

مرور برنامه مشارکت مردم در

Regeneration Office of **Nemat Abad**



چکیده: نقش مشارکت مردمی و رابطه متقابل دولت و مردم در توسعه، از عوامل بسیار مهمی است که باید در هر برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مورد توجه قرار گیرد. با مشارکت مردم و کاستن از تمرکزگرایی دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی، می‌توان قدرت تصمیم‌گیری را به سطوح عمومی‌تر و محلی‌تر منتقل کرد. هرگاه مردم در اجرای فعالیت‌ها، پروژه‌ها و برنامه‌های توسعه، مشارکت داشته باشند، دسترسی به اهداف این پروژه‌ها آسان‌تر و همچنین اقدامات و برنامه‌های توسعه نیز بر نیازها منطبق بوده و پایدار خواهد ماند. عدم مشارکت مردم در پروژه‌ها و طرح‌های شهری از مسایل عمده‌ای است که کشور ما از آن رنج می‌برد؛ به این معنی که در فرایند برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری و اجرای یک طرح، مردم یا اصلاً نقشی ندارند یا نقش آنها بسیار کم‌رنگ است. این در حالی است که در نظر گرفتن راه‌حل‌های متعدد برآمده از خواسته‌های مردم، امکان برقراری ارتباط مستقیم بین اهداف طراحی و راه‌حل پیشنهادی را فراهم می‌سازد و می‌توان از تناسب راه‌حل انتخابی با اهداف طرح اطمینان داشت. این نوشتار تجربیات نوسازی بافت فرسوده محله «نعمت‌آباد» واقع در منطقه ۱۹ شهرداری تهران را در قالب دفتر محلی نوسازی طی سال‌های ۸۸ تا ۸۹ و میزان مشارکت مردم در طرح‌های نوسازی و بهسازی بافت فرسوده را معرفی می‌نماید.

واژگان کلیدی: نوسازی بافت فرسوده، دفتر نوسازی، محله نعمت‌آباد، مشارکت، شهروند، تهران.



بهمن ادیب‌زاده، دکتری معماری، عضو هیئت علمی گروه معماری دانشگاه شهید بهشتی.

Bahman Adib Zadeh,
Ph.D. in architecture,
Faculty member of Sha-
hid Beheshti University.
adibzadh@yahoo.com



حدیثه عسگری تفرشی، کارشناس ارشد شهرسازی.

Hadiseh Asgari Tafreshi,
M.A. in Urbanism.
hadisehati@yahoo.com



دفتر نوسازی محله نعمت آباد

A Review on Public Participation in

Abstract: Public participation and mutual inter-related activities of people and government are mostly considered in every economic, social and cultural development program.

People participation can draw the centralization of government organizations in making the fundamental decisions and hand it to the local levels of society. Achieving the main objective and the conformity of development programs and the social needs can only be obtained through participation.

Governmental programs mostly lack this process in the planning and construction of many projects and less attention is payed to people as a member in the process.

This matter could be improved by considering the solutions given by the local people and associating them with designing goals to select the best related decision to the main objective.

The current paper includes the renewal experiences in Nemat Abad urban decayed sector in the 19th district of Tehran during the years of 2009-2010 and the people participation the renovation and the reformation of the mentioned region.

Hypothesis: considering public points of view and studying the solutions offered by people while categorizing the information thematically can lead to a reasonable and related solutions and suggestions based on the main goal.

Key Words: urban decay renewal, renewal office, Nemat Abad sector, Participation, Citizen, Tehran



تصویر ۱: کارگاههای تولید مبلمان.
عکس: نگارندگان، ۱۳۸۹.

مشارکت، فرایند خودآموزی اجتماعی و مدنی است؛ زیرا فعالیت برای مشارکت مستلزم تغییر حالت ذهنی و روانی در تمامی سطوح اجتماعی است که این تغییر موجب برقراری مناسبات اجتماعی و انسانی جدید می‌شود.

