

سیاست اجتماعی و فقر

از برنامه‌های تعدیل ساختاری تا
اهداف، کاهش فقر

دکتر مهرداد جواهری‌پور*

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 برنامه‌های اقتصادی - اجتماعی داشته‌اند. این مقاله که از سوی مراکز اسکان بشر سازمان ملل متحد (هبیتات) در مجمع بین المللی 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

* جامعه‌شناس، 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 تعدیل 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 فراگیر» معرفی و ارائه می‌شود. انتظار بر این است که نیل به شهرهای مولد از طریق مداخله کلان اقتصادی امکان پذیر 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 ارائه شده 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 1996 به وجود آمد. این بخش با خاطرنشان ساختن این نکته به پایان می‌رسد که چگونه اقدامات هیئات می‌تواند مکمل و ارائه کننده 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 هبیتات برای کاهش فقر شهری براساس نظام جامع مدیریت شهری (urban governance) و تأمین امنیت سکونت (حق نگهداشت محل زندگی)، فرایند نظارتی اجرای دستور کار هبیتات و اقدامات منطقه ای در زمینه آزمون روش ها و ابزار جدید به عنوان راهکاری برای کمک به شهرها در رسیدن به رشدی عادلانه پایان می یابد.

1) برنامه های تعدیل ساختاری

1-1) سیاست های درست و پیامدهای اشتباه

انتظار بر این بود که برنامه های تعدیل ساختاری (SAP) راه حلی برای بحران بدهی 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 ظرفیت های 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 هزینه های عمومی رشد و همچنین حذف مقررات محدودکننده به اجرا گذاشته شد.

منظور از سیاست های تعدیل ساختاری در اصل راه‌حل‌های 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 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 وام های اعطایی* برای تعدیل 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 معدودی از ارزیابی های اصول‌گرا 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 تعدیل که مورد تأیید هیأت مدیره بانک قرار گرفته بود، به مبارزه با فقر توجه داشت و بیش از 50 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 تعدیل مورد نظر بانک جهانی را به شکل موفقیت‌آمیز به اجرا گذاشته اند، به رشد درآمد سرانه و کاهش سهم جمعیت فقیر کشورشان رسیده اند» (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 به طور 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:

** 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 یافت؛ 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 50 درصد افزایش یافت. نتیجه روشن است: رشد به تنهایی 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 کاهش 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 کاهش 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 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 دس ترسی مداوم به کمک های مبتنی بر اعطای
 امتیاز بیش از پیش افزود؛ کمک هایی که بر بدهیها
 میافزود و نقدینگی را کاهش می داد که در اصل
 میبایست به سیاست های اجتماعی اختصاص می یافت.
 فقط در موارد معدودی کاهش 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 گفت‌وگوهای سیاسی در تمامی سطوح و از جمله بین کشورهای مورد نظر و شرکای خارجی آن‌ها مشاهده شد.

1-2) 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 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 کج‌اندیشی‌هایی که بر وضعیت افراد کم‌درآمد در دوران اجرای این سیاست‌ها تأثیر می‌گذارد؛

ه) ایجاد شبکه های حمایتی برای جمعیت های 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 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 سرمایه گذاری کم هزینه در زمینه تأمین مسکن همانند طرح های تأمین زمین و خدمات و به سازی محله های کم درآمدنشین، 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 نگهداری 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 می رفت، تحقق نیافت و قابلیت امکان تعمیم آن ها به شدت 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 بپردازد. طرح های تأمین مالی مسکن و اصلاح بخش شهری و توسعه شهرداری ها بیش از پیش متداول شد.

1-3 مشارکت مرکز اسکان بشر سازمان ملل (هیتات) در مباحث مرتبط با کاهش فقر در دوره تعدیل ساختاری

در سال 1976، بیانیه ونکوور درباره سکونتگاه ها که منجر به شکل گیری مرکز اسکان بشر (هیتات) شد، تصریح می کند که «بهبود کیفیت زندگی انسان ها مهم ترین و نخستین هدف هر سیاست اسکان است» (Report of Habitat, 1976). در سال های بعد، این مرکز تمامی کوشش خود را به توانمندسازی افراد کم درآمد برای دستیابی به مسکن قابل قبول و در توان مالی آن ها 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 آن‌ها 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 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 هبیتات 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 نکته ای کلیدی در راهبرد جهانی تأمین سرپناه تا سال 2000 مطرح شده است : «با توجه به اینکه طرح ها معرف اجزای اصلی مداخله بخش عمومی در اکثر کشورهاست، از ه مینرو آن ها نقطه شروع مهمی برای اجرای راهبردهای توانمندسازی فراهم می آورند».*

