

راهبردهای کاهش فقر شهری

بررسی شش شهر (در هند)

Urban Poverty Alleviation Strategies A Study of Six Cities (In India)

مؤلفان: دی. کی. سریواستاوا، سی. بوجانگاراو
سوارانا اس. ویا، بریندا ویسواناتان

مترجمان: زریب نگین تاجی، احمد امامی میبدی

www.ketab.ir

عنوان و نام پدیدآور	: راهبردهای کاهش فقر شهری: بررسی شش شهر (در هند) / مولفان آدی. کی. سریواستاوا... او دیگران]]؛ مترجمان زریر نگین تاجی، احمد امامی میبیدی.
مشخصات نشر	: تهران : شهرداری تهران، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۳۹۷.
مشخصات ظاهری	: ۲۰۵ ص. : جدول (بخشی رنگی)، نمودار (بخشی رنگی).
شابک	: ۹۷۸-۶۰۰-۸۸۴۲-۷۰-۵
وضعیت فهرست نویسی	: فیپا
یادداشت	: عنوان اصلی: Urban poverty alleviation strategies a study of six cities (in India), 2010
یادداشت	: کتابنامه
موضوع	: فقر -- هند -- پیشگیری
موضوع	:
موضوع	: زاغه‌ها و زاغه‌نشینان - هند
موضوع	:
شناسه افزوده	: سریواستاوا، دی. کی.، ۱۹۴۸
شناسه افزوده	:
شناسه افزوده	: نگین تاجی، زریر، ۱۳۵۶ - مترجم
شناسه افزوده	: امامی میبیدی، احمد، ۱۳۶۸ - مترجم
شناسه افزوده	: شهرداری تهران، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
شناسه افزوده	: Tehran Municipality. Tehran Urban Planning and Research Center
رده بندی کنگره	: HC ۴۴۰/۷۲ ۱۳۹۷
رده بندی دیویی	: ۳۳۰/۹۵۴
شماره کتابشناسی ملی	: ۵۴۲۳۱۶۸



مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهر تهران

مؤلفان: دی. کی. سرپوستاوا، سی. بوجا، کارلو، سوآرانا اس. وپا، بریندا ویسواناتان
مترجمان: زریب نگین تاجی، احمدی، می. مهدی
صفحه‌آرایی و طراحی جلد: مؤسسه فرهنگی و هنری نگاه نو تهران
نوبت چاپ: اول - ۱۳۹۷
شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه

بها: ۲۵۰,۰۰۰ ریال

ناشر: انتشارات مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۸۸۴۲-۷۰-۵

کلیه حقوق چاپ برای ناشر محفوظ است.

نشانی: خیابان شریعتی، خیابان پل رومی، خیابان شهید اکبری، نیش خیابان، فایزرگی، شماره ۳۲

تلفن: ۲۲۳۹۲۰۸۲

کد پستی: ۱۹۶۴۳۵۶۱۱

<http://rpc.tehran.ir>

info@rpc.tehran.ir

۱	مقدمه مترجمین
۷	تقدیر و تشکر
۹	خلاصه اجرایی
۱۹	فصل ۱- مقدمه و مرور اجمالی
۳۳	فصل ۲- وضعیت فقر و پویایی جمعیت شناختی
۶۵	فصل ۳- چشم‌اندازهای موجود در مورد رشد و اشتغال
۹۵	فصل ۴- منابع و تأمین بودجه کاهش فقر
۱۲۷	فصل ۵- برنامه‌های کاهش فقر- پیشرفت و چشم‌اندازها
۱۵۵	فصل ۶- راهبرد کاهش فقر شهر محور: ۲۰۲۰-۲۰۱۰
۱۹۵	منابع
۱۹۹	ضمائم

فقر یکی از مهم‌ترین مسائلی است که امروزه پیش روی جامعه بشری قرار دارد و طبق آمارهای بین‌المللی، نزدیک به یک میلیارد نفر فقیر در دنیا وجود دارد، که عمدتاً در نواحی زاغه نشین سکونت دارند.

