

مسکن و اسکان غیر رسمی در جهان و ایران

امید پیکانی^۱: دانش‌آموخته کارشناسی ارشد مهندسی معماری، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد ساوه

omidpeykani@gmail.com

سیروس باور: استاد مدعو، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم تحقیقات تهران، ایران

cyrus.bavar@gmail.com

چکیده

هر روز که می‌گذرد بر تعداد جمعیت کره زمین افزوده می‌شود، پیدایش حاشیه نشینی هم در جهان و هم در ایران همزاد و همراه پدیده مهاجرت و تا حدی پیامد آن بود. حاشیه نشینی در مقیاس وسیع و معنای جدید به دوره پس از انقلاب صنعتی در اروپا و پخش آن به سایر نقاط جهان برمی‌گردد، به همین دلیل نامتعارف‌ترین و غیراستانداردترین خانه‌های در مناطق شهری متعلق به حاشیه نشینان است. در سال‌های اخیر به تدریج محلات نابسامان و سکونتگاه‌های غیر رسمی و حاشیه‌ای در پیرامون شهرهای کشورهای جهان، خارج از توسعه شهری و به صورت خودرو شکل گرفته و گسترش یافته است. مقاله حاضر به پدیده اسکان غیر رسمی از جمله مسکن فقرای شهری پرداخته است و همچنین سکونتگاه‌های غیررسمی را به عنوان یکی از عوامل تهدید کننده توسعه شهری می‌داند. هدف از انجام این پژوهش شناسایی و بررسی عوامل موثر در شکل‌گیری و نحوه‌ی تصمیم‌گیری و سیاست‌های دولت‌های مختلف جهان در رابطه با سکونتگاه‌های غیررسمی مورد مطالعه و ارائه راه‌حلی در جهت کاهش این مسئله و با توجه به گستردگی آن در کشورهای مختلف بتوان راهگشای بسیاری از مشکلات را ساماندهی نمود. چنانکه جهان در چند دهه اخیر همچنان رشد شتابان شهری شدن را طی کرد و در اوائل سده بیستم جمعیت شهری به بیش از ۶۰ درصد کل جمعیت جهان رسید. این پژوهش در نظر دارد ویژگی‌های بخش مسکن در مناطق و کشورهای مختلف جهان و ایران (اعم از توسعه یافته و در حال توسعه) را نیز مورد مطالعه قرار دهد.

کلیدواژه‌ها: انقلاب صنعتی، اسکان غیر رسمی، توسعه شهری، محلات نابسامان، مسکن فقرای شهری

۱- این مقاله برگرفته از پایان نامه کارشناسی ارشد معماری نویسنده اول با عنوان "طراحی مسکن آینده با پیشرفت تکنولوژی واقع در شهر ساوه" که در سال ۱۳۹۶ در گروه معماری دانشگاه آزاد اسلامی واحد ساوه که به راهنمایی نویسنده دوم انجام شده است.

مقدمه

بخش مسکن را می‌توان یکی از مهم‌ترین بخش‌های توسعه در کشوری دانست. این بخش با ابعاد وسیع اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، زیست محیطی و کالبدی خود تاثیر گسترده‌ای در نمایان شدن ویژگی‌ها و سیمای جامعه دارد. تامین مسکن در چند دهه اخیر یکی از مهم‌ترین معضلات قشرهای گوناگون خصوصا خانوارهای کم درآمد کشورهای جهان است. اسکان یکی از اصلی‌ترین نیازهای انسان است و کیفیت آن بر کیفیت زندگی تاثیر مستقیم دارد. منظور از مسکن صرفا تامین سرپناهی برای سکونت نیست، بلکه همه مباحث مربوط به مکان‌گزینی، شکل خانه، نحوه تصدی‌گری و روابط همسایگی را نیز دربر می‌گیرد.

مشکلات مسکن در کشورهای در حال توسعه، از یک سو تقاضا برای مسکن تحت تاثیر رشد بالای جمعیت مهاجرت از روستاها به شهر و درصد نسبتا بالای تشکیل خانواده تحت فشار فزاینده‌ای قرار دارد. اما از سوی دیگر عرضه مسکن به دلیل درآمد سرانه پایین، توزیع نامناسب درآمد، فناوری عقب مانده و وابستگی بعضی از نهادهای ایجاد مسکن به خارج از کشور بسیار کم‌کشش است. این عدم تعادل در عرضه و تقاضا مشکل مسکن را در این کشورها (به ویژه در شهرها و کلان شهرها) به یکی از مهم‌ترین مسائل شهری تبدیل کرده است.

تهی‌دستان معمولا برای برآورده ساختن نیاز خود به مسکن دو واکنش متفاوت از خود بروز می‌دهند: حاشیه نشینی و تشکیل محله‌های فقیرنشین. اولی معمولا: ساخت و سازهایی را شامل می‌شود که به طور سکونتگاه‌های غیر رسمی با تخلف از مقررات ساختمانی و یا در زمینی بدون اجازه صاحب آن ساخته شده‌اند. در مقابل، محل‌های فقیرنشین بناهای پایداری هستند که از طریق مجموعه عواملی مانند سن بنا، متروکه شدن بنا و تقسیم آن به بخش‌های فرعی در وضعیت زیر استاندارد قرار گرفته‌اند (قاسمی و قادرمرزی، ۱۳۹۵: ۴۰، اسمیت، ۱۳۷۷: ۱۱۴).

از سوی دیگر سکونتگاه‌ها تنها نتیجه فقر نیست بلکه نتیجه تلفیق فقر با کمبود درآمد و نیز ناکارآمدی نظام تامین مسکن است. این یک واقعیت است که در سکونتگاه‌های غیر رسمی گروهایی زندگی می‌کنند که بسیاری از آنان با اندکی تعدیل و انعطاف در قوانین و مقررات شهری و مسکن شهری می‌توانند از مسکن رسمی برخوردار شوند (ایراندوست، ۱۳۸۸: ۴۱). سکونتگاه‌های غیر رسمی، حاشیه‌ای و به تعبیری فقیرنشین، بطور کلی ناحیه‌ای مسکونی در شهر و اطراف آن است که توسط افراد فقیری اشغال شده است که هیچ نوع دسترسی به زمینی که متعلق به خودشان باشد ندارند و از این رو، در زمین‌های خالی به صورت غیرمجاز ساکن می‌شوند. این گونه سکونتگاه‌ها که عمدتا درون یا مجاور شهرها واقع هستند (عظیمی آملی، ۱۳۹۴: ۵، کاتو، ۱۳۸۱، ۱۱۲).