در اوایل دهه نود، هیئات 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 نگرانی های زیست محیطی پرداختند. هدف بسیاری از این طرح های متمرکز در مقیاس شهر، تقویت ظرفیت های مدیریتی حکومت های محلی و شرکای آنان در بخش عمومی، خصوصی و اجتماعات محلی بود . رویکرد قاعده مند مبتنی بر قابلیت تعمیم و ارائه توضیح درباره طرح ها، 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 آورد.

2) راهبردهای کاهش فقر

2-1) کوششی جدید برای مبارزه با فقر

به رغم تمامی کوشش‌های به عمل آمده در دوران تعدیل 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)) (شامل کاهش نیمی از جمعیتی که در فقر شدید به سر می‌برند) متحقق نخواهد شد، مگر آن‌که روندهای موجود تغییر یابند.

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

* حدود سه میلیارد نفر با درآمد روزانه‌ای کمتر از 2 دلار زندگی می‌کنند، 130 میلیون کودک در مدرسه حضور نمی‌یابند و 1/5 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 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 (Heavy Indebted Poor Countries (HIPC)) به‌شمار می‌آید.

منطق این سیاست‌های جدید این است که کاهش فقر و توسعه فقط از طریق مداخلات اقتصاد کلان امکان‌پذیر نیست. رویکرد جدیدی بر مبنای اندیشه یکپارچگی شالوده وسیع تر اقتصادی - اجتماعی به‌وجود 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 کم درآمد به عنوان گروه ذینفع (stakeholder) در نظر گرفته شوند و نه دریافت‌کنندگان

^{**} سند راهبرد کاهش 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 کاهش 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 تعدیل ساختاری، به طور عمده 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 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 یارانه مواد خوراکی تدارک دیده شود.

در چارچوب راهبرد کاهش فقر، مقولاتی که به وسیله برنامه‌های تعدیل به وجود آمدند (فقرای جدید، افراد کم درآمد 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 دست اندرکار 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 سهم بودن و دست اندرکار 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 تعدیل 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 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 فزاینده‌تر 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، چشم انداز 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 زیست محیطی را بپذیرد.

د) سطح بالایی از انعطاف پذیری (در چارچوب اهداف جهانی توسعه) شرایط را عوض می کند. در دوران تعدیل ساختاری، شرایط و ام 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 می توانست شکل های مختلفی به خود بگیرد، از قبیل پیش شرط بهبود نهادها، پذیرش برنامه هزینه بخش عمومی، حرکت به سوی آزادسازی تجاری و مقررات زدایی و غیره. بانک جهانی فرض را بر این قرار داده بود که این قیود بر شناسایی اولویتهای اصلی و بهبود اجرای برنامه تأثیر می گذارد. درواقع فرض بر این بود که راهبرد کاهش فقر انعطاف لازم را برای تعدیل شرایط گوناگون هر کشوری فراهم می آورد. دولت ها می بایست اهداف خود را تعیین و اولویت ها را مشخص کنند و زمانبندی فعالیت ها را بر اساس ظرفیتهای انسانی و مالی خود مشخص سازند. در هر حال، این اهداف می بایست پیوندی شفاف با اهداف مورد قبول توسعه جهانی داشته باشد. این اهداف

(به عنوان بیانگرهای کلیدی خوشبختی فردی) برای طراحی راهبردهای ملی کاهش فقر نقش محوری داشتند.

هـ) سرفصلی جدا درباره فقر شهری مفهوم فقر را در برنامه تعدیل ساختاری غنی می سازد. افزون بر سرفصلی مستقل درباره چگونگی تدارک سند راهبرد کاهش فقر شهری، حرکت به سوی درک و شناخت خود فقر شهری و نیاز به اشتراك مساعی بین فقر شهری / روستایی گام بزرگی است. در دوران برنامه تعدیل ساختاری فقر تنها مسئله ای روستایی در نظر گرفته می شد. راهبرد کاهش 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 کاهش فقر

