



سازمان نوسازی شهر تهران

رویکردی نوین برای نوسازی محله در انگلستان^۱

مترجم: رامنا قلمبر دزفولی^۲

شماره مقاله: ۰۰۱۰۷

چکیده

این مقاله خلاصه‌ای است از رویکردی جامع که توسط "واحد محرومیت اجتماعی" (SEU)^۳ دولت انگلستان برای حل مشکلات محلات فقیرنشین شهری اتخاذ شده است. این رویکرد، افت کیفیت محله‌ها و دلایل آن را تحلیل کرده و راهبرد SEU را برای نوسازی محله تشریح می‌کند. در این رویکرد، تمرکز بر بهبود خدمات عمومی در انگلستان، مشارکت محلی با تأکید بر نیازهای جوامع محلی و استفاده از اطلاعات جدید می‌باشد. همچنین این مقاله نشان می‌دهد که چگونه این استراتژی بر اساس نوآوری‌های آزموده و تأییدشده پایه‌ریزی شده و با سرمایه‌های جدید قابل توجه پشتیبانی می‌شود.

مقدمه

تأکید مقاله حاضر چه در حوزه‌های علمی و چه در حوزه سیاست‌گذاری، بر پویایی محله‌های شهری به ویژه محلات فقیر، همبستگی اجتماعی و سرمایه اجتماعی است. در این مقاله، ابعاد مختلف محرومیت محله‌ها که واحد محرومیت اجتماعی دولت بریتانیا (SEU) را در ۳ سال گذشته به خود مشغول کرده، بررسی شده است. نتایج این مطالعات در مجموعه‌ای با عنوان Public Spending Review در سال ۲۰۰۰ میلادی و همچنین در راهبرد ملی با موضوع نوسازی محله، تحت عنوان A New commitment to Neighborhoods Renewal: National Strategy Action plan (SEU, 2001a) انتشار یافته است.

این کار طیف وسیعی از مطالعات، از جمله تحقیقات انجام شده در داخل و یا خارج از دولت، از دیدگاه مردمی که در مناطق محروم کار یا زندگی می‌کنند و همچنین طیفی از موضوعات کاربردی که ساکنان در زندگی روزمره با آن روبرو هستند را دربر گرفته است. مانند مشاغل و مهارت‌ها، بی‌انگیزی جوانان، نواحی متروکه و کمبود دسترسی به مغازه‌ها به واسطه محرومیت مالی و فن‌آوری اطلاعات. هر کدام از این موارد و بسیاری موارد دیگر، موضوعی برای انجام مطالعات ویژه هستند.

«راهبرد ملی برای نوسازی محله» هم‌اکنون توسط بسیاری از وزارتخانه‌ها در حال اجرا بوده و به وسیله "واحد نوسازی محله" راهبری می‌شود. واحد نوسازی محله یک واحد بین وزارتخانه‌ای است که بین وزارت حمل و نقل، وزارت دولت محلی و وزارت

^۱ - این نوشتار، ترجمه مقاله A New Approach to Neighborhood Renewal in England، نوشته Miora Wallace، عضو دفتر واحد محرومین

اجتماعی دولت انگلستان (SEU) است.

2- rama_ghalambor@yahoo.com

3 - Social Exclusion Unit

مناطق (DTLR) مشترک است. SEU در حال حاضر چهار موضوع جدید را دنبال می‌کند: مشکلات زندانی‌های سابق، آموزش کودکان تحت مراقبت، حمل‌ونقل و محرومیت اجتماعی و فرار جوانان. هیچ‌کدام از این موضوعات روی محدوده خاصی تمرکز ندارند. اگرچه در بعضی از آنها مانند حمل‌ونقل، قسمت اعظمی از مشکل را محلات محروم بر دوش می‌کشند.

نوسازی محلات بخش عمده‌ای از اولویت‌های برنامه کاری SEU را تشکیل می‌دهد. زیرا قطبی شدن جغرافیایی فقر، هم علت کلیدی و هم مشخصه محرومیت اجتماعی است. هم‌اکنون این موضوعی کاملاً عادی است که پس از گذشت بیست سال صدها محله مشاهده شده که سطح کیفی زندگی در آنها روز به روز از سایر محدوده‌ها در حال فاصله گرفتن است.

