

سیاست اجتماعی و فقر

از برنامه های تغییر ساختاری تا
، اهدماهی، کاهش فقر

* دکتر مهرداد جواهريپور*

کشمکش بین طرفداران دیدگاه معطوف به رشد و حامیان نظریه کاهش فقر، از دهه 1970 به این سو، یکی از موضوعات جدی مراکز برنامه ریزی و مؤسسات علمی بوده است. هر یک از این دو نظریه نیز رویکرد متفاوتی نسبت به سیاست اجتماعی و جایگاه آن در برنامه های اقتصادی - اجتماعی داشته اند. این مقاله که از سوی مراکز اسکان بشر سازمان ملل متحد (هیئتات) در مجمع بین المللی درباره فقر شهری در مراکش ارائه شده است، سعی دارد تا سیاست های اجتماعی جدیدی را درباره فقر شهری مطرح و بسیاری از کاستی ها و آثار نامطلوب ناشی از اجرای برنامه های تغییر ساختاری را کنترل و جبران کند.

کلید واژه ها: تغییر ساختاری، سیاست اجتماعی، فقر

* جامعه شناس، عضو هیأت علمی دانشگاه آزاد اسلامی <m.j@tavan.net>

مقدمه

پیشینه این پژوهش به بحث و گفت‌وگو بین طرفداران سیاست‌های معطوف به رشد (که در چارچوب برنامه تغییر ساختاری از دهه 1970 تا اوایل دهه 1990 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 1999 بازتاب یافت. انتخاب آشکار بین رشد و برابری، محور اصلی گفتمان‌های سیاست‌گذار است. در این بررسی چنین انتخابی همچون انتخاب بین «شهرهای مولد» و «شهر فرآگیر» معرفی و ارائه می‌شود. انتظار بر این است که نیل به شهرهای مولد از طریق مداخله کلان اقتصادی امکان پذیر شود، در حالی که دست یابی به شهرهای فرآگیر از طریق رویکرد جامع‌تر توسعه اجتماعی و کاهش فقر می‌تواند تحقق یابد.

این بررسی نشان می‌دهد که برنامه تغییر 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 تغییر ساختاری (SAP) و نیز

تاریخچه سیاست‌های توسعه بانک جهانی و هبیتات درباره توسعه سکونتگاه‌ها پرداخته می‌شود.

پس از معرفی عمومی راهبردهای کاوش فقر (PRSP)، در بخش دوم عوامل جدید یا دگرگونی‌های بنیادی ارائه شده در راهبردهای کاوش فقر با توجه تعديل ساختاری و برخی از کاستی‌های آن مورد بحث قرار می‌گیرد. این سند در این چارچوب مفهومی، راهبرد هبیتات برای مبارزه با فقر را به انضمام تمرکز راهبردی جدید درباره فقر شهری ارائه می‌کند که پس از آن کنفرانس هبیتات دو، (Habitat II) معروف به نشست سران کشورها درباره شهر (city summit) در سال 1996 به وجود آمد. این بخش با خاطرنشان ساختن این نکته به پایان می‌رسد که چگونه اقدامات هبیتات می‌تواند مکمل و ارائه کننده کارآمدتر راهبردهای کاوش 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 فراغیر فقط جنبه ایدئولوژیک دارد.

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

۱) برنامه‌های تغییر ساختاری

۱-۱) سیاست‌های درست و پیامدهای اشتباه

انتظار بر این بود که برنامه‌های تغییر ساختاری (SAP) راه حلی برای بحران بدھی سال های دهه 1970 باشد و در بیشتر کشورهای توسعه یافته به کار گرفته شود. این برنامه به مفهوم وسیع آن در پی تجدید ساختار ظرفیت‌های مولد کشورها به منظور 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 به اجرا گذاشته شد.

منظور از سیاست های تغییر ساختاری در اصل راه حل های اقتصادی کلان برای گشایش اقتصاد ملی در عرصه جهانی بود و چنین فرض می شد که مدیریت اقتصاد کلان به ایجاد شرایط لازم برای کاهش فقر یاری می رساند. در سال های دهه نود، برنامه تغییر ساختاری با جریان آزادسازی اقتصادی پیوند یافت. در همین دهه کاهش فقر یکی از اهداف اساسی بود و اقدامات معطوف به تغییر فقر در سراسر جهان به اجرا گذاشته شد.

پس از گذشت بیست سال از وام های اعطایی^{*} برای تغییر ساختاری، اکنون این اتفاق نظر به وجود آمده است که راهبردهای کلان مقیاس برای کاهش فقر به ویژه در مناطق شهری ناموفق بوده اند.^{*} فقط محدودی از ارزیابی های اصول گرا ادعا می کنند که «نتایج حاصله نشان می دهد که کشورهایی که

* برای مثال، در سال 1995 چهارده مورد از بیست و هفت فعالیت اجرایی تغییر که مورد تأیید هیأت مدیره بانک قرار گرفته بود، به مبارزه با فقر توجه داشت و بیش از ۵۰ درصد وام های اعطایی را شامل می شد.

* فقر شهری در مقایسه با فقر روستایی حساسیت بیشتری به وضعیت اقتصاد کلان دارد؛ برای مثال، در سال های رکود اقتصادی دهه هشتاد در قبال کاهش ده درصدی درآمد سرانه در امریکای لاتین، بانک جهانی برآورد کرد که فقر عمومی تا 17 درصد افزایش یابد، در حالی که فقر شهری تا 73 درصد افزایش یافت.

سیاست‌های تغییر مورد نظر بانک جهانی را به شکل موفقیت‌آمیز به اجرا گذاشته‌اند، به رشد درآمد سرانه و کاهش سهم جمعیت فقیر کشورشان رسیده‌اند» (Worls Bank, 1995). از دیدگاه اکثریت کارشناسان، این سیاست‌ها در اکثر موارد کاستی‌های روشی 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 به طور کلی در اکثر کشورهایی که دستخوش سیاست‌های تغییر شدند، فقر شهری رو به افزایش نهاد. روشن است که تمامی کشورها سیاست‌های تغییر را در همان دوره و به همان شکل اجرا نکردند؛ با این حال جنبه‌های گسترده‌ای که به آن‌ها اشاره خواهد شد، سیاست تغییر را به تحقق فقر مربوط می‌سازد:

** بررسی سیاست‌های هوادار نظریه رشد دلالت بر این نکات دارد که: الف) در دوره بین 1987 و 1998 نسبت افرادی که در فقر زندگی می‌کردند از 28 به 24 درصد کاهش یافته؛ ب) با این حال، در همین دوره تعداد مطلق جمعیتی که در فقر به سر می‌بردند حدود 1023 میلیارد نفر ثابت ماند؛ ج) در دوره مشابه، تولید ناخالص داخلی جهانی تا ۵۰ درصد افزایش یافت. نتیجه روشن است: رشد به تنها یی و فی‌نفسه فقر را کاهش نمیدهد.

