

تاریخ دریافت : ۹۶/۰۴/۱۰

تاریخ پذیرش : ۹۶/۰۵/۱۶

ترجمه انگلیسی این مقاله نیز تحت عنوان :
Governance of distressed areas regeneration program of
Tehran with network approach
در همین شماره مجله به چاپ رسیده است.

حاکمیت برنامه بازآفرینی بافت ناکارآمد شهر تهران با رویکرد شبکه

امیرحسین محبی فر*

محمد حسین صبحیه**

مجتبی رفیعیان***

یحیی حساس یگانه****

شعبان الهی*****

چکیده

مبحث بافت‌های ناکارآمد و توجه به بهبود فضای زیستی در نواحی فرسوده شهری یکی از مباحث پیچیده و چندوجهی در حوزه شهرسازی و مدیریت شهری به شمار می‌رود. نظر به اهمیت بازآفرینی بافت ناکارآمد شهری تاکنون قوانین و مصوبه‌های زیادی سعی در ایجاد شرایط و تسهیل امور مربوط به آن داشته‌اند، اما با این وجود به نظر می‌رسد پیشرفت چندانی در این حوزه صورت نگرفته است. یکی از دلایل قابل ذکر، ماهیت چند تخصصی و متنوع پروژه‌ها همراه با حضور ذی‌نفعان متعدد از نهادهای خصوصی و عمومی در حوزه بازآفرینی بافت ناکارآمد است که هماهنگی و هم‌راستایی عملکرد این ذی‌نفعان موجب پیچیدگی فرایند بازآفرینی می‌شود. در واقع می‌توان گفت که بازآفرینی بافت ناکارآمد شهری دارای خصوصیات یک طرح^۱ است که شبکه‌ای از ذی‌نفعان در اجرا و پیش برد اهداف آن دخیل هستند و مطابق مطالعات پیشین یکی از مهم‌ترین عوامل در پیش برد این طرح‌ها مسئله حاکمیت ذی‌نفعان آن است. لذا شناخت حاکمیت این شبکه و نقد آن می‌تواند در موفقیت این طرح‌ها تأثیرگذار باشد. به این منظور، این مقاله با استفاده از روش گروه‌های کانونی میزان تعامل بین هر دو ذی‌نفع شناسایی شده را کمی‌سازی می‌کند و سپس با استفاده از روش تحلیل شبکه اجتماعی که ابزاری قدرتمند برای شناسایی و تحلیل ابعاد مختلف شبکه‌ها محسوب می‌شود، شبکه قدرت حاکم بر سازمان‌ها و نهادهای مرتبط با برنامه بازآفرینی شهر تهران را به منظور بررسی میزان تعامل که یکی از مهم‌ترین ملزومات حاکمیت این شبکه‌هاست، مورد بررسی قرار می‌دهد. در انتها با تمرکز بر ادبیات موضوع و تطبیق نتایج حاصل از تحلیل شبکه اجتماعی با شرایط مطلوب، ضعف‌های وضع موجود را بررسی و رویکرد مناسب حاکمیت را پیشنهاد می‌کند.

واژگان کلیدی

بازآفرینی بافت ناکارآمد شهری، تحلیل شبکه اجتماعی، تعامل، حاکمیت شبکه‌ای.

*. پژوهشگر دکتری مدیریت پروژه و ساخت، دانشکده هنر و معماری، دانشگاه تربیت مدرس
a.mohebifar@modares.ac.ir

** دکتری شهرسازی. استادیار گروه مدیریت ساخت، دانشکده هنر و معماری، دانشگاه تربیت مدرس. نویسنده مسئول ۸۲۸۸۳۷۴۰
sobhiyah@modares.ac.ir

*** دکتری شهرسازی. دانشیار گروه شهرسازی، دانشکده هنر و معماری، دانشگاه تربیت مدرس
rafiei_m@modares.ac.ir

**** دکتری حسابداری. استاد گروه حسابداری، دانشکده دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی. yahya_yeganeh@yahoo.com
***** دکتری مدیریت فناوری اطلاعات. دانشیار گروه مدیریت فناوری اطلاعات، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه تربیت مدرس.
elahi@modares.ac.ir

مقدمه

بخش بزرگی از پروژه‌های ساخت در حوزه ساخت و ساز شهری مربوط به طرح‌ها بازآفرینی بافت‌های ناکارآمد شهری است. با توجه به موج تغییرات در شهرها و عدم تناسب شهرهای قدیمی با ضروریات دنیای امروز اهمیت این طرح‌ها روز به روز افزایش می‌یابد. ایران نیز با دارا بودن این شرایط ناچار از تعریف و انجام حوزه وسیعی از این گونه طرح‌هاست. مشکلات یک منطقه شهری با تغییرات آن در طول زمان ایجاد می‌شود. مسایل منتج از این تغییرات، تنها فیزیکی نیستند؛ مانند زمین‌های خالی و ساختمان‌های متروک، بلکه اجتماعی نیز هستند مانند، عدم اشتغال و محرومیت‌های اجتماعی (Hassan, 2012). آشکار است که برای حل هریک از مشکلات نیاز به تخصص‌های متفاوت سازمان‌ها و افرادی با مسئولیت‌های اجتماعی متون وجود دارد.

بازآفرینی بافت‌های ناکارآمد شهری مستلزم تلاش هم‌راستا و هماهنگ بازیگرانی با ساختار و سازمان‌های متفاوت و با اهداف متفاوت و یا حتی متضاد است. نکته قابل توجه در این بازیگران، تنوع ساختاری، مالکیتی و مدیریتی و اهداف و ماموریت‌های متنوع آنها است. در این حوزه، سازمان‌های دولتی با ساختارهای تمرکزگرا و بروکراتیک با ماموریت حاکمیتی و مدیریت وظیفه‌ای دولتی، سازمان‌های مردم‌نهاد با ساختار شورایی و ماموریت غیر انتفاعی تا شرکت‌های بخش خصوصی با مدیریت متمرکز و ماموریت انتفاعی قرار دارند. سازمان‌های بخش عمومی با ماموریت خدماتی و ساختار نیمه شورایی مانند شهرداری‌ها نیز بخش مهمی از تحقق اهداف این طرح‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهند. افراد حقیقی نیز در قالب سازندگان، معتمدین محل، سرمایه‌گذاران خرد و غیره نیز تأثیر قابل توجهی در روند عملکردی طرح‌های بازآفرینی دارند. این نوع سازماندهی بین‌ذی‌نفعان را می‌توان تحت عنوان شبکه نام گذاری کرد چرا که مطابق نظریه اکرول^۲، شبکه‌ها نوعی از سازماندهی هستند که تعداد زیادی سازمان تخصصی در یک ارتباطات همکاری و مبادله‌ای به یکدیگر مرتبط می‌شوند. طبق نظر این محقق شبکه برای توصیف بازه وسیعی از پدیده‌ها شامل سیستم‌های اقتصاد ملی و همکاری‌های بین‌المللی از یکسو و بنگاه‌های کوچک کارآفرینی، سازمان‌های ارائه‌دهنده خدمات، شبکه‌های تخصصی و حرفه‌ای، سیستم‌های اطلاعاتی و ارتباطاتی و شبکه‌های اجتماعی، از سوی دیگر می‌شود. از طرفی هر سازمانی شامل یک شبکه داخلی از قدرت، عملکردها، ارتباطات و تبادلات است و از طرفی هر سازمان باید با سازمان‌های دیگر در محیط خارج از سازمان برای کسب منابع و مشروعیت جهت بقا و رشد، مبادله کند (Achrol, 1997).

