

سیاست اجتماعی و فقر

از برنامه‌های تعدیل ساختاری تا راهبردهای کاهش فقر

دکتر مهرداد جواهری پور

کشمکش بین طرفداران دیدگاه معطوف به رشد و حامیان نظریه کاهش فقر، از دهه ۱۹۷۰ به این سو، یکی از موضوعات جدی مراکز برنامه‌ریزی و مؤسسات علمی بوده است. هر یک از این دو نظریه نیز رویکرد متفاوتی نسبت به سیاست اجتماعی و جایگاه آن در برنامه‌های اقتصادی - اجتماعی داشته‌اند. این مقاله که از سوی مراکز اسکان بشر سازمان ملل متحد (هیئات) در مجمع بین‌المللی درباره فقر شهری در مراکش ارائه شده است، سعی دارد تا سیاست‌های اجتماعی جدیدی را درباره فقر شهری مطرح و بسیاری از کاستی‌ها و آثار نامطلوب ناشی از اجرای برنامه‌های تعدیل ساختاری را کنترل و جبران کند.

کلید واژه‌ها: تعدیل ساختاری، سیاست اجتماعی، فقر

مقدمه

پیشینه این پژوهش به بحث و گفت‌وگو بین طرفداران سیاست‌های معطوف به رشد (که در چارچوب برنامه تعدیل ساختاری از دهه ۱۹۷۰ تا اوایل دهه ۱۹۹۰ به وجود آمد) و طرفداران راهبردهای کاهش فقر باز می‌گردد که اوج فعالیت گروه اخیر در معرفی اسناد راهبردهای کاهش فقر (Poverty Reduction Strategy Papers=PRSP) در سال ۱۹۹۹ بازتاب یافت. انتخاب آشکار بین رشد و برابری، محور اصلی گفت‌وگوهای سیاست‌گذار

جامعه‌شناس، عضو هیأت علمی دانشگاه آزاد اسلامی <m.j@tavan.net>

است. در این بررسی چنین انتخابی همچون انتخاب بین «شهرهای مولد» و «شهر فراگیر» معرفی و ارائه می‌شود. انتظار بر این است که نیل به شهرهای مولد از طریق مداخله کلان اقتصادی امکان‌پذیر شود، در حالی که دستیابی به شهرهای فراگیر از طریق رویکرد جامع‌تر توسعه اجتماعی و کاهش فقر می‌تواند تحقق یابد.

این بررسی نشان می‌دهد که برنامه تعدیل ساختاری راهکاری برای پیشرفت و رشد است، آنچنان که احساس شود فقط تمرکز بر آن می‌تواند بهترین شیوه برای رهایی از فقر باشد؛ هرچند که استدلال می‌شود استفاده از منابع محدود برای توسعه با هدف ارتقای برابری، آهنگ رشد اقتصادی را کاهش می‌دهد. در بخش نخست این سند به بررسی ارتباط بین فقر و برنامه‌های تعدیل ساختاری (SAP) و نیز تاریخچه سیاست‌های توسعه بانک جهانی و هیئات درباره توسعه سکونت‌گاه‌ها پرداخته می‌شود.

پس از معرفی عمومی راهبردهای کاهش فقر (PRSP)، در بخش دوم عوامل جدید یا دگرگونی‌های بنیادی ارائه‌شده در راهبردهای کاهش فقر با توجه تعدیل ساختاری و برخی از کاستی‌های آن مورد بحث قرار می‌گیرد. این سند در این چارچوب مفهومی، راهبرد هیئات برای مبارزه با فقر را به انضمام تمرکز راهبردی جدید درباره فقر شهری ارائه می‌کند که پس از آن کنفرانس هیئات دو، (Habitat II) معروف به نشست سران کشورها درباره شهر (city summit) در سال ۱۹۹۶ به وجود آمد. این بخش با خاطرنشان ساختن این نکته به پایان می‌رسد که چگونه اقدامات هیئات می‌تواند مکمل و ارائه‌کننده کارآمدتر راهبردهای کاهش فقر از طریق ترویج فعالیت در سطح شهر و اجتماعات محلی باشد.

این بررسی مفهومی بر این نکته تأکید دارد که شهرهای فراگیر و مولد بهترین محیط برای مبارزه با فقر و همچنین ملحوظ داشتن منافع تمامی گروه‌های اجتماعی است. به این ترتیب، این سند در پی تلفیق مفهوم شهر مولد و شهر فراگیر و انطباق آن‌ها با یکدیگر است و چنین استدلال می‌کند که این دو مفهوم نه تنها متضاد نیستند، بلکه یکدیگر را تقویت و حمایت می‌کنند. بنابراین بحث درباره رشد و برابری، یا شهرهای مولد و فراگیر فقط جنبه ایدئولوژیک دارد.

این سند با معرفی راهبرد هیئات برای کاهش فقر شهری براساس نظام جامع مدیریت شهری (urban governance) و تأمین امنیت سکونت (حق نگهداشت محل زندگی)، فرایند نظارتی اجرای دستور کار هیئات و اقدامات منطقه‌ای در زمینه آزمون روش‌ها و ابزار جدید به‌عنوان راهکاری برای کمک به شهرها در رسیدن به رشدی عادلانه پایان می‌یابد.

(۱) برنامه‌های تعدیل ساختاری

(۱-۱) سیاست‌های درست و پیامدهای اشتباه

انتظار بر این بود که برنامه‌های تعدیل ساختاری (SAP) راه‌حلی برای بحران بدهی سال‌های دهه ۱۹۷۰ باشد و در بیشتر کشورهای توسعه‌یافته به‌کار گرفته شود. این برنامه به مفهوم وسیع آن در پی تجدید ساختار ظرفیت‌های مولد کشورها به‌منظور افزایش کارایی و احیای روند رشد بود. از این رو، اصلاحات کلان اقتصادی همراه با برخی اهداف معین برای رونق اقتصادی، کاهش کسری بودجه و هزینه‌های عمومی رشد و همچنین حذف مقررات محدودکننده به‌اجرا گذاشته شد.

منظور از سیاست‌های تعدیل ساختاری در اصل راه‌حل‌های اقتصادی کلان برای گشایش اقتصاد ملی در عرصه جهانی بود و چنین فرض می‌شد که مدیریت اقتصاد کلان به ایجاد شرایط لازم برای کاهش فقر یاری می‌رساند. در سال‌های دهه نود، برنامه تعدیل ساختاری با جریان آزادسازی اقتصادی پیوند یافت. در همین دهه کاهش فقر یکی از اهداف اساسی بود و اقدامات معطوف به تعدیل فقر در سراسر جهان به اجرا گذاشته شد. پس از گذشت بیست سال از وام‌های اعطایی برای تعدیل ساختاری، اکنون این اتفاق نظر به‌وجود آمده است که راهبردهای کلان مقیاس برای کاهش فقر به‌ویژه در مناطق

برای مثال، در سال ۱۹۹۵ چهارده مورد از بیست و هفت فعالیت اجرایی تعدیل که مورد تأیید هیأت مدیره بانک قرار گرفته بود، به مبارزه با فقر توجه داشت و بیش از ۵۰ درصد وام‌های اعطایی را شامل می‌شد.

شهری ناموفق بوده‌اند. فقط معدودی از ارزیابی‌های اصول‌گرا ادعا می‌کنند که «نتایج حاصله نشان می‌دهد که کشورهایی که سیاست‌های تعدیل مورد نظر بانک جهانی را به شکل موفقیت‌آمیز به‌اجرا گذاشته‌اند، به رشد درآمد سرانه و کاهش سهم جمعیت فقیر کشورشان رسیده‌اند» (Worlds Bank, 1995). از دیدگاه اکثریت کارشناسان، این سیاست‌ها در اکثر موارد کاستی‌های روشنی را نشان داده‌اند و حتی در کشورهایی که عملکرد مالی آنان بهبود یافته، تأثیرات اجتماعی و اقتصادی نامطلوبی برای بخش عمده جمعیت به همراه داشته است.

بحث بر سر این واقعیت نیست که اصلاحات ضروری بودند، بلکه به‌طور کلی در اکثر کشورهایی که دستخوش سیاست‌های تعدیل شدند، فقر شهری رو به افزایش نهاد. روشن است که تمامی کشورها سیاست‌های تعدیل را در همان دوره و به همان شکل اجرا نکردند؛ با این حال جنبه‌های گسترده‌ای که به آن‌ها اشاره خواهد شد، سیاست تعدیل را به تحقق فقر مربوط می‌سازد:

الف) تأثیر نامساعد بر گروه‌های اجتماعی گوناگون آن‌طور که انتظار می‌رفت موقتی و گذرا نبود. برای کم‌درآمدان شهری این هزینه‌ها بسیار سنگین بود. در واقع در آمریکای لاتین، آسیا و آفریقا کاهش یارانه‌های مواد خوراکی، آب، حمل و نقل و انرژی در مناطق شهری با تغییر تقاضا برای نیروی کار و بیکاری موقت همراه شد و درآمد واقعی نقاط شهری را کاهش داد. معرفهای (Indicator) اجتماعی و اقتصادی نزول شگرفی یافتند و

فقر شهری در مقایسه با فقر روستایی حساسیت بیشتری به وضعیت اقتصاد کلان دارد؛ برای مثال، در سال‌های رکود اقتصادی دهه هشتاد در قبال کاهش ده درصدی درآمد سرانه در امریکای لاتین، بانک جهانی برآورد کرد که فقر عمومی تا ۱۷ درصد افزایش یابد، در حالی که فقر شهری تا ۷۳ درصد افزایش یافت. بررسی سیاست‌های هوادار نظریه رشد دلالت بر این نکات دارد که: الف) در دوره بین ۱۹۸۷ و ۱۹۹۸ نسبت افرادی که در فقر زندگی می‌کردند از ۲۸ به ۲۴ درصد کاهش یافت؛ ب) با این حال، در همین دوره تعداد مطلق جمعیتی که در فقر به‌سر می‌بردند حدود ۱۰۲۳ میلیارد نفر ثابت ماند؛ ج) در دوره مشابه، تولید ناخالص داخلی جهانی تا ۵۰ درصد افزایش یافت. نتیجه روشن است: رشد به‌تنهایی و بی‌نفسه فقر را کاهش نمی‌دهد.

