

راه حل هند برای توانمندسازی : پول گرم یا پول سرد

الگوی تأمین منابع مالی در توانمندسازی اقتصادی ساکنین بافت‌های مسئله‌دار شهری هند*

کیوان خلیجی
کارشناس ارشد طراحی شهری، سازمان نوسازی شهر تهران
K.khaliji@gmail.com

چکیده

رشد روزافزون جمعیت شهری در هند، پیرو پیشرفت‌های اقتصادی ایجاد شده در دههٔ اخیر میلادی، مسئله زاغه‌نشینی و گسترش بافت‌های مسئله‌دار شهری را به‌عنوان یکی از مسایل مهم مدیریت شهری در هند مطرح کرده است. هرچند تمامی کشورهای درحال توسعه به این مشکل مبتلا هستند؛ اما هندی‌ها در این خصوص رتبهٔ دوم جهان را دارند. از طرف دیگر، جمعیت بالای ساکن این بافت‌ها، برای ارتقای وضعیت محدوده‌ها در شهرهای هند، امکان بهره‌مندی از روش مداخلهٔ کشورهای چین و ترکیه را به لحاظ اقتصادی با مشکل تأمین منابع مواجه می‌کند. با این حال پیچیدگی و گستردگی موضوع باعث رویکرد انفعالی هندی‌ها به این بافت‌ها نشده است. آنها حتی از طریق مدل خود، در مدت ۱۰ سال توانسته‌اند وضعیت محدوده‌های سکونت شامل جمعیتی حدود ۶۰ میلیون نفر (معادل جمعیت ایران در سال ۷۵) را ارتقا دهند. یافته‌های این مطالعه نشان می‌دهد که چگونه مدیریت شهری هند برای اسکان زاغه‌نشینان، به‌جای منابع مالی تبعیدی، به توانمندسازی ساکنان پرداخته و از این طریق به نوسازی مشارکتی بافت‌های شهری دست یافته‌اند. فرضیهٔ این تحقیق عبارت است از اینکه تجربهٔ هند به طور عام و مدیریت شهری به طور خاص، بهبود وضعیت این بافت‌ها را از طریق افزایش قابلیت ساکنین (مهارت‌آموزی) یا اصطلاحاً، افزایش توان تولید و قابلیت مدیریت پول گرم پی‌گیری می‌کند. این مدل کمتر به پول‌های سردی همچون وام‌های کم بهره و یا کمک‌های بلاعوض دولتی متکی است. برای اثبات این فرضیه با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی به بیان تجربهٔ شهر احمدآباد و سازمان‌های مردم‌نهاد این شهر، از طریق جمع‌آوری اسناد و انجام مطالعات میدانی پرداخته خواهد شد.

واژگان کلیدی

بافت‌های مسئله‌دار شهری، توانمندسازی اقتصادی، پول گرم، پول سرد.

(نمودار ۱).

در این چارچوب است که راه حل توانمندسازی به عنوان رویکرد مؤثر در برخورد با بافت‌های مسئله‌دار شهری مطرح می‌شود. این رویکرد که امروزه از آن به علت تمرکز بر منابع درونی جوامع محلی به رویکرد پایدار توسعه تعبیر می‌شود؛ در سرتاسر جهان مورد استفاده قرار گرفته و حتی توسط سازمان‌های بین‌المللی نظیر صندوق بین‌المللی پول و دفتر اسکان بشر سازمان ملل به عنوان یک روش رسمی مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرد.

در میان کشورهای مختلف فعال در این عرصه، هند از جایگاهی ویژه برخوردار است. تجربه این کشور به بیان بسیاری از آمارها به لحاظ رویکرد به توانمندسازی اقتصادی و شیوه‌های تأمین منابع مالی در آنها تجربه‌ای موفق ارزیابی می‌شود (نمودار ۲).

اینکه دلیل موفقیت چیست؟ و راه حل، از کدامیک از رهیافت‌های توانمندسازی پیروی می‌کند؟ موضوع نوشتار حاضر است. در این راستا سؤالات خرد دیگری نیز مطرح است و از جمله، الگوی هند چه جامعه‌ای را جامعه توانمند می‌داند؟ الگوی آنها شیوه‌های تأمین منابع خود را چه می‌داند؟ این منابع به چه اندازه‌ای هستند؟ و به چه ترتیبی مدیریت می‌شوند که توانسته‌اند این میزان از بهره‌وری را سبب شوند؟

در پاسخ به این سؤالات و با اتکا به تجربه ارتقای وضعیت بافت‌های مسئله‌دار در احمدآباد، این نوشتار قصد دارد ثابت کند افزایش مهارت و بهره‌گیری از پولی که از این راه بدست می‌آید به همراه

رشد جمعیت و افزایش بی‌رویه مهاجرت به شهرها، خصوصاً شهرهای بزرگ باعث بروز مشکلات و مسایل زیادی در کشورهای درحال توسعه شده است. براساس برآورد، امروزه در حدود ۶۵۰ میلیون شهرنشین در شرایط تهدیدکننده زندگی، شامل فقر و کیفیت‌های نامطلوب زیست‌محیطی زندگی می‌کنند و انتظار می‌رود تا سال ۲۰۲۵ میلادی این رقم به دو برابر افزایش پیدا کند (Allen & You, 2002 : 12). گسترش سریع شهرها در سراسر جهان با رشد سریع بافت‌های مسئله‌دار شهری که در اشکال گوناگونی همچون زاغه‌ها و بافت‌های فرسوده شهری نمود یافته‌اند، همراه بوده است. از ویژگی‌های این محدوده‌های شهر سکونت‌گاه‌های غیررسمی، محله‌های کثیف و نامناسب بوده که فاقد مسکن پایدار و خدمات باکیفیت هستند. حضور این بافت‌ها علاوه بر تبعاتی که برای ساکنین دارد، سبب کاهش کیفیت زندگی شهری در این شهرها نیز می‌شود.

