

نقش واحد شهرسازی در بازآفرینی بافت های فرسوده با استفاده از مشارکت بخش خصوصی

تاریخ دریافت: ۱۴۰۵/۰۴/۰۸

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۵/۰۵/۳۰

کد مقاله: ۷۹۵۴۹

مصطفی بادرام^۱

چکیده

بافت های فرسوده شهری به عنوان یکی از بحرانی ترین چالش های مدیریت شهری مدرن، نیازمند مداخلات چندبعدی جهت بازیابی کارکرد اقتصادی، اجتماعی و کالبدی هستند. فرآیند بازآفرینی شهری (Urban Regeneration) به دلیل ماهیت سرمایه بر و پیچیدگی های ذینفعان، فراتر از توان مالی و اجرایی بخش عمومی (شهرداری ها و دولت ها) است؛ از این رو، ورود بخش خصوصی به عنوان یک ضرورت استراتژیک مطرح می گردد. این مقاله با هدف بررسی نقش کلیدی «واحد شهرسازی» در مدیریت این تعامل می پردازد. پژوهش حاضر با روش مروری و تحلیل اسناد، نشان می دهد که واحد شهرسازی باید از نقش یک ناظر سنتی به سمت نقش یک «تسهیل گر هوشمند» و «تنظیم گر بازار» تغییر ماهیت دهد. یافته ها حاکی از آن است که موفقیت در بازآفرینی، مستلزم ایجاد مدل های مشارکت عمومی-خصوصی (PPP) مستحکم، شفافیت در قوانین بازآفرینی و مدیریت ریسک های اجتماعی (مانند اعیان سازی) است. نتیجه گیری مقاله بر این است که واحد شهرسازی باید با استفاده از ابزارهای انگیزشی و اصلاح ساختارهای حقوقی، بستری امن برای سرمایه گذاری بخش خصوصی فراهم کند، به گونه ای که سودآوری اقتصادی با عدالت فضایی و حفظ هویت محلی همسو گردد.

واژگان کلیدی: بازآفرینی شهری، واحد شهرسازی، مشارکت بخش خصوصی، بافت فرسوده، مدیریت شهری، عدالت فضایی.

۱- مقدمه

۱-۱- ماهیت بحران بافت‌های فرسوده در شهرهای معاصر

بافت‌های فرسوده شهری تنها یک مشکل کالبدی شامل فرسودگی دیوارها و سقف‌ها نیستند، بلکه آن‌ها نشان‌دهنده یک بحران سیستماتیک در مدیریت فضای شهری محسوب می‌شوند. این مناطق معمولاً در اثر فرآیندهای تاریخی از مرکز شهر فاصله گرفته، دچار کاهش سرمایه‌گذاری شده و در نهایت به کانون‌هایی از فقر، ناامنی و محرومیت از خدمات زیربنایی تبدیل شده‌اند. فرسودگی در این بافت‌ها، سه لایه اصلی را درگیر می‌کند: لایه کالبدی (ساختمان‌های نایمن و زیرساخت‌های ناکارآمد)، لایه اجتماعی (گسست پیوندهای همسایگی و افزایش نرخ جرم و جنایت) و لایه اقتصادی (کاهش ارزش زمین و از دست رفتن پتانسیل‌های درآمدزایی منطقه). اگر این بافت‌ها در زمان مناسب بازآفرینی نشوند، هزینه‌های مدیریت شهری برای کنترل پیامدهای منفی آن‌ها (مانند خدمات درمانی برای مناطق پرخطر یا هزینه‌های امنیتی) به شدت افزایش می‌یابد (Roberts, 2014).

