فنی بازآفرینی شهری.
	منابع	(Van den Broeck, Kampelmann, Van Hollebeke, & Vandergert, 2016) 2018
دفتر-بودجه	سال	۲۰۰۴-۲۰۱۴
	دلیل ایجاد نهاد	مشکلات شدید شهری و نیاز فوری به مداخله برای حل این مشکلات
	متولی	مؤسسه مسکن و بهسازی شهری و شهرداری
	تامین بودجه	بودجه عمومی
	نام نهاد	انجمن توانبخشی شهری
	اعضا	هیئت‌مدیره‌ای متشکل از نمایندگان نهادهای متولی
	نقش نهاد	اعطای مجوزهای بازسازی و کمک به جذب سرمایه‌گذاران، تهیه سند عملیاتی با در

	نظر گرفتن ارزیابی جامع از محله و ارائه راهکارهای مداخله، اولویت‌بندی برنامه‌های بازآفرینی بر اساس نظرات و نیازمندی‌های ساکنین و بهره‌گیری از سرمایه‌گذاران خصوصی از این طریق	
	منابع	(Alves & Branco, 2017), (Neto, Pinto, & Burns, 2014, p. 10), (Santos & Branco-Teixeira, 2016)
ترکیه-بورسا، ازبک	سال	-
	دلیل ایجاد نهاد	سیستم متمرکز حکومتی و اختلاف بین کنشگران محلی و فقدان یک رهبری قوی
	متولی	دولت
	تامین‌بودجه	دولت
	نام نهاد	شهرداری
	اعضا	شهرداران
	نقش نهاد	با بهره‌گیری از رهبری سیاسی قوی: متحد کردن کنشگران محلی و بسیج کردن منافع محلی حول یک دستور کار مشترک، برقراری ارتباط قوی با دولت مرکزی جهت پیشبرد اهداف و برنامه‌ها
	منابع	(Kuyucu, 2018), (Bayraktar & Massicard, 2012), (Kuyucu, 2022)
	سال	۲۰۱۳
	دلیل ایجاد نهاد	افزایش ظرفیت برای مشارکت مردم در مدیریت بازآفرینی شهری و زیست پذیر کردن شهرها
کره جنوبی-سئول	متولی	شهرداری سئول
	تامین‌بودجه	دولت و حکومت محلی
	نام نهاد	مراکز پشتیبانی بازآفرینی
	اعضا	یک مدیر، دو سازمان‌دهنده جامعه و یک افسر عمومی
	نقش نهاد	دعوت از طیف گسترده ساکنین در جلسات منظم در مرحله برنامه‌ریزی، دعوت از ساکنین برای شرکت در فعالیت‌های اجتماعی و به کار گرفتن ساکنین محلی برای پیشبرد اهداف در مرحله اجرا، انتقال دانش عملی به ساکنین برای نمونه (برگزاری رویدادهایی جهت استفاده از تجارب سایر برنامه‌های بازآفرینی برای ساکنین) در مرحله اجرا، ترغیب و توانمندسازی ساکنین در راستای ایجاد تعاونی‌های محلی جهت حفظ و ارتقا فعالیت‌های اجتماعی و پیشبرد برنامه‌های بازآفرینی شهری.
	منابع	(Seo & Joo, 2019), (K. Kim et al., 2021), (An et al., 2018), (OECD., 2019)

همان‌طور که در جدول ۱ مشاهده می‌شود نهادهای محلی در هر کشور در پاسخ به مشکلات متنوع، با تمرکز بر مسائل خاص و با ساختارهای متفاوتی ایجاد شده‌اند. تجارب جهانی نشان می‌دهد که بهره‌گیری از رسانه‌های اجتماعی، برگزاری رویدادها و جلسات با حضور ساکنین، تقویت نقش کارشناسان، برقراری ارتباط قوی با دستگاه‌های دولتی، بهره‌گیری از ساکنین در مراحل اجرایی و ایجاد تعاونی‌های محلی از جمله مصادیق ایفای نقش این نهادها در پیشبرد طرح‌های بازآفرینی می‌باشد. در ادامه چارچوب نظری پژوهش در ارتباط با نقش نهادهای محلی در حکمروایی بازآفرینی شهری، بر اساس مطالعات نظری و تحلیل تجارب موردبررسی، ترسیم شده است (شکل ۱). این چارچوب به ویژگی‌ها و ارتباطات میان حکمروایی و بازآفرینی شهری اشاره دارد. همچنین، به نقش دولت در حمایت از ایفای نقش نهادهای محلی در چارچوب موردنظر، پرداخته است. در پایان، مؤلفه‌های حکمروایی محلی در زمینه بازآفرینی شهری تشریح و نقش نهادهای محلی به‌عنوان بازوی اجرایی در خدمت حکمروایی محلی، در یک دسته‌بندی پنج‌گانه و در ارتباط با هر یک از مؤلفه‌ها عنوان شده است.



شکل ۱. چارچوب نظری پژوهش

روش‌شناسی پژوهش

این پژوهش بر مبنای اهداف درونی، توصیفی و از منظر اهداف بیرونی، از نوع کاربردی است. رویکرد پژوهش حاضر کیفی بوده و روش استفاده شده در آن تحلیل محتوای کیفی است. در راستای بررسی نمونه پژوهش، نقش دفاتر توسعه محله‌ای شهر تهران در چارچوب حکمروایی شهری در راستای دستیابی به اهداف بازآفرینی شهری از طریق مطالعه اسنادی (تحلیل قوانین و اسناد موجود) و انجام ۲۲ مصاحبه با کنشگران در سطوح

تحلیل نقش دفاتر توسعه محله‌ای شهر تهران در...، ذوالفقاری و هودستی | ۱۹۳

مختلف (دولتی، حکومت محلی و ساکنین محله‌ها) صورت گرفته است. نحوه انجام مصاحبه‌ها به صورت نیمه ساختاریافته بوده و مشارکت کنندگان در این پژوهش به صورت هدفمند و با استفاده از روش گلوله برفی انتخاب شده و تعداد مصاحبه‌ها وابسته به رسیدن به اشباع از نظر مفهومی بوده است. پرسش‌های مصاحبه بر اساس اهداف و چارچوب نظری پژوهش تدوین شده و در هر مصاحبه با توجه به دانش و حوزه تخصصی فرد مصاحبه‌شونده، برخی از پرسش‌ها مورد تأکید قرار گرفته است. مشارکت کنندگان در این پژوهش شامل اعضای وزارت راه و شهرسازی و سیاست‌گذاران در حوزه بازآفرینی شهری، اعضای شورای شهر و سازمان نوسازی شهر تهران، مدیران دفاتر توسعه محله‌ای و معتمدین محلی بوده‌اند. مشخصات مشارکت کنندگان در پژوهش، در جدول شماره ۲ نمایش داده شده است.

جدول ۲- فهرست مشارکت کنندگان در پژوهش

ردیف	شناسه	تحصیلات	سمت
۱	P1	دکتری مرمت شهری	معاون سابق وزیر راه و شهرسازی و مدیرعامل شرکت عمران و بهسازی شهری (سابق) و عضو هیئت‌علمی گروه معماری دانشگاه بوعلی سینا
۲	P2	دکتری جامعه‌شناسی	مدیرکل دفتر دبیرخانه ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار و مدیر طرح و بودجه شرکت بازآفرینی شهری ایران (سابق)
۳	P3	دکتری علوم جغرافیایی	عضو هیئت‌مدیره شرکت بازآفرینی شهری ایران
۴	P4	دکتری علوم ارتباطات	عضو سابق شورای شهر تهران
۵	P5	دکتری برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای	مدیرعامل سازمان نوسازی شهر تهران" و "دبیر ستاد بازآفرینی پایدار کلان‌شهر تهران" (سابق)
۶	P6	دکتری شهرسازی	عضو سابق ستاد بازآفرینی شهری تهران
۷	P7	کارشناسی ارشد معماری	معاون هماهنگی و برنامه‌ریزی سازمان نوسازی شهر تهران
۸	P8	کارشناسی ارشد مهندسی معماری از دانشکده هنرهای زیبا دانشگاه تهران	سرپرست معاونت نوسازی و توسعه سازمان نوسازی شهر تهران