ویژگی عملکردگرا بودن بخش ارائه خدمات، توجهات تئوری‌ها را به سمت مدیریت شبکه‌ها و عملکرد آنها جلب کرد. در این زمان تئوری‌های بسیاری از جمله تئوری‌های مندل^۳، آگرانوف^۴، مک گوری^۵، مییر^۶ و اتول^۷ (Mandell, 1994)؛ (Agranoff and McGuire, 2001)؛ (McGuire, 2002)؛ (Meier and O'Toole, 2005) پیشرفت‌های قابل توجهی را از جمله ایجاد تمایز بین مدیریت متداول و مدیریت شبکه‌ها حاصل کرد و همچنین با استفاده از دست‌آورد‌های تجربی مییر و همکاران، تأثیر مدیریت شبکه بر عملکرد شبکه مدل‌سازی شد (Meier, et al., 2002).

با گسترش این مبانی، پیکره‌بندی تئوری عملکرد شبکه‌ها به وجود آمد که شامل مجموعه‌ای از عوامل شامل: اهداف، استراتژی‌ها، نوع حاکمیت، ساختار، افراد و مدیریت است و اظهار می‌کند که تأثیرگذاری کلی شبکه، مشروط به هم‌راستایی داخلی این عوامل در کنار هماهنگی محتوا و پیکره بندی شبکه است (Raab and Suijkerbuijk, 2009). بنابراین یکی از مسایل مهم درباره این طرح‌ها مسئله مدیریت و حاکمیت این ذی‌نفعان است و بسیاری از محققین اشاره می‌کنند که پارادایم حاکمیت شبکه‌ها، پیشرفتی در سازمان‌های دولتی و تئوری‌های سازمانی محسوب می‌شود چرا که وسیله‌ای است که توسط آن می‌توان مشکلات را با روش‌های چند بعدی و منعطف حل کرد (Koppenjan and Klijn, 2004)؛ (Goldsmith and Eggers, 2004, Sørensen and Torfing, 2007). بنابراین این سؤال مطرح می‌شود که با توجه به چند انضباطی بودن طرح‌های باز آفرینی و حضور بازیگران مختلف در آن، مجریان اصلی بازآفرینی (وزارت مسکن و شهرداری‌ها) و یا مجریان منتخب در قالب چه ساختار حاکمیتی قادر به اجرای طرح‌هایی خواهند بود که انجام آنها حاصل تلاش هماهنگ و هم‌راستای سازمان‌ها، افراد و نهادهای متفاوت و مستقل است که بسیاری از آنها هیچ‌گونه ارتباط قراردادی و سلسله‌مراتبی شفاف با مجریان بازآفرینی ندارند؟ برای پاسخ به این سؤال اصلی باید به دو سؤال فرعی زیر پاسخ داد:

باز آفرینی بافت ناکارآمد شهری شهر تهران چه مشخصاتی دارد و بهترین ساختار حاکمیتی آن چه می‌تواند باشد؟
ساختار حاکمیتی برنامه باز آفرینی بافت ناکارآمد شهر تهران در حال حاضر به چه صورت است و با ساختار ایده‌آل آن چه تفاوتی دارد؟

از آنجایی که در مرور پیشینه به خصوص در بستر طرح‌های بازآفرینی کشور تحقیقی مدون در خصوص مسئله حاکمیت این طرح‌ها وجود ندارد، این مقاله پیمایشی، ابتدا با بررسی ادبیات موضوع جهانی وضعیت بهینه برای حاکمیت این برنامه‌ها که خصوصیات یک شبکه از مشارکت‌های عمومی،

خصوصی و مردمی دارند را شناسایی می کند سپس با استفاده از دست آورد تحلیل شبکه اجتماعی^۸ وضعیت حاکمیتی موجود برنامه های بازآفرینی در شهر تهران را مورد تحلیل و مقایسه با وضعیت بهینه قرار می دهد.

پیشینه تحقیق و مبانی نظری

● بازآفرینی بافت ناکارآمد شهری

بازآفرینی^۹ از فرم ساده کلمات نوسازی^{۱۰} یا باز فعال سازی^{۱۱} مشتق می شود که هدف آن باز ساخت^{۱۲} و باز نوسازی^{۱۳} اقتصاد شهری و در راستای تساوی و اثرات متقابل اجتماعی است. بازآفرینی شهری یک دید جامع و یکپارچه و کنشی است که منجر به حل مسایل شهری و بهبود پایای اقتصادی، فیزیکی و محیطی یک منطقه موضوع تغییر است (Hassan, 2012); (Roberts, 2000). نوسازی بافت های ناکارآمد شهری مستلزم تلاش هم راستا و هماهنگ بازیگرانی با ساختار و سازمان های متفاوت و با اهداف متفاوت و یا حتی متضاد است. دولت به عنوان یکی از مهم ترین نهادها و ارکان مداخله در بافت ناکارآمد، وظیفه حمایت، هدایت و نظارت بر تهیه طرح های نوسازی را به عهده دارد و از طریق وزارت مسکن و شهرسازی و سایر نهادهای دولتی نقش خود را ایفا خواهد کرد. در همین راستا ماده ۱۱۱ قانون شهرداری و ماده ۱ قانون عمران و نوسازی شهری یکی از وظایف شهرداری ها را نوسازی شهر عنوان می کند. لذا شهرداری ها در راستای اجرای این وظیفه مکلف به نوسازی و بازسازی بافت های ناکارآمد شهری هستند. علاوه بر این، شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری ایران، کارگزاری شرکت های عمران و مسکن سازان، سایر نقش های حمایتی و ارایه تسهیلات دولت را بر عهده دارد که به صورت سهامی خاص و زیر نظر وزارت مسکن و شهرسازی اداره می شود (Bavand, 2003).