روش تحقیق

مقاله پیش رو به صورت جمع‌آوری اطلاعات و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای بوده و هدف این پژوهش تجارب کشورهای مختلف جهان و ایران برای مقابله و جلوگیری از توسعه سکونتگاه‌های غیر رسمی، سیاست‌ها و راه کارهای مقابله با حاشیه نشینی در سطح جهان به چه صورت می‌باشد.

مبانی نظری

پیدایش حاشیه نشینی

ظواهر اولین تعریف از حاشیه نشینی به ۱۸۱۲ برمی‌گردد که به مکان‌های شلوغ و مراکز جرم خیز اطلاق می‌شد. به معنای اعم، مفهوم حاشیه نشینی شامل همه کسانی است که در محدوده اقتصادی شهر ساکن‌اند، ولی جذب اقتصاد شهری نیستند. جاذبه شهرنشینی و رفاه شهری این افراد را از زادگاه خویش به سوی قطب‌های صنعتی و بازارهای کار می‌کشد و بیشتر مهاجران روستایی هستند که به منظور گذران بهتر زندگی راهی شهرها می‌شوند (زاهدی، ۱۳۶۵: ۵). امروزه، پس از سپری شدن بیش از ۵۰ سال از پیدایش گسترده حاشیه نشینی در کشورهای جهان سوم و پیگیری راه کارهای گوناگون برای حذف آن، جهان در محدوده کشورهای سرمایه داری پیشرفته و جهان سوم فقط به نوعی ساماندهی و تا حدودی مهار حاشیه نشینی دست یافته است. در این میان، موضوع کیفیت مسکن به صورت سرپناه برای حاشیه نشینان بسیار مهم و ضروری است. منشا پدیده حاشیه نشینی در تاریخ زندگی اجتماعی انسان‌ها است. این پدیده با پیدایش شهرنشینی در کشورهای سرمایه داری صنعتی و بعدا در کشورهای در حال توسعه شکل گرفت (قاسمی و قادرمرزی، ۱۳۹۵: ۱۹۲).

حاشیه نشینی در کشورهای جهان

همه شهرهای جهان به خصوص شهرهای کشورهای در حال توسعه، به نوعی با مشکلات ناشی از حاشیه نشینی و زاغه نشینی رو به‌رو هستند. انگلس یک صد سال پیش در انگلستان به محلات زاغه‌ای اشاره می‌کند و وجود آن‌ها را ناشی از انقلاب صنعتی می‌داند. همچنین، نقش مسئولان دولتی را در احداث مسکن و ارائه مقرراتی برای کنترل خانه سازی و ارائه قوانین مربوط به طراحی تصدیق می‌کند. چنین مناطقی همان مناطق زاغه‌ای‌اند که همه کشورها درصدد رهایی از آن هستند. مسئله حاشیه نشینان شهری، با توجه به توسعه فیزیکی شتابان و نامتعادل شهرها، پیامدهای نامطلوب اقتصادی، اجتماعی و کالبدی داشته که یکی از آثار و پیامدهای توسعه فیزیکی ناموزون و نامتعادل شهری مسکن حاشیه نشینان است.

برآورد شده است که در سطح جهان بیش از ۱۰۰ میلیون نفر بی‌خانمان وجود دارد و حدود یک میلیارد نفر نیز به طور نامناسب ساکن شدند. تردیدی نیست که قشر عظیمی از این افراد در مناطق در حال توسعه زندگی می‌کنند. با میزان رشد کنونی شهرنشینی و ناتوانی در نظام تحویل مسکن مطابق با نیاز کشورهای در حال توسعه، افزایش بحران مسکن در آینده نیز متحمل است. برآورد شده است که در طول دو دهه آینده سالیانه نیاز است تا حدود ۳۵ میلیون واحد جدید برای اسکان دادن خانوارها و جایگزینی با واحدهای نامناسب مناطق شهری ساخته شوند. به عبارت دیگر، نیاز است که روزانه حدود ۹۵ هزار واحد ساختمانی در مناطق شهری کشورهای در حال

توسعه تکمیل شود. به طور تقریبی تخمین زده شده است که دو سوم این نیازها در آسیا و منطقه اقیانوسیه، ۱۶ درصد در آمریکای جنوبی و حوزه کارائیب، ۱۱ درصد در صحرای آفریقا و ۸ درصد در آفریقای شمالی و خاورمیانه وجود دارد (قاسمی و قادمرزی، ۱۳۹۵: ۱۹۳ و ۱۹۴).

جدول ۱. علل پیدایش مشکل مسکن و سکونتگاه‌های حاشیه‌ای در کشورهای جهان

نام کشور	تاریخ پیدایش مشکل مسکن	پیدایش مشکل مسکن و ایجاد سکونتگاه‌های حاشیه‌ای
انگلستان	اوایل قرن نوزده (۱۸۵۱-۱۸۰۱)	در پی صنعتی شدن کشور انگلیس، افزایش جمعیت و رها شدن نیروی کار
آلمان	اواخر دهه ۱۸۶۰	در پی رشد صنعتی و افزایش جمعیت شهری و رها شدن نیروی کار کشاورزی
ژاپن	۱۹۱۰	شروع جنگ جهانی اول و هجوم کارگران به کارخانه‌های تسلیحاتی در شهر
دانمارک	پایان قرن ۱۹ و آغاز قرن ۲۰	با ظهور رشد صنایع مشکل مسکن تبدیل به معضل سیاسی و اجتماعی شد
شوروی	انقلاب اکتبر (۱۹۱۷)	آغاز صنعتی شدن و مهاجرت به شهرها
آمریکا	پس از سال ۱۹۳۰	تمایل به داشتن واحد مسکونی مجزا و استفاده از فناوری جدید
سوئد	قرن نوزدهم	صنعتی شدن کشور و افزایش جمعیت و رشد شهر نشینی
چین	پس از سال ۱۹۵۰	تشبیت حکومت کمونیستی
کوبا	از دهه ۱۹۵۰	پیدایش مشکل طبقه کارگران شهری و روستایی
سرلانکا	دوره پس از استقلال (۱۹۷۰-۱۹۲۹)	مهاجرت به مناطق شهری به ویژه کلمبو به دلایل سیاسی پس از استقلال
هند	دهه ۱۹۵۰ پس از استقلال	مهاجرت روستاییان به شهرها به دلیل رشد صنایع
مصر	بعد از سال ۱۹۵۰	ایجاد صنایع بزرگ و ایجاد مشاغل جدید در شهرها