دلایل به‌وجود آمدن و رشد این بافت‌ها را غالباً در مواردی چون کمبود زمین و مسکن برای اقشار کم‌درآمد، فقدان برنامه‌ریزی و مدیریت شهری به‌موقع، مهاجرت بی‌رویه به شهرها دسته‌بندی می‌کنند (UN-HABITAT, 2007). اما نکته اصلی این‌جاست که علت ایجاد چنین بافت‌هایی بیشتر ضعف اقتصادی و کاهش سرمایه‌های اجتماعی است؛ از جمله درآمد اندک ساکنین و کاهش میزان فرصت‌های اقتصادی، ساکنین این محدوده‌های شهری را به‌سوی عدم تمایل به تغییر وضعیت موجود سوق داده است



نمودار ۱. دلایل اصلی عدم نوسازی بافت‌های مسئله‌دار. مأخذ: نگارنده.

پرداخته می‌شود و سپس با گونه‌بندی این رهیافت‌ها، تجربه احمدآباد به‌عنوان یک تجربه نسبتاً موفق در تأمین منابع توسعه، مورد ارزیابی قرار گرفته تا بتوان دلایل این موفقیت و میزان تأثیر آن را در دستیابی به توسعه‌ای پایدارتر ارزیابی کرد.

درگیرکردن ساکنین و ذی‌نفعان در فرایند توسعه، تأثیرات پایدارتری بر توسعهٔ جوامع محلی در محدوده‌های مسئله‌دار شهری داشته است.

در این راه ابتدا به بررسی رویکردهای مختلف به توانمندسازی

رهیافت‌های مختلف به توانمندسازی اقتصادی

توانمندسازی فرایندی است که باعث افزایش ظرفیت‌ها و سرمایه‌های افراد یا گروه‌ها برای انتخاب می‌شود و انتخاب‌ها را به سوی نتیجه‌ها و اعمال مطلوب سوق می‌دهد (Alspo & Hein-sonh, 2005: 5). در نتیجه این فرایند، افراد کم‌قدرت یا بی‌قدرت اجتماع دسترسی و کنترل بیشتری روی منابع، دانش و کالاهای مادی می‌یابند و ایدئولوژی‌های تبعیض و فرمان‌برداری (که از خلال دارایی‌های نابرابر و نابرابری کنترل بر منابع تقویت می‌شود و پایدار است) را به چالش می‌کشاند. توانمندسازی در حقیقت تلاشی برای بازتوزیع قدرت و منابع جهت یاری به فقر است که با مشارکت کامل مردم در تصمیمات و فرآیندهایی همراه است که به زندگی آنها شکل می‌دهد. (UNDP, 1995: 82)

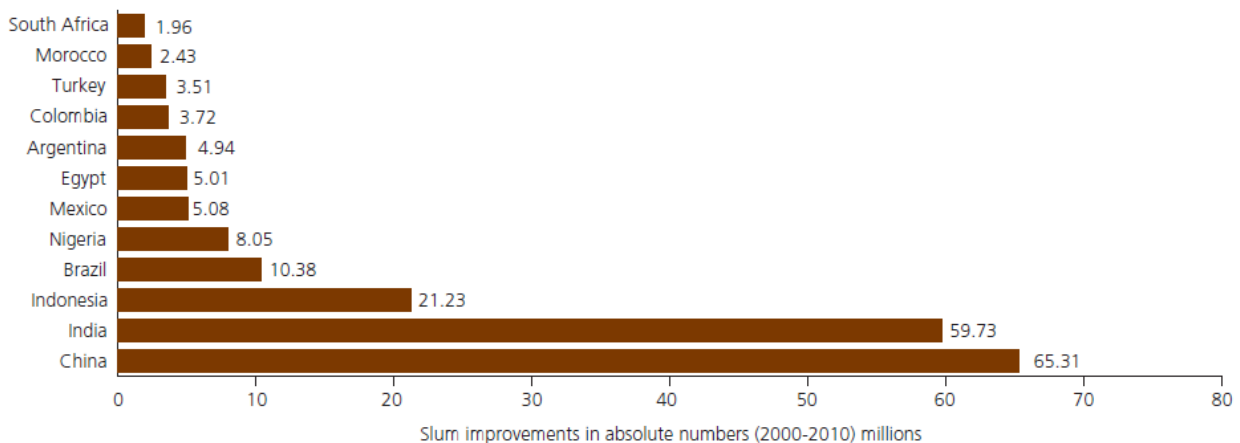
در نگاهی کلی می‌توان تحول در رویکردها به توانمندسازی را در دو دسته خلاصه کرد. دسته اول توانمندسازی را در افزایش میزان درآمد خلاصه می‌کنند و دسته دوم به دنبال افزایش فرصت انتخاب‌اند. هر دو رویکرد، با توجه به گروه‌های هدف و اهداف توانمندسازی می‌توانند به شیوه‌های مختلفی به کار گرفته شوند. این روش‌ها در چهار قالب دسته‌بندی می‌شوند.

۱. رهیافت خودپایدار مالی

در این رهیافت اعتقاد بر این است که کوچک‌سازی و کمک به بنگاه‌های کوچک اقتصادی و تولید کشاورزی به توانمندسازی اقتصادی در افراد کمک نموده، منجر به افزایش درآمد شده و به دنبال آن بهداشت، تغذیه و سطح سواد فقرا و زنان و بچه‌هایشان بالا می‌رود و این توانمندی اقتصادی منجر به توانمندی سیاسی، اجتماعی و حقوقی آنها می‌شود. موضوع برنامه‌های این رهیافت بیشتر افزایش دسترسی زنان به اعتبارات خرد و خودپایداری مالی است و گروه‌های هدف، بنگاه‌های کوچک موجود و آنهایی که توانایی ایجاد بنگاه را دارند به‌عنوان اعتبارگیرندگان محسوب می‌شوند.

