

توانمندسازی فقرا به وسیله حقوق مالکیت

این نوشتار ترجمه متنی است که توسط کمیسیون توانمندسازی حقوقی فقرا در سازمان ملل متحده با مشخصات زیر تهیه شده است:

Commission on Legal Empowerment of the Poor, "Empowering the Poor Through Property Rights", in Chapter 2 of Making the Law Work for Everyone, CLEP and United Nations Development Programme, 2008, pp. 63-128.

کد موضوعی: ۳۲۰

شماره مسلسل: ۱۲۷۴۶

دی ماه ۱۳۹۱

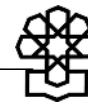
نام گروه: گروه مطالعات محیط کسب و کار

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	خلاصه مدیریتی
۱	حقوق مالکیت، حقوق بشر است
۲	اعلامیه جهانی حقوق بشر
۲	نبود حقوق مالکیت و فقر
۳	گروه‌های آسیب‌پذیر ویژه
۵	اجزای تشکیل‌دهنده نظام مالکیت
۶	کژکارکردی‌ها بر مدیریت دارایی
۹	حقوق مالکیت و توانمندسازی حقوقی
۱۱	عناصر اصلی راهبرد اصلاحات
۱۴	نتیجه‌گیری
۱۵	مقدمه
۱۷	ساختار و هدف این فصل
۱۹	۱. حقوق مالکیت متزلزل: ماهیت و مقیاس مسئله
۱۹	طلبی آباهای روبه رشد و بی‌اعتباری حقوقی
۲۰	فقر روستایی و حقوق مالکیت
۲۱	منابع طبیعی
۲۲	زنان به‌ویژه متأثر می‌شوند

۲۴.....	مردم بومی.....
۲۵.....	پناهندگان، اشخاصی که داخل کشور جابجا می شوند.....
۲۶.....	۲. موانع و تسهیل کننده های تغییر.....
۳۶.....	مقاومت فعالان اجتماعی قدرتمند.....
۳۷.....	موانع ساختاری و تسهیل کننده های تغییر.....
۳۷.....	تحقق تغییر اساسی.....
۲۸.....	۳. یادگیری از گذشته.....
۲۸.....	رویه ها و غفلت های مشکلزا.....
۳۵.....	۴. توصیه هایی برای اصلاحات و بهبود اقدامات.....
۳۶.....	اصلاح قوانین مربوط به حاملان و بسته های حقوق مالکیت.....
۳۸.....	به رسمیت شناختن تصرف عرفی ملک و جوامع به عنوان حاملان حقوق مالکیت بر زمین و منابع طبیعی.....
۴۰.....	مسائل اساسی در به رسمیت شناختن نظام های عرفی و بومی تصرف زمین.....
۴۲.....	تمهیداتی برای اینکه نظام های مالکیت به سمت عدالت جنسیتی برود.....
۴۶.....	اصلاح حکمرانی اموال با نگاهی به محروم ترین مشنری.....
۵۶.....	اصلاح نظام مالکیت به مثابه بازار دارایی ها برای فقرا.....
۶۵.....	اصلاح نظام مالکیت به عنوان ابزار سیاست اجتماعی.....
۷۴.....	تقویت شهروندی و توانمندسازی حقوقی از طریق مشاوره، اطلاعات و اصلاح مالکیت مشارکتی.....
۷۵.....	توصیه هایی برای طراحی و توالی سیاست.....
۷۷.....	برای بهبود حقوق مالکیت فقرای جهانی از دست کشورهای کمک کننده و چندجانبه گرایی چه کاری برمی آید؟.....
۸۰.....	سخن پایانی.....
۸۰.....	منابع و مأخذ.....



توانمندسازی فقرا به وسیله حقوق مالکیت^۱

چکیده

این نوشتار، بخشی از گزارش «قانون کار برای همه، ۲۰۰۸» تهیه شده توسط کمیسیون توانمندسازی حقوقی فقرا در سازمان ملل متحد است. در این بخش از گزارش، فقدان یا ضعف حقوق مالکیت علت و ریشه اصلی فقر بیان شده است:

لذا به ویژگی‌های کلی اصلاحات نظام مالکیت با تأکید ویژه بر فقرا پرداخته می‌شود. در این گزارش زنان، مردم بومی و حاشیه‌نشینان شهری به‌عنوان گروه‌های ویژه آسیب‌پذیر بحث شده‌اند، اما نتایج بحث لزوماً به آنها اختصاص ندارد.

نظام مالکیت کارآ، به چهار روش عمل می‌کند: نظامی از قوانین که حقوق و تعهدات بین مردم و دارایی‌ها را تعریف می‌کند، نظام حکمرانی، بازاری برای مبادله دارایی‌ها و ابزار سیاست اجتماعی. با تحلیل این اجزای چهارگانه، کارکرد نامناسب مدیریت دارایی شناسایی شده و پیشنهادهایی برای بهبود آنها ارائه می‌شود. پیشنهادهای به‌صورت کلی برای کشورهای درحال توسعه ارائه شده و لازمه به‌کارگیری آنها ملاحظه و تطبیق بیشتر با شرایط بومی و محلی است.

خلاصه مدیریتی

حقوق مالکیت، حقوق بشر است

«هر کسی از این حق برخوردار است که به تنهایی و نیز با مشارکت دیگران مالک دارایی باشد... هیچ‌کس را نباید خودسرانه از اموال خویش محروم ساخت».^۲

1. Commission on Legal Empowerment of the Poor, "Empowering the Poor Through Property Rights", in Chapter 2 of Making the Law Work for Everyone, CLEP and United Nations Development Programme, 2008, pp. 63-128.

۲. اعلامیه جهانی حقوق بشر، ماده (۱۷)، بندهای «۱» و «۲». توافق قطعی راجع به این تدوین، مستلزم حذف کلمه خصوصی قبل از دارایی است. نگاه کنید به: (Glendon, 2001, pp. 3-182).

اعلامیه جهانی حقوق بشر

حقوق مالکیت را باید از جمله حقوق بنیادی بشر در نظر گرفت.^۱ بدن و ذهن، نخستین و بی‌واسطه‌ترین اموال اشخاص بوده و بنابراین احترام به این اموال با احترام به شرافت فرد ربط پیدا می‌کند.^۲ در سراسر تاریخ، ایده حقوق بشر در ارتباط نزدیک با ایده حقوق مالکیت خصوصی بسط یافته است.^۳ مدافعان اولیه حقوق بشر، حقوق مالکیت را به اندازه آزادی دین و آزادی بیان مهم تلقی می‌کردند، اما اکثریت جمعیت جهان دسترسی کافی به حقوق مالکیت مطمئن ندارد و تحقق یافتن این حقوق، عرصه‌ای برای منازعات اجتماعی و سیاسی است.

نبود حقوق مالکیت و فقر

نبود یا سست و ناامن بودن حقوق مالکیت، علت اصلی و همه جا حاضر فقر، نه تنها در فقیرترین کشورها، بلکه در کشورهای با درآمد متوسط از قبیل برزیل، روسیه، هند و چین است.^۴ رابطه بین فقدان حقوق مالکیت و فقر از استدلال منطقی و حکایت‌وار، به تحلیل و اندازه‌گیری تطبیقی رسیده است. حقوق مالکیت مطمئن، مبادلات اقتصادی را تسهیل می‌کند، استفاده کارآ و پایدار منابع را مسجل می‌سازد، امکان تکامل بازارهای اعتبار اثربخش را می‌دهد، محیط کسب‌وکار و فرصت‌های سرمایه‌گذاری را بهبود می‌بخشد و پاسخگویی و شفافیت اقتصادی را قطعی می‌کند. در همین راستا، فقدان چنین حقوقی، توسعه اقتصادی را کند کرده و سد راه حکمرانی خوب می‌شود. تحلیل‌های بانک جهانی در گزارش رتبه‌بندی ارزیابی نهادی و عملکرد کشوری^۵ سال ۲۰۰۵ نشان می‌دهد که در مقیاس ۱ تا ۶ (۱ پایین‌ترین امتیاز است)، فقط ۵ کشور از ۷۶ کشور در حال توسعه، امتیاز ۴ در سنجش عینی حقوق مالکیت و حکمرانی بر پایه قانون را کسب کردند.^۶ از آنجا که این پنج کشور همگی دولت‌های کوچک جزیره‌ای هستند، تأیید می‌شود که حقوق مالکیت اکثریت مطلق

1. Cheneval, 2006.

2. Locke, 1988; Wheeler, 1980.

۳. Cavallar, 2002؛ در این گزارش، حقوق مالکیت خصوصی به عنوان طیفی از حقوق مالکیت و منافع آن است که در اختیار دولت نبوده و به فرد حامل یا شخصیت حقوقی حاملان اختصاص می‌یابد. در نظام‌های سرمایه‌داری عرفی و همچنین پیشرفته، حقوق مالکیت خصوصی می‌تواند در مالکیت فردی و در اشتراک با اشخاص حقیقی و حقوقی باشد. کارگروه این فصل آگاه است که این تفاهم در تضاد با مفهوم محدود کردن کاربرد اصطلاح «مالکیت خصوصی» به مالکیت مطلق فردی می‌باشد.

۴. Sachs برآورد می‌کند که در حال حاضر ۲/۵ میلیارد نفر در کشورهای در حال توسعه در فقر به سر می‌برند، ۲۰۰۶، ص ۱۸.

5. Analysis of the World Bank's Country Performance and Institutional Assessment (CPIA)

۶. این کشورها عبارتند از دومینیکن، گرانادا، ساموا، سنت‌لوسیا و سنت‌وینسنت و گرنادینس، همگی جزایر کوچکی هستند که مسائل حقوق مالکیت در مقیاس به مراتب کوچک‌تری از مسائل در کشورهای بسیار بزرگ‌تر است. از ۷۶ کشوری که درون ارزیابی نهادی و عملکرد کشوری اندازه‌گیری شد، فقط ساموا امتیاز کلی ۴ از ۶ را در مورد مجموع ۱۶ نامگر حکمرانی کسب کرد، ۲۰۰۵

(IDA Resource Allocation Index, Available at www.world-bank.org)



مردم کشورهای درحال توسعه درنظر یا عمل حمایت نشده، پیمان‌ها ضمانت اجرایی نداشته و دفاتر ثبت یا سایر نهادهای مورد نیاز برای حمایت از مالکیت، کارکرد ضعیفی داشته یا اصلاً کار نمی‌کنند.^۱

گروه‌های آسیب‌پذیر ویژه

گروه‌های معینی از جامعه در بیشتر کشورها به واسطه دسترسی نداشتن به حقوق مالکیت، به‌طور سازمان‌یافته و مکرر از حقوق محروم می‌شوند. زنان که نیمی از جمعیت جهان را تشکیل می‌دهند مالک حدود ۱۰ درصد دارایی جهان هستند.^۲ «ویرجینیا وولف» به شیوایی از طاق بلند تاریخ گفت که زنان نه تنها از داشتن دارایی در غرب محروم شده‌اند، بلکه کل نهادهای دولتی در قرق مردها بوده است.^۳ حتی وقتی زنان حقوق مالکیت قانونی^۴ دارند، کنترل عملی^۵ آنها بر زمین ناچیز است و دسترسی عمدتاً با میانجیگری مردها ممکن است. برای مثال در ایالت‌های ایمو و آبی در نیجریه، میانگین مساحت کشتزارهای خانوادگی ۹/۸ هکتار است که تنها ۲/۴ هکتار آن به زنان اختصاص یافته است، اما این زمین [نیز] حق قانونی آنها نبوده، بلکه زمین اجاره‌ای است که زنان باید از شوهرانشان تأییدیه بگیرند. به‌علاوه بیوه‌ها حق تملک زمین را ندارند؛ زمین به امانت در دست خانواده شوهر باقی می‌ماند تا به بچه‌ها برسد.^۶ آن‌طور که رابین نیلسن اشاره می‌کند: «در مراحل مختلف زندگی زنان، حقوق آنها بر زمین، وابسته به پدر، برادر، شوهر و فرزندان پسر است. تصور بنیانی ناپایدارتر از این برای حقوق زمین دشوار است».^۷ اطمینان از اینکه نام زن‌ها در سوابق زمین ثبت می‌شود، به‌طوری که حقوق آنها در نظام‌های مالکیت اشتراکی ارج نهاده شود و حقوق ارث بیوه‌ها و دخترها تثبیت شده و مورد حمایت باشد، راهی طولانی به سمت بهبود شرایط آنها خواهد بود. برای توانمندسازی و ترویج فعالیت‌های کارآفرینی، توجه به حقوق زنان بسیار اساسی است و باید در مرکز کوشش‌های اصلاح مالکیت جای گیرد.

به همین ترتیب، مردم بومی در سراسر جهان معمولاً از حقوق مالکیت ضعیف یا حقوقی که به مرور زمان اعتبار خود را از دست داده و به حد کافی توسط قانون به رسمیت شناخته نمی‌شود آسیب می‌بینند. این گروه‌ها اغلب زمین را به نحو دسته‌جمعی در اختیار دارند، به‌طوری که الگوهای مالکیت و دسترسی همیشه به آسانی قابل تطبیق با نظام‌های مالکیت وارداتی غیربومی که ماهیت

1. World Bank, CPIA 2005 Assessment Questionnaire, p. 33, available at www.worldbank.org

2. United Nations, 1980.

3. Woolf, 1938.

4. De jure

5. De facto

6. IFAD 2001, p. 86.

7. Nielsen 2006, pp. 204-219.

مطلق و فردی دارند نیستند. از آنجا که بومی‌ها عمدتاً از حقوق خود محروم هستند، حقوق زمین عرفی آنها معمولاً نادیده گرفته می‌شود. برای مثال آدم‌های کوتاه قد (پیگمی) قبیله ابایاندا در اوگاندا کاملاً از داشتن زمین محروم شده‌اند و دولت مرکزی ادعاهای مشروع آنها بر دارایی‌هایشان را به‌طور کامل به رسمیت نمی‌شناسد. در حقیقت این مشکل هنوز در کشورهای توسعه‌یافته هم حل نشده است. نروژ در سال ۱۹۰۲ قانونی به تصویب رساند که برای مالکیت دارایی‌ها دانستن کامل زبان نروژی را الزامی می‌دانست؛ این قانون عملاً مالکیت یافتن بر زمین را برای قبایل سامی بومی ناممکن می‌ساخت.

در سال ۲۰۰۴ کمیته کارشناسی سازمان بین‌المللی کار (ILO) نتیجه گرفت که قانون مصوب سال ۲۰۰۳ که قرن‌ها رویه‌های تبعیض‌آمیز را اصلاح می‌کرد، هنوز حداقل معیارها برای کنوانسیون ILO درباره حقوق مردم بومی و قبایل را تأمین نکرده است.^۱ اصلاح جهانی رژیم‌های حقوق مالکیت باید امکان به رسمیت شناختن حقوق عرفی زمین را به‌عنوان مبنایی برای نظام‌های مالکیت فراگیر به‌طوری که مردم بومی را دربر گیرد، فراهم آورد. برخی نمونه‌های خوب در قانون سال ۱۹۹۳ سند زمین‌های بومی در استرالیا و قانون موسوم به «Maori Te Ture Whenua» زلاندنو وجود دارد که هر دو به حقوق عرفی زمین گروه‌های بومی احترام می‌گذارند. اگرچه گذشت زمان پاسخ خواهد داد که آیا این‌گونه قوانین، قدرت تغییر عمیق رویه‌های تبعیضی تثبیت شده را دارند یا خیر، اما توانمندسازی حقوقی گروه‌های بومی فقیر قطعاً کلید حل این چالش در کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه خواهد بود.

آلونک‌نشین‌های شهری نیز از داشتن نظام‌های مالکیت رسمی محروم هستند. دستکم یک‌سوم فقرای جهان، یا یک میلیارد نفر در آلونک‌ها زندگی می‌کنند بدون اینکه دارایی‌هایشان از حمایت قانون برخوردار باشد.^۲ طنز ماجرا این است که اغلب اوقات، نامطمئن بودن حق مالکیت زمین و به ناحق از دست دادن زمین در مناطق روستایی است که فقرا را تشویق به فرار از روستا می‌کند، اما حقوق مالکیت آنها در مناطق شهری ضعیف‌تر است. واقعیت زندگی آلونک‌نشین‌های شهری عبارت است از: شرایط مسکن زیر استاندارد، تخلیه به زور، زورگیری، محرومیت اجتماعی، تخریب زیست‌محیطی و... این وضعیت مانع از افزایش تعداد مسکن کافی و پیدایش بازارهای اعتباری و دارایی مستحکم می‌شود. نظام‌های مالکیت غیررسمی در کشورهای جنگ‌زده اغلب ماندگار می‌شوند چراکه جریان پناهندگان و جنگ‌زده‌ها^۳ از مناطق روستایی به شهری وارد می‌شود و منجر به ناامنی

1. Ravna, 2006, p. 77.

۲. برآوردهای برنامه اسکان بشر سازمان ملل حکایت از این دارد که طی ۲۵ سال آینده این عدد به بیش از ۲ میلیارد نفر افزایش خواهد یافت.

3. Internally Displaced Persons (IDPs)



بیشتر و ازدحام شدید می‌گردد.

روشن است که دسترسی قانونی به حقوق مالکیت برای گروه‌های مختلف، مسئله‌ای فراگیر و سراسری است که باید در مرکز تلاش‌های جهانی برای توانمندسازی فقرا قرار گیرد؛ اما تا امروز واقعاً مورد تجزیه و تحلیل منسجم قرار نگرفته است. برای باز کردن تحلیل رابطه بین فقر و حقوق مالکیت باید درک کرد که این حقوق مبنای رشد اقتصادی را فراهم می‌سازند. اقتصاد جهانی تا آغاز سده نوزدهم بسیار آهسته رشد می‌کرد. تا پیش از آن و به مدت هزاران سال، چنانکه «جفری ساکس» اشاره می‌کند «اساساً هیچ رشد اقتصادی پایداری در جهان وجود نداشت».^۱ اما با شروع انقلاب صنعتی و پیشرفت اقتصادی، دارایی‌ها افزایش یافت و حقوق مالکیت متحول شد. ایده مالکیت دارایی‌های خصوصی به کندی توانست پایه توسعه اقتصادی را در غرب مستحکم کند. درحالی که ثبات اجتماعی، اقتصادی و سیاسی در جریان دو جنگ جهانی و بحران بزرگ مختل شد، منشور حقوق نظامیان^۲ در آمریکا، طرح مارشال و اتحادیه نوپای سیاسی و اقتصادی در اروپا و توسعه سریع شرق آسیا به رشد طبقه متوسطی کمک کرد که منجر به تحکیم بیشتر نظام‌های مالکیت قانونی در این مناطق شد. دگرگونی از نظام‌های مالکیت عمده‌تاً خارج از قانون،^۳ به مالکیت رسمی‌ای که با قانون تحکیم یافته باشد، به عملکرد اقتصادی کمک کرده است.

اجزای تشکیل‌دهنده نظام مالکیت

با این گذار، فقر جهانی به میزان چشمگیری کاهش یافته است، اما همان‌طور که در بالا اشاره شد، میلیاردها نفر در اطراف جهان هنوز بدون حقوق مالکیت مطمئن هستند که این مسئله مانع امنیت اقتصادی، سیاسی و اجتماعی آنها می‌شود. برای بررسی اینکه چگونه فقر را به بهترین شکل کاهش دهیم و چرا دسترسی به حقوق مالکیت نقش بنیادی در توانمندسازی فقرا دارد، ضروری است اجزای تشکیل‌دهنده نظام مالکیت کاملاً کارآ را شناسایی کنیم. چنین نظامی به چهار روش زیر عمل می‌کند:

۱. به‌مثابه نظامی از قواعد که بسته حقوق و تعهدات^۴ بین مردم و دارایی‌ها را تعریف می‌کند؛^۵ مالکیت بر دارایی روابطی ایجاد می‌کند که تک‌تک شهروندان را از طریق تشکیل شبکه‌های

1. Sachs, 2006, p. 27.

2. GI Bill of Rights

3. Extralegal

4. Bundle of Rights and Obligations

۵. بر پایه انبوه ادبیات اخیر، گزارش IFAD ۲۰۰۵ درباره توسعه روستایی یک دارایی (که «سرمایه»، «سهام» یا «موهبت اولیه» نیز نامیده می‌شود) را به‌عنوان «چیزی تعریف می‌کند که بتوان استفاده کرد، بدون اینکه از بین برود، تا بازده‌های منظمی بیش از دریافتی نیروی کار، چه استخدامی یا خویش‌فرما، داشته باشد و بنابراین درآمد تولیدکننده و رفاه مصرف‌کننده را افزایش دهد، دارایی‌های معمول عبارتند از زمین، چاه، گله، ابزار، خانه، سهام، مهارت، تندرستی و جاده».

حقوق اقتصادی و قانونی و تعهدات متناظر، به هم پیوند می‌دهد. اجرای معتبر این حقوق و تعهدات، مستلزم سازوکار قضایی است که حل و فصل منصفانه، شفاف و کارآی اختلافات را ممکن می‌سازد.

۲. به‌مثابه نظام حکمرانی: نظام‌های مالکیت، جلوه اساسی از قابلیت کارکردی دولت هستند و به این جهت یک سنجه مهم از کارآمدی اداری و امانتداری هستند. نظم نهادی دولت براساس قواعد و روابط فنی است که تعاملات بین ذینفع‌ها را تعریف می‌کند؛ از مالکیت مستقیم زمین گرفته تا اعلام رسمی قوانینی که حاکم بر امنیت زمین و تصرف خانه، برنامه‌ریزی زمین، منطقه‌بندی، مالیات‌ستانی و سایر جنبه‌های مدیریت دارایی است. نوآوری فناورانه که هزینه اطلاعات را به شدت کاهش داده است، امکان شفافیت و پاسخگویی بیشتر را در نظام‌های مالکیت به‌عنوان ابزار حکمرانی ایجاد کرده است.

۳. به‌مثابه بازاری برای مبادله دارایی‌ها: نظام مالکیت کاملاً کارکردگرا امکان می‌دهد تا زمین، خانه، اموال منقول، سهام شرکت‌ها و ایده‌ها به دارایی‌هایی تبدیل شود؛ به‌طوری که قابل خرید و فروش در نرخ‌های تعیین شده توسط نیروهای بازار باشند. چنین نظامی، مبادله اموال را به سطح معینی از شفافیت و پاسخگویی مقید کرده و اجازه توسعه سازوکارهای مالی - شامل اعتبار و بیمه - برای تسهیل مبادلات و بهبود دستاوردهای اقتصادی را می‌دهد. بنابراین زمین، خانه و اموال منقول را می‌توان به‌کار گرفت و دارایی‌ها را از سرمایه‌های راکد به سرمایه‌ای تبدیل کرد که قابل خرید و فروش باشد؛ اما حقوق مالکیت پیش‌شرط لازم و نه کافی برای توسعه این سازوکارهای مالی است. آنها همچنین از طریق شراکت بین بازار، دولت و صندوق‌های ویژه با هدف دسترسی به منابع مالی، گسترش می‌یابند.

۴. به‌مثابه ابزار سیاست اجتماعی: در حالت فقدان یا شکست بازار، دولت اغلب نقش مستقیمی در پرداختن به نیازهای فقرا ایفا می‌کند. دولت ابزارهایی در اختیار دارد که با استفاده از آنها می‌تواند دارایی‌هایی مانند مسکن عمومی، وام کم‌بهره و توزیع زمین دولتی را به شهروندان خود اعطا کند. چنین ابزارهایی کمک می‌کند تا بر رقابت طبیعی برای تصرف دارایی‌ها غلبه کرد. دولت همچنین از طریق گسترش مالکیت مشترک زیرساخت‌ها و خدمات توسط دولت و شهروندان، که تعادل بین منافع فرد و جامعه را برقرار می‌سازد، به انسجام اجتماعی کمک می‌کند. تهیه و تدارک زیرساخت‌ها توسط دولت تأثیری حیاتی بر ارزش و فایده‌مندی دارایی‌ها داشته و بنابراین تأثیر بنیادی بر فرصت‌ها برای فقرا دارد.

کژکارکردی‌ها در مدیریت دارایی

این اجزای چهارگانه اصلی را می‌توان به مثابه چارچوب منسجمی تلقی کرد که از طریق آن حقوق مالکیت را درک می‌کنیم. پس با تحلیل این اجزا می‌توان به این امر پی برد که مدیریت دارایی در کجا



کارکرد نامناسبی دارد و کجا گسستگی درون اجزای اصلی این چارچوب وجود دارد. اگر از دید فقرا نگاه کنیم آنها در وهله نخست در به‌دست آوردن دارایی مشکل دارند (دسترسی محدود و ناعادلانه دارند). در جایی که آنها دارایی دارند، حقوقشان اغلب به حد کافی به رسمیت شناخته نمی‌شود یا قابل اجرا نیست و یا تحت حمایت کامل قانون نیست و در نتیجه به‌راحتی پایمال می‌شود. دسترسی محدود و ناعادلانه به دارایی و ناامنی مالکیت ناشی از کارکرد نامناسب در نظام مالکیت را می‌توان از چهار جنبه درک کرد:

۱. همسو نبودن عمل اجتماعی و تدارک حقوقی: عمل اجتماعی و قانون، زمانی که به سمت اهداف مشترکی پیش می‌روند، همدیگر را تقویت می‌کنند، اما وقتی همسو نباشند مشروعیت و پاسخگویی دولت را تضعیف می‌کنند و روابط شهروندان را می‌گسلند. قانون باید به شکل نظام‌مند رشد و تکامل یابد تا با بستری که در آن به‌کار می‌رود مناسب باشد و نباید به‌عنوان ابزاری تلقی شود که از طریق اقلیتی قدرتش را تحمیل می‌کند. جنبه‌های حقوقی نظام‌های مالکیت باید از اعمال در سطح مردم عادی رشد کند و تعاملات و شبکه‌های عرفی را در خود بگنجاند. دو منبع رایج در رابطه با ناهمسویی وجود دارد: نخست برخی دولت‌ها به‌ویژه طی دوره استعماری، نظام‌های مالکیت را در پهنه‌های گسترده زمین‌هایی وضع کردند که پیش از آن از طریق رژیم‌های عرفی حقوق و تعهدات تنظیم می‌شدند؛ نتیجه امر، شکاف بزرگ بین کارهای روزانه مردم و الزامات قانون رسمی بود. دوم اینکه در مناطق شهری، همان‌طور که دسوتو در کتاب «راه دیگر» اشاره کرده است، مقررات بد طراحی شده میلیون‌ها نفر را به غیررسمی بودن کشانید، چراکه دسترسی قانونی به زمین برای ساخت مسکن فرآیندی طولانی است که برحسب سال‌ها، اگر نگوییم ده‌ها سال، تخمین زده می‌شود.^۱

۲. سوءاستفاده از قوانین حاکم بر دارایی: درحالی که قوانین برای نظام‌های مالکیت باید مناسب و منصفانه باشد، هنوز هم در معرض سوءاستفاده کسانی که در قدرت هستند قرار دارد. قوانین حکم منابع تولیدی را دارند که قابل فاسد شدن از طریق فساد و عدم شفافیت بوده، تا در خدمت منافع اقلیت باشد، به‌جای اینکه به شکل چارچوبی برای توانمندسازی افراد زیادی عمل کند. به همین ترتیب، مقررات زمین به‌جای اینکه چارچوبی فراهم سازد که درون آن پارامترهای مدیریت دارایی تعیین شود و معاملات عملی گردد، قابل تبدیل شدن به سازوکارهایی برای تحدید حقوق مالکیت و سوءمدیریت دیوان‌سالارانه است.

۳. عدم دسترسی به اطلاعات و عدالت: حتی در جاهایی که اداره ارزیابی مالیات، دفاتر ثبت

1. De Soto, 2000.

زمین و سایر منابع اسناد، سوابق و مستندات مالکیت وجود دارد، محدودیت دسترسی به چنین اطلاعاتی، شفافیت و کارآیی معاملات دارایی را کاهش می‌دهد. دولت‌ها باید اطلاعات درباره دارایی را در دسترس عامه مردم بگذارند و برای جمع‌آوری داده‌ها و نظرات بیشتر به شیوه‌های نوآورانه از طریق ترویج فرصت‌ها برای بحث و نظر عمومی درباره اموال و حقوق منابع شهروندان تلاش کنند و تبادل دانش و تحلیل در این موضوعات را تقویت نمایند.

۴. **سوءاستفاده از حق تملک عامه:**^۱ حکومت‌های فاسد از قدرت ذاتی دولت برای تصرف اموال خصوصی استفاده کرده و بنابراین دارایی‌های فقرا را با نام کالای عمومی مصادره می‌کنند. چاره اصلی در برابر گرفتن به ناحق یا ناعادلانه دارایی، وجود سیاست عادلانه تملک و جایگزینی مجدد زمین است. این سیاست می‌تواند شامل رویکردهای نوآورانه از قبیل پیشنهاد شراکت به فقرا در ایجاد دارایی‌هایی است که از سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها و خدمات خلق شده است. نهادهای مالی بین‌المللی، به‌ویژه بانک جهانی و بانک توسعه آسیایی، در دهه ۱۹۹۰ حرکت منظمی در این مسیر داشتند تا تأثیر معکوس پروژه‌های توسعه‌ای را بر سطح زندگی فقرا را نشان دهند. اما در سطح ملی، رویه‌ها تفاوت بسیاری داشته و سوءاستفاده در رابطه با استفاده از حق تملک عامه (با محروم کردن فقرا از دارایی‌هایشان) همچنان یک مشکل باقی مانده است. اصلاح سازوکارهای تملک اجباری، قهری است؛ همان‌طور که به تازگی در زیمبابوه، یکی از معدود کشورهایی که طبق قانون اساسی اجازه تصرف ملک را بدون پرداخت هرگونه جبران خسارت می‌دهد به‌وضوح نشان داده شد.^۲ مروری در بیست قانون تملک زمین در جنوب صحرای آفریقا،^۳ بیانگر سه منشأ این نوع تضعیف حقوقی است:

- برای مثال فرآیند تملک‌جویی که به‌موجب آن جبران خسارت به ارزش میلیاردها دلار در برخی مناطق پرداخت نشده باقی می‌ماند بدون اینکه راه‌های جبران و غرامت‌دهی روشن شود،
- مبنای پرداخت‌های جبرانی که معمولاً هزینه‌های واقعی از دست دادن زمین را در نظر نمی‌گیرد،

- دستکاری از طریق تعریف جهت‌دار یا نامناسب تصریح شده، از آنچه «ملاحظات و اهداف عمومی» را تشکیل می‌دهد.^۴

1. Eminent Domain

2. Detailed in Alden Wily and Mbaya, 2001.

3. Alden Wily and Mbaya, 2001.

۴. حتی در کشورهایی که دولت متکی به توقف در حوزه مرزهای قانون است، اصطلاحات حقوقی که بسیار انعطاف‌پذیر باشد به فرصتی منجر می‌شود تا اهداف عمومی به اهداف خصوصی تبدیل شود، همان‌طور که پرونده‌های اخیر در دیوان عالی آمریکا نشان داد. این قضیه برای فقرای جهانی حتی مهمتر است که اغلب در جایی زندگی می‌کنند که اعتماد به دولت‌ها برای اینکه براساس روح قانون عمل کنند محدود است.



حقوق مالکیت و توانمندسازی حقوقی

حقوق مالکیت از طریق قانون تعریف می‌شود و بنابراین توانمندسازی حقوقی فقرا به‌عنوان شهروندان، تنها از طریق حمایت از این حقوق تحقق می‌یابد؛ اما وضعیت حقوقی،^۱ آثار به‌شدت متفاوتی بر شهروندی می‌گذارد: به این شکل که ابزاری برای ایجاد فرصت‌های اعمال حقوق باشد، حقوق استحقاقی برای گروه‌های خاصی از مردم ایجاد کند، یا منازعه بر سر این حقوق به دیگران را سرکوب و نفی کند. تفکیک هارت^۲ بین برداشت‌های درونی و بیرونی به قانون که در جدول ۱ نشان داده شده است آموزنده است.^۳

با توجه به اینکه بازیگران درونی در یک سلسله‌مراتب جای دارند، دامنه‌ای که وضعیت حقوقی وفاداری به نظم اجتماعی ایجاد می‌کند به حلقه‌های بازخورد بستگی دارد. «حلقه‌های» بین بازیگران و در میان آنها بر درجه کارایی و اثربخشی مدیران در اعطای حقوق یا اجرای تعهدات به شکلی که پاسخگویی به بار آورد تأثیر می‌گذارد. دیدگاه «مشارکتی خدمات» برای مشروعیت نظام بسیار اساسی است، چون به محض اینکه وضعیت حقوقی خاص یا مجموعه حقوقی از قبیل حقوق مالکیت اعطا شود، مشروعیت نتیجه این است که مردم نظم اجتماعی موجود را تشخیص داده و به آن گردن نهند. بازیگران بیرونی در موقعیتی هستند که با زیر سؤال بردن توازن بین همبستگی و نابرابری، مرزهای نظم اجتماعی موجود را برهم زنند. آنها با به چالش کشیدن انصاف یا کارآمدی وضعیت حقوقی موجود و با ایجاد جایگاه حقوقی جدید برای گروه‌های معین، تغییر ترتیبات شهروندی موجود را تسریع می‌کنند. ایجاد و گسترش حقوق شهروندی، فرآیند ستیزه‌جویانه‌ای است که به تفسیرهای جدید از قوانین قدیم و انتشار قوانین جدید منجر می‌شود، یا سازوکارهای جدید خلق می‌کند تا به مسائلی بپردازد که در چارچوب موجود جای نمی‌گیرد. بنابراین گروه‌هایی که وضع موجود را زیر سؤال می‌برند ثابت می‌کنند که قانون انعطاف‌پذیر است، دقیقاً همان‌طور که بومیان استرالیا یا زلاندنو جنگیدند و رسمیت یافتن حقوق عرفی زمین را به‌دست آوردند.

اما گنجاندن بندهای حقوق مالکیت در قانون، همیشه تضمین‌کننده برابری در عمل نیست. درحالی که دولت‌ها توانایی متوازن ساختن نابرابری و همبستگی را دارند، تبعیض و طبقه‌بندی‌های اجتماعی در بیشتر جوامع سر جای خود باقی است. نابرابری از تمایزات فرهنگی ریشه‌دار از قبیل طبقه، جنسیت و نژاد ریشه می‌گیرد و آنگاه چالش عبارت است از ایجاد شرایطی برای حقوق مالکیت نه فقط در سطح حقوقی، بلکه از طریق سازوکارهایی که مدل‌های ذهنی و اعمال اجتماعی را در همه سطوح

1. Legal Status

2. H.L.A. Hart

3. Hart, 1961.

جامعه به شکل بنیادی تغییر دهد. حتی در اتحادیه اروپا، جایی که برابری مرد و زن از اصول بنیادی سیاستگذاری است، براساس گزارش اخیر کمیسیون اروپا درباره شمولیت اجتماعی،^۱ هم‌ترازی جنسیتی^۲ در سیاست اجتماعی هنوز [به‌عنوان] یک چالش جدی باقی مانده است.^۳

جدول ۱. نداشت پویایی‌های وضعیت حقوقی

بیرونی	درونی
عموم مردم، جنبش‌های اجتماعی	محیط صلاحیت‌دار برای قانونگذاری (مجلس، کنگره، کابینه، هیئت‌مدیره شرکت‌ها)
جامعه حقوقی رویه‌ها	نویسندگان/ نویسندگان پیش‌نویس‌ها (قانون اساسی، قوانین اولیه، ثانویه، قوانین فرعی، کتابچه راهنما)
کنترل قضایی، جامعه مدنی و رسانه‌ها	مدیران، سازمان‌دهندگان
محرومان/ افراد فاقد شرایط	استفاده‌کنندگان/ شهروندان

درجه باز یا بسته بودن یک نظم، تعمیم دادن وضعیت حقوقی به گروه‌های جدید یا تغییر دادن جایگاه گروه‌های موجود، آزمونی مهم از ظرفیت کنار آمدن با تغییر است. حتی وقتی ایجاد جایگاه در نظریه باز است، نیاز به سازوکارهایی است تا اعتماد به نظم اجتماعی ایجاد شود. اگر حقوق مالکیت به نحو قانونی به یک گروه که پیش‌تر فاقد رأی بودند بسط یابد، آن گروه باید باور کند که اموالش از طریق سوءاستفاده از حق تملک عامه مصادره نخواهد شد.

بنابراین، اصلاحات حقوقی مبتنی بر زمینه، برای حکمرانی در کشورهای درحال توسعه حیاتی است. هیچ رویکرد فراگیری وجود ندارد. گسترش حقوق مالکیت به شیوه‌ای منسجم مستلزم درک روندها و انطباق دادن بندهای قانونی با زمینه مورد بحث است. باید حدی از انسجام در قوانین، براساس قواعد بنیادی باشد وگرنه به قوانین احترام گذاشته نخواهد شد. اگر حقوق مالکیت قانونی متناظر با روال‌ها و رسوم مالکیت عملی نباشد، همسو نبودن قانونی متعاقب آن، نظام را به جای تقویت تضعیف خواهد کرد. بی‌نظمی و کژکارکردی، ذینفع‌های خاص خود را دارد و اگر منابع به‌صورت حاصل‌جمع صفر دیده شود، نگاهی که گروه‌های تثبیت شده به تغییر دارند، کاملاً تهدیدکننده است.

نظام‌های مالکیت شامل بسته‌ای از حقوق و تعهدات است. در کشورهای سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (OECD)، کل مجموعه نوآوری‌های حقوقی چنان تکامل می‌یابد تا ترتیبات همکاری را ممکن سازد، به‌طوری که این ترتیبات پویایی را تقویت کرده و از اقتصادهای مبتنی بر مالکیت شفاف و کارآ حمایت کند.

1. Social Inclusion

2. Gender Mainstreaming

3. European Commission, 2007, p. 4.



همین نوع تفکر در کشورهای درحال توسعه به کار نرفته است تا دقیقاً بررسی شود چگونه ترتیبات مالکیت را می توان تعدیل کرد و چگونه می توان تعاملات را به شیوه هایی مدون کرد که به فقرا اجازه دهد دارایی های خود را به عنوان سرمایه به کار گیرند و تبدیل به ذینفع های مشروع در نظام های مالکیت جهانی شوند. حلبی آبادهای شهری بیانگر زمینی است که می توانست دارایی با ارزش بشود، البته به شرطی که به شیوه ای متفاوت و به عنوان بخشی از راهبردهای منسجم برنامه ریزی شهری مفهوم سازی می شود. دارایی های نهفته باید به کار گرفته شوند و ذینفع های آنها - فقرا - وارد شراکت های جدید پویا شوند تا قانون و عمل را به شیوه هایی همسو کند که اجازه گسترش نظام مند حقوق مالکیت را می دهد.

عناصر اصلی راهبرد اصلاحات

این فرآیند، کالای عمومی ملی و جهانی ایجاد می کند و دولت هایی از کشورهای درحال توسعه را به وجود می آورد که باید قراردادی دوجانبه - با شهروندان خود و جامعه بین المللی - امضا کنند. برای اینکه زمین بازی برای فقرا هموار و مسطح شود و کارکرد آن به شیوه ای باشد که در خدمت منافع محرومان از حقوق قرار گیرد، بازیگران بین المللی باید شراکت های بلندمدت با دولت های ملی در حقوق مالکیت را به عنوان بخشی از دستور کار حکمرانی اقتصادی گسترده تر بسط دهند. راهبرد اصلاحات برای نظام های مالکیت واقعاً کارآ که فقرا را توانمند می سازد، باید براساس امنیت تصرف زمین، خلق فرصت برای سرمایه گذاری و مدیریت قابل قبول ریسک باشد. عناصر چنین راهبردی باید:

۱. **مشروعیت را از طریق مشارکت و مشورت کافی ترویج کنند:** به طور کلی اصلاحات آینده نیازمند یک دولت مشروع خواهد بود. برای اجرا در همه سطوح، اصلاحات باید براساس مشاوره با کسانی باشد که هدف، تأثیرگذاری بر آنهاست. به این ترتیب بر مسائل مرتبط تمرکز خواهد شد، سبب پذیرش جامعه محلی شده و هزینه اصلاحات را کاهش خواهد داد. برای مثال در پرو بین سال های ۱۹۹۶ و ۲۰۰۰، تعداد ۳۵۰۰ نشست درباره فرآیندهای سنددهی زمین در سکونتگاه های گوناگون سراسر کشور برگزار شد، که رضایت جامعه از تلاش های اصلاح مالکیت را بهبود داد.^۱ به ویژه باید در این فرآیند، به گروه های تشریح شده در بالا - زنان، گروه های بومی و آلودکنین های شهری - و سایر گروه های طرد شده، توجه ای ویژه شود. یک نقطه شروع پرفایده، پشتیبانی از طرح هایی مثل تشکیل ائتلاف ها بین فقرای شهری و روستایی بر محور دغدغه های مشترک شامل آثار خروج روستاییان بر اقتصادهای روستایی و فقر شهری است.^۲

۲. **پشتیبانی از دخالت های موازی:** اجرای قوانینی که یک نظام کارآمد را برای دسترسی به

1. Mosqueira, 2007, p. 7.

2. IFAD, 2001, p. 88.

اموال و ثبت آنها تقویت می‌کند، به‌صورت خودکار سازوکارهای لازم برای پشتیبانی از این نظام ایجاد نمی‌کند. دولت‌ها با توجه به چهار جزء اصلی نظام مالکیت، باید با دقت دخالت‌ها را برنامه‌ریزی و مرحله‌بندی کنند، به‌طوری که مداخله دولت، ابزارهای مالی و حقوقی را خلق کند که حقوق مالکیت اثربخش را تقویت کرده و دسترسی به توانایی مدیریتی، فناوری، اعتبار و بازارها برای مالکان دارایی جدید را تسهیل کند تا مالکان توانایی رقابت بیشتری پیدا کنند. ارزیابی بازارهای مالی کارآ، به توانایی در استفاده از زمین و سایر دارایی‌ها به‌عنوان وثیقه بستگی دارد. در کشورهای توسعه‌یافته، بیش از دوسوم وام‌دهی به بنگاه‌های کوچک، در برابر زمین و مستغلات وثیقه گذاشته شده است. تجربه در آفریقای جنوبی و برزیل نشان می‌دهد که مسیرهای نامتعارف (مثلاً شراکت‌ها و سرمایه‌گذاری مشترک با مالکان قدیمی زمین) نخستین گام مفید است. دولت‌ها همچنین باید روش‌هایی را برای افزایش منابع مالی اصلاحات ارضی و خدمات پس از تملک زمین، شامل بانک‌های زمین، طرح‌های وثیقه زمین بابت بدهی و زمین بابت مالیات را توسعه دهند.^۱

۳. تسهیل حضور بخش خصوصی: لازم است دولت پارامترهایی را تعیین کند که سرمایه‌گذاری بخش خصوصی درون آن بتواند انجام شود و هر عامل ضدانگیزی به این فرآیند را از بین ببرد. حق‌الزحمه بابت معامله املاک که در برخی کشورهای درحال توسعه به ارقام بالایی مثلاً ۳۰ درصد می‌رسد به‌صورت یک شکل غیرضروری مالیات‌ستانی عمل می‌کند که مانع مبادله رایگان زمین از طریق سازوکار بازار شده و فقرا را حذف می‌کند. مالیات رسمی زمین باید به میزان قابل استطاعت برای فقرا تعیین شود و یارانه‌ها و معافیت‌های مالیاتی که امتیازات اختلال‌آور به کشاورزان بزرگ می‌دهد باید حذف شود. برای مثال در مکزیک گروه‌های معین «ترجیح می‌دهند زمین‌های مسکونی نظم و ترتیبی پیدا نکند تا مجبور به پرداخت مالیات بر زمین نباشند که این مسئله غیررسمی بودن در بازارهای زمین را ترویج می‌کند».^۲ نظرسنجی‌های فضای سرمایه‌گذاری نشان می‌دهد که دسترسی به زمین، مانع اصلی انجام و گسترش کسب‌وکار در ۵۷ درصد بنگاه‌های مصاحبه شده در اتیوپی، ۳۵ درصد در بنگلادش و ۲۵ درصد در تانزانیا و کنیا است.

