

"سهم مردم، سهم دولت" در طرحهای توانمندسازی و بهسازی محله

تجربه جعفرآباد کرمانشاه

اعظم خاتم^(#)

پیشگفتار

در این مقاله با تکیه بر تجربه یکساله تهیه طرح توانمندسازی و بهسازی محله جعفرآباد کرمانشاه، می‌خواهیم دشواریها و موانعی را بازنگری کنیم که تحقق اهداف توانمندسازی محلات حاشیه‌ای را با توجه به شرایط کنونی توسعه نهادهای محلی، تمرکززدایی در تصمیم‌گیریها، و به ویژه با توجه به میزان مشارکت مردم و منابع قدرت اجتماعی ساکنین محلات، مشروط و دشوار می‌کند. به نظر می‌رسد عدم توجه به این ضروریات از جانب تهیه‌کنندگان و مجریان این طرحها، می‌تواند طرحهای توانمندسازی را به آسانی به طرحهای دولتی بهسازی محلات تبدیل کند.

برای ورود به بحث، ابتدا، تصویری فشرده از وضعیت حاشیه‌نشینی در شهر کرمانشاه، و ویژگیهای محله جعفرآباد را به دست می‌دهیم و آنگاه تجربه شکل‌گیری نهادهای مؤثر در تحقق یافتن اهداف طرح را با نگاهی به دستاوردها و مخاطرات آنها پی می‌گیریم. چشم‌انداز تحولات آتی و توصیه‌های نگارنده در مورد بررسی تقویت نهادهای محلی، محصول جمع‌بندی تجربه کوتاهی است که در طول سال گذشته در بستر همکاری گروهی از کارشناسان تهیه‌کننده طرح با مسئولین استان، شهر، مشاوران و صاحب‌نظران محلی به دست آمده است.

۱. رشد محله‌های حاشیه‌ای و غیررسمی در شهر کرمانشاه^(۱)

شهر کرمانشاه در دهه پنجاه شمسی قطب اصلی مهاجرتهای روستایی منطقه غرب کشور محسوب می‌شد،

چکیده
در این مقاله موانع و دشواریهای تحقق یکی از وجوه عمده طرحهای توانمندسازی محلات حاشیه‌ای که به موضوع جلب مشارکت مردم در روند تهیه و اجرای طرح مربوط می‌شود، با نگاهی به تجربه تهیه طرح در محله جعفرآباد کرمانشاه، مورد بررسی قرار می‌گیرد. طرحهای توانمندسازی محلات حاشیه‌ای از ابتدا قصد اجتناب از پیامدهای معمول طرحهای دولتی در زمینه بهسازی محلات کم‌درآمد را داشته‌اند. این پیامدها شامل سرمایه‌گذاری سنگین دولتی، تشویق مهاجرتهای جدید و عدم بهره‌مندی نهایی ساکنین از بهسازی محله بدلیل تداوم فقر اقتصادی خانوارها و فروش مسکن و جابجایی به انگیزه استفاده اقتصادی از ارزش افزوده ناشی از بهسازی محله می‌باشد. به این منظور حداقل در بحثهای نظری طرحهای توانمندسازی به صورت یک زمینه‌سازی فراگیر برای ارتقاء محله در نظر گرفته شدند که نیازمند یک طراحی دقیق در جهت تشویق مشارکت مردم و شکل دادن به نهادهای خودیاری و خودگردانی محلی باشد. اما تحقق این دو ویژگی عمده طرحهای توانمندسازی در عمل با مشکلات جدی مواجه بوده است. در این مقاله عوامل محدودکننده مشارکت مردم از جمله ذهنیت آنان درباره نقش و وظایف دولت در حوزه مدیریت شهر و محله، فقدان نهادهای محلی قدرتمند، عدم آمادگی مدیریت‌های محلی برای جذب و بکارگیری رویکردهای توانمندسازی و برنامه‌ریزی و اجرای پروژه‌های مشارکتی مورد توجه قرار می‌گیرد.

واژه‌های کلیدی

اسکان غیررسمی، مسکن در استطاعت، توانمندسازی مدنی، سرمایه اجتماعی، تغییر مدیریت محلی، اراده سیاسی، بسترسازی فراگیر ارتقاء، اقدام محله‌ای، مداخله مقیاس شهر.

- جامعه‌شناسی و مشاور مسائل شهری.

۱. مجموع اطلاعات مورد استفاده درباره حاشیه‌نشینی در کرمانشاه و محله جعفرآباد در این گزارش از مطالعات طرح توانمندسازی و بهسازی محله جعفرآباد اخذ شده که در سال ۱۳۸۰ به درخواست سازمان عمران و بهسازی شهری تحت نظر نگارنده در مهندسين مشاور طرح و معماری انجام شده است.

درآمد شهری، دو عامل عمده گسترش اسکان غیر رسمی و شکل‌گیری محلات نابسامان و زیرسطح استاندارد در کرمانشاه طی سه دهه اخیر به شمار آمده است. برآوردها حاکی از آنست که میزان حاشیه نشینی و گستره محلات زیر استاندارد در این شهر از حدود ۱۰ درصد در زمان تهیه اولین طرح جامع شهر در سال ۱۳۵۲، به حدود ۲۸ درصد در سالهای تهیه طرح تجدید نظر در سال ۱۳۷۸ افزایش یافته است.

۲. توسعه غیررسمی محله جعفرآباد

محله جعفرآباد واقع در اراضی مرتفع جنوب شرقی کرمانشاه جزء اراضی کشاورزی خانواده دولتشاهی، از مالکین بزرگ منطقه کرمانشاه بود، که در سالهای اول دهه پنجاه توسط جعفر دولتشاهی یکی از وارثان این خانواده تفکیک، و با تنظیم قولنامه در بنگاههای محلی به مهاجران تازه وارد طوایف مختلف لک که از روستاهای جنوب شرقی شهرستان و منطقه «هرسین» به کرمانشاه مهاجرت می‌کردند، فروخته شد. به رغم نزدیکی این اراضی به محدوده مرکزی شهر کرمانشاه، ارتفاع اراضی و دسترسی نامناسب و دشواریهای تأمین زیرساختهای شهری، همچون شبکه آب و فاضلاب، از جمله عوامل ارزانی قیمت این اراضی و توانایی مهاجران به پرداخت بهای آن بود. این اراضی، در سال ۱۳۵۲ که تهیه اولین طرح جامع شهر آغاز شد، در خارج از محدوده شهر قرار

مهاجران کتم درآمد در این دهه هسته برخی محله‌های حاشیه‌ای شهر، چون شاطرآباد، تازه آباد، و جعفرآباد را پی ریختند. در طی سالهای جنگ، به دلیل جابه‌جایی ساکنان مناطق مرزی غرب کشور، به ویژه مهاجرت از شهرستانهای داخل استان (گیلانغرب، سرپل ذهاب، اسلام آباد) رشد جمعیت شهر به بالاترین میزان خود طی دهه‌های اخیر رسید. (۶/۸ درصد رشد سالانه طی سالهای ۱۳۵۵-۱۳۶۵).

