

## مدخلی بر فقر شهری با تأکید بر فقر مسکن در نقاط شهری استانهای کشور

دکتر رحیم بردی آنامرادنژاد\*

استادیار گروه جغرافیا و برنامه ریزی شهری دانشگاه مازندران

### چکیده:

فقر شهری یکی از مهمترین چالشهای اجتماعی-اقتصادی بسیاری از کشورهای در حال توسعه است و مقامات شهری این کشورها برای کاهش اثرات آن تلاش می کنند. بر طبق آمار، در هر روز صد هزار نفر به جمعیت زاغه نشینان اضافه می شود. این مقاله تلاش می کند تا به بررسی فقر شهری از منظر ویژگیهای فقر، وضعیت جهانی فقر شهری و موقعیت ایران بپردازد. رویکرد اصلی تحقیق حاضر مبتنی بر دیدگاه رادیکالیسم بوده و روش انجام تحقیق از نوع توصیفی-تحلیلی می باشد. در این مطالعه، با کمک دوشاخه الف) نسبت خانوارهای شهری ساکن در واحدهای مسکونی کم دوام و بی دوام، ب) نسبت خانوارهای شهری ۴ نفره ساکن در یک اتاق، که هر کدام از این شاخصها به تنهایی می توانند بیانگر فقر شهری باشند به بررسی نقاط شهری استانهای کشور با استفاده از روش امتیاز استاندارد پرداخته شده است. برخی نتایج این بررسی بیانگر آن است که فقر شهری بدلیل رشد فزاینده شهرنشینی و بدنبال آن زاغه نشینی در کشورهای فقیر از یک سو و عدم اهتمام کامل دولتها در عمل به تعهدات خود برای کاهش فقر از سوی دیگر روز به روز در حال افزایش است و افق مبارزه با فقر را در سالهای آینده تیره و تاریک نشان می دهد. در کشور ما نیز همزمان با توافق جهانی (۱۹۹۶) مبارزه با فقر آغاز شده، با این حال هنوز ۱۰/۵ درصد از خانوارهای شهری زیر خط فقر مطلق قرار دارند و در بین استانهای کشور، در شاخص اول، استانهای حاشیه کویرهای مرکزی نظیر خراسان جنوبی، سیستان و بلوچستان، کرمان و یزد و در شاخص دوم استانهای سیستان و بلوچستان، اردبیل، لرستان و کرمانشاه بیشترین خانوارهای فقیر شهری کشور را در خود جای داده بودند. این امر تلاش بیشتر و پیگیری مداوم مسئولین شهری در رفع فقر بویژه فقر مسکن شهری و گسترش عدالت منطقه‌ای را می طلبد.

واژگان کلیدی: فقر شهری، امتیاز استاندارد، خط فقر، فقر مسکن

### مقدمه:

شهرنشینی، روند غالب در جهان امروز بحساب می آید و برای اولین بار در تاریخ بشر، در سال ۲۰۰۷، سهم جمعیت شهرنشین دنیا از ۵۰ درصد کل جمعیت فراتر رفت. این روند در کشورهای در حال توسعه با شتاب بیشتری دنبال

می شود به طوری که گاه برنامه ریزیهای انجام شده در شهرها نیز تحت الشعاع این رشد سریع قرار گرفته و مشکلات شهری در این جوامع به صورتی حادثر و بغرنج تر خود را نمایان می سازند. شهرنشینی باتقاضای فزاینده برای مسکن، اشتغال و منابع همراه است. رشد آتی، مربوط به مردم فقیری است که در حوزة های شهری زندگی خواهند کرد. فقر شهری وبه ویژه فقر مسکن در بین شهرنشینان که به صورت زاغه نشینی بروز می کند از جمله پیامدهای ناگوار چنین رشد شتابان در شهرها می باشد.

علیرغم توجه خاصی که به موضوع فقر شهری در مطالعات شهری جهان حاضر شده و می شود، جایگاه این گونه مطالعات در مجلات معتبر جغرافیایی کشورمان چه در بعد نظری و چه در ابعاد آماری خالی است و در این رابطه نوعی خلاء احساس می شود. البته مقوله فقر شهری در حوزة های علوم اجتماعی مورد توجه قرار گرفته است. نظر به این که فقردارای ویژگی های جغرافیایی در ابعاد مکان و زمان (Time and space) بوده و با توجه به این که تقویت حس نعدوستی و تلاش برای بهبود زندگی بشر از مهمترین اهداف آموزشی جغرافیاست ارائه چنین مقالاتی می تواند ضمن غنی سازی ادبیات جغرافیایی کشورمان در حوزة جغرافیای اجتماعی، احساس مسئولیت جغرافیدانان و دانشجویان مشتاق این رشته را در این زمینه تقویت نموده و تلاش آنان را برای ارائه راهکارهایی جهت کاهش این معضل بزرگ روبه تزايد اجتماعی دوچندان نماید. این مقاله نیز با چنین هدفی تهیه گردیده است تا مدخلی باشد بر بحث گسترده فقر شهری.

### ادبیات موضوع

فقر از نظر مارکسیستها، زائیده نظام سرمایه داری است و نظام سرمایه داری نیز وجود فقرا امری طبیعی دانسته و برخی فلاسفه غرب مانند سن آگوستین معتقد بودند که چنانچه تهیدستان فقرشان عادلانه و سزاوار باشد باکی نیست زیرا آنان جزئی از نظم امور عالم اند. (رئیس دانا، ۱۳۸۴، ۴) در دین اسلام عقیده بر این است که اگر ثروت ها و منابع طبیعی که برای بهره برداری همه مردم آفریده شده در اختیار گروههایی خاص قرار بگیرد و بسیاری از مردم آن بی بهره شوند فقر فراگیر می شود و بتدریج فاصله طبقاتی فزونی می گیرد (فراهانی فر، ۱۳۷۸، ۲۱). راهی که این مردم فقیر در حوزة های شهری تجربه می کنند با تجربه مردمان فقیر روستایی متفاوت است. بنابراین لازم است ماهیت فقر شهری و ابعاد مختلف آن بخوبی درک شود و به این مسئله پاسخی با رویکردهای مناسب با محیط

(انسانی و فیزیکی) داده شود تا به یک پایداری و کاهش فقر منجر شود (Max lock Centre.2002, 10)

در سالهای آغازین قرن بیست و یکم، یک چهارم از جمعیت کشورهای در حال توسعه در فقر بسر می برند، رقمی که از ده سال به این طرف تغییر محسوسی نداشته است. دست و پنجه نرم کردن با این مسئله اکنون به صورت نوعی اولویت جهانی درآمده است که در تعهد صریح رهبران دنیا به هنگام برگزاری نشست سازمان ملل به مناسبت شروع هزاره سوم متجلی می گردد « تلاش بی وقفه برای رهاندن مردان و زنان و کودکان هممنوع از زندگی حقارت بار و غیرانسانی در فقر سیاه» (گرینزیان، ۱۳۸۲، ۹).

