

# مسکن: تأمین نیازها، بین بست موقعبیت‌ها

ناصر فکوهی

## مقدمه

از میان نیازهای انسانی، پس از نیاز به تغذیه، هیچ یک پراهمیت تر از نیاز به مسکن نیست. به همین دلیل نیز مسکن، نه تنها همواره مضمونی اساسی در بحث وظایف و اختیارات دولت‌ها بوده است، بلکه به فرایندهای مثبت و منفی فراوانی از پویایی اقتصادی دامن زده است که به ناگزیر و به شکل پیوسته فزاینده‌ای، سوداگری‌های تخریب‌کننده را نیز به همراه داشته‌اند. مناقشه گسترده‌ای که نزدیک به دو قرن پیش درباره "مسئله مسکن" وجود داشته است تا حد بسیار زیادی به انقلاب صنعتی و پی آمدهای آن در زندگی انسان‌ها بر می‌گردد که شهری شدن را به اصلی اجتناب‌ناپذیر در این زندگی تبدیل کرد و در نتیجه برای همیشه رابطه انسان‌ها را با "زمین" دگرگون کرد. نیاز به زمین شهری هرگز در وسعت و گسترده‌ی زمین‌های زراعی مطرح نبود، اما افزایش دائم ارزش یابی آن به دلیل تراکم هر چه بیشتر تأسیسات و خدمات شهری همراهی‌کننده‌اش، سبب شد که به موضوع مرکزی سوداگری‌های مالی در این زمینه تبدیل شود و به دنبال زمین، "فضای شهری" که می‌توانست رابطه‌ای غیر مستقیم تر با زمین داشته باشد، نیز شروع به ارزیابی کرد. به گونه‌ای که بحث "تراکم" و تبدیل شدن آن به ارزشی برای مبادله، زمینه‌های سوداگرانه را بیشتر و بیشتر در این حوزه افزایش دادند. عدم برخورداری از "جایی برای زیستن" یا به اصطلاحی رایج تر یک "سرپناه" که در شکل زندگی غیر شهری تأمین آن چندان مشکل نبود، در شهر به سرعت و بر اساس زنجیره‌ای ناگزیر فرد را به سوی فقر، بیماری، بیکاری، فروپاشی خانواده، گرایش به سوی انحرافات اجتماعی و طرد اجتماعی سوق داده و راه بازگشت به جامعه را گاه برای همیشه بر او می‌بست و در این میان دولت و به عبارت دیگر کالبد اجتماعی بود که باید هزینه‌های این فرایند را تحمل می‌کرد. به ویژه آنکه در دوران مدرن، جامعه بر خلاف دوران پیش مدرن دیگر نمی‌توانست نسبت به سرنوشت فقرایی اعتنا باشد و موضوع فقر را به مثابه امری استثنایی و سرنوشتی فردی تلقی کند.

افزون بر این، نبود مطلق "سرپناه" همانگونه که در این مقاله به آن اشاره خواهیم کرد، تنها یکی از جنبه‌های بحرانی بود (و هست) که شهری شدن صنعتی برای انسان‌ها به ارمغان آورده بود. در حالی که جنبه‌های دیگر و حتی شاید بتوان گفت اساسی تر در این بحران مشکلات ناشی از کمبود مسکن، مسکن‌های نامناسب و پویایی‌های اجتماعی ناشی از آنها بود که هزینه‌های خاص خود و نه لزوماً کمتر از هزینه‌های فقر و طرد اجتماعی را داشتند.

از این رو در طول قرن بیستم و به خصوص در چند دهه اخیر در چارچوب مباحث توسعه مسئله تأمین مسکن به عنوان یکی از حقوق اساسی بشر مطرح شد و در این رابطه مسئولیت دولت‌ها در رده نخست و مسئولیت جامعه مدنی در رده بعدی مورد بحث قرار گرفت. و طبعاً در این مباحث همواره اصرار به یافتن "راه حل"‌های کاربردی و عملی برای گره‌گشایی از این مشکل بود که به اراده و به اجرا گذاشتن استراتژی‌های بلندمدت و راهکارهای کوتاه مدت در این زمینه منجر شدند.

بنابراین بررسی تجربه کشورهای مختلف جهان در این زمینه، چه کشورهای توسعه یافته و چه کشورهای در حال توسعه، می‌تواند به ما برای درک بهتر مسئله یاری رساند. هر چند این تجربه‌ها طبعاً رنگ و بوی ایدئولوژی‌ها و نظام‌های حاکم بر هر یک از این کشورها را داشته‌اند اما به نظر می‌رسد که الزامات و محدودیت‌های ناشی از موقعیت‌های هر یک از آن‌ها کمتر فرصت را برای دخالت دادن سلیقه‌های شخصی و باورها و عقاید انتزاعی باز گذاشته باشند.

## تعریف مسأله

افزایش داده است اما به هر سو تبیین برخی استانداردها و خط مشی های عمومی در این زمینه در آن واحد ناگزیر و بی شک امکان پذیر است.

به طور کلی "مناسب بودن" مسکن را می توان بر اساس دو الگوی متفاوت سنجید: نخست آنچه به واحد مسکونی و محیط بلافاصل آن مربوط می شود و سپس آنچه به محیط عمومی مسکن در قالب شهر یا محله شهری ارتباط می یابد. مهم ترین پارامترهای تعیین کننده در مناسب بودن واحد مسکونی وجود "ایمنی" در آن است که به تأمین تأسیسات حداقل رفاهی مربوط می شود: تأمین آب، منابع انرژی (گاز، برق)، امکانات تخلیه فاضلاب و زباله و همچنین وجود فضای داخلی حداقل زیستی (متراز) و فضاسازی های درونی به گونه ای که حداقلی از حیات فردی و خصوصی در عین تدارم حیات خانوادگی امکان پذیر باشد. در آنچه به محیط بلافاصل مسکن مربوط می شود، وجود تأسیسات لازم در مجموعه مسکونی و نبود تنش های ناشی از همجواری ها و اثرات سوء آنها در سلامت جسمانی و روانی مهم ترین عوامل هستند. در مورد محیط عمومی، وجود تأسیسات شهری مناسب از لحاظ خدمات، به ویژه در زمینه هایی چون حمل و نقل و دسترسی ها، وجود بافت کارکردی متنوع شامل فضاهای اجتماعی و اقتصادی مورد نیاز (فضاهای سبز، اقتصادی، تفریحی، فرهنگی، آموزشی،

زمانی که از تأمین سخن گفته می شود، پیش از هر چیز باید در نظر داشت که منظور می تواند در آن واحد هم تأمین یک مسکن حداقل و اضطراری باشد و هم آنچه می توان آن را مسکن مناسب نامید. این دو گونه هدف روابط پویایی با یکدیگر دارند و عموماً در رابطه ای موازی با یکدیگر قرار می گیرند. در عین آنکه در هر یک از آن ها نیز تعاریف ورده بندی های بسیار متنوعی می تواند وجود داشته باشد. در واقع ما در اینجا با دو فرایند پیوسته روبرو هستیم: از یک سو تلاش جامعه (و طبعاً دولت با درجه های مختلفی که جوامع گوناگون برای دخالت این نهاد در امور اجتماعی تعیین کرده اند) در جهت کمک رسانی به کسانی قرار می گیرد که به هر دلیل در موقعیت بی خانمانی موقت یا کمابیش طولانی مدت و حتی دائم قرار گرفته اند. این بی خانمانی می تواند دلایل مختلفی داشته باشد: اخراج از مسکن به دلیل عدم توانایی پرداخت اجاره بها یا وام، عدم توانایی به یافتن یک مسکن پس از خروج از یک موقعیت خاص (زندان، بیمارستان...)، تغییر در موقعیت خانوادگی (طلاق)، از دست دادن همسر...، بیماری و اعتیاد، فرار از مسکن خانوادگی و غیره. این بی خانمانی می تواند کوتاه مدت یا دراز مدت باشد اما به هر سو باید در اسرع وقت آن را از میان برداشت زیرا ممکن است به سرعت یک موقعیت استثنایی را به یک موقعیت مزمن و حتی دائم تبدیل کند و هزینه های اجتماعی خود را به شدت افزایش دهد. روند جامعه صنعتی و از میان رفتن پیوندها، همبستگی ها و سازوکارهای سنتی حمایت از افراد در شبکه های خویشاوندی، قومی و... سبب می شود که خطر این گونه موقعیت ها به شدت در این جامعه افزایش یافته و به علاوه پیوسته افراد جدیدی وارد این موقعیت ها شوند. بنابراین ایجاد سازوکارهای نهادینه شده در این زمینه ضرورتی تام دارد. اما از سوی دیگر، جامعه باید در فرایندی دیگر و موازی با فرایند نخست، به تأمین مسکن برای افرادی که به تدریج این نیاز در آنها ایجاد می شود (برای مثال زوج های جوان و یا کسانی که به هر دلیل ناچار به جدایی از مسکن های خانوادگی خود هستند) و یا کسانی که در موقعیت های نامناسب و خطرناک زندگی می کنند (زاعه نشینان، مسکن های شهری ناسالم، کوچک و غیره) اقدام کند. بنابراین منظور در این جا عمدهً تأمین "مسکن مناسب" است، زیرا بر خلاف مورد نخست که اضطراری بودن وضعیت می تواند تأمین مسکن در قالب یک "مسکن با حداقل امکانات و یا حتی مسکن های دستجمعی و حتی اردوگاهی (عمدهً برای فقرای شهری و پناهجویان) را توجیه کند، در مورد اخیر سطح انتظارات به مراتب افزایش می یابد.

