

تنها راه حل مشکل مسکن ارتقاء مرحله‌ای سطح سکونت

دفتر برنامه‌ریزی امور زیربنایی و تولیدی

سهراب مشهودی

مقاله شماره ۴۱

اسفندماه ۱۳۵۸

پیشگفتار

در کنار بسیاری نارسائی‌ها که از گذشته داریم، مسئله مسکن جائی ویژه دارد. انقلاب ایران حل این مشکل بزرگ را در پیش‌رو دارد. در این رهگذر گرفتاری‌ها کم نیستند. از بزرگ‌ترین گرفتاری‌ها یکی هم، نبود برنامه‌ای جامع و اندیشیده در چارچوب امکانات و مقدورات مملکتی برای حل این مسئله است.

حساسیت وجه سیاسی اجتماعی مشکل مسکن از یک سو و برخورد ساده انگارانه و غیرکارشناسانه با آن از سوی دیگر، اینک چنان فضائی ساخته و پرداخته که پی‌ریزی یک بنیاد و اساس درست را در جهت رفع تدریجی مشکل، سخت کرده است. این تصور باطل که با پول نفت می‌توان بر هر مشکلی غلبه کرد، بی‌آنکه به دیگر امکانات لازم و منابع فیزیکی و انسانی و ضرورت تلفیق مطلوب آنها و توزیع هماهنگشان اندیشیده شود، تا به امروز لطمات جبران‌ناپذیری بر حیات اجتماعی- اقتصادی ما وارد کرده است. این تجربه که به بهای گزاف و هدر و هز رفتن ثروت کلانی از مردم میهن ما به‌دست آمده، متأسفانه هنوز هم با همه ابعاد فاجعه‌بارش دریافته نشده است. برنامه‌های توسعه مسکن در گذشته، همچون امروز، باتوجه به این ضرورت که چه مقدار از منابع فیزیکی و نیروی انسانی و سرمایه در چارچوب دیگر الزامات و برنامه‌های زیربنائی باید به آنها اختصاص یابد، طراحی و اجرا نشده‌اند.

برنامه‌های توسعه مسکن در گذشته، همچون امروز، باتوجه به این ضرورت که چه مقدار از منابع فیزیکی و نیروی انسانی و سرمایه در چارچوب دیگر الزامات و برنامه‌های زیربنائی باید به آنها اختصاص یابد، طراحی و اجرا نشده‌اند.

برنامه‌های توسعه مسکن در گذشته، چون دیگر برنامه‌های بخشی، به تبعیت از سیاست‌های اقتصادی مراکز سلطه برون‌مرزی عمل کرده‌اند، هدف عمده این سیاست سلطه‌گرایانه که منحرف کردن جهت فعالیت‌های تولیدی به سوی سرمایه‌گذاری‌های غیر مولد بوده، به مناسبت شرایط حاد اجتماعی در ایران و شدت معضل مسکن، از طریق عملکرد این بخش با موفقیت قرین بوده است. اینک انقلاب ایران این فرصت تاریخی را فراهم آورده است که به رغم سختی‌ها مشکل مسکن نیز در کنار دیگر مشکلات جامعه ما رو به حل بگذارد.

لازمه این امر، پذیرش اصول و سیاست‌های نوینی است که برنامه‌های آتی مسکن بایستی بر مبنای آن استوار گردند. این گزارش که به همت گروه مسکن دفتر برنامه‌ریزی امور زیربنائی و تولید: خانم مینو رفیعی و آقایان سهراب مشهودی و هوشنگ صناعتی‌ها فراهم آمده است، این اصول و جهت‌گیری‌ها را می‌شکافد و شرح می‌دهد. این گزارش بر این اصل که حجم و چگونگی فعالیت‌های بخش مسکن باید در چارچوب امکانات مملکتی و با بررسی و تعیین اولویت بخش‌های تولیدی: صنعت و کشاورزی و سهم مطلوب آنان از عوامل تولید، تعیین شود تأکید می‌ورزد.

گزارش حاضر این پرسش را مطرح می‌کند که «در شرایط کنونی با بررسی صحیح و منطقی بخش‌های زیربنایی و تولیدی چه سهمی از سرمایه، نیروی کار و موارد اولیه را می‌توان به کار ایجاد سکونتگاه اختصاص داد». این گزارش همچنین از الزام توجه به تعادل بین درآمد و ارزش بالقوه سکونتگاه سخن به میان می‌آورد. بدیهی است که هر خانوار برای هر یک از نیازهای زندگی تنها می‌تواند سهمی متناسب با درآمد خویش را منظور نماید. امر سکونت نیز از این قانون عمومی تبعیت می‌کند.

اساسی‌ترین و مهم‌ترین نتیجه‌ای که گزارش حاضر در ارتباط با طراحی برنامه‌های توسعه ملی می‌گیرد این است که: حل مشکل مسکن را در طریق افزایش بی‌رویه برنامه‌های خانه‌سازی و واگذاری آنها به گروه‌ها و طبقات اجتماعی که قادر به نگهداری و استفاده بلندمدت از آن نیستند نبایستی جستجو کرد.