۴. ترویج حقوق مالکیت از طریق مالکیت فردی و شرکتی: قانون مالکیت باید گزینه‌های ساده و روشن از شخصیت حقوقی و مالکیت شرکتی برای بنگاه‌های کوچک و انجمن‌های صنفی فقرا ارائه دهد. شخصیت حقوقی باید چنان طراحی شود که دامنه گسترده امکانات مالکیت را بر روی افراد، اعضای تعاونی‌ها و خود تعاونی‌ها بگشاید. نظام‌های حقوق مالکیت طرفدار فقرا، توانایی مردم در روی هم گذاشتن و به‌کار گرفتن منابع اندک را تسهیل کرده و مسئولیت‌ها را در مورد شکست

1. Ibid.

2. UN-HABITAT, 2005a, p. 107.



کسب‌وکار یا خروج شرکا محدود می‌کند. یکی از کلیدهای موفقیت اقتصادی بنگاه‌های کوچک در جهان در حال توسعه، مسئولیت محدود مالکان بنگاه‌هاست؛ مسئولیت محدود، ورشکستگی کنترل شده را بدون اینکه عواقب اقتصادی فاجعه‌بار بر افراد آسیب‌پذیر درگیر شده وارد شود را امکان‌پذیر می‌سازد. این ابزار قانونی مسئولیت محدود شرکتی باید چنان گسترش یابد که کارآفرینان خرد و تولیدکنندگان روستایی فقیر را دربر بگیرد. این ابزار، یکی از مزیت‌های اصلی رسمیت مالکیت شرکتی را تشکیل می‌دهد و از نقاط ضعف اجتناب‌ناپذیر می‌کاهد.

۵. ایجاد سامانه‌هایی برای به وثیقه گذاشتن اموال منقول و نامشهود: اگرچه بسیاری از شهروندان جهان در حال توسعه، فاقد حقوق مطمئن در استفاده و انتقال دارایی‌های حقیقی هستند، بیشتر آنها مالک مقداری از اموال منقول یا نامشهود هستند.^۱ هر اندازه که این نوع دارایی‌ها امنیت بیشتری داشته باشند و بتوان از آنها برای دسترسی به اعتبار و ایجاد و گسترش کسب‌وکارها استفاده کرد، فقرا فرصت‌های بیشتری خواهند داشت. تجربه کشورهای در حال توسعه گوناگون (در بین آنها گرجستان، ماداگاسکار، کلمبیا، آلبانی، بوسنی) روشن می‌سازد که با اصلاحات حقوقی مهم، فقرا امکان می‌یابند تا اموال منقول و نامشهود را به کار گیرند.

۶. مدیریت مشترک منابع طبیعی: بیشتر فقرای روستایی تا حد زیادی به منابع غیرقابل کشت مثل جنگل، مرتع، باتلاق و آبگیرهای ماهی‌گیری وابسته هستند. این منابع نیازمند مدیریت دقیق است تا از فعالیت‌های رانت‌جویی و فساد که منجر به تخریب محیط زیست و ناکارایی اقتصادی می‌شود، جلوگیری شود. دولت باید با امکان دادن به مالکیت اجتماعی و مدیریت کمون‌های خصوصی، پایه دارایی فقرا را وسیع‌تر کند، اما باید نقش مدیر را در حل و فصل درگیری بین جوامع و بین افراد را نیز ایفا کند. در مورد منابع انرژی فسیلی که نیاز به استخراج، تصفیه و توزیع سرمایه‌بر دارد، دولت باید هنگام حضور بخش خصوصی، رویه‌های حراج شفاف و منصفانه را به کار ببرد، که مشروط به توسعه یافتن جامعه محلی است. این رویه‌های کاری را می‌توان بر مبنای منشورهای چندجانبه تنظیم کرده و به اجرا گذاشت.^۲ در مورد مالکیت مشترک دولتی بر ذخایر انرژی فسیلی، جامعه محلی را باید در زنجیره ارزش‌افزوده از طریق سهام قابل خرید و فروش در صندوق‌های سرمایه‌گذاری عمومی گنجانید. توزیع سهام بین فقرا یا سایر شکل‌های مشارکت مالکیت در شرکت‌های دولتی‌ای که از منابع طبیعی بهره‌برداری می‌کنند، سرمایه مورد نیاز برای آنها را فراهم خواهد ساخت که می‌تواند گسترش کسب‌وکارهای کوچک را سرعت بخشد. گزینه دیگر، توزیع سندها به صندوق‌های ویژه‌ای است که

1. CLEP Informal Businesses India, p. 10.

2. See Collier, 2007, pp. 140-146.

دولت‌ها ایجاد کردند تا سودهای به‌دست آمده از کالاها را سرمایه‌گذاری کنند.^۱

۷. بهره‌برداری از فناوری نوین: سامانه‌های دستی ثبت زمین به‌شدت کاربر هستند و به خطا و دوباره‌کاری منجر می‌شوند. به‌علاوه، هزینه‌های نقشه‌برداری دستی زمین و فرآیندهای ثبت اغلب کمرشکن هستند. پیشرفت‌های اخیر فناوری شامل دسترسی همگانی به تصاویر ماهواره‌ای و ابزارهای دستی GPS، ترتیبات نهادی فراهم می‌سازد که بازیگران محلی را مسئول قضاوت نظام‌مند می‌کند و هزینه و تلاش برای صدور اسناد ثبت زمین را به‌شدت کاهش می‌دهد. به‌علاوه، فناوری مدرن می‌تواند به بهبود شفافیت کمک کند و در عین حال مدیریت زمین را قابل دسترس‌تر می‌سازد.^۲ ایرادهایی بر این فرآیند وارد است که در گزارش شناسایی شده‌اند.

براساس این اصول، دولت‌های کشورهای درحال توسعه با پشتیبانی جامعه بین‌المللی، باید سلسله سیاست‌های اصلاحات ارضی نوآورانه طرفدار فقرا را تعبیه کنند که مشخصاً اطمینان دهد بیشتر منافع نظام‌های مالکیت به کسانی تعلق می‌گیرد که در پایین نردبان اقتصادی هستند. ارزیابی دقیق چنین تلاش‌هایی که در بخش‌های مختلف دنیا صورت می‌گیرد، شامل تجزیه و تحلیل شرایطی که باعث چنین تلاش‌هایی می‌شود و امکانات گسترش یافتن آنها آموزنده خواهد بود. برای مثال می‌توان سازوکارهای اصلاح گذار را از تجربه فیلیپین بسط داد که دولت ملی ابزارهای واسطه‌ای اجاره دادن زمین، از قبیل اعلانیه‌های زمین را به‌کار می‌گیرد تا به فقرا اطمینان خاطر دهد آنها را از زمینی که ساکن هستند بیرون نخوانند انداخت و خدمات اجتماعی بهبود خواهد یافت درحالی که مالکیت زمین شکل رسمی خواهد یافت،^۳ یا ملاحظه می‌کنیم چگونه تجربه آفریقای جنوبی با حساب‌های بانکی مزانسی^۴ را که امکان استفاده از بانکداری کم‌هزینه را برای فقرایی که در بخش غیررسمی کار می‌کنند فراهم ساخت، می‌توان در جاهای دیگر تکرار کرد.^۵ حالت‌هایی برای توانمندسازی فقرا از طریق حقوق مالکیت وجود دارد، اما اکنون باید سطح آنها را بالا برده و شتاب ببخشیم.

نتیجه‌گیری

توانمندسازی حقوقی فقرا از طریق حقوق مالکیت، نیازمند تلاش‌های پیگیر و پیوسته است. به نظام‌های مالکیتی که بخش‌های بزرگی از جمعیت جهان را از حقوق مالکیت محروم می‌سازد باید پایان داد و از طریق ارتقای دسترسی و امنیت، منطقه تصرف مشروع زمین را گسترش دهیم.

1. See Garcia-Bolivar, 2007.

2. See Prahalda, 2005, p. 87-88.

3. See Mendoza, 2006, p. 17.

4. Mzansi

۵. مؤسسه امور بین‌الملل آفریقای جنوبی، ۲۰۰۵.



دولت‌های کشورهای درحال توسعه باید با شهروندان خود و با جامعه بین‌المللی که از این اصلاحات پشتیبانی می‌کنند، همکاری کنند. مؤسسات کمک‌کننده درک می‌کنند که حقوق مالکیت باید باور بنیادی در هرگونه کوشش برای کاهش فقر باشد و منابع مالی برای این اساس تخصیص یابد. امروزه چالش اصلی در چگونگی تحکیم بخشی تفکر و استخراج رویه‌های خوبی است که از مداخلات اثربخش تا به امروز به دست آمده است؛ رویه‌هایی که نتایج را به نفع فقرا بهتر می‌سازد، نهادهای اثربخش مدیریت زمین را توسعه می‌دهد، قواعد روشنی برای مدیریت زمین‌های عمومی برقرار می‌سازد و چارچوب نهادی و سازوکارهای انتقال و دسترسی به زمین را تقویت می‌کند. حقوق مالکیت نقشی بسیار اساسی در منزلت و رفاه انسانی دارد. تنها با توانمندسازی از طریق حقوق مالکیت است که می‌توان واقعاً فقر و نابرابری جهانی را کاهش داد.

مقدمه

در زمانی که این سطرها نوشته می‌شوند، نزدیک به ۳۰ هزار نفر از تقریباً ۱۷۰ میلیون مردم بی‌زمین کشور هند درحال راهپیمایی صلح‌آمیز در شاهراه‌ها به سمت دهلی هستند. آنها می‌خواهند که از زمین‌شان بیرون رانده نشوند به صرف اینکه آن زمین جزء اموال دولتی اعلام شده است؛ آنها خواهان اسناد مالکیت یا ثبت رسمی اسنادی هستند که در اختیار دارند؛ آنها تقاضا کرده‌اند که زمین‌های دولتی بلااستفاده به آنها اختصاص یابد و خواهان حمایت دولتی در برابر جنبش‌های چریکی خشونت‌زا هستند. پاسخ به این خواسته‌ها و راهحل بسیاری از دیگر مسائل مرتبط با مالکیت که در این گزارش شناسایی می‌شود، نیازمند اصلاحات قوی، مداوم و مبتنی بر زمینه است. چنین اصلاحاتی باید بر اراده سیاسی و قدرت تجمع فقرا، که نمونه آن را راهپیمایان در هند نشان دادند، بنا شود.

توانمندسازی حقوقی فقرا، چارچوبی برای اقدام است که چنین تقاضاهایی را جدی می‌گیرد. بر ارتقای چارچوب‌های اداری و حقوقی داخلی کشور سفارش می‌کند که فرصت‌هایی در اختیار فقرا می‌گذارد تا از استعداد خویش بهره گیرند و تلاش‌های اقتصادی تأثیرگذار خود را به پایه دارایی بیشتر و مطمئن‌تر تبدیل سازند. این دستور کار دلالت بر اصلاح کلی قانون دارد تا از ابزار سلطه به نظام حمایت‌ها و فرصت‌های کارآمد برای فقرا تبدیل شود.^۱

در طرف نهاده، تأکید توانمندسازی حقوقی بر شکل‌های مشارکتی و پاسخگویانه قانونگذاری و مدیریت دولتی جای گرفته است که به فقرا حق اظهارنظر و مالکیت بیشتر در قالب‌بندی محیط حقوقی و اجتماعی آنها می‌دهد. در رابطه با ابزارها، توانمندی حقوقی بر اهمیت حیاتی موارد زیر

۱. USAID این را «ابعاد ماهیتی توانمندی حقوقی» نامیده است، ۲۰۰۷.

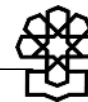
تأکید دارد: اعطای هویت قانونی و دسترسی همه انسان‌ها، شرکت‌های کوچک تجاری، انجمن‌های جامعه مدنی به عدالت، تضمین حقوق مالکیت فقرا به‌عنوان دارندگان دارایی از طریق نظام‌های حقوق مالکیت جامع و مبتنی بر زمینه؛ حمایت از کارگران فقیر و ایجاد محیط کسب‌وکار توانمندساز برای کارآفرینان کوچک و خویش‌فرمایان. در طرف محصول، دستور کار توانمندسازی حقوقی نتیجه‌مدار، بر حمایت مؤثر از معیشت فقرا و با نگاهی عمیق‌تر، بر ایجاد فرصت‌های جدید قابل سنجش برای متنوع ساختن معیشت و در نتیجه بهبود زندگی تأکید دارد. رهایی از دام فقر و ایجاد زندگی شایسته‌تر به‌عنوان اهداف اصلی دیده می‌شود.

حقوق مالکیت به معنای بسته‌ای از آزادی‌ها و حقوق ادعایی است که به تخصیص منابع به شخص حقیقی یا حقوقی، شرکت، تعاونی، انجمن و غیر آن گره خورده است. مفهوم حقوق مالکیت به‌عنوان بخشی از توانمندسازی حقوقی فقرا دلالت بر دو دستور کار دارد: حمایت‌هایی که به نحو قانونی از دارایی‌های فقرا صورت گرفته است و دسترسی هرچه بیشتر فقرا به اموال و دارایی‌ها.

افراد و جوامع از طریق مالکیت پایدار و یا امنیت متصرفات،^۱ خودگردان‌تر می‌شوند. افراد و گروه‌های حتی با اندک دارایی، به‌عنوان دارندگان حقوق مالکیت، به‌صورت اعضای مستقل جوامع و ملت‌های خود فعال‌تر می‌شوند. حقوق مالکیت خصوصی به مردم اجازه می‌دهد تا دارایی‌های خود را در سازه‌های شفاف مالکیت مشترک^۲ با گزینه‌های خروج منصفانه تجمیع کنند. این امر برای فقرایی اهمیت دارد که دارایی‌های بسیار اندکی داشته، اما می‌توانند با تجمیع دارایی‌ها در اموال اشتراکی یا اجتماعی که به نحو قانونی رسمیت یافته، به قدرت و زور اقتصادی و اجتماعی دست یابند. نظام‌های حقوق مالکیت معتبر و منصفانه به حل مطالبات متعدد بر دارایی‌ها کمک کرده و شناسایی مسئولیت‌ها و بدهی‌ها را تسهیل می‌کند. ثبات اجتماعی و اعتمادی که از نظام‌های حقوق مالکیت مستحکم سرچشمه می‌گیرد، محیط‌های مناسب کسب‌وکار و سرمایه‌گذاری ایجاد می‌کند. حقوق مطمئن برای استفاده و مبادله مالکیت، انگیزه‌های قوی برای حفظ و صیانت از منابع فراهم می‌کند. افراد و گروه‌ها با چنین حقوقی، به سرمایه‌گذاری در منابع در اختیار خود تمایل دارند. به‌طور کلی، با وجود حقوق مالکیت است که مردم امکان ترسیم افق برنامه‌ریزی آینده برای خود و جوامعشان پیدا می‌کنند.

۱. اصطلاح‌شناسی هرگز یکسان نیست. راهنمای تعریفی که فراتر از آفریقا باشد در (Land Tenure Lexicon 2000) آمده است.

2. Co-Ownership



ساختار و هدف این فصل

به هیچ‌کدام از منافع پیش‌گفته نمی‌توان به آسانی و با مدل‌های «یک اندازه مناسب برای همه»^۱ دست یافت. این فصل، ویژگی‌های اصلی اصلاحات را با تأکید ویژه بر فقرا، اما نه اختصاصاً به آنها، برمی‌شمارد. بخش دوم آسیب‌پذیرترین قشرهای جامعه و رابطه فقر و طرد شدن آنها را با مشکل حمایت از حقوق مالکیت شناسایی می‌کند. بخش سوم به اختصار موانع و تسهیل‌کنندگان تغییر را ارزیابی کرده و توجه را به سمت فعالان اجتماعی و نیز شرایط ساختاری طرفدار وضع موجود یا تغییر آن جلب می‌کند، درحالی که بخش چهارم حاوی گردآوری مختصر درس‌ها و پیامدهای تجربه شده اصلاحات گذشته است و زمینه را برای بحث اصلی در بخش پنجم آماده می‌کند که پیشنهادهایی در قالب چهار عنصر سازنده نظام مالکیت است. هدف از این پیشنهادها، اصلاح نظام مالکیت - که به صورت ترتیبی از قواعد تعریف‌کننده یا توانمندساز بسته‌ها و حاملان حقوق مالکیت دیده می‌شود - به چنان شیوه‌ای است که فقرا، به‌ویژه زنان و جوامع بومی، را قادر به دسترسی و حفظ اموال می‌کند. این پیشنهادها همچنین باید به اصلاح نظام مالکیت کمک کند به‌طوری که به‌عنوان شکلی از حکمرانی، یک بازار فعال دارایی‌ها (که فقرا را در زنجیره‌های ارزش‌افزوده می‌گنجاند) و به‌عنوان یک نظام سیاست اجتماعی با تمهیدات هدفمند ظرفیت‌سازی و دسترسی به اموال و مسکن عمل کند.

از اصلاحات موازی، که با پایش پیوسته در هر چهار بُعد تقویت می‌شود، جهت رسیدن به پیشرفت واقعی حمایت می‌شود. در یک پاراگراف ویژه از بخش پنجم، به ویژگی‌های رسمی مشترک طرح سیاستی و اولویت‌بندی پرداخته شده است. تأسیس نظام‌های مالکیت کاملاً کارآ با آثار مثبت بر فقرا، بیش از هر چیز، یک مسئله اصلاحات ملی و محلی است که تجدید مذاکره روابط نهادی، قانونی و اجتماعی در سطح ملی و محلی را می‌طلبد؛ اما بخش دیگری از این گزارش به اقدامات مهم ثبات‌بخش و کمکی توسط کشورهای کمک‌کننده و ترتیبات چندجانبه نیز اشاره دارد.

این فصل به کلی‌ترین ویژگی‌های اصلاحات مالکیت طرفدار فقرا اشاره داشته و بنابراین نباید به‌عنوان یک گزارش اجرایی ملی یا محلی خوانده شود؛ اما مطالب آن براساس درس‌ها و رویه‌هایی است که منافع آنها در بسیاری زمینه‌های متفاوت اثبات شده و در بی‌شمار مشورت‌های ملی و با توده مردم برجسته شده است. بنابراین توصیه‌های ما، شایسته ملاحظه جدی و همسازی بیشتر با بستر واقعیت محلی از طریق اصلاح حقوق مالکیت در جهان در حال توسعه است.

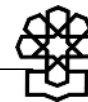
اعضای کارگروه ما، تلاش دولت‌ها، سازمان‌های بین‌المللی و سازمان‌های مردم‌نهاد را در

حوزه حقوق مالکیت ارج می‌نهند و از آنجا که بیشتر اعضا خودشان بخشی از تلاش‌های گذشته و حال در این حوزه بودند، ما این فصل را به قصد اختراع «چرخ» نوشتیم. قصد ما بالا بردن آگاهی سیاسی و اطلاع‌رسانی درباره مجموعه گزینه‌های سیاستی گلچین شده برای تصمیم‌گیران به امید بهبود حقوق مالکیت عادلانه‌تر جهت حمایت از فقرا و کل جامعه است. برخورد کلی با چنین موضوع حساس و وابسته به زمینه، دلالت بر بده - بستان‌گریزناپذیر بین‌سازگی و جامعیت دارد.

در آغاز باید توجه داشت که رئیس، دبیر و نویسندگان این فصل، همگی به محتوای آن کمک کرده‌اند؛ اما از آنجا که پیش‌نویس و جمع‌بندی آن را دبیر انجام داد، مطالب آن شاید همیشه بیانگر همه نظرات و اولویت‌ها نباشد. بنابراین مواضع اتخاذی را نباید مستقیماً به همه نویسندگان نسبت داد. برخی مواضع درواقع همچنان بحث‌برانگیز است. دو نکته کلی وجود دارد که نویسندگان نظرات متناقضی را به دبیر ارائه کردند: اولی مربوط به نقش دولت و دومی مربوط به نقش بازار است. درحالی که عده‌ای، دولت را بخش جدایی‌ناپذیر از راه‌حل به مسئله حقوق مالکیت متزلزل برای فقرا می‌بینند، برخی تأکید دارند دولت بخشی از مشکل بوده یا حتی علت ریشه‌ای مشکل است. درحالی که برخی، بازار را فرصت برای فقرا می‌بینند تا به نحو مستقل از فقر بیرون آیند، دیگران بر این واقعیت تأکید دارند که نیروهای بازار، فقرا را به حاشیه برده و آنها را به بدبختی سوق می‌دهند.

نگاه دقیق‌تر آشکار می‌سازد که این دیدگاه‌های آسیب‌شناسانه، اغلب وابسته به زمینه بحث هستند. برای اینکه حقوق مالکیت به نفع فقرا تحقق یابد، نیاز به توجه دقیق به هر دو نهاد دولت و بازار است؛ دولت به‌عنوان توانمندساز، آخرین راه چاره در مقرراتگذاری و اجرای قواعد و بازار است که تولیدکننده اصلی منابع است. دولت و بازار هر دو به راستی فقرا را نادیده گرفته یا به آنها آسیب رسانده‌اند؛ اما در جنگ علیه فقر، هیچ بدیلی برای رابطه پویای دولت اصلاح شده و مشروع‌تر و بازار کارآ که فقرا را در زنجیره‌های ارزش بگنجانند وجود ندارد. بنابراین فصل حاضر بر به‌هم‌وابستگی پویای دولت و بازار و اهمیت برابر اصلاح آنها در تلاش به توانمندسازی فقرا از طریق حقوق مالکیت تأکید دارد. یک اجماع بین اعضای کارگروهی که این فصل را آماده کردند وجود دارد که دولت نباید مالک پیش‌فرض شده دارایی زمین و منابع طبیعی باشد، اما نمی‌توان از دولت به‌عنوان مقرراتگذار، توانمندساز و حراجگذار روابط مالکیت عادلانه چشم‌پوشی کرد. بنابراین افزایش مشروعیت دولت به محور دستور کار ملی و چندجانبه حمایت از حقوق مالکیت تعلق دارد.

تحقق حقوق مالکیت درباره ایجاد حلقه بازخورد مثبت بین کارکردی بودن حکمرانی مالکیت توسط دولت، از یک‌سو، و معنایی است که این کارکردی بودن نظام‌مند برای مردم در زندگی و رسوم روزمره‌شان، ازسوی دیگر، دارد. مهمتر اینکه هیچ‌کدام از این دو عنصر را نباید چسبده و



تغییرناپذیر تلقی کرد.^۱ فرهنگ و رسوم در معرض تغییر دائمی به دلیل شهرنشینی، رشد جمعیت، مهاجرت، تفکیک اجتماعی، توسعه فناوری و... است و قواعد نهادی و رویه‌های رسمی دولت نیز به همین ترتیب تغییر می‌کند. اگر حقوق مالکیت، منافع چشمگیری برای فقرای جهان به بار آورد، نظام‌های مالکیت رسمی شده کشورهای فقیر و رویه‌های اجتماعی باید با همدیگر و در واکنش به همدیگر متحول شوند.

۱. حقوق مالکیت متزلزل: ماهیت و مقیاس مسئله

نبود حقوق مالکیت، تخصیص ناعادلانه یا عدم تضمین آن، به فقرا زیان رسانده و مانع توسعه پایدار یک جامعه می‌شود.^۲ حقوق مالکیت متزلزل، به محروم بودن میلیاردها نفر جمعیت فقیر ربط پیدا می‌کند. در بیشتر موارد، نظام حقوق مالکیت نامناسب، علت آنی محروم بودن مداوم اجتماعی، اقتصادی و سیاسی است. این بخش، حیاتی‌ترین حوزه‌ها و نیز آسیب‌پذیرترین گروه‌های مردم را که تحت تأثیر پیامدهای وحشتناک فقدان حمایت از حقوق مالکیت یا معیوب بودن آن هستند، برجسته خواهد ساخت.

کادر ۱. فقرای جهان: یادداشت جمعیت‌نگاری

با «سطح زندگی زیر ۲ دلار در روز»، ۵۳ درصد از جمعیت جهان یا ۳/۴ میلیارد نفر را فقیر تعریف می‌کنند. فقرا عمدتاً در ۶ منطقه و به‌ویژه در سه منطقه زندگی می‌کنند: آسیای مرکزی و جنوبی (که هند پرجمعیت را شامل می‌شود) حتی چین پرجمعیت‌تر و جنوب صحرای آفریقا. آنها اکثریت جمعیت را در آسیای مرکزی و جنوبی (۷۵ درصد) و جنوب صحرای آفریقا (۷۵ درصد) و تقریباً نصف تمام چینی‌ها (۴۷ درصد) را تشکیل می‌دهند. فقرا روی هم‌رفته در این سه منطقه، ۷۰ درصد فقرای جهان را تشکیل می‌دهند.*

* Population Reference Bureau, 2005.

حلبی‌آبادهای روبه رشد و بی‌اعتباری حقوقی

دستکم یک‌سوم فقرای جهان در سکونتگاه‌های بی‌قاعده بدون حمایت حقوقی جامع از دارایی‌های‌شان زندگی می‌کنند. روندهای رشد جمعیت و سکونت شهری، انبوهی از مشکلات را پیش‌بینی می‌کند. برنامه سکونت بشر سازمان ملل ادعا می‌کند در ۲۵ سال آینده بیش از ۲ میلیارد نفر به جمعیت تقریباً ۱ میلیارد نفری که اکنون در حلبی‌آبادها زندگی می‌کنند افزوده می‌شود که در سال ۲۰۳۰ حدود ۲/۸ میلیارد نفر نیازمند مسکن و خدمات شهری هستند. اگر هیچ اقدامی صورت

1. See Cotula, 2007.

2. See World Development Report, 2002, p. 9.

نگیرد بیشتر این رشد در خارج از بخشی که به نحو قانونی حمایت شده اتفاق خواهد افتاد.^۱ پیامدهای طرد کردن فقرا در نتیجه شهرنشینی و نوسازی سریع، واقعاً در اطراف جهان جلوه‌گر شده است. در تحلیل نهایی و در بین تمام عوامل علی برای آوارگی، اول از همه، نبود امنیت متصرفات برای فقراست که هیچ حقوق مالکیت قابل تنفیذ یا دسترسی به عدالت ندارند.

پیامدهای هولناک و فرصت‌های توسعه از دست‌رفته

ساکنان سکونتگاه‌های غیررسمی، بدون حقوق مالکیت تنفیذپذیر، اغلب مشمول تخلیه اجباری و با زور هستند. آنها باید روی پای خودشان بایستند یا به صاحبان آلودک‌نشین‌های محلی رشوه دهند تا از حقوقشان بر اشغال زمین دفاع کرده، در مقابل دست‌درازی زیان‌بار حمایت و اختلافات را حل‌وفصل کنند. نبود حمایت از متصرفات و قدرت قانونی برای فعالیت اقتصادی، بهره‌وری را کاهش می‌دهد، به طرد اجتماعی منجر می‌شود که طی نسل‌ها بازتولید شده و در تفکیک فضایی فقرا در محیط مسکونی شهری مشهود است. تنزل محیط زیستی و رفتاری، در پیوند نزدیکی با چرخه‌های باطل دائمی است که با نظام‌های حقوق مالکیت متزلزل و کند شدن توسعه کل جامعه همراه می‌شود. ساکنانی که در سکونتگاه‌های خارج از قانون زندگی می‌کنند، هیچ شیوه مشروعی برای انتقال یک خانه به یک عضو خانواده یا وارث ندارند؛ یا اینکه آن را اجاره داده یا به دیگری بفروشند. بازارهای سیاه و غیرقانونی زمین پدیدار می‌شوند و رویه‌های سوءاستفاده رواج عمومی می‌یابد. به دلیل نبود ضمانت‌های حقوق مالکیت، بسیاری دارایی‌ها در ملتهای درحال توسعه قابل تعویض نیستند. فقرا و شرکای تجاری بالقوه آنها هیچ معیاری برای تأسیس یا تحقق پتانسیل دارایی‌های خویش ندارند. هیچ رابطه متقابل روشنی برای اینکه همدیگر را پاسخگو نگه دارند و هیچ مابه‌ازای کافی برای حمایت از معاملات یا تجمیع دارایی‌ها با دیگران وجود ندارد. تأثیری که خارج از قانون بودن بر اقتصاد ملی دارد، از کار انداختن چرخه عدم سرمایه‌گذاری در مسکن است؛ این امر بیانگر فرصت از دست‌رفته برای تحریک فعالیت اقتصادی مولد است.

فقر روستایی و حقوق مالکیت

به‌رغم شهرنشینی پیوسته، دوسوم فقرا [همچنان] در مناطق روستایی زندگی می‌کنند. ۹۵ درصد آنها در چین، آسیای مرکزی و جنوبی و جنوب صحرای آفریقا روزگار می‌گذرانند. این فقرای روستایی روی هم حدود نصف کل فقرای جهان را تشکیل می‌دهند.

1. UN-HABITAT, 2005b, Chapter 1.



مناسبات زمین روستایی و فقر مطلق

زمین ناکافی برای اداره زندگی و دسترسی نامطمئن یا حقوق ناامن بر زمین، عوامل کاملاً شناخته شده در تداوم فقر هستند.^۱ بی‌زمینی روستایی اغلب بهترین پیش‌بینی‌کننده فقر مطلق و گرسنگی است. حقوق ناکافی در رابطه با زمین اغلب منجر به فقر مستحکمی می‌شود و موانع چشمگیر برای توسعه روستایی و محو گرسنگی هستند.^۲ بنابراین حذف علل ناامنی متصرفات برای مبارزه با فقر ضروری است.

مناسبات زمین روستایی و درگیری مسلحانه

منازعه بر سر مالکیت و دسترسی به زمین روستایی تقریباً همیشه در مرکز منازعه مسلحانه غیرنظامیان است.^۳ جنگ بر سر دسترسی به زمین، با درجات گوناگون تسلط، یکی از محرک‌ها بوده است از قبیل جنگ بین حقوق زمین کشاورزان و مرتع‌داران (بورکینا فاسو)، شهروندان و غریبه‌ها (ساحل عاج) گروه‌های بومی و استعماری (نامیبیا، لیبیا) و گروه‌های قومی (روندا، بروندي، سودان و اوگاندا). اساساً مسئله درباره تضاد منافع - و حقوق قانونی - بین ثروتمندان و فقرای روستایی است. جای شگفتی نیست که توجه به حقوق قانونی اکثریت فقرا، اغلب یک سکوی اولیه اصلاحات پس از منازعات است که جدیدترین آن در سودان و لیبیا بود.^۴ علاوه بر این، باید به از دست دادن زمین و تصرف ناشی از درگیری نیز توجه کرد.^۵

منابع طبیعی

زمین تنها جنبه از بی‌نظمی مالکیت روستایی نیست. اکثریت فقرای روستایی وابسته به جنگل، مرتع و باتلاق‌ها هستند. جنگل‌ها به تنهایی حدود ۳/۸ میلیارد هکتار هستند که یک میلیارد نفر در آسیا و آفریقا، دو منطقه از فقیرترین مناطق در آنجا زندگی می‌کنند.^۶ موضوعاتی از این قبیل که چه کسی از لحاظ قانونی مالک این منابع و زمینی که روی آن کشت می‌کنند است و اجاره (امتیازات) و ارزش

1. Alden Wily, 2006c, p. 17.

2. FAO, 2007.

۳. این قضیه عمدتاً برای حدود سی جنگ چند دهه اخیر از کامبوج به شیلی، بوسنی به زیمبابوه، افغانستان به پرو صادق است. این قضیه به‌خصوص درباره منطقه جنوب صحرای آفریقا کاملاً صادق است که جنگ‌های داخلی طی دو دهه گذشته بی‌شمار بوده است، (Richards, 2005; Currey, 2004).

4. Sudan Comprehensive Peace Agreement, January 2005 and Interim National Constitution, Sudan, 2005, Alden Wily, 2007.

5. Hurwitz et al, 2005.

۶. ارزش زمین و محصولات جنگلی خیلی زیاد است که بخشی از آن فقط در حجم تجارت جهانی الوار به مبلغ ۳۵۴ میلیارد دلار در سال ۲۰۰۰، ارزش واردات ۵۰۶ تریلیون دلاری محصولات جنگلی غیرالوار در سال ۲۰۰۲ (از دانه‌های جنگلی برزیل گرفته تا سمغ عربی) و میلیون‌ها دلاری که در آن سال برای مبادله اعتبارات کربن از موجودی جنگل‌ها خرج شده بود و (FAO, 2005).

محصولات به چه کسی تعلق می‌گیرد، یک نگرانی فوری فقرای روستایی است.^۱ از آنجا که متصرفات و سهم منفعت کنار ساحل و منابع نهالستان‌ها، مرداب‌های پرماهی و منابع معدنی (به‌خصوص نزدیک سطح زمین) همگی میلیون‌ها دلار سالیانه عاید مالکان غیرمرسوم و مهم‌ترینشان، دولت، می‌کند موضوعاتی مالکیتی هستند که باید مد نظر قرار گیرد.

اهمیت حقوق آب و ارتباط آن با حقوق زمین احتمالاً افزایش می‌یابد. امروزه نزدیک به یک‌سوم جمعیت جهان از کمبود متوسط تا شدید آب رنج می‌برد. کمیسیون جهانی آب برآورد می‌کند که تقاضا برای آب در ۳۰ سال آینده حدود ۵۰ درصد افزایش خواهد یافت و حدود ۴ میلیارد نفر در شرایط وخامت‌بار کمبود آب در سال ۲۰۲۵ زندگی خواهند کرد.^۲ افزایش فشار بر منابع آب، نتیجه افزایش جمعیت و نیز رشد اقتصادی است. ارزش زمین و املاک، اغلب بستگی مستقیم به وجود حقوق کافی برآب دارند. در این وضعیت، نقش کلیدی را کسی ایفا می‌کند که تعیین کند چه کسانی بر آب حقوق مالکیت دارند. تصمیمات درباره حقوق آب با تأثیر مستقیم بر حقوق و فرصت‌های مربوط به استفاده از زمین، هر چه بیشتر مهم خواهد شد.^۳

زنان به‌ویژه متأثر می‌شوند

زنان، مالک کمتر از ۱۰ درصد از اموال جهان هستند.^۴ آنها نصف جمعیت جهان را تشکیل می‌دهند؛ آنها بین ۶۰ تا ۸۰ درصد مواد غذایی را در کشورهای درحال توسعه تولید می‌کنند و مسئولیت خانوارهای روستایی را مرتب عهده‌دار می‌شوند. بیشتر بدبختی‌ها در جهان درحال توسعه به‌علت نظام مالکیت قانونی و عرفی است که زنان را از حقوق خود محروم می‌سازد.^۵ در جایی هم که زنان حقوق مالکیت دارند، این حقوق اغلب به شکل «بسته‌های کمرنگ» در مقایسه با مردان است.^۶ زنان بسیار بیشتر از مردان با موانع مالکیت، استفاده و انتقال یا به ارث بردن اموال مواجه هستند. زنان مجبور به تخلیه اجباری خانه و زمینشان - که حق عرفی بر آن داشته‌اند - ازسوی اعضای خانواده، مقامات سنتی و یا همسایگان می‌شوند.^۷ غارت اموال باعث تشدید روندهای شهرنشینی

۱. سهم آنها از درآمد تولید الوار و کاغذ تجاری برای مثال تا این تاریخ صفر یا حداقل بوده است (مثلاً لیبیریا، پایوا گینه نو، نپال، برزیل). (FAO, 2005, Colchester et al. 2001).

۲. شرایط به‌ویژه در آفریقا، خاورمیانه و جنوب آسیا به‌شدت وخیم است، (See World Bank, 2004a, p. 1).

3. See Hodgson, 2004.

۴. (United Nations, 1980, p. 8) این رقم قدیمی براساس اندازه‌گیری دقیقی نیست. در برخی از مطالعات اخیرتر حتی درصدهای پایین‌تری نشان داده شده است، See FAO, 1999. حق زنان بر زمین و منابع طبیعی: برخی دلالت‌ها برای رویکرد مبتنی بر حقوق بشر، SD Dimensions (on file at FAO: <http://www.fao.org/sd/LTdirect/LTan0025.htm>).

5. Nielsen, 2006, p. 206; CLEP Uganda, p. 21, CLEP Indonesia, CLEP Philippines, CLEP Sri Lanka, p. 13.

6. Ann Whitehead and Dzodzi Tsikata, 2003, p. 77.

7. Izumi, 2007.



می‌شود، زنان بیشتری را به سکونتگاه‌های غیررسمی و آلودگی‌ها در مناطق شهری می‌فرستد. این مشکل با مشکل ارث درهم تنیده است؛ چراکه بیشتر بیوه‌ها از [بهره‌وری] زمین و اموال کنار گذاشته می‌شوند. موانع به شکل قانونی وجود دارد در صورتی که قوانین و مقررات، جلوی استفاده، مالکیت یا به ارث بردن اموال توسط زنان را می‌گیرد. تصویب قوانین رسمی که حقوق مالکیت برای زنان فراهم می‌کند، لزوماً به معنای این نیست که آنها توانایی اعمال آن حقوق را خواهند داشت. اغلب در صحنه عمل است که موانع اعمال حقوق مالکیت رخ می‌دهد و در نتیجه حقوق رسمی یا هنجارهای اجتماعی به نحو ضعیف اجرا می‌شود.

جدول ۲. فقرای روستایی در فقیرترین مناطق جهان

(ارقام جمعیتی به میلیون نفر)

فقرترین مناطق جهان*	کل جمعیت سال ۲۰۰۵	درصدی که فقیر تعریف می‌شود**	تعداد فقرای سال ۲۰۰۵	درصد در مناطق روستایی	میزان فقرای روستایی برآوردی
جنوب صحرای آفریقا	۷۵۲	۷۵	۵۶۴	۶۶	۳۷۲
آسیای مرکزی و جنوبی	۱۶۱۵	۷۵	۱۲۱۱	۷۰	۸۴۸
چین	۱۳۰۴	۴۷	۶۱۳	۶۳	۳۸۶
شمال آفریقا	۱۹۴	۲۹	۵۶	۵۳	۳۰
آمریکای لاتین	۵۵۹	۲۶	۱۴۵	۲۴	۳۵
اروپای شرقی	۲۹۷	۱۴	۴۲	۳۲	۱۳
جمع	۴۷۲۱	۵۶	۲۶۳۱	۶۴	۱۶۸۴

* معیار فقر را کسانی در نظر می‌گیریم که زیر ۲ دلار در روز درآمد دارند.

** به غیر از اروپا، اقیانوسیه، آمریکای شمالی و

ایجاد حقوق مالکیت اجرا شدنی، برای توانمندسازی زنان در هر دو محیط روستایی و شهری بسیار ضروری است.^۱ زنانی که مالک اموال بوده و یا مستقیماً دارایی‌ها را کنترل می‌کنند، از منافع مثل استفاده از زمین و درآمد بالاتر و نیز داشتن مکانی مطمئن برای زندگی برخوردار می‌شوند.^۲ توانمندسازی زنان با حقوق مالکیت، نقش مهمی در کاهش فقر و سوءتغذیه دارد، چون زنانی که درآمد بیشتری دارند نسبت بالاتری از درآمد خود را صرف تندرستی و تغذیه مناسب کودکان خود می‌کنند.^۳ برای اینکه فعالیت کارآفرینی زنان تقویت شود و بتوانند خانواده و کسب‌وکاری قوی به وجود آورند باید حق استفاده، مالکیت و انتقال اموال منقول و غیرمنقول را داشته باشند.

1. Agarwal, 1994.

2. ICRW, 2005, p. 3.

3. Quisumbing and Maluccio, 2000.

مردم بومی

تعریف مردم بومی هنوز به شکل مطلوبی در نیامده است: مردم بومی را این‌گونه مجزا می‌کنند که از جنبه تاریخی، اجتماعی، اقتصادی، نهادی و سیاسی به حاشیه رانده شده‌اند. اینکه آنها معمولاً^۱ یک اقلیت در کشورهايشان هستند دلیل دیگری است تا گام‌های ویژه برداشته شود تا مطمئن شویم منافع آنها نادیده گرفته نشده است. مردم بومی معمولاً حدود ۳۰۰ تا ۳۷۰ میلیون نفر در حداکثر ۵۰۰۰ گروه متمایز توصیف می‌شوند. در ژوئن ۲۰۰۶، شورای حقوق بشر سازمان ملل، اعلامیه حقوق مردم بومی را تصویب کرد که پیش‌نویس آن از دهه ۱۹۸۰ شروع شده بود. تعریف مردم بومی، اصلاحات مکرری به‌خود دیده است^۲ و محل نزاع به‌ویژه در قاره آفریقا است. این مسئله یکی از عوامل تصویب نشدن اعلامیه‌ای در مجمع عمومی سازمان ملل در نوامبر ۲۰۰۶ بود.

تمرکز بر نظام‌های تصرف بومی

بسیاری از زمین‌های بومیان به اسم عمومی یا اشغال نشده اعلام شده بود و هنوز هم می‌شود؛ چراکه این زمین‌ها به شکل اجتماعی و مطابق با آن نوع مفاهیم مالکیت و دسترسی حفظ می‌شد که کاملاً با نظام‌های مالکیت وارداتی مطابقت نداشت. این نبود جایگاه حقوقی، پیامدهایی برای صاحبان بومی دارایی‌ها و کل جامعه داشت و یک مسئله جهانی حیاتی برای اصلاح حقوق مالکیت بود. برای پرداختن به مسائل زمین مردم بومی اطراف جهان، بهتر است به‌جای شناسایی خود مردم بومی، بر نظام‌های زمین‌داری تصرف بومی تمرکز شود. به این ترتیب، این تعریف مسئله‌دار که چه کسی «بومی» است و چه کسی نیست کنار گذاشته می‌شود و به‌دنبال آن مزیت اضافی نشانه‌روی به سمت مسائل نظام‌مند رژیم‌های حقوقی تصرف بومی یا عرفی خواهد آمد.

در جایی که اقلیت‌های قومی یا بومی شناسایی می‌شوند و در قلمرو مشخص زندگی می‌کنند، شاید نیازی به تفکیک پرزحمت بین بومی و نظام‌های تصرفی آنها نباشد. در چنین مواردی توصیه می‌شود که، خیلی ساده، استقلال و حق حاکمیت قلمرویی آنها را ایجاد کنید. این امر باید شامل سرپرستی بر منابع طبیعی باشد و به موضوعات مالکیت گسترش یابد و مداخلات بیرونی را در کمترین سطح نگه دارد. تمرکز بر نظام‌های تصرفی بومی یا عرفی در دو منطقه‌ای که فقرا بیشترین تعداد را دارند - جنوب صحرای آفریقا و جنوب آسیا - و جایی که مرزبندی و شناسایی مردم بومی مشکل و چالش‌برانگیز است، بسیار ضروری است.

۱. نه همیشه، برای مثال Inuit ۸۵ درصد از منطقه نیمه خودمختار گرینلند از دانمارک است. مردم بومی نصف یا بیشتر شهروندان گواتمالا، پرو و به‌ویژه بولیوی را تشکیل می‌دهند.

۲. در ۱۹۷۲ کارگروه سازمان ملل برای جمعیت بومی یک تعریف را پذیرفت که در سال‌های ۱۹۸۳ و ۱۹۸۶ اصلاح شد. کنوانسیون شماره ۱۶۹ در سال ۱۹۸۹ تعریف کلی‌تری را پذیرفت که در اعلامیه سازمان ملل درباره حقوق مردم بومی تجسم یافته است.



