

# کارگران غیررسمی و سیاست اجتماعی

## در بخش مسکن

اعظم خانم\*

### چکیده

گسترده‌ی نیروی کار غیررسمی یکی از ویژگی‌های مهم ساختار اجتماعی نیروی کار در کشورهای در حال توسعه است و بررسی وضعیت رفاهی این بخش از نیروی کار، به‌ویژه از منظر تأثیر سیاست‌های اجتماعی دولت بر آن، در بررسی‌های مربوط به فقر و شکاف اجتماعی اهمیت دارد. در این بررسی پس از اشاره کوتاهی به ویژگی‌های نیروی کار غیررسمی و برابری که از آن در دست است، جایگاه این بخش از نیروی کار در سیاست‌های حمایت از تقاضا و توانمندسازی متقاضیان در بخش مسکن مورد توجه قرار می‌گیرد. این بررسی طی دو دهه گذشته نشان می‌دهد که در دهه شصت و در اولین سال‌های پس از انقلاب سیاست‌های حمایت از تقاضا که در دهه شصت تا حدودی با محور قرار دادن کارگاه‌ها و مؤسسات بزرگ عمدتاً معطوف به اقشار میانی جامعه از جمله کارمندان و متخصصان بخش دولتی و کارگران صنایع بزرگ شد؛ و در دهه هفتاد با گرایش به تقویت سازوکارهای تولید و عرضه مسکن و تضعیف سیاست‌های تأمین تسهیلات برای متقاضیان مسکن، گروه‌های فوق نیز از تسهیلات مکفی محروم ماندند. در تمام این دوره اقشار کم‌درآمدتر جامعه از جمله کارگران بخش غیررسمی از سیاست اجتماعی مدونی برای حمایت از تأمین مسکن

---

\* جامعه‌شناس و محقق مسائل اجتماعی

بی بهره بودند. گسترش بازار غیررسمی زمین و مسکن در حاشیه شهرهای بزرگ کشور از جمله تهران و اسکان در سکونتگاه‌های نامجهز و محروم، گزینه ناگزیر کارگران کم‌درآمد در بخش غیررسمی برای تأمین سرپناه بوده است.

### تفکیک رسمی و غیررسمی در بازار کار شهری

در تحلیل بازار کار شهری در کشورهای در حال توسعه، بسیاری از تحلیل‌گران، تفکیک آن را برحسب بنگاه‌های بزرگ و کارگاه‌های کوچک برای تشخیص بخش رسمی و غیررسمی نیروی کار کافی دانسته‌اند. در بسیاری از این بررسیها، تمایز این دو بخش شاخص مهمی برای ترسیم خط فقر شهری بوده است<sup>۱</sup>، زیرا مجموعه‌ای از عوامل اقتصادی و نهادی مانع از آن است که نیروی کار بخش غیررسمی از حفاظت شغلی و درآمدی موجود در بنگاه‌های بزرگ برخوردار شود. مهمترین این مزایا برخورداری از پوشش بیمه و تأمین اجتماعی و امتیازاتی است که شاغلان بنگاه‌های بزرگ با احراز جایگاه مناسب‌تر در سیاستها و حمایت‌های اجتماعی-رفاهی دولت به دست می‌آورند. در این مقاله با نگرش «حقوق و تکالیف شهروندی» به عنوان مبنایی برای ارزیابی فراگیری و شمول نظام تأمین اجتماعی و سیاست‌های دولت در زمینه حمایت از تأمین نیازهای اساسی، به موضوع شرایط باز تولید فقر و محرومیت در بخش غیررسمی نیروی کار شهری در ایران می‌پردازیم.

### بیمه اساس و بنیاد سیاست اجتماعی

در کشورهای توسعه یافته، بخش اعظم هزینه‌های رفاهی و تأمین اجتماعی به مزایای بیکاری، حقوق بازنشستگی و خدمات بهداشتی مورد نیاز نیروی کار در قالب‌های مشارکتی معطوف است و بخش نسبتاً ناچیزی از این هزینه‌ها در زمینه ارائه خدمات به صورت غیرمشارکتی به گروه‌های تهیدست و نیازمندان جامعه، بدون لحاظ کردن کار مولد این گروه‌ها صرف می‌شود.