ردیف	شناسه	تحصیلات	سمت
۹	P9	دکتری اقلیم‌شناسی	مدیر اداره پژوهش سازمان نوسازی شهر تهران
۱۰	P10	کارشناسی ارشد مدیریت برنامه‌ریزی	از مدیران سابق دفاتر توسعه محله‌ای - بیش از ۲۲ سال تجربه در زمینه مباحث تسهیلگری
۱۱	P11	کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی شهری	مدیر دفتر توسعه محلی‌ای شمیران نو
۱۲	P12	دکتری شهرسازی	مدیر دفتر توسعه محله منطقه ۱۸
۱۳	P13	دکتری شهرسازی	مدیر دفتر توسعه محله‌ای کن
۱۴	P14	دکتری شهرسازی	کارشناس شهرسازی دفتر توسعه محلی محله دهقان، نظام‌آباد، شاهد و آرامنه
۱۵	P15	کارشناسی ارشد معماری	مدیر دفتر توسعه محله اسلام‌آباد
۱۶	P16	کارشناس ارشد برنامه‌ریزی شهری	مدیر دفتر توسعه محله فرحزاد و مدیر موقت سرای محله زرگنده
۱۷	P17	کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی شهری	مدیر دفتر توسعه محله منطقه ۱
۱۸	P18	کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی	مدیر دفتر توسعه محله گلشن جوادیه
۱۹	P19	کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی شهری	مدیر دفتر منطقه ۱۲ محله بازار
۲۰	P20	کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی	معمدم محله کن
۲۱	P21	دیپلم	عضو هیئت‌امنای بازار تهران و رئیس اتحادیه چرم و لوازم کفش بازار تهران
۲۲	P22	کارشناسی ارشد	معمدم محله اسلام‌آباد و استاد دانشگاه

در انتخاب افراد برای انجام مصاحبه در سطح ملی و محلی، تخصص و فعالیت در زمینه بازآفرینی شهری و توسعه محله‌ای ملاک انتخاب بوده است. در انتخاب مدیران دفاتر توسعه محله‌ای، علاوه بر در نظر گرفتن انواع فرسودگی و ناکارآمدی در بافت محلات (شامل: سکونتگاه‌های غیررسمی، بافت تاریخی، بافت با پیشینه روستایی و فرسودگی کالبدی) تلاش شد تا مصاحبه‌ها با مدیرانی که نقش بیشتری در زمینه حکمروایی بازآفرینی

شهری ایفا نموده‌اند، انجام شود. این موضوع با نظر کنشگران در سطوح بالاتر و مدیران و کارشناسان سازمان نوسازی شهر تهران صورت گرفته است. همچنین برای مصاحبه با ساکنین محلی در محلاتی که معتمدین محلی فعالیت داشتند، ارتباط از طریق مدیران سازمان نوسازی و مدیران دفاتر محقق شد. در تحلیل داده‌های گردآوری شده از روش تحلیل محتوای کیفی و کدگذاری استفاده شده است. در فرایند کدگذاری، ابتدا کدها به صورت اولیه و گسترده استخراج شدند و در مراحل بعدی، این کدها به طور دقیق‌تر و تفصیلی‌تر دسته‌بندی گردیدند. همچنین به منظور مدیریت داده‌های پژوهش و انجام کدگذاری از نرم‌افزار MAXQDA بهره گرفته شده است.

همچنین در راستای تکمیل اطلاعات گردآوری شده در این پژوهش حضور حدود ۴۰-۶۰ دقیقه در ۸ دفتر توسعه محله‌ای شهر تهران صورت پذیرفته است. این امر با هدف جمع‌آوری اطلاعات در ارتباط با نحوه تعامل مدیران و کارکنان دفاتر، و تعامل مدیر و تیم اجرایی دفاتر با ساکنین محلی انجام شده است. ضمن حضور در دفتر، پیاده‌روی حدود ۲۰-۳۰ دقیقه‌ای در سطح محله مرتبط با دفاتر توسعه محله‌ای صورت گرفته است و طی مسیر از ۶ تا ۱۰ نفر از ساکنین و کاسبان محلی در ارتباط با دفاتر توسعه محلی (در قالب پرسیدن آدرس دفاتر و یا اینکه تاکنون در ارتباط با موضوعات مختلف با دفاتر ارتباطی داشته‌اند یا خیر) پرسش‌هایی صورت گرفته است.

تحلیل قوانین و اسناد

در این بخش از پژوهش ۱۸ قانون در قالب قوانین بالادستی و پشتیبان بازآفرینی شهری و قوانینی که به طور مستقیم به دفاتر توسعه محله‌ای اشاره داشته‌اند؛ مورد تحلیل و بررسی قرار گرفته است. تحلیل قوانین بر اساس حوزه‌های موضوعی و الزامات و مجوزهای قانونی به سطوح مختلف دولتی، شهرداری و یا سایر نهادهای دخیل در مدیریت بازآفرینی شهری در تقسیم‌بندی مشخص به تفکیک بند، تبصره و بخش مشخص با استفاده از روش کدگذاری مورد تحلیل قرار گرفته است و در یک دسته‌بندی پنج‌گانه به شرح زیر معرفی،

تقسیم‌بندی و کدگذاری شده‌اند. اول: چارچوب اداری و قانونی (۵۶ الزام) شامل: مدیریت هماهنگ و یکپارچه (۹ الزام)، برون‌سپاری و نهاده‌سازی (۱۴ الزام)، موضوعات ثبتی و سندی (۳ الزام)، تسهیلات و پشتوانه‌های مالی (۲۷ الزام) و اولویت قرار دادن پروژه‌های بازآفرینی شهری و نوسازی بافت فرسوده (۳ الزام). دوم: تسهیل مشارکت (۳۷ الزام) شامل: مشارکت‌پذیری و همه‌شمولی (۴ الزام)، توانمندسازی شهروندان و اطلاع‌رسانی به آن‌ها (۹ الزام) و ترغیب و حمایت از مشارکت سطوح مختلف کنشگران (۲۴ الزام). سوم: همه‌جانبه‌نگری (۱۴ الزام) شامل: اتخاذ سیاست‌های چندوجهی (۳ الزام) و توجه به کالبد و بهسازی محیطی (۱۱ الزام). چهارم: نگاه استراتژیک (۱۰ الزام). پنجم: محله‌محوری (۱۴ الزام).

تحلیل نظرات مشارکت‌کنندگان در پژوهش

مفاهیم به‌دست‌آمده از تحلیل محتوای مصاحبه با کنشگران در سطوح مختلف، در سه سطح استخراج شده است. ۴۶۶ کد در سطح نخست استخراج شد که پس از بررسی و بازبینی دوباره، به ۹۹ کد تقلیل یافت. سپس کدهای استخراج شده بر اساس تشابه کنار یکدیگر قرار گرفته و با طبقه‌بندی مفاهیم به‌صورت پلکانی، در قالب ۱۴ زیر مقوله (مفهوم سطح دوم) ۶ مقوله اصلی (مفهوم سطح سوم) تبیین شده است. برای استخراج چالش‌های ایفای نقش دفاتر در چارچوب حکمروایی بازآفرینی شهری، ابتدا همه چالش‌ها از طریق کدگذاری داده‌های مصاحبه‌ها، شناسایی و پالایش شدند. سپس با تحلیل روابط علی میان آن‌ها، سه چالش اصلی به‌عنوان عوامل بنیادین تعیین و سایر چالش‌ها به‌عنوان پیامدهای آن‌ها طبقه‌بندی گردیدند. همچنین در فرایند کدگذاری از میان پیشنهادهاى ارائه شده توسط مشارکت‌کنندگان در پژوهش برای تقویت نقش و جایگاه دفاتر، آن‌هایی که بیشترین تکرار را داشته‌اند استخراج گردیده و در بخش نتیجه‌گیری ارائه شده‌اند.

یافته‌های پژوهش

در این بخش نقش دفاتر توسعه محله‌ای شهر تهران در چارچوب حکمروایی بازآفرینی شهری بر اساس تحلیل محتوای اسناد و قوانین و نظرات مشارکت‌کنندگان در پژوهش شرح داده شده است.^۱

مقوله اول - پستوانه‌های قانونی و اختیارات اجرایی

در ارتباط با این مقوله سه زیر مقوله «تعریف ساختار شبکه‌ای مدیریت بازآفرینی»، «تقویت نقش و جایگاه دفاتر در قوانین» و «نقص‌های قانونی» استخراج شده است.

۱. تعریف ساختار شبکه‌ای در مدیریت بازآفرینی: در قوانین، ستادهای بازآفرینی شهری در سطوح مختلف ملی، منطقه‌ای و کلان‌شهر تهران تعریف شده و ذیل هر یک از این ستادها کمیته‌هایی در ارتباط با ابعاد مختلف بازآفرینی و متناظر با هر یک از کمیته‌های شهرداری تهران^۲ تعریف شده است. این کمیته‌ها عبارت‌اند از: کمیته تأمین خدمات و زیرساخت، کمیته مالی و اقتصادی، کمیته فرهنگی اجتماعی، کمیته امنیتی و حقوقی، و کمیته هماهنگی و برنامه‌ریزی. در شهر تهران، سازمان‌سازی^۳، دبیرخانه ستاد بازآفرینی کلان‌شهر تهران بوده و شهردار تهران رئیس این ستاد می‌باشد. از این‌رو دفاتر توسعه محله‌ای در یک ارتباط شبکه‌ای و از طریق ستادهای بازآفرینی می‌توانند با بالاترین سطوح مدیریت شهری از طریق مکاتبه، حضور در جلسات و یا برقراری ارتباط مستقیم، ارتباط برقرار نمایند.^۴

۱- این دسته‌بندی بر اساس چارچوب نظری پژوهش ارائه شده است.

