

## فقر مسکن در ایران: فقر سیاست اجتماعی

کمال اظهاری\*

فقر مسکن در ایران در مناطق شهری و روستایی معنای مختلفی دارد. در مناطق شهری، فقر مسکن عمدتاً به صورت اسکان غیررسمی جلوه نموده و در حال گسترش است. فقر مسکن در مناطق روستایی عمدتاً ناشی از بی‌دوامی سازه و مصالح ساختمانی و نیز تعداد اتاق است. به‌طور عام، ابعاد فقر در روستا فراتر از شهر و به‌طور خاص فقر مسکن در آن نیز بیشتر است. در این مقاله نشان خواهیم داد نبود سیاست اجتماعی تامین مسکن، یا کاستی‌های نظام‌های برنامه‌ریزی مسکن و تامین اجتماعی و نبود هماهنگی و هم‌پوشانی بین آن‌ها علت اصلی عدم توفیق دولت در امحاء فقر مسکن و از این رو تامین عدالت اجتماعی است.

کلیدواژه‌ها: ایران، سیاست اجتماعی، عدالت اجتماعی، فقر، فقر مسکن

تاریخ پذیرش مقاله: ۸۴/۷/۲۵

تاریخ دریافت مقاله: ۸۴/۱/۲۰

### ۱) چهره‌نمایی فقر در ایران

پیش از نشان دادن چهره فقر مسکن، به شناخت چهره عمومی فقر در ایران نیازمندیم. در جدول شماره ۱ مقایسه برخی شاخص‌های نابرابری در ایران و کشورهای منتخب را مشاهده می‌کنیم. همان‌طور که مشاهده می‌شود، شاخص نابرابری ضریب جینی در ایران (۰/۴۲۲ در سال ۱۹۹۸) در مقایسه با کشورهای توسعه‌یافته بسیار بد (بالا) و تنها از برخی کشورهای توسعه‌یافته کمتر است. اما مهم‌تر از آن شاخص شکاف درآمدی یا نسبت هزینه (درآمد) بالاترین دهک به پایین‌ترین است، این نسبت در ایران در سال ۱۹۹۸ بالغ بر ۱۸/۹ برابر بوده که حتی از کشورهایهایی که ضریب جینی آن‌ها بالاتر از ایران بوده نیز بیشتر است. این موضوع به دلیل آن است که در ایران به

\* پژوهشگر اقتصاد مسکن شهری <kamal\_athari@yahoo.com>

دلیل تکیه دولت بر درآمد نفت، اخذ مالیات و بازتوزیع ثروت از کشورهای غیرنفتی بسیار ضعیفتر است.

جدول ۱: مقایسه برخی شاخص‌های نابرابری در ایران و کشورهای منتخب

مجموع کشورها	کشور	ضریب جینی	نسبت هزینه دهک بالا به دهک پایین	نسبت هزینه ۲۰ درصد بالا به ۲۰ درصد پایین
توسعه یافته	سوئیس	۰/۳۶۱	۹/۹	۵/۹
	فرانسه	۰/۳۲۷	۱۰/۰	۵/۶
	آمریکا	۰/۴۰۱	۱۹	۹/۴
کشورهای توسعه یابنده	اندونزی	۰/۳۴۲	۷/۵	۵/۱
	فیلیپین	۰/۴۲۹	۱۳/۹	۸/۴
	تایلند	۰/۴۶۲	۱۴/۸	۹/۴
	ایران	۰/۴۲۲	۱۸/۹	۹/۷

مأخذ: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (الف)، ۱۳۸۲: ۱۶. برگرفته از: World Development Indicators 1998

دولت‌ها در ایران به‌طور معمول عدالت را بردن نفت به سفره مردم تعریف نموده، یا مدت‌هاست با یارانه‌های نفتی خانوارها را تغذیه می‌کنند. در نتیجه همان‌طور که در مورد فقر در مسکن خواهیم دید، علی‌رغم این که خانوارهای دچار فقر مطلق هم در مقایسه با دیگر کشورهای توسعه‌یابنده وضعیت مناسب‌تری دارند، اما فاصله‌ای عظیم بین اقشار مرفه (که کمترین مالیات را بین کشورهای جهان می‌پردازند) با گروه‌های کم‌درآمد وجود دارد. جداول شماره ۲، ۳، ۴ تحولات گذشته در خانوارهای شهری و روستایی دچار فقر مطلق و نسبی و چشم‌انداز آینده آن‌ها در برنامه چهارم توسعه (۸۸-۱۳۸۴) را نشان می‌دهد. در دوره ۷۸-۱۳۶۳، خط نسبی فقر در مناطق شهری به‌طور متوسط ۲۰ درصد و در مناطق روستایی ۳۲ درصد گزارش شده است. میزان خط مطلق فقر نیز به ترتیب ۱۴ درصد و ۲۳ درصد بوده است. در دوره برنامه چهارم توسعه (۸۸-۱۳۸۴) با توجه به روند موجود پیش‌بینی می‌شود، خط نسبی و مطلق فقر در مناطق شهری به ترتیب ۱۹ و ۱۳ درصد و در مناطق روستایی ۳۲ و ۲۵/۵ درصد باشد.

