

فقر و مدیریت شهری

معصومه راز

کارشناس رشته راهنمایی و مشاوره، دانشگاه آزاد اسلامی واحد رودهن

Email:masomeh.raz1402@gmail.com

چکیده

رشد نرخ شهرنشینی در جهان، به ویژه طی چند دهه‌ی اخیر، فقط یکی از علل گسترش فقر شهری و نبود عدالت اجتماعی به شمار می‌رود. در حالی که خود، معلول بسط روابط سرمایه‌داری و حاکمیت اقتصاد آزاد و بازاری محسوب می‌شود. شهرهای امروز جهان با مدیریت‌های گوناگون، در پی ریشه‌کنی فقر و تحقق عدالت اجتماعی هستند، اما تلاش‌های مدیران شهری، به ویژه در کشورهای در حال رشد، در راستای کنترل فقر و گسترش عدالت اجتماعی - اقتصادی، ناکام باقی مانده است. کلیدواژه‌ها: فقر، مدیریت شهری، شهرداری

۱. مقدمه:

جهان متحول امروز با شتابی خیره‌کننده در اثر فرایند جهانی‌سازی، به سوی شهرنشینی تشویق و ترغیب می‌شود. گسترش بازارهای مصرف، ترویج فرهنگ مصرف، اعمال قدرت برای کنترل جنبش‌های اجتماعی و کارگری، و در مجموع، نهضت‌های تهی‌دستان شهری، همه و همه در راستای تأمین منافع سازمان‌ها و شرکت‌های عظیم مالی و پولی جهان هستند؛ اما امروزه آنچه مهم به نظر می‌رسد، به جای جهانی‌سازی، «جهان‌سوم‌سازی» در حال گسترش بی‌سابقه‌ای است. ریزش طبقه‌ی متوسط شهرها به طبقه‌ی فقیران و گسترش شکاف درآمدی بین اغنیاء و فقرای شهری، محصول مناسبات سرمایه‌داری و نگاه هزینه-فایده‌ای مدیران شهری و سیاست‌گذاران اقتصاد کلان ملی است، و آنچه حلقه‌ی گم‌شده‌ی مدیریت فضایی و مدیریت سرزمینی، و به تبع آن مدیریت شهری است، ایجاد تعادل اقتصادی و اجتماعی بین شهروندان، و اصلاح الگوهای توزیع درآمد، ثروت و قدرت است. «براساس گزارش سازمان ملل در سال ۲۰۰۱، در حدود ۱٫۲ میلیارد نفر از مردم جهان با کمتر از یک دلار در روز زندگی می‌کردند، به این معنی که حدود ۲۰ درصد کل مردم جهان در چنین شرایط اسفباری، فقط زنده می‌مانند و تقریباً ۳ میلیارد نفر یا حدود نیمی از جمعیت آن زمان جهان، با درآمدی کمتر از ۲ دلار در روز با مشکلات عدیده‌ی زندگی مبارزه می‌کردند.» (گاتدینر و باد، ۱۳۹۳: ۹۵). وضعیت فقیران شهری در ایران نیز اسفبار توصیف شده است. گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی و فعالیت بخش اعظم جمعیت شهرها در فعالیت‌های غیررسمی، مشکلات بی‌شماری را برای نظام مدیریت شهری به وجود آورده است؛ زیرا فقرای شهری، توانایی پرداخت مالیات و عوارض را ندارند و نیازمند برنامه‌های توانمندسازی هستند. عدم مشارکت تهی‌دستان شهری با مدیریت شهری، بسیاری از برنامه‌های فیزیکی را با شکست روبه‌رو ساخته است. استفاده‌ی مدیران شهری ایران از شیوه‌های رفورمیستی (اصلاح‌گرایانه) نظام‌های غربی برای ارتقای پایگاه‌های اقتصادی و منزلت‌های اجتماعی نابخورداران شهری، هرگز با موفقیت همراه نبوده است؛ از جمله سند ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی (مصوب