یکی از تعاریف کلاسیک فقر، این پدیده را « ناتوانی در دستیابی به استاندارد حداقل زندگی می داند و آن را با محاسبه نیازهای مصرفی پایه یا درآمد لازم برای تأمین نیازها می سنجد» (همان منبع، ۳۶). فقر معمولاً توسط محققین

مختلف معادل فقدان درآمد تعریف شده است. در تعریف فقر باید به دو عنصر توجه نمود: آستانه های فقر و تعریف درآمد خانوار که با این آستانه ها تطبیق داده شود (Iceland, J., Bauman, K, 2007, 377). بانک جهانی فقر شهری را پدیده ای چند بعدی می داند که بر اساس آن فقیران شهری با محرومیت های بسیاری دست به گریبانند. چالش های روزمره آنان ممکن است شامل دسترسی محدود به فرصت های اشتغال و درآمد، مسکن و خدمات ناکافی، محیط های غیر بهداشتی، کمبود یا فقدان مکانیسم حفاظت اجتماعی و محدودیت دسترسی به فرصت های بهداشتی و آموزشی می داند ([www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)).

فقر، در یک بررسی مفهومی به دو نوع فقر درآمدی و فقر قابلیتی تقسیم می شود. فقر درآمدی خود به دو طریق قابل بیان و اندازه گیری است، فقر مطلق و فقر نسبی. مراد از فقر مطلق، عدم برخورداری یک فرد یا خانوار از حداقل نیازهای اساسی زندگی است و فقر نسبی نیز به معنای پایین بودن درآمد فرد یا خانوار نسبت به میانگین درآمد آن جامعه است.

بنابراین، هنگامی که بحث از اندازه گیری فقر مطلق یا نسبی می کنیم پایه تحلیل ما درآمد است و هر یک از این دو وجه یا جنبه از مطالعه فقر، تصویری از میزان برخورداری افراد یا خانوارها را از درآمد، نشان می دهد. اما فقر قابلیتی، مفهومی عام تر از فقر درآمدی است. در فقر قابلیتی گفته می شود که درآمد، یکی از عناصر یا ابزارهایی است که انسان ها برای دست یابی به زندگی دلخواه شان به آن نیاز دارند؛ چرا که در نگاه قابلیتی، غایت جست و جوی انسان دست یابی به ثروت نیست، بلکه دست یابی به زندگی دلخواه و متناسب با هویت فرهنگی جامعه است. با این نگاه می گوئیم درآمد، الزاماً خوشبختی نمی آورد، بلکه تنها یکی از ابزارهای مهم برای دست یابی به خوشبختی است؛ در واقع شرط لازم است، اما کافی نیست. به همین دلیل میگوئیم با نگاه به مقوله فقر از منظر فقر درآمدی نمی توانیم تصویر صحیحی از حجم فقر و محرومیت داشته باشیم (محمودی، ۱۳۸۵).

تبیین و تحلیل فقر شهری بدلیل چند بعدی بودن فقر، می تواند پیچیده باشد و به همین دلیل در بیشتر مطالعات مربوط به فقر شهری تنها به یکی از جنبه های خاص فقر مورد توجه قرار می گیرد. در این رابطه، برای ایجاد یک تحلیل جامع تر از فقر شهری بهتر است از چندین رویکرد ترکیبی استفاده شود (Baker & Schuler, 2004, 15).

موضوعات اساسی که در بحث فقر شهری باید در نظر گرفته شوند عبارتند از: خط مشی های اقتصاد کلان و تاثیر آنها در کاهش فقر بطور اعم و کاهش فقر شهری بطور اخص، تنظیم جریانات و موسساتی که به شهروندان اصلی به ویژه فقیران شهری مساعدت می کنند در قالب نظام برنامه ریزی و بودجه بندی در سطح محلی و ملی، مشارکت شهروندان در نظارت و ارزیابی اقدامات حکومت محلی از جمله ارائه خدمات، موضوعات قانونی مربوط به حق مالکیت فقیران و زاغه نشینان، رابطه متقابل فقر و محیط که باعث تنزل کیفیت محیط و تشدید فقر می شود (Bertucci, 2006, 11).

برای نخستین بار در جهان در سال ۲۰۰۷، جمعیت غالب جهان، شهری می شود. در واقع، همه این رشد جمعیت در شهرکها و شهرهای کشورهای در حال توسعه صورت می گیرد که بطور بی سابقه ای رشد زاغه نشینی و فقر شهری را تقویت می کند. مطالعات موسسه (Care International UK) که تجربه کاردر بیش از ۱۰۰ شهر جهان را داراست نشان می دهد که هر روز صد هزار نفر در کشورهای در حال توسعه به جمعیت زاغه ها اضافه می شود.

امروزه یک میلیارد زاغه نشین وجود دارد و واقعیات حاکی از آن است که این تعداد در ۲۵ سال آینده دو برابر خواهد شد. امروزه ۳ میلیارد نفر در شهرها زندگی می کنند که تا سال ۲۰۱۷ به ۴ و در سال ۲۰۳۰ به ۵ میلیارد نفر خواهد رسید. رشد شهرها در کشورهای در حال توسعه ۴ تا ۵ برابر سریع تر از کشورهای توسعه یافته می باشد و ۲۵ شهر از ۳۰ شهر بزرگ جهان در سال ۲۰۱۵ در مناطق در حال توسعه خواهد بود (Care, IPU. 2006, 2). بیش از ۸۰۰ میلیون نفر از مردم دنیا می دانند که شبها باید گرسنه به رختخواب بروند، بیشتر آنان را زنان و کودکان تشکیل می دهند. خانواده های فقیر بیش از ۷۰ درصد از درآمدها را صرف غذا می کنند. ([www.freedomfromhunger.org](http://www.freedomfromhunger.org)) اینک به ذکر نمونه هایی از وضعیت فقر در مناطق مختلف جهان می پردازیم: ۲۳/۶ درصد از جمعیت شهری هندوستان که برابر ۶۷/۱ میلیون نفر شهرنشین می شود زیر خط فقر زندگی می کنند و یک همبستگی قوی بین زاغه نشینی و فقر وجود دارد (Ministry of Urban Employment. 2005, 5).

