

شراکت بخش‌های عمومی - خصوصی در نوسازی بافت‌های فرسوده منطقه 9 شهرداری تهران

کاوه محمدی^{1*}

محمد تقی رضویان²

مظفر صراف³

اسماعیل غلامحسینی⁴

چکیده

امروزه به دلیل هزینه‌های بالای ساخت و ساز و عدم توان اقتصادی مالکین بافت‌های فرسوده، یکی از روش‌های نوسازی این بافت‌ها، شراکت بخش‌های عمومی و خصوصی می‌باشد. پژوهش حاضر با هدف بررسی میزان تأثیر شراکت بخش‌های عمومی و خصوصی در نوسازی بافت‌های فرسوده منطقه 9 شهرداری تهران و ارائه راهکارهایی برای تقویت و گسترش این نوع شراکت، به انجام رسیده است. روش تحقیق در این مطالعه، توصیفی-تحلیلی و از نوع کاربردی و توسعه‌ای و نحوه جمع‌آوری اطلاعات به صورت اسنادی و پیمایش میدانی می‌باشد. جامعه آماری پژوهش، شامل 1169 پلاک مسکونی می‌باشند که بافت فرسوده آنها در چند سال اخیر مورد بازسازی و نوسازی قرار گرفته‌اند. با استفاده از فرمول کوکران، تعداد 235 پلاک به عنوان حجم نمونه، انتخاب و یافته‌ها در نرم‌افزارهای GIS و SPSS تجزیه و تحلیل شدند. نتایج این پژوهش نشان می‌دهد که شراکت عمومی-خصوصی در منطقه 9 باعث نوسازی حدود شش هزار واحد مسکونی شده است. همچنین براساس یافته‌های این پژوهش، در صورت وجود زیرساخت‌های قانونی برای شراکت عمومی-خصوصی، انطباق ضوابط شهرسازی با اهداف کلان نوسازی بافت‌های شهری، کافی بودن تسهیلات و بسته‌های تشویقی، همکاری و مشارکت مالکین، افزایش نظارت نهادهای مربوطه بر شراکت و همچنین استفاده از سرمایه‌گذاران متخصص و بومی منطقه، می‌توان به موفقیت این شراکت و نوسازی به صورت پایدار امیدوار بود.

واژگان کلیدی: شراکت بخش‌های عمومی-خصوصی، نوسازی، بافت فرسوده، منطقه 9 شهرداری تهران

طبقه‌بندی JEL: L32, Z0, R11, R51

1- دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری گروه جغرافیا، دانشکده علوم زمین، دانشگاه شهید بهشتی، بورسیه دانشگاه امام حسین (ع)، تهران، ایران، مسنول مکاتبات: kave.mohamadi@gmail.com

2 - دانشیار گروه جغرافیا، دانشکده علوم زمین، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

3 - استادیار گروه جغرافیا، دانشکده علوم زمین، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

4 - استادیار گروه جغرافیا، دانشکده امنیت و اطلاعات، دانشگاه امام حسین (ع)، تهران، ایران

1- مقدمه

فضاهای قدیمی و فرسوده شهرها از جمله مواردی هستند که مشارکت مردمی در بهسازی و نوسازی آن طی سالهای گذشته در ایران و جهان، مورد تجربه و آزمون قرار گرفته است. تداوم و پایداری این فرایند، نیازمند تحرک اجتماعی و مداخله مردمی و پذیرش همگانی می باشد. با توجه به عدم توان اقتصادی و مالی بخش دولتی و عمومی برای سرمایه گذاری و مداخله فراگیر و مستقیم در مقیاس کل بافت فرسوده و به منظور خوداتکایی و خودترمیمی کالبد فرسوده، باید مبنا و اساس بر شراکت مؤثر بخش مردمی، دولتی و خصوصی استوار باشد. شراکت بخش عمومی - خصوصی در سرمایه گذاری و اجرای نوسازی بافت های فرسوده با هدایت، حمایت و نظارت ارکان دولتی و عمومی، شاه کلید احیای بافت فرسوده به شمار می رود. مداخلات گسترده و پدیده در بافت شهری، از چنان حساسیت و اهمیتی برخوردار است که توفیق در آن ضرورتاً در گرو مشارکت و تعامل تمامی ذی نفعان حاضر (جامعه اصلی مخاطب؛ شامل ساکنان، شاغلان و رهگذران دریافت)، ذی نفعان ناظر (جامعه عام مخاطب؛ شامل شهروندان، نهادهای مدیریت شهری و ارگان های دولتی) و ذی نفعان مسئول (کلیه اجزای ارکان سازمان های اجرایی و مدیریتی طرح) می باشد (حبیبی و همکاران، 1386).

شهر تهران مانند تمام کلان شهرهای ایران، از وجود بافت های فرسوده و ناکارآمد، رنج می برد و این امر مدیریت شهری را بر آن داشته است که با ارائه الگوهای جدید، با توجه به شرایط هر محدوده یا منطقه، روش بهینه ای را برای نوسازی، تجویز کند. اشتراک بخش عمومی - خصوصی¹ به هرگونه توافق عملی بر مبنای تعهد دوجانبه و وظایف بین بخش عمومی و شریکانی که خارج از این بخش عمل می کنند، اطلاق می گردد. این نوع اشتراک در واقع انگاشت جدیدی است که به روابط مشارکتی

بلندمدت میان بخش های عمومی و خصوصی می پردازد؛ به گونه ای که مطابق با آن، دولت درصدد افزایش درگیری و مداخله بخش خصوصی در تحویل خدمات عمومی خواهد بود. در این میان، بخش عمومی از یکسو با بخش خصوصی سروکار دارد و از طرف دیگر با مردم و برقراری ارتباط میان این دو، از وظایف اصلی بخش عمومی به شمار می رود (شریف زادگان و همکاران، 1390).

سیاست توسعه درون زای شهری، از سیاست های سه گانه توسعه شهری است که در کنار دو سیاست توسعه شهری؛ متصل یا پیوسته (ایجاد شهرک های متصل به شهر و در محدوده رسمی شهر) و سیاست توسعه شهری منفصل یا ناپیوسته (ایجاد شهرهای جدید یا شرکت های اقماری با فاصله از شهر مادر) مطرح می شود. برخی، این سیاست را واجد مزیت های نسبی متعدد نسبت به دو سیاست دیگر می دانند و معتقدند شهرهای موجود کشور از طریق توسعه درونی، می توانند پاسخگوی بسیاری از نیازهای مردم، از جمله اسکان سرریز جمعیت شهری و ارتقای سرانه های خدمات شهری باشند و مادامی که در شهر، ظرفیت لازم وجود دارد، استفاده از سایر سیاست های توسعه شهری، تحمیل هزینه های اضافه بر مردم و دولت است (آیینی و اردستانی، 1388). مشکلات مالی - اقتصادی ساکنین، به موقع پرداخت نشدن تسهیلات از سوی دولت و به تأخیر افتادن روند نوسازی، باعث شد که بخش خصوصی به دلیل وجود پتانسیل های زیاد این بافت ها و همچنین معافیت ها و تسهیلات اعطایی از طرف دولت در پروژه های نوسازی، وارد عمل گردد. اما ورود بخش دولتی و خصوصی باید به گونه ای برنامه ریزی و مدیریت شود که مردم دچار بی اعتمادی و یأس نشوند که این امر نیازمند تعریف سازوکارهای خاصی می باشد. بنابراین مسأله حایز اهمیت عبارت است از اینکه: در نوسازی کنونی، مکانیزم و برنامه مشخص اجرایی و قانونی برای شراکت بخش های مختلف در روند نوسازی وجود ندارد. در این پژوهش سعی شده است که نحوه شراکت دولت، بخش

خصوصی و مردم در احیاء و نوسازی بافت‌های فرسوده منطقه 9 شهرداری تهران، بررسی شود.

2- پیشینه تحقیق

این نوشتار سعی می‌کند نتایج حاصل از مطالعاتی که در چند سال اخیر انجام شده و آزمون- خطاهای صورت گرفته در نقاط دیگر را بررسی کند تا بتواند در حد توان، الگوی مناسبی در فرایند نوسازی باشد که پشتوانه قانونی داشته و مردم، نهادها و سازمان‌ها بتوانند به آنها اعتماد و اتکا کنند و باعث تسریع روند نوسازی شود. در پژوهش‌های قبلی، هدف این بود که تشریح شود چرا نوسازی صورت نمی‌گیرد و مشکلات نوسازی چیست؟ ولی این مطالعه، یک گام فراتر نهاده و معتقد است که مردم با نوسازی، آشنا شده‌اند و نوسازی انجام می‌گیرد ولی چرا برنامه و قانونی برای حضور بخش‌های مختلف اقتصادی وجود ندارد. همچنین پس از حضور این بخش‌ها، آینده بافت‌های فرسوده چگونه است؟ آیا به سمت پایداری است یا نه؟ چون امروزه در واقع خانه‌ها نوسازی می‌شوند و بافت، نوسازی نمی‌شود. منظور از نوسازی بافت، دمیدن روح جدید در بافت است که با این نوع نوسازی، بافت، تغییر نمی‌کند و این مطالعه به دنبال همین مسأله است. از پایان‌نامه‌ها و طرح‌های انجام شده (خارجی و داخلی) در این زمینه می‌توان به مورد زیر اشاره کرد:

■ هدف اولیه طرح بازسازی کوی پوتسدامر پلاتز¹ (برلین)، امکان حضور شرکت‌های بزرگ نظیر دایملر- بنز² در بخش صنعتی شهر برلین در جهت رونق اقتصادی و هدف ثانویه آن، کمک به رشد و توسعه برلین و بازگرداندن فعالیت‌های شبانه‌روزی به محله پوتسدامر پلاتز به عنوان یکی از خصیصه‌های گذشته آن بود.