الف) تأثیر نامساعد بر گروههای اجتماعی گوناگون آن طور که انتظار می رفت موقتی و گذرا نبود. برای کم درآمدان شهری این هزینه ها بسیار سنگین بود. درواقع در آمریکای لاتین، آسیا و آفریقا کاوش یارانه های 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 کاوش داد. معرفهای (Indicator) اجتماعی و اقتصادی نزول شگرفی یافتند و معیارهای سطح زندگی رو به نزول گذاشت. در نتیجه نابرابری ها و محرومیت اجتماعی افزایش یافت و در برخی از کشورها به نارام یهای اجتماعی در نقاط شهری دامن زد.

ب) دولتهای مقروض در هنگام مذاکره درباره بازپرداخت بدھی و دریافت اعتبارات بیشتر به ورطة سیاستهای اجتماعی و اسکرایانه فروغلهیدند. در بسیاری از کشورها مذاکرات مجدد بر پایه راهکارهای ناپایدار پرداختی بدھیها انجام شد و به دسترسی مددومن به کمک های مبتنی بر اعطای امتیاز بیش از پیش افزود؛ کمکهایی که بر بدھیها می افزود و نقدينگی را کاوش می داد که در اصل می بایست به سیاست های اجتماعی اختصاص می یافت. فقط در موارد محدودی کاوش عمومی هزینه های 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 گفتگوهای 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 تغییر ساختاری

در دوران اجرای برنامه تغییر 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 کم درآمد 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 کج اندیشه‌ایی که بر وضعیت افراد کم درآمد در دوران اجرای این سیاست ها تأثیر می‌گذارد؛

۵) ایجاد شبکه های حمایتی برای جمعیت های آسیب‌پذیر.

در اواسطه دهه هفتاد توجه به کاهش فقر با تمرکز بر نقاط شهری آغاز شد و تأمین زمین و خدمات (sites and Services)، بهبود وضع محله های فقیرنشین (slum upgrading)، اصلاحات کم هزینه سیستم های حمل و نقل شهری و توسعه شهری یکپارچه مورد تأکید بود. از طریق طرح های سرمایه‌گذاری کم هزینه در زمینه تأمین مسکن همانند طرح های تأمین زمین و خدمات و بهسازی محله های کم درآمدشین، راه حل های کلان مقیاس درباره فقر شهری پشتیبانی می شدند. افزون بر اینکه این طرح ها موجب ارتقای کیفی محیط کالبدی بودند (ایجاد زیرساخت های پایه و سایر خدمات شهری)، در بسیاری موارد نیز این طرح ها بنیان برآورده ساختن نیازهای اجتماعی و اقتصادی محله های کم درآمد را پدید آورد. در برخی موارد، این برنامه امنیت نحوه سکونت و نکهداری محل سکونت افراد کم درآمد و طبقه متوسط را بهبود بخشید.

بسیاری از این برنامه ها موفقیت های قابل قبولی جهت رسیدن به اهدافشان داشتند. با این حال، از آنجا که توجه آن ها بیشتر معطوف به اجرای طرح های کالبدی بود تا تقویت نهادها و دگرگونی پایدار در عرصه سیاست گذاری، نتایج آن ها بر سیاست های

مقیاس ملی و مدیریت های محلی و عرصه گسترده تر مدیریت توسعه شهری تأثیر عمده ای نداشت. در اکثر موارد بازیافت کامل هزینه، همان طور که انتظار می‌رفت، تحقق نیافت و قابلیت امکان تعمیم آن ها به شدت مورد تردید قرار گرفت.

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

۱-۳) مشارکت مرکز اسکان بشر سازمان ملل (هبيات) در مباحث مرتبه با کاهش فقر در دوره تعديل ساختاری

در سال ۱۹۷۶، بیانیه ونکوور درباره سکونتگاه‌ها که منجر به شکل‌گیری مرکز اسکان بشر (هبيات) 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 توامندسازی افراد کم‌درآمد برای دستیابی به مسکن قابل قبول و در توان مالی آن‌ها به عنوان راهبرد مرکزی بهبود وضعیت آنان معطوف ساخت.

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

از آنجا که تمرکز بر کارایی فنی مبتنی بر مشارکت اجتماعات محلی است، بسیاری از مداخله‌های به عمل آمده به منظور 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 هبیتات برای تحول تدریجی از رویکرد‌های متداول (ساختوساز سنگی واحد‌های مسکونی) به راهبردهای حمایتی نوآور و منعطف تر، پشتیبانی کرده است. این اقدامات در امتداد

سیاست‌های تغییربخشی (طرح‌های تأمین زمین و خدمات و بهسازی سکونتگاه‌ها) با این اهداف بوده است:

الف) ایجاد راهکارهای بازیافت کامل هزینه‌ها به منظور تضمین قابلیت تعمیم آن‌ها؛

ب) کاهش یارانه‌ها با هدف افزایش عرضه و پایداری مالی بیشتر برنامه‌ها؛

ج) طراحی برنامه‌هایی در توان مالی گروه‌های کم‌درآمد به منظور تأمین نیازهای آنان (کاهش سطح استانداردها، ایجاد راهبردهای یارانه مقطعي)؛

د) درگیر ساختن اجتماعات محلی به عنوان 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 برنامه ریزی 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 توامندسازی یا فراهم آوردن تسهیلات از مهم ترین تحولات بوده است (UNCHS, 1991). این

موضوع همچون نکته ای کلیدی در راهبرد جهانی تأمین سرپناه تا سال 2000 مطرح شده است: «با توجه به اینکه طرح‌ها معرف اجزایی اصلی مداخله بخش عمومی در اکثر کشورهای است، از همین‌رو آن‌ها نقطه شروع مهمی برای اجرای راهبردهای توامندسازی فراهم می‌آورند».*

در اوایل دهه نود، هبیتات بر ابعاد رویکرد طرح تأمین مسکن افزود و آن را به شکلی صریح به مباحث مرتبه 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 زیست محیطی پرداختند. هدف بسیاری از این طرح‌های مرکز 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 توسعه ای را برای

* راهبرد جهانی تأمین مسکن تا سال 2000 را مجمع عمومی سازمان ملل در سال 1987 تصویب کرد.

