

# سیاست خانه‌سازی در اسرائیل: بررسی، ارزیابی و چند درس

ناومی کارمون\*

ترجمه: ناصر فرشاد گهر\*\*

پنجاه سال بعد از ایجاد دولت اسرائیل، این دولت از یک کشور توسعه نیافته با جمعیتی کمتر از یک میلیون نفر، به کشوری پیشرفته با جمعیتی در حدود شش میلیون نفر تبدیل شده که درآمد سرانه آن با درآمد سرانه کشورهای توسعه یافته برابری می‌کند. مداخله وسیع حکومت مرکزی در بازار خانه‌سازی عامل مهمی در شکل‌گیری شرایط فعلی خانه‌سازی بوده است، به نحوی که در حدود دو سوم جمعیت از استانداردهای بالا برخوردارند و کمتر از پنج درصد از مشکلات خانه‌سازی رنج می‌برند. در بیست سال نخست، دولت بر بعد عرضه تمرکز داشت. از آن پس، مداخله عمومی غالباً کاهش و به سمت تقاضا گرایش یافته است. این مقاله، سیاست خانه‌سازی را مورد بازنگری قرار می‌دهد و آثار و پیامدهای آن را بر شرایط اجتماعی-اقتصادی و نیز فیزیکی-فضایی ارزیابی می‌کند. در نهایت، درسهای چندی از تجربه اسرائیل حاصل می‌شود که عبارتند از: گسترش مداخله دولت در بازار خانه‌سازی، مسایل مربوط به اجاره، طرح ریزی و برنامه‌های شهری، ارتقاء پیوستگی اجتماعی و جلوگیری از زوال روابط همسایگان به واسطه سیاستهای خانه‌سازی

**کلید واژگان:** اسرائیل، سیاست خانه‌سازی، شهرنشینی.

\* Naomi Carmon, "Housing Policy in Israel: Review, Evaluation and Lessons," *Israel Affairs*, Vol. 7, No. 4, Summer 2001, pp. 181-208.

\*\* دکتر ناصر فرشاد گهر، معاون پژوهشکده امور اقتصادی و استادیار دانشکده امور اقتصادی است. فصلنامه مطالعات منطقه‌ای: اسرائیل‌شناسی-آمریکاشناسی، سال پنجم، شماره ۳، تابستان ۱۳۸۳، صص ۱۰۴-۶۹.

در قرن بیستم، نقش سیاست خانه سازی به عنوان بخشی از سیاست ملی داخلی، بین کشورهای مختلف، متفاوت بوده است. اما شباهتهایی بین گروهی از کشورها، به ویژه کشورهای غربی، در برابر کشورهای کمونیستی دیده می شود. در بیشتر کشورهای غربی حکایت سیاست خانه سازی با مجموعه ای از قوانین بهداشتی به منظور جلوگیری از شیوع بیماری شروع شد. بعدها برنامه های خانه سازی برای بهبود شرایط زندگی خیل عظیم کارگران و نه خانواده های فقیر، همچنین برای تحریک نظامهای اقتصادی رو به وخامت مورد استفاده قرار گرفت. بعد از جنگ جهانی دوم استاندارد عمومی وضعیت زندگی، به ویژه بین طبقه متوسط در حال گسترش بهبود یافت و کم کم سیاست خانه سازی در کشورهای غربی بر حمایت از گروههای محروم متمرکز شد.<sup>۱</sup> در کشورهای کمونیستی اروپای شرقی، سیاست خانه سازی به عنوان حاملان خاص اقتصادی و توسعه اجتماعی، نقش محوری تری به خود گرفت. دولتهای کمونیستی سالهای زیادی بازارهای خانه سازی در کشورهای خود را به دقت تحت کنترل گرفتند و خود آنها بسیاری از ساخت و سازهای جدید مسکونی را اجرا کردند. برنامه های خانه سازی بخشی از برنامه های توسعه بود. ساختار صنعتی در مناطق جدید و قدیمی هماهنگ با ساختار دولتی خانه سازی و سرویسهای وابسته بود. منافع خانه سازی نه بر اساس نیازهای مصرف کنندگان، بلکه طبق سهم ملموس علاقه عمومی به توسعه، برنامه ریزی شده بود.<sup>۲</sup> نخستین رهبران اسرائیل و نیز افرادی که بعدها انقلاب کمونیستی را رهبری کردند، در اروپای شرقی تحصیل کرده بودند. آنها مانند رفقای خود معتقد بودند که خانه سازی ابزاری برای ساختن یک ملت و توسعه آن است. این تفکر همراه با اعتقاد قوی در مورد حقوق و توانایی دولت برای اداره جنبه های مهم زندگی شهروندان، تمام آنچه را که آنها در مورد سیاست خانه سازی در ۳۰-۲۰ سال ابتدایی در اسرائیل انجام داده و نداده بودند، هدایت کرد.<sup>۳</sup> در دهه ۱۹۷۰ و بعد از آن، زمانی که اسرائیل از یک کشور در حال توسعه به یک کشور توسعه یافته تبدیل شد و یک ائتلاف راست گرا جانشین دولت سوسیالیستی آن شد، سیاست خانه سازی مورد آزمایش قرار گرفت. به عبارت دیگر، سیاستهای خانه سازی

اسرائیل به سیاستهای کشورهای غربی دیگر نزدیک شد. این مقاله سیاست خانه سازی اسرائیل را مورد بررسی قرار می دهد و نتایج آن را بر حسب فشار آن بر روی تحولات اجتماعی - اقتصادی و فیزیکی - قضایی در کشور ارزیابی می کند. این بحث با نتایج و درسهایی که ممکن است برای هر کشوری که با مسایل سیاستهای خانه سازی دست و پنجه نرم می کند، مفید باشد، به پایان می رسد.

### مداخله دولت: مقیاس، هدف و عملکرد

اسرائیل ۵۰ سال بعد از تأسیس، نه تنها به خاطر تولید ناخالص ملی سرانه و سطح سلامت و تحصیلات شهروندانش، بلکه به خاطر شرایط خانه سازی تبدیل به یک کشور توسعه یافته شد. تقریباً تمام خانواده ها در اسرائیل علاقه مندند که آپارتمانی شخصی همراه با امکانات اولیه و ضروری داشته باشند: اتاق نشیمن، اتاق خواب، فضای جداگانه برای سرویسهای بهداشتی و آشپزخانه، آب آشامیدنی و برق. درصد افرادی که مشکل جدی مسکن دارند تا حد کمتر از ۵ درصد کل جمعیت، کاهش یافته است. تقریباً دو سوم شهروندان در این کشور در خانه های بسیار بزرگ زندگی می کنند (تا اندازه یک اتاق برای هر فرد). این شرایط با شرایط فجیع مسکن در زمانی که اسرائیل به تازگی تأسیس شده بود، در تضاد شدید می باشد. با تمام اینها و با وجود این حقیقت که در طی این ۵۰ سال رشد جمعیت شش برابر شده بود، پیشرفت چشمگیری در ساختمان سازی حاصل شد. فشار بازار نقش مهمی در بازار مسکن اسرائیل داشته است. اما دولت نیز نهایت سعی خود را برای رهنمون شدن به سوی توسعه اصلی به کار گرفته است. این مشکل بزرگ تنها منحصر به دولت اسرائیل نیست، بلکه هدف نهایی درگیری مستقیم دولت در بازار مسکن، اسرائیل را از کشورهای دیگر غربی متفاوت می کند. در طول تاریخ اسرائیل، دولت، خانه سازی را به عنوان یک ابزار کلیدی مورد استفاده قرار داده تا اهدافی را به دست بیاورد. بن گوریون در هشتم مارس سال ۱۹۴۹ برای نخستین بار طرح دولت پایدار اسرائیل را به مجلس اسرائیل Knesset ارائه کرد.

در این شرایط، او سه موضوع اصلی را که دولت با آن روبه رو بود، مطرح کرد: وجود

امنیت، جذب مهاجر و به دست آوردن استاندارد صحیح زندگی کردن. خانه سازی به عنوان بخش زیربنایی جهت رسیدن به اهداف سه گانه فوق مطرح شد و بدین وسیله، گواهی بر اهمیت روند رو به رشد ملت سازی گردید. تا به امروز، سیاست خانه سازی اسرائیل به طور عمومی طبق اهدافی که در سخنرانی بن گوریون خلاصه شده، پیش رفته است. در سالهای ابتدایی تأسیس این دولت به دنبال موج عظیم پناهندگان و مهاجران از باقی ماندگان کشتار جمعی در اروپا، سیاست خانه سازی عمدتاً بر روی به دست آوردن این دو هدف کلی متمرکز شد: جذب مهاجر و سوق دادن جمعیت به سوی مناطق حاشیه ای کشور (هدف دوم به عنوان وسیله ای برای رسیدن به امنیت در کشور بود). زمانی که این اهداف ملی کلی در صف مقدم قرار داشتند، بازار مسکن، هم به طور مستقیم و هم غیر مستقیم، با درصد بالایی از مداخله دولت مواجه بود. در دهه ۱۹۷۰، توجه سیاست خانه سازی به تدریج به سمت استانداردهای شخصی زندگی حرکت کرده و این در حالی بود که دو هدف کلی به دست فراموشی سپرده شده بودند. با تغییر مرکز توجه، درگیری مستقیم دولت با خانه سازی، به عنوان مرکز توجه، کاهش یافت. در تمام طول این مدت، بعضی عوامل در باب تخصیص کارآمد منابع، نقش بسیار کوچکی در شکل دادن سیاست خانه سازی داشتند. جدول شماره ۱، حجم و سرعت بالای ساخت و ساز در اسرائیل را، به ویژه در سالهای ابتدایی تأسیس این دولت نشان می دهد. این جدول، همچنین نقش چشمگیر دولت در این ساخت و ساز را نشان می دهد، نقشی که طبق موجهای مهاجرت تغییر می کرد. سطح ساخت و ساز عمومی به دو شکل نشان داده می شود. به عنوان درصد از میزان نهایی واحدهای جدید ساختمانی ساخته شده در اسرائیل طی ۵۰ سال اخیر که این رقم ۵۲ درصد می باشد، در حالی که اگر این درصد را تنها در ساخت و ساز مناطق مسکونی (متر مربع) مورد مطالعه قرار دهیم، این رقم بسیار پایین تر و حدود ۳۴ درصد خواهد بود. این ارقام نشان می دهد که در تمامی طول این دوره، ساخت و ساز خصوصی، بازار را برای ایجاد آپارتمانهای بزرگ تحت الشعاع قرار داد. تفاوت بارز دیگر بین ساخت و ساز عمومی و خصوصی، مربوط به پراکنندگی جغرافیایی می باشد. طی این سالها، ۶۵ درصد از کل واحدهای ساختمانی ساخته شده توسط شرکتهای خصوصی در شهر تل آویو و نواحی مرکزی، حدود ۲۵-۲۰ درصد در حوزه بیت المقدس و حیفا بوده و تنها

۱۵-۱۰ درصد در حواشی جلیله و نجو بودند. در مقایسه ۴۰ درصد از واحدهای ساختمانی عمومی در نواحی حاشیه‌ای شمال و جنوب اسرائیل - مناطقی که تنها توسط گروه کمی از پروژه‌های خصوصی قابل دسترس بودند - ساخته شده بودند. کارگزاران مختلفی مأمور به انجام رساندن سیاستهای خانه‌سازی بودند که مهمترین آنها در زیر عنوان شده‌اند:

آمار ساخت و ساز دولتی و ساخت‌وسازهایی که دولت در آن پیش قدم بوده - که تحت عنوان ساخت و ساز عمومی یاد می‌شود - در یک مقوله مورد بحث قرار می‌گیرند. همان‌طور که در جدول ۱ دیدیم، این عملکرد طی سالها به طور وسیعی مورد استفاده بود و به ویژه در نخستین «دوران حماسی» (۱۹۴۸-۶۴) و در سالهای مهاجرت‌های گروهی از اتحاد جماهیر شوروی سابق (۱۹۹۰-۹۲)، چیزی که در مورد ساخت و ساز عمومی در اسرائیل یگانه است، این است که هر جا که این عمل اتفاق افتاد، به ویژه در مناطق روستایی و شهرهای توسعه یافته، نه تنها شامل ساختمانهای مسکونی، بلکه شامل زیربنای اقتصادی و سرویسهای جمعی (مدارس، درمانگاهها، مراکز تجاری و غیره) نیز بود.