آمارهای ارائه شده ناخوشایند هستند (نگاه کنید به گزارش SEU، ۲۰۰۰). در سال ۱۹۹۸ در ۱۰ درصد از محدوده‌هایی که بیشترین فرسودگی را داشتند، بیش از ۶۰ درصد کودکان در خانواده‌هایی زندگی می‌کردند که وابسته به پرداخت‌های بیمه اجتماعی بودند. در همان سال تنها ۱۱ مدرسه از ۴۸۸ مدرسه‌ای که بیش از ۳۵ درصد دانش‌آموزان آنها غذای رایگان می‌گرفتند، توانستند از میانگین بین‌المللی معیار GCSE فراتر روند. در سال ۱۹۹۹ میلادی مرگ و میر بر اثر حمله قلبی در پنج دولت محلی که بیشترین محرومیت بهداشتی را داشتند، ۲۶ درصد بیش از کل کشور بود. ۷۰ درصد از کل اقلیت‌های قومی در ۸۸ محله دارای بیشترین محرومیت زندگی می‌کردند و ۱۸ درصد از کودکان انگلیسی نیز در ۱۰ درصد از محروم‌ترین محلات سکونت داشتند. بسیاری از محلات دچار فرآیند زوال و افت کیفیت شدند. مناطق با نرخ بالای جرم و بیکاری به محلات فقیر، شهرت یافتند و ساکنان، مغازه‌ها و کارفرمایان اقدام به ترک آنها کردند. با ترک محلات از سوی ساکنان میزان خانه‌های خالی از سکنه افزایش یافت که این امر فرصت و امکان بیشتری را برای جرم و جنایت و توزیع مواد مخدر ایجاد نمود.

فرآیند افت کیفیت محلات، با مجموعه‌ای از عوامل شامل تحولات اقتصادی، افول صنایع قدیمی و کاهش تقاضا برای مهارت‌های جدید تکمیل می‌شود. به طور همزمان ما شاهد افزایش از هم‌گسیختگی‌های خانواده‌ها، کاهش محبوبیت مسکن‌های اجتماعی و تمرکز اقبال آسیب‌پذیر در محله‌های فقیر هستیم.

اما سیاست‌های دولت به اندازه کافی در کنترل این موضوعات موفق نبوده و بعضی اوقات خود این سیاست‌ها نیز قسمتی از مشکلات را تشکیل می‌داده‌اند. مکرراً افرادی که ما با آنها مشورت کرده‌ایم، نسبت به کوتاه‌مدت بودن رویکردها در سیاست‌های گذشته، همچنین عدم مشورت با مجامع محلی و استفاده از توان و ایده‌های آنها و نیز کمبود اطلاعات و مستندات پشتیبان برای این رویکردها، انتقاد داشتند.

راه‌حلهایی که اکنون توسط دولت اتخاذ شده به بسیاری از موضوعات ذکر شده در این مقاله دلالت دارد.

اصلی‌ترین یافته تحلیل‌های SEU این نکته است که اگرچه، تمرکز راهبرد ملی نوسازی بر روی بهبود نتایج پنج محور اصلی شامل شغل، جرم، سلامت، آموزش و مسکن و محیط کالبدی است که محوریت تمام آنها سرزندگی محلات محروم و افزایش امید به زندگی ساکنان است ولی برنامه‌های جاری، به طور متوسط با کیفیت بدتری در مناطق محروم اجرا می‌شود.

برای اولین بار دولت بر روی این موضوع تمرکز کرده که در جاهایی که خدمات عمومی بدترین کیفیت را دارند چه اتفاقی می‌افتد. اهدافی که تنظیم شده‌اند از میانگین‌ها استفاده کرده‌اند، بدون در نظر گرفتن اینکه چطور این نتایج می‌تواند آثار نامطلوبی برای گروه یا ناحیه خاصی در بر داشته باشد. اما گزارش «Spending Review, 2000» رویکرد جدیدی را اتخاذ کرد که در آن از روش اهداف حداقلی^۱ استفاده شد تا برای تأمین حداقل استانداردها هیچ یک از خدماتی که در هدف قرار داده شده از قلم نیفتد.