حل نهائی مشکل مسکن تنها از راه ارتقاء مرحله‌ای امکانات سکونتی مردم به‌ویژه ارتقاء سطح سکونتی محروم‌ترین گروه‌های اجتماعی چون گودنشینان و زاغه‌نشینان حاشیه شهرها ممکن است و بس.

با این امید که تفکرات و زحمات کارشناسانه همکاران سرانجام به نتایج مطلوب برسد و در رهگذر طراحی و اجرای موفقیت‌آمیز برنامه‌های ملی جای شایسته خود را بیابد.

سیروس آراین‌پور

حل مسئله مسکن در رابطه با روش ارتقاء مرحله‌ای سطح سکونت

در برخورد با مسئله کمبود مسکن و نارسائی‌های سکونتی باتوجه به حجم عظیم کمبودها که با آخرین آمارهای رسمی معادل ده سال تولید مسکن^۱ در بهترین شرایط ساختمان‌سازی است (در حالی که می‌دانیم حجم موجود مسکن‌سازی سالانه حتی کفاف افزایش تقاضای واحدهای مسکونی همان سال را نیز نمی‌دهد) تنها چاره، افزایش هرچه بیشتر تولید مسکن تشخیص داده می‌شود. چنانکه در شرایط حاضر نیز می‌بینیم سازمان‌هایی که در رابطه با این مشکل قرار دارند چگونه این طریق را انتخاب کرده و با شدت هرچه تمام‌تر به آن مشغولند. لکن چنانچه به دو مسئله عمده، حاکم بر امر سکونت به‌خصوص در سطح شهرها توجه ننمائیم، این کوشش نه تنها مؤثر نخواهد بود، بلکه مخرب نیز واقع شده و زیان‌های غیر قابل جبرانی به ساخت زیربنای اقتصادی کشور وارد خواهد ساخت.

این دو مسئله عمده عبارتند از:

۱- توجه به اینکه در هر یک از مراحل مختلف توسعه اجتماعی چه مقدار از مواد اولیه، نیروی کار و سرمایه‌گذاری را می‌توان به سکونت اختصاص داد، بدون اینکه به ساختار تولیدات زیربنائی نظیر صنعت و کشاورزی لطمه وارد شود.

۲- تعیین سهم مناسبی از درآمد هر خانوار که می‌تواند صرف مسکن شود و همچنین تعیین حداکثر این سهم بی‌آنکه به دیگر ضرورت‌های زندگی نظیر خوراک و پوشاک و غیره لطمه وارد سازد. باتوجه به این دو مسئله، یعنی بخشیدن سهمی مناسب از نیروهای تولیدی کشور به سکونت و تناسب ارزش سکونتگاه با درآمد خانوار، باید گفت روش‌های موجود در غلبه بر مسئله، مسکن از هر دو بخش بسیار دور است و نه تنها مؤثر نیست، بلکه مخرب نیز می‌باشد و باید روشی مناسب در این مورد اتخاذ گردد. روش موردنظر در چهارچوب طرحی زیر عنوان «حل مشکل مسکن از طریق ارتقاء مرحله‌ای سطح سکونت» تشریح شده است.

در این گزارش ابتدا به تشریح دو محور عمده امر سکونت یعنی تناسب سهم مسکن از کل تولید و تناسب هزینه مسکن با درآمد خانوار و سپس به تشریح روش ارتقاء مرحله‌ای سطح سکونت پرداخته‌ایم.

۱- مسکن، چه سهمی از مواد اولیه، نیروی کار و سرمایه‌گذاری را می‌تواند به خود اختصاص دهد؟

سیاست کلی امپریالیسم در کشورهای توسعه نیافته و زیر سلطه، عبارت است از انحراف نیروهای تولیدی به بخش‌ها و فعالیت‌های غیرمولد و از این طریق ایجاد بازار مصرف برای کالاهای تولیدی خود. این

۱- حدود ۹۲۵ هزار کل کمبود شهری و ۱۲۵ میلیون کل کمبودها و حدود ۱۷۰ هزار واحد ساخت سالانه.

سیاست بنا به مقتضای زمان و مکان، به شیوه‌های گوناگون عمل شده و در هر مورد وابستگی همه‌جانبه کشور مورد نظر را به امپریالیسم جهانی تأمین کرده است.

