

فقر مسکن در ایران: فقر سیاست اجتماعی

کمال اطهاری*

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 دریافت مقاله: 84/1/20
مقاله: 84/7/25
تاریخ پذیرش

* پژوهشگر اقتصاد مسکن شهری <kamal_athari@yahoo.com>

1) چهره‌نمایی فقر در ایران

پیش از نشان دادن چهره فقر مسکن، به شناخت چهره عمومی فقر در ایران نیازمندیم. در جدول شماره 1 مقایسه برخی شاخص‌های نابرابری در ایران و کشورهای منتخب را مشاهده می‌کنیم. همان‌طور که مشاهده می‌شود، شاخص نابرابری ضریب جینی در ایران (0/422 در سال 1998) 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 1998 بالغ بر 18/9 برابر بوده که حتی از کشورهایی که ضریب جینی آن‌ها بالاتر از ایران بوده نیز بیشتر است. این موضوع به دلیل آن است که در ایران به دلیل تکیه دولت بر درآمد نفت، اخذ مالیات و بازتوزیع ثروت از کشورهای غیرنفتی بسیار ضعیفتر است.

جدول 1: مقایسه برخی شاخص‌های نابرابری در ایران و کشورهای منتخب

| نسبت هزینه دهک بالا به درصد پایین | نسبت هزینه دهک پایین | ضریب جینی | کشور | مجموع کشورها |
|-----------------------------------|----------------------|-----------|---------|--------------|
| 5/9 | 9/9 | 0/361 | سوئیس | توسعه یافته |
| 5/6 | 10/0 | 0/327 | فرانسه | |
| 9/4 | 19 | 0/401 | امریکا | |
| 5/1 | 7/5 | 0/342 | اندونزی | کشورهای |

| | | | | |
|-----|------|-------|---------|--------------|
| 8/4 | 13/9 | 0/429 | فیلیپین | توسعه‌یابنده |
| 9/4 | 14/8 | 0/462 | تایلند | |
| 9/7 | 18/9 | 0/422 | ایران | |

مأخذ: سازمان مدیريت و برنامه ريزي (الف)، 16:1382. برگرفته از: World Development Indicators 1998

دولتها در ایران به‌طور معمول عدالت را بردن نفت به سفره مردم تعريف نموده ، یا مدت هاست با یاران‌های نفتی خانوارها را تغذیه می‌کنند. در نتیجه همان‌طور که در مورد فقر در مسکن خوا هم 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 کم درآمد وجود دارد. جداول شماره 2، 3، 4 تحولات گذشته در خانوارهای شهری و روستایی دچار فقر مطلق و نسبی و چشم‌انداز آینده آن‌ها در برنامه چهارم توسعه (88-1384) را نشان می‌دهد. در دوره 78-1363، خط نسبی فقر در مناطق شهری به‌طور متوسط 20 درصد و در مناطق روستایی 32 درصد گزارش شده است. میزان خط مطلق فقر نیز به ترتیب 14 درصد و 23 درصد بوده است. در دوره برنامه چهارم توسعه (88-1384) با توجه به روند موجود پیش‌بینی می‌شود، خط نسبی و مطلق فقر در مناطق شهری به ترتیب 19 و 13 درصد و در مناطق روستایی 32 و 25/5 درصد باشد.

بدین ترتیب براساس پیش‌بینی جمعیت و خانوارهای منعکس شده در جدول شماره 5 تعداد خانوارهای دچار فقر مطلق و نسبی در مناطق شهری در سال 1383 به ترتیب 1 و 2 میلیون خانوار و در سال 1388 بالغ بر 1/3 و 2/5 میلیون خانوار خواهد شد که به منزله موجودیت تعداد 450 هزار خانوار جدید زیر خط نسبی و 225 هزار خانوار جدید زیر خط مطلق فقر در دوره 88-1384 خواهد بود.