«آنچه به برنامه‌های بیمه اجتماعی مشروعیت می‌بخشد، پیوند محکم این برنامه‌ها است با اشتغال، کسانی از بیمه بیکاری، حقوق بازنشستگی و خدمات درمانی برخوردار می‌شوند که در دوران کار حق بیمه پرداخت کرده باشند. این افراد بعداً می‌توانند به هنگام بیکاری، پیری یا

۱. نک به: ووترون گینکن، تأمین اجتماعی برای کارگران بخش غیررسمی: چالشی تازه فراروی کشورهای در حال توسعه، فصلنامه تأمین اجتماعی، شماره ۱، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، تهران، تابستان ۱۳۷۸، ص ۱۶۳ و: Mazumdar, Dipak, 1994. "Urban Poverty and Labour Market" in Urban Poverty in Asia, Ed by Ernesto M. Pernia Oxford Press, London, P.94

از کارافتادگی منتظر حمایت باشند. بیمه برای سیاست اجتماعی در جامعه، اساس و بنایی را ایجاد کرده است.<sup>۱</sup>

یکی از دیدگاه‌های مهم و بنیان‌گذار در زمینه رفاه و تأمین اجتماعی در غرب که امروزه علی‌رغم عقب‌نشینی دولت رفاه در این جوامع، هنوز از مقبولیت زیادی برخوردار است، دیدگاه حقوق و تکالیف شهروندی مارشال، جامعه‌شناس انگلیسی است که در سالهای پس از جنگ برای تحلیل منشاء دولت رفاه در غرب آن را مدون کرد. نگرش او در سالهای اخیر در مباحث جان رالز درباره عدالت دوباره مورد توجه قرار گرفت. مارشال نشان می‌دهد که «دولت رفاه تجلی شهروندی است و شهروندی مجموعه‌ای از تعهدات دولت و تکالیف مردم را دربردارد. البته در بسیاری از مباحث مربوط به دولت رفاه در سالهای بعد، وجه تکلیفی شهروندی کم و بیش فراموش شد و دریافت‌کنندگان خدمات اجتماعی عمدتاً براساس ارزشهای اخلاقی، مستحق و سزاوار دریافت این مزایا تلقی شدند»، اما فرض نهفته در ارزشهای اخلاقی فوق همواره این بوده که کارگران سخت‌تر از طبقات ثروتمند جامعه کار و تلاش می‌کنند و بین آنچه که ایشان به جامعه عرضه می‌کنند و آنچه که از جامعه نصیب می‌برند، توازن نیست.

اقتصاد در نفس خود نابرابری ایجاد می‌کند، در حالی که شهروندی مساوات‌طلبانه است. از این‌رو تحقق عدالت مبتنی بر استحقاق، یکی از مسائل محوری سیاست است.<sup>۲</sup>

### بخش غیررسمی در بازار کار شهری ایران

گسترده‌گی بخش غیررسمی در بازار کار جوامع در حال توسعه و فاصله قابل توجه درآمدی و رفاهی شاغلین این بخش در مقایسه با شاغلان بخش رسمی حاکی از چالش بزرگی است که این جوامع برای گذار به مرحله تحقق منطبق مارشال در تأمین اجتماعی با آن مواجه‌اند. قابل ذکر است که بررسی تحول تدریجی و درونی بازار کار در این جوامع، پیش‌بینی‌های خوش‌بینانه را در مورد کاهش تمایزات شدید در بازار کار و گسترش بخش رسمی به صورت خودبه‌خودی، مورد تردید قرار داده‌اند.<sup>۳</sup>

با توجه به روشهای متداول، می‌توان گسترده‌گی نیروی کار غیررسمی را با توجه به پوشش بیمه

۱. مید، لارنس، ۱۹۹۸، شهروندی و سیاست اجتماعی، فصلنامه گفتگو، شماره ۳۵، تهران، صفحه ۹۳ همان.