ماخذ: (قاسمی و همکاران، ۱۳۹۵، ۱۹۵)

مهاجرت و حاشیه نشینی

حاشیه نشینی به ویژه از دهه ۱۹۵۰ با مهاجرت های شدید روستایی- شهری در کشورهای جهان سوم از مباحث جوامع علمی و دانشگاهی کشورهای پیشرفته غربی و جهان سوم شد. در آن سال‌ها، تحلیل غالب از پدیده حاشیه نشینی آن را به منزله تظاهر بی عدالتی‌ها حذف ناپذیر موجود در نظام سرمایه داری جهانی معرفی می‌کرد. از اوایل دهه ۱۹۵۰، در کشورهای جهان سوم نیز رشد بسیار سریع شهرنشینی زاغه نشینی آشکار ظهور کرد. در سال ۲۰۱۳ حدود ۴۰ درصد جمعیت کشورهای جهان سوم در همین سکونتگاه‌ها زندگی می‌کردند. براساس گزارش سازمان ملل حاشیه نشینی مسئله اصلی هزاره سوم معرفی شده است، به طوری که در دنیا از هر هفت نفر یک نفر در سکونتگاه‌های غیر رسمی زندگی می‌کند. اگر این روند ادامه پیدا کند و دولت‌ها برنامه‌ای برای این موضوع نداشته باشند، تا سال ۲۰۳۰ حدود دو میلیارد نفر از جمعیت شهرنشین دنیا در این گونه سکونتگاه‌ها زندگی خواهند کرد (قاسمی و قادمرزی، ۱۳۹۵: ۱۹۴).

جدول ۲. سیاست ها و راه کارهای مقابله با حاشیه نشینی در سطح جهان

ردیف	زمان	الگوها	اقدامات	نتایج
۱	دهه ۱۹۶۰	برنامه خانه سازی اجتماعی	رشد فقر و کمبود مسکن شهری، اتخاذ سیاست خانه سازی اجتماعی در بسیاری از کشورها، احداث مسکن ارزان قیمت.	کمبود منابع مالی دولتی، تشدید مهاجرت روستا شهری و بی نصیب ماندن گروه های فقیر (دفع) از مسکن احداثی پرهزینه با استانداردهای بالا منجر به شکست این راه حل شد.
۲	دهه ۱۹۷۰	طرح زمین خدمات	ارائه زمین تفکیکی همراه با خدمات (سرویس) به گروه های فقیر، بهره گیری از توانایی های مالی افراد، به همراه ارائه وام های احداث مسکن و تحت پوشش قرار دادن بیشتر خانواده های حاشیه نشین .	کمبود زمین عمومی برای عرضه از سوی مقامات دولتی، مشکلات دسترسی به مشاوره های فنی، ناتوانی بازپرداخت وام ها از دلایل شکست این طرح به شمار می رود.
		برنامه بهسازی زاغه ها	محدودیت مالی در زمین سیاست خانه سازی و مشکلات عرضه زمین و خدمات، مسئولان دولتی اقدام به سرمایه گذاری در زمینه بهسازی زاغه های حاشیه شهر و سکونتگاه های غیر رسمی و تشبیت مالکیت کردند.	تاثیر ناچیز بر توسعه گسترش شهری، مشکلات ناشی از نگهداری زیر ساخت های بهسازی شده شهری و مشکلات ناشی از حق تملک زمین منجر به کاهش خودیاری شده باشد.
۳	دهه ۱۹۸۰	توانمندسازی	بسیج همه امکانات بالقوه و منابع موجود برای ایجاد مسکن و بهبود شرایط زندگی گروه های فقیر، مشارکت فعال ساکنان فقیر، جلوگیری از تخریب حائل سرپناه، تکیه بر روش های مشارکتی بر تامین سرپناه کافی برای همه.	نمود حق تملک تضمین شده معادله نادرست اراضی مسکونی نظام های مالی انعطاف پذیر در زمینه مسکن، مقرررات نامطلوب در زمینه ساخت و ساز و طراحی از مشکلات طرح ساخت.

۴	روند کنونی (۲۰۰۰ به بعد)	پیکار جهانی برای تضمین حق اقامت و سکونت (شهرهای بدون زاغه)	تضمین حق مالکیت لازمه توسعه اقتصادی است. مشارکت قشر فقیر طراحی در طراحی راه‌حل‌هایی برای حل مشکل مسکن، حق مسکن برای همه، تضمین حق مالکیت، مشارکت به عنوان وسیله ای برای توسعه پایدار، اسکان مجدد بدون اعمال زور به جای تخلیه اجباری، دسترسی قشر فقیر شهری به زمین برای سکونت.	تلاش برای توانمندسازی حاشیه نشینان و مشارکت آن‌ها در تصمیم‌گیری برای زندگی خود.
---	-----------------------------------	---	---	--

ماخذ: (قاسمی و قادرمرزی، ۱۳۹۵: ۲۱۰)