Participation is a self instructed social process, because preparation in participation requires a mental alteration in all levels of society, which also leads to beneficial social relations.

مقدمه

محلّه «نعمت‌آباد» در جنوب غربی تهران از جمله محلات مسئله‌داری است که در طی ۳ سال، اقدامات مطالعاتی و اجرایی، مسیری روشن - هرچند دشوار - را برای نوسازی در پیش گرفته است. مشکلات این محلّه، جدا از مسایل کل محلات شهر تهران نیست. از جمله این موارد، ساخت‌وساز غیراستاندارد، کمبود خدمات شهری و به تبع آن کیفیت پایین سکونت در این محلّه است. اما «نعمت‌آباد»، ویژگی‌های خاص و منحصر به فرد زیادی نیز دارد که شناختی کامل، همه‌جانبه و بومی از آن، اقدامات نوسازی را میسر می‌سازد. از این‌رو، سازمان نوسازی شهر تهران، در یک سال گذشته با تأسیس دفتر محلی نوسازی در محلّه، گامی به سوی تحقق پذیرتر کردن پروژه‌ها و برنامه‌های نوسازی برداشته است. هرچند مشاور طرح، طی سه سال گذشته سعی نموده تا ارتباط نزدیکی با افراد بانفوذ محلّه داشته باشد؛ اما قطعاً تأسیس دفتر نوسازی و استقرار دائمی کارشناسان در محلّه، به روند نوسازی، سرعت بیشتر و جهتی واقعی‌تر داده است. در این نوشتار، سعی شده تا تجربیات و دستاوردهای حاصل از اقدامات صورت گرفته، به اختصار ارائه شود.

فرضیه

با بررسی راه‌حل‌ها و نقطه نظرات مردمی و طبقه‌بندی موضوعی آنها در طرح‌های نوسازی شهری، به برقراری ارتباطی صحیح و منطقی میان اهداف طراحی و راه‌حل‌های پیشنهادی توسط طراحان دست یافت.

روش‌های اطلاع‌رسانی و ترغیب شهروندان به نوسازی

سازمان نوسازی شهر تهران از سال ۱۳۸۳ برنامه جدیدی تحت عنوان «طرح منظر شهری محلّه» را برای نوسازی محلات فرسوده تهران در دستور کار قرار داد. این برنامه که با رویکرد «کل‌نگر» به محلّه فرسوده و براساس حفظ جنبه‌های ادراکی و هویتی در روند نوسازی طراحی شده بود، در بخش مدیریت و اجرا نیز برنامه خاصی تحت عنوان «دفتر محلی نوسازی» را طراحی کرد. روش‌های مختلف اطلاع‌رسانی و ترغیب مشارکت شهروندان در طرح‌های نوسازی را که این دفاتر متناسب با شرایط محلات به کار می‌برند، می‌توان به شرح زیر تقسیم نمود:

الف) روش‌های فراگیر

در این روش، اشخاص به درب منازل ساکنین محلّه مراجعه کرده و اطلاعاتی در مورد طرح‌ها و برنامه‌های جاری در محلّه به آنها منتقل نموده و از آنان اطلاعات جامع و کاملی به دست می‌آورند که خود از بهترین اطلاعات جهت برنامه‌ریزی برای محلّه است. این مورد می‌تواند به عنوان ویژگی این روش تلقی شود؛ اما از جمله معایب آن، وقت‌گیر، هزینه‌بر و پرکار بودن آن است که در واقع، بهایی است که در صورت انتخاب این روش باید پرداخت.

ب) رسانه‌های جمعی

در این روش از وسایلی چون تلویزیون ملی، ایستگاه‌های رادیویی محلی و ملی، تلویزیون کابلی محلی، ایستگاه رایانه‌ای محلی و یا سایر موارد مشابه برای جلب مشارکت مردم استفاده می‌شود که خود می‌تواند عاملی تأثیرگذار باشد.