سایر سازمان های دولتی که مسئولیت مداخله در بافت ناکارآمد را بر عهده دارند، عبارتند از:

سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، با نقش نظارت بر پروژه های بافت ناکارآمد واجد ارزش تاریخی.

نهادهای متولی خدمات زیربنایی و زیرساخت ها نظیر شرکت برق منطقه ای، سازمان آب و فاضلاب، شرکت گاز، شرکت مخابرات و سایر تأسیسات زیربنایی و زیرساختی شهری.

نهادهای متولی خدمات اساسی نظیر وزارت بهداشت و درمان، آموزش و پرورش، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و سازمان تربیت بدنی.

از بازیگران نوسازی در بخش خصوصی نیز می توان از موارد زیر نام برد:

- توسعه گرها، انبوه سازان و ...

- دفاتر خدمات تسهیل گری نوسازی مردمی

- تشکل های مردمی

- ساکنین بافت ناکارآمد

بنابراین آنچه آنچنان که مشخص است در چنین مشارکت هایی علاوه بر مردم به عنوان بهره برداران، در بخش خصوصی، سرمایه گذاران، وام دهندگان و شرکت های ارایه دهنده خدمات ساخت و بهره برداری و در بخش عمومی، سیاست گذاران دولتی حضور دارند که پروژه های مشارکتی بخش خصوصی و عمومی را تعریف و سیاست های این مشارکت ها را پایه گذاری و اجرا می کنند (Chowdhury, et al., 2011). بنابراین یکی از ویژگی های بارز این نوع پروژه ها، تعدد ذی نفعان و سطوح مختلف اجرایی پروژه ها است که تحت تأثیر نیازهای مختلف است (Klijn, et al., 2015); (Shaoul, et al., 2012); (Edelenbos and Klijn, 2009) و مطابق نتایج تحقیقات قبلی به نظر می رسد که شیوه های حاکمیت سنتی از جمله حاکمیت بازار، سلسله مراتب برای حاکمیت چنین پروژه های بزرگی^{۱۴} با حضور ذی نفعان متعدد کافی و مناسب نیست (Ruuska, et al., 2011); (Chowdhury, et al., 2011); (Keast and Mandell, 2013); (Ruuska, et al., 2011). یکی از ایده های اصلی در پس تأسیس این نوع مشارکت ها، این است که برای حل چالش های موجود در پروژه های نوسازی، این سازمان ها باید ارتباطی نزدیک و به اصطلاح "به کوتاهی یک بازو"^{۱۵} با سازمان هایی داشته باشند که نقش نظارتی بر آنها دارند. اما با مطالعه دقیق تر ادبیات موضوع در خصوص شبکه ها و مشارکت ها، کلین و کورت اعلام می کنند که نزدیکی سازمان ها (قراردادهای arm's length) برای عملکرد آنها اهمیت ندارد، در حالی که استفاده از استراتژی های حاکمیتی چندگانه و تعاملی می تواند بر عملکرد این سازمان ها مؤثر باشد (Kort and Klijn, 2011).

● شبکه های تعاملی

نیاز به فعالیت های تجمعی به طور مشابه برای مدیران و پژوهشگران به مسئله ای جدی تبدیل شده است. هرچند تشخیص وسعت توجه جلب شده به موضوع، به دلیل استفاده از لغات بسیار در این خصوص، مشکل است. برای صحبت درباره شبکه ها بسیاری از لغت «تعامل^{۱۶}» یا «سازماندهی تعاملی^{۱۷}» استفاده می کنند. وود و گری (Wood and Gray, 1991) تعامل را این گونه تعریف می کنند «که گروهی از ذی نفعان مستقل در خصوص یک مسئله مشخص وارد یک فرآیند تعاملی می شوند و از قواعد، هنجارها و ساختارهای به اشتراک گذاشته شده برای انجام دادن و یا تصمیم گیری در مورد مسایل مرتبط به آن مسئله خاص، استفاده می کنند». طبق نظر رونالد آیرلند تعامل در لغت بسیار ساده تر از عمل به آن است اما سازمان ها در محیط کسب و کار کنونی، برای

جهت حصول به یک هدف یا مأموریت از پیش تعریف شده، وجود داشته باشد.

تعامل (Collaboration): معمولاً پایدارتر و طولانی تر و براساس سطح بالای وابستگی و روابط قوی تر است. این به بدان معنی است که هرچند سازمان‌های درگیر در تعامل به صورت سازمان‌های مستقل شناخته می‌شوند ولی می‌بایست از بیرون به صورت سازمان‌های وابسته‌ای دیده شوند که عملکرد هر کدام به عملکرد دیگری وابسته است (Mandell and Keast, 2009)؛ (Mandell and Keast, 2009)؛ (Mandell and Keast, 2009)؛ (Mandell and Keast, 2009)؛ (Mandell and Keast, 2009)؛ (Mandell and Keast, 2009).

مشخص است که شبکه‌های تعاملی به صورت یک "کسب و کار متداول" نیستند. این شبکه‌ها بر پایه مجموعه‌ای از اجزای ارتباطات اجتماعی شکل گرفته‌اند. این منابع اجتماعی باید به صورتی استراتژیک تحت کنترل، نفوذ و مدیریت قرار بگیرند تا به هدف ایجاد تغییر دست پیدا کنند (Keast and Mandell, 2014). در جدیدترین دست‌آوردها در خصوص تئوری شبکه‌های تعاملی عنوان می‌شود که برای اینکه شبکه‌های تعاملی به پتانسیل‌های خود دست یابند احتیاج به دست‌آوردهای مدیریتی و راهبردی فراتر و جامع‌تر از سایر اشکال شبکه‌ها دارند.