۲. رهیافت کاهش فقر

این رهیافت برخلاف رهیافت قبلی که به‌عنوان راهبردی از سوی آژانس‌های بزرگ توسعه (مثل بانک جهانی) اتخاذ می‌شد، بیشتر توسط سازمان‌های غیردولتی بکار گرفته شده است. در این رهیافت توانمندسازی به عنوان یک برنامه توسعه یکپارچه در نظر گرفته می‌شود که کمک اصلی آن برای کاهش فقر و به طور نهادی



بزرگ بهره می‌گیرد که شامل سه رده، دولت مرکزی، ایالت و حکومت محلی می‌شود و از سال ۱۹۹۰م. در پی تحولات سیاسی در هندوستان بکار گرفته شده است.

در آغاز این تحولات به دلیل مشخص نبودن روابط مالی، مسئولیت هریک از این اجزای سه‌گانه و دولت‌های محلی در اداره شهرها خصوصاً تأمین خدمات و زیرساخت‌های شهری با ناکامی‌هایی مواجه می‌شود. این فضای مبهم اوایل دهه ۹۰ شهرهای در حال پیشرفت بزرگ هند مانند احمدآباد را با مشکلات متعددی مواجه ساخت و منجر به افزایش وسعت بافت‌های مسئله‌دار شهری در احمدآباد شد.

از سوی دیگر شهر احمدآباد که بزرگترین شهر ایالت گجرات و هفتمین نقطهٔ پرجمعیت کشور هند است، به لحاظ اقتصادی نیز در عرصهٔ بافت پارچه و صنایع وابسته به تولید آن، دارای جایگاه مهمی در اقتصاد هند است. این صنایع در نیمهٔ دهه ۱۹۸۰ به دلیل بحران صنعت نساجی شهر با بیکاری گسترده مواجه شد. در اثر نبود برنامه توسط دولت، برای مقابله با این بحران بخش وسیعی از نیروی کار این صنایع، جذب بازار کار غیررسمی (جدول ۱) شدند. آمارهای مؤسسه تحقیقات توسعهٔ گجرات حاکی از آن است که ۷۷ درصد نیروی کار و ۴۶ درصد از درآمدهای شهر احمدآباد از محل این بازار کار غیررسمی است (National Sample Survey Organization, 2002: 70).

این بستر مستعد، منجر به رشد جمعیت زاغه‌نشین در احمدآباد شد؛ تا آنجا که در سال ۲۰۰۲ بالغ بر ۴۱ درصد جمعیت احمدآباد یعنی قریب به ۳/۵ میلیون نفر در بافت‌های مسئله‌دار زندگی می‌کردند (Ibid: 75).

تحول رویکردها در احمدآباد

عمده تلاش هند در برابر معضلات بافت‌های مسئله‌دار مربوط به سال‌های پس از استقلال هند است. سیاست‌های دولت مرکزی هند از سال‌های اولیهٔ پس از استقلال بیشتر منبعت از نظریهٔ «شهرهای بدون زاغه» بود. این دوره با تخریب‌های وسیع و سکونت‌گزینی مجدد و باززنده‌سازی همراه بود. همان‌گونه که رویکردهای بعدی در دهه ۱۹۷۰ بیانگر چند ضعف عمده این رویکرد بود؛ اول اینکه، هزینهٔ این اقدامات با توجه به وسعت این بافت‌ها بسیار بالا بود تا آنجا که تأمین هزینه‌های آن از عهده دولت و شهرداری بر نمی‌آمد. دوم این اقدامات منجر به جابه‌جایی جمعیت فقیر و سکونت دوبارهٔ آنها در بافت‌های دیگر شهری و به دنبال آن ایجاد زاغه‌ای جدید در اطراف شهرها می‌شد. از همین رو بود که در انتهای دههٔ ۱۹۷۰ رویکرد به بافت‌های مسئله‌دار شهری در هند تغییر کرد و به سمت ارتقای وضعیت آنها هدایت شد. برنامهٔ بهبود وضعیت سکونت‌گاه‌ها، برنامهٔ خدمات و محدوده‌ها، بهبود محیطی زاغه‌های شهری^۴، برنامهٔ تأمین خدمات پایه‌ای شهر^۵ و

توسعهٔ محلی پایدار بوده است. گروه‌های هدف آن‌ها مردان، زنان و کودکان فقیر است. آن‌ها توانمندسازی را در افزایش رفاه خانوار و سازماندهی گروهی برای فعالیت در توسعه محلی می‌دانند (از کیا و ایمانی، ۱۳۸۴: ۴-۳).

۳. رهیافت کارآفرینی

در این رهیافت، دسترسی به اعتبار برای گروه‌های کم‌درآمد با توان کارآفرینی، امکان‌پذیر می‌شود. ایجاد اشتغال برای خود یا فرصت‌های اشتغال برای دیگران و نیز درآمدزایی از اهداف این رهیافت است. کسانی که بدین ترتیب به اعتبار دسترسی می‌یابند، به فعالان اقتصادی در بخش خصوصی اضافه می‌شوند؛ البته این افراد الزاماً فقیر نیستند بنابراین، دسترسی کارآفرین به اعتبارات در صورتی می‌تواند در توسعهٔ توانمندسازی نقشی داشته باشد که توزیع اعتبارات جزئی از برنامهٔ جامع، حمایت از بخش کارآفرینی خرد در اقتصاد تلقی شود (دیپیم و وهایی، ۱۳۸۲: ۶۸).

۴. رهیافت حمایتی

در این رهیافت، که سازمان ملل مطرح کرده است، دسترسی به اعتبار (توانمندشدن) لزوماً به معنای کار مولد نیست و امکان دسترسی افراد به اعتبار با هدف کاهش فقر و تأمین حداقل در حدی فراهم می‌شود که فقیر توان بازپرداخت آن را داشته باشد (همان).