جدول ۳. هفت قلمرو نظری بی‌خانمانی در ETHOS

دسته بندی مفهومی	دسته بندی عملیاتی	قلمرو فیزیکی	قلمرو حقوقی	قلمرو اجتماعی
بی مسکن	۱	بی سقفی	بدون سکونت (سقف)	فاقد مجوز قانونی برای مالکیت یک فضای انحصاری
	۲	بی مسکنی	دارای مکانی برای زندگی مناسب، برای سکونت	فاقد مجوز قانونی برای مالکیت یک فضای انحصاری
محروم از مسکن	۳	مسکن ناامن و ناکافی	دارای مکانی برای زندگی (ناامن و نامناسب برای سکونت)	بدون امنیت مالکیت
	۴	مسکن نامناسب و انزوای اجتماعی در خانه‌های تحت تصرف قانونی	مسکن ناکافی (نامناسب برای سکونت)	دارای مجوز قانونی/ یا امنیت تصدی
	۵	مسکن نامناسب (تصدی ایمن)	مسکن ناکافی (نامناسب برای سکونت)	دارای مجوز قانونی/ یا امنیت تصدی
	۶	مسکن ناامن (مسکن مناسب)	دارای مکانی برای زندگی	بدون امنیت مالکیت
	۷	انزوای اجتماعی در یک بافت ایمن و مناسب	دارای مکانی برای زندگی	دارای مجوز قانونی/ یا امنیت تصدی

ماخذ: (پلچی و تلو، مشکینی و همکاران، ۱۳۹۶، ۳۶)

تعریف بی‌مسکنی از منظر ETHOS

برای اینکه در کشورهای مختلف بتوانیم نسبت به تعاریف مختلف بی‌خانمانی مقایسه‌ای منطقی و متناسب داشته باشیم از تیپ‌شناسی ETHOS به عنوان یک نقطه مرجع مشترک استفاده کردیم. ETHOS^۱، در سال ۲۰۰۵ توسط FEANTSA راه‌اندازی شد. این چهارچوب به منظور ترویج اشتراک مفاهیم و تعاریف بی‌مسکنی در سراسر اروپا در نظر گرفته شده‌است و زبانی مشترک برای بحث پیرامون بی‌مسکنی فراهم می‌کند. مدل ETHOS بر پایه ایده زیر استوار است:

" آنچه که سبب ساخت یک خانه می‌شود و تعاریف فیزیکی، اجتماعی و حقوقی یک مسکن مناسب، ایمن و مطمئن را بیان می‌کند. "

ETHOS حادثترین اشکال تقاضای مسکن را مشخص کرده‌است و شامل خانواده‌هایی است که در قلمروهای فیزیکی، اجتماعی و حقوقی فاقد مسکن مناسب می‌باشند. اولین کاستی که ETHOS به آن پرداخته‌است به موارد فیزیکی (کالبدی) مربوط می‌شود (مانند کمبود مسکن و یا کمبود مسکن مناسب). کاستی دوم به شرایط متزلزل قانون مرتبط است که ETHOS آن را به عنوان حقوق محدود شده و یا فقدان حقوق برای اقامت در منازل تعریف می‌کند. کاستی سوم به قلمرو اجتماعی مربوط است، مثلاً محل اقامت یا وضعیت زندگی به دلیل عدم حفظ حریم خصوصی، امنیت فیزیکی ناکافی و همچنین کمبود فضا برای تعاملات اجتماعی باعث اختلال در کیفیت زندگی می‌شود (پلچی و تلو و همکاران، ۱۳۹۶، ۳۵ و ۳۶).

سازمان اسکان بشر ۱ (هبیئات)

یکی از مراکز مهم و تاثیرگذار جهانی در زمینه اسکان غیر رسمی سازمان هبیئات است که در سال ۱۹۸۷ با وظیفه ارتقاء و بهبود سکونتگاه‌های پایدار از لحاظ اجتماعی و محیطی و نیل به تحقق راهبرد سرپناه مناسب برای همه تاسیس شد. بدین ترتیب هبیئات در شرایطی فعالیت خود را آغاز کرد که سیاست‌های غالب در عرصه مسکن و توسعه شهری شامل ساخت و ساز مجموعه‌های آپارتمانی و تخریب و پاکسازی سکونتگاه‌های غیر رسمی بودند. با آغاز به کار هبیئات راهبردهای به رسمیت شناختن بخش غیر رسمی ارتقا و بهبود اسکان غیر رسمی و طرح‌های تامین زمین و خدمات و پرداخت یارانه زمین و مسکن مورد توجه قرار گرفتند. رویکردهای توانمندسازی و بهبود وضعیت مدیریت شهری با تاکید بر مشارکت بخش خصوصی و عمومی، مشارکت اجتماعی، تامین مالی مسکن و ظرفیت‌سازی به صورت راهبردهای اصلی این دوره مطرح شدند.

انتشار اسنادی از جمله راهبرد جهانی سرپناه تا سال ۲۰۰۰، سیاست های شهری و توسعه اقتصادی، فقر و مردم و توانمندسازی بازار مسکن توصیف کننده سندهای پشتیبانی راهبردهای مطرح شده در این دوره بودند. از اواسط دهه ۱۹۹۰ راهبرد توسعه پایدار شهری در دستور کار سازمان اسکان بشر قرار گرفت که برنامه ریزی کل-نگر را با هدف ایجاد تعادل میان کارآمدی، برابری و پایداری در کانون توجه قرار می دهد. ابزار اصلی اجرای راهبرد، همانند دوره قبل، با تاکید بر مدیریت زیست محیطی و از میان بردن فقر است (قاسمی و قادرمرزی، ۱۳۹۵، ص ۵۴، سازمان اسکان بشر، ۲۰۰۳، ۲۰۱).