جدول 2: شاخص‌های نابرابری در ایران در سال‌های 80-1363

| سال | ضریب جینی | | | یک دهک بالا به پایین | | | 2 دهک بالا به پایین | | |
|-------------|-----------|-------|---------|----------------------|-------|---------|---------------------|-------|---------|
| | کل | شهری | روستایی | کل | شهری | روستایی | کل | شهری | روستایی |
| -67 1363 | 0/446 | 0/426 | 0/426 | 23/74 | 19/4 | 21/23 | 11/51 | 10/0 | 10/35 |
| -72 1368 | 0/443 | 0/420 | 0/437 | 25/09 | 18/76 | 26/04 | 11/56 | 9/39 | 11/73 |
| -78 1373 | 0/426 | 0/397 | 0/429 | 20/05 | 14/49 | 21/21 | 10/11 | 80/02 | 10/47 |
| 1379 | 0/430 | 0/406 | 0/429 | 20/07 | 15/09 | 20/64 | 10/13 | 8/20 | 10/31 |
| 1380 | 0/428 | 0/411 | 0/415 | 19/40 | 15/44 | 18/22 | 9/96 | 8/36 | 9/50 |

مأخذ: پیشین

جدول 3: نسبت خانوارهای زیر خط فقر نسبی و مطلق در ایران 78-1363

| سال | خط نسبی فقر | | خط مطلق فقر | |
|---------|-------------|----------|-------------|---------|
| | شهری | روستایی* | شهری | روستایی |
| 1363-67 | 21/48 | 32/15 | 15/13 | 23/77 |

| | | | | |
|-------|-------|-------|-------|----------------|
| 25/70 | 15/08 | 33/37 | 19/97 | 1368-72 |
| 22/39 | 11/60 | 32/22 | 18/59 | 1373-78 |

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

مأخذ: پیشین

جدول 4: برآورد خط مطلق و نسبی فقر در مناطق شهری و روستایی در سال 1378

| خط مطلق فقر | | خط نسبی فقر | | گزینه‌ها |
|-------------|------|-------------|------|---------------------------------|
| روستایی | شهری | روستایی | شهری | |
| 26 | 15 | 33 | 20 | تکرار دوره 1368-72 |
| 22 | 11 | 31 | 18 | بهبود نسبی |
| 25/5 | 13 | 32 | 19 | محاسبه برای برنامه چهارم (1378) |

مأخذ: پیشین

در مناطق روستایی تعداد خانوارهای دچار فقر مطلق و نسبی فقر در سال 1383 به ترتیب $1/1$ و $1/6$ میلیون و در سال 1388 به ترتیب $1/2$ و $1/8$ میلیون خانوار خواهد بود که برآیند آن 143 هزار خانوار جدید دچار فقر نسبی در مناطق روستایی و در مجموع در کشور 368 هزار خانوار جدید دچار فقر مطلق و 665 هزار خانوار جدید دچار فقر نسبی و در مجموع یک میلیون خانوار جدید در دوره 88-1384 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 قابل توجه 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 گستردگی فقر نرخ بالای بیکاری در ایران است بنا بر محاسبات انجام گرفته در دوره برنامه سوم توسعه سالانه بیش از 700 هزار نفر تقاضا به بازار کار اضافه شده‌اند اما حدود نیمی از آن‌ها توانسته‌اند شغلی به دست آورند. نرخ بیکاری بالای 10 درصد به علاوه نرخ تورم بین 10 و 15 درصد، دلایل اصلی فقر از لحاظ اقتصادی‌اند. از سوی دیگر پوشش ناکافی تأمین اجتماعی بر ابعاد فقر می‌افزاید. بررسی‌های انجام گرفته (اطهری، 1384) نشان می‌دهد که خانوارهایی که سرپرست آن‌ها بیمه شده‌اند، در مناطق شهری زیر خط مطلق فقر قرار ندارند. اما حدود 30 درصد از خانوارهای شهری و اکثریت خانوارهای روستایی زیر پوشش بیمه‌ای قرار ندارند. در این میان خانوارهای دارای سرپرست زن که درس ال 1382 حدود 9 درصد خانوارها را در شهر و روستا تشکیل داده و حدود 70 درصد آن‌ها «غیرفعال بدون درآمد» بوده‌اند یا در مجموع حدود 6 درصد از خانوارهای شهری و روستایی از کم درآمدترین و آسیب پذیرترین خانوارها محسوب می‌شوند، به خصوص که نسبت چنین

خانوارهایی در سال های اخیر رو به تزاید بوده است. از دلایل مهم دیگر فقر در ایران به خصوص در مناطق روستایی بی سواد و بهره وری پایین است. گزارش مرکز آمار نشان می دهد که در سال 1380 در 56/9 درصد از خانوارهای پایین ترین دهک درآمدی (خط مطلق فقر) هیچ فرد باسواد وجود نداشته است. یا نگارنده (اطهاری، جواهری پور 1384) نشان داده است که ایالات متحده آمریکا با 300 هزار شاغل کشاورزی کم تر از ایران، 24 برابر غلات، 25 برابر گوشت و... تولید می کند. بحث درباره دلایل فقر در ایران را باید به جایی دیگر واگذاشت و به سراغ فقر مسکن رفت.