۲- شهرداری تهران در قوانین نهاد ناظر و بالادستی دفاتر توسعه محله‌ای شهر تهران است.

۳- سازمان‌سازی شهر تهران در قوانین به‌عنوان متولی دفاتر توسعه محله‌ای زیر نظر شهرداری تهران تعریف شده است.

۴- در ستاد بازآفرینی پیشبرد امور این‌طور هستش که همه امور از پایین به بالا باید پیش برن اون چیزی که مبنای بودجه‌ریزی برای دستگاه‌ها و اساس تصمیم‌های مدیران بازآفرینی و نوسازی شهری باید از دل محله بیرون اومده باشه. که این هم خیلی حرف پیشرفته‌ای هست و تا عمل به این ادعا خیلی راه.

۲. تقویت نقش و جایگاه دفاتر در قوانین: دفاتر توسعه محله‌ای شهر تهران با تکیه بر بند ۱ ماده ۴۲ فصل هشتم آیین‌نامه اجرایی قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب مجلس شورای اسلامی، از پشتوانه قوی قانونی برای فعالیت خود برخوردار هستند. امکان‌های قانونی برای نهادهای بالادستی نظیر سازمان نوسازی، شورای شهر و غیره در جهت تقویت نقش دفاتر و اعطای اختیارات اجرایی بیشتر به این نهاد وجود دارد.^۱ به‌علاوه پیشبرد پروژه‌های بازآفرینی محلات و محدوده‌های هدف برای سایر نهادهای دخیل در قوانین و دستورالعمل به‌عنوان یک اولویت تعریف شده است که این موضوع به لحاظ قانونی پیشبرد اهداف برنامه‌های بازآفرینی توسط دفاتر را تسهیل می‌نماید.

۳. نقص‌های قانونی: دفاتر توسعه محله‌ای شهر تهران به لحاظ قانونی از پشتوانه‌های محکمی برخوردار هستند، اما در زمینه اجرای این قوانین و از لحاظ یکپارچگی و هماهنگی قوانین موجود، چالش‌هایی نیز وجود دارد^۲ که به شرح زیر است:

• عدم تعریف جایگاه مشخص دفاتر در نظام اداری مدیریت شهری و عدم اعطای اختیارات اجرایی:

جایگاه دفاتر توسعه محلی، زیر نظر سازمان نوسازی به‌عنوان یکی از سازمان‌های تابعه معاونت معماری و شهرسازی شهرداری تهران، جایگاه ضعیفی بوده و با اهداف چندجانبه مفهوم توسعه محلی در قالب توسعه اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و غیره در تضاد است.^۳ به‌علاوه دفاتر در عمل، تنها در امر تصمیم‌سازی‌ها مشارکت داشته و فاقد نقش در تصمیم‌گیری‌ها هستند. عدم برخورداری دفاتر از نقش اجرایی و عدم امکان مشارکت در تصمیم‌گیری‌ها موجب بی‌نتیجه ماندن و یا کاهش سرعت پیشبرد طرح‌ها و برنامه‌های

۱- من به نظرم به‌سادگی تقویت جایگاه دفاتر امکان‌پذیر به شرطی که دستگاه متولی شون که سازمان نوسازیه اینو بخواد که این موضوع از طریق ستاد بازآفرینی می‌تونه اتفاق بیفته (p۱).

۲- من فکر می‌کنم ما مشکل قانون برای انجام کار تسهیلگری در ارتباط با قوانین و مقررات نداریم اونچه که مسئله ما هست آینه که اون دستگاه مربوطه کارشو درست انجام نمی‌ده و نداده (p۲).

۳- نه اینکه تقصیر سازمان نوسازی باشه، سازمان نوسازی ماهیت قانونیش نوسازی کالبدی است. شما همون قانون اولیه سال ۴۶ (اساسنامه سازمان نوسازی) رو بخونید دقیقاً روی همین محوره (p۲).

بازآفرینی شهری شده است. آنچه بیان شد موجب ناشناخته بودن جایگاه و نقش دفاتر برای ساکنین محلی و سایر دستگاه‌های دخیل بوده و به‌عنوان اصلی‌ترین چالش در بررسی و تحلیل داده‌های پژوهش در زمینه ایفای نقش دفاتر در تسهیل مشارکت و پیشبرد برنامه‌ها و طرح‌های بازآفرینی شهری، مطرح است. در ارتباط با اختیارات اجرایی، به‌طور مثال در اوایل دهه ۹۰ در زمینه صدور پروانه ساخت اختیارات محدودی به دفاتر توسعه محله اعطا شده است.^۱ بر این اساس مراجعه ساکنین به دفاتر در مسیر صدور پروانه‌های ساخت‌وساز، موجب برقراری ارتباط مستمر با ساکنین و افزایش مشروعیت این دفاتر گردید. اگرچه اعطای اختیار به دفاتر می‌تواند اثرات مثبتی در پی داشته باشد؛ دوگانه‌ای در ارتباط با لزوم ایفای نقش دفاتر به‌عنوان یک نهاد تصمیم‌گیر و یا صرفاً نهادی با نقش مشورتی در تصمیم‌سازی، کفایت اختیارات و یا اعطای نقش اجرایی قوی‌تر و تقویت جایگاه دفاتر وجود دارد. مشارکت‌کنندگان در پژوهش با دیدگاه‌های گوناگون در ارتباط با این موضوع اظهارنظر داشته‌اند. برخی دیدگاه‌ها موافق اعطای اختیارات اجرایی و ایفای نقش دفاتر به‌عنوان یک نهاد تصمیم‌گیر به دلیل عملکرد مثبت دفاتر در طی سالیان فعالیت و فراهم شدن امکان تسریع و تسهیل انجام پروژه‌های بازآفرینی شهری بوده‌اند.^۲ برخی دیگر به دلایل گوناگون نظیر هم‌پوشانی اختیارات دفاتر و سایر نهادهای دخیل و به‌تبع آن امکان ایجاد تعارضاتی در این زمینه، با اعطای نقش پررنگ‌تر در تصمیم‌گیری‌ها و اعطای اختیارات اجرایی بیشتر، مخالف بوده‌اند.^۳

۱- بر اساس جز ج بند ۳ مصوبه وزارت مسکن و شهرسازی با عنوان «دستورالعمل سازوکار تشکیل، شرح خدمات و ضوابط ناظر بر دفاتر خدمات نوسازی محدوده‌ها و محلات بافت‌های فرسوده و سکونتگاه‌های غیررسمی، مصوب ۱۳۸۹/۰۳/۱۹: کارگزاری امور مربوط به دستگاه‌های اجرایی دخیل در قالب تسهیل امور تفویضی و یا ارجاعی از سوی دستگاه‌های مذکور از قبیل انجام صدور مراحل صدور پروانه ساختمانی، پایان کار، امور ثبتی، برقراری انشعابات جدید و نظایر آن.

۲- چه اشکالی داره وقتی می‌بینیم ساختارهایی که وجود داره به‌درستی کار نمی‌کنه؛ دفتری که داره با گروه‌های اجتماعات محلی انقدر خوب ارتباط برقرار می‌کنه و دستگاه‌های مختلف رو به چالش می‌کشه. بهش این قدرت اجرایی هم بدیم. این قدرت اجرایی، به میزانی نیست که بخواد قدرت دستگاه‌های دیگه رو کم بکنه (p۱۱).

۳- اینکه دفتر راسا قدرت داشته باشه که کاری بکنه، به زمان تلقی سازمان نوسازی هم این بود. بعد دیدیم این کار خودش تعارض منافع و چالش ایجاد می‌کنه (p۷).

● عدم انسجام و هماهنگی در نظام سیاست‌گذاری:

بر اساس بررسی و تحلیلی که بر روی قوانین صورت گرفت؛ قوانین و دستورالعمل‌های متعدد مرتبط با بازآفرینی شهری که برای نهادهای دخیل در زمینه مدیریت بازآفرینی شهری تعریف شده است؛ در مواردی با یکدیگر هم‌پوشانی دارند. به عبارت دیگر نقش و وظایف هر یک از نهادهای دخیل به صورت شفاف تعریف نشده است.^۱ عدم انعطاف‌پذیری برنامه‌های بالادستی در مواردی موجب توقف و یا عدم اجرای برنامه‌ها و طرح‌ها در سطح محلی می‌شود. موضوع بعدی در ارتباط با اسناد توسعه محله‌ای است. علی‌رغم ماهیت محلی این اسناد، شرح خدمات آن‌ها برای تمامی محلات یکسان بوده و تنوع و گوناگونی مسائل و مشکلات در این شرح خدمات مدنظر قرار نگرفته است. همچنین این اسناد از جایگاه مناسبی در سلسله‌مراتب برنامه‌های شهری برخوردار نمی‌باشند. این موضوع موجب موازی کاری‌هایی در زمینه پیشبرد برنامه و طرح‌های بازآفرینی شهری می‌باشد. همچنین تعارضات بسیاری میان نهادهای متعدد دخیل به وجود می‌آورد.