استفاده از هریک از این چهار روش با توجه به بزرگی جامعهٔ هدف، ساختارهای اقتصادی و سیاسی حاکم بر جوامع می‌تواند به‌عنوان ابزاری کارآمد در توانمندسازی به کار آید. این که هند از میان این شیوه‌ها کدامیک را با توجه به معیارهای فوق برگزیده؛ نیازمند بررسی تجربهٔ شهرهای این کشور در پاسخ‌گویی به این مسئله است. احمدآباد بستری فراهم برای گسترش بافت‌های مسئله‌دار کشور هند از یک ساختار سه‌سطحی برای ادارهٔ امور این دموکراسی

جدول ۱. مشاغل غیر رسمی در احمدآباد.
مأخذ: National Sample Survey Organization, Employment and Unemployment Situation in Cities and Towns in India, 2004 - 05, NSS 61st Round (July 2004 - June 2005), NSSO, Ministry of Statistics and Program Implementation.

| مشاغل غیر رسمی در احمدآباد | |
|----------------------------|---------------------|
| کارگران روز مزد | فروشنده‌گان خیابانی |
| کارگران ساختمانی | کارگران ساده |
| زباله جمع کن‌ها | سری دوزان لباس |
| سیگار سازها (bidi) | کارگران کارخانه‌ها |
| تولید کنندگان چوب‌های معطر | کارگران لباس شویی |

برنامه شبکه زاعه‌ها؛ ارتقای وضعیت بافت‌های مسئله‌دار • برنامه شبکه زاعه‌ها^۹

برنامه شبکه زاعه‌ها دارای نوآوری‌های ساختاری و مالی ویژه‌ای است که دو هدف عمده را دنبال می‌کند؛ یکی از آن‌ها ارتقای زیرساخت‌های فیزیکی بود که از طریق اتصال این مجموعه‌ها به شبکه تأمین آب شهری و فاضلاب تأمین می‌شد و دیگری بهبود وضعیت اقتصادی و اجتماعی ساکنین زاعه‌ها (Bhatt, 2004: 12). این برنامه به دنبال بهبود زندگی و وضعیت محیطی شهر از طریق ارتقای وضعیت بافت‌های مسئله‌دار شهری است. در حقیقت هدف توانمندسازی در این برنامه، ارتقای وضعیت سکونتگاه‌ها و افزایش دسترسی آنها به خدمات است.

این برنامه با چنین دیدگاهی ترسیم شده است که نمی‌توان با سرعت این حجم از زاعه‌ها و بافت‌های فرسوده را از طریق جابه‌جایی و یا نوسازی درجایی از میان برداشت؛ بلکه می‌بایست به سراغ راه‌حلی تدریجی و مرحله‌به‌مرحله رفت تا هم امکان تأمین منابع برای شهرداری‌ها فراهم باشد و هم مشارکت ساکنین در این فرآیند برانگیخته شود.

برنامه شبکه زاعه‌ها از سال ۱۹۹۵ بر مبنای مشارکت شهرداری احمدآباد با دو سازمان مردم‌نهاد شهری^{۱۰}، بخش خصوصی و بانک سوا^{۱۱} تعریف و اجرا شد (نمودار ۳). شهرداری احمدآباد در این فرآیند ضمن اینکه وظیفه مدیریت و ایجاد هماهنگی میان تمامی این اجزا را برعهده دارد، به عنوان متولی، توسعه فیزیکی و بهسازی محیطی و تأمین خدمات پایه‌ای مانند انشعابات آب و برق، روشنایی معابر، کف‌سازی آنها در شهر را برعهده دارد (Dutta, 2000: 12).

در کنار دولت محلی بخش خصوصی نیز به‌عنوان شریک موظف به پرداخت برخی از هزینه‌های توسعه این محدوده‌ها در قبال برخورداری از حق توسعه در سایر نقاط شهر و یا عوارض قانونی قابل پرداخت به شهرداری‌هاست. اما بخش خصوصی به دلیل عدم وجود قوانین متناسب، هیچگاه جایگاهی درخور در این طرح نیافت و به‌زودی از این برنامه کنار کشید.

در مقابل، عمده بار توسعه اجتماعی و ترغیب مردم به مشارکت در برنامه، بر عهده سازمان‌های مردم‌نهاد است. این گروه وظیفه دارد از یک‌سو شرایط لازم برای مشارکت مردم و جلب اعتماد آنها به مدیریت شهری را فراهم آورد و از طرف دیگر مردم را برای مشارکت مالی در پروژه‌ها و نگهداری از امکانات ایجاد شده، آموزش داده و توانمند کند. این برنامه با توجه به تجارب بدست آمده حضور مردم را در تمامی مراحل لازم می‌داند. این درحالی‌ست که مردم برای پرداخت هزینه‌های مشارکت در طرح‌ها از توانایی لازم برخوردار نیستند. از این‌رو، حضور یک نهاد اقتصادی و مالی که ضمن تأمین اعتبارات لازم، مردم را برای بازپرداخت آنها نیز

برنامه‌های ملی توسعه زاعه‌ها^۹ همه از نمونه‌های این برنامه‌هاست که با توجه به درک بهتر از ماهیت بافت‌های مسئله‌دار شهری طرح و بکار گرفته شد.

در سطح ایالتی نیز قوانینی چون «قانون محدوده‌های زاعه‌نشینی گجرات» که در سال ۱۹۷۳ به تصویب رسید و در سال ۱۹۸۸ به اجرا گذاشته شد، به دولت محلی اجازه می‌داد تا زیرساخت‌های لازم برای محدوده‌های زاعه‌نشین را تأمین کرده و هزینه آنها را از مردم اخذ نماید. در زمینه اقدامات اجرایی نیز «شرکت پاکسازی زاعه‌های گجرات»^{۱۲} ایجاد شد تا نسبت به تأمین خانه برای گروه‌های کم‌درآمد اقدام کند. اما این شرکت موفق نبود و تنها توانست ۱۶۷۰۰ خانه بسازد که ۱۰ درصد آنها هیچ‌گاه مورد استفاده قرار نگرفت. دلیل این امر ساخت خانه‌هایی بود که از شهر فاصله زیادی داشتند؛ بنابراین ساکنین حاضر به استفاده از آنها نبودند. در این زمان بود که شرکت پاکسازی زاعه‌های گجرات، به علت تصویب قوانین مربوط به خصوصی‌سازی و الزام این قوانین به عدم مداخله دولت در بازار مسکن و فعالیت‌های تجاری، تمام وظایف خود را به شرکت خصوصی خانه‌سازی گجرات داد.

