فصلنامه علمي پژوهشي رفاه اجتماعي،

فقر مسکن در ایران: فقر سیاست اجتماعي

کمال اطهاري*

فقر مسکن در ایران در مناطق شهري و روستایي معناي مختلفي دارد . در مناطق شهري، فقر مسکن عمدتاً به صورت ا سکان غیررسمي جلوه نموده و در حال گسترش است . فقر مسکن در مناطق روستایي عمدتاً ناشي از بي‌دوامي سازه و مصالح ساختماني 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 اجتماعي تامین مسکن، یا کاستي هاي نظام‌هاي برنامه‌ریزي مسکن و تامین اجتماعي و نبود هماهنگي و هم پوشاني بین آن ها علت اصلي عدم توفیق دولت در امحاء فقر مسکن و از این رو تامین عدالت اجتماعي است.

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

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

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

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-01]

1) چهره‌نمايي فقر در ايران

پيش از نشان دادن چهرة فقر مسكن، به شناخت چهرة عمومي فقر در ايران نيازمنديم. در جدول شماره 1 مقايسه برخي شاخص هاي نابرابري در ايران و كشورهاي منتخب را مشاهده مي كنيم . همان‌طور كه مشاهده مي شود، شاخص نابرابري ضريب جيني در ايران (0/422 در سال 1998) در مقايسه با كشورهاي توسعه‌يافته بسيار بد (بالا) و تنها از برخي كشورهاي توسعه يابنده كمتر است . اما مهم‌تر از آن شاخص شكاف درآمدي يا نسبت هزينه (درآمد) بالاترين دهك به پايين ترين است، اين نسبت در ايران در سال 1998 بالغ بر 18/9 برابر بوده كه حتي از كشورهايي كه ضريب جيني آن ها بالاتر از ايران بوده نيز بيشتر است. اين موضوع به دليل آن است كه در ايران به دليل تكيه دولت بر درآمد نفت، اخذ ماليات و بازتوزيع ثروت از كشورهاي غيرنفتي بسيار ضعيفتر است.

جدول 1: مقايسه برخي شاخص‌هاي نابرابري در ايران و كشورهاي منتخب

مجموع كشورها	كشور	ضريب جيني	نسبت هزينه دهك بالا به دهك پايين	نسبت هزينه 20 درصد بالا به 20 درصد پايين
توسعه يافته	سويس	0/361	9/9	5/9
	فرانسه	0/327	10/0	5/6
	امريكا	0/401	19	9/4
كشورهاي	اندونزي	0/342	7/5	5/1

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-01]

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

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

دولت‌ها در ایران به‌طور معمول عدالت را بردن نفت به سفره مردم تعریف نموده ، یا مدت هاست با یارانه‌هاي نفتي خانوارها را تغذیه مي کنند. در نتیجه همان‌طور که در مورد فقر در مسکن خوا هیم دید، علي‌رغم این که خانوارهاي دچار فقر مطلق هم در مقایسه با دیگر کشورهاي توسعه یابنده وضعیت مناسبتري دارند، ا ما فاصله اي عظیم بین اقشار مرفه (که کم ترین مالیات را بین کشورهاي جهان مي‌پردازند) با گروه هاي کم درآمد وجود دارد . جداول شمارة 2، 3، 4 تحولات گذشته در خانوارهاي شهري و روستایي دچار فقر مطلق و نسبي و چشم انداز آینده آن ها در برنامه چهارم توسعه (1384-88) را نشان مي دهد. در دوره 78-1363، خط نسبي فقر در مناطق شهري به‌طور متوسط 20 درصد و در مناطق روستایي 32 درصد گزارش شده است. میزان خط مطلق فقر نیز ب ه‌ترتیب 14 درصد و 23 درصد بوده است. در دوره برنامه چهارم توسعه (1384-88) با توجه به روند موجود پیش بیني مي‌شود، خط نسبي و مطلق فقر در مناطق شهري به ترتیب 19 و 13 درصد و در مناطق روستایي 32 و 25/5 درصد باشد.