ج) دفتر محلی - مرکزی جهت مراجعه مردم

هدف اصلی ایجاد دفتر محلی - مرکزی، به وجود آوردن مکانی است که ساکنان محلّه بتوانند در آنجا در جریان برنامه‌ریزی و طراحی برای محلّه خود قرار گرفته و به عکس‌ها، نقشه‌ها و نمودارهای مربوط به چگونگی انجام کار دسترسی داشته باشند. بدیهی است که در چنین مکان‌هایی باید از افراد کارآموده و کارشناسان آگاه، صبور و آموزش‌دیده برای اطلاع‌رسانی دقیق و مناسب استفاده کرد. طراحی پرسشنامه برای زمان مراجعه مردم، امکان آگاهی شهروندان از نظرات مردم را میسر می‌سازد. این مکان معمولاً باید در مناطق پررفت‌وآمد قرار گیرد.

د) استفاده از سازمان‌های موجود

به‌مفهوم همکاری و مشارکت سازمان‌های موجود در اطلاع‌رسانی به مردم درباره برنامه‌ریزی و طرح‌های جاری در محلّه است که با هدف جلب مشارکت و دریافت نظرات آنها در قالب نصب پوستر در تابلوی اعلانات ادارات، ارگان‌های محلی، مساجد، تکایا، حسینیه‌ها، مغازه‌ها، مراکز عمومی مانند دفاتر پست، بانک‌ها و ... صورت می‌پذیرد. برنامه‌ریزی و هماهنگی‌هایی برای استفاده مردم از امکانات ادارات (مانند رایانه‌ها، سالن‌های همایش و ...) پس از ساعات اداری لازم است که به مشارکت مردمی نیز کمک می‌کند. چنین برنامه‌ای قطعاً نیاز به کار دقیق کارشناسی در زمینه‌های حقوقی و ... دارد.

ه) نمایش طرح در محل‌های حساس

در این روش، نقشه‌ها، مدل‌ها، ماکت‌ها، عکس‌های مربوط به برنامه‌ریزی و طراحی محلّه، در یک مکان به صورت نمایشگاه ارائه می‌شود تا مردم در جریان فرایند و پیشرفت کار قرار گیرند. محل قرارگیری این نمایشگاه‌ها بسیار مهم است و باید در مکان‌های پر رفت‌وآمد و شلوغ برگزار شود تا افراد بیشتری از طرح و برنامه در دست اجرا آگاه شوند. همچنین، می‌توان نظرات آنان را در مراحل مختلف خواستار شد و از آنان برای مشارکت در طرح‌های محلی دعوت کرد (رازاندیشان، ۱۳۸۹، ب).

معرفی محلّه نعمت‌آباد

محلّه «نعمت‌آباد» در ناحیه ۳ منطقه ۱۹ شهرداری تهران واقع شده است. هسته اولیه شکل‌گیری این محلّه، قلعه آن بوده است که در حال حاضر به جز قسمت ناچیزی از حصار آن در شمال محدوده مورد مطالعه، نمود فیزیکی دیگری وجود ندارد. با این وجود، محل استقرار آن هنوز در ذهن ساکنان دارای ارزش خاصی است. رشد اصلی سکونت در محلّه «نعمت‌آباد» در فاصله سال‌های ۱۳۴۸ تا ۱۳۵۸ رخ داده که منجر به تبدیل اراضی مزروعی به نواحی مسکونی شده است. نحوه شکل‌گیری ساختار اصلی محلّه، متأثر از الگوی تقسیمات اراضی کشاورزی در ادوار گذشته و مسیرهای عبور رشته قنات‌ها و گذرهای محلی است. از این محدوده در طرح تفصیلی، به عنوان ناحیه مسکونی با تراکم متوسط یاد شده است. زیرساخت‌های شهری از قبیل شبکه‌های توزیع آب، برق، گاز و تلفن و نیز شبکه جمع‌آوری فاضلاب در محلّه «نعمت‌آباد» وجود دارد. با این وجود، ساکنان محلّه هنوز از شبکه فاضلاب بهره‌برداری نمی‌کنند. در نقاط مختلف محلّه، اراضی بایر بدون نظارت؛ جاذب زباله و نخاله‌های ساختمانی و خانگی و در مواردی دفن غیربهداشتی آنها و آلودگی‌های مختلف است. منطقه ۱۹ با قرارگیری در حریم گسل ری، در معرض مخاطرات ناشی از فعال شدن این گسل قرار دارد. کیفیت پایین ساخت‌وساز و عدم برخورداری این «نعمت‌آباد» از استانداردهای لازم، خطر تخریب آنها را در صورت بروز سوانح افزایش می‌دهد.