### سیاست زمین

۹۳ درصد از خاک اسرائیل که بیشتر آن خارج از شهرهای بزرگ است، تحت مالکیت عمومی است. این درصد، بالاتر از مشابهش در هر کشور دیگر غربی است. مطابق یک قانون پایه، مصوب در سال ۱۹۶۰، یک پیکره دولتی - مسئولان زمینهای اسرائیل (ILA) - مسئول تخصیص، انتقال، اداره، قیمت‌گذاری، مالیات‌بندی تأثیر متقابل بین سیاست زمینها و سیاست برنامه‌ریزی می‌باشد. طبق ارزیابی یک کارشناس، سازمان ILA از قدرت خود برای توسعه شهرها و روستاهای یهودی‌نشین و محدود کردن بخشهای عرب‌نشین استفاده می‌کند. این عمل به دو روش زمینها را برای ساخت و ساز مسکونی آزاد می‌کند. نخست، از طریق بازار آزاد، بنابراین از راه مناقصه به بالاترین پیشنهاد و دومی، از راه پیکره‌های عمومی و معمولاً وزارت مسکن. از این رو، طی عرضه کنترل شده زمینها و قیمت‌گذاری، دولت موقعیت بخش بزرگی از خانه‌سازیهای جدید را اداره می‌کند و بر روی قیمت‌ها تأثیر می‌گذارد.

طی نظارت دقیق بر اقتصاد خانه سازی، دولت بیشتر فعالیتها در زمینه خانه سازی را تحت کنترل دارد. این نظارت تنها شامل وامهای بخش دولتی به گروههای واجد شرایط نمی شود. با وجود تصویب این قانون در آوریل ۱۹۹۰ که مسئولیت را از وزارت مسکن به بانکها منتقل می کرد، وامهای بخش خصوصی که تنها بخش کوچکی از وامها در اواسط دهه ۱۹۸۰ را شامل می شد، هنوز تا سالهای میانی دهه ۱۹۹۰ محدود بود. بازار وام کمکی هنوز در ابتدای راه توسعه است. شکل مهم دیگری از نظارت بر مالیات در قوانین بانک اسرائیل بیان شده، به این شکل که دخالت بانکهای تجاری در وامهای مالی برای پروژه های ساختمانی تحت کنترل بانکها باشد.

### قانون گذاری و مقررات

طبق یک قانون از دوره حاکمیت انگلستان بر فلسطین تا سال ۱۹۶۵، دولت قادر بود بدون تصویب هیچ مرجع قانونی ساخت و ساز را هرجا که مناسب می دید انجام دهد. در سال ۱۹۶۵ قانون برنامه ریزی و ساخت و ساز مورد تصویب قرار گرفت. در حالی که این قانون، آزادی عمل دولت را محدود می کرد، همچنین اجازه نفوذ قابل توجهی به هیأت های برنامه ریزی ملی، ناحیه ای و محلی که مجریان دولت بودند، اعطا می کرد و آنها می توانستند با برنامه های ملی و محلی موافقت بکنند و یا نکنند. مکانیسمهای مهم دیگر شامل مقررات، قوانین فرعی و قوانین جزایی مربوط به محل و تراکم ساخت و ساز در سطوح ملی، منطقه ای و محلی می باشد.

### برنامه کمکهای مالی به گروههای مشخص

بیشتر کمکهای مالی اسرائیل برای خرید آپارتمان به ویژه میان مهاجران، زوجهای جوان، خانواده هایی که در مناطق محروم زندگی می کردند و خانواده های تک والدی و غیره می باشد. برای کمک به اجاره نشینها و خانواده هایی که از طبقه پایین اجتماعی - اقتصادی

بودند و خانواده های مهاجر طی سه سال ابتدایی زندگی شان در اسرائیل، برنامه های بسیار محدودی انجام شده است. بخشی دیگر از برنامه ها برای کمک به صاحبان خانه ها - به ویژه در مناطق محروم - جهت نوسازی و توسعه آپارتمانها ارایه گردیده است.

### مدیریت خانه سازی عمومی

از آغاز ساخت و ساز عمومی در اسرائیل، حدود نیمی از ساختمانها به منظور فروش به شهروندان ساخته می شد، در حالی که بقیه برای ادارات دولتی و اجاره دادن ساخته می شد (برای جزئیات بیشتر به قسمت خانه سازی عمومی در ذیل مراجعه نمایید). بزرگترین شرکت خانه سازی عمومی - Amidar - یک شرکت نیمه دولتی است که بیشتر سهام خانه سازی عمومی را تحت کنترل دارد.

### فعالیت های نوسازی ساختمانها

از اوایل دهه ۱۹۶۰، وزارت مسکن و شرکتهای خانه سازی عمومی مشغول نوسازی ساختمانها بوده اند. در بسیاری موارد به ویژه در چارچوب پروژه های نوسازی، آنها نه تنها درگیر نوسازی ساختمانهای مسکونی و زیربنای اقتصادی بوده اند، بلکه مشغول ایجاد سرویسهای جمعی برای شهروندان و جامعه آنها بوده اند (مراجعه شود به ذیل بخش نوسازی خانه های بخش قدیمی). استفاده از چنین مکانیسمی برای اسرائیل واحد نیست، اما ترکیبی از همه آنها و عمق درگیری در هر کدام از آنها بارز است. گذشته از اینها، برخلاف نظامهای سرمایه داری که به خاطر افراد پولدار آشفستگی به بار می آورند، دولت اسرائیل همان طور که در کشورهای کمونیستی مرسوم بوده، به خاطر گروهی خاص تمام معیارها را زیر پا گذاشته است که از نظر دولت، همکاری در روند رو به رشد کشور بوده است. از این رو، یهودیان بر عربها ارجح بودند. ساکنان خانه های روستایی جمعی بر شهرنشینان، و اعضای فدراسیون کارگری عامه (Histadrut) بر غیر اعضا و غیره.<sup>۴</sup> بعضی مواقع، در انتخاب برنامه ریزان و پیمان کاران که برنامه های ساخت و ساز ملی را اجرا می کردند، حمایت های خاص و عام به کار می رفت.

در اوایل دهه ۱۹۷۰، سیاست خانه‌سازی اسرائیل به این علت که بار سنگینی را بر خزانه ملی تحمیل می‌کرد، به شدت مورد انتقاد و نیز به علت افزایش سریع قیمت‌های ساختمان‌سازی و ایجاد واحدهای بسیار زیاد در مناطقی که تقاضا کم بود، مورد سرزنش قرار گرفت. تحولات سیاسی مهمی؛ از جمله، شایستگی برای دریافت وام‌های یارانه‌ای نه تنها برای واحدهای ساختمانی نو، بلکه برای آپارتمانهای دست دوم در این سیستم معرفی شدند. ایجاد تحولات اساسی وابسته به ایجاد تحول در دولت‌ها بود. در سال ۱۹۷۷، نخستین دولت راست‌گرا انتخاب شد که ۳۰ سال سیاست سوسیالیستی را دنبال کرد. بعدها، دولت جدید گرایش‌هایش را که پیش از به قدرت رسیدن شروع شده بودند، توسعه داد. در حقیقت، دولت در درگیری عمیقی در مناطق حاشیه‌ای اسرائیل (به ویژه در جلیله) و مرز اشغالی غربی بود و درگیری مستقیمش در بازار مسکن را کاهش داد. در مقایسه با آمار ۴۵ درصدی در سالهای ۷۹-۱۹۶۵ و ۷۸ درصدی در دوران حماسی سابق، تنها ۲۰ درصد از واحدهای نوساز دهه ۱۹۸۰ برای عموم بنیان‌گذاری شدند. در ابتدای کار، پروژه نوسازی تحت نظارت دولت کارگری بود، سپس به بخش خانه‌سازی قدیمی محول شد و از مناطق روبه‌وخامت به یک پروژه ملی بزرگ منتقل شد.

تحولات عظیم به تدریج حمایت عمومی را از دید مصرفی به دید تولیدی خانه‌سازی تغییر داد و نقش گسترده‌تری را به بازار خصوصی محول کرد. توسعه بازار وام‌ها و انتقال آن از بخش دولتی به ادارات خصوصی، توسط چندین بانک انجام گرفت. برنامه‌های استادانه‌ای برای حمایت از نیاز به مسکن زوج‌های جوان، خانواده‌هایی با کمبود مسکن، خانواده‌های تک‌والدی، افراد سالخورده، افراد ناتوان و دیگران تهیه شد. به تدریج، با از بین بردن بسیاری - و نه همه - حمایت‌هایی که در دورانه‌های پیشین شکل گرفته بود، قوانین جهانی برای یافتن واجدین شرایط دریافت یارانه مسکن ایجاد شد. در اواخر سال ۱۹۸۹، موج عظیمی از مهاجران اتحاد جماهیر شوروی سابق به طور غیرمنتظره‌ای روانه اسرائیل شدند. در دهه بعدی، یک میلیون مهاجر به جمعیت اسرائیل اضافه شده بود که ۴۰ درصد آن مربوط به دو سال نخست این دهه بود. دولت اسرائیل طی چند ماه به شدت تحت الشعاع درگیری مستقیم



با بازار مسکن قرار گرفت. در حالی که در سال ۱۹۸۹، شمار واحدهای ساختمانی جدید ۲۰ هزار باب بود که ۱۶ درصد آن برای عموم مردم بنیان نهاده شده بود، رقم مشابه در سال ۱۹۹۱، ۴۲ هزار باب و ۵۱ درصد بود و در سال ۱۹۹۲، ۷۰ هزار باب و ۷۰ درصد<sup>۵</sup> در سال ۱۹۹۳، رقم واحدهای نوساز به نصف کاهش یافت و در سال ۱۹۹۵، درصد واحدهایی که برای عموم مردم بنیان گذاشته شده بود، به کمترین حد خود و به اندازه دهه ۱۹۸۰ رسید. (۲۰ درصد و کمتر). از این رو، نیمه دوم دهه ۱۹۹۰ سیاست خانه سازی اسرائیل تقریباً به حالت طبیعی خود؛ یعنی پیشرفت مستمرتر در خصوصی سازی و ساختن یک سیستم جهانی برای حمایت از جمعیت نیازمند، بازگشت. هنوز تلاش متمرکز برای بهبود شرایط زندگی در مناطق آشفته به روال گذشته انجام نمی شود. مثل بسیاری دولتهای غربی، در سال ۲۰۰۰ دولت اسرائیل تلاش می کرد. از برنامه های بزرگ اجتماعی فاصله گرفته و منتظر رشد اقتصاد عمومی و در نهایت، حل مشکلات فقرا باشد.

### ارزیابی سیاست خانه سازی در مناطق مشخص

ارزیابی سیاست عمومی ممکن است بر دیدگاههای متعدد و گوناگونی متمرکز شود که انتخاب هر یک به گذشته حرفه ای شخص ارزیاب بستگی دارد. از آنجایی که گذشته شخصی من در زمینه برنامه ریزی شهری و روستایی است، می خواهم سیاست خانه سازی اسرائیل را در دوره های مؤثرش در جامعه اسرائیل و گروههای متفاوت مربوط به آن و از نظر الگوهای خاصی که در کشور ایجاد شده است، بررسی کنم.