برنامه دیگری که در سطح ایالت گجرات انجام شد، برنامه توسعه جوامع محلی در شهرها^{۱۳} بود که به دنبال بهبود شرایط زندگی، بهداشت و تحصیل برای ساکنین فقیر شهر بود. در همین سال قانونی در شورای ایالتی تصویب شد که شهرداری‌ها را ملزم می‌کرد تا حداقل درصدی از درآمد خود را برای بهبود کیفیت خدمات پایه‌ای در بافت‌های مسئله‌دار هزینه کنند.

رویکرد شهرداری نیز تا سال ۱۹۹۰ نوعی مدارا با بافت‌های مسئله‌دار بود. شهرداری به آنها اجازه خرید و فروش در عرصه‌های عمومی را می‌داد؛ اما در خلال دهه ۱۹۹۰ شهرداری یک سوم بودجه سالانه خود را برای بهبود خدمات پایه و زیرساخت‌های زاعه‌های شرق احمدآباد هزینه می‌کرد. یکی دیگر از برنامه‌های ویژه که در مقیاس ملی مطرح شد، مأموریت نوسازی «جواهر لعل نهرو» بود که تلاش می‌کرد به هر نحو ممکن از تمامی فعالیت‌هایی که در شهرهای بزرگ صورت می‌گرفت برای کمک به ساکنین بافت‌های مسئله‌دار استفاده نماید. این برنامه، پیشنهاد می‌کرد ۲۰ تا ۲۵ درصد تمامی پروژه‌های تولید مسکن بزرگ که توسط بخش دولتی یا بخش خصوصی صورت می‌گیرد باید برای بخش با توان اقتصادی کمتر جامعه بکار گرفته شود.

وجود پیچیدگی‌های بسیار برای فراهم کردن سرپناه در دسترس (ارزان قیمت) که از کیفیت مناسب برخوردار باشد و بتواند ناتوانی تاریخی دولت‌های ایالتی و محلی را در دستیابی به مسکن و خدمات پایه حل کند؛ تمامی تلاش‌ها را در هند تحت‌الشعاع خود قرار داده است. در همین دوران است که شهرداری احمدآباد رفع محرومیت بهسازی بافت‌های مسئله‌دار شهری را با هدف بهبود محیط و کیفیت زندگی ساکنین پیگیری کرده است.

| | |
|---|----------------------|
| توسعه فیزیکی (انشعاب آب، برق و فاضلاب شهری، روشنایی معابر و کف سازی آنها و...)، مدیریت فرآیند و ایجاد هماهنگی میان مشارکت کنندگان | شهرداری احمدآباد |
| توسعه اجتماعی (کمک به ایجاد CBO ها، افزایش سطح سواد، بهبود وضعیت سلامتی و...)، آموزش و ظرفیت سازی و توسط بین بانک و مردم | سازمان های مردم نهاد |
| پرداخت بخشی از هزینه های توسعه کالبدی و تامین زیرساخت های مورد نیاز | بخش خصوصی |
| تامین منابع مالی خرد از طریق وام ها و سپرده های مردم | بانک |
| مشارکت در فرآیند توسعه | مردم |

نمودار ۳. اجزای برنامه شبکه زاغه‌ها و وظیفه هریک در فرآیند ارتقای وضعیت. ماخذ: نگارنده.

می‌زند که هریک از بخش‌های سه‌گانه (ذینفعان عمده) ساکنین در قالب نهادهای محلی، شهرداری و بخش خصوصی یک سوم از هزینه‌ها را تأمین خواهند کرد. به‌علاوه ساکنین موظف به پرداخت مبلغی نزدیک به ۱۰۰ روپیه به‌عنوان هزینه‌های نگهداری این زیرساخت‌ها هستند که به‌عنوان سپرده نزد بانک «سوا» به‌صورت ودیعه قرار می‌گیرد.

هزینه‌های دیگر نظیر، هزینه‌ی احداث سرویس بهداشتی خصوصی، هزینه‌ی اتصال به خطوط اصلی زیرساخت‌های شهری نظیر آب و برق و حتی پرداخت سهم بخش خصوصی (در صورت عدم همراهی؟) در این طرح‌ها از جمله عمده‌ترین هزینه‌هایی است که شهرداری احمدآباد آن را تأمین می‌کند (جدول ۲).

بنابراین مردم به‌جای پرداخت مبلغی نزدیک به ۱۵۹۰۰ روپیه چیزی قریب به ۲۱۰۰ روپیه برای دسترسی به این خدمات پرداخت خواهند کرد. پرداخت این مبلغ نیز برای ساکنین کاری دشوار است. بانک سوا برای حل مشکل، ضمن ارائه آموزش‌های مالی و اقتصادی به ساکنین و افزایش مهارت، زمینه‌ی استفاده آنها از اعتبارات خرد را فراهم می‌آورد. ۱۳۸۰۰ روپیه باقی‌مانده نیز توسط شهرداری و از محل منابع گوناگونی نظیر یارانه‌ها و کمک‌های مالی دولت مرکزی تهیه می‌شود.

الف) اعتبارات خرد

در احمدآباد به علت فساد اداری و بروکراسی موجود در نهاد

توانمند کند، امری ضروری است. این برنامه در مجموع در طی اجرای خود درس‌های زیادی را برای مدیریت شهری در هند به دنبال داشته است. ابتدا قبول این واقعیت که نوسازی و جابه‌جایی جمعیت هزینه‌های زیادی را برای مدیریت شهری به دنبال خواهد داشت و این روش اساساً ناپایدار است. دوم اینکه می‌شود به پتانسیل‌های حضور مردم در فرآیند توسعه امیدوار بود و از طریق تأمین بخشی از هزینه‌های تأمین خدمات آنها را در فرآیند توسعه درگیر نمود. این کار بعدها باعث نگهداری مناسب‌تر از تجهیزات شهری خواهد شد و همچنین شهرداری‌ها از نهادهایی حمایتی به نهادهایی تسهیل‌گر تبدیل خواهند شد.