■ هدف طرح «حفاظت و بهسازی شهر حلب (سوریه)»، زنده سازی یک یا تعدادی از نواحی فرسوده، جهت آزمون و حمایت از برنامه‌ریزی بهسازی عمومی بافت

قدیم شهر بود که از منظر مشارکت بین مسکن (مردم و دولت)، زیرساخت‌ها (دولت) و مرکز (مردم و دولت) مدنظر قرار گرفته بود (مهندسین مشاور آرمانشهر، 1384).

■ شاکرمی (1386)، در پایان‌نامه کارشناسی‌ارشد خود تحت عنوان «تحلیل اجتماعی- اقتصادی و کالبدی بافت قدیم شهر خرم‌آباد (نمونه موردی، محله پشت بازار)» به این نتایج رسیده است: بهره‌گیری از ظرفیت‌های بالقوه اقتصادی- اجتماعی و فرهنگی بخش مرکزی با احیای بافت‌های فرسوده، تغییر عملکردی و ساماندهی بافت و تأکید بر مشارکت گسترده مردم در چارچوب مدیریت یکپارچه شهری با ایجاد حس تعلق مکانی.

■ سجادی اصل (1386) در تحقیق خود تحت عنوان «تحلیل فضایی بافت فرسوده شهری، چاره‌جویی و احیای ناحیه بازار توپخانه شهر کرمانشاه» تأکید و تلاش برای جذب سرمایه‌گذاری‌های خصوصی و حتی دولتی به بافت مورد نظر و ایجاد دسترسی‌های مناسب برای ایجاد علاقه و انگیزه در ساکنان برای سرمایه‌گذاری در بافت را مدنظر قرار داده است.

■ سجادی و همکارانش (1390) در مقاله‌ای تحت عنوان «تحلیل اجتماعی- فضایی بافت‌های فرسوده شهری در راستای احیا و جلوگیری از فرسودگی بیشتر (مطالعه موردی: منطقه 17 تهران)» همبستگی بین وضعیت اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی ساکنین (سطح پایین سواد، فقر اقتصادی، بیکاری و غیره) و فرسودگی بافت منطقه 17 تهران را اثبات و راهبرد توانمندسازی را برای بهسازی، پیشنهاد می‌کنند که در آن، گروه‌ها و اجتماعات محلی به صورت خودگردان به رفع مشکلات فضای زندگی خویش می‌پردازند تا در نهایت، با حمایت و بسترگشایی دولتی، ساکنین، برآورنده نیازهای خودشان باشند.

■ محمدی (1387) در پایان‌نامه کارشناسی‌ارشد خود به این نتیجه رسیده است که ایجاد تشکلهای سازمان‌های غیردولتی و برگزاری دوره‌های آموزشی در

1 - Potsdmer Pelatz

2 - Daimler-Benz

1393

مسکن و توسعه دسترسی به خدمات شهری در آن، به عنوان یکی از برنامه‌های سیاست توسعه درون‌زای شهری محسوب می‌شود؛ لیکن تحقق این برنامه به دلیل سرمایه‌گذاری هنگفت مورد نیاز آن با توجه به سطح بسیار گسترده بافت‌های فرسوده جز با مشارکت مردم و بخش غیردولتی، امکان‌پذیر نیست.

برای بهره‌مندی از مشارکت و پویای اجتماعی مردم، رسیدن به شهری پایدار و مشارکتی در سایه حضور فعال و مؤثر مردم و بخش غیردولتی و ایجاد بستر مزبور، لازم است آنان را مورد تشویق و حمایت قرار داده و به عبارت دیگر، توانمند کرد. برای توانمندسازی آحاد مرتبط با امر بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری ضروری است در سه محور ذیل، برنامه‌ریزی و اقدام شود:

1- ایجاد انگیزه مؤثر بین مالکان، سازندگان و سرمایه‌گذاران غیردولتی

2- ایجاد فضای اعتمادآفرین برای مشارکت مالکان، سازندگان و سرمایه‌گذاران غیردولتی با یکدیگر

3- ایجاد بستر قانونی مناسب برای الزام مردم به امر نوسازی یا مشارکت در آن و رفع موانع قانونی موجود، از جمله تناقض بین مصلحت حفظ جان عموم انسان‌ها و حرمت اعمال حقوق مالکیت فردی (خوب‌آیند، 1384). توسعه کار مشترک و جلب مشارکت همه‌جانبه آحاد ساکنان، مالکان و افراد علاقمند و ذی‌نفع در امر بهسازی و نوسازی شهری، صرفاً در یک بستر شفاف، مطمئن و مملو از اعتماد متقابل، تحقق می‌یابد. فارغ از مباحث حقوقی، قانونی و قراردادی، آحاد مزبور باید به متولیان، مجریان و مدیران طرح‌های بهسازی و نوسازی؛ اعم از دولت، شهرداری‌ها یا مجریان بخش غیردولتی اعتماد کنند و به بیان ساده‌تر، رابطه عاطفی و صمیمی برقرار نمایند؛ لذا اعتمادسازی، کلید طلایی یا رمز اصلی مشارکت مردم در بازآفرینی شهری است (آیینی، 1386).

زمینه مسائل شهری و راهکارهای حل آن‌ها می‌تواند به عنوان یک بازوی قوی و خودجوش، مورد استفاده قرار گیرد.

سؤال پژوهش

شراکت بخش عمومی و خصوصی در فرایند نوسازی بافت‌های فرسوده شهری، چه خصایص و ابعادی دارد؟

فرضیه پژوهش

شراکت بخش عمومی و خصوصی باعث سرعت‌بخشی به نوسازی بافت‌های فرسوده شهری منطقه 9 می‌شود.

3- مبانی نظری

برنامه‌ریزی مشارکتی¹

برنامه‌ریزی مشارکتی، مجموعه‌ای از فرایندهایی است که از طریق آن، گروه‌ها و تمایلات متنوع با هم تعامل می‌کنند تا برای تهیه یک برنامه و نحوه انجام آن، به توافق برسند. برنامه‌ریزی مشارکتی می‌تواند توسط هر یک از طرفین آغاز شود. چگونگی برنامه‌ریزی مشارکتی و جداول زمانی مربوطه باید در جریان مذاکره، مورد توافق کلیه افراد و گروه‌ها قرار گیرد. برنامه‌ریزی مشارکتی بر اصول ذیل مبتنی است: 1- جامعه، متکثر است و در جامعه بین منافع افراد، تضادهای مشروعی وجود دارد. 2- قدرتمندی فردی یا گروهی نباید منجر به تحمیل نظر آنها بر سایرین گردد. 3- طرف‌های درگیر باید برای تکمیل اطلاعات به تبادل اطلاعات پرداخته و از این طریق بکوشند با دیدگاه‌های یکدیگر آشنا و تعارضات را کاهش دهند. 4- هیچ فرد یا گروهی در جریان دستیابی به توافق نباید کنار گذاشته شود (مهندسین مشاور آرمانشهر، 1384).

پدیده افت شهر، به مفهوم تمرکز فضایی مشکلات محیطی، کالبدی، اقتصادی و اجتماعی است که به صورت سطوح بالای بیکاری، فقر و آلودگی وسیع محیطی، ظاهر می‌گردد (Roberts & Sykes, 2000). برنامه نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده شهری، به دلیل امکان استفاده از ظرفیت‌های قابل توجه و بی‌بدیل احداث

شراکت عمومی - خصوصی

هدف از شراکت بخش عمومی و خصوصی؛ همکاری میان این دو بخش برای خدمات‌رسانی به عموم مردم می‌باشد. شراکت بخش عمومی و خصوصی، به هرگونه توافق عملی بر مبنای تعهد دو جانبه و وظایف میان بخش عمومی و شریکانی که خارج از بخش عمومی عمل می‌کنند گفته می‌شود و در حیطه واژگان علمی برای نشان دادن دخالت یا درگیری بخش خصوصی در توزیع خدمات عمومی به کار برده می‌شود (Poggesi, 2007). شراکت عمومی - خصوصی، یک توافق قراردادی و همکاری رسمی بین یک یا چند نمایندگی و نهاد عمومی با یک یا چند نهاد بخش خصوصی است. از طریق این توافق، مهارت‌ها و دارایی‌های هر دو بخش برای تحویل خدمات با امکانات خاص، برای استفاده کل جمعیت، به اشتراک گذاشته و علاوه بر آن، هر بخش در سودها و ضررهای احتمالی در تحویل خدمات یا امکانات نیز سهیم می‌باشند. بدیهی است که این مشارکت، براساس اصول توسعه پایدار و زیر نظارت بخش عمومی و در چارچوب اهداف و سیاست‌های مصوب در طرح‌های توسعه شهری صورت می‌گیرد. دهه هشتاد، سرآغاز «عصر شراکت بخش عمومی - خصوصی»، در عرصه برنامه‌ریزی و طراحی شهری است که از یکسو، بیانگر دوری از برنامه‌ریزی متمرکز و آمرانه و از سوی دیگر، بیانگر جلوگیری از سوء استفاده بازار آزاد از توسعه و عمران شهری و منطقه‌ای است. مشارکت‌های عمومی - خصوصی، از طریق عوامل متعددی، شهرت و رونق یافته‌اند. مؤثرترین عامل، مواجهه با محدودیت‌های بودجه‌ای است که توسط مقامات محلی و بخش دولتی تأمین می‌شوند (Norment, 2007).