1- UN-Habitat



تصاویر اسکان غیر رسمی، (ماخذ: نگارنده گان)



نمودار ۱. چالش های اسکان غیر رسمی از دیدگاه سازمان جهانی اسکان بشر (HABITAT)

ماخذ: (قاسمی و قادرمرزی، ۱۳۹۵: ۲۰۳: ۱۱) (UN-HABITAT, 2003)



نمودار ۲. ویژگی های حاکم بر سکونتگاه های حاشیه ای شهر (ماخذ: نگارنده به نقل از: قاسمی و قادرمرزی، ۱۳۹۵: ۴۲)

جدول ۴. جدول مقیاسه‌ای و تطبیقی (مسکن در کشورهای مختلف جهان)

کشور	دلایل شکل گیری	سال شکل گیری	مشکلات مسکن	برنامه و سیاست ها	گروه ها با درآمد مختلف	راهبردها و سیاست ها
۱ مسکن در آمریکا	آمریکا فاقد نظام فراگیر مسکن اجتماعی در مقایسه با اروپاست. سیاست های مسکن این کشور بر اساس مالیات و بازارهای مالی و سرمایه ایجاد مسکن عمل می کند	از آغاز قرن ۱۷ و با شروع مهاجرت اقوام مختلف از کشورهای گوناگون به ایالت متحده، الگوهای مسکن متفاوتی با توجه به ملیت اقوام مهاجر پدید آمد که تفاوت فرهنگ در این مهاجران از همان ابتدا سبب پدید آمدن نیازهای متفاوت و متنوع در امر مسکن گردید	پس از جنگ جهانی دوم، بهبود در کیفیت مسکن، تجهیزات مسکونی و نوع مالکیت مسکن، به خصوص در خانوارهای سفید پوست، پدید آمد، اگر چه در آن زمان باز هم بسیاری از خانوارها ساکن واحدهای مسکونی زیر حد استاندارد بودن	در غیاب نظام فراگیر مسکن اجتماعی، در امریکا سیاست اجتماعی مسکن مبتنی بر بازار مالی است	کمک‌های مستقیم دولت مرکزی (فدرال) به بخش مسکن به خانوارهای بسیار کم درآمد هر منطقه محدود می شد. با این همه فراگیر نبود و شامل خانوارهای منتخب می-گردید. این کمک‌های مستقیم را می توان مسکن اجتماعی نامید.	در آمریکا نیز برنامه مسکن اجتماعی، پس از بحران دهه ۱۹۳۰ و معمول شدن سرمشق کنیزی و دولت رفاه در سال ۱۹۷۳ قانونی شد و در سال ۱۹۷۴ نیز در بند ۸ قانون مسکن به مسکن فقرا پرداخته شد.
۲ مسکن در اروپا	تجربه بحران مسکن پس از جنگ جهانی دوم نشان داد که فقط دخالت موثر و قدرتمند دولت در این زمینه می تواند کارگشا باشد.	در سال ۱۹۷۰ بیش از یک سوم کل مسکن بریتانیا از یارانه‌های مسکن بنا شدند.	عواملی همچون حضور مهاجران اقتصادی(از کشورهای فقیر در حال توسعه به خصوص خاورمیانه)	پس از هر دو جنگ جهانی کشورهای اروپایی برنامه های ویژه مسکن عمومی را اجرا کردند	تغییرات فرهنگی واجتماعی و تنوع زیست و زندگی خانواده ها ، تغییرات جمعی (پیری جمعیت و...)	راهبرد اتحادیه اروپا در بخش مسکن و استفاده بهینه از زمین راهبردی بلند مدت است که در آن نیازهای ساکنان و سرمایه گذاران برآورده می شود
۳ مسکن در ژاپن	ژاپن یکی از راکدترین و کم اقبال ترین بازارهای مسکن جهان را دارد. جمعیت سالمند ژاپن در دنیا منحصر به فرد است و همچنین رکود درازمدت اقتصاد این کشور از دلایل این راکد بودن بازار مسکن است	سابقه تاریخی مشکل مسکن در کشور ژاپن به جنگ جهانی اول باز می-گردد. در آن سال‌ها کارخانه‌ها بیشتر به تامین نیازهای تسلیحاتی ارتش اختصاص داشتند و این امر سبب هجوم کارگران به شهرها شد	از مشکلات موجود کمبود دسترسی به زمین مناسب به منظور احداث واحدهای جدید است. و همچنین غیر استاندارد و فرسوده و غیر بهداشتی بودن بسیاری از مناطق مسکونی در شهرها از دیگر مسائل مسکن در این کشور است	موجودی فعلی مسکن نتیجه سیاست گذاری کارآمد ساخت و تامین مسکن طی ۵سال گذشته است. در این دوره ساخت مسکن بیش از افزایش تعداد خانوارها بوده و بنابراین به طور کلی حتی مازاد عرضه نسبت به تقاضا وجود داشته است	خانه‌های ردیفی برای گروه های کم درآمد در این دوران رواج یافت که بیشتر زیر سطح استاندارد و غیر بهداشتی بودند.	همچنین غیر استاندارد و فرسوده و غیر بهداشتی بودن بسیاری از مناطق مسکونی در شهرها از دیگر مسائل مسکن در این کشور است.
۴ مسکن در چین	از زمان انقلاب چین به بعد، دولت دو وظیفه عمده در بخش مسکن را بر عهده داشته‌است	چین در سال ۱۹۴۹ که ۵۷/۶۵ میلیون نفر در شهرها ساکن بودند، در حالی که تا سال ۱۹۸۳ این رقم به ۲/۶ برابر یعنی معادل با ۱۴۹/۵۱ میلیون نفر رسید	ساختمان سازی در چین، همواره با مشکلات متعددی رو به رو بوده است. یکی از مشکلات پرداخت یارانه های فراوان مسکن از سوی دولت است که در نتیجه با ساخت بیشتر مسکن دولتی ضرر زیادی متوجه دولت میگردد	استفاده از قطعات پیش ساخته برای تهیه مسکن به دلیل کمبود شدید واحد مسکونی سبب شد هیچ گونه ارتباطی بین معماران و خانوارهایی که در آینده صاحب واحدهای می شوند وجود نداشته باشد و از طرفی چهره شهر نیز یکنواخت شود.	ساختن خانه های آپارتمانی با روش ساخت دو مرحله ای اسکلت تحت نظر دولت و تقسیمات داخلی زیر نظر و طبق سلیقه خانوار آغاز گشته است	مسکن در چین
۵ مسکن در استرالیا	در استرالیا موضوع چگونگی تامین زمین و مسکن مناسب و استاندارد با عنوان مسکن عمومی شناخته می شود که دولت های ایالتی بر عهده دارند و بودجه آن را دولت فدرال تامین می کند	در سال ۲۰۱۵ حدود ۱۰۵ هزار نفر فاقد هر گونه واحد مسکونی بودند.	بخش مسکن و ساختمان کشور استرالیا ۳۰۰ هزار واحد مسکونی اجتماعی در شهرهای مهم وجود دارد که نشان از جایگاه بخش مسکن اجتماعی و عمومی در استرالیاست	شناخت افراد فاقد مسکن در قالب مسکن اجتماعی و به صورت اجاره ای براساس میزان درآمد	نوع شغل افراد را اطلاعات مسکن برای سرپناه دولت فدرال استرالیا (SHAC) صورت می داد	از سال ۲۰۰۰ به بعد، تامین مسکن با استاندارد و مناسب برای بی خانمان ها به بخش خصوصی واگذار شده است