جدول ۳. مناطق اصلی که تصرف زمین عرفی اجرا می‌شود

(جمعیت به میلیون نفر است)

مناطق	جمعیت سال ۲۰۰۵	درصد روستایی	تعداد روستایی	درصدی که فقیر تعریف می‌شود	تعداد فقرای سال ۲۰۰۵	تعداد فقرای روستایی
جنوب صحرای آفریقا	۷۵۲	۶۶	۴۹۶	۷۵	۵۶۴	۳۷۲
آفریقای شمالی	۱۹۴	۵۳	۱۰۳	۲۹	۵۶	۳۰
آسیای مرکزی جنوبی	۱۶۱۵	۷۰	۱۱۳۰	۷۵	۱۲۱۱	۸۴۸
آسیای جنوب شرق	۵۵۷	۶۲	۳۴۵	۵۶	۳۱۲	۳۴۵
آمریکای لاتین	۵۵۹	۲۴	۱۳۴	۲۶	۱۴۵	۳۵
کل	۳۶۷۷	۶۰	۲۲۰۸	۷۱	۲۲۸۸	۱۶۳۰

مأخذ: اداره آمار جمعیتی، ۲۰۰۵.^۱

تعداد زیاد زمین‌داران عرفی

زمین‌داران عرفی تقریباً دو میلیارد نفر را در آفریقا، جنوب شرق و جنوب و مرکز آسیا و آمریکای لاتین تشکیل می‌دهند. با توجه به اینکه حدود ۸۰ درصد از این ساکنان روستاها «فقیر» تعریف می‌شوند، یعنی با کمتر از ۲ دلار در روز زندگی می‌کنند، شاید بتوان ۱/۶ میلیارد نفر را «فقیر عرفی» تعریف کرد.

پناهندگان، اشخاصی که داخل کشور جابجا می‌شوند

بی‌نظمی روابط مالکیت که از ناحیه درگیری درونی یا بین کشورها به‌وجود می‌آید، شایسته توجه ویژه است.^۲ روابط مالکیت را تحت نظم و قاعده درآوردن یا فراهم کردن جبران خسارت کافی برای قربانیان، در بطن ایجاد صلح پایدار است.^۳ وضعیت زمانی حادث می‌شود که فجایع طبیعی رخ می‌دهد. براساس گزارش نماینده دبیرکل سازمان ملل در حقوق اشخاص جابجا شده درون کشور، در

۱. مردمی در سایر مناطق هستند که مناسبات زمین خود را از طریق هنجارهای بومی تنظیم می‌کنند. آنها عمدتاً اعضای اقلیت‌های بومی هستند، از قبیل آمریکایی‌های بومی در آمریکای شمالی، سامی در مناطق قطب شمال اروپا و روسیه و مردم بومی استرالیا و زلاندنو. آنها را در اینجا حذف کردیم؛ عمدتاً به این دلیل که تعداد به نسبت بسیار اندکی از آنها قطعاً «فقیر» هستند.

2. Kaelin, 2006, p. 175.

۳. برآورد می‌شود که ۲۵ میلیون نفر به‌واسطه منازعات مسلحانه در بیش از ۴۰ کشور تغییر جا داده‌اند. در آفریقا، تعداد IDPs به ۱۲/۲ میلیون نفر، در آمریکای مرکزی و جنوبی به ۳/۷ میلیون نفر، در آسیا ۳/۳ میلیون نفر، در اروپا ۳ میلیون نفر و در خاورمیانه ۲/۱ میلیون نفر می‌رسد. در سال ۲۰۰۴، بزرگ‌ترین وضعیت داخلی تغییر جا دادن مربوط به کشورهای سودان (۵ تا ۶ میلیون نفر IDPs)، کلمبیا (۲ تا ۳ میلیون)، چین (۲/۳ میلیون)، اوگاندا (۲ میلیون) و عراق (بیش از ۱ میلیون) بود. سودان، اوگاندا، کلمبیا، عراق، سومالی و نپال صحنه تغییر جاهای جدید مهم طی همان سال بودند، درحالی که چین، آنگولا، سودان جنوبی، لیبیا، برون دی و آفریقای مرکزی شاهد بازگشت‌های مهمی بودند.

(Norwegian Refugee Council, Global IDP Project, Internal Displacement — Global Overview of Trends and Developments in 2004, Geneva March, 2005, pp. 5-6, 10).

سال‌های اخیر تعداد کسانی که به واسطه سه فاجعه مهم از سال ۲۰۰۴ جابجا شدند (سونامی دسامبر ۲۰۰۴، طوفان کاترینا اوت ۲۰۰۵ و زمین‌لرزه اکتبر ۲۰۰۵ در شمال پاکستان و مناطق همجوار در هند و افغانستان) حدود دو میلیون نفر بوده است.^۱ با توجه به واقعیت گرم شدن زمین و تعداد روزافزون فجایع طبیعی، تعداد اشخاص جابجا شده که گرفتار روابط مالکیت نامطمئن می‌شوند احتمالاً رشد می‌کند. همچنین توانمندسازی فقرا از طریق حقوق مالکیت باید به عاجل‌ترین مسئله در ایجاد منظم روابط مالکیت پس از فجایع و برای توسعه طرح‌های بیمه‌ای قابل اتکا تبدیل بشود.^۲ قربانیان توفان کاترینا، حقوق مالکیت و طرح‌های بیمه‌ای داشتند که خسارت وارده به آنها را به‌شدت کاهش داد. فقیرترین مردم جهان فاقد چنین تضمین‌هایی هستند درحالی که بیشترین نیاز را به آنها دارند.

۲. موانع و تسهیل‌کننده‌های تغییر

شواهدی از پتانسیل اقتصادی و اجتماعی فراوان در ایجاد نظام‌های حقوق مالکیت برای همه جوامع موجود است.^۳ این بینش منجر به پرسشی می‌شود که چه فعالان و چه موانع ساختاری جلوی جوامع را می‌گیرد تا نظام‌های حقوق مالکیت با منافع عام را برگزینند و برای غلبه بر این موانع چه کار می‌توان کرد.

مقاومت فعالان اجتماعی قدرتمند

مالکان خصوصی اموالی که غیرقانونی اشغال شده است، اغلب با تخصیص زمین به متصرفان در ازای جبران ارزش بازار مقاومت می‌کنند.^۴ برخی فعالان تجاری که از جایگاه شبه‌انحصاری سود می‌برند، خواهان گریز از رقابت هستند. آنها در برابر قانونی‌سازی مقاومت کرده و حکمرانی خوب را تضعیف می‌کنند.^۵ وکلا و سردفتران از پیچیدگی نظام‌های مالکیت قانونی که فقرا را حذف می‌کند، سود می‌برند.^۶ مقامات دولتی از پیچیدگی اداری این نظام از طریق رانت اطلاعاتی،^۷ و رشوه‌ها سود می‌برند. کارآفرینان در بخش غیررسمی از ثبت کسب‌وکارها و اموال خودداری می‌کنند تا از پرداخت مالیات و قوانین پرهزینه بگریزند.^۸

1. Drawn from Kaelin, 2006.

2. See Handbook on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons, 2007.

3. Acemoglu et al. 2004; Acemoglu and Johnson 2005; de Soto 1989, 2000; Roll and Talbott, 2001.

۴. نسبت مالکانه که در برابر مصادره با جبران ارزش بازار مقاومت می‌کنند بالاست. در یک مورد که Grodsk, 2004, p. 5-Galiani and Schar

گزارش دادند نسبت مقاومت به موافقت برابر ۵ به ۸ بود.

5. See Chapter 1, Section 2; de Soto, 1989, pp. 201-230.

6. See de Soto, 2000, pp. 200-202.

7. Gatekeeping

8. See USAID, 2007, pp. 21-23.



موانع ساختاری و تسهیل‌کننده‌های تغییر

فعالان درگیر در اصلاحات نیز باید از علل ساختاری رکود یا تغییر آگاه باشند. توزیع قدرت نقش مهمی در تعیین احتمال پیدایش نظام‌های حقوق مالکیت عادلانه ایفا می‌کند. توزیع زمین و درآمد، عامل دیگر در این رابطه است. حقیقتاً نشان داده شده است که ماهیت رژیم سیاسی غالب و نابرابری زمین و درآمد، تعیین‌کننده‌های مهم ساختار حقوق مالکیت هستند.^۱ وقتی قدرت سیاسی در دستان عده معدودی متمرکز می‌شود و یا توزیع درآمد و زمین به نحوی جهت‌دار است که منجر به نابرابری شدید می‌شود، بعید است که مقامات سیاسی حقوق مالکیت را به شیوه‌ای عادلانه اجرا کنند.^۲ نتیجه اینکه سیر تکامل نظام‌های حقوق مالکیت تا حد زیادی با شرایط تاریخی از قبیل توزیع عوامل تولید تعیین می‌شود.^۳

تحقق تغییر اساسی

درک تأثیر احتمالی اصلاحات بر گروه‌های غیرفقر که نفوذ چشمگیر دارند، برای ارزیابی پشتیبانی و مخالفت بالقوه با اصلاحات بسیار حیاتی است.^۴ بنابراین علاوه بر ترویج حقوق مالکیت طرفدار فقرا، مهم است که نظام‌های حقوق مالکیت که به نفع طبقات متوسط و گروه‌های با دارایی‌ها و نفوذ سیاسی قابل توجه است ایجاد شود. پیام به همه این است که در غیاب نظام‌های حقوق مالکیت عام و عادلانه، بیشتر فعالیت اقتصادی به توانش کامل خود حتی برای گروه‌های قدرتمند دست نمی‌یابد؛^۵ احتمال ناآرامی اجتماعی بالاست،^۶ میزان انباشت سرمایه انسانی کم است که منجر به نیروی کار بی‌کیفیت می‌شود و تقاضا برای اعتبار پایین است که منجر به نهادهای مالی توسعه نیافته شده و نهایتاً جلوی رشد را می‌گیرد. همچنین وقتی مالکیت تضمین نشده باشد سرمایه خارجی کمتر بوده و فرار سرمایه تشدید می‌شود.

چنان‌چه نابرابری‌ها خیلی شدید نباشد، حقوق مالکیت عادلانه پدیدار می‌شود دقیقاً به این دلیل که نتایج مفیدی برای گروه‌های با دارایی‌های چشمگیر و نفوذ سیاسی بالا دارد. حقوق مالکیت عادلانه

1. Gradstein, 2006.

۲. نشان می‌دهند که نابرابری، نظام‌های حقوق مالکیت برابرطلبانه را واژگون می‌کند، (Chong and Gradstein, 2007b).

۳. «... شرایط اولیه اثرات ماندگاری داشت، نه فقط چون ویژگی‌های بنیادی معین اقتصادهای جهان جدید به سختی تغییر می‌کرد، بلکه به این دلیل که سیاست‌ها و نهادهای دولتی میل به بازتولیدی خود را داشتند. مشخصاً، در آن جوامعی که با نابرابری شدید شروع کردند، فرادستان توانایی بهتری در ایجاد چارچوب حقوقی داشتند که سهم نامتناسب آنها از قدرت سیاسی را تضمین می‌کرد و آن نفوذ بیشتر را برای ایجاد قواعد، قوانین و سایر سیاست‌های دولتی استفاده کردند که به نفع بیشتر اعضای فرادستان نسبت به غیراعضا بود و به تداوم میزان بالای نابرابری در طی زمان کمک کرد»، (Sokoloff and Engerman, 2000).

4. Coudouel et al, 2007, p. 6.

5. Chong and Gradstein, 2007a; Dabla-Norris et al, 2007.

6. Acemoglu and Robinson, 2005.

همچنین از اشتیاق فرادستان به اجتناب از پیامدهای نامساعد تعداد فزاینده مردم فقیری که دسترسی به حقوق مالکیت ندارند ناشی می‌شود.^۱ درواقع چندین نمونه در آسیا مثال‌های روشنی این سناریو هستند که رهبران سیاسی را به اصلاحات مترقی شامل حقوق مالکیت عادلانه ترغیب کردند. پیدایش حقوق مالکیت و توزیع منابع شاید آثار علی دوجانبه‌ای داشته باشد.^۲ نمونه کشورهای مثل چین و سنگاپور به ما می‌آموزند که مسیر بدیل مقامات سیاسی رضایت‌دهنده اصلاحات، حالتی است که نابرابری‌ها خیلی شدید نباشد. مسئله درک بهتر چگونگی تعبیه سازوکارهایی برای متقاعد کردن مقامات سیاسی یا دور زدن نفوذ آنها به‌منظور ترغیب به اصلاحات، چالش مهمی را تشکیل می‌دهد. دلالت مهم این نگاه این است که اصلاحات شدید یک‌باره که شاید پیامدهای دیرپا و طولانی داشته باشد، فرآیند بهبود دائمی توزیع را در کنار نظام‌های حقوق مالکیت عادلانه‌تر تعیین کند.

۳. یادگیری از گذشته

یادگیری از اصلاحات پیشین با توجه به بهبود رویه‌ها بار قضاوتی قابل ملاحظه‌ای را بر دوش می‌کشد. هنگامی که سعی شود کاربردپذیری احتمالی درس‌های خاص به اصلاحات آینده در بسترهای بسیار متفاوت اندازه‌گیری شود. آنچه در این بخش ارائه می‌شود گزینش خلاصه‌ای از درس‌هایی است که به فعّالان در زمینه شرایط بهتر برای رسیدن به قضاوت آگاهانه خودشان داده می‌شود.

رویه‌ها و غفلت‌های مشکل‌زا

۶ درس کلی از اشتباه‌های گذشته به‌شرح زیر ارائه می‌شود:

۱. این تصور را کنار بگذارید که حقوق مالکیت کارآمد به‌نفع فقرا، نتیجه روابط قدرت و تعامل نظام‌مند است. بیشتر تلاش‌ها برای اینکه به فقرا، حقوق مالکیت اثربخش و تنفیذپذیر بدهد، بر مسائل فنی و حقوقی ضروری متمرکز شده است و به چگونگی نفوذ روابط قدرت بر نظام‌های حقوق مالکیت و تأثیر آن بر آسیب‌پذیرترین اعضای جامعه توجهی نداشته است. این رویکرد مانع از تحقق اثربخش اصلاحات نظری انتظاری شده است که برای فقرا مفید است. قدرت متشکل شدن فقرا، اطلاعات متقارن‌تر، سواد حقوقی، مساعدت‌های نظام و ظرفیت‌سازی نهادی، به اندازه ابزارهای قانونی رسمی حقوق مالکیت مهم هستند.^۳

1. Gradstein, 2006; Deininger and Squire, 1998.

2. Chong and Gradstein, 2007.

3. USAID, 2007.



۲. کوتاهی در ارزیابی محیط بازار اعتبار نظام مالکیت و این فرض که بازارهای اعتبار به صورت خود به خودی از درون حقوق مالکیت به وجود خواهد آمد، به طور کلی، نرخ وام رهنی در کشورهای در حال توسعه بسیار پایین است که بخشی از دلیل آن به تقاضای پایین، و بخش دیگر، امکان دسترسی به منابع جایگزین کم ریسک وام در مقایسه با تهدید به اجرا گذاشتن وثیقه و نیز مقادیر پایین وام در بازار بوده است.^۱ با توجه به بی میلی بانکها در نابود کردن کل معیشت خانواده فقیر در حالت به اجرا گذاشتن وثیقه و احتمال مقاومت محلی هنگام تلاش به گرفتن یا فروختن اموال وثیقه‌ای، به وام رهنی و اعتبار، به ویژه در مناطق روستایی، دسترسی محدودی داریم.^۲ درک نقش بازارهای اعتبار در رابطه با رسمی سازی حقوق مالکیت منجر به برخی جابجایی های مهم در سیاست های اهداکنندگان زمین در سال های اخیر شده است. اینک پذیرفته شده است برای اینکه بازارها، زمین و املاک را به فقرا انتقال دهند، باید اعتبار هدفمند و پایدار فراهم شود.

۳. این فرض که دولت قوی و مورد اعتماد است و بنابراین اسناد مالکیت و دفاتر ثبت و نیز ضمانت معاملات قابل اعتماد و عاری از فساد است.^۳ در بیشتر کشورها، اداره زمین یکی از فاسدترین اداره های دولتی است. آشکارترین نمونه ها عبارتند از بی ترتیبی ها و کلاهبرداری علنی در تخصیص و مدیریت زمین های دولتی. حتی فساد جزئی در تحویل خدمات عادی، گاهی اوقات به جابجایی مبالغ عظیمی انجامیده و پیامدهای اقتصادی گسترده ای دارد.^۴

۴. کوتاهی گنجانیدن اموال منقول و طرح های مالکیت سهامدار و با ارزش افزوده در سیاست هایی که مشوق حقوق مالکیت است. پایه دارایی فقرا را می توان به شکل های نوآورانه ای از اموال غیر منقول و مالکیت سهام شرکتی غیراعتباری با استفاده از اموال منقول به عنوان وثیقه گسترش داد. برخلاف زمین و مسکن، توانش تولیدی و درآمدزایی شکل های نامشهود اموال، بالقوه نامحدود است.

۵. سرکوب فرصت ها در کنار سرکوب ریسک ها. حتی افزایش اندک آزادی ها و حقوقی که با

1. Jacoby and Minten, 2005.

۲. مرورهای تطبیقی مهم از شواهد آثار بر سرمایه گذاری و دسترسی به اعتبار نشان می دهد که سندهای و ثبت زمین در جاهایی اثربخشی بیشتری دارد که بازارهای مالی رسمی مستحکم وجود داشته است و انگیزه ها برای سرمایه گذاری به واسطه وجود عواملی از قبیل نزدیکی به بازارهای شهری و زمین باکیفیت خوب هست ((Migot-Adholla 1994; Feder and Nishio (1996 Bruce and)). بررسی هایی که تمرکز خاص روی فقرا داشتند نشان می دهد که اعتبار و سایر منافع به شدت به سمت زمین داران بزرگ گرایش دارد (Carter and Olinto, 2003).

۳. این امر تقریباً هرگز خارج از کشورهای توسعه یافته رخ نمی دهد: (Okoth Ogendo, 1999; Hunt, Alden Wily and Mbaya, 2001; 2004).

۴. برای مثال در هند میزان رشوه پرداختی هر سال توسط مراجعه کنندگان به خدمات اداری زمین ۷۰۰ میلیون دلار تخمین زده می شود (Transparency International India, 2005)، که برابر سه چهارم مخارج عمومی برای علوم، فناوری و محیط زیست است.

مالکیت خصوصی همراه است، چه مالکیت فرد یا گروهی باشد، اغلب منافع چشمگیری خلق می‌کند.^۱ بسته‌های رقیق حقوق مالکیت، معاوضه‌پذیری اموال را کاهش داده، به حذف فقرا از زنجیره ارزش افزوده در مورد عمران و آبادانی زمین، پرداخت‌های جبرانی و افزایش کلی ارزش ملک دامن می‌زند. ریسک‌های موجود در زمین و بازار مالی، باعث به‌کارگیری تمهیدات سیاستگذاری ویژه شده است که فرض می‌شود از فقرا در برابر غارتگران و نیروهای زیان‌بار بازار حمایت می‌کند. چنین رویه‌هایی عمدتاً شامل مشروط کردن تشکیل تعاونی‌ها به منظور ثبت اموال تحت یک شخصیت قانونی واحد، محدودیت‌ها بر حق انتقال پس از خصوصی‌سازی یا سنددهی زمین، سقف میزان مالکیت، شرایط ویژه سود بردن از بازتوزیع زمین و مستغلات می‌شود. انگیزه تشکیل تعاونی‌ها در جایی مفید است که مرتبط با ساختارهای جمعی موجود باشد و حمایت شوند.^۲ آنها اغلب در شرایطی که اکثریت یا اقلیت بسیار فعال مردم، خواهان اقدام به شکل فردی یا گروه‌های خانوادگی کوچک هستند و جایی که تعلیق و توقف قانون بسیار زمان‌بر بوده و ظرفیت‌سازی صورت نمی‌گیرد، خوب عمل نمی‌کنند.^۳

۱. چین نخستین اقتصاد با برنامه‌ریزی مرکزی بود که نظام اشتراکی را به کشتزارهای خانوادگی پیوند داد. خانوارها اجازه داشتند سهم خود از زمین اشتراکی را به پیمان بگیرند و آن را انفرادی زیر کشت ببرند، در عوض میزان ثابتی از تولید، مالیات و حق الزحمه بپردازند (نظام مسئولیت خانوار). در مرحله نخست، نتایج در تولید غله چین حیرت‌آور بود و از ۲۲۱/۲ میلیون تن در ۱۹۷۹ به ۴۰۷/۱ میلیون تن در سال ۱۹۸۴ افزایش یافت (افزایش پنج‌ساله ۲۷ درصد یا سالیانه ۵/۴ درصد). این افزایش پس از آن کند شد و در سال ۲۰۰۴ به ۴۶۹/۵ میلیون تن رسید. دستیابی به افزایش‌های بیشتر به‌نظر دشوار است. سرمایه‌گذاری بیشتر و دسترسی به اعتبار نیاز است تا آبیاری، زهکشی، تراسبندی زمین، اصلاح خاک و... انجام شود. امروز، حقوق استفاده کشاورزان چینی به‌واسطه مصادره زمین توسط مقامات یا اصلاح پی‌درپی و غیرقابل پیش‌بینی حقوق زمین آسیب می‌بیند. تعداد مشخصه‌ها در سبد حقوق مالکیت کشاورزان هنوز ناکافی است؛ روال بازتعدیلی زمین، منشأ اصلی ناامنی تصرف زمین در چین از هنگام اشتراکی شدن کشاورزی بوده است. بنابراین کشاورزان تمایلی به آن دسته از سرمایه‌گذاری‌های افزایش‌دهنده بهره‌وری که بازگشت سرمایه‌اش به چندین سال زمان نیاز دارد از قبیل آبیاری، زهکشی و تراسبندی زمین ندارند (See Prosterman, 2006, p. 113). در سال ۱۹۹۸ دولت تاجیکستان با پشتیبانی بانک جهانی، اجرای پروژه پشتیبانی خصوصی‌سازی کشتزار را آغاز کرد. ده کشتزار به مساحت ۱۷ هزار هکتار خصوصی شده به خانواده‌ها داده شد. نخست، کشتزارها به اعضای نظامی هر منطقه تقسیم گردید و زمین‌ها به شکل سرانه در بین کشاورزان تقسیم شد. کمیته زمین دولتی به هریک از کشتکاران یک گواهی استفاده از زمین داد که ارث‌بردنی بوده، اما غیرقابل معامله و تخصیص زمین‌ها را بازتاب می‌داد. دوم، انجمن‌های آبیاری تشکیل شد و یک سامانه تدارک‌رسانی آب با مدیریت همیاری، یک سازوکار جمع‌آوری هزینه آب و حفظ سامانه توزیع آب درون مزارع تأسیس شد. سوم، کمک مالی ۳۰۰ دلاری در هکتار به کشاورزان اعطا شد تا نهاده‌های کشاورزی یا هر نیاز کشاورزی برای شروع کشت به‌صورت کشاورز خانوادگی مستقل را تأمین کنند. چهارم با استفاده از تکه زمین‌های نمونه کمک فنی به کشاورزان ارائه شد. در تاجیکستان زمین‌ها به دولت تعلق دارد، اما حق استفاده از آن به شهروند، خانواده، فرد یا گروهی از افراد تاجیکی واگذار شده است. حق استفاده از زمین به ارث می‌رسد، اما این حق را نمی‌توان به اجاره داد، به اعضای غیرفامیل منتقل کرد، به رهن گذاشت یا فروخت. حق استفاده از زمین به ثبت می‌رسد و دولت پشتیبان آن است. در مورد پروژه پشتیبانی خصوصی‌سازی کشتزار، حق تصرف زمین اینک به کشاورز واگذار شده است؛ در مورد برنامه‌های خصوصی‌سازی پیشین، حقوق استفاده از زمین به‌صورت اشتراکی است و مدیر کشاورز از طرف اعضا تصمیم می‌گیرد. این تفاوت منجر به ساختارهای انگیزشی متفاوت و تأثیرات متفاوت تصرف زمین فردی و تصرف زمین اشتراکی بر انگیزه‌های کشاورزان و درآمدهای آنها می‌شود (Sattar and Mohib, 2007, pp. 463-465).

2. Alden Wily, 2006.

3. See Mendoza, 2006.



۶. ناتوانی در درک و فهم نظام‌های حقوق مالکیت عدالت جنسیتی، در بیشتر کشورها، قوانین مصوب رسمی در کنار قوانین عرفی و هنجار و رویه‌های فرهنگی براساس تلقی‌های پدرسالارانه عمل می‌کند که تنفیذ حقوق قانونی زنان بر زمین به‌عنوان همسر و دختر را دشوار می‌سازد. قانون مصوب فردگرایانه که از سرپرست مرد خانوار طرفداری می‌کند و رویه‌های عرفی و سلسله‌مراتبی، وارد ترکیبی می‌شوند که به زیان زنان است. در جایی که قانون عرفی و قانون مصوبی که وجدان جنسیتی‌تری دارد اختلاف پیدا می‌کنند، اغلب قانون عرفی پیروز می‌شود. در برخی موارد، قانون مصوب، رویه‌های عرفی طرفدار بیوه‌ها یا زنان را به‌طور کلی حذف کرده است. اگر هیچ سازوکار تنفیذی وجود نداشته باشد و اگر کمک حقوقی و خدمات پشتیبانی در توان مالی زنان نبوده و یا قابل دسترس به آنها نیست، اصلاحات حقوقی، وضعیت حقوق مالکیت نامطمئن زنان را بهبود نمی‌بخشد.^۱

درس‌هایی از اشتباهات مرتبط با زمین و املاک

۱. بی‌توجهی به مسئله بی‌زمین‌ها و توزیع کاملاً نابرابر زمین و اصلاحات مبتنی بر بازار، راه‌حل قطعی برای این مشکل نیست. اما خرید زمین و بازتوزیع زمین بدون استفاده توسط دولت یا بنیادهای خصوصی می‌تواند از ناآرامی اجتماعی جلوگیری کند و علت خروج سرمایه‌گذاری خصوصی معمولاً تصرف و مصادره اجباری است.^۲

۲. تمرکز بر این نکته که تصرف عرفی و کسب منافع به‌صورت اشتراکی، به خودی خود بیانگر حقوق مالکیت خصوصی نبوده و بنابراین حائز شرایط ثبت بدون تبدیل به شکل‌های وارداتی نیست.^۳ حفظ نسخه‌هایی از دارایی‌های جمعی به‌خصوص به‌عنوان «زمین غیرملکی» یا دولتی، به‌جای ثبت به‌عنوان خصوصی، مالکیت گروهی جوامع، میلیون‌ها فقیر را از پایه دارایی و درآمد مطمئن محروم کرده است. تصور می‌شد نظام‌های تصرف عرفی دارای امنیت تصرف ناکافی است. فرض می‌شد که آنها به کشاورزان اجازه نمی‌دهند سرمایه‌گذاری‌های ضروری در زمین بکنند و با «فاجعه اشتراکی‌ها» در ارتباط است.^۴ پژوهش‌ها نشان داده است چنین نظام‌هایی اثربخشی دارند. نظام‌های تصرف عرفی براساس پیش‌فرض، چارچوب کافی برای مالکیت گروهی خصوصی فراهم می‌کند. آنها انعطاف‌پذیر و حساس به تغییر شرایط اقتصادی بوده‌اند.^۵ آنها بسته حقوق مالکیت را به یک گروه خاص از مردم به‌عنوان حاملان این حقوق محدود می‌کنند. خانوار، روستا و گروه

1. Izumi 2007, p. 14.

2. Bruce et al. 2006, pp. 47-51.

3. Alden Wily and Mbaya, 2001; Alden Wily, 2003; Alden Wily, 2006 Passim.

4. Hardin, 1968.

5. Bruce and Migot-Adholla, 1994; Migot-Adholla et al. 1994a; Collier and Gunning, 1999.

عشیره‌ای در بیشتر زمان‌ها به ارائه بیمه در برابر ریسک‌ها و دسترسی به اعتبار و امنیت اقدام می‌کنند. قواعد فامیلی ارث به تنفیذ انتقال‌های بین‌نسلی کمک می‌کند. تهدید طرد اجتماعی، یک ابزار اصلی ضمانت اجرای قوانین است. به عبارت دیگر، کارکردهای حیاتی نظام حقوق مالکیت توسط نظام‌های عرفی اجرا می‌شود و باید به نحو قانونی تنفیذ شود.^۱

۳. فرض تقاضای بالا برای استحقاق‌های رسمی، یعنی فرض اینکه زمین‌داران روستایی و دوردست احساس کردند حقوقشان بر خانه و مزرعه تهدید شده است یا که به صراحت می‌خواهند وام‌ها را بر مبنای سندهای رسمی به این دارایی‌ها فراهم کنند.^۲ توجه کافی نکردن به هزینه‌های زمانی و پولی سندزنی هم برای دولت و هم زمین‌دار.^۳ به خصوص با فرض اینکه سندزنی همیشه باید بر اساس نقشه‌های ارزیابی مالیاتی و مساحی و نقشه‌برداری پرهزینه باشد.^۴

۴. فرض اینکه سندزنی پیش‌شرط امنیت مالکیت است وقتی سایر تمهیدات، روش‌های فوری‌تر و ساده‌تر تضمین امنیت دارایی فقرا، به ویژه در مناطق دورافتاده روستایی ارائه می‌دهد. حتی در مناطق روستایی آفریقا، که سندزنی انفرادی زمین شاید مطلوب یا عملی نباشد و استفاده از زمین به عنوان وثیقه برای اعتبار رواج ندارد، دادن حقوق مستند به مالکان یا استفاده‌کنندگان زمین که فقیر هستند منافع چشمگیری عاید می‌کند.^۵

۵. کوتاهی در توجه به توسعه بازار زمین طرفدار فقرا و کوتاهی در ارزیابی تأثیر بازار زمین بر فقرا.^۶

۶. کوتاهی در ساده‌سازی اجرائیات زمین برای محروم‌ترین مشتریان. در بیشتر کشورها، وظایف اداره زمین در بین بسیاری از وزارتخانه‌ها پراکنده شده است (دادگستری، محیط زیست، کشاورزی، شهری، دارایی، اصلاح ارضی، جنگل‌داری، معدن و...). این حالت، مناطق خاکستری به دلیل صلاحیت‌های هم‌پوشان ایجاد می‌کند که مستعد رویه‌های غیرشفاف است. حتی اگر مسئولیت‌ها به روشنی واگذار گردد و هم‌پوشانی نباشد، سردرگمی بین استفاده‌کنندگان به وجود می‌آید، مانع تحقق صرفه‌های مقیاس می‌شود و بنابراین هزینه ارائه خدمات اداره زمین را به زیان فقرا افزایش می‌دهد.^۷

۷. کوتاهی در محدود کردن حق تملک دولت. تمرکز اکیدی بر استفاده از قلمرو حکومتی به عنوان آخرین راه‌حل در ارائه خدمات عمومی ضروری است به جای اینکه وسیله‌ای برای بهبود شرکت‌های

1. Alden Wily, 2006.

2. Ibid.

3. Bruce and Migto-Adholla 1994; Deininger, 2003; Augustinus, 2003.

4. Alden Wily 2002, 2006b, 2006c.

5. Deininger et al, 2007.

6. See Bruce et al. 2006, pp. 107-142.

7. CLEP Kenya; CLEP Pakistan; CLEP Philippines; CLEP Uganda.



دولتی دیده شود. دومی به ترویج اتحادهای غیرمشروع بین اموال دولتی و گروه‌های ویژه قدرتمند منجر شده و به شدت به حقوق مالکیت استفاده‌کنندگان زمین حاشیه‌ای زیان می‌زند؛ چراکه آنها را از جبران خسارت کافی یا گنجاندن در زنجیره‌های ارزش‌افزوده از طریق عمران و آبادانی دارایی محروم می‌کند.

۸. تسهیم شدن ناکافی در منافع منابع طبیعی. توجهی به امکانات مدیریت اجتماعی منابع طبیعی در مورد جنگل‌ها، شیلات و آب نمی‌شود. مشارکت ناکافی شهروندان در درآمد حاصل از استخراج، عمل‌آوری و توزیع منابع طبیعی دیده می‌شود.

پیامدهای تجربه شده

۱. خارج از قانون بودن اکثریت دارندگان دارایی به‌رغم نظام‌های مالکیت موجود و برنامه‌های سندهی، یک پدیده دیرینه است. این وضعیت در برخی موارد به علت اجرای ناقص، اما در بیشتر محیط‌های دیگر نتیجه ناهماهنگی نهادهای رسمی و رویه‌های محلی است.

۲. گسیختگی ترتیبات اجاره‌دهی موجود: اجرای بدون دقت مستندسازی رسمی، سبب گسیختگی ناخواسته ترتیبات اجاره‌دهی موجود می‌شود. گاهی دلایل سیاستگذاری روشنی برای جستجو جهت تعدیل یا حذف برخی رویه‌های تصرفی موجود هست، اما مهم است که هرکدام از این اصلاحات، نتیجه تصمیم‌گیری مشارکتی و آگاهانه، نه نتیجه ناخواسته فرآیندهای سندهی با طراحی یا اجرای ضعیف باشد.

۳. تمرکز و تبعیض: در بیشتر کشورها شامل کشورهای شوروی سابق، مشاهده شده است که برخی مردم در جایگاه نامناسبی برای مشارکت مؤثر در فرآیند مستندسازی و ثبت نسبت به بقیه قرار گرفتند به طوری که حقوقشان به خوبی حمایت نمی‌شود. افرادی که در چنین بستری رها می‌شوند معمولاً زنان، صاحبان حقوق غایب یا رهن‌گیرنده و به طور کلی مردمی که تحصیلات کم و دسترسی محدود به اطلاعات دارند و قربانی دستکاری و تقلب می‌شوند.

۴. افزایش اختلاف‌نظرها: انتظار می‌رود ثبت زمین، با روشن کردن مرزها، با حل ابهامات درباره حقوق بر سر زمین و با استقرار یک نظام ثبت که شفاف، قابل اتکا و در دسترس است، وقوع اختلافات زمین را کاهش دهد؛ اما در کوتاه‌مدت، فرآیند احقاق حق و رسمی ساختن حقوق، ممکن است اختلافات نهفته را ظاهر سازد که در غیر این صورت همچنان نهفته باقی می‌ماند. چنین ریسک بالقوه‌ای باید در مرحله برنامه‌ریزی یک پروژه اصلاحات ارزیابی شود.

۵. سرمایه‌سازی: مشکل برای فقرا در غیاب بازارهای کافی زمین و سرمایه. آخرین تحلیل‌ها روشن می‌سازد که تأثیر مثبت سندهی زمین بر دسترسی به اعتبار وثیقه‌ای بسیار اندک است و تأثیری

بر دسترسی به شکل‌های دیگر اعتبار ندارد. همچنین نشان می‌دهد که بر درآمد نیروی کار خانوارهایی که سندهای جدید را نگه می‌دارند، اثری ندارد، اما همچنین نشان می‌دهد ارتقای خانوار از حقوق عمری و رقبی به سبد کامل‌تر حقوق مالکیت، سرمایه‌گذاری در مسکن خانواده را به‌شدت افزایش داده است. ثبت و تضمین مالکیت خانه‌ها، اندازه خانواده را کاهش می‌دهد و این خانواده‌های کوچک‌تر، سرمایه‌گذاری بیشتری روی تحصیلات فرزندان خود می‌کنند. بررسی دیگری نشان می‌دهد حقوق مالکیت رسمی منجر به زمان در دسترس بیشتر برای فعالیت‌های مولد صاحبان اموالی می‌شود که دیگر نیازی به دفاع از دارایی خود ندارند.^۱

وقتی حقوق مالکیت به نظام و بازار اعتبار کارکردی پیوند می‌خورد، منافع اقتصادی بیشتری به‌دنبال می‌آورد؛ اما آنها به تنهایی باعث پیدایش نظام اعتبار کارکردی و طرفدار فقرا نمی‌شوند.^۲ حقوق مالکیت قانونی عملاً به اعتبار و سرمایه‌گذاری در جایی منجر می‌شود که بازارهای مالی مستحکم و انگیزه‌های بیشتر برای سرمایه‌گذاری وجود دارد.^۳ حتی وقتی کشاورزان کوچک‌مقیاس و فقرای شهری اسناد و اموال ثبتي دارند، بیشتر اوقات زمین یا ساختمان خویش را در خطر استفاده از آنها به‌عنوان وثیقه نمی‌گذارند.^۴ به‌نظر می‌رسد امنیت ملک تصرفی و منافع اقتصادی به غیر سرمایه‌سازی از طریق وثیقه گذاشتن زمین برای فقرا عنصر اصلی باشد. کشاورزان کوچک‌مقیاس و کسبه با اینکه تولیدکنندگان کارآیی هستند، معمولاً در بازار زمین و بازار مالی که تنظیم شده بوده و به تثبیت شده‌ها امتیازاتی می‌دهد زیان می‌بینند. بنابراین اصلاحات زمین مبتنی بر بازار اکنون به سمت منابع اعتباری هدفمند برای فقرا همراه شده است.

۶. هزینه‌ها و فایده‌های حمایت از حقوق مالکیت: از منظر فقرا و دولت، هزینه اسناد رسمی باید در برابر هزینه ناامنی ملک تصرفی یا در برابر هزینه‌های غیررسمی (رشوه) در به‌دست آوردن اسنادی که به فقرا و دولت ضرر می‌زند سنجیده شود.^۵ در بیشتر بسترهای اصلاح نشده، فقط چند خانوار می‌توانند از عهده هزینه سند برآیند.^۶ همان‌گونه که بحث خواهیم کرد، انطباق دادن قوانین و رویه‌ها با بستر اجتماعی، باعث کاهش چشمگیر هزینه‌های سندزنی و ثبت دارایی‌ها می‌شود چون که ناکارایی اداری را کاهش داده و از فناوری روز استفاده می‌کند. نظام‌های حقوق مالکیت که به نحو تنفیذ شده باشند، لزوماً گران و نامقرون به صرفه نیستند.^۷

1. Field, 2004.

2. Deininger and Chamorro, 2004; Bruce and Migot-Adholla, 1994; Jacoby and Minten, 2005.

3. Bruce and Migot-Adholla, 1994; Feder and Nishio, 1996.

4. Feder, Onchan and Raparia, 1988; Galiani and Schargrodsky, 2004.

۵. در کامبوج، مردم بین ۲۰۰ تا ۳۰۰ دلار و حتی بیشتر بابت حق‌الزحمه غیررسمی برای سند زمین در مناطق شهری می‌پردازند؛

(See World Bank 2002, p.7).

6. Augustinus 2003, p. 25.

7. Palmer, 1998, p. 87.



۷. حق الزحمه‌ها و مالیات‌ها: یکپارچگی سکونت‌های غیررسمی در نظام‌های حقوق مالکیت قانونی، درآمد مالیاتی دولت‌ها را افزایش می‌دهد.^۱ از طرف دیگر بدیهی است که حق الزحمه‌ها و مالیات‌های نامناسب باعث کشاندن مردم به سمت خارج از قانون می‌شود.^۲ تا جایی که به فقرا مربوط می‌شود، حق الزحمه‌ها و مالیات‌های ثبت دارایی‌ها باید در پایین‌ترین سطح ممکن تعیین شود. عناصر کلیدی که باید برای اصلاحات مالیات دارایی پابرجا باشند عبارتند از: وجود تخصص فنی کافی، ضرورت سوابق و مدیریت مناسب زمین تا مبنای فهرست دارایی‌ها باشد؛ انعطاف‌پذیری کافی تا امکان مرحله‌بندی تغییرات اصلی داده شود به‌طوری که از چالش‌ها و مقاومت به‌وسیله تحول جلوگیری شود؛ درک و فهم و اراده سیاسی. [آنچه گفته شد] شاید اساسی‌ترین پیش‌شرط باشند؛ [البته] اگر بر چالش‌های معنادار اجرای یک مالیات کاملاً مرئی و مشکل فرار مالیاتی غلبه یابد.^۳

۴. توصیه‌هایی برای اصلاحات و بهبود اقدامات

تنوع بسترها و زمینه‌هایی که تحت تأثیر مشکلات حقوق مالکیت متزلزل قرار می‌گیرند، همچنین پیچیدگی فوق‌العاده مسئله، حکایت از این دارد که راحل یک‌باره و مناسب برای همه شرایط وجود نخواهد داشت. آنچه مورد نیاز است فرآیند اصلاحات جدی و پیوسته پایش شده و مداخلات موازی است که اصلاحات پایدار و فراگیری را از چهار جزء سازنده نظام حقوق مالکیت ترغیب می‌کند:

۱. اصلاح نظام مالکیت به‌طوری که قواعد تعریف‌کننده یا توانمندساز بسته حقوق مالکیت و حاملان آن، به فقرا امکان دسترسی و تحصیل دارایی را به تنهایی به‌عنوان اعضای جامعه یا کل جامعه بدهد؛

۲. اصلاح آن به‌عنوان یک نظام حکمرانی به‌طوری که اقدامات هدفمند تضمین‌کننده حقوق مالکیت فقرا را بتوان عملاً و به نحو قانونی به اجرا درآورد؛

1. Burns 2006, p. 3.

۲. در مکزیک، «برخی اجیدوها (نظام‌های اشتراکی زمین) ترجیح می‌دهند زمین را جهت اسکان انسانی قانونمند نکنند تا از پرداخت مالیات زمین فرار کنند، که ظاهراً غیررسمی بودن را در بازارهای زمین ترویج می‌دهد» (UN-Habitat 2005a, p. 107). یک پرونده مشابه از پاکستان گزارش شده است که نیاز به مالیات‌های تعیین شده در سطوح استطاعت‌پذیر را تقویت کرده و سطح درآمد تأمین مالی خدمات را فراهم می‌کند که مردم خواهان و مایل به پرداخت هزینه آن هستند (Payne, 1997, p. 8).

۳. در اندونزی، اصلاح مالیات املاک که هزینه‌های اداری و رعایت قوانین را کاهش داد باعث افزایش درآمدها شد. معرفی دقیق تغییرات، مقاومت را به حداقل رساند. اراده سیاسی یک الزام برتر بود. اگرچه مالیات املاک از قبل وجود داشت، به تعدیل‌های شدید نیاز بود تا تغییرات به بار نشیند. اینها به دقت راهبری شده بود تا رویه‌های کاری را آزمون و بهبود بخشد، کارکنان را آموزش دهد و واکنش‌های مالیات‌دهنده به تغییرات را شناسایی کند. نهادهای آموزشی دانشگاهی اندونزی اکنون حدود ۶۰۰ کارمند مالیاتی را در یک سال آموزش می‌دهند. استفاده کلمبیا از روش خوداظهاری منجر به افزایش پایه مالیاتی و درآمدها شد و اجازه داد ارزیابی مالیاتی به هنگام شود. در کنیا، موانع اولیه به اصلاح مالیات املاک فاقد اراده سیاسی بوده و مدیریت ضعیفی داشت. مالیات‌دهندگان باید پیوند بین مالیات با بهبود خدمات محلی را درک کرده و نیز باید از اداره عادلانه مطمئن باشند. برای مطالعه در این باره نگاه کنید به:

Bird and Slack, 2002.

۳. اصلاح نظام مالکیت به‌عنوان بازار مفید دارایی‌ها که فقرا را در زنجیره‌های ارزش افزوده وارد کند؛ به‌طوری که شرکت‌کنندگان صلاحیت‌دار بازار بشوند.

۴. اصلاح نظام مالکیت به‌عنوان سیاست اجتماعی با تمهیدات هدفمند ظرفیت‌سازی، اطلاعات و دسترسی به اموال و مسکن.