معیارهای سطح زندگی رو به نزول گذاشت. در نتیجه نابرابری‌ها و محرومیت اجتماعی افزایش یافت و در برخی از کشورها به ناآرامیهای اجتماعی در نقاط شهری دامن زد. (ب) دولت‌های مقروض در هنگام مذاکره درباره بازپرداخت بدهی و دریافت اعتبارات بیشتر به ورطه سیاست‌های اجتماعی واپسگرایانه فروغلطیدند. در بسیاری از کشورها مذاکرات مجدد بر پایه راهکارهای ناپایدار پرداختی بدهیها انجام شد و به دسترسی مداوم به کمک‌های مبتنی بر اعطای امتیاز بیش از پیش افزود؛ کمک‌هایی که بر بدهی‌ها می‌افزود و نقدینگی را کاهش می‌داد که در اصل می‌بایست به سیاست‌های اجتماعی اختصاص می‌یافت. فقط در موارد معدودی کاهش عمومی هزینه‌های بخش دولتی با تخصیص مجدد هزینه‌ها به بخش‌های اجتماعی همراه شد.

(ج) اراده سیاسی برای انجام اقداماتی در زمینه مبارزه با فقر همچون هدفی مرکزی از وفاق کافی و ملی برخوردار نشد. در بسیاری از کشورها ناکامی‌هایی در گفت‌وگوهای سیاسی در تمامی سطوح و از جمله بین کشورهای مورد نظر و شرکای خارجی آنها مشاهده شد.

۱-۲) کاهش فقر در نقاط شهری در چارچوب تعدیل ساختاری

در دوران اجرای برنامه تعدیل ساختاری، فقر از طریق راهکارهای گوناگونی مورد توجه قرار گرفت:

- الف) کمک به توسعه راهبردهای کاهش فقر و بهبود تدوین سیاست‌ها؛
- ب) بازتخصیص هزینه‌های بخش عمومی به منظور تضمین دسترسی افراد کم‌درآمد به خدمات پایه بهداشتی و آموزشی و نیز افزایش پرداخت‌های نقدی به کم‌درآمدترین گروه‌ها؛
- ج) تدوین و اجرای برنامه‌های معطوف به فقر در بخش‌های مختلف؛
- د) کاهش کج‌اندیشی‌هایی که بر وضعیت افراد کم‌درآمد در دوران اجرای این سیاست‌ها تأثیر می‌گذارد؛
- ه) ایجاد شبکه‌های حمایتی برای جمعیت‌های آسیب‌پذیر.

در اواسط دهه هفتاد توجه به کاهش فقر با تمرکز بر نقاط شهری آغاز شد و تأمین زمین و خدمات (sites and Services)، بهبود وضع محله‌های فقیرنشین (slum upgrading)، اصلاحات کم‌هزینه سیستم‌های حمل‌ونقل شهری و توسعه شهری یکپارچه مورد تأکید بود.

از طریق طرح‌های سرمایه‌گذاری کم‌هزینه در زمینه تأمین مسکن همانند طرح‌های تأمین زمین و خدمات و به‌سازی محله‌های کم‌درآمدنشین، راه‌حل‌های کلان مقیاس درباره فقر شهری پشتیبانی می‌شدند. افزون بر اینکه این طرح‌ها موجب ارتقای کیفی محیط کالبدی بودند (ایجاد زیرساخت‌های پایه و سایر خدمات شهری)، در بسیاری موارد نیز این طرح‌ها بنیان برآورده ساختن نیازهای اجتماعی و اقتصادی محله‌های کم‌درآمد را پدید آورد. در برخی موارد، این برنامه امنیت نحوه سکونت و نگهداری محل سکونت افراد کم‌درآمد و طبقه متوسط را بهبود بخشید.

بسیاری از این برنامه‌ها موفقیت‌های قابل قبولی جهت رسیدن به اهدافشان داشتند. با این حال، از آنجا که توجه آن‌ها بیشتر معطوف به اجرای طرح‌های کالبدی بود تا تقویت نهادها و دگرگونی پایدار در عرصه سیاست‌گذاری، نتایج آن‌ها بر سیاست‌های مقیاس ملی و مدیریت‌های محلی و عرصه گسترده‌تر مدیریت توسعه شهری تأثیر عمده‌ای نداشت. در اکثر موارد بازیافت کامل هزینه، همان‌طور که انتظار می‌رفت، تحقق نیافت و قابلیت امکان‌تعمیم آن‌ها به‌شدت مورد تردید قرار گرفت.

در اواخر دهه هشتاد، توسعه نهادهای شهری همچون عاملی مفقود مورد توجه قرار گرفت و بانک جهانی تصمیم گرفت تا به این موضوع پردازد. طرح‌های تأمین مالی مسکن و اصلاح بخش شهری و توسعه شهرداری‌ها بیش از پیش متداول شد.

۱-۳) مشارکت مرکز اسکان بشر سازمان ملل (هبیئات) در مباحث مرتبط با کاهش فقر در دوره تعدیل ساختاری

در سال ۱۹۷۶، بیانیه ونکوور درباره سکونت‌گاه‌ها که منجر به شکل‌گیری مرکز اسکان

بشر (هیبتات) شد، تصریح می‌کند که «بهبود کیفیت زندگی انسان‌ها مهم‌ترین و نخستین هدف هر سیاست اسکان است» (Report of Habitat, 1976). در سال‌های بعد، این مرکز تمامی کوشش خود را به توانمندسازی افراد کم‌درآمد برای دستیابی به مسکن قابل قبول و در توان مالی آن‌ها به‌عنوان راهبرد مرکزی بهبود وضعیت آنان معطوف ساخت.

بنابر رویکردی بخشی، هیبتات از طریق ایجاد سرپناه و زیرساخت‌های مسکونی پیوندی شفاف و ساده با فقر برقرار کرد. این مرکز از طرح‌هایی حمایت می‌کند که هدف آن‌ها ایجاد نوآوری در فناوری ساختمان، توسعه تکنیک‌های نوین ساخت‌وساز (برای مثال فناوری‌های مناسب، مصالح ارزان‌قیمت و صنعت ظرفیت‌سازی محلی و ملی) است.

از آنجا که تمرکز بر کارایی فنی مبتنی بر مشارکت اجتماعات محلی است، بسیاری از مداخله‌های به‌عمل آمده به‌منظور ترغیب سرمایه‌گذاری بیشتر در بخش مسکن بوده است. این رویکرد سیاست‌گذاری در زمینه مسکن، افزون بر تأثیر اجتماعی و اقتصادی آن، شالوده‌ای برای مناسبات جدید بین بخش‌های خصوصی و عمومی، سازمان‌های غیردولتی و گروه‌های اجتماعات محلی فراهم می‌آورد و عرصه را بر رویکردهای مدیریتی نوآور و منعطف می‌گشاید. این مرکز همچنین برای ممانعت از تجدید اسکان اجباری در قالب اقدامات حکومت‌ها برای پاکسازی محله‌های فقیرنشین مشارکت فعالی دارد.

در بیست سال گذشته هیبتات برای تحول تدریجی از رویکردهای متداول (ساخت‌وساز سنتی واحدهای مسکونی) به راهبردهای حمایتی نوآور و منعطف‌تر، پشتیبانی کرده است. این اقدامات در امتداد سیاست‌های تعدیل‌بخشی (طرح‌های تأمین زمین و خدمات و بهسازی سکونت‌گاه‌ها) با این اهداف بوده است:

- الف) ایجاد راهکارهای بازیافت کامل هزینه‌ها به‌منظور تضمین قابلیت تعمیم آن‌ها؛
- ب) کاهش یارانه‌ها با هدف افزایش عرضه و پایداری مالی بیشتر برنامه‌ها؛
- ج) طراحی برنامه‌هایی در توان مالی گروه‌های کم‌درآمد به‌منظور تأمین نیازهای آنان (کاهش سطح استانداردها، ایجاد راهبردهای یارانه مقطعی)؛
- د) درگیر ساختن اجتماعات محلی به‌عنوان شرکای فعال این‌گونه طرح‌ها.

در بسیاری از موارد، کارایی و انعطاف در استفاده از منابع محدود و مزایای توسعه تدریجی، تأثیرات مهم و پایداری بر وضعیت مسکن گروه‌های کم‌درآمد بر جای گذاشته است. به بیان دیگر، این‌گونه مداخله‌ها موجب افزایش ثمربخشی در عرصه‌های دیگری از قبیل تقویت ظرفیت‌های نهادی و تقویت نقش بخش عمومی در فرایند تأمین مسکن و بهبود ابزار مدیریت شهری برای برنامه‌ریزی فضایی، تأمین زیرساخت‌ها و مدیریت زمین شده است.