ضرورت شراکت عمومی - خصوصی

هر روز بیش از پیش مشخص می‌گردد که دولت‌ها به تنهایی قادر به رویارویی با تقاضای مداوم خدمات نیستند و لازم است که به دنبال جلب یاری سایر بخش‌های جامعه باشند. شراکت عمومی - خصوصی، یکی از امیدبخش‌ترین شکل‌های چنین همکاری‌هایی است. این مشارکت بر

مبنای درک این نکته است که هر دو بخش عمومی و خصوصی می‌توانند از به اشتراک گذاشتن منابع مالی، دانش و تخصصشان به منظور بهبود ارائه خدمات پایه به همه شهروندان، سود ببرند. علاوه بر این، شراکت عمومی - خصوصی، گزینه‌ای در مقابل خصوصی‌سازی کلی، از طریق ترکیب مزیت‌های هر دو بخش در موارد زیر به شمار می‌آید:

- مسئولیت اجتماعی، آگاهی زیست‌محیطی و پاسخگویی بخش خصوصی در قبال عموم مردم
- تأمین مالی، فناوری، کارآمدی مدیریتی و روحیه کارآفرینی بخش خصوصی (Tsenkova, 2002).

منافع حاصل از مشارکت‌های عمومی - خصوصی

تنوع ترتیب‌های مشارکتی، منافع قابل توجهی را برای مدیریت و اجرای مراحل نوزایی، ارائه می‌کند؛ به طوری که هدف از این نوع مشارکت‌ها تولید یک نتیجه سودبخش دو طرفه است که بخش خصوصی و عمومی، به تنهایی قادر به دستیابی به آن نخواهند بود (Ministry for the Environment, 2007). از نظر سنکووا^۱ مشارکت‌های عمومی - خصوصی، منافع زیر را عرضه می‌کنند (Tsenkova, 2002):

- 1- اطمینان از تجهیز مؤثرتر منابع
- 2- قدرت حمایت بیشتر با تکیه بر نکات قوی شرکای مختلف
- 3- پرداختن به مشکلات شهری در یک روش همه جانبه‌تر
- 4- تضمین ارائه خدمات منصفانه به افراد مختلف ذی‌مدخل
- 5- دستیابی به هماهنگی در برنامه‌ها و پروژه‌های متفاوت و جزء جزء شده.

در راستای ذکر مزایای مشارکت خصوصی - عمومی، نورمنت^۲ در ابتدا نقاط قوت هر بخش را بر می‌شمرد؛ به این صورت که قوت‌های بخش خصوصی را شامل

1 - Tsenkova
2 - Norment

1393

می‌شود: 1- حداکثر بهره‌گیری از نقاط قوت هر بخش
 2- کاهش یافتن ریسک توسعه 3- بسیج دارایی‌هایی که
 اضافی یا کم کاربرد هستند 4- بهبود در تکمیل امور و
 کارها به صورت مؤثرتر و سریع‌تر 5- اقبال بهتر نسبت
 به محیط 6- بهبود خدمات‌رسانی به جامعه 7- بهبود
 اثربخشی هزینه‌ها 8- اشتراک منابع 9- اشتراک در
 زبان‌ها 10- منافع و سودهای دو طرفه. در جدول 1،
 خصوصیات اصلی بخش عمومی و خصوصی بیان شده است.

مدیریت کارا، بهره‌مندی از تکنولوژی‌های جدید، محل‌ها
 و فعالیت‌های کارا، مدیریت جریان نقدی پول، توسعه
 شخصی (برنامه‌ریزی استخدامی) و منابع مشترک می‌داند و
 قوت‌های بخش عمومی را شامل اعتبار قانونی، حمایت از
 سیاست‌های مصوب، اهداف وسیع، متعادل و درونگر برای
 دستیابی به نیازهای عموم و نهایتاً منابع و سرمایه‌های
 عمده و بزرگ می‌داند و سپس راز موفقیت یک مشارکت
 عمومی- خصوصی را در برقراری تعادل بین نقاط قوت
 هر دو بخش معرفی کرده و مزایای زیر را برای آن قائل

جدول 1- خصوصیات اصلی بخش عمومی و خصوصی

خصوصیات عمده	خصوصی	عمومی
مداخله‌گران عمده	- شریکان با حقوق یکسان - مؤسسات شهری - تحلیل‌گران شهری	- اجتماع محلی - کاربران مستقیم خدمات / مشتریان - نمایندگان انتخابی - پارلمان
حوزه (دامنه تولیدات، خدمات، بخش‌ها و پراکشن جغرافیایی)	- تعیین شده از طریق الزامات اقتصادی - پرداختن مدیران به سطح بالایی از احتیاط	- تعیین شده از طریق الزامات قانونی / ملاحظات اجتماعی - پرداختن مدیران به سطحی اندک یا پایین از احتیاط
مقیاس (دامنه فعالیت‌های عمودی مرتبط)	- تعیین شده از طریق الزامات اقتصادی - پرداختن مدیران به سطح بالایی از اقتصاد	- نسبتاً تحمیل شده از بیرون - پرداختن مدیران به سطوح پایین یا میانی احتیاط
محدودیت‌های زمانی	- کوتاه مدت	- بلند مدت
فراوانی ابتکارات	- زیاد	- کم
ورود و خروج فرصت‌ها	- منعطف - پرداختن مدیران به سطح بالایی از مدیران - تصمیمات بر مبنای بررسی‌های اقتصادی ملموس - آسانی ورود/خروج، تشویق کردن به ازای ریسک یا مخاطره‌پذیری در تهدیدات جدید	- غیرمنعطف - پرداختن مدیران به سطحی اندک یا پایین از احتیاط - تصمیمات بر مبنای بررسی‌های اجتماعی ناملموس - ورود/خروج بدون انعطاف، مسئولیت اجتماعی و وظیفه امانتی، فقدان تشویق برای مخاطره‌پذیری در برابر تمهیدات جدید
اهداف	- تعیین شده به صلاح‌دید مدیران	- سلطه بیرونی از سوی سیاستمداران
فرصت‌ها برای تخصیص علایق عمده/عامل	- بالا	- متوسط / پایین
تمرکز مشتری	- بالا / معتدل	- معتدل / پایین
پیگیری کیفیت	- در صورت دارا بودن ماهیت تجاری و نه جز آن	- در صورت دارا بودن ماهیت اجتماعی
تمرکز بیرونی / درونی	- بیرونی در مورد سازمان‌های مرفقی - تحریک‌کننده تقاضا	- در بیشتر موارد درونی - تحریک‌کننده منابع
تمرینات کاری	- انعطاف‌پذیر - تحت کنترل و صلاح‌دید مدیریت یا دادوستد محلی	- مسلط شده به قوانین کاری / سنتی - اغلب تحت کنترل دادوستد ملی / سطح متوسطی از بصیرت مدیریت

منبع: (Ghobadian et al., 2004)

4- روش تحقیق

پژوهش حاضر از لحاظ هدف، کاربردی و توسعه‌ای و از لحاظ روش، توصیفی-تحلیلی است. جامعه آماری پژوهش، 1169 پلاک مالکان در محلات فرسوده منطقه 9 شهرداری تهران هستند که در نوسازی بافت فرسوده آنها از شرکت بخش خصوصی استفاده شده است. براساس

فرمول کوکران¹، حجم نمونه، 167 پلاک جمعیتی، تعیین و نمونه‌های آماری به شیوه تصادفی انتخاب شده‌اند. برای این منظور با توجه به آمار اخذ شده از سازمان نوسازی شهر تهران و برداشت میدانی نگارندگان، تعداد پرسشنامه در سطح محلات به صورت جدول 2 تکمیل شده است.

جدول 2- تعداد کل نوسازی‌ها و تعداد نمونه‌های انتخابی در محدوده پژوهش

تعداد نمونه	انفرادی		تعداد نمونه	تجمیعی		درصد از کل نوسازی‌ها	تعداد کل نوسازی	نام محلات
	فردی	مشارکت با سرمایه‌گذار		مشارکت با خود مالکین	مشارکت با سرمایه‌گذار			
18		91	35		177	22/92	268	دکتر هوشیار
1		4	7		36	3/42	40	استاد معین
24		119	50		246	31/22	365	دستغیب
8		41	23		115	13/34	156	شمشیری
9		42	22		110	13	152	سراسیاب
8		38	30		150	16/08	188	مهرآباد جنوبی
68		335	167		834	100	1169	جمع

منبع: (محاسبات نگارندگان)

و GIS استفاده شده و تجزیه و تحلیل داده‌ها به دو شیوه توصیفی و استنباطی انجام شده است.

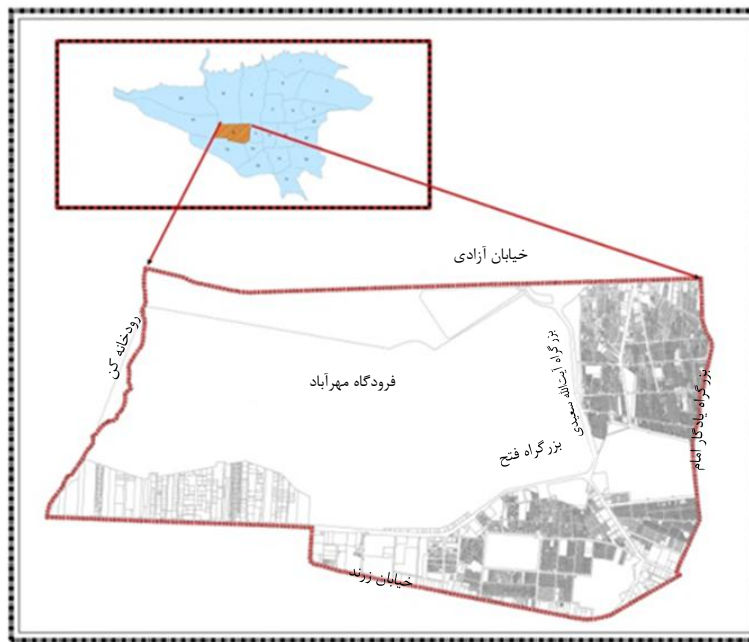
5- یافته‌های پژوهش

معرفی محدوده مورد پژوهش

منطقه 9 شهرداری تهران، از شمال به خیابان آزادی و بزرگراه مخصوص کرج، از جنوب به خیابان آذری-میدان شیر و بزرگراه فتح، از شرق به خیابان شهیدان (امتداد بزرگراه یادگار امام)، خیابان‌های امامزاده عبدالله و شمشیری و از غرب به مسیل کن، منتهی می‌شود. وسعت منطقه، 1966/9 هکتار؛ یعنی در حدود 2/9 درصد مساحت تهران و جمعیت آن در سال 1385 بالغ بر 165903 نفر بوده است. همچنین با توجه به نقشه‌های موجود در مورد بافت‌های فرسوده مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری،