اصلاحات موازی با پایش دائمی در هر چهار جنبه حفظ و حمایت می‌شود تا به پیشرفت واقعی برسند. با ویژگی‌های مشترک طراحی و اولویت‌بندی سیاست‌ها نیز در این بخش سروکار داریم و نقاط کلی از اقدامات کمکی و ثبات‌بخش مهم ارائه می‌شود تا کشورهای کمک‌کننده و سازمان‌های چندجانبه انجام دهند.

اصلاح قوانین مربوط به حاملان و بسته‌های حقوق مالکیت

حقوق مالکیت به معنای بسته‌ای از آزادی‌ها و حقوق مطالبه شده است که به تخصیص یک منبع به شخص حقیقی یا حقوقی گره خورده است. نظام مالکیت به مثابه نظام قوانین در رابطه با بسته‌ها و حاملان حقوق مالکیت، تعیین می‌کند که چه کسی به لحاظ قانونی می‌تواند مالک اموال باشد، چه چیزی به‌عنوان اموال به رسمیت شناخته می‌شود و با اموال چه می‌توان کرد. قوانین باید تبعیض و تفکیک علیه حاملان حقوق مالکیت را ترویج کند به‌جای اینکه محدود سازد؛ آنها باید اجازه اعطای بسته‌های به حد کافی فربه حقوق مالکیت به افراد یا گروه‌ها را بدهد و نباید دامنه فعالیت خلاق را که می‌توان در اموال سرمایه‌گذاری کرد بی‌جهت محدود کرد.

مالکیت خصوصی فردی و مشترک

ترویج شخصیت حقیقی و حقوقی شرکت با مسئولیت محدود: قانون مالکیت باید گزینه‌های ساده و روشنی از شخصیت حقوقی و مالکیت شرکتی برای بنگاه‌های کوچک و انجمن‌های تعاونی فقرا ارائه کند. شخصیت حقوقی چنان طراحی شود که گستره‌ای از امکانات مالکیت در اختیار افراد، اعضای تعاونی‌ها و خود تعاونی‌ها بگذارد. یک شخص حقوقی می‌تواند اموال را به‌عنوان یک فرد نگهدارد، اما تعریف شخص حقوقی را می‌توان به مالکیت جمعی یا اشتراکی هزاران عضو گسترش داد، که در مقابل مالک مقداری از حقوق مالکیت به‌صورت فردی هستند. نظام‌های حقوق مالکیت طرفدار فقرا، توانایی مردم در تجمیع و بهره‌برداری از کمترین منابع را تسهیل کرده و بدهی‌ها را در حالت ورشکستگی کسب‌وکار یا خروج شرکا محدود می‌کنند. کلید موفقیت کارآفرینان کوچک در جهان در حال توسعه، مسئولیت محدود مالکان بنگاه‌هاست که امکان ورشکستگی کنترل شده را بدون پیامدهای فاجعه‌بار برای افراد آسیب‌پذیر درگیر قضیه فراهم می‌کند. این ابزار حقوق



مسئولیت محدود شرکتی باید به کارآفرینان خرد فقیر و تولیدکنندگان روستایی در جهان درحال توسعه به شیوه‌ای ساده و مستقیم تعمیم یابد. مزیت اصلی آن، تشریفات رسمی مالکیت کسب‌وکار است که بر عدم مزیت‌های تشریفات از قبیل تعرفه‌ها و مالیات‌ها پیشی می‌گیرد؛ البته به شرطی که از عهده آنها برآیند.

ترویج ساختارهای مالکیت انجمنی: انجمن‌های زمین و مسکن ثابت می‌کنند چگونه مالکیت فردی و اشتراکی را می‌توان ترکیب کرد تا به نفع مردم با دارایی‌های محدود عمل کند بدون اینکه آنها را از مالکیت اشتراکی محروم سازد. انجمن به‌عنوان شخصیت حقوقی، مالک دارایی واقعی بوده و به‌صورت جمعی مسئول وام‌های رهنی است و قدرت و نفوذ بیشتری به انجمن در چانه‌زنی برای گرفتن وام و خدمات عمومی می‌دهد؛ اما اعضا حقوق قابل مبادله بر قطعات زمین، مسکن یا آپارتمان به‌دست می‌آورند و از طریق اجاره ماهیانه در بازپرداخت وام کلی مشارکت دارند. آپارتمان‌ها یا قطعات زمین در قیمت‌های بازار آزاد به فروش می‌روند، اما اعضای انجمن حق تقدم به عقد قرارداد در قیمت توافق شده دارند.^۱ ایده این است که شکلی از مالکیت ارائه شود که منافع فرد یا خانواده را با منافع جامعه کلی‌تر متوازن سازد. با این هدف، استرالیا سند طبقاتی^۲ را در ۱۹۶۱ معرفی کرد تا با بلوک‌های آپارتمانی سازگار باشد. سایر کشورها، شامل کانادا، سنگاپور، اندونزی، مالزی، فیجی و فیلیپین، نظام استرالیایی مالکیت آپارتمان را اقتباس کردند و هنوز سایرین با موفقیت طرح‌های خاص خود را ایجاد کرده‌اند. سند طبقاتی نه تنها قابل کاربرد به زندگی عمودی، بلکه به زندگی خوشه‌ای در آلونک‌نشین‌ها نیز هست. در بیشتر بسترهای درحال توسعه، تمایل بر این بوده است که قانون جزئیات بسیار زیادی از ساختار سازمان‌های محلی و قواعدی را که فعالیت می‌کنند تعیین نماید. در عین حال، بردن تشریفات و پاسخگویی بیشتر به درون سازمان‌های محلی، ظاهراً مهم است.

ساده‌سازی گواهی و شهادت حقوق مالکیت: برخی کشورها فرآیندهای ساده و با مدیریت محلی را اقتباس کردند که حقوق زمین قانونی را به‌عنوان بدیل‌های سندزنی متعارف زمین پیشنهاد می‌دهد. آنها عملی، فراگیر، مفید به جمعیت درحال رشد فقرای روستایی^۳ و هر چه بیشتر به‌کار رفته برای ارتقای امنیت تصرف زمین شهری هستند.^۴ چون بسیاری از آنها نیازی به برنامه‌ریزی فیزیکی، زیرساخت، یا مساحی ندارند و پوشش‌دهی بالا با هزینه اندک ارائه می‌دهند که در توان مالی فقرا باشد.

۱. مالکیت مشترک (Condominium) شکل دیگر تصرف مسکن است. اصطلاح قانونی که در آمریکا و در بیشتر ایالت‌های کانادا برای آن نوع مالکیت مشترک املاک و مستغلات استفاده می‌شود که بخش‌هایی از املاک مالکیت اشتراکی داشته و سایر بخش‌ها مالکیت فردی دارند. در استرالیا و استان بریتیش کلمبیا کانادا، اصطلاح حقوقی برای این حالت، «سند strata» است. در کیک، به سندیکای هم‌مالکیتی مشهور است. در انگلستان، معادل آن Commonhold است، اما این شکل از مالکیت فقط در سال ۲۰۰۴ معرفی شد.

2. Strata Title

3. See Deininger et al, 2007.

4. See e.g. Payne, 2002; Durand-Lasserve, 2003.

کادر ۲. حقوق مالکیت اکتسابی برای فقرا

در پاکستان، گسترش تدریجی خدمات شهری باعث شد تا سکونتگاه‌های غیررسمی (کاچی‌آبادی‌ها) در حیدرآباد به محلات مسکونی قانونی تبدیل شود. در ترینیداد و توباگو این ابزارهای جایگزین به شکل بخشی از فرآیند تدریجی اکتساب مطمئن ملک درآمد. در آنجا قانون زمین دولتی سال ۱۹۹۸ (نظم‌بخشی به تصرف زمین)، راه را برای صدور فزاینده گواهی‌های آسودگی، اجاره‌های قانونی و اجاره‌نامه به ساکنان غیررسمی بر زمین‌های دولتی هموار کرد. در نامیبیا از انتهای دهه ۱۹۹۰ مدل مشابهی مطرح شده است که طیفی مشتمل بر آغازگر، زمین‌دار و سندهای ملک مطلق پیشنهاد می‌دهد. در برزیل یک شکل مالکیت مغایر نسبت به زمین خصوصی (Usucapião) وجود دارد به‌طوری که برای صدور سند نیازی به مقامات دولتی نیست: حکم قضایی که اعلام می‌کند حق واقعی جدید بر سرزمین طی زمان شکل گرفته است سند قانونی لازم برای ثبت و انتقال مالکیت زمین است. این را می‌توان به‌صورت فردی یا جمعی انجام داد و مردم حق مالکیت مطلق به‌صورت فردی یا چندتایی پیدا می‌کنند. آن یک شکل تملک مربوط به حق آب و گل، یک حق واقعی (به معنای حقوقی) و نه موقتی است. آن را می‌توان فروخت، به ارث برسد و... و دلیلی ندارد که بانک‌ها آن را نپذیرند. در هند، روال معمولی است که پاتا صادر شود و حقوقی را به فقرا بر زمین دولتی می‌دهد. پاتا یک سند صادر شده توسط اداره درآمد زمین است که ملکی یا متصرفاتی اجاره (از ۱ سال تا ۱۰ و ۳۰ و ۹۰ سال)، قابل تجدید و یا غیر آن باشد. پاتا شرایط استفاده، انتقال و ارث را تعیین می‌کند و برای نظم بخشیدن به زمین‌های اشغال شده یا واگذاری قطعات جدید به‌کار می‌رود. پاتا معمولاً رایگان یا با مبلغ اندکی داده می‌شود و نیاز به ثبت حقوق مشخص شده ندارد. در ایالت‌هایی مثل مادیا پرادش، آندرا پرادش، راجستان و بنگال غربی آن را می‌توان در ازای وام مسکن به رهن گذاشت. اگر زمین پاتا برای «مقاصد عمومی» مورد نیاز باشد باید زمین معادلی به وی داده شود. تنها در اندراپرادش بیش از ۱۰ میلیون پاتا از سال ۱۹۶۲ تاکنون صادر شده است (Banerjee, 2006).

به رسمیت شناختن تصرف عرفی ملک و جوامع به‌عنوان حاملان حقوق مالکیت بر زمین و منابع طبیعی

سنددهی انفرادی و یا تمهیدات بدیل برای تثبیت تدریجی ادعا بر املاک، در بیشتر بسترهای شهری مناسب و مفید است.^۱ در بسترهای روستایی، به‌ویژه در آفریقا و بخش‌هایی از آسیا، آنها را باید از سایر شکل‌های امنیت تصرف زمین جدا کرد یا با رویکردهای جدید تضمین تصرفات جایگزین شود که

۱. نویسندگان یک آزمایش طبیعی انجام دادند که به‌موجب آن سنددهی زمین به گروه بزرگی از یکایک مقیمان اعطا شد. این تحلیل آشکار می‌سازد که تغییرات مشهودی در واکنش‌های اقتصادی این گروه نسبت به گروه کنترل شده اقامت‌دار وجود داشت. این بررسی اثر مثبت اندکی از سنددهی زمین به دسترسی به اعتبار رهنی نشان می‌دهد و هیچ تأثیری بر دسترسی به سایر انواع اعتبار دیده نشد. هیچ اثری روی درآمد حاصل از کار خانوارهایی که سند جدید به دست آوردند نشان نمی‌دهد، اما نشان داده شد که حرکت یک خانوار فقیر از حقوق منافع نامطمئن به سبب کامل‌تر حقوق مالکیت، سرمایه‌گذاری در مسکن خانواده را به‌شدت افزایش داد. سنددهی زمین، اندازه خانوارها را کاهش داد. این خانواده‌های کوچک‌تر، سرمایه‌گذاری بیشتری در تحصیلات فرزندان خود کردند. به‌طور خلاصه، سنددهی به فقرا، سرمایه‌گذاری هم در مسکن و در سرمایه‌گذاری کودکان را افزایش داد. این یک مثال بسیار عینی از توانمندسازی حقوقی با اثرات بلندمدت مثبت است. حقوق مالکیت به توسعه انسانی از منظر بین‌نسلی و رفتاری کمک می‌کند (See Galiani and Schargrodsky, 2004).



طیفی از رویه‌ها و شرایط اقتصادی محلی را کاملاً پوشش دهد. دهه ۱۹۹۰ و ابتدای دهه ۲۰۰۰ سرشار از نمونه‌های اصلاحات حقوقی در جهت رسمیت بخشیدن به حقوق زمین عرفی (عمدتاً در آفریقا) و حقوق زمین بومی (فیلیپین، کامبوج، استرالیا و تعدادی کشورهای آمریکای لاتین) بود. این نوآوری‌ها از بسترهای متفاوت آمده است که شاید مقایسه را سخت کند؛ با این حال می‌توان رشته‌های اشتراک را استخراج کرده و مسائل مشترکی را شناسایی کرد که نیازمند توجه در سال‌های آینده خواهد بود.^۱ به عبارت کلی، این قوانین در برخی ویژگی‌ها یا آرمان‌های زیر اشتراک دارند:

- آنها تشخیص می‌دهند که در بیشتر بسترها، ارزش اجتماعی و اقتصادی زمین هنگامی به حداکثر خود می‌رسد که اجازه دهیم مناسبات زمین با قوانین جامعه‌ای که زمین در آن قرار گرفته است اداره شود به جای اینکه با نظام‌های قانون مالکیت تحمیلی باشد.

- آنها باوری را بازتاب می‌دهند که رژیم‌های تصرف مبتنی بر جامعه محلی اغلب در ارائه امنیت تصرف زمین به کشتگران منفرد برتری دارند. اغلب کشتگران انفرادی نگرانند که از سوی دولت یا بیرونی‌ها خلع ید شوند به جای اینکه از سوی سایرین درون جامعه باشد.

- آنها اذعان دارند که نظام‌های مبتنی بر جامعه محلی همچنین در بازتاب دادن حقوق پیچیده‌ای که افراد، خانواده‌ها و گروه‌ها بر زمین دارند؛ شامل حقوق ثانویه دسترسی و استفاده برتری دارند، حقوقی که با سندزنی برطبق قالب‌های استانداردی که با واقعیات محلی انطباق ندارد، احتمالاً مختل شده یا از بین می‌رود.

- آنها تشخیص می‌دهند که رابطه جامعه محلی با زمین، چیزی بیشتر از کل قطعات منفک شده زمین است؛ این سامانه‌ای است که منابع طبیعی با استفاده مشترک را شامل می‌شود.

زمین‌های اجتماعی و منابع طبیعی مشترک: شامل زمین‌های چرای دام، جنگل‌ها، آب‌ها و شیلات، در بسیاری از کشورهای فقیر یک مورد ویژه از تصرف عرفی زمین بوده و برای بهبود جایگاه حقوقی و اقتصادی فقرا بسیار حیاتی است. آنها در برابر تخریب و تصاحب توسط رؤسای قدرتمند قبایل، خارجی‌ها یا دیوانسالاران دولتی بسیار آسیب‌پذیرند؛ مگر اینکه نظام‌های مدیریت منابع مشترک با تنبیه‌های قانونی تقویت شوند.

دسترسی بیشتر به زمین و منابع طبیعی و افزایش بهره‌وری مفید به حال همه به روش‌های زیر دست‌یافتنی است:

- تأکید مجدد و نگارش قواعد عرفی به روش‌های مشارکتی که تنوع در ساخت قومی، تاریخی و اجتماعی زمین را مد نظر داشته باشد. همچنین تعیین مرزهای قانونی، شناسایی حقوق موجود که

۱. درباره آفریقا به مجموعه گزارش‌ها توسط IIED نگاه کنید در:

<http://www.iied.org/NR/drylands/projects/landregistration.html/>

شاید هم‌پوشانی داشته یا ماهیت فصلی دارد (مثلاً بین گله‌داران متحرک و کشاورزان ساکن) و ثبت آنها به شکل مناسب و قابل مبادله منظم.

- امکان مالکیت زمین اشتراکی به‌عنوان یک گزینه حقوقی و تصمیمات مدیریتی منظم در یک هیئت پاسخگو که به‌صورت شفاف کار می‌کند؛ برای مثال به‌عنوان یک گروه استفاده‌کننده شرکتی - داشتن قوانین روشن برای حل و فصل منازعات که مورد احترام همه طرف‌های درگیر باشد. دست یافتن به قالب‌های قانونی مناسب از نظر فرهنگی، برای چنین هیئت‌هایی بسیار مهم است.

- اطمینان از اینکه که قالب‌های عرفی تصرف زمین بتواند به سمت انواع رسمی‌تر تصرف زمین از طریق فرآیندهای شفاف و کاملاً تعریف شده حرکت کند - با قضاوت‌آنهايي که درگیر هستند - و منافع مالکیت شخصی‌تر شده از هزینه‌های آن پیشی بگیرد.^۱

جایگاه حقوق غیررسمی به‌شدت اهمیت یافته است. بیشتر آن از ترتیبات مبتنی بر جامعه محلی یعنی رژیم‌های بومی یا عرفی گرفته شده و حفظ می‌شود. اگر تلاش‌های تاکنون انجام شده نتیجه بدهد، حدود ۴۰۰ میلیون آفریقایی منتفع می‌شوند. اگر طرح‌های آزمایشی قابل مقایسه به اجرا درآید، بیش از ۴۰ میلیون شهروند ساکن هندی و چینی یا ۴۰ میلیون شهروند ساکن آمریکای جنوبی و میلیون‌ها نفر دیگر در سطح جهان نیز نفع می‌برند. ظاهراً جایی که دولت‌ها چنان ضعیف هستند که قادر به کنترل جنگ‌های محلی و سران مواد مخدر نیستند، واگذاری مدیریت یا مالکیت زمین به جوامع محلی، باعث توانمندسازی فقرا نمی‌شود.

مسائل اساسی در به رسمیت شناختن نظام‌های عرفی و بومی تصرف زمین

تهیه قوانینی که تصرف عرفی زمین را به رسمیت می‌شناسد و برخی از این نظام‌های تصرف زمین را درون چارچوب حقوقی ملی می‌گنجاند، وظیفه پیچیده‌ای است. امکان شناسایی برخی چالش‌ها وجود دارد که احتمالاً نیازمند توجه تهیه‌کنندگان و مجریان قانون است:

- شناسایی جوامع و رویه‌های متحول شده: تأیید دولتی تصرف زمین مبتنی بر رسوم یا جامعه محلی نیازمند شناسایی، با درجه‌ای از دقت، در آن جامعه‌ای وجود دارد که حقوق مالکیت به رسمیت شناخته شده است، حوزه‌ای که ادعاهای مشروع دارد و نهادها یا فرآیندهای تصمیم‌گیری که تصمیمات و برون‌دادهای آن سزاوار احترام‌گذاری از سوی نهادهای حقوقی رسمی است. تأیید رسمی اگر با بی‌مبالاتی انجام شود، منجر به امتیازدهی نامناسب به یکی از چندین دیدگاه محلی

۱. یک نمونه خوب در این زمینه، زمین‌های اجیدو در مکزیک است، که براساس رأی مشروط مجلس قابل انتقال به زمین ملکی است. این واقعیت که فقط حدود یک‌دهم اجیدوها این مسیر را انتخاب می‌کنند، نشان می‌دهد که حتی در سطوح بالای درآمد سرانه، منافع که بیشتر استفاده‌کنندگان از حفظ روابط اشتراکی می‌بینند، بیشتر از منافع فردی‌سازی کامل حقوق است.



رقیب در جامعه می‌شود.

- برقراری توازن بین احترام به تصمیم‌گیری محلی با حقوق بشر و پاسخگویی: در برخی بسترها، رسوم و سنت‌ها در تضاد با دیدگاه حقوق بشر در می‌آید که در قانون اساسی کشور پاس داشته شده است، به‌ویژه در جایی که به برخورد با زنان و اقلیت‌ها می‌رسد. وقتی به حداقل میزان پاسخگویی و شفافیت درون ساختارهای عرفی می‌رسیم، با معضل مشابه مواجه می‌شویم؛ اما رسوم، نامنصف و بدون تغییر نیستند. بنابراین هدفگذاری در فرآیندی که رویه‌های عرفی در واکنش به توسعه اجتماعی و اصول حقوق بشر تکامل می‌یابد امکانپذیر است.^۱

حمایت از حقوق عرفی یا بومی درحالی که توانایی جوامع و خانوارها برای کشف فرصت‌های جدید اقتصادی ارتقا می‌یابد: هیچ تناقض ذاتی بین رسمیت بخشیدن حقوقی بیشتر به نظام‌های بومی یا عرفی تصرف زمین و رشد اقتصادی بیشتر وجود ندارد. درواقع در برخی زمینه‌ها استدلال می‌شود که اولی پیش‌شرط دومی است. اما انتخاب فنون حقوقی شاید توازن بین حمایت از یک‌سو، و توانایی انطباق با فرصت‌ها یا چالش‌های جدید ازسوی دیگر، را به‌هم بزند. حمایت از تمامیت نظام محلی در برابر تاخت‌وتاز بیرونی‌های ثروتمندتر و باتجربه‌تر، به‌عنوان نقطه شروع، محدودیت‌های کوتاه‌مدت بر قابلیت نقل‌وانتقال زمین را توجیه می‌کند. پرسش این است که آیا تأکید بر حمایت، نیازها و رؤیاهای مردم محلی در محیط‌های اقتصادی به سرعت درحال تغییر را بازتاب می‌دهد. برخی قوانین، مجراهایی برای جوامع یا افراد فراهم می‌کند تا سرمایه‌گذاری بیرونی را به سرزمین خویش، مشروط به فرآیند درونی تأیید، جذب کنند. در برخی موارد فرصت‌هایی برای افراد یا گروه‌ها وجود دارد تا به‌نفع تصاحب سند‌های انفرادی تحت یک طرح با پشتیبانی دولت، در نظام‌های محلی تصرف زمین «شرکت نکنند».

- چالش ظرفیت و درگیری: واگذاری اختیارات بیشتر به نهادهای محلی - حال چه هیئت‌های سنتی یا دولت‌های محلی - توجیهات خود را دارد؛ اما پرسشی که در هر حالت مطرح می‌شود این است که آیا اصلاحات خاص، وجود ظرفیت‌های بیشتر در نقاط گوناگون نظام را از آنچه در واقعیت وجود دارد یا می‌توان در آینده نزدیک انتظار داشت فرض می‌گیرد یا خیر. در بیشتر بسترها، مناطق جنگ‌زده اجازه مدیریت زمین و منابع طبیعی بر پایه جامعه محلی را نخواهد داد و نیازمند کنترل مرکزی شدیدتر است. چالش ظرفیت و درگیری، به آموزش و آگاهی از حقوق مالکیت در بین مردم عادی گسترش می‌یابد که در بخش بعدی بحث شده است.

1. Cotula, 2007.

کادر ۳. اصلاحات ارضی در نامیبیا

در نامیبیا، اصلاحات قانونی در سال ۱۹۹۶، چارچوبی برای مدیریت منابع طبیعی مبتنی بر جامعه محلی ایجاد کرد. نامیبیایی‌هایی که سازمان نگهداری از محیط زیست تشکیل دهند، اینک حق مدیریت حیات وحش و نفع بردن از گردشگری را دارند. با این حقوق تضمین شده، روستاییان نامیبیا میزان شکار را کاهش دادند، شاهد افزایش قابل توجه حیات وحش بوده‌اند و اکوسیستم آنها دوباره رونق گرفته است. فایده مرتبط این است که روستاییان نامیبیا اکنون فرصت‌هایی برای دنبال کردن مجموعه جدیدی از ابتکارات کارآفرینی دارند. آنها توانمندی یافته‌اند تا کسب‌وکارهایی براساس اکوتوریسم و فعالیت‌های مرتبط ایجاد کنند. این کسب‌وکارها به متنوع ساختن معیشت آنها و دادن منافع ارزشمند به اعضای محافظ محیط زیست، کمک می‌کند. تجربه نامیبیا با مدیریت منابع طبیعی مبتنی بر جامعه محلی، یک مدل قوی برای سایر کشورها فراهم می‌کند: واگذاری حقوق مالکیت مطمئن به محلی‌ها، برون‌دادهایی مثبت هم برحسب محافظت از محیط زیست و هم توسعه اقتصادی به دنبال خواهد داشت.

تمهیداتی برای اینکه نظام‌های مالکیت به سمت عدالت جنسیتی برود

مؤسسه پژوهش سازمان ملل برای توسعه اجتماعی اشاره دارد که «پیشرفت چشمگیر در سراسر دهه ۱۹۹۰ به سمت رسمی ساختن قوانین مربوط به زمین رخ داده است تا عدالت، جنسیتی‌تر بشود. همچنین شکست‌های مکرر در اجرا در آوردن قوانین وجود داشته است».^۱ کشورهای درحال توسعه در بیشتر موارد قوانین و سیاست‌هایی به تصویب رساندند که حقوق بیشتر برای کنترل و مدیریت دارایی‌ها فراهم می‌سازد. رویه‌های امیدبخش، به ترکیب معیارهای نهادی، توصیه‌های حقوقی و سیاست اجتماعی اقدام می‌کند:

واحدهای ویژه برای پایش موضوعات جنسیتی: سیاستگذاران باید واحدهای ویژه‌ای ایجاد کنند تا موضوعات جنسیتی را پایش کرده و اجرایی شدن آنها را پیگیری نماید. در برخی محیط‌ها، خدمات پلیس و نظام‌های قضایی موفق به تنفیذ حقوق مالکیت زنان نشدند. وقتی حقوق مالکیت به صورت قانونی، اما نه عملی وجود دارد، سیاستگذاران با انتخاب‌های مشکلی مواجه هستند: منابع را خرج اجرای بهتر کنید یا هنجارهای اجتماعی را تغییر دهید. در کشورهای با ظرفیت محدود، مسیر اولی دشوار است. در هر کشوری، دومی یک چالش مهم آموزشی است. نیاز به تحقیقات ویژه راجع به زمینه است که چگونه هنجارهای اجتماعی را بهتر و به شیوه‌هایی که از امنیت یافتن حقوق زنان بر دارایی استقبال شود، تغییر دهیم. این یک فرآیند زمان‌بر تغییر یافتن هنجارهاست. حوزه‌ای که به پژوهش‌های بیشتر نیاز است.

۱. در بیشتر ایالت‌های هند، پاتا یا حق اجاره‌داری بر زمین‌های دولتی که در اشغال فقراست، مشترکاً به نام همسر و شوهر داده می‌شود. در اندرا پرادش، پاتا فقط به نام زن است. هیچ مطالعه‌ای درباره برون‌دادها یا اثرات این عمل وجود نداشته است.
(Banerjee 1999, 'Land Tenure Reform and Gender Equality,' UNRISD Research and Policy Brief 4 January, 2006).



تلاش برای صدور سند مشترک و اموال اشتراکی: دولت‌ها باید اموال خانوار را مشترکاً به نام شوهر و همسر ثبت کند. به‌خاطر ازدواج یا توافق آزاد پایدار (شراکت خانوادگی)، اموال حقیقی و منقول شریک مرد باید به‌طور خود به‌خودی اموال مشترک زن نیز تلقی شود. زنان معمولاً وسیله‌ای ندارند تا سهمی ۵۰ درصدی از خرید اموال در زمان ازدواج پیدا کنند.

ارث: روش ابتدایی برای اینکه فقرا زمین به‌دست آورند از طریق خانواده و به‌وسیله ارث است.^۱ بیشتر نظام‌های حقوقی رسمی یا غیررسمی از مردان در توزیع‌های به‌واسطه ارث حمایت می‌کنند.^۲ در برخی موارد، قوانین ارث و جانشینی، تنها حقوقی موقتی بر استفاده از اموال شوهر پس از فوت وی در اختیار زن بیوه شده می‌گذارد. این قوانین به نحوی است که اموال زنان در معرض ربایش است. بیشتر کشورها با اصلاح قانون اساسی یا اجرای قوانین سعی کردند حقوق زنان بر اموال ارثی را بر مبنایی برابر با مردان تضمین کنند. اما در برخی کشورها این شروط قانونی با رسم یا قانون خانوادگی زیرپا گذاشته می‌شود؛ درحالی که کشورهایی هم هنوز بندهای تبعیض‌آمیز در مجموعه قوانین خود دارند.^۳ بنابراین برای زنان، وجود قوانین ارث که خواهان توجه یکسان به وارثان زن و مرد هنگام تقسیم ارث باشد، یک گام مهم به سمت توانمندسازی است. برخی شواهد وجود دارد که تغییر قوانین ارث رسمی شاید پیامد ناخواسته‌ای داشته باشد که مردان را برانگیزد به‌طور خاص وارثان زن را از ارث محروم کنند تا که اموالی به آنها نرسد.^۴

تحصیلات و اطلاعات: احتمال دارد که زنان از حقوق مالکیت قانوناً تضمین شده خود بی‌خبر باشند. این واقعیت پیش‌پا افتاده حکایت از آن دارد که آموزش دادن زنان و دختران درباره مالکیت، استفاده و انتقال حقوق قانونی آنها بر اموال نیازی مداوم است تا ماهیت این حقوق به کل جامعه اطلاع‌رسانی شود.

کادر ۴. تمرکز بر آفریقا

اینک امکان به ثبت رساندن حقوق عرفی بدون تبدیل به قالب‌های انشا شده در اوگاندا، تانزانیا و موزامبیک وجود دارد؛ همین حالت برای لسوتو، مالاوی و ماداگاسکار پیشنهاد شده است. اموال عرفی به غیر از اموال اشتراکی و عمومی در نامیبیا و بوتسوانا (از سال ۱۹۶۸ به این‌سو) به ثبت می‌رسد. در اتیوپی اشغال و سکونت موجود اگرچه با توجه به حذف آن در سال ۱۹۷۵، به‌عنوان حقوق عرفی تعریف نمی‌شود، نیز «به‌عنوان آنچه هست» به ثبت می‌رسد. حقوق عرفی در مالی، نیجر، بورکینافاسو، بنین، ساحل عاج، غنا و آفریقای جنوبی با نتیجه قابل توجه گواهی می‌شود. اما با تبدیل الزامی یا ضمنی به قالب‌های قانونی موجود در ثبت نهایی. رویدادهای توصیف شده از حقوق عرفی، «مالکیت مطلق عرفی» و یا توافق عرفی توسط

1. UN-HABITAT, 2006; Strickland, 2004.

2. Deere and Leon, 2003.

3. UN-HABITAT, 2006.

4. Agarwal, 1994, p. 272.

جامعه مدرن بازتاب می‌یابد. بیشتر قوانین اجازه می‌دهد حقوق مرسوم تا ابدیت حفظ شود، جایگاه آنها را به بالاتر از اجاره‌داری یا قالب‌های قانونی مشابه می‌برد که در بیشتر آفریقا عرفی است. مالکیت مطلق عمدتاً در آفریقای جنوبی وجود دارد. تنها تانزانیا و موزامبیک منافع مرسوم را از معادل صریح قالب‌های تصرف وارداتی برخوردار کردند. اوگاندا این را آشکارا اعلان می‌کند، اما همچنین تبدیل گواهی‌های عرفی به تصرف مالکیت مطلق را فراهم می‌سازد. لسوتو و مالاوی چیز مشابه پیشنهاد می‌کنند. موزامبیک آنچه را که وعظ می‌کند عمل نمی‌کند که به سرمایه‌گذار علاقمند به زمین‌های عرفی، پشتیبانی بیشتری از منافع عرفی می‌دهد. جایگاه حقوق عرفی ثبت نشده - بیش از ۹۰ درصد تمام زمین‌داری روستایی - اغلب مبهم بوده و همچنان دوام دارد و منتظر ثبت شدن است. حقوق عرفی که ثبت نشده است، به صراحت در اوگاندا، تانزانیا، موزامبیک و به شیوه متفاوت در غنا مورد حمایت است. مالکیت‌های عرفی در ساحل عاج یک دوره محدود زمانی دارد که حقوق باید به ثبت برسد تا پایدار باشد. در اوگاندا جایی که زمین عمومی لغو شده است جنبش زمین عرفی نگه داشته شده خارج از طبقات زمین دولتی و عمومی بسیار شفاف است و تانزانیا این زمین‌ها را به «زمین روستا» تبدیل کرده است که رسمیتی بیشتر از سند انفرادی دارد. سند خانوادگی در قوانین و سیاست‌های کشورهای گوناگون پیش‌بینی شده است. اینک در اوگاندا و رواندا انتقال زمین خانوادگی بدون رضایت همسر محدود شده است و مالاوی و لسوتو پیشنهاد این کار را داده‌اند. در قانون زمین تانزانیا، پیش‌فرض مالکیت مشترک همسر وجود دارد. در اوگاندا تلاش برای تضمین چنین استنباطی شکست خورد. اتیوپی و اریتره حقوق مالکیت مجزای زن و مرد را به رسمیت شناختند.

Source: Alden Wily and Mbaya, 2001; Alden Wily, 2003c.

حقوق مالکیت معنوی و حقوق مردم بومی: وظیفه پیش‌رو

در بیشتر موارد، مالکیت معنوی صرفاً پیوند غیرمستقیمی با فعالیت‌های اقتصادی فقرا دارد؛ اما در مورد مردم بومی، مسئله مالکیت معنوی اغلب با قالب‌های خلع ید و سوءاستفاده از اموال ارتباط دارد. بحث‌هایی که بر دامنه گسترده موضوعات تمرکز یافته است، شامل حرکت به سمت تقویت حمایت از مظاهر فرهنگی سنتی (TCEs)، دانایی سنتی (TK) و منابع ژنتیکی (GR) در برابر غصب و سوءاستفاده است.^۱ در قیاس با تمرکز این گزارش بر قالب‌های بومی تصرف زمین، به جای اینکه به مردم بومی توجه شود، این بخش از گزارش به این قالب‌های مالکیت معنوی به جای شناسایی حاملان آن توجه می‌کند. شورای حقوق بشر سازمان ملل (اعلامیه حقوق مردم بومی)، کنوانسیون تنوع زیستی،^۲ شورای TRIPS سازمان جهانی بازرگانی، انکتاد، یونسکو، فائو و WIPO توجه بیشتری به حمایت از TCEs، TK و GR کرده‌اند.

گروهی هستند که حقوق مالکیت معنوی را بازار مفیدی برای حفظ TCEs، TK و GR و ابزاری برای اجرای تقسیم سود می‌نگرند. سایرین جدی‌تر هستند و از ناچیز شمردن فرهنگ‌های سنتی و

1. Drawn from Baechtold 2006, p. 120.

2. Convention on Biological Diversity (CBD) of 5 June, 1992, <http://www.biodiv.org/convention/articles.asp>



دستبرد (تصرف غیرقانونی) احتمالی نگرانند. سایرین حتی به تضاد بنیادی بین مفهوم مالکیت معنوی و ارزش‌های فرهنگی و ادراک اخلاقی از بیشتر جمعیت بومی اشاره می‌کنند. درحالی که مفاهیم بومی مالکیت جمعی و تولیت بین‌نسلی شاید با ایده کلی مالکیت (معنوی) سازگار باشد، هدف برخی مردم بومی جلوگیری از تملک منابع طبیعی و فرهنگی است. در چنین مواردی، تضادی بنیادی بین حقوق بومی و مالکیت (معنوی) وجود دارد. در مخالفت بنیادی با برخی فرهنگ‌های بومی، بیشتر نظام‌های مالکیت فکری، حقوق بر اختراعات مربوط به موجودات زنده را به رسمیت می‌شناسند. در نظام‌های متعارف حق اختراع، موضوع شناخته شده برای عموم، به قلمرو به اصطلاح «عمومی» تعلق دارد، بنابراین جلوی حمایت آنها را می‌گیرد و اجازه استفاده آزاد به هرکسی را می‌دهد. بدتر برای برخی مردم بومی، مفهوم قلمرو عمومی مربوط به قوانین سنتی حقوق مالکیت معنوی است که اجازه تصرف GR و TK برای توسعه اختراعاتی را که درحال ثبت شدن هستند می‌دهد.

حقوق مالکیت معنوی در بستر بحث: حقوق مردم بومی بستگی به دامنه گسترده سایر تمهیدات و سیاست‌ها از قبیل تصرف زمین، قوانین زیست‌محیطی و حمایت از گونه‌های در معرض خطر، تندرستی، غذا و کشاورزی، کیفیت آب، حمایت از میراث فرهنگی، دسترسی و بهره‌برداری از منابع طبیعی، مدیریت زیست‌محیطی و حفاظت از خاک دارد. درون این افق گسترده‌تر، حقوق مالکیت معنوی شاید نقش مثبتی در تشویق به ایجاد یا حمایت از حقوق بومی‌ها ایفا کند. برای مثال چنین نقشی شامل حمایت و افشای مصنوعات فکری جدید از طریق قوانین حق اختراع و طراحی صنعتی یا اجتناب از گیج کردن و فریب دادن و جلوگیری از رقابت ناعادلانه از طریق حمایت از نشان تجاری و علائم جغرافیایی است. به همین اندازه مرتبط، مراقبت از سلامت آثار و مصنوعات معین و حقوق منتسب به آنها از طریق حمایت حقوق اخلاقی در حق نشر و حمایت از اطلاعات فاش نشده در برابر استفاده نادرست یا تملک غیرقانونی است. یک مثال درباره استفاده از حقوق مالکیت معنوی به حمایت از دانش سنتی مربوط به داروهای سنتی در جمهوری خلق چین مربوط می‌شود که در سال‌های گذشته چند هزار حق اختراع اعطا شده است.^۱

راه پیش‌رو: با وجود جنبه‌های مفید، پرسش‌های بسیار و دغدغه‌های مهمی همچنان باقی است:

۱. حقوق مالکیت فکری متعارف شاید برای مردم بومی حمایت کافی در وضعیت‌هایی فراهم نسازد که منابع، دانش یا تظاهر فرهنگی کاملاً برای عموم شناخته شده است. در این حالت، نیاز به ایجاد سامانه‌های حمایت خاص است.

۲. هدف کلی حقوق مالکیت معنوی برای مردم بومی در هر دو نوع حمایت مثبت و حمایت

1. http://www.wipo.int/freepublications/en/tk/920/wipo_pub_920.pdf

منفی، باید بیشتر ارزیابی شود.

۳. نظام‌های موجود و آینده باید تضمین دهد که آنها به غصب ناروای دارایی‌های فکری معین مردم بومی کمک نمی‌کنند.

بُعد بین‌المللی: به‌علاوه، از آنجا که TK/GR و TCEs اغلب در کشورهای متفاوت از کشور مبدأ بهره‌برداری می‌شوند، ندهایی بلند شده است که ابزارهای بین‌المللی ایجاد شود تا ماهیت نامرئی و بین‌مرزی این اجزای زندگی و میراث بومی در نظر گرفته شود. این مستلزم بررسی مسائل پیچیده‌ای از قبیل قضیه مالکیت/تولیت حقوق،^۱ شکل حمایت اعطا شده، روش‌های اطمینان‌دهی ساکنان یک کشور در برخورداری از حقوق در کشورهای خارجی، قضیه تقسیم عادلانه و برابره منافع در بستر بین‌المللی، به رسمیت شناختن حقوق شخصی یا اخلاقی مردم بومی، اطمینان‌دهی به اینکه منابع یا دانش شناخته شده که در قلمرو عمومی است را نمی‌توان تابع حقوق مالکیت معنوی کرد و نیاز به ارتقای همکاری بین‌المللی در حوزه‌هایی از قبیل اطلاعات دوجانبه، ثبت و مدیریت حقوق است.

کمیته بین‌دولتی مالکیت معنوی و منابع ژنتیکی، دانش سنتی و فولکلور (IGC)، که دولت‌های عضو WIPO در سال ۲۰۰۰ تأسیس کردند، رویکردی فراگیر اقتباس کرده است. IGC در حال کشف پتانسیل حمایت از حقوق مردم بومی از طریق حقوق مالکیت معنوی متعارف و از طریق سامانه‌های اختصاصی بوده است،^۲ که در مسیری کار می‌کند تا درک کند چگونه به بهترین وجه می‌توان TK و TCEs را در برابر غصب دارایی‌ها حمایت کرد، مسائلی از قبیل حمایت مثبت و منفی را روشن ساخت و روی درک بهتر بعد بین‌المللی چنین حمایتی کار کرد. فرآیند IGC منجر به پیش‌نویس اهداف و اصول برای حمایت قانونی از TK و TCEs در برابر غصب و سوءاستفاده از اموال شد.^۳

اصلاح حکمرانی اموال با نگاهی به محروم‌ترین مشتری

نظام مالکیت با نظام حکمرانی پشتیبانی می‌شود که شامل نظم نهادی دولت، قوانین نظام‌مند و روابط تعاملی بین دولت و ذینفع‌هاست و از ثبت اموال گرفته تا برنامه‌ریزی فضایی (آمایش سرزمین)، منطقه‌بندی، مالیات‌ستانی و سایر جنبه‌های مدیریت اموال و تنفیذ را شامل می‌شود. از آنجا که نظام املاک دچار نقائص و کمبودهای کلی، نتایج سودمند هدفگذاری شده به فقرا را ایجاد نخواهد کرد، این بخش، اصلاحات گسترده‌تر همراه با اقداماتی که به‌ویژه به گنجاندن فقرا در حمایت مؤثر از حقوق مالکیت توجه دارد، ارائه می‌دهد.^۴

1. Ownership/ Guardianship

2. http://www.wipo.int/tk/en/laws/pdf/suigeneris_folklore.pdf

3. http://www.wipo.int/edocs/mdocs/tk/en/wipo_grtkf_ic_9/wipo_grtkf_ic_9_inf_4.pdf

4. For Related Aspects of Bureaucratic Justice for the Poor see Chapter 1, Section 3.



تغییر قوانین

اصلاح نظام مالکیت در جهت ایجاد مزایای ملموس برای فقرا، بر نیاز به تغییر قانون یا وضع قوانین جدید دلالت دارد.^۱ چنین رویه‌های کاری زمان‌بر بوده و با توجه به اقتضائات سیاستی، پیش‌بینی نتایج نهایی آنها دشوار است. بنابراین توصیه می‌شود که نخست، ضروری‌ترین اقدامات سیاستگذاری مورد نیاز برای بهبود دسترسی به املاک و امنیت برای فقرا طراحی شده و در صورتی که مبنای حقوقی برای اقدامات کافی باشد، مورد ارزیابی قرار گیرند. اگر این‌گونه بود، شاید کارآتر باشد به دنبال بهبود درون یک چارچوب قانونی معین باشیم. اگرچه در بسیاری موارد، اجرای حقوق مالکیت طرفدار فقرا، به‌ویژه برای مالکان سنتی و زنان، به اصلاحات حقوقی (قانونی یا عرفی) یا حتی به اصلاح قانون اساسی نیاز دارد.^۲

مالکیت گسترده دولت بر زمین، توانایی‌ای که در تحمیل محدودیت‌های برنامه‌ریزی دارد، و مصادره زمین‌ها بدون پرداخت غرامت کافی، به ناامنی در تصرف زمین دامن زده و غالباً اصلاحات حقوقی را نیز می‌طلبد. اصلاحات گاهی با پذیرش اهداف روشنی شروع می‌شود که قانون مالکیت جدید طرفدار فقرا باید چگونه به نظر رسد از جمله این موارد: اجازه دادن به فرد یا گروه خصوصی برای تملک املاک زمین تحت تصرف عرفی؛ اجازه دادن به مؤسسات کوچک با مسئولیت محدود برای استفاده از نام تجاری؛ اجازه استفاده از اموال منقول به عنوان وثیقه؛ شکل قانونی دادن به اموال شراکتی که فقرا را مجاز به سرمایه‌گذاری مشترک و خروج از مالکیت می‌کند؛ حمایت از اموال زنان در زمان تأهل و طلاق و نیز در ارث؛ محدود کردن حق تملک عامه و وضع قوانین منطقه‌بندی حمایتی طرفدار فقرا، اما رویه‌های فراگیر شکل‌گیری، اجرا و پایش پیامدهای قانون به وسیله مقررات بیشتر و همچنین تضمین حمایت پایدار برای قانون از سوی ذینفعان و عوامل مختلف، به اندازه محتوای خود قانون مهم هستند. عقاید سیاسی مرتبط باعث ایجاد اصلاحات فراگیر و جامع می‌شود و از این رو در برخی زمینه‌ها قابل توصیه است. اگر این‌گونه نشد، این امکان وجود دارد از رویکرد اصلاح قانون مالکیت به شیوه‌ای فرآیندگراتر استفاده کرد. اصول راهنمای زیر، در کوشش‌های با زمینه‌های مختلف ملی که اصلاحات جامع یک‌باره از نظر سیاسی ناممکن بود، مفید بوده‌اند:

- در جایی که رسیدن به اجماع عمومی دشوار است و یا آثار میان‌مدت به سختی پیش‌بینی می‌شود، رویکرد واقع‌بینانه و ذره‌ای به اصلاحات حقوقی اغلب بهترین رویکرد است.
- اصلاحات حقوقی و مقرراتگذاری با حمایت ذینفعان دست‌یافتنی است، اما منافع کوتاه‌مدت

1. Ibid.

2. CLEP Indonesia; CLEP Sri Lanka, p. 27; CLEP Philippines.

آنها باید در پرتو تدارک کالاهای عمومی و آثار بلندمدت ارزیابی شود.^۱

- موانع حقوقی و مقرراتگذاری را می‌توان با کمک جوامع محلی، شناسایی کرد.^۲

- به‌کارگیری رویکرد یادگیری در حین عمل^۳ برای تغییر حقوقی و مقرراتگذاری در پیشرفت

پروژه اصلاح سودمند است.^۴

در تلاش برای ادغام مشروعیت و قانونی بودن تا تأثیر و عدالت اثربخش قانون مالکیت مستحکم شود، ثابت شده است که تمهیدات درخصوص ارتباطات و اجماع‌سازی^۵ اهمیت حیاتی دارد. با توجه به حساسیت سیاسی مسائل مالکیت، تضمین و حفظ اجماع و تعهد سطح بالا برای اصلاحات مالکیت بسیار مهم است، به‌ویژه که چنین حمایتی برای مثال در حین تغییرات مدیریت سیاسی کم‌رنگ می‌شود. بنابراین، راهبرد ارتباطات و اجماع‌سازی باید برای حفظ حمایت گسترده طراحی و اجرا شود.