دور شدن از کوشش برای تأمین نیازهای مسکن از طریق سیاست‌های دولتی تأمین مستقیم به سوی رویکردهای توانمندسازی یا فراهم آوردن تسهیلات از مهم‌ترین تحولات بوده است (UNCHS, 1991). این موضوع همچون نکته‌ای کلیدی در راهبرد جهانی تأمین سرپناه تا سال ۲۰۰۰ مطرح شده است: «با توجه به اینکه طرح‌ها معرف اجزای اصلی مداخله بخش عمومی در اکثر کشورهاست، از همین رو آن‌ها نقطه شروع مهمی برای اجرای راهبردهای توانمندسازی فراهم می‌آورند».

در اوایل دهه نود، هیبتات بر ابعاد رویکرد طرح تأمین مسکن افزود و آن را به شکلی صریح به مباحث مرتبط با فقر پیوند داد تا از این رهگذر بر کیفیت زندگی همه افراد مؤثر واقع شود. در این چارچوب جدید، این مرکز یکپارچگی و انسجام هرچه بیشتری بین بخش مسکن و راهبردهای توسعه اقتصادی و اجتماعی پدید آورد. همچنین این طرح‌ها به مباحث مدیریت شهری و نگرانی‌های زیست‌محیطی پرداختند. هدف بسیاری از این طرح‌های متمرکز در مقیاس شهر، تقویت ظرفیت‌های مدیریتی حکومت‌های محلی و شرکای آنان در بخش عمومی، خصوصی و اجتماعات محلی بود. رویکرد قاعده‌مند مبتنی بر قابلیت تعمیم و ارائه توضیح درباره طرح‌ها، امکان استفاده از منابع محدود توسعه‌ای را برای گسترش دامنه تأثیر اقدامات در مقیاس شهر فراهم آورد.

راهبرد جهانی تأمین مسکن تا سال ۲۰۰۰ را مجمع عمومی سازمان ملل در سال ۱۹۸۷ تصویب کرد.

۲) راهبردهای کاهش فقر

۲-۱) کوششی جدید برای مبارزه با فقر

به‌رغم تمامی کوشش‌های به‌عمل آمده در دوران تعدیل ساختاری، می‌بایست به این نکته توجه داشت که فقر مفرط در بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته به بقای خود ادامه داده و شکاف بین ثروتمندان و فقرا را افزایش داده است. بیش از پیش این نکته آشکار می‌شود که اهداف جهانی توسعه (International Development Goals (IDG)) (شامل کاهش نیمی از جمعیتی که در فقر شدید به‌سر می‌برند) متحقق نخواهد شد، مگر آن‌که روندهای موجود تغییر یابند.

در پرتو این ملاحظات، نهادهای برتون وودز (Bretton Woods) و جامعه جهانی بازنگرایی عمیقی را درباره سیاست‌های توسعه، راهبردهای بازپرداخت بدهی و مباحث مرتبط با فقر آغاز کردند. در سپتامبر ۱۹۹۹ تصمیم گرفته شد وام‌های اعطایی در قبال اخذ امتیازات که به شکل سنتی به قالب وام‌های تعدیل ساختاری و بخشی درآمده بود، اکنون بنا بر راهبردهای کاهش فقر مشارکتی و متعلق به هر یک از کشورها، به نام PRSP مورد مذاکره قرار گیرد. این راهبردها همچنین بنیانی برای کاهش بدهی بنا بر معاهده مربوط به بهبود وضعیت کشورهای بسیار بدهکار (Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)) به‌شمار می‌آید.

حدود سه میلیارد نفر با درآمد روزانه‌ای کمتر از ۲ دلار زندگی می‌کنند، ۱۳۰ میلیون کودک در مدرسه حضور نمی‌یابند و ۱/۵ میلیارد نفر به آب بهداشتی دسترسی ندارند (گزارش توسعه انسانی سازمان ملل، ۱۹۹۹).

سند راهبرد کاهش فقر جایگزین سند چارچوب سیاست‌گذاری (Policy Framework Paper) شده است. همچنین این سند پیش‌شرط تأمین از سوی صندوق بین‌المللی پول در زمینه کاهش فقر و اعطای تسهیلات رشد است که جایگزین راهبرد افزایش تسهیلات تعدیل ساختاری (Enhanced Structural Adjustment Facility ESAF) صندوق بین‌المللی پول شده است.

منطق این سیاست‌های جدید این است که کاهش فقر و توسعه فقط از طریق مداخلات اقتصاد کلان امکان‌پذیر نیست. رویکرد جدیدی بر مبنای اندیشهٔ یکپارچگی شالودهٔ وسیع‌تر اقتصادی - اجتماعی به وجود آمد. از حیث نظری، این راهبرد تحولات بنیادینی را در عرصه‌های گوناگون با توجه به سیاست‌های تعدیل ساختاری به‌ویژه در این پنج حوزه مفروض می‌دارد:

الف) گروه‌های کم‌درآمد به‌عنوان گروه ذینفع (stakeholder) در نظر گرفته شوند و نه دریافت‌کنندگان کمک. در دوران تعدیل ساختاری، به‌طور عمده با گروه‌های کم‌درآمد همچون گروه هدف یا بهره‌مندشوندگان رفتار می‌شد. گروهی که قرار است از طریق تغییر وضعیت حمایت شوند و لازم است در کانون کمک‌رسانی قرار گیرند و مجموعه‌ای از اقدامات حمایتی و جبرانی در عرصه‌هایی از قبیل برنامه‌های رفاه بخش عمومی، طرح تغذیه برای کودکان و زنان و پرداخت یارانهٔ مواد خوراکی تدارک دیده شود.

در چارچوب راهبرد کاهش فقر، مقولاتی که به‌وسیلهٔ برنامه‌های تعدیل به‌وجود آمدند (فقرای جدید، افراد کم‌درآمد در خطر فقر، فقرای موقت، فقر مزمن) و سایر مقولاتی از قبیل «فقرای فعال» که وضع بهتری داشتند به یک مقوله تبدیل شدند: گروه‌های ذینفع. اسناد راهبرد کاهش فقر آنان را «کارشناسان حقیقی فقر» می‌دانند و بنا بر دیدگاه‌های مشارکتی تصمیم گرفته شد تا آن‌ها همچون کارگزارانی فعال دست‌اندرکار این فرایند در کل نظام شوند (Wright, Ibid). دیگر قرار نیست افراد کم‌درآمد حمایت یا رفع تبعیض شوند. سیاست‌های جدید که بر شالودهٔ مشارکت آن‌ها پی‌ریزی می‌شود (به‌معنای سهیم بودن و دست‌اندرکار بودن) احتمالاً موفقیت‌آمیزتر و با مزایای بلندمدت مطلوب‌تری همراه است، در صورتی که این سیاست‌ها در عمل به شکل کارآمدی از عمدهٔ رفع محرومیت و تبعیض از آن‌ها برآید؛

ب) در دوران تعدیل ساختاری، بیشتر برنامه‌های اعطای وام را نهادهای برتون وودز و کشورهای وام‌گیرنده تدارک می‌دیدند. این‌گونه طرح‌ریزی به قبول مسئولیت دولت نمی‌انجامید و نتایج نامطلوب برنامه‌ها اغلب با مسئولیت‌پذیری ناچیزی همراه بود.

در دهه نود، برنامه‌های تعدیل ساختاری تأکید ویژه‌ای بر مفهوم وظیفه قانونی قبول مسئولیت در سیاست‌ها و اقدامات اعطای وام تعدیل داشتند. کوشش‌ها به سوی افزایش و حفظ تعهدات بنیادی در قبال برنامه‌ها هدایت شد. به‌عنوان مقدمه‌ای بر تدوین طرح‌ها توجه ویژه‌ای به این نکات شد:

- مکان آغاز اقدامات؛

- سطح اعتقاد و یقین نظری در میان سیاست‌گذاران کلیدی؛

- ابراز اراده و تمایل سیاسی از سوی رهبری عالی و کوشش‌هایی در جهت اعتمادسازی میان مردم حوزه‌های مختلف.

برنامه‌های راهبرد کاهش فقر فراتر می‌رود و مفهوم توسعه خودآگاه را ارائه می‌کند. بنا بر دیدگاه بانک جهانی «کشورها با بهره‌گیری از راهبردهای کاهش فقر می‌توانند استادان ماهر روند توسعه خود باشند» (World Bank, 2000).

ج) رویکرد جامع توسعه پایدار و کاهش فقر جایگزین ایده ارتقای رشد اقتصادی می‌شود. در شرایط تعدیل ساختاری، انتظار بر این بود که افزایش در سرمایه‌گذاری و رشد در بخش‌های راهبردی و مهم اقتصاد مشاهده شود. اهداف بلندمدت، افزایش کارایی و نرخ رشد و پس از آن کاهش فقر بود. با وجود این، در دهه نود بانک جهانی دریافت درحالی‌که فرایند تثبیت اقتصاد کلان برای رشد ضروری است، اما برای راهبرد کاهش فقر کافی نیست.