هیئت وزیران سال ۱۳۸۲) که تاکنون با بیش از یک دهه تجربه نتوانسته است از گسترش این پدیده‌ی ناخوانده جلوگیری کند. براساس مطالعه‌های نگارنده، قبل از انقلاب اسلامی ۱۳۵۷، در شهر مشهد (دومین شهر پرجمعیت کشور)، حدود ده هزار نفر، ساکن سکونتگاه‌های غیررسمی بودند. در حالی که در زمان حاضر (سال ۱۳۹۴) بیش از یک میلیون و دویست هزار نفر (حدود ۱۲۰ برابر) از جمعیت سه میلیونی این شهر، در سکونتگاه‌های خودرو و بی‌ضابطه، زندگی نابسامانی را تجربه می‌کنند. در شهر تهران نیز با جمعیت حدود ۹ میلیون نفر، حدود ۳ میلیون نفر در حاشیه‌ی شهر و سکونتگاه‌های غیررسمی با معضلات اجتماعی و اقتصادی دست و پنجه نرم می‌کنند. «فقر در ایران، سال به سال، افراد بیشتری را به زیر خط خود می‌کشاند، از سال ۱۳۸۴ به بعد، تعداد فقیران در کشور، افزایش قابل توجهی یافت. سوء مدیریت و بی‌تدبیری دولت‌ها، موجب شده است قدرت خرید مردم کاهش یابد. امروزه حدود ۴۰ درصد از مردم ایران، زیر خط فقر قرار دارند و متأسفانه روز به روز، آمار فقیران در کشور افزایش پیدا می‌کند. با احتساب جمعیت ۷۷ میلیون نفری ایران در پایان سال ۱۳۹۳، می‌توان به این جمع‌بندی رسید که بیش از ۳۰ میلیون نفر از مردم ایران، زیر خط فقر رفته‌اند، و دولت، برنامه‌ی مشخصی برای توقف و کاهش این تعداد فقیر در کشور ندارد. براساس بخش کشاورزی و دامداری، و سایر ارکان اقتصاد روستایی، و خشکسالی‌های متوالی باعث مهاجرت فزاینده‌ی محرومان و فقرای روستایی به شهرها و به ویژه، شهرهای بزرگ کشور می‌شود؛ بنابراین فقر شهری، همان فقر روستایی انتقال یافته به شهر است که همراه با کاهش درآمدهای شهروندان و گسترش بیکاری، افزایش تورم و سایر بحران‌های جهان سرمایه‌داری، زندگی سختی را بر میلیون‌ها نفر از فقرای شهرهای ایران تحمیل کرده است. امروزه برخی از صاحب‌نظران مدیریت شهری، بر این باورند که اگر مدیریت شهری با فقرای شهرها برخورد سازنده نداشته باشد، در آینده‌ی نه چندان دور، تهی‌دستان شهری با نظام مدیریت شهری، برخوردی مخرب خواهند داشت. گسترش وندالیسم یا نابودی شهری، نمونه‌هایی از چنین واقعیت محتوم است که امروزه گریبان‌گیر مدیران شهری است. همچنین دیاسپورای شهری (۲) در برخی از شهرهای ایران (سیک‌ها در زاهدان) نمایانگر ریاضت ساکنان محروم در چنین محلات طرد شده است. شایان ذکر است که در تمام محلات فقیرنشین، زندگی زنان از بهره‌کشی مضاعف، آسیب می‌بیند.

فقر شهری

فقر شهری پدیده‌ای چندبعدی است. فقرای شهری با محرومیت‌ها و محدودیت‌های مختلفی زندگی می‌کنند. برخی از چالش‌های روزمره آن‌ها عبارتند از محدودیت در دسترسی به فرصت‌های اشتغال و درآمد، مسکن و خدمات ناکافی و ناامن، محیط‌های خشن و ناسلامت، فقدان سازوکارهای حمایت اجتماعی و دسترسی محدود به فرصت‌ها و خدمات آموزشی و بهداشتی. ابعاد و نمودهای بارز فقر شهری عبارتند از:

فقر درآمدی

فقر آموزشی-بهداشتی

عدم امنیت مالکیت

نامنی از پشتوانه‌های اعتباری و اجتماعی

نامنی شخصی-فردی

طرد اجتماعی و سیاسی (طرد سیاسی به این معنا است که در سیاست‌گذاری‌های کلان جامعه در نظر گرفته نمی‌شوند) بسیاری از مسائل و چالش‌های فقر شهری ریشه در عدم توزیع عادلانه منابع، عدم دسترسی به منابع، سیاست‌گذاری ناکافی دولتی و حکومتی در دو سطح ملی و محلی و نقصان در برنامه ریزی و مدیریت رشد دارد. عمده سیاست‌گذاری‌ها در کشورهای در حال توسعه یا توسعه نیافته پیرامون مسائل کلان اقتصادی، سیاسی و ایدئولوژیک در جریان است و سیاست‌های غالب کاهش فقر، به دنبال افزایش درآمد و یا کمک‌های یارانه‌ای برای کاهش فقر هستند، در حالی که به ابعاد دیگر این مسئله مانند امنیت، آموزش و بهداشت، وضعیت سکونت فقرای شهری، خلاء قوانین کم‌تر توجه می‌شود.

مهم‌ترین چالش امروزی در سیاست‌های کاهش فقر شهری توجه به موضوع توانمندسازی و مقتدرسازی ساکنان محلات فقیرنشین است و تحقق کاهش فقر شهری نیازمند تلاش‌های هم‌زمان در دو سطح ملی و محلی برای از میان بردن موانع است.

مدیریت شهری و شیوه‌های برخورد با فقیران

مدیریت شهری، روش‌ها و فرایندهایی است که از نیازها و خواسته‌های بشر حمایت و حفاظت کند. در واقع، «مدیریت شهری، فرایند تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی در اداره‌ی شهر است و با توجه به ساختار و نوع حکومت‌های مختلف در جامعه، شیوه‌های انتخاب و انتصاب مدیران شهری، متفاوت است» (لطیفی، ۱۳۸۶: ۱۱)؛ به بیانی دیگر «مدیریت شهری، فرایندی است که در مجموعه به یک نظام تصمیم‌گیری منجر خواهد شد. میزان موفقیت و یا عدم موفقیت مدیریت شهری بستگی به قدرت، مشروعیت و ساختار حقوقی و اجتماعی جامعه‌ی موردنظر دارد» (همان؛ ۱۰): امروزه بحث مشروعیت برای مدیریت شهری از اهمیت بسیار زیادی برخوردار است. عدم مشارکت اقدار مختلف جامعه‌ی شهری در انتخابات شورای شهر و در پی آن، انتخاب شهردار، باعث محدودیت قدرت نظام مدیریت شهری می‌شود. می‌توان گفت که «مدیریت شهری، نوعی حکومت محلی و درنوع مطلوب آن، نوعی دموکراسی و خودگردانی محلی است که مردم در آن مشارکت بالایی دارند و این مشارکت، برای اداره‌ی شهر است». در حالی که «مدیریت شهری باید برای شهر، برنامه‌ریزی‌هایی انجام دهد، فعالیت‌های شهری را سامان دهد، بر فعالیت‌های انجام شده، نظارت کند، و حتی برای انجام بهینه‌ی امور، انگیزش لازم را در سازمان مدیریت شهری و سایر سازمان‌ها و شهروندان ایجاد کند» (سعیدنیا، ۱۳۹۲: ۲۵)؛ ولی عملاً کاری برای بهبود کیفیت زندگی تهی‌دستان شهری انجام نمی‌دهد و روز به روز بر وخامت اوضاع محرومان شهری افزوده می‌شود. «امروزه ابعاد کالبدی و دامنه‌ی انسانی شهر تغییر کرده است و بیشتر کارکردها و ساختارهای درونی شهر، باید از نو بنیاد نهاده شوند تا بتوانند هدف‌های وسیع‌تری را که باید در خدمت آن‌ها باشند، ترویج کنند؛ این یعنی اتحاد و یگانگی زندگی درونی و بیرونی انسان، و یگانگی فزاینده‌ی خود بشریت» (مفورد، ۱۳۸۷: ۷۵۳). «درست است که فرهنگ هر جامعه، بازتابی از ویژگی‌های آن جامعه است، ولی در تکوین یک فرهنگ، نباید نقش، نفوذ و تأثیر سایر فرهنگ‌ها را نادیده گرفت. فرهنگ‌های یونان، مصر، روم، ایران و بین‌النهرین را نه تنها با هم بیگانه نمی‌دانند، بلکه هر یک را متأثر از دیگری می‌پندارند. در این راستا، تأثیر مانویت به مسیحیت روم را نباید دست کم گرفت و اگر امروزه ثابت شود که سوسیالیسم، شکل بازسازی شده‌ی عقاید مزدکیان ایرانی است که روزی سراسر دنیای شرق و غرب را از روم تا چین، و تا آفریقا در بر گرفته بود، نباید دچار شگفتی شد» (همان؛ ۱۷). لوئیز ممفورد برای دین و ارزش‌های مذهبی، ارزش و اهمیت خاصی قائل است. ولی در عین حال، استفاده ابزاری از مذاهب را در جهت مقاصد سیاسی توسط دنیاپرستان و رانت‌خواران (رندان