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-01]

بدين ترتيب براساس پيش‌بيني جمعيت و خانوارهاي منعكس شده در جدول شماره 5 تعداد خانوارهاي دچار فقر مطلق و نسبي در مناطق شهري در سال 1383 به ترتيب 1 و 2 ميليون خانوار و در سال 1388 بالغ بر 1/3 و 2/5 ميليون خانوار خواهد شد كه به منزله موجوديت تعداد 450 هزار خانوار جديد زير خط نسبي و 225 هزار خانوار جديد زير خط مطلق فقر در دوره 88-1384 خواهد بود.

جدول 2: شاخص‌هاي نابرابري در ايران در سال‌هاي 80-1363

سال	ضريب جيني			يك دهك بالا به پايين			2 دهك بالا به پايين		
	كل	شهري	روستايي	كل	شهري	روستايي	كل	شهري	روستايي
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: پيشين

جدول 3: نسبت خانوارهاي زير خط فقر نسبي و مطلق در ايران 78-1363

سال	خط نسبي فقر		خط مطلق فقر	
	شهري	روستايي*	شهري	روستايي
1363-67	21/48	32/15	15/13	23/77

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-01]

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

* در متن اصلي خط نسبي فقر روستايي ب ا غلط چاپي همراه است كه اصلاح شده است.

مأخذ: پيشين

جدول 4: برآورد خط مطلق و نسبي فقر در مناطق شهري و روستايي در سال 1378

گزينه‌ها	**خط نسبي فقر**		**خط مطلق فقر**	
	شهري	**روستايي**	**شهري**	**روستايي**
تكرار دوره 72-1368	20	33	15	26
بهبود نسبي	18	31	11	22
محاسبه براي برنامه چهارم (1378)	19	32	13	25/5

مأخذ: پيشين

در مناطق روستايي تعداد خانوارهاي دچار فقر مطلق و نسبي فقر در سال 1383 به ترتيب 1/1 و 1/6 ميليون و در سال 1388 به ترتيب 1/2 و 1/8 ميليون خانوار خواهد بود كه برآيند آن 143 هزار خانوار جديد دچار فقر مطلق و 215 هزار خانوار جديد دچار فقر نسبي در مناطق روستايي و در مجموع در كشور 368 هزار خانوار جديد دچار فقر مطلق و 665 هزار خانوار جديد دچار فقر نسبي و در مجموع يك ميليون خانوار جديد در دوره 88-1384 دچار فقر خواهند شد. بايد در نظر داشت كه به دليل كاهش بعد خانوار، علي‌رغم كاهش رشد جمعيت، رشد تعداد خانوارها، تعداد خانوارهاي فقير (به خصوص در مناطق شهري) و

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-01]

ابعاد نياز آن‌ها به مسكن قابل توجه است. بديهي است كه غفلت از ساماندهي مسكن كم‌درآمدها و تداوم شيوه‌هاي گذشته به شدت بر ابعاد اسكان غيررسمي و فقر در مسكن خواهد افزود.

يكي از دلايل گستردگي فقر نرخ بالاي بيكاري در ايران است بنا بر محاسبات انجام گرفته در دوره برنامه سوم توسعه سالانه بيش از 700 هزار نفر تقاضا به بازار كار اضافه شده‌اند اما حدود نيمي از آن ها توانسته‌اند شغلي به دست آورند. نرخ بيكاري بالاي 10 درصد به‌علاوه نرخ تورم بين 10 و 15 درصد، دلايل اصلي فقر از لحاظ اقتصادي‌اند. از سوي ديگر پوشش ناكافي تأمين اجتماعي بر ابعاد فقر مي‌افزايد. بررسي‌هاي انجام گرفته (اطهاري، 1384) نشان مي‌دهد كه خانوارهايي كه سرپرست آن ها بيمه شده‌اند، در مناطق شهري زير خط مطلق فقر قرار ندارند. اما حدود 30 درصد از خانوارهاي شهري و اكثريت خانوارهاي روستايي زير پوشش بيمه‌اي قرار ندارند. در اين ميان خانوارهاي داراي سرپرست زن كه در سال 1382 حدود 9 درصد خانوارها را در شهر و روستا تشكيل داده و حدود 70 درصد آن ها «غيرفعال بدون درآمد» بوده‌اند يا در مجموع حدود 6 درصد از خانوارهاي شهري و روستايي از كم درآمدترين و آسيب پذيرترين خانوارها محسوب مي‌شوند، به خصوص كه نسبت چنين