محلۀ زاغه نشین به منطقه‌ای اتلاق می‌شود که در آن خانه‌ها رو به ویرانی هستند و از مصالح کم دوام و بی دوام ساخته شده‌اند، طراحی ساختمان‌ها و خیابان‌ها متناسب با اصول شهرسازی نبوده و سطح امکانات بهداشتی و تسهیلات اجتماعی در این مناطق بسیار ضعیف است. می‌توان این ادعا را مطرح نمود که مسئله فقر شهری تنها مسئله چند بعدی است که فقدان قدرت خرید یا فقر درآمدی، یکی از ابعاد آن‌هاست. مسائل فقر شهری، محدود به بیکاری متناوب و آسیب‌پذیری نسبت به افزایش قیمت مواد غذایی و کاهش قدرت خرید نیستند؛ علاوه بر این، مسائل محلات زاغه‌نشین در حوزه کانال‌ها/ زهکشی‌های فاضلاب، دفع زباله‌ها و غیره نیز وجود دارند. فقدان تأمین آب کافی و امکانات آموزشی و بهداشتی به این مسائل اضافه می‌شوند. بدین ترتیب فقر شهری و ساماندهی ناحیه‌های زاغه نشین موجود در شهرها مفهومی فراتر از درآمدهای پولی است و گستره فراوانی را شامل می‌شود؛ و برای مقابله با این پدیده به شناخت دقیق مسئله و سیاست‌گذاری‌های دولت‌های مرکزی و محلی احتیاج داریم.

بررسی سازمان نمونه سنجی ملی کشور هند در سال ۲۰۱۰ نشان داد که تعداد ۱۱۷۲۲۷

محلّه زاغه نشین در کشور هند وجود دارد؛ که از میان آن ۶۰۹۱۶ مورد در بخش روستایی و ۵۶۳۱ مورد در بخش شهری قرار دارند. حدود ۵ درصد از محلّه‌های کم برخوردار روستایی و ۳۶ درصد از محلّه‌های کم برخوردار شهری، توسط مقامات شهری، «محلّه زاغه نشین اعلام شدند». آمارها بیانگر این مسئله است که بیش از ۸۹ درصد از محلّه‌های زاغه‌نشین شهری، در نواحی مسکونی واقع شده‌اند؛ در حالی که به ترتیب ۵ و ۳ درصد از محلّه‌های زاغه‌نشین در نواحی صنعتی و تجاری هستند. مطالعات مختلف بیانگر این واقعیت است که فقر شهری در مورد بسیاری از شهرهای این کشور به علت عدم توسعه بوده؛ اما در برخی دیگر از شهرها، به دلیل ماهیت توسعه- و ترکیب بخش آن است و برای رفع این مشکل دولت مرکزی باید وارد عمل شود. همچنین باید به خاطر داشته باشیم که طرح‌های پاک‌سازی محلات زاغه نشین در هند کاملاً قدیمی هستند. و موفقیت آن‌ها به دلایل موانع حقوقی، اجرایی و مالی بسیار محدود بوده است. همچنین، این رویکرد جامع نبوده تاکنند شناختی واقع‌گرایانه در مورد محدودیت‌ها وجود نداشته تا اقداماتی برای غلبه بر آن‌ها تدبیر شود.

کتاب «راهبردهای کاهش فقر شهری؛ بررسی شش شهر (در هند)» یکی از کتاب‌های موفق است که در زمینه مدیریت و کاهش فقر شهری نگارش شده است. این کتاب که در شش فصل تدوین شده است، به بررسی ویژگی‌ها و خصوصیات فقر شهری در شش شهر هند (چنای، کلکته، احمدآباد، جیپور، ایندور و گواهای)، همراه با نگاهی به وضعیت عاری از محلات زاغه نشین تا سال ۲۰۲۰ پرداخته و در پایان نیز راهکاری برای کاهش فقر و ساماندهی محلات زاغه نشین در هر یک از این شهرها ارائه شده است. تمامی شش شهر مورد بحث در این گزارش در کنار هم نسبت بزرگی از محلّه‌های زاغه‌نشین هند را تشکیل می‌دهند. دلیل این شهرها به شهرهای عاری از محلات زاغه نشین، مستلزم دو امر است: (۱) توسعه محلات زاغه نشین موجود تا حدی که واجد شرایط معرفی شدن به عنوان نواحی عاری از محلات زاغه نشین باشند و (۲) ممانعت از ایجاد محلات زاغه نشین جدید. در ادامه خلاصه‌ای از هر یک از فصول این کتاب آورده شده است. لازم به ذکر است همچنان که این کتاب هر یک از ۶ شهر را به طور جداگانه مورد بررسی قرار داده و همچنین راهکارهای اجرایی برای کاهش فقر شهری، مربوط به هر یک از شهرهای مورد مطالعه متفاوت است.