در ایران نیز، برنامه‌های توسعه و عمران کشور و به تبع آن سرمایه‌گذاری در بخش‌های مختلف اقتصادی تابعی از سیاست‌های امپریالیستی و چگونگی روابط خارجی ایران بوده است. به عبارت دیگر سیاست‌های اقتصادی بین‌المللی اهداف سرمایه‌گذاری‌های ایران را تعیین می‌نموده است. چنانکه، در دوران پهلوی، دولت ایران خود را متعهد افزایش تصاعدی واردات در مقابل افزایش صادرات نفت، در جهت تضمین بازگشت دلارهای نفتی به مبدأ و ایجاد بازار مصرف برای کالاهای خارجی نمود. به موازات فزونی درآمد نفت، واردات محصولات کشاورزی، خرید اسلحه، ایجاد صنایع وابسته، سرمایه‌گذاری مستقیم در صنایع در حال افول اروپا و آمریکا و ... رونق گرفت و همراه با آن شرایط کلی اقتصادی- اجتماعی کشور نیز در جهت ایجاد و تحکیم وابستگی همه‌جانبه کشور به دولت‌های استعماری و استثمارگر فراهم گردید. کشاورزی و دامپروری ایران، با افزایش واردات محصولات دامی و کشاورزی ضمن پائین نگه‌داشتن قیمت این واردات از طریق کمک دولت در تأدیه سهمی از قیمت مصرف‌کننده، رو به رکود گذاشت، سرمایه‌گذاری در صنایع وابسته پا گرفت، و در مقابل فعالیت‌های اقتصادی و سرمایه‌گذاری در بخش‌های غیر تولیدی مانند بازرگانی خارجی، خدمات، ساختمان و زمین، متمرکز شد. بدین ترتیب عوامل تولید: نیروی انسانی، مواد اولیه و سرمایه، از بخش‌های تولید منحرف و به فعالیت‌های غیر تولیدی معطوف گردید. در حالی که سرمایه‌های عمده در بخش بازرگانی خارجی و یا نهایتاً در صنایع وابسته به کار افتاد، در بخش کشاورزی سرمایه‌گذاری به حداقل رسید و لاجرم سرمایه‌های پراکنده بخش خصوصی و پس‌اندازهای کوچک عمدتاً در بخش ساختمان و زمین جذب شد.

رشد نامتوازن بخش‌های مختلف اقتصادی به زیان بخش کشاورزی، به مهاجرت بی‌رویه از روستا به شهر گردید، به علاوه، افزایش رشد بخش‌های خدمات، ساختمان و صنایع وابسته، با مهاجرت جمعی روستائیان به شهرها ملازمه داشت، بدین ترتیب با کاهش رشد بخش کشاورزی روستاها تخلیه گشت. مناطق شهری و به ویژه قطب‌های توسعه امکان جذب و تأمین وسایل رفاهی جمعیت مهاجر را نداشته و همزمان با افزایش مهاجرت، مشکلات سکونتی شهرها، به ویژه مسئله مسکن نیز فزونی یافت.

دولت‌های پیشین، بنابر ماهیت استعماری خود و با علم بر عدم انطباق خواست‌های امپریالیسم جهانی با حل بنیادی مسائل اقتصادی- اجتماعی ایران، توجه اذهان عمومی را از مسائل اساسی تولید و توزیع به مشکلات رفاهی مانند مسکن که برای اکثریت جوامع شهری، حتی گروه میان درآمد نیز، ملموس بود، معطوف ساختند و بدین ترتیب سعی در توجیه و تسریع انهدام بخش‌های تولیدی، اتکاء به صادرات نفت، افزایش واردات محصولات کشاورزی و صنعتی و در نتیجه افزایش وابستگی همه‌جانبه به بیگانگان نمودند.

سیاست انحراف تولید از فعالیت‌های مولد به بخش‌های دیگری مانند خدمات و ساختمان و مسکن، در دیگر کشورهای جهان نیز، به ویژه مناطقی که دارای ذخائر کانی عظیم هستند، به کار گرفته شده است. به بیانی دیگر سیاست مسکن نه تنها در ایران بلکه در بیشتر کشورهای جهان سوم بر این اساس بوده است که ایجاد سکونتگاه نقش جذب نیروی کار و مواد اولیه را از کشاورزی و تولیدات زیربنائی به‌عهده گیرد و در دوران شکوفائی اقتصادی ناشی از صدور مواد معدنی، تولید را به انحراف کشاند.

در شرایط حاضر با سیل بنیان‌کن احساسات در مورد کمبود مسکن در بخش اعظم جامعه، تب رفع هر چه سریع‌تر آن بالا گرفته است. بدین ترتیب مسئولیت عظیمی بر دوش دست‌اندرکاران این بخش قرار دارد.