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-01]

خانوارهايي در سال هاي اخير رو به تزايد بوده است. از دلايل مهم ديگر فقر در ايران به خصوص در مناطق روستايي بي سوادي و بهره وري پايين است . گزارش مركز آمار نشان مي دهد كه در سال 1380 در 56/9 درصد از خانوارهاي پايين ترين دهك درآمدي (خط مطلق فقر) هيچ فرد باسوادي وجود نداشته است. يا نگارنده (اطهاري، جواهريپور 1384) نشان داده است كه ايالات متحده آمريكا با 300 هزار شاغل كشاورزي كم تر از ايران، 24 برابر غلات، 25 برابر گوشت و... توليد مي‌كند. بحث درباره دلايل فقر در ايران را بايد به جايي ديگر واگذاشت و به سراغ فقر مسكن رفت.

2) فقر مسكن در ايران

دربارة فقر مسكن در ايران يكي از رايج ترين سنجه‌ها (شاخص‌ها) تراكم خانوار در واحد مسكوني است. اين سنجه در مناطق شهري و روستايي حدود 1/2 خانوار در واحد مسكوني گزارش شده است . بدين ترتيب با در نظر گرفتن وجود 9/6 ميليون خانوار شهري و 4/6 ميليون خانوار روستايي در سال 1380 تخمين زده مي‌شود كه 1/3 ميليون واحد مسكوني در شهرها و 430 هزار واحد مسكوني در روستاها كمبود وجود داشته باشد. اين كمبود در اساس خود را در تعداد اتاق در اختيار خانوار و در پي آن تداخل

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-01]

زندگي افراد يك خانوار و چند خانوار با يكديگر نشان مي دهد. اين نوع فقر باعث پايين آمدن قابليتهاي فردي براي تحصيل و ارتقاء مهارت ها مي‌شود، كه بدين ترتيب اعضاء خانوارهاي فقير را فقير نگاه مي‌دارد. به علاوه تداخل زندگي جنس هاي مخالف، باعث ازدياد آسيب‌هاي اجتماعي مي‌گردد. در واقع مسكن نامناسب تبديل به يك «تله فضايي» مي‌شود. بدين معنا كه به‌طور كلي به دنيا آمدن يك فرد در طبقات كم درآمد، خودبخود بخت هاي وي را براي حضور در گروه هاي درآمدي و اقشار بالاتر (در مقايسه با طبقات پردرآمدتر) كاهش مي‌دهد. به اين عامل ما نام «تله طبقاتي» فقر مي دهيم. مسكن نامناسب، ه ر چند در نهايت ناشي از عوامل اجتماعي است، اما خود نيز بند ديگري بر پاي افراد مي‌زند يا يك تله فضايي مي سازد و بيرون رفتن آن ها را از دايره فقر بسيار مشكل مي كند. در واقع «فضاي» زندگي هر چند محصول روابط اجتماعي است، اما بر اين روابط تاثير متقابل مي‌گذارد. اين تاثير را مي‌توان با پيشرفت‌هاي فني ابزار توليد مقايسه كرد كه هرچند محصول روابط اجتماعي معيني هستند، اما مي توانند با دگرگوني سازمان توليد اين روابط را دگرگون سازند. به‌طور معكوس نيز ابزار عقب مانده، روابط توليد و اجتماعي را عقبمانده نگاه مي‌دارند.

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-01]

«تله فضايي» مسکن به دو صورت توليد مي شود، يکي کيفيت دروني و ديگري کيفيت بيروني . منظور از کيفيت بيروني، مکان جغرافيايي مسکن است . در ايران قرار داشتن مسکن در فضاي اسکان غيررسمي و مناطق روستايي، به منزله افتادن در «تله فضايي» است. اسکان غيررسمي که در اثر به حساب نيامدن کم‌درآمدها در برنامه هاي شهري و مسکن ب ه‌وجود مي‌آيد، و در واقع برنامه ريزي خودبخودي کم‌درآمدها براي تامين مسکن خود محسوب مي‌شود، هم از لحاظ دروني و هم بيروني براي آن‌ها تله فضايي ايجاد مي‌کند. از لحاظ دروني، مسکني با مصالح ساختماني و تجهيزات نامناسب و سطح زيربنايي ناکافي ساخته مي شود، و از لحاظ بيروني نيز کم‌ترين دسترسي را به خدمات پايه دار ند. همچنين «جداسازي» (Segregation) فضايي بين طبقات، کم درآمدها را از هم نشيني با اقشار ديگر و ارتقاء مدني حاصل از آن محروم مي سازد. بدين ترتيب به جز تضاد سنتي شهر و روستا، که نوعي تله فضايي براي روستا به‌وجود مي‌آورد، در اسکان غيررسمي يك تله فضايي بزرگتر به‌وجود مي‌آيد.