• حاکمیت تعاملی

برای مشخص شدن مفهوم حاکمیت تعاملی به تحقیقات جامع درایسن و همکاران (۲۰۱۲) که با هدف ارایه چارچوبی برای مدل‌های حاکمیتی است اشاره می‌شود. در این مطالعه، براساس نقش‌ها و روابط بین حکومت، بازار و جامعه مدنی، پنج مدل حاکمیتی شامل حاکمیت متمرکز^{۲۱}، حاکمیت غیرمتمرکز^{۲۱}، حاکمیت عمومی - خصوصی^{۲۲}، حاکمیت تعاملی^{۲۳} و حاکمیت خودگردان^{۲۴} ارایه شده است (Driessen, et al., 2012): در مدل حاکمیتی متمرکز، همانند مدل حاکمیتی غیرمتمرکز، بازیگران بخش دولتی بازیگران اصلی یا تنها بازیگران حاکمیت هستند. در این مدل حکومت‌های محلی / منطقه‌ای پیش‌تاز هستند و بازار و جامعه مدنی دریافت‌کنندگان مشوق‌های ارایه‌شده توسط این بخش در نظر گرفته می‌شوند.

ترتیبات حاکمیتی را می‌توان براساس تلاش‌های مشترک طرفین بخش خصوصی و عمومی نیز شناسایی کرد. در شرایطی که همکاری عمدتاً بین بخش حکومتی و بازیگران بازار باشد نوع حاکمیت را می‌توان حاکمیت عمومی - خصوصی نامید. همچنین در شرایطی که حوزه حاکمیت گسترده‌تر شود و بازیگرانی از بخش حکومتی، بازار و جامعه مدنی در شرایط مساوی در همکاری حضور یابند، مدل حاکمیتی شکل

دستیابی به اهداف مشترک به تعامل با یکدیگر نیاز دارند (Ireland and Crum, 2005).

ماتس و افسرمنش شبکه‌های تعاملی (سازماندهی تعاملی) را این‌گونه تعریف می‌کنند: «یک شبکه تعاملی از واحدهای مختلفی (برای مثال از افراد یا سازمان‌ها) تشکیل شده است که کاملاً مستقل، از نظر جغرافیایی پراکنده و از نظر محیط اجرایی، سرمایه اجتماعی و اهداف ناهمگون هستند. با این وجود این واحدها، جهت بهتر رسیدن به اهداف مشترک و یا اهداف منطبق با یکدیگر تعامل می‌کنند و این تعامل به وسیله شبکه‌های کامپیوتری حمایت می‌شود». برخلاف سایر شبکه‌ها، در شبکه‌های تعاملی، یک ویژگی درونی وجود دارد که نشأت گرفته از باور مشترک بین اعضا بر این مبناست که: «اعضای شبکه با تعامل با یکدیگر به اهدافی دست خواهند یافت که دستیابی به آنها به طور انفرادی توسط سازمان‌ها، یا امکان‌پذیر نخواهد بود و یا هزینه بالایی در پی خواهد داشت» (Camarinha-Matos and Afsarmanesh, 2005). تفاوت اصلی شبکه‌های تعاملی با سایر شبکه‌ها در این است که شبکه‌های تعاملی، بر خلاف سایر شبکه‌ها که از سازمان‌های مستقل و خودمختار که دارای روابط ضعیف و حتی گاهی رقابتی هستند، به سمت وابستگی‌های دو طرفه^{۱۸} پیچیده و نزدیک و روابط منسجم‌تر میل می‌کند، به طوری که عضوها درگیر تغییر سیستم می‌شوند (Keast, 2003)؛ (Keast, et al., 2007). بر این مینا روبین کیست و مندل، سه سطح از شبکه‌های همکاری را در حوزه سازمان‌های عمومی تعریف می‌کند که سطح سوم آن شبکه‌های تعاملی قرار دارد: همکاری (Cooperation): خصوصیت این نوع از همکاری برقراری روابط کوتاه مدت، اغلب غیررسمی و به صورت گسترده‌ای داوطلبانه فی مابین افراد یا سازمان‌هاست. در این نوع از رابطه ممکن است شرکت کنندگان در مورد به اشتراک‌گذاری اطلاعات، فضای کار، ارتباطات کاری^{۱۹} با یکدیگر در ارتباط باشند؛ هرچند در این نوع از رابطه، سازمان‌ها مستقل باقی می‌مانند و تلاش کمی جهت ایجاد اهداف مشترک در سازمان‌ها اتفاق می‌افتد. این رابطه بیشتر براساس به اشتراک‌گذاری اطلاعات، تجمیع منابع اندک سطح پایین قدرت روابط و با ریسک کمی اتفاق می‌افتد.

هماهنگی (Coordination): به معنای به کارگیری روابط قدرتمندتر و رسمی‌تری است که اجزای یک سیستم را به هم مرتبط می‌کند. این نوع از همکاری بحث درگیر کردن سطح استراتژی و فعالیت‌هایی که نه تنها توزیع اطلاعات بلکه برنامه‌ریزی مشترک، تصمیم‌گیری، سیاست‌گذاری، پروژه‌ها و طرح‌های مشترک را شامل می‌شوند، مطرح می‌کند. به همین دلیل این نوع از همکاری زمانی محقق می‌شود که نیاز به هماهنگی و هم‌راستایی بهتر افراد، فعالیت‌ها و سیستم‌ها

شبکه است و یکی از چالش‌های اصلی در این زمینه است (Alexandra and Wellman, 2009) که در این تحقیق با مراجعه به اسناد سازمان‌های فعال در شبکه بازیگران برنامه بازآفرینی بافت ناکارآمد مشخص شد. بعد از مشخص کردن گره‌ها نوبت به انتخاب نوع ارتباط بین این گره‌ها می‌رسد. این ارتباط می‌تواند به شکل تعامل، رابطه دوستی، رابطه تجاری، جریان منابع و غیره بین گره‌ها تعریف شود (Ibid). در این تحقیق نیز نوع و سطح رابطه، تعامل در نظر گرفته شده است.

• جمع‌آوری و تحلیل داده

در این بخش با استفاده از روش تحلیل شبکه اجتماعی به مشخص کردن ساختار حاکمیتی مسلط بر سازمان‌ها و نهادهای مرتبط با برنامه بازآفرینی بافت ناکارآمد شهری بر مبنای میزان تعامل بین سازمان‌ها پرداخته خواهد شد تا مشخص شود که حاکمیت شبکه ذی‌نفعان برنامه بازآفرینی در کدام یک از سطوح مدل‌های حاکمیتی ارایه شده توسط درایسن و همکاران جدول ۱، قرار خواهد گرفت.