3. Mazumdar, Dipak, 1994. "Urban Poverty and Labour Market" in Urban Poverty in Asia, Ed by Ernesto M. Pernia Oxford Press, London, PP. 94-117

و نظام تأمین اجتماعی در میان نیروی کار برآورد کرد. بررسیها و منابع مختلف در ایران، ارقام متفاوتی در این زمینه به دست می‌دهد. گزارش نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مجموع بیمه‌شدگان سازمان تأمین اجتماعی، صندوق بازنشستگی کشوری و سایر صندوقهای بیمه‌ای را حدود ۷ میلیون نفر یا دو سوم نیروی کار در سال ۱۳۷۵ ذکر می‌کند، که در آن احتمال هم‌پوشانی بیمه‌شدگان نیز وجود دارد.<sup>۱</sup>

این آمار نشان می‌دهد که حداقل یک سوم نیروی کار شهری در ایران علی‌رغم کار و فعالیت، تحت پوشش نظام تأمین اجتماعی و حداقل مزایای تضمین شده آن نیستند. این یکی از عواملی است که در تنزل ارزش کار در جامعه ما مؤثر است. جامعه‌ای که برای بخش فزاینده‌ای از جمعیت آن، سوداگری و معاملات احتکاری برای کسب درآمد به رقیب اصلی کار و اشتغال مولد تبدیل شده است.

نیروی کار غیررسمی از نظر نوع شغل و میزان درآمد، طیف متنوعی از شاغلان را دربرمی‌گیرد: صرف‌نظر از کارگران غیررسمی در بخشهای تولیدی و خدماتی، بخش مهمی از کارگران ماهر و تکنیسین‌ها که به صورت مستقل برای خودکار می‌کنند و صاحبان بنگاههای کوچک تولیدی، خدماتی و تجاری نیز با توجه به قرارنگرفتن در پوشش بیمه، می‌توانند در زمره نیروی کار غیررسمی محسوب شوند. بنابراین طیف متنوعی از نظر درآمد، سرمایه و مهارت، نیروی کار غیررسمی را به وجود می‌آورد. از سهم گروههای کم‌مهارت و کم‌درآمد نیروی کار در بخش غیررسمی اطلاع دقیقی در دسترس نیست، اما به نظر می‌رسد با توجه به سهم کارفرمایان کارگاههای کوچک و تکنیسین‌ها و نیروی کار ماهر در ساختار اشتغال، حداقل نیمی از نیروی کار غیررسمی در جامعه شهری ما متشکل از کارگران کم‌مهارت و کم‌درآمد باشد.

یک بررسی نمونه در دو شهرک حاشیه‌نشین پیرامون تهران، در سال ۱۳۷۴ تصویری از ساختار اشتغال گروه کم‌درآمد غیررسمی به دست می‌دهد. حدود دو سوم از سرپرستان شاغل خانوارهای ساکن این دو شهرک تحت پوشش بیمه قرار نداشتند که از میان آنها ۲۹ درصد کارگران تولیدی، ۲۶ درصد کارگران ساختمانی و ۲۴ درصد کارکنان واحدهای تجاری و خدماتی بودند.<sup>۲</sup> بررسی دیگری براساس طرح درآمد و هزینه سال ۱۳۷۳ در نقاط شهری کشور نشان می‌دهد که تقریباً تمامی

۱. خلاصه گزارش نظام جامع تأمین اجتماعی، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، تهران، ۱۳۷۹، صفحه ۱۹۱.  
 ۲. اطهاری و همکاران، نتیجه نمونه‌گیری از خانوارهای اکبرآباد و سلطان‌آباد، حاشیه‌نشینی، علل و پیامدهای آن، مرکز مطالعات و تحقیقات معماری و شهرسازی ایران، تهران، ۱۳۷۴، صفحه ۳۶.