این مسئولیت سنگین، هدایت نهضت تولید مسکن در جهت مطلوب، و تعیین حجم و چگونگی فعالیت‌های بخش مسکن با بررسی و تعیین اولویت بخش‌های تولیدی: صنعت و کشاورزی، و سهم مطلوب آنان از عوامل تولید، همزمان و هماهنگ در قالب سیاست‌ها و برنامه‌های جامع ملی و منطقه‌ای می‌باشد. بنابراین، نقطه آغاز در بررسی و حل مشکل مسکن تعیین میزان کمبودها نیست و راه حل را نباید در تخصیص هر چه بیشتر منابع تولیدی به این بخش جستجو نمود، بلکه نخستین پرسش را در تحلیل وضعیت مسکن و اندیشه دریافتن راه حل‌های مطلوب می‌توان چنین مطرح کرد که در شرایط کنونی، با بررسی صحیح و منطقی کلیه بخش‌های زیربنائی و تولیدی، چه سهمی از سرمایه، نیروی کار و مواد اولیه را می‌توان صرف ایجاد مسکن نمود و آیا توان تولیدی موجود در بخش مسکن می‌تواند پاسخگوی نیازهای روزافزون جوامع شهری باشد؟

بدین ترتیب با کوشش در یافتن راه حلی مناسب برای مسئله مسکن بر سر دوراهی قرار می‌گیریم: افزایش تولید مسکن تا حدی که هر ایرانی دارای مسکن مناسبی گردد، و یا اولویت بخشیدن به بخش‌های تولیدی زیربنائی در جهت رسیدن به خودکفائی و عدم وابستگی و در این رابطه تعیین سهم مناسب برای بخش‌های دیگر و از جمله مسکن.

بدون شک به‌خصوص در این مرحله حساس تاریخی، عمده‌ترین وظیفه بنیان بخش‌های تولید زیربنائی است، زیرا عدم وابستگی ما تنها زمانی امکان‌پذیر است که خودکفائی تا حدی نضج یافته باشد. لکن، به دلایلی که در بخش آتی بدان اشاره می‌نمائیم، چنانچه بتوانیم از نظرگاه‌های فعلی حاکم بر سکونت، به‌خصوص سکونت شهری، که کاملاً دارای انحرافات عمده است عدول نمائیم، حتی با سطح تولید فعلی در بخش مسکن خواهیم توانست تا حد زیادی بر مشکل کمبود مسکن غلبه نمائیم، بی‌آنکه با اختصاص بیش از حد مواد اولیه، نیروی کار و مصالح به این بخش، به سرمایه‌گذاری ملی، رشد صنایع مادر، کشاورزی و دیگر تولیدات زیربنائی خدشه وارد نمائیم.

۲- لزوم تعادل بین درآمد و ارزش بالقوه سکونتگاه

همانطور که می‌دانیم کمبود مسکن بیشتر در گروه‌های پائین درآمدی است و در رتبه بعد به گروه‌های متوسط به‌خصوص متوسط پائین مربوط می‌گردد.

آنچه تا به حال (و همینطور در زمان حاضر) در ایجاد سکونتگاه برای گروه‌های درآمدی پائین رایج بوده در واقع تنها یک معنی داشته است: حداکثر صرفه‌جویی در سطح زیربنا و استفاده از مصالح و روش‌های ارزان‌تر و ساخت بنا در محلی که قیمت زمین حداقل نقش را در قیمت تمام شده بنا داشته باشد. این محل‌های سکنی به طور معمول یک نشیمن، یک یا دو اتاق خواب کوچک، مطبخ، سرویس، حمام (دوش) و اغلب حیاط متوسطی دارد. لکن در موفق‌ترین آنها مشاهده می‌شود که سطح زیربنا و مقداری از سطح شهرک‌سازی که مربوط به هر سکونتگاه است، چندین برابر بیشتر از مقداری است که به‌طور معمول این گروه‌ها قدرت تهیه آن را دارند. این عدم تناسب بدون شک ناشی از پائین بودن استانداردهای سکونتی این گروه‌ها و استفاده از معیارهای غلط (معیارهای متناسب برای گروه‌های بالاتر) در ایجاد سکونتگاه‌های جدید برای آنهاست. از این رو مشکل اساسی، عدم توان تهیه اینگونه سکونتگاه‌ها با درآمد افراد خود این گروه‌ها می‌باشد.

بنابراین، لازم می‌آید که بخش عمومی از طریق تهیه زمین، تقبل هزینه آماده‌سازی زمین و برعهده گرفتن سرمایه‌گذاری به این امر کمک نماید، اما این نیز چاره‌ساز نمی‌باشد زیرا از طرفی این کمک‌ها نمی‌تواند به اندازه همه افراد گروه‌های پائین درآمدی وسعت داشته باشد و از طرف دیگر گروه‌هایی که از این طریق صاحب‌خانه می‌شوند تنها مدتی کوتاه در آن اقامت می‌کنند و به سرعت خانه را به گروه‌های بالاتر واگذار می‌نمایند. حال چرا این گروه‌ها باوجود چنین کمک‌هایی تنها مدتی کوتاه قادر به حفظ سکونتگاه خویشند، مسئله‌ای است که ذیلاً بدان می‌پردازیم.