راهبرد کاهش فقر تلاش می‌کند تثبیت اقتصاد کلان را با جنبه‌های ساختاری، اجتماعی و انسانی توسعه یکپارچه دهد. این اندیشه در پی فراتر رفتن از «آمارهای برنامه توسعه جهانی (GDP) برای پرداختن به مباحث بلندمدت و بنیادی در ساختار، چشم‌انداز و ماهیت توسعه اجتماعی است» (World Bank, 2001). در نتیجه، کاهش فقر می‌بایست به شکل چارچوبی فراگیر درآید که هدف آن بازگشت رشد مطلوب همراه با برابری باشد، و براساس رویکرد جامع توسعه به ثبات اقتصاد کلان دست یابد و اصول زیست‌محیطی را بپذیرد.

د) سطح بالایی از انعطاف‌پذیری (در چارچوب اهداف جهانی توسعه) شرایط را عوض می‌کند. در دوران تعدیل ساختاری، شرایط وام براساس دو هدف مکمل بنیان نهاده شد:

- دستیابی به مهمترین اهداف اصلاحات، یعنی ایجاد شرایطی برای تضمین پیش از واگذاری؛

- تضمین اینکه کشور مورد نظر کاملاً آگاه است که چه انتظاری از آن وجود دارد و اینکه ابزار لازم را برای انجام تعهدات خود در اختیار دارد.

این شرایط نوعی «قیدوبند» بود که براساس نیازهای کشور طراحی شد. این قیدوبندها می‌توانست شکل‌های مختلفی به‌خود بگیرد، از قبیل پیش‌شرط بهبود نهادها، پذیرش برنامه هزینه بخش عمومی، حرکت به‌سوی آزادسازی تجاری و مقررات‌زدایی و غیره. بانک جهانی فرض را بر این قرار داده بود که این قیود بر شناسایی اولویت‌های اصلی و بهبود اجرای برنامه تأثیر می‌گذارد. در واقع فرض بر این بود که راهبرد کاهش فقر انعطاف لازم را برای تعدیل شرایط گوناگون هر کشوری فراهم می‌آورد. دولت‌ها می‌بایست اهداف خود را تعیین و اولویت‌ها را مشخص کنند و زمانبندی فعالیت‌ها را بر اساس ظرفیت‌های انسانی و مالی خود مشخص سازند. در هر حال، این اهداف می‌بایست پیوندی شفاف با اهداف مورد قبول توسعه جهانی داشته باشد. این اهداف (به‌عنوان بیانگرهای کلیدی خوشبختی فردی) برای طراحی راهبردهای ملی کاهش فقر نقش محوری داشتند.

ه) سرفصلی جدا درباره فقر شهری مفهوم فقر را در برنامه تعدیل ساختاری غنی می‌سازد. افزون بر سرفصلی مستقل درباره چگونگی تدارک سند راهبرد کاهش فقر شهری، حرکت به‌سوی درک و شناخت خود فقر شهری و نیاز به اشتراک مساعی بین فقر شهری/روستایی گام بزرگی است. در دوران برنامه تعدیل ساختاری فقر تنها مسئله‌ای روستایی در نظر گرفته می‌شد. راهبرد کاهش فقر چارچوب جامعی برای مشاهده فقر شهری در مقیاس ملی و همچنین راهکارهای راهبردی برای فعالیت در مقیاس شهر از طریق فرایند تصمیم‌سازی و برنامه‌ریزی راهبردی فراهم می‌آورد.

۲-۲) کاستیهای راهبرد کاهش فقر

رویکرد کاهش فقر پیامدهای مهم و چندگانه‌ای دارد که از جمله می‌توان به این موارد اشاره کرد: مطرح ساختن اولویت کاهش فقر شهری در شمار فزاینده‌ای از کشورها؛ تأثیر بر سیاست‌گذاری‌ها از طریق تأکید بر منابع گروه‌های کم‌درآمد؛ کاهش فقر از طریق سمت‌گیری شفاف و چارچوب زمانی در مقیاس کل کشور. همان‌طور که پیشتر اشاره شد، پرداختن به مباحث فقر شهری از طریق سیاست‌ها و راهبردهای مشخص امکان‌پذیر است. با این حال چنین به‌نظر می‌رسد که راهبرد کاهش فقر ابزار توانمندی برای مقیدسازی است. به این دلیل که از یک‌سو ابزار بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول و از سوی دیگر راهبرد ملی کاهش فقر است. تردیدی نیست که مؤسسات برتون و وودز که اعتباردهندهٔ بیش از پنجاه درصد بدهیهای رسمی برخی از کشورها هستند، راهبرد کاهش فقر را به‌دقت مورد بررسی قرار خواهند داد. اعلام پشتیبانی، قیدی پنهان است که دربارهٔ جریان بالا به پایین به جای جریان پایین به بالا به‌کار برده می‌شود. به این ترتیب، گرایش شدید در جهت مدیریت اقتصاد کلان و آزادسازی ممکن است کم‌اهمیت جلوه دادن رویکردهای مبتنی بر حقوق، منافع گروه‌های کم‌درآمد و حساس بودن به برابری جنسی در عرصهٔ توسعه را تداوم بخشد. ضرورت وجود حاکمیتی با تمرکز کمتر و قدرت بخشیدن به گروه‌های کم‌درآمد می‌تواند بر اثر عدم انعطاف مالی به فراموشی سپرده شود.

برداشت «مدیریتی» حاکمیت در دورهٔ تعدیل ساختاری مبتنی بر اندیشهٔ تضعیف مفهوم دولت بود. برعکس، راهبرد کاهش فقر نقش دولت را تقویت و به‌شدت به عرصهٔ عمومی مدنی اتکا می‌کند. با این حال، در بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته بخش مهمی از مدیریت شهری خارج از حیطهٔ نظارت دولت عمل می‌کند. نهادهای حکومتی هنوز قوت نگرفته‌اند که بتوانند گفت‌وگویی ثمربخش را بین گروه‌های ذینفع گوناگون برقرار سازند. تاکنون پنج سند کامل راهبرد کاهش فقر به هیئت برتون و وودز ارائه شده است و روشن نیست که حکومتها تا چه اندازه فرایندهای مشارکتی یا ایجاد راهکارهایی را برای شناخت بیشتر این راهبردهای جدید فقر به‌اجرا گذارده‌اند. شواهد نشان می‌دهد که اغلب کشورها

راهبرد کاهش فقر را بیشتر بنا بر راهبردهای ملی خود تدوین کرده‌اند، راهبردهایی که با استفاده از راهکارهای نسبتاً سنتی در اوایل دهه نود آغاز شده بود. به‌رغم وجود راهبرد کاهش فقر شهری، و حتی هنگامی که اسناد میانکار و نهایی تدوین می‌شوند، اثر کمتری از فعالیت اجرایی مشاهده می‌شود. ارزیابی فقر شهری در مقیاس ملی و در سطح شهرها و درون آن‌ها، شناسایی مکان‌ها، گروه‌های هدف، علت‌ها و مشخصه‌های فقر و سنجش روند فقر در طول زمان هنوز نیازمند شفاف‌سازی نقش و مسئولیتهای نهادها و تقویت ظرفیت آن‌هاست.

۲-۳) راهبرد کاهش فقر و راهبردهای هیبتات برای مبارزه با فقر

در چارچوب سند راهبرد کاهش فقر، نقش سازمان ملل (در میان سایر عوامل فعال جهانی) به مشارکت در طرح‌ریزی راهبرد کاهش فقر و یاری رساندن به پیشرفت به‌سوی اهداف توسعه جهانی محدود شده است.

نظام توسعه سازمان ملل پیشتر نیز در زمینه کمک در تدوین راهبرد ملی کاهش فقر بسیاری از کشورها مشارکت داشته است، که برخی از آن‌ها شالوده شکل‌گیری راهبرد کاهش فقر به‌شمار می‌آیند. گروه‌های کارشناسی اهداف توسعه سازمان ملل (UNDG) و برنامه همیاری توسعه سازمان ملل (United Nations Development Assistance Framework =UNDAF) در زمینه فقر، برخی از اهداف راهبردی را تعیین کرده‌اند که می‌تواند راهبرد کاهش فقر را تقویت کند. از جمله این موارد می‌توان به ارتقای ظرفیت ملی برای مدیریت توسعه به‌منظور کاهش فقر اشاره کرد که شامل افزایش ظرفیت‌سازی برای تحلیل سیاست‌ها، نظارت و ارزیابی و هماهنگی است. افزون بر این، سازمان ملل از طریق ارزیابی‌های متداول در مقیاس ملی می‌تواند تحلیل‌های موضوعی و بخشی درباره مباحثی از قبیل جنسیت، آموزش، بهداشت، کشاورزی، منابع انسانی، محیط و غیره را فراهم آورد که بیانگر توانمندی نهادهای وابسته به آن است.

هیبتات به‌عنوان عضوی از خانواده سازمان ملل از اختیارات، تجربه فنی مناسب و

قابلیت گسترده‌ای برای کمک به کشورها در زمینه کوشش برای کاهش فقر در سطح شهرها برخوردار است و وظیفه دارد تا بر کاستی‌های موجود راهبردهای کاهش فقر غلبه کند، کاستی‌هایی که از سوی مؤسسه برتون وودز عنوان شده است تا کارآمدی آن را افزایش دهد.

فقر، پدیده‌ای که برای مدت‌ها به مناطق روستایی مربوط می‌شده، به‌شدت جنبه شهری به خود گرفته است. بیانیه کپنهاگ حاصل از نشست جهانی درباره توسعه اجتماعی در سال ۱۹۹۵، از جمله نخستین اسنادی بود که به شکل مشخص به ابعاد فقر شهری می‌پردازد.