اکنون این پرسش مطرح می شود که مسکن مناسب چیست؟ در اینجا نمی توان به پاسخی یکسان برای همه جوامع و همه موقعیت ها دست یافت. هر چند اشاعه الگوی شیوه های زیستی به دلیل فرایند عمومی جهانی شدن امروز انتظارات را به ویژه در کشورهای در حال توسعه به شدت و تا حدی بحران آفرین



بهداشتی،...) از شرایط لازم برای یک مسکن شهری مناسب هستند. بی تردید، که نمی توان در هیچ یک از موارد فوق یک الگوی انعطاف ناپذیر و جهان شمول داشت و بنا بر جوامع و فرهنگ های مختلف میزان گوناگونی در الگوهای تناسب می تواند بسیار متفاوت باشد، اما تفاوت به خصوص در جهان امروز بسیار کمتر از آن است که ممکن است در نگاه نخست به نظر آید. و یا دقیق تر بگوئیم، تفاوت عمدتاً به الگوهای فرهنگی مربوط می شود که انطباق یافتن با آنها در صورت آگاهی نسبت به آنها و وجود اراده در سیاست گذاری های شهری و منابع مالی و تکنولوژیکی، کمابیش به سادگی امکان پذیر است.

### مسأله مسکن

بدین ترتیب مسأله تأمین مسکن در جهان امروز عمدتاً خود را در قالبی سه گانه تعریف می کند که موارد زیر را در بر می گیرد:

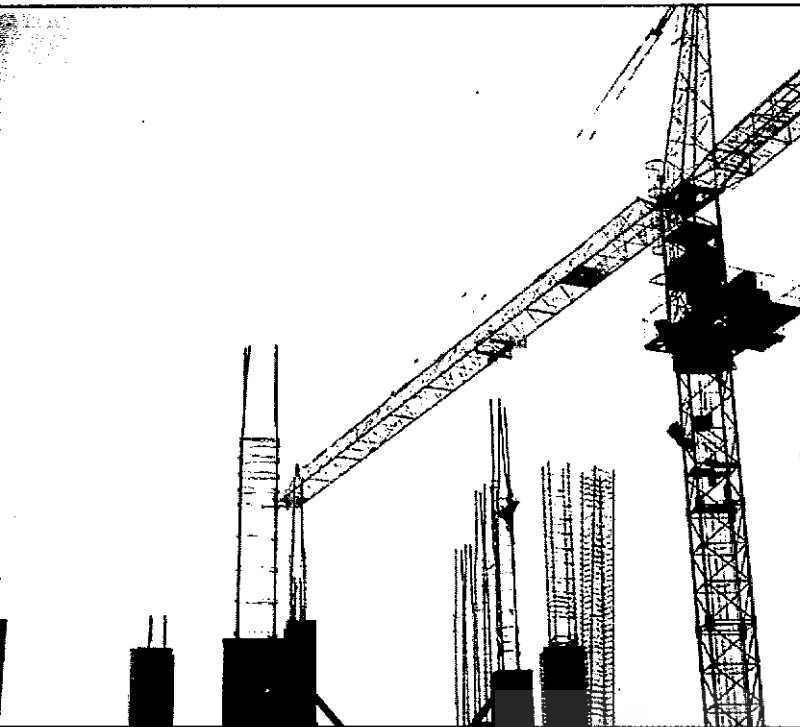
۱- کیفیت مسکونی شامل کیفیت کارکردی درونی مسکن، زیباشناسی، سالم بودن و رابطه مناسب و پایدار آن با محیط زیست؛

۲- مکان یابی مسکونی شامل یافتن بهترین مکان برای استقرار مسکن نسبت به سایر فضاها و کارکردهای شهری و با توجه به طرح های جامع و پیش بینی های انجام شده در رشد شهری و نیازهای ناشی از آن؛

۳- اقتصاد مسکن شامل تأمین مالی ساخت و نگه داری مسکن، اشکال مالکیتی و استیجاری مسکن، نقش مسکن در کل توسعه و کارکرد اقتصادی جامعه و انباشت سرمایه و همچنین قابلیت های بخش مسکونی به جذب یا انتقال سرمایه.

در مورد نخست مهم ترین نکته در شهرهای صنعتی رسیدن به بالاترین کارایی از مسکن به صورتی است که بتوان متر از مسکونی را به نسبت افراد به حداقل ممکن رساند تا اقتصادی بودن مسکن به حداکثر ممکن برسد. در این زمینه ابتدا لازم بود که تعدیلی در جوامع صنعتی به نسبت دوران آغازین صنعتی شدن به وجود بیاید به این معنا که تضاد میان مسکن بیش از اندازه مرفه، کارآمد و بزرگ اشرافی و بورژوازی از یک سو و مسکن بیش از اندازه فقر زده، غیر کارا و کوچک اقشار متوسط و پایین جامعه تعدیل شود. این روند عمدتاً در نیمه دوم قرن بیستم تحقق یافت، بدون آنکه مشکل مسکن در کشورهای توسعه یافته کاملاً برطرف شود. با این وصف به وجود آمدن فضاهای شهری کارا امکان داد که با فضا سازی و معماری جدید درونی مسکن رضایت اکثریت تأمین شده و میان حوزه فردی و جمعی درون مسکن همسازی به وجود بیاید.

در مورد دوم، مکان یابی مسکن عمدتاً در چارچوب بازسازی شهرهای صنعتی انجام گرفت که معروف ترین مثال آن اصلاحات معماری هوسمان در شهر پاریس در نیمه دوم قرن نوزدهم است که این شهر را از مجموعه ای از کوچه های تنگ و غیر قابل دسترس و فقر زده به یک شبکه منطقی شده از راه های اصلی و فرعی حساب شده و مرتبط با یکدیگر با واحدهای



مسکونی و فضاهای کارکردی قابل زیست تبدیل کرد. الگوی معماری هوسمانی هر چند به دلایلی که از حوصله این مقاله خارج است مورد اعتراض هایی نیز قرار گرفت، بعدها چه در شهرهای قدیمی و چه به ویژه در طراحی شهرهای جدید بسیار به کار گرفته شد. اما اوج منطقی شدن شبکه های شهری و آنچه به "آمایش شهری" (Amenagement urbain) شهرت یافت را باید پس از خرابی های جنگ جهانی دوم در کشورهای اروپایی با حرکت از فرانسه مشاهده کرد یعنی زمانی که مفهوم طرح های جامع و برنامه ریزی های میان و دراز مدت شهری معنی پیدا کردند و عملاً به اجرا گذاشته شدند. هدف از این طرح ها آن بود که با توجه به داده های موجود درباره روند تغییرات شهری از جمله به دلیل جذب جمعیت روستائیان مهاجر به آنها، فضاهای لازم و چگونگی تحول آنها پیش بینی شده و زمین های لازم بدین منظور مورد حفاظت قرار گرفته و از حرکت شهر به سوی هرج و مرج های احتمالی ناشی از سوداگری های اقتصادی و همچنین روندهای غیر قابل کنترل استقرار و حرکت جمعیت های درون شهری پرهیز شود. بنابراین در هر شهری ضروری بود که بهترین شکل و جهت گیری ها برای رشد تعیین شده و تأسیسات لازم برای این موضوع تأمین و یا پیش بینی می شدند.