### شرایط مسکن

شرایط مسکن در اسرائیل، رشد سریع و قابل توجهی را نشان می دهد. در دهه ۱۹۵۰ اساسی ترین مشکل دسترسی به تعداد واحدهای ساختمانی متناسب با تعداد خانواده ها بود. این مشکل تا دهه ۱۹۷۰ از میان رفته بود، اما هنوز تلاش مستمر برای خانه سازی پابرجا بود و به حداکثر سالانه تعداد آپارتمانها و فضای کلی ساخت و ساز شده،

رسید (به جدول شماره ۱ مراجعه شود). از سال ۱۹۷۰ بسیاری از ساخت و سازهای مسکونی، پاسخی بود به خواسته ای که تقاضای آپارتمانهای بزرگ تر، راحت تر، مجلل تر و با امکانات بیشتر را طلب می کرد.

داده های آماری افزایش چشمگیری را در متوسط اندازه آپارتمانهای نوساز در اسرائیل نشان می دهد که در طول دهه نخست پس از استقلال دو برابر شده و این تلاش تا مرز ۱۴۰ متر مربع در سال ۱۹۹۰ پیش رفته است (به جدول شماره ۲ مراجعه شود). در اوایل دهه ۱۹۹۰، به علت ساختن آپارتمانهای نسبتاً کوچک برای خیل عظیم مهاجران یک وقفه موقتی مشاهده می شود. از آنجایی که آپارتمانها بزرگ تر شده و متوسط تعداد افرادی که در یک خانواده زندگی می کنند، از ۴ نفر در دهه ۱۹۵۰ به ۳٫۵ نفر در سال ۱۹۹۷ رسید، بدیهی است که متوسط وسعت خانه هایی که جمعیت اسرائیلی در آن زندگی می کنند، به طور قابل ملاحظه ای افزایش پیدا کرده است. در سال ۱۹۹۶، ۶۲ درصد شهروندان (یهودی و عرب) در تراکم یک نفر در هر اتاق و یا کمتر (در بسیاری موارد کمتر) زندگی می کردند. در حالی که تنها ۵ درصد افراد در تراکم بیش از دو نفر در هر اتاق زندگی می کردند. شرایط زندگی در موارد دیگری هم بهبود یافت. در حالی که در دهه ۱۹۵۰، حدود ۱۰ درصد خانواده ها در آپارتمانهای خود آب آشامیدنی نداشتند و ۲۰ درصد برق نداشتند، این کمبودها تا دهه ۱۹۸۰ تقریباً از اسرائیل رخت بر بست. طی دهه ۱۹۵۰، بسیاری از خانواده ها از امکانات اولیه محروم بودند: ۷۰ درصد مردم یخچال نداشتند و رقم مشابهی از آنها امکانات پیشرفته برای آشپزی نداشتند (از قبیل اجاق برقی و یا گاز). در دهه ۱۹۹۰، ۹۸ درصد مردم از چنین تجهیزاتی بهره می برند. ۹۰ درصد مردم تلویزیون رنگی داشتند و همچنین ۹۰ درصد خانواده ها تلفن داشتند.

پیشرفتهای قابل ملاحظه ای در شرایط زندگی تمام اقشار مردم به وجود آمد، اما اختلافات طبقاتی بین گروهها از میان نرفت. با نگاهی به زندگی یهودیان و عربها (مراجعه شود به جدول شماره ۳) طی سالهای گذشته، شرایط زندگی برای هر دو گروه پیشرفت فوق العادی داشته و بنابر شاخصهایی، این پیشرفت میان عربها بیشتر از یهودیان بوده است.

بنابراین، زمانی که یهودیان از برنامه‌های یارانه دولت سود می‌بردند، اکثر عرب‌ها از این برنامه‌ها مستثنی بودند.<sup>۶</sup> احتمالاً به همین دلیل شرایط زندگی یهودیان به طور متوسط بهتر از عرب‌ها است. عرب‌ها به علت تبعیض موجود،<sup>۷</sup> آزادی کمتری در انتخاب مسکن خود دارند و اختلافات داخلی عرب‌ها بین داراها و ندارها، بیشتر از یهودیان است. از سوی دیگر بین فرقه‌های مختلف جمعیت یهود تفاوت‌های اساسی یافت می‌شود، به ویژه بین اشکنازی‌ها، (گروهی که از نژاد اروپایی و آمریکایی هستند) و میزراخیم، گروهی که نژاد آسیایی و آفریقایی هستند. گذشته از اینها، تفاوتها برحسب تراکم مسکن بین نسل دوم مهاجران، آنهایی که در اسرائیل بزرگ شده‌اند، کمتر از آنهایی که در خارج از اسرائیل متولد شده‌اند، نیست. در مقایسه، تفاوتها براساس مالکیت لوازم خانگی و اسباب منزل بین اشکنازیم و میزراخیم که در سالهای نخست تأسیس دولت بسیار زیاد بود، تا دهه ۱۹۹۰ از بین رفت، حتی در مورد تلفن و ماشین. کمبود اطلاعات، به طور جداگانه مربوط به جمعیت یهودی ارتدکس تندرو است که تقریباً متشکل از ۸ درصد کل جمعیت یهودی اسرائیل می‌باشند. با نظری به خانواده‌های پرجمعیت با سطح درآمد پایین، عاقلانه است که بپذیریم شرایط مسکن آنها در سطح نسبتاً پایینی قرار دارد. گروهی دیگر که برحسب شرایط مسکن، شایسته توجه خاص هستند، گروه افراد سالخورده است که در حال افزایش نیز است و در سال ۱۹۹۵ حدود ۹ درصد کل جمعیت اسرائیل را تشکیل می‌دادند (۱۱ درصد از جمعیت یهودی و تنها ۳ درصد از عرب‌ها). عرضه مسکن که به طور خاص برای افراد مسن تهیه شده بود، به طور چشمگیری کمتر از تقاضای آن می‌باشد. این مسئله همچنین مبین عرضه مسکن متناسب با نیاز افراد ناتوان، عقب مانده و معلول ذهنی می‌باشد. در سالهای اخیر، با توجه به نیازهای این گروه، شماری از برنامه‌های ملی به اجرا درآمده که شامل نوسازی آپارتمانها برای افراد پیر تحت عنوان پروژه نوسازی است، اما بسیاری از نیازها هنوز باقی است. شاخص مهم اثر خانه سازی بر شرایط زندگی خانواده‌ها مقدار پولی است که آنها باید بپردازند. در اوایل دهه ۱۹۷۰ بعد از رشد سریع قیمت مسکن، در سال ۷۶-۱۹۷۵ هزینه خرید مسکن حدود ۲۱ درصد مخارج خانواده‌ها را تشکیل می‌داد و در سال ۸۷-۱۹۸۶ این رقم تا ۱۴ درصد کاهش یافت، ولی در سال

۹۳-۱۹۹۲ دوباره تا حد ۲۰ درصد مخارج خانواده‌ها افزایش یافت. مقایسه بار هزینه خرید مسکن بین افراد پولدار و بی چیز نشان می‌دهد که رقمی که متناسب حدود ۱۷ درصد مخارج خانواده‌ها در یک دهم پایینی جمعیت و ۲۲ درصد برای یک دهم بالایی جمعیت است، وجود دارد. از این رو، وقتی محاسبات توسط دولت انجام می‌شود - و نه توسط خانواده‌ها - و زمانی که به جای محاسبه کلیه مخارج، تنها هزینه‌های مصرفی مورد محاسبه قرار می‌گیرد، به این نتیجه می‌رسیم که در سال ۹۳-۱۹۹۲ یک دهم پایینی ۲۷ درصد برای مسکن پرداخته‌اند، در حالی که یک دهم بالایی تنها ۲۱ درصد پرداخته‌اند.

### حق برخورداری مسکن

دولت اسرائیل همواره مشوق شهروندانش، به ویژه مهاجران تازه وارد، برای خرید خانه‌هایی که در آن ساکن هستند، بوده است. قیمت‌های نسبتاً پایین واحدهای ساختمانی عمومی و وام‌های یارانه‌ای، انگیزه‌ای بود که مردم را به این کار تشویق می‌کرد. نرخ مالکیت مسکن کم کم از ۵۰ درصد در دهه ۱۹۵۰، به ۷۲ درصد در اوایل دهه ۱۹۹۰ رسید. در آن زمان، ۱۲ درصد مردم در آپارتمان‌های اجاره‌ای عمومی که می‌توانستند تا زمانی که مایل بودند در آنجا بمانند، زندگی می‌کردند و ۲ درصد دیگر قراردادهای اجاره‌ای داشتند که توسط قانون حمایت از مستأجران حمایت می‌شد و تنها ۱۳ درصد از مردم در خانه‌های اجاره‌ای بازار آزاد زندگی می‌کردند. هنوز درصد بالایی از مالکیت‌های خصوصی بین قشرهای مختلف شهروندان، به طور مساوی تقسیم نشده است و قیمت‌های متفاوت خانه‌هایی که متعلق به اقشار مختلف است، منجر به اختلاف طبقاتی در جامعه می‌شود. به نظر نمی‌رسد که سیاست‌گذاران این حقیقت را بپذیرند که با سیاست‌های آنها، به ویژه با هدایت گروه‌های مهاجر به سوی پروژه‌های ساختمانی در محله‌های مشخص به عنوان بخشی از سیاست پراکنده کردن جمعیت، قطعاً در تقسیم ثروت بین اقوام یهودی نقش به‌سزایی داشته‌اند.<sup>۸</sup> در اواسط دهه ۱۹۹۰، Elmelech و Levin Epstein متوجه شدند که اسرائیلی‌هایی که از کشورهای آفریقای شمالی مهاجرت کرده بودند، شانس کمتری برای خانه‌دار شدن داشتند و این نتیجه‌گیری با توسعه دوره‌ای شهرها و مهاجرت دیر آنها به

اسرائیل (اواخر دهه ۱۹۵۰) در مقایسه با افرادی که از اروپا و آسیا (در اوایل دهه ۱۹۵۰) مهاجرت کرده بودند، در ارتباط بود. با گذشت زمان، خرید آپارتمان برای افرادی که آپارتمان نداشتند مشکل تر شد؛ زیرا قیمت آپارتمانها در اسرائیل به تدریج رو به افزایش است. Gat دریافت که بین سالهای ۹۵-۱۹۶۲، قیمت آپارتمانی با کیفیت مشابه سه برابر شد. این رشد بی رويه به هیچ وجه مربوط به سیاستهای دولت نبود. تجزیه و تحلیل مؤلفه های قیمت آپارتمان نشان داد که مخارج ساخت و ساز (متناسب با شاخصهای قیمت مصرف کننده) طی ۳۰ سال اخیر ثابت بوده است. از این رو، علاوه بر سودهای پیمان کاران ساختمانی، قیمت زمین، مالیات دولتی و سایر عوامل تحت کنترل دولت باعث افزایش قیمتها شده است. ممکن است که چنین به نظر برسد که قیمتهای رويه افزایش مسکن به نفع سه چهارم شهروندان اسرائیلی که در آپارتمانهای شخصی خود زندگی می کنند، می باشد. بنابراین، از آنجا که افزایش قیمت در مناطق شهری با تقاضای بالای بیشتر همراه است، تمام افرادی که خارج از این مناطق زندگی می کنند، شکست خورده هستند. با پذیرفتن این حقیقت که پتانسیل سرمایه آپارتمانها، اغلب سرمایه اصلی است که از والدین به فرزندان به ارث می رسد، شرایط رو به وخامت نیز می گذارد. بر این اساس، عدم تساوی در ساختمانها مبین تأثیر نژادی دور از دسترسی است.

### پراکنندگی خاص جمعیت

از همان روزهای ابتدایی تأسیس اسرائیل، رهبران دولت جدید علاقه مند به پراکندن جمعیت یهودی در زمینهای هرچه بیشتر، به ویژه در مناطق حاشیه ای کشور مانند جلیله و نجو، بودند. عرب ها اجازه نداشتند خانه های جدید بسازند و پراکنندگی ساختمانهای قدیمی آنها تحت قید و بندهای خاصی بود. از طرفی، اسکان جمعیت یهود - که بیشتر مهاجران پناهنده بودند، در ساختمانهای عمومی حدود ۴۰۰ روستای جدید و ۳۵ شهر توسعه یافته جدید (تا سال ۱۹۶۴) ترویج پیدا کرد. همچنین در سالهای بعد، مبارزات وسیعی علیه این اسکان دادن صورت گرفت که نکته قابل توجه تأسیس جوامع کوچک - شهرکها - در جلیله و اسکان در مرزهای غربی بود.