● عدم تعریف ضمانت‌های قوی اجرایی و چارچوب‌های نظارتی:

ضمانت‌های اجرایی و چارچوب نظارتی در ارتباط با قوانین متعدد بازآفرینی شهری و الزامات قانونی آن، وجود ندارد.^۲ به علاوه با توجه به اینکه دفاتر در راستای توسعه محله‌ای، طرح‌ها و برنامه‌های خود را در جلسات ستاد بازآفرینی شهری ارائه می‌دهند. این برنامه‌ها و طرح‌ها در صورت تأیید، در ستاد بازآفرینی تصویب می‌شوند. بررسی‌ها نشان می‌دهد که بسیاری از این مصوبات اجرایی به دلیل ضعیف بودن جایگاه نهاد تصویب‌کننده و عدم برخورداری از ضمانت‌های اجرایی، در عمل محقق نمی‌شوند.^۳ همچنین چارچوبی برای

۱- مشکل اینجاست هر کدام از نهادهای دخیل در زمینه بازآفرینی، بخش‌نامه و قوانین خودشان رو دارند. یعنی اون شبکه ارتباطی منسجم ساختارمند سریع واحدی که باید باشه؛ وجود نداره (p۱۱).

۲- مثلاً به مدیر شهری به کاری رو مخالفت می‌کنه و انجام نمی‌ده و یا وقتی کار از دفتر خارج می‌شه و به یه نهاد دیگه می‌رسه بسیار کند پیش میره و مسئله آینه که کسی نیست که از اون نهادها جواب بخواد (p۱۷).

۳- ضمانت اجرایی مصوبات ستاد بازآفرینی باید ارتقا پیدا بکنه، یعنی ستاد بازآفرینی در این سال‌های فعالیت خودش تصمیمات خیلی خوبی گرفته که موتور محرکش دفاتر بودن، اما این مصوبات چند درصدش محقق شده (p۱۵)؟

نظارت بر اجرای برنامه‌های بازآفرینی (مهم‌ترین آن‌ها سند ملی بازآفرینی شهری) و پایش این قوانین و دستورالعمل‌ها تعریف نشده است.^۱

مقوله دوم- میانجی‌گری میان کنشگران در سطوح مختلف

دفاتر توسعه محله‌ای شهر تهران، به‌عنوان نهادهای واسطه میان کنشگران در سطوح مختلف فعالیت می‌کنند. این مقوله دارای سه زیر مقوله «حلقه واسطه اجتماعات محلی و مدیریت شهری»، «حلقه واسطه میان نهادهای دخیل» و «چالش‌های تحقق همکاری‌های میان بخشی» که به شرح زیر می‌باشد:

۱. حلقه واسطه اجتماعات محلی و مدیریت شهری: دفاتر به تهیه گزارش از نیازها و اولویت‌های ساکنین محلی می‌پردازند. همچنین این گزارش‌ها را، از طریق جلسات، به سطوح بالای مدیریت شهری منتقل می‌کنند. به‌طور مثال این گزارش‌ها را در جلسات با ستاد بازآفرینی کلان‌شهر تهران ارائه می‌دهند. برخی از این مطالبات منجر به دریافت مصوبه می‌شود که دفاتر پیگیری این مصوبات را نیز انجام می‌دهند. دفاتر به دلیل استقرار محلی و دسترسی آسان برای ساکنین محلی، نقش مهمی در اطلاع‌رسانی به ساکنین محلی در زمینه امور اداری و فنی ایفا می‌نمایند.^۲ این استقرار محلی به‌مرور موجب افزایش میزان اعتماد ساکنین به مدیران و تیم اجرایی دفاتر شده و از این طریق به تسریع و تسهیل پیشبرد اهداف بازآفرینی محلات کمک می‌نماید. همچنین دفاتر توسعه محله‌ای به‌عنوان تسهیلگر در تدوین قراردادهای مشارکت در تجمیع میان مالکان و سازندگان به‌صورت رایگان ایفای نقش می‌نمایند. دفاتر توسعه محله‌ای علاوه بر انتقال نیازهای ساکنین محلی به نهادهای مدیریتی در بسیج ساکنین محلی در پیشبرد اهداف مدیریتی نیز ایفای نقش دارند.^۳

۱- اون سند بازآفرینی شاید نیاز داشت بعدش یک چارچوب‌هایی رو پیش‌بینی بکنه برای پایش و نظارت برنامه‌های بازآفرینی و تو این حوزه ضعیف عمل کرده (p۶).

۲- یکی از معتمدین محلی این نقش را این‌گونه توصیف کرده است: ما چون دسترسیمون به این دفاتر نزدیک هست از طریق اون‌ها کارهامون رو پیگیری می‌کنیم. اگر این‌ها نباشند ما باید وارد شهرداری و سازمان نوسازی بشیم و دسترسی‌مون به اون‌ها خیلی سخت میشه. دفتر الان رابط ما هست و ما کارمون رو داریم با اون‌ها پیش می‌بریم (p۲۰).

۳- علاوه بر اون دفتر سعی می‌کنه گروه‌های اجتماعی محلی رو در راستای اون اهداف و خواسته‌هایی که در چشم‌انداز مدنظر مدیریت شهری هست و اون برنامه‌ریزی استراتژیکی که در زمینه بازآفرینی انجام شده، هدایت بکنه (p۱۱).

۲. حلقه واسط میان نهادهای دخیل: دفاتر به‌عنوان بازوی اجرایی و فنی شهرداری در محلات فعالیت داشته و در تسهیل برقراری ارتباط میان شهرداری با سایر نهادهای دخیل نقش مهمی ایفا می‌نمایند.^۱ دفاتر همچنین با شرکت در جلسات با مسئولین سازمان نوسازی شهر تهران و مدیران و تیم اجرایی سایر دفاتر به تبادل اطلاعات و تجربیات خود می‌پردازند.

۳. چالش‌های تحقق همکاری‌های میان‌بخشی: با توجه به چالش‌هایی که در بخش چارچوب‌های قانونی به آن اشاره شد، دفاتر در این زمینه با چالش‌هایی روبه‌رو هستند. در ساختار اداری مدیریت شهر تهران، به دلیل عدم رفتار سیستماتیک مدیران شهری و فردمحوری حاکم، همکاری‌های میان دفاتر با سایر نهادها در عمل به‌درستی محقق نمی‌شود. از همین رو در برخی از موارد شهرداری‌های مناطق بر اساس اولویت‌ها و منافع خود با دفاتر همکاری کرده و نهادهای دخیل در همکاری با دفاتر از دستورالعمل‌های مصوب تمکین نمی‌نمایند. همان‌طور که بیان شد، دفاتر توسعه محله‌ای شهر تهران در ساختار اداری مدیریت شهری از جایگاه مشخص و محکمی برخوردار نمی‌باشند. به همین دلیل بیش از هر نهاد دیگری تحت تأثیر تغییر دوره‌های مدیریتی و رویکردها قرار دارند. گاهی این موضوع سبب می‌شود که دفاتر از اهداف اصلی خود (توسعه محله در تمام ابعاد بازآفرینی) فاصله گرفته و بر موضوعی خاص متمرکز شوند. به‌طور ویژه، این تغییر رویکردها در دوره اخیر مدیریت شهری به‌گونه‌ای بوده که جایگاه دفاتر به‌عنوان نهادی در خدمت پیشبرد نوسازی کالبدی محلات و انجام اموری نظیر تدوین قراردادهای مشارکت در ساخت و مواردی از این دست، تقلیل یافته است. به‌علاوه تعداد جلسات برگزار شده میان مدیران دفاتر و مسئولان سازمان نوسازی و با ستادهای بازآفرینی و به‌طور کلی فعالیت ستادهای بازآفرینی به‌صورت چشم‌گیری کاهش یافته است.

۱- به نسبت مشکلاتی که وجود دارد ما با ۲۴ تا دستگاه خدمات رسان که هست ذیل کمیته زیرساخت و خدمات وارد مذاکره می‌شیم. لیستی از مسائل و مشکلات و پیشنهاداتمون رو تهیه می‌کنیم. پیشنهادمون رو ارائه میدیم و پیشنهاداتمون هم باید در یک قالبی باشه که هم منافع مردم دیده بشه هم منافع مالک زمین دیده بشه و غیره (p۱۷).

مقوله سوم - تسهیل شیوه‌های مشارکت ساکنین محلی

دفاتر توسعه، به عنوان خرد مقیاس‌ترین نهاد در بستر مدیریت بازآفرینی شهر تهران و به دلیل نزدیکی به اجتماعات محلی، بهترین درجه برای اعمال نظرات و نیازهای ساکنین محلی می‌باشند. این مقوله دارای دو زیر مقوله «تسهیل برنامه‌ریزی با مشارکت مردم» و «چالش‌های دفاتر در زمینه تسهیل مشارکت مردمی» است.