در جدول شماره 5 گوشه‌اي از ابعاد اسکان غيررسمي را در ايران نشان داده ايم. در اين جدول به سراغ شهرهاي کوچك هم رفته ايم تا همه‌گير شدن آن مشخص گردد . در جدول شماره 6 برآوردي از کل

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-01]

ابعاد اسكان غيررسمي داده شده است، كه در شهرهاي بزرگ به 20 درصد مي رسد. بايد در نظر داشت كه در برخي از شهرهاي بزرگ و كلان شهرها ابعاد اسكان غيررسمي متجاوز از 30 درصد گزارش مي‌شود.

جدول 5: ابعاد اسكان غيررسمي در برخي از شهرهاي ايران در سال 1380 (هزار نفر)

شهر	تعداد اسكان غيررسمي 1380	برآورد جمعيت* 1380	نسبت اسكان غيررسمي (درصد)
ارومیه	105/2	529/5	19/9
بوكان	45/0	172/7	26/0
مهاباد	34/6	141/5	24/4
نجف‌آباد	54/9	199/1	27/5
نظنز	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 جمعيت 1380 در سال رشد 75-1370 مستخرج از سرشماري‌هاي نفوس و مسكن برگرفته از : وزارت كشور، دفتر امور اجتماعي، مناطق حاشيه‌نشيني استان‌هاي كشور، 1380

به دليل مقالات متعددي كه پيشتر ارائه شده است ما به جزئيات مسائل اسكان غيررسمي نمي‌پردازيم و براي نشان دادن ابعاد عمومي فقر مسكن در ايران از جداول 7 و 8 بهره مي گيريم. اين جداول نشان‌دهندة كيفيت مسكن در اختيار خانوار در

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-01]

مناطق روستايي و شهري بر حسب تقسيم به خط مطلق فقر، متوسط جامعه و بالاترين گروه است . مقايسه عمومي اين دو جدول نشان مي دهد كه هرچند نسبت مسكن ملكي در خانوار روستايي بيشتر از شهري است و فاصله آن بين فقيرترين گروه (خط مطلق) و متوسط جامعه روستايي اندك است، اما در بقيه شاخص وضعيت مسكن شهري به مراتب بهتر است. به‌طور مثال در خط مطلق فقر 63/7 درصد خانوارهاي شهري داراي آشپزخانه مستقل اند. اما اين نسبت در خانوارهاي روستايي 40/9 درصد است. يا در همين رده بالغ بر 48/7 درصد خانوارهاي شهري داراي گاز لوله‌كشي هستند، اما اين رقم براي خانوارهاي روستايي 2/3 درصد است.

جدول 6: توزيع اسكان غيررسمي بر اساس طبقه‌بندي جمعيت شهري 1380

طبقه شهري*	تعداد جمعيت (ميليون نفر)	نسبت اسكان غيررسمي** (درصد)	جمعيت اسكان غيررسمي (هزار نفر)	تعداد مسكن*** (هزار واحد)
كمتر از صد هزار نفر	14/9	6	894	172
100 هزار نفر و بيشتر	28/0	19	5320	1028
كل جمعيت شهري	42/9	14/5	6214	1200

* طبقه‌بندي شهر برگرفته از، زنجاني، حبيب‌اله، 1383.
** برگرفته از افتخاري‌راد، 1382 و تخمين كارشناسي.