آیا این مبارزات از نظر بنیان گذاران آن موفقیتی حاصل کرد؟ آیا هدف پراکنده کردن جمعیت یهود در تمام مناطق به دست آمد؟ پاسخ این پرسشها دست کم تا اندازه ای مثبت است. تقریباً تمام این اقامتگاههایی که در طول این مبارزات ایجاد شدند، هنوز پابرجا هستند. جمعیت یهودی در مناطق حاشیه ای، از نظر درصد کلی یهودیان در اسرائیل افزایش یافته است. در مناطق جنوبی از ۱ درصد در سال ۱۹۴۸ به ۱۵ درصد در سال ۱۹۹۵ رسیده و در مناطق شمالی، در طی دوره زمانی مشابه از ۷٫۵ درصد به ۱۰ درصد افزایش یافت. شهرها و اقامتگاههای قلب کشور از زمانهای طولانی تحت حمایت پیکره های دولتی، به ویژه وزارت مسکن، بودند. بنابراین، تنها شمار کمی از این شهرکها به جایی رسیده اند که می توانند موقعیتهای اجتماعی و اقتصادی مورد نظر اسرائیلی های طبقه متوسط و متوسط بالا را به شهروندان عرضه کنند. در بسیاری از شهرکهای توسعه یافته مهاجران و مناطق زراعتی (روستاها) نواحی حاشیه ای، مردم هنوز از استاندارد نسبتاً پایین زندگی رنج می برند و شهروندان این مناطق از مشخصه های اجتماعی - اقتصادی پایین تری نسبت به متوسط اسرائیلی ها برخوردارند.<sup>۹</sup> شهروندانی که در مناطق مختلف پراکنده شده بودند، بهای سنگینی را برای این پراکندگی پرداختند. دوری جغرافیایی که موقعیتهای شغلی مسلم را برای مهاجران محدود می کرد، تنها یکی از دلایل عدم موفقیت اسکان در مناطق حاشیه ای بود و دلیل اصلی ایجاد تجمعهای انسانی با امکانات محدود بود (تحصیلات، زبان، آموزشهای شغلی و درآمد). در حقیقت، بسیاری از این شهرهای توسعه یافته از همان بدو تأسیس، مناطقی آشفته بودند. ساختن این شهرها همراه با ساختن شمار زیادی از شهرکهای کوچک که به هیچ وجه توانایی عرضه امکانات موقعیتهای موجود در مناطق شهری بزرگ را نداشتند، اشتباه بزرگی بود. عامل بعدی ساخت و ساز شتاب زده و ارزان و کم کیفیت، ساختمانهای مسکونی کوچک و غیراستاندارد است. بین این آپارتمانها و آپارتمانهای ساخته شده توسط بخش خصوصی در مناطق دیگر، تفاوت بارزی وجود داشت. گروههای قدرتمندتر، به ویژه نژاد اروپایی ها، از ساکن شدن در این مناطق نهی شدند و ساکنان محلی که شرایط زندگیشان بهبود یافته بود، مایل بودند که آنجا را ترک کنند. برنامه ریزان اهداف خوبی داشتند و خواستار

پراکندگی هر دو گروه جمعیت یک آرمان ملی و یکپارچگی شتابزده به عنوان آرزوی شخصی مهاجران بودند، اما با وجود سرمایه گذاریهای ملی مکرر اشتباهات آنها برای سالها مانع توسعه در جهت مثبت در این مناطق مسکونی بود.

با وجود تمام سختیها، تعدادی از این طرحهای جدید اسکان با موفقیت به پایان رسید. دو نمونه قابل ذکر، Beersheva در جنوب مرکزی اسرائیل و Ashdod که یک شهر بندری است، می باشد. نمونه های دیگر شهرهای توسعه یافته Avad و Carmiel است که در مراحل بعدی با مشخصات فیزیکی و اجتماعی خاصی ساخته شدند (اواسط دهه ۱۹۶۰) و بحثهای قبلی آنها را شرح دادیم. دلیل دیگری که بر موفقیت در پراکنده کردن جمعیت صحه می گذارد، این است که طی دهه های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ تقاضای فوری برای مسکن تا خارج از مناطق مرکزی کشور گسترش یافت. در حقیقت، اقتصاد بازار آزاد و روند رشد مناطق شهری به اندازه پیشروی که توسط مهاجران اتحاد جماهیر شوروی سابق ایجاد شده بود، در گسترش سهم داشتند، اما فعالیتهای و سیاستهای دولت نقش بسزایی در تخلیه زمین برای ساخت و ساز داشت. اینک در شمال، این تقاضای فوری تا Carmiel, Migdal, Ha'emek, و در جنوب تا Ashkelon, Shdod و Kiryateat پیش رفته است. در مناطق مرکزی اسرائیل تقاضای جدید بین اسرائیلی های طبقه متوسط به حد محروم ترین شهرهای توسعه یافته؛ مثل Yarne یا Roshoryehuda و Kfaryana و Ha'ayin رسیده است. از آنجایی که سرمایه گذاری بازار خصوصی بر مناطقی که در گذشته منحصراً با گاهی ملت توسعه یافته بود، متمرکز شده است، در سالهای اخیر این شهرها درگیر یک دگرگونی زیست اقتصادی بوده اند. به طور خلاصه، بی شک سیاست خانه سازی دولت نقش مهمی در ساختار جغرافیایی اسکان یهودی در اسرائیل داشته است. دولت به طور چشمگیری مناطق مسکونی در مرکز کشور را توسعه داده و سهم جمعیت یهود در مناطق حاشیه ای را نیز افزایش داده است. برای به دست آوردن این نتیجه، بهای قابل توجهی هم توسط خزانه ملی و هم اشخاص حقیقی که ناچار به پرداخت بهای شخصی آن بودند، به ویژه افراد فقیر که نمی توانستند محل سکونت خود را مطابق میل خودشان انتخاب کنند و هیچ راه واقعی برای مقایسه دستاوردهای جمعی در مقابل بهای شخصی که آنها پرداخته بودند، وجود ندارد.

## بار اتحاد جوامع مختلف مهاجر

سیاست خانه سازی تنها برای فراهم کردن سرپناهی برای مهاجرانی که از وطن خود دور شده بودند، نبود، بلکه هدف ایجاد مکانی برای اقامت دائمی نسلهای بعدی آنها نیز بود. مکان فقط برای جمع کردن این جوامع تبعیدی نبود، بلکه برای متحد کردن جوامع تبعیدی بود که معادن اسراییلی دیگ ذوب فلزات آمریکایی است. سیاست خانه سازی برای پیش بردن این آرمان ملی بود که مهاجران نژادهای مختلف و اسراییلی ها را با هم متحد کند. در عمل، ترکیب مهاجران و اسراییلی ها در مناطق مسکونی در شمار کمی از پروژه های ساختمانی به اجرا درآمد. بیشتر پروژه ها تنها برای مهاجران طرح ریزی شده بود و در مناطق مسکونی یا نواحی حاشیه ای اسراییل ساخته شده بود. در حالی که وزارت مسکن به راحتی می توانست زمین را برای ساخت و ساز انبوه مورد استفاده قرار دهد، تعداد کمی از پروژه های ساختمانی برای اسراییلی ها طرح ریزی شده بود و این طرحها عموماً در مناطق مرکزی تری نسبت به ساختمانهای مهاجران بود.

به دلایل مختلف هم میزراخیم (از آفریقای شمالی و خاورمیانه) و هم اشکنازیم (از اروپای شرقی) در بسیاری از پروژه های ساختمانی دولت در دهه های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ ساکن شدند. بنابراین، ظرف مدت چند سال روند گزینش منفی و نفکیک ساکنان ظاهر شد. خانواده هایی که وضعیت آنها بهبود یافته بود، پروژه های ساختمانی را به قصد آپارتمانهای بهتر در مناطق بهتر ترک کردند. در پاسخ به همبستگی تقریباً بالا بین نژادهای قومی و گروههای اجتماعی - اقتصادی در اسراییل بسیاری از آنهايي که این مناطق را ترک کردند اشکنازیم بودند و از این رو، جدایی اجتماعی میزراخیم با درآمد پایین در مناطق آشفته افزایش یافت. در اوایل دهه ۱۹۸۰، پروژه نوسازی شامل ۷۰ منطقه در سراسر اسراییل بود که تقریباً ۹۰ درصد آن پروژه های خانه های عمومی قدیمی و اکثریت ساکنان آن از نژادهای آسیایی و آفریقایی بودند، میزراخیم در این زمان حدود ۴۵ درصد جمعیت یهودی اسراییل را تشکیل می دادند. تحقیقات جامع پیرامون ساختار خاص قومی یهودیان در اسراییل<sup>۱</sup> نشان داد که با وجود همبستگی دایم بین نژاد قومی و وضعیت اجتماعی - اقتصادی در اسراییل، تعداد بسیار



زیادی از مناطق اسرائیلی بر حسب نژاد قومی ساکنانشان با یکدیگر ناهمگن شده‌اند. در حقیقت، در معتبرترین نواحی کشور اکثریت قریب به اتفاق اشکنازیم زندگی می‌کنند و قسمتهای پایین تر، به ویژه در شهرکهای توسعه یافته دور دست، گروه کثیری از میزراحییم به ویژه از آفریقای شمالی، زندگی می‌کنند. اما تعداد زیاد و رو به فزونی از سکنه طبقه متوسط که اکثریت جامعه اسرائیل را تشکیل می‌دهند، با یکدیگر ترکیب شده‌اند. این روند همبستگی خاص، بر اثر رشد اقتصادی بسیاری از خانواده‌های میزراحییم به وقوع پیوست که بدین وسیله توانستند به مرکز بیابند و بتوانند در مناطق طبقه متوسط اقامت گزینند.

از این تجزیه و تحلیل دو نتیجه می‌توان گرفت؛ نخست اینکه، میان یهودیان اسرائیل جهت در دسترس قرار دادن مسکن برای خانواده‌ها، وضعیت اجتماعی-اقتصادی خانواده‌ها نقش مهمتری از نژاد قومی دارد. دوم اینکه، در اثر توافق با سیاستهای اعلان شده خانه‌سازی، روند همبستگی جوامع مهاجر در اسرائیل به وقوع پیوست. این اتفاقات با توجه به این حقیقت رخ داد که در طی دو دهه بحرانی آغازین، از زمانی که بسیاری از ساخت و سازهای عمومی شکل گرفت، سیاست اجرایی در خدمت اتحاد قرار نگرفت.

### فشار بر روی چشم انداز شهری اسرائیل

معماری خانه‌های عمومی تأثیر قابل توجهی بر شکل‌گیری چشم انداز شهری اسرائیل داشته است. این معماری بازتابی از معماری مدرن است که در اسرائیل منعکس شد؛ از معماری خانه‌های فقرا در بلوکهای بتونی کوچک در دهه ۱۹۵۰ تا ساختمانهای قطاری دهه ۱۹۶۰ و ساختمانهای دژ مانند دهه ۱۹۷۰ و در ادامه، ساخت و ساز معماری سنتی خیابانهای شهرها در دهه ۱۹۸۰. در اوایل دهه ۱۹۵۰، به طور معمول در هر ساختمان چهار خانواده زندگی می‌کردند که این ساختمانها دو طبقه بودند و هر طبقه شامل دو واحد کوچک ۳۰ متری بود. این ساختمانها در شهرهای جدید و قدیمی طبق الگوی شهر سبز پراکنده شده بودند که به موجب این طرح، ساختمانها در یک مسیر کمربندی شکل ساخته شده و توسط فضاهای سبز وسیعی از یکدیگر منفک شدند. به ظاهر، قصد وزارت مسکن این بود که ساکنان

این منازل بتوانند در زمینهای خودشان کشاورزی کنند و باید به خاطر داشت که در آن زمان اسرائیل در دوران وحشتناکی به سر می برد. در دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰، افراد می توانستند در مناطق قدیمی تر مثل Katamonin در بیت المقدس و Ramat Remez در حیفا خانه های زیبا و بزرگی را بیابند که خانه های قدیمی در قلب آنها نهفته بود. این خانواده های طبقه متوسط و طبقه متوسط پایین بودند که در این خانه ها زندگی می کردند و می توانستند به طور موفقیت آمیزی از پتانسیل این مناطق شهری قدیمی با خانه های کوچکشان و فضاهای باز بسیار وسیع استفاده کنند.