رویکرد نوسازی محلّه نعمت‌آباد

رویکرد نوسازی در محلّه نعمت‌آباد با هدف دستیابی به محلّه‌ای مرفه و باهویت به عنوان نتیجه نهایی طرح، برنامه‌ریزی در دو حوزه "رفاه عمومی" و "منزلت اجتماعی" محلّه را به طور همزمان، در دستور کار خود قرار داده است. در حوزه رفاه عمومی، سه عامل (زمینه‌ای) تأثیرگذار است:

- ۱- خدمات و فضای شهری
- ۲- زمین و مسکن
- ۳- اقتصاد



و در حوزه منزلت اجتماعی، سه عامل (زمینه‌ای) :

۱- الگوهای رفتاری

۲- سرمایه اجتماعی

۳- بافت جمعیتی

شناخت موازی عوامل زمینه‌ای و بررسی تعامل آنها، هماهنگی بیشتر طراحی و برنامه‌ریزی را با واقعیت جاری ممکن می‌کند. از بررسی عوامل زمینه‌ای، عوامل "مداخله‌گر" شناسایی شده و میزان تأثیر و تأثر هر یک در وضع موجود و پیش‌بینی آن در طرح نهایی تعیین می‌شود. به عنوان مثال، وقفی بودن زمین که همزمان با عوامل زمینه‌ای مسکن و اقتصاد در ارتباط است، در طرح «نعمت‌آباد» به عنوان یکی از عوامل جدی مداخله‌گر هم در وضع موجود و هم در طرح نهایی - لحاظ شده است. برای اینکه کلیت محله «نعمت‌آباد» اصلاح شود، مهم است که به ریشه‌های اصلی هویتی «نعمت‌آباد» همانطور که در شکل ۱ آورده شده است، توجه شود. این شناخت به تعیین دو مسئله اصلی کمک می‌کند :

۱- چه مسایلی در اولویت قرار دارد؟ (فعل)

۲- چه نهادی برای مداخله مؤثرتر عمل می‌کند؟ (فاعل)

ویژگی خاص پارادایم طرح منظر شهری «نعمت‌آباد» برخلاف بسیاری از طرح‌های نوسازی سال‌های اخیر، یکی، عدم تمرکز بر روی مسئله مسکن و توجه بیشتر به خدمات و فضاهای عمومی (فعل) و دیگری توجه به متولیان اصلی (فاعل) در عرصه‌های مختلف بوده است.

