

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۶/۰۳/۱۰  
تاریخ پذیرش نهایی: ۱۳۹۶/۰۹/۲۰

علیرضا وزیریزاده<sup>۱</sup>

## تفاوت نظام مسکن در کشورهای در حال توسعه با تجارب اروپایی، با تأکید بر بازتعریف مفهوم و نقش مسکن اجتماعی در برآوردن نیاز مسکن اقشار کم درآمد<sup>۲</sup>

### چکیده

این مقاله وجوه نظری تفاوت‌های ساختاری در مفهوم مسکن اجتماعی بین کشورهای اروپایی و کشورهای در حال توسعه را بررسی می‌کند. به عبارت دیگر تمرکز مقاله بر این موضوع است که برای بازتعریف مسکن اجتماعی در کشورهای در حال توسعه از جمله ایران باید به نکات مهمی توجه کرد که ریشه در تمایزات اساسی موجود بین نظام‌های مسکن این کشورها و کشورهای اروپایی دارد. مسکن اجتماعی در کشورهای در حال توسعه در مقایسه با تجارب اروپایی نتوانسته به‌عنوان یکی از روش‌های مؤثر در تأمین مسکن ایفای نقش نماید. در دهه‌های اخیر اگرچه تفاوت‌های بین نظام‌های مسکن کشورهای مختلف دنیا از بین رفته، با این وجود مقاله حاضر ادعا می‌کند که پنج اختلاف اساسی را شناسایی کرده است که در مقایسه و تطبیق تجارب مسکن اجتماعی کشورهای اروپایی با کشوری مثل ایران باید مورد نظر قرار گیرد. این نکات عبارت‌اند از: ۱) تضاد در مفهوم جهانی شدن، ۲) وجود دولت‌های توسعه‌طلب، ۳) نقش کلیدی مسکن غیررسمی، ۴) نقش کلیدی خانواده، ۵) نظام نابسامان تأمین اجتماعی و تفاوت اساسی در بازار نیروی کار. در نهایت این مقاله با واسازی مفهوم مسکن اجتماعی چنین نتیجه می‌گیرد که تطبیق مفهوم مسکن اجتماعی در سازوکار مسکن کشوری چون ایران نیازمند مذاقه جدی و توجه به نکات خاصی است و نمی‌توان مفاهیم شکل گرفته در کشورهای اروپایی را مستقیماً در نظام مسکن این کشور اجرا کرد.

**کلیدواژه‌ها:** مسکن اجتماعی، کشورهای در حال توسعه، نظام مسکن، مسکن غیررسمی، دولت رفاه.

<sup>۱</sup> دانشجوی دوره دکتری برنامه‌ریزی و توسعه، دانشگاه لوون، بلژیک

E-mail: Alireza.vazirizadeh@asro.kuleuven.be

<sup>۲</sup> این مقاله بخشی از رساله دکتری نویسنده با عنوان «بررسی برنامه معاصر مسکن اجتماعی در ایران با رویکرد تأمین مسکن اقشار کم درآمد در دهه گذشته» است که در گروه برنامه‌ریزی و توسعه در دانشگاه لوون بلژیک و با راهنمایی پروفیسور فرانک مولارت (Frank Moulaert) در حال انجام است.

## مقدمه

این مقاله قصد دارد با توجه به ویژگی‌های نظام مسکن کشورهای در حال توسعه<sup>۲</sup> که برخاسته از شرایط خاص اجتماعی و اقتصادی آنها است، مفهوم مسکن اجتماعی<sup>۳</sup> را مورد بازنگری قرار دهد و تفاوت‌های موجود را آشکار نماید.<sup>۴</sup> برای درک این موضوع که مسکن اجتماعی در کشورهایی با نظام‌های گوناگون مسکن چگونه قابل اجرا و تطبیق است، این مقاله ابتدا باید به این پرسش اساسی پاسخ دهد که چه تفاوت‌های اساسی میان نظام‌های مسکن در کشورهای در حال توسعه با کشورهای پیشرفته اروپایی وجود دارد و چرا مفهوم مسکن اجتماعی، آنچنانکه در اروپا توسعه و تحول پیدا کرده، نتوانسته در کشورهای در حال توسعه (به جز در موارد خاص مثلاً در هنگ‌کنگ و سنگاپور) موفق عمل کند و بر نظام مسکن این کشورها تأثیر بگذارد (Un-Habitat, 2009).

این مقاله از بخش‌های به هم پیوسته‌ای تشکیل شده است. در ابتدا، بر اساس دو رویکرد همگرا و واگرا<sup>۵</sup> تعریف رایج مسکن اجتماعی و مفاهیم وابسته به آن (بیشتر براساس آنچه در اروپا تجربه شده) ارائه می‌شود. سپس با مرور نظام‌های مسکن رایج در دنیا، تمایزات اساسی که در نظام مسکن کشورهای در حال توسعه و کشورهای اروپایی وجود دارد، شناسایی می‌شود. بر این اساس، با انطباق تمایزات شناسایی شده با تعریف رایج مسکن اجتماعی، نکات مهمی که در بازتعریف این مفهوم در زمینه سیاست‌گذاری‌های مرتبط با مسکن اجتماعی در کشورهای در حال توسعه باید در نظر گرفته شود، ارائه می‌گردد. در نهایت این مقاله نگاهی به آینده مسکن اجتماعی در کشورهای در حال توسعه می‌اندازد و به این سؤال پاسخ می‌دهد که آیا با گسترش روندهای موجود جهانی، همچنان مسکن اجتماعی به‌عنوان یک راه‌حل در تأمین مسکن می‌تواند نقش بازی کند؟

## مسکن اجتماعی: تعریف مقدماتی

مفهوم مسکن اجتماعی که بعضاً با عناوین دیگری چون مسکن دولتی، عمومی یا مسکن قابل استطاعت<sup>۶</sup> هم شناخته می‌شود، در کشورهای صنعتی شده اروپایی در ابتدای قرن بیستم ظهور کرد و رشد نمود (Lund, 2011) تا بتواند نیاز مسکن<sup>۷</sup> آن جوامع را به‌گونه‌ای مناسب و درخور برآورده سازد.<sup>۸</sup> براساس گفته رابینسون: «نیاز مسکن را می‌توان براساس میزان فضای مورد احتیاج برای اسکان دادن مناسب و درخور<sup>۹</sup> خانواده‌ای با ترکیب جمعیتی و جنسی معین، فارغ از آنکه این خانواده استطاعت مالی پرداخت بهای آن را دارد یا نه، تعریف کرد.» (Robinson, 1979, 56-57).

نکته کلیدی در این تعریف، درخور و مناسب بودن فضای اسکان است. از نظر آکسلی (Oxley, 2000) مسکن مناسب مسکنی است که نه تنها نیاز به سرپناه خانواده را برآورده می‌سازد، بلکه تأثیرات منفی جانبی نه برای افراد و نه برای اجتماع ندارد. اثرات جانبی هم شامل مواردی مانند تولید امراض جسمانی و انواع بیماری‌های روحی در اثر نبود امکانات می‌شود و هم مواردی مانند ایجاد زمینه‌های بروز جرم و بزهکاری را دربر می‌گیرد. بر این اساس نیاز مسکن تا زمانی که یک خانواده به اسکان مناسب و درخور (نه سرپناه) دسترسی نداشته باشد، تأمین نشده باقی خواهد ماند.

برای بررسی مفهوم مسکن اجتماعی در نظام‌های مختلف مسکن، غالباً دو رویکرد کلی وجود دارد که هر کدام وابسته به نظریه‌های مشخصی است. این رویکردها عبارت‌اند از: رویکرد جامع همگرایانه و رویکرد عملی واگرایانه (Kemeny, 1992; Malpass, 2008a). این دو رویکرد هم از لحاظ نظری و هم از لحاظ روش‌شناسی متفاوت‌اند. از نظر روش‌شناسی، رویکرد واگرایانه بر تجزیه و تحلیل جزئیات تمرکز می‌کند

تا خصوصیت ویژه هر نظام مسکن را شناسایی نماید. در صورتیکه رویکرد همگرایانه سعی دارد با نگاهی جامع و کلان، شباهت‌های کلی میان نظام‌های گوناگون مسکن را تشخیص دهد. بنابراین رویکرد همگرایانه با کنار گذاشتن جزئیات، سعی دارد روندهای کلی جهانی که بر تمامی نظام‌های مسکن تأثیرگذار است را شناسایی کند. حال آنکه هدف رویکرد واگرایانه، شناسایی تفاوت‌ها و تمرکز بر آنهاست تا به این وسیله بتواند نظام‌های مختلف را طبقه‌بندی نماید. از لحاظ نظری تفاوت این دو رویکرد در نوع نگاه آنها به عواملی است که در نظام‌های مسکن مختلف باعث ایجاد یا عدم ایجاد تغییرات می‌شوند.