بدین ترتیب براساس پیش‌بینی جمعیت و خانوارهای منعکس شده در جدول شماره ۵ تعداد خانوارهای دچار فقر مطلق و نسبی در مناطق شهری در سال ۱۳۸۳ به ترتیب

۱ و ۲ میلیون خانوار و در سال ۱۳۸۸ بالغ بر ۱/۳ و ۲/۵ میلیون خانوار خواهد شد که به منزله موجودیت تعداد ۴۵۰ هزار خانوار جدید زیر خط نسبی و ۲۲۵ هزار خانوار جدید زیر خط مطلق فقر در دوره ۸۸-۱۳۸۴ خواهد بود.

جدول ۲: شاخص‌های نابرابری در ایران در سال‌های ۸۰-۱۳۶۳

سال	ضریب جینی			یک دهک بالا به پایین			۲ دهک بالا به پایین		
	کل	شهری	روستایی	کل	شهری	روستایی	کل	شهری	روستایی
۱۳۶۳-۶۷	۰/۴۴۶	۰/۴۲۶	۰/۴۲۶	۲۳/۷۴	۱۹/۴	۲۱/۲۳	۱۱/۵۱	۱۰/۰	۱۰/۳۵
۱۳۶۸-۷۲	۰/۴۴۳	۰/۴۲۰	۰/۴۳۷	۲۵/۰۹	۱۸/۷۶	۲۶/۰۴	۱۱/۵۶	۹/۳۹	۱۱/۷۳
۱۳۷۳-۷۸	۰/۴۲۶	۰/۳۹۷	۰/۴۲۹	۲۰/۰۵	۱۴/۴۹	۲۱/۲۱	۱۰/۱۱	۸۰/۰۲	۱۰/۴۷
۱۳۷۹	۰/۴۳۰	۰/۴۰۶	۰/۴۲۹	۲۰/۰۷	۱۵/۰۹	۲۰/۶۴	۱۰/۱۳	۸/۲۰	۱۰/۳۱
۱۳۸۰	۰/۴۲۸	۰/۴۱۱	۰/۴۱۵	۱۹/۴۰	۱۵/۴۴	۱۸/۲۲	۹/۹۶	۸/۳۶	۹/۵۰

مأخذ: پیشین

جدول ۳: نسبت خانوارهای زیر خط فقر نسبی و مطلق در ایران ۷۸-۱۳۶۳

سال	خط نسبی فقر		خط مطلق فقر	
	شهری	روستایی*	شهری	روستایی
۱۳۶۳-۶۷	۲۱/۴۸	۳۲/۱۵	۱۵/۱۳	۲۳/۷۷
۱۳۶۸-۷۲	۱۹/۹۷	۳۳/۳۷	۱۵/۰۸	۲۵/۷۰
۱۳۷۳-۷۸	۱۸/۵۹	۳۲/۲۲	۱۱/۶۰	۲۲/۳۹

\* در متن اصلی خط نسبی فقر روستایی با غلط چاپی همراه است که اصلاح شده است.

مأخذ: پیشین

جدول ۴: برآورد خط مطلق و نسبی فقر در مناطق شهری و روستایی در سال ۱۳۷۸

گزینه‌ها	خط نسبی فقر		خط مطلق فقر	
	شهری	روستایی	شهری	روستایی
تکرار دوره ۷۲-۱۳۶۸	۲۰	۳۳	۱۵	۲۶
بهبود نسبی	۱۸	۳۱	۱۱	۲۲

۲۵/۵	۱۳	۳۲	۱۹	محاسبه برای برنامه چهارم (۱۳۷۸)
------	----	----	----	------------------------------------

مأخذ: پیشین

در مناطق روستایی تعداد خانوارهای دچار فقر مطلق و نسبی فقر در سال ۱۳۸۳ به ترتیب ۱/۱ و ۱/۶ میلیون و در سال ۱۳۸۸ به ترتیب ۱/۲ و ۱/۸ میلیون خانوار خواهد بود که برآیند آن ۱۴۳ هزار خانوار جدید دچار فقر مطلق و ۲۱۵ هزار خانوار جدید دچار فقر نسبی در مناطق روستایی و در مجموع در کشور ۳۶۸ هزار خانوار جدید دچار فقر مطلق و ۶۶۵ هزار خانوار جدید دچار فقر نسبی و در مجموع یک میلیون خانوار جدید در دوره ۸۸-۱۳۸۴ دچار فقر خواهند شد. باید در نظر داشت که به دلیل کاهش بعد خانوار، علی‌رغم کاهش رشد جمعیت، رشد تعداد خانوارها، تعداد خانوارهای فقیر (به خصوص در مناطق شهری) و ابعاد نیاز آنها به مسکن قابل‌توجه است. بدیهی است که غفلت از ساماندهی مسکن کم‌درآمدها و تداوم شیوه‌های گذشته به شدت بر ابعاد اسکان غیررسمی و فقر در مسکن خواهد افزود.