همان‌گونه که در شکل ۱ آمده، در دو حوزه اصلی خدمات و مسکن، شناخت متولیان و ناظران، تحقق‌پذیری طرح را آسان‌تر می‌کند. متولی اصلی نوسازی در بخش مسکن، مردم است و دولت یا شهرداری حداقل مداخله را خواهد داشت. تمایل موجود برای ساخت‌وساز و نوسازی حاکی از امکان سپردن این مسئولیت به مردم است. انجام نوسازی توسط مردم باعث می‌شود تا ساخت‌وساز، مطابق الگوهای مطلوب مردم پیش برود. به عنوان مثال، مسئله حفظ مالکیت، حداقل شراکت‌های فضایی و مالی و رعایت سلسله مراتب فضایی خاص را میسر می‌سازد. همچنین در این شرایط، بورس‌بازی زمین، طمع‌ورزی سرمایه‌گذاران و جابجایی جمعیتی به حداقل می‌رسد. این شیوه نوسازی، مسکن را از یک کالای سرمایه‌گذاری به یک کالای خدماتی تبدیل کرده و باعث می‌شود تا نیازهای اساسی مردم با سود دیگر نهادها گره نخورد. البته این شیوه نیازمند حمایت‌های دولت و شهرداری است. این حمایت‌ها می‌تواند از طریق نظارت بر حسن انجام نوسازی، ساماندهی نهادها و تعاونی‌های محلی، کمک‌های حقوقی و فنی و معافیت‌های مالیاتی برای کاهش هزینه ساخت یا سایر سیاست‌های حمایتی صورت پذیرد. با سیاست‌گذاری‌های صحیح، می‌توان این حمایت‌ها را با حداقل هزینه جذب کرده و تمام سرمایه‌های خارجی را صرف نوسازی کلیت محله یعنی صرف خدمات و فضاهای عمومی نمود. در عرصه خدمات نیز مسئولیت نهاد‌های مردمی چون شورای محله، نظارت بر عملکرد و انتقال خواست‌ها و نیازهای مردمی به عهده مدیریت شهری است (رازانیشان، ۱۳۸۹الف).

اهداف نوسازی نعمت‌آباد

- بهسازی، نوسازی و بازسازی بافت فرسوده نعمت‌آباد.
- ارتقای منزلت اجتماعی.
- رونق اقتصادی محله.
- ارتقای کیفی محیط.
- تأمین نیازها و ساماندهی سرانه‌های خدمات شهری نعمت‌آباد، از جمله سرانه خدمات آموزشی، فرهنگی و درمانی.
- ساماندهی و ارتقای هویت سیما و منظر شهری نعمت‌آباد.
- اشاعه تعاونی مشاغل خانوادگی.
- اشاعه تعاونی مسکن خانوادگی.

برنامه‌های نوسازی در نعمت‌آباد

- در راستای رسیدن به اهداف مذکور، برنامه‌های دفتر محلی شامل موارد زیر است :
- برنامه‌های اقتصادی در راستای رسیدن به رونق اقتصادی نعمت‌آباد و ارتقای

تصویر ۳ : کلاسهای هنر مهندسی. عکس : نگارندگان، ۱۳۸۹.



تصویر ۴ : جلسه مدیریتی با اوقاف. عکس : نگارندگان، ۱۳۸۹.

اقتصادی کارگاه‌های بومی و برپایی بورس صادرات مبلمان (تصویر ۱ و ۲).

- برنامه‌های فرهنگی - اجتماعی با هدف ارتقای منزلت اجتماعی نعمت‌آباد از طریق آموزش‌های علمی و ارتقای مهارت‌های بومی، آموزش نوسازی جوانان و نوجوانان، آموزش فنی و حرفه‌ای جوانان، آموزش‌های تکمیلی جوانان (تصویر ۳).
- برنامه‌های کالبدی در راستای دستیابی به ارتقای کیفی محیط، اجرای پایلوت نوسازی، گام اول شامل ۴۰ پلاک واقع در کوچه ۳۱ تا ۳۳ و اجرای پروژه‌های محرک نوسازی.
- برنامه‌های مدیریتی شامل تصویب ضوابط و مقررات نوسازی در کمیسیون ماده ۵ با هماهنگی شهرداری منطقه ۱۹ شامل معافیت‌های مالی اخذ جواز از شهرداری (تصویر ۴).