از لحاظ نظری، در رویکرد همگرایانه این گرایش وجود دارد که قدرت سرمایه مستقل و جاری جهانی عامل اصلی تغییرات در سطح ملی است، به طوری که نظام‌های مختلف مسکن ناچار به تبعیت از آن هستند. تأکید بر ضرورت پیروی از یک ساختار، نظام‌ها را کم‌وبیش به گونه‌هایی از یک درون‌مایه اصلی بدل می‌کند. رویکرد همگرایانه عمدتاً بر تحلیل‌های مارکسیستی از ساختار سرمایه جهانی استوار است. گرایش رویکرد همگرایانه این است که با اجرای سیاست‌هایی نظیر خصوصی‌سازی مسکن اجتماعی و حمایتی، مقررات‌زدایی از سرمایه‌گذاری مسکن و تشویق به خانه‌دار شدن ملکی<sup>۱۰</sup>، سرمایه جهانی می‌خواهد نظام‌های مختلف مسکن در کشورهای مختلف را وادار به پیروی از نظامی واحد نماید. (Cameron, 2006; Malpass, 2008a; Kemeny & Lowe, 1998). رویکرد واگرایانه در نقطه مقابل، بر این باور است که نظام‌های مختلف مسکن در کشورهای مختلف فارغ از فشار نیروهای جهانی راه خود را در پیش می‌گیرند. این رویکرد در واقع واکنشی به جزم‌گرایی و یا ساختارگرایی رویکرد همگرا است که بیشتر بر نظریه‌های فردگرایانه تأکید می‌کند.<sup>۱۱</sup>

بر اساس رویکرد جامع همگرایانه، مسکن اجتماعی به نوعی تجلی نیروهای کلان و خارج از بازار در نظام مسکن است، به گونه‌ای که هر فرد یا خانوار بتواند مستقل از فشار نظام بازار، مسکن مناسب و درخور و قابل قبول خود را در اختیار بگیرد و به این ترتیب نیاز مسکن جامعه برآورده شود (MacLennan & More, 1997). بر اساس این رویکرد، مسکن اجتماعی فارغ از سطح درآمد و ثروت، یک حق شهروندی است. مسکن اجتماعی، تبلور عملی و حقوقی (تا حد زیادی غیر قابل سلب) حق اجتماعی به مسکن در جامعه است که بر اساس اصل شهروندمداری و نه موقعیت طبقاتی-اجتماعی، به یک خانوار اعطا شده است (Esping-Andersen, 1990; Doling, 1999; Ronald & Lee, 2012).

اما بر اساس رویکرد واگرایانه، هیچ تعریف جامع و فراگیری برای مسکن اجتماعی نمی‌توان ارائه کرد. معنای مسکن اجتماعی و مفاهیم وابسته به آن می‌تواند از کشوری به کشور دیگر متفاوت باشد. در این رویکرد معنای مسکن اجتماعی می‌تواند بر اساس نوع مالکیت، سازنده و سرمایه‌گذار، نرخ اجاره آن به نسبت عرف بازار، نوع سرمایه‌گذاری و یارانه‌های اعطایی، نوع تصرف و قرارداد تصرف و مهم‌تر از همه مخاطب اصلی و گروه هدف، تعریف شود (Cameron, 2006; Scanlon & Whitehead, 2008).

با این فرض که رویکرد همگرا بیشتر به جنبه استعلایی مفهوم مسکن اجتماعی توجه دارد، در حالی رویکرد واگرا جنبه عملی آن را مورد توجه قرار می‌دهد، و با توجه به آنچه در رویکردهای مختلف ارائه شده است، این مقاله در تجزیه و تحلیل‌های خود به مباحث مطرح شده در هر دو رویکرد توجه داشته است.

در مجموع، می‌توان چنین جمع‌بندی کرد که در تمامی نظام‌های مسکن، هر تعریفی که از مسکن اجتماعی ارائه شود (چه بر اساس رویکرد واگرایانه و چه همگرایانه)، این تعریف باید بتواند به چهار پرسش اساسی پاسخ دهد: الف) چه کسی باید مسکن اجتماعی را برای جامعه تدارک ببیند؟ ب) گروه مخاطب آن چه کسانی باید باشند؟ ج) این امر باید چگونه تحقق پیدا کند؟ و د) چرا چنین امری باید انجام شود؟ این چهار پرسش در بررسی تفاوت‌های مسکن اجتماعی در کشورهای در حال توسعه نیز مطرح می‌شوند.

## نظام‌های مسکن در جهان

در پایان قرن بیستم، رنالد (Renaud, 1999) نظام‌های مسکن در سراسر جهان را به شش دسته تقسیم‌بندی کرد که عبارت‌اند از: الف) نظام‌های مسکن توسعه نیافته (در کشورهای آفریقایی)، ب) نظام‌های مسکن دولتی (در کشورهای با نظام سوسیالیستی) ج) نظام مسکن بی‌ثبات و پراکنده (در بعضی از کشورهای آمریکای جنوبی)، د) نظام مسکن باثبات اما پراکنده (بسیاری از کشورهای غرب آسیا و شمال آفریقا)، ه) نظام مسکن یکپارچه و مناسب (در بعضی از کشورهای شرق آسیا)، و) نظام مسکن پیشرفته (اغلب کشورهای اروپای غربی). نکته مهم اینجاست که پس از گذشت حدود ۲۰ سال از تقسیم‌بندی رنالد تغییرات زیادی در نظام‌های مسکن دنیا و چارچوب‌های عملکردی آنها به‌خصوص در کشورهای در حال توسعه اتفاق افتاده است. این تغییرات عبارت‌اند از: اول، ساختار رژیم‌های حکومتی خصوصاً در کشورهای در حال توسعه تغییرات زیادی کرده است. هم‌اکنون تعداد بیشتری از حکومت‌های دموکراتیک که از طریق انتخابات به قدرت می‌رسند در دنیا وجود دارد. در کشورهای در حال توسعه سیاست‌گذاری‌ها در فضای نسبتاً بازتر، شفاف‌تر و دارای ثبات بیشتر انجام می‌گیرد. دوم، نظام مالی و سیستم انباشت ثروت در کشورهای در حال توسعه، تحت تأثیر سیاست‌های جهانی، بسیار پیچیده‌تر شده است. و سوم، پس از فروپاشی بلوک شرق و اتخاذ سریع سیاست‌های بازار محور و نئولیبرال در اغلب کشورهای آسیایی، آفریقایی و آمریکای لاتین بعد از دهه نود، سیاست‌های نظام رفاه اجتماعی نه تنها در این کشورها، بلکه در تمام دنیا به شدت کمرنگ شده است (Pugh, 1997, 2001; Aalbers & Christophers, 2014).

این عوامل به‌تنهایی و در مجموع نظام‌های مسکن در سراسر دنیا را دچار دگرگونی‌های ژرف کرده است. با توجه به این عوامل (و شاید عوامل دیگری که زاینده این عوامل هستند) به نظر می‌رسد تقسیم‌بندی ارائه شده، امروزه دقت کافی را برای بیان وضع موجود نداشته باشد و بعضی از دسته‌ها یا از بین رفته‌اند و یا مرز بین این تقسیم‌بندی‌ها محو شده است. به این دلیل، در مقاله حاضر، از تقسیم‌بندی نظام‌های مختلف مسکن و متعاقب آن جایگاه مسکن اجتماعی در این نظام‌ها بر مبنای جزئیات اجتناب می‌شود و بیشتر بر تفاوت‌های اساسی، خصوصاً میان نظام مسکن در کشورهای در حال توسعه و کشورهای دارای نظام مسکن پیشرفته، مانند کشورهای اروپای غربی تأکید می‌گردد.

## تحول مفهوم مسکن اجتماعی

مسکن اجتماعی دارای تاریخچه‌ای به‌نسبت طولانی در اروپای غربی است که به‌رغم گوناگونی فراوان در تجارب عملی، مفاهیم پایه‌ای آن براساس فلسفه و ریشه‌هایی مشترک شکل گرفته است. مسکن اجتماعی از ابتدا تنها راه‌حلی ساده برای برآوردن نیاز مسکن اقشار آسیب‌پذیر و محروم نبود، بلکه در عین حال ابزار مناسبی برای مواجه شدن با مسائل اجتماعی و اقتصادی جامعه مدرن آن روزگار اروپا به‌حساب می‌آمد (Malpass, 2008a).

در انتهای قرن نوزدهم و ابتدای قرن بیستم، کارگران روستایی به‌صورت گسترده به شهرهای تازه صنعتی شده اروپا مهاجرت کردند. اولین ایده‌های مسکن اجتماعی براساس حرکت‌های جمعی مردمی (از پایین به بالا) شکل گرفت تا وضعیت زیست طبقه کارگر را که بسیار دشوار و ناسالم بود تا حدی بهتر نماید. بر این اساس مسکن‌های اجتماعی اولیه توسط بعضی از خیرین، گروه‌های مسیحی و حتی کارخانه‌داران ساخته شد (Levy-Vroelant, 2009).

فراگیری ایده مسکن اجتماعی و دستورالعمل‌ها و قوانین مربوط به آن در شهرهای صنعتی اروپا تا بعد از جنگ جهانی اول رواج پیدا نکرد. بعد از جنگ جهانی اول همزمان با شکل‌گیری نظام رفاه اجتماعی،

دولت‌های محلی و شهرداری‌ها متعهد به فراهم آوردن مسکن مناسب برای اقشار کم‌درآمد شدند (Lund, 2011). خرابی‌های گسترده بعد از جنگ جهانی اول و متعاقب آن جنگ دوم جهانی، تقاضای مسکن اجتماعی را به شدت افزایش داد و از آنجا که بخش خصوصی قادر به برآوردن این نیاز نبود، دولت وادار به دخالت شد تا وضعیت موجود را سامان بدهد و به این ترتیب مسکن اجتماعی ابزار مناسبی شد برای دخالت دولت در نظام مسکن (Burnett, 1980).