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-01]

*** بعد خانوار 4/5 و تراكم خانوار در واحد مسكوني 1/15.

يك موضوع بسيار مهم اين است كه خانوارهاي روستايي براي گرم كردن واحد مسكوني خود از سوختهايي استفاده مي كنند كه هم به محيط زيست آسيب مي زند و هم آلودگي درون خانه (in-door) برايشان به وجود مي آورد. بدين معنا ك ه براي گرماي مسكن 8/5 درصد از كل خانوارهاي روستايي از هيزم و ذغال و 2/9 درصد از سوخت حيواني استفاده مي‌كنند. در صورتي كه مجموع اين نسبت‌ها در شهرها تنها 0/2 درصد است. مي‌دانيم كه آلودگي هاي درون خانه روستاها مي‌تواند بسيار خطرناك‌تر از آلودگي بيرون خانه در شهرها باشد.

همان‌طور كه پيشتر اشاره شد كمبود فضاي مسكوني خانوار تله فضايي فقر براي افراد آن ها به شمار مي‌آيد، اگر يك واحد مسكوني متعارف را دو اتاقي به حساب آوريم (در تعاريف مركز آمار آشپزخانه يا هال 2 در 4 متري اتاق به حساب مي‌آيد) 14 درصد خانوارهاي شهري و 21 درصد خانوارهاي روستايي كمتر از 2 اتاق دارند اما اين نسبت‌ها در خط مطلق فقر به ترتيب 32 درصد و 35/5 درصد است. اين ارقام كه با توجه به تعاريف پيش گفته برآورد پايين‌دست از فقر محسوب مي‌شود، با در نظر گرفتن بعد بيشتر خانوار روستايي در مقابل شهري (5/0 در مقابل 4/3) وضع وخيم‌تر خانوارهاي روستايي را در

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-01]

اين زمينه نشان مي دهد. بايد در نظر داشت كه به‌طور معمول اسكان غيررسمي در مناطق كلان‌شهري در مناطق روستايي پيرامون آن‌ها شكل مي‌گيرد و پس از پرحجم شدن و شورش هاي احتمالي به شهر تبديل مي‌شوند. در نتيجه بخشي از اسكان غيررسمي نيز در آمارگيري‌ها جزيي از خانوارهاي مناطق روستايي حساب شده است.

جدول 7: كيفيت مسكن در گروه‌هاي مختلف هزينه‌اي خانوارهاي روستايي 1380

كيفيت مسكن	خط مطلق فقر	متوسط جامعه	بالاترين گروه
مسكن ملكي	84/3	88/2	93/8
آب لوله‌كشي	77/4	85/8	93/2
برق	93/5	96/5	97/7
گاز لوله‌كشي	2/3	3/9	6/0
حمام (گرم)	19/5	45/9	73/5
كولر	5/8	19/9	30/7
تلفن	11/1	29/2	56/6
حرارت مركزي	0/04	0/8	3/3
آشپزخانه	40/9	63/6	85/6
بيشتر از يك اتاق	83/4	93/7	99/1
بيشتر از دو اتاق	64/5	79/3	95/1
بتن‌آرمه و اسكلت فلزي	0/4	1/2	3/9
بي‌دوام*	82/0	66/9	48/7
نفت سفيد**	73/5	77/7	79/1
هيزم و ذغال**	14/8	8/5	3/0
سوخت حيواني**	4/4	2/9	2/3

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-01]

* به جز ساختمان هاي اسكلت فلزي، بتن آرمه و تيرآهني بي‌دوام ناميده شده اند.
** براي گرماي مسكن
مأخذ: مركز آمار ايران 1381

جدول 8 : كيفيت مسكن در گروه‌هاي مختلف هزينه‌اي خانوارهاي شهري 1380

كيفيت مسكن	خط مطلق فقر	متوسط جامعه	بالاترين گروه
مسكن ملكي	54/3	68/7	79/1
آب لوله‌كشي	96/8	99/0	99/7
برق	98/8	99/8	100
گاز لوله‌كشي	48/7	64/9	78/5
حمام (گرم)	59/7	88/2	99
كولر	19/6	52/3	80/0
تلفن	31/5	67/0	92/3
حرارت مركزي	1	7/2	33/1
آشپزخانه	63/7	89/1	98/6
بيشتر از يك اتاق	81/2	95/5	100
بيشتر از دو اتاق	67/9	86/1	97/7
بتن‌آرمه و اسكلت فلزي	3/1	13/4	41/7
بي‌دوام*	45/4	21/1	6/7
نفت سفيد**	47/5	30/4	14/3
هيزم و ذغال**	1/2	0/2	–
سوخت حيواني**	–	–	–

* به جز ساختمان هاي اسكلت فلزي، بتن آرمه و تيرآهني بي‌دوام ناميده شده اند.