برای گردآوری داده‌ها، علاوه بر منابع اولیه (پرسشنامه) از منابع ثانویه (اسناد و مدارک کتابخانه‌ای) استفاده شده است؛ یعنی ضمن مطالعه و بررسی مبانی نظری و ادبیات موضوع در رابطه با شرکت عمومی- خصوصی و نوسازی، از پرسشنامه، نیز استفاده شده است. در طراحی گویه‌ها به دلیل حساسیت موضوع، سعی شده سؤالات، ساده و وضوح کافی داشته باشند. روایی صوری و محتوایی پرسشنامه (ابعاد و گویه‌ها) با استفاده از نظرات متخصصان و صاحب‌نظران تأیید شد. میزان پایایی نیز براساس 167 پرسشنامه‌ای که در میان جامعه آماری توزیع شد با استفاده از ضریب آلفای کرونباخ برای نوسازی، 0/88 و برای شرکت عمومی- خصوصی، 0/90 برآورد شده است که قابلیت اعتماد به پرسشنامه را در سطح قابل قبولی، تأیید می‌کند. برای داده‌پردازی، از نرم‌افزارهای SPSS

مساحت کل بافت‌های فرسوده این منطقه ۱۴۶/۲۴ هکتار می‌باشد (نقشه ۲و۱).



نقشه 1- موقعیت منطقه 9

منبع: (سازمان نوسازی شهر تهران، 1389)



نقشه 2- بافت فرسوده منطقه 9

منبع: (سازمان نوسازی شهر تهران، 1390)

شده است. تا قبل از سال 1388، نوسازی فقط به صورت فردی و به صورت نامنظم بوده است، ولی از سال 1388 به بعد و با شروع کار دفاتر تسهیل‌گری در منطقه و تشویق مردم به امر نوسازی، روند افزایشی داشته است. در کل در منطقه 9 براساس آمار برگرفته از معاونت اجتماعی و نوسازی

بررسی وضعیت نوسازی منطقه 9 شهرداری تهران براساس پیمایش‌های میدانی، نوسازی در منطقه 9 وارد مرحله اجرایی شده و آمار نشان می‌دهد که از سال 1388 روند نوسازی از انفرادی به تجمیعی که سرآغاز رویکرد جدیدی در برخورد با این بافت‌ها می‌باشد شروع

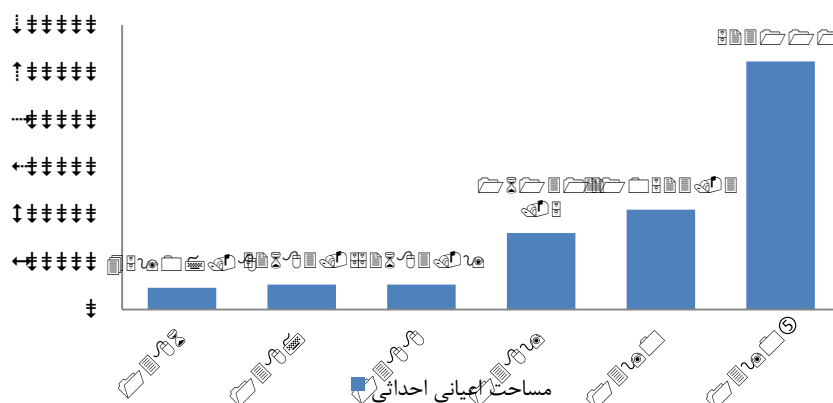
مردمی سازمان نوسازی شهر تهران، نوسازی‌های صورت گرفته حدود 523 هزار مترمربع اعیان، 125 هزار مترمربع عرصه و حدود 6000 واحد بوده است (جدول 3).

جدول 3- اطلاعات نوسازی بافت فرسوده منطقه 9 شهرداری تهران

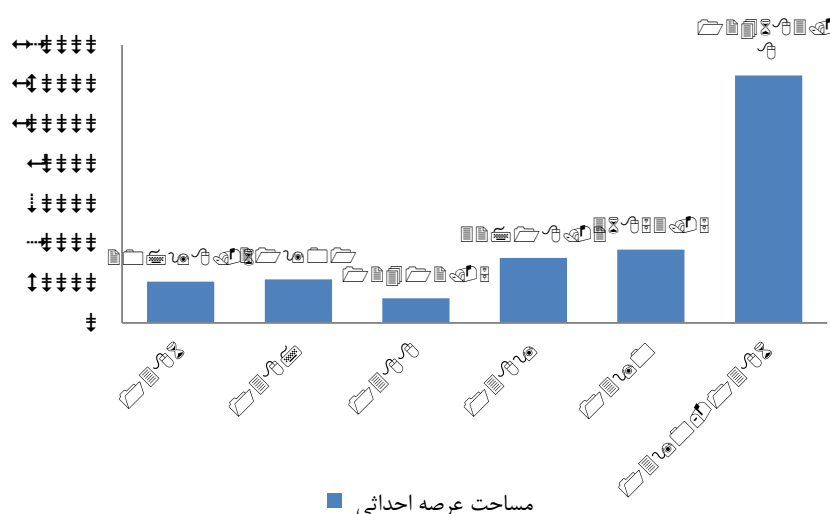
مستحدثات ایجاد شده	سال 1386	سال 1387	سال 1388	سال 1389	سال 1390	مجموع
مساحت اعیانی (مترمربع)	45907/8	52683/5	52683/9	161312/5	210523/3	523111
مساحت عرصه (مترمربع)	20798/6	21901	12412/5	32718/2	36853/5	124683/8
تعداد واحد	778	826	550	1663	2163	5980
مساحت تجاری (مترمربع)	121/8	91/8	377/7	1754/5	484/8	2830/6

منبع: (یافته‌های نگارندگان)، (سازمان نوسازی شهر تهران، 1391)

در نمودار 1 مساحت اعیانی احداثی، در نمودار 2 مساحت عرصه احداثی و در نمودار 3 تعداد واحدهای احداثی منطقه 9 در سال‌های 1386-1390 ترسیم شده است.

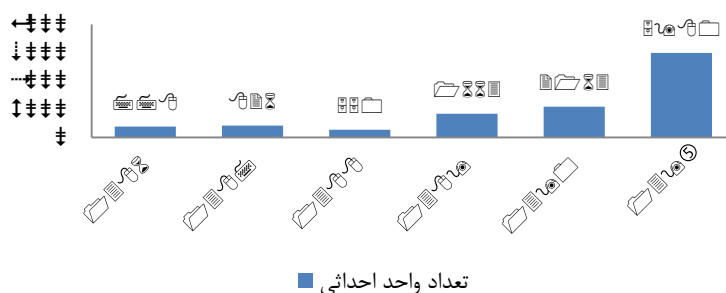


نمودار 1- مساحت اعیانی احداثی منطقه 9، سال 1386 تا 1390
منبع: (یافته‌های نگارندگان)، (سازمان نوسازی شهر تهران، 1391)



نمودار 2- مساحت عرصه احداثی منطقه 9، سال 1386 تا 1390

منبع: (یافته‌های نگارندگان)، (سازمان نوسازی شهر تهران، 1391)



نمودار 3- تعداد واحد احدثی منطقه 9، سال 1386 تا 1390
منبع: (یافته‌های نگارندگان)، (سازمان نوسازی شهر تهران، 1391)

سرمایه‌گذاران، پرداخته شده است. همچنین از بین 50 سرمایه‌گذار فعال در منطقه، 20 سرمایه‌گذار به عنوان جامعه آماری انتخاب شده‌اند.

تعداد سرمایه‌گذاران

براساس بررسی‌های صورت گرفته از دفاتر تسهیل‌گری محلات منطقه 9، حدود 15 سرمایه‌گذار به صورت حقیقی و حقوقی برای فعالیت در زمینه نوسازی بافت فرسوده، اعلام آمادگی کرده‌اند که در جدول 4 به تفکیک سال آمده است.

بررسی و تحلیل وضعیت سرمایه‌گذاری بخش

خصوصی در بافت فرسوده منطقه 9

براساس بررسی‌های صورت گرفته از دفاتر تسهیل‌گری محلات منطقه 9، حدود 15 سرمایه‌گذار آماده سرمایه‌گذاری در بافت‌های فرسوده منطقه 9 هستند و 50 درصد این تعداد به صورت فعال در محدوده، مشغول به فعالیت هستند. در این بخش، به بررسی تعداد سرمایه‌گذاران، میزان سرمایه‌گذاری بالقوه یا بالفعل، روش‌های سرمایه‌گذاری و کاربری‌های مورد علاقه

جدول 4- تعداد سرمایه‌گذاران آماده سرمایه‌گذاری در بافت فرسوده منطقه 9 از سال 1389 تا 1391

سال	1389	1390	1391
تعداد	7	90	16

منبع: (یافته‌های نگارندگان)، (دفاتر خدمات نوسازی منطقه، 1389 – 1391)

تا یک میلیارد تومان، خواهان فعالیت بودند. این موضوع برای دفاتر تسهیل‌گری جهت طبقه‌بندی پروژه‌های فعال در محدوده و واگذاری به سرمایه‌گذار حائز اهمیت است (جدول 5 و نمودار 4).