۱. تسهیل برنامه‌ریزی با مشارکت مردم: دفاتر از طریق پایش پلاک به پلاک، توزیع پرسشنامه و یا از طریق برگزاری جلسات با ساکنین در سطح محله ارتباط برقرار نموده و نظرسنجی‌هایی در ارتباط با برنامه‌های بازآفرینی در سطح محلی انجام می‌دهند. این امر گاهی از طریق معتمدین محلی و سایر نهادهای مردم‌نهاد اتفاق می‌افتد. بخشی از این مشارکت نیز با مراجعه مستقیم ساکنین به دفاتر یا ارتباط‌های تلفنی صورت می‌گیرد. ارتباطات صورت گرفته و حضور مستمر تیم اجرایی دفاتر در محله با گذشت زمان موجب جلب اعتماد ساکنین محلی و کمک به تحقق برنامه‌ریزی با مشارکت ساکنین می‌شود.

۲. چالش‌های دفاتر در زمینه تسهیل مشارکت مردمی: دفاتر توسعه محله‌ای در این مسیر با چالش‌هایی نظیر ضعف مشارکت‌پذیری سیستم مدیریت شهری، روبه‌رو هستند. این دفاتر با بهره‌گیری از مشارکت و نظر ساکنین محلی، گزارش‌هایی در ارتباط با نیازها و اولویت‌های محله تهیه و در جلسات گوناگون با نهادهای بالادستی (نظیر جلسه با سازمان‌نوسازی و جلسات ستاد بازآفرینی) ارائه می‌دهند اما نظرات و اولویت‌های ارائه شده در سطوح بالاتر مورد توجه قرار ننگرفته^۱ و همچنان سیاست‌گذاری‌ها غالباً با دیدگاه متمرکز و رویکرد بالا به پایین اعمال می‌شود^۲. همچنین سیاست‌گذاری‌های کلان بر تسهیل مشارکت ساکنین در زمینه ایفای نقش دفاتر تأثیر بسزایی دارند^۳.

۱- در واقع یک جور سنت در مدیریت شهری ما شده که هر تیمی میاد میگه بیایم به پروژه بزرگ اجرا کنیم کمتر پیش میاد با نیازهای ضروری مردم نیازهای روزمره مردم منبع برنامه‌ریزی باشه (p۱۷).

۲- دفتر میاد به سری کنشگرانی رو (مردم و نهادهای محلی) وارد به پروسه‌ای می‌کنه و نظر می‌خواد و اونا هم میان کمک می‌کنن و بعد از نظرسنجی دیگه حذف میشن و نظراتشون اعمال نمیشه؛ چون تو ساختار مدیریت شهری ما جایگاهی براشون تعریف نشده (p۱۸).

۳- به تائیمی بسته‌های تشویقی خوبی وجود داشت که دفاتر خیلی جایگاه خوبی پیدا کرده بودند. خود مردم به‌صورت خودجوش می‌اومدن در کنارش خب دفاتر کارهایی که باید به‌صورت ثابت انجام می‌دادند رو انجام می‌دادند ولی در سال‌های اخیر این مشوق‌ها کاهش پیدا کرده (p۱۷).

مقاله چهارم- زمینه محوری در پیشبرد اهداف بازآفرینی شهری

زمینه محوری از طرفی شامل شناسایی نقاط ضعف و قوت محله و فرصت‌ها و تهدیدهای موجود بوده؛ از طرفی دیگر، شناخت کنشگران و ذی‌نفوذان مختلف و تحلیل نقش هر یک از آن‌ها در پیشبرد برنامه‌ها و طرح‌های بازآفرینی را شامل می‌شود. از این‌رو این مقوله شامل سه زیر مقوله «شناخت محله و ویژگی‌های خاص آن»، «بهره‌گیری از دانش محلی در پیشبرد برنامه‌ها» و «چالش استقرار دفاتر در سطح فرامحلی» است.

۱. شناخت محله و ویژگی‌های خاص آن: همان‌طور که ذکر شد دفاتر در نزدیک‌ترین سطح به اجتماعات محلی قرار دارند و با به دست آوردن شناخت از محله، کنشگران محلی و نقش آن‌ها، از تمام ویژگی و ظرفیت‌های خاص محلی آگاه هستند^۱. بررسی‌ها نشان می‌دهد که حتی در محلات مجاور، ویژگی‌های متفاوت اجتماعی، فرهنگی، کالبدی و غیره وجود دارد.

۲. بهره‌گیری از دانش محلی و اولویت‌بندی در پیشبرد برنامه‌ها: دفاتر، این دانش محلی را از راه‌های گوناگون (مهم‌ترین آن جلسات دفاتر در ستادهای بازآفرینی) به سطوح بالاتر مدیریت شهری انتقال می‌دهند. در برخی موارد دانش منتقل شده موجب تصویب و اجرای طرح‌هایی در سطح محلات با بیشترین بازده اقتصادی و فرهنگی-اجتماعی شده است^۲.

۳. چالش استقرار دفاتر در سطح فرامحلی: برخی از دفاتر به‌طور هم‌زمان به‌عنوان دفتر توسعه محله‌ای در چند محله مجاور و یا در سطح مناطق فعالیت می‌نمایند^۳. از این‌رو استقرار این دفاتر در سطحی فراتر از محله، با ماهیت و اهداف آن‌ها در تناقض بوده و به‌عنوان یک چالش مطرح است.

۱- شرایطی که دفتر فعالیت می‌کند یعنی محله‌ای که دفتر در آن کار می‌کند؛ ویژگی‌های مختلفی ممکنه نسبت به محله مجاور داشته باشد. برای همین بعضی فعالیت‌ها اونجا پررنگ‌تر هستند؛ به‌طور مثال فعالیت‌ها در منطقه ۱۸ معطوف به اعطای سند رسمی است (p۸).

۲- هرچقدر مسئله‌ای تعداد بیشتری از جامعه محلی رو درگیر بکند ما به‌عنوان دفتر توسعه محله اون رو در اولویت قرار می‌دیم (p۱۱).

۳- الان مثلاً ما توی موقعیت خودمون دو تا محله داریم کن و حصارک، این دو تا هر جفتش بافت فرسوده‌اند؛ هر جفت محله‌ها مون فاقد سند اما رویکرد خود مردم محله توی این دو تا محله کاملاً با هم متفاوت (p۱۳).

مقوله پنجم- توانمندسازی اجتماعات محلی و آموزش و اطلاع‌رسانی

توانمندسازی ساکنین محلی در بستر فعلی مدیریت شهری، شامل دو زیر مقوله «آموزش و آگاهی‌بخشی» و «بهبود شرایط اقتصادی در سطح محله» است.

۱. آموزش و آگاهی‌بخشی: آموزش و اطلاع‌رسانی به مردم در ابعاد مختلف مسائل فنی و ضوابط ساخت‌وساز^۱، طرح‌ها و برنامه‌های بازآفرینی شهری و مشوق‌های نوسازی و آگاهی‌بخشی به ساکنین در ارتباط با ساختار اداری و مسیر اداری پیشبرد امور مرتبط با نوسازی و بازآفرینی شهری^۲، صورت می‌گیرد.

۲. بهبود شرایط اقتصادی در سطح محله: در دوره‌های پیشین مدیریت شهری، دفاتر توسعه محله‌ای در مواردی در توانمندسازی اقتصادی محلات از طریق اجرای طرح‌های بازآفرینی در مقیاس محلی، ایفای نقش نموده‌اند.^۳

مقوله ششم- رهبری سیاسی

چگونگی عملکرد دفاتر توسعه و تیم اجرایی آن‌ها نقش مهمی در پیشبرد برنامه‌ها و اهداف بازآفرینی دارد.^۴ این موضوع شامل زیر مقوله «تیین جایگاه و افزایش مشروعیت دفاتر نزد کنشگران» است.

۱- دانش معماری و شهرسازی توی عوام کم هست. دوست دارند کار خوب انجام بدن ولی وقتی یک تیم تخصصی در کنارشون نباشه این‌ها میرن از یک پیمانکاری که به فکر جیب خودش مشورت‌های اشتباه می‌گیرند و دخل و تصرف‌های اشتباهی توی کار می‌کنند (p۱۹).

۲- دفاتر با قوانین و ضوابطی که هی آپدیت می‌شه آشنا هستند و با سازمان‌ها هم ارتباط دارند و در حال حاضر اگر نباشند ما (ساکنین محلی) دچار خلأ می‌شیم تا زمانی که زیرساخت‌های فنی و دانشی شکل بگیره و ما بتونیم به عنوان معتمدین محله، خودمون کارارو پیش ببریم (p۲۰).