به طور مثال تا سال ۲۰۰۴ نباید هیچ مدرسه‌ای باشد که کمتر از ۲۵ درصد دانش‌آموزان آن نمره A تا C استاندارد GCSE (استانداردی برای امتحانات مدارس) را کسب کنند. نرخ اشتغال باید در ۳۰ محله که دارای بدترین وضعیت اشتغال هستند افزایش یابد، به طوری که همزمان فاصله بین وضعیت اشتغال در آنها و نرخ جهانی کم شود. دزدی در محله‌ها باید تا ۲۵ درصد کاهش یابد

¹ - Floor Targets

بطوریکه تا سال ۲۰۰۵ در هیچ محدوده‌ای نرخ دزدی بیش از ۳ برابر میانگین بین‌المللی نباشد. تا سال ۲۰۰۴ باید تعداد خانواده‌هایی که در مسکن‌های اجتماعی نامطلوب زندگی می‌کنند، از طریق بهسازی محلات فرسوده تا یک سوم کاهش یابد. این اهداف به وسیله منابع جدید و دیدگاه‌های سیاستی جدید حمایت می‌شوند. برای مثال در بخش اشتغال: برنامه «قرارداد جدید» توسط دولت بطور مستمر تهیه شده است؛ ۳۲ گروه عملیاتی جدید برای اشتغال در مناطقی که بیشترین نرخ بیکاری را دارند استقرار یافته‌اند؛ ۹۶ میلیون پوند بودجه جهت ایجاد اشتغال در مناطق محروم در نظر گرفته شده است؛ درآمد حاصل از برای برگزاری بخت‌آزمایی‌های جدید برای مراقبت از کودکان صرف می‌شود که می‌تواند در رفع مشکلات کار کردن کسانی که دارای فرزند کوچک هستند مفید واقع شود؛ در زمینه سلامت، شاخص‌ها در برنامه خدمات بهداشت ملی (NHS)^۱ تأثیر عمده‌ای در مناطق محروم خواهد داشت از جمله: سیاست‌های تشویقی جهت به کار گرفتن نیروهای جدید و همچنین ابقای کارمندان مراکز مراقبت‌های ابتدایی در مناطق محروم، ایجاد یک سرویس رایگان ترجمه در تمامی مراکز NHS، استقرار ۲۰۰ مرکز خدمات پزشکی جدید به طور عمده در مناطق محروم؛ تأسیس یک مدرسه که روزانه به کودکان مدرسه‌ای، میوه تازه می‌دهد؛ تغییرات سیاستی مشابه و منابع کمکی دیگری نیز در جهت تحقق سایر اهداف مانند جرم، آموزش و مسکن و محیط کالبدی در نظر گرفته خواهد شد.

به هر حال بهسازی خدمات موجود، به تنهایی برای پاسخگویی به نیازهای خاص و یا کنترل موازی‌کاری‌ها زمانی که افراد و دفاتر و بنگاه‌های مختلف در حال دست و پنجه نرم کردن با موضوعات مشابه هستند، کافی نیست. بنابراین تمرکز راهبرد ملی برای ایجاد و قانونی کردن رویکردی هماهنگ چه در سطح خود محله به طور مثال مدیریت محله‌ای و چه در سطح منطقه‌ای ضروری است.

دو موضوع اصلی دیگری نیز در راهبرد نوسازی محله و همچنین وجود دارد:

اولین موضوع اهمیت تجدید حیات اقتصادی در فقیرترین محلات است که بازتاب آن در سیاست‌های ارتقای مهارت‌ها، کمک به بازگشت بیکاران به کار، ارتقای خوداشتغالی و ایجاد امکانات مراقبت از کودکان مشاهده می‌شود.