اولویت‌های اصلاحات در مدیریت زمین و دارایی‌های غیرمنقول

سامانه مدیریت زمین و دارایی‌های غیرمنقول که عموماً ناکارآمد است، به ناگهان به تمهیداتی هدفمند که به نفع فقرا باشد، نمی‌انجامد. لذا توصیه می‌شود که کل سامانه را کارآتر و مساعدتر به‌حال محروم‌ترین مشتریان بسازیم. ترکیبی از سادگی سازمانی و دسترس‌پذیری، کارآیی ثبت و مدیریت را به نحو چشمگیری بهبود داده، در نتیجه امنیت متصرفات بخش‌های گسترده‌ای از

۱. در پرو، اصلاحات به‌ویژه آنهایی که مستلزم تصویب قانون در مجلس نمایندگان بود، با مشارکت فعال نفع‌برندگان ترویج شده بود. پیشنهاد برای اصلاح قوانین مدنی تا اجازه اعلام اداری و نه قضایی مغایرت اموال را بدهد، با بحث سیاسی بر اساس مواضع آکادمیک متفاوت روبرو شده بود. تا آن حد که این تعریف به گزینه مقننه‌ای بستگی داشت و نیازمند پشتیبانی سیاسی بود، COFOPRI (کمیسیون رسمی‌سازی مالکیت غیررسمی) پیشنهاد اصلاحات را در بین رهبران سکونتگاه‌ها منتشر کرد که از آن نفع بردند و سازماندهی رهبری را تسهیل کرد تا از پیشنهادات اصلاحی در برابر مجلس نمایندگان دفاع کنند. گروهی از رهبران به لابی کردن اعضای مجلس نمایندگان از بخش‌های سیاسی متنوع پرداختند تا نشان دهند که اصلاحات تنها در لیما به بیش از ۱۰۰ هزار خانواده نفع می‌رساند که انگیزه کافی برای کسب تأیید مجلس نمایندگان را داشتند.

۲. از طریق دخالت COFOPRI معین شد که رهبران با کارکنان فنی این مؤسسه کار خواهند کرد تا اطلاعات فنی و کافی مورد نیاز برای انجام اقدامات مورد نیاز را به‌دست آورند. در این مرحله موانع حقوقی قانونمند کردن اموال به نفع ساکنان شناسایی می‌شد؛ از قبیل پرونده‌های مالکیت خصوصی، زمین باستان‌شناسی یا در منطقه پریسک. مشارکت رهبران، ساکنان را قادر ساخت تا مشکلاتی را که COFOPRI در اموال قانونمند شده برخورد کرد ارزیابی کنند، انتظارات خود درباره زمان مورد نیاز برای انعقاد تحویل خدمات سندهی را واقع‌بینانه سازند و آنها را درباره نیاز به اصلاحات و اقدامات تکمیلی آگاه کنند.

3. Learning-by-doing

۴. در پرو، COFOPRI ظرفیت بهبود مداوم اصلاحات را از طریق مجموعه تغییرات ذره‌ای بر اساس رویکرد یادگیری با انجام دادن گسترش داد. پیش‌نویس قوانین جدید به فرآیندهای (صفر، یک و دو) رسمی‌سازی پیوند خورده بود که تضمین می‌کرد تجربیات و درس‌های آموخته شده در سطح میدانی به چارچوب هنجاری الحاق شده بود. برای مثال در حین پیشرفت فرآیند رسمی‌سازی، COFOPRI از طریق نهادهای کارکنان صف و نمایندگان جامعه، شکل‌های جدید غیررسمی بودن را که در پروژه پایلوت شناسایی نشده بود آشکار کرد. مثل «pueblos tradicionales» (سکونتگاه‌های غیررسمی باستانی در آرکویا)، COFOPRI و RPU با همدیگر کار کردند تا راه‌حل‌های قانونی و کارآ برای این مشکلات تهیه کنند. رویه‌های کاری جدید بسط یافت و در سطح سازمانی آزمایش شد و به محض اینکه اعتبار لازم را یافت، درون چارچوب حقوقی گنجانده شد.

5. Consensus-Building



جمعیت و متعاقب آن حمایت عمومی را افزایش می‌دهد. اثربخشی الزامات قانونی به در دسترس بودن نهادهایی برای اجرا بستگی دارد. به‌طور خاص، بسیاری از منافع اقتصادی مورد انتظار (به‌ویژه مبادله و استفاده از زمین به‌عنوان وثیقه) ناشی از تضمین حقوق زمین محقق نخواهد شد؛ مگر اینکه یک سامانه مدیریت زمین با عملکرد خوب، شفاف و دسترس‌پذیر مستقر شده باشد.^۱

سادگی: هر هویت سیاسی تنها باید یک یا کمترین تعداد ممکن نهادهای مدیریت دارایی‌ها با هماهنگی خوب را داشته باشد. ادغام دفاتر ثبت اراضی و املاک غیرمنقول، دارایی‌های مادی، معنوی و تجاری در بهبود مشروعیت محصول و فضای سرمایه‌گذاری مؤثر است. تجربه در سراسر جهان نشان می‌دهد زمانی که تعدادی از نهادهای رقیب همزمان مسئول اجرای حقوق مالکیت هستند، با توجه به رقابت‌ها و منافع متقابل، تأخیرها و ناامنی متصرفات اجتناب‌ناپذیر است.^۲

دسترسی: حضور محلی و محل استقرار نهادها باید تا حد امکان غیرمتمرکز و به‌راحتی در دسترس فقرا باشد؛ کسانی که قادر به تحمل هزینه‌های سفر در مسافت‌های طولانی به‌منظور ثبت یا انتقال مالکیت نیستند.

هزینه‌های کاهنده معامله: تلاش برای کاهش تعداد روزهایی که ثبت رسمی مالکیت به طول می‌انجامد، اثری مثبت بر حسب کاهش دادن هزینه‌های معامله می‌گذارد. بنابراین می‌توان تعداد گام‌هایی را که خریداران و فروشندگان باید پیش از انتقال رسمی دنبال کنند، کاهش داد. با این حال، علاوه بر چنین تغییراتی، کشورها باید تشویق شوند تا مراحل اضافی برای کاهش هزینه‌های معاملات در بازارهای املاک را، به‌طور عمده در سازماندهی خدمات حقوقی عمومی و خصوصی به شیوه‌ای به‌نفع فقرا، اتخاذ کنند.^۳ یک دلیل کلیدی برای فروش غیررسمی زمین که می‌تواند در طول زمان بی‌عیب و نقص بودن اطلاعات ثبتی را مورد تهدید قرار دهد، تمایل به فرار از پرداخت میزان بالای مالیات، عمدتاً به شکل عوارض حق تمبر، یا نیاز به پرداخت‌های غیررسمی است. علاوه بر تعیین ساختارهای حق‌الزحمه شفاف که کاملاً به اطلاع عموم می‌رسد، کاهش حق تمبر، از طریق جایگزینی آن با مالیات زمین که در سطح محلی ارزیابی می‌شود، مطلوب است. چنین مالیاتی، که در صورت لزوم با مالیات بر سود سرمایه تکمیل می‌شود، استفاده مولد از زمین را تشویق کرده و مشوق‌ها برای انباشت سوداگرانه زمین را کاهش می‌دهد و بدین ترتیب، احتمال افزایش بهره‌وری به‌واسطه بازارهای فروش زمین را بیشتر می‌کند. علاوه بر این، داوری و حل‌وفصل اختلافات می‌تواند در فرآیند مشارکتی صرفه‌جویی در هزینه، جامعه - محور، تعبیه شود. برای حکومت مقرون به صرفه است تا

۱. برای موضوعات کلی اصلاح مدیریت عمومی نگاه کنید به فصل ۱، بخش ۳، (See FAO 2007).

۲. همچنین در (کمپسیون توانمندسازی حقوقی فقرا (CLEP) فیلیپین، اتیوپی، کنیا، اوگاندا، اندونزی، تانزانیا، سریلانکا توصیه شده است.

۳. نگاه کنید به فصل ۱، Passim.

در سطح جامعه یا دولت ناحیه‌ای، روی ظرفیت منبع عظیم میانجی‌های بالقوه سرمایه‌گذاری کند.^۱ برای اینکه به ثبت رساندن نخستین بار حقوق زمین اثری ماندگار داشته و به نفع فقرا باشد، نیازمند یکپارچه شدن با سامانه‌هایی است که اسناد بایگانی شده را با روشی مقرون به صرفه به‌هنگام کند که هم‌راستا با میزان توانایی و تمایل به پرداخت استفاده‌کنندگان است.

فناوری اطلاعات و GPS مدرن: در بسیاری از بسترهای دنیای درحال توسعه، هزینه‌های فنی سندهی و ثبت زمین به‌وسیله سامانه‌های رایانه‌ای و GPS، به نحو چشمگیری کاهش یافته است.^۲ فناوری مدرن می‌تواند به بهبود شفافیت کمک کرده و همزمان مدیریت را دسترس‌پذیرتر سازد.^۳ آنجا که هدف از ثبت زمین، آگاهی دادن به عموم درباره مالکیت و مبادلات زمین است، ثبت اطلاعات در دسترس عموم بر روی اینترنت و بهبود دسترسی به اینترنت، هزینه مبادله را کاهش داده و با اجازه دادن به انجام بررسی‌های متقابل مستقل، اعتماد عمومی به آنها را تا حد زیادی افزایش می‌دهد. گذار به سامانه ثبت زمین که بهره‌مند از اینترنت و تمام‌دیجیتال باشد، بدون مشکل نیست. در مرحله اول، فساد اداری به آسانی افزایش می‌یابد، زیرا فرصت برای تغییر دادن اسناد پیش از دیجیتالی کردن مهیاست. معرفی سامانه‌های ثبت تمام‌دیجیتال و مبتنی بر اینترنت باید با دقت آماده شده و اقدامات پیش‌دستانه برای جلوگیری از تغییر دادن سوابق اتخاذ شود. به محض اینکه سامانه‌ها عملیاتی شوند، فساد اداری به‌طرز چشمگیری کاهش می‌یابد.^۴

خودپایداری مالی: نهادهای مدیریت زمین تنها در صورتی که بتوانند عملیات تکراری خود را از نظر مالی حفظ کنند، بدون اینکه پولی بیش از آنکه فقرا قادر به پرداخت آن هستند بگیرند، در بلندمدت ماندگار و مستقل از فشار سیاسی خواهند بود. این حالت به نوبه خود، پیش‌شرطی برای محقق شدن تمام منافع دیگر حاصل از مدیریت زمین است.

جداسازی قدرت ثبت زمین و مدیریت زمین دولتی: اداره زمین، یعنی همه امور مرتبط با حقوق زمین باید مستقل از مراجع مسئول مدیریت و استفاده از زمین دولتی باشد. این جداسازی، امکان سوءاستفاده را در جاهایی کاهش می‌دهد که دولت تنها وسیله‌ای است که از آن طریق افراد پیگیر منافع خاص خود بوده و فقرا معمولاً نخستین قربانیان آن هستند.

1. Center of Advanced Study, 2007, p. 122.

2. World Bank, World Development Report, 2002, p. 14.

۳. برآورد می‌شود که رایانه‌ای کردن سوابق در ایالت کارناتاکای هند تحت مدل شراکت عمومی- خصوصی باعث صرفه‌جویی ۱۶ میلیون دلاری در میزان رشوه پرداختی رشوه‌دهندگان شد (Lobo and Balakrishnan, 2002). امکان برون‌سپاری اتوماسیون ثبت و ارزشگذاری زمین مربوطه به بخش خصوصی فراهم شد که دسترسی را به‌شدت افزایش داد و منجر به کاهش عوارض تمبر از ۱۴ درصد به ۸ درصد شد؛ درحالی که درآمد مالیاتی از ۱۲۰ میلیون دلار به ۴۸۰ میلیون دلار افزایش یافت.

4. See Prahalad, 2005, pp. 87-88.



افزایش شفافیت در برنامه‌ریزی و استفاده از زمین دولتی

مالکیت گسترده دولت بر زمین، توانایی وضع محدودیت‌های برنامه‌ریزی و مصادره بدون پرداخت غرامت کافی نیز به ناامنی متصرفات فقرایی که لابی دولتی ندارند دامن می‌زند.^۱

تعریف حقوق و وظایف زمین دولتی و احراز موجودی زمین‌های دولتی: تقریباً در همه کشورها، دولت اسماً مالک زمین‌های بسیاری است. با این حال، دامنه چنین مطالباتی و حقوق و تعهدات مرتبط، اغلب به خوبی تعریف نمی‌شود. در بدترین حالت، این مسئله، فروش یکجای دارایی‌های عمومی را به افرادی که ارتباطات خیلی خوبی دارند تشویق می‌کند که به انباشت سوداگرانه حجم عظیم زمین غیرمولد یا امتیازات منجر می‌شود. حفظ زمین‌های دولتی در حداقل ضرورت و تعریف مسئولیت‌های سطوح مختلف دولت برحسب مدیریت زمین دولتی، نخستین گامی است که باید با ثبت و ضبط زمین‌های دولتی و ایجاد فرآیندهای اداری شفاف در تمام سطوح برای واگذاری، فروش و اجاره زمین‌های دولتی دنبال شود.

شرایط اکیداً محدود برای مصادره زمین: با توجه به اینکه انتقال زمین کشاورزی به کاربری‌های غیرکشاورزی یا شهری، از تبعات توسعه اقتصادی است، مسئله مهمی که امنیت تصرف زمین را در بسیاری از کشورهای درحال توسعه تضعیف می‌کند - و اغلب باعث مشکلات بزرگی برای مالکان سابق زمین می‌شود - توانایی همه‌جانبه دولت در مصادره زمین و جبران غرامت واقعی اغلب بسیار پایین‌تر از نرخ‌های بازار است. تهدید مصادره باعث تضعیف امنیت اجاره‌داری و سرمایه‌گذاری شده و نیز منجر به فروش غیررسمی از ترس مصادره می‌شود که اغلب موجب فساد اداری و معاملات مشکوک املاک با حضور نهادهای دولتی می‌شود. از آنجا که دستگاه‌های دولتی اغلب هیچ ابزار و هیچ مشوقی برای سرمایه‌گذاری یا استفاده مؤثر از زمین تملک شده نداشته‌اند، بهره‌وری در آنها پایین بوده و لذا با ارزش‌ترین زمین‌ها را اغلب آباد نشده رها کردند. یک دلیل آن این است که در بسیاری از کشورها، حتی زمین برای استفاده خصوصی ابتدا باید به تملک دولت درآید؛ چیزی که می‌تواند تا حد زیادی هزینه معاملاتی را که سرمایه‌گذاران خصوصی با آن مواجه هستند افزایش دهد. حذف چنین قوانینی، با محدود کردن مصادره به مواردی که در یک هدف عمومی به دقت تعریف شده موضوع بحث است، درحالی که به مالکان زمین یا زمین‌داران اجازه می‌دهد تا مستقیماً با طرف‌های ذینفع در بقیه موارد مذاکره کنند (با امکان

۱. نگاه کنید به: FAO, 2007, p. 25. برای مثال نگاه کنید به تحلیل‌ها در این منبع:

CLEP Uganda, Grassroots Academy, Property Section; CLEP Ethiopia (p.11 ss).

به‌ویژه اینکه چگونه نظام زمین جاری با مالکیت دولتی، اختیارات بیشماری به دولت (یعنی افرادی که دولت را کنترل می‌کنند) در ارتباط با روستاییان می‌دهد.

اتکا به میانجیگری در صورت نیاز) و می‌تواند منشأ اصلی ناطمینانی و فساد را حذف کند.

منطقه‌بندی و برنامه‌ریزی شهری

منطقه‌بندی و برنامه‌ریزی، یکی از عوامل اصلی محروم ساختن فقرا از فرآیندهای آبادانی رسمی و قانونی شهر و پیرامون - شهر^۱ است. از سوی دیگر، استفاده درست از منطقه‌بندی و آمایش سرزمین، ابزار نیرومند توانمندسازی حقوقی خواهد بود.^۲ اگرچه منطقه‌بندی و آمایش سرزمین شاید بیش از هر چیزی یک ویژگی گذار از منطقه روستایی به شهری باشد، ویژگی درون مناطق شهری و درون مناطق روستایی نیز است.^۳ مشخصاً اینکه تغییر کاربری زمین کشاورزی به اهداف مسکونی یا تجاری شهری، معمولاً بر ارزش زمین به نحو چشمگیری می‌افزاید و بنابراین امکان سوءاستفاده را تقویت می‌کند. مناطق حاشیه - شهری برای اینکه در ترویج توسعه پایدار شهری طرفدار - فقرا مؤثرتر باشد، نیازمند برنامه‌ریزی بهتر است. با تعریف چارچوب توسعه شهری که در آن دسترسی به زمین و حقوق آبادانی زمین برای فقرا امکانپذیر می‌شود، دامنه مداخلات باید به فراتر از ارتقای آلونک‌نشین‌ها و قانونمند کردن حق تصرف گسترش یابد.^۴ آمایش سرزمین و برنامه‌ریزی شهری، نیروی محرک اصلی پشتیبان استانداردهای زندگی بالاتر و تولید ثروت محسوب می‌شوند.^۵ ارتباط آنها به برنامه‌ریزی شهری، با این ایده به اوج می‌رسد که مسئولیت، مشوق‌ها و مالکیت باید هم‌راستا شود تا که اهداف مطلوب به حداکثر برسد.^۶

حذف مقررات نامناسب برنامه‌ریزی: غلبه بر اقدامات خارج از قانون در مناطق شهری، بدون بازبینی دقیق مقررات برنامه‌ریزی، ناممکن خواهد بود که بعضی از آنها، از جمله حداقل اندازه‌های زمین، با هدف مشخص جداسازی بازارهای املاک طراحی شده بودند. درحالی که مقررات ممکن است با اهداف خیرخواهانه‌تر معرفی شده باشد، با این وجود احتمال دارد تأثیر منفی بر فقرا بگذارد و، از طریق آثار آنها بر قالب‌های شهری، به زیان محیط زیست و اجتماع باشد. درحالی که تعمیم‌بخشی کار خطرناکی خواهد بود، عملاً تنها دلیل وجود ادامه‌دار مقررات زیان‌بار، شناخت

1. Peri-Urban

2. Fernandes, 2006.

3. FAO, 2007, p. 50.

۴. تجربه برنامه‌ریزی شهری سنگاپور نشان می‌دهد که با توجه به اراده و کارآیی اجرا، امکان برنامه‌ریزی پیشینی و ترویج رشد سازمان یافته وجود دارد. نمونه دیگر، سکونتگاه‌های غیرمجاز دهلی هند، که در انتهای دهه ۱۹۷۰ قانونمند شد. این سکونتگاه‌ها پس از قانونمندسازی به علت اجرای برنامه‌های آرایش کلی محلات و گسترش خدمات مدنی توسط نهادهای دولتی بهبود چشمگیری یافته است. ساکنان توانسته‌اند امنیت تصرفی کاملی به دست آورند که منجر به سرمایه‌گذاری بیشتر در سطح فردی و جمعی شده است و کیفیت محیط خرد را بهبود بخشیده است. دولت مالزی سقف قیمت برای مسکن کم‌هزینه تعیین کرده است که ۲۵ هزار رینگیت مالزی برای افراد با درآمد کمتر از ۷۵۰ رینگیت در ماه است و در هر طرح ساخت‌وساز مسکونی، بخش خصوصی مجبور به ساخت مسکن کم‌هزینه (۳۰ درصد سهمیه مجاز) است. این تلاش‌های برنامه‌ریزی شهری باید به شکل گسترده‌تری در سطح جامعه و شهر تکرار شود.

5. Jacobs, 1961; Newman, 1972.

6. Barzel, 1997; Alexander, 2001.



محدود درباره جایگزین‌ها یا این واقعیت است که چنین مقرراتی به گروه‌های ذینفع تثبیت شده قدرتمندی که معمولاً فقیر نیستند منفعت می‌رساند.

برنامه‌ریزی برای کاربری شفاف و مشارکتی زمین: در بسیاری از کشورها حتی اگر قوانین کاملاً توجیه داشته باشند، برنامه‌ریزی کاربری زمین، فرآیندهای بسیار متمرکز و غیرشفاف را دنبال می‌کند. این برنامه‌ریزی حاکی از آن است که قوانین اغلب رابطه کمی با واقعیت فقرا دارد. تمرکز تلاش‌های اصلی بر تعیین معیار واضح عملکرد برای استفاده از زمین و روش‌های اجرای آن، درحالی که برنامه‌ریزی دقیق را به سطح محلی واگذار می‌کند، احتمالاً به برنامه‌هایی منجر می‌شود که بر موضوعات مرتبط متمرکز شده، مقبولیت محلی بالاتری داشته و لذا شانس بهتری برای واقعاً اجرا شدن دارند.

اجتناب از تشکیل زاغه‌نشینی توسط محلات مختلط: «شهرسازی خوب قدیمی» و جدید، جایگزین‌هایی را برای رشد شهری و جوامع مبتنی بر مفاهیم محلات مختلط،^۱ کاربرد زمین مختلط،^۲ تنوع و هویت عمومی^۳ تعریف می‌کند. این مفاهیم در جهت یکپارچگی شهرگرایی و محیط زیست‌گرایی و پیوستن فقرا و اقلیت‌های قومی در جوامع گوناگون به‌جای جداسازی آنها، عمل می‌کند.^۴

مناطق منافع اجتماعی ویژه: تشکیل محلات مختلط، جایگزین تمهیدات منطقه‌بندی و برنامه‌ریزی اضافی نیست که می‌توان برای بهبود آلودگی‌های موجود به‌کار گرفت. در اینجا، مناطق منافع ویژه می‌تواند محیط‌های حمایتی و توانمندساز از فعالیت‌های تجاری و مسکونی برای فقرای شهری و حاشیه شهری ایجاد کند. در برزیل چندین تمهید برنامه‌ریزی برای فراهم آوردن شرایط امن زندگی و معیشت فقرا اتخاذ شده است. برای نمونه، مناطق شهری که دارای فاوла،^۵ کورتیکاس^۶ (مسکن‌های جمعی، زیربخش‌های پرتعداد) هستند و انواع دیگر مسکن و فعالیت‌های اقتصادی خانگی بر روی زمین‌های بلاتصدی و بدون مالک، می‌تواند به‌عنوان مناطق منافع اجتماعی ویژه^۷ یا ZEIS تابع قانون شهرداری اعلام شوند. پیش‌نویس قوانین ویژه تهیه شده است و روال‌های ساده شده برای هر ZEIS توسط کمیته محلی قانون‌مند کردن تصرف و استفاده از زمین به‌وسیله فقرا برگزیده می‌شود. اکنون تعدادی از شهرهای برزیل ZEIS را نسبتاً با موفقیت اقتباس کرده‌اند.^۸

شرط گذاشتن برای آبادگران (بسازوبفروش‌های) خصوصی. براساس یک قانون مهم، مثلاً

1. Mixed Neighbourhoods

2. Mixed Land Use

3. Public Identity

4. Steuteville, 2005; Congress for the New Urbanism, 1999.

۵. Favelas در زبان محلی برزیل به حاشیه‌نشینی و مناطق فقیرنشین گفته می‌شود.

۶. به افراد زاغه‌نشین (حاشیه‌نشین) در برزیل گفته می‌شود.

7. Special Social Interest Zones

8. CLEP Report from South America (Brazil).

قانون اسکان و آبادانی شهری مترقی سال ۱۹۹۲ فیلیپین،^۱ که به دنبال توسعه مسکن متوازن است و به موجب آن آبادگران زیربخش‌های پیشنهادی، نیازمند آبادسازی ۲۰ درصد از زمین برای مسکن جوامع کم‌درآمد هستند. بر اساس قانون مشابه از دولت محلی مادایا پرادش هند به عنوان بخشی از قانون مهاجرنشینان، ضروری است ۱۵ درصد از زمین به خانوارهای بدون سرپناه اختصاص یابد یا مبلغ معادل با قیمت رسماً تعیین شده برای زمین اختصاص یافته، پرداخت شود. این سیاست، تنها در شهر بوپال توانست زمین را برای مسکن بیش از ۶۰۰۰ خانوار فقیر در مناطق شهر مرکزی و جوه قابل توجهی را برای خرید و آبادانی زمین، در دسترس قرار دهد.^۲

مناطق کاربری مختلط متراکم که تکه‌های زمین کوچک با تراکم بالا ساخته شده است و کسب‌وکارهای خانگی را مشروعیت می‌بخشد. در پیش‌نویس سیاست آلونک‌نشین‌های ملت هند^۳ پیشنهاد شده است سکونتگاه‌های غیررسمی در برنامه‌ریزی شهری ادغام شوند به طوری که به عنوان مناطق تراکم بالا با کاربری ترکیبی تعیین شوند و زمین‌های کوچک با تراکم بالا ساخته شده و کسب‌وکارهای خانگی را اعتبار قانونی دهند، همچنین پیشنهاد می‌دهد که تنها آلونک‌نشین‌های در مناطق پرخطر زیست‌محیطی و مناطق با کاربری زمین برای خدمات و تسهیلات ضروری باید جابجا شوند. تمام آلونک‌نشین‌های دیگر باید قانونی شده و منطقه‌بندی کاربری زمین در آنها باید به کاربری ترکیبی با تراکم بالا تغییر یابد. سیاست اسکان و مسکن ملی پیشنهاد می‌کند که در طرح‌های جامع شهر باید زمین برای مسکن فقرا منطقه‌بندی شود.^۴

معکوس کردن توالی توسعه در بهبود امکانات آلونک‌نشین‌ها: راهبرد معکوس کردن توالی توسعه به این صورت است که ابتدا قطعات زمین با حداقل خدمات ساده، همراه با پیش‌بینی بهبود تدریجی اختصاص می‌یابد که مالکیت و مشارکت پایدار در افزایش ارزش املاک را به فقرا می‌دهد. چنین اقداماتی، با استطاعت مالی افراد سهام شده همخوانی داشته و اطمینان می‌دهد که حتی فقیرترین افراد هم به زمین و مسکن مطمئن دسترسی دارند و در بلندمدت به یک محله با خدمات کامل تبدیل خواهد شد.^۵

پشتیبانی از کارآفرینان خیابانی: بسیاری از ایالت‌های هند، سیاست دستفروشان خیابانی ملی دولت مرکزی سال ۲۰۰۴ را، با هدف به رسمیت شناختن و برنامه‌ریزی برای فعالیت‌های غیررسمی، اما گسترده دوره‌گردی و دستفروشی و ارائه تسهیلات پایه از قبیل فضا، آب و فاضلاب

1. Santiago, 2004.

2. Banerjee, 2005.

3. Government of India, 1998.

4. Ibid.

۵. یک ارزیابی بیرونی از طرح نشان داد که ۲۸۰۰ خانواده وضعیت مسکن خود را به نحو قابل ملاحظه‌ای بهبود داده‌اند و سازمان‌دهی یافتند تا زیرساخت را به تدریج مهیا کنند. از طریق این طرح ۶۰۰ خانوار در صنعت فرش‌بافی خانگی مشغول کار شدند که سود خوبی داشته است.



و دسترسی به اعتبار، اتخاذ کرده‌اند.^۱ این سیاست، پس از بیش از یک دهه لابی توسط سازمان‌های غیردولتی و فدراسیون‌های دستفروشان، شکل گرفته است. براساس سیاست دولت‌های محلی در شهرهایی از قبیل بوپال، حیدرآباد، کلکته و دهلی، مناطقی برای دستفروشان مشخص شده است. نشانه‌های اولیه وجود دارد که این سیاست به اذیت و آزار فقرا خاتمه داده و برای آنها امنیت فراهم می‌کند تا فعالیت‌های درآمدزا انجام دهند.^۲

درگیر کردن ذینفعان در آمایش سرزمین: راهبرد استفاده از یک نظرسنجی برای طرح مطالبات و جلب توجه مراجع مربوطه نسبت به شرایط زندگی فقرا، نخستین بار در مومبای در سال ۱۹۸۷ توسط کارتن‌خواب‌ها با حمایت انجمن ترویج مراکز منبع منطقه (SPARC)^۳ به اجرا درآمد. این راهبرد را زنان کارتن‌خواب با شناسایی زمین‌های بالقوه خالی در شهر برای جابجایی آنها و مجبور کردن شهرداری به اجرای آن، دنبال کردند. این راهبرد، راه را برای مقامات شهری هموار کرد تا نقش سازمان‌های جامعه مدنی در توسعه راه‌حل‌های مسکن پاسخگو برای فقرا را شناسایی کنند، سپس، در تدوین سیاست جابجایی و اسکان مجدد برای بانک جهانی، پروژه حمل‌ونقل شهری مومبای تأمین مالی شود. ابتکار عمل‌های مشابهی در تایلند با پشتیبانی CODI (مؤسسه توسعه سازمان‌های همیاری)^۴ درحال وقوع است، به‌طوری که یک سازمان دولتی ایجاد شده است تا به بهبود مسکن محلی و ابتکار عمل‌های معیشت گروه‌های همیاری کننده کمک کند.^۵

اجرا و حل‌وفصل اختلافات

گسترش گزینه‌ها برای حل‌وفصل اختلافات: اجرا، عنصری تعیین‌کننده در حکمرانی حقوق مالکیت است. در جایی که اجرا شکست می‌خورد، می‌تواند اثربخشی تمام عناصر دیگر را خنثی کرده یا به‌طور قابل ملاحظه‌ای کاهش دهد. کشورهای درحال توسعه اغلب فاقد اجرای اثبات و قابل پیش‌بینی و مؤسسات حل‌وفصل اختلافات هستند. نهادهای سنتی می‌توانند برخی از انواع اختلافات محلی را حل‌وفصل کنند، اما آنها برای رسیدگی به اختلافاتی که در میان گروه‌های جوامع مختلف (برای مثال، عشایر و کشاورزان ساکن)، در سراسر مرزهای قومی یا اختلافات بین افراد و دولت

1. Govt. of India, 2004.

۲. به فصل ۴ نگاه کنید که این موضوع را پوشش می‌دهد.

3. Society for the Promotion of Area Resource Centres

4. Community Organisations Development Institute

۵. برای نمونه در شهر اترادیت، این ابتکار عمل با نقشه مساحی همه آلونک‌نشین‌ها و زمین‌های اقامت‌کنندگان، شناسایی زمین‌داران آن آلونک‌نشین‌هایی شروع شد که می‌توانستند باقی بمانند و آنهایی که نیاز به تغییر جا داشتند. با این طرح، سازمان‌های همیاری پیوند یافتند و شروع به ایجاد شبکه همیاری کردند که ازسوی معماران جوان، گروهی از راهبان و شهردار پشتیبانی شدند. آنها با همدیگر سعی کردند راهکارهای مسکن را برای ۱۰۰۰ خانواده درون بافت شهری موجود از طریق فنونی متفاوت از قبیل تسهیم زمین، بلوک‌بندی مجدد، ارتقای موقعیت و تغییر جا دادن پیدا کنند. برنامه مسکن در سطح شهری، مبنایی برای برنامه ارتقای شهر تحت طرح بان مانکونگ شد و اینک بهبود زیرساخت‌ها، احیای شهری، تنظیف کانال‌ها، خشک کردن باتلاق‌ها و توسعه پارک‌ها را شامل می‌شود (Boonyabancha, 2005).

است، به خوبی تجهیز نمی‌شوند. با این حال، گسترش طیف وسیعی از انتخاب‌ها برای حل و فصل نظام‌مند مناقشات زمین و سازش در خارج از دادگاه، می‌تواند منافع بسیاری داشته باشد، به خصوص برای فقرا و زنانی که در غیر این صورت اغلب قادر به اجرای حقوق قانونی خود نیستند.^۱ در بسیاری زمینه‌ها، دادگاه‌های حکمیت طرف سوم (TPACs) را می‌توان موفقیت اقتصادی و اجتماعی در نظر گرفت. این سازوکارها، حمایت مؤثری از حقوق مالکیت و یا قطعنامه‌های مؤثری از اختلافات بر سر ترتیبات املاک مورد اعتراض، به‌ویژه برای زنان محروم از حقوق خود، پیشنهاد می‌کند.

جایگزین‌های حل و فصل اختلافات، بسیار امیدوارکننده بوده، اما مشکلات خود را دارد. به طور کلی، موفقیت جایگزین‌های حل و فصل اختلافات به استانداردها و رویه‌های معین بستگی دارد. یک شرط مهم، حق مردم فقیر در معرفی قضات به انتخاب خود برای حل و فصل اختلافات است. اما لازم‌الاجرا بودن آن به همان اندازه است که سازوکار حل و فصل اختلافات به اجرای رسمی مرتبط شده باشد و روی هم‌رفته خارج از قلمرو نظام حقوقی کار نمی‌کند. قوانین باید مطابق با بستر حقوقی رسمی و اجتماعی غیررسمی باشد. پایداری مالی، اگر با کمک پشتیبانی شود، باید برای مدت پس از توقف پشتیبانی کمک‌کنندگان، تضمین شده باشد.^۲

گنجاندن مسائل مالکیت در سکونتگاه‌های پس از درگیری و مدیریت بلایای طبیعی: در بسیاری مواقع که مسائل زمین اغلب ریشه در منازعات داخلی گسترده‌تر دارد، کوتاهی در توجه به حل این مسائل، از جمله روش‌های مدیریت دسترسی به زمین توسط آوارگان بازگشته، پایداری آنها را نسبت به چنین اسکان‌هایی به راحتی تضعیف کرده و بذر خشونت را می‌کارد. با آموختن از نمونه‌های موفق برای رسیدگی به شکایات مرتبط با زمین و رفع و رجوع مسائل تعداد زیادی از مردم به شیوه‌ای سریع و غیرمتمرکز، به همراه روش‌هایی که از بدتر شدن و افزایش یافتن مناقشات محدود جلوگیری خواهند کرد، می‌توان به اجتناب از برخوردهای بسیار گسترده‌تر، اغلب با پیامدهای انسانی و اقتصادی بسیار خسارت‌بار، کمک کرد.^۳

اصلاح نظام مالکیت به مثابه بازار دارایی‌ها برای فقرا

یک نظام مالکیت کارکردی، تبدیل دارایی‌ها به حقوق مالکیت قابل تعویض و مبادله حقوق آنها در بازارهای آزاد را امکان‌پذیر می‌کند. برای نفع‌رسانی به فقرا، بازارهای اعتبار و دارایی‌های غیرمنقول باید توسعه یافته

۱. برای بحثی کلی‌تر از این مسئله نگاه کنید به فصل ۱، بخش ۴.

2. Brustinow, 2006.

3. Handbook on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons, 2007.



و همچنین در جاهایی که به‌طور سازمان‌یافته علیه فقرا کار می‌کنند، نیازمند تنظیماتی هستند. به‌طور کلی، هدف از اصلاحات باید باز کردن درها به روی فقرا با یک پایه دارایی گسترده باشد. تضمین دادن به فقرا که دارای حق بر اموال هستند و از اموال در بازار بهره‌برداری کنند، وظیفه چند ذینفعی است که با شراکت نزدیک بین دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی به بهترین نحو انجام می‌شود.

توسعه بازار

چارچوب طرفدار فقرا برای بازارهای فروش زمین: به لحاظ تاریخی، بیشترین فروش زمین به‌علت فشاری بود که زمین‌داران ناتوان در پرداخت بدهی را ملزم می‌ساخت کنترل زمین‌های خود را به نزول‌خواران تحویل دهند، کسانی که مقدار بسیاری از زمین‌ها را در اختیار داشتند.^۱ با این‌حال، داده‌های فروش زمین در هند طی ۲۰ سال نشان‌دهنده اهمیت بازارهای فروش زمین و بودن چنین بازارهایی است: نخست، آنها زمین را به کشتکاران بهتر و از خانوارهای با زمین‌های فراوان به خانوارهای با زمین‌های کمیاب انتقال دادند. به این ترتیب رفاه خانوارهای زمین - کمیاب بهتر شد^۲ بدون اینکه وضع فروشندگان بدتر شود. درواقع بازارهای فروش کم‌عمق بوده، بیشتر تحت تأثیر رویدادهای چرخه زندگی قرار داشته و بازتوزیع کمتری نسبت به بازارهای اجاره داشته‌اند. بازارهای فروش زمین به خریداران که بسیاری از آنها سابقاً بدون زمین بودند، کمک کرد تا دارایی‌های غیرزمین را انباشت کرده و رفاه خود را به نحو چشمگیری بالا ببرند.^۳ تلاش‌ها در جهت اصلاحات ارضی بازتوزیعی، نیازمند هدفی در تکمیل آنچه نیروهای بازار بدان نائل می‌شوند خواهند بود. توسعه بازار که به فقرا توجه داشته باشد باید با موارد ذیل دنبال شود:

- اعطای آزادی قرارداد، تعریف تعهدات، علاج‌هایی برای شکست در انجام تعهدات و خاتمه دادن منظم تعهدات، راهنمایی در چگونگی به انعقاد رساندن قرارداد، تعریف انواع قرارداد (شفاهی یا کتبی)؛ شناسایی مبادلات نامعتبر.

- ساده‌تر کردن خرید و فروش زمین برای فقرا با به حداقل رساندن شرایطی از قبیل تحصیلات رسمی یا تجربه در کشاورزی، تهیه مدلی برای قراردادهای فروش تا فقرا بتوانند به آن اتکا کنند.

- ساده و واضح نگاه داشتن قوانین اجاره‌داری.

- کاهش هزینه‌های مبادله برای فقرا با اجتناب از نقشه‌برداری بیش از حد دقیق، اجتناب از

تکرار نقشه‌کشی قطعات کوچک زمین و در نظر نگرفتن هزینه‌های نقشه‌کشی اولیه برای فقرا.

1. Kranton and Swamy, 1999; World Bank, 2003.

۲. اگرچه سطح اولیه درآمد و دارایی‌ها تا حد زیادی متفاوت از میانگین نبود، سطح دارایی و درآمد آنها در سال ۱۹۹۹ بیش از ۵۰ درصد بالای میانگین بود؛ درحالی که سطح مصرف آنها حدود ۲۰ درصد بالای میانگین بود.

3. Deininger et al, 2007b.

- اجتناب از پرداخت اجرت سردفتر اسناد رسمی برای مبادلات کوچک، پایین نگاه داشتن هزینه‌های ثبت و مالیات بر نقل و انتقال برای مبادلات کوچک و معاف کردن مالکان زمین‌های جدید و کوچک از هزینه‌های ثبت و مالیات؛ هرگونه مداخله اجرایی در معاملات زمین را در معرض آزمون استحقاقی شدید و تحلیل هزینه - منفعت قرار دادن و حذف مداخلاتی که در آزمون موفق نشدند.

- اعطای حقوق ترجیحی برای خرید زمین مالکان شریک، همسایگان یا اجاره‌داران.

سقف‌های مالکیت در برخی زمینه‌ها برای مدت‌زمانی مؤثر واقع می‌شود، اما در بلندمدت عواقب نامطلوبی برای فقرا دارد.^۱ متوقف کردن فروش‌ها، اقدامی موفق تلقی می‌شود، به شرط این که از زمان برای آموزش عمومی درباره ارزش زمین، سواد مالی و مشارکت در بازارهای زمین استفاده شود.^۲ در جایی که متوقف کردن فروش برای مدت‌زمان طولانی‌تری تمدید می‌شود، آنها موانعی را برجای می‌گذارند که مطابق با نیازها و قابلیت‌های فقرا نیستند. به‌رغم ممنوعیت، معاملات به رهن گذاشتن زمین، فروش مستقیم، فروش از طریق فسخ از حقوق، فروش از طریق رهن گذاشتن و فروش از طریق ترتیبات تبدیل زمین، گاهی اوقات گسترده می‌شوند. این نقل‌وانتقالات، در نهایت ریسک از دست دادن حقوق زمین را افزایش می‌دهد.

وارد بازار کردن فقرا: فرصت‌ها و مسئولیت‌های شرکت‌های بزرگ و متوسط، شرکت‌های بزرگ، صرف‌نظر از نوع فعالیت، می‌توانند بازارهای محلی را به حرکت و فعالیت واداشته و ارزش املاک، اموال منقول و سهام فقرا را با قادر ساختن آنها به اینکه شرکت‌کنندگان فعال در زنجیره‌های اضافه ارزش باشند، افزایش دهند. گنجاندن فقرا در زنجیره ارزش، فرصت‌های کسب‌وکار را برای دهه بعد ایجاد می‌کند. طراحی مدل‌های کسب‌وکار به سمت این چالش‌ها، فرصت‌های جدیدی را برای رشد شرکت و همچنین برای گسترش پایه دارایی‌ها برای فقرا، باز می‌کند. اینک بسیاری از رهبران کسب‌وکار معتقدند که فقرای این سیاره باید به بخشی از راهبرد رشد شرکت تبدیل شوند و اعتقاد دارند حضور بنگاه‌هایشان در ملت‌های درحال توسعه، برای موفقیت بلندمدت آنها تعیین‌کننده خواهد بود، با این برتری که نخستین پیشگامان در این بازارها بودند، اما چنین پروژه‌هایی برای کسب موفقیت باید بر پایه نیازهای واقعی، قابلیت‌ها و واقعیت‌های جوامع با درآمد پایین باشد.