در این تحقیق با مراجعه به اسناد و مدارک و آنچه که در بخش مرور پیشینه بدان اشاره شد، سازمان‌هایی که به عنوان سازمان‌های مرتبط با برنامه باز آفرینی ذکر شده‌اند، به ترتیب مورد بررسی قرار خواهند گرفت:

- سازمان عمران بهسازی
- سازمان نوسازی
- شهرداری محل
- دفاتر نوسازی محلی
- سرمایه‌گذار و سازنده
- ساکنان و اجتماع محلی
- میراث فرهنگی
- سازمان‌های مردم نهاد
- سازمان‌های حمایتی (بهزیستی، کمیته امداد)
- سازمان‌های مسئول زیرساخت

به این ترتیب با استفاده از روش گروه‌های کانونی و برگزاری سه جلسه با حضور ذی‌نفعان مختلف از جمله کاربران، مدیر دفاتر محلی، مدیر شهرداری و نوسازی، میزان تعامل هر سازمان با سایر سازمان‌ها ارزش‌گذاری شد. برای مشخص کردن مقیاس ارزش‌گذاری به تعریف تعامل و شبکه‌های تعاملی براساس تعریف کیست و همکاران رجوع شد (Keast, 2003)؛ (Keast, et al., 2007) که سه سطح از شبکه‌های همکاری را در حوزه سازمان‌های عمومی تعریف می‌کند و در ادبیات موضوع نیز بدان اشاره شد:

- Cooperation (همکاری)
- Coordination (هماهنگی)

تعاملی به خود می‌گیرد. در این مدل‌های حاکمیتی بین جامعه مدنی و بازار مرزهای مستقل کننده‌ای وجود دارد که از سوی حکومت مرکزی از پیش تعیین شده است. همچنین در این مدل حاکمیت ممکن است بازیگران بخش بازار و جامعه مدنی با تکیه بر فعالیت‌ها و سرمایه‌گذاری خصوصی به دنبال رسیدن به اهداف خود باشند. در این حالت هر چند که بازیگران بازار و جامعه مدنی از خودمختاری بهره‌مند هستند و می‌توانند رویکردهای تازه خود را آغاز کنند اما همواره برخی از قوانین وضع شده توسط حکومت مرکزی در همکاری آنها وجود دارد (Driessen, et al., 2012).

مدل پنجمی که تحت عنوان حاکمیت خودگردان تعریف می‌شود و ممکن است در واقعیت به شکل ناب و خالص خود وجود نداشته باشد اما محققان در تحلیل خود به ارایه این مدل جهت تکمیل طیف حاکمیت خود می‌پردازند را می‌توان بازنمایی ساده از ترتیبات بسیار پیچیده اجتماعی دانست (Driessen, et al., 2012). در جدول ۱ مشخصات هر یک از مدل‌های حاکمیتی براساس این ویژگی‌های اصلی آورده شده است.

روش تحقیق

روش تحقیق استفاده شده در این پژوهش از نوع آمیخته اکتشافی است. به این معنا که ابتدا با استفاده از روش تحقیق گروه‌های کانونی که از نوع روش‌های تحقیق کیفی محسوب می‌شود، نظر متخصصینی که به طور عملی در برنامه‌های باز آفرینی حضور داشته‌اند در رابطه با سطح همکاری و تعامل بین بازیگران شبکه بازآفرینی شهر تهران سنجیده شد. روش تحقیق گروه‌های کانونی به جمع‌آوری داده‌های کیفی-تفضیلی درباره نظر افراد راجع به یک پدیده می‌پردازد. در این روش افراد شرکت کننده در هر گروه بین ۶ تا ۱۲ نفر هستند که به توسط پژوهشگر دست‌چین شده‌اند و معمولاً چند گروه به طور جداگانه برای انجام یک تحقیق مورد استفاده قرار می‌گیرد تا اعتبار داده‌ها افزایش یابد و تلاش می‌شود تا افراد هر گروه از لحاظ رده سازمانی و موقعیت نسبی به یکدیگر در یک سطح باشند تا اطلاعات درست و بدون پنهانکاری جمع‌آوری شود (Bazargan, 2016). برای تحلیل داده‌های گردآوری شده از مرحله گروه‌های کانونی از روش کمی تحلیل شبکه‌های اجتماعی^۵ استفاده شد. تحلیل شبکه اجتماعی روشی است که در آن گره‌های شبکه که می‌تواند افراد، سازمان‌ها یا واحدهای مختلفی باشند و توسط یک یا چند موضوع به یکدیگر مرتبط شده‌اند، مورد بررسی قرار می‌گیرند و الگوی ارتباطی بین این گره‌ها یا به عبارتی اعضای شبکه، مورد مطالعه قرار می‌گیرد. انتخاب اینکه چه گره‌هایی در شبکه قرار داده شوند جزء اولین مراحل تحلیلی

جدول ۱. مدل‌های حاکمیتی و ویژگی‌های اصلی آنها. مأخذ: Driessen, et al., 2012.