امروزه ۷۲ درصد از جمعیت شهری آفریقا در زاغه ها زندگی می کنند. در آفریقا، رشد زاغه نشینی سریع تر از رشد جمعیت شهری اتفاق می افتد. کبیریا در حومه نایروبی (پایتخت کنیا) با تقریباً یک میلیون نفر سکنه، از بزرگترین زاغه نشینهای دنیاست به طوری که در هر هکتار ۳۰۰۰ نفر چپانده شده اند، استاندارد زندگی در این محلات پائین تر از آفریقا است. نرخ مرگ میر کودکان ۱۵۱ در هزار است که دوسه برابر سایر شهرهاست تقریباً یک پنجم جمعیت دارای HIV مثبت هستند، امید به زندگی برای مردان ۴۷ و برای زنان ۵۰ سال است (Care, IPU. 2006, 4).

در مصر، ۷ درصد مردم زیر خط فقر مطلق مبتنی بر غذا قرار داشتند و در حدود ۲۳ درصد زیر خط فقر مبتنی بر نیازهای اساسی و بیش از ۵۳ درصد از جمعیت آن زیر خط فقر بین المللی بر اساس ۲ دلار در روز بودند (Yousry, A & Mekawy, H. 2003, 3). در سال ۲۰۰۳، فقیرترین کشور جهان حبشه (اتیوپی) با درآمد سرانه ۹۰ دلار و غنی ترین آن لوکزامبورگ با ۴۳۹۴۰ دلار بوده است یعنی ۴۸۸ برابر حبشه (دفتر مطالعات و فقرزدایی وزارت رفاه. ۱۳۸۴، ۸). گزارش یونیسف در مورد کودکان فقیر شهری در سال ۲۰۰۵ حاکی از آن است که از ۲/۲ میلیارد کودک در جهان، تعداد ۶۴۰ میلیون نفر در کشورهای در حال توسعه بدون دسترسی به پناهگاه مناسب زندگی می کنند و ۴۰۰ میلیون نفر به آب سالم و ۲۷۰ میلیون کودک به خدمات بهداشتی دسترسی ندارند (Unicef. 2005, 2).

فقر شهری منحصر به کشورهای در حال توسعه نبوده بلکه در کشورهای صنعتی جهان نیز وجود دارد، به عنوان مثال در آمریکا ۱۲/۶ درصد از جمعیت کشور در سالهای ۲۰۰۳-۵ در فقر بسر می برده اند (U. S, Bureau, 2005) حتی در برخی از شهرهای این کشور جنبه هایی از فقر افزایش نیز داشته است مثلاً در لس آنجلس تعداد زاغه نشینان از سال ۱۹۹۶ تا آوریل ۲۰۰۰ معادل ۲۰ درصد افزایش داشته است (Deverteuil. G. 2006, 113). اکثریت کودکان در حوزه های شهری آمریکا در خانواده های کم درآمد زندگی می کنند و این نسبت بطور فزاینده ای روبه افزایش است. (NCCP. 2005, 1) برآورد می شود که هزینه های اقتصادی ایالات متحده در ارتباط با فقر کودکان شهری حدود ۵۰۰ میلیارد دلار در سال باشد که معادل ۴ درصد GDP این کشور می باشد (Holzer. J. 2007, 2).

با وجودی که نسبت افراد فقیری که با کمتر از یک دلار در روز در جهان سوم زندگی می کنند از ۲۷/۹ درصد در سال ۱۹۹۰ به ۱۹/۴ درصد در سال ۲۰۰۲ کاهش یافته است (UN. Newyork. 2006, 6). با این حال، واکنش جاری به بحران فقر شهری در مجموع ناکافی است. در سال ۱۹۹۶ « برنامه عمران ملل متحد» با پشتیبانی مالی دولت‌های دانمارک، فنلاند، هلند و نروژ تصمیم گرفت ابتکار جهانی ویژه ای را به قصد کمک به کشورهای محروم در زمینه ایجاد استراتژی های ملی و محلی برای کاهش فقر به اجرا درآورد. این ابتکار به صورت طرح‌های معینی در بیش از صد کشور جهان تحت عنوان کلی « استراتژی فقر زدایی» به مرحله اجرا درآمد (گریزپان. ۱۳۸۲، ۲).

در سال ۱۹۹۷، اجلاس جهانی فلورانس با عنوان «روند روبه گسترش فقر جهانی» برگزار شد و نهاد جهانی جدیدی به نام « همایش جهانی درباره فقر شهری» یا ایفاپ (International Forum for Urban Poverty) تأسیس شد که اعضای آن را طیف گسترده ای از مقام‌های محلی، سازمان‌های غیر دولتی و نهادهای دانشگاهی تشکیل می دادند. هدف از برگزاری این همایش ایجاد چارچوب و بستری برای ایجاد آگاهی و مبادله تجربه در زمینه مبارزه با فقر شهری بود. راهبرد جدیدی که ایفاپ مطرح کرده شهرهای فراگیر بود که در آن به فراهم آوردن زمینه همکاری و مشارکت کم درآمدها در برنامه توسعه شهری و تأمین مسکن و خدمات، همچنین مدیریت شهری مطلوب با تأکید بر راهکارهای مبارزه با فقر تأکید شده بود (جوهری پور. ۱۳۸۱، ۱۲۸).

جامعه بین الملل در سال ۲۰۰۰ در همایش «اهداف توسعه هزاره» برای بهبود کیفیت زندگی ۱۰۰ میلیون زاغه نشین تا سال ۲۰۲۰ توافق نمودند ولی این امر تنها ۱۰ درصد فقیران شهری را در بر می گیرد (Care, IPu. 2006, 3). در سپتامبر ۲۰۰۵، رهبران دولتها در شورای امنیت سازمان ملل درباره دستیابی به هدف « اشتغال کامل و کارشرافتمندانه برای همه از جمله زنان و جوانان » توافق کردند، این توافق که راهبردهای کاهش فقر را در بر می گیرد بخشی از تلاشها برای رسیدن به «اهداف توسعه هزاره سوم» (MDGs) می باشد (Newyork, 2006, 36. UN).