تمرکز بر کسب‌وکار، به تمرکز بر سودآوری دلالت دارد. اگر پروژه‌ها هدف سودآوری را محقق کنند، بدان معنی است که آنها هیچ بودجه محدود ثابتی نداشته‌اند. بنابراین کسب‌وکار جدید می‌تواند تقلیدپذیر بوده و به تأثیر توانمندسازی مشهودی منجر شود. ارائه راه‌حل‌های کسب‌وکار برای فقرا و به‌وسیله آنها، می‌تواند بسیاری از فعالیت‌ها را پوشش دهد. اصل راهنما این است که شرکت‌ها باید

1. Rolfes, 2006, pp. 127-128.

2. Bledsoe, 2006.



فقرا را در رابطه تجاری که ارتباط مستقیم با عملیات تجاری اصلی آنها دارد، درگیر کنند.

کادر ۵. فروش زمین: نمونه‌هایی از مسائل قانونی

در نظام گواهی اشتراکی اعطای مالکیت زمین (CLOA)* در فیلیپین، حتی اکثریت گروه قادر به تصمیم‌گیری برای فروش، رهن یا استفاده از سند به‌عنوان وثیقه برای کسب اعتبار رسمی نیستند. براساس برنامه جامع اصلاحات ارضی این کشور، ظرف مدت ۱۰ سال از اعطای آن گواهی، هرگونه نقل و انتقالی ممنوع است. به‌علاوه، سقف پنج هکتاری بر مالکیت تعیین شده بود و تنها کشاورزان حائز شرایط قادر به خرید زمین‌های اعطایی بودند. انتقال‌ها متوقف نشد، بلکه افزایش یافت و آنها را به سمت خارج از قانونی بودن سوق داد با پیامدهای معکوس غیرقانونی که برای فقرا داشت (NCLEP فیلیپین ۲۰۰۶). در ارمنستان، پس از خصوصی‌سازی زمین در سال ۱۹۹۱، توقف سه‌ساله معامله زمین اعمال شد. در اوکراین، مهلت قانونی ۶ ساله در سال ۲۰۰۵ منقضی شد، اما با معافیت‌های بسیاری که داده شد، این تمهید قانونی را دور زدند. در قرقیزستان، توقف و تعلیق فروش زمین‌های کشاورزی زمانی برقرار شده بود که زمین خصوصی شده بود و اختصاص یافت، اما پس از آن در سپتامبر ۲۰۰۱ رفع شد. مجموعه قوانین زمین کشور مولداوی شامل توقف ده‌ساله بر فروش زمین بود که برخلاف قانون اساسی اعلام شد و در اواخر سال ۱۹۹۶ لغو شد. برخی کشورها برای حمایت از مالکان زمین‌های جدید در برابر خطر سلب حق رهن مسکن، در جهت تعیین تعلیق معامله مسکن‌های رهنی، تلاش کرده‌اند؛ برای مثال، قانون سال ۱۹۹۷ روسیه، پول‌های رهنی بر زمین‌های کشاورزی را ممنوع کرد (قانون روسیه درباره رهن ۱۹۹۷).

* See Prahalad, 2005; Kasturi Rangan et al, 2007.

فقرا گاهی اوقات مشتری هستند و از محصولات مقرون به صرفه‌تر، نفع می‌برند.^۱ فقرا همچنین شرکای کسب‌وکار، تأمین‌کنندگان و یا توزیع‌کنندگان هستند؛ یا فقرا به‌عنوان شرکایی مطرح می‌شوند که در هر مرحله از تحویل یک خدمت محصول، طراحی شده برای رفع نیازهای خود، ارزش‌افزوده ایجاد می‌کنند.^۲ با ورود کارآفرینان کوچک و بنگاه‌های کوچک و متوسط محلی (SMEs) به زنجیره ارزش آنها، کسب‌وکارهای بین‌المللی مستقر قادر هستند تا فقرا را توانمند ساخته و به انتقال مهارت‌ها شتاب دهند.^۳

۱. Apasco که شرکت تابعه مکزیکی Holcim است، تشخیص داد که فروش سیمان از طریق زنجیره واسطه‌ها به‌شدت قیمت‌ها را بالا می‌برد. Apasco با گشایش مراکز جدید توزیع در مناطق دورافتاده که سیمان را می‌توان به‌صورت کیسه‌ای خرید و ارائه کند، توصیه فنی و ایمنی به سازندگان توانست فروش مسئولانه‌ای به فقرا داشته باشد. منافع آن برای جامعه محلی شامل تسهیل دسترسی به مواد ساختمانی با قیمت‌های مناسب بود. کارکنان Apasco نیز خدمات مشاوره‌ای درباره فنون ساخت شخصی ارائه کردند. درس‌های آموخته شده در مکزیك در دفتر مرکزی بررسی شدند تا این امر آشکار شود که آیا می‌توان این مدل را در جاهای دیگر تکرار کرد یا خیر؛ ر.ک: (WBCSD, 2005, p. 47).

2. WBCSD, 2005.

۳. دلتا کافه (Delta Cafe) مواد خام را از جوامع فقیر در تیمور شرقی خریداری می‌کند، معاش پایداری ایجاد کرده و پاداش‌های بازاری برای تولید یک محصول مسئولانه اجتماعی دریافت می‌کند. دلتاکافه بخشی از گروه شرکت‌های مواد غذایی نابیرو بوده و رهبری بازار قهوه در پرتغال را با سهم بازاری ۳۸ درصد در اختیار دارد. این شرکت پس از اینکه جوامع کشاورز در تپه‌های دورافتاده تیمور شرقی،

شرکت‌هایی که نیازهای اولیه را تأمین می‌کنند شامل ارائه‌دهندگان خدمات عمومی مانند آب و برق و خدمات بهداشتی، می‌توانند با گسترش خدمات خود به جوامع کم‌درآمدتر کمک قابل توجهی به توسعه محلی کنند.^۱ شرکت‌های استخراجی در بیشتر اوقات از طریق قراردادهای مجوزها، حق‌الزحمه‌ها و حق اختراع حفاری و استخراج معدن، سرگرم کسب‌وکار با دولت‌ها و جوامع با درآمد پایین هستند. لذا آنها تأثیر زیادی بر مسیرهای توسعه کشورهای فقیر دارند.^۲

اموال منقول و نامشهود: قطعه گمشده معمای توسعه

اگرچه بسیاری از شهروندان کشورهای درحال توسعه، فاقد حقوق مطمئن برای استفاده و انتقال دارایی‌های غیرمنقول هستند، بیشتر آنها واقعاً مالک برخی از اموال مشهود (منقول) یا نامشهود (مهارت‌های کسب‌وکار و طرح‌های اطلاعاتی) می‌باشند.^۳ دهقانان و کارآفرینان خیابان‌های شهر به‌طور یکسان از اموال منقول به‌عنوان ابزارهای تولید استفاده می‌کنند. هر اندازه که این نوع از مالکیت مطمئناً حفظ شود و قابل استفاده برای دسترسی به اعتبار باشد، فقرا فرصت‌های بیشتری خواهند داشت. گرو گذاشتن اموال منقول و نامشهود می‌تواند نقش مهمی در راهبرد توسعه کشور بازی کند.^۴ در بسیاری از نقاط جهان توسعه یافته، طیف وسیعی از اموال شخصی، اعم از مشهود و غیرمشهود، را می‌توان به‌طور قانونی به‌عنوان وثیقه برای تضمین وام مورد استفاده قرار داد، درحالی که در بسیاری از نقاط جهان درحال توسعه، تنها

یک مستعمره سابق پرتغال را درگیر کشت کرد توانست برند دلتای تیمور را بسط دهد و آن را به‌عنوان قهوه مسئولانه اجتماعی بازاریابی کند. این پروژه به لطف محبوبیت برند جدید تیمور شرقی در بین مصرف‌کنندگان پرتغالی به سودآوری رسید که از طریق شریک آن Sonae بزرگ‌ترین خرده‌فروش کشور به‌شدت تبلیغ شد. دلتا از رقابت سایر شرکت‌های تولید قهوه در منطقه استقبال می‌کند؛ چراکه باعث بهبود فنون تولید همه کشاورزان می‌شود؛ رک: (WBCSD, 2005, p. 50).

۱. شرکت Shell Solar از طریق عملیات روستایی خورشیدی، برق و تجهیزات خورشیدی را مستقیماً وارد خانوارهای دورافتاده در ۶ کشور درحال توسعه (هند، سریلانکا، فیلیپین، آفریقای جنوبی، چین و مراکش) می‌کند. در سریلانکا یک سامانه برق خورشیدی معمولی هفت چراغ را روشن می‌کند و حدود ۵۵۰ تا ۶۰۰ دلار فروخته می‌شود. Shell Solar با فروش ۱۰ هزار واحد از این دستگاه این منافع را ایجاد کرد: ۳۰۰ شغل جدید عمدتاً در مناطق روستایی؛ کاهش چشمگیر در آلودگی نامطلوب ناشی از سوخت لامپ‌های نفتی و ژنراتورهای گازوئیلی؛ نور درخشان که مطالعه، آشپزی و تحصیل را آسان‌تر می‌کند و امکان اتصال راحت به جهان از طریق رادیو و تلویزیون. این مدل توزیع نتیجه داد و در سال ۲۰۰۱ به نقطه سر‌به‌سر رسید. بر دو مانع غلبه یافت: در دسترس بودن سامانه و توانایی خانوارها به پرداخت هزینه؛ رک: (WBCSD, 2005, p. 58).

۲. شرکت BP با تمرکز بر آثار اقتصاد کلان عملیات خویش، سرگرم کار با دولت ترینیداد و توباگو است تا مالکیت گسترده‌تر کسب‌وکار را تشویق کند. هدف او ترویج حکمرانی خوب و ایجاد انواع کسب‌وکارهاست که بتوانند نه فقط عملیات BP را تأمین کنند بلکه در مقیاس جهانی و فراتر از رونق کنونی بخش گاز نیز رقابت کنند. ترینیداد و توباگو بزرگ‌ترین صادرکننده گاز مایع طبیعی به آمریکاست و هدف BP دو برابر کردن سهم خود از کسب‌وکار جهانی گاز مایع طبیعی تا سال ۲۰۱۰ است. کمک به پیمانکاران محلی تا توانمندی‌هایی در مقیاس جهانی را توسعه دهند و بخش مهمی از زنجیره ارزش جاری BP بشوند، به هدف دولت در رسیدن به اقتصاد پویا و پایدار از طریق ایجاد مهارت‌های مبتنی بر دانش کمک می‌کند. این در عوض اجازه خواهد داد تا کل اقتصاد به تکامل ادامه داده و فراتر از بخش نفت و گاز بازآفرینی شود. این موفقیت نیز به دولت و مردم اجازه خواهد داد تا خودشان را شاید برای نخستین‌بار نه به‌عنوان صادرکننده گاز، بلکه صادرکننده سرمایه فکری ببینند. این خواسته به واقعیت خواهد پیوست در نتیجه نهادهای یادگیری محلی، نیروی کار و شرکت‌ها کارشناسان جهانی در این صنعت می‌شوند (WBCSD, 2005, p. 53).

3. CLEP Informal Businesses India, p. 10.

4. See also CLEP Uganda, p. 22; Guyers, 2005; Chanell, 2006.



سهم کوچکی از این املاک را می‌توان به‌عنوان وثیقه استفاده کرد.^۱ شواهدی وجود دارد که افزایش تعداد اقلامی که می‌توان به‌طور قانونی به‌عنوان وثیقه مورد استفاده قرار داد، هزینه اعتبار را کاهش می‌دهد؛ همچنین از آنجا که در صورتی که بتوان انواع بیشتری از اموال را به‌عنوان وثیقه مورد استفاده قرار داد بازارهای اعتباری رقابتی‌تر می‌شوند. وام‌دهندگان در کنار اینکه پس‌اندازهای خود را به خریداران انتقال می‌دهند، همچنین از طریق کاهش هزینه‌ها و ارائه نرخ‌های بهره پایین‌تر و نیروهای رقابتی‌تر، به حفظ هزینه اعتبار در سطحی پایین‌تر از آنی که در غیر این صورت می‌بود، کمک می‌کنند.^۲

چنین صرفه‌جویی‌هایی در هزینه، برای مؤسسات کوچک مقیاس تأثیر مثبت بالایی دارد. کارآفرینان بنگاه‌های کوچک و متوسط کشورهای درحال توسعه به‌طور معمول تأمین مالی و دسترسی به اعتبار را به‌عنوان مانعی بزرگ بر سر راه خود به سوی رشد، در نظر می‌گیرند.^۳ هر اندازه که اصلاح قانون وثیقه، استقراض را ساده‌تر و کم‌هزینه‌تر سازد، آن اصلاح می‌تواند کاملاً در خدمت ترویج توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط در بسیاری از کشورها باشد.

ایجاد دفتر ثبت اسناد اموال منقول و نامشهود عمومی (یا ساده‌تر، دفترخانه رسمی ثبت اقلام به سرقت رفته) و تصویب اصلاحات قانونی که استفاده از اموال منقول و نامشهود به‌عنوان وثیقه را ساده‌تر می‌سازد، دسترسی به اعتبار را برای فقرا گسترش خواهد داد. تجربه انواع کشورهای درحال توسعه - در اینجا می‌توان یکی از کشورهای گرجستان، ماداگاسکار، کلمبیا، آلبانی و بوسنی را نام برد - بیانگر آن است که دستکم سه اصلاح قانونی مهم داریم که اجازه خواهد داد تا فقرا از اموال منقول و نامشهود به‌عنوان اهرم مالی استفاده کنند. این اصلاحات عبارتند از:

- در نظر گرفتن آزادی قرارداد در توافقنامه‌های وام به‌طوری که وام‌گیرندگان مختار به استفاده از اموال منقول و نامشهود به‌عنوان وثیقه باشند. وام‌دهندگان و وام‌گیرندگان باید، در بین خود، نسبت به تعیین اینکه کدام اموال به‌عنوان وثیقه برای وام استفاده خواهد شد، مختار باشند.

- اطمینان دادن به طلبکاران که در وثیقه گرو گذاشته شده اولویت نخست دارند. شواهدی دال بر اینکه طلبکار اطمینان می‌یابد، از ثبت رسمی وثیقه به‌دست می‌آید.

۱. برای نمونه، در نیجریه فقط ۱۰ درصد آنچه را که در آمریکا می‌توان به‌عنوان وثیقه استفاده کرد به نحو قانونی به‌عنوان وثیقه استفاده می‌شود. نتیجه اینکه مردم نیجریه سبب حقوق مالکیت نازک‌تر و کم‌ارزش‌تری برای اموال منقول و مرئی دارند. دارایی یک زن فقیر در کامبوج شاید که فقط محصول در مزرعه یا گاو در مرتع باشد. اگر او قادر به استفاده از اینها برای به‌دست آوردن یک وام قانونی شود گزینه اعتبار اضافی دارد. اگر او بتواند از اموال منقولی که مالک هست به‌عنوان وثیقه استفاده کند به احتمال زیاد وام با نرخ بهره کمتر و با شرایط بهتر از وام‌دهنده می‌گیرد نسبت به زمانی که وام او فاقد وثیقه بود. اگر وام‌دهنده قانوناً قادر به پذیرش چنین اموالی به‌عنوان وثیقه شود این زن فقیر همچنین با احتمال کمتری مجبور می‌شود به وام‌دهنده غیررسمی در هنگام نیاز به اعتبار متوسل شود (USAID, 2006).

۲. برای مثال، در بولیوی، Bancosol به وام‌گیرندگانی که وام‌های وثیقه‌ای بزرگ‌تری استفاده می‌کنند، با شرایط طولانی‌تر و نرخ‌های بهره پایین‌تر وام می‌دهد نسبت به وام‌گیرندگانی که وثیقه ندارند. در رومانی، پس از تصویب قانون وثیقه جدید در سال ۲۰۰۰ نرخ بهره به میزان ۶ درصد و نرخ بهره برای وام دادن به میزان ۲۰ درصد کاهش یافت (Fleisig and Steinbuks, 2006).

3. IADB, 2005, Unlocking Credit

- طلبکاران باید توانمندی به اجرا گذاشتن سریع توافقات وثیقه‌ای را به‌وسیله خلاصه شکایت حقوقی داشته باشند.

اگر ملتهای درحال توسعه با استفاده از اموال منقول و نامشهود به‌عنوان وثیقه، به وام‌گیرندگان آزادی بیشتری بدهند، تعداد فقرای بیشتری قادر خواهند بود سابقه اعتباری ایجاد کنند. بزرگ‌ترین خطر برای وام‌گیرندگان، از دست دادن اموال غیرمنقول است. با وجود اموال منقول، میزان زیان، از تناسب خارج نشده و وثیقه را می‌توان با اندازه وام مطابقت بهتری داد.^۱ قابل درک است که فقرا مردد باشند تا از سند مالکیت خانه خود به‌عنوان وثیقه برای وام استفاده کنند، اما اگر آنها بتوانند از یخچال به‌عنوان وثیقه استفاده کنند، این امکان را خواهند یافت تا مبالغ کمتری وام بگیرند که به آنها برای شروع یا ایجاد کسب‌وکار یا فرستادن فرزندان خود به مدرسه کمک خواهد کرد.

ایجاد دفترخانه اسناد رسمی برای اموال منقول و نامشهود، کم‌هزینه‌تر از ایجاد دفاتر ثبت زمین است. برای ایجاد دفترخانه اموال منقول و نامشهود که به لحاظ مالی خودکفا باشد، به ارقام اندک تا ۵۰۰ هزار دلار و بیش از دو سال زمان نیاز خواهد بود.^۲ برای کشورهای درحال توسعه، اصلاح قوانین و مقررات مربوط به وثیقه، مرتبط با استقرار دفترخانه اسناد رسمی، شاید که یک راهبرد توسعه‌ای شدنی، با اثربخشی هزینه و به‌نفع فقرا باشد.

در حالت وجود شرایط بی‌ثباتی و درگیری، زمانی که حاکمیت قانون غایب است و هنگامی که به‌نظر می‌رسد دیگر ساختارهای نهادی عمل نمی‌کنند، باید انتظار داشت که اصلاحات هدفگذاری شده در جهت بهبود امنیت و فایده‌مندی اموال منقول و نامشهود، به تنهایی، رشد اقتصادی را موجب نشوند.

کادر ۶. بانک گرامین

۷/۰۶ میلیون وام‌گیرندگان فقیر این بانک، که ۹۷ درصد آنها زنان هستند، برجسته‌ترین نمونه از گستردگی مبنای دارایی فقرا به‌وسیله راهبردهای سهامدار است. وام‌گیرندگان بانک گرامین درحال حاضر مالک ۹۴ درصد از کل سهام بانک هستند. دولت ۶ درصد سهام باقیمانده را در اختیار دارد. گرامین بانک، از حیث اندازه و اثرگذاری بسیار قابل توجه است. این بانک ۲۳۹۹ شعبه دارد. در ۷۶۸۴۸ روستا فعالیت می‌کند. کل کارمندان آن به ۲۲۱۶۹ نفر می‌رسد. * نرخ بازگشت وام این بانک ۹۸/۲۸ درصد است. ** بانک گرامین ۱۰۰ درصد وام‌های معوق (وصول نشده) خود را از سپرده‌هایی که بیش از ۶۰ درصد آن از وام‌گیرندگان خود بانک می‌آید، تأمین مالی می‌کند. بسیاری از وام‌گیرندگان در کسب‌وکارهای خود، نسبت به دیگران با سرعت بیشتری به جلو حرکت می‌کنند. بانک گرامین وام‌های بزرگ‌تری، به نام «وام کسب‌وکارهای کوچک»، در اختیار اعضای می‌گذارد که با سرعت پیشرفت می‌کنند. هیچ محدودیتی بر اندازه وام وجود ندارد. تاکنون ۱۰۸۵۹۵۹ از اعضا از وام‌های کسب‌وکارهای کوچک استفاده کرده‌اند. تحت این دسته از وام‌ها مجموعاً

1. USAID, 2006, p. 4.

2. Ibid, p. 5.



۲۳/۴۲ میلیارد تاکا (معادل ۳۶۴/۹۱ میلیون دلار ایالات متحده) پرداخت شده است. اندازه متوسط وام برابر با ۲۱۵۶۶ تاکا (۳۱۳ دلار) و حداکثر وام اخذ شده تاکنون ۱/۲ میلیون تاکا (۱۹۸۹۷ دلار) است.

کمک‌هزینه تحصیلی: کمک‌هزینه تحصیلی به کودکان وام‌گیرندگان بانک گرامین که عملکرد تحصیلی عالی داشته باشند، با اولویت کودکان دختر، داده می‌شود. تا ماه مارس ۲۰۰۷، کمک‌هزینه تحصیلی به مبلغ ۵۵۰۰۰۰ دلار به ۴۸۹۷۴ کودک اعطا شده است. طی سال ۲۰۰۷، کمک‌هزینه‌ای به میزان ۷۷۵۰۰۰ دلار به حدود ۳۰۰۰۰ کودک، در سطوح مختلف تحصیلی، اعطا می‌شود. تا ماه مارس ۲۰۰۷، ۱۵۷۵۴ دانشجو وام‌های آموزش عالی دریافت کردند که ۱۴۷۳۹ نفر از آنها در دانشگاه‌های مختلف مشغول به تحصیل بودند؛ ۱۷۶ نفر درحال تحصیل در مدارس پزشکی، ۳۳۵ نفر از آنها در رشته‌های مهندسی و ۵۰۴ نفر از آنها درحال تحصیل در سایر نهادهای تخصصی هستند.

شرکت‌هایی که بانک گرامین ایجاد کرد: تعدادی از شرکت‌هایی که بانک گرامین ایجاد کرده بود، به‌عنوان طرف‌های حقوقی مجزا، به‌وسیله اهداکنندگان کمک برای اجرای برخی از پروژه‌های داخل بانک گرامین، تأمین مالی شدند. وجوه مالی اهداکنندگان که به صندوق بانک گرامین واگذار شده است، به‌عنوان وام از بانک گرامین تعیین می‌شود. *** بانک گرامین یک صندوق داخلی تحت عنوان «صندوق پیشرفت اجتماعی (SAF)» با محاسبه نرخ بهره بر روی تمام پول‌های اعطایی که از اهداکنندگان مختلف دریافت شد، ایجاد کرده است. صندوق SAF به یک شرکت جداگانه تبدیل شده است تا تعهدات خود را در قبال فعالیت‌های پیشرفت اجتماعی در میان وام‌گیرندگان، ازجمله تحصیلات، سلامتی، فناوری، و غیره انجام دهد.

*Grameen Bank.

** منتقدان درباره رقم بازپرداخت بدبین هستند و هزینه این سامانه باعث می‌شود تا وام‌گیرنده به وام‌ها وابسته بشود. بانک همچنین به‌خاطر سطح نرخ بهره‌ها که ارقام آن برای وام‌هایی که به کسب‌وکارهای درآمدزا داده می‌شود ۲۰ درصد بالا می‌رود مورد انتقاد قرار گرفته است (International Herald Tribune, Asia-Pacific, 13 Oct, 2006). مبلغ جاری وام‌های معوق حدود ۴۸۴ میلیون دلار آمریکاست. طی ۱۲ ماه گذشته گرامین بانک ۷۲۷ میلیون دلار خرج کرد. خرج پیش‌بینی شده برای سال ۲۰۰۷ رقم ۹۳۰ میلیون دلار است که خرج ماهیانه ۷۷ میلیون دلاری می‌شود. پیش‌بینی می‌شود وام معوقه پایان سال ۵۷۲ میلیون دلار باشد. *** این شرکت‌ها تعهد وام زیر به گرامین‌بانک دارند: صندوق گرامین ۶ میلیون دلار؛ بنیاد گرامین کریشی: ۳۳۰ هزار دلار؛ بنیاد ماهیگیری گرامین: ۲۶۰ هزار دلار؛ بانک گرامین تضمین‌هایی به نفع سازمان‌های زیر ارائه می‌دهد درحالی که آنها از دولت و سازمان‌های مالی وام دریافت می‌کنند. این تضمین‌ها هنوز معتبر هستند. گرامین شاکتی: ۱۲۰ هزار دلار؛ بنیاد ماهیگیری گرامین: ۱۱۰ هزار دلار؛ گرامین کایلان که یک شرکت وابسته به گرامین بانک است.

دارایی‌سازی مبتنی بر حقوق صاحبان سهام برای فقرا

ایجاد ارزش اموال برای فقرا به واسطه نظام‌های سهام‌دار

قالب‌های نوآورانه از دارایی‌های غیراملاک و مستغلات می‌تواند پایه دارایی فقرا و مالکیت سهام‌دار مبتنی بر غیراعتبار را گسترش دهد، که از ماهیت تعویض‌پذیر بودن حقوق مالکیت حاصل می‌شود. برخلاف زمین و مسکن، توانش بازتولیدی اهداف ناملموس اموال، بالقوه نامحدود است. درحالی که بخش خصوصی در قلب این اقدام قرار دارد، دولت نقش مهمی در تضمین قراردادهای و مبادلات و ایجاد چارچوب توانمندساز فراگیر برای رویه‌های بانکداری و کسب‌وکار طرفدار فقرا بر پایه صاحبان سهام ایفا می‌کند.

منابع طبیعی، نیازمند استخراج، تصفیه و توزیع سرمایه‌بر است. در مورد مالکیت تسهیمی

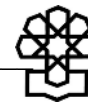
دولت بر ذخایر انرژی فسیلی، جمعیت محلی باید در زنجیره ارزش افزوده به وسیله سهام‌های قابل مبادله در صندوق‌های عامه مردم گنجانده شود. بسیاری از مردم فقیر جهان، در سرزمین‌های غنی از منابع طبیعی زندگی می‌کنند که از طریق مالکیت دولتی کنترل می‌شود. توزیع سهام بین جمعیت یا قالب دیگری از مشارکت مالکیت در شرکت‌های دولتی بهره‌بردار منابع طبیعی، سرمایه‌ای در اختیار فقرا می‌گذارد که می‌توان، در بین سایر موارد، آنها را به توسعه کسب‌وکارهای کوچک سوق دهد. یک انتخاب جایگزین، توزیع سندهای مالکیت بر صندوق‌های ویژه‌ای است که دولت‌ها ایجاد کردند تا سود عاید شده از کالاها سرمایه‌گذاری شود.

تجربه اخیر در کنیا روشن می‌سازد که چگونه فقرا مایل به تبدیل حقوق خود به سرمایه، با توجه به چارچوب صحیح هستند. هنگام عرضه عمومی سهام شرکت دولتی کن‌گن^۱ قصد بر این بود که ۸ میلیارد شیلینگ کنیا سرمایه تهیه شود، اما به جای آن ۲۶ میلیارد شیلینگ سرمایه جمع‌آوری شد و سه برابر تعداد سرمایه‌گذاران پیش‌بینی شده را به بازار کشاند و پول بسیاری از آنها بی‌درنگ سه برابر شد. نتیجه اینکه از سال ۲۰۰۲، سرمایه‌گذاری‌ها در بازار سهام از ۵۰۰۰۰ سرمایه‌گذار به بیش از ۷۵۰۰۰۰ رشد کرده است و بیشتر آن رشد از مناطق روستایی می‌آید. ارزش کل مبادلات از یک میلیارد شیلینگ به ۱۲ میلیارد شیلینگ جهش کرد، مقداری که پیش‌بینی می‌شود پس از بزرگ‌ترین عرضه اولیه سهام شرکت غول تلفن همراه سفری‌کام در تاریخ کنیا رشد کند. کشورهایی که منابع طبیعی دارند مانند عراق، ونزوئلا، شیلی، پرو، کنگو و آفریقای جنوبی با انتقال مستقیم اموال نفت یا مواد معدنی به مردم فقیر خود می‌توانند به آسانی آنها را توانمند سازند.^۲

بانکداری برای فقرا: همان‌طور که بارها اشاره شد، فقرا هنوز استفاده نسبتاً اندکی از اسناد مالکیت به عنوان اعتبار تجاری می‌کنند. این استفاده اندک به علت ریسک‌های تصویری موجود، همچنین دشواری یا ناممکنی دسترسی به اعتبار است. یکی از کوشش‌ها برای اینکه مشکل مربوط به سطح پایین فعالیت بانکداری در میان کم‌درآمدها را حل کند، حساب‌های Mzansi است؛ حساب‌های بانکی با کارمزد پایین که برای مردم شاغل در بخش غیررسمی طراحی شده است. این حساب‌ها را گروهی از بانک‌های تجاری آفریقای جنوبی وابسته به اداره پست آفریقای جنوبی ارائه می‌کنند و کاملاً موفق بوده‌اند. این حساب‌ها به مردم اجازه می‌دهد تا «در بانک حساب باز کرده» و وسیله‌ای برای ایجاد سابقه اعتباری فراهم می‌سازد، درحالی که ریسک کمتری نسبت به سند مالکیت املاک دارد.

1. Ken Gen State Owned Corporation

2. Drawn from Garcia-Bolivar, 2007.



اصلاح نظام مالکیت به عنوان ابزار سیاست اجتماعی

اصلاح مالکیت که فقرا را در نظر می‌گیرد، ابزار کارآمد سیاست اجتماعی همراه با منافع برای کل جامعه است. دولت از طریق حقوق مالکیت، از قبیل توسعه مسکن و محلات، وام‌های با بهره پایین و فروش ارزان زمین‌های دولتی که به شرایط بهره‌وری و بازتوزیع مبتنی بر بازار زمین‌های بخش خصوصی متصل است، قادر به تقویت بافت اجتماعی است. مقامات سیاسی محلی نیز می‌توانند مسیر اصلاحات را به سمت رژیم‌های مالکیت عادلانه‌تر، به عنوان فرصتی برای ایجاد فرآیندهای مشارکتی و گفتگوی اجتماعی گسترده‌تر به منظور ترویج خودمسئولیتی و انسجام اجتماعی از طریق مالکیت نه تنها اموال، بلکه همچنین فرآیندهای سیاستگذاری که قواعد مالکیت را تثبیت می‌کند، سوق دهند.

دسترسی بیشتر به زمین و دارایی‌های غیرمنقول

عدم برخورداری از زمین، یکی از بزرگ‌ترین پیش‌بینی‌کننده‌های فقر است. افزایش امنیت حقوق مالکیت، منافع مستقیم محدود برای فقرایی خواهد داشت که هیچ دارایی واقعی‌ای ندارند. درحالی که بازارهای اجاره زمین در مناطق روستایی، راه مهمی برای دسترسی بیشتر فقرا و بی‌زمین‌ها به زمین فراهم می‌کند که باید با اقدامات دیگر برای افزایش موهبت دارایی فقرا در موقعیت‌هایی که نابرابری‌های بزرگ پابرجا هستند، تکمیل شود.

ایجاد محیط توانمند حقوقی برای بازارهای اجاره: بازارهای اجاره زمین و مستغلات در بیشتر کشورهای درحال توسعه، عقب‌مانده است، اما میزان اجاره زمین و مستغلات درحال افزایش است. چنانچه حق تصرف اموال اجاره‌ای ضعیف بوده یا محدودیت‌هایی بر اجاره زمین تحمیل گردد. مبادلات اجاره‌ای افزایش‌دهنده بهره‌وری، به‌طور کامل محقق نخواهد شد یا فقرا از آن محروم می‌شوند.^۱ جایگزین کردن آن مبادلات با سیاست‌هایی که اجاره‌دهی را تسهیل می‌کند، دسترسی به زمین توسط کسانی که در بخش روستایی مقیم هستند را بهبود خواهد داد.^۲ تضمین‌های قوی‌تر و شفاف‌تر باید موقعیت ساکنان آلوده‌نشین‌ها در ترتیبات اجاره‌ای را تقویت کرده و آنها را در برابر اخراج خودسرانه از منازل خود حمایت کند.

۱. مطالعات در جمهوری دومینیک، نیکاراگوئه و ویتنام نشان می‌دهد مالکیت نامطمئن بر زمین، میل به اجاره دادن را کاهش داده و به‌رغم ناکارایی مترتب بر شبکه‌های اجتماعی از پیش موجود، معاملات به آنها محدود می‌شود. نگاه کنید به:

Deininger and Chamorro, 2004; Macours/de Janvry and Sadoulet, 2005; Chamorro, 2004; Deininger and Jin, 2003

ترس از دست دادن زمین همراه با محدودیت‌های صریح اجاره، دلیل اصلی عملکرد زیربهبوده بازارهای اجاره در اتیوپی بود (Deininger, Ayalew and Alemu, 2006).

۲. مورد چین نشان می‌دهد که در بستر دسترسی گسترده به زمین، اجاره تضمین شده بلندمدت، کارایی را به‌شدت بالا برده درحالی که همزمان تور ایمنی اجتماعی اساسی ارائه می‌کند با هزینه‌ای که بسیار کمتر از برنامه‌های مشابه دولتی است و در نتیجه به دولت‌ها امکان می‌دهد تا منابع کمیاب را به‌جای تورهای ایمنی، صرف تدارک زیرساخت مولد کنند. همچنین با تضمین از حداقل معاش اساسی، به خانوارهای چینی اجازه می‌دهد تا ریسک‌های بزرگ‌تری در کسب‌وکارهای غیرکشاورزی بپذیرند و با سیاست‌هایی که بازارهای اجاره زمین را تقویت می‌کند، کمک چشمگیری به پیدایش اقتصاد غیرکشاورزی پویا می‌شود.

به رسمیت شناختن قانونی سکونت‌گاه‌های غیررسمی: تضمین حقوق مالکیت ساکنان آلونک‌نشین‌های شهری و تصرف‌کنندگان روستایی زمین‌های دولتی با اعطای سند مالکیت به آنها برای زمین‌هایی که از گذشته اشغال کردند یا جایگزین‌های مناسب آن (نگاه کنید به بخش ۵ از این فصل) و وضع قوانین ضدتخلیه، محدودیت‌های تصاحب اجباری، سیاست‌های اسکان مجدد، حقوق تصرف نامساعد و حقوق خانواده گروه.^۱

اثربخش کردن اصلاحات ارضی برای افزایش دارایی‌های تولیدی توسط فقرا: بازارهای زمین، یا رسمی‌سازی حقوق زمین موجود، نوشارویی برای پرداختن به نابرابری‌های ساختاری‌ای که بهره‌وری استفاده از زمین را کاهش داده و مانع توسعه است، نیست.^۲ برای غلبه بر میراث این نابرابری، شیوه‌های بازتوزیع دارایی‌ها از قبیل اصلاحات ارضی مورد نیاز خواهد بود. درحالی که تجارب پس از جنگ جهانی دوم کشورهای چین، ژاپن، کره و تایوان نشان می‌دهد اصلاحات ارضی می‌تواند برابری و عملکرد اقتصادی را بهبود دهد، موارد بسیار دیگری که در آن اصلاحات ارضی نمی‌تواند به‌طور کامل اجرا شود یا حتی پیامدهای منفی دارد. در جایی که تشخیص داده می‌شود اصلاحات ارضی بازتوزیعی در غلبه بر نابرابری‌های ساختاری نسبت به جایگزین‌های آن مقرون به‌صرفه‌تر است، لازم است تا با دسترسی به توانایی‌های مدیریتی، فناوری، اعتبار و بازارها تکمیل گردد تا مالکان جدید رقابتی شوند. یک راه جایگزین ممکن، که تأثیر آن نیازمند کاوش قاعده‌مندتر است، توزیع خانه‌ها و باغ‌های کوچک بین فقرا برای افزایش امنیت غذایی و جایگاه اجتماعی آنهاست درحالی که همزمان به آنها اجازه داده شود تا دستکم از نخستین پله بر نردبان حقوق مالکیت بالا روند.

کادر ۷. مکزیکی: فقرا به جای بانک‌ها به بنگاه‌های کارگشایی (رهنی) متکی هستند

بیشتر شهروندان مکزیکی، به خدمات بانکداری دسترسی نداشته و تنها ۱۳ درصد بدهی رهنی، مربوط به آنهاست. فقرا و طبقات متوسط به پایین، در غیاب نهادهای مالی، به بنگاه‌های کارگشایی متکی هستند. از آنجا که ارزشگذاری کالاهای مصرفی به‌عنوان وثیقه منقول، دشوار است، در تعیین ارزش وثیقه معمولاً حق مصرف‌کننده ضایع می‌شود. نرخ سالیانه وضع شده از سوی این بنگاه‌های کارگشایی در دامنه ۴۸ درصد تعیینی بنگاه کارگشایی غیرانتفاعی* تا ۱۶۰ درصدی بنگاه کارگشایی انتفاعی** تغییر می‌کند. برخی از بنگاه‌های کارگشایی، خانه‌ها را به‌عنوان وثیقه (چه از نظر قانونی مالک زمین مربوط باشد و چه نباشد) در ازای وام‌های سه‌ساله می‌پذیرند.

(La Crónica de Hoy, El top ten de la usura: la casa de empeño Mister Money cobra 159.6 percent de interés anual; Prenda Fácil, 146 percent; Montepío 48 percent. Mexico City, October 9, 2006.)

* بنگاه‌های غیرانتفاعی، بنگاه‌هایی که بدون کسب هیچ سودی به مشتریان خود وام می‌دهند.

** بنگاه‌های انتفاعی، بنگاه‌هایی که به‌منظور کسب سود اقدام به پرداخت وام به مشتریان می‌کنند.

1. See also CLEP Sri Lanka, pp. 27-28; CLEP Tanzania

2. Banerjee and Iyer, 2005; Nugent and Robinson, 2002.



اصلاحات ارضی هم‌پاری‌محور: به‌عنوان روش جایگزین برای بازتخصیص معتبر زمین، طرح‌های اصلاحات ارضی هم‌پاری‌محور، وجوهی را برای گروه‌های منتفع‌شونده تهیه می‌کند تا زمین بخرند. با وجود بازارمحور بودن، ایده پشت چنین اقداماتی این است که بازارهای فروش زمین، اغلب زمین را به سمت کسانی که هیچ زمینی نداشته یا به سمت تولیدکنندگان کوچک کارآمد، سوق نمی‌دهند. تأمین منابع مالی تحت شرط هدف مولد و هنگامی که بازارهای زمین به اندازه کافی توسعه‌یافته باشند در دسترس قرار می‌گیرد. این رویه کاری نسبت به برنامه‌های تملک اجباری، از نظر قانونی کمتر پیچیده و از نظر سیاسی کمتر حساس است. اصلاحات قانونی در تعیین شخصیت حقوقی انجمن‌ها یا شرکت‌ها برای گروه‌های حائز شرایط دریافت کمک‌های مالی مورد نیاز است، اما احتمالاً بهتر است اجازه دهیم تا تجربه ذینفعان با تعدادی از قالب‌های انجمنی ممکن، ترکیب شود. با این حال، قید و شرط حقوقی در ارتباط با گروه‌های ذینفع، برای پیگیری اهداف اجتماعی دیگر، جا را باز می‌کند. برای نمونه در آندرا پرادش، زمین خریداری شده تنها به نام زنان داده می‌شود.^۱

محدود کردن کنترل‌های اداری بر فروش‌ها: اغلب، توجیه اندکی برای تمهیدات سیاسی محدود کردن فروش زمین وجود دارد که این کار فروش زمین را زیرزمینی می‌کند و دسترسی به اعتبارات رسمی را تضعیف می‌کند. اگر موضوع عدم تقارن در قدرت، دسترسی به بیمه و اطلاعاتی که به نتایج نامطلوب بازار زمین یا انباشت سوداگران زمین منجر می‌شود وجود داشته باشد، تورهای ایمنی و سایر تمهیدات، شامل روش‌های بازتوزیع زمین، برای ممانعت فروش به خاطر تنگدستی مناسب‌تر خواهند بود. علاوه بر این، مالیات‌های زمین با قید و شرط موقتی و کاربرمحور می‌تواند تقاضای سوداگران را محدود کرده و استفاده بهتر از زمین را تشویق کند، در صورتی که درآمدی برای دولت‌های محلی فراهم می‌کند.^۲

دائمی ساختن کسب منافع از اصلاحات ارضی گذشته: موقعیت‌های بسیاری نیز وجود دارد که کسانی که حقوق زمین را در گذشته دریافت کرده‌اند، قادر به برخورداری از کل منافع نخواهند بود؛ چرا که حقوق مالکیت کامل را دریافت نکرده‌اند یا به توانایی انتقال حقوقشان محدود شده بود. همان‌طور که مشکلات نسل دوم می‌تواند تهدید به تضعیف موفقیت‌های قبلی کند، در صورتی که شناسایی رویکردهای نوآورانه نیاز باشد، تهیه حقوق مالکیت کامل برای آنان که تحت تأثیر قرار گرفته‌اند مهم خواهد بود؛ برای مثال، خرید حقوق مالکیت باقیمانده که با اعتبار تأمین مالی می‌شود توسط یکی از طرف‌های درگیر.

1. Bruce, 2006, pp. 47-51.

2. Bird and Slack, 2006.

آثار سودمند تحصیلات مرتبط با مالکیت و اطلاعات وابسته

آگاهی و اطلاعات خانوارها از حقوق، اثری معنی‌دار و بزرگ بر برون‌دادهای مثبت رژیم‌های مالکیت دارد.^۱ شواهدی از رابطه محکم و مثبت بین دانش عینی خانوارها از قانون و سرمایه‌گذاری‌های وابسته به زمین و از طریق چنین سرمایه‌گذاری‌هایی، بر روی بهره‌وری و ارزش زمین وجود دارد. این حقیقت که غالباً تنها اقلیتی از کاربران زمین از مقررات قانونی مربوطه آگاه هستند حاکی از آن است که سهم عمده از آثار منافع حاصل از بهره‌وری همبسته با آن محقق می‌شود. با توجه به هزینه‌های پایین آنها، به‌ویژه اگر با تلاش‌ها برای تعیین حد و حدود زمین، برنامه‌ها برای انتشار قوانین و آگاه‌سازی خانوارها از حقوق خود مقایسه شود، در نتیجه می‌تواند بازده‌های بسیار بالایی داشته باشد و باید با هرگونه سیاست اصلاحات حقوق مالکیتی توأم باشد. شواهد علمی و همچنین رایزنی‌های مردمی از سوی کمیسیون توانمندسازی حقوقی فقرا نشان می‌دهد سیاست اجتماعی باید سواد حقوقی و کمک‌های عرفی را برای کاهش اختلافات بین مفاد قانونی و واقعیت‌های مربوط به زمین و کمک به کسانی که از طریق قانون برای عمل به آن حقوقی داده می‌شود، ترویج کند.^۲

ارتقای دسترسی به مسکن

پروژه‌های زیرساخت‌های شهری، مسکن و ایجاد حقوق مالکیت را می‌توان با هم دنبال کرده و متقابلاً همدیگر را تقویت کند.^۳ مسکن به‌عنوان یک بخش، یک فعالیت اقتصادی محلی است که باعث ایجاد درآمد، اشتغال نیروی کار و به گردش درآمدن مجدد درآمد در اقتصاد محلی می‌شود. تولید مسکن، آثار سرریز از قبیل توسعه نیروی کار ماهر و تولید کالاهای خانگی را ایجاد می‌کند.^۴

۱. CLEP کنیا، CLEP اوگاندا، CLEP اندونزی، CLEP فیلیپین؛ Deininger et al. 2006.

۲. برای تحلیل‌ها و توصیه‌های مفصل‌تر به فصل یک، بخش دو این گزارش نگاه کنید. شواهد از اوگاندا حکایت از این دارد که شناخت بیشتر از قوانین، امنیت بیشتر متصرفات را فراهم می‌کند که منجر به سرمایه‌گذاری بالاتر در زمین می‌شود. با توجه به اینکه کمتر از یک‌سوم خانوارها معمولاً کاملاً آگاه هستند، تلاش‌ها برای انتشار اطلاعات می‌تواند تأثیر قابل توجهی بر بهره‌وری و عدالت داشته باشد (Deininger et al. 2006).