معماری به شکل معماری بین المللی، اثر منفی عمیقی بر روی چشم انداز شهری در اسرائیل گذاشت. این ساخت و سازها ابتدا از اواخر ۱۹۵۰ شروع شد و تا اواسط دهه ۱۹۷۰ ادامه داشت؛ دوره ای که اکثر پروژه های ساختمانی ملی و شهرهای توسعه یافته انجام شد. طبق نظریه معماری مدرن Lecovbasier و همکارانش، برنامه های راهنما برای حداقل استاندارد مسکن توسط وزارت مسکن ارائه شد که توجهی به تفاوت های محلی آب و هوا یا نقشه و همین طور، محیط های متفاوت بین افراد مختلف جمعیت نداشتند، ساختمانهای سه و چهار طبقه با آپارتمانهای ۴۵ یا ۵۶ متری که به شکل قطاری به دنبال هم با درهای ورودی متعدد بودند، ساخته شدند. این نوع معماری که در انگلستان و ایالات متحده و همین طور، پنجاب در هندوستان و برزیل با شکست روبه رو شده بود، در اسرائیل نیز تکرار شد. شکست این پروژه خانه سازی، به ویژه ساختمانهای یک شکل ناسازگار با نیازهای خاص مردم و شرایط محیطی آنجا، با ساکن شدن افراد از یک تیپ، با هم ترکیب شد که این اتفاق معمولاً بین گروه های ضعیف جمعیت حادث می شد. شهرت توخالی پروژه های ساختمان سازی ملی تا آنجا ادامه یافت که برای دهه های متوالی مناطق اطراف و بسیاری از شهرهای توسعه یافته را متضرر کرد، حتی بعد از اینکه ساختمان سازی پیشرفته پدیدار شد و تلاشهای بسیاری برای جذب گروه های قومی کم جمعیت انجام شد. تا دهه ۱۹۷۰، وزارت مسکن از نتایج منفی پروژه های راکد و غیر متجانس ساختمان سازی کاملاً آگاه بود. یکی از پاسخهای این وزارت، اجازه امتحان طرحهای جدید در ساخت و ساز ملی بود. تصمیم گرفته شد که در پروژه های

خانه سازی عمومی و به طور اختصاصی در تک تک پروژه ها تنوع ایجاد شود و بعضی مواقع، حتی در هر ساختمان تنوع اسکان در ساختمانها مطرح شد. مسئله مهم این بود که تنوع فیزیکی نیز به تنوع اجتماعی شهروندان منتهی می شد.

طی دهه های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰، وزارت مسکن در ساخت و ساز مناطق اطراف که با انواع مختلف خانه سازی شکل گرفته بود، پیش قدم شد. آنها اجازه دادند که از طبقه همکف استفاده تجاری شود و از طبقات بالا به عنوان خانه های مسکونی استفاده شود. طرح استفاده دو منظوره از زمینها به فضای باز سرایت کرد. بعضی مناطق به شکل جاده های هلند طرح ریزی شده اند که ترکیبی از استفاده از فضاهای باز با پیاده رو و جاده و فضایی برای تردد محلی و پارکینگ بود. دستاورد بزرگ این نوع ساخت و ساز ملی بر عکس پروژه های ساختمانی ملی (عمومی) در سالهای اخیر، این است که تفاوت بین ساخت و سازهای عمومی دهه ۱۹۹۰ به راحتی قابل تشخیص نیست.

### کارایی بازار مسکن

در حالی که بازدهی اقتصادی هرگز به عنوان هدف کلیدی سیاست خانه سازی اسرائیل نبود، از کسانی که این سیاستها را رهبری می کنند انتظار می رود که بعضی جنبه های بازدهی برایشان جذابیت داشته باشد، حداقل در مورد انطباق عرضه و تقاضا که با حداکثر استفاده از بهای پرداخته شده مرتبط است. از نظر عرضه و تقاضا که از آن به عنوان کار این سرمایه یاد می شود، اسرائیل از بازدهی نسبی حمایت کرده است. انعکاس این عمل، به تعادل ساخت و ساز خصوصی و همین طور به بخش عمومی مربوط بوده است. بنابراین، یک علامت ناکارآمدی این طرح به وجود آمدن ذخیره دهها هزار آپارتمان خالی بود. این روند تا دهه ۱۹۷۰ پیش رفت و در اواخر دهه ۱۹۸۰ به حداکثر رسید، تا زمانی که شاهد بیش از ۱۰۰ هزار واحد ساختمانی خالی در اسرائیل باشیم (نزدیک ۱۰ درصد ذخیره ملی). بیشتر این آپارتمانهای خالی در پروژه های عمومی در شهرکهای حاشیه ای و توسعه یافته بودند، اما تعداد قابل توجهی آپارتمانهای خصوصی خالی به ویژه در مرکز شهر تل آویو و حیفا نیز وجود

داشت. تعداد بسیار زیادی از این آپارتمانهای خالی (یا در مصارف غیر مسکونی) توسط موج غیرمنتظره مهاجران در دهه ۱۹۹۰ اشغال شد. در کشوری که ذی نفع بوده و موج غیر منتظره مهاجران را پیش بینی می کند، عاقلانه است که شمار زیادی آپارتمان خالی وجود داشته باشد و این آپارتمانها ترجیحاً باید در مناطقی باشد که دولت مایل است مهاجران را اسکان دهد. بحث مشابهی را می توان برای علت ساختن آپارتمانهای خالی جدید در شهرهای توسعه یافته در اوایل دهه ۱۹۹۰، مطرح کرد. بنابراین، شهرداران این شهرها تحت تأثیر سیاست عدم حمایت از این طرح قرار گرفتند، به ویژه که وزارت مسکن در نظر داشت که این آپارتمانهای خالی را در اختیار خانواده های کم درآمد، خانواده های تک والدی و افراد سالخورده قرار دهد. تمرکز بر روی چنین خانواده هایی، به ویژه در مناطقی که در حال حاضر چهره اجتماعی - اقتصادی ضعیفی دارند، ممکن است به ایجاد نواحی آشفته جدیدی منجر شود. این مسئله به مانند بازدهی ایجاد مسکن بر حسب قیمت و سود حاصله، باید هم در کمترین حد (خانواده ها) و هم در بیشترین حد (دولت) مورد امتحان قرار گیرد. در بالاترین سطح دیویدپین، اقتصاددان، اضافه شدن یک خانواده به منطقه پر جمعیت تل آویورا محاسبه کرد؛ بر خلاف اضافه شدن به یک شهر کوچک توسعه یافته، هزینه های عمومی تا ۶۰ هزار دلار افزایش یافت. پین اعلام می دارد که پرداخت هزینه های بالا برای نیازهای پایه ای در مناطق مرکزی باید با حمایت گسترده از شهرهای در حال توسعه از طریق یارانه های ساختمان سازی، قانون تشویق توسعه شهری، سود مالیات بر درآمد و سطح بالای شرکت در اداره مالی هزینه های رؤسای محلی، در تعادل و تناسب باشد. از این رو، او معتقد است که تمام این انگیزه ها با هم، هنوز خیلی کم هستند. او چنین نتیجه گیری می کند که بر حسب بازدهی اقتصادی دولت نه تنها پیشرفتی در انگیزه های جمعیت برای پراکندگی وجود ندارد، بلکه بهتر است به نحوی سعی کنیم آن را افزایش دهیم. می توان به طور منطقی ادعا کرد که سیاست خانه سازی در حد پایین و در سطح خانواده های کارآمد بوده؛ یعنی، از نظر بسیاری از افراد که از این مسئله سود می بردند، سود بالایی به قیمتی ناچیز برای آنها فراهم بود. بنابراین، در حالی که از نظر گروههای ضعیف تر جامعه به ویژه عرب ها و یهودیانی که از

آفریقای شمالی مهاجرت کرده بودند، سودها با قیمتها تناسب نداشت، افرادی که وضعیت مالی بهتری داشتند بیشتر نیز سود کردند.

### مدیریت خانه سازی عمومی

یکی از مشخصات بی مانند سیاست خانه سازی اسرائیل سطح بالای ساخت و ساز عمومی از یک سو و نرخ پایین مالکیت عمومی واحدهای مسکونی از سوی دیگر می باشد. در مقایسه با سرمایه ۴۴ درصدی در هلند و ۳۶ درصدی در سوئد و ۱۷ درصدی در فرانسه، تنها ۱۲ درصد از سرمایه ساختمان سازی در دست مردم عادی است. بیش از نیمی از ساختمانهای ساخته شده توسط پروژه های عمومی، در اصل به منظور فروش به عموم مردم بود. دولت مایل بود که موقعیتها، استانداردها، قیمتها و شرایط مالیات و خرید را تحت کنترل داشته باشد، اما از حفظ مالکیت این همه آپارتمان هیچ قصدی نداشت. برعکس، دولت می خواست با دادن مالکیت خانه ها به افراد، آنها را به سکونت در اسرائیل تشویق کند. به علاوه، دولت فعالانه خواهان دریافت وجهی در قبال آپارتمانها بود تا با این پول به ساخت و ساز دایمی عمومی ادامه دهد. آپارتمانهایی که تحت مالکیت عمومی باقی ماندند، همانهایی بودند که از ابتدا فروششان مشکل بود، به ویژه به خاطر موقعیتشان در شهرهای توسعه یافته یا مناطق شهری حاشیه کشور. این آپارتمانها با مسئولیت Amidar، یک شرکت دارایی ملی دولتی، به شهروندان شایسته که شاید تا زمانی که مایل بودند می توانستند در این خانه ها بمانند، تحویل داده شد (حتی زمانی که شرایط اقتصادی آنها بهبود یافته)، بعدها شرکتهای دارایی ملی کوچکی تأسیس شدند، اما اداره بیشتر ساختمانهای اجاره ای عمومی در اختیار Amidar بود (حدود ۱۱۰ هزار آپارتمان از ۱۵۰۱۰۰۰ تا سال ۱۹۹۰). این شرکت مسئول اسکان، نگه داری، جمع آوری اجاره، بازسازی و کارهای جمعی است. فعالیتهای این شرکت به علت سطح خیلی پایین اجاره ای که افراد می پردازند، محدود می باشد. در سال ۱۹۹۰، تقریباً یک سوم مستأجران خانه های عمومی اجاره ای بیش از یک مقدار مشخص نمی پرداختند. حدود نیمی از مستأجران، اجاره را با نرخ بالای یارانه ای می پرداختند و بقیه باید

اجاره را طبق قیمت بازار آزاد می پرداختند و با وجود نرخ پایین بسیاری از مستأجران از تخفیف نیز برخوردار می شدند. طی سالها، شرکتهای خانه سازی عمومی که عهده دار اداره پروژه های فروش غیر مستقیم بودند، مستأجران را به خرید واحدهای مسکونی که اشغال کرده بودند، تشویق می نمودند.

بر خلاف کشورهای دیگر، خصوصی سازی منازل عمومی در دهه ۱۹۸۰، خط مشی تازه ای نمی باشد. این مسئله از زمان تأسیس شرکتهای دولتی در سال ۱۹۴۹، آغاز گردید. خریداران آپارتمانها می توانستند مساعده ای بیش از ۹۰ درصد مبلغ کاهش یافته آپارتمانهای خود دریافت کنند: ۳۰ درصد از طریق واگذاری و بقیه از طریق وام کمک هزینه. Werezberger گزارش می دهد که در فاصله سالهای ۸۹-۱۹۶۴، سالانه بین ۲ تا ۵ درصد سهام خانه سازی عمومی به فروش رسید. مالکیت شخصی در اسرائیل، مانند سایر کشورها نتایج مثبتی به بار آورده است. هر چند مشکلاتی نیز در بخش مدیریت در حال اجرا به سبب تقسیم مالکیت میان مالکان خصوصی و شرکتهای عمومی نه تنها میان ساختمانهای هم جوار، بلکه داخل هر ساختمان منفرد وجود داشت.