عدم سرمایه‌گذاری در توسعه زیرساختهای شهری کرمانشاه در خلال سالهایی که جنگ ادامه داشت و مهاجرت گسترده در این سالها، موجب تنزل کیفیت خدمات و زیرساختهای شهر طی دهه شصت شد. طی سالیان پس از خاتمه جنگ نیز استان کرمانشاه از سرمایه‌گذاری اقتصادی چشمگیری برای توسعه صنایع و خدمات پایه برخوردار نشد، و این روند در رده‌بندی شاخصهای توسعه، این استان را در رده سه استان آخر کشور قرار داد (۱۳۷۸). در سال ۱۳۷۵، میزان اشتغال صنعتی در شهر کرمانشاه کمتر از نصف میانگین اشتغال صنعتی در مناطق شهری کشور، و میزان بیکاری در جمعیت فعال آن، حدود ۲ برابر این میزان در دیگر شهرهای کشور بوده است.

گسترده‌گی گروههای تهیدست شهری (بیکاران، کارگران ساده و صاحبان مشاغل بی ثبات) اعم از بومی و مهاجر، و فقدان سیاست و برنامه حداقلی برای تأمین مسکن و اسکان گروههای کم



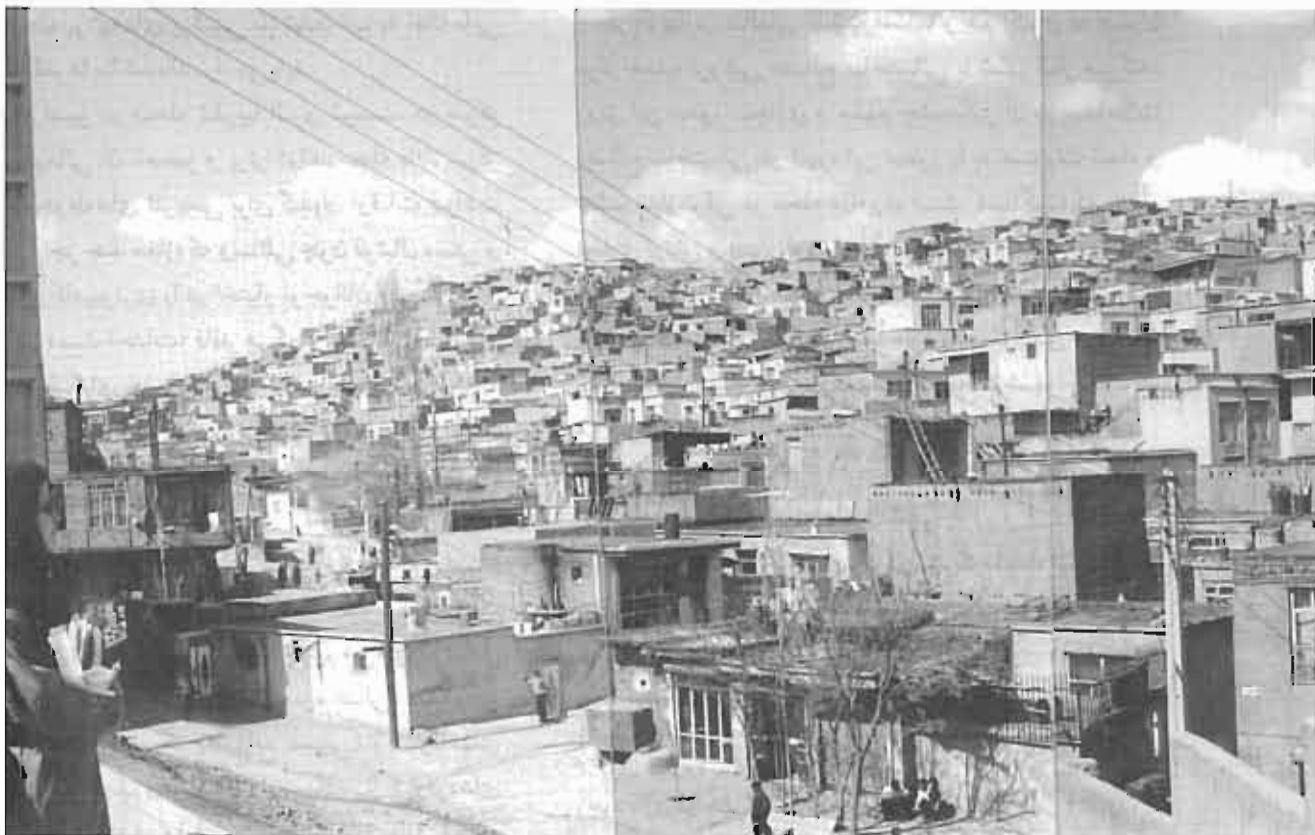
داشت و ساخت و ساز در آن به صورت غیررسمی و بدون دریافت جواز ساختمان صورت می‌گرفت. پس از انقلاب نیز، با آن‌که براساس مطالعات بازنگری طرح جامع (سال ۱۳۵۹) و مطالعات طرح تفصیلی شهر (سال ۱۳۶۴)، محله جعفرآباد در محدوده قانونی شهر قرار گرفت، در روند غیررسمی ساخت و ساز در محله تغییری ایجاد نشد. طی دهه اخیر هم با این که ساکنین با اتکاء بر اصلاحیه ماده ۱۴۷ قانون ثبت (مصوب ۱۳۷۰)، برای واحدهای مسکونی که قولنامه زمین را در اختیار داشتند و ساختمان را پیش از این سال احداث کرده بودند، می‌توانستند سند ساختمان دریافت کنند، فقط حدود یک درصد اهالی اقدام به دریافت سند کرده‌اند. علت این امر آن است که اهالی در فرایند رسمی شدن مالکیت خود، بی‌آنکه در محله اقدامی در جهت بهسازی صورت گیرد، منافعی کسب نکرده‌اند.