سه دهه پس از جنگ جهانی دوم (که به دوران فوردیسم معروف شده است) به‌عنوان دوران طلایی مسکن اجتماعی مشهور است. مسکن‌های اجتماعی در پاسخ به خرابی‌های گسترده بعد از جنگ، انفجار جمعیتی و محروم ماندن قشر بزرگی از جامعه از رفاه عمومی به یکی از ابزارهای مؤثر و محورهای اصلی رفاه اجتماعی تبدیل شد. در این دوران مسکن‌های حمایتی به صورت گسترده توسط دولت برای اقشار کم‌درآمد جامعه ساخته شد و سیاست‌های حمایتی رفاه اجتماعی در این دوران امکان دسترسی طبقه کارگر به مسکن مناسب را فراهم کرد.

با آغاز دهه هشتاد میلادی، در اغلب کشورهای اروپای غربی دولت‌های راست‌گرای میانه قدرت رسیدند. نقش دولت تأمین مسکن اجتماعی به تدریج کمرنگ و سیاست داشتن خانه ملکی شخصی بر بازار مسکن غالب شد. این سیاست به همراه مقررات‌زدایی از نظام مسکن باعث کمرنگ‌تر شدن نقش حمایتی دولت شد. به این ترتیب به‌خاطر عدم ساخت‌وسازهای جدید مسکن‌های حمایتی و نیز واگذاری بسیاری از واحدها به بخش خصوصی در برخی کشورها مانند انگلستان، سهم مسکن اجتماعی در بازار مسکن به تدریج کمتر شد که این روند تا به امروز ادامه دارد (Reinprecht, Levy-Vroelant & Wassenberg, 2008; Aalbers, 2015).

با توجه به آنچه گفته شد مبانی پایه‌ای مسکن اجتماعی در زمینه اجتماعی کشورهای اروپایی شکل گرفت و به تدریج تکامل یافت. به همین خاطر ادبیات موجود در این زمینه گرایش و توجه خاص و جانبدارانه‌ای به نظریه‌های غربی در این زمینه دارند (Forrest & Lee, 2003). در نقطه مقابل تجارب اروپایی، مسکن اجتماعی در کشورهای در حال توسعه، کم‌وبیش تجربه‌ای جدید محسوب می‌شود. بنابراین در زمینه نظری هم در مورد این کشورها کار زیادی انجام نشده است.

در دوران فوردیسم تفاوت میان نظام‌های مسکن در کشورهای مختلف بسیار بیشتر بود. پروژه‌های مسکن اجتماعی در کشورهای در حال توسعه هر از گاهی در قالب برنامه‌های رفاه اجتماعی در سطحی محدود به انجام می‌رسید. طرح‌های اجرا شده نیز اکثراً از نمونه‌های اجرا شده کشورهای اروپایی الگو برداری می‌شد (Nasr & Volait, 2003).

در اواخر دوران فوردیسم مفهوم مسکن اجتماعی به تدریج در کشورهای در حال توسعه رواج بیشتری پیدا کرد. اما همچنان چالش اساسی این بوده و هست که با توجه به تفاوت‌های اساسی میان نظام‌های مسکن در کشورهای در حال توسعه با کشورهای اروپایی این کشورها تا چه میزان در اجرای مسکن اجتماعی می‌توانند از تجارب اروپایی بهره‌مند شوند. به عبارت دیگر بهره‌مندی از مفاهیم و نظریه‌های موجود تا چه میزان می‌تواند مفید باشد. برای پاسخ دادن به این سؤال لازم است خصوصیات ویژه و تفاوت‌هایی که در نظام مسکن کشورهای در حال توسعه و نظام مسکن اروپا وجود دارد را شناسایی کرد.

### تفاوت‌های نظام مسکن در کشورهای در حال توسعه

اگرچه به نظر می‌رسد نظام مسکن در سراسر دنیا به سمت همگرایی پیش می‌رود و تفاوت‌های بین نظام‌های مختلف تحت تأثیر روند انباشت سرمایه با نگرش نئولیبرالی در حال کمرنگ‌تر شدن است، با این

حال، با نگاهی دقیق به وضعیت نظام‌های مسکن در کشورهای در حال توسعه، می‌توان آشکارا دریافت که میان این نظام‌ها و آنچه در کشورهای اروپایی مشاهده می‌شود تفاوت‌هایی اساسی وجود دارد. این مقاله با بررسی جامع نظام‌های پیشرفته مسکن و مقایسه آن با آنچه در کشورهای در حال توسعه وجود دارد، پنج خصوصیت را شناسایی کرده است. این ادعا مطرح است که لازم است برای شناخت مفهوم و تعریف مسکن اجتماعی در این کشورهای در حال توسعه این پنج خصوصیت همواره مد نظر قرار گیرند.

### تضاد در مفهوم جهانی شدن

روندهای اخیر جهانی شدن ویژگی‌های بسیار پیچیده‌ای به نظام‌های مسکن کشورهای در حال توسعه داده است. جنبه‌های مالی و پولی جهانی شدن به صورت گسترده و فراگیر در نظام‌های مختلف دنیا (از جمله نظام مسکن) وارد شده و جنبه‌های چندبعدی به این نظام‌ها داده است (Babb, 2006). بعضی از این گرایش‌ها عبارت‌اند از: سرمایه‌گذاری‌های بین‌المللی، کالایی کردن مسکن اجتماعی، گسترش گفتمان خانه‌دار شدن شخصی و سیاست‌های تشویق سرمایه‌گذاری خصوصی تقریباً در تمامی دنیا به یک شکل (حتی در کشورهای توسعه نیافته) در حال رواج است (Moulaert, Rodriguez & Swyngedouw, 2004). از طرف دیگر نه تنها بازیگران جهانی (مؤسسات بین‌المللی نظیر بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول، اداره اسکان سازمان ملل و مؤسسات چندملیتی) در این میان نقش جدی بازی می‌کنند، بلکه برخی گفتمان‌های نئولیبرال در جهان فراگیر و پذیرفته شده‌اند. این روند جهانی‌سازی برخی از سیاست‌ها مانند خصوصی‌سازی، مقررات‌زدایی و بازارگرایی را در اقصی نقاط جهان فراگیر کرده است. براساس نظر رولینک (Rolnik, 2013) جهانی‌سازی امروزه به کشورهای توسعه یافته محدود نشده، بلکه در اقصی نقاط جهان فراگیر شده است. گفتمان خانه‌دار کردن شخصی افراد (در مقابل مسکن استیجاری یا اجتماعی) مهم‌ترین اتفاقی است که کم‌وبیش در تمامی نظام‌های مسکن دنیا به صورت گسترده دیده می‌شود و گسترش می‌یابد (Kemeny, 1981; Ronald, 2007).

اما نکته مهم اینجاست که نظام‌های مسکن در کشورهای در حال توسعه روند تکامل یا تحول نظام مسکن را آنچنان که در کشورهای اروپایی اتفاق افتاده، طی نکرده‌اند. ورود به آنچه دوران فورديسم خوانده می‌شود برای کشورهای در حال توسعه سال‌ها بعد و در زمان‌های متفاوتی نسبت به نظام‌های کشورهای توسعه یافته اتفاق افتاد. اما تحت تأثیر نظام جهانی و گسترش هژمونی نئولیبرال در دوران پسافوردیسم، تقریباً تمامی کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه همزمان وارد این دوران شدند. این موضوع گواه آن است که بسیاری از کشورهای در حال توسعه همان مسیر گام به گام توسعه را طی نکرده و روندی بسیار متفاوت و جهشی داشته‌اند (Aalbers, 2015).

بنابراین روند جهانی شدن به این معنا نیست که نظام‌های مسکن در سراسر دنیا اکنون شبیه یکدیگر شده‌اند و می‌توانند از سیاست‌های واحد پیروی کنند، این امر خصوصاً در مورد خصوصی‌سازی و شیوه سرمایه‌گذاری مصداق بیشتری پیدا می‌کند. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه جنبه‌های بسیاری از نظام مسکن هنوز با روندهای جهانی هماهنگ نشده است. برای مثال در بسیاری از کشورها هنوز نظام وام‌دهی و تضمین و اعتبار سرمایه‌گذاری مسکن کم‌وبیش پیشرفته نیست و محدود به سرمایه‌گذاری‌های خاص می‌شود (از جمله ایران). به این ترتیب در کشورهای در حال توسعه گرچه در بعضی از مراحل نظام‌های مسکن با کشورهای توسعه یافته همگام شده‌اند (خصوصاً در زمینه تولید انبوه)، اما هنوز در بسیاری جهات (به‌عنوان مثال نظام مالی و اعتباری) در مراحل ابتدایی به سر می‌برند.