۳- مثلاً توی منطقه ۱۶ یک قسمتی هست که بهش میگن باغ زیتون که یکی از مشکلات شهرداری اصلاً نگهداری از این بود. دفتر رفت با ساکنین و با شهرداری صحبت کرد؛ گفت آقا باغ زیتون بزاریم در اختیار محلی‌ها. الان اینا هم به باغ می‌رسن، هم امنیتشون دارن و هم از محصولش استفاده می‌کنند. به علاوه هزینه‌های شهرداری رو هم کاهش دادند (p۷).

۴- مثل بقیه امور که مبتنی بر شخصه دفتر هم مبتنی بر مدیر دفتر هست یعنی ممکنه که به نفر این شرح خدمات رو خیلی خلاقانه جلو برده باشه با مشارکت جامعه محلی یکی نه این کار رو نکرده (p۲).

۱. تبیین جایگاه و افزایش مشروعیت دفاتر نزد کنشگران: عملکرد مدیر دفتر و تیم اجرایی آن نقش مهمی در شناخته شدن دفتر و مشروعیت آن نزد نهادهای مختلف مانند شهرداری منطقه و مردم محلی دارند. برخی امور با ریزنی و کیفیت ارتباط مدیران دفاتر با سایر نهادها پیش می‌رود^۱. مدیران و تیم دفاتر با برقراری ارتباط با ساکنین محلی و پیاده‌سازی پروژه‌های الگو، در ترغیب ساکنین به امر بازآفرینی نقش مهمی ایفا می‌کنند^۲. برخی از مدیران دفاتر با برقراری ارتباط صمیمانه و همدلانه با ساکنین محلی در تسریع و تسهیل پیشبرد اهداف بازآفرینی شهری نقش بسیار مهمی دارند^۳.

نتیجه‌گیری

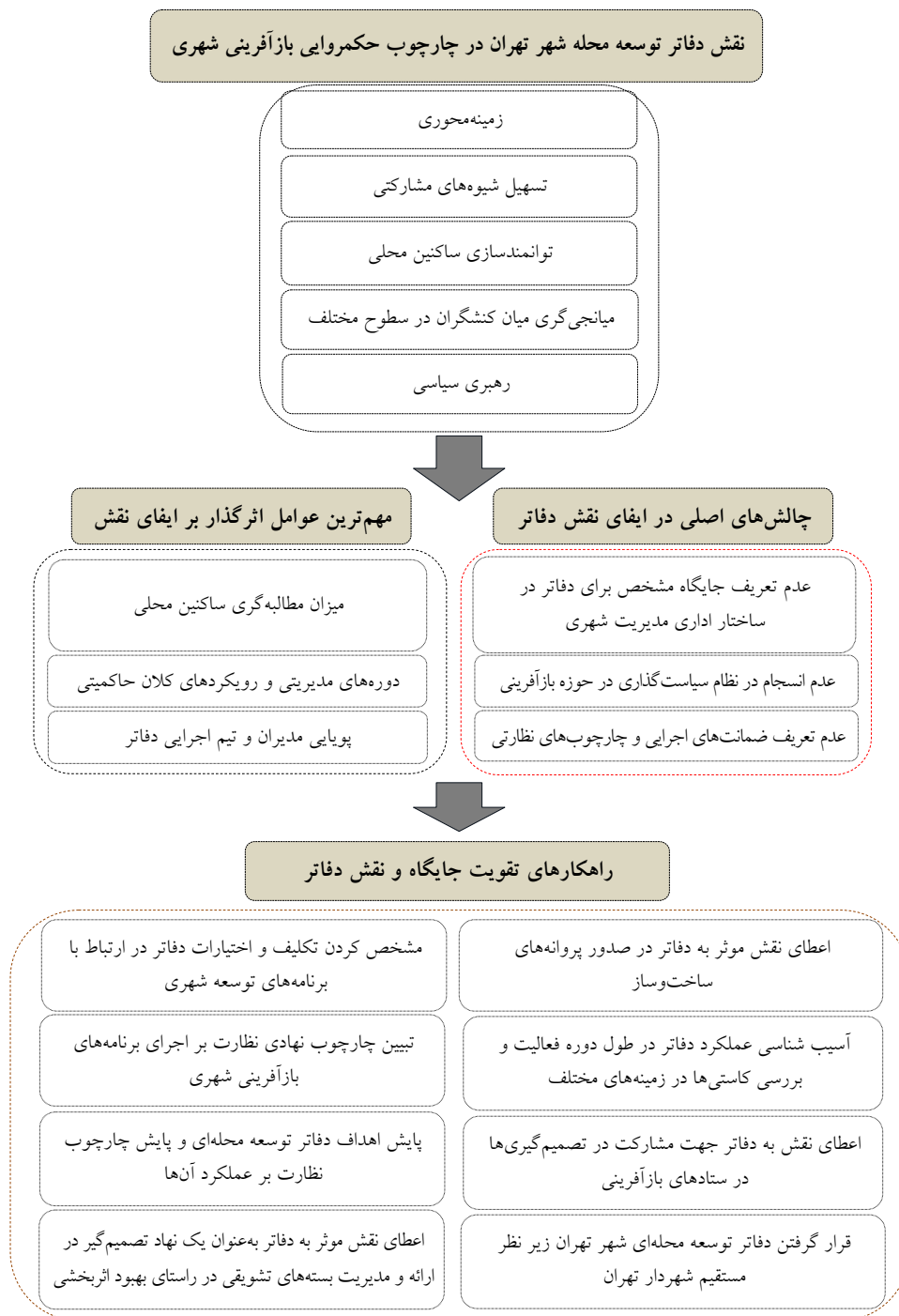
نتایج پژوهش بیانگر آن است که در ارتباط با ایفای نقش دفاتر توسعه محله‌ای شهر تهران در چارچوب حکمروایی بازآفرینی شهری، این دفاتر در زمینه میانجی‌گری میان کنشگران در سطوح مختلف، تسهیل شیوه‌های مشارکت برای ساکنین محلی و توانمندسازی آن‌ها، پیشبرد برنامه‌های بازآفرینی بر اساس ویژگی‌ها و ظرفیت‌های محلی ایفای نقش می‌نمایند. همچنین مدیران دفاتر می‌توانند به‌عنوان یک رهبر سیاسی در پیشبرد امور ایفای نقش نمایند. این دفاتر دارای پشتوانه‌های قانونی در راستای ایفای نقش و ظرفیت‌های قانونی جهت گسترش فعالیت‌های خود می‌باشند. همچنین ساختار اداری مدیریت شهری شهر تهران در قوانین، ساختاری شبکه‌ای با رویکردی پایین به بالا تعریف شده است. با این حال، دفاتر در اجرای این قوانین به دلیل عدم برخورداری از جایگاه مشخص و تعریف شده در

۱- در مواقعی دفاتر اقداماتی انجام دادند که در نگاه مدیران شهری اقدامات بزرگی بوده به خاطر همین الان حساب می‌کنند روی این دفاتر (p۱۶).

۲- دفتر توسعه محله‌ای اگر بخواد توی همین چارچوب موجود هم می‌تونه کارش رو به نحو احسن انجام بده ولی بستگی به میزان دلسوزی افراد داره که تا چه میزان بخوان برای کاری که دارند انجام میدن؛ ارزش قائل بشن. مثلاً شهردار یه منطقه دلش نسوزه هیچ گامی برنمی‌داره، شهردار هم می‌تونه بگه که آقا دست من بسته است اما شاید یک سری ریزنی‌ها و اقدامات بتونه انجام بده (p۱۵).

۳- برگرفته از مشاهدات عینی، در زمان حضور در دفاتر توسعه محلی مختلف برای انجام مصاحبه.

شکل ۲. نتیجه‌گیری پژوهش



ساختار اداری مدیریت بازآفرینی شهر تهران، عدم انسجام در نظام سیاست‌گذاری در زمینه بازآفرینی شهری و عدم تعریف ضمانت‌های اجرایی قوی و چارچوب‌های نظارتی، با چالش‌هایی در راستای ایفای نقش خود مواجه هستند. این چالش‌ها موجب بروز چالش‌های خردتری نظیر رویه‌های نادرست عملکردی در ساختار اداری مدیریت شهری، گردیده است. شکل ۲، نتایج پژوهش را در قالب نقش دفاتر توسعه محله‌ای شهر تهران در چارچوب حکمروایی بازآفرینی شهری، مهم‌ترین عوامل تأثیرگذار بر این ایفای نقش و راهکارهای تقویت نقش و جایگاه دفاتر بر اساس نظرات مشارکت‌کنندگان در پژوهش و متناظر با هریک از چالش‌های شناسایی‌شده در این زمینه را نمایش می‌دهد. در ادامه توضیحاتی در این باره ارائه شده است.