در سال ۱۹۹۶ که دستور کار هیئات (Habitat Agenda) در کنفرانس هیئات دو (نشست جهانی درباره شهرها = The City Summit) در استانبول تصویب شد، ریشه‌کن ساختن فقر در اولویت قرار گرفت. این سند ارتباط شفافی بین افزایش سطح برابری و سکونت‌گاه‌های پایدار انسانی و نیاز به کاهش فقر برقرار کرد.

به هیئات اختیار داده شد که روند پیشرفت اجرای دستور کار خود را از طریق ایجاد فرایندی مناسب برای حکومت‌ها، مقامات محلی و گروه‌های دست‌اندرکار به‌منظور ارزیابی عملکرد خود در اجرای برنامه‌های اجرایی پیگیری کند.

راهبرد جدید هیئات که به‌دنبال کنفرانس هیئات دو شکل گرفت و بر کاهش فقر شهری متمرکز است، به شناسایی دو شیوه مداخله منجر شد:

الف) مدیریت جامع شهری مطلوب (good urban governance)؛ ب) حق حفظ محل سکونت (secure tenure).

این دو اقدام جهانی در هدف عمومی «شهرهای فراگیر بدون محله‌های فقیرنشین» سهمیم هستند. این دو اقدام از طریق راهکارهای مکمل مداخله و ورود به موضوع، این

بسته به هر شهر یا کشوری، بین ۲۰ تا ۲۸ درصد ساکنان شهرها در فقر به‌سر می‌برند که دسترسی اندکی به خدمات پایه شهری دارند. بنا بر برآوردهای هیئات شمار این افراد به یک میلیارد نفر می‌رسد.

هدف را تحقق می‌بخشند. نظام مدیریت شهری مطلوب راهکارهای مشارکتی (راهبردها، تبادل نظرها و ابزارها)، حضور و مشارکت سیاسی زنان در تصمیم‌گیری‌ها و تخصیص اعتبارات بر حسب جنس، نظارت عمومی و سایر راهکارهای تضمین‌کننده شفافیت و پاسخ‌گویی را بهبود می‌بخشد. در واقع، اقدام جهانی برای تضمین نحوه تصرف تعهدی حمایتی است که برای افزایش سطح امنیت نحوه تصرف کم‌درآمدترین گروه‌ها طراحی شده است، به‌ویژه آن‌هایی که در محله‌های فقیرنشین و سکونت‌گاه‌های غیررسمی زندگی می‌کنند (UNCHS, 2001).

افزایش شناخت و درک فقر شهری هنوز ضروری است. توسعه این شناخت ضرورتاً مستلزم روشن ساختن پیوند بین فقر و آن چیزی است که تحت عنوان از کنار گذاشته‌شدگی یا به عبارت دیگر، تبعیض و نابرابری اجتماعی فهمیده می‌شود. اشتغال و بیکاری، توزیع ثروت و مباحث مرتبط با برابری، نژادگرایی، بیگانه‌هراسی، مدیریت فضایی و شهری، هویت و نظام‌های سیاسی و سایر موارد.

در نتیجه همان‌طور که در بیانیه رسیف (Recife) در مارس ۱۹۹۶ بیان شده است، راه‌حل‌های نهادی بدون توجه به عوامل اجتماعی، سیاسی و روان‌شناختی که مشخصه تفکیک‌ناپذیر فقر را تشکیل می‌دهد، بیشتر به درآمدزایی توجه دارند. واکنش بخش عمومی به فقر نیز معمولاً مبتنی بر دیدگاه ساده‌انگارانه‌ای از فقر به‌مثابه گروهی همگون است. در واقع، از آن‌جا که گروه‌های کم‌درآمد مشکلات، ظرفیت‌ها و نیازهای بسیار گوناگونی دارند، نیازمند ارزیابی و راه‌حل‌های متفاوت اما هماهنگ‌شده‌ای هستند.

در سال‌های گذشته هیئتات در خط مقدم افزایش سطح آگاهی و شناخت از فقر شهری و تمامی ابعاد آن و دامن زدن به مباحث سیاست‌گذاری درباره ریشه‌کنی فقر در مناطق شهری قرار داشته است.

بانک جهانی نیز بر این نکته تأکید دارد که این امر مستلزم شناخت واقعیت‌های خرد فقر است. به این معنا هیئتات از طریق فعالیت در سطح اجتماعات محلی برای اشاعه دانشی که به شناخت مفیدی از سیاست‌ها می‌انجامد گام مهمی برداشته است.

اکنون این نکته عموماً پذیرفته شده است که شهرها می‌توانند به‌مثابه موتور رشد اقتصادی در مقیاس جهانی، ملی و محلی، و مراکز توسعه فناوری، خلاقیت فرهنگی و توسعه انسانی عمل کنند. شهرها پیشرفت را گسترش می‌دهند و وضعیت عمومی و بهداشت و سلامت را از طریق دسترسی بیشتر به خدمات اجتماعی بهبود می‌بخشند. همان‌گونه که دستور کار هیئات بیان می‌کند «برنامه‌ریزی و مدیریت مناسب سکونت‌گاه‌های شهری نویدبخش توسعه انسانی و حفظ منابع طبیعی جهان از طریق توانمندی آن‌ها برای حمایت از شمار بسیاری از مردم و همچنین محدودکننده تأثیرشان بر محیط طبیعی است» (UNCHS, 1996).

افزون بر این، در جهان در حال یکپارچه شدن، شهرها با حفظ پیوند جدید میان بازیگران و فعالیت‌های اقتصادی در تمامی کره زمین نقش مهمی بر عهده دارند. شهرها تأثیرات شگرفی بر اقتصاد جهانی و ظرفیت عظیمی برای مشارکت در توسعه مناطق پیرامون خود دارند.

در دهه گذشته اکثر برنامه‌های تحت حمایت مرکز اسکان بشر (هیئات) در مقیاس شهر به اجرا گذاشته شده است و هدف آن تقویت ظرفیت مقامات محلی و همکاران آن‌ها برای تدوین و اجرای طرح‌های اجرایی محلی برای کاهش فقر بوده است. این طرح‌ها پیوندی نظام‌مند بین اجزای مختلفی از قبیل دسترسی پایدار به زمین، مسکن و خدمات و زیرساخت‌های پایه، فعالیت‌های درآمدزا و توسعه محیط اقتصادی متعادل، یکپارچگی اجتماعی و امنیت شهری برقرار کرده است.

مداخله راهبردی این مرکز برای مبارزه با فقر در سکونت‌گاه‌ها یکی از عرصه‌هایی است که مزیت‌های آن در یک بررسی تطبیقی هماهنگی بین فعالیت‌های موجود به بهترین وجه قابل مشاهده است. هیئات انسجام سیاستگذاری‌ها را در این مقیاس و در دو عرصه ترویج می‌دهد: تأمین مسکن مناسب برای همه (به‌ویژه در طرح‌های بهسازی محله‌های فقیرنشین) و توسعه پایدار شهری. همچنان که گذشت، اقدامات هیئات می‌تواند

به شکل مؤثرتری در پیشبرد پنج دگرگونی در راهبرد کاهش فقر مشارکت داشته باشد (بند ۱۹)، که عبارتند از:

۱-۳-۲) حمایت از فعالیتهای در مقیاس شهر و محله

هیئات با حمایت از فعالیت در مقیاس شهر از طریق اصلاح راهبردهای کاهش فقر شهری یا راهبردهای توسعه شهری می‌تواند نقش بیشتری در فرایند راهبرد کاهش فقر داشته باشد. برای مثال، مباحث اقتصاد کلان از طریق حمایت از سیاست‌های هزینه‌های عمومی در خدمت توسعه انسانی بلندمدت در ضمن چاره‌جویی‌های اقتصادی کوتاه‌مدت در عرصه‌هایی با تأثیرات فزاینده در اقتصاد از قبیل اعتبار خرد، زمین و سرپناه و سایر امتیازات دیگر در خدمت گروه‌های کم‌درآمد.

هیئات حضور گسترده‌ای در بسیاری از شهرها و کشورها دارد که برای سالهای متمادی و بی‌وقفه حفظ شده است. این مرکز می‌تواند از تجربه خود در توسعه محلی و نهادی در مقیاس محلی برای حمایت از توسعه سیاست‌های مؤثر بر فقر در چارچوب راهبرد کاهش فقر و تقویت ظرفیتهای مرکزی و محلی برای اجرای این سیاست‌ها بهره‌گیرد.

افزون بر این، سازمان می‌تواند تسهیلات بیشتری را برای فرایند گفت‌وگوی آگاهانه درباره مسائل شهر و اعتمادسازی درباره راهبردهای مهم و در جهت منافع کم‌درآمدها با حکومت و جامعه مدنی فراهم آورد. با بهبود وضعیت حقوقی و قدرت‌بخشی همگان، مردم می‌توانند برای شناسایی مشکلات اصلی خود و مشارکت فعال در طرح‌ریزی راهبردهای کاهش فقر در مقیاس محلی مورد مشورت قرار گیرند. این امر امکان دارد با اجرای راهبرد کاهش فقر، با تضمین پیگیری و نظارت بر پیامدهای این راهبرد بر وضعیت زندگی به‌ویژه گروه‌های کم‌درآمد همراه شود.