مسکن اجتماعی حوزه مهمی در نظام مسکن است که تضاد جهانی شدن در آن بیش از همه آشکار می‌شود. در حالی که تحت تأثیر گفتمان جهانی نئولیبرال، سیاست خانه‌دار شدن شخصی ترویج می‌شود، در بسیاری



از کشورهای در حال توسعه سیاست مسکن اجتماعی و حمایتی همچنان مدنظر است و رواج دارد. علت اصلی این امر این است که شروط اساسی برای رواج سیاست خانه‌دار شدن ملکی خانواده‌ها در بسیاری از کشورها چندان مهیا نیست. وجود تورم مشخص و محدود و کنترل شده در اقتصاد کلان، افزایش ثابت دستمزدهای افراد متناسب با تورم، و داشتن امنیت شغلی شرایطی لازمی است که در اغلب کشورها به خصوص پس از بحران اقتصادی، وجود ندارد. این امر در کشورهای در حال توسعه (خصوصاً با اقتصادهای پرتلاطم از جمله ایران) باعث شد که دولت در دهه اخیر سیاست‌های مسکن اجتماعی و حمایتی را مصرانه (و در مواردی افراطی) پیگیری کند، که این خود در تضاد آشکار با روند جهانی شدن نظام مسکن است.

### وجود دولت‌های توسعه‌طلب

دولت‌های توسعه‌طلب در کشورهای در حال توسعه، معمولاً شامل کشورهایی با درآمدهای نسبتاً بالا می‌شوند که وجاهت سیاسی، همبستگی اجتماعی، و تولید اقتصادی، همگی برپایه هدف غایی رشد اقتصادی سریع که توسط دولت قدرتمند مرکزی برنامه‌ریزی شده، تنظیم و هدایت می‌شود (Ronald & Lee, 2012; Ronald & Kyung, 2013).

از آنجا که در کشورهای در حال توسعه بسیاری از حکومت‌ها در دوران (پسا)استعماری به‌ظهور رسیده‌اند، رژیم‌های سیاسی (تاحدی غیردموکراتیک و غیربروکراتیک) در این کشورها تمرکز اصلی خود را بر سیاست رشد سریع اقتصادی قرار داده‌اند تا عقب‌ماندگی‌های دوران استعماری را جبران کنند و کشور را به سطح ترقی کشورهای پیشرفته برسانند. در این کشورها سیاست «توسعه به هر قیمت» تمامی جنبه‌های صنعتی شدن و شهری شدن را در بر گرفته است. براساس نظر باور وون (Kwon, 2013) در این گونه دولت‌ها حتی سیاست‌گذاری‌های اجتماعی نیز بر پایه اصل رشد سریع اقتصادی نهاده می‌شوند.

دولت‌های توسعه‌طلب تمامی اقتدار و وجاهت خود را به‌کار می‌گیرند تا رشد اقتصادی هرچه بیشتر میسر شود، حتی اگر این خواست بعضی از نیازهای اجتماعی را نادیده بگیرد. به‌عبارتی موفقیت این دولت‌ها زمانی اتفاق می‌افتد که بتوانند اهداف اجتماعی را به‌گونه‌ای در ذیل توسعه اقتصادی قرار داده و کمرنگ کنند (Ronald, 2007). هالیدی (Holliday, 2000) معتقد است در دولت‌های توسعه‌طلب با پیگیری سیاست تولیدمحور که در آن تنها کالاهای مصرفی خاص مورد توجه قرار می‌گیرد، سیاست‌های اجتماعی یا به‌کل نادیده گرفته می‌شود و یا به خدمت توسعه اقتصادی درمی‌آید.

در این میان مسکن نقش به‌خصوصی را بازی می‌کند. ساخت‌وساز و رونق بازار مسکن می‌تواند رونق اقتصادی و محرک توسعه در بخش‌های دیگر اقتصاد باشد. همچنین گسترش ساخت‌وساز مسکن علاوه بر توسعه اقتصادی، موجب گسترش وجاهت دولت‌ها و افزایش مقبولیت آنها نیز می‌شود (Ronald & Lee, 2012).

در کشورهای در حال توسعه، مسکن موضوعی است که با مقوله‌های قدرت سیاسی و مقبولیت اجتماعی گره خورده است. مسکن در نزد دولت‌های توسعه‌طلب موضوعی است که به‌وسیله آن می‌تواند با اعمال قدرت (عمدتاً از طریق تخصیص زمین) توسعه شهری و اسکان افراد جامعه را هدایت و کنترل کند. به این ترتیب مسکن می‌تواند به‌عنوان عاملی برای ارتقا یا کاهش همبستگی اجتماعی محسوب شود. از طرف دیگر گسترش مسکن شهری برای اقشار میانی و مرفه جامعه و رواج نوعی از چشم‌اندازهای مدرن شهری که سبک زندگی خاصی را نشان می‌دهد، می‌تواند این تصور که دولت توسعه‌طلب در حال موفقیت و پیشرفت است را در اذهان عمومی ایجاد کند.

شواهد بسیاری نشان می‌دهد که به‌رغم خواست و اراده سیاسی، دولت‌های توسعه‌طلب در محقق کردن توسعه از طریق گسترش بازار مسکن موفق نبوده‌اند و این سیاست شکست خورده است (به‌عنوان مثال تجربه نیجریه قابل تأمل است). به‌طور کلی خان (Khan, 2004) معتقد است شکست در برنامه‌های

توسعه‌ای این کشورها، ناشی از وجود همزمان پدیده‌هایی چون وجود رانت دولتی، عدم ثبات بازار و رانت خواری و فساد در غیاب وجود دولت‌های دموکراتیک است.

### نقش کلیدی مسکن غیررسمی

تغییر اساسی در جغرافیای فقر از خصوصیات بارز معاصر شهرهای کشورهای در حال توسعه است. در کشورهای مانند مکزیک، برزیل، ایران، هند و سایر کشورهایی از این دست، امروزه فقر پدیده‌ای شهری شده است و مردمان کم‌درآمد بیشتر از روستاها در شهرها و در گستره‌های وسیع حاشیه‌ای ساکن شده‌اند. به همین علت گسترش پدیده‌هایی مانند حاشیه‌نشینی و مسکن غیررسمی به بخش مهمی از مسائل توسعه شهری در شهرهای امروز در این کشورها تبدیل شده است (Buckley & Kalarickal, 2005; Davis, 2007).

کمبود مسکن شهری و نیاز شدید مسکن پدیده‌ای بسیار فراگیر در شهرهای کشورهای در حال توسعه است. آن‌گونه که داراکاسیس-اسمیت (Drakakis-Smith, 1981) در مطالعات خود از شیوه‌های مختلف تأمین مسکن در کشورهای در حال توسعه نشان داده است، مسکن غیررسمی یکی از شیوه‌های کلیدی و مهم تأمین سرپناه برای خانواده‌های کم‌درآمدی به حساب می‌آید که توانایی تأمین مسکن خود را در بازار رسمی ندارند. برای مثال تخمین زده می‌شود که حدود بیست درصد از ساکنان شهرهای آفریقای جنوبی در مسکن‌های غیررسمی ساکن هستند (Lemanski, 2009). در آسیا، بر اساس گزارش‌های هابیتات (Un-Habitat, 2011)، به دلیل در دسترس نبودن مسکن قابل استطاعت، تقریباً یک سوم از شهرنشینان در مسکن‌های غیررسمی و بیغوله‌ها زندگی می‌کنند.

طبق تعریف، مسکن غیررسمی شیوه‌ای از ساخت مسکن بدون مجوز رسمی از نهاد ناظر بر توسعه شهرها است. این شیوه توسعه، معمولاً با ضعف شبکه زیرساخت‌های شهری، مسایلی نظیر مالکیت زمین و حق توسعه همراه است (Keivani & Mattingly, 2007; Keivani & Werna, 2001). اما همان‌طور که ذکر شد، مسکن غیررسمی جزئی جدایی‌ناپذیر از توسعه شهرها در کشورهای در حال توسعه است که برخلاف عرف و سنت رایج بازار مسکن رسمی شهرها، قواعد و معیارهای خود را دارد که در چارچوب برنامه‌ریزی رسمی و نهادی رایج جای نمی‌گیرد (Miraftab, 2009; Midheme & Moulaert, 2013).

در اغلب کشورهای در حال توسعه، تولید مسکن رسمی و حمایت شده تنها بخش کوچکی از نیاز مسکن فراگیر در جامعه را پاسخ می‌دهد. از طرف دیگر این‌گونه مسکن‌های رسمی که از شیوه‌های ساخت بهتر و باکیفیت‌تر بهره می‌گیرند و در زمین‌های شهری رسمی ساخته می‌شوند، حتی اگر تا حدودی شامل حمایت‌های دولت نیز شده باشند، برای اقشار کم‌درآمد قابل استطاعت نیستند. به همین خاطر، مسکن غیررسمی در این کشورها مهم‌ترین شیوه برای اسکان خانواده‌هایی است که نیاز مسکن آنها در بازار رسمی برآورده نشده است.

در شرایط سخت اقتصادی که گسترش سریع شهرنشینی و فقر سریعاً در حال وقوع است و به‌خاطر وجود شرایط خاص مالی در بازار مسکن مانند کمبود منابع مالی و نیز نرخ تورم بالا که تولید مسکن مناسب، ارزان و حمایتی اتفاق نمی‌افتد، پدیده مسکن غیررسمی بیشتری رواج پیدا کرده و سریع‌تر اتفاق می‌افتد (Desai & Loftus, 2013).