در مورد سوم، جامعه صنعتی با تبدیل شکل اقتصاد کشاورزی به اقتصاد صنعتی، مرکز ثقل جغرافیایی جوامع انسانی را از روستاها به شهرها منتقل کرده و به دلیل سازمان خاص صنعتی که به تراکم شدید نیروی کار و تولید انبوه امکان می داد نیاز به استقرار مسکونی این نیروهای کار را نیز در شهرها به وجود آورد که نتیجه آن افزایش قیمت زمین های شهری برای تأسیس کارخانجات و مراکز کاری و برای سکونت کارگران و

کارکنان این مراکز بود. از همین رو صنایع ساختمانی به یکی از مهم ترین صنایع اقتصادی تبدیل شدند به گونه ای که تا امروز هنوز هم موقعیت این صنایع و روند رشد یا رکود در آنها را به عنوان یکی از مطمئن ترین شاخص ها برای سنجش موقعیت عمومی اقتصادی کشورها در نظر می گیرند. رشد صنایع نیز به خدمت گرفتن افراد هر چه بیشتر بود و این افراد نیاز به مسکن داشتند و بنابراین بازار ساخت و ساز مسکن و خرید و فروش آن و در کنار آن زمین های شهری رونق یافت. اهمیت این بازار به حدی بود که از همان آغاز نیاز به ایجاد ابزارهای نهادینه برای تأمین منابع مالی آن (بانک ها، شرکت های سرمایه گذاری و بیمه ...) وجود داشت. همزمان با این اشکال مالکیت های مسکونی و صنعتی و بهره برداری از آنها به صورت مستقیم و غیرمستقیم و سرمایه گذاری در این بخش برای ایجاد مسکن استیجاری مطرح شد که تا امروز همچنان ادامه دارد.

در هر سه مورد، رابطه میان دولت و بخش خصوصی از آغاز رابطه ای مسأله دار و پرمناقشه به حساب می آید. دولت ها در هر سه زمینه بر این باور بودند (و هستند) که تأمین مسکن یا عدم تأمین آن به گونه ای برای آنها سرنوشت ساز است و نه فقط تأثیری مستقیم در مخارج عمومی بر جای می گذارد (فقر، بیماری، بیکاری ...) بلکه می تواند تا شکستنده کردن پایه های سیاسی یک دولت (شورش های شهری زیر فشار فقر و نابسامانی اجتماعی و اقتصادی) پیش رود. بنابراین دولت ها حق خود می دانستند که در این زمینه ها دخالت های کمابیش پراهمیتی انجام دهند. این در حالی بود که بخش خصوصی بر آن بود (و هنوز هم هست) که دخالت دولت باید در این زمینه ها به حداقل ممکن رسیده و از نقش میانجی گری میان بازیگران خصوصی تجاوز نکند. واقعیت آن است که نه فقط در موارد بحرانی (نظیر مصیبت های طبیعی، جنگ ها و شورش های بزرگ اجتماعی) بلکه حتی در روند کمابیش بدون تنش جوامع مختلف هر بار دولت ها خود را به طور کامل و یا تا حد زیادی از این سه حوزه بیرون کشیده اند کار به سرعت به وضعیتی بسیار نابسامان رسیده است و راه برای تمام اشکال سوداگری ها و کج رفتاری های اقتصادی گشوده شده است که نتایج منفی و پیامدهای پرهزینه آنها (به صورت گسترش فقر و طرد اجتماعی) برای دولت ها باقی مانده است. نگاهی به تجربه دو گروه کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه در این زمینه ها به همراه اشاراتی به موقعیت های تاریخی، فرهنگی و اجتماعی - اقتصادی آنها در این جا می تواند موضوع را روشن تر کند.

#### کشورهای توسعه یافته

مشکل مسکن در همراهی و به صورت مسأله ای مترادف با مشکل شهرنشینی در کشورهای توسعه یافته، در قاره قدیمی تر (اروپا) از قرن نوزده و سپس در قاره جدید (آمریکا) و مهاجرنشین های اروپایی دیگر (کانادا، استرالیا) و همچنین در کشور ژاپن که تنها کشور آسیایی به سرعت صنعتی شده به شمار می رود، ظاهر شدند. در اروپا و با شروع فرایند صنعتی شدن

موقعیت زیستی انسان ها به شکلی بارز رو به سقوط گذاشت و شهرهای پرجمعیت و آلوده ای در اروپا به وجود آورد که بی شباهت به شهرهای جهان سوم کنونی نبودند. موقعیت به راه اندازی سخت و غیرانسانی بود که بسیاری از فقیرای شهری حسرت روزهای از دست رفته در روستاها را می خورند. کتاب معروف فریدریش انگلس با عنوان "موقعیت طبقه کارگر در انگلستان" در سال ۱۸۴۵ منتشر شد و یکی از معروفترین توصیف ها از مسکن فقر زده و ناسالم شهری در این دوره را ارائه داد. وضعیت تا به حدی ناگوار بود که بسیاری از اندیشمندان و اصلاح طلبان اجتماعی را به سوی یافتن راه حل های آرمانی (اتوپیاپی) می کشید: شارل فوریه و اتین کابه از جمله کسانی بودند که تلاش کردند با به تصویر کشیدن شهرهای خیالی و آرمانی که با دگرگون شدن کامل نظام اجتماعی امکان تأمین مسکن مناسب و زندگی آسوده را برای انسان ها فراهم می کردند را نشان دهند. پیر ژوزف پرودون سیاستمدار فرانسوی راه حل را در گسترش نظام های تعاونی می دید و رابرت اوون کارخانه دار انگلیسی تا به جایی پیش رفت که خود شهرک هایی آزمایشی برای تغییر موقعیت مسکونی کارگران خویش به وجود آورد. از ابتدای قرن بیستم راه حل های دیگری چه به صورت رادیکالیسم انقلابی به خصوص در انقلاب شوروی (۱۹۱۷) و معماری ویژه سال های ۱۹۲۰ تا ۱۹۳۰ در آن که تلاش می کرد با جمعی کردن کامل زندگی اجتماعی و با به حداقل رساندن مترای مسکونی و برعکس ایجاد فضاهای عمومی در دسترس، مشکل مسکن را از میان بردارد و یا راه حل های معماری نظیر مفهوم جدید معماری لوکوربوزیه و یا "باغ شهر" های ابنزر هوارد باز هم در انگلستان، هر چند هر کدام تا اندازه ای در روند بعدی این موضوع مؤثر بودند اما نتوانستند راه حلی قطعی برای مسأله مسکن بیابند و این مسأله در سراسر قرن بیستم در کشورهای توسعه یافته اروپایی و از ابتدای این قرن هر چه بیش از پیش در کشورهای آمریکا، کانادا، استرالیا و ژاپن نیز شروع به بروز نمود.

#### اروپا

تجربه بحران مسکن پس از جنگ جهانی دوم نشان داد که تنها دخالت مؤثر و قدرتمند دولت در این زمینه می تواند کارگشا باشد. پس از هر دو جنگ جهانی کشورهای اروپایی برنامه های ویژه مسکن عمومی به اجرا درآوردند. به صورتی که در سال ۱۹۷۰ هنوز بیش از یک سوم کل مسکن بریتانیا از یارانه های مسکن استفاده می کردند.

کشورهای آلمان و فرانسه در زمینه کاهش فشار این مسأله در سال های پس از جنگ جهانی دوم موفق تر بودند. در آلمان سیاست عمومی دولت که از سنتی تاریخی در عدم تمرکزگرایی شهری در دولت پروس سرچشمه می گرفت سبب شد که با پراکندگی جمعیت در تعداد بسیار زیادی از شهرها، امکان پراکندن سرمایه گذاری ها و امتیازات ناشی از آنها نیز به وجود بیاید. مثال آلمان تقریباً مثالی استثنایی به شمار می آید که توسعه



کمترین زمینه تاریخی را برای چنین موفقیتی داشت. در کشور فرانسه قرن‌ها اصل کاملاً محسوس و حتی مورد تأکید (و تا اندازه ای حتی مورد افتخار) برتری پاریس نسبت به تمام شهرهای دیگر کشور بود. این امر سبب توسعه ای کاملاً نابرابر در این کشور شده بود که اصطلاحاً در چند دهه اخیر از آن عبارت معروف "پاریس و بیابان فرانسه" یاد می کردند و منظور از آن رابطه ای بود که توسعه شهری، صنعتی، اقتصادی و غیره را به صورت غیرقابل تصویری در پاریس متمرکز کرده بود. این وضعیت در سال های پس از جنگ جهانی دوم می توانست به یک مصیبت بزرگ انسانی تبدیل شود به ویژه آنکه در ابتدای دهه ۱۹۶۰ موج گسترده ای از فرانسوی های الجزایر (بیش از یک میلیون نفر) پس از استقلال این کشور به فرانسه بازگشتند و موج دیگری نیز در آغاز دهه ۱۹۷۰ از مهاجران آسیایی و مسلمان به سوی این کشور حرکت کرد که همه آنها پاریس را مقصد نهایی و گاه تنها مقصد امکانپذیر خود از لحاظ یافتن کار در نظر می گرفتند. یکی از مهمترین دلایلی که مانع از به وجود آمدن این وضعیت شد سیاست دخالت جویانه دولت در سال های پس از جنگ بود که عمدتاً با ابزارهای زیر به انجام رسید:

- ساخت گسترده مسکن عمومی ارزان قیمت؛
- پرداخت پارانهای نقدی برای کمک به پرداخت اجاره بها به اقشار کم درآمد؛
- کمک مالی به خرید مسکن؛
- پرداخت وام های دراز مدت برای خرید مسکن؛
- تضمین دولتی وام های پرداختی از طرف بخش خصوصی.