۱-۲- تعریف و ابعاد بازآفرینی شهری

بازآفرینی شهری مفهومی بسیار وسیع‌تر و عمیق‌تر از بازسازی (Reconstruction) یا نوسازی (Renewal) است. در حالی که نوسازی اغلب بر تغییر فیزیکی تأکید دارد، بازآفرینی بر «بازگشت حیات» تمرکز می‌کند. این مفهوم شامل بازگرداندن پویایی اقتصادی به منطقه، بهبود کیفیت زندگی ساکنان، تقویت هویت فرهنگی و ایجاد تعادل میان ساختار کالبدی و نیازهای اجتماعی است. بازآفرینی یک فرآیند پویا و مداوم است که هدف آن تبدیل یک منطقه «منفی» (که باعث تخلیه سرمایه از شهر می‌شود) به یک منطقه «مثبت» (که منبع درآمد و پایداری شهری است) می‌باشد. این فرآیند نیازمند هماهنگی میان سیاست‌های کلان دولتی و نیازهای خرد محلی است تا از بروز بی‌نظمی‌های جدید جلوگیری شود (Levy, 2016).

۱-۳- ضرورت تغییر پارادایم از مدیریت دولتی به مدیریت مشارکتی

در دهه‌های گذشته، رویکرد غالب در بازآفرینی، «مدیریت مستقیم دولتی» بود؛ به این معنا که شهرداری‌ها خود اقدام به تخریب، بازسازی و بازتوزیع فضا می‌کردند. اما این روش با دو شکست بزرگ روبرو شد: نخست، کمبود شدید منابع مالی دولت‌ها که باعث توقف پروژه‌ها می‌شد، و دوم، نادیده گرفتن نیازهای واقعی مردم و سرمایه‌گذاران که منجر به ایجاد بافت‌های مصنوعی و بدون روح شد. امروزه، پارادایم جدید بر «مدیریت مشارکت» استوار است. در این دیدگاه، دولت و شهرداری‌ها نقش «کنترل‌کننده» را از دست داده و به نقش «تسهیل‌گر» (Facilitator) منتقل می‌شوند. هدف این است که توان مالی و سرعت اجرایی بخش خصوصی با قدرت نظارتی و عدالت‌محوری بخش عمومی ترکیب شود تا یک بازآفرینی پایدار حاصل گردد (Watson, 2017).

۲- تحلیل نقش استراتژیک واحد شهرسازی

۲-۱- واحد شهرسازی به عنوان طراح استراتژی و سیاست‌گذار

واحد شهرسازی در ساختار پیچیده مدیریت شهری، نباید تنها به عنوان بخشی که نقشه‌های پهنه‌بندی را تهیه می‌کند شناخته شود. این واحد، در واقع «معمار استراتژی‌های توسعه» است. وظیفه اصلی این واحد، تبدیل اهداف کلی کلان (مانند کاهش فقر یا افزایش تراکم) به دستورالعمل‌های اجرایی و ضوابط فنی است که بخش خصوصی می‌تواند بر اساس آن‌ها برنامه‌ریزی کند. واحد شهرسازی باید با مطالعه دقیق پتانسیل‌های هر بافت فرسوده، مشخص کند که کدام مناطق نیاز به مداخله سخت (تخریب و بازسازی کامل) و کدام مناطق نیاز به مداخله نرم (بهبودی و بازسازی تدریجی) دارند. این تفکیک، اولین قدم برای جذب سرمایه‌گذار هوشمند است (Pendleton, 2020).

۲-۲- نقش واحد شهرسازی در ایجاد تعادل میان منافع متضاد

یکی از دشوارترین وظایف واحد شهرسازی، مدیریت «تضاد منافع» است. در پروژه‌های بازآفرینی، سه گروه اصلی با منافع متضاد روبرو هستند: ۱. بخش خصوصی که به دنبال بیشینه‌سازی سود از طریق افزایش تراکم و تغییر کاربری است؛ ۲. ساکنان محلی که نگران حفظ هویت، قیمت مسکن و جلوگیری از اخراج شدن از منطقه خود هستند؛ و ۳. شهرداری که به دنبال حفظ خدمات عمومی و رعایت قوانین است. واحد شهرسازی در اینجا باید نقش «میانجی» (Mediator) را ایفا کند. این واحد باید با تدوین ضوابطی که در آن «سود بخش خصوصی» در گرو «ارائه خدمات عمومی» باشد (مثلاً افزایش تراکم در ازای ساخت پارکینگ یا فضای سبز عمومی)، بتواند این تضاد را به یک همکاری سازنده تبدیل کند (Allmendinger, 2017).