۶	مسکن در ایران	رشد شهرنشینی در ایران مانند دیگر کشورهای در حال توسعه از تعادل و توازن برخوردار نبوده است.	جامعه ایرانی با ساختار نسبتاً سنتی در حالی وارد دوره معاصر شد که زمینه ها و تمهیدات لازم برای روبرو شدن با چالش های نوین دنیای سرمایه داری را نداشت	نابرابری در برخورداری از مسکن نامناسب، ناکارایی بازار مسکن مناسب، ناکارایی بازار مسکن در ایجاد هماهنگی بین الگوی ساخت و تولید با الگوی مصرف و تقاضا	فقدان برنامه ریزی مناسب برای تربیت، شناسایی و درجه میزان مهارت نیروی کار شاغل و استفاده از شیوه های ساختمان سازی که موجب فرسایش منابع تجدید ناپذیر در طبیعت می گردند	دسترسی ضعیف قشرهای کم درآمد و روستاییان به تسهیلات بانکی بخش مسکن، کمبود بهره گیری از فناوری های نوین در ساخت مسکن	ناتوانی نظام سیاست گذاری مسکن در تامین مسکن گروه های کم درآمد
---	---------------	--	---	---	--	--	---

ماخذ: (نگارنده گان) به نقل از (قاسمی و قادرمرزی، ۱۳۹۵، ۴۲، ۲۷۰، ۲۷۰، ۵۵، ۶۸، ۸۷، ۷۲، ۱۳۸۸، ۱۵۵)

جدول ۵. شاخص های مختلف مسکن

شاخص های اقتصادی مسکن	شاخص های اجتماعی مسکن	شاخص های کالبدی مسکن
در بین همه بخش های اقتصادی، اعم از جوامع توسعه یافته و یا در حال توسعه	ابعاد اقتصادی آن ممکن است غالب باشد	ابعاد کالبدی مسکن از منظر کالبد مسکن به منزله واحد مسکونی
مسکن بزرگترین سرمایه گذاری را به خود اختصاص می دهد	امروزه مسکن دارای مفهوم گسترده تر، یک نیاز اساسی انسان است.	رابطه کالبدی مسکن با محیط مسکونی خود
رابطه مستقیم بین اقتصاد کلان و سرمایه گذاری اجتماعی - اقتصادی و تولیدی	دسترسی به مسکن همواره یکی از اهداف جامعه است	مسکن همیشه بیشترین سطح و فضای کاربری را در شهرها دارد
سیاست مسکن و ساختار تشکیلاتی در اقتصاد کلان تاثیر می گذارند	شاخص های نیاز در همه جنبه های نظام مسکن اثر می گذارد	نقش جایگاه مسکن در توسعه شهری
اهمیت مسکن در اقتصاد ملی با مطرح شدن آن به منزله یکی از زیربخش های عمده و کلان اقتصاد ملی روشن می شود	عدم دسترسی به مسکن (بی مسکنی) و بد مسکنی اشاره کرد	آماده سازی زمین و تامین زیر ساخت ها می تواند رابطه بین مسکن و محیط مسکونی را تعریف کند
سرمایه گذاری مسکن و اشتغال	برنامه های توسعه بر کیفیت زندگی به منزله هدف کلی و اصلی تاکید می گردد	سرپناه را به مسکن واقعی گسترش شهری و به توسعه شهری تبدیل کند

ماخذ: (نگارنده گان) به نقل از (قاسمی و قادرمرزی، ۱۳۹۵، ۳۴ و ۳۵)

یافته های پژوهش



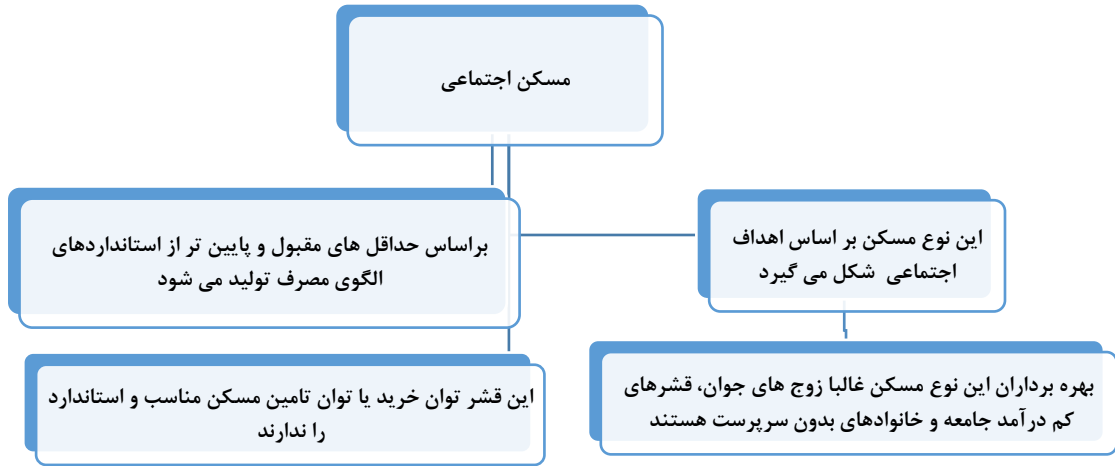
نمودار ۳. مسکن آزاد

ماخذ: (نگارنده گان)، به نقل از، (قاسمی و قادرمرزی، ۱۳۹۵، ۴۴؛ مطالعات مقدماتی برنامه پنج ساله دوم توسعه، ۱۳۷۲: ۱-؛ ریاضی، ۱۳۸۰: ۲۲۹)