امروز، محله جعفرآباد با جمعیتی حدود ۶۰ هزار نفر، در محدوده‌ای به مساحت ۱۰۵ هکتار، مجاور محله‌های مرکزی و قدیمی شهر واقع است. چهارراه جعفرآباد به چهارراه رشید و از آن طریق به بازار و میدان قدیمی وزیری متصل است. ساکنان محله همچنان از طوایف مختلف لک هستند که در ارتباط خویشاوندی و آشنایی با مهاجران اولیه محله، این محل را برای مهاجرت و اسکان خود در شهر کرمانشاه برگزیده‌اند، و همبستگی‌های قومی و ایلی گذشته خود را در

قالب همبستگی محله‌ای تداوم بخشیده‌اند.

اهالی جعفرآباد عموماً نیروی کار ساده و کم مهارت شهر را تشکیل می‌دهند. حدود یک سوم سرپرستان خانوارها کارگر ساختمانی و یک سوم دیگر در فعالیتهای مرتبط با جمع آوری ضایعات مواد مختلف از سطح شهر به کار مشغول‌اند. این فعالیت که تعداد چشمگیری از نوجوانان محله را نیز به کار گرفته، از یک شبکه تقسیم کار در درون محله برخوردار است. در پایین این شبکه، صاحبان مغازه‌هایی که چرخ‌های دستی حمل بار را به افراد کرایه می‌دهند قرار دارند. در رده بعد و انت بارهایی که صبح زود آنها را در شهر توزیع می‌کنند، قرار می‌گیرند، در رده‌های بعدی جمع وسیع نوجوانان و سالخوردگانی‌اند که کار جمع آوری زباله‌ها و ضایعات را در شهر انجام می‌دهند؛ و سرانجام صاحبان مغازه‌هایی قرار دارند که مواد مختلف را خریداری، تفکیک و بسته بندی می‌کنند. در راس این شبکه دلال‌ها و کامیون دارانی قرار دارند که مواد تفکیک شده را خریداری و به مشتریان متفاوتی در شهرهای دیگر (نان خشک را به دامداریهای تهران و اصفهان و کاغذ و پلاستیک و شیشه را به کارگاههای بازیافت در شهرهای مختلف) می‌فروشند.

میانگین درآمد خانوار در جعفرآباد در سال ۱۳۸۰ حدود ۶۶/۴ هزار تومان در ماه، معادل ۴۵ درصد میانگین درآمد خانوارهای شهری استان در این سال بوده است. (باید گفت که



خط فقر در این سال ۱۰۰ هزار تومان در ماه برای خانوارهای شهری اعلام شده است.^(۱)

اراضی جعفرآباد براساس طرح تفکیکی که مالک اراضی برای قطعه بندی و فروش آن تهیه کرده بود، دارای شبکه معابر مناسبی است که کوچه‌های باریک و کم عرض به ندرت در آن دیده می‌شود. اما قطعات مسکونی از ابتدا با ابعاد کوچکی تفکیک شده و بعداً در نتیجه تفکیک مجدد، قطعات خردتر شده است. به نحوی که امروزه میانگین مساحت قطعات مسکونی حدود ۷۸ متر مربع است. شاخص‌های مسکن، از جمله سرانه زمین مسکونی (حدود ۱۰/۵ متر)، سرانه زیربنای مسکن (۱۲ مترمربع) و تراکم خانوار در واحد مسکونی (۱/۳ خانوار) نشان دهنده مضیقه شدید فضای سکونت در این محله است. محله از نظر زیرساختهای شهری نیز با معضلات عدیده‌ای مواجه است. شبکه فاضلاب محله عمدتاً به دست اهالی تعبیه شده و جز در بخشهایی که به شبکه فاضلاب شهر متصل می‌شود، غیرفنی و فرسوده است. اهالی به طور مداوم با گرفتگی و پوسیدگی لوله‌ها و جاری شدن فاضلاب در کوچه و خیابان مواجه‌اند، و در نتیجه استمرار این وضع غالباً خود اهالی اقدامهای اولیه را برای تعمیر و تعویض لوله‌ها انجام می‌دهند.

اکثر کوچه‌ها و خیابانهای جعفرآباد فاقد آسفالت و شبکه جمع آوری آبهای سطحی است، و در مواقع بارندگی، با توجه به این که محله بر تپه‌های پرشیبی بنا شده، آب به خانه‌هایی که در خط القعرها بنا شده‌اند، راه می‌یابد. از فضای سبز در محله تقریباً اثری نیست. دو مرکز بهداشتی - درمانی آن نامجهز و پرتراکم‌اند. محله فاقد مرکز فرهنگی و محوطه‌های تفریحی برای گذران اوقات فراغت اهالی است و جز چند مغازه که وسائلی چون فوتبال دستی و ندرتاً بازیهای کامپیوتری را در اختیار نوجوانان می‌گذارد، و یک پارک در دست احداث، فاقد هر گونه امکانات دیگری است. فقدان فضاهای خدماتی و اختصاص بخش عمده محله به مسکن، تراکم جمعیتی بالایی (تراکم ناخالص ۵۷۰ و تراکم مسکونی بالای ۱۰۰۰ نفر در هکتار) را در محله بوجود آورده است.

صرفنظر از انبارها و کارگاههای کوچک تفکیک و بسته بندی مواد زائد که در خیابانهای اصلی محله مستقرند، فعالیت اقتصادی دیگری که در داخل محله به چشم می‌خورد، شامل فروشگاههای عرضه نیازهای روزمره اهالی، معدودی کارگاههای تولیدی سبک (صنایع دستی) و کارگاههای تعمیراتی می‌شوند. فروش مرغ زنده یکی از کارکردهای تجاری محله است که در مقیاس شهر مشتریانی دارد. نسبت

بدون شکل دادن به نظام اسکان کم درآمدها در شهر کرمانشاه، اقدامات انجام شده برای بهسازی محله‌های موجود از جمله جعفرآباد با ایجاد محله‌های جدید حاشیه‌ای و نابسامان، خنثی خواهد شد و شهر کرمانشاه پیوسته با معضل ایجاد محلات نابسامان جدید مواجه خواهد بود.

مغازه‌ها و کارگاههای کوچک به جمعیت در محله جعفرآباد کمتر از نصف رقم مشابه در سایر محلات شهر است،^(۲) که ضعف تقاضا برای توسعه واحدهای تجاری و توان مالی محدود اهالی را در راه اندازی واحدهای صنفی - تولیدی نشان می‌دهد.