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-01]

** براي گرماي مسكن
مأخذ: پيشين

مي‌توان گفت كه نازل ترين شاخص كيفيت در مسكن شهري و به خصوص روستايي، شاخص دوام واحد مسكوني است و اين سنجه نيز فقرا را بيشتر دربرمي گيرد. به‌طور كلي در مناطق شهري 21 درصد و در مناطق روستايي 67 درصد خانوارها در واحدهاي مسكوني بي‌دوام زندگي مي كنند. در خط مطلق فقر اين نسبت‌ها به ترتيب 45/4 و 82 درصد، اما در گروه‌هاي پردرآمد به ترتيب 6/7 درصد و 48/7 درصد است.

بدين ترتيب مي‌بينيم كه يك سنجه اساسي فقر مسكن بي‌دوام بودن آن است كه هم فقرا را از مرفه ها و هم روستا را از شهر جدا مي‌سازد. با اين همه همان طور كه جدول شماره 9 نشان مي‌دهد متوسط برخوداري خانوارهاي شهري و حتي در خط مطلق فقر از تاسيسات شهري در ايران بسيار بالاست و در مناطق روستايي نيز قابل توجه است. با در نظر گرفتن اين كه بيش از 90 درصد ساختمان‌هاي مسكوني در اسكان غيررسمي در ايران با تيرآهن و آجر ساخته مي‌شود (در صورتي كه اين نسبت در اكثر كشورهاي توسعه‌يابنده بين 10 تا 40 درصد است) مي‌توان نتيجه گرفت كه فقر مسكن در ايران نه يك مشكل ساختاري (دور باطل فقر در اثر كمبود درآمد و سرمايه گذاري) بلكه يك مشكل برنامه‌اي است كه در قسمت بعد به آن مي‌پردازيم.

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-01]

جدول 9: دسترسي به شبكه تاسيسات شهري در مناطق جهان در سال

منطقه	شبكه آب	شبكه فاضلاب	برق	تلفن
آفريقا	48/4	30/9	53/9	15/5
كشورهاي عربي	79/1	56/9	91/8	42
آسيا و اقيانوسيه	65/9	58	94/4	57/1
كشورهاي صنعتي	99/6	99/7	100	99/5
آمريكاي لاتين	83/7	63/5	91/2	51/7
در حال گذار	91/1	89/6	99/2	73/5

مأخذ: اطهاري، 1384

3) ريشه‌يابي فقر در مسكن

در مقالات متعددي به كاستي‌هاي برنامه‌ريزي مسكن و شهري كه باعث «شهروندزدايي» كم‌درآمدها در ايران و رانده شدن آن‌ها به اسكان غيررسمي شده است پرداخته‌ايم، مهم‌ترين اين كاستي‌ها عبارتند از به حساب نيامدن شاغلان كارگاه هاي كوچك و نيز موقت در برنامه هاي مسكن و به حساب نيامدن كم درآمدها در ضوابط شهري به خصوص قطعه بندي زمين در برنامه هاي شهري.

در اين مقاله به يك ريشه ديگر به نام نبود «سياست اجتماعي» (Social Policy) براي تامين مسكن و فقرزدايي آن در شهر و روستا مي پردازيم. سياست اجتماعي كه مترادف برنامه اجتماعي هم به كار

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-01]