یکی از دلایل گسترده‌ی فقر نرخ بالای بیکاری در ایران است بنا بر محاسبات انجام گرفته در دوره برنامه سوم توسعه سالانه بیش از ۷۰۰ هزار نفر تقاضا به بازار کار اضافه شده‌اند اما حدود نیمی از آنها توانسته‌اند شغلی به دست آورند. نرخ بیکاری بالای ۱۰ درصد به‌علاوه نرخ تورم بین ۱۰ و ۱۵ درصد، دلایل اصلی فقر از لحاظ اقتصادی‌اند. از سوی دیگر پوشش ناکافی تأمین اجتماعی بر ابعاد فقر می‌افزاید. بررسی‌های انجام گرفته (اطهاری، ۱۳۸۴) نشان می‌دهد که خانوارهایی که سرپرست آنها بیمه شده‌اند، در مناطق شهری زیر خط مطلق فقر قرار ندارند. اما حدود ۳۰ درصد از خانوارهای شهری و اکثریت خانوارهای روستایی زیر پوشش بیمه‌ای قرار ندارند. در این میان خانوارهای دارای سرپرست زن که در سال ۱۳۸۲ حدود ۹ درصد خانوارها را در شهر و روستا تشکیل داده و حدود ۷۰ درصد آنها «غیرفعال بدون درآمد» بوده‌اند یا در مجموع حدود ۶ درصد از خانوارهای شهری و روستایی از کم‌درآمدترین و آسیب‌پذیرترین خانوارها محسوب می‌شوند، به خصوص که نسبت چنین خانوارهایی در سال‌های اخیر رو به تزاید بوده است. از دلایل مهم دیگر فقر در ایران به خصوص در مناطق روستایی بی‌سواد و بهرموری پایین است. گزارش مرکز آمار نشان می‌دهد که در سال ۱۳۸۰ در ۵۶/۹ درصد از خانوارهای پایین‌ترین دهک درآمدی (خط مطلق فقر) هیچ فرد باسواد وجود نداشته است. یا نگارنده (اطهاری، جواهری‌پور ۱۳۸۴) نشان داده است که ایالات متحده آمریکا با ۳۰۰ هزار شاغل کشاورزی کمتر از

ایران، ۲۴ برابر غلات، ۲۵ برابر گوشت و... تولید می‌کند. بحث درباره دلایل فقر در ایران را باید به جایی دیگر واگذاشت و به سراغ فقر مسکن رفت.

## ۲) فقر مسکن در ایران

درباره فقر مسکن در ایران یکی از رایج‌ترین سنجها (شاخص‌ها) تراکم خانوار در واحد مسکونی است. این سنج در مناطق شهری و روستایی حدود ۱/۲ خانوار در واحد مسکونی گزارش شده است. بدین ترتیب با در نظر گرفتن وجود ۹/۶ میلیون خانوار شهری و ۴/۶ میلیون خانوار روستایی در سال ۱۳۸۰ تخمین زده می‌شود که ۱/۳ میلیون واحد مسکونی در شهرها و ۴۳۰ هزار واحد مسکونی در روستاها کمبود وجود داشته باشد. این کمبود در اساس خود را در تعداد اتاق در اختیار خانوار و در پی آن تداخل زندگی افراد یک خانوار و چند خانوار با یکدیگر نشان می‌دهد. این نوع فقر باعث پایین آمدن قابلیت‌های فردی برای تحصیل و ارتقاء مهارت‌ها می‌شود، که بدین ترتیب اعضاء خانوارهای فقیر را فقیر نگاه می‌دارد. به علاوه تداخل زندگی جنس‌های مخالف، باعث از زیاده آسیب‌های اجتماعی می‌گردد. در واقع مسکن نامناسب تبدیل به یک «تله فضایی» می‌شود. بدین معنا که به‌طور کلی به دنیا آمدن یک فرد در طبقات کم‌درآمد، خودبخود بخت‌های وی را برای حضور در گروه‌های درآمدی و اقشار بالاتر (در مقایسه با طبقات پردرآمدتر) کاهش می‌دهد. به این عامل ما نام «تله طبقاتی» فقر می‌دهیم. مسکن نامناسب، هر چند در نهایت ناشی از عوامل اجتماعی است، اما خود نیز بند دیگری بر پای افراد می‌زند یا یک تله فضایی می‌سازد و بیرون رفتن آن‌ها را از دایره فقر بسیار مشکل می‌کند. در واقع «فضای» زندگی هر چند محصول روابط اجتماعی است، اما بر این روابط تأثیر متقابل می‌گذارد. این تأثیر را می‌توان با پیشرفت‌های فنی ابزار تولید مقایسه کرد که هر چند محصول روابط اجتماعی معینی هستند، اما می‌توانند با دگرگونی سازمان تولید این روابط را دگرگون سازند. به‌طور معکوس نیز ابزار عقب‌مانده، روابط تولید و اجتماعی را عقب‌مانده نگاه می‌دارند.