فصل اول این کتاب شامل مقدمه و همچنین ویژگی‌های جغرافیایی، پیشینه مذهبی، ماهیت فعالیت‌های اقتصادی و ویژگی‌های مناطق اطراف این شهرها است. در این فصل پس از مرور اجمالی بر آمار و ارقام مربوط به فقر شهری در یک از ۶ شهر مورد مطالعه به این نتیجه رسیده

است که در سطح محلی، داده‌ها و اطلاعات بسیار کمی در خصوص فقر شهری وجود دارد و لازم است تعداد فقرای شهری، نوع فعالیت آنها، منطقه سکونت و این مسئله که برای کاهش فقر شهری به میزان تعیین شده در برنامه‌های توسعه چه مقدار بودجه لازم است و همچنین کارایی نسبی طرح‌های مختلف کاهش فقر شهری، اطلاعات بیشتری جمع‌آوری شود.

در فصل دوم مشخصات فقر شهرها در زمینه پیشینه جمعیت‌شناسی، تعداد تخمینی افراد زیر خط فقر، ویژگی گروه‌های فقیر، جمعیت محلات زاغه‌نشین و مشکلات آن‌ها بررسی شده است. الگوی موجود در سه شهر دیگر جیبور، ایندور و گواهای به صورتی است که فقر در مرکز شهر بیشتر از حاشیه آن است. همچنین رشد شهرهای مرکزی سریع‌تر است که فرصت‌هایی را برای توسعه تجارت و کسب‌وکار و تشکیل محلات زاغه‌نشین فراهم می‌آورد. این شهرها کوچک هستند و تراکم پایینی دارند؛ بنابراین، امکان مهاجرت فقرای بیشتری به این نواحی وجود دارد که در آن‌ها ضرورتی برای طی مسافت‌های طولانی برای کار وجود ندارد. عمده جمعیت فقیر شهر چنای در خارج از شهر قرار دارند به دلیل افزایش هزینه مسکن در درون این شهر و همچنین سکونتگاه‌های فراهم‌شده برای آنها در حومه منجر به سطح بالاتر فقر در حومه شهر شده است. در شهر جیبور در طول دوره ای از زمان رشد شهرنشینی نسبت به سایر مناطق کشور هند سریعتر بوده است. فقدان کار مناسب برای جمعیت تازه وارد و همچنین مهاجرت تعداد زیادی از افراد بی‌سواد از سایر بخش‌های کشور که درآمد بسیار اندکی دارند از عوامل فقر شهری در جیبور بوده است. در شهر گواهای دهک دهم حدود ۶۵٪ برابر بیشتر از دهک اول این شهر درآمد دارد. همچنین به نظر می‌رسد فقر در بخش غیررسمی شهر تدریجاً دارد. بنابراین علاوه بر فقر موجود، نابرابری درآمد و سطح ثروت از چالش‌های پیش روی مسئولان شهر می‌باشد. به عنوان نتیجه این فصل می‌توان این مطلب را عنوان کرد که فقر در میان بی‌سوادان و کسانی که تنها سواد ابتدایی دارند بیشتر است؛ و برخوردار بودن از سطح سواد ابتدایی تأثیر قابل ملاحظه‌ای در کاهش فقر دارد؛ اما در این شهرها فقر در افراد با سطوح تحصیلات عالی نیز دیده می‌شود که عمدتاً دو دسته‌اند: کسانی که (به‌ویژه زنان)، به دلایلی، از بازار کار خارج شده و دوباره می‌خواهند وارد آن شوند؛ و کسانی که دانش و مهارت‌هایشان، کاربردی ندارد؛ حتی اگر دارای مدرک تحصیلی عالی باشند.

فصل سوم به بررسی راه‌حل اصلی کاهش فقر در ایجاد اشتغال مولد و بهبود سطح مهارت فقرا پرداخته است، علاوه بر این احتمال ایجاد معیشت پایدار و تحقق فقر صفر بررسی شده است. در این فصل بر دو جنبه برای کاهش فقر در طیف تأمین معاش و اشتغال تأکید می‌شود. از منظر

تقاضا، باید کارهای زیادی برای بهبود شرایط کار انجام شود؛ از منظر عرضه نیز باید مهارت و کیفیت نیروی کار بهبود یابد. هتل‌ها، تجارت خرده‌فروش و حمل‌ونقل، سه بخش اصلی برای ایجاد شغل در آینده نزدیک خواهند بود. برای تضمین عدم تبعیض جنسیتی از نظر استخدام و پرداخت دستمزد، باید شرایط کاری بهتری در ارتباط با اقدامات امنیت اجتماعی مهیا شود. در نهایت این فصل تاکید می‌کند که برای ایجاد شهری عاری از محلات زاغه‌نشین، بهبود کیفیت مسکن و توسعه سیستم حمل‌ونقل برای فقرای شهری، علاوه بر اینکه یک چالش است، به عنوان یک فرصت برای ایجاد اشتغال و کاهش فقر نیز به حساب می‌آید.