برده مي‌شود دو معناي عام و خاص دارد . در معناي عام آن ساماندهي نظام اقتص ادي مدنظر است كه در كشورهاي مختلف سرمايه‌داري نيز با هم متفاوت است و از آن ميزان رهاگذاري بازار يا قيمت‌ها، سيستم ماليات‌ها و غيره برداشت مي‌شود. در معناي خاص به نحوه تامين اجتماعي يعني پوشش هاي بيمه اي و غيربيمه‌اي، يارانه ها و غيره مربوط مي شود. در كشوره اي توسعه‌يافته مجموعه سياست اجتماعي (عام و خاص) به گونه اي عمل مي كند كه نيازهاي پايه اعضا جامعه آن‌ها را برآورده مي سازد. يعني در بخش مسكن مجموعه برنامه هاي اقتصادي، دخالت دولت در بازار زمين و مسكن با مجموعه اقداماتي كه در زمينه تامين اجتماعي صورت مي گيرد خوانايي دارد و پوشش لازم (اگر نه كافي) را براي اعضاي جامعه در زمينه مسكن ايجاد مي‌نمايد. اما در ايران نقش اساسي در هر دو زمينه به چشم مي‌خورد و اين همان نبود سياست اجتماعي تامي ن مسكن و نبود پيوند بين نظام هاي برنامه‌ريزي مسكن و تامين اجتماعي است.

به‌طور مثال در نمونه‌گيري از اسكان غيررسمي در پيرامون تهران در سال 1373 آشكار شد كه تنها 9 درصد از واحدهاي مسكوني ساخته شده از وام بانكي استفاده كرده بودند، در مناطق روستايي نيز نسبتي بالاتر از اين در سال 1381 (مركز آمار

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-01]

ايران، 1382) و سال 1382 (بنياد مسكن انقلاب اسلامي، 1384) مشاهده نمي‌شود، نبود سياست شايسته زمين يكي ديگر از اين كاستي‌هاي برنامه‌ريزي مسكن است. در جدول شماره 10 ميزان توانمندي يك خانوار شهري را در شهر تهران و نيز در يك كانون اسكان غيررسمي (اكبرآباد يا نسيم شهر كنوني) مشاهده مي‌كنيم، آن هم در سال 1376 كه هنوز قيمت زمين و مسكن در تهران ص عود

جدول 10: ميزان توانمندي دهك‌هاي هزينه‌اي خانوارهاي شهري در بازار رسمي شهر تهران و غيررسمي پيرامون آن (سال 1376)

دهك	ميانگين هزينه سالانه (ميليون ريال)	5 برابر هزينه سالانه (ميليون ريال)	نسبت بهاي يك واحد مسكوني 57 مترمربعي به هزينه سالانه خانوار (برابر)		توانمندي خريد مسكن (مترمربع)	
			تهران*	اكبرآباد**	تهران	اكبرآباد
يكم	3/0	15/0	23/2	8/6	16/0	43/5
دوم	5/2	26/0	13/4	4/98	27/5	75/3
سوم	6/8	34/0	10/3	3/8	36/5	98/6
چهارم	8/3	41/5	8/4	3/1	44/6	120/3
پنجم	9/9	49/5	7/0	2/6	53/2	143/0
ششم	11/7	58/5	6/0	2/2	62/9	169/6
هفتم	13/8	69/0	5/1	1/9	74/2	200/0
هشتم	16/9	84/5	4/1	1/5	90/9	244/9
نهم	22/0	110/0	3/2	1/2	118/3	318/9

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-01]

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

مأخذ:

ـ مركز آمار ايران، سالنامه آماري، 1378، انتشار 1379.

ـ فصلنامه اقتصاد مسكن، 1382 .

ـ مركز مطالعات و تحقيقات شهرسازي و معماري ايران، پاييز 1376.

* محاسبه شده براساس قيمت 929 هزار ﷼ يا ميانگين يك مترمربع بهاي پايين مسكن در منطقه 18 در جنوب غربي تهران، به مبلغ 69/7 ميليون ﷼ براي يك مسكن 75 مترمربعي. بايد در نظر داشت ميانگين بهاي مسكن تهران در سال 1376 نسبت به سال قبل 2/7 درصد كاهش داشته است.

** محاسبه شده براساس قيمت 345 هزار ﷼ ميانگين يك مترمربع بهاي پايين مسكن در نسيم شهر (همان اكبرآباد در پيرامون جنوب اسلام شهر) به مبلغ 25/9 ميليون ﷼ براي يك مسكن 75 مترمربعي.