با توجه به چالش‌های موجود، سه عامل مهم در چگونگی عملکرد دفاتر توسعه محله‌ای شهر تهران در راستای ایفای نقش در چارچوب‌های موجود و در زمینه حکمروایی به شرح زیر است. اول، سیاست‌های کلان کشور و دوره‌های مدیریتی گوناگون، به‌طور کلی این مورد بر چگونگی ایفای نقش دفاتر توسعه محله‌ای شهر تهران بسیار اثرگذار می‌باشند. بدیهی است که در دوره‌های مدیریتی مختلف اولویت‌هایی برای همه دستگاه‌ها و نهادها تعریف شود اما در بستر فعلی مدیریت شهری و دوره اخیر مدیریتی سازمان‌نوسازی و شهرداری تهران، تأکید بر موضوع مسکن باعث شده است که دفاتر از اهداف اصلی خود که تحقق توسعه محله‌ای بوده و ابعاد گسترده‌ای دارد دور بمانند. در این دوره تمرکز دفاتر بر موضوع مسکن و قراردادهای مشارکت در تجمیع به محور اصلی فعالیت‌های دفاتر تبدیل شده و در عمل منجر به عقب‌گرد دفاتر از مفهوم توسعه محله‌ای به ارائه خدمات‌نوسازی گردیده است. دوم، میزان مطالبه‌گری ساکنین محلی و بالا بودن آگاهی‌های اجتماعی آن‌ها، این مورد به تسهیل فعالیت دفاتر و پیشبرد اهداف بازآفرینی کمک می‌نماید. بررسی‌ها نشان می‌دهد که در شرایط یکسان و برابر، مطالبه‌گری مردم و آگاهی اجتماعی آنان عاملی مؤثر در تحقق اهداف بازآفرینی شهری به‌وسیله دفاتر توسعه محلی است. سوم، پویایی مدیران و تیم اجرایی دفاتر است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که یک

مدیر پویا و یک تیم اجرایی قوی می‌تواند در چارچوب‌های موجود و با وجود چالش‌های موجود، عملکرد بهتری نسبت به سایرین داشته باشد.

لذا دلایل عدم تحقق قوانین در زمینه بازآفرینی شهری و چرایی وجود چالش‌ها در اجرای این قوانین، پرسشی کلیدی بوده که می‌تواند زمینه‌ای برای انجام پژوهش‌های آتی در این حوزه باشد. به‌ویژه، امکان‌سنجی، چالش‌ها و دستاوردهای مرتبط با هر یک از راهکارهای ارائه شده در این پژوهش در جهت تقویت نقش دفاتر توسعه محله‌ای در شهر تهران در چارچوب حکمروایی بازآفرینی شهری، می‌تواند موضوع مناسبی برای پژوهش‌های آتی باشد.

تعارض منافع

نویسندگان این مقاله اعلام می‌دارند که هیچ‌گونه تعارض منافی در ارتباط با این مطالعه وجود ندارد.

Orcid

Mohadese Zolfaghari

Haniyeh Houdsony



<https://orcid.org/0009-0006-4539-9117>



<https://orcid.org/0000-0002-7407-3937>

منابع

- بهزادی، سجاد، جلیلی صدرآباد، سمانه (۱۴۰۲). بررسی نقش دفاتر تسهیلگری و توسعه محلی در توانمندسازی محدوده‌های هدف توسعه (نمونه مطالعاتی: محله ناصرخسرو اصفهان). جغرافیا و توسعه فضای شهری، ۱۰(۱)، ۱۵۷-۱۷۴.
- پوراحمد، احمد، زیاری، کرامت اله، و حمیدی، اکبر. (۱۳۹۴). سنجش کارکرد دفاتر تسهیلگری در نوسازی بافت‌های فرسوده شهری (مطالعه موردی: ناحیه ۴ منطقه ۱۱ شهر تهران). جغرافیایی سرزمین، ۱۲(۴۷)، ۴۹-۶۳.
- حاجی‌علی‌اکبری، کاوه، شفیع، فاطمی، لیلوی، فراش‌خیابانی و جودی، پویا. (۱۳۹۷). توسعه محلی چارچوبی برای محله‌های ناکارآمد شهر تهران. تهران: مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
- حاجی‌علی‌اکبری، کاوه، خلیجی، علم‌زاده، میرزا قوم و ودودی، سیما. (۱۳۹۶). تسهیلگری در تهران: تجربه راه‌اندازی دفاتر تسهیلگری برای نوسازی بافت‌های فرسوده شهر تهران (۹۲-۱۳۸۶). تهران: وزارت مسکن و شهرسازی سازمان عمران و بهسازی شهری.
- حقیقت‌نایینی، غلامرضا، هودسنی، هانیه، اشرفی، مهناز و گلزاری، نعیمه. (۱۴۰۱). شناسایی و ظرفیت‌سنجی کنشگران مدیریت نوسازی و بازآفرینی شهری در سطح ملی و محلی (کلان‌شهر تهران) و تحلیل شبکه ارتباطی آن‌ها. نامه معماری و شهرسازی، ۱۴(۳۵)، ۵-۲۶.
- دانشگاه تربیت مدرس. (۱۳۹۵). ماهیت، ظرفیت و آینده دفاتر محلی نوسازی (آسیب‌شناسی و ارائه راهکار)، (طرح پژوهشی با کد: ۱۰۶۳). تهران: مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
- رسولی، محمد، احد نژاد، محسن و حیدری، محمدتقی. (۱۴۰۰). تحلیل اهمیت- عملکرد عوامل کلیدی موفقیت در بازآفرینی بافت‌های ناکارآمد شهری با تأکید بر ذینفعان (مطالعه موردی: شهر زنجان). فصلنامه برنامه‌ریزی توسعه شهری و منطقه‌ای، ۶(۱۶)، ۱۴۹-۱۷۸.
- سازمان نوسازی شهر تهران. (۱۴۰۱). نوسازی از خانه تا شهر- اقدامات سازمان نوسازی شهر تهران (۱۴۰۰-۱۳۹۷).
- صبور جنتی، منا و قلندریان، ایمان. (۱۴۰۱). اکوتوریسم شهری توانمند ساز؛ رویکردی نوین در توسعه جوامع محلی. فصلنامه برنامه‌ریزی توسعه شهری و منطقه‌ای، ۷(۲۳)، ۸۷-۱۲۰.

- ظفردار، الناز. (۱۴۰۱). صدسال نوسازی در شهر تهران. تهران: مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
- قاسمی نژاد، ابوذر، شبستر، محسن و اسماعیل‌زاده، علی‌اصغر. (۱۴۰۲). تنگناهای توسعه اجتماعی در بین حاشیه‌نشینان (مطالعه داده بنیاد شرایط علی و زمینه‌ای در بین حاشیه‌نشینان پاکدشت و قیام دشت). فصلنامه برنامه‌ریزی توسعه شهری و منطقه‌ای، ۸(۲۷)، ۲۰۳-۲۴۷.
- گودرزی، غزاله، زیویار پرده‌ای، پروانه و استعلاجی، علیرضا. (۱۳۹۹). طراحی الگوی کلان‌فرایند مدیریت بافت‌های فرسوده شهری با رویکرد حکمروایی. فصلنامه برنامه‌ریزی توسعه شهری و منطقه‌ای، ۵(۱۳)، ۱۳۹-۱۶۸.
- محمدی، کاوه، رضویان، محمدتقی، و صراف، مظفر. (۱۳۹۲). نقش دفاتر تسهیلگری در سرعت بخشی به شهرسازی مشارکتی در بافت‌های فرسوده شهری (مورد پژوهی: منطقه ۹ شهرداری تهران). برنامه‌ریزی منطقه‌ای، ۳(۱۱)، ۴۳-۵۴.
- هودسنی، هانیه. (۱۳۹۴). مدیریت بازآفرینی شهری با تأکید بر فرآیندهای حکمروایی محلی نمونه موردی: شهر تهران. پایان‌نامه دکتری تخصصی رشته شهرسازی، دانشگاه تربیت مدرس.