| حاکمیت خودگردان | حاکمیت تعاملی | حاکمیت عمومی - خصوصی | حاکمیت غیر متمرکز | حاکمیت متمرکز | | |
|--|---|--|---|--|-----------------------------|--------------------|
| بخش خصوصی و/یا جامعه مدنی | بازیگران چندگانه، حکومت، بخش خصوصی و جامعه مدنی | احزاب حاکمیت مرکزی، بخش خصوصی با نقش پیش شرط تعریف شده | حکومت در سطوح مختلف خود | احزاب حاکمیت مرکزی | بازیگران آغازی | ویژگی‌های بازیگران |
| موجودیت‌های خودمختار حضور و مشارکت سایر ذی‌نفعان را تعیین می‌کنند. | نقش برابر برای همه طرفین شبکه | استقلال ذی‌نفعان بازار با استفاده از مرزهای از پیش تعیین شده | احتمال بالای درگیر شدن ذی‌نفعان | استقلال تعیین شده ذی‌نفعان توسط نهاد اصلی | موقعیت ذی‌نفعان | |
| سطح منطقه‌ای تا بین‌المللی | سطح چندگانه | سطح منطقه‌ای تا بین‌المللی | سطح پایین تر حکومت | حکومت (فرا) ملی | سطح خط‌مشی‌ها | |
| استقلال، رهبری، اندازه گروه، سرمایه اجتماعی، مشروعیت (توافق بر روابط و روش‌ها) | مشروعیت (توافق) بر نقش‌ها، موقعیت‌ها، روش‌ها و فرآیندها، اعتماد، دانش | رقابت (قیمت) قرارداد و منابع قانونی، مشروعیت (توافق بر روش‌ها و روابط) | اجبار، قدرت نفوذ، مشروعیت (نمایندگان دموکراتیک در سطح پایین تر) | اجبار، قدرت نفوذ، مشروعیت (نمایندگان دموکراتیک در سطح ملی) | اساس قدرت | ویژگی‌های نهادی |
| مشارکت (توافقات) مشارکتی حاکمیت عمومی - خصوصی) | مشارکت (توافقات) مشارکتی حاکمیت عمومی - خصوصی) | صنفا (توافقات) رسمی حاکمیتی عمومی - خصوصی) | کثرت‌گرا (انتخابات جمعه منطقه‌ای و لابی گری) | کثرت‌گرا (انتخابات جمعی (فرا) ملی و لابی گری) | مدل نمایندگی | |
| قوانین غیررسمی (هنجارها، فرهنگ)، قوانین رسمی خود-تالیف غیر تحمیلی | نهادهای در وسیع‌ترین شکل خود (قوانین رسمی و غیررسمی) | قوانین رسمی و غیررسمی تعاملات | نقش‌های رسمی (نقش قانون، روش‌های ثابت و واضح) | نقش‌های رسمی (نقش قانون، روش‌های ثابت و واضح) | نقش تعاملات | |
| پایین به بالا: یادگیری اجتماعی، تأملات و مذاکرات | تعاملی: یادگیری اجتماعی، تأملات و مذاکرات | بازیگران بخش خصوصی مستقلا در مرزهای تعیین شده درباره همکاری تصمیم‌گیری می‌کنند | دولت‌های محلی به طور مستقل در مرزهای تعیین شده از بالا به پایین در مورد همکاری تصمیم‌گیری می‌کنند | بالا به پایین، هدایت و کنترل | مکانیسم‌های تعاملات اجتماعی | ویژگی‌های مفهومی |
| اهداف و محدوده‌های سفارشی شده | اهداف و محدوده‌های سفارشی شده و یکپارچه | اهداف یکپارچه، محدوده‌های ویژه بازیگران | اهداف و مرزهای یکپارچه مرتبط با سطح | هدف و محدوده یکپارچه | اهداف و محدوده‌ها | |
| ابزارهای داوطلبانه، قراردادهای خصوصی، شایستگی‌ها، عنوان دهی و گزارش‌ها | توافقات مذاکراتی، مکانیسم‌های تجارت، پیمان‌ها، شایستگی‌ها | ابزارهای تشویقی مثل مالیات و کمک‌های عملکردي | پیمان‌های عمومی و قراردادهای عملکردي | قوانین، مجوزها، هنجارها و استانداردها | ابزارها | |
| بخشی تا یکپارچه (بسته به مسئله موردعلاقه جوامع) | یکپارچه (بخش‌های سیاست و سطوح سیاست یکپارچه) | بخشی (صنایع و شعبه‌ها از هم جدا) | بخشی (بخش‌های سیاست جدا از هم) | بخشی (بخش‌ها و سطوح سیاست جدا از هم) | یکپارچه‌سازی سیاست | |

خواسته شد که بین هر دو سازمان و یا نهاد ذی‌نفع در برنامه باز آفرینی سطح همکاری را از ۱ تا ۳ مطابق تعریف ارائه شده،

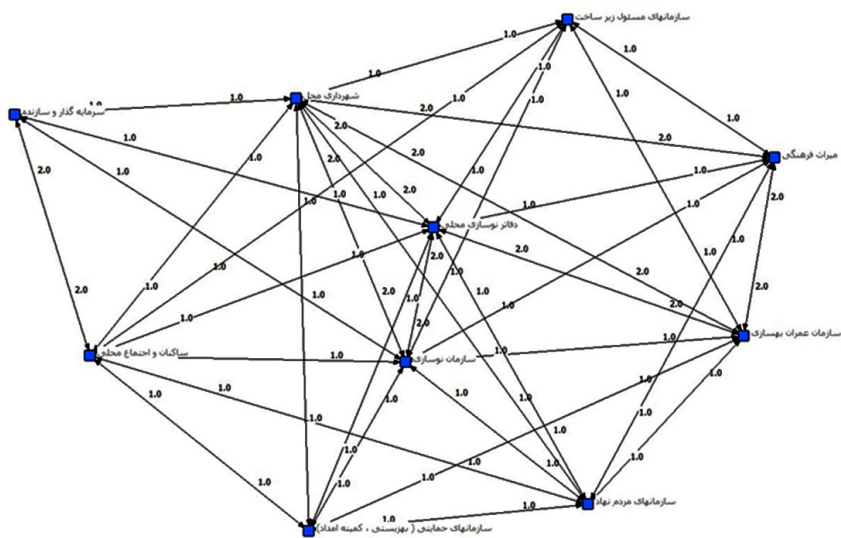
Collaboration (تعامل) - به این ترتیب در گروه‌های قانونی از مشارکت کنندگان

می‌رود که حداقل ساکنان محل و سازندگان بخش خصوصی در ارتباط بیتشری با سازمان‌های تصمیم گیرنده باشند. لذا اگر بخواهیم تصویری مقایسه‌ای از وضعیت موجود با وضعیت مطلوب ارایه دهیم، مطابق تحلیل شبکه انجام شده، می‌توان گفت با توجه به وجود تمرکز تعاملات در سازمان‌های دولتی، مطابق دسته بندی ارایه شده توسط درایسن و همکاران در جدول ۱ نوع حاکمیت غیر متمرکز است که در آن بخش‌های دولتی در محله‌ها و شهرها به تصمیم‌گیری براساس قوانین و پیمانها می‌پردازند و این نوع حاکمیت با حاکمیت تعاملی که مطلوب شبکه برنامه‌های بازآفرینی با حضور ذی‌نفعان متعدد و پروژه‌های گوناگون است فاصله دارد. لذا آن چنان که روسکا نیز اشاره دارد، با توجه به افزایش تعداد پروژه‌های با پراکندگی مکانی و با مشارکت افراد از سازمان‌ها و مناطق مختلف و با تفاوت‌های فرهنگی شیوه‌های حاکمیت سنتی برای پروژه‌های نوسازی بافت ناکارآمد شهری کافی و مناسب به نظر نمی‌رسد. در نتیجه برای مدیریت و حاکمیت بهتر نیاز به تعریفی مشخصی از مدل حاکمیتی در بستر علم مدیریت پروژه دارد (Ruuska, et al., 2011).