### روش تحقیق

از آنجا که هیچ تحقیق جغرافیایی در خلاء فلسفی صورت نمی گیرد، رویکرد اصلی تحقیق حاضر، مبتنی بر دیدگاه رادیکالیسم بوده و روش تحقیق آن از نوع توصیفی- تحلیلی می باشد. سؤال اصلی تحقیق این است که فقر و به ویژه فقر مسکن در نقاط شهری کشور از چه وضعیتی برخوردار است. پیش فرض تحقیق آن است که در مناطق محروم و حاشیه ای کشور، فقر مسکن بیشتر از سایر نقاط باشد. به منظور گردآوری اطلاعات از روش اسنادی- کتابخانه ای استفاده شده است. در این راستا، سعی شده تا از جدیدترین منابع فارسی و لاتین از جمله کتب، نشریات، دستاوردهای همایشهای جهانی و پایگاههای اینترنتی بهره گرفته شود. داده های اولیه مورد استفاده در این تحقیق عمدتاً مبتنی بر نتایج سرشماری سالهای ۷۵ و ۸۵ بوده است. به منظور تحلیل داده های آماری از روش امتیاز استاندارد (Z, Score) که بر اساس آن شاخصهای مورد استفاده نه با میانگین جهانی بلکه بین استانهای کشور مورد مقایسه و تطبیق قرار می گیرند استفاده شده است. در این روش از فرمول  $z = \frac{x - \bar{x}}{\delta}$  بهره گرفته می شود. برای ترسیم نمودارها از نرم افزار Excel استفاده شده است. تاکنون، مقالات اندکی با عنوان فقر شهری در مجلات

معتبر جغرافیایی کشورمان به چاپ رسیده است، هدف از تدوین این مقاله ورود به مبحث فقر شهری است که در مجامع علمی جهان توجه خاصی به آن شده و می شود. با این امید که این موضوع از زوایای مختلف مورد توجه محققین کشورمان قرار گرفته و به آن پرداخته شود.

### بحث

در بند ۱۲ اصل سوم قانون اساسی کشورمان، ایجاد رفاه و رفع فقر و محرومیت و بر طرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه های تغذیه، مسکن، بهداشت و تعمیم بیمه از جمله وظایف دولت ذکر شده و در اصل ۴۳ بر ریشه کنی فقر و محرومیت تأکید گردیده است. در سال ۱۳۷۵، بدنبال تأکید مسئولان جمهوری اسلامی ایران بر ضرورت مبارزه با فقر، از طرف سازمان برنامه و بودجه تلاشهایی برای فقرزدایی به عمل آمد و حاصل آن تلاش ها به تدوین لایحه ای با عنوان «طرح فقرزدایی از کشور جمهوری اسلامی ایران» انجامید که تقدیم مجلس شد (بهشتی، ۱۳۸۳، ۲۱۴).

حرکت بعدی دولت در مسیر مبارزه با فقر، در سال ۷۹ آغاز شد و سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور جزوه ای با عنوان «برنامه مبارزه با فقر و افزایش درآمد خانوارهای کم درآمد (فقر نسبی)» تهیه کرد که در آن، فقر مطلق به معنی عدم توانایی خانوار در تأمین حداقل پوشاک، سرپناه، بهداشت و درمان مورد نیاز، فقر نسبی (کم درآمدی) مترادف با دو سوم درآمد جامعه منظور شده است. طبق آمارهای موجود در سال ۱۳۷۷، ۱۴/۶۳ درصد از افراد و ۱۱/۵ درصد از خانوارهای شهری ایران زیر خط فقر قرار داشتند (همان منبع، ۲۲۱).

وزارت رفاه و تأمین اجتماعی موظف شد که هر سال مقادیر خط فقر شدید و مطلق را براساس تأمین ۲۰۰۰ کیلوکالری در روز محاسبه و اعلام نماید. مطابق خط فقر یک دلار در روز در سال ۸۴ حدود ۱/۷ درصد از خانوارهای شهری زیر خط فقر قرار می گیرند و براساس خط فقر دو دلار، در همان سال حدود ۳/۱ درصد از خانوارهای شهری ایران زیر خط فقر قرار می گیرند. بر مبنای خط فقر مطلق (هزینه سبد غذایی) ۱۶۲۵۰۰۰ ریال در ماه برای هر خانوار ۴/۶ نفره در سال ۸۴، ۱۰/۵ درصد از خانوارهای شهری زیر خط فقر قرار گرفتند (دفتر مطالعات و فقرزدایی وزارت رفاه، ۱۳۸۴، ۸). مطالعات دیگر حاکی از آن است در سال ۱۳۸۲، بر اساس برآوردهای رئیس دانا، خط فقر ۴۰/۳۲ میلیون ریال در سال برای هر خانوار ۴/۴ نفری است (ماهانه ۳۳۶ هزار تومان). این رقم برای مناطق روستایی ۶۵ درصد مناطق شهری در نظر گرفته می شود. با توجه به نرخ تورم ۱۵ درصدی سال ۱۳۸۳ خط فقر در این سال به ۴۶/۳۷ میلیون ریال بالغ می شود. به این ترتیب، شمار جمعیت زیر خط فقر به حدود ۳۲ درصد از اعضای جامعه (۴۵ درصد جامعه شهری و ۲۵ درصد جامعه - روستایی) می رسد (رئیس دانا، ۱۳۸۴، ۱۳).

### فقر مسکن شهری و جایگاه استانهای کشور:

مسکن، یکی از نیازهای اساسی و زیستی انسان است و در اصل سی و یک قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز دسترسی به مسکن مناسب حق هر خانواده ایرانی محسوب شده است (پورمحمدی، ۱۳۸۲، ۵). عدم دسترسی به مسکن مناسب ارتباط زیادی با افزایش میزان بزهکاری، طلاق و از هم گسیختگی اجتماعی دارد و یک عامل

بازدارنده در رشد و اعتلای اجتماعی- فرهنگی و روانی محسوب می شود. نداشتن مسکن مناسب همچنین باعث پیدایش پدیده های نابهنجار اجتماعی دیگری از قبیل خیابان خوابی، زاغه نشینی و معضلات حادثی مانند تکدی گری می گردد (نیازخانی، ۱۳۷۳، ۶۴۱).

فقر مسکن در شهرهای جهان امروز، یکی از نمودهای بارز فقر شهری محسوب می شود و اصولاً هر گاه صحبت از فقر شهری به میان می آید ناخودآگاه محلات زاغه نشین، آلودگیهای فقیران به ذهن متبادر می شود و در واقع اگر فقر شهری را معادل زاغه نشینی معرفی کنیم که فقدان مسکن استاندارد ویژگی بارز این گونه محلات محسوب می شود سخنی به گزاف نگفته ایم. به منظور بررسی تطبیقی نقاط شهری استانهای کشور از منظر فقر مسکن، ابتدا دو شاخص را به عنوان شاخصهای محرومیت مسکن انتخاب نموده، سپس ارقام مربوط به هر شاخص بر اساس نتایج سرشماری ۱۳۷۵ و ۱۳۸۵ استخراج نمودیم (جدول ۱). پس از آن به کمک روش آماری « امتیاز استاندارد»، امتیاز هر استان بدست آمد و در پایان با جمع بندی امتیازات، استانها به ترتیب درجه محرومیت رتبه بندی شدند.