در غرب جعفرآباد کنونی، مجاور خیابان ارتش، جعفرآباد قدیم قرار دارد که به علت تبدیل این خیابان به یک محور اصلی رفت و آمد شهری، از محله جعفرآباد جدا شده است، اما جعفرآبادیهای قدیمی‌تر و متمکن‌تر در آن ساکن‌اند. در مجاور خیابان ارتش، در فاصله چهارراه جعفرآباد تا چهارراه رشید که از میان جعفرآباد قدیم عبور می‌کند، یک ناحیه تجاری ویژه عمده فروشی مصالح ساختمانی، چون آهن و کاشی شکل گرفته که محصول تعالی اقتصادی برخی از جعفرآبادیها در سالهای گذشته است، و هم اکنون به عنوان مرکز عمده فروشی مصالح ساختمانی با شهر کار می‌کند. رونق این محور تجاری و سهم چشمگیر آن در معاملات مصالح ساختمانی در شهر، این محور را به صورت نماد و چشم انداز ترقی در محله درآورده است. همانگونه که محور تجاری ارتش و چهارراه رشید سرپل ارتباط اقتصادی محله با شهر به شمار می‌آید. جعفرآبادیهای قدیمی ساکن پشت بدنه و غرب خیابان ارتش، که عموماً خود را جعفرآبادی می‌نامند، پل ارتباط سیاسی و اجتماعی محله با شهر محسوب می‌شوند.

۳. تعامل اجتماعی محله و شهر

جعفرآباد سکونتگاه قوم لک در شهر کرمانشاه است. گرچه برخی جعفرآبادیهای متمکن طی ۱۰ سال گذشته محله را ترک کرده و در محلات ممتاز شهر، نظیر کسری و بیست و

۱. سازمان مدیریت و برنامه ریزی شهری

۲. در محله، ۲۰ باب مغازه و کارگاه، در مقابل هر ۱۰۰۰ نفر جمعیت وجود دارد، در حالی که نسبت کارگاههای کوچک در شهر ۴۴ کارگاه به ۱۰۰۰ نفر جمعیت است.

دوم بهمن اقامت گزیده‌اند، اما ترکیب قومی جمعیت محله تغییر نکرده و تازه واردین آن وابستگی قومی و خویشاوندی با ساکنین دارند. جعفر آبادیها به چشم سایر کرمانشاهی‌ها، عمدتاً با خصوصیات ایلیاتی خود تصویر می‌شوند و همبستگی قومی و احتراز آنها از آمیزش با دیگران برای آنها که به دلائلی در ارتباط با محله قرار می‌گیرند، یک مخاصره تلقی می‌شود.

در کنار فعالیتهای اقتصادی سخت و کم درآمد نظیر کار ساختمانی و جمع آوری ضایعات، کرمانشاهی‌ها فعالیتهای اقتصادی غیررسمی را منبع مهمی از درآمد محله می‌دانند و معتقدند که علیرغم فقر و محرومیتی که در محله نمایان است، سرمایه‌های ناشی از سود معاملات غیررسمی کالاها یا قاچاق در محله جریان دارد و تلاش برای حفظ این فعالیتهای عامل مهم مقاومت محله در مقابل روند قانونمند شدن زندگی شهری آن تلقی می‌شود.

تعامل محله با شهر از زاویه همبستگی و ایجاد اعتماد سیاسی و اجتماعی، طی سالهای اخیر دستخوش تغییرات زیادی شده است. مشارکت جعفرآبادیها در عرصه جبهه و جنگ و شهیدانی که محله در جریان جنگ تحمیلی تقدیم کرده است، همواره یکی از تکیه‌گاههای اهالی در مقابله با تصویر سازی‌های منفی از محله و اعمال فشار برای رفع محرومیت از آن بوده است. تحولات سیاسی سالهای اخیر، جعفرآبادیها را به تعاملی فعال در عرصه فعالیت‌های انتخاباتی سیاسی شهر، به ویژه انتخاب نمایندگان از قوم لک برای مجلس و سایر نهادهای اجتماعی کشانده، و برخی پیروزیهای به دست آمده انتظار وقوع اصلاحاتی از بالا را در زندگی محله تقویت کرده است.

موضوع اعتماد و خوش بینی که زیربنای مشارکت اهالی را در طرحهای ارتقاء و توانمندسازی محله تشکیل می‌دهد، در نتیجه تحولات اخیر اندکی پیچیده شده است. از یک سو، جعفرآبادیها ترجیح می‌دهند اختلافات و نزاعهای محلی خود را به وساطت بزرگان و ریش سفیدان خود حل کنند تا نهادهای رسمی و مسئول در این امور، و از سوی دیگر، به واسطه حضور نمایندگان از قوم خود در مجلس و نهادهای تصمیم گیر، احساس تعلق و نمایندگی شدن در ساختار کلان قدرت در آنان ایجاد و تقویت شده است.

۴. اقدام برای بهسازی محله

تاریخچه دوره‌های اخیر اقدامات بهسازی در محله جعفرآباد به سال ۱۳۷۲ باز می‌گردد، که بخشی از محله به علت وجود مسائل حاد بهداشتی و کمبود شدید زیرساختها و

خروج محله‌های حاشیه‌ای از وضعیت فراموش شدگی و قرار داشتن در مرتبه آخر اولویتهای شهری، اگر تنها به ندای مرکز و فراخوان یک سازمان یا نهاد بین المللی صورت گیرد، متضمن فعالیت پایدار سازمانهای مسئول و دست اندرکار نخواهد بود.

خدمات، تحت پوشش فعالیتهای ستاد شهر سالم کرمانشاه قرار گرفت. این ستاد فعالیتهایی را در جهت بهسازی و تامین برخی خدمات مورد نیاز محله آغاز کرد. این فعالیتهای، علاوه بر ارتقای سطح بهداشت خانوار و کیفیت محیط زیست، آسفالت برخی کوچه‌ها، ایجاد یک پارک و آغاز ساختمان یک مجموعه فرهنگی را در بر می‌گرفت و موجب شد اهالی ذهنیت مثبتی نسبت به دستگاههای ذیربط، به ویژه دستگاههای متولی بهداشت پیدا کنند؛ اما طولانی شدن روند ساخت برخی فعالیتهای ستاد (نظیر ساخت مرکز فرهنگی و پارک)، و محدود بودن اقدامات آن، به پدید آمدن نومیتهای تازه‌ای انجامید. علیرغم تشکیل یک ستاد مردمی برای مشورت در امر فعالیتهای شهر سالم، مشارکت مؤثر مردم در فرایند تصمیم‌گیریها و اجرای طرحها و برنامه‌های ستاد فراهم نیامد، و فقدان تلاش برای ایجاد بسترهای نهادی در جهت راه انداختن مشارکت مردم در فعالیتهای، یکی از ضعفهای اصلی پروژه شهر سالم به حساب می‌آید.