• نظام تأمین منابع مالی

یکی از دلایلی که تجربه‌ی احمدآباد را به‌عنوان نمونه‌ای ویژه در عرصه بین‌المللی مطرح کرده؛ شیوه‌ی مبتکرانه‌ی تأمین منابع مالی است که بر مبنای مشارکت اقتصادی مجموعه‌ای از ذی‌نفعان، استفاده از منابع مالی خرد، ترویج فرهنگ پس‌انداز و استفاده از سوبسیدهای دولتی که از طریق ایجاد نهادهای محلی^{۱۲} پشتیبانی می‌شود، طراحی و اجرا شده است.

شهرداری در گزارشی که در سال ۲۰۰۲ منتشر کرد؛ هزینه‌ی ارتقای وضعیت زیرساخت‌ها در بافت‌ها را با توجه به اهداف برنامه‌ی شبکه زاغه‌ها مبلغی نزدیک به ۶۰۰۰ روپیه به ازای هر قطعه تخمین

جدول ۲. هزینه پروژه و سهم هر یک از ذینفعان در برنامه شبکه زاغه‌ها. مأخذ : Ahmedabad Slum Networking Program, (2005), submitted to the Human Settlement Management Institute for the Dubai International Award for Best Practices to Improve the Living Environment

| مولفه‌ها | مشارکت کنندگان | | | | جمع |
|--------------------------------|----------------|-----------|----------------------|---------|-------|
| | جوامع محلی | بخش خصوصی | سازمان‌های مردم نهاد | شهرداری | |
| توسعه کالبدی | ۲۰۰۰ | ۲۰۰۰ | - | ۲۰۰۰ | ۶۰۰۰ |
| توسعه اجتماعی | - | - | ۳۰۰ | ۷۰۰ | ۱۰۰۰ |
| اتصال به شبکه زیرساخت‌های شهری | - | - | - | ۳۰۰۰ | ۳۰۰۰ |
| توالت‌های خصوصی | - | - | - | ۵۸۰۰ | ۵۸۰۰ |
| هزینه شارژ | ۱۰۰ | - | - | - | ۱۰۰ |
| جمع | ۲۱۰۰ | ۲۰۰۰ | ۳۰۰ | ۱۱۵۰۰ | ۱۵۹۰۰ |

کسر هزینه‌های خود مبلغی را به‌عنوان سود در آن سپرده‌گذاری می‌کنند. این گروه و حساب اعضایش در حقیقت وثیقه مردم برای بهره‌گیری از خدمات وام‌های برنامه شبکه زاغه‌هاست. در هند تقاضای زیادی برای تأمین هزینه‌های مسکن از طریق دریافت وام وجود دارد که عمدتاً از طریق مراجع غیررسمی و با بهره‌های بالا تأمین می‌شود. اقبال به وام‌های دولتی نیز با توجه به وثیقه‌هایی که بانک‌ها طلب می‌کنند، بسیار اندک است. «یونگ» مشکلات دریافت وام را برای بهبود سکونت‌گاه‌های شهری، نبود قانونی در این زمینه در هند، امنیت وام، کنترل استفاده از وام‌ها در ساخت‌وساز و نه در سایر حوزه‌ها و ایجاد ظرفیت جهت بازپرداخت آنها را از چالش‌های عمده اعتبارات خرد در هند معرفی می‌کند (Young, 2007 : 23). از این‌روست که اعتبارات خرد ارائه‌شده توسط سوا علی‌رغم بهره نسبتاً بالا (۱۴/۵ درصد تا ۱۷ درصد) با اقبال مواجه شده است (Sewa Bank, 2012). (جدول ۳). آمارها نشان می‌دهد حدود ۹۶ درصد از وام‌ها توسط مردم بازپرداخت شده‌اند (Harvard University, 2000:20). این امر نشان از کارایی این شیوه در تأمین وثیقه و سیستم دریافت وام در احمدآباد دارد. این درحالی است که برخی از مشکلات مطرح‌شده توسط یونگ همچنان در احمدآباد باقی است. تنها ۵۰ درصد وام‌ها در حوزه‌های مورد نظر پرداخت شده و ۵۰ درصد آنها به فعالیت‌های دیگر اختصاص یافته‌اند (Mahila, 2002 : 12).

مدیریت شهری، ساکنین بافت‌های مسئله‌دار شهری عملاً نسبت به عملکرد مدیریت شهری بی‌اعتمادند و در مقابل، مدیریت شهری نیز به دلیل عدم پرداخت حق انشعابات در این محدوده‌ها از هرگونه اقدامی برای بهبود کیفیت زندگی آنها سرباز می‌زند. برای حل این اختلافات و کاستن از این فضای بی‌اعتمادی و در عین حال ترغیب مردم به نوسازی و پرداخت هزینه‌های آن در برنامه شبکه زاغه‌ها از حلقه‌های واسطه - بانک «سوا» و سازمان‌های مردم نهاد محلی - بهره می‌گیرد. «سوا» و سازمان‌های مردم‌نهاد برای ایجاد این اعتماد ابتدا به سراغ مردم رفته و ضمن متشکل کردن آنها در اجتماعات محلی آموزش‌های اقتصادی و مالی را با آنها آغاز می‌کنند. پس از آموزش‌های مالی مانند مدیریت پول، اهمیت برنامه‌ریزی مالی، پس‌انداز کردن، نحوه مصرف، قرض‌گرفتن، سرمایه‌گذاری، بیمه و آموزش‌های اقتصادی (کار و فعالیت) مانند کارآفرینی، چرخه کسب‌وکار، هزینه‌ها، حسابداری پایه، فروش و بازاریابی و طراحی برنامه کسب و کار موفق گروه‌ها پا به عرصه فعالیت اقتصادی می‌گذارند. گروه‌های محلی که فعالیت‌های اقتصادی خود را آغاز کرده‌اند، با کمک مشاورینی که بانک برای آنها در نظر می‌گیرد فعالیت می‌کنند. این گروه در آغاز فعالیت اقتصادی، حسابی در بانک برای خود باز می‌کنند (هر نفر ۱۰۰ روپیه) که هر ماه پس از