ضعف نهادها و دستگاه‌های نظارت بر توسعه شهری می‌تواند منجر به ساخت‌وسازهای شخصی خارج از ضوابط و در نهایت توسعه غیررسمی در شهرها و حاشیه‌های آن شود. ساخت‌وساز شخصی در واقع عملی است که از شیوه‌های توسعه‌ای قدیمی (پیشاصنعتی) به روزگار جدید رسیده است و نقش مهمی را در مسکن‌های غیررسمی بازی می‌کند. ضرورت و رواج ساخت‌وساز شخصی در واقع برخاسته از نقصان سازوکار مالی نظام مسکن است. سازوکاری که در آن تنها از افرادی حمایت می‌شود که دارای شغل



رسمی، درآمد بالا و ضمانت کافی هستند.

ساخت و ساز شخصی این امکان را به فرد کم درآمد می دهد تا با سرمایه کم، در درازمدت و با شریک شدن با دیگران به صورت گروهی نیاز مسکن مورد نیاز خود را برطرف کند (Allen, 2004). به این ترتیب خصوصیات مهمی که برای مسکن های غیررسمی در کشورهای در حال توسعه می توان برشمرد عمدتاً شامل تقسیم زمین کشاورزی بدون طرح مصوب رسمی، دارا نبودن اسناد رسمی مالکیت و بهره برداری، ساخت و ساز تدریجی و شخصی، محدودیت در دسترسی به خدمات و امکانات، و تراکم جمعیتی و ساختمانی زیاد در محلات است (Delladetsima, 2006).

### نقش کلیدی خانواده

در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، «همکاری متقابل»<sup>۱۲</sup> نقش بسزایی در رفع نیازهای خانواده های کم درآمد ایفا می کند، تا به این وسیله بتوانند نیازهای خود را مرتفع سازند و به منابعی که دسترسی به آنها در بازارهای رسمی امکان پذیر نیست، دست یابند. مهم ترین شبکه هایی که این همکاری را شکل می دهند شامل خانواده، طایفه، همسایگان و گروه های قومی، مذهبی یا زبانی است (Kesteloot, 1998).

به این ترتیب نقش خانواده (و یا طایفه و قوم) در برآوردن نیاز مسکن بسیار کلیدی است. در جوامعی که سیاست رفاه اجتماعی ضعیف عمل می کند و مسکن حمایتی کافی وجود ندارد، نیاز مسکن، به خصوص در زمان های تغییرات سریع اجتماعی، می تواند با حمایت خانواده تا حدودی برآورده شود. به خاطر ساختارهای متفاوت اجتماعی نسبت به آنچه در غرب مشاهده می شود، در اغلب کشورهای در حال توسعه، خانواده نهاد قدرتمندی است که قادر است مسکن مورد نیاز اعضای خود را از طریق ساخت و ساز شخصی، اشتراک مایملک میان افراد خانواده، افزایش قدرت خرید و اجاره افراد از طریق تقسیم و اداره دارایی ها، تأمین نماید (Allen, 2004).

در این گونه جوامع خانه دار شدن شخصی معنای متفاوتی دارد. خانه شخصی نه تنها دارایی فرد محسوب می شود بلکه سرمایه ای نیز برای کل خانواده به شمار می رود. بنابراین در این جوامع که سیاست های رفاه اجتماعی محدود است، خانه دار شدن نه تنها دارایی ارزشمندی برای خانواده است، بلکه مستقیماً در میزان رفاه آن تأثیر خواهد داشت. به همین خاطر نرخ مالکیت شخصی مسکن، حتی میان افراد کم درآمد (مسکن بدون کیفیت) در این گونه جوامع بسیار بالا است. برای خانواده های کم درآمد خانیهایی حتی با استاندارد پایین، امکانات محدود که از طریق ساخت و ساز شخصی به دست آمده باشد، سرمایه ارزشمندی است که می تواند ثبات اجتماعی، خصوصاً به خانواده هایی که شغل ناپایدار و درآمد بی ثبات دارند، اعطا کند.

به این ترتیب نهاد خانواده در اغلب کشورهای در حال توسعه می تواند برای اعضای خود به گونه ای رفاه اجتماعی غیررسمی فراهم نماید. هرچند ممکن است این امکان به شیوه ای مناسب و درخور، خصوصاً میان خانواده های کم درآمد، اتفاق نیفتد. اعضای جوان تر معمولاً در مقایسه با جوامع اروپایی، خانواده را دیرتر ترک می کنند و ترک خانواده معمولاً در زمان ازدواج اتفاق می افتد. ازدواج هم به نوبه خود زمانی اتفاق می افتد که فرد توانایی تأمین مسکن را داشته باشد. در غیر این صورت در شرایط بد اقتصادی و یا در میان خانواده های کم درآمد، خانواده های تازه شکل یافته باید با والدین خود زندگی کنند. به این شرایط «بی خانمانی در خانه» اطلاق می شود. این شرایط باعث می شود تحرک اجتماعی کمتر شده و وابستگی خانواده های جوان به خانواده و محله بیشتر شود که در مواردی می تواند ناخواسته و نامطلوب باشد (Forrest & Lee, 2003).

### نظام نابسامان تأمین اجتماعی و تفاوت اساسی در بازار نیروی کار

برخلاف چرخش اقتصادی کشورهای اروپایی در اوایل قرن بیستم که از پایه کشاورزی به صنعتی اتفاق افتاد، در این کشورها در نیمه قرن بیستم به تدریج از پایه کشاورزی به خدمات تغییر یافت. بنابراین تطبیق

نظام‌های تأمین اجتماعی در کشورهای در حال توسعه با مدل‌های نظام‌های رایج اروپایی (تشریح شده توسط اسپینگ-اندرسن) بسیار دشوار است.

به‌عنوان مثال در ایران این چرخش پس از اصلاحات ارضی در دهه ۶۰ میلادی رخ داد. نیروی کار کشاورزی در جستجوی کارهای بدون مهارت خدماتی در مشاغل مختلف به شهرها مهاجرت کرد. برای نظام تولید در آن زمان، سرمایه‌گذاری روی بازتولید این نیروی کار غیرماهر که می‌توان از اعضای آن به‌عنوان کارگران بدون تخصص نام برد، الزامی نبود. در واقع وفور این نیروی کار و فعالیت‌های غیرمهارتی که در آن مشغول بودند، الزام وجود یک نظام تأمین اجتماعی را تا حدود زیادی کم‌رنگ کرد. به این خاطر در کشورهای نظیر ایران تأمین رفاه اجتماعی، به‌خصوص مسکن قابل استطاعت، محدود به گروه‌های خاص (غالباً کارمندان و وابستگان دولتی و حکومتی) شد (خاتم، ۱۳۸۴).

مهاجرت گسترده روستایی به شهری در کشورهای صنعتی اروپایی در اواخر قرن نوزدهم و اوایل قرن بیستم اتفاق افتاد. اما در کشورهای در حال توسعه این مهاجرت پدیده‌ای معاصر محسوب می‌شود. در واقع گسترش شهرنشینی در این کشورها بعد از نیمه قرن بیستم شروع شد. پدیده شهرنشینی در کشورهای در حال توسعه با پیش‌زمینه اقتصاد ضعیف صنعتی و نظام رفاه اجتماعی ناکارآمد به‌وقوع پیوست و این درحالی بود که دولت برای رفع نیاز مسکن سیاست‌های کافی را به اجرا درنیاورده بود.

در ایران براساس سرشماری انجام شده تا سال ۱۳۵۵، ۳۵ درصد جمعیت در شهرها ساکن بودند، این در حالی است که در آن سال رقم کل جمعیت نیز بسیار کمتر بود. دولت در آن زمان با مسئله کمبود مسکن شهری به گونه‌ای که در دهه‌های بعد با آن مواجه شد، روبه‌رو نبود و به همین علت هم طرح مسکن حمایتی به‌صورت گسترده مطرح نشد. این در حالی است که در آن زمان در بسیاری از کشورهای صنعتی، مسکن اجتماعی در اوج خود قرار داشت و بسیار فراگیر شده بود. پس از سه دهه در ایران، علاوه بر دو برابر شدن کل جمعیت، درصد جمعیت شهری نیز سریعاً رشد کرد و هم‌اکنون هفتاد درصد جمعیت را جمعیت شهری تشکیل داده و نیاز مسکن شهری به مسئله‌ای غامض مبدل شده است (حبیبی، ۱۳۸۴).

به این ترتیب فشاری که مهاجرت شهری به روستایی بر استطاعت‌پذیر بودن مسکن شهری کشورهای در حال توسعه گذاشته، در مقایسه با کشورهای اروپایی بسیار دیرتر اتفاق افتاده است. در این کشورها آگاهی از اهمیت نظام مسکن در توسعه اجتماعی و اقتصادی کشورها و توسعه نهادهای مربوطه به بعد از اواخر دهه هفتاد میلادی برمی‌گردد (Un-Habitat, 2011).