اولین شاخص، « نسبت خانوارهای ساکن در واحدهای مسکونی کم دوام و بی دوام » در نقاط شهری استانها می باشد. تمامی واحدهای مسکونی که از نظر نوع مصالح، تمام چوب، تمام آجر، خشت و چوب، خشت و گل، کپر و آلونک باشند در این گروه قرار دارند (پورمحمدی، ۱۳۸۲، ۵۸). شاخص دوم که برخی از محققین از آن به تنهایی به عنوان « معیار فقر » استفاده کرده اند، « تعداد خانوارهای چهار نفره به بالای ساکن در یک اتاق » است. هنگامی که یک خانوار چهار نفره یا بیشتر، ناگزیر است که تمام نیازهای خود را در یک اتاق بر طرف نماید دلالت بر فقر و محرومیت اقتصادی آنان دارد (عظیمی، ۱۳۷۴، ۱۱۸). نسبت خانوارهای شهری دو شاخص مذکور در هر یک از استانهای کشور در جدول ۱ درج شده است.

نتایج بکارگیری شاخصهای انتخابی این تحقیق نشان می دهد که در شاخص اول یعنی « نسبت خانوارهای شهری ساکن در واحدهای مسکونی کم دوام و بی دوام » نقاط شهری استان خراسان جنوبی با ۱۶/۱۹ درصد دارای بیشترین خانوار ساکن در واحدهای کم دوام و بی دوام در سطح کشور می باشد و این رقم بیش از ۴ برابر میانگین نقاط شهری کشور (۳/۸۵ درصد) است. پس از آن، استانهای سیستان و بلوچستان، کرمان و یزد به ترتیب با ۳/۶ برابر، ۳/۲۸ و ۳/۲۸ برابر میانگین ملی قرار می گیرند (جدول ۲).

جدول ۱: مقادیر شاخصهای انتخابی و امتیاز استاندارد آنها در نقاط شهری استانهای کشور

| نام استانها    | نسبت واحدهای مسکونی کم دوام و بی دوام در نقاط شهری (۱۳۸۵) | نسبت خانوار شهری ۴ نفره ساکن در ۱ اتاق (۱۳۷۵) |
|----------------|---|---|
| مرکزی          | 3.06  | 3.7   |
| گیلان          | 6.39  | 10.6  |
| مازندران       | 5.49  | 6.3   |
| آذربایجان شرقی | 2.96  | 8.8   |
| آذربایجان غربی | 1.62  | 7.9   |
| کرمانشاه       | 1.65  | 14.4  |

|      |       |                    |
|------|-------|--------------------|
| 14.2 | 4.08  | خوزستان            |
| 7.08 | 6.17  | فارس               |
| 6.01 | 12.66 | کرمان              |
| 4.8  | 2.45  | خراسان رضوی        |
| 7.01 | 8.32  | اصفهان             |
| 21.3 | 13.93 | سیستان و بلوچستان  |
| 9.2  | 2.68  | کردستان            |
| 5.4  | 3.36  | همدان              |
| 8.7  | 8.35  | چهارمحال و بختیاری |
| 14.9 | 1.08  | لرستان             |
| 13.6 | 0.85  | ایلام              |
| 12.9 | 4.38  | کهگیلویه بویراحمد  |
| 7.4  | 5.28  | بوشهر              |
| 8.2  | 4.13  | زنجان              |
| 2.8  | 5.83  | سمنان              |
| 2.5  | 12.64 | یزد                |
| 11.6 | 4.59  | هرمزگان            |
| 5.7  | 1.91  | تهران              |
| 15.4 | 2.87  | اردبیل             |
| 9.2  | 2.31  | قم                 |
| *    | 1.86  | قزوین              |
| *    | 4.18  | گلستان             |
| *    | 8.33  | خراسان شمالی       |
| *    | 16.19 | خراسان جنوبی       |

منبع: نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن سالهای ۷۵ و ۱۳۸۵

\* در سال ۷۵ این استانها موجودیت نداشتند و آمار سال ۸۵ برای این شاخص در دسترس نبود

جدول ۲: امتیازات هریک از استانها در شاخصهای انتخابی و رتبه آنها

| رتبه استانها | $\sum z$ | امتیاز استاندارد<br>شاخص دوم Z2 | امتیاز استاندارد<br>شاخص اول Z1 | نام استانها    |
|--------------|----------|---------------------------------|---------------------------------|----------------|
| ۱            | 1.787    | 1.225                           | 0.562                           | مرکزی          |
| ۲۲           | -0.573   | -0.307                          | -0.266                          | گیلان          |
| ۱۱           | 0.605    | 0.647                           | -0.042                          | مازندران       |
| ۹            | 0.679    | 0.092                           | 0.587                           | آذربایجان شرقی |
| ۶            | 1.212    | 0.292                           | 0.920                           | آذربایجان غربی |
| ۱۸           | -0.238   | -1.151                          | 0.913                           | کرمانشاه       |
| ۲۷           | -0.799   | -1.107                          | 0.308                           | خوزستان        |
| ۱۵           | 0.263    | 0.474                           | -0.211                          | فارس           |



|    |        |        |        |                    |
|----|--------|--------|--------|--------------------|
| ۲۸ | -1.114 | 0.712  | -1.826 | کرمان              |
| ۲  | 1.694  | 0.980  | 0.714  | خراسان رضوی        |
| ۱۹ | -.257  | 0.489  | -0.746 | اصفهان             |
| ۳۰ | -4.826 | -2.684 | -2.142 | سیستان و بلوچستان  |
| ۱۰ | 0.659  | 0.003  | 0.656  | کردستان            |
| ۴  | 1.334  | 0.847  | 0.487  | همدان              |
| ۲۴ | -0.64  | 0.114  | -0.754 | چهارمحال و بختیاری |
| ۱۷ | -0.207 | -1.262 | 1.055  | لرستان             |
| ۱۶ | 0.138  | -0.974 | 1.112  | ایلام              |
| ۲۳ | -0.585 | -0.818 | 0.233  | کهگیلویه بویراحمد  |
| ۱۳ | 0.412  | 0.403  | 0.009  | بوشهر              |
| ۱۲ | 0.521  | 0.225  | 0.296  | زنجان              |
| ۵  | 1.299  | 1.425  | -0.126 | سمنان              |
| ۲۰ | -0.33  | 1.491  | -1.821 | یزد                |
| ۲۱ | -0.348 | -0.529 | 0.181  | هرمزگان            |
| ۳  | 1.628  | 0.780  | 0.848  | تهران              |
| ۲۶ | -0.765 | -1.374 | 0.609  | اردبیل             |
| ۸  | 0.752  | 0.003  | 0.749  | قم                 |
| ۷  | 0.861  | -      | 0.861  | قزوین              |
| ۱۴ | 0.283  | -      | 0.283  | گلستان             |
| ۲۵ | -0.749 | -      | -0.749 | خراسان شمالی       |
| ۲۹ | -2.704 | -      | -2.704 | خراسان جنوبی       |