تهیه طرح توانمندسازی و بهسازی محله جعفرآباد کرمانشاه براساس تجربه تهیه طرح مشابهی برای شهر زاهدان، از جانب سازمان عمران و بهسازی شهری در اواخر سال ۱۳۷۹ آغاز شد. وجه مشخصه این طرح، بر پایه شرح خدمات پیشنهادی و نگرش عمومی کمیته راهبردی آن در سازمان عمران، رویکرد فرابخشی نسبت به فعالیتهای ضروری و ساماندهی دستگاههای استانی برای ارتقاء و بهسازی محله در وجوه اقتصادی، اجتماعی و بهسازی کالبدی، استوار بود. تشکیل ستاد توانمندسازی و بهسازی محله‌های حاشیه‌ای به ریاست معاونت عمرانی استانداری، و عضویت عمده سازمانهای برنامه ریز و خدمات رسان شهری، از جمله شهرداری و شورای شهر، موید رویکرد یاد شده در بالا است. تشکیل این نهاد هماهنگ کننده در کرمانشاه، در مراحل اولیه تشکیل آن از تردیدها و ناباوریهایی رایج نسبت به ضرورت این طرحها و ظرفیت آنها برای اقدامات مؤثر اجرایی خالی نبوده است، اما، بتدریج با حمایت‌های اعلام شده از سوی دستگاههای مرکزی و تاکید برخی مقامات استان بر



بهداشتی و...) تعریف شود پاسخ منطقی و ناگزیر آن طراحی یک یا چند برنامه رفاهی و بهسازی است، که به طور مستقیم و "کارآمد"، کمبودها و نیازها را برطرف کند، خدمات عرضه شده را افزایش دهد، و دسترسی مردم به درآمد بیشتر و شرایط مناسب‌تر سکونت را تامین کند.^(۱) این تلاشها به جای خود ضروری‌اند و از این واقعیت مایه می‌گیرند که کاهش فقر، تنها محصول رشد اقتصادی بالا و نفوذ تدریجی دستاوردهای توسعه در میان اقشار تهیدست شهری تلقی نمی‌شود. اما باید پذیرفت که تهیه برنامه‌های رفاهی هدفمند از بالا، و ایجاد چترهای حمایتی نیز برای تحقق اهداف فقرزدایی و بهسازی زندگی شهری کفایت نمی‌کند. این مباحث با تحول نگرش به دولت رفاه و ابزارهای اساسی تحقق سیاستهای اجتماعی دولت‌ها طی دو دهه اخیر، جایگاه قابل توجهی در برنامه‌های فقرزدایی یافته و مداخله مستقیم دولت در حوزه رفاه را به عنصر مکمل فعالیتهای محلی توسط نهادهای مدنی و مشارکتی تبدیل کرده است. مسئولان و مجریان طرحهای مشارکتی و محله‌ای مدعی‌اند که رویکرد یاد شده در بالا، هم برخی از هدفهای مورد نظر برنامه‌های رفاهی را بهتر برآورده می‌کنند، هزینه‌ها را کاهش می‌دهند و نیز از ظرفیت بیشتری برای مواجهه با

۱. این موارد توسط اعضای کمیته تخصصی اسکان غیررسمی در سازمان عمران و بهسازی شهری مورد تاکید قرار گرفته و در کارگاه حاشیه نشینی شهر مشهد در سال ۱۳۸۰ به تفصیل مورد بحث قرار گرفت.

2. Shubert, Clarence (1996) PP.4-5

ضرورت بهسازی محلات حاشیه نشین، در فعالیتهای ستاد استحکام بیشتری بوجود آمد.

این تردیدها، صرفنظر از نگرانی در خصوص پیامد اجرای طرح در زمینه افزایش مهاجرت، بیشتر متوجه ایجاد توقعات گسترده در میان ساکنین این محله‌ها و ایجاد بار مالی این اقدامات برای دستگاههای اجرایی استان بود. از سوی دیگر، تجربه اقدامات گذشته در زمینه بهسازی محله‌های حاشیه‌ای در ایران، حاکی از آن بود که در گذشته دولت با اجرای برخی پروژه‌های بهسازی، نظیر بهسازی معابر و زیرساختها، معمولاً بین ارزش‌داریهای ملکی خانوارهای حاشیه نشین و فقر امکانات درآمدی آنها، عدم تعادل جدیدی در محله‌های حاشیه‌ای برقرار کرده که حاصل آن گرایش به فروش خانه‌ها و جابجایی جمعیت را به دنبال داشته و حتی امواج جدیدی از مهاجرت‌های روستایی به شهرها را دامن زده است. از سوی دیگر، به دلیل اینکه این اقدامات عموماً به صورت کاملاً دولتی و از بالا صورت گرفته، سرمایه‌گذاری سنگینی را طلب کرده که حتی در دوره وفور درآمد نفت، انجام آن برای دولت به گونه‌ای که بخش قابل توجهی از محله‌های حاشیه‌ای را تحت پوشش قرار دهد، میسر نشده است.

متخصصان مسائل شهری و مدافعان طرحهای توانمندسازی، با توجه به تردیدهای یاد شده در بالا و نقد دیدگاه نوسازی در طرحهای گذشته، و همچنین با مراجعه به گستره وسیع محلات حاشیه‌ای در شرایط کنونی، توجه مسئولین را به سه عنصر ضروری در طرحهای توانمندسازی و ارتقای این محله‌ها جلب کرده‌اند: ضرورت تدریجی بودن اقدامات؛ اهمیت جامعیت فعالیتهای توانمندسازی اقتصادی - اجتماعی و اقدامات بهسازی؛ و سرانجام، ضرورت مشارکت مردم در فرایند تهیه و اجرای طرحها.^(۱)

۵. چرا اقدام در سطح محله؟ چرا رویکرد توانمندسازی؟

تجربه‌های بدست آمده در زمینه تهیه و اجرای طرحهای بهسازی و فقر زدایی محله‌ای در سایر کشورهای در حال توسعه، طی دو دهه گذشته، بر پایه رویکرد توانمندسازی و مشارکت اجتماعات محلی به عنوان شرایط اصلی موفقیت این طرحها استوار بوده است. به اعتقاد کلارنس شوبرت مشاور برنامه مدیریت شهری (UMP) کمیته اسکان بشر سازمان ملل، این رویکرد ناشی از تغییر نگرش نسبت به فقر و راههای مقابله با آن است. شوبرت تاکید می‌کند که اگر فقر شهری، تنها فقدان یک یا چند نوع تسهیلات مورد نیاز جمعیت (مسکن مناسب، امکانات



معضلات اجتماعی و فرهنگی برخوردارند.^(۱)

فشار آنها برای احراز موقعیت مدنی و برخورداری از مواهب زندگی شهری، ضرورت‌های عینی مداخله دولت برای حل معضلات را آشکار کرد.