مسئله از این قانون عمومی سرچشمه می‌گیرد که هر خانوار برای هر یک از بخش‌های ضروری زندگی (غذا، پوشاک، مسکن و غیره) تنها سهم متناسبی از درآمد خود را می‌تواند اختصاص دهد. در مورد خانوارهای کم‌درآمد، به علت کافی نبودن درآمد، تقریباً همه درآمد به وسیله ضروری‌ترین بخش نیازها یعنی غذا جذب می‌شود، بی‌آنکه حتی کافی باشد، لذا تقریباً هیچ بخشی از درآمد را نمی‌توانند صرف مسکن نمایند و در نتیجه این گروه به زاغه‌ها و حلبی‌آبادها سوق داده می‌شوند. بنابراین تنها راه تهیه مسکن مناسب برای این گروه‌ها دریافت کمک از دولت و سازمان‌های خیریه است. لکن این راه نیز مؤثر نمی‌افتد زیرا حتی در مواردی که با کمک بخش عمومی برای گروه‌ها مسکن ساخته می‌شود و فقط مبلغ بسیار کمی (متناسب با حد توان آنها) از ایشان دریافت می‌شود، از آنجا که قیمت بالقوه این سکونتگاه‌ها بسیار بیشتر از این حد مناسب است، بزودی در شکل سکونتی ایشان اخلاص ایجاد می‌شود.

بدین ترتیب که، هرچند مقدار هزینه‌ای که خانوار برای این سکونتگاه صرف می‌نماید برابر سهم مناسبی از درآمد خانوار است (معادل ۱۵ تا ۲۵ درصد) اما ارزش بالقوه این خانه‌ها، یعنی قیمتی که بازار حاضر است برای آنها بپردازد، چند برابر بیشتر از این سهم است. در نتیجه هزینه مسکن، در واقع ۷۰ تا ۸۰ درصد درآمد بالقوه خانوار را شامل می‌شود. (چنانچه درآمد خانواری ماهانه پنج هزار ریال باشد، و پانصد ریال آن را بابت قسط یا کرایه محل سکونت بپردازد و این محل‌های سکنی در بازار دوازده هزار و پانصد ریال متقاضی اجاره کردن داشته باشد، درآمد بالقوه این خانوار نه پنج هزار ریال، بلکه هفده هزار و پانصد ریال خواهد بود که از آن معادل دوازده هزار و پانصد ریال، یعنی بیش از هفتاد درصد، در واقع صرف مسکن می‌شود)، که تخصیص چنین بخش‌گرافی از درآمد به مسکن برای چنین خانواری که هنوز قادر به رفع حوائج اولیه خود نظیر غذا و پوشاک نیست، غیرممکن است و بزودی وسوسه می‌شود سکونتگاه خود را در ازای دریافت مقدار ناچیزی ارزش اضافی (برای صرف نمودن در راه حوائج مهمتر) واگذار نماید و بار دیگر به سکونت در آلودگی تن دهد.

در این مورد تجربه گونشین‌هایی که در سال ۴۶ از گودهایی نظیر بهجت‌آباد و غیره به کوی سیزدهم آبان نقل مکان داده شدند، رهنمون مؤثری است. این گروه‌ها ظرف مدت کوتاهی با تفاوتی بسیار جزئی محل سکونای خود را به گروه‌های بالاتر واگذار کردند (حتی ممنوعیت حق واگذاری نیز مؤثر نیفتاد و این عمل غیر رسمی انجام شد) و مبلغ اضافی به‌دست آورده را صرف هزینه‌های ضروری‌تر زندگیشان نموده و باز هم به آلودگی‌نشینی سوق داده شدند. یعنی تنها اثری که نقل و انتقال بر زندگی آلودگی‌نشین‌ها داشت این بود که در ازای مبلغی جزئی از گودی در مرکز شهر به گودی دور افتاده‌تر منتقل شدند.

بنابراین گروه‌های مختلف اجتماعی تنها در سکونتگاه‌هایی قادر به سکونت‌اند که ارزش واقعی آنها نزدیک به سهم مناسبی از درآمدشان برای مسکن باشد. در این صورت در مورد گروه‌های کم‌درآمد یا باید درآمد آنقدر بالا رود که مقدار مناسبی را بتوانند صرف مسکن نمایند و یا مسکن به طریقی ساخته شود که ارزش آن (به‌خصوص ارزش مبادلاتی آن) تا سطح درآمد گروه‌های کم‌درآمد پائین بیاید.

ارتقاء مرحله‌ای سکونت، تنها راه حل مشکل مسکن

آنچه در بخش اول این گزارش تشریح شد، سه مسئله عمده ناشی از مشکل سکونت را شامل می‌شد.

- ۱- کمبود مسکن یکی از مشکلات عمده مبتلا به جامعه است. این کمبود براساس برآوردهای سال ۵۷ گریبانگیر ۳۹٪ از خانوارهای کم‌درآمد و ۱۸٪ گروه میان‌درآمد بوده است که تنها در سطح شهرها ۹۱۸ هزار خانوار را شامل می‌شود (یعنی معادل پنج برابر تولید سالانه در بهترین شرایط تولید، که خود قادر به رفع احتیاج ناشی از افزایش جمعیت همان سال نیز نمی‌باشد).
- ۲- کمبود مسکن را نمی‌توان به یکباره و از طریق بالا بردن تولید از بین برد زیرا:

اولاً: چند برابر نمودن مقدار تولید به یکباره امکان‌پذیر نیست.