«تله فضایی» مسکن به دو صورت تولید می‌شود، یکی کیفیت درونی و دیگری کیفیت بیرونی. منظور از کیفیت بیرونی، مکان جغرافیایی مسکن است. در ایران قرار داشتن مسکن در فضای اسکان غیررسمی و مناطق روستایی، به منزله افتادن در «تله فضایی» است. اسکان غیررسمی که در اثر به حساب نیامدن کم‌درآمدها در برنامه‌های شهری و مسکن به‌وجود می‌آید، و در واقع برنامه‌ریزی خودبخودی کم‌درآمدها برای تامین مسکن خود محسوب می‌شود، هم از لحاظ درونی و هم بیرونی برای آن‌ها تله فضایی ایجاد می‌کند. از لحاظ درونی، مسکنی با مصالح ساختمانی و تجهیزات

نامناسب و سطح زیربنایی ناکافی ساخته می‌شود، و از لحاظ بیرونی نیز کم‌ترین دسترسی را به خدمات پایه دارند. همچنین «جداسازی» (Segregation) فضایی بین طبقات، کم‌درآمدها را از هم‌نشینی با اقشار دیگر و ارتقاء مدنی حاصل از آن محروم می‌سازد. بدین ترتیب به جز تضاد سنتی شهر و روستا، که نوعی تله فضایی برای روستا به‌وجود می‌آورد، در اسکان غیررسمی یک تله فضایی بزرگتر به‌وجود می‌آید. در جدول شماره ۵ گوشه‌ای از ابعاد اسکان غیررسمی را در ایران نشان داده‌ایم. در این جدول به سراغ شهرهای کوچک هم رفته‌ایم تا همه‌گیر شدن آن مشخص گردد. در جدول شماره ۶ برآوردی از کل ابعاد اسکان غیررسمی داده شده است، که در شهرهای بزرگ به ۲۰ درصد می‌رسد. باید در نظر داشت که در برخی از شهرهای بزرگ و کلان شهرها ابعاد اسکان غیررسمی متجاوز از ۳۰ درصد گزارش می‌شود.

جدول ۵: ابعاد اسکان غیررسمی در برخی از شهرهای ایران در سال ۱۳۸۰ (هزار نفر)

شهر	تعداد اسکان غیررسمی ۱۳۸۰	برآورد جمعیت* ۱۳۸۰	نسبت اسکان غیررسمی (درصد)
ارومیه	۱۰۵/۲	۵۲۹/۵	۱۹/۹
بوکان	۴۵/۰	۱۷۲/۷	۲۶/۰
مهاباد	۳۴/۶	۱۴۱/۵	۲۴/۴
نجف‌آباد	۵۴/۹	۱۹۹/۱	۲۷/۵
نطنز	۳۰۰۰	۱۴۲/۹	۲۱/۰
زاهدان	۱۷۰	۴۸۶	۳۵/۰
قم	۸۵	۸۸۷/۶	۹/۵
همدان	۱۵۸	۴۶۰/۴	۳۴/۳
خلخال	۳۷۲۵	۴۲/۷۰	۸/۷
دزفول	۳۵۰۰۰	۲۲۹/۳	۱۵/۲

\* برآورد جمعیت ۱۳۸۰ در سال رشد ۷۵-۱۳۷۰ مستخرج از سرشماری‌های نفوس و مسکن برگرفته از: وزارت کشور، دفتر امور اجتماعی، مناطق حاشیه‌نشینی استان‌های کشور، ۱۳۸۰

به دلیل مقالات متعددی که پیشتر ارائه شده است ما به جزئیات مسائل اسکان غیررسمی نمی‌پردازیم و برای نشان دادن ابعاد عمومی فقر مسکن در ایران از جداول ۷ و ۸ بهره می‌گیریم. این جداول نشان‌دهنده کیفیت مسکن در اختیار خانوار در مناطق روستایی و

شهری بر حسب تقسیم به خط مطلق فقر، متوسط جامعه و بالاترین گروه است. مقایسه عمومی این دو جدول نشان می‌دهد که هر چند نسبت مسکن ملکی در خانوار روستایی بیشتر از شهری است و فاصله آن بین فقیرترین گروه (خط مطلق) و متوسط جامعه روستایی اندک است، اما در بقیه شاخص وضعیت مسکن شهری به مراتب بهتر است. به‌طور مثال در خط مطلق فقر ۶۳/۷ درصد خانوارهای شهری دارای آشپزخانه مستقل‌اند. اما این نسبت در خانوارهای روستایی ۴۰/۹ درصد است. یا در همین رده بالغ بر ۴۸/۷ درصد خانوارهای شهری دارای گاز لوله‌کشی هستند، اما این رقم برای خانوارهای روستایی ۲/۳ درصد است.

جدول ۶: توزیع اسکان غیررسمی بر اساس طبقه‌بندی جمعیت شهری ۱۳۸۰

تعداد جمعیت (میلیون نفر)	نسبت اسکان غیررسمی** (درصد)	جمعیت اسکان غیررسمی (هزار نفر)	تعداد مسکن*** (هزار واحد)	طبقه شهری*
۱۴/۹	۶	۸۹۴	۱۷۲	کمتر از صد هزار نفر
۲۸/۰	۱۹	۵۳۲۰	۱۰۲۸	۱۰۰ هزار نفر و بیشتر
۴۲/۹	۱۴/۵	۶۲۱۴	۱۲۰۰	کل جمعیت شهری

\* طبقه‌بندی شهر برگرفته از، زنجانی، حبیب‌اله، ۱۳۸۳.