علاوه بر آنکه رشد شهرنشینی در این کشورها در ساختار اجتماعی متفاوتی رخ داده است. برخلاف تجارب اروپایی، مهاجرت به شهرها از بخش کشاورزی به خدمات اتفاق افتاد، نه به صنعت. این موضوع می‌تواند دلیل اصلی فقدان نظام رفاه اجتماعی جامع باشد. زیرا نظام رفاه اجتماعی در اروپا بیشتر با هدف بازتولید نیروی کار شاغل در کارخانه‌ها شکل گرفت و رشد کرد. گسترش مسکن اجتماعی در این کشورها به‌عنوان یکی از ستون‌های تأمین اجتماعی نیز به همین خاطر بود. اما جمعیت مهاجری که در جستجوی کارهای موقت عازم شهر شده‌اند و به آسانی می‌توانند برای آنها جایگزین پیدا کرد، اهمیت وجود سیاست‌های اجتماعی را کم‌رنگ کرده است. لذا شناسایی مخاطب اصلی مسکن اجتماعی در این کشورها رویکرد متفاوتی را طلب می‌کند.

نکته مهم دیگر این است که در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، شهرگرایی و رشد شهرها و متعاقب آن هزینه در بخش‌های عمومی نظیر حمل و نقل و زیرساخت‌ها، تقریباً هم‌زمان با آگاهی از ضرورت سیاست‌های رفاه اجتماعی اتفاق افتاد. بنابراین مقوله‌هایی مانند مسکن اجتماعی باید با خدمات رفاهی و عمومی دیگر جهت جلب اعتبارات دولتی به‌خود رقابت کند (Pinch, 1997; Malpass, 2008b).

نظام نابسامان تأمین اجتماعی عبارتی بود که بارلو و دانکن (Barlow & Duncan, 1994) آن را به منظور نشان دادن وضعیت نظام رفاه اجتماعی کشورهای مانند یونان، اسپانیا و پرتغال ابداع کردند. این نظام رفاه اجتماعی که شباهت زیادی به نظام رفاه کشورهای در حال توسعه دارد، به نظام مسکن و برآوردن نیاز مسکن اقشار کم درآمد از طریق مسکن اجتماعی توجه بسیار محدودی دارد. این امر همان طور که گفته شد به افزایش نقش خانواده در تأمین مسکن برای جبران نقص نقش دولت منتهی شده است. تأمین خدمات رفاه اجتماعی در این گونه نظام‌ها، بیشتر از دولت وابسته به نقش گروه‌های مردمی، بازار غیررسمی و خانواده است.

### بررسی مفهوم مسکن اجتماعی در کشورهای در حال توسعه

با توجه برخی تفاوت‌های اساسی که بین نظام مسکن کشورهای در حال توسعه و کشورهای اروپایی مشاهده می‌شود، بررسی مفهوم مسکن اجتماعی و سایر معانی انضمامی آن، بدان گونه که در کشورهای در حال توسعه مصداق داشته باشد امری بسیار مهم است. همان گونه که در ابتدا اشاره شد، هر تعریفی که از معنای مسکن اجتماعی ارائه شود باید به چهار سؤال پاسخ دهد:

- چه کسی باید به عنوان نهاد اصلی تأمین کننده مسکن اجتماعی شناخته شود، دولت یا سایر نهادهای مدنی و اجتماعی؟
  - تأمین مسکن اجتماعی چگونه امکان محقق دارد؟ با دخالت مستقیم پروژه محور دولت در بازار مسکن امکان پذیر است و یا شیوه‌های غیرمستقیم و خلاقانه دیگری باید به کار گرفته شود؟
  - چه کسانی باید مخاطبان اصلی مسکن اجتماعی باشند؟ آیا تنها افراد کم درآمد را شامل می‌شود یا طیف وسیع تری را می‌تواند دربرگیرد؟
  - چرا در یک جامعه تأمین مسکن کالای کمی شده و قابل استطاعت برای افراد اهمیت خاصی دارد؟
- برای استخراج مفهوم مسکن اجتماعی در کشورهای در حال توسعه، در ادامه این مقاله، ابتدا معنای رایج و عرفی آن (آنچه عمدتاً در تجربه اروپایی متداول است) و اساسی و سپس این مفهوم و اساسی شده با خصوصیات خاص شناسایی شده در نظام مسکن کشورهای در حال توسعه تطبیق داده می‌شود، تا تناقضات و تفاوت‌های این مفهوم رایج با آنچه در کشورهای در حال توسعه می‌تواند شکل بگیرد آشکار شود. براساس تجارب موجود در قرن گذشته در اروپا و به صورت عرفی و معمول، این دولت است که برای اقشاری از جامعه که توانایی تأمین نیاز مسکن خود را از طریق بازار مسکن ندارند، به صورت مداخله مستقیم در این بازار، یعنی از طریق ساخت واحدهای مسکونی قابل استطاعت، امکان تأمین نیاز مسکن را فراهم می‌کند (خرید یا اجاره) و این عمل معمولاً در قالب برنامه جامع رفاه اجتماعی صورت می‌گیرد. این تعریف رایج و عرفی مسکن اجتماعی را می‌توان به صورت: الف) دخالت مستقیم دولت، ب) از طریق ساخت و ساز مستقیم، ج) با هدف تأمین مسکن گروه‌های کم درآمدی که توانایی تأمین نیاز خود را به هیچ عنوان در بازار رسمی خصوصی ندارند و د) به عنوان عملی در قالب نظام تأمین و رفاه جامعه، و اساسی کرد. به این ترتیب نکات زیر قابل بررسی است.

اول آنکه با توجه به نقش کلیدی خانواده به عنوان نهادی اصلی و مهم تأمین کننده مسکن برای خانواده‌های کم درآمد، همچنین با توجه به نظام نابسامان رفاه اجتماعی در کشورهای در حال توسعه، نقش دولت به عنوان رکن اصلی تأمین مسکن حمایتی، تا حد زیادی تأثیرگذار و کلیدی نیست. در کشورهای در حال توسعه، دولت تا به امروز (به جز موارد خاص) قادر به تأمین نیاز گروه‌های نیازمند به حمایت نبوده است. بنابراین خانواده (در مفهوم وسیع) باید قدم پیش گذارد که این امر معمولاً از طریق ساخت و ساز غیررسمی ممکن است.

دوم اینکه مسکن اجتماعی عمدتاً از طریق دخالت مستقیم و اجرای ساخت‌وسازهای پروژه‌محور در بازار مسکن محقق شده است. اما نکته مهم اینکه تأکید بر این وجه در کشورهای در حال توسعه که عمده تأمین مسکن در میان اقشار کم‌درآمد از طریق شیوه‌های غیررسمی انجام می‌شود، بسیار چالش‌برانگیز است. به عبارت دیگر برای تأمین مسکن در کشورهای در حال توسعه لازم است به شیوه‌های دیگر تولید و تأمین مسکن - غیر از آنچه در شیوه‌های رسمی بازار ساخت‌وساز رایج است - نظیر سیاستگذاری برای ارتقای وضع موجود، اعطای زمین و وام ارزان و غیره، توجه شود.

سوم اینکه مسکن اجتماعی در اروپا برای طبقه کارگر و با هدف بازتولید نیروی کار در قالب سیاست‌های کلان رفاه اجتماعی برنامه‌ریزی شد، اما در کشورهای در حال توسعه با توجه به تفاوت اساسی در بازار نیروی کار، مسکن اجتماعی باید مخاطبان متفاوتی را شناسایی نماید. این نکته هم باید مد نظر قرار گیرد که تا به امروز در اغلب این کشورها مسکن‌های حمایتی عمدتاً به گروه‌های خاص و نه لزوماً نیازمندترین افراد، تعلق گرفته است.

چهارم اینکه در کشورهای اروپایی مسکن رکنی اساسی در نظام رفاه اجتماعی، خصوصاً در دوران پس از جنگ جهانی به حساب می‌آید. مسکن اجتماعی متعاقباً رکن اساسی در دستیابی به اهداف اجتماعی در جامعه بوده و تاحدودی هست. اما در کشورهای در حال توسعه با توجه به تفاوت در بازار نیروی کار و همچنین نظام آشفته رفاه اجتماعی، مسکن اجتماعی وسیله‌ای در دست دولت‌های توسعه‌طلب جهت رسیدن به اهداف گاه‌جاه‌طلبانه خود است.

برای تعریف مسکن اجتماعی در کشورهای در حال توسعه، علاوه موارد ذکر شده که وضعیت متفاوت مسکن اجتماعی را آشکار می‌سازد، نکات مرتبط (و در مواردی در تقابل) دیگری نیز وجود دارد که برای شناخت مفهوم متفاوت مسکن اجتماعی معاصر در این کشورها باید آنها را نیز مد نظر قرار داد و در زیر به آنها اشاره می‌شود.

برای تأمین نیاز مسکن در کشورهای در حال توسعه، بسیار حیاتی است که به اهمیت سایر شیوه‌های تولید مسکن، در کنار شیوه‌های رسمی توجه شود. به عبارتی تمامی شیوه‌های تولید مسکن در یک جامعه، حتی شیوه‌های غیرعرفی و غیررسمی باید مورد توجه قرار گیرند و همزمان با رویکردهای متفاوت ارتقاء داده شوند. این امر از آنجا اهمیت پیدا می‌کند که برای تأمین نیاز اقشار کم‌درآمد به‌کارگیری روش‌های عرفی تأمین مسکن تا به امروز جوابگو نبوده است و لازم است رویکردی جامع‌نگرانه به‌کار گرفته شود. به این منظور کارگزاران و عوامل دخیل در شیوه‌های دیگر مسکن باید شناسایی و به‌کار گرفته شوند. در کلامی دیگر باید شیوه‌های غیررسمی تأمین مسکن به‌عنوان موثرترین راه‌حل برای پاسخ به نیاز مسکن افراد مورد قبول باشد (اطهاری، ۱۳۸۷).