خانوارهای واقع در دهک یکم درآمدی از اقبال کارگری (۴۳ درصد) و خانوارهای دارای سرپرست غیرشاغل (۵۳ درصد) هستند.<sup>۱</sup>

### کارگران غیررسمی و بخش مسکن

بخش مهمی از تولید مسکن در شهرهای ایران به منظور مصرف شخصی (تولید برای مصرف نهایی) انجام می‌شود (حدود ۸۶ درصد از واحدهای مسکونی تکمیل شده در مناطق شهری در نیمه دهه هفتاد) و بخش تولید شده برای فروش، عمدتاً توسط تولیدکنندگان کوچک و بساز و بفروش‌های محلی به بازار عرضه می‌شود. بنابراین، عرضه و تقاضای مسکن به صورت متشکل و انبوه، بخش محدودی از بازار مسکن را تشکیل می‌دهد. حتی در منطقه کلانشهری تهران که بالاترین میزان تشکل در عرضه و تقاضای مسکن وجود دارد، در دهه اخیر کمتر از نیمی از واحدهای تولید شده به صورت انبوه توسط بخش خصوصی یا تعاونی‌ها ساخته شده است<sup>۲</sup> (البته فروش تراکم ساختمانی در شهر تهران این روند را در نیمه دوم دهه هفتاد به شدت تسریع کرد).

در شرایطی که عرضه و تقاضای مسکن به صورتی غیرمتشکل است. شناخت ساختارهای حاکم بر بازار و هدایت آن به سمت پاسخگویی به گروه‌های کم‌درآمد شهری دشوار می‌شود. این امر به‌ویژه ناشی از عدم تشکل متقاضیان مسکن است. با تضعیف تدریجی تعاونی‌های مسکن در ایران (که علاوه بر تشکل متقاضیان به تولید انبوه نیز مبادرت می‌کردند) تقریباً نهاد عمده‌ای برای تشکل بخش تقاضا وجود ندارد. اگرچه در گذشته کارگران بخش غیررسمی قادر به تشکل در تعاونی‌های مسکن نبودند، همان‌طور که خواهیم دید، فقدان نهادهای فراگیر برای تشکل تقاضای این بخش از نیروی کار و پراکندگی آن، عامل مؤثری در تداوم حذف آن از سیاست‌های حمایتی دولت در این حوزه است.

### تعاونی‌های مسکن و گروه‌های مورد حمایت در آغاز انقلاب

در سالهای آغازین انقلاب، ساخت و ساز غیررسمی در حاشیه شهرها گسترش یافت و با ادغام مجدد مناطق خارج از محدوده در محدوده خدماتی و قانونی شهرها، از نظر اجتماعی شکلی از

۱. خاتم و همکاران، مطالعات اجتماعی مجموعه شهری تهران، مرکز مطالعات و تحقیقات معماری و شهرسازی ایران، جلد اول، تهران، ۱۳۷۸، صفحه ۳۰

۲. خاتم، متقاضیان انبوه‌سازی چه کسانی هستند؟، مجله انبوه‌سازان مسکن، سازمان ملی زمین و مسکن، تهران، ۱۳۷۹، صفحه ۳۹

ادغام ناگهانی و یکباره گروه‌های کم‌درآمد ساکن حاشیه در متن شهر به وجود آمد. اگرچه نیروی کار غیررسمی تنها ساکنان حاشیه نبودند، اما بخش عمده کارگران غیررسمی برای اسکان به حاشیه‌ها روی آورده بودند.

تأکید برنامه‌های مسکن تهیه شده در سالهای پس از انقلاب، بر ارائه تسهیلات به تعاونی‌ها تا حدودی با این تصور صورت می‌گرفت که تعاونی‌ها بخش عمده گروه‌های کم‌درآمد شهری را متشکل کرده و صاحب‌خانه می‌کنند. براساس این تصور، گروه‌های غیرمتشکل نیروی کار که یا در واحدهای تولیدی یا به صورت کارکنان مستقل کار می‌کردند، بخش ناچیز و کم‌اهمیت‌تر جمعی شهری تلقی می‌شدند. تشکیل تعاونی‌های مسکن به محیط کار محدود شده بود، آن‌هم به‌بنگاه‌های با ۷ نفر کارکن و بیشتر و عملاً بخش مهمی از نیروی کار شهری را دربرنمی‌گرفت. در فاصله سالهای ۶۵-۱۳۶۰ حدود یک سوم و در سالهای ۷۰-۱۳۶۶ کمتر از یک چهارم اراضی واگذاری توسط سازمان ملی زمین به تعاونی‌های کارمندی و کارگری واگذار شده بود. این مزیت علاوه بر برخورداری از وام‌های کم‌بهره و یارانه‌های دولتی در مصالح ساختمانی، موجب شد حدود یک چهارم مجموع واحدهای مسکونی تکمیل شده در استان تهران طی نیمه اول دهه هفتاد توسط تعاونی‌ها تولید شود.