اقتصادی)، و تمامیت خواهان و عاشقان قدرت نکوهش می‌کند. متأسفانه در بسیاری از کشورهای جهان، در نظام مدیریت شهری، جایگاه و نهاد ویژه‌ای به منظور تحقق عدالت اجتماعی و ریشه‌کنی فقر وجود ندارد. به طور کلی «فقر، موقعیتی است که در آن، نیازهای اولیه‌ی زندگی انسان‌ها (نظیر سرپناه، غذا و پوشاک) برآورده نمی‌شود. فقر مطلق با فقر نسبی تفاوت دارد. در فقر مطلق، فرد فاقد غذا، پوشاک و سرپناه لازم برای ادامه‌ی حیات است. در فقر نسبی، فرد از لحاظ اقتصادی نمی‌تواند در جامعه به طور کامل، سهیم شود» (سادات، فانی، ۱۳۹۳: ۷۷۸). مدیریت شهری برای تأمین عدالت اجتماعی، ناگزیر باید به تهی‌دستان شهری پاسخ‌گو باشد. متأسفانه نظریه‌پردازان نظام سرمایه‌داری، فقیران را افرادی بی‌مسئولیت و خودکامه معرفی می‌کنند و وقوع جرم و جنایت را در میان فقیران، طبیعی جلوه می‌دهند و به همین استناد نادرست، مدیران شهری، رغبتی به ارائه‌ی خدمات به فقیران شهری ندارند و حتی برای کاهش جرم در مناطق حاشیه‌نشین، به جای این که فرصت‌های اشتغال و تأمین خدمات زیرساختی را فراهم سازند، به دنبال تقویت نیروی پلیس و پایش بیشتر هستند. نظریه‌ی فرهنگ فقر، نخستین بار توسط اسکار لوئیس (انسان‌شناس، ۱۹۵۹)، با پژوهش‌های فراوان در میان سرخ‌پوستان آمریکا، هند، کوبا، و در میان پورتوریکوهای ساکن پورتوریکو و نیویورک، و به عنوان کار نمونه‌ی او در مکزیک مطرح شد. لوئیس استدلال می‌کرد که زیرفرهنگ‌های جوامع مختلف، هسته‌ای مشترک دارند که از ویژگی‌های آن، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: نبود دوران کودکی به عنوان مرحله‌ی ممتد، فقدان امنیت در طول عمر، معاشرت‌های آزاد یا ازدواج‌های اتفاقی، گرایش به خانواده‌ی زن سالار، و تمایل شدید به خودکامگی. اسکار لوئیس علی‌رغم نگاه لیبرالیستی و شدیداً قابل انتقادش، با شهامت اعلام کرد «فرهنگ فقر در کشورهای سوسیالیستی وجود ندارد». وی در سال ۱۹۶۴، از زاغه‌های هاوانا (پایتخت کوبا) بازدید کرد و گفت که آنان، اعتقاد کامل خود را به رهبران ابراز می‌کردند و به زندگی بهتر در آینده امیدوار بودند» (گیلبرت و گالگر، ۱۳۷۵: ۲۷۷)؛ بنابراین نظام‌های سیاسی جهان در روبه‌رو شدن با پدیده‌ی فقر شهری و تهی‌دستان، الگوهای رفتاری متفاوتی ارائه می‌کنند. از جمله می‌توان پیروزی انقلاب اسلامی سال ۱۳۵۷ ایران را تا حد زیادی مرهون حمایت‌ها و فداکاری‌های تهی‌دستان شهری دانست که برای رهایی از ظلم و ستم زمان خود و به امید مدیریت‌های عدالت‌محور و فقرستیز جمهوری اسلامی با رژیم گذشته مبارزه کردند. نیک دیواس (۳) در کتاب حکمروایی شهری و فقر می‌نویسد: حکمروایی شهری برای فقرا، موضوع بسیار مهمی است و می‌تواند بین حفظ موقعیت ناپایدار فقرا در شهر و از بین رفتن فقر فزاینده، تفاوت ایجاد کند. موضوع حکمروایی شهری فقط شامل ساختارهای رسمی حکومت شهری نیست؛ اما این ساختارهای رسمی می‌تواند یکی از مهم‌ترین آن‌ها باشد. موقعیت فقرا به اقتصاد میزبان و نیروهای اجتماعی، نهادها و روابط متقابل آن‌ها، بازار کار، کالاها و خدمات، خانواده، خویشاوندان و روابط اجتماعی، دسترسی به زیرساخت‌های پایه و یا فقدان آن‌ها، زمین، خدمات و امنیت عمومی بستگی دارد. اقدامات حکومت شهری می‌تواند از طریق مداخلات و سیاست‌های سرکوب کننده و نامناسب، مسائل حادث‌تری برای فقرا ایجاد کند، یا برای مثال، از طریق تأمین دسترسی به خدمات و زیرساخت‌های ضروری، حمایت کننده باشد. اما تعداد زیادی از آنچه فرصت‌های زندگی فقرا را متأثر می‌کند، مانند: بازار، بخش خصوصی، نمایندگان دولت مرکزی یا اقدام جمعی داوطلبانه‌ی جامعه‌ی مدنی، خارج از کنترل حکومت شهری قرار دارد. شیوه‌هایی که این عناصر، با یکدیگر تعامل می‌کنند و روابط قدرت را در برمی‌گیرد، برای فقرای شهری که جهت ثبات و بهبود شرایط خود تلاش می‌کنند حیاتی هستند، و شامل تعاملات و روابط متقابل غیررسمی و رسمی است که از آن به عنوان حکمروایی شهری یاد می‌شود. (دیواس، ۱۳۹۴)