تا اواسط دهه ۱۹۷۰، خط مشی خانه سازی در اسرائیل در دو جهت فعالیت می نمود، از یک سو، افزودن آپارتمانهای جدید که توسط شرکتهای عمومی اداره می شدند و از سوی دیگر، کاهش آنها با فروش آپارتمانها به مستأجران داوطلب. طی سالهای پس از آن فرایند فروش ادامه یافت، اما مسئولان به طور محتاطانه از افزایش پروژه های خانه سازی عمومی جدید با هدف کاهش موجودی عمومی جلوگیری نمودند. اگر چه در هر زمان شرکتهای عمومی هزاران آپارتمان را در بازار آزاد به فروش رساندند که به خانواده های واجد شرایط اختصاص یافت. مزیت این آپارتمانها در پروژه های خانه سازی عمومی این است که در یک جا تمرکز ندارند، بلکه در سراسر ناحیه شهری پراکنده اند. در اوایل دهه ۱۹۹۰ که در آن مهاجرت انبوه از اتحادیه شورای کشاورزی سابق صورت گرفت، ساختار بودجه بندی دولت و خرید تضمینی جهت افزایش حدود ۴۰ هزار آپارتمان برای مدیریت عمومی محاسبه شد. دولت در نظر داشت به در دست داشتن حدود ۲۰ درصد از این آپارتمانها به منظور اجاره

عمومی آنها به افراد سالمند، خانواده های فاقد فرزند و غیره، حین افزودن سهام که به تدریج به فروش می روند، ادامه دهد. این روند فروش خانه های عمومی به مستأجران آنها به همراه افزایش پیوسته سهام عمومی، نیازمند توجه خاص از جانب سیاست گذاران می باشد. این مسئله در بخش پایانی مقاله حاضر مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

### تعمیر زیر بناهای منازل قدیمی

در اوایل دهه ۱۹۶۰، وزارت مسکن فعالیت خود را در زمینه برنامه های تعمیر منازل آغاز نمود. در پی سیاستهای بازسازی شهری که در اواسط قرن در بسیاری از کشورهای غربی متداول بود، همچنین برنامه هایی برای پاک سازی محله های کثیف به وسیله تخریب بناها و جابه جایی ساکنان آنها در اسرائیل به اجرا درآمد که تعداد بسیار کمی از آنها به انجام رسید. این برنامه های عصر بولدوزر که هرگاه به اجرا درآمده اند به شدت مورد انتقاد قرار گرفته اند، در اسرائیل نیز از این قاعده مستثنی نبودند.<sup>۱۱</sup> کشورهای غربی در نسل دوم از سیاستهای احیای مجتمعهها، از روشهای کاملاً متفاوتی بهره جستند. برنامه های احیای فیزیکی و اجتماعی جامع مانند، شهرهای نمونه در آمریکا جایگزین تخریب و جابه جایی گردید.<sup>۱۲</sup> طرح بازسازی اسرائیل (که از سال ۱۹۷۷ تا اواخر دهه ۱۹۹۰ هنوز اندکی فعال بود) برنامه های ملی برای بهبود کامل فیزیکی و اجتماعی مجتمعههای آشفته بود که به تدریج منجر به ایجاد ۱۵۰ مجتمع در سراسر کشور با ظهور بیش از ۲۰ شهر کوچک گردید و حدود ۱۵ درصد جمعیت اسرائیل در مجتمعههای طرح بازسازی اسکان یافتند. این طرح نیمی از امکانات خود را در زمینه بهبود خدمات اجتماعی محلی به ویژه آموزش و خدمات تفریحی، به کار گرفت. بخش دیگر امکانات از مجرای وزارت مسکن و خانه سازی موجود بود؛ به عبارت دیگر، عدم تخریب ساختمانها و عدم جابه جایی ساکنان از اصول لازم الاجرا بودند. دخالت ساکنان در فرآیند تجدید بنا در هر مجتمع، مورد تشویق قرار گرفت. جوانب مختلف این طرح گسترده به طور جدی مورد مطالعه قرار گرفت.

۹۰ درصد مجتمعههای بازسازی شده مربوط به طرحهای خانه سازی عمومی که در

۲۵ سال نخست حکومت دولت اسرائیل ساخته شدند، بودند. در این مدت استانداردهای ساختمان سازی، هم از لحاظ متر از آپارتمان و هم مصالح ساخت، به طور اساسی پایین تر از استانداردهای ایجاد شده در دهه ۱۹۸۰ بودند که به نوبه خود طی دهه ۱۹۹۰ رشد مداومی داشتند. طرح بازسازی به منظور مراقبت از این واحدهای مسکونی دارای استانداردهای پایین شامل ۴ برنامه اصلی در زمینه خانه سازی بود: تشویق مالکان، بازسازی خارجی و بازسازی داخلی - شامل یک پیش طرح برای افراد سالمند - و گسترش آپارتمانهای کوچک. تحلیل زیر به دلیل تأثیر طولانی مدت آن بر سهام خانه سازی محلی و ملی تنها بر برنامه گسترش تمرکز دارد. فعالیتهای خودجوشی در زمینه توسعه آپارتمانها در زمینه توسعه آپارتمانها در کشورهای در حال توسعه رواج یافتند، جان ترنر در مورد این فرایند در پرو بحث نمود و گراهام تیپل این موضوع را در غنا، مصر و دیگر کشورها مطالعه کرد. گامهای نخستین این فرایند در اسرائیل ماهیت مشابهی داشتند. خانواده هایی که در واحدهای مسکونی کوچک مربوط به نخستین پروژه منازل عمومی، مکانهایی با وسعت ۴۵ - ۳۰ متر مربع و ساختمانهای یک یا دو طبقه ای که در محاصره زمینهای بایر حاصل خیز بودند، زندگی می کردند، با در اختیار داشتن امکانات مالی اقدام به گسترش فضاهای مسکونی خود نمودند. پژوهشگران با مطالعه این فرایند از نقطه نظر خانواده های درگیر، مجتمعهها و سهام خانه سازی دولت به نتایج مثبتی دست یافتند. پژوهشگران به کمک مدیران مجتمعهها، موفق به ترغیب هدایت کنندگان پروژه بازسازی برای مشارکت در گسترش منازل در برنامه های پیشنهادی شدند.

یک مرحله از مشارکت عمومی - انفرادی با سرپرستی پروژه بازسازی آغاز گردید. تصدی برنامه توسعه و بار اصلی تهیه بودجه از جانب مستأجران درگیر به تعویق افتاد، اما کارکنان پروژه در زمینه متقاعد کردن همسایگان جهت پذیرش تغییرات، گرفتن جواز و ایجاد طرحهای جدید، به اضافه فراهم کردن راهی برای دریافت وام کمک هزینه یاری نمودند. تقریباً ۳۵ هزار آپارتمان تحت نظارت پروژه بازسازی توسعه پیدا کرد؛ اندازه متوسط آنها از ۵۰ متر مربع به حدود ۱۰۰ متر مربع، یعنی دو برابر رسید. این گسترشها موجب تنوع و بهبود سهام خانه سازی در مجتمعهها گردید. مهمترین نتیجه این بود که اصلاح قابل توجه شرایط



خانه سازی به عنوان محرک، موجب شد تا خانواده های مرفه تر به جای جابه جا شدن تا هنگامی که توانایی خرید آنها را پیدا کنند، به زندگی در این نواحی ادامه دهند. از این رو، پدیده زوال متوقف شده و نشانه های اصلاح پدیدار گردید.

در اواخر دهه ۱۹۹۰، گسترش خانه سازی در اسرائیل بسیار مورد پسند عامه قرار گرفت. مردم در ساختمانهای یک تا دو طبقه که معمولاً در مقیاس خانه به خانه اجرا می شدند، زندگی می کردند. وزارت مسکن به مساعدت در زمینه تهیه امکانات فنی و وامهای کمک هزینه برای گسترش آپارتمانهای مربوط به خانوارهای واجد شرایط، به ویژه در مجتمعهای نابسامان و شهرهای وسیع، ادامه می دهد. هر چند، بسیاری از فعالیتهای به طور متداول در محدوده هایی با خانواده های کم درآمد و یا درآمد متوسط بدون مساعدت کمک هزینه آشکار مالی انجام می گیرد. بسیاری شهرداریها برای چنین فعالیتهایی حمایتهای اداری و قانونی در نظر می گیرند. با اینکه فرایند کند پیش می رود، اما نکته جالب توجه این است که جنبش اولیه گسترش و نوسازی زیربنای منازل قدیمی که طی پروژه خانه سازی عمومی آغاز گردید، به تدریج در حال گسترش در سراسر شهرها و محله های اسرائیل است. این پروژه در جایی که هنوز به اجرا در نیامده، توانایی بالقوه برای جلوگیری از زوال مجتمعها را دارا است و در مواردی که در حال اجرا است، قادر به شرکت در دگرگون ساختن آنها می باشد.<sup>۱۳</sup>

### سیاست خانه سازی و اعراب پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

از دیدگاه طراحان سیاست خانه سازی در اسرائیل، خط مشی خانه سازی ارتباطی با مدیریت کارآمد معاملات املاک حقیقی ندارد، بلکه بیشتر به بنیانهای مردمی که ریشه کن شده اند و تحقق ساختمان سازی مربوط است. این یک عبارت ایدئولوژیکی نیست، بلکه تعبیری واقع گرایانه از عواملی است که تصمیمات و عملکردهای رهبران دولت و افراد مسئول در سیاست خانه سازی را نه تنها در دهه ۱۹۵۰، بلکه همچنین به میزان قابل توجهی در دهه ۱۹۹۰، شکل داده اند. منابع ملی هنگفتی در تأیید اهمیت اهداف ملی نسبت داده شده و به سیاست خانه سازی، در این زمینه به کار گرفته شدند. سیاست گذاران، دیدگاه اجرایی عمیقی

را اتخاذ کرده اند مبنی بر اینکه برای تحقق یافتن رویاهای ملی نه تنها عموم می بایست سرمایه زیادی در این راه بگذارند، بلکه بایستی هر فرد از تمایلات شخصی خود صرف نظر کند. دیدگاه حاکم، شیوه زندگی در اسرائیل را به مدت دو سال اول از دهه های پهلوانانه، تحت تأثیر قرار داد، دوره ای که سیاست خانه سازی و ساخت وساز عمومی موجب به وجود آمدن نقشه های ساختی در اسرائیل گردید.

دولت به طور کلی بخش عمده ای از بودجه خود را به بخش خانه سازی اختصاص داد. بسیاری از شهروندان اسرائیلی، به ویژه مردم فقیری که قادر به انتخاب محل زندگی دلخواه خود نبودند، بهای شخصی سنگینی را در راه سیاست خانه سازی متحمل شدند که بخشی از هزینه های این معادله را تشکیل می دهد. اما در مورد منافع، به نظر می رسد که تأثیر خط مشی خانه سازی اسرائیل تحت عنوان توسعه، در جهت رسیدن به اهداف بسیار زیادی بوده است: نخست به طور موفقیت آمیزی برای ۲٫۷ میلیون مهاجر که طی سالها بدون هیچ گونه پشتوانه مالی وارد کشور می شدند و شمار آنها در دهه ۱۹۹۰ نزدیک به یک میلیون نفر بود و بیشتر آنها مربوط به اتحادیه شورای کشاورزان سابق بودند، سرپناه فراهم شد. در شهرکهای توسعه یافته و دور افتاده، پناهگاههایی با زیرساختهای فیزیکی و ساختمانهایی برای خدمات اجتماعی ایجاد شد. از این رو، سیل مهاجرت نه تنها موجب پیدایش افراد بی خانمان آواره در خیابان نشد، بلکه از تشکیل زاغه نشینهایی که در مناطق با مهاجرت انبوه متداول است، جلوگیری نمود. دوم، خط مشی خانه سازی موجب پراکندگی جمعیت در اسرائیل گردید: به این ترتیب که نواحی آباد را در مناطق میانی کشور گسترش داد (که امروزه از Carmiel تا Kiryat Gat امتداد دارد) و نسبت جمعیت یهودی را در حاشیه، در جلیله واقع در شمال و به ویژه نجو در جنوب، افزایش داد. سوم، استاندارد زندگی را طی ۲۰ سال با ساختن واحدهای آباد جدید و پروژه های بازسازی بزرگ در اسرائیل ارتقا بخشید.