گسترش دامنه تأثیر اقدامات در مقیاس شهر فراهم آورده.

2) راهبردهای کاوش فقر

1-2) کوشش جدید برای مبارزه با فقر

به رغم تمامی کوشش‌های به عمل آمده در دوران تعديل ساختاری، می‌بایست به این نکته توجه داشت که فقر مفرط در بسیاری از کشورهای توسعه یافته 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)) آنکه روندهای موجود تغییر یابند.

در پرتو این ملاحظات، نهادهای برتون وودز (Bretton Woods) و جامعه جهانی بازنگری عمیقی را درباره سیاست‌های توسعه، راهبردهای بازپرداخت بدھی و مباحث مرتبط با فقر آغاز کردند. در سپتامبر 1999 تصمیم گرفته شد وام‌های اعطایی در

* حدود سه میلیارد نفر با درآمد روزانه ای کمتر از 2 دلار زندگی می‌کنند، 130 میلیون کودک در مدرسه حضور نمی‌یابند و ۱/۵ میلیارد نفر به آب بهداشتی دسترسی ندارند (گزارش توسعه انسانی سازمان ملل، 1999).

قبال اخذ امتیازات که به شکل سنتی به قالب وام‌های تعدیل ساختاری و بخشی درآمده بود، اکنون بنا بر راهبردهای کاوش فقر مشارکتی و متعلق به هر یک از کشورها، به نام PRSP مورد مذاکره قرار گیرد.* این راهبردها همچنین بنیانی برای کاوش بدھی بنا بر معاہدة مربوط به بهبود وضعیت کشورهای بسیار بدھکار (Heavily Indebted Poor Countries) به شمار می‌آید.

منطق این سیاست‌های جدید این است که کاوش فقر و توسعه فقط از طریق مداخلات اقتصاد کلان امکان‌پذیر نیست. رویکرد جدیدی بر مبنای اندیشه یکپارچگی شالوده وسیع تر اقتصادی – اجتماعی به وجود آمد. از حیث نظری، این راهبرد تحولات بنیادینی را در عرصه های گوناگون با توجه به سیاست‌های تعدیل ساختاری به ویژه در این پنج حوزه مفروض می‌دارد:

الف) گروه‌های کم درآمد به عنوان گروه ذینفع (stakeholder) در نظر گرفته شوند و نه دریافت‌کنندگان

** سند راهبرد کاوش فقر جایگزین سند چارچوب سیاست گذاری (Policy Framework Paper PFP) شده است. همچنین این سند پیش شرط تأمین از سوی صندوق بین‌المللی پول در زمینه کاوش فقر و اعطای تسهیلات رشد است که جایگزین راهبرد افزایش تسهیلات تعدیل ساختاری Enhanced Structural Adjustment Facility ESAF) صندوق بین‌المللی پول شده است.

کمک. در دوران تغییر ساختاری، به طور عمدہ با گروه‌های کم درآمد همچون گروه هدف یا بهره‌مندشوندگان رفتار می‌شد. گروهی که قرار است از طریق تغییر وضعیت حمایت شوند و لازم است در کانون کمک رسانی قرار گیرند و مجموعه ای از اقدامات حمایتی و جبرانی در عرصه هایی از قبیل برنامه‌های رفاه بخش عمومی، طرح تغذیه برای کودکان و زنان و پرداخت یارانه مواد خوراکی تدارک دیده شود.

در چارچوب راهبرد کاوش فقر، مقولاتی که به وسیله برنامه‌های تغییر به وجود آمدند (فقرای جدید، افراد کم درآمد در خطر فقر، فقرای موقت، فقر مزمم) و سایر مقولاتی از قبیل «فقرای فعال» که وضع بهتری داشتند به یک مقوله تبدیل شدند: گروه‌های ذینفع. اسناد راهبرد کاوش فقر آنان را «کارشناسان حقیقی فقر» میدانند و بنا بر دیدگاه‌های مشارکتی تصمیم گرفته شد تا آن‌ها همچون کارگزارانی فعال دست اندکار این فرایند در کل نظام شوند (Wright, Ibid). دیگر قرار نیست افراد کم درآمد حمایت یا رفع تبعیض شوند. سیاست‌های جدید که بر شالوده مشارکت آن‌ها پیریزی می‌شود (به معنای سهیم بودن و دست اندکار بودن) احتمالاً موفقیت آمیزتر و با مزایای بلندمدت مطلوبتری همراه است، در صورتی که این سیاست‌ها

در عمل به شکل کارآمدی از عمده رفع محرومیت و تبعیض از آن‌ها برآید؛
ب) در دوران تغییر ساختاری، بیشتر برنامه‌های اعطای وام را نهادهای برتون وودز و کشورهای وامگیرنده تدارک می‌دیدند. این‌گونه طرح ریزی به قبول مسئولیت دولت نمی‌انجامید و نتایج نامطلوب برنامه‌ها اغلب با مسئولیت پذیری ناچیزی همراه بود.

در دهه نود، برنامه‌های تغییر ساختاری تأکید ویژه‌ای بر مفهوم وظيفة قانونی قبول مسئولیت در سیاست‌ها و اقدامات اعطای وام تغییر داشتند. کوشش‌ها به سوی افزایش و حفظ تعهدات بنیادی در قبال برنامه‌ها هدایت شد. به عنوان 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 کاوش 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 می شود. در شرایط تعديل 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 نواد بانک جهانی دریافت درحالی‌که فرایند ثبیت اقتصاد کلان برای رشد ضروری است، اما برای راهبرد کاهش فقر کافی نیست.

راهبرد کاهش فقر تلاش می‌کند ثبیت 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، چشم انداز و ماهیت توسعه اجتماعی است» (World Bank, 2001). در نتیجه، کاهش فقر می‌بایست به شکل چارچوبی فرآگیر درآید که هدف آن بازگشت رشد مطلوب همراه با برابری باشد، و براساس رویکرد جامع توسعه به ثبات اقتصاد کلان دست یابد و اصول زیست محیطی را بپذیرد.