جدول ۳. وضعیت سپرده‌ها و وام‌ها در بانک سوا گویای حجم کم دریافت وام نسبت به سپرده‌گذاری است. ماخذ: <http://www.sewabank.com/financialdata.htm>

| شاخص‌ها | ۲۰۰۲-۰۳ | ۲۰۰۳-۰۴ | ۲۰۰۴-۰۵ | ۲۰۰۵-۰۶ | ۲۰۰۶-۰۷ | ۲۰۰۷-۰۸ |
|------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| تعداد اعضا | ۲۹۵۹۵ | ۳۴۸۳۴ | ۴۴۹۳۸ | ۴۴۹۰۹ | ۵۵۳۱۱ | ۶۰۷۲۰ |
| سرعایه مشترک | ۱۴۸۷۲۰۰۰ | ۱۷۹۵۳۰۰۰ | ۲۰۵۹۸۰۰۰ | ۲۵۷۸۳۰۰۰ | ۳۲۰۹۶۰۰۰ | ۳۶۴۳۶۶۰۰ |
| تعداد حساب‌ها | ۲۰۲۷۰۶ | ۲۵۶۶۱۷ | ۲۷۶۶۸۴ | ۲۹۱۵۳۵ | ۳۰۴۹۳۳ | ۳۰۷۵۵۸ |
| میزان سپرده‌ها (روپیه) | ۶۲۳۹۲۸۰۰۰ | ۶۱۹۶۹۹۰۰۰ | ۶۲۴۷۶۶۰۰۰ | ۶۶۵۷۹۴۰۰۰ | ۶۵۸۵۷۸۰۰۰ | ۷۳۹۹۷۰۰۰۰ |
| سرعایه در گردش (روپیه) | ۸۴۹۰۹۵۰۰۰ | ۸۷۳۳۶۲۰۰۰ | ۸۹۱۴۴۷۰۰۰ | ۹۴۱۲۰۷۰۰۰ | ۹۴۶۰۴۳۰۰۰ | ۱۰۲۹۱۷۹۰۰۰ |
| تعداد وام‌ها | ۵۰۸۴۹ | ۵۳۴۷۲ | ۶۴۳۲۶ | ۷۶۸۵۷ | ۹۱۰۹۶ | ۱۰۳۶۷۹ |
| میزان وام‌ها (روپیه) | ۱۳۳۵۸۵۰۰۰ | ۱۶۶۹۴۴۰۰۰ | ۱۸۴۱۷۲۰۰۰ | ۲۴۳۷۴۷۰۰۰ | ۳۰۲۹۷۴۰۰۰ | ۳۲۴۵۴۹۰۰۰ |

ب) یارانه‌های دولتی

برنامه شبکه زاغه‌ها در احمدآباد از اولین برنامه‌هایی بود که توانست از بودجه‌های برنامه ملی توسعه زاغه‌ها و مأموریت ملی نوسازی شهری جواهر لعل نهرو که نگاهی کاملاً اقتصادی و مبتنی بر بازار به توسعه شهرهای هند داشتند استفاده کند. آنها توانستند دولت مرکزی و شهرداری‌ها را قانع کنند که کمبود ۲۴/۷ میلیونی مسکن در کنار هزینه بالای ساخت هر واحد مسکونی ۲۵۰/۰۰۰ هزار روپیه مشخص می‌کند که اگر تمامی بودجه برنامه مأموریت ملی نوسازی شهری جواهر لعل نهرو صرف ساخت مسکن شود تنها ۱/۵ میلیون واحد ساخته خواهد شد. که فاصله زیادی با رفع

نیاز مسکن دارد. در مقابل، هزینه بهبود وضعیت، بسیار کمتر از این مقدار (۲۰/۰۰۰ روپیه به ازای هر واحد) است (MHUPA, 54: 2012). بنابراین منطقی به نظر می‌رسد که دولت محلی و مرکزی بخشی از یارانه‌های دریافتی را در این محدوده‌ها هزینه کنند. با این وجود بخش عظیمی از منابع دریافت‌شده صرف پروژه‌های ساخت مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد و نه بهبود وضعیت زاغه‌ها شده است. این امر حاکی از آن است که با وجود تأمین هزینه‌های برنامه شبکه زاغه‌ها توسط شهرداری، دولت محلی چنین رویکردی را به طور کامل به رسمیت نمی‌شناسد.

نتیجه‌گیری

فرصت‌های مختلفی را در اختیار آنان قرارداده تا با قرارگیری در فرآیندی تدریجی موجب ارتقای وضعیت سکونتگاه‌ها و کیفیت زندگی آنها شود. جذب کم یارانه‌های دولتی که ناشی از عدم تمایل دولت‌های محلی به این برنامه بوده سبب کاهش اتکا به این منابع در طول برنامه شده است. بنابراین الگو مبتنی بر بهره‌گیری از رهیافت کاهش فقر و کارآفرینی در توانمندسازی به صورت همزمان بوده است. در چارچوب این رهیافت‌ها استفاده از منابع مالی گروه‌های محلی و کمک به افزایش آنها از طریق افزایش سطح مهارت‌ها مقدم بر دریافت هرگونه اعتبار و یا کمک مالی خارجی است (نمودار ۴).

چنان‌که دیدیم وسعت مشکل بافت‌های مسئله‌دار شهری در هندوستان و کمبود منابع دولتی برای حل مشکلات این محدوده‌های شهری دولت محلی را ناچار به استفاده از توان ساکنین این بافت‌ها کرده است. این امر علاوه بر کمک به تأمین منابع مورد نیاز توسعه محدوده‌های وسیع‌تر باعث مشارکت ساکنین در نگهداری از تأسیسات شهری ایجاد شده و بالتبع افزایش اعتماد متقابل دولت محلی و ساکنین را به همراه داشته است. راهی که احمدآباد در قالب برنامه شبکه زاغه‌ها پیگیری می‌کند متکی بر فرآیندی اجتماعی است که با بهره گرفتن از توان و انگیزه سازمان‌های مردم‌نهاد در آموزش ساکنین و بالا بردن مهارت آنان



نمودار ۴. فرآیند توانمندسازی اقتصادی ساکنین بافت های فرسوده شهری. ماخذ: نگارنده.