\*\* برگرفته از افتخاری‌راد، ۱۳۸۲ و تخمین کارشناسی.

\*\*\* بعد خانوار ۴/۵ و تراکم خانوار در واحد مسکونی ۱/۱۵.

یک موضوع بسیار مهم این است که خانوارهای روستایی برای گرم کردن واحد مسکونی خود از سوخت‌هایی استفاده می‌کنند که هم به محیط زیست آسیب می‌زند و هم آلودگی درون خانه (*in-door*) برایشان به وجود می‌آورد. بدین معنا که برای گرمای مسکن ۸/۵ درصد از کل خانوارهای روستایی از هیزم و ذغال و ۲/۹ درصد از سوخت حیوانی استفاده می‌کنند. در صورتی که مجموع این نسبت‌ها در شهرها تنها ۰/۲ درصد است.

رتال جامع علوم انسانی

می‌دانیم که آلودگی‌های درون خانه روستاها می‌تواند بسیار خطرناکتر از آلودگی بیرون خانه در شهرها باشد.

همان‌طور که پیشتر اشاره شد کمبود فضای مسکونی خانوار تله فضایی فقر برای افراد آن‌ها به شمار می‌آید، اگر یک واحد مسکونی متعارف را دو اتاقی به حساب آوریم (در تعاریف مرکز آمار آسپزخانه یا هال ۲ در ۴ متری اتاق به حساب می‌آید) ۱۴ درصد خانوارهای شهری و ۲۱ درصد خانوارهای روستایی کمتر از ۲ اتاق دارند اما این نسبت‌ها در خط مطلق فقر به ترتیب ۳۲ درصد و ۳۵/۵ درصد است. این ارقام که با توجه به تعاریف پیش‌گفته برآورد پایین‌دست از فقر محسوب می‌شود، با در نظر گرفتن بعد بیشتر خانوار روستایی در مقابل شهری (۵/۰ در مقابل ۴/۳) وضع وخیم‌تر خانوارهای روستایی را در این زمینه نشان می‌دهد. باید در نظر داشت که به‌طور معمول اسکان غیررسمی در مناطق کلان‌شهری در مناطق روستایی پیرامون آن‌ها شکل می‌گیرد و پس از پرجمع شدن و شورش‌های احتمالی به شهر تبدیل می‌شوند. در نتیجه بخشی از اسکان غیررسمی نیز در آمارگیری‌ها جزئی از خانوارهای مناطق روستایی حساب شده است.

جدول ۷: کیفیت مسکن در گروه‌های مختلف هزینه‌ای خانوارهای روستایی ۱۳۸۰

کیفیت مسکن	خط مطلق فقر	متوسط جامعه	بالاترین گروه
مسکن ملکی	۸۴/۳	۸۸/۲	۹۳/۸
آب لوله‌کشی	۷۷/۴	۸۵/۸	۹۳/۲
برق	۹۳/۵	۹۶/۵	۹۷/۷
گاز لوله‌کشی	۲/۳	۳/۹	۶/۰
حمام (گرم)	۱۹/۵	۴۵/۹	۷۳/۵
کولر	۵/۸	۱۹/۹	۳۰/۷
تلفن	۱۱/۱	۲۹/۲	۵۶/۶
حرارت مرکزی	۰/۰۴	۰/۸	۳/۳
آسپزخانه	۴۰/۹	۶۳/۶	۸۵/۶
بیشتر از یک اتاق	۸۳/۴	۹۳/۷	۹۹/۱

۹۵/۱	۷۹/۳	۶۴/۵	بیشتر از دو اتاق
۳/۹	۱/۲	۰/۴	بتن آرمه و اسکلت فلزی
۴۸/۷	۶۶/۹	۸۲/۰	بی دوام*
۷۹/۱	۷۷/۷	۷۳/۵	نفت سفید**
۳/۰	۸/۵	۱۴/۸	هیزم و ذغال**
۲/۳	۲/۹	۴/۴	سوخت حیوانی**

\* به جز ساختمان‌های اسکلت فلزی، بتن آرمه و تیرآهنی بی دوام نامیده شده‌اند.