- برنامه‌های اداری و حقوقی شامل اخذ جواز از شهرداری، تبدیل اجاره‌نامه اوقافی به سند اعیانی، اخذ وام بانکی و تشکیل صندوق قرض‌الحسنه نوسازی «حضرت ابوالفضل (ع)» با هدف رفع موانع نوسازی از طریق همکاری اعضای این دفتر و نهادسازی و جلب مشارکت به بهترین وجه و تشکیل منبع مالی قوی برای نوسازی.

کارگروه‌های تشکیل شده برای اجرای برنامه‌های نوسازی

۱. کارگروه اداری نوسازی شامل اوقاف، شهرداری، سازمان نوسازی و مشاور.
۲. کارگروه مشارکتی نوسازی محله «نعمت‌آباد» برای رفع موانع اداری نوسازی با همکاری معتمدین و کارشناسان اجتماعی.
۳. کارگروه سازندگان؛ شامل انبوه‌سازان سرمایه‌گذار (تعاونی مسکن کارکنان آموزش و پرورش منطقه ۱۹، سری‌سازان (سازندگان محلی)، سازمان نوسازی).
۴. کارگروه مالکان؛ شامل مالکین کوی‌ها، تک‌پلاک‌ها و کارشناسان مشاوره دفتر محلی.
۵. کارگروه طراحان؛ شامل کارشناسان طراحی دفتر محلی، طراحان بومی و ناظران مردم که بر شروع ساخت‌وساز در محله، نظارت عالی و مستقیم دارد.

۶. کارگروه آموزشی شامل آموزش و پرورش، مرکز آموزش فنی و حرفه‌ای، دانشگاه جامع علمی- کاربردی با محوریت توانمندسازی و ارتقای دانش بومی.

میزان اقبال ساکنین به دفتر محلی تاکنون حدود ۵۷۰ مالک به دفتر محلی نوسازی مراجعه کرده و با کارشناسان این دفتر مشاوره کرده‌اند. از این تعداد در بازه زمانی ۹ ماهه ۱۰۰ مورد تشکیل پرونده، ۶۰ مورد دستور نقشه، ۵۰ مورد صدور پروانه ساخت و جواز، ۲۷ مورد تقاضای وام بانکی و ۳۰ مورد در حال ساخت در محدوده «نعمت‌آباد» موجود است.