با توجه به هزینه های سنگین این سیاستها از یک سو و دست یابی به نتایج قابل توجه از سوی دیگر، ممکن است پرسشهای گوناگونی مطرح شود. نخست، با فرض اینکه پراکندگی جمعیت و آبادی نواحی حاشیه ای یک هدف ملی کلیدی است، آیا مداخله گسترده دولت در

بازار مسکن برای رسیدن به این نتیجه الزامی است؟ با نگاهی به گذشته، به نظر می‌رسد که بدون مداخله دولت در ساخت بناهای مسکونی در این نواحی، گردآوری جمعیتی انبوه در بخشهای حاشیه‌ای غیرممکن باشد. این به معنی لزوم تأسیس آبادیهای جدید روستایی و شهری متعدد نیست، همچنین بدین معنا نیست که در تخصیص منابع مالی همان طور که با مشاغل یارانه‌ای مقابله می‌شد، خیلی بر اصلاح یارانه توجه نشده است. بالاتر از همه، به این نکته نیز اشاره ندارد که آنچه در گذشته ضروری بود در آینده نیز لازم خواهد بود، حال آنکه به نظر می‌رسد حمایت دولت شرطی لازم در گامهای نخستین است. امروزه با این فرض که دولت هنوز تمایل به ترویج آبادی در نواحی حاشیه‌ای دارد، در پیش گرفتن روشی متفاوت، به نظر مطلوب می‌رسد. اغلب متخصصان معتقدند که دولت باید بخش عمده مساعدت مالی را به ویژه در زمینه آموزش و ارتباطات، به دستگاههای ذی‌ربط واگذار کند. پرسش دیگر اینکه، آیا منطقی است که اصلاحات قابل ملاحظه شرایط خانه‌های شهروندان اسرائیلی را طی بیش از ۵۰ سال، به خط مشی دولت نسبت دهیم، یا در صورت واگذاری خانه‌سازی به نیروهای بازار آزاد امکان اصلاحات مشابهی وجود داشت؟ در غیاب هرگونه پاسخ تجربی مستقیم، این پرسش را از راه مقایسه بین فرآیندهایی که در بخش عرب نشین رخ داد، جایی که طی ۳۰ سال نخست کمترین مساعدت ملی و پس از آن نیز تنها کمکی محدود اعمال می‌شد، بررسی می‌کنیم.

پیشرفت حاصل در شرایط زندگی رو به بهبود بخش عرب نشین طی ۵۰ سال نخست، نه تنها کمتر از بخش یهودی نشین نیست، بلکه شاید بیشتر نیز باشد (گرچه توجه دارید که میزان پیشرفت با کیفیت حاصل برابری نمی‌کند). هر چند جامعه یهود از مزایای آشکاری برخوردار است، نخست، شرایط زندگی فقیرترین مردم یهود اساساً بهتر از فقیرترین مردم عرب است (و بهتر از قشرهای فقیر در بسیاری از کشورهای توسعه یافته می‌باشد) و اختلاف در شرایط خانه‌ها میان بالاترین و پایین‌ترین طبقه در جمعیت یهود، کمتر از اختلاف طبقاتی در بخش عرب است. دوم، زیرساختهای فیزیکی و تأسیساتی در شهرکهای توسعه یافته و مجتمعهای یهودنشین زبان دیده که بیشتر آنها توسط وزارت مسکن بنا شده‌اند، اساساً نسبت

به موارد مشابه خود در جامعه عرب دارای وضعیت بهتری هستند. نکته دیگری که می‌توان به این دومورد افزود، این است که شرایط زندگی برای بیشتر گروه‌های اقتصادگرای یهود، بهتر از شرایط زندگی گروه‌های مشابه عرب است. شاید از دلایل اصلی این مسئله این باشد که هزینه‌های روبه‌بهبود سازش با محیط زندگی و فضای موجود میان یهودیان، بین دولت و اشخاص تقسیم شده است؛ مطلبی که در جوامع عرب به چشم نمی‌خورد.

### نتایج و مفاهیم خط مشی

در آخرین بخش به بررسی میزان مداخله مطلوب دولت در بازار مسکن، جریانات اجاره‌داری، طراحی شهری، پیشرفت تکامل اجتماعی و جلوگیری از پاشیدگی مجتمعه‌ها از طریق سیاست‌های خانه‌سازی می‌پردازیم. یک نتیجه اساسی که از تجربه اسرائیل به دست می‌آید، این است که دولت‌ها می‌توانند و شاید می‌بایست میزان درگیریهای خود را در بازار مسکن هم گام با تحولات شرایط اقتصادی و اجتماعی در جامعه تغییر دهند. در طول نخستین گام‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی یک ملت، اداره عمومی جامعه هنگامی که شهروندان از لحاظ منابع مادی و دانش با کمبود مواجه‌اند، امری حیاتی است. مداخله عمومی بایستی متناسب با دسترسی افراد و خانواده‌ها به منابع غنی‌تر و افزایش توان و رضایت آنها به پرداخت بیشتر هزینه محصولات مصرفی دلخواه به طور فزاینده‌ای کاهش یابد. این توصیه سیاسی نشانگر این مطلب است که بازار آزاد در زمینه نیازهای سازگار خالص جهت افزایش ظرفیت عرضه و تقاضا کارآمدتر است. پس از آنکه چنین کاهشی در مداخلات صورت گرفت ممکن است نیاز مجدد؛ مثلاً در شرایط بحرانی رکود اقتصادی یا مهاجرت انبوه، پدیدار شود. در چنین مواردی دولت ممکن است به طور موقت دخالت عمومی را گسترش دهد.

سیاست خانه‌سازی در اسرائیل مانند بیشتر کشورهای دیگر، مالکیت خانه در بازار خانه‌سازی را مورد تشویق و حمایت قرار داده است. اگر چه بر خلاف کشورهای دیگر، مانند آمریکا و هلند، همه خریداران به جز گروه‌هایی ویژه از این حمایت بهره‌مند شدند. اقتصاددانان عقیده دارند که حمایت فراگیر صاحبان منازل که معمولاً به معنای مجاز بودن

کاهش بهره رهن و مالیات اموال است، به مالکان پر درآمد کمک می کند، اختلافات اجتماعی را افزایش می دهد و هزینه بیش از حد خانه سازی را تا حدی بیش از سرمایه گذاری مولد تشویق می کند. از این رو، سیاست پیشنهاد شده عبارت است از حمایت صاحبان منازل که از میان گروههای نیازمند جامعه انتخاب شده اند.

نوع دیگری از حمایت جوامع نیازمند، از طریق مالکیت عمومی و مدیریت خانه سازی میسر می شود. جریان در پیش گرفته شده از جانب دولت اسرائیل که به موجب آن نمایندگیهای عمومی به طور پیوسته به سهام آپارتمانهای خود می افزایند و حال آنکه در همین هنگام، واحدهای مسکونی را به مستأجرانی که توان خرید آنها را دارند می فروشند، ممکن است به عنوان الگویی برای یک خط مشی مقتضی به کار رود. هنگام تخلیه منازل توسط خانوارها و یا رویارویی ساکنان با محرومیت با آنها مساعدت می شود، اما این یاری تا وقتی ادامه می یابد که افراد به خود متکی شوند. در این هنگام ضرورتی به ترک آپارتمان نیست. بنابراین، دعوت به خرید آپارتمانهای اشغال شده به وسیله عبارات جذاب و ویژه، بر تقسیم جوامع ضعیف ارجحیت دارد. دو نتیجه منفی که با توجه به خصوصی سازی خانه های عمومی در کشورهای غربی گزارش شده است، عبارتند از: نخست، کاهش عمده در تعداد واحدهای منازل بدون کاهش هم زمان در تعداد افراد نیازمند این خدمات؛ دوم، حذف آپارتمانهای با کیفیت بالاتر از سهام عمومی. به نظر می رسد روش اسرائیلی که در بالا توضیح داده شد، بر این دو مشکل غلبه کرده است؛ چرا که فروش آپارتمانها، هم زمان با ایجاد خانه های عمومی جدید که مطابق با استانداردها بوده و معمولاً بهتر از آپارتمانهای به فروش رسیده می باشند، صورت گرفت. این فرآیند نیازمند بررسی موشکافانه از لحاظ هزینه های فردی و عمومی و منافع است. می بایست میان جایگزینی خانه سازی عمومی برای افراد نیازمند با تخصیص پول یا حواله منزل، مقایسه ای به عمل آورد؛ روشی که در سایر کشورها انجام گرفته و مطالعه شده است.<sup>۱۴</sup>

به دلیل سهم عمده دولت اسرائیل در ساخت منازل، طرح پروژه های عمومی تأثیر عمیقی بر چشم انداز و فرایندهای شهری گذاشت. طراحی منازل در اسرائیل طی دهه های

۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، مانند سایر کشورها، به خصوص کشورهای اروپایی، از ایده‌های مدرن معماری و سبک‌های ملی پیروی می‌کرد. همان‌طور که انتظار می‌رفت، معماری مدرن مورد پسند ساکنان واقع‌نشده و کسانی که توانایی خرید مجتمع‌هایی با طرح‌های متفاوت را داشتند، منازل عمومی را ترک کردند. بنابراین، نواقص در طراحی خانه‌ها به عنوان یکی از دلایل اصلی از هم‌پاشیدگی منازل و مجتمع‌ها به شمار می‌رفت. مهمترین درسی که از معایب این طراحی می‌توان گرفت، عدم تفکیک مصارف زمین و عدم ساخت بناهای وسیع با استانداردهای آپارتمان‌های ویژه برای افراد با درآمد زیر متوسط است. به نظر می‌رسد که جنبش شهرنشینی مدرن راه‌هایی را برای طرح خانه‌سازی امتیازی فراهم کرده است. از جمله اصول آن عبارتند از: مجتمع‌های فشرده، قابل تردد، با ترکیب متنوعی از فعالیتها و طیف گسترده‌ای از اختیارات خانه‌سازی که دامنه وسیعی از درآمدها، سنین و انواع خانواده‌ها را قادر به زندگی در یک مکان مجزا می‌کند. این جنبش در آمریکا پدید آمده است، اما به نظر می‌رسد که اصول آن با ساختارهای شهری و مقررات اروپا و اسرائیل بیشتر سازگار است تا آمریکای شمالی. معماری اخیر خانه‌ها در اسرائیل با برخی از نیازمندیهای شهرنشینی مدرن هماهنگی دارد که در اینجا به مبانی آن به عنوان یک تجربه بالقوه مفید برای طراحی منازل اشاره می‌شود. نوعی سازش میان ساخت و ساز انبوه معماری مدرن و رشد بی‌رویه خانواده‌های منفرد در حومه‌ها که نمونه‌ای از وضعیت موجود در آمریکا و بخش‌هایی از سایر کشورهاست، دیده می‌شود. علاوه بر برخی عناصر طراحی شهری، شمار اندکی از اصول پیشنهادی توسط شهرنشینی مدرن، با نتایج حاصل از تجربه اسرائیل در حداقل دو مورد از ملاحظات مهم دیگر، سازگار است: نخست برتری روشن‌گسترش اجتماعی خانه‌سازی مختلط است. در چندین کشور در شکل‌های مختلف خانه‌سازی مختلط، تجربه‌ای طولانی مدت و معمولاً ناموفق از لحاظ اجتماعی مشاهده می‌شود. اما آزمایش‌های گسترده در اسرائیل چند راهنمایی مفید را به طراحان پیشنهاد می‌کند، این خطوط راهنما شامل موارد زیر هستند: میزان اختلاف بین گروه‌های مختلف در مجتمع‌های به هم پیوسته باید متوسط باشد. مجتمع‌هایی با درآمدهای متنوع باید به حدی فراوان باشند (معمولاً بیش از ۲۰۰۰ خانوار) که گنجایش کافی برای دسته‌های نسبتاً همگن

درون خود را داشته و قادر به برآورده نمودن خدمات کیفی اجتماعی و تجاری باشند. ساکنان باید پیشاپیش بدانند که در محیطی آمیخته زندگی خواهند نمود که در آن باید منافع رایج مبارزه برای یا علیه پیش گامی قطعی، تشویق شود.