\*\* برای گرمای مسکن

مأخذ: مرکز آمار ایران ۱۳۸۱

جدول ۸: کیفیت مسکن در گروه‌های مختلف هزینه‌ای خانوارهای شهری ۱۳۸۰

کیفیت مسکن	خط مطلق فقر	متوسط جامعه	بالاترین گروه
مسکن ملکی	۵۴/۳	۶۸/۷	۷۹/۱
آب لوله‌کشی	۹۶/۸	۹۹/۰	۹۹/۷
برق	۹۸/۸	۹۹/۸	۱۰۰
گاز لوله‌کشی	۴۸/۷	۶۴/۹	۷۸/۵
حمام (گرم)	۵۹/۷	۸۸/۲	۹۹
کولر	۱۹/۶	۵۲/۳	۸۰/۰
تلفن	۳۱/۵	۶۷/۰	۹۲/۳
حرارت مرکزی	۱	۷/۲	۳۳/۱
آشپزخانه	۶۳/۷	۸۹/۱	۹۸/۶
بیشتر از یک اتاق	۸۱/۲	۹۵/۵	۱۰۰
بیشتر از دو اتاق	۶۷/۹	۸۶/۱	۹۷/۷
بتن آرمه و اسکلت فلزی	۳/۱	۱۳/۴	۴۱/۷

بی‌دوام*	۴۵/۴	۲۱/۱	۶/۷
نفت سفید**	۴۷/۵	۳۰/۴	۱۴/۳
هیزم و ذغال**	۱/۲	۰/۲	-
سوخت حیوانی**	-	-	-

\* به جز ساختمان‌های اسکلت فلزی، بتن آرمه و تیرآهنی بی‌دوام نامیده شده‌اند.

\*\* برای گرمای مسکن

مأخذ: پیشین

می‌توان گفت که نازل‌ترین شاخص کیفیت در مسکن شهری و به‌خصوص روستایی، شاخص دوام واحد مسکونی است و این سنجه نیز فقرا را بیشتر دربرمی‌گیرد. به‌طور کلی در مناطق شهری ۲۱ درصد و در مناطق روستایی ۶۷ درصد خانوارها در واحدهای مسکونی بی‌دوام زندگی می‌کنند. در خط مطلق فقر این نسبت‌ها به ترتیب ۴۵/۴ و ۸۲ درصد، اما در گروه‌های پردرآمد به ترتیب ۶/۷ درصد و ۴۸/۷ درصد است.

بدین ترتیب می‌بینیم که یک سنجه اساسی فقر مسکن بی‌دوام بودن آن است که هم فقرا را از مرفه‌ها و هم روستا را از شهر جدا می‌سازد. با این همه همان‌طور که جدول شماره ۹ نشان می‌دهد متوسط برخورداری خانوارهای شهری و حتی در خط مطلق فقر از تاسیسات شهری در ایران بسیار بالاست و در مناطق روستایی نیز قابل توجه است. با در نظر گرفتن این که بیش از ۹۰ درصد ساختمان‌های مسکونی در اسکان غیررسمی در ایران با تیرآهن و آجر ساخته می‌شود (در صورتی که این نسبت در اکثر کشورهای توسعه‌یافته بین ۱۰ تا ۴۰ درصد است) می‌توان نتیجه گرفت که فقر مسکن در ایران نه یک مشکل ساختاری (دور باطل فقر در اثر کمبود درآمد و سرمایه‌گذاری) بلکه یک مشکل برنامه‌ای است که در قسمت بعد به آن می‌پردازیم.

جدول ۹: دسترسی به شبکه تاسیسات شهری در مناطق جهان در سال

منطقه	شبکه آب	شبکه فاضلاب	برق	تلفن
آفریقا	۴۸/۴	۳۰/۹	۵۳/۹	۱۵/۵
کشورهای عربی	۷۹/۱	۵۶/۹	۹۱/۸	۴۲

۵۷/۱	۹۴/۴	۵۸	۶۵/۹	آسیا و اقیانوسیه
۹۹/۵	۱۰۰	۹۹/۷	۹۹/۶	کشورهای صنعتی
۵۱/۷	۹۱/۲	۶۳/۵	۸۳/۷	آمریکای لاتین
۷۳/۵	۹۹/۲	۸۹/۶	۹۱/۱	در حال گذار

مأخذ: اطهاری، ۱۳۸۴

### ۳) ریشه‌یابی فقر در مسکن

در مقالات متعددی به کاستی‌های برنامه‌ریزی مسکن و شهری که باعث «شهروندزدايي» کم‌درآمدها در ایران و رانده شدن آن‌ها به اسکان غیررسمی شده است پرداخته‌ایم، مهم‌ترین این کاستی‌ها عبارتند از به حساب نیامدن شاغلان کارگاه‌های کوچک و نیز موقت در برنامه‌های مسکن و به حساب نیامدن کم‌درآمدها در ضوابط شهری به‌خصوص قطعه‌بندی زمین در برنامه‌های شهری.