فصل چهارم به بررسی منابع درآمدی شهردارها و شیوه تأمین مالی برای ساماندهی محلات فقیرنشین و کاهش فقر شهری پرداخته است؛ با نگاهی به منابع درآمدی این شهرداری‌ها به این نکته پی می‌بریم که در جهت کاهش فقر شهری و همچنین رفع نیازهای توسعه‌ای، لازم است منابع درآمدی شهرداری‌ها افزایش یابد. ترویج مالیات بر املاک در این مناطق با فراهم‌سازی مشوق‌های مناسب برای ساکنان شهر راه‌های تأمین مالی عنوان شده است. علاوه بر این، باید با توجه به وضعیت متغیر اقتصاد کلان، هزینه‌های خدمات شهری افزایش داده شده و مراکز جمع‌آوری منابع مالی باید کامپیوتری‌تر و نازک‌تر تا تراکنش‌ها به سرعت ثبت شوند.

در فصل پنجم، ابتدا نمایی کلی از طرح‌های کاهش فقر شهری اجرا شده در پنج شهر ارائه شده و در ادامه، برخی از تجربه‌ها نیز طرح‌های حمایت‌شده مرکزی که در هر پنج شهر مشترک‌اند، مورد بحث قرار گرفته‌اند و در نهایت، به بررسی تعدادی از برنامه‌های موفق در بعضی از شهرها پرداخته شده است. عمده تمرکز این فصل برنامه‌های مختلف تأمین مسکن برای محله‌های زاغه‌نشین بوده که توسط دولت مرکزی پشتیبانی و حمایت می‌شود.

فصل ششم که فصل پایانی نیز هست، استراتژی کاهش فقر را برای شش شهر مذکور مورد بررسی قرار می‌دهد. ایجاد اشتغال، مسکن کم‌هزینه، بهبود وضعیت آموزشی و بهداشتی و گسترش خدمات شهری از راه‌های کاهش فقر شهری عنوان شده است. همچنین برای اجتناب از تشکیل محلات زاغه‌نشین جدید، لازم است خانه‌های کم‌هزینه برای ساکنان تازه‌واردان به زندگی شهری ایجاد شود. این کار، نیازمند توسعه جاده‌های کم‌بندی بیرونی یا کریدورهای شهری است که شبکه‌ای از جاده‌ها را در حاشیه شهر فراهم می‌آورد و نواحی مناسبی را برای مسکن کم‌هزینه در نواحی ایجاد شده جدید، در حواشی شهری اختصاص می‌دهد. مالکیت کم‌هزینه و اجاره‌های مسکن پایین می‌تواند به عنوان گزینه‌هایی مطرح شود. این طرح‌ها همچنین می‌توانند ساکنان محلات زاغه‌نشین یا سایر فقرای خارج از محلات زاغه‌نشین را که تمایل به نقل مکان از مرکز

شهر به حومه آن دارند اسکان دهند و از پیدایش محلات فقیر نشین جدید جلوگیری کند. در انتها باید به این نکته اشاره کنیم که شناسایی فقرا و ساماندهی محلات زاغه نشین، درجه نخست، متوجه دولت ها می باشد و این نهادها به سبب طیف وسیعی از ابزارها و اختیاراتی که در دسترس دارند، می توانند نقش مهمی در برطرف کردن این چالش داشته باشند. سیاست های پولی و مالی از جمله مهم ترین این اختیارات است که در ایجاد انگیزه در کارگزاران اقتصادی، به منظور ایجاد اشتغال در جهت رشد و توسعه جامعه، بسیار تاثیر گذار می باشد. در این میان دولت های محلی، که در کشورهای توسعه یافته از اختیارات قابل قبولی برخوردار هستند، می توانند با پدیده فقر مقابله کرده و مانع از گسترش آن در جوامع شوند. بهبود بهداشت و آموزش همگانی در سطح مناطق از جمله مهمترین استراتژی ها در این زمینه می باشد که نقش عمده ای در کاهش فقر دارد. با توجه به اینکه ایجاد اشتغال و افزایش سطح تولید یکی از مهمترین روش های کاهش فقر در جامع است، شهرداری ها، به خصوص در کشورهای در حال توسعه، از ابزارهای مناسب و همچنین منابع مالی کافی برای کاهش فقر در سطح شهر برخوردار نیستند و لازم است در این راستا کشورهای در حال توسعه، همانند کشورهای توسعه یافته، در جهت افزایش اختیارات شهرداری ها کار بردند.

زریر نگین تاجی

احمد امامی میبیدی

WWW.KETABDOR.COM