حاشیه نشینان شهری در ایران، پس از سپری شدن دوره کامیابی در "پیشروی آرام" به سوی شهر،^(۲) که تا اواخر دهه شصت ادامه داشت، به مرحله جدیدی از حیات اجتماعی خود گام نهاده‌اند که می‌توان آن را دوره گذار به شهرنشینی و ایجاد توقع دستیابی به امکانات و ضروریات مادی زندگی شهری دانست. عبور حاشیه نشینان از دوره استقرار و ایجاد ثبات سکونت، همراه با رشد اجتماعی و تغییر ترکیب مهاجران به حاشیه، که در گذشته تنها مهاجران روستایی را در بر می‌گرفت و امروزه گروه‌های کم درآمد با سابقه شهرنشینی به آنها پیوسته‌اند، از جمله عوامل موثر بر تغییر رفتار و توقعات حاشیه نشینان به شمار می‌آید. تحرک اجتماعات حاشیه نشین و فشار حاصل از آن، بر بدنه دستگاه‌های مسئول و برنامه ریز کشور، امروز اراده‌ای سیاسی را برای سامان دادن به این اجتماعات فراهم آورده است. وجود این اراده سیاسی به تنهایی زمینه لازم را برای تغییرات ضروری فراهم نمی‌آورد. مداخله قاطع دولت طی نیم قرن اخیر

۶. اراده سیاسی، مشارکت و تغییر مدیریت محلی اگر فقر تنها فقدان فرصت‌های اقتصادی - اجتماعی نیست، بلکه با ضعف صدای گروه‌های تهیدست در اجتماع نیز ملازم است، اجرای طرح‌های فقرزدایی و ارتقاء و بهسازی محله‌های حاشیه‌ای مستلزم اراده‌ای سیاسی در سطح کلان اجتماعی و منطقه‌ای به شمار می‌آید. این اراده که در سال‌های اولیه انقلاب در ایران به صورت خود انگیزه و هرج و مرج طلبانه‌ای نمایان شد، در سال‌های جنگ با الزامات و محدودیتهای شرایط ویژه جامعه در حال جنگ روبرو و طی دهه بعد، به اعتبار پدید آمدن ده میلیون اضافه جمعیت شهری، متعهد محدودیت منابع مالی و نگرش‌های موجود در زمینه اولویتهای توسعه اقتصادی شد. در عین حال، طی سال‌های اخیر، همواره تناقض سیاست‌های رفاه اجتماعی با سیاست توسعه اقتصادی به هواداران این سیاستها گوشزد شده است. در این میان، توسعه محله‌های حاشیه‌ای پیرامون شهرها و وجود مشکلات عدیده پاسخگویی به نیازهای جمعیت ساکن آنها به تدریج به یکی از معضلات اجتماعی و سیاسی غیرقابل انکار بدل شده است. برآورد می‌شود که طی دو دهه، سهم محله‌های حاشیه‌ای و غیررسمی از ۵ درصد اسکان جمعیت شهری به حدود ۲۰ درصد آن افزایش یافته است. در این میان، تغییر فضای حاکم بر اجتماعات حاشیه‌ای و افزایش

1. Khan, Akhtar.

۲. آصف بیات در کنار سیاست‌های خیابانی، از اصطلاح "پیشروی آرام" برای تصریح کردن استراتژی حاشیه نشینان در سال‌های انقلاب استفاده می‌کند.

در سیاستگذارها و برنامه ریزیهای اجتماعی - اقتصادی در ایران، ضعف شدید مدیریتهای محلی و نهادهای مدنی را در شهرها به دنبال داشته است، در حالی که تحقق طرحهای توانمندسازی و بهسازی مشارکتی، نیازمند مدیریتهای محلی و نهادهای مدنی قدرتمند است. این وضعیت، ایجاد تغییر در ساختارهای مدیریت شهر و تقویت مشارکت را به دو چالش عمده طرحهای توانمندسازی و بهسازی مبدل کرده است.

هدف از مشارکت یا توانمندسازی مدنی مردم، افزایش احساس تعلق به محله و پاسخگویی مناسب اهالی به پرسش "سهم دولت، سهم مردم" در ساماندهی زندگی محله است.

۷. مشارکت و توانمندسازی مدنی در جعفرآباد
مضمون اصلی مشارکت در محله‌های حاشیه‌ای، توانمندسازی مدنی ساکنین است. و توانمندسازی مدنی عبارت است از تشکیل نهادهای محله‌ای یا به رسمیت شناختن نهادهای موجود در تصمیم‌گیری و هدایت زندگی محله. بدون شکل گرفتن و فعال شدن چنین نهادهایی که تا حدی لاجرم به تغییر مناسبات قدرت بین محله و شهر در مورد تصمیمات مرتبط با محله منجر می‌شود، مشارکت مردم در این طرحها به مطرح کردن مطالبات ساکنان، افزوده شدن تقاضاها، حداکثر مشارکت محدود در تامین مالی برخی پروژه‌های عمرانی محله که تاکنون نیز تحت عنوان پرداخت سهم خود یاری برای آسفالت کوچه‌ها مرسوم بوده است، محدود خواهد شد. هدف از مشارکت یا توانمندسازی مدنی مردم، افزایش احساس تعلق به محله و پاسخگویی مناسب اهالی به پرسش "سهم دولت، سهم مردم" در ساماندهی زندگی محله است.

«اختر بدشاه»، در جمع بندی تجربه بهسازی محله اورنگی در کراچی پاکستان، به این نکته اشاره می‌کند که در اورنگی مردم خواهان تامین همه خدمات بودند، بی آنکه بخواهند برای آن هزینه‌ای بپردازند؛ بنابراین، آزادسازی مردم از اسطوره نقش حکومت و اتکاء بر وعده‌های آن مهمترین اقدام سازمانهای غیردولتی بوده است.^(۱) این وضعیت در جعفرآباد نیز نظیر سایر محله‌های حاشیه‌ای به چشم می‌خورد. مردم ساکن در این محله‌ها، وضعیت خود را با محله‌های دیگر شهر مقایسه می‌کنند که از زیرساختها و خدمات مناسب برخوردارند و شهرداری و سایر سازمانهای مسئول را به دلیل عدم تامین خدمات مناسب در محله خود مورد استفاده قرار