ثانیاً: اگر چنین امکانی هم فراهم شود، به قیمت انحراف سرمایه‌گذاری، مواد اولیه و ساخته شده و نیروی کار از تولیدات زیربنائی به بخش مسکن خواهد بود که به معنی دور شدن هرچه بیشتر از خودکفائی و وابستگی هرچه گسترده‌تر به امپریالیسم جهانی است. بنابراین مقابله با مشکل مسکن باید با نگرداشتن مقدار تولید در حد معقول توأم باشد.

۳- در حل مسئله مسکن یک اصل اساسی را همواره باید مدنظر داشت و آن اینکه ارزش بالقوه سکونتگاه باید مناسب با درآمد ساکنین آن باشد وگرنه از هیچ طریقی حتی کمک‌های بلاعوض نمی‌توان افراد را به سکونت در سکونتگاه‌هایی که ارزششان تفاوت فاحشی با درآمد ایشان دارد واداشت. به‌علاوه تمامی متقاضیان مسکن را مشمول این کمک‌ها نمی‌توان کرد.

اثبات این عدم توانایی در یک اصل ساده نهفته است و آن اینکه اگر جامعه از طریق کمک بلاعوض برای همه افراد کم‌درآمدش، که با صرف درآمد خود قادر به تهیه سکونتگاه مناسب نیستند، می‌توانست سکونتگاه تهیه نماید، این مشکل از طریق سهل‌تر یعنی بالاتر بردن حداقل درآمد مردم تا حدی که با سهم مناسبی از آن بتوانند مسکن مناسبی تهیه نمایند، حل می‌شد.

راه حل ارتقاء مرحله‌ای سطح سکونت

آنچه از وقوف به این خطوط کلی حاصل می‌شود این است که موانع و مشکلات حاکم بر مسئله سکونت گسترده‌تر از آنند که غلبه یکباره بر مسئله مسکن امکان‌پذیر باشد. بنابراین ناچاریم به تدریج و در طی چند سال بر آن غلبه نمائیم.

در پی گردن نهادن به این جبر، سؤالی که مطرح می‌شود این است که آیا آنچه در زمان حاضر در امر ایجاد سکونتگاه به وقوع می‌پیوندد در راه غلبه تدریجی بر مسئله، سکونت گام مفیدی است یا خیر؟ در وهله اول به نظر می‌رسد اگر برنامه‌های آن گروه که معتقد به حل مسئله در زمانی کوتاه هستند جامعه عمل نپوشد و آنها تنها بتوانند در هر مرحله بخشی از کمبودهای سکونتگاه را مرتفع سازند، در واقع چون در عمل به رفع تدریجی این کمبودها پرداخته‌اند در بلندمدت نتایج حاصل از عملکردشان با روش کسانی که معتقد به حل این مسئله در مدت معقولی هستند، تفاوت چندانی نخواهد داشت. در حالی که نه تنها نتیجه این روش بلکه حتی نتیجه روش کسانی که در پی حل تدریجی مسئله مسکن هستند ولی از برنامه‌های مشابهی استفاده می‌نمایند به دو دلیل عمده عمیقاً با روشی که در این گزارش تحت‌عنوان ارتقاء مرحله‌ای سطح سکونت پیشنهاد می‌شود، متفاوت است.

۱- همان‌طور که تشریح شد روش ضرب‌الاجلی برای حل یکباره مسئله و روش کسانی که بی‌رویه و با تمام قوا دست به تهیه مسکن زده‌اند، منجر به فشارهایی در جهت انحراف تولید، از تولیدات زیربنائی در صنعت و کشاورزی به مسکن‌سازی، خواهد شد که خطرات فراوانی در پی دارد.

۲- در این روش‌ها امکان دست‌یابی به سکونتگاه اولاً گروه به گروه است که در نتیجه هر گروه نسبت به گروه قبل از خود مجبور است مدت طولانی‌تری در سکونتگاه نامناسب اقامت کند و ثانیاً در عمل گروه‌های کمتر در فشار و بیشتر مرفه، زودتر به سکونتگاه مناسب دست می‌یابند.

شاید درک این رویداد در وهله اول مشکل یا حتی غیرممکن بنماید. به‌خصوص که سازماهای موجود تمام نیروی خود را صرف تهیه مسکن برای کم‌درآمدترین بخش‌های هر گروه اجتماعی می‌نمایند و به بخش‌های مرفه‌تر اصولاً در این مرحله بذل توجه چندانی نمی‌کنند. لکن با توجه به جبر عدم تناسب بین درآمد خانوار و قیمت بالقوه، سکونتگاه وقوع این امر حتمی است. چنانچه تجارب گذشته نیز این مسئله را ثابت کرده است.