(د) سطح بالایی از انعطاف پذیری (در چارچوب اهداف جهانی توسعه) شرایط را عوض می کند. در دوران تبدیل ساختاری، شرایط وام برآساس 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 برآساس نیازهای کشور طراحی شد. این قیدوبندها میتوانست شکل‌های مختلفی به خود بگیرد، از قبیل پیش شرط بهبود نهادها، پذیرش برنامه هزینه بخش عمومی، حرکت به سوی آزادسازی تجاري و مقررات زدایی و غیره. بانک جهانی فرض را بر این قرار داده بود که این قیود بر شناسایی اولویت‌های اصلی و بهبود اجرایی برنامه تأثیر می‌کزارد. درواقع فرض بر این بود که راهبرد کاوش فقر انعطاف لازم را برای تبدیل شرایط گوناگون هر کشوری فراهم می آورد. 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

(به عنوان بیانگرهاي کلیدي خوشبختي فردي) برای طراحی راهبردهای ملی کا هش فقر ن قش محوري داشتند.

ه) سرفصلی جدا درباره فقر شهری مفهوم فقر را در برنامه تعديل ساختاري غني مي سازد. افزون بر سرفصلی مستقل درباره چگونگی تدارك سند راهبرد کا هش فقر شهری، حرکت به سوي درك و شناخت خود فقر شهری و نياز به اشتراك مسامي بين فقر شهری / روستايي گام بزرگي است. در دوران برنامه تعديل ساختاري فقر تنها مسئله اي روستايي در نظر گرفته مي شد. راهبرد کا هش فقر چارچوب جامعی برای مشاهده فقر شهری در مقیاس ملی و همچنین راهکارهای راهبردی برای فعالیت در مقیاس شهر از طریق فرایند تصمیم سازی و برنامه ریزی راهبردی فراهم می آورد.

2-2) کاستیهای راهبرد کا هش فقر

رویکرد کا هش فقر پیامدهای مهم و چندگانه ای دارد که از جمله می توان به این موارد اشاره کرد :

مطرح ساختن اولویت کا هش فقر شهری در شمار فزاینده ای از کشورها؛ تأثیر بر سیاست‌گذاری‌ها از طریق تأکید بر منابع گروه‌های کم‌درآمد؛ کا هش 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 به نظر می‌رسد که راهبرد کاوش فقر ابزار توانمندی برای مقیدسازی است. به این دلیل که از یک سو ابزار بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول و از سوی دیگر راهبرد ملی کاوش فقر است. تردیدی نیست که مؤسسات برتون وودز که اعتباردهنده بیش از پنجاه درصد بدھیهای رسمی برخی از کشورها هستند، راهبرد کاوش فقر را به دقت مورد بررسی قرار خواهند داد. اعلام پشتیبانی، قیدی پنهان است که درباره جریان بالا به پایین به جای جریان پایین به بالا به کار برده می‌شود. به این ترتیب، گرایش شدید در جهت مدیریت اقتصاد کلان و آزادسازی ممکن است کم اهمیت جلوه دادن رویکردهای مبتنی بر حقوق، منافع گروه‌های کم درآمد و حساس بودن به برابری جنسی در عرصه توسعه را تداوم بخشد. ضرورت وجود حاکمیتی با تمرکز کمتر و قدرت بخشیدن به گروه‌های کم درآمد می‌تواند بر اثر عدم انعطاف مالی به فراموشی سپرده شود.

برداشت «مدیریتی» حاکمیت در دوره تعديل ساختاری مبتنی بر اندیشه تضعیف مفهوم دولت بود. بر عکس، راهبرد کاوش فقر نقش دولت را تقویت و به شدت به عرصه عمومی مدنی اتکا می‌کند. با این

حال، در بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته بخش مهمی از مدیریت شهری خارج از حیطة نظارت دولت عمل می‌کند. نهادهای حکومتی هنوز قوت نگرفته اند که بتوانند گفتگویی تمریخش را بین گروه‌های ذینفع گوناگون برقرار سازند. تاکنون پنج سند کامل راهبرد کاوش فقر به هیئت برtron و وزرای ارائه شده است و روشن نیست که حکومتها تا چه اندازه فرایندهای مشارکتی یا ایجاد راهکارهایی را برای شناخت بیشتر این راهبردهای جدید فقر به اجرا گذارده اند. شواهد نشان می‌دهد که اغلب کشورها راهبرد کاوش فقر را بیشتر بنا بر راهبردهای ملی خود تدوین کرده اند، راهبردهایی که با استفاده از راهکارهای نسبتاً سنتی در اوایل دهه نود آغاز شده بود.

به رغم وجود راهبرد کاوش 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 شفاف سازی نقش و مسئولیت‌های نهادها و تقویت ظرفیت آن‌هاست.

3-2) راهبرد کاوش فقر و راهبردهای هیئتات برای مبارزه با فقر

در چارچوب سند راهبرد کاوش فقر، نقش سازمان ملل (در میان سایر عوامل فعال جهانی) به مشارکت در طرح ریزی راهبرد کاوش فقر و یاری رساندن به پیشرفت به سوی اهداف توسعه جهانی محدود شده است. نظام توسعه سازمان ملل پیشتر نیز در زمینه کمک در تدوین راهبرد ملی کاوش فقر بسیاری از کشورها مشارکت داشته است، که برخی از آن‌ها شالوده شکلگیری راهبرد کاوش فقر به شمار می‌آیند. گروه‌های کارشناسی اهداف توسعه سازمان ملل (UNDG) و برنامه همیاری توسعه سازمان ملل (United Nations Development Assistance Framework =UNDAF) اهداف راهبردی را تعیین کرده‌اند که می‌تواند راهبرد کاوش فقر را تقویت کند. از جمله این موارد می‌توان به ارتقای ظرفیت ملی برای مدیریت توسعه به منظور کاوش 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.

هبيات به عنوان عضوي از خانواده سازمان ملل از اختيار ات، تجربة فني مناسب و قابلیت گستردگی برای کمک به کشورها در زمینه کوشش برای کاهش فقر در سطح شهرها برخوردار است و وظیفه دارد تا بر کاستی های موجود راهبردهای کاهش فقر غلبه کند، کاستی هایی که از سوی مؤسسه برتون وودز عنوان شده است تا کارآمدی آن را افزایش دهد.