2) فقر مسکن در ایران

درباره فقر مسکن در ایران یکی از رایج ترین سنجها (شاخصها) تراکم خانوار در واحد مسکونی است. این سنج در مناطق شهری و روستایی حدود 1/2 خانوار در واحد مسکونی گزارش شده است. بدین ترتیب با در نظر گرفتن وجود 9/6 میلیون خانوار شهری و 4/6 میلیون خانوار روستایی در سال 1380 تخمین زده می شود که 1/3 میلیون واحد مسکونی در شهرها و 430 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 يك خانوار و چند خانوار با یکدیگر نشان می دهد. این نوع فقر باعث پایین آمدن قابلیت‌های فردی برای تحصیل و ارتقاء مهارت ها می‌شود، که بدین ترتیب اعضاء خانوارهای فقیر را فقیر نگاه می‌دارد. به علاوه تداخل زندگی جنس‌های مخالف، باعث ازدیاد آسیب‌های اجتماعی می‌گردد. در واقع مسکن نامناسب تبدیل به يك «تله فضایی» می‌شود. بدین معنا که به‌طور کلی به دنیا آمدن يك فرد در طبقات کم درآمد، خودبخود بخت‌های وی را برای حضور در گروه‌های درآمدي و اقشار بالاتر (در مقایسه با طبقات پردرآمدتر) کاهش می‌دهد. به این عامل ما نام «تله طبقاتی» فقر می‌دهیم. مسکن نامناسب، ه ر چند در نهایت ناشی از عوامل اجتماعی است، اما خود نیز بند دیگری بر پای افراد می‌زند یا يك تله فضایی می‌سازد و بیرون رفتن آن‌ها را از دایره فقر بسیار مشکل می‌کند. در واقع «فضایی» زندگی هر چند محصول روابط اجتماعی است، اما بر این روابط تاثیر متقابل می‌گذارد. این تاثیر را می‌توان با پیشرفت‌های فنی ابزار تولید مقایسه کرد که هرچند محصول روابط اجتماعی معینی هستند، اما می‌توانند با دگرگونی سازمان تولید این روابط را دگرگون سازند. به‌طور معکوس نیز ابزار عقب مانده، روابط تولید و اجتماعی را عقبمانده نگاه می‌دارند.

«تله فضایی» مسکن به دو صورت تولید می شود، 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 کم درآمدها در برنامه های شهری و مسکن به وجود می آید، و در واقع برنامه ریزی خودبخودی کم درآمدها برای تامین مسکن خود محسوب می شود، هم از لحاظ درونی و هم بیرونی برای آن ها تله فضایی ایجاد می کند. از لحاظ درونی، مسکنی با مصالح ساختمانی و تجهیزات نامناسب و سطح زیربنایی ناکافی ساخته می شود، و از لحاظ بیرونی نیز کمترین دسترسی را به خدمات پایه دارد. همچنین «جداسازی» (Segregation) فضایی بین طبقات، کم درآمدها را از هم نشینی با اقشار دیگر و ارتقاء مدنی حاصل از آن محروم می سازد. بدین ترتیب به جز تضاد سنتی شهر و روستا، که نوعی تله فضایی برای روستا به وجود می آورد، در اسکان غیررسمی یک تله فضایی بزرگتر به وجود می آید.

در جدول شماره 5 گوشه ای از ابعاد اسکان غیررسمی را در ایران نشان داده ایم. در این جدول به سراغ شهرهای کوچک هم رفته ایم تا همه گیر شدن آن مشخص گردد. در جدول شماره 6 برآوردی از کل

ابعاد اسکان غیررسمی داده شده است، که در شهرهای بزرگ به 20 درصد می‌رسد. باید در نظر داشت که در برخی از شهرهای بزرگ و کلان شهرها ابعاد اسکان غیررسمی متجاوز از 30 درصد گزارش می‌شود.