واضح است خانواری که درآمدش پانصد تومان در ماه است که حتی کفاف نان و پنیر را هم نمی‌دهد به آسانی سکونتگاهی را که در اختیارش گذاشته‌ایم و هشتصد تومان ارزش ماهانه دارد، کرایه می‌دهد و یا در ازای مبلغ ناچیزی سود واگذار می‌نماید. زیرا ترجیح می‌دهد به جای زندگی با شکم گرسنه در یک خانه، در یک زاغه اما سیر زندگی کند.

بدین ترتیب همچنان که قبلاً نیز اتفاق افتاده است این سکونتگاه ظرف مدت کوتاهی نصیب قشر مرفه‌تر هر گروه خواهد شد.

در حالی که در برنامه‌ریزی به روش ارتقاء مرحله‌ای سطح سکونت، به این دو مشکل عمده توجه اساسی شده و از وقوع آنها جلوگیری می‌شود، بدین ترتیب که اولاً در هر مرحله سهم مناسبی از نیروی کار، مواد اولیه و ساخته شده و سرمایه‌گذاری به امر ساختمان سکونتگاه تخصیص می‌یابد.

ثانیاً با اعمال این روش به دلیل عدم اختلاف فاحش بین ارزش بالقوه سکونتگاه با درآمد، از جانب گروه‌های مرفه‌تر فشاری جهت اشغال این سکونتگاه‌ها به عمل نمی‌آید.

به‌علاوه با اتخاذ این روش گروه بیشتری شانس ارتقاء سطح سکونت و رها شدن سریع‌تر از وضع اسفبار فعلی را می‌یابند.

چگونگی ارتقاء مرحله‌ای سطح سکونت

در این روش به جای اینکه به تدریج برای گروه‌های مختلف، سکونتگاهی در حد مطلوب تهیه نماییم، سطح سکونتی تمامی کسانی را که دارای مشکلات حاد سکونتی هستند به‌طور یکسان و در طی چند مرحله ارتقاء می‌دهیم.

بدین ترتیب که اگر ما در هر سال قدرت غلبه بر ۲۰ درصد کمبود را داشته باشیم به جای اینکه هر سال ۲۰ درصد افراد را به سکونتگاه‌های مطلوب انتقال دهیم، هر سال ۲۰ درصد سطح سکونتی همگان را بالا می‌بریم.

برای ملموس‌تر کردن این روش، نحوه ارتقاء را در مورد دو گروه سکونتی تشریح می‌نمائیم.

۱- مراحل ارتقاء سطح سکونت برای پائین‌ترین گروه‌های سکونتی.

افراد این گروه را بی‌شک ساکنین زاغه‌ها و حلبی‌آبادها تشکیل می‌دهند که محل سکونتشان فقط آلونکی غیربهداشتی، کم‌نور و غیر ایمن و بی‌بهره از حداقل سرویس‌های مورد لزوم یک واحد مسکونی است. در مورد این گروه ارتقاء سطح سکونت به ترتیب از عمده‌ترین کمبودهایشان شروع می‌شود.

مرحله اول: احداث حداقل سرویس‌های مورد لزوم در مجموعه‌های زیر پوشش، به شرح زیر:

- احداث تعداد کافی توالت عمومی و دوش برای مجموعه.
- ساختن یک رختشویخانه عمومی.
- کشیدن یک شعله به هر واحد.
- ایجاد شیرهای آب مشروب عمومی.
- احداث یک محل نگهداری کودکان، با این هدف که اولاً؛ در آن حداقل امکانات تغذیه و آموزش برای کودکان فراهم باشد و این کودکان از اوان زندگی دچار سوء تغذیه و انحراف آموزشی نگردند و ثانیاً، چنانچه والدین موفق یافتن کاری شدند در طول روز کودکان به حال خود رها نشوند.

مرحله دوم: فراهم نمودن یک فضای خصوصی ایمن

این مرحله پس از انجام مرحله اول برای همه گروه انجام می‌شود و با در اختیار گذاردن مصالح و امکانات تکنیکی کافی، امکان احداث و یا نوسازی یک یا دو فضای مسقف خصوصی (اتاق) را برای هر خانوار فراهم می‌سازد. و با یاری دادن در طراحی کل مجموعه شرایط مناسب را برای گسترش‌های بعدی فراهم می‌نماید.

مرحله سوم: تکمیل واحدهای مسکونی

این مرحله که بعد از انجام مرحله دوم برای همه گروه انجام می‌شود، با فراهم نمودن امکانات و مصالح برای افزودن یک بخش سرویس خصوصی (توالت، دوش و محل طبخ) به هر واحد مسکونی، آنها را به حد مطلوب سکونتگاهی می‌رساند.