ارزش گذاری کنند. به این ترتیب ماتریسی حاصل شد که به عنوان ورودی نرم افزار Ucinet مورد استفاده قرار گرفت. نرم افزار Ucinet با استفاده از داده‌های خام ماتریس، شبکه ارتباطی بین سازمان‌ها را برحسب تعامل رسم می‌کند تصویر ۱ و میزان اعدادی که روی هر رابطه بین گره‌ها مشخص شده است میزان سطح همکاری را بین دو گره مزبور براساس داده‌های خام مشخص می‌کند، سپس با استفاده از ابزارهای تحلیل شبکه این نرم‌افزار میزان تعامل نسبی هر سازمان در شبکه مشخص شد و نتایج مشخص شده در جدول ۲ حاصل شد.

براساس تحلیل شبکه، به نظر میرسد میزان تعامل در سطح شبکه به طور یکنواخت نیست. به این ترتیب که سازمان عمران بهسازی، سازمان نوسازی، شهرداری محل و دفاتر نوسازی محلی بیشترین سطح تعاملی با سایر سازمان‌ها را در شبکه دارند که شاید علت این امر وجود سلسله مراتب حاکمیتی بین این نهادها باشد و این گونه سازمان‌ها به واسطه قدرت تصمیم‌گیری و اختیار بیشتر در تعامل بیشتری با سایر ارگان‌ها قرار می‌گیرند. این در حالی است که با توجه به ماهیت عمومی، خصوصی و مردمی بودن برنامه‌های بازآفرینی انتظار

جدول ۲. ماتریس تعامل نسبی سازمان‌های شبکه بازآفرینی بافت ناکارآمد شهری. مأخذ: نگارندگان.



تصویر ۱. شبکه تعاملی برنامه بازآفرینی بافت ناکارآمد شهری. مأخذ: نگارندگان.

| سازمان | درجه نسبی تعامل |
|--|-----------------|
| سازمان عمران بهسازی | ۱/۱۱ |
| سازمان نوسازی | ۱/۲۲ |
| شهرداری محل | ۱/۴۴ |
| دفاتر نوسازی محلی | ۱/۳۳ |
| سرمایه‌گذار و سازنده | ۰/۵۵ |
| ساکنان و اجتماع محلی | ۰/۸۸ |
| میراث فرهنگی | ۰/۸۸ |
| سازمان‌های مردم نهاد | ۰/۷۷ |
| سازمان‌های حمایتی (بهریستی، کمیته امداد) | ۰/۶۶ |
| سازمان‌های مسئول زیر ساخت | ۰/۶۶ |

نتیجه‌گیری

● بحث و جمع‌بندی

برنامه بازآفرینی بافت ناکارآمد شهری سال‌هاست که مورد توجه حکومت و دستگاه‌های ذی ربط قرار گرفته است و در طول این سال‌ها با تغییراتی در استراتژی و بهبود عملکرد مواجه بوده است. گرچه هنوز پیشرفت قابل ملاحظه‌ای در این برنامه‌ها دیده نمی‌شود. در آخرین تصمیمات، سازمان عمران و بهسازی بخشی از اختیارات خود را به سازمان‌های نوسازی شهری واگذار کرده

است تا ارایه خدمات بازآفرینی و ارتباط با سایر ذی‌نفعان را بهبود بخشد چرا که با توجه به ماهیت این نوع برنامه‌ها که دارای ذی‌نفعان متعدد و پروژه‌های گوناگون است، رویکرد حاکمیت دولتی کارا نیست و باید این نوع برنامه‌ها را در قالب مشارکت‌های عمومی، خصوصی و مردمی دانست که پیشبرد پروژه‌ها از طریق تعامل بین ذی‌نفعان بخش دولتی مثل شهرداری‌ها، بخش خصوصی مثل سازندگان و مردم حاصل می‌شود. تغییر رویکرد به سمت مشارکت‌های عمومی، خصوصی و مردمی مستلزم تغییر در مسئله حاکمیت نیز هست. با توجه به تحلیل شبکه اجتماعی انجام شده، وضعیت موجود از نوع حاکمیت غیر متمرکز با برتری سازمان‌های دولتی است که باید به سمت حاکمیت تعاملی و یکنواخت شدن سطح تعامل در کل شبکه جهت درگیر شدن تمامی ذی‌نفعان در تصمیم‌گیری‌ها حرکت کند.

• پیشنهاد برای تحقیقات آتی

مطالعات زیادی با هدف ارایه یک تعریف جامع و شامل از حاکمیت ارایه شده است. برای مثال لین^{۲۶} و همکاران حاکمیت را به طور گسترده به عنوان نظام قوانین، مقررات، تصمیمات قضایی و شیوه‌های اداری تعریف می‌کنند که ارایه کالا و خدمات تحت حمایت دولتی را امکان‌پذیر، قانونی و یا محدود می‌سازند. این تعریف فضای لازم برای ساختارهای سنتی حاکمیت را فراهم می‌سازد درعین حال که بدنه ظهور اشکال جدید تصمیم‌گیری را فراهم می‌کند (Lynn Jr, et al., 2001). در سوی دیگر استرکر^{۲۷} معتقد است که حاکمیت به قواعد و اشکال هدایت تصمیم‌گیری جمعی اشاره دارد. تأکید بر تصمیم‌گیری جمعی بیان‌گر این است که حاکمیت درباره تصمیمات فردی نیست بلکه به تصمیمات اتخاذ شده در قالب گروهی از افراد، سازمان‌ها و یا سیستم‌های سازمانی تصمیم‌گیرنده اشاره می‌کند (Stoker, 2004). او همچنین معتقد است که توافق گسترده ای مبنی بر محو شدن مرزهای بین بخش خصوصی و دولتی در طی جریان توسعه شبکه‌های حاکمیتی وجود دارد (Stoker, 1998). این مقاله نیز با استفاده از روش تحلیل شبکه اجتماعی جهت مشخص کردن وضع موجود و مقایسه آن با وضعیت مطلوب پیشنهاد شده در مرور پیشینه سعی در جلب توجه به موضوع حاکمیت تعاملی این نوع مشارکت‌ها دارد. لذا این مقاله از بیان دقیق فرآیندهای مدیریتی و مکانیزم‌های تصمیم‌سازی حاکمیتی باز می‌ماند و بنابراین تحقیقات آینده می‌تواند به بررسی این فرآیندها و مکانیزم‌ها پرداخته و علاوه بر توسعه دانش موجود به راه‌حل‌های عملی برای صنعت و پروژه‌های بخش عمومی تبدیل شوند.