جدول 5: ابعاد اسکان غیررسمی در برخی از شهرهای ایران در سال 1380 (هزار نفر)

| شهر | تعداد اسکان غیررسمی 1380 | برآورد جمعیت* 1380 | نسبت اسکان غیررسمی (درصد) |
|----------|--------------------------|--------------------|---------------------------|
| ارومیه | 105/2 | 529/5 | 19/9 |
| بوکان | 45/0 | 172/7 | 26/0 |
| مهاباد | 34/6 | 141/5 | 24/4 |
| نجف‌آباد | 54/9 | 199/1 | 27/5 |
| نطنز | 3000 | 142/9 | 21/0 |
| زاهدان | 170 | 486 | 35/0 |
| قم | 85 | 887/6 | 9/5 |
| همدان | 158 | 460/4 | 34/3 |
| خلخال | 3725 | 42/70 | 8/7 |
| دزفول | 35000 | 229/3 | 15/2 |

* برآورد جمعیت 1380 در سال رشد 75-1370 مستخرج از سرشماری‌های نفوس و مسکن برگرفته از : وزارت کشور، دفتر امور اجتماعی، مناطق حاشیه‌نشینی استان‌های کشور، 1380

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 7 و 8 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 می دهد که هرچند 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. به طور مثال در خط مطلق فقر 63/7 درصد خانوارهای شهری دارای آشپزخانه مستقل اند. اما این نسبت در خانوارهای روستایی 40/9 درصد است. یا در همین رده بالغ بر 48/7 درصد خانوارهای شهری دارای گاز لوله کشی هستند، اما این رقم برای خانوارهای روستایی 2/3 درصد است.

جدول 6: توزیع اسکان غیررسمی بر اساس طبقه بندی جمعیت شهری 1380

| تعداد مسکن*** (هزار واحد) | جمعیت اسکان غیررسمی (هزار نفر) | نسبت اسکان غیررسمی** (درصد) | تعداد جمعیت (میلیون نفر) | طبقه شهری* |
|---------------------------|--------------------------------|-----------------------------|--------------------------|----------------------|
| 172 | 894 | 6 | 14/9 | کمتر از صد هزار نفر |
| 1028 | 5320 | 19 | 28/0 | 100 هزار نفر و بیشتر |
| 1200 | 6214 | 14/5 | 42/9 | کل جمعیت شهری |

* طبقه بندی شهر برگرفته از، زنجانی، حبیباله، 1383.
 ** برگرفته از افتخاری راد، 1382 و تخمین کارشناسی.

*** بعد خانوار 4/5 و تراکم خانوار در واحد مسکونی 1/15. 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 8/5 درصد از کل خانوارهای روستایی از هیزم و ذغال و 2/9 درصد از سوخت حیوانی استفاده می‌کنند. در صورتی که مجموع این نسبت‌ها در شهرها تنها 0/2 درصد است. 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 2 در 4 متری اتاق به حساب می‌آید) 14 درصد خانوارهای شهری و 21 درصد خانوارهای روستایی کمتر از 2 اتاق دارند اما این نسبت‌ها در خط مطلق فقر به ترتیب 32 درصد و 35/5 درصد است. این ارقام که با توجه به تعاریف پیش گفته برآورد پایین‌دست از فقر محسوب می‌شود، با در نظر گرفتن بعد بیشتر خانوار روستایی در مقابل شهری (5/0 در مقابل 4/3) 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 پرحجم 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 7: کیفیت مسکن در گروه‌های مختلف هزینه‌ای خانوارهای روستایی 1380