دوم اینکه ضروری است که ما محلات را فقط به صورت مکان‌های فیزیکی نبینیم بلکه آنها به عنوان جوامع محلی دیده شوند. دیدگاه‌هایی چون: اگر نوسازی محله فقط به عنوان سیاست «انجام کار» برای ساکنان دیده شود، راه‌حل‌های درست، پیدا نخواهد شد؛ بودجه‌های جدید موجب ثروتمند کردن محلات نمی‌شوند؛ ساکنان به عنوان مشکل هستند و نه به عنوان دارایی و پتانسیل؛ از جمله دیدگاه‌هایی بودند که باعث مردود شدن بسیاری از برنامه‌ها در گذشته شده‌اند و به همین علت توانمندسازی محله و مشارکت محلی به عنوان قلب تپنده راهبرد جدید در نظر گرفته شده است. دولت انگلیس مصمم شد تا از نیازهای محله و اولویت‌های پیش‌روی نوسازی محله اطمینان یابد و اینکه ساکنان محلات فقیر توانایی آن را دارند که بتوانند در فرآیند نوسازی درگیر شوند. منابع جدید قابل توجهی برای پشتیبانی نوسازی محلات در نظر گرفته شده است.

از طرف دیگر، مقالات در این خصوص همگی بر مشکلات ارزیابی و مقایسه کیفیت زندگی در محلات مختلف تأکید داشتند. این تصویر پیچیده‌ای است که با تداخل سیاست‌های عمومی و مرزبندی‌های آکادمیک بین مسکن، جرم، مهارت شغلی، بهداشت و سلامت و سیاست‌گذاری‌ها برای جوانان به وجود آمده است. به همین علت راهبرد مذکور، بر داشتن اطلاعات هماهنگ در مورد محلات و بهتر کردن کیفیت این اطلاعات، تأکید می‌ورزد.

به دنبال «تلاش تیم عملیاتی سیاست‌گذاری برای بهبود اطلاعات»، سرمایه‌گذاری قابل توجهی برای تلفیق بهتر اطلاعات انجام شد. این مسئله می‌بایست درک بهتری ایجاد کند از اینکه زندگی در محلات نوسازی شده چگونه است و آیا پیگیری‌های بیشتر طبق مقررات تدوین شده، اوضاع را بهتر یا بدتر کرده یا به همان صورت قبل باقی مانده است. این اطلاعات هم به ایجاد و بسط سیاست‌ها و ارائه نتایج‌شان کمک می‌کند و هم اینکه نه تنها برای سیاست‌گذاران و محققین پرمفعت و جالب توجه است، بلکه به عنوان وسیله‌ای برای توانمندسازی اجتماعات محلی است تا بتوانند محیط، خدمات و کیفیت زندگی خود را با سایر محلات مقایسه کنند. چالش‌های قابل توجهی بر سر راه راهبرد جاری وجود دارد و دست‌اندرکاران، بسیاری از آنها را شناسایی کرده‌اند. هرگز در دولت چنین تخمین‌هایی از ابعاد چالش‌ها زده نشده بود. پس چطور می‌توان بدون اطمینان از نتایج گفت که این رویکرد کارآمد خواهد بود؟

¹ - National Health Service

اول اینکه ما می‌دانیم در بسیاری از نواحی، نوآوری‌های محلی به طور چشمگیری در بهبود زندگی در مناطق محروم موفق بوده‌اند. راهبرد ملی ما روی بعضی از نمونه‌های برجسته تمرکز داشته است، مانند محله واردن^۱ در Hartle pool که در آن ۳۵ درصد جرم و جنایت کاهش یافته، در رانکورن^۲ که تعداد مرگ بر اثر حمله‌های قلبی تا ۴۰ درصد کاهش داشته و هارلسدن^۳ که یک پروژه اشتغال‌زایی در آن ۲۰۰۰ فرصت شغلی ایجاد کرده است. هم‌اکنون حوزه بزرگ‌تری نسبت به قبل برای تکرار این موفقیت‌ها در هر جای دیگری به وجود آمده است.