این اقدامات همراه با پایه ریزی و اجرای یک سیاست گسترده و جسورانه آمایش های شهری و آمایش سرزمین بود که از بازسازی های هوسمانی الهام گرفته بودند. دولت با روش هایی گاه مقتدرانه دست به خرید زمین های شهری زده و از آنها برای پیشبرد سیاست های عمومی آمایش استفاده می کرد. افزون بر این، نظام حقوقی گسترده ای نیز به راه افتاد تا از سوداگری های مالی در بخش مسکن و زمین جلوگیری کند. کنترل بازار زمین و مسکن در فرانسه عملاً تا نیمه دهه ۱۹۸۰ ادامه یافت و پس از آن تا اندازه ای کاهش یافت و اثر این امر امروز به خوبی در ظاهر شدن دوباره بحران مسکن و حرکت سرمایه های سوداگرانه به سوی این بخش که با پیامدهای وسیع توری همراه بوده مشاهده می شود. با این وجود امروز هیچ کس نمی تواند منکر موفقیت نسبی سیاست تمرکز زدایی در فرانسه شود که همچنان ادامه دارد و توانسته است شهرهای بزرگی چون مارسسی، لیون، بردو، تولوز و ... را به قطب های یک توسعه منطقه ای پایدار تبدیل کند.

با این وصف و برغم حل مشکل مسکن به گونه ای کاملاً نسبی و نابرابر در اتحادیه اروپا باید توجه داشت که در طول ۱۵ سال اخیر عمدتاً تحت تأثیر روی گردانی این کشورها از سیاست های اجتماعی - محور و روی آوردنشان به سیاست های سرمایه محور اغلب با موقعیت های نابسامانی در این زمینه روبرو

از آغاز شکل توسعه ای منطقه ای و بدون تمرکز را داشت و به همین دلیل فشار مهاجرت های داخلی بسیار کمتر از سایر کشورهای اروپایی محسوس بوده و به خصوص به شکل بسیار سهل تری قابل کنترل بود. اگر این کشور را برای مثال با ایتالیا مقایسه کنیم می بینیم که در ایتالیا نیز نوعی عدم تمرکز در شهرهای شمالی مانند آلمان وجود داشته است اما اختلاف محسوس آن دو در این است که از پس از جنگ جهانی دوم تا امروز توسعه نابرابر اقتصادی میان شمال توسعه یافته و جنوب توسعه نیافته ایتالیا دائماً افزایش یافته است و با اگر مبنای مقایسه خود را بریتانیا بگیریم، عدم تمرکز بسیار نسبی در این کشور که شهرهای بزرگ دیگری را در کنار لندن برجسته می ساخت، در طول چند دهه پس از جنگ جهانی دوم نتوانست مشکل نابرابری میان لندن و آن شهرها را از میان بردارد و در نتیجه بحران مسکن از آن زمان تا امروز هر چه بیش از پیش پدید آمده است که به سوداگری زمین و مسکن در پایتخت مربوط می شود.

اما بیشترین موفقیت نسبی در کشور فرانسه به دست آمده که

وزارت دادگستری آمریکا، در سال ۱۹۹۹، ۱/۷ میلیون جوان دوره ای فرار یا سرگردانی را تجربه کرده اند. بنا بر مطالعه ای که در سال ۱۹۹۱ بر ۲۰۹ جوان بی خانمان انجام گرفته است از این تعداد ۴۶ درصد تجربه ندامتگاه داشته و ۴۴ درصد شرایط خانوادگی بی ثباتی را داشته اند. مطالعات دیگری نشان می دهند که افراد بسی خانمان عمدتاً مردان تنها هستند و خانواده های بیخانمان عموماً زنانی که سرپرستی کودکان خود را بر عهده داشته اند. همچنین تعداد افراد معتاد و کسانی که دارای



هستیم. در حال حاضر بیش از ۳ میلیون نفر بی خانمان در اتحادیه اروپا (۱۹۹۳) و ۴۰۰ هزار نفر در بریتانیا وجود دارند و هر سال رقمی نزدیک به ۴۰۰ هزار نفر از مسکن خود اخراج می شوند. امروزه نزدیک به ۱۵ میلیون نفر در اتحادیه اروپا در مسکن نامناسب (پرجمعیت، بدون تأسیسات کافی) و یا در نزد دوستان و خانواده خود زندگی کرده و در انتظار دریافت یک مسکن اجتماعی ارزان قیمت و یا یافتن مسکنی با بهای قابل دسترس هستند. فقر در این اتحادیه رو به گسترش است و تعداد کسانی که موقعیت بیکاری موقت در آنها به سرعت تبدیل به موقعیتی دائم شده و تنها ناچارند با کمک های دولتی زندگی کنند به دلیل ساختاری شدن بیکاری و تعمیم بیکاری به مشاغل دارای مهارت، روز به روز افزایش می یابد. در این حال مشکل مسکن خالی (اغلب به دلایل سوداگرانه) همچنان لاینحل باقی مانده است و راه حل ها هر چه بیشتر در سطح حکومت های محلی دنبال می شوند که هنوز نتوانسته اند قابلیت و کافی بودن قدرت خود را برای رودرویی با بحران مسکن نشان دهند. بنابراین هر چه بیشتر تمایل به حرکت به سوی تقاضا برای دخالت های قانون گذارانه افزایش می یابد. در مورد اروپا باید به مثال قابل تأمل شوروی نیز توجه داشت. هر چند تجربه ابتدای انقلاب با مبالغه در تأکید بر کاهش فضاهای درونی واحد مسکونی و افزایش فضاهای بیرونی عملاً با شکست روبرو شد، اما تعدیل در این وضعیت و دخالت گسترده دولت در تأمین مسکن از بروز بحران های گسترده در این زمینه در این کشور جلوگیری کرد. با این وجود نمی توان منکر آن شد که نبود بخش خصوصی و عوامل نظارتی بر ساخت و ساز و توزیع و نگه داری از مسکن سبب شد که اولاً کیفیت مسکن بسیار نازل بوده و تلاش چندانی برای بهبود آن صورت نگیرد و ثانیاً سوءاستفاده های وسیعی به سود مقامات بالای حزبی برای برخورداری از مسکن بزرگتر و با موقعیت بهتر انجام بگیرد. بازگشت به نظام عدم دخالت دولت و سرمایه داری اقتصاد بازار کاملاً آزاد در روسیه سبب بروز مجدد پدیده بحران مسکن و انفجار فقر و بی خانمانی در سال های اخیر بوده است. در حالی که در کشورهای سوسیالیست سابق در جنوب روسیه و شرق اروپا که گرایشی معتدل تر به بازار آزاد و کنار گذاشتن کنترل های دولتی داشته اند موقعیت به نابسامانی روسیه نبوده است.

### آمریکا و سایر کشورهای توسعه یافته

بیماری های روانی غیر خطرناک هستند نیز در میان بی خانمان ها زیاد است. دلایل بی خانمانی در آمریکا کمبود خدمات اجتماعی از جمله مسکن های اجتماعی، نبود کنترل بر اجاره بها و سایر مقررات مربوط به مسکن، تغییر تعریف بیماران روانی ملزوم به بستری و اعتیاد به الکل مواد مخدر است. اهداف استراتژیک اعلام شده، نهادهای دولتی و خصوصی در این زمینه ایجاد برنامه دخالت های اضطراری برای کاهش زمان توقف در این موقعیت، کمک به افراد در معرض خطر و پیشگیری (از جمله

آمار بی خانمانی در ایالات متحده ۷۵۰ هزار نفر (۱۹۹۸) و در کانادا ۲۰۰ هزار نفر (۱۹۹۸) است. با این وصف باید توجه داشت که مشکل ارزیابی پدیده بیخانمانی در این کشورها سبب نسبی شدن این ارزیابی می شود. تفاوت گذاری میان کسانی که صرفاً چند شب را در خیابان خوابیده اند و کسانی که تجربه طولانی تری داشته یا این وضعیت در آنها مزمن شده و بالاخره کسانی که در عین بی خانمانی به صورتی موقت در نزد دوستان یا خانواده خود سکونت یافته اند کار ساده ای نیست. بنابراین آمار

در مورد معتادان و زندانیان از بند آزاد شده)، گردآوری اطلاعات برای تنظیم برنامه های میان و دراز مدت و کمک به یافتن مسکن برای آنها. در کشور کانادا تعداد بی خانمان ها به ۲۰۰ هزار نفر می رسد، اما این پدیده به سرعت در حال رشد است. در این کشور سیاست های اجتماعی مسکن و دخالت های دولت به نسبت ایالات متحده بسیار بیشتر بوده است. در حالی که یکی از مسائل کلیدی در ایالات متحده نبود برنامه های اساسی و دراز مدت برای تأمین مسکن و برعکس نوعی مدیریت کوتاه مدت و اضطراری پدیده بی خانمانی است. این افراد در بسیاری موارد در پی یافتن مسکن های ارزان قیمت و یا یافتن کار هستند اما در عوض تنها می توانند از نهادهای اضطراری مثل خانه های امن استفاده کنند که خطر بلافاصله راز آنها دور می کند اما موقعیت آنها را در وضعیت بیخانمانی به نوعی تثبیت می کند.