نمودار ۴. مسکن حمایتی

ماخذ: (نگارنده گان)، به نقل از، (قاسمی و قادرمرزی، ۱۳۹۵: ۴۴؛ مطالعات مقدماتی برنامه پنج ساله دوم توسعه، ۱۳۷۲: ۱-؛ ریاضی، ۱۳۸۰: ۲۲۹)



نمودار ۵. مسکن اجتماعی

ماخذ: (نگارنده گان)، به نقل از، (قاسمی و قادرمرزی، ۱۳۹۵: ۴۴؛ مطالعات مقدماتی برنامه پنج ساله دوم توسعه، ۱۳۷۲: ۱-؛ ریاضی، ۱۳۸۰: ۲۲۹)



نمودار ۶. برخی از ویژگی های سکونتگاه های غیر رسمی ماخذ: (نگارنده گان)، به نقل از، (ایراندوست، ۱۳۸۸: ۵۳)

اسکان غیر رسمی در کشورهای توسعه یافته

با پایان یافتن نظام فئودالیسم و ظهور انقلاب‌های کشاورزی و صنعتی، مهاجرت‌های وسیع و گسترده‌ای به نقاط شهری صورت گرفته‌است. این مهاجرت‌ها در حدود ۳۰۰ سال پیش و بیشتر در منطقه اروپای غربی و اندکی در آمریکا روی داد. از بعد تاریخی، در کشورهای توسعه یافته و اروپایی، یهودی نشینان بودند که در سده‌های میانه و به الزام قانون، مجبور بودند در محله‌هایی جدا از شهر اصلی زندگی کنند. شکل‌گیری سکونتگاه‌های غیر رسمی در کشورهای توسعه یافته، با آنچه که در کشورهای عقب مانده تر یا به اصطلاح، کشورهای جنوب روی داد، متفاوت بوده است. زیرا در کشورهای شمال، اسکان غیر رسمی، در محلات قدیمی شهرها یا مرکز شهر، پدیدار گشته و اغلب در آن‌ها مهاجران خارجی و رنگین پوستان اسکان یابند (شیخی، ۱۳۸۰: ۹۲؛ عظیمی آملی و همکاران، ۱۳۹۴: ۲۹).

اسکان غیر رسمی در کشورهای در حال توسعه

در آستانه هزاره سوم، در سال ۲۰۰۱ میلادی، جمعیت جهان از مرز ۶ میلیارد نفر گذشت و با رشدی معادل ۱ و ۲ درصد در سال افزایش پیدا نمود. با این روند، انتظار می رود که در پایان اولین دهه قرن جدید، جمعیت جهان به ۷ میلیارد نفر برسد. شهرنشینی در این کشورها یک پدیده درونزا نیست و گسترش شهرها در آن‌ها ناشی از عملکرد غیر طبیعی عوامل بیرونی بویژه تحت تاثیر استعمار بوده است. تاثیر تصمیم‌گیری‌ها و برنامه ریزی‌های نادرست به تقلید از کشورهای توسعه یافته را نیز نباید نادیده گرفت.

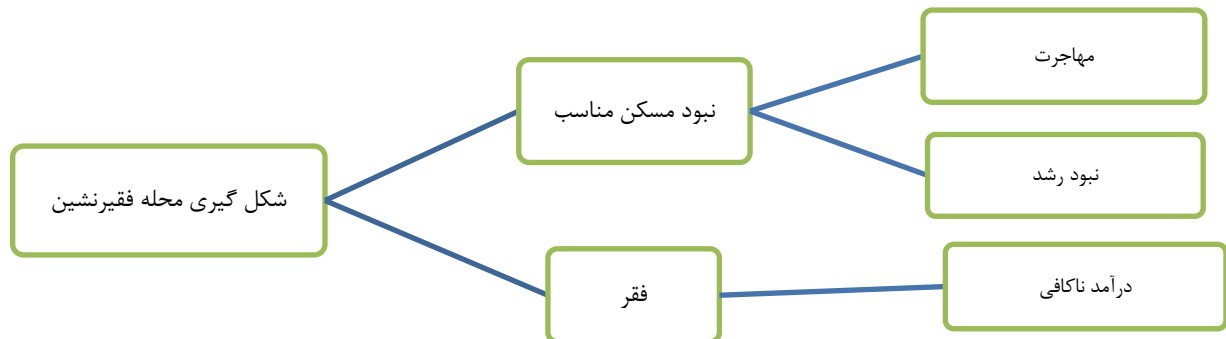
سرمایه‌گذاری‌های کلان در چند شهر بزرگ باعث ایجاد عدم تعادل منطقه‌ای شده و پیامد این عدم تعادل، مهاجرت گسترده به سمت این شهرهای بزرگ بوده است. بگونه‌ای که نزدیک به ۷۰ درصد از رشد شهری در شهرهای بزرگ جهان سوم وابسته به مهاجرت مدام نواحی روستایی به آن‌ها می‌باشد. در این کشورها مهاجرت روستائیان به سمت شهرها در واقع انتقال فقر از مبدا به مقصد است. در جریان پدیده مذکور، این توده‌های انبوه انسانی برای تطبیق و تثبیت وضع موجود خویش ناگزیر می‌شود زندگی در زاغه‌ها را برگزینند (کاظمی، ۱۳۸۳: ۳۸۲؛ عظیمی آملی و همکاران، ۱۳۹۴: ۳۰).