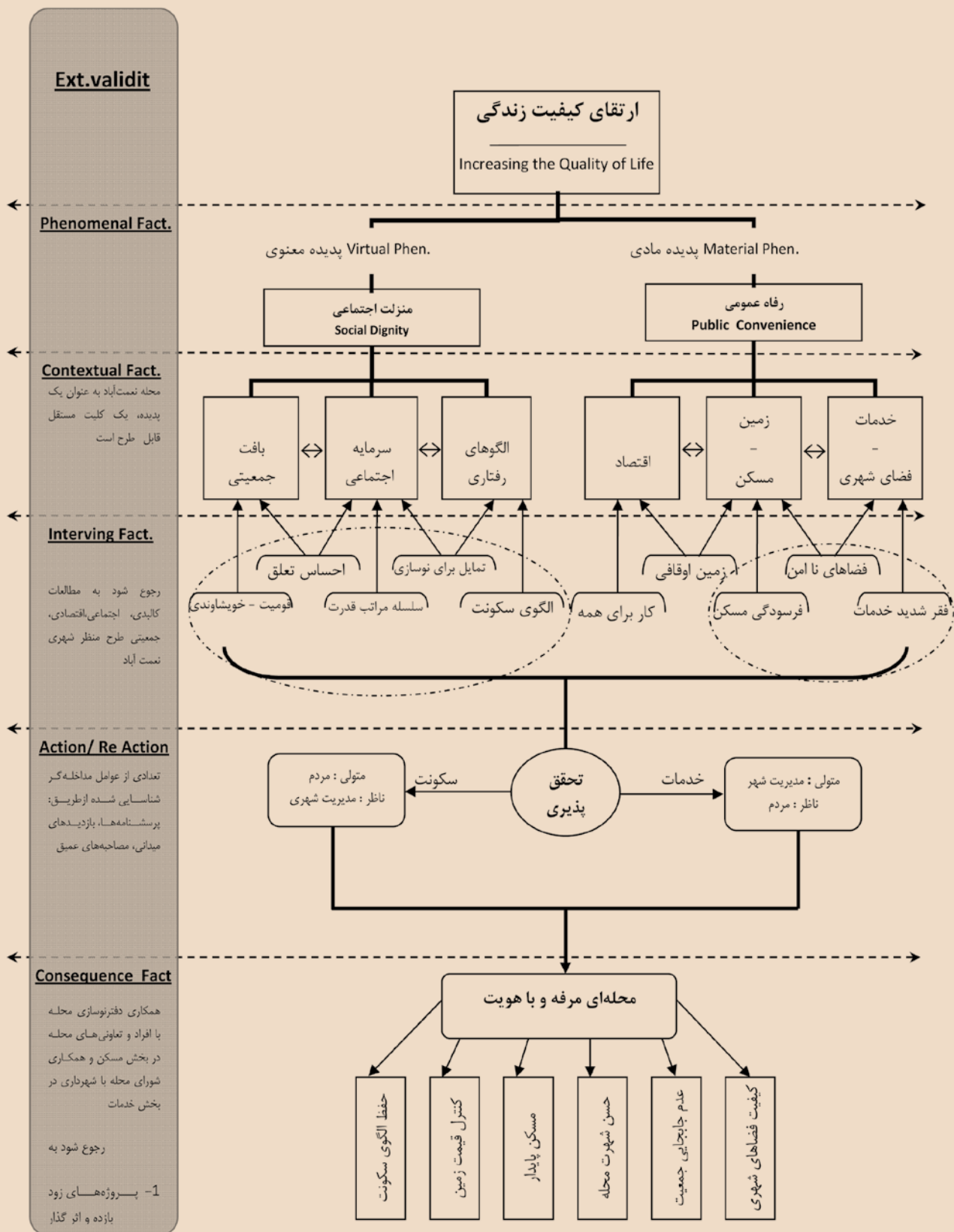
نتیجه‌گیری

امر مشارکت همراه با تحولات اجتماعی سازگار شده و با رویکردها، نگرش‌ها، نیازها و نهادهای جامعه انطباق می‌یابد. هرچه تحولات جامعه مردمی‌تر باشد، اهمیت مشارکت و همچنین نقش و جایگاه آن در فرایند تکامل اجتماعی بیشتر آشکار می‌شود. در محله «نعمت‌آباد»، رشد سریع جمعیت به همراه کمبود سرانه‌های خدماتی از یک سو و نداشتن سند مالکیت رسمی به عنوان انگیزه نوسازی از سوی دیگر، این محله حاشیه‌ای تهران را به کالبدی فرسوده و محیطی غیراستاندارد برای سکونت تبدیل کرده است. اما انسجام قومی (۷۵ درصد خویشاوندی و فامیل) مانع از گسیختگی فرهنگی و فروپاشی بافت یکدست اجتماعی شد ■

منابع

- رازاندیشان عمران (۱۳۸۹ الف) گزارش طرح برد- برد و بررسی میزان مشارکت مردم در نوسازی بافت فرسوده محله نعمت‌آباد، سازمان نوسازی شهر تهران.
- رازاندیشان عمران (۱۳۸۹ ب) گزارش مستندسازی فعالیت‌های مشاور در محله نعمت‌آباد، سازمان نوسازی شهر تهران.
- رازاندیشان عمران (۱۳۸۹ ج) گزارش‌های ماهانه دفتر محلی نوسازی نعمت‌آباد، سازمان نوسازی شهر تهران.





شکل ۱: رویکرد نوسازی در محله نعمت آباد، مأخذ: نگارندگان.

تصویر ۲: اشتغال ساکنین محله. عکس: نگارندگان، ۱۳۸۹.