میزان سرمایه‌گذاری

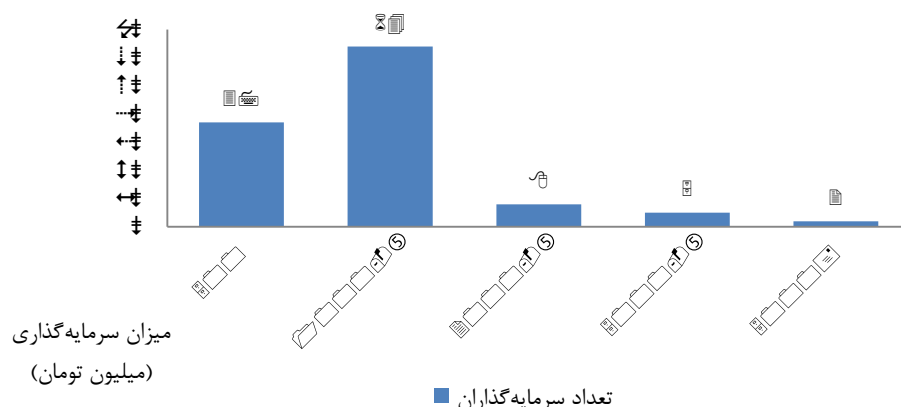
سرمایه‌گذاران مراجعه‌کننده به دفاتر تسهیل‌گری براساس میزان سرمایه به پنج گروه تقسیم می‌شوند که میزان توانایی مالی آنها را جهت پروژه‌های نوسازی نشان می‌دهد. بیشتر این افراد، با سرمایه‌ای بین پانصد میلیون

جدول 5- میزان سرمایه سرمایه‌گذاران آماده فعالیت در نوسازی بافت فرسوده منطقه 9 (میلیون تومان)

میزان سرمایه‌گذاری (میلیون تومان)	500	1000-2000	2000-5000	5000 و بالاتر
	500			

تعداد	37	64	8	5	2
-------	----	----	---	---	---

منبع: (یافته‌های نگارندگان)، (دفاتر خدمات نوسازی منطقه، 1389 - 1391)



نمودار 4- میزان سرمایه سرمایه‌گذارانی آماده فعالیت در نوسازی بافت فرسوده منطقه 9

منبع: (یافته‌های نگارندگان)، (سازمان نوسازی شهر تهران، 1390-1389)

زمین و لازم داشتن حجم سرمایه اولیه زیاد، ترجیح می‌دهند که به صورت شراکتی سرمایه‌گذاری کنند (جدول 6).

روش‌های سرمایه‌گذاری
با توجه به سؤالاتی که از سرمایه‌گذاران پرسیده شده، تعداد 103 سرمایه‌گذار، تمایل به مشارکت با مالکین داشته‌اند که این نشان از آن دارد که به دلیل قیمت بالای

جدول 6- روش‌های سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در منطقه 9 تهران

روش سرمایه‌گذاری	مشارکت	ساخت	خرید و ساخت	خرید
تعداد سرمایه‌گذاری	103	2	1	2

منبع: (یافته‌های نگارندگان)، (سازمان نوسازی شهر تهران، 1391)

(64 درصد) و پس از آن کاربری مختلط تجاری-مسکونی (29 درصد) دارند که اصلی‌ترین دلیل آن، معافیت از عوارض شهرداری در کاربری مسکونی می‌باشد (جدول 7).

کاربری‌ها پیشنهادی جهت سرمایه‌گذاری
سرمایه‌گذاران با توجه به وضعیت منطقه 9 و بافت آن، بیشتر تمایل به سرمایه‌گذاری در بخش کاربری مسکونی

جدول 7- نوع کاربری پیشنهادی برای سرمایه‌گذاری توسط بخش خصوصی در منطقه 9

نوع کاربری جهت سرمایه‌گذاری	مسکونی - تجاری - اداری	مسکونی - تجاری	مسکونی
درصد سرمایه‌گذاری	7	29	64

منبع: (یافته‌های نگارندگان)، (سازمان نوسازی شهر تهران، 1391)

با توجه به بررسی‌های انجام شده، میزان امید به سرمایه‌گذاری در بین سرمایه‌گذاران به این صورت است که 60 درصد امید کم، 30 درصد امید متوسط و 10 درصد

بررسی نگرش سرمایه‌گذاران به سرمایه‌گذاری در بافت فرسوده منطقه 9

1393

امید زیادی به سرمایه‌گذاری در این بافت دارند (جدول 8). سرمایه (15 درصد)، سود پایین (10 درصد) و عدم همکاری عمده‌ترین دلایل امید کم به سرمایه‌گذاری به ترتیب، عدم تعهد نهادهای مربوطه (65 درصد)، عدم بازگشت سرمایه (10 درصد) می‌باشد که در جدول 9 ذکر شده است.

جدول 8- میزان امید به سرمایه‌گذاری سرمایه‌گذاران در بافت فرسوده منطقه 9 شهرداری تهران

میزان امید به سرمایه‌گذاری	کم	متوسط	زیاد
درصد	60	30	10

منبع: (یافته‌های نگارندگان)

جدول 9- دلایل عدم امید به سرمایه‌گذاری

دلایل عدم رغبت به سرمایه‌گذاری	عدم تعهدات نهادهای مربوطه (عدم پرداخت به موقع تسهیلات)	عدم بازگشت سرمایه	سود پایین	عدم همکاری مدیریت شهری	ناکافی بودن تسهیلات
درصد	65	15	10	10	0

منبع: (یافته‌های نگارندگان)

3- معابر باریک و عدم استفاده از ماشین آلات و تجهیزات ساختمانی؛ از قبیل چرخیل و کامیون
4- پایین بودن میزان بازگشت سرمایه
5- پایین بودن قیمت فروش ساختمان‌های نوساز در منطقه
6- بالا بودن قیمت تمام شده ساختمان
7- طولانی بودن زمان ساخت و ساز به دلیل شرایطی که در موارد بالا ذکر گردید.
از بین سرمایه‌گذاران، 20 نفر به عنوان نمونه انتخاب شده‌اند تا میزان تمایل آنها به سرمایه‌گذاری در منطقه 9 برآورد شود که در جدول 10 نمایش داده شده است.

دلایل عدم سرمایه‌گذاری در منطقه 9 شهرداری تهران
سرمایه‌گذاران براساس شرایط محیطی و موقعیت نسبی مناطق، اقدام به سرمایه‌گذاری می‌کنند. منطقه 9 به دلیل حجم بالای مساحت بافت فرسوده شهری، موقعیت قرارگیری، قیمت زمین و ... می‌تواند جزء گزینه‌های بهینه برای سرمایه‌گذاران باشد؛ اما این منطقه دارای برخی مشکلات داخلی و خرد نیز هست که سرعت روند کار را با مشکلاتی مواجه می‌کند که عبارتند از:

- 1- سختی تدارکات و حمل مصالح
- 2- وجود موانع؛ مانند تیرهای برق و درختان قدیمی

جدول 10- برآورد میزان تمایل به سرمایه‌گذاری در شهرداری منطقه 9

میزان تمایل	کم	متوسط	زیاد
تعداد سرمایه‌گذاران	10	6	4
درصد سرمایه‌گذاران	50	30	20

منبع: (یافته‌های نگارندگان)

پتانسیل و ضرورت نوسازی، پی برده‌اند و کم‌کم درصدد هرچه بهتر کردن روند نوسازی بافت و فضای شهری خود هستند. درکل می‌توان گفت که آموزش، مشاوره و کارگاه‌های برگزار شده توسط دفاتر تسهیل‌گری و حضور نسبتاً مناسب

نگرش مردم به نوسازی بافت فرسوده و شراکت

بخش عمومی و خصوصی در آن

نگرش مردم به نوسازی بافت‌های فرسوده در این منطقه، بسیار تغییر پیدا کرده است؛ یعنی مردم به توانایی،

بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری، روند نوسازی این محدوده را روی غلتک انداخته است؛ همچنین جو و فضای ایجاد شده، حمایت و مدیریت سازمان متولی (نوسازی شهر تهران) به نمایندگی دفاتر خدمات نوسازی را در پی داشته است. اما تنها نگرانی مالکین، نوع سرمایه‌گذاران و عدم اطمینان به همه افراد فعال در این عرصه می‌باشد. پس می‌توان گفت فرایند نوسازی در منطقه 9 حرکت قابل قبولی دارد و برای رسیدن به سرمنزل مقصود

نیازمند مدیریت و هدایت ویژه خصوصاً در بخش معرفی سرمایه‌گذار و قراردادهای سرمایه‌گذاری و مشارکت می‌باشد. براساس پرسشنامه تکمیل شده از میزان رضایت مالکین پروژه‌های مشارکت‌کننده با بخش خصوصی (سرمایه‌گذار) نتایج جدول 11 به دست آمده است و در نقشه 3، نوسازی انجام شده در بافت فرسوده منطقه 9 تا سال 1392 ترسیم شده است.