نتیجه‌گیری

پیش‌نیاز تحقق مدیریت خوب و شایسته‌ی شهری، تأمین زیرساخت‌ها و توانمندسازی تهی‌دستان شهری است. بحث حکمروایی خوب شهری به عنوان یک نظام مدیریت شایسته، طی دو دهه‌ی گذشته بسیار رواج یافته است. و بر معیارهایی تأکید می‌کند که تحقق آن در شهرهای ایران، به دلیل موانع ساختاری- کارکردی، دست‌کم در کوتاه‌مدت امکان‌پذیر نیست. از جمله می‌توان به معیارها و شاخص‌های برنامه‌ی توسعه‌ی سازمان ملل اشاره کرد: مشارکت، برابری، شفافیت، پاسخ‌گویی، حاکمیت قانون، وفاق‌گرایی، اثربخشی، کارایی و بینش راهبردی. همچنین بانک جهانی به معیارهای زیر اشاره می‌کند: مشارکت، شفافیت، پاسخ‌گویی، حساسیت در برابر نیازهای فقرا، مدیریت عمومی قوی، اثربخشی هزینه و مدیریت مالی صحیح. می‌توان معیارهای اسکان بشر سازمان ملل متحد را به شرح زیر بیان کرد. تمرکززدایی منابع و اختیارات، دسترسی برابر به منابع و تصمیم‌گیری‌ها، شفافیت، پاسخ‌گویی، مداخله‌ی مدنی و شهروندی، کارایی، بینش استراتژیک، توسعه‌ی انسانی پایدار، پایداری و امنیت.