| کیفیت مسکن | خط مطلق فقر | متوسط جامعه | بالاترین گروه |
|-----------------------|-------------|-------------|---------------|
| مسکن ملکی | 84/3 | 88/2 | 93/8 |
| آب لوله‌کشی | 77/4 | 85/8 | 93/2 |
| برق | 93/5 | 96/5 | 97/7 |
| گاز لوله‌کشی | 2/3 | 3/9 | 6/0 |
| حمام (گرم) | 19/5 | 45/9 | 73/5 |
| کولر | 5/8 | 19/9 | 30/7 |
| تلفن | 11/1 | 29/2 | 56/6 |
| حرارت مرکزی | 0/04 | 0/8 | 3/3 |
| آشپزخانه | 40/9 | 63/6 | 85/6 |
| بیشتر از یک اتاق | 83/4 | 93/7 | 99/1 |
| بیشتر از دو اتاق | 64/5 | 79/3 | 95/1 |
| بتن‌آرمه و اسکلت فلزی | 0/4 | 1/2 | 3/9 |
| بی‌دوام* | 82/0 | 66/9 | 48/7 |
| نفت سفید** | 73/5 | 77/7 | 79/1 |
| هیزم و ذغال** | 14/8 | 8/5 | 3/0 |
| سوخت حیوانی** | 4/4 | 2/9 | 2/3 |

* به جز ساختمان های اسکلت فلزی، بتن آرمه و تیرآهني
بی‌دوام نامیده شده‌اند.

** برای گرمای مسکن

مأخذ: مرکز آمار ایران 1381

جدول 8 : کیفیت مسکن در گروه‌های مختلف هزینه‌ای

خانوارهای شهری 1380

| کیفیت مسکن | خط مطلق فقر | متوسط جامعه | بالاترین گروه |
|-----------------------|-------------|-------------|---------------|
| مسکن ملکی | 54/3 | 68/7 | 79/1 |
| آب لوله‌کشی | 96/8 | 99/0 | 99/7 |
| برق | 98/8 | 99/8 | 100 |
| گاز لوله‌کشی | 48/7 | 64/9 | 78/5 |
| حمام (گرم) | 59/7 | 88/2 | 99 |
| کولر | 19/6 | 52/3 | 80/0 |
| تلفن | 31/5 | 67/0 | 92/3 |
| حرارت مرکزی | 1 | 7/2 | 33/1 |
| آشپزخانه | 63/7 | 89/1 | 98/6 |
| بیشتر از یک اتاق | 81/2 | 95/5 | 100 |
| بیشتر از دو اتاق | 67/9 | 86/1 | 97/7 |
| بتن آرمه و اسکلت فلزی | 3/1 | 13/4 | 41/7 |
| بی‌دوام* | 45/4 | 21/1 | 6/7 |
| نفت سفید** | 47/5 | 30/4 | 14/3 |
| هیزم و ذغال** | 1/2 | 0/2 | — |
| سوخت حیوانی** | — | — | — |

* به جز ساختمان های اسکلت فلزی، بتن آرمه و تیرآهني
بی‌دوام نامیده شده‌اند.

** برای گرمای مسکن
مأخذ: پیشین

می‌توان گفت که نازل ترین شاخص کیفیت در مسکن شهری و به خصوص روستایی، شاخص دو ام واحد مسکونی است و این سنجه نیز فقرا را بیشتر دربرمی گیرد. به طور کلی در مناطق شهری 21 درصد و در مناطق روستایی 67 درصد خانوارها در واحدهای مسکونی بی‌دوام زندگی می کنند. در خط مطلق فقر این نسبت‌ها به ترتیب 45/4 و 82 درصد، اما در گروه‌های پردرآمد به ترتیب 6/7 درصد و 48/7 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 همان طور که جدول شماره 9 نشان می‌دهد متوسط برخورداري 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 90 درصد ساختمان‌های مسکونی در اسکان غیررسمی در ایران با تیرآهن و آجر ساخته می‌شود (در صورتی که این نسبت در اکثر کشورهای توسعه‌یافته بین 10 تا 40 درصد است) می‌توان نتیجه گرفت که فقر مسکن در ایران نه یک مشکل ساختاری (دور باطل فقر در اثر کمبود درآمد و سرمایه گذاری) بلکه یک مشکل برنامه‌ای است که در قسمت بعد به آن می‌پردازیم.