یکی از خصوصیات اساسی مسکن اجتماعی این است که چندوجهی و انعطاف‌پذیر است. این خصوصیت توانایی به‌کارگیری شیوه‌های خلاقانه در رویکردهای مربوطه را به آن بخشیده است. در تاریخ مسکن اجتماعی تنها یک نهاد نقش اساسی را برعهده نداشته است و طیف گسترده‌ای از احزاب، کارگزاران، دولت‌ها و افراد در اجرای سیاست‌های توسعه‌ای آن سهم بوده‌اند. این خصوصیت انعطاف‌پذیری خاصی به مسکن اجتماعی می‌دهد و می‌تواند موضوع ابداعات گوناگونی قرار بگیرد. نمونه‌های فراوانی را از رویکرد خلاقانه به مسکن اجتماعی در کشورهای اروپایی می‌توان یافت (Decker, 2002; Moulaert et al., 2014).

شواهد موجود در کشورهای در حال توسعه نشان می‌دهد که مسکن اجتماعی یا حمایتی تاکنون سهم ناچیزی در نظام مسکن کشورهای در حال توسعه داشته است. در واقع تا به امروز سهم این گونه مسکن چیزی در حدود ۱۰ درصد از کل نظام مسکن بوده است (Keivani & Werna, 2001; Un-Habitat, 2011). اگر

مسکن اجتماعی قرار است تأثیری بر نظام مسکن بگذارد، لازم است سهم آن قابل توجه باشد. محدود و کوچک کردن اندازه و سهم این گونه مسکن تأثیرگذاری آن را نیز محدود و خنثی می‌کند. اگرچه ممکن است این اندازه از کشوری به کشور دیگر بر اساس معیارهای مختلف متفاوت باشد، اما به هر حال این اندازه باید به قدری باشد که بتوان آن را با سهم بخش اجاره‌ای خصوصی مقایسه کرد (براساس تجارب موفق حدود ۳۰ درصد از کل نظام مسکن).

تا به امروز در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، سیاست اصلی و غالب تأمین مسکن اجتماعی بر پایه طرح‌های پروژه محور استوار بوده است. اکنون آشکار شده است که تنها اتکا به این سیاست برای تأمین نیاز مسکن میلیون‌ها نفر افراد نیازمند که در شرایطی دشوار زیست می‌کنند، به هیچ عنوان جوابگو نیست. در نتیجه اتفاق نظری وجود دارد که سیاست پروژه محور با سیاست‌های دیگری جایگزین شود. به این ترتیب که مسکن اجتماعی و حمایتی بخشی از برنامه‌های توسعه منطقه‌ای و ملی قرار بگیرد و به جای رویکرد زودبازده کوتاه مدت، سیاست‌های درازمدت پایدار در قالب طرح‌های کلان تر و جامع تر برنامه ریزی شود.

نکته مهم دیگر این است که مسکن اجتماعی در کشورهای در حال توسعه، به رغم وجود تفاوت‌های فراوان با کشورهای اروپایی، حتماً باید تجارب آن کشورها را دائماً رصد نمایند. این موضوع به آن علت است که هم نظام‌های مسکن در کشورهای مختلف تا حدودی تحت تأثیر نظام جهانی گردش پول و سرمایه هستند و هم مشکلاتی که در کشورهای دیگر بروز پیدا می‌کند، می‌تواند به اشکال دیگر در سایر کشورها نمود یابد. به عنوان مثال چالش اصلی که کشورهای اروپایی امروزه در خصوص مسکن اجتماعی با آن روبه‌رو هستند، مسئله افتراق یا شکاف اجتماعی و مکانی<sup>۱۲</sup> بین گروه‌های اجتماعی جامعه است که این تهدید می‌تواند در سایر کشورها نیز آشکار شود (Loopmans *et al.*, 2010; Kesteloot, 1998). به رغم شواهد زیاد ناکارآمدی و شکست خوردن دولت در کشورهای در حال توسعه در زمینه اجرای پروژه‌های مسکن اجتماعی، دولت همچنان می‌تواند نقش محوری را در تنظیم و راهبری نظام مالی مسکن، به ویژه مسکن اجتماعی برعهده بگیرد. در اغلب این کشورها از جمله ایران، دولت هنوز قدرتمندترین نهاد در اجرای قانون، تنظیم بازار، تأمین مصالح عمومی، گسترش رفاه و ثبات بازار است (Khan, 2004). بحث لزوم حضور دولت در نظام مسکن غالباً دو وجه دارد که اولی به نقش کلیدی دولت در توزیع بازتوزیع مصالح عمومی برمی‌گردد و دوم به نقش مثبت آن در افزایش کارایی بازار مربوط می‌شود. در مجموع می‌توان براساس رویکردی همگرا، چنین جمع‌بندی نمود که مسکن اجتماعی در کشورهای در حال توسعه باید: روشی برای تحقق رفع نیاز به مسکن برای هر خانوار باشد، به گونه‌ای که هر خانوار یا فرد بتواند جدای از توانایی مالی خود در نظام مسکن موجود حق داشتن مسکن مناسب را برآورده سازد. این هدف باید بر برنامه‌های مدت‌دار، فراگیر، همه‌جانبه و خلاقانه استوار باشد. علاوه بر دولت و حکومت‌های محلی که نقش اصلی را برعهده دارند، سایر نهادها و نیروهای اجتماعی از جمله خانواده (در مفهوم عام) باید تقویت و سهم شوند، به گونه‌ای که علاوه بر روش‌های معمول، سایر روش‌های غیرمتعارف تأمین مسکن نیز شناسایی و حمایت و در اقدامی هماهنگ جهت برآوردن نیاز مسکن جامعه به کار گرفته شوند. چنین تعریفی تا حدود زیادی ترکیب‌بندی مجدد کارگزاران موجود بازار مسکن، تغییر و دگرگونی در ارزش‌های عرفی و گفتمانی موجود و هنجارها و منافع توسعه‌ای را طلب می‌کند که به شکل‌گیری و ترکیب‌بندی جدیدی میان گروه‌های اجتماعی و همبستگی آنها منجر خواهد شد (Moulaert & Jessop, 2007, 10).

بر اساس رویکردی واگرا، لازم است در هر نظام مسکن (از جمله در ایران) به طور مشخص (الف) نقش و جایگاه دولت و رابطه آن با بخش خصوصی و انتفاعی در خصوص مسکن اجتماعی، (ب) چگونگی

به رسمیت شناختن شیوه‌های غیرعرفی تأمین مسکن، ج) سهم و جایگاه مسکن اجتماعی در کل نظام مسکن و تعریف آن در نظام برنامه‌ریزی کشور و د) توجه جدی به اثرات اجتماعی اجرای طرح‌های مسکن اجتماعی تعریف شود.

### آینده مسکن اجتماعی در کشورهای در حال توسعه

مهاجرت گسترده روستایی-شهری معاصر که روند توسعه شهرها را شدت بخشیده، بسیاری از شهرهای کشورهای در حال توسعه را با مشکل روزافزون نیاز شدید مسکن روبه‌رو ساخته است و این امر منجر به شکل‌گیری حاشیه‌نشینی گسترده در این شهرها شده (Davis, 2007) و تصور آینده مسکن اجتماعی را بسیار دشوار کرده است.

تفکر درباره آینده مسکن اجتماعی در کشورهای در حال توسعه، علاوه بر مد نظر قرار دادن تمامی نکاتی که تا به حال گفته شد، باید مشکلاتی را هم که از ظهور گسترده نظم نوین اقتصادی و بحران‌های مربوط به آن در تمامی زمینه‌ها پدیدار می‌شود، مورد توجه قرار داد.

براساس رویکردهایی واگرایانه و همگرایانه، دو گونه نگاه به آینده مسکن اجتماعی را می‌توان شناسایی کرد. بر اساس رویکرد همگرایانه، در آینده تفاوت‌های میان نظام‌های مسکن در تمامی کشورها از بین می‌رود. به این ترتیب سیاست‌های رفاهی و حمایتی که مسکن اجتماعی را شکل می‌دهد در تمامی کشورها تحت تأثیر نظام مالی جهانی قرار خواهند گرفت و چارچوب‌های ملی مقررات و ضوابط و طرح‌های حمایتی مسکن در یک نظام کلان فراملیتی ادغام می‌شود. با ادغام شدن و هماهنگ شدن نظام‌های مسکن و در صورت تسلط گفتمان نئولیبرال موجود که تنها بازار خصوصی مسکن و سیاست خانه‌دار شدن شخصی را مورد توجه دارد، نقش مسکن اجتماعی در آینده، در سراسر دنیا روز به روز محوتر و کم‌رنگ‌تر خواهد شد.

در رویکرد واگرایانه هر یک از کشورهای در حال توسعه موردی خاص محسوب می‌شوند که تعامل آنها با نظام جهانی، خاص خود آن کشورها است. در این رویکرد میزان گسترش و یا کاهش نقش آینده مسکن اجتماعی در هر کشور امری است که از شرایط اجتماعی، اقتصادی و سیاسی آن کشور نشأت خواهد گرفت و اینکه نقش مسکن اجتماعی در آینده تا چه میزان کم‌رنگ شود ممکن است از کشوری به کشوری دیگر متفاوت باشد و قابل پیش‌بینی نیست.