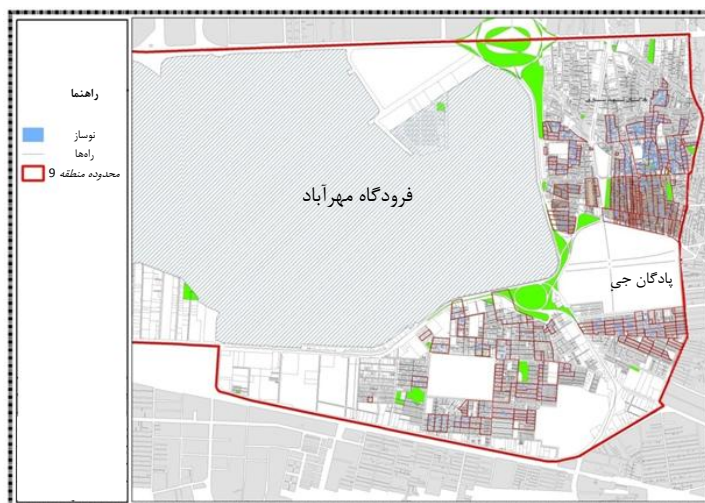
جدول 11- میزان رضایت مالکین پروژه‌های مشارکت‌کننده با بخش خصوصی (سرمایه‌گذار)

میزان رضایت	خیلی کم	کم	متوسط	زیاد	عالی	مجموع
تعداد	0	52	142	31	10	235
درصد	0	22/12	60/43	13/19	4/26	100

منبع: (یافته‌های نگارندگان)، (دفاتر خدمات نوسازی منطقه 1390-1389)

براساس بررسی‌های انجام شده و بازدیدهای میدانی، تعدادی از مالکین پروژه‌های نوسازی، طولانی بودن زمان تحویل واحدها، عدم نظارت دولت بر سرمایه‌گذاران فعال در

بافت، نبود نهاد مرجع درخصوص رسیدگی یا حل اختلافات بین مالکین و سرمایه‌گذاران را از دلایل نارضایتی خود بیان کرده‌اند.



نقشه 3- نوسازی‌های انجام شده در بافت فرسوده منطقه 9 تا سال 1392

منبع: (سازمان نوسازی شهر تهران، 1392)

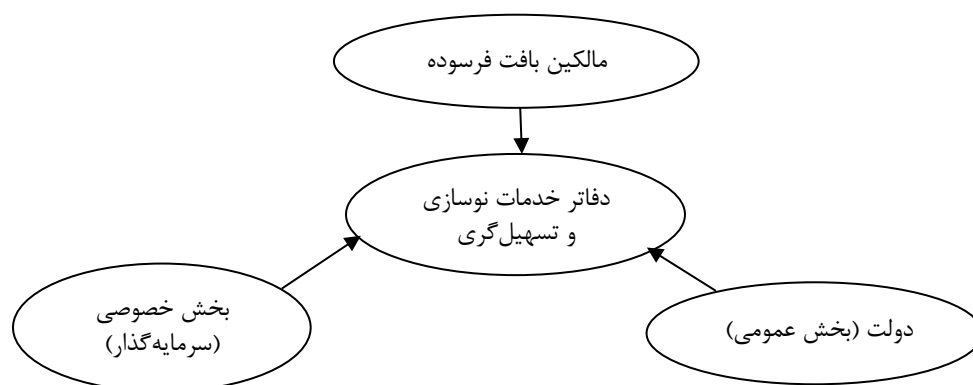
سازوکار و شرایط اشتراک بخش عمومی - خصوصی

در منطقه 9

ساختار موجود برای اجرا و نظارت در فرایند اشتراک بخش عمومی و خصوصی به منظور کاهش افت شهری در بافت‌های فرسوده منطقه 9 شهر تهران، ابتدا توسط شرکت

شرایط آن به توافق می‌رسند و اقدام به فعالیت می‌کنند. تمامی فعالیت این دفاتر توسط معاونت اجتماعی و نوسازی مردمی سازمان نوسازی شهر تهران، هدایت و کنترل می‌شود (شکل 1).

نوسازان منطقه 9 هدایت می‌شد. پس از تعطیل شدن این شرکت‌ها، دفاتر تسهیل‌گری و نوسازی، مدیریت اصلی نوسازی محلات را برعهده گرفتند که در این دفاتر، مردم و سرمایه‌گذاران، دور میز مذاکره می‌نشینند و درباره نحوه شراکت و تمامی



شکل 1- ساختار محلی اداری حاکم بر شراکت بخش عمومی - خصوصی جهت نوسازی بافت‌های فرسوده شهر تهران
منبع: (یافته‌های نگارندگان)

نوسازی مردمی، آن دسته از بلوک‌های فرسوده‌ای هستند که تشخیص، شناسایی و نوسازی آنها از طریق خود ساکنان به روش جذب سرمایه‌های خرد و با کنترل و هدایت آنها از طریق ضوابط و مقررات، صورت می‌گیرد. قطعات و بلوک‌های نیازمند نوسازی مشارکتی، آنهایی هستند که هیچ یک از ساکنان یا سرمایه‌گذاران به تنهایی توان نوسازی را ندارند و نیازمند مشارکت همزمان ساکنان با یکدیگر و با توسعه‌گران و سرمایه‌گذاران خارجی هستند. بلوک‌های محرک توسعه، آنهایی هستند که در قالب سه دسته جای می‌گیرند: پروژه‌های خدماتی (شامل فضای سبز، بهداشتی، آموزشی و ...)، پروژه‌های مسکن پشتیبان و پروژه‌های ارزش‌افزا (مسکونی و غیرمسکونی). این دسته بلوک‌ها، به پشتیبانی مدیریت شهری و ارائه تسهیلات لازم و مجموعه تمهیدات انگیزشی، نیاز دارند (جدول 12).

راهکارها و سازوکارهای اشتراک بخش عمومی و

خصوصی در محدوده پژوهش

سازوکار اشتراک بخش عمومی و خصوصی، براساس دو مرحله صورت می‌پذیرد: مرحله نخست، شناسایی مکان‌های نیازمند این اشتراک در بافت‌های فرسوده و مرحله دوم، تدوین مشکلات اجرایی به کارگیری سازوکار اشتراک بخش عمومی و خصوصی.

مرحله نخست: شناسایی مکان‌های نیازمند اشتراک

بخش عمومی و خصوصی

مکان‌های نیازمند این اشتراک در بافت‌های فرسوده منطقه 9، از میان سه طبقه‌بندی مشخص؛ شامل محلات فرسوده نیازمند نوسازی مردمی، محلات فرسوده نیازمند نوسازی مشارکتی و محلات فرسوده نیازمند محرک توسعه، شناسایی شده‌اند. بلوک‌های نیازمند

جدول 12- مشخصات کلی هر نوع اقدام در بلوک‌های فرسوده

نوع اقدام	مشخصات
بلوک‌های نیازمند نوسازی مردمی	- هدایت و کنترل از طریق ضوابط و مقررات - جذب سرمایه‌های خرد

- مشارکت همزمان ساکنان و توسعه‌گران (بخش عمومی و خصوصی) - نهادسازی مشارکتی	- مشارکت همزمان ساکنان و توسعه‌گران (بخش عمومی و خصوصی) - نهادسازی مشارکتی
- پروژه خدماتی - پروژه‌های مسکن پشتیبان - پروژه‌های ارزش‌افزا (مسکونی و غیرمسکونی)	- پروژه خدماتی - پروژه‌های مسکن پشتیبان - پروژه‌های ارزش‌افزا (مسکونی و غیرمسکونی)

منبع: (شریف‌زادگان و همکاران، 1390)

مرحله دوم: تدوین مشکلات اجرایی به کارگیری سازوکار بخش عمومی و خصوصی

فراهم شدن ساختاری مناسب برای اجرا و نظارت در فرایند اشتراک بخش عمومی و خصوصی به منظور کاهش افت شهری در بافت‌های فرسوده منطقه 9 شهر تهران باید در قالب چند گام یا مرحله صورت گیرد. در واقع این گام‌ها یا مراحل، زمینه‌های پایه مورد نیاز را برای اشتراک بخش عمومی و خصوصی در برنامه‌ریزی بافت‌های فرسوده منطقه 9 نشان می‌دهند. این گام‌ها عبارتند از: مراحل اداری و مالی، اجرا و پیشبرد فعالیت‌ها، مدیریت فرایند اشتراک بخش عمومی و خصوصی، فرایند نظارت، ارزیابی، ضوابط و مقررات و ظرفیت‌سازی (جدول 13) و در ادامه این گام‌ها تشریح می‌شوند.

■ گام نخست: ساختار اداری و مالی

منظور از ساختار اداری و مالی، فرایند تهیه و تدارک اسناد مناقصه می‌باشد. تهیه و تدارک، فرایند خرید کالاها یا کار و خدمات است. در شراکت بخش عمومی و خصوصی، تهیه و تدارک می‌تواند شامل فرایند خرید زیرساخت‌ها و خدمات پایه باشد، در عین حال با اموری مانند به تملک درآوردن عملیات و خدمات مدیریتی برای انجام خدمات پایه‌ای؛ همچون تجدید حیات شهری سروکار دارد. در زمان حاضر، ساخت اداری و مالی در منطقه 9 از طریق ایجاد شرکت نوسازان و شرکت نوسازان شهر تهران و نیز شهرداری منطقه 9 ایجاد شده است.

■ گام دوم: روش اجرا و پیشبرد فعالیت‌ها

در مرحله اجرای شراکت بخش‌های عمومی و خصوصی، تصمیم‌هایی از طریق مذاکره بین گروه‌های ذی‌نفع، برای فراهم آوردن زمینه مشارکت، گرفته خواهد شد. بخش عمومی و بخش خصوصی که گروه‌های تشکیل‌دهنده شراکت هستند، بدون همکاری با یکدیگر،

دستآورد چندان عمده و مهمی نخواهند داشت. در واقع مذاکره، فرایند دستیابی به شرایط تفاهم‌نامه‌ای است که برای همه گروه‌های ذی‌نفع، رضایت‌بخش باشد. براساس برداشت‌های میدانی از شرایط موجود پروژه‌های بافت فرسوده در منطقه 9، مذاکرات باید دارای پنج مرحله باشند که عبارتند از: مذاکره، مباحثه، ارائه پیشنهاد، معامله یا چانه‌زنی و رسیدن به توافق (عقد توافق‌نامه).