جدول 9: دسترسی به شبکه تاسیسات شهری در مناطق جهان در سال

| منطقه | شبکه آب | شبکه فاضلاب | برق | تلفن |
|------------------|---------|-------------|------|------|
| آفریقا | 48/4 | 30/9 | 53/9 | 15/5 |
| کشورهای عربی | 79/1 | 56/9 | 91/8 | 42 |
| آسیا و اقیانوسیه | 65/9 | 58 | 94/4 | 57/1 |
| کشورهای صنعتی | 99/6 | 99/7 | 100 | 99/5 |
| آمریکای لاتین | 83/7 | 63/5 | 91/2 | 51/7 |
| در حال گذار | 91/1 | 89/6 | 99/2 | 73/5 |

مأخذ: اطهاری، 1384

3) ریشه‌یابی فقر در مسکن

در مقالات متعددی به کاستی‌های برنامه‌ریزی مسکن و شهری که باعث «شهروندزدایی» 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 به خصوص قطعه بندی زمین در برنامه‌های شهری.

در این مقاله به یک ریشه دیگر به نام نبود «سیاست اجتماعی» (Social Policy) برای تامین مسکن و فقرزدایی 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 رهاگذاری بازار یا قیمت‌ها، سیستم مالیات‌ها و غیره برداشت می‌شود. در معنای خاص به نحوه تامین اجتماعی یعنی پوشش های بیمه ای 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 تامين مسکن و نبود پیوند بین نظام‌های برنامه‌ریزی مسکن و تامین اجتماعی است.

به‌طور مثال در نمونه‌گیری از اسکان غیررسمی در پیرامون تهران در سال 1373 آشکار شد که تنها 9 درصد از واحدهای مسکونی ساخته شده از وام بانکی استفاده کرده بودند، در مناطق روستایی نیز نسبتی بالاتر از این در سال 1381 (مرکز آمار

ایران، 1382) و سال 1382 (بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، 1384) مشاهده نمی‌شود، نبود سیاست شایسته زمین یکی دیگر از این کاستی‌های برنامه‌ریزی مسکن است. در جدول شماره 10 میزان توانمندی یک خانوار شهری را در شهر تهران و نیز در یک کانون اسکان غیررسمی (اکبرآباد یا نسیم شهر کنونی) مشاهده می‌کنیم، آن هم در سال 1376 که هنوز قیمت زمین و مسکن در تهران ص

جدول 10: میزان توانمندی دهه‌های هزینه‌ای خانوارهای شهری در بازار رسمی شهر تهران و غیررسمی پیرامون آن (سال 1376)

| توانمندی خرید مسکن (مترمربع) | نسبت بهای یک واحد مسکونی 57 مترمربعی به هزینه سالانه خانوار (برابر) | | 5 برابر هزینه سالانه (میلیون ریال) | | میانگین هزینه سالانه (میلیون ریال) | دهک |
|------------------------------|---|------------|------------------------------------|----------|------------------------------------|-------|
| | تهران | اکبرآباد** | تهران* | اکبرآباد | | |
| 43/5 | 16/0 | 8/6 | 23/2 | 15/0 | 3/0 | یکم |
| 75/3 | 27/5 | 4/98 | 13/4 | 26/0 | 5/2 | دوم |
| 98/6 | 36/5 | 3/8 | 10/3 | 34/0 | 6/8 | سوم |
| 120/3 | 44/6 | 3/1 | 8/4 | 41/5 | 8/3 | چهارم |
| 143/0 | 53/2 | 2/6 | 7/0 | 49/5 | 9/9 | پنجم |
| 169/6 | 62/9 | 2/2 | 6/0 | 58/5 | 11/7 | ششم |
| 200/0 | 74/2 | 1/9 | 5/1 | 69/0 | 13/8 | هفتم |
| 244/9 | 90/9 | 1/5 | 4/1 | 84/5 | 16/9 | هشتم |
| 318/9 | 118/3 | 1/2 | 3/2 | 110/0 | 22/0 | نهم |

| | | | | | | |
|-------|-------|------|------|-------|------|-------|
| 614/5 | 228/0 | 0/6 | 1/6 | 212/0 | 42/4 | دهم |
| 202/9 | 75/2 | 1/85 | 4/98 | 70/0 | 14/0 | متوسط |

مأخذ:

- مرکز آمار ایران، سالنامه آماری، 1378، انتشار 1379.
- فصلنامه اقتصاد مسکن، 1382.
- مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، پاییز 1376.
- * محاسبه شده براساس قیمت 929 هزار و 900 یا میانگین یک مترمربع بهای پایین مسکن در منطقه 18 در جنوب غربی تهران، به مبلغ 69/7 میلیون و 900 هزار برای یک مسکن 75 مترمربعی. باید در نظر داشت میانگین بهای مسکن تهران در سال 1376 نسبت به سال قبل 2/7 درصد کاهش داشته است.
- ** محاسبه شده براساس قیمت 345 هزار و 900 یا میانگین یک مترمربع بهای پایین مسکن در نسیم شهر (همان اکبرآباد در پیرامون جنوب اسلام شهر) به مبلغ 25/9 میلیون و 900 هزار برای یک مسکن 75 مترمربعی.
- انفجاری نکرده بود. این جدول نشان می‌دهد که دهک دوم خانوارهای شهری قادر بوده در اکبرآباد یک واحد مسکونی 75 مترمربعی خریداری کند، اما در تهران در دهک هفتم به چنین جایگاهی می‌رسیده است. این امر رابطه فقر م سکن را با سیاست های 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 هزینه های مسکن افراد تحت پوشش می‌شود. به‌طور مثال همان‌طور که جدول شماره 11 نشان می‌دهد در سال 1381 بالغ بر 169/2 میلیارد ریال صرف ساختمان مسکن و فضای اشتغال مددجویان کمیته امداد امام خمینی شده است. این مبلغ بیشتر از بودجه مسکن ارزان‌قیمت 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 برنامه ریزی مسکن و تامین اجتماعی به‌طور خاص باعث شده است که فقر مسکن در ایران گسترش یابد. البته در بندج ماده 30 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 پیش‌گفته مطرح شده است و می‌توان در صورت تصویب به اجرای تدریجی آن از سال 1385 امیدوار بود.

جدول 11: خدمات عمرانی* کمیته امداد امام خمینی 81-
1377 (میلیارد ریال)

| سال | تعداد | مبلغ |
|------|-------|-------|
| 1377 | 63687 | 118/2 |

| | | |
|-------|-------|-------------|
| 127/4 | 58052 | 1378 |
| 116/1 | 52684 | 1379 |
| 160/7 | 69673 | 1380 |
| 169/2 | 63711 | 1381 |

* خدمات عمرانی شامل مسکن و فضای اشتغال است و بیش از 90 درصد به مسکن اختصاص دارد.
مأخذ: مرکز آمار ایران، سالنامه‌های آماری.

1. اطهاري، ك. جواهری پور، م، (1384)، **نظام مدیریت مالی مسکن کم درآمدها در ایران** (گزارش تحقیقاتی منتشر نشده)، وزارت مسکن و شهرسازی، دفتر برنامه ریزی و اقتصاد مسکن.
2. اطهاري، ك. یزدانی، ف. (1384)، **نظام تامین مسکن بم شدگان و جایگاه سازمان تامین اجتماعی** (گزارش تحقیقاتی منتشر نشده)، موسسه عالی پژوهش تامین اجتماعی.
3. افتخاری راد، زهرا، (1382)، **چهره‌نمایی بافتهای غیررسمی، سمینار حاشیه نشینی و اسکان غیررسمی**، دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی.
4. بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، (1384)، **خصوصیات مسکن روستایی سال 1382**
5. خاتم، الف. اطهاري، ك (1384)، **برنامه راهبردی مسکن روستایی** (گزارش تحقیقاتی منتشر نشده)، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، معاونت مسکن و بازسازی.
6. زنجانی، حبیب اله، (1383)، **بررسی تحولات جمعیت کشور**، وزارت مسکن و شهرسازی، دفتر برنامه ریزی و اقتصاد.
7. سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، (1382)، **نشریه برنامه**، شماره 25، ص 16.
8. فصلنامه اقتصاد مسکن، (1382)، شماره 34.
9. مرکز آمار ایران، (1379)، **سالنامه آماری سال 1378**
10. مرکز آمار ایران، (1381)، **درآمد و هزینه خانوارهای روستایی سال 1380**
11. مرکز آمار ایران، (1382)، **نتایج آمارگیری از فعالیتهای ساختمانی بخش خصوصی**.

12. مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، (1376)، آمارگیری قیمت و زمین و مسکن در 53 کانون جمعیتی در مجموعه شهری تهران.
13. وزارت کشور، (1380)، مناطق حاشیه نشینی استان‌های کشور، دفتر امور اجتماعی.