اسکان غیر رسمی در ایران

بنا به گفته یکی از محققان بنام باربر، تا قبل از ۱۳۳۵ توسعه شهرنشینی در ایران روند متعادلی داشت. در آغاز قرن بیستم (۱۲۷۹ هجری شمسی) ایران در حدود ۹ میلیون و ۸۶ هزار نفر جمعیت داشت که ۲۱ درصد آن در ۹۹ شهر زندگی می‌کردند و بیش از ۷۹ درصد از جمعیت کشور در جوامع روستایی یا کوچنده زندگی می‌کردند (نوذری، ۱۳۸۵: ۶۰؛ عظیمی آملی و همکاران، ۱۳۹۴: ۳۱).

در رابطه با مساله اسکان غیر رسمی در ایران و نقش اقتصاد سیاسی فضا دکتر پیران معتقد است که برای دستیابی و درک علل پیدایش مناطق حاشیه نشین در شهرها و پی بردن به پیامدهای حاصله از آن دیدگاه اقتصادی سیاسی فضا تنها نظریه برای شروع و راهنمای مطالعه به حساب می‌آید که گام به گام با مطالعات تجربی و موردی دستخوش تغییر می‌گردد. به طور کلی پیدایش سکونتگاه‌های نامتعارف و اجتماعات ناهنجار از نظر کالبدی را می‌توان در خود موضوع بررسی نمود، بلکه باید آن را معلول عوامل دیگری دانست و علل وجود پیدایش آن را در سطوح دیگری جستجو کرد.

در این مسیر تنها راه حل تبعیت از یک قالب تحلیلی است که بتواند مباحث خرد و روزمره را به فرآیندهای بلند مدت جامعه و از آن بهتر به ساختار اقتصادی-اجتماعی کشور پیوند دهد تا سهم هر یک از عوامل دخیل در پیدایش و رشد مناطق با بافت ناهنجار را مشخص کرد. زیرا ویژگی‌های کالبدی یک جامعه محصول قانونمند شرایط حاکم بر آن جامعه است. به همین دلیل است که طی سال‌های متمادی در شهرهای ایران ویرانه نشینی، زاغه نشینی و حاشیه نشینی مطرح می‌گردد و در شهرهای صنعتی بزرگ جهان به وفور پدیده اسکان نامتعارف دیده می‌شود. بنابراین باید پذیرفت که وجود سکونتگاه‌های نامتعارف محصول عوامل کلانی است که از سطح بالاتر جامعه نشات می‌گیرد (گارگر و همکاران، ۱۳۹۶: ۷۴ و ۷۵).



نمودار ۷. شکل‌گیری محله‌های فقیرنشین و رابطه با فقر

ماخذ (نگارنده‌گان) به نقل از، (UN-HABITAT, 2003؛ ایران‌دوست، ۱۳۸۸: ۴۱)

نتیجه گیری

در این پژوهش بنا به دلایلی ورود فقرا به عرصه مسکن غیر رسمی عکس العملی منطقی به شمار می رود؛ این یک اصل اثبات شده است که افراد برای دست یابی به فرصت های جدید به مکان های جدید می روند و تقریباً در تمام جهان چنین امری رایج است. شکل گیری محله های فقیر نشین و سکونتگاه های غیر رسمی مورد توجه بسیاری از نظریه پردازان معاصر و صاحب نظران علوم اجتماعی، جغرافیا و علوم شهری بوده است. به ویژه طی یک سده گذشته این صاحب نظران سعی کرده اند تا ابعاد مختلف تکوین و تکامل این محله ها را در چارچوب نظری گنجانده و قانون مندی های لازم در این باب را تدوین کنند. در کشورهای در حال توسعه، متروپلیتن ها در توسعه اقتصادی و اجتماعی نواحی، نقش تعیین کننده ای دارند. از این رو نقش یابی شهرهای بیش از صد هزار نفر به نفع کشورهای در حال توسعه است. سه چهارم حاشیه نشینان شهری از حوزه های روستایی می آیند، بنابراین بیش از شرایط فیزیکی منطقه حاشیه نشینان، به آگاهی های فرهنگی و اجتماعی نیاز دارند. مهاجرت پاسخی منطقی و درخور به شرایط اقتصادی است. بر اساس گزارش سازمان ملل، سکونتگاه های غیر رسمی و حاشیه نشینی چالش اصلی هزاره سوم معرفی شده است. به طور کلی در دنیا از هر ۶ نفر یک نفر در مناطق حاشیه ای شهرها و سکونتگاه های غیر رسمی زندگی می کنند. در صورتی که این روند ادامه پیدا کند دولت ها برنامه ای برای این موضوع نداشته باشند، تا سال ۲۰۳۰ حدود ۲ میلیارد نفر از جمعیت شهرنشین دنیا در این گونه سکونتگاه ها زندگی خواهند کرد. (قاسمی و همکاران، ۱۳۹۵: ۲۰۴)

منابع:

۱. گارگر، بهمن و دیگران (۱۳۹۶)، اصول سامندهی و توانمندسازی سکونت گاه های غیررسمی، ناشر: انتشارات سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح، چاپ اول
۲. عظیمی آملی، جلال و صادقی یدالله (۱۳۹۴)، توانمند سازی و سامندهی اقتصادی سکونت گاه های غیر رسمی شهری، ناشر: آذرخش، چاپ اول
۳. ایراندوست، کیومرث (۱۳۸۸)، سکونت گاه های غیررسمی و اسطوره حاشیه نشینی، ناشر: انتشارات شرکت پردازش و برنامه ریزی شهری، چاپ اول
۴. قاسمی، علی و قادمرزی، حامد (۱۳۹۵)، سیاست های تامین مسکن تجارب جهانی و ایران، ناشر: انتشارات جهاد دانشگاهی، چاپ اول
۵. مفیدی شمیرانی، مجید و کسمائی، کامران (۱۳۹۵)، مسکن اجتماعی، ناشر: موسسه علم معمار، چاپ اول
۶. پلچی، نیکلاس و دیگران (۱۳۹۶)، تخصیص مسکن اجتماعی و بی مسکنی، ترجمه: مشکینی، ابوالفضل و ضرغامی فرد، مسلم، ناشر: طحان، چاپ اول
7. UN-HABITAT(2003c)The un-Habitat Startegic Vision, The United Nations Human Settlements Prpgram , Nairobi, Kenya