پی‌نوشت‌ها

1. Program
2. Achrol
3. Mandell
4. Agranoff
5. McGuire
6. Meier
7. O'Toole
8. Social Network Analysis
9. Regeneration
10. Renovation
11. Rehabilitation
12. Restructuring
13. Renewal
14. پروژه‌های بزرگ به پروژه‌هایی اطلاق می‌شود که سازمان‌های متعددی که دارای اهداف مختلف در رسیدن به موفقیت هستند و می‌توانند اولویت‌های اهداف پروژه را تغییر دهند، در به انجام رسیدن این پروژه‌ها نقش دارند و بنابراین می‌توان گفت این نوع پروژه‌ها تحت تأثیر محیط سیاسی اجتماعی وسیعی قرار دارند (Ruuska & Ahola, et al., 2011).
15. Arm's length
16. Collaboration
17. Collaborative arrangements
18. Reciprocal interdependence
19. Referrals
20. Centralized governance
21. Decentralized governance
22. Public-private governance
23. Interactive governance
24. Self-governance
25. (SNA) Socail Network Analysis
26. Lynn
27. Stoker

فهرست منابع

- Agranoff, R. & Mcguire, M. (2001). Big Questions in Public Network Management Reserch. *Journal of Public Administration, Research and Theory*, (11): 295-326.
- Alexandra, M. & Wellman, B. (2009). *Social Network Analysis: An Introduction 1*. Department of Sociology, University of Toronto June.
- Achrol, R. S. (1996). Changes in the theory of interorganizational relations in marketing: Toward a network paradigm. *Journal of the academy of marketing science*, 25(1): 56-71
- Bavand. (2003). *Studies of the regional space organization 12*. Tehran: Department of Architecture and Urban Planning. Tehran: Tehran Municipality.
- Bazargan, A. (2016). *An Intorduction to Qualitative and Mixed Methods Research Tehran*. Tehran: Didavarbook.
- Camarinha-Matos, L. M. & Afsarmanesh, H. (2005). Collaborative networks: a new scientific discipline. *Journal of intelligent manufacturing*, (16): 439-452.
- Chowdhury, A. N., Chen, P. H. & Tiong, R. L. (2011). Analysing the structure of public-private partnership projects using network theory. *Construction Management and Economics*, (29): 247-260.
- Driessen, P., et al. (2012). Towards a conceptual framework for the study of shifts in modes of environmental governance-experiences from the Netherlands. *Environmental policy and governance*, (22): 143-160.
- Edelenbos, J. & Klijn, E.H. (2009). Project versus process management in public-private partnership: Relation between management style and outcomes. *International Public Management Journal*, (12): 310-331.
- Goldsmith, S. & Eggers, W. (2004). *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*, Washington DC, The Brookings Institution.
- Hassan, G. F. (2012). Regeneration as an approach for the development of informal settlements in Cairo metropolitan. *Alexandria Engineering Journal*, (51): 229-239.
- Ireland, R. K. & Crum, C. (2005). *Supply chain collaboration: How to implement CPFPR and other best collaborative practices*. Florida: J. Ross Publishing.
- Keast, R., Brown, K. & Mandell, M. (2007). Getting the right mix: Unpacking integration meanings and strategies. *International Public Management Journal*, (10): 9-33.
- Keast, R. & Mandell, M. P. (2013). Network performance: a complex interplay of form and action. *International Review of Public Administration*, (18): 27-45.
- Keast, R. L. (2003). *Integrated public services: The role of networked arrangements*. Douglas: James Cook University.
- Keast, R. L. & Mandell, M. P. (2014). A composite theory of leadership and management: process catalyst and strategic leveraging theory of deliberate action in collaborative networks.
- Klijn, E.H., Reynaers, A.M. & Verweij, S. (2015). *PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS: FROM START TO FINISH*. Available from: <https://www.utwente.nl/en/nig/research/archive/2015/panel-13.pdf>.
- Koppenjan, J. & Klijn, E.H. (2004). *Managing Uncertainties in Networks*. London: Routledge.
- Kort, M. & Klijn, E. H. (2011). Public-Private Partnerships in Urban Regeneration Projects: Organizational Form or Managerial Capacity? *Public Administration Review*, (71): 618-626.
- Lynn JR, L. E., Heinrich, C. J. & Hilli, C. J. (2001). *Improving governance: A new logic for empirical research*. Washington, D.C: Georgetown University Press.
- Mandell, M. P. (1994). Managing Interdependencies through Program Structures: A Revised Paradigm. *American Review of Public Administration*, (24): 99-121.
- Mandell, M. P. & Keast, R. 2009. A new look at leadership in collaborative networks: Process catalysts. *Public sector leadership: International challenges and perspectives*, 163-178.
- Mcguire, M. (2002). Managing Networks: Propositions on What Managers Do and Why They Do It. *Public Administration Review*, (62): 599-609.
- Meier, K. J., Laurence, J. & O'toole. (2002). Public Management and Organizational Performance: The Impact of Managerial Quality. *Journal of Policy Analysis and Management*, (21): 629-43.
- Meier, K. J. & O'toole, L. J. (2005). Managerial Networking: Issues of Management and Research Design. *Administration and Society*, (37): 523-41.
- Raab, J. & Suikerbuik, S. (2009). *Heading Towards a Network Theory of Effectiveness: A Replication with Set-Theoretic Extension of Provan and Milward (1995)*. Paper presented at the XXIX Sunbelt Conference, 2009 San Diego, CA.
- Roberts, P. (2000). *The evolution, definition and purpose of urban regeneration*. *Urban regeneration*. London: Sage.
- Ruuska, I., Ahola, T., Arto, K., Locatelli, G. & Mancini, M. (2011). A new governance approach for multi-firm projects: Lessons from Olkiluoto 3 and Flamanville 3 nuclear power plant projects. *International Journal of Project Management*, (29): 647-660.

- Shaol, J., Stafford, A. & Stapleton, P. (2012). Accountability and corporate governance of public private partnerships. *Critical Perspectives on Accounting*, (23): 213-229.
- Sorensen, E. & Torfing, J. (2007). *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International social science journal*, (50):17-28.
- Stoker, G. (2004). *Designing institutions for governance in complex environments: Normative rational choice and cultural institutional theories explored and contrasted*. Economic and Social Research Council Fellowship Paper.
- Wood, D. J. & Gray, B. (1991). Toward a Comprehensive Theory of Collaboration. *Journal of Applied Behavioral Science*, 27(2): 139-62.