فقر، پدیده ای که برای مدت‌ها به مناطق روستایی مربوط می‌شده، به شدت 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 هبیات (Habitat Agenda) در کنفرانس هبیات دو (نشست جهانی درباره شهرها = The City Summit) در استانبول تصویب شد، ریشه کن ساختن فقر در اولویت قرار گرفت. این سند ارتباط شفافی بین افزایش سطح برابری و سکونتگاه های پایدار انسانی و نیاز به کاهش فقر برقرار کرد.

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

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

راهبرد جدید هبیتات که به دنبال کنفرانس هبیتات 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» سهیم هستند. این دو اقدام از طریق راهکارهای مکمل مداخله و ورود به موضوع، این هدف را تحقق می‌بخشند. نظام مدیریت شهری مطلوب راهکارهای مشارکتی (راهبردها، تبادل نظرها و ابزارها)، حضور و مشارکت سیاسی زنان در تضمیم‌گیری‌ها و تخصیص اعتبارات بر حسب جنس، نظارت عمومی و سایر راهکارهای تضمین‌کننده شفافیت و پاسخ‌گویی را بهبود می‌بخشد. درواقع، اقدام جهانی برای تضمین نحوه تصرف تعهدی حمایتی است که برای افزایش سطح امنیت نحوه تصرف کم درآمدترین گروه‌ها طراحی شده است، به ویژه 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 کنارگذاشته شدگی یا به عبارت دیگر، تبعیض و نابرابری اجتماعی فهمیده می‌شود. اشتغال و بیکاری، توزیع ثروت و مباحث مرتبط با برابری، نژادگرایی، بیگانه هراسی، مدیریت فضایی و شهری، هويت و نظام‌های سیاسی و سایر موارد.*

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

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

در سال‌های گذشته هبیتات در خط مقدم افزایش سطح آگاهی و شناخت از فقر شهری و تمامی ابعاد آن و دامن زدن به مباحث سیاست گذاری درباره ریشه‌کنی فقر در مناطق شهری قرار داشته است. اکنون این نکته عموماً پذیرفته شده است که شهرها می‌توانند به مثابه 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 هبیتات بیان می‌کند «برنامه‌ریزی و مدیریت مناسب سکونتگاه‌های شهری نویدبخش توسعه انسانی و حفظ منابع طبیعی جهان از طریق توامندی 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 عظی می‌برای مشارکت در توسعه مناطق پیرامون خود دارند.

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

مدخلة راهبردی این مرکز برای مبارزه با فقر در سکونتگاه ها یکی از عرصه هایی است که مزیت های آن در یک بررسی تطبیقی هماهنگی بین فعالیت های موجود به بهترین وجه قابل مشاهده است. هیئتات انسجام سیاستگذاری ها را در این مقیاس و در دو عرصه ترویج می دهد: تأمین مسکن مناسب برای همه (به ویژه در طرحهای بهسازی محله های فقیرنشین) و توسعه پایدار شهری . همچنان که گذشت، اقدامات هیئتات می تواند به شکل مؤثرتری در پیشبرد پنج دگرگونی در راهبرد کاهش فقر مشارکت داشته باشد (بند 19)، که عبارتند از:

۱-۳-۲) حمایت از فعالیتها در مقیاس شهر و محله هیئتات با حمایت از فعالیت در مقیاس شهر از طریق اصلاح راهبردهای کاهش فقر شهری یا

راهبردهای توسعه شهری می‌توانند نقش بیشتری در فرایند راهبرد کاوش فقر داشته باشد. برای مثال، مباحث اقتصاد کلان از طریق حمایت از سیاست‌های هزینه‌های عمومی در خدمت توسعه انسانی بلندمدت در ضمن چاره جویی‌های اقتصادی کوتاه مدت در عرصه‌هایی با تأثیرات فزاینده در اقتصاد از قبیل اعتبار خرد، زمین و سرپناه و سایر امتیازات دیگر در خدمت گروه‌های کم‌درآمد.

هیئتات حضور گستردۀ ای در بسیاری از شهرها و کشورها دارد که برای سالهای متعددی و بی‌وقفه حفظ شده است. این مرکز می‌تواند از تجربة خود در توسعه محلی و نهادی در مقیاس محلی برای حمایت از توسعه سیاست‌های مؤثر بر فقر در چارچوب راهبرد کاوش فقر و تقویت ظرفیت‌های مرکزی و محلی برای اجرای این سیاست‌ها بهره گیرد.

افزون بر این، سازمان می‌تواند تسهیلات بیشتری را برای فرایند گفت و گوی آگاهانه درباره مسائل شهر و اعتمادسازی درباره راهبردهای مهم و درجهت منافع کم درآمدها با حکومت و جامعه مدنی فراهم آورد. با بهبود وضعیت حقوقی و قدرت بخشی همگان، مردم می‌توانند برای شناسایی مشکلات اصلی خود و مشارکت فعال در طرح ریزی راهبردهای کاوش فقر در مقیاس محلی مورد مشورت قرار گیرند. این امر امکان دارد با اجرای راهبرد کاوش فقر، با

تضمین پیگیری و نظارت بر پیامدهای این راهبرد بر وضعیت زندگی به ویژه گروه‌های کم درآمد همراه شود.

2-3-2) توسعه فعالیتها و ابزارهای روش شناختی برای رفع محرومیت و تبعیض از کم درآمدها در فرایند توسعه

به‌طور کلی مطالعات و پیشنهادهای ارائه شده برای کاهش فقر در زمینه نظری غنی هستند، اما بیشتر آنان در مرحله اجرا ناکام می‌مانند. برخی نتایج مطلوبی که تاکنون حاصل شده است به روشنی نشان میدهند که کاهش فقر با توجه به گروه‌های کم درآمد، حمایت از اقداماتشان و ایجاد فرصت‌های لازم آغاز می‌شود. دو اقدامی که هبیتات و سایر سازمان‌های دیگر در جهان به اجرا گذارده اند و سایر فعالیت‌های این کارگزاری (نظارت بر اجرای دستور کار هبیتات و فعالیت‌های منطقه‌ای برای آزمودن روش‌ها و ابزار جدید)، کم درآمدها را برای توسعه پایدار شهری در کانون توجه قرار می‌دهد. تجربه هبیتات که برگرفته از بیست سال کار با شهرهاست، نیاز به برقرارسازی مدیریت جامعه فراغیر، مدرن و دموکراتیک را تأیید می‌کند، مدیریتی که تلاش جمعی برای مبارزه با فقر را تداوم خواهد بخشید. در این چارچوب، هبیتات

ابزاری را براي ارائه به گروه های ذینفع اين فرایند فراهم می آورد و آنها را به صورت مجموعه یا اجزائی منسجم و به همپيوسته از فعالیت ها در می آورد و از اجتماعات محلی برای اجرای اين اجزا حمایت می کند. اين ابزارها برگرفته از تجربة واقعی شهرها در سراسر جهان است.