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

مطرح ساختن اولویت کاهش فقر شهری در شمار فزاینده ای از کشورها؛ تأثیر بر سیاست گذاری ها از طریق تأکید بر منابع گروه های کم درآمد؛ کاهش فقر از طریق سمت گیری شفاف و چارچوب زمانی در مقیاس کل کشور. همان طور 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 کاهش 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 کاهش فقر است. تردیدی نیست که مؤسسات برتون وودز که اعتباردهنده 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 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 کم‌درآمد و حساس بودن به برابری جنسی در عرصه 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 دوره تعدیل ساختاری مبتنی بر اندیشه تضعیف مفهوم دولت بود. برعکس، راهبرد کاهش فقر نقش دولت را تقویت و به شدت به عرصه عمومی مدنی اتکا می‌کند. با این

حال، در بسیاری از کشورهای توسعه یافته بخش مهمی از مدیریت شهری خارج از حیطه نظارت دولت عمل می‌کند. نهادهای حکومتی هنوز قوت نگرفته اند که بتوانند گفت‌وگویی ثمربخش را بین گروه های ذینفع گوناگون برقرار سازند. تاکنون پنج سند کامل راهبرد کاهش فقر به هیئت برتون 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 به اجرا گذارده اند. شواهد نشان می دهد که اغلب کشورها راهبرد کاهش 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 کاهش فقر شهری، و حتی هنگامی که اسناد میانکار و نهایی تدوین می‌شوند، اثر کمتری از فعالیت اجرایی مشاهده می شود. ارزیابی فقر شهری در مقیاس ملی و در سطح شهرها و درون آن ها، شناسایی مکان ها، گروه های هدف، علت ها و مشخصه های فقر و سنجش روند فقر در طول زمان هنوز نیازمند شفاف سازی نقش و مسئولیتهای نهادها و تقویت ظرفیت آنهاست.

2-3) راهبرد کاهش فقر و راهبردهای هیئات 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 به سوي 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 آن ها شالوده شکلگیری راهبرد کاهش فقر به شمار می آیند. گروه های کارشناسی اهداف توسعه سازمان ملل (UNDG) و برنامه همکاری توسعه سازمان ملل (United Nations Development Assistance Framework =UNDAF) در زمینه فقر، برخی از اهداف راهبردی را تعیین کرده اند که می تواند راهبرد کاهش فقر را تقویت کند. از جمله این موارد می توان به ارتقای ظرفیت ملی برای مدیریت توسعه به منظور کاهش فقر اشاره کرد که شامل افزایش ظرفیت سازی برای تحلیل سیاست ها، نظارت و ارزیابی و هماهنگی است. افزون بر این، سازمان ملل از طریق ارزیابی های متداول در مقیاس ملی می تواند تحلیل های 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.

هیئات به عنوان عضوی از خانواده سازمان ملل از اختیار ات، تجربه فنی مناسب و قابلیت گسترده ای 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 مدت ها به مناطق روستایی مربوط می شده، به شدت جنبه شهری به خود گرفته است.^{*} بیانیه کپنهاگ حاصل از نشست جهانی درباره توسعه اجتماعی در سال 1995، از جمله نخستین اسنادی بود که به شکل مشخص به ابعاد فقر شهری می پردازد.

در سال 1996 که دستور کار هیئات (Habitat Agenda) در کنفرانس هیئات دو (نشست جهانی درباره شهرها = The City Summit) در استانبول تصویب شد، ریشه کن ساختن فقر در اولویت قرار گرفت. این سند ارتباط شفاف بین افزایش سطح برابری و سکونتگاه های پایدار انسانی و نیاز به کاهش فقر برقرار کرد.

* بسته به هر شهر یا کشوری، بین 20 تا 28 درصد ساکنان شهرها در فقر به سر می برند که دسترسی اندکی به خدمات پایه شهری دارند. بنا بر برآوردهای هیئات شمار این افراد به یک میلیارد نفر می رسد.

به هیئتات اختیار داده شد که روند پیشرفت اجرای دستور کار خود را از طریق ایجاد فرایندی مناسب برای حکومت ها، مقامات محلی و گروه های دست‌اندرکار به منظور ارزیابی عملکرد خود در اجرای برنامه‌های اجرایی پیگیری کند.