صنایع ساختمانی آمریکا از آغاز به شکلی کاملاً خصوصی بوده اند و از تعداد بسیار زیادی شرکت های بزرگ و کوچک ساخت و ساز تشکیل می شده اند که به صورت محلی یا منطقه ای عمل می کردند. قوانین کنترل طراحی شهری در سطوح منطقه ای بر چگونگی شکل گیری بافت مسکن کنترل دارند و قوانین دیگری نیز کنترل کیفیت ساخت و ساز را کنترل می کنند. تأمین مالی نیز به وسیله تعداد بی شماری مؤسسات خصوصی بانکی و غیره انجام می گیرد. ساخت و ساز در ایالات متحده که در دهه ۱۹۲۰ رونق زیادی داشت با دو جنگ جهانی تا اندازه ای راکد شد اما پس از جنگ جهانی دوم به شدت رونق یافت. ترکیب مسکن در این کشور کیفیت بالایی را در آنها نشان می دهد: ۶۰ درصد مالکیت، ۴۰ درصد اجاره (در اقلیت های نژادی این ارقام بسیار متفاوت است به صورتی که سطح مالکیت در سیاه پوست ها به ۴۶ درصد و در اسپانیایی تبارها به ۴۳ درصد کاهش می یابد)؛ نزدیک به ۵۷ درصد واحدها از ۱۹۶۰ تا امروز ساخته شده اند؛ ۷۲ درصد خانه های در تملک دارای بیش از ۶ اتاق هستند، کمتر از ۲ درصد خانه ها فاقد آب لوله کشی هستند؛ تنها ۳ درصد از آنها دارای تراکم بالاتر از یک نفر در اتاق هستند و تنها ۱ درصد فاقد آشپزخانه هستند.

قوانین نظارتی در آمریکا عمدتاً قوانینی هستند که بر کیفیت ساخت و ساز نظارت دارند و دولت از دخالت مستقیم در این کار خودداری می کند. بسا این وصف ایجاد نهادهایی برای تضمین وام های دراز مدت خرید خانه همچون اداره فدرال مسکن از ۱۹۳۴ (Federal Housing Administration - FHA) و ایجاد نهادهایی دیگر برای از میان بردن زاغه نشینی و کمک به رزمندگان پیشین جنگ جهانی دوم در آمریکا مشاهده شده است. قانون مسکن ۱۹۴۹ به دولت امکان می داد که مناطق زاغه نشین را خریداری و تخریب کند و سپس آنها را برای ساخت و ساز مسکن و فضاهای شهری در اختیار شرکت های ساختمانی و شهری قرار دهد. اما مشکل این قانون در سوء استفاده هایی بود که از آن می شد زیرا سبب شده بود که شتاب زیادی در تخریب ایجاد شود که این به زیان طبقات کم درآمد و اقلیت های فقیر

بود. بنابراین سیاست دیگری از سال های دهه ۱۹۶۰ جایگزین آن قانون شد که شامل اهدا کمک به اقشار ضعیف برای بهینه سازی مسکنشان بود. در سال های دهه ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ وضعیت مسکن رو به وخامت گذاشت زیرا دولت یارانه های پرداختی خود را قطع کرد.

در ژاپن بحران مسکن پس از جنگ جهانی و به دلیل تخریب بیش از ۷۰ درصد مسکن شهری در طول آن پدید آمد. افزایش پیوسته قیمت زمین، افزایش درآمد سرانه که تمایل به بر خورداری از مترزهای بزرگتر را ایجاد می کرد، زمین لرزه ها و سیل ها و تمایل به سکونت در خانه های مستقل از عوامل تشدید بحران مسکن بودند. در سال ۱۹۵۰ یک مؤسسه نیمه دولتی با نام شرکت استقراض مسکن (Housing Loan Corporation) تأمین مالی ساخت خانه های ارزان قیمت را با بهره های پایین بر عهده گرفت. این کار از سال ۱۹۵۵ به وسیله یک مؤسسه نیمه دولتی دیگر به نام شرکت مسکن ژاپن (Japan Housing Corporation) که از سال ۱۹۸۱ شرکت مسکن و توسعه شهری (Housing and Urban Development Corporation) نام گرفت، ادامه یافت. حکومت های محلی اغلب از ساخت واحدهای آپارتمانی برای اقشار با درآمد کم و متوسط به صورت واحدهای آپارتمانی حمایت می کنند. همچنین شرکت های بزرگ برای کارکنان خود خانه سازی می کنند. دولت و مؤسسات نیمه دولتی نیز به خانه سازی برای این اقشار یارانه پرداخت می کنند.

در استرالیا نظام مسکن تا حد بسیار زیادی خصوصی است و سوداگری زمین و مسکن همواره نقش زیادی در آن داشته است. این نظام در فاصله سال های ۱۸۶۰ تا ۱۸۹۰ درست پیش از بروز بحران های مالی دهه ۱۸۹۰ به شدت بر افزایش قیمت ها تأثیر گذاشت زیرا عمدتاً بر تقاضای مهاجران فرابنده این کشور تکیه می زد. در سال های پس از جنگ نیز وضعیت سال های مزبور تکرار شد. پربایی (Baby Boom) و ورود گسترده مهاجران به مثابه موتورهای برای رونق بازار مسکن و سوداگری بر زمین عمل می کردند. برای مثال در سال ۱۹۷۳ بهای زمین در ملبورن ۴۶ درصد و در سیدنی ۳۴ درصد افزایش یافتند. این سیاست کمابیش از آن زمان تا امروز ادامه یافته است و برای تأمین نیازهای مالی به ورود سرمایه های خارجی به ویژه ژاپنی روی آورده شده است که نتیجه این امر کاهش تراز مبادلات خارجی استرالیا بوده است.

### کشورهای در حال توسعه

آنچه به طور عام کشورهای در حال توسعه نامیده می شود، به دلایل مختلف شامل تعداد بسیار زیادی از کشورها می شوند که در موقعیت های بسیار نابرابری نسبت به یکدیگر قرار دارند. برخی از این کشورها امروز با عنوان جدید کشورهای صنعتی نوظهور نامیده می شوند (تایوان، کره جنوبی، سنگاپور، مالزی...)، برخی دیگر از این کشورها به دلیل برخورداری از منابع نفتی (کشورهای خاورمیانه، ونزوئلا...) در موقعیت



خاصی هستند و وجود این منابع آنها را در حال حاضر از سقوط به موقعیت بسیار نامناسب فقیرترین کشورهای در حال توسعه حفظ کرده است. گروه اخیر که در بدترین موقعیت قرار داشته و به دلیل کمبود یا نبود منابع چشم اندازهای چندان روشنی نیز برای خروج از این وضعیت جز از خلال اصلاح عمیق نظام جهانی که فعلاً به هیچ رو احتمال آن نمی رود، ندارند و سرانجام دو مورد چین و هند که موقعیت های کاملاً خاصی را دارند که در عین صنعتی شدن و بالا رفتن ثروت تولیدی جمعیت عظیمشان آنها را در وضعیت توسعه نیافتگی نگه داشته است.

یکی از موفق ترین نمونه ها در تأمین مسکن در چند دهه اخیر در کشورهایی چون سنگاپور و هنگ کنگ به دست آمده است که موقعیت ویژه آنها (شهر - دولت بودن) در این امر بسیار مؤثر بوده است. در هنگ کنگ از میان بردن مشکل مسکن و مقابله شدید با آن به مثابه یکی از مهمترین پیش شرط های توسعه از ابتدای دهه ۱۹۷۰ مطرح شد. طرح ده ساله تأمین مسکن در هنگ کنگ (۱۹۷۲) همچون قانون تأمین زمین در سنگاپور (۱۹۶۶) تأثیر فوق العاده در این زمینه داشتند. مهم ترین این تأثیرات در زمینه توسعه را می توان شامل موارد زیر دانست:

- ۱- از میان رفتن پدیده زاغه نشینی و در دسترس قرار گرفتن این زمین ها برای تأسیس صنایع و زندگی سالم و کمک به تجدید تولید منابع انسانی نیروی کار؛
- ۲- پایین بودن اجاره ها که سبب امکان زیست برای طبقات کم درآمد و کاهش فشار بر آنها برای افزایش دستمزدها در شرایط بحرانی می شود؛
- ۳- تأمین مسکن به ویژه در کشورهای فاقد نظام های تأمین اجتماعی کامل، فشار اجتماعی را در موقعیت های سخت نظیر بیکاری، بیماری، مرگ و ... کاهش می دهد و از انحرافات اجتماعی می کاهد.