پی‌نوشت

* این مقاله برگرفته از طرح تحقیقاتی «منظر شهری هند» و برداشتهای میدانی سفر مطالعاتی آن در سال ۱۳۹۰ است که در پژوهشکده نظر انجام شد.

۱. به همین دلیل دولت هند این شهر را به‌عنوان یک مگاسیتی می‌شناسد.

۲. Slums Improvement Program : SIP

Services & Sites: SS

۳. Enviromental Improvement of Urban Slums : EIUS

۴. Urban Basic Services Program : UBSP

۵. National Slum Devel Opment Plans : NSDP

۶. Gujarat Slum Clearance Board : GSCB

۷. Urban Community Development : UCD

۸. Slums Network Program : SNP

۹. Mht (Mahila Housing Trust) & Saath

۱۰. Self Employed Women Assosiation : SEWA

۱۱. CBOs

۱۲. CBOs

فهرست منابع

- Allen, A. & You, N. (2002). Sustainable Urbanization: Bridging the Green and Brown Agendas, The Development Planning Unit, University College of London.
- Alsoop, R. & Heinsohn, N. (2005). Measuring empowerment in practice: structuring analysis and framing indicators, World Bank policy research working paper. Available from: http://siteresources.worldbank.org/INTEMPowerment/Resources/41307_wps3510.pdf
- Anad, SH. n.d. Best Practices in Slum Improvement: The Case of Ahmedabad, India. Available from: <http://www.urbisnetwork.com/documents/AhmedabadBestPracticesinSlumImprovement-WUF.pdf>
- Bhatt, M. (2004). The Case of Ahmedabad, India. Available from: http://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/Global_Report/pdfs/Ahmedabad_bw.pdf
- Centre for Microfinance at the Institute for Financial Management and Research (IFMR), (2007). A Report on Low Income Housing in India: Challenges and Opportunities for Microfinance, Habitat for Humanity India, Available from: http://www.habitat.org/housing_finance/pdf/low_income_housing_in_india.pdf, 2007.
- Davis, J. (2002). Taking Urban Upgrading to Scale: Where are the Bottlenecks. Available from: <http://web.mit.edu/urban-upgrading/waterandsanitation/action/Davisupgrading.pdf>
- Dutta, Sh. (2000). Partnerships in Urban Development: a review of Ahmedabad's Experience, Environment and Urbanization: 13-26. SAGE journals. Available from: http://www.fao.org/uploads/media/Partnerships_in_urban_development_a%20review_of_Ahmedabads_experience.pdf
- Forrest, w. dod (1999). Education and empowerment, oxford university press and community development journal, 34 (2): 93107 -.
- Gujarat State Urban Slum Policy, Draft Policy, Available from: http://www.cmag-india.com/gujarat_state_urban_slum_policy.php
http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/SEWA_CIVIS_Nov02.pdf
- Mahila, SH. (2002). Sewa Bank's Housing Microfinance Program in India, Washington, DC: Cities Alliance. Available from:
- Ministry of Housing and Urban Poverty Alleviation (MHUPA), (2012). Report of the 11th Five Year Plan (2007-12)
- Ministry of Urban Employment and Poverty Alleviation & Ministry of Urban Development Government of India, n.d. Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission, Overview, Available from: <http://jnurm.nic.in/nurmudweb/toolkit/Overview.pdf>.
- National Sample Survey Organization, Ministry of Statistics & Programme Implementation Government of India, (2006). Employment and Unemployment Situation in Cities and Towns in India, 2004-05 part-1. Available from: http://mospi.nic.in/rept%20_%20pubn/515part1_final.pdf
- National Sample Survey Organization, ministry of statistics and programme Implementation Government of India, (2003). Condition of Urban Slums 2002; Salient Features. Available from:
- ازکیا، مصطفی. و ایمانی، علی. (۱۳۸۴). بررسی نقش اعتبارات خرد در توانمندسازی و ایجاد اشتغال زندانیان آزاد شده، مجموعه مقالات همایش اعتبارات خرد روستایی و فقرزدایی بانک کشاورزی، تهران: مرکز تحقیقات اقتصادی.
- دیهیم، حمید. و وهابی، معصومه. (۱۳۸۲). دست‌یابی زنان به اعتبارات نظام بانکی، مجله پژوهش زنان، (۷) : ۷۰ - ۶۳.
- ایازی، دکتر سید محمدهادی. (۱۳۸۹). سکونت‌گاه‌های غیررسمی و برنامه‌ریزی‌های اجتماع‌محور با تأکید بر کلان‌شهر تهران، قابل دسترس در: <http://urban85.blogfa.com/cat-24.aspx>
- http://mospi.nic.in/rept%20_%20pubn/486_final.pdf
- SEWA Bank website, (2012). Available from: <http://www.sewa-bank.com/financialdata.htm> (A)
- SEWA Bank website, (2012) Available from: <http://www.sewa-bank.com/overview.htm> (B)
- The Center for Urban Development Studies (2000), Housing Microfinance Initiatives Microenterprise Best Practices, Harvard University.
- UN-HABITAT, Association of Mu, (MESP) municipalities of Kosovo (AMK) (2007). Informal Settlement Environment and Spatial Planning (MESP), Available from: http://www.unhabitat-kosovo.org/repository/docs/1_s_webfile%202.pdf
- United Nations Development Programme, UNDP (1995) Human Development Report. New York, Oxford University Press.
- Young, Ch. (2007). Housing Microfinance: Designing a Product for the Rural Poor, Institute for Financial Management and Research, Centre for Microfinance Working Paper Series No. 19. Available from: <http://www.microfinancegateway.org/sites/default/files/mfg-en-paper-housing-microfinance-designing-a-product-for-the-rural-poo>