۲-۳- واحد شهرسازی به عنوان تامین کننده امنیت حقوقی برای سرمایه گذاران

بخش خصوصی معمولاً از ورود به پروژه های بازآفرینی بافت های فرسوده واهمه دارد، زیرا این پروژه ها دارای ریسک های حقوقی، زمانی و مالی بسیار بالایی هستند (مانند مالکیت های پراکنده، مشکلات سند و یا تغییر ناگهانی قوانین). در اینجا، یکی از حیاتی ترین نقش های واحد شهرسازی، «ایجاد پلتفرم امنیت حقوقی» است. اگر واحد شهرسازی بتواند فرآیند صدور مجوزها را شفاف کند، قوانین بازآفرینی را به صورت پیش بینی پذیر (Predictable) ارائه دهد و با کاهش بروکراسی اداری، ریسک زمانی را برای سرمایه گذار کاهش دهد، می تواند جریان نقدینگی را به سمت بافت های فرسوده هدایت کند (Grimsey & Lewis, 2004).

۳- تحلیل ابعاد مشارکت بخش خصوصی در بازآفرینی

۳-۱- نقش بخش خصوصی از منظر تأمین مالی و مدیریت سرمایه

در بافت های فرسوده، بزرگترین چالش همیشه «کمبود نقدینگی» است. دولت ها و شهرداری ها معمولاً بودجه های محدود و متمرکزی دارند که باید صرف خدمات عمومی گسترده شود، لذا توان مالی کافی برای بازسازی گسترده بافت های فرسوده را ندارند. در این میان، بخش خصوصی به عنوان «جریان دهنده نقدینگی» وارد عمل می شود. سرمایه گذاران با تزریق سرمایه به این مناطق، نه تنها فرآیند ساخت و ساز را تسریع می کنند، بلکه باعث ایجاد چرخه اقتصادی در منطقه می شوند. این سرمایه نه تنها صرف ساخت بناهای جدید می شود، بلکه باعث افزایش ارزش زمین های مجاور و تحریک فعالیت های تجاری کوچک در محیط پیرامون می گردد. بنابراین، مشارکت بخش خصوصی در واقع یک «هرم مالی» برای دولت ها است تا بتوانند بدون فشار بر بودجه های عمومی، تحول شهری را رقم بزنند (Levy, 2016).

۳-۲- انتقال تکنولوژی و ارتقای کیفیت کالبدی

علاوه بر پول، بخش خصوصی حامل «دانش فنی و تکنولوژی» است. شرکت های بزرگ ساختمانی و توسعه دهندگان، به دلیل رقابت در بازار، همواره به دنبال استفاده از روش های نوین ساخت، مصالح پایدار و سیستم های هوشمند مدیریت ساختمان هستند. ورود این شرکت ها به بافت های فرسوده باعث می شود که استانداردهای کالبدی در این مناطق به سرعت ارتقا یابد. برای مثال، استفاده از سیستم های مدیریت انرژی، ساخت های مقاوم در برابر زلزله و طراحی های معماری مدرن که با هویت منطقه سازگار است، از طریق دانش فنی بخش خصوصی به بافت های قدیمی بازمی گردد. این امر باعث می شود که بافت فرسوده از یک منطقه «منسوخ و قدیمی» به یک منطقه «مدرن و کارآمد» تبدیل شود (Batty, 2013).