در این مقاله به يك ریشه دیگر به نام نبود «سیاست اجتماعی» (Social Policy) برای تامین مسکن و فقرزدايي آن در شهر و روستا می‌پردازیم. سیاست اجتماعی که مترادف برنامه اجتماعی هم به کار برده می‌شود دو معنای عام و خاص دارد. در معنای عام آن ساماندهی نظام اقتصادی مدنظر است که در کشورهای مختلف سرمایه‌داری نیز با هم متفاوت است و از آن میزان رهاگذاري بازار یا قیمت‌ها، سیستم مالیات‌ها و غیره برداشت می‌شود. در معنای خاص به نحوه تامین اجتماعی یعنی پوشش‌های بیمه‌ای و غیربیمه‌ای، یارانه‌ها و غیره مربوط می‌شود. در کشورهای توسعه‌یافته مجموعه سیاست اجتماعی (عام و خاص) به گونه‌ای عمل می‌کند که نیازهای پایه اعضا جامعه آن‌ها را برآورده می‌سازد. یعنی در بخش مسکن مجموعه برنامه‌های اقتصادی، دخالت دولت در بازار زمین و مسکن با مجموعه اقداماتی که در زمینه تامین اجتماعی صورت می‌گیرد خوانایی دارد و پوشش لازم (اگر نه کافی) را برای اعضای جامعه در زمینه مسکن ایجاد می‌نماید. اما در ایران نقش اساسی در هر دو زمینه به چشم می‌خورد و این همان نبود سیاست اجتماعی تامین مسکن و نبود پیوند بین نظام‌های برنامه‌ریزی مسکن و تامین اجتماعی است.

به‌طور مثال در نمونه‌گیری از اسکان غیررسمی در پیرامون تهران در سال ۱۳۷۳ آشکار شد که تنها ۹ درصد از واحدهای مسکونی ساخته شده از وام بانکی استفاده کرده بودند، در مناطق روستایی نیز نسبتی بالاتر از این در سال ۱۳۸۱ (مرکز آمار ایران، ۱۳۸۲) و سال ۱۳۸۲ (بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، ۱۳۸۴) مشاهده نمی‌شود، نبود سیاست شایسته زمین یکی دیگر از این کاستی‌های برنامه‌ریزی مسکن است. در جدول شماره ۱۰ میزان توانمندی یک خانوار شهری را در شهر تهران و نیز در یک کانون اسکان غیررسمی (اکبرآباد یا نسیم‌شهر کنونی) مشاهده می‌کنیم، آن هم در سال ۱۳۷۶ که هنوز قیمت زمین و مسکن در تهران صعود

جدول ۱۰: میزان توانمندی دهک‌های هزینه‌ای خانوارهای شهری در بازار رسمی شهر تهران و غیررسمی پیرامون آن (سال ۱۳۷۶)

دهک	میانگین هزینه سالانه (میلیون ریال)	۵ برابر هزینه سالانه (میلیون ریال)	نسبت بهای یک واحد مسکونی ۵۷ مترمربعی به هزینه سالانه خانوار (برابر)		توانمندی خرید مسکن (مترمربع)	
			تهران*	اکبرآباد**	تهران	اکبرآباد
یکم	۳/۰	۱۵/۰	۲۳/۲	۸/۶	۱۶/۰	۴۳/۵
دوم	۵/۲	۲۶/۰	۱۳/۴	۴/۹۸	۲۷/۵	۷۵/۳
سوم	۶/۸	۳۴/۰	۱۰/۳	۳/۸	۳۶/۵	۹۸/۶
چهارم	۸/۳	۴۱/۵	۸/۴	۳/۱	۴۴/۶	۱۲۰/۳
پنجم	۹/۹	۴۹/۵	۷/۰	۲/۶	۵۳/۲	۱۴۳/۰
ششم	۱۱/۷	۵۸/۵	۶/۰	۲/۲	۶۲/۹	۱۶۹/۶
هفتم	۱۳/۸	۶۹/۰	۵/۱	۱/۹	۷۴/۲	۲۰۰/۰
هشتم	۱۶/۹	۸۴/۵	۴/۱	۱/۵	۹۰/۹	۲۴۴/۹
نهم	۲۲/۰	۱۱۰/۰	۳/۲	۱/۲	۱۱۸/۳	۳۱۸/۹
دهم	۴۲/۴	۲۱۲/۰	۱/۶	۰/۶	۲۲۸/۰	۶۱۴/۵
متوسط	۱۴/۰	۷۰/۰	۴/۹۸	۱/۸۵	۷۵/۲	۲۰۲/۹

مأخذ:

- مرکز آمار ایران، سالنامه آماری، ۱۳۷۸، انتشار ۱۳۷۹،  
 - فصلنامه اقتصاد مسکن، ۱۳۸۲.

پژشک‌علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
 رتال جامع علوم انسانی

- مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، پاییز ۱۳۷۶.

\* محاسبه شده براساس قیمت ۹۲۹ هزار ریال یا میانگین یک مترمربع بهای پایین مسکن در منطقه ۱۸ در جنوب غربی تهران، به مبلغ ۶۹/۷ میلیون ریال برای یک مسکن ۷۵ مترمربعی. باید در نظر داشت میانگین بهای مسکن تهران در سال ۱۳۷۶ نسبت به سال قبل ۲/۷ درصد کاهش داشته است.

\*\* محاسبه شده براساس قیمت ۳۴۵ هزار ریال میانگین یک مترمربع بهای پایین مسکن در نسیم شهر (همان اکبرآباد در پیرامون جنوب اسلام شهر) به مبلغ ۲۵/۹ میلیون ریال برای یک مسکن ۷۵ مترمربعی. انفجاری نکرده بود. این جدول نشان می‌دهد که دهک دوم خانوارهای شهری قادر بوده در اکبرآباد یک واحد مسکونی ۷۵ مترمربعی خریداری کند، اما در تهران در دهک هفتم به چنین جایگاهی می‌رسیده است. این امر رابطه فقر مسکن را با سیاست‌های زمین و مسکن نشان می‌دهد. بدین معنا که اکثریت خانوارهای شهری در بازار رسمی قادر به خرید واحد مسکونی مناسب نبوده و به سوی اسکان غیررسمی رانده می‌شوند.