۳. براساس یک برنامه در منطقه سیارای برزیل، ۸۹ محله توسعه یافت یا ایجاد شد که به ۲۵۳۰۰ خانواده (با جمعیتی بیش از ۱۰۰ هزار نفر) نفع رسانید؛ این امر با استفاده از یک شراکت بین‌دولتی/همیارانه از مسکن خودیاری صورت گرفت. در نتیجه دولت زیرساخت و مواد ساختمانی را تأمین مالی کرد، شهرداری زمین را آماده کرد و نفع‌برندگان با کمک‌های فنی، مسکن خود را ساختند. ۱۰۰ هزار نفر به حقوق مسکن و اموال دسترسی یافتند. مهمتر اینکه، این سرمایه‌گذاری‌ها با سرمایه‌گذاری ۲۱۰۰ دلاری هر خانوار شامل پروژه، زمین، بسیج اجتماعی و کار کردن انجام شد. درس‌های اصلی این برنامه این است که برنامه‌های دولتی برای مسکن، سازوکار ایجاد یا قانونمند کردن حقوق مالکیت است که انگیزه‌های قوی برای کمک جوامع به ارتقای شرایط زندگی از طریق سرمایه‌گذاری در خدمات و ساخت مسکن به‌وجود می‌آورد (Ceara, Brazil: Urban Development and Water Resources) (Ment Project-Manage).

۴. در دهه ۱۹۶۰، سنگاپور با مشکل جدی کمبود مسکن مواجه بود. در واکنش به این وضعیت، دولت اهداف روشنی برای تدارک مسکن و تجدید سازمان صنعت مسکن تعیین کرد. در سال ۱۹۶۰، فرمان مسکن و آبادانی تصویب شد که هیئت مسکن و آبادانی با اختیارات قوی و منابع تأسیس گردید تا واحدهای مسکونی را تحویل دهد. نخستین اولویت این نهاد، دولتی ساختن هر چه بیشتر و با سرعت تا حد



به علاوه، براساس دیدگاه اقتصاد کلان، بخش مسکن تأثیری گسترده بر عملکرد اقتصادی دارد که بر قیمت‌ها، سرمایه‌گذاری و اشتغال، تقویت بخش مالی و بودجه مالی تأثیر گذاشته و اثری فراگیر بر اقتصاد دارد.^۱

دسترسی به مسکن به عنوان راهبرد کاهش فقر:^۲ مسکن مناسب و امن، محل باثباتی برای فعالیت‌های خانواده‌ها فراهم می‌کند؛ خانواده‌ها را برای ذخیره‌سازی، نگهداری و تدارک غذا توانمند می‌سازد؛ محل ثابتی برای دریافت خدمات از جمله آب و جمع‌آوری فضولات و دفع منظم پسماندهای خانوار بوده و به عنوان مکان حمایت شده برای محافظت دارایی‌ها از آسیب‌های زیست‌محیطی یا سرقت به کار می‌رود.^۳ از دست دادن مسکن که در هر نقطه‌ای از جهان ناراحت‌کننده است، در کشورهای درحال توسعه می‌تواند مصیبت‌بار باشد.^۴ ثبات مسکن، یک راهبرد مهم کاهش فقر به‌ویژه برای زنان است. در کشورهای درحال توسعه، مسکن تنها به عنوان سرپناه به کار نمی‌رود، بلکه همچنین غالباً محلی برای کسب و کار مورد استفاده قرار می‌گیرد.

تأمین مالی مسکن: براساس تحلیل ارائه شده توسط مرکز اسکان بشر سازمان ملل متحد (UN-Habitat)، نیازهای جهانی مسکن نمی‌تواند به تنهایی با اعطای کمک و یا یارانه‌های دولت تأمین شود. برآورده ساختن نیازهای مسکن فقرای جهان، نیازمند رشد اقتصادی (تولید شغل و ایجاد درآمد) و تأمین مالی مسکن خواهد بود. با این حال، تقویت تولید مسکن و تسریع در روند بهبود بازارهای مالی آثار مثبت دیگری دارد که به تنهایی از توسعه مسکن فراتر می‌رود. در بازارهایی که مؤسسات مالی به دلیل مورد آزمون قرار نگرقتن بازار، فعال نیستند، دولت‌ها می‌توانند با فراهم کردن افزایش اعتبار برای حمایت از وام‌گیرندگان، آبادگران مسکن یا وام‌دهندگان در تأمین مالی بخش خصوصی اعمال نفوذ کنند؛ همچنین استفاده از یارانه‌ها به صورت خردمندان برای اعمال نفوذ در تأمین مالی و اطمینان شفافیت و تسهیل اطلاعات [رویه‌هایی مفید است]. مدل‌های

ممکن واحدهای مسکونی کم‌هزینه بود. مسکن‌هایی که ابتدائاً ساخته شد عمدتاً برای اجاره دادن به گروه‌های کم‌درآمد بود. ۴۰ سال بعد، تقریباً ۸۵ درصد از جمعیت ۳/۴ میلیون نفری سنگاپور در مسکن‌های هیئت مسکن و آبادانی زندگی می‌کنند. اکثریت این مردم مالک خانه‌هایشان هستند. در سال ۱۹۶۴، دولت طرح مالکیت خانه برای مردم را معرفی کرد تا به همه شهروندان کمک کند تا خانه‌هایی در حد توان خود به عنوان مصرف‌کننده خریداری کنند. هدف از این کار اعطای یک دارایی به شهروندان شامل فقرا در این کشور بود. کم‌درآمدترین شهروندان از نظام مسکن حذف نشدند. این طرح باعث تشویق به تدوین سیاست‌هایی با هدف کاهش هزینه مسکن و آسانی دسترسی به سکونت مالک در مسکن عمومی برای همه شامل ساکنان کم‌درآمد شد. پیامد اسناد مسکن رسمی، افزایش سرمایه‌گذاری در مسکن، حس بیشتر ذینفع بودن و علاقه به حفظ و نگهداری، کیفیت و طراحی مسکن عمومی است. پس از بیش از چهار دهه توسعه مسکن عمومی، تعداد فزاینده‌ای از مردم شخصاً زندگی در ساختمان‌های مرتفع را انتخاب کردند و ۸۲/۵ درصد خانوارها در مسکن عمومی، رضایت خاطر خود را از ایده زندگی کردن در آپارتمان‌های مسکن عمومی ابراز کردند.

1. World Bank 2003a.

۲. برای بیشتر مطالب پارگراف‌های زیر نگاه کنید به Martinez 2007.

3. Satterthwaite, 2005.

4. McKeon, 1962; Harris, 2004; Krieger and Higgins, 2002; Von Hoffman, 1998.

بسیاری از برنامه‌های تخصصی وجود دارد که مشوق‌هایی برای مؤسسات مالی ارائه می‌دهد تا به فقرا و همچنین به کسانی که آنها را به کار می‌برند وام دهند. دولت می‌تواند نقش تسریع‌کننده را در گرد هم آوردن بخش خصوصی و سایر نهادها ایفا کند.^۱

کادر ۸. نمونه سنگاپور: مسکن دولتی به عنوان محرک اقتصادی

تجربه سنگاپور نشان داده است که مخارج ساخت مسکن دولتی می‌تواند اثر ضریب فزاینده داشته باشد به طوری که اقتصاد را تقویت کرده و به رشد اشتغال در صنعت ساختمان و ساخت‌وساز کمک می‌کند. نسبت ساخت‌وساز به GDP کشور، هم به طور مطلق و هم نسبی، در طی سه دهه گذشته به حدود ۴۰ درصد از GDP افزایش یافته است. صنعت ساختمان، ظرفیت جذب نیروی کار کارگران ماهر و نیمه‌ماهر را داراست. برآوردها نشان می‌دهد که ساخت یک واحد مسکن دولتی در زمان نخستین برنامه ساختمان هیئت مسکن و آبادانی (HDB) (۱۹۶۵-۱۹۶۰)، مستقیماً در محل ساخت‌وساز برای یک فرد به اندازه ۹ ماه اشتغال ایجاد می‌کند، درحالی که یک برنامه ساختمان HDB ۱۰۰۰۰ واحدی در سال، برای ۱۵۰۰۰ نفر شغل ایجاد می‌کند. به علاوه با سیاست اختصاص حدود ۱۰ درصد زمین‌های شهری جدید برای توسعه صنعتی سرمایه‌گذاری مسکن دولتی، تعداد قابل توجهی از مشاغل جدید در نزدیکی منازل ساکنان شهر جدید ایجاد می‌شود؛ به ویژه برای زنانی که در غیر این صورت ممکن بود وارد نیروی کار نشوند. در طی دوره ده ساله ۱۹۷۰-۱۹۸۰، نرخ مشارکت زنان از ۲۹/۵ درصد به ۴۴/۳ درصد افزایش یافت. بنابراین، نباید به مسکن صرفاً به عنوان وسیله‌ای برای حل مشکل سرپناه نگریست، بلکه مسکن همچنین یک بخش بالقوه پیش‌رو در رشد اقتصاد ملی در نظر گرفته شود.

مأخذ: سازمان ملل متحد، ۲۰۰۲.

با وجود اهمیت آشکار تولید مسکن و اتکای آن به تأمین مالی، ابزارهای تأمین مالی موجود در دستیابی به هدف تأمین نیازهای سرپناه برای فقرا، در مرحله آغازین پیدایش هستند. ابزارهای موجود کاملاً به واقعیت فقر یا نیازهای فقرا پاسخ نمی‌دهند.^۲ بسیاری از کشورها برای تأمین این نیاز، سیاست‌های مسکن را که راهبردهای «فیلترینگ» شناخته می‌شود، اتخاذ می‌کنند.^۳ با این حال، یک محدودیت کلیدی از راهبرد فیلترینگ مبتنی بر رهن، آن است که در بهترین حالت دارای افق زمانی طولانی است و یک راهبرد فیلترینگ مبتنی بر بازار که با سیاست‌های مورد هدف برای فقرا همسان نمی‌شود، باعث نابرابری شده و فقرا را بی‌پشتیبان رها خواهد ساخت.

۱. از سال ۱۹۸۴ به این سو، که گرامین بانک در حال دادن وام مسکن است، حداکثر مبلغی که تعیین شده ۲۱۷ دلار به نرخ بهره ۸ درصد است. این مبلغ باید به صورت اقساط هفتگی و طی دوره ۵ ساله بازپرداخت شود. ۶۴۵ هزار خانه با کمک وام‌های مسکن میانگین رقم ۱۹۱ دلار ساخته شده است. کل مبلغی که به وام‌های مسکن اختصاص یافت ۲۰۴ میلیون دلار بود. طی ۱۲ ماه گذشته حدود ۱۳۶۰۰ خانه با وام‌های مسکن به مبلغ ۲ میلیون دلار ساخته شده بود (Grameen Bank).

2. Buckley and Kalarichal, 2006.

۳. درباره کشورهای اروپای شرقی نگاه کنید به (Palacin and Shelbourne, 2005, p. 7). در مطالعه Struyk and Turner, 1986, the از کره جنوبی و فیلیپین، مشخص شد که ساکنان سنددار بخش رسمی، در تمام رده‌های درآمدی، از مسکن با کیفیت بهتر در هر دو کشور برخوردار بودند.



کادر ۹. سنگاپور: اهمیت صندوق احتیاطی مرکزی کارگران

براساس طرح صندوق احتیاطی ملی کارگران که نخستین بار در سال ۱۹۵۵ بنا نهاده شد، کارمندان در سنگاپور براساس قانون ملزم هستند تا سهمی از درآمد ماهیانه خود را در صندوق احتیاطی مرکزی (CPF) پس انداز کنند. این پس اندازها که در اوراق بهادار دولتی سرمایه گذاری می شود، منبعی ارزان و آماده از تأمین مالی برای ساخت مسکن دولتی و تشکیل سرمایه مالی را برای دولت فراهم می کند. این پس اندازها همچنین منبعی از تأمین مالی رهنی در سطح انفرادی را فراهم می آورند تا برای پرداخت وام رهنی، بدون نیاز به استفاده از ذخایر نقدی خود، به خریداران خانه کمک کنند. برای کارگر معمولی، بازپرداخت ماهیانه بابت آپارتمان، کمتر از نصف سپرده پس انداز CPF است.

مأخذ: یوئن ۲۰۰۲، ۲۰۰۵.

برخی از کشورها به طور گسترده ای درگیر تعیین اهداف مسکن و به طور مستقیم تأمین مالی مسکن شده اند. سنگاپور، که سابقاً با سکونتگاه های غیرقانونی گسترده مشخص می شد، هیئت مسکن و آبادانی (HDB) تأسیس کرد تا به مسکن آباد شده توسط دولت، اما ایجاد شده توسط بخش خصوصی منابع مالی و یارانه دهد و سپس به خریداران مسکن فروخته شود. بیش از ۸۵ درصد مردم سنگاپور در مسکن های دولتی زندگی می کنند. سنگاپور، بر راهبرد خانه دارشدنی تأکید کرده است، که در بالا رفتن حس تعلق ساکنان به محیط جدیدی که در آن زندگی می کنند نقش کلیدی دارد.

مثال های بسیاری از ملت های درحال توسعه همچنین وجود دارد که با چالش های مسکن روبرو شده و آزمون و توسعه طیف وسیعی از سیاست های مسکن را متعهد شده اند. آفریقای جنوبی به سرعت با طیف چشمگیری از خط مشی های سیاست مسکن، از قبیل طرح های مسکن، محصولات وام با بهره ثابت، تأمین مالی وام های خرد، مسیر اوراق بهادارسازی^۱ و شراکت با نهادهای مالی آغاز کرده است. این کشور هنوز در فرآیند آزمایش و ارزیابی است، اما تعهد آن نسبت به بخش مسکن روشن است.^۲

شراکت های عمومی - خصوصی

قالب های مختلفی از شراکت های عمومی خصوصی (PPPs) در دو دهه گذشته با مقررات درون سازمانی مسکن برای فقرا توسعه یافته بود. این دوره شاهد رونق و جهانی شدن اقتصادهای چندین کشور درحال توسعه، با تأثیری مستقیم بر شهرهایی مثل سائو پائولو، بمبئی، دهلی نو، سئول، کوالالامپور، مانیل و جاکارتا بوده است. فرصت های اقتصادی، تقاضای عظیمی برای فضای کسب و کار و مسکن ایجاد کرد که در عوض فرصت های کسب و کار برای بخش املاک و مستغلات

1. Securitisation

2. See Tomlinson, 2007.

ایجاد می‌کند که برای آن زمین در مکان‌های اصلی و زمین با خدمات اصلی مربوط به آن در مناطق پیرامونی که هر دو کمیاب هستند، مورد نیاز است. فرصت‌های یکسان اقتصادی، با تمام ناامنی‌های محیطی و ضعف‌های قانونی، جمعیت رو به رشدی از فقرا را که فقط می‌توانند به صورت غیررسمی به فضای شهر دسترسی پیدا کنند، مورد هدف قرار می‌دهد. بنابراین اعمال چنین فشارهایی بر نهادهای توسعه شهر به عنوان یک رویکرد برای حل مسائلی که هم بر بخش املاک و مستغلات و هم بر فقرا تأثیرگذار است، باعث ایجاد شراکت‌های عمومی - خصوصی (PPPs) شده است.

شراکت‌های عمومی - خصوصی موفق که فقرا از آن منتفع می‌شوند، به اتکا به ابزارهای دولتی زیرساخت‌های اصلی گرایش دارد که زمانبندی کافی توسعه پروژه و اجرای مقررات و قوانین جدید را تضمین می‌کند. نمونه‌های بسیاری وجود دارد که ترکیبی از این ابزارها برای حصول اطمینان از دسترسی قانونی - رسمی به زمین و مسکن برای فقرا مورد استفاده قرار گرفته است. «توسعه هدایت شده زمین»^۱ در حاشیه شهرهایی مثل سنول، جاکارتا، چنای و دهلی، تحت شرایطی زمینداران خصوصی را ملزم می‌سازد تا درصد معینی از قطعه زمین‌های کوچکی را که خانواده‌های فقیر استطاعت مالی دارند، تأمین کنند.^۲

کادر ۱۰. ابتکار عمل ارتقای آلودکن‌نشین‌ها در دالی‌فورت، سنگال

بهبود امکانات آلودکن‌نشین‌ها در دالی‌فورت، فرصت‌های جدید و محیط زندگی بهتری برای ساکنان آن منطقه فراهم کرده است. یک سند رسمی زمین به بیش از ۵۰۰ سرپرست خانوار، از جمله زنان، واگذار، و خانه‌های آنها به خدمات پایه متصل شده است. به دلیل نزدیکی آن زمین به مرکز شهر، قیمت زمین و اجاره‌بها پیوسته رو به افزایش بوده و توسعه سریع مسکن مرتفع با کیفیت خوب را شاهد بوده است. رشد قابل ملاحظه فعالیت‌های اقتصادی جدید با امنیت زمین و تسهیلات تأمین اعتبار خرد میسر شده است که به ساکنان مناطق فقیرنشین کمک می‌کند به وجوه اولیه مورد نیاز برای آغاز به کار فعالیت‌های درآمدزایی که در توانمندسازی اقتصادی آنها کمک می‌کند، دسترسی پیدا کنند.

مأخذ: دیوپ، ۲۰۰۷.

«انتقال حقوق آبادانی» (TDR)^۳ ابزار مؤثری است که در چنین پروژه‌هایی به کار برده می‌شود تا از طریق مشارکت زمین‌داران و انبوه‌سازان خصوصی اقدام به ساخت مسکن برای اقشار

۱. «Guided Land Development»؛ برای اطلاعات بیشتر به «سیاست زمین شهری به زبان ساده» تهیه شده توسط گروه «سیاستگذاری مسکن» مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه علم و صنعت ایران، رجوع شود.

۲. سازمان آبادانی شهری هاریانا (HUDA) در هند وارد شراکت با انبوه‌سازان خصوصی شد تا شهرک‌سازی را در حاشیه کاملاً بررسی شده دهلی گسترش دهند. این زمین تحت سقف زمین کشاورزی است و برای کاربری شهری در دسترس نیست؛ به استثنای اجازه HUDA به شرط اینکه ۲۰ درصد مسکن به فقرا داده شود (UN-ESCAP 1994; Banerjee, 1995. Hary).

3. Transfer of Development Rights



کمدرآمد بر روی زمین‌های شهری با ارزش بالا شود. به زمین‌داران خصوصی یا انبوه‌سازی که مایل به ساخت مسکن برای ساکنان غیررسمی موجود هستند، حق ساخت مسکن بیش از شاخص سطح بنا^۱ یا نسبت مساحت زیربنا^۲ که در مقررات منطقه‌بندی تعیین شده است داده می‌شود. در صورت امکان، آنها می‌توانند بر اساس همان طرح، مساحت بیشتری را بسازند یا اجازه انتقال حقوق ساخت‌وساز به طرح‌های دیگر در مناطق خاص به آنها داده می‌شود.^۳ برنامه TDR در جایی نتیجه می‌دهد که اضافه ارزش بالایی بر روی زمین^۴ وجود داشته و جایی که تراکم مجاز به حد کافی بالاست، تا بعد از ساخت مسکن برای اقشار کمدرآمد زمین مازاد باقی بماند.

دولت به‌عنوان واسطه و تسهیل‌کننده بین مالکان و مستأجران کمدرآمد: در مورد به اشتراک‌گذاری زمین^۵ که به‌طور گسترده‌ای در شهر حیدرآباد هند و تا حدی در شهر بانکوک تایلند مورد استفاده قرار گرفته است، شرکت شهرداری حیدرآباد و سازمان مسکن ملی تایلند عمدتاً نقش واسطه را ایفا می‌کنند. مراجع دولتی در این مکان‌ها به مذاکرات بین مالکان زمین و مستأجران و ساکنان کمدرآمد آن کمک می‌کنند. به محض اینکه به توافق درباره به اشتراک‌گذاری زمین رسیدند، آنگاه دولت‌ها به مستأجران کمک می‌کنند تا به تأمین مالی برای بازسازی مسکن متناسب با زمینی که آنها تحت توافق به اشتراک‌گذاری در تصرف دارند، دسترسی پیدا کنند. دولت هزینه ثبت مالکیت جدید و انتقال اموال را می‌بخشد.^۶ این ترتیبات در موقعیت‌هایی نتیجه می‌دهد که در آن زمین‌داران اصلی، امید کمی برای وصول املاک به تصرف درآمده خود بدون دادرسی طولانی‌مدت دارند و در موقعیت‌هایی که برگرداندن حتی بخشی از زمین نیز منافع زیادی دارد.

کادر ۱۱. پرو، فرآیند سنددهی اموال درون سکونتگاه‌ها را قانون‌مند می‌کند

برای شروع فرآیند قانون‌مند کردن اموال در هر سکونتگاه، یک مجمع اطلاع‌دهی برای تبیین جزئیات نحوه اجرا، برگزار می‌شد که باید تأیید مجلس را به‌دست آورد. هر مجمعی ملزم بود تا نمایندگان خود را تعیین کند. در این مرحله، مشکلاتی از قبیل گروه‌های با رهبری چندگانه یا بحث‌برانگیز، حل‌وفصل می‌شد. این مشکلات عموماً زمانی به‌وجود می‌آمد که شواهدی از نبود نمایندگی وجود می‌داشت یا زمانی که کسانی که پیوندهای مباشرپروری^۱ توسعه‌یافته‌ای با شهرداری‌ها داشتند رهبری بحث‌برانگیز را می‌پذیرفتند. راهبردی

1. Floor Space Index

2. Floor Area Ratio

۳. TDR به‌عنوان بخشی از سیاست شهری ملی در برزیل شامل شده است. اجرای آن با ۱۰ هزار مسکن برای ۱۲۰ تعاونی فقرا بین سال‌های ۱۹۸۹ و ۱۹۹۲ در ساووپولو شروع شد (Fernandes, 2002). سازمان‌های غیردولتی مثل مؤسسه پولیس به ارائه کمک‌های حقوقی و فنی به آلونک‌نشین‌ها و زمین‌داران ادامه می‌دهند تا این رویکرد را در چندین شهر برزیل پیاده کنند. TDR در شهر مومبای با سیاست دولت پیوند خورد تا مسکن بدون هزینه به ۴ میلیون ساکنان آلونک‌نشین‌ها در پنج سال ارائه کند (Burra, 2005).

4. High Premium on Land

5. Land Sharing

6. UN-ESCAP, 1994.

که کمیسیون رسمی سازی اموال غیررسمی (COFOPRI) در کشور پرو برای شکستن این الگو به کار گرفت ایجاد پیوند مستقیم با مجالس مهاجران مقیم بود. مجلس، این امکان را برای اکثریت مهاجران به وجود آورد تا مستقیماً با کمیسیون COFOPRI پیوند برقرار کرده و همچنین بهترین راه را برای شروع فرآیند ثبت مالکیت و اعمال نمایندگی خود، انتخاب کنند. برای این منظور، ۳۵۰۰ مجمع مشاوره‌ای در ۳۵۰۰ سکونتگاه بین سال‌های ۱۹۹۶ تا ۲۰۰۰ برگزار شد.

بین سال‌های ۱۹۹۶ و ۲۰۰۱، تعداد ۲۲۷۴ سکونتگاه در تمام کشور پرو نظم و ساماندهی پیدا کرد، که نماینده یک میلیون خانواده سنددار شده بودند. ۶۰۰۰ مجمع مشاوره‌ای و مقدماتی برگزار شده در این دوره، روشن‌ترین مدرک از سطح بالای مشارکت شهروندان در فرآیند ثبت مالکیت است. این نشست‌ها با ایجاد فهرست ساکنان قانونی، مهاجران را از نوع مدارک و مستندات مورد نیاز ازسوی مقامات مسئول باخبر می‌ساخت. مقامات رسمی از خانه‌های مهاجران ساکن شده بازدید می‌کردند تا توضیح دهند چگونه منازعات و کمبود اسناد مستند حل و فصل شدنی است.

برای ترویج فرهنگ مسئولیت‌پذیری در میان مقامات مسئول خدمات سندهی، طرف‌های مسئول ارائه خدمات به هر سکونتگاه به روشنی شناسایی شدند، به‌طوری که ساکنان می‌دانستند کدامیک از مقامات متصدی امور هستند. برخلاف فرآیند ثبت مالکیت قبلی، زمانی که تنها برخی از مدیران به اطلاعاتی ازجمله تغییرات در روش ثبت مالکیت و هویت مقامات مسئول دسترسی داشته باشند، کمیسیون COFOPRI حق هر فرد را برای دریافت اطلاعات درخصوص فرآیند ثبت مالکیت و برای شناخت مقامات متصدی، تضمین می‌کند. مطالعاتی که در سال ۲۰۰۰ تکمیل شد تا عملکرد پروژه کشور پرو را ارزیابی کند، تأیید کرد که این سازوکارهای مشارکتی، پشتیبانی و رضایت‌مندی جامعه هم‌یار از پروژه را افزایش داده است.

Source: Mosquera, 2007.

تقویت شهروندی و توانمندسازی حقوقی از طریق مشاوره، اطلاعات و اصلاح مالکیت مشارکتی

ارائه آموزش عمومی و کمک‌های حقوقی به فقرا در رابطه با ساختارهای بازار، از اهمیت بالایی برخوردار است؛ در غیر این صورت اثربخشی اقدامات ذکر شده در بالا در مورد اصلاحات قانونی، اصلاحات حکمرانی و توسعه بازار تأثیری برای فقرا ندارد. رایزنی‌های متعدد، حضور سازمان‌های اجتماعی در تماس با دارندگان املاک، نمایش‌های کاملاً اطلاع‌رسانی شده و عرضه مطالب به جوامع هم‌یار، همگی به رضایت و بهبود کارآیی اصلاح مالکیت کمک می‌کند. به‌ویژه، ارتباطات فعال با جامعه مدنی و مشارکت آن، برای اطمینان از کیفیت تغییرات نظام‌مند در رژیم حقوق مالکیت مهم است.

این سازوکارها به‌نفع‌برندگان اجازه می‌دهد تا اطلاعاتی درباره چارچوب اصلاحات، راهبردها، نحوه اجرا و اهداف، به‌دست آورده و همچنین در مراحل معینی از برنامه‌ریزی و اجرای اصلاحات مشارکت کنند. این سازوکارها، توانایی نفع‌برندگان را برای مشارکت، مذاکره، نفوذ، کنترل و حفظ نهادهای عمومی پاسخگو به تعهد اصلاح و مدیریت حقوق مالکیت، توسعه می‌دهد. در یک مقیاس



وسیع‌تر، چنین اقداماتی، عناصر مثبت قوانین مالکیت از قبیل تخصیص مسئولیت و تعهد را با تقویت شهروندی و انسجام اجتماعی در هم ادغام می‌کند.^۱

توصیه‌هایی برای طراحی و توالی سیاست

ادغام پروژه‌های اقدام در رابطه با چهار عنصر تشکیل‌دهنده مالکیت، نسبت به برنامه‌ای که عناصر اضافی را مورد توجه قرار می‌دهد، قابل توصیه است:

۱. تحقیقات و تحلیل‌های سیاستگذاری درون‌ساز همچنین راهبری و ارزیابی طرح‌ها قبل از اجرای در مقیاس کامل: یک پروژه سیاستگذاری با تحلیل‌ها و تحقیقات سیاستی اندک برای مقایسه روش‌شناسی‌ها، حوزه‌های اولویت‌دار و اقدامات ویژه، نوآوری‌های راهبری یا خودارزیابی، از فرآیند یادگیری نهادی آهسته آسیب خواهد دید و با خطر بد عمل کردن در آینده مواجه خواهد شد. باید خیلی زود به پایداری بلندمدت اصلاحات مالکیت توجه شود، در کنار پتانسیل برای درگیری‌هایی که در فرآیند اصلاحات ایجاد می‌شود.

۲. توجه به توالی: محتوا و توالی یک مجموعه اقدامات اصلاحی و تعیین اولویت‌ها، باید مبتنی بر تحلیل‌های محتوایی در محیط‌های ملی و محلی باشد. اما به‌طور رسمی مهم است که به این واقعیت اشاره شود که موفقیت اصلاحات در هریک از چهار عنصر تشکیل‌دهنده نظام مالکیت نه تنها به کیفیت اقدامات فردی بلکه به توالی که برای آنها انتخاب شده است نیز وابسته خواهد بود.^۲

۳. مسائل حاکمیت و استقلال ارضی: برای مثال درخصوص مردم بومی، باید قبل از اصلاح رژیم‌های حقوق مالکیت مورد ارزیابی و تعهد قرار گیرد، یا در مناطق حساس، اعاده مالکیت^۳ یا خصوصی‌سازی شود. در غیر این‌صورت فرآیند پیش‌بینی شده تأثیر منفی گذاشته، به تأخیر افتاده یا حتی لغو خواهد شد.^۴

۴. ارزیابی‌های در بین مردم عادی: حتی اگر برنامه اصلاحات با سخت‌کوشی انجام شود، ممکن است ازسوی فقرا به‌عنوان مداخله‌گرایی و فشار از بالا به پایین تلقی شود. برنامه‌های اصلاحات حقوق مالکیت اغلب در جایی موفق بوده‌اند که مبتنی بر ارزیابی مردم عادی از روابط مالکیت و خانوادگی بوده است. تفاوت ساختارهای خانواده و همیاری و سازمان فضایی^۵ باید در

1. See Panaritis, 2007.

2. Guidance can be Found in Alden Wily 2002. See also Deininger et al, 2007; see ILD, 1994, 2002, 2004.

3. Restitution

4. Mosqueira, 2007.

۵. «Spatial organization»: سازمان فضایی، به نظم و آرایش مجموعه‌ای از گره‌گاه‌ها، فعالیت‌های مرتبط با آنها و کنش متقابل از طریق شبکه‌های ارتباطی در فضا اطلاق می‌شود.

سطح میدانی^۱ (ازدواج‌های غیررسمی، رهبری‌های غیررسمی، سازمان خودجوش فضاهای عمومی، و...) شناسایی شود. این میزان از برنامه‌ریزی در اکثر زمینه‌ها، مجموعه داده‌های معتبر درباره اموال و آداب و رسوم موجود را تسهیل می‌کند، حسی به فقرا می‌دهد که در طول فرآیند اصلاحات آن را جدی بگیرند، فرآیندهای تعریف حقوق مالکیت را شفاف می‌سازد، مسئولان را نسبت به این فرآیند پاسخگوتر می‌سازد، منازعات بین نفع‌برندگان را کاهش داده و حتی ممکن است فشار از پایین به بالا برای اصلاحات حقوقی و مقرراتگذاری ایجاد کند.

۵. هنر تنفس و دوام طولانی:^۲ اصلاحات تمام‌عیار، از جمله اصلاحات حقوقی و مداخلات موازی در هر چهار جزء تشکیل‌دهنده نظام حقوق مالکیت، امکان اجرا را درون چرخه معمولی انتخابات دمکراتیک نداشته و باید در طی چندین مجلس قانونگذاری ادامه یابد. برخی از منافع اصلاحات منفرد شاید به سرعت آشکار شود، اما آثار سودمند پایدار تنها زمانی برقرار است که اصلاح حقوق مالکیت پایدار بماند و در یک دوره زمانی طولانی اجرا شود. در سطح کلان، آثار سودمند اصلاح حقوق مالکیت در بازه ۱۰ تا ۱۵ ساله به‌دست خواهد آمد. با توجه به نیاز به تنفس طولانی، به‌نظر می‌رسد رژیم‌های اقتدارگرایی روشن‌فکر، کاری آسان‌تر در اصلاح مالکیت نسبت به دمکراسی‌های نوظهور یا ناکارآ داشته باشند. با این حال، چندین روش وجود دارد که اصلاح حقوق مالکیت امکان دوام آوردن در طول چرخه زندگی معمولی یک دولت دمکراتیک را دارد. این امکان وجود دارد که اصلاحات با پشتیبانی گسترده از احزاب مختلف ترویج شده و مالکیت عمومی که ریشه در قانون اساسی دارد، اصلاح کند. به‌منظور غلبه بر مخالفت شدید بازیگران اجتماعی قدرتمند در برابر اصلاح مالکیت، نیاز به تقاضای مردمی گسترده برای اصلاحات ازسوی جامعه مدنی و بخش خصوصی و ائتلاف‌های نیرومند تغییر است. نیاز به عملیات ارزیابی، کسب آگاهی و اطلاعات در بین جامعه مدنی و جنبش‌های مردمی است که باید با به حاشیه راندن دروازه‌بانان قدرتمند وضع موجود خارج از قانون بودن گسترده تقویت شود. این اقدام باید به‌عنوان تلاش ذینفعان متعدد متشکل از رسانه‌ها، گروه‌های کسب‌وکار و انجمن‌های فقرا، دانشگاهیان، و نهادهای دولتی متمایل به تغییر درک شود.

1. Field Level
2. Long Breath



برای بهبود حقوق مالکیت فقرای جهانی از دست کشورهای کمک‌کننده و چندجانبه‌گرایی^۱ چه کاری برمی‌آید؟

استقرار نظام‌های مالکیت کاملاً کارکردی و اصلاحات حامی فقرا، نخستین و اولویت‌دارترین مسئله ملی و محلی است. بدین منظور نیاز به مذاکره مجدد روابط نهادی، حقوقی و اجتماعی در سطوح ملی و محلی است. کشورها و سازمان‌های چندجانبه کمک‌کننده، متعهد می‌شوند تا مانع فرآیندهای موجود مذاکره مجدد نشوند. نیاز به تلاش‌های بیشتر کشورهای کمک‌کننده است تا قوانین خود را به‌گونه‌ای طراحی کنند که مشکلات فقیرترین کشورهای جهان را تشدید نکند. برای مثال، ضرورت دارد که کشورهای کمک‌کننده از فراهم کردن پناهگاهی امن برای سپرده‌های بانکی توسط فرادستانی که منابع غارت شده از فقیرترین جوامع جهان را در اختیار دارند امتناع ورزند و آن کشورها باید نسبت به جلوگیری از پرداخت رشوه شرکت‌های داخلی خود به مقامات دولتی کشورهای درحال توسعه، فعالانه عمل کنند.^۲ عده‌ای طرفدار نقش فعال سازمان‌های بین‌المللی در حکمرانی داخلی، دور زدن فرادستان داخلی و نهادینه کردن اصلاحات حکمرانی ضروری هستند.^۳ تا این تاریخ، شواهد اندکی موجود است که حکایت از ایجاد تفاوت چشمگیر به این طریق داشته باشد. گزینه بهتر این است که با هماهنگی کردن و حمایت از تمهیدات اصلاحات گسترده به نحو چندجانبه، اصلاحاتی پایدارتر ایجاد شود. دغدغه درباره دوام بلندمدت‌تر اصلاحات، یک ملاحظه مهم است، با توجه به اینکه دغدغه‌های هریک از دولت‌ها، به دلیل این واقعیت که دوره حضور آنها به چرخه‌های کوتاه قانونگذاری محدود می‌شود، عمر کوتاهی دارد. پس باید به این اطمینان برسیم که اصلاحات در بلندمدت دوام خواهد آورد؛ موضوعی که هر دولت محدود شده به دوره‌های کوتاه‌مدت قانونگذاری، معمولاً قادر به انجام آن نیست.

نظام اساسنامه‌های چندجانبه: یکی از برجسته‌ترین اقتصاددانان توسعه، نظامی از اساسنامه‌ها را برای توانمندسازی حقوقی فقرا پیشنهاد کرده است. اساسنامه‌ها، استانداردهای حداقلی را برای درآمدهای حاصل از منابع طبیعی به دولت‌ها، برای نظارت و تعادل حکمرانی، شفافیت بودجه، مدیریت پس از درگیری و برای سرمایه‌گذاری تعیین می‌کند.^۴ حقوق مالکیت حضور دارد و سزاوار توجه ویژه‌ای در تمام این اساسنامه‌هاست، چراکه آنها می‌توانند در پایدارسازی اصلاحات مالکیت نظام‌مند، تعیین‌کننده باشند.

۱. سیاست اقتصاد بین‌المللی که هدف آن آزاد کردن بازرگانی بین‌المللی از محدودیت‌های موجود در بازرگانی دوطرفه و کوششی است، برای آنکه کشورها در تولید و مبادله مطابق با اصل مزیت نسبی تخصص یابند.

2. See Collier, 2007, pp. 135-140.

3. Rajan, 2005.

4. Collier, 2007, pp. 140-156.

برای مثال، اساسنامه مربوط به درآمد منابع طبیعی باید مجموعه‌ای از حداقل استانداردهای شفافیت و رقابت عادلانه هنگام مزایده حقوق استخراج را تعیین کند، ریسک قیمت را برای دولت‌های کشورهای فقیر کاهش دهد، به عنوان واسطی قابل اعتماد برای تبادل اطلاعات جریان‌های پولی به دولت توسط شرکت‌های استخراج‌کننده عمل کند و مجموعه‌ای از استانداردها برای مخارج عمومی درآمدهای حاصل از منابع طبیعی را تعیین کند که آن منابع را به سمت توسعه بازار داخلی و صندوق‌های سرمایه در مالکیت شهروندان هدایت می‌کند. اساسنامه برای نظارت و تعادل، محدودیت‌هایی بر دولت و یا انحصارات خصوصی برای مالکیت و کنترل شرکت‌های رسانه‌ای و قانونگذاری تأمین مالی و مخارج در مبارزات انتخاباتی تعیین می‌کند. اساسنامه مربوط به شفافیت بودجه، دولت‌ها را به انتشار ماهیانه تخصیص دارایی‌ها به نهادهای دولتی متعهد می‌سازد برای این که امکان بررسی دقیقی از پایین و نصب سازوکارهای بازبینی همتایان بین‌دولتی فراهم شود. اساسنامه مربوط به شرایط پس از درگیری نیروهای امنیت خارجی و اجرای قانون را برای خط سیرهای طولانی متعهد می‌سازد، فرآیندهای بودجه‌بندی شفاف و دولت مشارکتی را راه‌اندازی کرده، اعاده مالکیت و کمیسیون‌های سازش را قانونمند می‌کند. اساسنامه سرمایه‌گذاری با ممانعت دولت‌ها از راهبردهای مصادره و محدود کردن دستکاری افراطی در نرخ‌های ارز، قیمت‌ها، و نرخ خدمات عمومی دولتی، اعتبارمندی ایجاد خواهد کرد. به جای فشار آوردن مجزا به هریک از فرآیندهای اصلاحات، کشورهای دارای افکار مشابه نیز ممکن است با برخی از نکات ضروری یک اصلاح نظام مالکیتی که در این گزارش ذکر شده است موافقت کرده و به چنین اصلاحی در یک اساسنامه متعهد شوند، سایر اساسنامه‌ها را تکمیل کنند که برای پیوند دادن فقیرترین‌های جهان به زنجیره‌های ارزش افزوده مورد نیاز است.

تقویت ائتلافات تغییر، به نفع نظام‌های مالکیت عادلانه: سازمان‌های بین‌المللی و کمک‌کنندگان، می‌توانند با گروه‌های داخلی - از قبیل بنگاه‌ها، سازمان‌های غیردولتی و جنبش‌های خودجوش کشاورزان و مالکان کسب‌وکارهای کوچک - همکاری کرده و حمایت آنها را برای اصلاحات حقوق مالکیت در تماس با دولت‌ها جلب کنند. با توجه به شرایط، تقویت ائتلافات تغییر، با چنین شیوه‌هایی ممکن است بالقوه به ثمر بنشیند. موفقیت، نیازمند تعهد بلندمدت طرفین رابطه، مالکیت محلی مستحکم، مشارکت گسترده ذینفعان و ظرفیت مدیریت محلی خوب است. کشورهای کمک‌کننده و نهادهای چندجانبه، نقش فرعی مهمی در زمینه جمع‌آوری و توزیع اطلاعات فراملی، تحصیلات و کمک‌های فنی ایفا می‌کنند. سازمان‌های چندجانبه، در درگیر کردن کشورهای کمک‌کننده به صورتی منسجم‌تر و هماهنگ‌تر و در ارائه استانداردها برای بررسی همتایان بین‌دولتی



نقش مهمی دارند. هرچند که درحال حاضر آگاهی قابل توجهی از اهمیت حقوق مالکیت برای فقرا وجود دارد، عدم درک ریشه‌های تاریخی، پیچیدگی و ماهیت سیاسی موضوعات زیربنایی، می‌تواند به توصیه‌هایی بیانجامد که نه تنها در اجرای عدالت برای آن موضوع شکست بخورد، بلکه ناپایداری خود را نیز به اثبات رساند.

ظرفیت‌سازی و کمک فنی: با توجه به ویژگی، زمینه و ماهیت حساس سیاسی مسائل مالکیتی و دسترس‌پذیر ساختن خدمات در این زمینه برای اکثریت مردم، نیاز قابل توجهی به ظرفیت‌سازی در هر دو سطح فنی و تحلیلی درون بخش دولتی و همچنین در بین سایر عواملی که می‌توانند بسیج شوند، وجود دارد. در این قلمرو، جامعه بین‌المللی و کشورهای کمک‌کننده می‌توانند کمک‌های هماهنگ بین‌دولتی یا چندجانبه در ظرفیت‌سازی که منجر به پایداری بیشتر برنامه‌های اصلاحات می‌شود فراهم کنند.

تأمین مالی اولیه^۱ اصلاح مالکیت: نظام‌های مالکیت کارکردی، خودپایدار هستند. تزریق دیرپا و طولانی کمک از خارج کشور نیز برای این هدف زیان‌بار دیده شده یا نشانه‌ای از عدم کفایت نظام‌مند است. با این حال، در مراحل اولیه و بسته به زمینه مورد بررسی، بسیاری از اصلاحات اشاره شده در بالا ممکن است با ترکیبی از کمک‌های فنی و تأمین مالی اولیه از خارج کشور شروع شود. چنین پروژه‌هایی باید با حوزه روشن اختیارات به‌صورت جدول زمانی و مراحل در مسیر خودپایداری همراه باشد.

شاخص‌های سیاست زمین بین‌کشوری: با اینکه اهمیت سیاست زمین مورد پذیرش گسترده است، غالباً ادغام حقوق زمین با گفتگوی سیاستگذاری یا نشان دادن وخامت یک مسئله، به دلیل نبود شاخص‌های قابل مقایسه، دشوار است. تجربه در دیگر بخش‌ها نشان داده است تعریف مجموعه ساده از شاخص‌ها، که برخی از آنها در جریان معمولی فعالیت‌های نظام مدیریت زمین ایجاد می‌شوند، می‌تواند هدایت گفتگوهای سیاسی به سمت مسائل مهم و همزمان اندازه‌گیری پیشرفت در طول زمان را بسیار ساده‌تر سازد. چنین شاخص‌هایی باید شامل موارد ذیل باشد:

- پوشش‌دهی و دسترسی‌پذیری بالقوه و بالفعل به سیستم،
- مقرون به‌صرفه بودن ارائه خدمات،
- حد و اندازه‌ای که در آن دولت، حقوق زمین را نگاه داشته یا به‌دست می‌آورد و شیوه‌ای که دولت‌ها برطبق آن عمل می‌کنند،
- راه‌هایی برای دسترسی به مالکیت از طریق کانال‌های بازاری و غیربازاری.

۱. «Seed-Financing» یا تأمین مالی در مرحله جنینی. پولی است که برای تحقیق و توسعه (R&D) کاربردی قبل از تشخیص و تعیین هزینه متغیر یک پروژه داده می‌شود. وجوهی که به یک ایده جدید تخصیص می‌یابد تا نمونه اولیه و پایلوت ساخته شود.