منبع

- برک پور، ناصر و اسدی، ایرج (۱۳۸۸)، مدیریت و حکمروایی شهری؛ تهران: دانشگاه هنر.
- بلانت، آلیسون و ویلس، جین (۱۳۸۷)، دگراندیشی در فلسفه‌ی جغرافیا؛ مترجم: حسین حاتمی‌نژاد، چاپ سوم، تهران: دانشگاه تهران.
- بروک، پل (۱۳۸۹)، از اریحا تا مکزیکو، شهر و اقتصاد در تاریخ؛ مترجم: جمشید برومند، تهران: انتشارات کندوکاو.
- بیات، آصف (۱۳۷۹)، سیاست‌های خیابانی، جنبش تهی‌دستان در ایران؛ مترجم: سیدالله نبوی چاشمی، تهران: نشر شیرازه، چاپ اول.
- جوان، جعفر و عبداللهی، عبدالله (۱۳۸۷)، «عدالت فضایی در فضاها‌ی دوگانه شهری؛ تبیین ژئوپلیتیکی الگوهای نابرابری در حاشیه کلان شهر مشهد»، فصلنامه ژئوپلیتیک، سال ۴، شماره دوم، صفحات ۱۵۶-۱۳۱.
- حاتمی‌نژاد، حسین و شورچه، محمود (۱۳۹۳)، شهر و نظریه انتقادی با تأکید بر آرا و آثار دیوید هاروی؛ تهران: انتشارات پرهام نقش.
- حاتمی‌نژاد، حسین و زرغام فرد، مسلم و خادمی، امیرحسین (۱۳۹۴)، سیاست‌های فضایی در برنامه‌ریزی شهری، مشهد: انتشارات پاپلی، چاپ اول.
- دولفوس، اولویه (۱۳۹۰)، فضای جهانی، تأملی در چگونگی پدیده جهانی شدن؛ مترجم: سیروس سهامی، مشهد: انتشارات پاپلی. چاپ اول.
- دیواس، نیک و آمیس، فیلیپ و بیل، جو و دیگران (۱۳۹۴)، حکمروایی شهری و فقر؛ فریاد تهی‌دستان شهری در کشورهای در حال توسعه؛ مترجمان: حسین حاتمی‌نژاد و نورالدین رحمتی و اکرم شهیدی، تهران: انتشارات آذرخش.
- راغفر، حسین (۱۳۹۴)، خط فقر دو میلیون و هفتصد هزار تومان شد؛ روزنامه شرق، شماره ۲۳۱۲، شنبه ۹ خرداد ۱۳۹۴، ص ۴.
- Duany, Andres Plater-Zyberk, Elizabeth, Davis, Robert (2002), The Lexicon of The New Urbanism. Duany Plater-Zyberk and co.
- Elshestawy Yaser (2004), Planning in Middle Eastern Cities, An Urban Kaleidoscope in a Globalization World UAE.
- Golubchikow Oleg and Badyiana Anna (2012), Sustainable Housing for Sustainable Cities: A Policy Framework for Developing Countries. UN-HABITAT.Nairobi. Kenya
- Kaplan, David; Wheeler James O.; Holloway Steven R., (2004), Urban Geography. John. Wiley and Sons, inc.
- Pacione, Michael (2005), Urban Geography, Global Perspective. Second edition Routledge
- Soja, Edward (2009), The City yand Spatial Justice. September (www.JSSJ.org)
- Stohr, Walter B, Todtling, Franz (1979), Spatial Equity Some Antitheses to Current Regional Development Doctorince. Springer
- Talen, Emily (2002), The Social Goals of New Urbanism, Housing Policy Debate. Vol 13. No.1 and pp. 165-188
- Tyson, Lois (2006), Critical Theory Today. A User Friendly Guide. Second Edition. Routledge.
- UN-Habitat (2013), State of the Worlds Cities Prosperity of Cities