3-3-2) افزایش سطح مسئولیت‌بازیری، تعهد و مشارکت در مقیاس محلی و مرکزی

روشن است که حتی طرح کلی اصلاحات جایگزین، درک بهتر ظرفیت های اجرایی کشورها و تعهدات ملی نیست. بنا بر سند راهبرد کاوش فقر، وظيفة بنیادی و اصلی حکومت ها کاوش فقر است و مسئولیت این فرایند بر عهده آن هاست. با این حال، تجربة هبیتات نشان می دهد که این تصدی گری زمانی میسر است که با حضور نمایندگان بخش های مختلف همراه باشد؛ در عین حالی که این تعهدات از مشارکت فعال گروه های ذینفع حاصل خواهد شد. تحقق این دو امر مستلزم اطلاع رسانی گسترده و مذاکره با عوامل دست‌اندرکار داخلی است. هبیتات در پی نهادینه ساختن رویکرد مشارکتی در زمینه توسعه و مدیریت سکونتگاه های پایدار بنا بر گفتگویی پیوسته میان تمام عوامل دخیل در توسعه شهری است (بخش عمومی، خصوصی و اجتماعات محلی و به ویژه زنان) (UNCHS, 2001).

«مشاوره و رایزنی شهری » یکی از راهکارهایی است که در زمینه تسهیل مشارکت شرکت خود را به اثبات رسانده است . این مشاوره هم روش و هم فرایند دخیل کردن شهروندان و سایر گروه های ذینفع شهر برای پرداختن به مباحث توسعه شهری از قبیل ارائه خدمات و تأمین زیرساخت و همچنین شکل بخشیدن به سیاست ها 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 مقابل شهروندان افزایش می دهد (UNCHS, 2001). گروه های ذینفع در این فرایند در تبادل اطلاعات و توافق درباره اولویت ها سهیم میشوند . آن ها به طور مشترک راهبردها و طرح های اجرایی را ایجاد میکنند و در اجرای آن ها مشارکت میجوینند . پذیرش این سه اصل و ابزار اجرایی ، امکان تحقق تصدی گری و جای گرفتن آن در کانون فرایند توسعه را فراهم میآورد .

4_3_4) ارتقای رویکردهای منسجم تر در زمینه توسعه پایدار و کاهش فقر

طرح های محدودی 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 . برنامه هایی که به

موضوع فقر پرداخته اند مبتنی بر رویکردهای تکبعدی بوده که به مداخله گری منجر شده است و بیش از پیش آشکار می‌شود که سیاست‌تک بعدی و مداخله‌های منفرد برای پایان بخشیدن به کنار گذاشتن گروه‌های اجتماعی و شکستن حلقة فقر کفايت نمی‌کند. با این حال، همان‌طور که در بیانیه رسیف بیان شده است «پیشبرد مناسبات جدید نیازمند دگرگونی نهادی و فرهنگی فراوانی است . . به این منظور، پذیرش تنوع و دگرگونی از طریق غلبه بر عدم انعطاف و چندپارگی ساختار بوروکراسی ضروري است» (UNCHS, 1996).

رسیدن به توسعه شهری پایدار و ریشه کنی فقر مستلزم افزایش ارتباط میان اهـ داف اقتصادی، اجتماعی و سیاسی در چارچوبی هماهنگ با توجه به پیوندهای مثبت بین رشد اقتصادی و پیشرفت اجتماعی و اصلاحات دموکراتیک است . ابزار هبیتات که حمایت کننده تصمیم سازی‌های مشارکتی است، به رسمت شناخته شدن دیدگاه جمعی و توافقاتی یاری می‌رساند که برای تدوین سیاست‌های همبسته و منسجم و اجرای راهبردها ضروري است . همچنین این امر به وجود آوردن راه کارهایی برای جلب توجه تصمیم‌گیران است به این منظور که آن‌ها اولویت‌های اجتماعات محلی را به مثابه الزامات سیاست گذاری بپذیرند. به این معنا، ابزار مشارکتی فرایندهای

رسمی ترخ صیص منابع را به روی طیف وسیع تری از بازیگران سیاسی می‌گشاید. این فرایندها هم سیاسی و هم فنی است.

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

معرفه‌ای سند راهبرد کاهش فقر مناطق شهری برای ارزیابی فقر، شناسایی نحوه مداخله سیاست‌ها و سنجش نتایج، جامعیت لازم را دارد.* با این حال، راهبردهای کاهش فقر کوتاه مدت هستند؛ درحالی که بنا بر جدول زمانی بانک، عملیات اعطای وام سه سال به طول می‌انجامد، مشهود است که برای ایجاد پیشرفتی قابل ملاحظه در کاهش فقر که قابل ثبت از طریق ارزیابی معرفه‌ها باشد، زمان اندکی است. راهبردهای مبارزه با فقر فقط زمانی به اجرا گذاشته می‌شود که سیاست توسعه هر کشور یا بخشی از آن با این راهبردها هماهنگ باشد. بنابراین، کاهش فقر فرایندي تدریجي و نیازمند حمایت و رویکردی بلندمدت است که در تدوین و گزینش اهداف هر مرحله می‌بایست به آن توجه کافی شود.

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

اکنون توافق عمومی گستردہ ای در مورد بیانیه اهداف توسعه هزاره جدید (Millennium Declaration Development =MDGs) به چشم می خورد . این بیانیه پیشنهاد می کند که این اهداف به عنوان معرفه ای اصلی رفاه فردی در طراحی راهبردهای کاوش فقر ملی کاملاً مورد توجه قرار گیرند . با این حال ، تنها هدف پذیرفته شده برای سکونتگاه های برگرفته از « برنامه شهرهای بدون محله های 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 راهب رد کاوش فقر به برگردان ساده انگارانه این هدف بپردازند (به بند 2-2 رجوع شود) .**

تجربة هبیتات اثبات می کند که تحقق اهداف کاوش جهانی فقر در مقیاس سکونتگاه ها امکان پذیر است.