راهبرد جدید هیئتات که به دنبال کنفرانس هیئتات دو شکل گرفت و بر کاهش فقر شهری متمرکز است، به شناسایی دو شیوة 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» سهم 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 تصمیم‌گیری‌ها 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 کم‌درآمدترین 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 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 1996 بیان شده است، راه‌های 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 به مثابه 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 سال های گذشته هیئتات در خط مقدم افزایش سطح آگاهی و شناخت از فقر شهری و تمامی ابعاد آن و دامن زدن به مباحث سیاست گذاری درباره ریشه کنی فقر در مناطق شهری قرار داشته است. اکنون این نکته عموماً پذیرفته شده است که شهرها می توانند 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 می دهند و وضعیت عمومی و بهداشت و سلامت را از طریق دسترسی بیشتر به خدمات اجتماعی بهبود می بخشند. همان گونه که دستور کار هیئتات بیان می کند «برنامه ریزی و مدیریت مناسب سکونتگاه های شهری نویدبخش توسعه انسانی و حفظ منابع طبیعی جهان از طریق توانمندی آن ها 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 فعالیت های اقتصادی در تمامی کره زمین نقش مهمی بر عهده دارند. شهرها تأثیرات شگرفی بر اقتصاد جهانی و ظرفیت عظمی می برای مشارکت در توسعه مناطق پیرامون خود دارند.

در دهه گذشته اکثر برنامه های تحت حمایت مرکز اسکان بشر (هیتات) 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 طرح ها پیوندی نظام مند 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.

مداخله 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. هیتات 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 هیتات میتواند به شکل مؤثرتری در پیشبرد پنج دگرگونی در راهبرد کاهش فقر مشارکت داشته باشد (بند 19)، که عبارتند از:

23-1) حمایت از فعالیتها در مقیاس شهر و محله

هیتات با حمایت از فعالیت در مقیاس شهر از طریق اصلاح راهبردهای کاهش فقر شهری یا

راهبردهای توسعه شهری می تواند نقش بیشتری در فرایند راهبرد کاهش فقر داشته باشد. برای مثال، مباحث اقتصاد کلان از طریق حمایت از سیاست های هزینه های عمومی در خدمت توسعه انسانی بلندمدت در ضمن چاره جویی های اقتصادی کوتاه مدت در عرصه هایی با تأثیرات فزاینده در اقتصاد از قبیل اعتبار خرد، زمین و سرپناه و سایر امتیازات دیگر در خدمت گروه های کم درآمد.

هبیتات حضور گسترده ای در بسیاری از شهرها و کشورها دارد که برای سالهای متمادی و بی وقفه حفظ شده است. این مرکز می تواند از تجربه خود در توسعه محلی و نهادی در مقیاس محلی برای حمایت از توسعه سیاست های مؤثر بر فقر در چارچوب راهبرد کاهش فقر و تقویت ظرفیت های مرکزی و محلی برای اجرای این سیاست ها بهره گیرد.

افزون بر این، سازمان می تواند تسهیلات بیشتری را برای فرایند گفت و گوی آگاهانه درباره مسائل شهر و اعتمادسازی درباره راهبردهای مهم و در جهت منافع کم درآمدها با حکومت و جامعه مدنی فراهم آورد. با بهبود وضعیت حقوقی و قدرت بخشی همگان، مردم می توانند برای شناسایی مشکلات اصلی خود و مشارکت فعال در طرح ریزی 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 به ویژه گروه های کم درآمد همراه شود.

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

به طور کلی مطالعات و پیشنهادهای ارائه شده برای کاهش فقر در زمینه نظری غنی هستند، اما بیشتر آنان در مرحله اجرا ناکام می مانند. برخی نتایج مطلوبی که تاکنون حاصل شده است به روشنی نشان می دهند که کاهش فقر با توجه به گروه های کم درآمد، حمایت از اقداماتشان و ایجاد فرصت های لازم آغاز می شود. دو اقدامی که هیئات و سایر سازمان های دیگر در جهان به اجرا گذارده اند و سایر فعالیت های این کارگزاری (نظارت بر اجرای دستور کار هیئات و فعالیت های منطقه ای برای آزمودن روش ها و ابزار جدید)، کم درآمدها را برای توسعه پایدار شهری در کانون توجه قرار می دهد. تجربه هیئات که برگرفته از بیست سال کار با شهرهاست، نیاز به برقرارسازی مدیریت جامعه فراگیر، مدرن و دموکراتیک را تأیید می کند، مدیریتی که تلاش جمعی برای مبارزه با فقر را تداوم خواهد بخشید. در این چارچوب، هیئات

ابزاری را برای ارائه به گروه های ذینفع این فرایند فراهم می آورد و آن ها را به صورت مجموعه یا اجزائی منسجم و به هم پیوسته از فعالیت ها درمی آورد و از اجتماعات محلی برای اجرای این اجزا حمایت می کند. این ابزارها برگرفته از تجربه واقعی شهرها در سراسر جهان است.