۲-۳-۲) توسعه فعالیتها و ابزارهای روش‌شناختی برای رفع محرومیت و تبعیض از کم‌درآمدها در فرایند توسعه

به‌طور کلی مطالعات و پیشنهادها ارائه‌شده برای کاهش فقر در زمینه نظری غنی هستند، اما بیشتر آنان در مرحله اجرا ناکام می‌مانند. برخی نتایج مطلوبی که تاکنون حاصل شده است به‌روشنی نشان می‌دهند که کاهش فقر با توجه به گروه‌های کم‌درآمد، حمایت از اقداماتشان و ایجاد فرصت‌های لازم آغاز می‌شود. دو اقدامی که هیئات و سایر سازمان‌های دیگر در جهان به‌اجرا گذارده‌اند و سایر فعالیت‌های این کارگزاری (نظارت بر اجرای دستور کار هیئات و فعالیت‌های منطقه‌ای برای آموختن روش‌ها و ابزار جدید)، کم‌درآمدها را برای توسعه پایدار شهری در کانون توجه قرار می‌دهد. تجربه هیئات که برگرفته از بیست سال کار با شهرهاست، نیاز به برقراری مدیریت جامعه فراگیر، مدرن و دموکراتیک را تأیید می‌کند، مدیریتی که تلاش جمعی برای مبارزه با فقر را تداوم خواهد بخشید. در این چارچوب، هیئات ابزاری را برای ارائه به گروه‌های ذینفع این فرایند فراهم می‌آورد و آن‌ها را به‌صورت مجموعه یا اجزائی منسجم و به‌هم‌پیوسته از فعالیت‌ها درمی‌آورد و از اجتماعات محلی برای اجرای این اجزا حمایت می‌کند. این ابزارها برگرفته از تجربه واقعی شهرها در سراسر جهان است.

۲-۳-۳) افزایش سطح مسئولیت‌پذیری، تعهد و مشارکت در مقیاس محلی و مرکزی

روشن است که حتی طرح کلی اصلاحات جایگزین، درک بهتر ظرفیت‌های اجرایی کشورها و تعهدات ملی نیست. بنا بر سند راهبرد کاهش فقر، وظیفه بنیادی و اصلی حکومت‌ها کاهش فقر است و مسئولیت این فرایند بر عهده آن‌هاست. با این حال، تجربه هیئات نشان می‌دهد که این تصدی‌گری زمانی میسر است که با حضور نمایندگان بخش‌های مختلف همراه باشد؛ در عین حالی که این تعهدات از مشارکت فعال گروه‌های ذینفع حاصل خواهد شد. تحقق این دو امر مستلزم اطلاع‌رسانی گسترده و مذاکره با عوامل دست‌اندرکار داخلی است. هیئات در پی نهادینه ساختن رویکرد مشارکتی در زمینه توسعه

و مدیریت سکونت‌گاه‌های پایدار بنا بر گفت‌وگویی پیوسته میان تمام عوامل دخیل در توسعه شهری است (بخش عمومی، خصوصی و اجتماعات محلی و به‌ویژه زنان) (UNCHS, 2001). «مشاوره و رایزنی شهری» یکی از راهکارهایی است که در زمینه تسهیل مشارکت ثمربخشی خود را به اثبات رسانده است. این مشاوره هم روش و هم فرایند دخیل کردن شهروندان و سایر گروه‌های ذینفع شهر برای پرداختن به مباحث توسعه شهری از قبیل ارائه خدمات و تأمین زیرساخت و همچنین شکل بخشیدن به سیاست‌ها و اقدامات اجرایی است. فرایند مشاوره اخلاق تعهد مدنی و شهروندی را ارتقا می‌بخشد و شفافیت و پاسخگویی کارکنان مربوط به امور شهر را در قبال شهروندان افزایش می‌دهد (UNCHS, 2001). گروه‌های ذینفع در این فرایند در تبادل اطلاعات و توافق درباره اولویت‌ها سهیم می‌شوند. آن‌ها به طور مشترک راهبردها و طرح‌های اجرایی را ایجاد می‌کنند و در اجرای آن‌ها مشارکت می‌جویند. پذیرش این سه اصل و ابزار اجرایی، امکان تحقق تصدی‌گری و جای گرفتن آن در کانون فرایند توسعه را فراهم می‌آورد.

۴-۳-۲) ارتقای رویکردهای منسجم‌تر در زمینه توسعه پایدار و کاهش فقر

طرح‌های معدودی براساس رویکردی منسجم به مشکلات مرتبط با توسعه پایدار شهری و کاهش فقر می‌پردازند. تجربه نشان داده است که رشد اقتصادی در محیطی که مباحث برابری و توزیع برابر در آن حضور ندارد، پایدار نیست. برنامه‌هایی که به موضوع فقر پرداخته‌اند مبتنی بر رویکردهای تک‌بعدی بوده که به مداخله‌گری منجر شده است و بیش از پیش آشکار می‌شود که سیاست تک‌بعدی و مداخله‌های منفرد برای پایان بخشیدن به کنار گذاشتن گروه‌های اجتماعی و شکستن حلقه فقر کفایت نمی‌کند. با این حال، همان‌طور که در بیانیه سیف بیان شده است «پیشبرد مناسبات جدید نیازمند دگرگونی نهادی و فرهنگی فراوانی است. به این منظور، پذیرش تنوع و دگرگونی از طریق غلبه بر عدم‌انعطاف و چندپارگی ساختار بوروکراسی ضروری است» (UNCHS, 1996). رسیدن به توسعه شهری پایدار و ریشه‌کنی فقر مستلزم افزایش ارتباط میان اهداف اقتصادی، اجتماعی و سیاسی در چارچوبی هماهنگ با توجه به پیوندهای مثبت بین رشد

اقتصادی و پیشرفت اجتماعی و اصلاحات دموکراتیک است. ابزار هیئات که حمایت‌کننده تصمیم‌سازی‌های مشارکتی است، به‌رسمت شناخته‌شدن دیدگاه جمعی و توافقاتی یاری می‌رساند که برای تدوین سیاست‌های همبسته و منسجم و اجرای راهبردها ضروری است. همچنین این امر به‌وجود آوردن راه‌کارهایی برای جلب توجه تصمیم‌گیران است به این منظور که آن‌ها اولویت‌های اجتماعات محلی را به‌مثابه الزامات سیاست‌گذاری بپذیرند. به این معنا، ابزار مشارکتی فرایندهای رسمی تخصیص منابع را به روی طیف وسیع‌تری از بازیگران سیاسی می‌گشاید. این فرایندها هم سیاسی و هم فنی است.

۵-۳-۲) کاهش فقر از طریق برقرارسازی چارچوب‌های زمانی و معیارها

معرف‌های سند راهبرد کاهش فقر مناطق شهری برای ارزیابی فقر، شناسایی نحوه مداخله سیاست‌ها و سنجش نتایج، جامعیت لازم را دارند. با این حال، راهبردهای کاهش فقر کوتاه‌مدت هستند؛ درحالی‌که بنا بر جدول زمانی بانک، عملیات اعطای وام سه سال به‌طول می‌انجامد، مشهود است که برای ایجاد پیشرفتی قابل ملاحظه در کاهش فقر که قابل ثبت از طریق ارزیابی معرف‌ها باشد، زمان اندکی است.

راهبردهای مبارزه با فقر فقط زمانی به‌اجرا گذاشته می‌شود که سیاست توسعه هر کشور یا بخشی از آن با این راهبردها هماهنگ باشد. بنابراین، کاهش فقر فرایندی تدریجی و نیازمند حمایت و روی‌کردی بلندمدت است که در تدوین و گزینش اهداف هر مرحله می‌بایست به آن توجه کافی شود.

اکنون توافق عمومی گسترده‌ای در مورد بیانیه اهداف توسعه هزاره جدید (Millennium Declaration Development =MDGs) به‌چشم می‌خورد. این بیانیه پیشنهاد می‌کند که این اهداف به‌عنوان معرف‌های اصلی رفاه فردی در طراحی راهبردهای کاهش فقر ملی کاملاً مورد توجه قرار گیرند. با این حال، تنها هدف پذیرفته‌شده برای

معرف‌های راهبردهای کاهش فقر شهری تا حد بسیاری مبتنی بر نظام معرف‌های شهری تطبیقی هستند که هیئات در چارچوب برنامه معرف‌های شهری ایجاد کرده است.

سکونت‌گاه‌های برگرفته از «برنامه شهرهای بدون محله‌های فقیرنشین» است. کشورها نباید بدون در نظر داشتن سایر اهداف به توسعه شهری پایدار مبادرت ورزند یا بدتر از آن بدون در نظر گرفتن فقر شهری در اسناد راهبرد کاهش فقر به برگردان ساده‌انگارانه این هدف پردازند (به بند ۲-۲ رجوع شود).

تجربه هیئات اثبات می‌کند که تحقق اهداف کاهش جهانی فقر در مقیاس سکونت‌گاه‌ها امکان‌پذیر است. در چارچوب راهبرد کاهش فقر کشورها می‌توانند از معرف‌های دستور کار هیئات به‌عنوان معیارهای میان‌مدت و بلندمدت پیشرفت استفاده، و آن‌ها را با مجموعه اصلی معرف‌های ملی برای تهیه راهبردهای کاهش فقر تلفیق کنند.