منبع: مطالعات نگارنده

بنابراین، شایسته است این ۴ استان در اولویت طرح‌های نوسازی و یا مقاوم سازی واحدهای مسکونی باشند. بهترین وضعیت را استانهای ایلام، لرستان، آذربایجان غربی و کرمانشاه داشته اند. در نقاط شهری استان تهران ۱/۹۱ درصد از خانوارها در چنین واحدهایی مستقر بوده اند که دو برابر از میانگین کشوری کمتر است. آنچه که مسلم است شکاف فاحشی بین استانها از نظر ضریب اسکان در واحدهای کم دوام و بی دوام دیده می شود به طوری که این تفاوت به ۱۹ برابر می رسد. این اختلافات بیانگر وجود عدم تعادل‌های منطقه ای در سطح کشور بوده و توجه جدی مسئولین امر بویژه در بخش مسکن را می طلبد. نتایج بکارگیری روش امتیاز استاندارد نیز بیانگر آن است که بالاترین رقم ۱/۱۱ مربوط به ایلام و پایین ترین رقم از آن خراسان جنوبی ۲/۷۰- بوده است (شکل ۱).

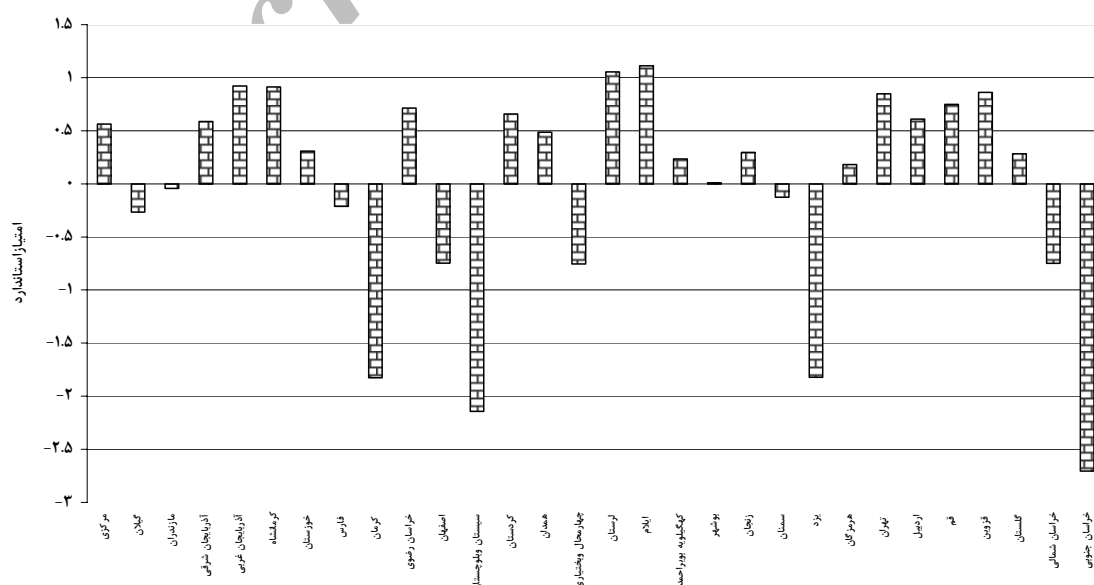
در شاخص دوم یعنی « نسبت خانوارهای شهری ۴ نفره ساکن در یک اتاق » استان سیستان و بلوچستان که ۲۱/۳ درصد از خانوارهای شهری آن در چنین واحدهایی سکونت دارند محروم ترین استان کشور بوده و خانوارهای فقیر شهری ساکن در چنین واحدهایی ۳ برابر بیش از میانگین کشوری در این شاخص ( ۷/۵ درصد) بوده اند. به عبارت دیگر، بیش از یک پنجم از شهرنشینان این استان را خانوارهای ۴ نفره ای تشکیل می دهند که تنها یک اتاق در اختیار دارند. محرومیت شدید این استان در این زمینه و سایر بخشها، علاوه بر شرایط نامطلوب

طبیعی، زائیده کم توجهی های دولت در دوره های گذشته و سرمایه گذاریهای ناچیز در عمران و زیر ساختهای شهری و بانیهای اقتصادی آنها می باشد و «به لحاظ تاریخی نیز، عواملی مانند تغییر مسیر رود هیرمند، حملات تیمور و جانشینانش و تغییر مسیر راهها این منطقه را در انزوای کامل جغرافیایی برده بود» (بریمانی، ۱۳۸۳، ۹۶).

پس از این استان، استانهای اردبیل، لرستان و کرمانشاه به ترتیب با دارا بودن ۱۵/۴ درصد، ۱۴/۹ و ۱۴/۴ درصد خانوار ساکن در چنین واحدهایی محروم ترین نقاط کشور محسوب می شوند. بهترین وضعیت را در این شاخص، استانهای یزد، سمنان و مرکزی به خود اختصاص داده اند. در نقاط شهری استان تهران این رقم به ۵/۷ درصد می رسد که از میانگین کشوری پایین تر است. اختلاف در میزان برخورداری و یا محرومیت استانها در این خصوص به ۸/۵ برابر می رسد. در روش امتیاز استاندارد بیشترین امتیاز منفی (۲/۶۸-) از آن سیستان و بلوچستان بوده و بهترین وضعیت را استان یزد با ۱/۴۹ امتیاز مثبت دارا بوده است (شکل ۲).