در این دو مورد مشخص بود که تأمین مسکن افسار شکننده جامعه نمی توانستند دارای منافع بلافصل باشند بنابراین امکان واگذاری آنها به بخش خصوصی وجود نداشت. برعکس سرمایه گذاری دولت در این بخش می توانست در دراز مدت هزینه های دولتی را کاهش دهد.

برنامه جدید تأمین مسکن در هنگ کنگ که در ژوئیه سال ۱۹۹۷ اعلام شد هدف خود را رسیدن به نرخ مالکیت ۷۰ درصد در ده سال برای اهالی هنگ کنگ اعلام کرد. ساخت آپارتمان های دولتی به میزان ۸۵ هزار واحد در سال و کاهش زمان انتظار دریافت آپارتمان های اجاره ای دولتی از ۶/۵ سال به ۳ سال از اهداف دیگر اعلام شده بود. ۴۱ توصیه در استراتژی دراز مدت مسکن با عنوان "خانه هایی برای مردم هنگ کنگ"، راه پیش رو "به وسیله منطقه ویژه اعلام شد که عمدتاً قابل طبقه بندی در ۶ برنامه اساسی بودند:

- ۱- ایجاد هر چه بیشتر مساکن اجاره ای دولتی با بهای ارزان؛
- ۲- پرداخت یارانه برای ایجاد مالکیت مسکن؛
- ۳- کمک مالی به خریداران مسکن و تسهیل اجاره به شرط

تملیک؛

۴- تقویت بخش خصوصی مسکن (که در حال حاضر در حد ۵۰ درصد بازار را در دست دارد)؛

۵- ایجاد تعادل میان تقاضا و عرضه مسکن (تأمین زمین های مورد نیاز برای ساخت و سازهای آتی)؛

۶- تدوین استراتژی دراز مدت مسکن.

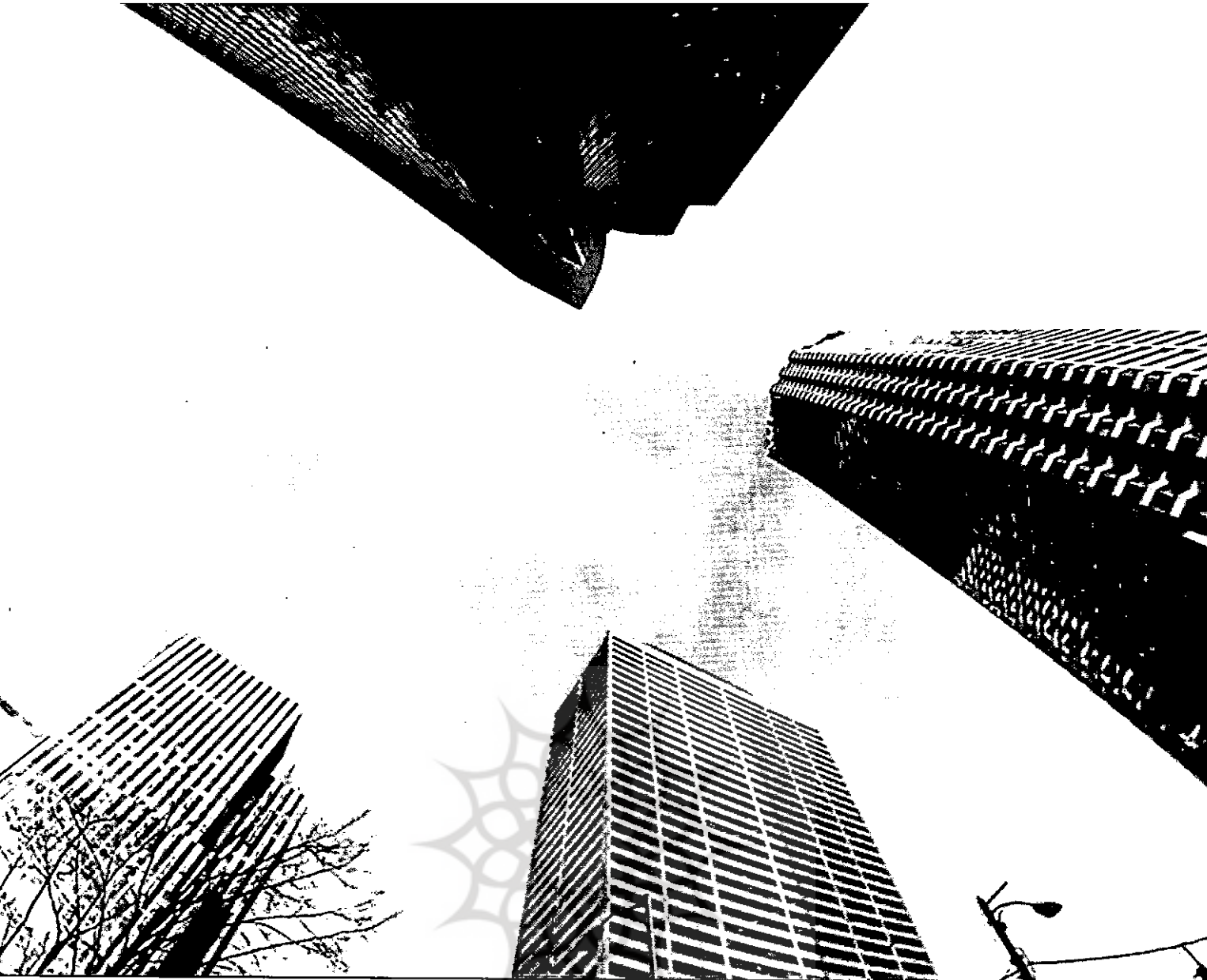
آنچه درباره هنگ کنگ گفته شد را می توان به برخی از کشورهای با موقعیت مناسب که تقریباً از وضعیت کشورهای در حال توسعه خارج شده اند نیز تکرار کرد. اما واقعیت در آن است که مشکل مسکن در اکثریت بزرگ کشورهای در حال توسعه فقیر که بزرگترین بخش از جمعیت جهان را تشکیل می دهند به مشکلی مزمن و لاینحل بدل شده است. دو دلیل عمده را می توان در این زمینه بر حسته کرد که پیش از ادامه بحث کمی آن دو را باز کرد: نخست موقعیت های ویژه جمعیتی و سپس موقعیت های ویژه شهرنشینی.

### مسئله جمعیتی و شهری

از جمعیت ۶ میلیاردی کنونی در کره زمین بیش از ۸۰ درصد در کشورهای در حال توسعه زندگی می کنند. از سال ۱۹۷۵ تا امروز بیش از ۹۰ درصد از رشد جمعیتی جهان در این کشورها اتفاق افتاده است که البته از این لحاظ ساختار یکسانی ندارند. گروهی از این کشورها مرحله رشد شدید جمعیتی خود را پشت سر گذاشته اند و به نرخ باروری کمتر از ۲/۵ فرزند برای هر زن رسیده اند؛ کشورهای مثل چین، تایلند، شیلی، کره جنوبی، کوبا. با این وجود در این کشورها به دلیل ترکیب جوان جمعیت فشار جمعیتی بالاست. گروه دوم، کشورهایی هستند که نرخ باروری آنها به حدود ۳/۵ فرزند برای هر زن می رسد مثل اندونزی، برزیل، فیلیپین، مصر، مکزیک که در حالت گذار قرار دارند و سرانجام گروه سومی که نتوانسته اند رشد جمعیتی را مهار کنند و در نرخ ۷ تا ۷/۴ فرزند برای هر زن قرار دارند نظیر ساحل عاج و لیبیا. در سال ۱۹۹۰، کره زمین تنها ۱۰ کشور با جمعیت بالای ۱۰۰ میلیون نفر داشت در حالی که در سال ۲۰۲۵ این تعداد به ۱۶ کشور خواهد رسید و از این رقم تنها سه کشور جزو کشورهای توسعه یافته اند (ایالات متحده، روسیه و ژاپن). ساختار جمعیتی کشورهای در حال توسعه نرخ بیش از ۵۰ درصد را در جمعیت جوان (زیر ۲۰ سال) نشان می دهد که بالاترین حد از نیازهای ارضا نشده را دارد.