3-3-2) افزایش سطح مسئولیت پذیری، 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 کاهش فقر، وظیفه بنیادی و اصلی حکومت ها کاهش فقر است و مسئولیت این فرایند بر عهده آن هاست. با این حال، تجربه هیئات 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 دست اندرکار داخلی است. هیئات در پی نهادینه ساختن رویکرد مشارکتی در زمینه توسعه و مدیریت سکونتگاه های پایدار بنا بر گفت و گویی 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 ثمربخشی 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 قبال شهروندان افزایش می دهد (UNCHS, 2001). گروه های ذینفع در این فرایند در تبادل اطلاعات و توافق درباره اولویت ها سهم می شوند. آنها به طور مشترک راهبردها و طرح های اجرایی را ایجاد می کنند و در اجرای آنها مشارکت می جویند. پذیرش این سه اصل و ابزار اجرایی، امکان تحقق تصدی گری و جای گرفتن آن در کانون فرایند توسعه را فراهم می آورد.

2-3-4) ارتقای رویکردهای منسجم تر در زمینه توسعه پایدار و کاهش فقر

طرح های معدودی براساس رویکردی منسجم به مشکلات مرتبط با توسعه پایدار شهری و کاهش فقر می پردازند. 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 تکبعدي بوده که به مداخله گري منجر شده است و بیش از پیش آشکار می شود که سیاست تک بعدي و مداخله های منفرد برای پایان بخشیدن به کنار گذاشتن گروه های اجتماعی و شکستن حلقه فقر کفایت نمی کند. با این حال، همان طور 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 ضروری است» (UNCHS, 1996).

رسیدن به توسعه شهری پایدار و ریشه کنی 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 هبیتات که حمایت کننده تصمیم سازی های مشارکتی است، به رسمت شناخته شدن دیدگاه جمعی و توافقاتی یاری می رساند که برای تدوین سیاست های همبسته و منسجم و اجرای راهبردها ضروری است. همچنین این امر به وجود آوردن راه کارهایی برای جلب توجه تصمیم گیران است به این منظور که آنها اولویت های اجتماعات محلی را به مثابه الزامات سیاست گذاری بپذیرند. به این معنا، ابزار مشارکتی فرایندهای

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

2-3-5) کاهش فقر از طریق برقرارسازی چارچوب های زمانی و معیارها

معرفه‌های سند راهبرد کاهش فقر مناطق شهری برای ارزیابی فقر، شناسایی نحوه مداخله سیاست ها و سنجش نتایج، جامعیت لازم را دارند.* 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 معرفها 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 فرایندی تدریجی و نیازمند حمایت و رویکردی بلندمدت است که در تدوین و گزینش اهداف هر مرحله می‌بایست به آن توجه کافی شود.

* معرفه‌های راهبردهای کاهش فقر شهری تا حد بسیا ری مبتنی بر نظام معرفه‌های شهری تطبیقی هستند که هبیتات در چارچوب برنامه معرفه‌های شهری ایجاد کرده است.

اکنون توافق عمومی گسترده ای در مورد بیانیه اهداف توسعه هزاره جدید (MDGs) (= Millennium Declaration Development) به چشم می خورد. این بیانیه پیشنهاد می کند که این اهداف به عنوان معرف های اصلی رفاه فردی در طراحی راهبردهای کاهش 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 کاهش فقر به برگردان ساده انگارانه این هدف بپردازند (به بند 2-2 رجوع شود).**

تجربه هبیتات اثبات می کند که تحقق اهداف کاهش 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 ملاحظه برخی از نخستین گزارش های میانکار راهبرد کاهش فقر می توان به گزارش های موزامبیک و تانزانیا رجوع کرد.

در چارچوب راهبرد کاهش فقر کشورها می‌توانند از معرف‌های دستور کار هبیتات به عنوان 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 به هم‌پیوسته‌ای 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 و تضمین برابری بسیار حائز اهمیت است. دستور کار هبیتات 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 نه‌جامعه و نه‌انج‌صاری 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 هبیتات 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.