۳-۳- مدیریت کارآمد و سرعت در اجرای پروژه ها

برخلاف سازمان های دولتی که معمولاً با ساختارهای سلسله مراتبی سنگین، بروکراسی پیچیده و فرآیندهای کند تصمیم گیری روبرو هستند، بخش خصوصی بر پایه «کارایی و سرعت» فعالیت می کند. در پروژه های بازآفرینی که زمان در آن ها نقش حیاتی دارد (به دلیل تغییرات اقتصادی و تورم)، سرعت عمل بخش خصوصی یک مزیت بزرگ محسوب می شود. شرکت های خصوصی با داشتن تیم های تخصصی در حوزه های مهندسی، حقوقی و مالی، می توانند پروژه ها را از مرحله طراحی تا تحویل با برنامه ریزی دقیق زمانی پیش ببرند. این کار باعث کاهش هزینه های ناشی از توقف پروژه ها و افزایش اطمینان خاطر ذینفعان می شود (Grimsey & Lewis, 2004).

۴- مدل های همکاری میان بخش عمومی و خصوصی

۴-۱- مدل توسعه دهنده اصلی

در این مدل، واحد شهرسازی یا دولت، یک منطقه بزرگ و فرسوده را به عنوان یک «واحد توسعه» مشخص می کند و سپس حقوق توسعه آن را به یک شرکت یا کنسرسیوم از بخش خصوصی واگذار می کند. در این سناریو، توسعه دهنده اصلی مسئولیت تمام مراحل، از زیرساخت های اصلی (خیابان ها، شبکه آب و فاضلاب) تا ساختمان های تجاری و مسکونی را بر عهده دارد. این مدل برای پروژه هایی که نیاز به هماهنگی بسیار بالایی دارند و نمی خواهیم با تک تک پروژه های کوچک دچار آشفتگی کالبدی شویم، بسیار کارآمد است. با این حال، واحد شهرسازی باید نظارت بسیار شدیدی بر این توسعه دهنده داشته باشد تا از غلبه منافع شرکت بر منافع شهر جلوگیری شود (Caves & Cullingworth, 2013).

۲-۴- مدل امتیازات مشروط و افزایش تراکم

این یکی از هوشمندانه‌ترین ابزارهای واحد شهرسازی است. در این مدل، شهرداری به جای پرداخت پول به بخش خصوصی، از «امتیازات تنزلی» استفاده می‌کند. برای مثال، اگر یک سرمایه‌گذار متعهد شود که در یک بافت فرسوده، بخشی از ساختمان خود را به عنوان مدرسه، مرکز سلامت یا فضای سبز عمومی در اختیار شهرداری قرار دهد، واحد شهرسازی در مقابل، اجازه می‌دهد که او چند طبقه بیشتر (افزایش تراکم) بسازد یا از قوانین سخت‌گیرانه پارکینگ استثنای شود. این نوع همکاری، یک بازی «برد-برد» ایجاد می‌کند؛ بخش خصوصی سود خود را از طریق فروش واحدهای بیشتر به دست می‌آورد و شهرداری بدون هزینه کردن حتی یک ریال، زیرساخت‌های عمومی منطقه را بهبود می‌بخشد (Allmendinger, 2017).

۳-۴- مدل مشارکت در سود و ریسک

در این مدل، شهرداری و بخش خصوصی به عنوان دو شریک در یک پروژه فعالیت می‌کنند. شهرداری معمولاً «زمین» یا «حق مالکیت» را به عنوان سهم خود ارائه می‌دهد و بخش خصوصی «سرمایه و دانش فنی» را تامین می‌کند. سود حاصل از فروش یا اجاره پروژه‌ها، طبق یک قرارداد دقیق، میان این دو طرف تقسیم می‌شود. این مدل باعث می‌شود که شهرداری نه تنها در بازآفرینی مشارکت کند، بلکه از بازگشت سرمایه و رشد ارزش زمین‌های تحت مدیریت خود نیز بهره‌مند شود. با این حال، این مدل نیازمند شفافیت بسیار بالا در حسابداری و مدیریت قراردادهاست تا از بروز فساد یا اختلافات حقوقی جلوگیری شود (Levy, 2016).