■ گام سوم: روش مدیریت اشتراک بخش عمومی و خصوصی

از آنجا که اشتراک بخش عمومی و خصوصی، فرایندی درازمدت است، به مدیریت صحیح نیاز دارد تا به بهترین نحو هدایت گردد و به اهداف مورد نظر دست یابد. براین اساس یکی از مهم‌ترین موارد در اشتراک عمومی و خصوصی، مدیریت آن است که بتوان با نیل به موقع به اهداف کوتاه‌مدت تعیین شده، به اهداف بلندمدت دست یافت. همچنین با توجه به فرایند مدیریتی در اشتراک، تفکیک وظایف و نقش‌ها در همان ابتدا، مشخص و روش‌های نظارت، ارزیابی و امتیازدهی برای هریک از طرفین، روشن و آشکار می‌شود؛ آنگاه هر یک از این بخش‌ها با اطلاع کافی از آینده فرایند اشتراک، وظایف خود را به خوبی انجام می‌دهند.

■ گام چهارم: روش فرایندی و ارزیابی

انجام فرایندی، این امکان را برای بخش عمومی فراهم می‌آورد که اطمینان لازم را از انطباق خدمات تأمین شده با مواد قرارداد، به دست آورند. تمام تأمین‌کنندگان خدمات در معرض کنترل مؤثر نظارت و سنجش قرار داشته و در عین حال باید کارآمد و پاسخگو باشند و در برابر فشارها و تحمیل‌های نامناسب نیز مورد حمایت قرار گیرند.

■ گام پنجم: ضوابط و مقررات (روش مدیریت تضاد منافع)

1393

هرچه ظرفیت‌های بخش عمومی بیشتر باشد، احتمال موفقیت نیز در زمینه گسترش و حفظ شراکت کارآمد این بخش‌ها بیشتر خواهد بود. این نوع از مشارکت، معرف عرصه‌ای جدید است که مهارت‌های تازه‌ای را نیز طلب می‌کند؛ زیرا کارکردها و وظایف بخش عمومی به بخش خصوصی سپرده می‌شود و بدین ترتیب نقش بخش عمومی، تغییر می‌یابد (شریف‌زادگان و همکاران، 1390). در این نوشتار به منظور معرفی روش‌های ظرفیت‌سازی در بافت‌های فرسوده منطقه 9، مشکلات و اهداف پیش‌رو در ایجاد ساختار نظام‌مند اشتراک بخش عمومی و خصوصی، از طریق برداشت‌های میدانی و نظرسنجی از گروه‌های ذی‌نفع و ذی‌نفوذ (شهرداری منطقه 9، سازمان نوسازی شهر تهران، مهندسان مشاور شهرسازی و تهیه‌کننده برنامه‌های ویژه بافت‌های فرسوده) تهیه شد و در قالب شش بخش که در جدول 13 اشاره شده، طبقه‌بندی گردید.

گرچه شالوده شراکت بخش‌های عمومی و خصوصی، همپوشانی اهداف است، ولی امکان زیادی برای اختلاف منافع نیز در آن وجود دارد. هنگامی که مشارکت‌های بخش عمومی و خصوصی، به توافق‌های بلندمدت بین دو یا چند گروه مربوط می‌شود، ریسک ناشی از تضادها و تأثیر آنها بر کیفیت خدمات، رضایت مشتریان، بازنگری تعرفه‌ها و سایر موارد، مشخصاً زیاد است. براین اساس، پیشنهاد شده است تا در تهیه سازوکار اشتراک بخش عمومی و خصوصی در منطقه 9، علاوه بر روشن شدن روش مدیریتی در سطح منطقه، با در نظر گرفتن روش‌های مدیریت تضاد منافع، مواردی که باعث ایجاد اختلاف میان بخش‌های درگیر و دخیل در اشتراک می‌شوند و نیز شیوه‌های حل اختلاف میان بخش‌ها مورد تأکید و توجه قرار گیرند.

■ گام ششم: روش ظرفیت‌سازی

جدول 13- مشکلات و موانع اشتراک بخش عمومی-خصوصی در منطقه 9

بخش	مشکلات و موانع
مالی - اداری	- مشخص نشدن ریسک برای هر یک از عناصر دخیل و درگیر در پروژه - عدم نظارت و تضمین نهاد رسمی خاص برای تأیید سرمایه‌گذاران - عدم نظارت بر اجرای قراردادهای ساخت و مشارکت بین ساکنین و سرمایه‌گذاران - عدم پرداخت به موقع وام و تسهیلات به سرمایه‌گذاران و بخش خصوصی مشارکت‌کننده در پروژه‌ها
اجرا و پیشبرد فعالیت‌ها	- فقدان نماینده اجتماع محلی در فرایند مذاکره و چانه‌زنی در اکثر موارد - دنبال نکردن هدف همکاری با یکدیگر در بین عناصر دخیل و درگیر در اشتراک و صرفاً توجه به منافع شخصی - استفاده نکردن بخش عمومی از مشوق‌های غیررسمی برای بخش خصوصی - برآورده نشدن اهداف پروژه در برخی موارد و تعلل بخش عمومی در حل مشکل و به تبع آن سلب اعتماد عمومی - فقدان نظارت مستمر بر بخش خصوصی و تنها نظارت بر خروجی طرح - طولانی بودن زمان تحویل واحدها
مدیریت اشتراک بخش عمومی و خصوصی	- مشخص نشدن تمهیدات مناسب، در مواقع سست شدن یا توقف فعالیت از طرف بخش خصوصی - فقدان استقلال کافی برای ناظر در زمینه دخالت در معیارهای فنی، اقتصادی و مالی - قطع ارتباط بخش خصوصی با اجتماع محلی و پاسخگو نبودن در برابر آن
نظارت و ارزیابی	- حمایت ناکافی بخش عمومی از بخش خصوصی در برابر فشارهای نامناسب به بخش خصوصی - نامعین بودن شاخص‌های مبتنی بر اهداف برای نظارت بر پروژه - مداخله موقت و کوتاه‌مدت بخش عمومی (دولت) در بحث نوسازی بافت فرسوده - عدم نظارت دولت بر سرمایه‌گذاران فعال در بافت - نبود نهاد مرجع در خصوص رسیدگی یا حل اختلافات بین مالکین و سرمایه‌گذاران
ظرفیت‌سازی	- دگرگون نشدن نگرش به مشارکت و در نتیجه کاهش سطح تعامل با اجتماعات محلی - عدم به کارگیری سازمان‌های غیردولتی در طرح‌های اشتراک به منظور مشارکت بیشتر - فقدان انگیزه برای تشویق جهت افزایش توانایی‌ها در بخش‌های درگیر اشتراک
ضوابط و مقررات	- تصویب اقدامات اقتضایی و تشویقی - متناقض بودن اقدامات با برنامه بلندمدت و کلان نوسازی بافت‌های فرسوده - نبود الگو و طرح‌های توسعه

- حرکت از ریزدانی به بددانی - عدم توجه مدیریت شهری به اقتصاد مسکن و رو به رو شدن با مشکلات خاص و در نتیجه عدم تحقق‌پذیری پروژه‌ها - عقیم شدن حدود 30 درصد از بافت‌های فرسوده به دلیل تجمیع‌های نامناسب و غیراصولی - تناقض اهداف دفاتر تسهیل‌گری به عنوان مجریان نوسازی با اهداف کلان نوسازی - از بین رفتن تمامی فرصت‌ها برای نوسازی پایدار - نبود زیرساخت‌های مورد نیاز توسط دولت (کاربری‌های مورد نیاز فضاها را جدید احداثی)	
--	--

منبع: (یافته‌های نگارندگان)

6- نتیجه گیری و پیشنهاد

فرسودگی بافت بر اثر گذر زمان، بالارفتن عمر بناها و همچنین کاهش سطح عملکرد و فعالیت آن، اتفاق می‌افتد. به دنبال حذف عملکرد و فعالیت در بافت، قیمت و ارزش آنها کاهش می‌یابد و قدرت رقابت را از دست می‌دهد. پس از این شرایط، کم‌کم مردم بومی و اصیل، مصمم به ترک محله و بافت می‌شوند و این امر منجر به گسستگی شبکه اجتماعی آن می‌شود. این موضوع، زمینه‌ساز هجوم افراد با درآمد پایین و مهاجر به این بافت‌ها می‌شود که به دلیل تنوع فرهنگی و اجتماعی، محلات را با معضل عدم حس تعلق مکانی روبرو می‌سازند؛ از این رو زمینه مشارکت، بسیار کاهش می‌یابد. در ایران نوسازی بافت‌های فرسوده به اشکال مختلف قبل از انقلاب اسلامی شروع شده است. در ابتدا هدف این طرح‌ها روان‌بخشی بافت‌های قدیمی و بیشتر مربوط به شبکه دسترسی بود. سپس در ادامه، بحث نوسازی بافت‌های فرسوده مطرح شد که نبود رابطه ساختاری این طرح‌ها با شهر و با طرح‌های توسعه شهری، علت اصلی عدم تحقق برنامه‌ها شد. در ادامه نوسازی، محورهای فرهنگی-تاریخی، نوسازی و بازسازی (تجمیع) یا شهرسازی تعویضی بافت‌های مسأله‌دار شهری و در نهایت، نوسازی و بهسازی با ایجاد دفاتر خدمات نوسازی، ادامه پیدا کرد. در کلیه این طرح‌ها، دیدگاه کالبدی، نگاه غالب بود ولی به تدریج، شکست طرح‌های اجرا و پیشنهاد شده، مدیریت شهری و متولیان نوسازی را به واکاوی در نگرش دیدگاه خود در برخورد با موضوع نوسازی بافت فرسوده واداشت که باعث شد نگرش اجتماعی و مردم‌محور، کم‌کم جایگاه خود را در این فرایند پیدا کند و حتی نگاه غالب شود. همچنین در ادامه این فعالیت، همکاری همه‌جانبه تمامی بخش‌ها (کالبدی، اجتماعی، مالی-اقتصادی و ...) باعث شد که بافت فرسوده وارد فرایند نوسازی شود؛ ولی نگرانی جدید مدیریت شهری و پژوهشگران، از نحوه نوسازی و کیفیت سطح زندگی می‌باشد که نیاز به مدیریت و برنامه‌ریزی

دقیق‌تری نسبت به مرحله شروع نوسازی و مراحل بعد آن دارد.