توسعه پایدار در شهرها یا پیروز می شود یا شکست می خورد. بنابراین، شهرها می بایست از نظر اقتصادی کارکردی فراگیر، کارآمد و برابرنگر داشته باشند.

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

3-1) 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 ملموس ترین تأثیرات فقر بر شرایط زندگی و همچنین برخی از علل و مکانیزم های بازتولید آن، بلکه قرار دادن فقر در دستور کار سیاسی جهان نیز ضروری است.

گفتوگویی فراگیر و فراخواندن تمامی گروه های ذینفع، نه تنها همچون راهبرد ایجاد وفاق، بلکه به منظور افزایش شناخت از گزینه های دشوار مرتبط با راه حل های آن، امری ضروری است. شهرها عرصه مناسبی برای این منظور هستند، آن ها نفوذ و تأثیر اجتماعی، اقتصادی و سیاسی 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 نمی رود 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، برنامه ریزی و فعالیت راهبردی
به منظور کاهش فقر، رفع تبعیض و نابرابری
اجتماعی، و حمایت از محیط به شیوه ای پایدار
نیازمندند. فعالیت جهانی هیئات بیانگر این است
که مدیریت جامع شهری مطلوب پیش شرط تعیین‌کننده
رسیدن به سویی 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
EU, 2000, +5). اندیشه کلی شهرهای مولد و فراگیر
مفهوم توان بخشی دوسویه است و شالوده روی کرد
راهبردی هیئات را تشکیل می دهد. 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 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 فراگیر 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 به توسعه شهرها براساس این دو عرصه به هم پیوسته پیش روی می گذارد. فراگیر بودن (رفع تبعیض و نابرابری)، نه تنها طرز رفتار با تنوع اجتماعی است، بلکه موضوع قدرت بخشی و فرصت ها نیز به شمار می آید. 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 اشتغال زایی، به ویژه برای کم درآمندان را (ترغیب فعالیت های کاربر و بهبود دسترسی آنان به ابزار تولید)، به منظور افزایش مشارکت و خود ا تکایی نیز در بر می گیرد.

3-2) اعطای حق نگهداشت محل سکونت (امنیت نحوه تصرف)، پیش‌شرط 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 کنارگذاشته‌شدگی 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 ساکنین فعالان

محلی 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، 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 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. 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:

1-3-3) 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 می‌آید.

از سال 1993 به بعد، هیئات برای تقویت فعالیت‌های خود به منظور پیشبرد و تحقق کامل این حق به عنوان 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 به وجود 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، به ویژه در کشورهای توسعه یافته منجر به ناتوانی حکومت ها و مردم در استفاده کارآمد از منابعشان شد. به همین دلیل قدرت بخشیدن به گروه های کم درآمد و آسیب پذیر، راهکارهای مشارکتی از جمله آگاهی از حقوق قانونی و تضمین دسترسی آنها به فناوری جدید، به ویژه فناوری اطلاعات بسیار حائز اهمیت است.

2-3-3) حمایت از سیاستگذاری به نفع کم درآمدها

افزایش اختیارات مقامات محلی، اهمیت فرایند شهرنشینی و تمرکز فقر در مناطق شهری، سیاست ها و شرایط نهادی مناسبی را برای شکل بخشیدن به شهرهای کوچک و بزرگ پایدار طلب می کند. توسعه راهبردی فراگیر، 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 آنها به منظور توسعه و اجرای راهبردهای کاهش فقر. تضمین این که مردم و اجتماعات محلی، نمایندگان اجتماعی و سیاسی دست اندرکار طراحی و ارائه خدمات هستند، از جمله نکات کلیدی این راهبرد است. این سیاست ها در کاهش مخاطره ها، آسیب پذیری و کم انیزم های کنار گذاشته شدگی مؤثر هستند و حکومت ها می بایست برای قرار دادن صحیح دستور کار

شهری در چارچوب سند راهبرد کاهش فقر گام بردارند.

3-3-3) 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 کنار گذاشته‌شدگی 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 آف رینش محیطی توانمند 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 کاهش فقر به طور 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 رسانند، 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)، 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 به‌شمار می‌آید.

تقویت اشتراك مساعي و بهره‌برداری بهتر از عرصه‌های کاردانی 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.