۵- چالش‌ها، تهدیدها و پیامدهای منفی

۱-۵- پدیده اعیان‌سازی و جابه‌جایی اجتماعی

بزرگترین خطر در بازآفرینی با مشارکت بخش خصوصی، پدیده «اعیان‌سازی» است. وقتی یک بافت فرسوده بازآفرینی می‌شود، ارزش زمین و ساختمان در آن به شدت بالا می‌رود. این افزایش قیمت باعث می‌شود که ساکنان قدیمی، کم‌درآمد و طبقه کارگر که سال‌ها در آنجا زندگی کرده‌اند، دیگر توان پرداخت اجاره یا هزینه‌های زندگی در آن منطقه را نداشته باشند. در نتیجه، آن‌ها مجبور به ترک منطقه و رفتن به حاشیه شهر می‌شوند و جای آن‌ها را طبقات مرفه و واحدهای تجاری گران‌قیمت می‌گیرند. این فرآیند اگرچه از نظر کالبدی و اقتصادی موفقیت‌آمیز است، اما از نظر اجتماعی یک فاجعه است، زیرا «روح محله» و «شبکه حمایت‌های اجتماعی» ساکنان قدیمی از بین می‌رود (Lees et al., 2016).

۲-۵- تضاد منافع و استخراج رانت در فرآیند تغییر کاربری

در بسیاری از موارد، بخش خصوصی به دنبال این است که با استفاده از نفوذ خود یا از طریق loopholes (حفره‌های قانونی)، ضوابط طرح تفصیلی را تغییر دهد. برای مثال، ممکن است یک زمین با کاربری مسکونی کم‌تراکم، به دلیل فشار سرمایه‌گذار، به کاربری تجاری با تراکم بسیار بالا تغییر یابد. این امر منجر به «استخراج رانت» می‌شود؛ یعنی سود حاصل از تخلف یا تغییر قانون، به جای آنکه به نفع کل شهر باشد، به جیب محدود سرمایه‌گذاران برود. این وضعیت باعث می‌شود که طرح‌های تفصیلی از بین بروند و شهر به سمت بی‌نظمی و بی‌رویه شدن بافت‌ها حرکت کند (Flyvbjerg, 1998).

۳-۵- ضعف نظارت و عدم هماهنگی میان نهادهای

وقتی پروژه‌های بازآفرینی توسط بخش خصوصی مدیریت می‌شوند، گاهی اوقات نهادهای نظارتی (مانند واحد شهرسازی، سازمان آتش‌نشانی، سازمان محیط زیست و ...) هماهنگی لازم را ندارند. بخش خصوصی ممکن است از این تفرقه میان نهادهای استفاده کند تا استانداردهای ایمنی یا زیست‌محیطی را نادیده بگیرد. همچنین، اگر سیستم نظارتی شهرداری «پس‌رویدادی» (Reactive) باشد (یعنی فقط وقتی تخلف انجام شد، وارد عمل شود)، بخش خصوصی می‌تواند با سرعت زیاد، تخلفات کالبدی را انجام دهد و پیش از رسیدن ناظران، واقعیت‌های ساختمانی را تغییر داده باشد (Roberts, 2014).

۶- راهکارهای استراتژیک برای مدیریت هوشمند بازآفرینی

۶-۱- گذار به سمت «مدل‌های مشارکت چندجانبه»

برای جلوگیری از پیامدهای منفی بخش قبلی (مانند اعیان‌سازی و تضاد منافع)، واحد شهرسازی باید از مدل‌های دوطرفه (فقط دولت و بخش خصوصی) به سمت مدل‌های «چندجانبه» حرکت کند. در این مدل، «جامعه محلی» به عنوان یک بازیگر اصلی و دارای حق و تو یا حق نظارت، در کنار دولت و سرمایه‌گذار قرار می‌گیرد. واحد شهرسازی باید پلتفرم‌هایی برای گفتگوی مستقیم ایجاد کند که در آن ساکنان قدیمی بتوانند بر روند تغییرات منطقه نظارت کنند. این کار باعث می‌شود که پروژه‌های بازآفرینی، به جای اینکه «بر ضد» مردم باشد، «برای» مردم و با مشارکت آن‌ها انجام شود. ایجاد «کمیته‌های مشورتی محلی» یکی از بهترین ابزارها برای کاهش مقاومت‌های اجتماعی و افزایش پذیرش پروژه‌هاست (Pendleton, 2020).