از سوی دیگر در نظام تامین اجتماعی مبالغ قابل توجهی صرف هزینه‌های مسکن افراد تحت پوشش می‌شود. به‌طور مثال همان‌طور که جدول شماره ۱۱ نشان می‌دهد در سال ۱۳۸۱ بالغ بر ۱۶۹/۲ میلیارد ریال صرف ساختمان مسکن و فضای اشتغال مددجویان کمیته امداد امام خمینی شده است. این مبلغ بیشتر از بودجه مسکن ارزان قیمت وزارت مسکن و شهرسازی در سال مذکور بوده است. همچنان که تاکنون اقدامات سازمان تامین اجتماعی، از تاسیس شرکت در خانه‌سازی ایران گرفته تا پرداخت یارانه سود بانکی به اعضای خود ناموفق و ابتر بوده است. به عبارت دیگر نبود سیاست اجتماعی تامین مسکن به‌طور عام و ناسنجیدگی اقدامات انجام گرفته در زمینه برنامه‌ریزی مسکن و تامین اجتماعی به‌طور خاص باعث شده است که فقر مسکن در ایران گسترش یابد. البته در بند ج ماده ۳۰ برنامه چهارم توسعه تدوین طرح جامع مسکن برای از میان بردن فقر مسکن در این بند در دستور کار قرار گرفته و در چارچوب آن رفع کاستی‌های پیش گفته مطرح شده است و می‌توان در صورت تصویب به اجرای تدریجی آن از سال ۱۳۸۵ امیدوار بود.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
رتال جامع علوم انسانی

جدول ۱۱: خدمات عمرانی\* کمیته امداد امام خمینی ۸۱-۱۳۷۷ (میلیارد ریال)

سال	تعداد	مبلغ
۱۳۷۷	۶۳۶۸۷	۱۱۸/۲
۱۳۷۸	۵۸۰۵۲	۱۲۷/۴
۱۳۷۹	۵۲۶۸۴	۱۱۶/۱
۱۳۸۰	۶۹۶۷۳	۱۶۰/۷
۱۳۸۱	۶۳۷۱۱	۱۶۹/۲

\* خدمات عمرانی شامل مسکن و فضای اشتغال است و بیش از ۹۰ درصد به مسکن اختصاص دارد.  
مأخذ: مرکز آمار ایران، سالنامه‌های آماری.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

۱. اطهاری، ک. جواهری‌پور، م، (۱۳۸۴)، **نظام مدیریت مالی مسکن کم‌درآمدها در ایران** (گزارش تحقیقاتی منتشر نشده)، وزارت مسکن و شهرسازی، دفتر برنامه‌ریزی و اقتصاد مسکن.
۲. اطهاری، ک. یزدانی، ف. (۱۳۸۴)، **نظام تامین مسکن بم‌شدگان و جایگاه سازمان تامین اجتماعی** (گزارش تحقیقاتی منتشر نشده)، موسسه عالی پژوهش تامین اجتماعی.
۳. افتخاری‌راد، زهرا، (۱۳۸۲)، **چهره‌نمایی بافت‌های غیررسمی، سمینار حاشیه‌نشینی و اسکان غیررسمی**، دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی.
۴. بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، (۱۳۸۴)، **خصوصیات مسکن روستایی سال ۱۳۸۲**.
۵. خاتم، الف. اطهاری، ک (۱۳۸۴)، **برنامه راهبردی مسکن روستایی** (گزارش تحقیقاتی منتشر نشده)، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، معاونت مسکن و بازسازی.
۶. زنجانی، حبیب‌اله، (۱۳۸۳)، **بررسی تحولات جمعیت کشور**، وزارت مسکن و شهرسازی، دفتر برنامه‌ریزی و اقتصاد.
۷. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، (۱۳۸۲)، **نشریه برنامه**، شماره ۲۵، ص ۱۶.
۸. فصلنامه اقتصاد مسکن، (۱۳۸۲)، شماره ۳۴.
۹. مرکز آمار ایران، (۱۳۷۹)، **سالنامه آماری سال ۱۳۷۸**.
۱۰. مرکز آمار ایران، (۱۳۸۱)، **درآمد و هزینه خانوارهای روستایی سال ۱۳۸۰**.
۱۱. مرکز آمار ایران، (۱۳۸۲)، **نتایج آمارگیری از فعالیتهای ساختمانی بخش خصوصی**.
۱۲. مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، (۱۳۷۶)، **آمارگیری قیمت و زمین و مسکن در ۵۳ کانون جمعیتی در مجموعه شهری تهران**.
۱۳. وزارت کشور، (۱۳۸۰)، **مناطق حاشیه‌نشینی استان‌های کشور**، دفتر امور اجتماعی.