از لحاظ شهری مشکل مهاجرت های گسترده روستا - شهری به دلیل فروپاشی ساختارهای کشاورزی و صنعتی شدن ناقص کشورهای در حال توسعه سبب تبدیل فقر روستایی به فقر شهری شده است. این پدیده خود را عمدتاً به صورت وضعیت پر هرج و مرج و غیرقابل مدیریت شهرهای جهان سومی نشان می دهد. برخی از شهرهای این کشورها شاهد دو برابر شدن جمعیت خود در فاصله ای کمتر از ۱۲ سال بوده اند (نظیر قاهره در مصر و لاگوس در نیجریه)، برخی از شهرها پدیده بزرگ سری (Macrocephaly) را از طریق تمرکز شدید





مصطفی خروفي در پژوهشی بر شهرهای جهان عرب پرسیمان (پروبلماتیک) شهری را به صورتی خاص مورد بررسی قرار داده و دست به روشن کردن حوزه‌های پژوهشی در این زمینه زده است. جهان عرب با حدود ۲۰۰ میلیون نفر جمعیت که نیمی از آنها در شهرها زندگی می‌کنند تا اندازه‌ای بازتابی است از ناهمگنی موجود در جهان سوم. پدیده شهری شدن در این کشورها شکل بسیار نابرابری داشته است. کشورهای با درآمد نفتی توانسته‌اند شهری شدن را با ریتم سریعتر و با مشکلات کمتری تجربه کنند. در حالی که سایر کشورها، ریتم کندتر و مشکلات بیشتری داشته‌اند.

افزایش شمار شهرها پدیده‌ای عمومی بوده است، چنانکه در مراکش شمار شهرها از ۱۲۸ شهر در ۱۹۶۶ به ۲۴۰ شهر در ۱۹۸۸ و در الجزایر از ۲۱۱ شهر در ۱۹۷۷ به ۴۴۷ شهر در ۱۹۹۴ رسیده است. باید توجه داشت که در کشورهای عربی، اقلیم نقش اصلی را در پراکندگی و تراکم جمعیت شهری داشته است. برای مثال در کشورهایی چون الجزایر و مراکش، نواحی ساحلی بیش از ۵۰ درصد از جمعیت را در خود متمرکز کرده‌اند در حالی که تراکم فوق‌العاده زیاد جمعیتی در کشورهای مصر و سودان

در یک شهر به وجود آورده‌اند نظیر بوئیس آیرس در آرژانتین. تغذیه نامناسب (کمبود پروتئین، ویتامین‌ها و نمک‌های معدنی) به ویژه در کودکان ۵۰ درصد از جمعیت جهان را شامل می‌شود و گرسنگی (تغذیه با کمتر از ۲۱۰۰ کالری در روز) شامل ۱۰ درصد جمعیت جهان می‌شود. تخریب کشاورزی‌های سنتی و تبدیل زمین‌های کشاورزی غذایی به کشاورزی صنعتی و محصولات صنعتی به بهای گران کشورهای در حال توسعه را در موقعیت استقراض شدید و بعضاً ورشکستگی قرار داده است. کمبود شدید آب و به ویژه آب سالم نیز از مشکلات مهم دیگر این کشورهاست. همه این مسائل در شهرها به شکل حاد و غیر قابل تحملی درآمده‌اند که شهرهای کشورهای در حال توسعه را در مشخصات زیر بر جسته می‌سازند:

- ۱- محیط ناسالم و کثیف؛
- ۲- بحران مسکن و سوداگری شدید بر زمین و مسکن شهری؛
- ۳- زاعه نشینی و فقر شهری؛
- ۴- افزایش شدید نرخ بیکاری و سهم اقتصاد غیررسمی در کل اقتصاد؛
- ۵- افزایش نرخ جنایت و انحرافات اجتماعی.

در سواحل رودخانه ها دیده می شود.

به طور کلی، در کشورهای عرب شمال آفریقا از دهه ۱۹۸۰ به این سو، رشد شهرهای بزرگ تا اندازه ای کاهش یافته و برعکس رشد شهرهای کوچک و متوسط شدت گرفته است. اما در عین حال مشکل برخی از شهرهای بزرگ سر مثل قاره (نزدیک به ۳۰ درصد جمعیت شهری مصر) را تغییر نداده است.

دلایل اصلی این امر را باید در اشباع بازار کار (حتی غیررسمی) در شهرهای بزرگ و افزایش کارکردهای شهری در شهرهای کوچک و متوسط و در نتیجه امکانات کاری و همچنین در افزایش امکانات حمل و نقلی میان شهری بین شهرهای بزرگ و شهرهای کوچک و متوسط دانست (مسافران بین شهری به قاهره روزانه در حد ۱/۵ میلیون نفر هستند) با توجه به این نکات، خروفی مضمون های اساسی متفاوتی را برای پژوهش در کشورهای عرب پیشنهاد می کند که با کمی تسامح قابل تعمیم به اکثر کشورهای در حال توسعه هستند. مهم ترین این مضمون ها عبارتند از:

۱- جنبش های شهری که در دودهمه اخیر رشد زیادی داشته اند و به ویژه افزایش تمایل به حقوق بشر و دموکراسی و شکوفایی انجمن های مدنی که وظیفه ایجاد راه حلی فرهنگی برای مشارکت مدنی را به وجود آورده اند؛

۲- حکومت های شهری که رابطه دولت و شهروندان را تنظیم می کنند و توانسته اند از طریق اصلاحات انجام شده در نظام های دولتی (از جمله در مصر ۱۹۷۴، تونس ۱۹۷۵، مراکش ۱۹۷۶) بن بست ها را کاهش دهند؛

۳- حاشیه نشینی و عدم توانایی به یکپارچگی شهری که خود را به صورت فقر گسترده شهری نشان می دهند و این امر با روی آوردن دولت ها به سیاست های تعدیل اقتصادی به سفارش و تأکید بانک جهانی و کاهش یارانه ها تشدید شده است و عامل خطر مهمی برای شهرها به حساب می آید؛

۴- بحران های شهری که در قالب بحران های مسکن، حمل و نقل عمومی، فقر و ... بروز می کند و خود حاصل عدم توانایی تدوین و اجرای طرح های جامع شهری و ارائه خدمات شهری هستند؛

۵- بخش غیر رسمی اقتصاد که به دلایل ساختاری و رشد غیرمنطقی بخش خدماتی امروز به مسأله ای اساسی در شهرهای عرب تبدیل شده و سهم هر چه بزرگتری از اقتصاد را به خود اختصاص داده است؛

۶- مسکن غیر قانونی که شمارشان دائماً رو به فزونی است. برای نمونه در کشور مصر ۱/۶ میلیون نفر و در کشور مراکش بیش از ۳۴۶ هزار نفر در این نوع مسکن ها زندگی می کنند؛

۷- مسأله مراکز شهری (مدینه ها) که رو به تخریب می روند و در عین حال با تراکم بسیار بالای خود مشکلات زیادی ایجاد می کنند؛

۸- مسأله شهرهای کوچک و متوسط و مهارت های مربوط به

آنها که هر چند بیشتر به مثابه راه حلی در مقابل شهری شدن افسار گسیخته و رشد نامتعادل شهرهای بزرگ بروز می کنند.

مثال های بی شمار دیگری را می توان از کشورهای در حال توسعه عنوان کرد که متأسفانه در این مقاله جای پرداختن به آنها وجود ندارد، اما در همه این مثالها آن چیز که کاملاً روشن می نماید پیوند غیر قابل گسست میان پدیده های جمعیتی و شهری و موضوع مسکن است که هر چه بیش از پیش نشان می دهد بدون یافتن راه حلی عمومی برای خروج از دورهای باطل توسعه نایافتگی امکان یافتن راه حلی برای تعدیل این موضوع نیز وجود ندارد. به هر سو، برای ختم کلام و برای آنکه به صورت خاص تر به موضوع مسکن بازگردیم و ریشه ها و دلایل تداوم بحران ها در این زمینه را در کشورهای در حال توسعه بشکافیم به مطالعه دیگری اشاره می کنیم که دو متخصص مسائل مسکونی گونزالو لیزار و کالین داویدسون در دانشکده آمایش دانشگاه مونترال در سال ۲۰۰۱ به انجام رساندند. پرسش اساسی در این پژوهش آن بوده است که چرا به رغم سرمایه گذاری های سنگینی که در کشورهای در حال توسعه پس از بروز مصیبت های طبیعی و برای بازسازی در زمینه مسکونی انجام گرفته است نتایج بسیار مایوس کننده بوده اند.