* این هدف بیانگر این نکته است : « تا سال 2020 بهبود قابل ملاحظه ای در زندگی حداقل 100 میلیون نفر از ساکنان محله های فقیرنشین بنا بر پیشنهاد برنامه شهرهای بدون محله های فقیرنشین می بایست به وجود آید . هبیتات و واحد آمار سازمان ملل به عنوان مرجع زمان این هدف در نظر گرفته شده اند .

** برای ملاحظة برخی از نخستین گزارش های میانکار راهبرد کاوش فقر می توان به گزارش های موزامبیک و تانزانیا رجوع کرد .

در چارچوب راهبرد کاوش کشورها می‌توانند از معرفهای دستور کار همیلتات به عنوان معیارهای میانمدت و بلندمدت پیشرفت استفاده^{***} و آن‌ها را با مجموعه اصلی معرفهای ملی برای تهیه راهبردهای کاوش فقر تلفیق کنند.^{****}

شاید یکی از مهم ترین درس‌هایی که می‌توان از تعديل ساختاری فرا گرفت این است که مدیریت قابل قبول سکونتگاه‌ها برای نیل به توسعه پایدار و به عنوان بخش به همپیوسته‌ای از مبارزه سراسری کاوش فقر جایگاه مهمی دارد. از همین‌رو، ظرفیت و توانایی مدیریت شهرها و مشارکت فعال شهروندان برای بهبود ثبات اقتصادی و اجتماعی و تضمین برابری بسیار حائز اهمیت است. دستور کار همیلتات به این نکته اذعان دارد که تلاش برای نیل به

** اهداف کلان توسعه جهانی (International Development Goals=IDGs) و اهداف خرد توسعه جهانی (International Development Target=IDTs)، بنا بر کنفرانس‌های ملل در دهه 1990 تدوین شده‌اند. همان‌طور که در روش‌شناسی این اهداف کلان و خرد نشان داده شد، معرفهای پیشنهادی نه جامعه و نه انجصاری هستند. گزینش آن‌ها به معنای کاستن از تعهد در مقابل سایر اهداف پذیرفته شده از سوی جامعه جهانی در کنفرانس‌های بین‌المللی نیست.

*** این امر مستلزم اجرای برنامه معرفهای شهری همیلتات با همراهی گروه‌های ذینفع است و اینکه کدام معرفه‌ها به عنوان سنجه‌ها 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.

توسعة پايدار در شهرها يا پيروز مي شود يا شکست مي خورد. بنابراین، شهرها مي بايست از نظر اقتصادي کارکردي فraigir، کارآمد و برابرنگر داشته باشند.

(3) شهرهای فraigir و مولد مفهومی براساس توانخشی متقابل برای کاهش فقر شهری

1-3) مدیریت جامع شهری، گذرگاه کاهش فقر

کاهش فقر چالشی اجتماعی، اقتصادي و سیاسي است. این امر با موضوعات حساسی همچون حقوق و استحقاق برخورداری از مزايا مرتبط است؛ نه تنها به منظور مواجهه با ملموس ترین تأثيرات فقر بر شرایط زندگی و همچنین برخی از علل و مکانیزم هاي بازتولید آن، بلکه قرار دادن فقر در دستور کار سیاسي جهان نیز ضروري است.

گفت و گوی فraigir و فراخواندن تمامی گروه هاي ذینفع، نه تنها همچون راهبرد ایجاد وفاق، بلکه به منظور افزایش شناخت از گزینه هاي دشوار مرتبط با راه حلهاي آن، امري ضروري است . شهرها عرصه مناسبی برای این منظور ه ستند، آن ها نفوذ و تأثير اجتماعی، اقتصادي و سیاسي جدیدی کسب کرده اند. شهرها از توانایی بیشتر از قبل ساختن

مزایا و رفع پیامدهای منفی جهانی شدن برخوردارند (UNCHS, 2001).

از آنجا که انتظار نمی‌رود حکومتهاي ناکارآمد (unrepresentative government) از عهده این مسئولیت برآیند، بنابراین شهرها به رویکرد و روش شناسی مخصوصی برای بهبود مدیریت جامع، برنامه ریزی و فعالیت راهبردی بهمنظور کاوش فقر، رفع تبعیض و نابرابری اجتماعی، و حمایت از محیط به شیوه ای پایدار نیازمندند. فعالیت جهانی هبیتات بیانگر این است که مدیریت جامع شهری مطلوب پیش شرط 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 محوري 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 EU, 2000). اندیشه کلی شهرهای مولد و فراغیر مفهوم توان بخشی دوسویه است و شالوده روی کرد راهبردی هبیتات را تشکیل می‌دهد. مداخله‌های این نهاد با این تجارت و توسعه سیاست‌گذاری‌ها همانگ است. آن‌ها از یک سو گفتمنانی با جامعه مدنی، حکومتها و فعالان اجتماعی بهمنظور ایجاد شهرهایی

فراغیر و فاقد تبعیض اجتماعی به شمار می آیند و از سوی دیگر رشد اقتصادی که خود منجر به کاهش نابرابری است با استفاده از ظرفیت های گروه های کم درآمد، امکان دسترسی آنان به منابع تولید (زمین، اعتبار، زیرساخت ها، فناوری و آموزش) را ارتقا می بخشد.

شهرهای فراغیر و مولد مطلوب ترین محیط برای مبارزه با فقر و در عین حال نویدبخش همبستگی اجتماعی در طول زمان است. رویکرد هبیتات دستور کاری برای یاری ب توسعه شهرها براساس این دو عرصه به همپیوسته پیش روی می گذارد. فراغیر بودن (رفع تبعیض و نابرابری)، نه تنها طرز رفتار با تنوع اجتماعی است، بلکه موضوع قدرت بخشی و فرصتها نیز به شمار می آید. این مفهوم همچنین عامل اصلی و ضروري شهرهای مولد (و از همین رو پایداری اقتصادی) به انضمام حفاظت زیستمحیطی است (Stren Richard, 2001). مفهوم مولد یا تولیدکنندگی تنها موضوع رشد و توسعه اقتصادی نیست، بلکه همچنین اشتغالزایی، به ویژه برای کم درآمدان را (ترغیب فعالیت های کاربر و بهبود دسترسی آنان به ابزار تولید)، به منظور افزاییش مشارکت و خود اتکایی نیز در بر می گیرد.