دومین مطلبی که مورد توافق نظریات شهرنشینی مدرن و تجارت اسرائیلی است، مقدم شمردن بخشهای موجود در نواحی شهری بر ایجاد فضاهای مسکونی جدید است. هر چند بر خلاف پافشاری شهرنشینی مدرن بر خانه های پیش ساخته و نوسازی، اسرائیل در نظر دارد که با خانه های موجود آغاز نموده و پس از آن، به افزودن منازل جدیدتری در حد خانه های اصلاح شده بپردازد. روشهای جلوگیری از نابودی و دگرگون ساختن زوال خانه ها و مجتمعها در اسرائیل گسترش یافته و آزمایش شده اند. به منظور این جلوگیری، استراتژی Phoenix برای به روز آوردن مدیریت مصرفی فهرست خانه های قدیمی پیشنهاد می شود. ایده راه گشا عبارت از اسکان دادن خانواده هایی با درآمد کم و متوسط در ساختمانهای مسکونی قدیمی (یک تا دو طبقه)، یا تحریک آنها به اصلاح (منازل خود) به جای نقل مکان است و بدین ترتیب، از دور باطل زوال اجتماعی و فیزیکی پیش از یا نزدیک به شروع آن جلوگیری می شود. در مورد مجتمعهای از هم پاشیده، یک استراتژی دو مرحله ای برای نوسازی پیشنهاد می شود: گام نخست، نیازمند سالهای زیاد برنامه ریزی اجتماعی و اصلاحات خانه سازی به سبک طرح بازسازی اسرائیل است که باید مجتمعهای نابسامان را به استانداردهای موجود در نواحی بهتر، نزدیک کند. گام دوم، پایان دادن به تجزیه نواحی آشفته و تبدیل آنها به بخش کاملی از ناحیه شهری با وضعیت بهتر و بالاتر از لحاظ قانونی، به ویژه با افزودن خانه های جدید درون و یا نزدیک آنهاست. هر دوی این تدابیر نیازمند مشارکت سه بخش اقتصادی در جریانهای خانه سازی است: بخش عمومی، بخشهای خصوصی و داوطلب (غیرانتفاعی).

سیاست گذاری خانه سازی در کشورهای توسعه یافته قرن بیست و یکم در حال تغییر است. این امر از وابستگی شدید به نمایندگیهای عمومی رها شده و به شکلهای گوناگون مشارکتهای عمومی، خصوصی و سازمانهای داوطلب واگذار می شود. با وجود گرایش زیاد به سمت بازار خصوصی، ملاحظات اجتماعی در خط مشی خانه سازی تا حد زیادی بر مبنای

برتریها استوار است که دلایل اخلاقی موجهی برای آنها وجود دارد. اما به علاوه، دلایل کاربردی هم وجود دارد که توسط اقتصاددانان مشخص می‌شود. برای مثال، پیرسون و تابلینی،<sup>۱۵</sup> دو اقتصاددانی که تحقیقات آنها براساس داده‌های متعدد حاصل از چندین کشور است، دریافتند که در کشورهای دموکراتیک ارتباط مستقیمی میان حقوق اجتماعی و رشد اقتصادی وجود دارد. از این رو، چگونگی اداره موثر و کارآمد طرح‌های پیچیده مشارکتی در بازار مسکن در صورت توجه مناسب به تمایلات تمامی گروه‌های اجتماعی مختلف در هر جامعه، از جمله رقابتهای بزرگ سیاست‌خانه‌سازی در آینده است. □





جدول شماره ۱

رشد جمعیت و ساختار شهرنشینی در اسرائیل ۹۵-۱۹۴۸							
سال	جمعیت		واحد‌های ساختمانی		متر مربع		هزینه مصرفی در خانه‌سازی به عنوان درصدی از بودجه دولت
			تکمیل ساختمانها	عمومی میانگین	تکمیل ساختمانها	عمومی میانگین	
	آخر دوره	رشد سالانه (میانگین)					
۱۹۴۸	۸۷۲						
۱۹۵۰-۵۴	۱,۷۱۷	۱۳,۸	۱۹۶	۷۸	۷,۸۱۲	۶۱	
۱۹۵۵-۵۹	۲,۰۸۹	۴,۳	۱۳۰	۸۲	۹,۲۴۷	۵۴	
۱۹۶۰-۶۴	۲,۵۲۶	۴,۱	۱۳۵	۷۳	۱۲,۸۴۲	۴۴	
۱۹۶۵-۶۹	۲,۹۳۰	۳,۳	۱۵۲	۴۶	۱۳,۰۴۴	۳۴	
۱۹۷۰-۷۴	۳,۴۲۲	۳,۶	۲۱۹	۴۱	۲۱,۳۳۵	۳۳	۶,۲
۱۹۷۵-۷۹	۳,۸۳۶	۲,۳	۲۲۰	۴۵	۲۱,۸۳۵	۳۴	۴,۵
۱۹۸۰-۸۴	۴,۲۰۰	۱,۹	۱۵۵	۳۶	۱۸,۱۶۰	۲۵	۲,۹
۱۹۸۵-۸۹	۴,۵۶۰	۱,۶	۱۰۸	۲۰	۱۵,۱۱۵	۱۳	۱,۷
۱۹۹۰-۹۴	۵,۴۷۲	۳,۷	۲۱۰	۵۰	۲۲,۲۵۰	۳۵	۱۱,۱
۱۹۹۵-۹۹	۶,۱۹۰	۲,۲	۲۵۲	۳۱	۳۶,۱۷۰	۲۳	
جمع			۱,۷۷۷	۵۰	۱۷۷,۸۰	۳۶	

\* بودجه دولت به غیر از بازپرداخت وامها؛ اطلاعات به دست آمده توسط انجمن اسرائیلی طی تحقیقات سیاست اجتماعی

جدول شماره ۲

سرانه تولید داخلی و علایم مشخص شرایط خانه سازی در اسرائیل ۹۵ - ۱۹۵۰						
سال	سرانه		میانگین اندازه ساختمانهای جدید			مالکیت خانه (%)
	دلار (تصویب شده در اکتبر ۱۹۹۶)	متوسط سالانه رشد تخمین زده شده طی پنج سال اخیر (%)	کلی (مترمربع)	عمومی (مترمربع)	خصوصی (مترمربع)	
۱۹۵۰	۳,۴۱۰		۳۲	۲۸	۵۰	
۱۹۵۵	۴,۴۹۰	۶,۲	۵۶	۴۵	۷۵	۵۰
۱۹۶۰	۵,۶۷۸	۵,۳	۶۳	۵۷	۸۱	۶۰
۱۹۶۵	۷,۴۹۴	۶,۳	۷۶	۶۱	۹۲	
۱۹۷۰	۹,۳۴۶	۴,۹	۹۳	۷۴	۱۰۴	۶۵
۱۹۷۵	۱۱,۷۷۰	۵,۲	۹۲	۷۳	۱۱۰	۶۸
۱۹۸۰	۱۲,۰۸	۰,۰۴	۱۰۸	۸۰	۱۲۰	۷۰
۱۹۸۵	۱۲,۷۴۸	۱,۲	۱۱۵	۸۶	۱۲۶	۷۱
۱۹۹۰	۱۴,۳۰۱	۲,۴	۱۴۰	۹۸	۱۴۸	۷۳
۱۹۹۵	۱۶,۰۸۰	۲,۵	۱۳۶	۹۶	۱۵۲	

۱۰۲

## جدول شماره ۳

شرایط خانه سازی و لوازم خانه بین یهودیان و عرب ها				
	یهودیان		عرب ها	
	۱۹۶۱	۱۹۹۱	۱۹۶۱	۱۹۹۱
میانگین تعداد افراد در هر خانواده	۳٫۸	۳٫۴	۵٫۶	۵٫۶
میانگین اندازه آپارتمانهای نوساز (متر مربع)	۸۱	۱۱۲	۱۰۴	۱۴۰
تراکم بالا (۲ نفر یا بیشتر در هر اتاق)	%۳۹	%۸	%۸۰	%۳۹
مالکیت آپارتمانهای مسکونی		%۷۳		%۸۳
اجاره های خانه های عمومی		%۱۳		%۴
	۱۹۸۰	۱۹۹۳	۱۹۸۰	۱۹۹۳
ماشین لباسشویی در خانه	%۸۰	%۹۰	%۴۵	%۸۳
تلفن در خانه	%۶۶	%۹۵	%۸	%۷۴
دست کم یک ماشین برای خانواده	%۳۸	%۵۲	%۱۱	%۴۰

1. Arnold J. Heidenheimer, Hugo Hecllo and Carolyn Teigh Adams, *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in Europe and America*, New York: St Housing Policy and Practices Westport, CN: Greenwood Press, 1990, Peter Boelbouwer and Harry van der Heijden, *Housing Systems in Europe: A Comparative Study of Housing Policy*, Delft: OTB Resaerch Institute, Delft University of Technology, 1992.
2. *Ibid.*
3. Naomi Carmon and Bilha Mannheim, "Housing Policy as a Tool of Social Policy," *Social Forces*, Vol. 58, No. 1, 1979, pp. 336-51.
4. Yair Aharoni, *Political Economics Israel*, Tel Aviv: Am Oved, Sifriyat Fshkolot, 1991, Hebrew, see also Report No. 23 of the State Comptroller. in the Section on the Ministry of Housing Jerusalem (Hebrew).
5. Naomi Carmon, *op.cit.*
6. Zeev Rosenbek, *Housing Policy and the Arabs in Israel , 1948-1977*, Jerusalem: Floersheimer Institute for Policy Studies, 1996 (Hebrew).
7. Uzzi Benziman and Atallah Mansour, *Sub-Tenants: The Status of and Policy Towards Israeli Arabs*, Jerusalem: Keter, 1992 (Hebrew).
8. Peter Saunders, "Domestic Property and Social Class," *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 2, 1978, pp. 233-51.
9. Gavriel Lipshits, *Country on the Move: Migration to and Within Israel, 1948-1995*, Dordrecht: Kluwer Academic Press, 1998.
10. Amiram Gonen, *Between City and Suburb: Urban Residential Tatterns and Processes in Israel*, Aldershot: Avebury, 1995.
11. Naomi Carmon, "Urban Regeneration: The State of the Art," *Journal of Planning Education and Research*, Vol. 17, No. 2, 1997, pp. 131-44.
12. *Ibid.*
13. Naomi Carmon, "The Phoenix Strategy for Updating the Housing Stock: Means for Preventing neighbourhood Deterioration and Promoting Sustainable Development," *Journal of the American Planning Association*, Forthcoming, 2002.
14. Joseph Friedman and Daniel H. Weinberg, *The Great Housing Experiment, Beverly Hills: Sage Publications, 1983*; E. Jay Howenstine, *Housing Vouchers: An International Analysis*, New Brunswick, NJ: The Center for Urban Policy Research, Rutgers University, 1986.
15. Torsten Persson and Guido Tabellini, "Is Inequality Harmful to Growth," *The American Economic Teview*, Vol. 84, No. 3, 1994, pp. 600-21.