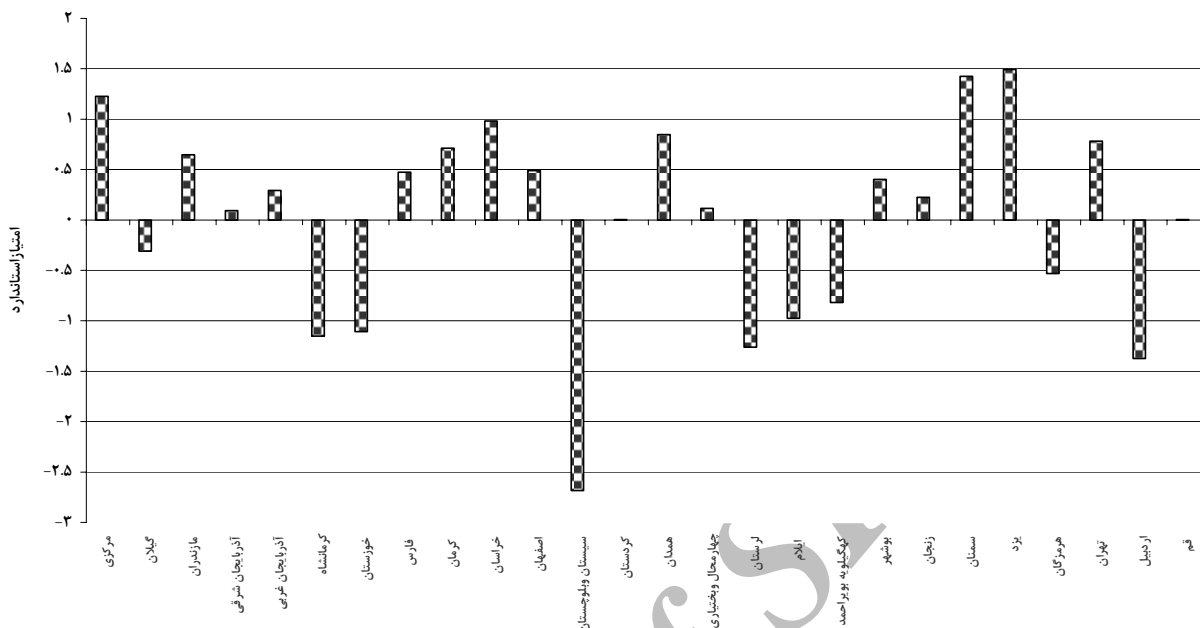
از جمع بندی امتیازات استانها در دو شاخص مهم مورد استفاده، می توان این گونه استنباط نمود که استانهای سیستان و بلوچستان، خراسان جنوبی و کرمان به ترتیب محروم ترین نقاط کشور در زمینه مسکن شهری بوده و بیشترین امتیازهای منفی را در سطح کشور به خود اختصاص داده اند که بترتیب عبارتند از: ۴،۸۲۶-، ۲،۷۰۴- و ۱،۱۱۴- . این استانهای حاشیه کویری، بنابه دلایلی از جمله استفاده از مصالح ساختمانی بومی (خشت و گل)، فقر اقتصادی، عدم نوسازی و بهسازی بافتهای فرسوده شهری، بیشترین میزان فقر مسکن شهری را دارا می باشند (جدول ۲). اما استانهای مرکزی، خراسان رضوی و تهران با دارا بودن بیشترین امتیازات به ترتیب در ردیف استانهای برخوردار کشور در زمینه مسکن شهری هستند که دلیل آن را می توان در برخورداری ساکنین نقاط شهری این استانها از فرصتهای شغلی بیشتر بویژه مراکز صنعتی متعدد که طبعاً آنها را از درآمدهای مطمئن تری برخوردار می سازد جستجو نمود.

شکل ۱: میزان محرومیت نقاط شهری استانهای کشور در شاخص خانوارهای ساکن در واحدهای کم دوام و بی دوام



منبع: نگارنده

شکل ۲: میزان محرومیت نقاط شهری استانهای کشور در شاخص نسبت خانوارهای ۴ نفره ساکن در یک اتاق



منبع: مطالعات میدانی نگارنده براساس نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۸۵

## نتیجه گیری:

جمع بندی مباحث حاکی از آن است که مفهوم فقر، نسبی است و در تعیین خط فقر معیار خاصی در جهان وجود ندارد و کشورهای مختلف با به کارگیری معیارهای متفاوتی آن را اندازه می گیرند. علیرغم کاهش ۸ درصدی فقر جهانی در فاصله ۱۲ سال (۲۰۰۲-۱۹۹۰)، رشد فزاینده شهرنشینی و بدنبال آن زاغه نشینی که به نوبه خود بیانگر فقر مسکن شهری می باشد در کشورهای فقیر افریقا از یک سو و عدم اهتمام کامل دولتها در عمل به تعهدات خود برای کاهش فقر از سوی دیگر، افق مبارزه با فقر را در سالهای آینده تیره و تار نشان می دهد. کودکان از قربانیان اصلی فقر شهری محسوب می شوند و وضعیت آنان بدلیل آسیب پذیری شدید، اسفناک تر از دیگران است.

در کشور ما نیز همزمان با توافق جهانی (۱۳۷۵-۱۹۹۶) مبارزه با فقر آغاز شد با این حال هنوز ۱۰/۵ درصد از خانوارهای شهری زیر خط فقر مطلق قرار دارند. در سطح ایران، کاربرد شاخصهای انتخابی این تحقیق نشان می دهد:

- در شاخص اول یعنی «نسبت خانوارهای شهری ساکن در واحدهای مسکونی کم دوام و بی دوام» به ترتیب استانهای خراسان جنوبی، سیستان و بلوچستان، کرمان و یزد در محرومیت قرار داشتند و میزان این گونه واحدها در این استانها گاه تا ۴ برابر میانگین کشوری بوده است. این استانها عمدتاً در مناطق خشک و نیمه خشک و حاشیه کویرهای مرکزی ایران قرار دارند و ساخت خانه به سبک سنتی و با استفاده از مصالح بومی (خشت و گل) صورت می گیرد. سابقه شهرنشینی طولانی در استانهایی مانند کرمان و یزد و به تبع آن وجود بافتهای فرسوده و عدم نوسازی و بازسازی آنها می تواند از علل دیگر این وضعیت باشد. در نقاط شهری این استانها، واحدهای مسکونی بادوام را که از مصالحی مانند آهن و بتون استفاده شده باشند تنها می توان در حاشیه خیابانهای اصلی شهر یافت و

هر چه به درون محلات نفوذ نماییم غلبه با ساختمانهای کم و نیمه بادوام است که چندین نسل در آنها به زندگی ادامه داده اند.