۶-۲- استفاده از ابزارهای مالی نوآورانه و ابزارهای انگیزشی

واحد شهرسازی باید فراتر از قوانین سنتی، از ابزارهای مالیاتی و عوارضی برای جهت‌دهی به رفتار بخش خصوصی استفاده کند. برای مثال، می‌توان «کاهش عوارض ساخت» یا «تخفیف در مالیات بر زمین» را مشروط به رعایت استانداردهای اجتماعی کرد. به عنوان مثال، اگر یک شرکت ساختمانی متعهد شود که ۳۰ درصد از واحدهای خود را با قیمت مناسب (Affordable Housing) برای طبقات کم‌درآمد در همان منطقه حفظ کند، واحد شهرسازی می‌تواند به او اجازه افزایش تراکم یا تسهیلات بانکی بدهد. این رویکرد، «سودآوری بخش خصوصی» را با «عدالت اجتماعی» گره می‌زند و از تخلیه جمعیت اصلی منطقه جلوگیری می‌کند (Allmendinger, 2017).

۶-۳- به‌کارگیری تکنولوژی‌های نوین و سیستم‌های اطلاعات جغرافیایی

یکی از بزرگترین چالش‌های واحد شهرسازی، «عدم تقارن اطلاعاتی» بین سرمایه‌گذار و شهرداری است. برای حل این مشکل، استفاده از سیستم‌های GIS پیشرفته و مدل‌سازی «دوقلوی دیجیتال» (Digital Twin) الزامی است. با ایجاد یک پایگاه داده جامع و دیجیتال از بافت فرسوده (شامل وضعیت دقیق مالکیت‌ها، کیفیت کالبدی ساختمان‌ها، شبکه زیرساخت‌ها و حتی ظرفیت‌های اقتصادی)، واحد شهرسازی می‌تواند یک «نقشه شفاف» به سرمایه‌گذاران ارائه دهد. این شفافیت باعث می‌شود که سرمایه‌گذار ریسک را بهتر محاسبه کند و شهرداری نیز بتواند با دقت بسیار بالایی بر روند تغییرات نظارت کند. دیجیتالی شدن فرآیند صدور مجوزها و نظارت بر پروژه‌ها نیز، احتمال فساد و رانت را به شدت کاهش می‌دهد (Batty, 2013).

۷- نقش نظارتی و تنظیم‌گری هوشمند (Smart Regulatory Role)

۷-۱- از نظارت سنتی به نظارت مبتنی بر عملکرد

در مدل‌های سنتی، واحد شهرسازی تنها بر «رعایت قوانین» (مثلاً آیا ساختمان طبق نقشه ساخته شده یا نه) نظارت می‌کرد. اما در بازآفرینی با مشارکت بخش خصوصی، نظارت باید به سمت «نتیجه و عملکرد» حرکت کند. یعنی واحد شهرسازی باید بررسی کند که آیا پروژه واقعاً به اهداف مورد نظر شهر (مانند بهبود کیفیت محیط زیست، افزایش امنیت یا ایجاد اشتغال محلی) منجر شده است یا خیر. اگر یک پروژه ساختمانی بزرگ، برخلاف وعده‌های خود، باعث افزایش ترافیک شدید یا از بین رفتن فضای سبز شده باشد، واحد شهرسازی باید ابزارهای بازدارنده (مانند جریمه‌های سنگین یا جلوگیری از دریافت مجوزهای بعدی) را فعال کند (Roberts, 2014).