رتبه‌بندی سیستم‌های حقوق مالکیت که در استطاعت زنان است. در حوزه چندجانبه، یک رویکرد ممکن برای پرداختن به مسئله تبعیض زنان در امور مالکیت، باید تدوین سامانه رتبه‌بندی دقیق حمایت از حقوق مالکیت باشد که در استطاعت زنان است. چنین رتبه‌بندی شاخصی بر چگونگی امتیازدهی کشورهای مختلف از نظر اجرا، حمایت، دامنه و عمق حقوق متمرکز شده است. تلاش برای رتبه‌بندی محیط «کسب‌وکار» مفید بوده است. حقوق مالکیت، جزئی از رتبه‌بندی‌های بانک جهانی است، اما اجزای حقوق مالکیت خاص جنسیت نیستند. یک رتبه‌بندی مجزا ممکن است توجه بیشتری به مسئله داشته باشد و بهبود در محیط حقوق مالکیت برای زنان را سرعت بخشد.

سخن پایانی

رابطه دسترسی عادلانه با حقوق مالکیت فراتر از نقش آنها به‌عنوان دارایی‌های اقتصادی است. حقوق مالکیت ایمن و دسترس‌پذیر، حس هویت، کرامت و تعلق برای مردم با توانایی‌های اقتصادی بسیار متفاوت فراهم می‌کند. حقوق مالکیت، روابط قابل اطمینانی از حقوق و وظایف در میان اعضای جامعه و همچنین نظام به رسمیت شناختن متقابل حقوق و مسئولیت‌ها فراتر از جامعه محلی ایجاد می‌کند. برای بسیاری از افراد فقیر و جوامعی که این افراد در آن زندگی می‌کنند، ارتباط با مالکیت، چیزی بیش از تنها یک مجموعه از تکه زمین‌های اشغال شده و استفاده شده است. این بیان واقعی شیوه‌ای از زندگی و روشی است که فقرا و جوامع باید فرصتی برای بهبود به‌واسطه کوشش‌های خود داشته باشند.

منابع و مآخذ

1. Acemoglu, D. and J.A. Robinson. Economic Origins of Democracy and Dictatorships. Cambridge University Press, 2005.
2. Acemoglu, Daron, James Robinson and Simon Johnson. 'Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth.' NBER Working Paper No. 10481, 2004.
3. ADB. Indigenous Peoples/Ethnic Minorities and Poverty Reduction: Philippines. Manila: Asian Development Bank, 2002.
4. Agarwal, Bina. 1994. A Field of One's Own. Cambridge: Cambridge University Press.
5. Ahmed, Fauzia Erfan. 2007. 'Microcredit, Segmentation, and Poverty Alleviation Strategy for Women.' In: Kasturi Rangan et al.
6. Alden Wily, Liz and Mbaya, S. 2001. Land, people and forests in eastern and southern Africa at the beginning of the 21st Century. The impact of land relations of the role of communities in forest future. IUCN-EARO.
7. Alden Wily, Liz. Getting the Process Right: Land Administration as Governance: A discourse on the political economy of land tenure management. Comments on the Legal Basis for Land Administration in an African Context. Paper presented to the



- World Bank Land Policy Conference in Africa, April 29-May 2 2002, Kampala, Uganda, 2002.
8. _____. 2003. Governance and Land Relations. A Review of Decentralization of Land Administration and Management in Africa. Land Tenure and Resources Series. International Institute for Environment and Development [IIED] London.
 9. _____. 2004a. Putting Rural Land Registration in Perspective: The Afghanistan Case in Proceedings Land Administration in Post Conflict Areas; 71-93. International Federation of Surveyors Commission 7 Cadastre and Land Management, 2004. http://www.fig.net/commission7/geneva_2004/index.htm (for original draft only)
 10. _____. 2004b. Rural Land Relations in Conflict: A Way Forward. Policy Brief. Afghanistan Research and Evaluation Unit, Kabul August 2004. <http://www.areu.org.af>
 11. _____. 2005. From Meeting Needs to Honouring Rights: The Evolution of Community Forestry Chapter 19 in The Earthscan Reader in Forestry and Development (ed. Jeffrey Sayer) 2005; 388-394. Earthscan UK (originally a Keynote Address to the World Forestry Congress Quebec 2003)
 12. _____. 2006. The Commons and Customary Law in Modern Times: Rethinking the Orthodoxies. In From Knowledge to Action. E Mwangi (ed.). CaPri, Washington.
 13. _____. 2006b. Formalizing the Informal: Is There a Way to Secure Human Potential through Land Entitlement? A Review of Changing Administration in Africa, in: Linking the Formal and Informal Economy Concepts and Policies. Edited by B. Guha-khasnabis, R. Kunbur and E. Ostrom. Oxford University Press.
 14. _____. 2006c. Land Rights Reform and Governance in Africa: How to Make it Work in the 21st Century? UNDP October 2006.
 15. _____. 2007. An Interim Note on Customary Land Tenure in Post-Conflict Liberia.
 16. Alexander, E. 2001. 'A Transaction Costs Theory of Land Use Planning and Development Control,' Town Planning Review 72/1: 45-76.
 17. Allanic, Benoît. 2003. «La nouvelle coutume urbaine: Évolution comparée des filières coutumières de la gestion foncière urbaine dans les pays d'Afrique subSaharienne. Le cas de Mandela Village, South Africa. » ISTED, DFID.
 18. Alston, Lee, Gary Libecap and Robert Schneider. 1996. 'The Determinants and Impact of Property Rights: Land Titles on the Brazilian Frontier.' Journal of Law, Economics, and Organisation 12:1 (1996): 1569-1614.
 19. Aristazabal, Nora and Andres Gomes. 2004. 'Improving Security without Titles in Bogotá.' Habitat International 28/2.
 20. Asian Development Bank. 2004. Technical Assistance to the Islamic Republic of Afghanistan for Capacity Building in Land Policy and Administration Reform. Manila: ADB.
 21. Augustinus, Clarissa and Barry, Michael. 2006. 'Land Management Strategy Formulation in Post Conflict Societies.' Survey Review 38: 668-681.
 22. Augustinus, Clarissa. 2003. 'Handbook on Best Practices: Security of Tenure and Access to Land — Implementation of the Habitat Agenda.' UN-Habitat, Nairobi.
 23. Baechtold, Philippe. 2006. 'Public Policy Objectives and Intellectual Property Rights.' In: de Soto/Cheneval 2006: 266-277.
 24. Banerjee, Abhijit and Lakshmi. Iyer. 2005. 'History, Institutions and Economic Performance: The Legacy of Colonial Land Tenure Systems in India.' Available at: <http://econ-www.mit.edu/files/511>
 25. Banerjee, Banashree. 2002. 'Security of Tenure in Indian Cities.' In: Durand-Lasserve, A. and Royston L. (eds.). Holding their Ground: Secure Land Tenure for the Urban in Developing Countries, London: Earthscan Publications, 37-58.
 26. _____. 2004. 'Maximising the impact of tenure and infrastructure programmes on housing conditions: the case of slums in Indian Cities' paper presented at International

- Conference on Adequate and Affordable Housing for All - Research, Policy, Practice, June 24-27, Toronto
27. _____. 2005. 'Recognition, Regularization and Relocation of Slums in Madhya Pradesh.' Background Note for the design of DFID supported Madhya Pradesh Urban Services for the Poor (Mimeo)
 28. _____. 2006. 'Land Titling in Urban and Peri-urban Areas in India: Experiences and Issues.' Paper presented at the Research Workshop on Social and Economic Impacts of Land titling in Urban and Peri-urban Areas, Charney Manor, Charney Bassett, UK, 12-15 December 2006.
 29. _____. 1995. 'Urban Land: Is there hope for the Poor?' In: Singh, K. and Steinberg, F. (eds.), *Urban India in Crisis*, Oxford, New Delhi.
 30. Barry, Michael. 2002. *Periurban Agriculture and Tenure in South Africa: Strategies for Tenure Regularization*. United Nations Food and Agricultural Organisation (FAO) publication series, Rome.
 31. Barzel, Y. 1997. *Economic Analysis of Property Rights*, Cambridge, MA: Cambridge University Press.
 32. Benjaminsen, T. A. 2006. 'The emerging formalisation agenda and some empirical evidence from Africa.' A paper presented at the Colloque international: At the Frontier of Land Issues. Social Embeddedness of rights and public policy. Montpellier Campus ENSAM-INRA, France, May 17, 18 and 19 2006.
 33. Bertaud A. and Malpezzi S. 2001. 'Measuring the Costs and Benefits of Urban Land Use Regulation: A Simple Model with an Application to Malaysia,' *Journal of Housing Economics* 10/3: 393-418.
 34. Besley, Timothy. 1995. 'Property Rights and Investment Incentives: Theory and Evidence from Ghana,' *Journal of Political Economy* 103(5), 903-937.
 35. Binswanger, Hans, Klaus Deininger and Gershon Feder. 1995. 'Power, Distortions, Revolt, and Reform in Agrarian Relations.' In J. Berman and T.N. Srinivasan (eds.). *Handbook of Development Economics*. Amsterdam: Elsevier Science, North Holland.
 36. Bird, M. and E. Slack. 2002. 'Land and Property Taxation around the World: A Review 2002.' Paper presented in Hungary and Mexico at World Bank Policy Seminars.
 - Blesoe, David. 2006. 'Can Land Titling and Registration Reduce Poverty?' In Bruce et al. 2006: 143-174.
 37. Boonyabancha, Somsook. 2005. 'Mainstreaming community led processes for housing and poverty alleviation: the development of CODI and the Baan Mankong Programme.' Case Study 21 — Thailand, available at <http://www.community-planning.net>
 38. Boudreaux, Karol. 2007. 'State Power, Entrepreneurship, and Coffee: The Rwandan Experience.' Mercatus Centre. Enterprise Africa! Working Paper
 39. _____. 2006. 'The Effects of Property Titling in Langa Township, South Africa.' Mercatus Policy Series, Policy Comment No. 4, available at: http://www.enterprise-africa.org/repository/docLib/20060524_Langa.pdf
 40. _____. 2007. 'Community-Based Natural Resource Management and Poverty Alleviation in Namibia: A Case Study.' Mercatus Policy Series, Policy Comment Nr. 10.
 41. Bruce, John W. and Migot-Adholla, S. (eds.). 1994. *Searching for Security of Land Tenure in Africa*. Dubuque, IA: Kendall/Hunt.
 42. Bruce, John W. 2006. 'Reform of Land Law in the Context of World Bank Lending.' in Bruce et al. 2006, pp. 11-65.
 43. Bruce, John W., Giovarelli, R. Giovarelli, L. Rolfes, D. Bledsoe and R. Mitchell. 2006. *Land Law Reform. Achieving Development Policy Objectives*. World Bank Law, Justice, and Development Series. Washington: WB.
 44. Brustinow, Angelika. 2006. 'Out of Court Dispute Resolution as a Practical Tool for



- Legal Empowerment”, in: Norwegian Ministry of Foreign Affairs, Legal Empowerment, issue 2, Oslo: 91-113.
45. Buckley, Robert M. and Jerry Kalarickal. 2006. ‘Land Market Issues: The Mystery of Capital Revisited. Urban Land Policy — Is Titling the Answer?’ in Buckley and Kalarickal (eds.). Thirty years of World Bank Shelter Lending: Directions in Development Infrastructure. World Bank, Washington, DC.
 46. Burns, Tony. 2006. ‘International Experience with Land Administration Projects: a Framework for Monitoring of Pilots’. Paper presented at the National Workshop on Land Policies and Administration for Accelerated Growth and Poverty Reduction in the 21st Century (Jan 5-6) New Delhi.
 47. Burra, Sundar. 2005. Towards a Pro-Poor Framework for Slum-Upgrading in Mumbai, India,’ Environment and Urbanisation, 17/1.
 48. Calderón Cockburn, Julio. 2004. ‘The formalisation of property in Peru 2001-2002: The case of Lima,’ Habitat International 28: 289-300
 49. Cantuarias, Fernando and Delgado, Miguel. 2004. ‘Peru’s urban land titling program’ Case study from ‘Reducing poverty, sustaining growth — what works, what doesn’t and why? A global exchange for scaling up success.’ Shanghai, May 25-27, World Bank
 50. Carter, Michael and Pedro Olinto. 2003. ‘Getting Institutions ‘Right’ for Whom? Credit Constraints and the Impact of Property Rights on the Quantity and Composition of Investment,’ American Journal of Agricultural Economics 85/1: 173-186.
 51. Cavallar, Georg. 2002. The Rights of Strangers. Theories of International Hospitality, the Global Community, and Political Justice since Vitoria. Aldershot.
 52. Ceara, Brasil: Urban Development and Water Resources Management Project).
 53. Center for Advanced Study, in collaboration with the Ministry of Land Management, Urban Planning and Construction — National Cadastral Commission Secretariat, The World Bank Justice for the Poor Program, and The German Development Cooperation (GTZ). 2007. ‘Towards Institutional Justice? A Review of the Work of Cambodia’s Cadastral Commission in Relation to Land Dispute Resolution’ (forthcoming)
 54. Chanell, Wade. 2006. ‘Bringing More Dead Capital to Life’. RAFi Notes (Washington, DC: US AID).
 55. Cheneval, Francis. 2006. ‘Property Rights as Human Rights’, in: de Soto and Cheneval 2006: 11-17.
 56. Chiong-Javier, M. E. 1989. ‘Ownership and Property Rights Issues in Watershed Resource Management.’ Journal of Philippine Development 26/1: 101-113.
 57. Chong, A. and M. Gradstein. 2007a. ‘Inequality and Informality’, available at: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=910215
 58. Chong, A. and M. Gradstein. 2007b. ‘Inequality and Institutions.’ Review of Economics and Statistics, forthcoming.
 - COHRE. 2000. ‘Women and Housing Rights,’ Geneva, Switzerland: COHRE.
 59. Colchester, Marcus/Mackay, Fergus/Griffiths, Tom and Nelson, Jon. 2001. ‘A Survey of Indigenous Land Tenure’. Forest Peoples Programme, REF: RA 42/1, PE c/173.
 60. Collier, Paul and J.W. Gunning. 1999. ‘The Microeconomics of African Growth, 1950-2000.’ Thematic Paper for the AERC Collaborative Research Project on ‘Explaining African Economic Growth, 1950-2000.’
 61. Collier, Paul. 2007. The Bottom Billion. Why the Poorest Countries Are Failing and What Can be Done about it. Oxford: Oxford University Press.
 62. Commission on Legal Empowerment of the Poor (CLEP), National Consultation Report, Property Rights, Indonesia
 63. CLEP, National Consultation Report, Informal Businesses, India
 64. _____. Property Rights, Kenya
 65. _____. Property Rights, Pakistan

66. _____. Property Rights, Philippines: Mendoza, Amado M. 2006. 'Property Rights and the Empowerment of the Poor in the Philippines'.
67. _____. South America Report
68. _____. Informal Land Market, Sri Lanka
69. _____. Property Rights, Tanzania: Kironde, Lusugga. 2006. 'Making Property Rights Work for the Poor in Tanzania'.
70. _____. Property Rights, Uganda.
71. _____. Grassroots Academy, Property Section. Congress for the New Urbanism. 1999. Charter of the New Urbanism, New York, McGraw Hill.
72. Convention on Biological Diversity (CBD) of June 5, 1992, , at: http://www.wipo.int/freepublications/en/tk/920/wipo_pub_920.pdf
73. Cotula, Lorenzo (ed). 2007. Changes in 'Customary' Land Tenure Systems in Africa. London/Rome: iied/FAO.
74. Coudouel, Aline/Dani, Anis A./Paternostro, Stefano. 2007. Social Impact Analysis of Reforms. Lessons and Examples from Implementation. Washington: IBRD/WB.
75. Currey, James. 2004. International Federation of Surveyors, 2004, Land Administration in Post Conflict Areas. Proceedings of a Symposium held by FIG Commission 7, Geneva, April 2004.
76. Dabla-Norris, E., Gradstein, M., and G. Inchauste. 2007. Journal of Development Economics, forthcoming.
77. David, Cristina, et al. 2003. 'Land reform and land market transactions in the Philippines.' Terminal Report. Philippine Institute for Development Studies.
78. De Soto, Hernando. 2006. 'The Challenge of Connecting Informal and Formal Property Systems', in: De Soto/Cheneval 2006, pp. 18-67.
79. _____. 2000. The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else. New York: Basic Books.
80. _____. 1989. The Other Path. New York: Basic Books
81. De Soto, Hernando and Cheneval, Francis (eds.). 2006. Realising Property Rights, Zurich: Rüffer and Rub.
82. Deere, Carmen Diana and Magdalena Leon. 2003. 'The Gender Asset Gap: Land in Latin America,' World Development 31(6): 925-947.
83. Deininger K. 2003. 'Land Policies for Growth and Poverty Reduction', A World Bank Policy Research Report, Washington DC
84. Deininger, K. and Jin, S. 2003. 'Land Sales and Rental Markets in Transition — Evidence from Rural Vietnam,' WPS 3013, available at: <http://econ.worldbank.org>
85. Deininger, K., Alayew, D. and Yamano T. 2006. Legal Knowledge and Economic Development: The Case of Land Rights in Uganda. Washington, DC: The World Bank.
86. Deininger, K. and J. Chamorro. 2004. 'Investment and Equity Effects of Land Regularization: The Case of Nicaragua,' Agricultural Economics 30/2: 101-116.
87. Deininger, Klaus and Squire, Lyn. 1998. 'New Ways of Looking at Old Issues: Inequality and Growth,' Journal of Development Economics 57: 259-287.
88. Deininger, Klaus, Ayalew, Daniel and Alemu, Tekie. 2006. 'Land Rental in Ethiopia. Marshallian Inefficiency or Factor Market Imperfections and Tenure Insecurity as Binding Constraints?' available at: http://siteresources.worldbank.org/RPDLPROGRAM/Resources/459596-1161903702549/S4_Ali.ppt#311,27,Folie 27
89. Deininger, Klaus/ Ayalew, Daniel/ Holden, Stein/Zeevenbergen, Jaap. 2007. 'Rural Land Certification in Ethiopia. Process, Initial Impact, and Implications for Other African Countries,' World Bank Policy Research Working Paper WPS 4218.
90. Deininger, Klaus/Jin, Songquing/Nagarajan, Hari K. 2007b. 'Determinants and Consequences of Land Sales Market Participation: Panel Evidence from India,' World



- Bank Policy Research Working Paper WPS 4323.
91. Deng, Yongheng, Della Zheng and Changfeng Ling. 2005. 'An Early Assessment of Residential Mortgage Performance in China,' *The Journal of Real Estate Finance and Economics* 31/2.
 92. Di Gregorio, M., K. Hagedorn, M. Kirk, B. Korf, N. McCarty, and R. Meinzin-Dick. 2005. 'A Framework on Institutional Change for Resource Management and Poverty Reduction: The Role of Property Rights and Collective Action.' Paper presented at the 99th seminar of the European Association of Agricultural Economists, Copenhagen, August 24-27, 2005.
 93. Diop, Maleye. 2007. 'An example of an innovative participatory slum upgrading and land regularization initiative for the poor in Senegal,' Contribution to CLEP working group for Chapter 2, on Property Rights.
 94. Du Plessis, Jean. 2005. 'The Growing Problem of Forced Evictions and the Crucial Importance of Community-Based, Locally Appropriate Alternatives,' *Environment and Urbanization* 17/1: 123-134.
 95. Durand-Lasserve A. 2003. Land Issues and Security of Tenure. Background Report prepared for the UN Millennium Project Task Force on Improving the Lives of Slum Dwellers. National Centre for Scientific Research, France.
 96. _____. 2006. 'Market-driven evictions and displacements: Implications for the perpetuation of informal settlements in developing cities.' In: Huchzermeyer, M., and Karam, A. (Editors). *Informal settlements. A perpetual challenge?* University of Cape Town Press.
 97. Durand-Lasserve, A. and G. Payne. 2006. 'Evaluating Impacts of Urban Land Titling: Results and Implications: Preliminary Findings.' (Ms.)
 98. Economist . 2006. 'Property and Poverty', August 24.
 99. European Commission. 2007. Joint Report on Social Protection and Social Inclusion
 100. Food and Agricultural Organisation (FAO). 2002. Land administration and rural development. Rome
 101. _____. 2005. State of the World's Forests, Rome
 102. _____. 2006. 'Reclaiming our lives: HIV and AIDS, women's land and property rights, and livelihoods in southern and East Africa,' Cape Town, South Africa: HSRC Press.
 103. _____. 2007. Good governance in land tenure and administration. Rome.
 104. Feder, G. and A. Nishio. 1996. 'The Benefits of Land Registration and Titling: Economic and Social Perspectives,' *Land Use Policy* 15(1): 25-43.
 105. Feder, G./Onchan, T./Raparla, T. 1988. Collateral, guarantees and rural credit in developing countries: Evidence from Asia. *Agricultural Economics* 2: 231-245.
 106. Fernandes E. 2002. 'Combining Tenure Policies, Urban Planning and City Management in Brazil.' In: Payne, Geoffrey (ed.). *Land, Rights and Innovation - Improving Tenure Security for the Urban Poor*, London: ITDG.
 107. _____. 2006. 'Principles, Bases and Challenges of the National Programme to Support Sustainable Urban Land Regularization in Brazil.' In: Huchzermeyer, M. and Karam, A. (eds.) *Informal settlements. A perpetual challenge?* University of Cape Town Press, p. 62-83.
 108. Field, Erica. 2004. 'Property rights, community public goods, and household time allocation in urban squatter communities: Evidence from Peru.' *William and Mary Law Review* 45(3): 838—887.
 109. _____. 2005. 'Property rights and investment in urban slums.' *Journal of European Economic Association*, April-May 3 (2-3): 279-290.
 110. Firmin-Sellers, K. and Sellers, P. 1999. 'Expected failures and unexpected successes of land titling in Africa,' *World Development* 27/7: 1115-1999.
 111. Food and Agricultural Organisation (FAO). 1999. Women's right to land and natural

- resources: some implications for a human-rights based approach. SD Dimensions, at: <http://www.fao.org/sd/LTdirect/LTan0025.htm>).
112. Galiani, S. and E. Schargrodsky. 2004. 'Property Rights for the Poor: The Effect of Land Titling,' At: <http://200.32.4.58/~eschargr/>
 113. _____. 2004a. 'Effects of land titling on child health,' Economics and Human Biology 2: 353-372.
 114. Garcia-Bolivar, Omar. 2007. 'A Broader Definition of Legal Empowerment of the Poor'. Paper presented to the ANLEP workshop, Oslo Oct. 25-26, 2007 (mimeo).
 115. Giovarelli, Renée, Susana Lastarria-Cornhiel, Elizabeth Katz, and Sue Nichols. 2005. Gender Issues and Best Practices in Land Administration Projects: A Synthesis Report. Agriculture and Rural Development Department. The World Bank. Report No. 32571-GLB. Washington, DC: The World Bank.
 - Glendon, Mary Ann. 2001. A World Made New. Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights. New York: Random House.
 116. Golub, S. 2003. 'Beyond the Rule of Law Orthodoxy: The Legal Empowerment Alternative.' Carnegie Endowment for International Peace (CEIP) Working Paper No. 41.
 117. Government of India. 1998. National Housing and Habitat Policy, New Delhi, Ministry of Urban Development.
 118. _____. 2004. National Policy on Urban Street Vendors, New Delhi, Ministry of Urban Employment and Poverty Alleviation.
 119. Gradstein, Mark. 2006. 'Inequality, Democracy, and the Protection of Property ights.' At: <http://www.iew.unizh.ch/study/courses/downloads/markgradstein.pdf>
 120. GROOTS Kenya. 2006. A Final Report on Grassroots Community Input To the Commission on Legal Empowerment of the Poor
 121. Hearing _____ in _____ Kenya, _____ at: http://www.undp.org/legalempowerment/pdf/Microsoft%20Word%20-%20GROOTS%20Kenya%20Final%20Report%20_2_.pdf
 122. Guyers, Steven. 2005. 'You'd be surprised what can be used for collateral,' Denver Business _____ Journal. _____ Available _____ at: <http://www.bizjournals.com/denver/stories/2005/06/06/smallb6.html>
 123. Haldrup, K. 2003. 'From elitist standards to basic needs — diversified strategies to land registration serving poverty alleviation objectives'. Presented at 2nd FIG Regional Conference, Marrakech, Morocco December 2-5, 2003.
 124. Handbook on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons. Implementing the 'Pinheiro Principles' (OCHA/IDD, UN HABITAT, UNHCR, FAO, OHCHR, NRC, IDMC 2007).
 125. Hardin, Garret. 1968. 'The Tragedy of the Commons,' Science, 162/3859: 1243-1248
 126. Hart, H.L.A. 1961. The Concept of Law. Oxford: Clarendon Press.
 127. Heller, Michael A. 1998. 'The Tragedy of the Anticommons: Property in the Transition from Marx to Markets', Harvard Law Review 111: 621-688.
 128. Hodgson, Stephen. 2004. 'Land and Water — The Rights Interface.' FAO, LSP Working Paper 10. Access to Natural Resources Sub-Programme.
 129. Hunt, Diana. 2004. 'Unintended Consequences of Land Rights Reform: The Case of the 1998 Uganda Land Act' Development Policy Review 22/2: 173-191.
 130. Hurwitz, A./Studdard, K./Williams, R. 2005. 'Housing, Land, Property and Conflict Management: Identifying Policy Options for Rule of Law Programming,' Policy Paper. International Peace Academy. FAO 2005. Access to rural land and land administration after violent conflicts, FAO Land Tenure Studies 8, Rome.
 131. Instituto Libertad y Democracia (ILD). 1994. ILD Estimates. Annex 1: Some of the ILD's Practical Achievements and Annex 3: Business Formalization. Available at:



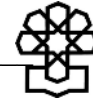
- http://www.ild.org.pe/pdf/annex/Annex_01.pdf and
http://www.ild.org.pe/pdf/annex/Annex_03.pdf
132. _____. 2002. Supporting workers in the Informal Economy: A Policy Framework.
 133. _____. 2004. 'Dead Capital in Egypt.' Available at:
http://www.ild.org.pe/pdf/posters/egypt_en.pdf.
 134. _____. 2005. Program to Formalize the Assets of the Poor in Tanzania and Strengthen the Rule of Law. Six Volumes. Dar es Salaam: ILD.
 135. Inter-American Development Bank (IADB). 2005. Unlocking Credit. Available at:
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=617000>
 136. _____. 'Access to Financing for Small and Medium Enterprises' In: Unlocking Credit, 2005 Report, available at:
<http://www.iadb.org/res/ipes/2005/docs/Chapter14Eng.pdf>
 137. Inter-Ministerial Working Group. 2004. Afghanistan: Land Policy and its Implementation. www.icarrd.org/en/icard_doc_down/national_Afghanistan.doc.
 138. International Center for Research on Women (ICRW). 2005. 'Property Ownership for Women Enriches, Empowers and Protects: Toward Achieving the Third Millennium Development Goal to Promote Gender Equality and Empower Women,' Washington, DC
 139. International Fund for Agricultural Development (IFAD). 2001. Rural Poverty Report, 2001. Available at: <http://www.ifad.org/poverty/index.htm>
 140. International Institute for Environment and Development (IIED). 2006. 'Local Innovation in Securing Land Rights in Africa: Lessons from experience,' Briefing Paper, IIED, London
 141. Inter-Summit Property System Initiative. 2006. 'The Inter-Summit Property Systems Initiative (IPSI)' Summary Presentation. Broad-based Economic Growth Team Regional Sustainable Development Bureau for Latin America and the Caribbean USAID Washington.
 142. Izumi, Kaori. 2007. 'Gender-Based Violence and Property Grabbing in Africa: A denial of Women's Liberty and Security,' *Gender and Development* 15(1): 11-23.
 143. Jacobs, J. 1961. *The Death and Life of Great American Cities*, New York: Vintage.
 144. Jacoby, Hanan and Minten, Bart. 2005. 'Is Land Titling In SubSaharan Africa Cost-Effective. Evidence from Madagascar', available at:
http://siteresources.worldbank.org/INTISPM/Training-Events-and-Materials/Land_Titles_MG.pdf
 145. Kaelin, Walter. 2006. 'Internal Displacement and the Protection of Property,' in: de Soto/Cheneval 2006: 175-185.
 146. Kasturi Rangan, V./Quelch, J.A./Herrero, G./Barton, B. 2007. *Business Solutions for the Global Poor*. San Francisco: Wiley and Sons.
 147. Keefer, Philip and Knack, Stephen. 2002. 'Polarization, Politics and Property Rights: Links between inequality and Growth,' *Public Choice* 111: 127-154.
 148. Kranton, Rachel E. and Anand V. Swamy. 1999. 'The Hazards of Piece-meal Reform: British Courts and the Credit Market in Colonial India,' *Journal of Development Economics* 58: 1-24.
 149. Krieger, James and Higgins, Donna L. 2002. 'Housing and Health: Time Again for Public Health Action,' *American Journal of Public Health* 92/5: 758-768.
 150. Land Administration and Management Project (LAMP) 2, Department of Environment and Natural Resources. 'Frequently asked questions.' Available at:
www.phil-lamp.org/faq.html
 151. Land Tenure Lexicon. 2000. A glossary of terms from English and French speaking West Africa. Compiled by Rebeca Leonard and Judy Longbottom. London, available at: http://www.landcoalition.org/pdf/07_lexicon_FS_ied.pdf
 152. Lobo, A. and Balakrishnan, S. 2002. Report on Service of Bhoomi Kiosks: An

- Assessment of Benefits by Users of the Computerised Land Records System in Karnataka. Bangalore: Public Affairs Centre.
153. Locke, John. 1988 [1689]. *Second Treatise of Government*. New York: Cambridge University Press. -- An argument for the right to property, based on our property in ourselves.
154. LTC/Land Tenure Center. 2002. 'Assessment of USAID investments in land markets and property rights: Synthesis based on USAID documentation' Land Tenure Center, University of Wisconsin, September
155. _____. 2002. 'Guidelines for Analysis of USAID's Land Market Projects' Documents Annex 3 Assessment Guidelines, University of Wisconsin
156. _____. 2002a. 'An assessment of USAID's investments in land markets and property rights in Albania: documentary evidence', Land Tenure Center, University of Wisconsin, September
157. Macours, Karen/de Janvry, Alain/Sadoulet, Elisabeth. 2004. 'Insecurity of Property Rights and Matching in the Tenancy Market,' Department of Agricultural and Resource Economics, UCB. CUDARE Working Paper 992. http://repositories.cdlib.org/are_uch/992
158. Martinez, Sylvia C. 2003. 'Housing and Finance in Spain: A Comparative Study on Housing and Finance Principles.' Unpublished lecture delivered to Women in Housing and Finance, Jan. 22, 2003. Washington, D.C.
159. _____. 2004. 'Property Rights for the Poor a Global Perspective: A Case Study of Sites and Services in Mexicali, Baja California.' Presentation before the United Nations Economic Commission for Europe Land Development Forum in Rome, Italy. December 13-14.
160. _____. 2007. 'Informal Settlements in Developing Countries: A Rights-Based Approach to Land Policies for the Poor', Background Paper To The Presentation Before The United Nations Economic Commission for Europe Working Party on Land Administration, And Committee on Housing and Land Management, And The International Federation of Surveyors, 28-31 March, Athens, Greece.
161. _____. 2007a. 'Toward a Pro-poor Global Housing Partnership'. Research Study for the Harvard Joint Center for Housing Studies In Support of the Work of the Commission on Legal Empowerment of the Poor.
162. McKeown, Thomas. R.G. Record. 1962. 'Reasons for the Decline of Mortality in England and Wales during the Nineteenth Century,' *Population Studies* 16/2: 94-122.
163. Merriam, Dwight. 2005. *The Complete Guide to Zoning*. McGraw-Hill.
164. Migot-Adholla, Shem E., George Benneh, Frank Place and Steven Atsu. 1994. 'Security of Tenure and Land Productivity in Kenya.' in Bruce and Migot-Adholla: 97-118.
165. Mosqueira, Edgardo. 2007. 'Urban Property Rights. Lessons and Impacts from WB Projects in LAC' [draft].
166. Nagarajan, G., C. David, and R. Meyer. 1992. 'Informal Finance Through Land Pawning Contracts: Evidence from the Philippines.' *Journal of Development Studies* 29(1): 93-107.
167. Nagarajan, G., M. Quisumbing, and K. Otsuka. 1991. 'Land pawning in the Philippines: an exploration into the consequences of land reform regulations.' *The Developing Economies* 29/2: 124-144.
168. National Consultation Paper, Commission on Legal Empowerment of the Poor (NCLEP), Ethiopia: Newman, Oscar. 1972. *Defensible Space*, New York: Macmillan
169. Nielsen, Robin. 2006. 'If he asks me to leave this place, I will go'. *The Challenge to Secure Equitable Land Rights for Rural Women*, in: de Soto and Cheneval 2006: 204-219.
170. Nugent, Jeffrey B. and Robinson, James A. 2002. 'Are Endowments Fate?' Centre



- for Economic Policy Research Discussion Paper No. 3206.
171. Okoth-Ogendo H. W. O. 1999. Land policy development in East Africa: a survey of recent trends, a regional overview paper for the DFID workshop on „land rights and sustainable development in Sub-Saharan Africa’, Sunningdale Park Conference Centre, Berkshire, England, Great Britain, 16th-19th February 1999, at: http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/livelihoods/landrights/downloads/eafover.rtf
172. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2003. Land, Violent Conflict and Development. Paris: OCED.
- Padilla, S. 2007. ‘Indigenous Peoples, Settlers and the Philippine Ancestral Domain Land Titling program.’ (Forthcoming in *Frontier Encounters*. University of Zurich Press).
173. Palacin, José and Shelbourne, Robert C. 2005. ‘The Private Housing Market in Eastern Europe and the CIS,’ UNECE Discussion Paper Series 6, December
174. Palmer, David. 1998. ‘Security, Risk and Registration,’ *Land Use Policy* 15/1: 83-94
175. Panaritis, Elena. 2007. *Prosperity Unbound. Building Property Markets with Trust*. Foreword by Francis Fukuyama. New York: Palgrave Macmillan.
176. Payne, Geoffrey (ed.). 2002. ‘Land, Rights and Innovation: Improving tenure security for the urban poor’ ITDG Publishing London
177. _____. 1997. ‘Urban Land Tenure and Property Rights in Developing Countries. A Review’, IT Publications/ODA
178. _____. 2000. ‘Urban land tenure policy options: titles or rights?’ Paper presented at the World Bank Urban Forum, Westfields Marriott, Virginia, USA 03-05 April, 2000
179. _____. 2005. ‘Getting ahead of the game: A twin-track approach to improving existing slums and reducing the need for future slums.’ *Environment and Urbanization* Vol 17 No 1, April, pp. 135-145.
180. Pottier, Johan. 2005. ‘Land Reform for Peace? Rwanda’s 2005 Land Law in Context,’ *Journal of Agrarian Change* 6 (October 2005).
181. Prahalad, C.K. 2005. *The Fortune at the Bottom of the Pyramid. Eradicating Poverty through Profits*. Upper Saddle River: Wharton School Publishing.
182. Prosterman, Roy. 2006. ‘Rural Property Right in China,’ in: de Soto/Cheneval 2006: 107-128.
183. Quisumbing, A. and John Maluccio. 2000. ‘Intrahousehold Allocations and Gender Relations: New Empirical Evidence from Four Developing Countries,’ Washington, DC: IFRPR.
184. Rajan, R.G. 2005. ‘Failed states, vicious cycles, and a proposal,’ mimeo, <http://faculty.chicagogsb.edu/raghuram.rajan/research/>.
185. Ravna, Øyvind. 2006. ‘Recognition of Indigenous People’s Land Rights through Modern Legislation. The Case of the Sami People in Norway’, in: Norwegian Ministry of Foreign Affairs, *Legal Empowerment*, issue 2, Oslo: 65-90.
186. Richards, Paul. (ed.). 2005. *No Peace, No War. An Anthropology of Contemporary Armed Conflicts*. Ohio University Press.
187. Rolfes, Leonard. ‘A Framework for Land Market Law with the Poor in Mind,’ in: Bruce et al. 2006: 107-142.
188. Roll, Richard and Talbott, John. 2001. ‘Why Many Developing Countries Just Aren’t,’ The Anderson School at UCLA, Finance Working Paper No. 19-01, at:
189. Sachs, Jeffrey. 2006. *The End of Poverty: Economic Possibilities of our Time*. Penguin.
190. Santiago, Astea. 2004. ‘Law and urban change in developing countries: the case of the Philippines.’ In: Fernandes, E. and Varley, A. (eds.) *Illegal Cities: Law and Urban Change in Developing Countries*, Zed Books, London.
191. Sattar, Sarosh and Shabih Mohib. 2007. ‘Tajikistan Cotton Farmland Privatization’, in: Coudouel et al. 2007: 453-488.

192. Satterthwaite, David and D. Mitlin. 2004. *Empowering Squatter Citizen*. London: International Institute for Environment and Development.
193. Safavian, Mehnaz, Heywood Fleisig, and Jevgenijs Steinbuks. 2006. *Unlocking Dead Capital*. Viewpoint, Note No. 307 (Washington, DC: World Bank).
194. Siddiqui, Tasneem and M. Azhar Khan. 1994. 'The Incremental Development Scheme,' *Third World Planning Review* 16/3: 277-291.
195. Singapore Housing and Development Board. Accessed at <http://www.hdb.gov.sg>
196. Sokoloff, K.L. and S.L. Engerman. 2000. 'Institutions, factor endowments, and paths of development in the New World,' *Journal of Economic Perspectives*, 14, 217-232.
197. South African Institute of International Affairs. 2005. Special Feature: Unleashing Investment By Encouraging African Savings, at: www.saiia.org.za/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=648 [seen 13.6.07].
198. SPARC. 1995. 'We the invisible revisited.' Available at: <http://www.sparcindia.org>
199. Stanfield, David and Peter Bloch. 2002. 'USAID investments in land markets and property rights: Interim assessment based on secondary sources' Land Tenure Center, University of Wisconsin.
200. Steuteville, Robert. 2005. *The New Urbanism: an alternative to modern automobile-oriented planning and development*, available at: <http://www.newurbanism.com>
201. Strickland, Richard S. 2004. 'To Have and To Hold: Women's Property and Inheritance Rights in the Context of HIV/AIDS in Sub-Saharan Africa,' Washington, DC: ICRW.
202. Tibaijuka, Anna Kajumulo. 2005. Report of the Fact-Finding Mission to Zimbabwe to assess the Scope and Impact of Operation Murambatsvina by the UN Special Envoy on Human Settlements Issues in Zimbabwe. July 18.
203. Tomlinson, Mary R. 2007. 'The Development of a Low-Income Housing Finance Sector in South Africa: Have We Finally Found a Way Forward,' Habitat International 31.
204. Tongson, E. and McShane, T. 2004. 'Securing Land Tenure for Biodiversity: Conservation in Sibuyan Island, Romblon, Philippines.' Paper presented at the UNU-WIDER and EGDI Conference on Unlocking Human Potential: Linking the Informal and Formal Sectors, Helsinki, Finland.
205. UN-ESCAP. 1994. *Municipal Land Management in Asia: A comparative study*, Bangkok, UN-ESCAP.
206. United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat). 2004. 'Guidelines on How to Undertake a National Campaign for Secure Tenure,' UN-HABITAT website at: <http://www.unhabitat.org/pmss/getPage.asp?page=bookView&book=1186>. New York: UN-HABITAT.
207. UN-Habitat. 2006. 'Progress Report on Removing Discrimination Against Women in Respect of Property and Inheritance Rights,' Nairobi.
208. _____. 2007. *Enhancing Urban Safety and Security. Global Report on Human Settlements*.
209. _____. 2005. 'Land tenure, housing rights and gender - national and urban framework' Law, Land Tenure and Gender Review Series: Latin America, Nairobi.
210. _____. 2005b. *Financing Urban Shelter: Global Report on Human Settlements*. Nairobi.
211. _____. 2006. *Analytical Perspective of Pro-Poor Slum Upgrading Frameworks*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.
212. _____. 1991. *The incremental development scheme: A case study of Khuda ki Basti in Hyderabad, Pakistan*, Nairobi, UN-HABITAT.
213. United Nations. 1980. *Report of the World Conference of the United Nations Decade*



- for Women : Equality, Development and Peace, Doc A/Cof.94/35.
214. United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD). 2006. 'Land Tenure Reform and Gender Equality,' Geneva, Switzerland.
 215. United States Agency for International Development (USAID). 2006. Land and Business Formalization for Legal Empowerment of the Poor. A Strategic Overview Paper.
 216. _____. 2007. Legal Empowerment of the Poor. From Concepts to Assessments.
 217. Von Hoffman, Alexander. 1998. The Origins of American Housing Reform. Working Paper 98-2. Joint Center for Housing Studies of Harvard University.
 218. Wallace, Jude and Williamson, 2006. 'Building land markets,' Land Use Policy 23: 123-135.
 219. Wheeler, Samuel C. 1980. 'Natural Property Rights as Body Rights,' Nous 14.
 220. Whitehead, Ann and Dzodzi Tsikata. 2003. 'Policy Discourse on Women's Land Rights in Sub-Saharan Africa: The Implications of the Return to the Customary,' Journal of Agrarian Change 3.
 221. Williams, Rhodri. 2005. 'Post-Conflict Property Restitution and Refugee Return in Bosnia and Herzegovina: Implications for International Standard-Setting and Practice,' New York University Journal of International Law and Politics 37: 441-553.
 222. Woodruff, Christopher. 2001. 'Review of de Soto's The Mystery of Capital,' Journal of Economic Literature 39: 1215-1223.
 223. Woolf, Virginia. 1938. Three Guineas. World Bank. 1993. 'Housing: Enabling Markets to Work,' Housing policy paper, Washington, DC.
 224. _____. 2001. 'Land, Security, Property Rights and the Urban Poor: Twenty Five Years of World Bank Experience'. World Bank Briefing Note 8, Washington, DC.
 225. _____. 2002. World Development Report.
 226. _____. 2003. 'Land Policy for Pro-Poor Development' World Bank, Washington, DC.
 227. _____. 2003a. Housing: Enabling Markets to Work. The World Bank. Washington, D.C.
 228. _____. 2004. 'Regional Study on Land Administration, Land Markets, and Collateralized Lending. East Asia and Pacific Region' World Bank, Washington, DC.
 229. _____. 2004a. Water Resources Sector Strategy. Washington.
 230. _____. 2006. 'Afghanistan,' Urban Policy Notes, Series 5.2, Washington, DC.
 231. World Business Council for Sustainable Development (WBCSD). 2005. Doing Business with the Poor. A Field Guide.
 232. World Health Organisation. 2000. The Urban Environment and Health in a World of Increasing Globalization: Issues for Developing Countries. Bulletin Vol. 78. No.9. Geneva.
 233. Yu, S. and A. M. Karaos. 2004. 'Establishing the role of communities in governance: the experience of the Homeless People's Federation Philippines.' Environment and Urbanization 16(1): 107-119.
 234. Yuen, Belinda. 2002. 'Singapore,' In: Agus, M.R./J Doling, J./Lee, D. S. (eds.), Housing Policy Systems in South and East Asia, Palgrave Macmillan
 235. _____. 2004. Planning Singapore Growth for Better Living.' In: M Freire and B Yuen (ed.) Enhancing Urban Management in East Asia, Ashgate
 236. _____. 2005. Squatters no more: Singapore Social Housing, World Bank 3rd Urban Research Symposium, Brasilia, Brazil.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۷۴۶

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: توانمندسازی فقرا به وسیله حقوق مالکیت

نام گروه: گروه مطالعات محیط کسب و کار

مترجمان: جعفر خیرخواهان، جواد براتی

ناظر علمی: احمد مرکزالمیری

متقاضی: معاونت اقتصادی

ویراستار تخصصی: مریم احمدیان

سر ویراستار: حسین صدری‌نیا

واژه‌های کلیدی:

۱. حقوق مالکیت

۲. توانمندسازی حقوقی

۳. حکمرانی

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۱۰/۲۰