مراحل ارتقاء سطح سکونت برای گروه متوسط پائین

پس از گروه کم‌درآمد، کمبود مسکن در این گروه رخ می‌نماید. چنانچه در سال ۵۷ از ۱۰۵۰ هزار خانوار این گروه، تنها ۸۶۰ هزار دارای واحد مسکونی بوده‌اند (۱۸ درصد کمبود مسکن). لزوم تناسب درآمد و سهم سکونتگاه، در گروه متوسط به وضوح خود را عیان ساخته است. بدین ترتیب که این گروه زیر بار هزینه دائماً افزایش یافته سکونتگاه به‌طور مداوم تن به سکنی گزیدن در محل‌های کوچک‌تری داده است. از خانه‌های حیاطدار به آپارتمان‌های وسیع و سپس به آپارتمان‌های کوچک و کوچک‌تر نقل مکان نموده است. ولی این کوچک شدن وسعت محل مسکونی و تطابق آن با درآمد این گروه تا حد معینی توانسته است جامه عمل بپوشد و کوچک‌تر شدن محل سکونت تا آنجا که بتواند همه گروه را دربر گیرد، به چند دلیل عملی نشده است:

- در این گروه در اختیار گرفتن واحد مسکونی از دو طریق مالکیت و اجاره‌نشینی عملی می‌گردد. در طریق اول از آنجا که این عمل تنها با پرداخت اقساط طولانی مدت امکان‌پذیر است و تقریباً دیگر امکان تعویض آن با واحد مسکونی بزرگ‌تر فراهم نمی‌شود، معمولاً به تهیه واحدهای پرداخته می‌شود که حداقل احتیاج را در سال‌های آتی نیز تأمین کند.

- علاوه بر این اغلب کمبودها در این بخش در گروه مصرف‌کنندگان جوان‌تر است که عموماً در سال‌های اولیه زندگی قدرت خرید خانه را نیز ندارند. بنابراین، تا قبل از فراهم شدن امکان خرید یک واحد حداقل ۸۵ تا ۱۰۰ متری از خرید اجتناب می‌نمایند و ترجیح می‌دهند که این مدت را در خانه‌های اجاره‌ای بگذرانند، ولی از آنجا که برای اجاره نیز، واحدهای کوچک‌تر از استاندارد حداقل وجود ندارد ناچار به پرداخت اجاره بهای کمرشکنی می‌گردند.

در همین جاست که برنامه ارتقاء مرحله‌ای سطح سکونت می‌تواند به‌عنوان یک عامل کارساز وارد عمل شود. بدین ترتیب که چنانچه بتوانیم برای کم‌درآمدترین افراد این گروه یعنی بخش جوان آن (چه به شکل افراد مجرد و چه به شکل خانواده‌های جوان) مسکن مناسبی تدارک ببینیم، نه تنها آنها را از زیر بار کمرشکن اجاره‌بهای سنگین نجات خواهیم داد، بلکه با خارج کردن آنها از بازار مسکن این گروه، برای دیگر افراد گروه نیز به تناسب عرضه و تقاضا شرایط سهل‌تری فراهم می‌شود.

در این مرحله نقش دولت به عنوان یک عامل هدایت‌کننده نمایان می‌شود. بدین معنا که چون بخش خصوصی حاضر نیست به ساخت چنین واحدهایی برای اجاره پیش‌قدم شود دولت باید به جای اینکه خود نیز دنباله‌رو بخش خصوصی باشد و چنان که در گذشته دیدیم به احداث واحدهای مسکونی، با استانداردهای رایج بخش خصوصی بپردازد، با اقدام در ساختن این واحدهای مسکونی کوچک نقش خود را در ارتقاء مرحله‌ای در گروه متوسط پائین و متوسط ابقاء نماید و این با احداث واحدهای مسکونی کوچک که حداقل مطلوبیت در آن وجود دارد امکان‌پذیر است. بدین ترتیب که در این مرحله واحد مسکونی شامل یک فضای کلی با یک بخش کوچک پخت، یک سرویس و یک بخش خواب حداقل یعنی ادغام شده با فضای نشیمن است (و یا حداکثر در برگیرنده یک فضای سه یا چهارمتری که با یک جداکننده متحرک در ارتباط با فضای نشیمن است).

این واحدهای مسکونی که در سی تا شصت متر احداث می‌شود می‌تواند به بخش جوان گروه متوسط پائین و متوسط اجاره داده شود و آنها را از بازار مسکن این گروه خارج نماید. حتی در بخش کارمندان دولت و معلمان و غیره، این واگذاری می‌تواند در ازای بخش مطلوبی از حقوق (۲۰ تا ۳۰ درصد) صورت گیرد و از آنجا که نسبت افراد جوان به تعداد کل این گروه حتی بیش از ۱۸ درصد کمبود واحد مسکونی این بخش است، به راحتی مسئله کمبود مسکن را در این بخش حل می‌نماید.

گروه‌های جوان پس از چند سال زندگی در این واحدها با ارتقاء وضع مالی خود (و پس‌انداز در بانک‌های مسکن) محل سکونت خود را ارتقاء دهند.