شاید یکی از مهم‌ترین درس‌هایی که می‌توان از تعدیل ساختاری فرا گرفت این است که مدیریت قابل قبول سکونت‌گاه‌ها برای نیل به توسعه پایدار و به‌عنوان بخش به‌هم‌پیوسته‌ای از مبارزه سراسری کاهش فقر جایگاه مهمی دارد. از همین‌رو، ظرفیت و توانایی مدیریت شهرها و مشارکت فعال شهروندان برای بهبود ثبات اقتصادی و اجتماعی

این هدف بیانگر این نکته است: «تا سال ۲۰۲۰ بهبود قابل ملاحظه‌ای در زندگی حداقل ۱۰۰ میلیون نفر از ساکنان محله‌های فقیرنشین بنا بر پیشنهاد برنامه شهرهای بدون محله‌های فقیرنشین می‌بایست به‌وجود آید. هیئات و واحد آمار سازمان ملل به‌عنوان مرجع زمان این هدف در نظر گرفته شده‌اند. برای ملاحظه برخی از نخستین گزارش‌های میانکار راهبرد کاهش فقر می‌توان به گزارش‌های موزامبیک و تانزانیا رجوع کرد.

اهداف کلان توسعه جهانی (International Development Goals=IDGs) و اهداف خرد توسعه جهانی (International Development Target=IDTs)، بنا بر کنفرانس‌های ملل در دهه ۱۹۹۰ تدوین شده‌اند. همان‌طور که در روش‌شناسی این اهداف کلان و خرد نشان داده شد، معرف‌های پیشنهادی نه جامعه و نه انحصاری هستند. گزینش آن‌ها به‌معنای کاستن از تعهد در قبال سایر اهداف پذیرفته شده از سوی جامعه جهانی در کنفرانس‌های بین‌المللی نیست.

این امر مستلزم اجرای برنامه معرف‌های شهری هیئات با همراهی گروه‌های ذینفع است و اینکه کدام معرف‌ها به‌عنوان سنج‌ها استفاده خواهد شد و شاید تبدیل به شاخص فقر شوند، موضوعی است که در طول زمان و در مقیاس شهر و زیرمجموعه شهر می‌تواند پیگیری شود.

و تضمین برابری بسیار حائز اهمیت است. دستور کار هیئات به این نکته اذعان دارد که تلاش برای نیل به توسعه پایدار در شهرها یا پیروز می‌شود یا شکست می‌خورد. بنابراین، شهرها می‌بایست از نظر اقتصادی کارکردی فراگیر، کارآمد و برابرنگر داشته باشند.

۳) شهرهای فراگیر و مولد مفهومی براساس توان بخشی متقابل برای کاهش فقر شهری

۳-۱) مدیریت جامع شهری، گذرگاه کاهش فقر

کاهش فقر چالشی اجتماعی، اقتصادی و سیاسی است. این امر با موضوعات حساسی همچون حقوق و استحقاق برخورداری از مزایا مرتبط است؛ نه تنها به منظور مواجهه با ملموس‌ترین تأثیرات فقر بر شرایط زندگی و همچنین برخی از علل و مکانیزم‌های بازتولید آن، بلکه قرار دادن فقر در دستور کار سیاسی جهان نیز ضروری است.

گفت‌وگوی فراگیر و فراخواندن تمامی گروه‌های ذینفع، نه تنها همچون راهبرد ایجاد وفاق، بلکه به منظور افزایش شناخت از گزینه‌های دشوار مرتبط با راه‌حلهای آن، امری ضروری است. شهرها عرصه مناسبی برای این منظور هستند، آن‌ها نفوذ و تأثیر اجتماعی، اقتصادی و سیاسی جدیدی کسب کرده‌اند. شهرها از توانایی بیشتر از قبل ساختن مزایا و رفع پیامدهای منفی جهانی شدن برخوردارند (UNCHS, 2001).

از آنجا که انتظار نمی‌رود حکومت‌های ناکارآمد یا فاقد نظام نمایندگی پارلمانی (unrepresentative government) از عهده این مسئولیت برآیند، بنابراین شهرها به رویکرد و روش‌شناسی مخصوصی برای بهبود مدیریت جامع، برنامه‌ریزی و فعالیت راهبردی به منظور کاهش فقر، رفع تبعیض و نابرابری اجتماعی، و حمایت از محیط به شیوه‌ای پایدار نیازمندند. فعالیت جهانی هیئات بیانگر این است که مدیریت جامع شهری مطلوب پیش‌شرط تعیین‌کننده رسیدن به سوی کارایی اقتصادی، افزایش برابری اجتماعی، توجه به نابرابری جنسی و همچنین بهبود شرایط کار و زندگی است.

سال‌های گذشته شاهد افزایش شناخت از نقش محوری سیاست‌های اجتماعی و

اقتصادی هم به عنوان عامل ثمربخش و مولد برای توسعه اقتصادی و هم به عنوان ابزار ارتقای انسجام اجتماعی بوده است (Copenhagen +5, EU, 2000). اندیشه کلی شهرهای مولد و فراگیر مفهوم توان بخشی دوسویه است و شالوده رویکرد راهبردی هیئات را تشکیل می‌دهد. مداخله‌های این نهاد با این تجارب و توسعه سیاست‌گذاری‌ها هماهنگ است. آن‌ها از یک سو گفتمانی با جامعه مدنی، حکومت‌ها و فعالان اجتماعی به منظور ایجاد شهرهایی فراگیر و فاقد تبعیض اجتماعی به شمار می‌آیند و از سوی دیگر رشد اقتصادی که خود منجر به کاهش نابرابری است با استفاده از ظرفیت‌های گروه‌های کم‌درآمد، امکان دسترسی آنان به منابع تولید (زمین، اعتبار، زیرساخت‌ها، فناوری و آموزش) را ارتقا می‌بخشد.

شهرهای فراگیر و مولد مطلوب‌ترین محیط برای مبارزه با فقر و در عین حال نویدبخش همبستگی اجتماعی در طول زمان است. رویکرد هیئات دستور کاری برای یاری به توسعه شهرها براساس این دو عرصه به هم پیوسته پیش روی می‌گذارد. فراگیر بودن (رفع تبعیض و نابرابری)، نه تنها طرز رفتار با تنوع اجتماعی است، بلکه موضوع قدرت بخشی و فرصت‌ها نیز به شمار می‌آید. این مفهوم همچنین عامل اصلی و ضروری شهرهای مولد (و از همین رو پایداری اقتصادی) به انضمام حفاظت زیست محیطی است (Stren Richard, 2001). مفهوم مولد یا تولیدکنندگی تنها موضوع رشد و توسعه اقتصادی نیست، بلکه همچنین اشتغال‌زایی، به ویژه برای کم‌درآمدان را (ترغیب فعالیت‌های کاربر و بهبود دسترسی آنان به ابزار تولید)، به منظور افزایش مشارکت و خودتکایی نیز در بر می‌گیرد.

۳-۲) اعطای حق نگهداشت محل سکونت (امنیت نحوه تصرف)، پیش شرط توسعه

این مرکز همچنین شیوه‌ها و شرایط صادقانه کاهش فقر شهری از طریق بهبود توسعه اجتماعی و اقتصادی در شهرهاست. اعطای حق نگهداشت محل سکونت، یکی از مهم‌ترین واسطه‌ها برای ثبات اجتماعات محلی و از همین رو ایجاد شرایط لازم برای بهبود

وضعیت سرپناه، کاهش تبعیض و کنار گذاشته شدن اجتماعی، و بهبود محیط شهری است. حق نگهداشت محل سکونت یا امنیت نحوه تصرف افزون بر تقویت حقوق مسکن، ثبات اجتماعی، شأن انسانی و محیط شهری را تضمین می‌کند.

اقدام جهانی برای امنیت نحوه تصرف، راهبردی را مطرح می‌کند که کم‌درآمدها را فعالانه در زمینه طراحی راه‌حل‌ها و اجرای راه‌کارهای مرتبط به این موضوع درگیر می‌سازد. فرض این اقدام جهانی بر این است که احترام و توجه به این حقوق و تأمین امنیت نحوه تصرف تأثیرات مثبت و دیرپایی بر طیف گسترده‌ای از گروه‌های ساکن در شهر و خود شهر دارد (Tebbal Farouk and Ray Kalyan, 2001).

مسئولان شهرها در موقعیت بهتری برای تأثیرگذاری مستقیم بر رفاه شهروندان قرار دارند، زیرا آن‌ها به مردم نزدیک‌تر و در مدیریت یا توانمندسازی سایر فعالان محلی برای تأمین و حمایت از تأسیسات و خدمات حیاتی راه‌گشا ترند. وضعیت اجتماعی فقر از طریق بهبود دسترسی به خدمات پایه در طرح‌های بهسازی سکونت‌ها تخفیف می‌یابد. مرکز اسکان بشر (هیبتات) و بانک جهانی طرح «اتحاد شهرها» (Cities Alliance initiative) را برای تحقق دیدگاه «شهرهای بدون محله‌های فقیرنشین» آغاز کرده‌اند و در پی ایجاد ابزار جدید، رویکردهای عملی و تبادل دانش برای ارتقای سطح توسعه اقتصادی محلی همچون حمله‌ای مستقیم به فقر شهری هستند. «اتحاد شهرها» به شکل مستقیم در اجرای دستور کار هیبتات مشارکت دارد.