انفجاري نكرده بود. اين جدول نشان مي‌دهد كه دهك دوم خانوارهاي شهري قادر بوده در اكبرآباد يك واحد مسكوني 75 مترمربعي خريداري كند، اما در تهران در دهك هفتم به چنين جايگاهي مي رسيده است. اين امر رابطه فقر م سكن را با سياست هاي زمين و مسكن نشان مي دهد. بدين معنا كه اكثريت خانوارهاي شهري در بازار رسمي قادر به خريد واحد مسكوني مناسب نبوده و به سوي اسكان غيررسمي رانده مي‌شوند.

از سوي ديگر در نظام تامين اجتماعي مبالغ

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-01]

قابل توجهي صرف هزينه هاي مسكن افراد تحت پوشش مي‌شود. به‌طور مثال همان طور كه جدول شماره 11 نشان مي‌دهد در سال 1381 بالغ بر 169/2 ميليارد ﷼ صرف ساختمان مسكن و فضاي اشتغال مددجويان كميته امداد امام خميني شده است. اين مبلغ بيشتر از بودجه مسكن ارزان‌قيمت وزارت مسكن و شهرسازي در سال مذكور بوده است. همچنان كه تاكنون اقدامات سازمان تامين اجتماعي، از تاسيس شركت در خانه‌سازي ايران گرفته تا پرداخت يارانه سود بانكي به اعضاي خود ناموفق و ابتر بوده است. به عبارت ديگر نبود سياست اجتماعي تامين مسكن به‌طور عام و ناسنجيدگي اقدامات انجام گرفته در زمينه برنامه ريزي مسكن و تامين اجتماعي به طور خاص باعث شده است كه فقر مسكن در ايران گسترش يابد. البته در بند ج ماده 30 برنامه چهارم توسعه تدوين طرح جامع مسكن براي از ميان بردن فقر مسكن در اين بند در دستور كار قرار گرفته و در چارچوب آن رفع كاستي هاي پيش گفته مطرح شده است و مي‌توان در صورت تصويب به اجراي تدريجي آن از سال 1385 اميدوار بود.

جدول 11: خدمات عمراني* كميته امداد امام خميني 81-1377 (ميليارد ﷼)

سال	تعداد	مبلغ
1377	63687	118/2

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-01]

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

* خدمات عمراني شامل مسكن و فضاي اشتغال است و بيش از 90 درصد به مسكن اختصاص دارد.
مأخذ: مركز آمار ايران، سالنامه‌هاي آماري.

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-01]

منابع
References

1. اطهاري، ك . جواهري‌پور، م، (1384)، **نظام مديريت مالي مسكن كم درآمدها در ايران** (گزارش تحقيقاتي منتشر نشده)، وزارت مسكن و شهرسازي، دفتر برنامه‌ريزي و اقتصاد مسكن.
2. اطهاري، ك. يزداني، ف. (1384)، **نظام تامين مسكن بم شدگان و جايگاه سازمان تامين اجتماعي** (گزارش تحقيقاتي منتشر نشده)، موسسه عالي پژوهش تامين اجتماعي.
3. افتخاري‌راد، زهرا، (1382)، **چهره‌نمايي بافتهاي غيررسمي، سمينار حاشيه نشيني و اسكان غيررسمي** ، دانشگاه علوم بهزيستي و توانبخشي.
4. بنياد مسكن انقلاب اسلامي، (1384)، **خصوصيات مسكن روستايي سال 1382.**
5. خاتم، الف . اطهاري، ك (1384)، **برنامه راهبردي مسكن روستايي** (گزارش تحقيقاتي منتشر نشده)، بنياد مسكن انقلاب اسلامي، معاونت مسكن و بازسازي.
6. زنجاني، حبيب اله، (1383)، **بررسي تحولات جمعيت كشور** ، وزارت مسكن و شهرسازي، دفتر برنامه‌ريزي و اقتصاد.
7. سازمان مديريت و برنامه ريزي كشور، (1382)، **نشريه برنامه**، شماره 25، ص 16.
8. فصلنامه اقتصاد مسكن، (1382)، شماره 34.
9. مركز آمار ايران، (1379)، **سالنامه آماري سال 1378.**
10. مركز آمار ايران، (1381)، **درآمد و هزينه خانوارهاي روستايي سال 1380.**
11. مركز آمار ايران، (1382)، نتايج **آمارگيري از فعاليتهاي ساختماني بخش خصوصي.**

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-01]

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.

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-01]

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-01]