۳-۲) اعطای حق نگهداشت محل سکونت (امنیت نحوضه تصرف)، پیششرط توسعه

این مرکز همچنین شیوه‌ها و شرایط صادقانه کا هش فقر شهری از طریق بهبود توسعه اجتماعی و اقتصادی در شهرهاست . اعطای حق نگهداشت محل سکونت، یکی از مهم ترین واسطه‌ها برای ثبات اجتماعات محلی و از همین رو ایجاد شرایط لازم برای بهبود وضعیت سرپناه، کا هش تبعیض و کنارگذاشته شدگی اجتماعی، و بهبود محیط شهری است. حق نگهداشت محل سکونت یا امنیت نحوضه تصرف افزون بر تقویت حقوق مسکن، ثبات اجتماعی، شأن انسانی و محیط شهری را تضمین می‌کند.

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

مسئولان شهر ها در موقعیت بهتری برای تأثیرگذاری مستقیم بر رفاه شهروندان قرار دارند، زیرا آن ها به مردم نزدیک تر و در مدیریت یا توامندسازی سا
یر فعالان

محلي برای تأمین و حمایت از تأسیسات و خدمات حیاتی راه گشاترند. وضعیت اجتماعی فقر از طریق بهبود دسترسی به خدمات پایه در طرحهای بهسازی سکونت ها تخفیف می یابد. مرکز اسکان بشر (هیبتات) و بانک جهانی طرح «اتحاد شهرها» (Cities Alliance initiative) را برای تحقق دیدگاه «شهرهای بدون محله های فقیرنشین» آغاز کرده اند و در پی ایجاد ابزار جدید، رویکردهای عملی و تبادل دانش برای ارتقای سطح توسعه اقتصادی محلی همچون حمله ای مستقیم به فقر شهری هستند . «اتحاد شهرها» به شکل مستقیم در اجرای دستور کار هیبتات مشارکت دارد.

3-3) رویکردی منسجم و یکپارچه همراه با مداخله های گزینشی

هیبتات بر این باور است که کاهش قابل توجه فقر بدون منابع بیشتر، روی کردهای نوآور و مشارکتی معطوف به دگرگونی ساختاری واقعی در سطح محلی بسیار دشوار است. در هر حال، هر رویکردی که در پی موفقیت است می بایست بلندمدت و همراه با مداخله های گزینشی کوتاه مدت و میان مدت باشد . هیبتات و همکاران آن براساس چنین دیدگاهی در حال فعالیت و در پی ایجاد دیدگاه های چندوجهی

درباره فقر شهری هستند . مداخله ها می بایست برای سطوح متفاوت تدوین شود که دامنه آن از تدوین سیاستها تا فعالیت های اجرایی گسترده و با فعالیت های آموزشی و ظرفیتسازی تکمیل می شود . این مداخله ها عبارتند از :

3-3-1) افزایش مشارکت برای دسترسی عمومی به منابع و حقوق بشر

از آنجایی که با پذیرش بیانیه جهانی حقوق بشر در سال 1948، حق مسکن به مثابه یکی از اجزای مهم حق برخورداری از سطح زندگی مناسب به رسمیت شناخته شده است، از همین رو ابزاری کلیدی برای مبارزه با فقر به شمار می آید.

از سال 1993 به بعد، هیئتات برای تقویت فعالیتهاي خود به منظور پیشبرد و تحقق کامل این حق به عنوان ابزارهای جهانی تلاش می کند. این مرکز با همکاری کمیساريای عالي حقوق بشر سازمان ملل (United Nations High Commissioner for Human Rights=OHCHR) برای آغاز برنامه جهانی حق مسکن سازمان ملل به وجود آورده است . این برنامه می تواند به دولتها و سایر گروه های ذینفع در فراهم آوردن مقدمات مرتبط با مسکن مناسب در ابزار حقوق بشر در طی تدارک و تدوین سند راهبرد کا هش فقر یاري رساند.

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

2-3-2) 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.

توسعة راهبردی فراغیر ، یکی از چالش های 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 آن ها به منظور توسعه و اجرای راهبردهای کاوش فقر . تضمین این‌که مردم و اجتماعات محلی، نمایندگان اجتماعی و سیاسی دست اندرکار طراحی و ارائه خدمات هستند، از جمله نکات کلیدی این راهبرد است. این سیاست‌ها در کاوش مخاطره ها، آسیب‌پذیری و مک‌انیزم‌های کنارگذاشته شدگی مؤثر هستند و حکومت‌ها می‌بایست برای قرار دادن صحیح دستور کار

شهری در چارچوب سند راهبرد کاوش فقر گام برد ارند.

3-3-3) ترویج راهبرد توامندسازی برای افزایش دسترسی به سرپناه و خدمات پایه

فقر اندیشه‌ای کلی و مفهومی است در حال شکل گیری و شیوه‌ای که این مفهوم در آن مورد استفاده قرار می‌گیرد، خنثی و بی طرف نیست. با این حال، فقر متراکم‌های 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، تیره بختی انسانی، وابستگی، بی ثباتی 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 توامند برای ارتقای فعالیت‌ها و اقدامات راهبردی به منظور گسترش دامنه خدمات برای کم‌درآمدان شهری به انضمام بهسازی محله‌های فقیرنشین شهری دارد.

۴) نتیجه‌گیری

اسناد راهبردی کاوش فقر به طور قطع جایگزین تغییر 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 وظيفة دشوار پرداختن به کاوش فقر یاری رساند، اما چالش هایی که پیشتر به آن ها اشاره شد، در صورت عدم مشارکت راهبردی و اقدامات هماهنگ از ثمربخشی و تأثیرات آن خواهند کاست. اقدامات اولیه و ابتكارات بانک جهانی و مرکز اسکان بشر سازمان ملل (هیئتات) در چارچوب برنامه «اتحاد شهرها» (cities Alliance)، راه کار بالقوه‌ای برای به وجود آوردن هماهنگی و انسجام در بخش اسکان، و گسترش وسیع‌تر حوزه کارگزاری‌های توسعه، اعطای کمک‌های مالی و همکاری با مقامات محلی به شمار می‌آید.

تقویت اشتراک مساعی و بهره برداری بهتر از عرصه‌های کارداری و شایستگی خود و امتیاز نسبی نهادها و کارگزاری‌های گوناگون برای کاوش فقر به عنوان 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 Evalution 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- Worls Bank, (1995). **Structural Adjustment and the Poor**, Precis NUMBER: 96, Operations Evaluation Department, Washington.

منابع
References