بررسی ترکیب اجتماعی گروه‌های متشکل در تعاونی‌های مسکن و تغییر شاخص مالکیت مسکن در میان این گروه‌ها، مضمون سیاست اجتماعی دولت در بخش مسکن و پیامدهای آن را بر شاخصهای رفاه اقشار مختلف اجتماعی طی این دهه نشان می‌دهد.

در طول دهه شصت و اوایل دهه هفتاد، حدود یک سوم خانوارهای شهری کشور و منطقه تهران مالک واحد مسکونی خود نبوده و می‌توانستند به صورت بالقوه متقاضی مسکن ملکی باشند. بررسی تعداد اعضای تعاونی‌ها طی این دوره حاکی از آنست که در بهترین حالت حداکثر ۱۵ درصد از این خانوارها در تعاونی‌های مسکن عضویت داشته‌اند.

بررسی ساختار اجتماعی مشاغل نشان می‌دهد که حداکثر ۲۰ درصد شاغلین شهری کشور در زمره گروه‌های کارمندی محسوب می‌شوند (حدود ۱۷۰۰ هزار نفر در سال ۱۳۷۵) و گروه‌های کارگری از ۲۵ درصد (که تنها کارگران مزد و حقوق‌بگیر را دربردارد) تا ۴۰ درصد شاغلین شهری (در صورت علاوه کردن کارکنان مستقل در بخش تولید) را دربرمی‌گیرند. در حالی که بر اساس گزارش شرکتهای تعاونی مسکن تنها ۲۶ درصد از اعضای تعاونی‌های مسکن در سال ۱۳۷۶ را

اعضای تعاونی‌های مسکن کارگری تشکیل می‌دادند. کل اعضای تعاونی‌های مسکن کارمندی و کارگری در این سال ۱,۵۸۰ هزار نفر بودند. این نسبت‌ها با اندک اختلافی در دهه قبل هم وجود داشته است. با توجه به ارقام زیر می‌بینیم شانس خانه‌دار شدن اقشار کارگری به نسبت گروه‌های کارمندی از طریق تعاونی‌های مسکن حدود یک چهارم بوده است. در طول این سالها تعاونی‌های کارمندی حدود دو سوم کارمندان را تحت عضویت خود داشته‌اند، در حالی که تنها ۱۸ درصد کارگران عضو تعاونی‌های مسکن کارگری بوده‌اند.

مطالعات طرح مجموعه شهری تهران در مورد وضعیت مسکن اقشار اجتماعی نشان داد که در فاصله سالهای ۷۳-۱۳۶۷ میزان مالکیت مسکن تنها در میان متخصصان و کارمندان افزایش یافته است، در حالی که در سایر گروه‌ها بخش بیشتری از خانوارها اجاره‌نشین شده‌اند.

بنابراین، علی‌رغم اهمیت عملکرد تعاونی‌های مسکن در صاحب‌خانه کردن بخشی از کارکنان دولت و صنایع بزرگ، چنانکه این نهاد با وجود ضعف عمده بدلیل مداخله همزمان و ادغام حوزه تقاضا و مصرف با حوزه تولید مسکن، در سالهای بعد تداوم هم می‌یافت، تنها می‌توانست پاسخگوی نیروی کار متشکل در واحدهای بزرگ تولیدی و خدماتی، به‌ویژه اقشار کارمندی باشد.