۷-۲- مدیریت ریسک حقوقی و ایجاد ساختارهای امن برای سرمایه‌گذاری

برای جذب بخش خصوصی، واحد شهرسازی باید «قوانین بازی» را مشخص و پایدار کند. یکی از دلایل فرار سرمایه‌گذار، تغییر ناگهانی قوانین در میانه پروژه است. واحد شهرسازی باید با تدوین «قوانین‌های پایداری» (Stability Clauses) که تضمین می‌کند قوانین طی بازه زمانی مشخصی تغییر نمی‌کنند، اعتماد بخش خصوصی را جلب کند. همچنین، ایجاد «سازمان‌های توسعه شهری» (Urban Development Corporations) که دارای شخصیت حقوقی مستقل و قدرت تصمیم‌گیری سریع هستند، می‌تواند فرآیند پیچیده هماهنگی میان بخش‌های مختلف دولتی را برای پروژه‌های بازآفرینی تسهیل کند (Grimsey & Lewis, 2004).

۸- نتیجه‌گیری

بازآفرینی بافت‌های فرسوده، فراتر از یک پروژه مهندسی، یک چالش سیاسی، اقتصادی و اجتماعی است. با توجه به محدودیت‌های بودجه‌ای دولت‌ها، ورود بخش خصوصی به این فرآیند نه یک انتخاب، بلکه یک ضرورت استراتژیک برای بقای پویایی شهری است. اما این ورود بدون مدیریت، می‌تواند به پیامدهای مخربی همچون اعیان‌سازی، از بین رفتن هویت محلی و افزایش نابرابری‌های فضایی منجر شود.

در این میان، «واحد شهرسازی» نقش کلیدی و تعیین‌کننده را ایفا می‌کند. این واحد باید از یک نقش سنتی و صرفاً نظارتی، به سمت یک نقش «تسهیل‌گر، میانجی و تنظیم‌گر هوشمند» حرکت کند. موفقیت در بازآفرینی مستلزم ایجاد تعادلی ظریف میان سه رکن است:

۱. اقتصاد: تضمین سودآوری و جذب سرمایه برای بخش خصوصی.
 ۲. اجتماع: حفظ حقوق ساکنان محلی و جلوگیری از جابه‌جایی اجباری آن‌ها.
 ۳. کالبد و محیط زیست: ارتقای کیفیت فیزیکی شهر و رعایت استانداردهای پایداری.
- در نهایت، واحد شهرسازی با استفاده از ابزارهای نوین مانند مشارکت‌های چندجانبه، تکنولوژی‌های دیجیتال و مدل‌های انگیزشی، می‌تواند بستری امن و شفاف ایجاد کند که در آن، رشد سرمایه با رشد عدالت شهری همسو باشد.

۸-۱- پیشنهادات استراتژیک برای بهبود مدیریت بازآفرینی شهری

با توجه به چالش‌های مطرح شده در متن و با استناد به مدل‌های جهانی (PPP)، پیشنهادات زیر جهت ارتقای فرآیند بازآفرینی پیشنهاد می‌گردد:

تدوین «سند هم‌افزایی منافع»: به‌جای رویکردهای سنتی، شهرداری باید پیش از اجرای هر پروژه، سندی برای هم‌سوسازی منافع (Profit-Social Justice) تدوین کند. در این سند، سود اقتصادی بخش خصوصی باید مشروط به تحقق شاخص‌های اجتماعی (مانند تامین مسکن ارزان‌قیمت یا بهسازی فضای عمومی) تعریف شود تا از وقوع پدیده اعیان‌سازی (Gentrification) جلوگیری گردد.

استقرار واحد «میانجی‌گری شهری»: پیشنهاد می‌شود یک نهاد ثالث مستقل از شهرداری و بخش خصوصی (شامل متخصصان حوزه برنامه‌ریزی شهری، نمایندگان مردم و سازمان‌های مردم‌نهاد) تشکیل شود تا نقش میانجی را ایفا کند. این واحد باید مسئول حل‌وفصل تضادهای ناشی از تغییر کاربری یا افزایش تراکم باشد و اطمینان حاصل کند که منافع ساکنان محلی قربانی سود اقتصادی نمی‌شود.