می‌دهند. برای آنها، تصور تامین هزینه‌های بهسازی توسط مردم دشوار است و بین فعالیتهای خود انگیزه و اقدامات جاری خود برای حل مشکلات محله و اقدام سازمان یافته ساکنین با مشارکت شهرداری برای طرح بهسازی در آینده رابطه و پیوندی نمی‌بینند. شورای شهر کرمانشاه در فعالیت سه سال گذشته خود بیشتر درگیر مسائل کلان شهر بوده و از تجربه‌ای در زمینه فعالیت محله‌ای با مشارکت شورا و ساکنین برخوردار نبوده است. در نتیجه، سرمایه اجتماعی محله جعفرآباد به اعتماد و همکاری همسایگان با یکدیگر، در حمایت‌های اقتصادی - اجتماعی محدود می‌شود و هر زمان که شکل فعالیتی جمعی را برای حل مشکلات محله به خود می‌گیرد، امری ناگزیر و برای جبران کوتاهی‌ها و بی‌اعتنایی‌های سازمانهای مسئول تلقی می‌شود. تاکنون نهاد اعتماد و همکاری بیشتر برای اعمال فشار و طرح مؤثرتر تقاضاها به کار آمده و از تجربه تصمیم‌گیری، سازمان‌دهی به فعالیتهای اجرایی و ساز و کار مذاکره با ساکنین برای مشارکت در کارهای اجرایی کمتر بهره برده است.

از سوی دیگر، ساختار اقتدار در محله جعفرآباد به دلیل ترکیب قوی ویژه آن و تعارض نسبتاً طولانی با شهر، پدیده‌ای روشن و قابل اتکا، متشکل از بزرگان طوایف و معتمدین محله است. از این رو، در اقدامات اولیه برای گسترش بسترهای مشارکت مردم در طرح توانمندسازی و بهسازی محله، به پیشنهاد ستاد توانمندسازی و با مشارکت شورای شهر، اهالی ۲۱ نماینده از هفت طایفه متفاوت را به عنوان نمایندگان خود در شورای معتمدین محله معرفی کردند. این شورا، طی چهار جلسه‌ای که تاکنون تشکیل داده قسمت عمده تلاش خود را به جلب توجه مسئولین به معضلات مختلف محله و چانه زنی برای کاهش سهم مالی ساکنین در طرحهای پیشنهادی، و افزایش سهم دولت معطوف کرده است. اما، در همین تجربه کوتاه، نمایندگان انتخابی با مشکلات پیش روی در زمینه مذاکره با ساکنین و اصناف فعال در محله (کارگاهها و انبارهای ضایعات مواد مختلف)، نحوه جمع آوری سهم مشارکت ساکنین در پروژه پایلوت محله (بهسازی کوچه‌ها) و روشهای مشارکت اجرایی آنها آشنا شده‌اند. برای تقویت و ارتقاء سطح فعالیتهای این نهاد، مشکلات عمده‌ای وجود دارد که بیشتر به روشهای اجرایی و عملی طرحهای توانمندسازی مربوط می‌شود. طرحهای توانمندسازی و بهسازی محله‌ها، علیرغم نیت اولیه و رویکرد مسئولان و مجریان آن، از

1. Badshah, Akhtar 1996 , P45

امکانات بالقوه فراوانی برای تبدیل شدن به طرحهای دولتی برخوردار است. مهمترین عواملی که این طرحها را به سوی دولتی شدن سوق می‌دهند، عبارتند از پیشینه ارائه زیر ساختها و خدمات شهری توسط دولت و تداوم آن در شرایط کنونی در سایر محله‌های شهر؛ ضعف نهادهای مدنی و فقدان سازمانهای غیردولتی با تجربه در مسائل توسعه شهری و طراحی پروژه‌ها توسط دولت محله‌های حاشیه‌ای تکه‌های جدا یافته شهر نیستند که بتوان پروژه‌های مشارکتی را مستقل از ساختار مشارکت در شهر به صورت آزمایشگاهی در آنجا اجرا نمود. به همین دلیل، امروزه یافتن حلقه‌ای که فعالیتهای جمعی موجود در محله‌های حاشیه‌ای، از جمله جعفرآباد، را به صورت مستمر و پایدار به نهادی پیوند دهد که نماد مشارکت شهروندی در سطح شهر کرمانشاه باشد (شورای شهر) اهمیت دارد. برای تقویت فعالیتهای جمعی و مشارکت ساکنین در پروژه‌های بهسازی محله، امروزه ایجاد یک نهاد قدرت اجتماعی در محله که مرتبط با ساختار تصمیم‌گیری و مدیریت اجرایی در شهر باشد و در عین حال خود را در رقابت با نهادهای مشابه در محلات دیگر شهر برای بهبود شرایط محله احساس کند، ضرورت دارد.

۸. ساز و کارهای کلان شهری برای مداخله محلی
برای آن که طرحهای ارتقاء محله‌های حاشیه‌ای به صورت جزئی از برنامه توسعه پایدار شهری درآید، ضروری است طرحهای محله‌ای به صورت هماهنگ در سطح کل شهر برنامه ریزی شود و به اجرا درآید. برنامه ریزی برای محله جعفرآباد ضرورت این کل نگرایی را با توجه به مسائل زیر نشان می‌دهد.

بدیهی است موفقیت نهایی در محله جعفرآباد در گرو سامان‌یابی اسکان و تامین مسکن اقشار کم درآمد شهر در آینده است. بدون شکل دادن به نظام اسکان کم درآمدها در شهر کرمانشاه، اقدامات انجام شده برای بهسازی محله‌های موجود از جمله جعفرآباد با ایجاد محله‌های جدید حاشیه‌ای و نابسامان، خنثی خواهد شد و شهر کرمانشاه پیوسته با معضل ایجاد محلات نابسامان جدید مواجه خواهد بود. تسهیل شرایط برای تولید مسکن مناسب با استطاعت گروههای کم درآمد در محیط شهری مجهز به حداقل استانداردهای شهری، هدف برنامه اسکان کم درآمدها در مقیاس شهر خواهد بود. از سوی دیگر، تسهیل شرایط ارتقای وضعیت اقتصادی خانوارهای حاشیه نشین غالباً به سیاستهای کلان اقتصادی و مدیریت شهر وابسته است. مثلاً، می‌توان به فعالیت جمع آوری مواد زاید که یک سوم اشتغال

اهالی جعفرآباد را تشکیل می‌دهد، توجه کرد. تجربه شهرهایی چون اصفهان که طی سالهای اخیر به صورت مکانیزه به جمع آوری و تفکیک مواد زاید از منازل پرداخته‌اند، نشان می‌دهد که در روشهای مکانیزه میزان اشتغال ناشی از این فعالیتهای می‌تواند به یک دهم اشتغال موجود در روشهای دستی که در جعفرآباد معمول است تقلیل یابد. بهسازی روشهای موجود جمع آوری ضایعات در کرمانشاه به ویژه از لحاظ بهداشتی، و افزایش کارایی برای شهر و به منظور ارتقاء محله ضرورت دارد، و این اقدام می‌تواند با ملحوظ کردن سابقه محله جعفرآباد در این فعالیت، با مشارکت دادن فعالین آن و با ایجاد حلقه‌هایی از فعالیت باز یافت مواد که فرصتهای شغلی جدیدی برای جایگزینی مشاغل قبلی بوجود آورد، صورت گیرد. برنامه حرفه آموزی به جوانان و نوجوانانی که امروز به جمع آوری ضایعات یا کارهای ساده ساختمانی اشتغال دارند، نمونه دیگری از ضرورت کل نگرایی اقدامات در مقیاس شهر است.