۳-۳) رویکردی منسجم و یکپارچه همراه با مداخله‌های گزینشی

هیبتات بر این باور است که کاهش قابل توجه فقر بدون منابع بیشتر، رویکردهای نوآور و مشارکتی معطوف به دگرگونی ساختاری واقعی در سطح محلی بسیار دشوار است. در هر حال، هر رویکردی که در پی موفقیت است می‌بایست بلندمدت و همراه با مداخله‌های گزینشی کوتاه‌مدت و میان‌مدت باشد. هیبتات و همکاران آن براساس چنین دیدگاهی در حال فعالیت و در پی ایجاد دیدگاه‌های چندوجهی درباره فقر شهری هستند. مداخله‌ها

می‌بایست برای سطوح متفاوت تدوین شود که دامنه آن از تدوین سیاست‌ها تا فعالیت‌های اجرایی گسترده و با فعالیت‌های آموزشی و ظرفیت‌سازی تکمیل می‌شود. این مداخله‌ها عبارتند از:

۱-۳-۳) افزایش مشارکت برای دسترسی عمومی به منابع و حقوق بشر

از آنجایی که با پذیرش بیانیه جهانی حقوق بشر در سال ۱۹۴۸، حق مسکن به‌مثابه یکی از اجزای مهم حق برخورداری از سطح زندگی مناسب به رسمیت شناخته شده است، از همین‌رو ابزاری کلیدی برای مبارزه با فقر به‌شمار می‌آید.

از سال ۱۹۹۳ به بعد، هیئات برای تقویت فعالیت‌های خود به‌منظور پیشبرد و تحقق کامل این حق به‌عنوان ابزارهای جهانی تلاش می‌کند. این مرکز با همکاری کمیساریای عالی حقوق بشر سازمان ملل (United Nations High Commissioner for Human Rights=OHCHR)، چارچوبی برای آغاز برنامه جهانی حق مسکن سازمان ملل به‌وجود آورده است. این برنامه می‌تواند به دولت‌ها و سایر گروه‌های ذینفع در فراهم آوردن مقدمات مرتبط با مسکن مناسب در ابزار حقوق بشر در طی تدارک و تدوین سند راهبرد کاهش فقر یاری رساند.

با این حال، دسترسی نابرابر به اطلاعات فناوری ارتباطات، به‌ویژه در کشورهای توسعه‌یافته منجر به ناتوانی حکومت‌ها و مردم در استفاده کارآمد از منابعشان شد. به‌همین دلیل قدرت بخشیدن به گروه‌های کم‌درآمد و آسیب‌پذیر، راهکارهای مشارکتی از جمله آگاهی از حقوق قانونی و تضمین دسترسی آن‌ها به فناوری جدید، به‌ویژه فناوری اطلاعات بسیار حائز اهمیت است.

۲-۳-۳) حمایت از سیاست‌گذاری به نفع کم‌درآمدها

افزایش اختیارات مقامات محلی، اهمیت فرایند شهرنشینی و تمرکز فقر در مناطق شهری، سیاست‌ها و شرایط نهادی مناسبی را برای شکل بخشیدن به شهرهای کوچک و بزرگ پایدار طلب می‌کند.

توسعه راهبردی فراگیر، یکی از چالش‌های پرداخته به فقر است که فعالیت محلی و ملی را در چارچوبی منسجم گرد هم آورد. حمایت از مقامات محلی و کارگزاران بخش عمومی برای یاری به آن‌ها به منظور توسعه و اجرای راهبردهای کاهش فقر. تضمین این که مردم و اجتماعات محلی، نمایندگان اجتماعی و سیاسی دست‌اندرکار طراحی و ارائه خدمات هستند، از جمله نکات کلیدی این راهبرد است. این سیاست‌ها در کاهش مخاطره‌ها، آسیب‌پذیری و مکانیزم‌های کنارگذاشته‌شدگی مؤثر هستند و حکومت‌ها می‌بایست برای قرار دادن صحیح دستور کار شهری در چارچوب سند راهبرد کاهش فقر گام بردارند.

۳-۳-۳) ترویج راهبرد توانمندسازی برای افزایش دسترسی به سرپناه و خدمات پایه

فقر اندیشه‌ای کلی و مفهومی است در حال شکل‌گیری و شیوه‌ای که این مفهوم در آن مورد استفاده قرار می‌گیرد، خنثی و بی‌طرف نیست. با این حال، فقر مترادف‌های بسیاری دارد. فقر به معنای کنارگذاشته‌شدگی اجتماعی (محرومیت از فرصت‌های مشارکت در جامعه یا محرومیت فزاینده از منابع و پیوندهای اجتماعی) است. همچنین به معنای وضع نامناسب در تمامی شکل‌های آن، تیره‌بختی انسانی، وابستگی، بی‌ثباتی اجتماعی و وضعیت نامناسب اقتصادی است. بنابراین، فقر چهره‌های بسیاری دارد، هرچند که یکی از مشخصه‌های برجسته فقر ناتوانی در تأمین سرپناه و خدمات پایه است. در این سطح هبیتات نقش مهمی در آفرینش محیطی توانمند برای ارتقای فعالیت‌ها و اقدامات راهبردی به منظور گسترش دامنه خدمات برای کم‌درآمدان شهری به‌انضمام بهسازی محله‌های فقیرنشین شهری دارد.

۴) نتیجه‌گیری

اسناد راهبردی کاهش فقر به‌طور قطع جایگزین تعدیل ساختاری شده است و برای کشورهای بسیار مقروض (HIPC) و انجمن بین‌المللی توسعه (IDA) نیز چنین خواهد بود. تردیدی نیست که این راهبردها می‌توانند به وظیفه دشوار پرداختن به کاهش فقر یاری

رساند، اما چالش‌هایی که پیشتر به آن‌ها اشاره شد، در صورت عدم مشارکت راهبردی و اقدامات هماهنگ از ثمربخشی و تأثیرات آن خواهند کاست. اقدامات اولیه و ابتکارات بانک جهانی و مرکز اسکان بشر سازمان ملل (هیئات) در چارچوب برنامه «اتحاد شهرها» (cities Alliance)، راه‌کار بالقوه‌ای برای به‌وجود آوردن هماهنگی و انسجام در بخش اسکان، و گسترش وسیع‌تر حوزه کارگزاری‌های توسعه، اعطای کمک‌های مالی و همکاری با مقامات محلی به‌شمار می‌آید.

تقویت اشتراک مساعی و بهره‌برداری بهتر از عرصه‌های کردانی و شایستگی خود و امتیاز نسبی نهادها و کارگزاری‌های گوناگون برای کاهش فقر به‌عنوان هدف توسعه بسیار حائز اهمیت است.

- 1- CEPAL, (1999) **The impact of macroeconomic Environment on Urban Poverty.**
- 2- European Union, (June 2000) Copenhagen +5, **Responses to the World Summit for Social Development.**
- 3- Habitat II, (March 1996) Urban Poverty: a World Challenge, **The Racife Declaration**, Recife International Meeting on Urban Poverty, UNCHS (Habitat).
- 4- Nelson, (1997) **Urban Poverty in Africa, From Understanding to Alleviation.**
- 5- OCDE, (1999) **Measuring Development Progress**, Geneva.
- 6- Stren Richard, (2001) **Thinking about urban inclusiveness**, In: Habitat Debate, UNCHS (Habitat), Vol. 7. No. 1.
- 7- Tebbal Farouk and Ray Kalyan, (September 2001) **Housing the Urban Poor**, In: Habitat Debate, UNCHS (Habitat), Vol. 7, No. 3, Nairobi.
- 8- UNCHS (Habitat), (May-June 1976) Report of Habitat: **United Nations Conferences on Human Settlements**, Vancouver.
- 9- UNCHS, (Habitat), (Nairobi, 1991) **Assessment of Experience with the Project Approach to Shelter Delivery for the Poor.**
- 10- UNCHS, (Habitat), (2001) **The Habitat Campaign for Good Urban Government-Report on the Inclusive Cities Database**, Draft 0.
- 11- UNCHS, (Habitat), (1996) **The Habitat Agenda**, Istanbul Declaration on Human Settlements.
- 12- UNCHS (Habitat), (2001). **Global Report on Human Settlements 2001, Cities in a Globalizing World**, Nairobi.
- 13- UNCHS (Habitat), (2001). **Tools to Support Participatory Urban Decision-Making**, Urban Governance Toolkit Series, Nairobi.

- 14- UNCHS (Habitat), **Urban Indicators Programme...**
- 15- UNCHS (Habitat), (2001). **The Global Campaign for Secure of Tenure.**
- 16- UNDG (2001). **position on the poverty Reduction Strategy Papers**, New York, Document 3.
- 17- **United Nations Human Development Report**, (1999). New York.
- 18- United Nations General Assembly, (2001). XXV Session, **Declaration on cities and other human settlements in the new millennium**, UNCHS (Habitat).
- 19- World Bank, (1995). **Structural Adjustment and the Poor**, Operations Evaluation Department, Precis Number 96, Washington.
- 20- World Bank, (1984). **Annual Review**, Number 5248, Operations Evaluation Department.
- 21- World Bank Policy Paper, (1991). **Urban Policy and Economic Development**, An Agenda for the 1990s, Washington D. C. The World Bank.
- 22- World Bank, (1995). **Structural Adjustment and the Poor**, Precis NUMBER: 96 Operations Evaluation Department, Washington.