باید توجه داشت در این گونه پروژه های بازسازی معمولاً برای تأمین مسکن های ارزان قیمت دو استراتژی اساسی به کار گرفته می شوند:

۱- استراتژی انگیزش همیاری و توان مند سازی مردم با انکابری خود آنها؛

۲- استراتژی فن آوری و تلاش برای افزایش ساخت و سازها و راه حل های فنی.

هر دو این استراتژی ها با شکست روبرو شده اند و این شکست را به نوعی می توان شکستی در اکثر استراتژیهای تأمین مسکن در کشورهای در حال توسعه به شمار آورد. دلایل این شکست متعدد هستند و نگاهی بر آنها می تواند راه گشای برنامه ریزی های بعدی باشد:

- تمرکز بر واحد مسکونی بدون توجه به این واقعیت که بحران مسکن در کشورهای در حال توسعه عمدتاً به عوامل دیگری چون عدم دست یابی به زمین و مالکیت، نبود زیرساخت های مناسب، غضب غیر قانونی زمین ها، قیمت بالای مصالح، نبود دسترسی به وسایل حمل و نقل عمومی، نبود دسترسی به ابزارهای یک نظام مالی مناسب، بالا بودن نرخ سود بستگی دارد؛

- طراحی واحد مسکونی بدون توجه لازم به نیازهای موجود به فضاهای مشاع باز یا نیمه باز برای مبادلات اجتماعی؛

- استفاده نامناسب از مفهوم استاندارد کردن که کار را به ساخت واحدهای قالبی و تکراری کشانده و انعطاف در آنها را برای

انطباق با نیازهای واقعی ساکنانشان به شدت از بین می برد؛

- نبود حساسیت های لازم در طراحی فضاهای شهری و محیطی؛

- توجه مبالغه آمیز به افزایش مسکن ملکی و توجه اندک به لزوم

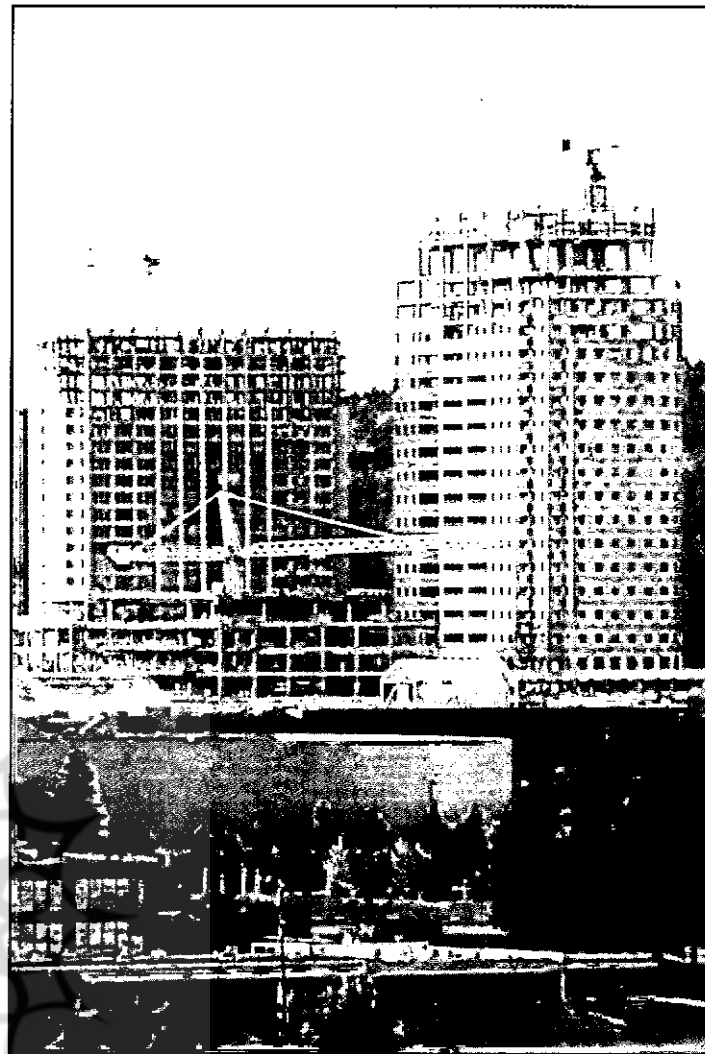
گسترش مسکن استیجاری؛



از طراحی و فضا سازی های سنتی؛  
 - استفاده از مصالح غیر بومی (و طبعاً گران قیمت) و افزایش بهای مصالح به دلیل سوداگری بر آنها؛  
 - کیفیت نامرغوب صنایع ساخت و ساز خانه های پیش ساخته با تشدید این گونه ساخت و سازها پس از بروز بلایای طبیعی؛  
 - هزینه های بسیار بالای پشتیبانی، حمل و نقل، سازماندهی و دیوانسالاری پروژه ها و عدم توجه به پتانسیل کاهش بهای مسکن از طریق منطقی کردن فرایند ساخت و ساز؛  
 - کیفیت پایین نتایج به دلیل مهارت اندک نیروی کار؛  
 - طولانی بودن دوره ساخت مسکن به دلیل عدم مهارت نیروی کار و عوامل دیگری چون عدم تأمین مالی به موقع، مشکلات اداری و غیره

### نتیجه گیری

تجربه کشورهای توسعه یافته در طول دوران توسعه آنها و حتی امروز از یک سو و تجربه کشورهای در حال توسعه کنونی در همه تقسیم بندی های متفاوتشان، نشان می دهد که بدون دخالت مستقیم و یا غیر مستقیم دولت در امر مسکن نمی توان انتظار تأمین این نیاز اساسی را به نحو مطلوب در جامعه داشت. با این وصف، دخالت دولت می تواند اشکال بسیار متفاوتی داشته باشد. کم ترین سطح از دخالت، ایفای نقش به عنوان عامل قانون گذار و ناظر بر اجرای قوانین برای تضمین انتخاب درست در مکان یابی مسکن، کیفیت ساخت و ساز آنها و سلامت سازوکارهای مالی مربوط به آنهاست. اما کمک های دولتی می تواند به صورت پرداخت یارانه به اقشار ضعیف برای توسعه تملیک یا اجاره به شرط تملیک و همچنین کمک های مالی برای تضمین وام های پرداختی از طرف نهادهای مالی به اقشار کم درآمد و برای سرمایه گذاری برای گسترش سهم واحدهای استیجاری نیز انجام بگیرند. افزون بر این دولت می تواند خود مستقیماً وارد فرایند ساخت و ساز شده و بخشی از این بازار را برای سالم سازی و ایجاد رقابت در آن به دست خود بگیرد. تأکید بر خصوصی شدن مطلق بخش مسکن یکی از شعارهای بسیار مورد اکید نویبرالیسم در سال های اخیر بوده است اما سپردن این بخش به طور کامل به بازار و بوالهوسی ها و نوسانات خطرناک آن همان قدر غلط است که سپردن بخش های حیاتی دیگری همچون آموزش، بهداشت و حمل و نقل عمومی.



- ایجاد گتوهای شهری به دلیل جداسازی های نامناسب اقشار کم درآمد از سایر اقشار؛  
 - ایجاد واحدهای مسکونی با تراکم کم (تک خانوار) و کم توجهی به برتری واحدهای با تراکم متوسط (مجتمع های مسکونی ۲ تا ۴ طبقه)؛  
 - عدم توجه لازم به امکان استفاده و مزیت ایجاد پروژه های چند منظوره (تجاری - مسکونی) و اصرار بر ایجاد پروژه های صرفاً مسکونی؛  
 - طراحی فضاهای مسکونی به صورت هایی بسیار بیگانه و دور

منابع

- Development Forum, discussion archives, Land, Real Estate and the Economy. [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)
- Dizon, A.M.O. Institute on Church Social Issues (ICSI), Housing Wealth Redistribution and Economic Development, nov.2001, Internet.
- Habitat Debate, vol. 9, Innovative Urban Financing, UN, Secretariat News, Issue 1, 2003.
- Habitat for Humanity International (HHI), 2003. [www.habitat.org](http://www.habitat.org).
- Hong Kong Housing Bureau, Internet.
- Kharoufi, M., Urbanisation et recherche urbaine dans le monde arabe, 2003, Internet.
- Lizarralde, G., Davidson, C., Models of Reconstruction Projects, Université de Montréal, Faculté de l'Aménagement, Juin 2001, Internet.
- L'Observateur européen des sans-abris, [www.fearnsa.org/](http://www.fearnsa.org/)
- National Alliance to end Homelessness, [Http://www.endhomelessness.org/index.htm](http://www.endhomelessness.org/index.htm).
- Newman, Sh., Immigration, Housing and Land Speculation: Comparison of Australia and France, 2003, Internet.