نهادهای محلی که برای برنامه‌های حرفه آموزی سازمان می‌یابند، باید از نیازهای بازار کار شهر و فرصتهای شغلی آینده آن تصویری داشته باشند. از سوی دیگر وفاق اجتماعی در زمینه اولویتهای شهر که باید مبنای تخصیص اعتبارات استانی و شهری به سرمایه گذاری در زیرساختهای مورد نیاز در محله‌های حاشیه‌ای باشد، بدون تقویت مکانیزمهای مذاکره در سطح شهر، عملی نیست و با مقاومتهای سیاسی و اجتماعی در بدنه تصمیم‌گیری شهر مواجه می‌شود و این امر تنها با جامع‌نگری نسبت به محله‌های حاشیه‌ای در مقیاس شهر حاصل خواهد شد. خروج محله‌های حاشیه‌ای از وضعیت فراموش شدگی و قرار داشتن در مرتبه آخر اولویتهای شهری، اگر تنها به ندای مرکز و فراخوان یک سازمان یا نهاد بین‌المللی صورت گیرد، متضمن فعالیت پایدار سازمانهای مسئول و دست اندرکار نخواهد بود. پشت درهای جلسات رسمی ستادهای توانمندسازی در استانداریها و شهرداریها، تحقق هماهنگیهای اجرایی و عملیاتی دستگاههای ذیربط تنها با اتکاء به تصمیمات اداری میسر نیست، و این امر نیازمند آگاهی، اراده و علاقه‌مندی مجموعه‌ای از کارشناسان و مجریانی است که باید با آموزشهای لازم بر تردیدهای خود نسبت به ضرورت این طرحها و روشهای اجرایی آن غلبه کنند. در برخی از کشورها برای غلبه با ناکارآمدی روشهای دیوان سالارانه موجود که مانع عمده‌ای در راه اجرای طرحهای توانمندسازی و بهسازی محسوب می‌شوند، سازمانهای نوین‌یادی تحت عنوان "سازمان عمران محله" و غیره، با اختیارات جامع و وسیعی

بهسازی محله‌های حاشیه‌ای استان دارای یک بازوی اجرایی در سطح شهر خواهد شد که می‌تواند مستقیماً یا با واسطه شهرداریهای نواحی، در فعالیتهای "دفتر فنی - اجتماعی محله" که در محله مستقر است، مشارکت جوید.

در محله جعفر آباد، اقدامات اولیه برای تقویت هماهنگی بین دستگاههای اجرایی در سطح شهر و جلب همکاری آنها به حل معضلات محله انجام شده است. پیشنهاد تجدید نظر در ضوابط و مقررات ساخت مسکن در طرح جامع جدید شهر برای ناحیه‌ای که جعفرآباد را دربر می‌گیرد، به گونه‌ای که این ضوابط با مسکن موجود و توان مالی خانوارهای محله انطباق یابد، یکی از موارد هماهنگی فوق است. پیشنهاد ایجاد تسهیلات ویژه برای پذیرش جوانان دیپلمه جعفرآباد در مرکز تربیت معلم شهر و هماهنگی برای ارتقاء فعالیتهای جمع آوری مواد زاید در محله با طرحهای بازیافت مواد جامد توسط شهرداری، از موارد دیگر است. تصمیمات ستاد توانمندسازی محله‌های حاشیه‌ای در استانداری راهگشای انجام هماهنگی‌های فوق بوده است. ابتکار تشکیل این ستاد باید با ایجاد نهادهای ضروری دیگر در مقیاس شهر و محله تکمیل شود.

منابع

این مقاله با استفاده از تجربه نگارنده بعنوان مسئول طرح توانمندسازی جعفرآباد کرمانشاه که توسط مهندسین مشاور طرح و معماری برای سازمان عمران و بهسازی شهری انجام یافته، تدوین گردیده است.

1 - Badshah, Akhtar, (1996) "NGO and Community Partnership for Integrated Development" in *Our Urban Future*, London zed Books.

2 - Fernandes, Edésio and Varley, Ann (1998). *Illegalities* London, zed Books Ltd.

3 - Shubert, Clarence (1996) "Community - Based Programs" in: *Urban Poverty Alleviation*. U.M.P and Habitat.

4 - Zaidi, S. Akbar (1999) *The New Development Paradigm Papers on Institutions, NGO'S, Gender and Local Government*, Oxford univ. press.

5 - (2001) *Can the public sector Deliver An Examination of the work of the sindh katch Abadi Authority*. Acity press & UNDP joint publication.



شکل می‌گیرد یا هدایت مجموع فعالیتهای بهسازی و توانمندسازی به یک سازمان غیردولتی سپرده می‌شود. تجربه تامین زیرساختهای شهری در محله اورنگی شهر کراچی پاکستان توسط سازمان غیردولتی D.P.P و تجربه موسسه «سیند» در سایر محله‌های این شهر، از نمونه‌های بارز در جهان سوم است.^(۱) در ایران به دلیل ضعف سازمانهای غیردولتی، بکارگیری روشهای مبتنی بر هدایت کلی طرح توسط بخش غیردولتی، غیرعملی است. به نظر می‌رسد در این شرایط، تقویت شهرداریها و گسترش حوزه اختیارات آنها برای تجهیز به سازوکارهای ضروری در جهت راه اندازی این طرحها به کمک شوراهای شهر، یک الزام حتمی برای فراهم کردن بسترهای عملی مداخله دولت و ایفای سهم آن در پروژه‌های توانمندسازی است. با تشکیل "سازمان ارتقاء محله‌های نابسامان و حاشیه‌ای" در شهرداری، ستاد توانمندسازی و