دوم اینکه سیاست و چارچوب جدید منابع مالی نسبت به گذشته تغییر کرده است. اکنون منابع مالی بیشتری برای برنامه جاری فراهم است، همانطور که منابع بسیاری نیز به واسطه تغذیه از بودجه نوسازی محله در اختیار است. اهداف جدید، مکانی و موضعی هستند بنابراین هدف برنامه‌های جاری در مرحله نخست، ارتقای نتایج در فقیرترین محلات است. مکانیسم‌های جدیدی (مانند مشارکت‌های راهبردی محلی (LSP)^۴ و مدیریت محله) بکار گرفته شده‌اند که بخش‌های مختلف خدمات و ساکنان را گرد هم می‌آورد تا بتوان تصمیم گرفت که چگونه می‌توان محلات فقیرنشین را بهسازی نمود. بین دولت مرکزی و خدمات محلی روابط و مشارکت‌های جدیدی به وجود آمده است. سیاست جدید، امکان مهار بعضی از مشکلاتی که محلات فقیرنشین به شدت با آنها درگیر هستند، مانند جرم و جنایت، مهارت کاری پایین و محرومیت مالی و فن‌آوری اطلاعات را ایجاد کرده است.

سوم اینکه رویکردهای فرابخشی دولت که در چهار سال گذشته ایجاد شده، بیانگر این است که این مدل‌ها می‌توانند نتیجه‌بخش باشند. در نتیجه ما همگی درک کرده‌ایم که رویکرد مرمت سریع نمی‌تواند به طور عمیق و ریشه‌ای مسائل و مشکلات پیچیده را حل کند. بنابراین برای اولین بار یک برنامه بلندمدت برای محلات دارای بیشترین محرومیت به وسیله دولت تهیه شد. راهبردهای ملی ده‌الی بیست‌ساله، بر انعطاف‌پذیری بیشتر، برای امکان‌بازبینی بر اساس تجربه‌های کسب شده تأکید دارند. کار بر روی جنبه‌های اجرایی راهبرد ملی تازه شروع شده است اما می‌توان پیشرفت‌های مطلوبی را نسبت به گذشته انتظار داشت.

نکات:

۱- بودجه نوسازی محله مجموعه مالی اضافه و جداگانه‌ای است که بین ۸۸ درصد از مسئولان محله‌های با بیشترین محرومیت، جهت توانمندسازی آنها و بهبود خدمات اصلی محله توزیع می‌شود.

۲- مشارکت‌های راهبردی محلی حکومت‌های محلی محروم به صورت یک کار مشترک بین بخش دولتی، خصوصی، داوطلبانه و بخش‌های مختلف جامعه محلی در دستور کار مسئولان محلی قرار گرفته است. نقش آنها ایجاد و نظارت بر راهبرد نوسازی محله‌ای است که نیازهای محله و اولویت‌های عملیاتی مورد نیاز، به عنوان ابزار کمکی جهت رفع نیازها را مشخص می‌کند.

ایده مدیریت محله بدین صورت است که هر محله فرسوده باید دارای پیکره منحصر بفردی برای پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری در خصوص انجام مراحل ضروری فرآیند به صورت محلی باشد. این مسئله می‌تواند به صورت ترکیبی از توافقات در خصوص سطح خدمات‌رسانی با ارائه‌دهندگان خدمات، تأمین خدمات به صورت خوداتکا یا تعیین نمایندگان برای مسئولیت محلی از طرف اجتماع محلی باشد.

منابع:

1- PAT 18 (POLICY ACTION TEAM 18) (2000) *Report of Policy Action Team 18: Better Information*.

London: The Stationery Office.

2- SEU (SOCIAL EXCLUSION UNIT) (2000) *National Strategy for Neighbourhood Renewal: A Framework for Consultation*. London: Cabinet Office.

4- SEU (SOCIAL EXCLUSION UNIT) (2001a) *A New Commitment to Neighbourhood Renewal: National Strategy Action Plan*. London: Cabinet Office.

5- SEU (SOCIAL EXCLUSION UNIT) (2001b) *Preventing Social Exclusion*. London: Cabinet Office.

¹ - warden

² - Runcorn

³ - Harlesden

⁴ - Local Strategic Partnerships