شیوه مداخله ایده‌آل و به عبارتی دیگر، شیوه بهینه در نوسازی بافت‌های فرسوده، نیازمند همت جمعی بازیگران این حوزه؛ یعنی مردم، مدیریت شهری دولت، کارشناسان، سرمایه‌گذاران و پیمانکاران می‌باشد که باید ساختار جدیدی در این موضوع تشکیل شود که خط تولید نوسازی، بتواند بازآفرینی شهری را بدون نقص رقم بزند؛ همچنین نوسازی کالبدی بتواند معنای دقیق واژه توانمندسازی اجتماعات محلی را به اجرا گذاشته و تغییر همه‌جانبه در بافت را ایجاد کند. تشکیل مجموعه‌هایی رسمی و قانونی در مناطق و تقسیمات جغرافیایی مرتبط، در سطح کلان و خرد می‌تواند به این موضوع کمک بسیاری کند. شیوه و مجموعه ایده‌آل باید شرایط زیر را دارا باشد:

1- قدرت اداری

2- توان مالی و فنی بالا

3- وجود قوانین و مقررات دقیق و مختص بافت فرسوده

4- توان همراه نمودن و هدایت مالکین و اقناع برای حضور در این مسیر

5- داشتن الگوی طراحی و برنامه برای نوسازی محدوده فعالیت

6- شناخت جامع از شرایط (کالبدی، اجتماعی، مالی-اقتصادی و ...) محدوده فعالیت.

نوسازی بافت‌های فرسوده با دیدگاه توسعه پایدار شهری می‌تواند پنجره‌ای رو به پیشرفت و ارتقای سطح کمی و کیفی زندگی در شهرها باشد. توسعه پایدار شهری با رویکرد توانمندسازی در زمینه‌های گوناگون (اقتصادی، کالبدی، اجتماعی و زیست‌محیطی) در سایه وجود حکمروایی خوب شهری، می‌تواند تحقق یابد. موضوع نوسازی بافت‌های شهری و عدم توانایی مالی ساکنین، نیازمند ایجاد سازوکار و مکانیزم علمی و عملی تعریف شده و گام‌به‌گام، برای رسیدن به اهداف عالی برنامه‌ریزی

- تضمین حفظ ارزش دارایی‌های مالکان واحدهای فرسوده و بهره‌مند شدن متناسب از ارزش افزوده حاصل از نوسازی

- تضمین اصل سرمایه و بخشی از فرع سرمایه‌گذاری سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی

- الزام مالکان واحدهای فرسوده که حاضر به همکاری در امر نوسازی یا مشارکت با همسایگان، سازندگان و سرمایه‌گذاران نیستند

- شناسایی پتانسیل‌های سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در امر خدمات شهری؛ مانند پارکینگ‌ها، فضاهای تفریحی و فرهنگی و غیره

- ارائه طرح‌های تجمیع و نوسازی در محدوده‌هایی مشخص از بافت و ارائه نظام تسهیلاتی و تشویقی ویژه برای اهالی در صورت مشارکت در طرح

- تسهیل در بروکراسی اداری موجود در اخذ مجوزهای لازم از اداره‌ها و ارگان‌های شهری جهت بهسازی، نوسازی و بازسازی واحدهای مسکونی

- تصویب ضوابط و مقررات خاص پلاک‌های تجمیعی

- تسهیل ترهین پلاک‌های تجمیعی ورثه‌ای.

7- منابع

آیینی، محمد. (1386). *موضوعات اقتصادی، مالی و مدیریتی بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری*، تهران: انتشارات مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن وزارت مسکن و شهرسازی.

آیینی، محمد؛ اردستانی، زهرا السادات. (1388). *هرم بازآفرینی و مشارکت مردم، معیار ارزیابی برنامه‌های توسعه درون‌زای شهری*، نشریه هویت شهر، 3(5)، 47-52.

حبیبی، کیومرث؛ پوراحمد، احمد؛ مشکینی، ابوالفضل. (1386). *بهسازی و نوسازی بافت‌های کهن شهری*، تهران: نشر انتخاب.

خوب‌آیند، سعید. (1384). *حاشیه‌نشینی مانعی اثرگذار در ارائه خدمات و امنیت شهری*، نمونه موردی اصفهان،

شهری می‌باشد. بحث شراکت عمومی - خصوصی به دلیل وجود سرمایه، اعتماد و نظارت در ساختار کاری خود، توان مالی و فنی و همچنین وجود نظارت دولتی، توانسته با جذب اعتماد ساکنین، گام محکمی را در راستای نوسازی بافت‌های فرسوده شهری بردارد. بر این اساس، پیشنهادهای عملی زیر برای توسعه نوسازی و شراکت عمومی - خصوصی در منطقه 9 به شرح زیر می‌باشند:

- تقویت دفاتر تسهیل‌گری و رسمیت بخشی به آنها

- برقراری وام‌ها و تسهیلات در زمان مناسب

- کاهش زمان لازم جهت اخذ دستور نقشه و پروانه ساختمانی در این بافت‌ها

- تغییرات فنی و علمی متناسب با بافت فرسوده در طرح تفصیلی این محدوده به دلیل پایین بودن تراکم و تعداد طبقات و عدم استقبال سرمایه‌گذاران بخش خصوصی

- ندادن پروانه ساخت به املاک نامناسب و متراژ پایین

- واگذاری مسئولیت نوسازی به بخش خصوصی در قالب تشکیل شرکت‌های مجری نوسازی معتبر و صلاحیت‌دار (یعنی مدیریت یکپارچه نوسازی بافت‌های فرسوده)

- بسترسازی توسط دولت (احداث کاربری‌های خدماتی و مورد نیاز فضاهای احداثی جدید)

- اعمال قوانین و ضوابط قوی جهت الزام مالکین به تبعیت از برنامه‌های توسعه پایدار نوسازی بافت فرسوده

- داشتن طرح و الگوی توسعه جهت هدایت بافت و محدوده

- ایجاد شورای هماهنگی بین مجموعه دستگاه‌های متولی خدمات شهری، زیربنایی و روبنایی هر استان و شهر

- نظارت بر قراردادهای مشارکتی بین مالکان، سرمایه‌گذاران و سازندگان

- مهندسين مشاور آرمانشهر. (1384). *مطالعات راهبردی بافت‌های فرسوده شهر ارومیه*، 34-37.
- Ghobadian, A., Gallear, D., Viney, H. (2004). *Private Public Partnership Policy and Experience*, Milan: Palgrave Mcmillan.
- Ministry for the Environment. (2007). *Urban Design Toolkit*.
- Norment, Rick. (2007). *Fundamentals of Public-Private Partnerships (PPPs)*, National League of Cities.
- Poggesi, S. (2007). *Public Private Partnership for Urban Regeneration: the Case of the Urban Transformation Companies*, The Eleventh International Research Symposium on Public Management (IRSPM), Germany: Potsdam.
- Roberts, P., Sykes, H. (2000). *Urban Regeneration*, London: Sage.
- Tsenkova, Sasha. (2002). *Urban Regeneration: Learning form the british experience*, Calgary: university of Calgary, Faculty of Environmental Design.
- مجله علمی- پژوهشی فضای جغرافیایی، شماره 13، 135-155.
- سازمان نوسازی شهر تهران. (1392). *عملکرد دفاتر خدمات نوسازی محلات بافت فرسوده منطقه 9*.
- سازمان نوسازی شهر تهران. (1386-1392). *معاونت اجتماعی و نوسازی مردمی سازمان نوسازی شهر تهران*، عملکرد نوسازی منطقه 9.
- سجادی، ژيلا؛ منشي‌زاده، رحمت‌الله؛ حبیبی، بهزاد. (1390). تحلیل اجتماعی- فضایی بافت‌های فرسوده شهری در راستای احیا و جلوگیری از فرسودگی بیشتر (مطالعه موردی: منطقه 7 تهران)، *فصلنامه علمی-پژوهشی معماری و شهرسازی*، 54(21).
- سجادی اصل، مریم. (1386). *تحلیل فضایی بافت فرسوده شهری، چاره‌جویی و احیای ناحیه بازار توپخانه شهر کرمانشاه*، پایان‌نامه کارشناسی‌ارشد، دانشکده علوم زمین، دانشگاه شهید بهشتی.
- سهیل، م. (1384). *شرکت عمومی-خصوصی در خدمات‌رسانی شهری (راهکارهایی برای حمایت از کلیه درآمد‌ها)*، ترجمه مهرداد جواهری‌پور، شهرزاد فرزین‌پاک و بیتا ابراهیمی، چاپ اول، تهران: سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.
- شاکرمی، محمد حسین. (1386). *تحلیل اجتماعی-اقتصادی و کالبدی بافت قدیم شهر خرم‌آباد (نمونه موردی، محله پشت بازار)*، پایان‌نامه کارشناسی‌ارشد، گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشکده علوم زمین، دانشگاه شهید بهشتی.
- شریف‌زادگان، محمدحسین؛ دهقان، علی؛ فتحی، حمید. (1390). *بررسی سازوکار اشتراک بخش عمومی و خصوصی در نواحی دچار افت شهری نمونه موردی: بافت فرسوده منطقه 15 تهران، نشریه اینترنتی نوسازی*، 13(2).
- محمدی، کاوه. (1387). *تحلیل اجتماعی-فضایی بافت‌های فرسوده شهری جهت بهسازی و نوسازی با تأکید بر پایداری اجتماعی، نمونه موردی بافت مرکزی شهر سردشت*، پایان‌نامه کارشناسی‌ارشد، دانشکده علوم زمین، گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه شهید بهشتی.