### انبوه‌سازی و ضعف نهادهای بخش تقاضا در دهه هفتاد

در سالهای آغازین دهه هفتاد، با توجه به ناکارآمدیهای موجود در نظام تولید مسکن انفرادی و تعاونی در راستای تشویق بخش خصوصی به تولید انبوه و بهینه مسکن، شعار «پس‌انداز، انبوه‌سازی، کوچک‌سازی» در سرلوحه فعالیتهای وزارت مسکن قرار گرفت. بررسیها نشان می‌دهد که طی دهه هفتاد سهم انبوه‌سازان از اراضی واگذار شده توسط شرکت عمران شهرهای جدید حدود دو برابر شده است. در مقابل بهبود سیاستها و تقویت نهادهای بخش عرضه مسکن، بخش تقاضا با روند تضعیف نهادهای موجود مواجه شد و تنها برگ برنده آن پرداخت وام خرید به سیرده‌گذاران بانک مسکن با ارقامی حداکثر تا یک پنجم قیمت میانگین یک واحد مسکونی در نقاط شهری بود. در این میان بخشی از کارگران رسمی و کارگاههای بزرگ صنعتی به دلیل عرضه وام و تسهیلاتی در زمینه مسکن توسط کارفرمایان، احتمالاً توان بیشتری برای انطباق با شرایط جدید و حتی استفاده از تسهیلات بانک مسکن داشته‌اند. اما حتی در میان این بخش نیز پیامدهای سیاستهای دهه گذشته در حوزه مسکن بررسی نشده است.

## جمع‌بندی

بررسی اجمالی سیاست‌های دولت در بخش مسکن طی دو دهه گذشته نشان می‌دهد که علی‌رغم تأکید دولت بر حمایت از گسترش مالکیت مسکن و صاحب‌خانه شدن بخش‌های بیشتری از جمعیت، این حمایتها بخش مهمی از خانوارهای نیازمند را که عمدتاً شامل نیروی کار غیرمتشکل و غیررسمی شهری است، دربر نمی‌گیرد.

در فاصله سالهای ۱۳۵۵-۷۵ سهم سکونتگاه‌های غیررسمی و حاشیه‌ای در اسکان جمعیت منطقه کلانشهری تهران (حدود تقریبی جمعیت استان تهران) از حدود ۵ درصد به ۱۹ درصد جمعیت افزایش یافته است. بررسی ترکیب اجتماعی ساکنان حاشیه‌ها نشان می‌دهد که جمعیت غالب آنها را مهاجران و کارگران بخش غیررسمی، تشکیل می‌دهد، در حالی که بخش‌هایی از کارگران رسمی صنایع و مؤسسات خدماتی نیز در آنها اسکان یافته‌اند. افزایش سهم جمعیتی سکونتگاه‌های غیررسمی طی این دوره به معنای رشد و تقویت چرخه‌های طرد و حذف اجتماعی است که موجب تمرکز جغرافیایی فقر در منطقه شده است. این پدیده فرصت‌های تحرک و ارتقاء اجتماعی گروه‌های کم‌درآمد از جمله کارگران غیررسمی را کاهش می‌دهد و با محرومیت آنها از امکانات آموزشی، بهداشتی و فرهنگی متمرکز شده در نقاط شهری و فرصت‌های آمیزش با سایر طبقات اجتماعی، چرخه باز تولید فقر را تقویت می‌کند.

سیاست‌های اجتماعی در بخش مسکن بخشی از سیاست‌های رفاه و تأمین اجتماعی است که بدون ارتباط با سیاست‌گذاری در سایر حوزه‌های مربوط و به صورت بخشی تدوین شده و تاکنون نتوانسته نقش خود را در تأمین سرپناه و رفاه گروه‌های کم‌درآمد شهری ایفا کند. به‌منظور رفع معضلی که طی این سالها همواره در شناسایی گروه‌های هدف در سیاست‌های اجتماعی دولت و تخصیص یارانه‌ها وجود داشته، توجه به ساختار اجتماعی گروه‌های کم‌درآمد شهری بویژه کارگران غیررسمی ضروری است. این گروه‌ها در ساختار نظام رفاه و تأمین اجتماعی، هم در حوزه سیاست‌های مرتبط با اشتغال و هم سیاست‌های حمایتی مرتبط با دیگر نیازهای اساسی و پایه، حذف و به حاشیه رانده می‌شوند. از اینرو تدوین رویکردی یکپارچه به سیاست‌های اجتماعی و رفاه از منظر گروه‌های هدف و تأثیرات آنها بر کم‌درآمدترین اقشار ضرورتی مبرم است.