- در شاخص دوم یعنی «نسبت خانوارهای شهری ساکن در یک اتاق» استانهای سیستان و بلوچستان، اردبیل، لرستان و کرمانشاه به ترتیب محروم ترین نقاط کشور بودند و تعداد این قبیل خانوارها در برخی از آنها مانند سیستان و بلوچستان از سه برابر میانگین کشوری بیشتر بوده است. فقر حاکم در این مناطق از یکسو ریشه در کمبود منابع محیطی و ضعف زیر ساختهای اقتصادی دارد و از سوی دیگر بالا بودن میزان مولید و باروری آنها نسبت به مناطق دیگر می باشد. به همین دلیل است که امر توسعه در این نواحی می بایستی به صورتی همه جانبه مورد توجه قرار گیرد. بدین معنی که ضمن تلاش برای ارتقاء وضعیت مادی و رفاه ساکنان می بایست در زمینه های فرهنگی بویژه افزایش سطح سواد و آگاهیهای اجتماعی اقداماتی مستمر و مؤثر صورت گیرد.

وجود چنین نابرابریهایی در ابعاد منطقه ای، تلاش بیشتر و پیگیری مداوم مسئولین ذیربط در بخش مسکن به منظور رفع فقر و عمل به مفاد قانون اساسی را بویژه در مناطق نوار مرزی و محروم کشور می طلبد. به نظر می آید پذیرش الگوهای صادره از سازمان های جهانی مانند UNDP در سیاست گذارهای کلان اقتصادی بویژه در مدیریت شهری باید در اولویت قرار گیرد. اقدامات مقاوم سازی واحدهای مسکونی و تلاش دولت برای ایجاد تسهیلات در ساخت مسکن مناسب و کاهش تراکم نفر در اتاق در استانهای محروم کشور باید دو چندان شود تا هر خانوار ایرانی بتواند در یک واحد مسکونی استاندارد و هر فرد ایرانی در یک اتاق زندگی کند.

#### منابع:

۱. بریمانی، فرامرز. ۱۳۸۳، تحلیل هرمنوتیکی از فراز و فرود سیستان بزرگ، مجله جغرافیا و توسعه، سال دوم، شماره پیاپی ۴، پاییز وزمستان، ۸۱-۱۰۰.
۲. بهشتی، محمد باقر. ۱۳۸۳، توسعه اقتصادی ایران، چاپ اول، تبریز، انتشارات دانشگاه تبریز، ۳۴۱.
۳. پورمحمدی، محمدرضا. ۱۳۸۲، برنامه ریزی مسکن، چاپ دوم، تهران، انتشارات سمت.
۴. جواهری پور، مهرداد. ۱۳۸۱، چالش جهانی، فقر شهری، فصلنامه رفاه اجتماعی، سال دوم شماره ۶، تهران، ۱۴۷-۱۲۷.
۵. دفتر مطالعات اجتماعی و فقر زدایی. ۱۳۸۴، محاسبه خط فقر در سال ۱۳۸۴، انتشارات وزارت رفاه و تأمین اجتماعی.
۶. رئیس دانا، فریبرز. ۱۳۸۴، اندازه گیری شاخص و پوشش فقر در ایران، در مجله، رفاه اجتماعی، شماره ۱۷، تهران، ۱۹-۱.
۷. عظیمی، حسین. ۱۳۷۴، مدارهای توسعه نیافتگی در اقتصاد ایران، چاپ چهارم، تهران، نشرنی.
۸. فراهانی فرد، سعید، نگاهی به فقر و فقرزدایی از دیدگاه اسلام، چاپ اول، انتشارات کانون اندیشه جوان.
۹. گریزبان، آیاندر. ۱۳۸۲، سیاستهای فقرزدایی، ترجمه موفقیان ناصر، چاپ اول، تهران، موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
۱۰. مرکز آمار ایران. ۱۳۷۵ و ۱۳۸۵، نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن، به نشانی: [www.sci.org.ir](http://www.sci.org.ir).
۱۱. محمودی، وحید. ۱۳۸۵، سیاست گذاری کاهش فقر و نابرابری اقتصادی / مفهوم فقر قابلیت و نقصانهای محاسبه فقر، خبرگزاری دانشجویان ایران ایسنا [WWW.ISNA.IR](http://WWW.ISNA.IR).

۱۲. نیازخانی، معصومه. ۱۳۷۳، ابعاد اجتماعی، روانی و فرهنگی مسکن در ایران، مجموعه مقالات اولین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران، جلد دوم، تهران، انتشارات وزارت مسکن و شهرسازی.

13. Baker.J & Schuler.N2004,**Analyzing Urban Poverty**,A Summary of Methods and Approaches,World Bank Policy Research Working Paper 3399.
14. Bertucci.G 2006, **Fighting Urban Poverty** ,Report of the World Urban Forum III , Dept. of Economic & Social Affairs U.N Vancouver,Canada.
15. Care.IPU2006, Cities on the Brink Urban poverty in the 21<sup>st</sup> century,UK:CARE International UK.
16. Deverteuil.G 2006, **The Local State and Homeless Shelters**,Beyond Revachism in: Cities,vol 23,No 2, (109-120).
17. Holzer.J & et.al 2007, **The Economic costs of poverty in the United States** :Discussion paper No:1327-07 ,Institut for Research on poverty.
18. Iceland.J & Bauman.K2007, **Income poverty and material hardship**: How strong is the Association in: The Journal of Socio- Economics, 36 (376-396).
19. Max lock Centre2002, Localising the Habitat Agenda for Urban poverty reduction,University of Westminster.
20. Ministry of Urban Employment 2005, **National Urban Housing & Habitat Policy** ,Govt.of India.
21. NCCP2005, **Children in Urban Area are Increasingly Low Income**,National Center for Children in poverty,Columbia University.
22. Report of the World Urban Forum III 2006, **Fighting Urban Poverty**:Which Participatory Approaches?Vancouver, Canada, published by:United Nations online Network in Public Administration & finance(UNPAN).
23. U.S Bureau of the Census2005, **Poverty in the United States**
24. U.N2006, International Forum on the Eradication of poverty ,15-16 November: Report on the meeting.
25. UNICEF2006, **Childhood under threat**, the state of the World's children.
26. Yousry.A & Mekawy.H 2003, **On Poverty Alleviation in the Age of Globalization**, in: Toward Minimizing Urban – Rural Inequalities in Egypt ,39<sup>th</sup> ISOCARP Congress.
27. [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).
28. [www.freedomfromhunger.org](http://www.freedomfromhunger.org).

Archive of SID

Archive of SID