- Ahluwalia, I. J. (2019). Urban governance in India. *Journal of Urban Affairs*, 41(1), 83-102.
- Alves, S., & Branco, R. (2017). Models of urban rehabilitation under neoliberalism and austerity: the case of Porto. Lisboa, Universidade de Lisboa.
- Ammann, C., & Förster, T. (2018). African cities and the development conundrum. Netherlands: Brill.
- An, H., Song, A., Park, H.-y., & Kim, M. (2018). A study on urban regeneration policy change in Korea. *International Planning History Society Proceedings*, 18(1), 961-970.
- Bayraktar, S. U., & Massicard, É. (2012). Decentralisation in Turkey. Turkey: Agence Française de Développement.
- Behzadi, S., & Jalili Sadrabad, S. (2023). Investigating the role of facilitation offices and local development in empowering target development areas (Case study: Naserkhosrow neighborhood of Isfahan). *Geography and Urban Space Development*, 10(1), 157-174. [In Persian]

- Boyle, L., Michell, K., & Viruly, F. (2018). A critique of the application of neighborhood sustainability assessment tools in urban regeneration. *Sustainability*, 10(4), 1005.
- Carley, M. (2000). *Urban regeneration through partnership: A study in nine urban regions in England, Scotland and Wales*. Bristol: Policy Press.
- Davies, J. S. (2002). The governance of urban regeneration: a critique of the 'governing without government' thesis. *Public administration*, 80(2), 301-322.
- Donaldson, R., & Du Plessis, D. (2013). The urban renewal programme as an area-based approach to renew townships: The experience from Khayelitsha's Central Business District, Cape Town. *Habitat International*, 39, 295-301.
- Friedmann, J. (1993). Toward a non-Euclidian mode of planning. *Journal of the American planning Association*, 59(4), 482-485.
- Goudarzi, G., Ziviyar Pardei, P., & Estelaji, A. (2020). A framework of urban regeneration management process based on urban regeneration governance approach. *Quarterly Journal of Urban and Regional Development Planning*, 5(13), 139-168. [In Persian]
- Haghighat Naeini, Gh., Houdsony, H., Ashrafi, M., and Golzari, N. (2022). Identification and Capacity Assessment of Managerial Actors of Urban Regeneration and Renewal Management at National and Local Levels (City of Tehran) and Analysis of Their Correlation Network. *Architecture and Urban Planning Letter*, 14(35), 5-26. [In Persian]
- Hajialiakbari, K., Khaliji, A., Elmszadeh, M., & Vodoudi, S. (2017). Facilitating in Tehran: The Experience of Establishing Facilitation Offices for the Renewal of Dilapidated Areas in Tehran (2007-2018). Tehran: Ministry of Roads and Urban Development. [In Persian]
- Hajialiakbari, K., Shafiei, A., Fatemi, M., Lailavi, F., Farash-Khiabani, M., and Joodi, P. (2018). *Neighborhood Development: A Framework for Inefficient Neighborhoods in Tehran*. Tehran: Tehran Urban Research and Planning Center. [In Persian]
- Houdsony, H. (2015). *Urban regeneration management with particular reference on local governance. A thesis for the degree of Doctor of Urban Planning*, Tarbiat Modares University. [In Persian]
- Jones, P., & Evans, J. (2006). Urban regeneration, governance and the state: Exploring notions of distance and proximity. *Urban Studies*, 43(9), 1491-1509.
- Jurlina Alibegović, D., & Slijepčević, S. (2018). Attitudes towards citizen participation in the local decision-making process: A comparative analysis. *Društvena istraživanja: časopis za opća društvena pitanja*, 27(1).

- Kampelmann, S., Van Hollebeke, S., & Vandergert, P. (2016). Stuck in the middle with you: The role of bridging organisations in urban regeneration. *Ecological Economics*, 129, 82-93.
- Kim, K., Križnik, B., & Kamvasinou, K. (2021). Between the state and citizens: Changing governance of intermediary organisations for inclusive and sustainable urban regeneration in Seoul. *Land Use Policy*, 105, 105433.
- Kuyucu, T. (2018). Politics of urban regeneration in Turkey: Possibilities and limits of municipal regeneration initiatives in a highly centralized country. *Urban Geography*, 39(8), 1152-1176.
- Kuyucu, T. (2022). The great failure: The roles of institutional conflict and social movements in the failure of regeneration initiatives in Istanbul. *Urban Affairs Review*, 58(1), 129-163.
- Mohammadi, K., Razavian, M. T., & Sarrafi, M. (2013). The role of facilitation offices in accelerating participatory urban planning in worn-out urban fabrics (Case study: District 9 of Tehran Municipality). *Regional Planning*, 3(11), 43-54. [In Persian]
- Neto, L., Pinto, N., & Burns, M. (2014). Evaluating the impacts of urban regeneration companies in Portugal: The case of Porto. *Planning Practice & Research*, 29(5), 525-542.
- OECD. (2019). *The Governance of Land Use in Korea Urban Regeneratio*. OECD Publishing.
- Perić, A. (2015). The role of local governance in the process of brownfield regeneration: European planning practice. *SAJ-Serbian Architectural Journal*, 7(3), 263-284.
- Pierre, J. (1999). Models of urban governance: The institutional dimension of urban politics. *Urban affairs review*, 34(3), 372-396.
- Pourahmad, A., Ziari, K., & Hamidi, A. (2015). Evaluating the performance of facilitation offices in the renovation of urban worn-out textures (Case study: District 4 of Region 11 in Tehran). *Geographical Land*, 12(47), 49-63. [In Persian]
- Qaseminejad, A., Shabestar, M., & Esmailzadeh, A. (2023). The bottlenecks of social development among the marginalized residents: An empirical analysis of the causal and background conditions among marginalized residents in Pak-Dasht and Qiyam-Dasht (A data-based study). *Quarterly Journal of Urban and Regional Development Planning*, 8(27), 203-247. [In Persian]
- Rasoli, M., Ahdinejad, M., & Heydari, M. (2021). Significance analysis - The performance of key success factors in regenerating worn-out urban textures

- (Case study: Zanzan city). Quarterly Journal of Urban and Regional Development Planning, 6(16), 149–178. [In Persian]
- Roberts, P., Granger, R., & Sykes, H. (2016a). Urban regeneration.
 - Roengtam, S. (2020). Public office and people co-administration in local development planning. *Utopia y praxis latinoamericana*, 25(6), 154-166.
 - Sabourjanati, M., & Ghalandarian, I. (2023). Empowering urban ecotourism: A new approach to local communities' empowerment. Quarterly Journal of Urban and Regional Development Planning, 7(23), 87–120. [In Persian]
 - Santos, Á., & Branco-Teixeira, M. (2016). Reabilitação urbana: novo paradigma das políticas urbanas na cidade do Porto. *A Obra Nasce*, (11), 87-106.
 - Seo, B. K., & Joo, Y.-M. (2019). Innovation or episodes? Multi-scalar analysis of governance change in urban regeneration policy in South Korea. *Cities*, 92, 27-35.
 - Steiner, A. A., & Farmer, J. (2018). Engage, participate, empower: Modelling power transfer in disadvantaged rural communities. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 36(1), 118-138.
 - Tarbiat Modares University. (2016). Nature, Capacity and Future of Local Renovation Offices. (Research Project No. 1063). Tehran: Tehran Urban Research & Planning Center. [In Persian]
 - Theresia, A., Andini, K. S., Nugraha, P. G., & Mardikanto, T. (2014). Pembangunan berbasis masyarakat: acuan bagi praktisi, akademisi, dan pemerhati pengembangan masyarakat: Penerbit Alfabeta.
 - Urban Renewal Organization of Tehran .(2022). Renewal from Home to City (Actions of the Urban Renewal Organization of Tehran 2017-2020). Tehran: Tehran Urban Research & Planning Center. [In Persian]
 - Van den Broeck, P. (2018). Stadt-und Raumentwicklung Belgien. Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft.
 - Wong, S. W., Chen, X., Tang, B.-s., & Liu, J. (2024). Neoliberal state intervention and the power of community in urban regeneration: An empirical study of three village redevelopment projects in Guangzhou, China. *Journal of Planning Education and Research*, 44(2), 619-631.
 - Xie, F., Liu, G., & Zhuang, T. (2021). A comprehensive review of urban regeneration governance for developing appropriate governance arrangements. *Land*, 10(5), 545.
 - Yang, J., Yang, L., & Ma, H. (2022). Community participation strategy for sustainable urban regeneration in Xiamen, China. *Land*, 11(5), 600.
 - Ye, L., Peng, X., Aniche, L. Q., Scholten, P. H., & Ensenado, E. M. (2021). Urban renewal as policy innovation in China: From growth stimulation to

- sustainable development. *Public Administration and Development*, 41(1), 23-33.
- Zafardar, A. (2022). One hundred years of urban renewal in Tehran [Sad sal-e nosazi dar shahr-e Tehran]. Tehran: Tehran Urban Research & Planning Center. [In Persian]
 - Zhang, W., Zhang, X., & Wu, G. (2021). The network governance of urban renewal: A comparative analysis of two cities in China. *Land Use Policy*, 106, 105448.
 - Zhang, Y., Kang, S., & Koo, J.-H. (2021). Perception difference and conflicts of stakeholders in the urban regeneration project: a case study of Nanluoguxiang. *Sustainability*, 13(5), 2904.
 - Zhao, N., Liu, Y., & Wang, J. (2021). Network governance and the evolving urban regeneration policymaking in China: a case study of insurgent practices in enninglu redevelopment project. *Sustainability*, 13(4), 2280.

استناد به این مقاله: ذوالفقاری، محدثه سادات و هودستی، هانیه. (۱۴۰۴). تحلیل نقش دفاتر توسعه محله‌ای شهر تهران در چارچوب حکمروایی بازآفرینی شهری، فصلنامه برنامه‌ریزی توسعه شهری و منطقه‌ای، ۱۰(۳۳)، ۱۷۷-۲۱۵.



Urban and Regional Development Planning is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.