گذار به «مدل‌های مشارکت هوشمند دیجیتال»: استفاده از سیستم‌های Digital Twins (دوقلوهای دیجیتال) و GIS (سامانه اطلاعات جغرافیایی) جهت شفاف‌سازی فرآیند صدور پروانه و تغییرات طرح تفصیلی. ایجاد یک داشبورد شفاف برای عموم مردم که در آن میزان تراکم اعطایی، امتیازات ارائه‌شده به سرمایه‌گذار و تعهدات عمومی وی به‌طور لحظه‌ای قابل مشاهده باشد، موجب کاهش فساد و رانت می‌شود.

بهبودسازی مدل‌های مالی از طریق «ابزارهای تشویقی هوشمند»: شهرداری باید از مدل‌های سنتی اعطای تراکم بی‌رویه فاصله بگیرد و به سمت «ابزارهای مالی نوآورانه» (مانند ایجاد صندوق‌های زمین و ساختمان محلی یا مشارکت در عواید حاصل از افزایش ارزش زمین - Land Value Capture) حرکت کند. این کار باعث می‌شود ارزش‌افزوده زمین، به‌جای خروج کامل به سمت سرمایه‌گذار، به پروژه‌های زیرساختی همان محله بازگردد.

استقرار نظام نظارت مبتنی بر عملکرد: نظارت باید از «کنترل بروکراسی اداری» به «نظارت بر کیفیت محیطی» تغییر یابد. بدین معنا که به جای جریمه‌های مالی که اغلب توسط بخش خصوصی پرداخت و نادیده گرفته می‌شود، باید از «اهرم‌های اجرایی» (مانند توقف مرحله‌ای پروژه، ضبط ضمانت‌نامه‌های حسن انجام کار و یا عدم صدور پایان کار در صورت عدم رعایت استانداردهای زیست‌محیطی) استفاده شود.

- 1) Flyvbjerg, B. (1998). *Rationality and Power: Democracy in Practice*. University of Chicago Press.
- 2) Grimsey, D., & Lewis, M. K. (2004). *Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*. Edward Elgar Publishing.
- 3) Lees, L., Slater, T., & Wyly, E. (2008). *Gentrification*. Routledge.
- 4) Levy, J. M. (2016). *Contemporary Urban Planning* (11th ed.). Routledge.
- 5) Pendleton, R. (2020). *Urban Regeneration and Local Governance*. Oxford University Press.
- 6) Roberts, P., & Sykes, H. (2000/2016). *Urban Regeneration: A Handbook / Urban Regeneration*. SAGE Publications.
- 7) Watson, V. (2017). *The Planner as Mediator*. *Planning Theory & Practice*

The Role of the Urban Development Unit in Regenerating Dilapidated Urban Textures Using Private Sector Participation

Abstract

Dilapidated urban textures, as one of the most critical challenges of modern urban management, require multidimensional interventions to restore economic, social, and physical function. The process of urban regeneration, due to its capital-intensive nature and the complexities of stakeholders, is beyond the financial and executive capacity of the public sector (municipalities and governments); hence, the entry of the private sector is considered a strategic necessity. This article aims to examine the key role of the "Urban Development Unit" in managing this interaction. The present study, using a review method and document analysis, shows that the Urban Development Unit must change its nature from the role of a traditional observer to the role of a "smart facilitator" and "market regulator". The findings suggest that success in regeneration requires the establishment of robust public-private partnership (PPP) models, transparency in regeneration laws, and management of social risks (such as gentrification). The paper concludes that the urban development unit should provide a safe platform for private sector investment by using incentive tools and reforming legal structures, in a way that aligns economic profitability with spatial justice and preserving local identity.

Keywords: urban regeneration, urban development unit, private sector participation, dilapidated fabric, urban management, spatial justice.

سال نهم، شماره ۴ (پیاپی: ۳۹)، تابستان ۱۴۰۵ (ویژه نامه)