ذکر این نکته اهمیت دارد که حتی در صورت پذیرش نقش نظام غالب نئولیبرال جهانی در به حاشیه راندن و محو مسکن اجتماعی، در کشورهای در حال توسعه نیاز مسکن به شکل گسترده‌ای وجود دارد که وضع موجود نظام‌های مسکن در این کشورها قادر به پاسخگویی به آن نیست. به همین خاطر طی دهه گذشته شاهد رواج ایده مسکن اجتماعی هستیم که جهت مقابله با مشکلات مسکن شهری موجود به کار گرفته شده است (Scanlon & Whitehead, 2008, 51).

بنابراین می‌توان چنین استدلال کرد که به‌رغم گسترش مفاهیم جدید جهانی شدن، در کشورهای در حال توسعه فصل جدیدی از حیات مسکن اجتماعی در حال آغاز شدن است، درحالی‌که مسکن اجتماعی در اروپا ممکن است به پایان کار خود رسیده باشد. برنامه‌های مسکن اجتماعی می‌تواند علاوه بر رفع نیاز مسکن، مزایای فراوان دیگری را نیز از جمله ارتقای همبستگی اجتماعی، افزایش رشد اقتصادی و نیز سامان‌دهی به وضعیت شهرها به همراه داشته باشد. ضمن آنکه باید همواره به نقش کلیدی مسکن اجتماعی در برآوردن موارد جانبی دیگری مانند مبارزه با فقر، ارتقای کیفیت زندگی و حتی از بین بردن



MacLennan & More, 1997; Moulaert *et al.*, 2004; Levy – Vroelant.) تبعیضات شهری اذعان داشت (2009; Harloe, 1994; Regan, 1999).

### نتیجه گیری

نظام مالی مسکن و گفتمان‌های سیاسی - اقتصادی مرتبط با آن در تمامی جهان تغییر کرده است. در دهه گذشته نظام مسکن تمامی کشورهای پیشرفته اروپایی (و اغلب با سطح رفاه اجتماعی بالا) تحت تأثیر فشارهای اتحادیه اروپا و نیز فشار ناشی از گسترش دامنه مسکن ملکی شخصی بوده است (Scanlon & Whitehead, 2008). گرایش‌های اخیر در نظام مسکن اروپا، نقش مسکن اجتماعی را به سطح نازل چتر حمایتی برای اقشار بسیار نیازمند و افراد بی‌خانمان در آینده تقلیل خواهد داد و مسکن اجتماعی از آنچه پیشتر به‌عنوان ارزش جمعی و منفعت عمومی تلقی می‌شد، تا حد زیادی فاصله خواهد گرفت (Reinprecht *et al.*, 2008).

در کشورهای در حال توسعه نیاز مسکن در سطح جامعه بسیار گسترده و با مشکلات بیشتر دیده می‌شود. برخلاف آنچه در کشورهای اروپایی مشاهده می‌شود، بسیاری از مردم در این کشورها به شیوه‌ای مناسب و در خور اسکان نیافته‌اند. سطح زندگی و وضعیت مسکن بسیاری از این خانوارها فاصله زیادی با سطح انتظارات و استانداردهای اروپایی دارد. برای میلیون‌ها خانوار (از جمله بسیاری از خانوارهای طبقه متوسط جامعه) دسترسی به خانه‌ای درخور و مهم‌تر از همه قابل استطاعت مشکلی جدی محسوب می‌شود (Forrest & Lee, 2003). در این شرایط، با توجه به اینکه این افراد در بازار مسکن رسمی که بیشتر بر اساس مفاهیم خانه‌دار شدن ملکی بنا نهاده شده نمی‌توانند جایی برای خود پیدا کنند، گسترش وسیع مسکن غیررسمی امری دور از انتظار نیست.

این مقاله، براساس تفاوت‌های اساسی میان نظام مسکن در کشورهای در حال توسعه با آنچه در اروپا شکل گرفته، مفاهیم متفاوت مسکن اجتماعی را بررسی کرده است و تأکید دارد به‌رغم تضادهایی که ممکن است در این مفاهیم مشاهده شود، اگر سیاست‌های مسکن اجتماعی با توجه به این تضادهای مفهومی در دستور کار قرار بگیرد، می‌تواند تغییرات اساسی را در نظام‌های مسکن این کشورها به‌وجود آورد. بر این اساس مسکن اجتماعی حتی می‌تواند نقش مهمی در مبارزه با فقر، افزایش استطاعت‌پذیری مسکن در اقشار میانه و رفع معضلات شهری ایفا کند.

براساس شرایط خاص هر کشور، آینده مسکن اجتماعی در کشورهای مختلف طی خواهد کرد، متفاوت خواهد بود. اما با توجه به خصوصیتی که مسکن اجتماعی دارد، قطعاً در آینده، نظام مسکن در کشورهای در حال توسعه، آنچنان که شواهد دهه اخیر نشان می‌دهد می‌تواند نقش کلیدی و مهمی را ایفا کند.

### پی‌نوشت‌ها

۱. نظام مسکن (housing system) مفهومی جامع‌تر و فراگیرتر از بازار مسکن (housing market) است و ورای مؤلفه‌های اقتصادی، به روابط جامعه‌شناختی، فرهنگی، کالبدی، فضایی و روابط بین کنشگران اصلی نیز اشاره می‌کند.
۲. کاربرد عباراتی نظیر کشورهای در حال توسعه، کشورهای جنوب، جهان سوم و مانند اینها، همواره بحث‌برانگیز بوده است. با آگاهی از این موضوع، در این مقاله تعبیر ارائه شده از کشورهای در حال توسعه به‌طور عام به کشورهای اشاره دارد که در آنها نظام مسکن نتوانسته نیاز بخش قابل ملاحظه‌ای از جامعه را به‌گونه‌ای مناسب و درخور تأمین کند. این تعبیر شامل کشورهای آفریقایی، آمریکای جنوبی، بخش وسیعی از آسیا و حتی برخی کشورهای اروپایی نیز می‌شود.

## 3. social housing

۴. در این مقاله جهت بررسی وجوه نظری تفاوت ساختاری نظام‌های گوناگون مسکن از روش پژوهش اسنادی استفاده شده است. به این ترتیب که با استفاده از متون نظری و داده‌هایی که قبلاً در مورد نظام‌های مسکن در دنیا در مورد کشورهای مختلف تدوین و جمع‌آوری شده است، نکات و اطلاعات مورد استفاده انتخاب و استخراج شده و مورد پردازش و تحلیل و استنتاج قرار گرفته است. بررسی مورد نظر هم شامل تمامی مبانی نظری ارائه شده در نیم قرن گذشته در مورد نظام‌های مسکن مختلف، خصوصاً کشورهای در حال توسعه بوده و هم شامل آمارها و ارقامی است که توسط نهادهای بین‌المللی در مورد وضعیت مسکن در جهان عرضه شده است.

## 5. convergence and divergence approaches

## 6. council, public or affordable housing

## 7. housing need

۸. در کشورهای اروپایی، پس از اجرای سیاست‌های نئولیبرال از آغاز دهه ۸۰، سهم مسکن اجتماعی در بازار مسکن کاهش یافت، گرچه میزان و شدت آن در کشورهای مختلف متفاوت بود. با این وجود آنچه‌انکه وایت‌هد و دیگران (Whitehead, Scanlon & Hills, 2007) نشان داده‌اند، مسکن اجتماعی (تنها با تأکید بر استیجار قابل استطاعت) سهم بسزایی در نظام مسکن این کشورها دارد. به‌عنوان مثال در هلند ۳۵٪، اتریش ۲۵٪، دانمارک ۲۱٪، سوئد ۲۰٪ و انگلستان ۱۸٪ از بازار مسکن در اختیار این بخش است. در کشورهای در حال توسعه وضعیت متفاوت است. آنچه‌انکه کیوانی و ورنه (Keivani & Werna, 2001) در مورد کشورهایی مانند نیجریه، کنیا، مصر و ایران بررسی کرده‌اند، تأمین مسکن استطاعت‌پذیر در این کشورها به دو شیوه مستقیم و غیرمستقیم محقق می‌شود. در شیوه مستقیم حداکثر ۱۰٪ تأمین توسط دخالت مستقیم دولت انجام شده و در شیوه غیرمستقیم (تأمین زمین، تأمین خدمات و غیره) این رقم به ۶ الی ۱۳ درصد می‌رسد. آماري که در ایران در طی چهار دهه گذشته وجود دارد نشان می‌دهد که سهم مسکن استطاعت‌پذیر رسمی (تمامی شیوه‌ها) نزدیک ۱۰٪ بوده و در مقابل شیوه‌های تأمین رسمی و غیررسمی خصوصی بیش از ۳۰٪ از بازار را در اختیار داشته است.

## 9. decent

## 10. Home ownership

۱۱. همانگونه که کامرون (Cameron, 2006) اشاره می‌کند، از اواسط دهه ۱۹۹۰، مطالعات نظری و تطبیقی در مورد نظام‌های مختلف مسکن رواج پیدا کرد که این مطالعات بر دو رویکرد همگرا و واگرا استوار بود. در تدوین و شکل‌دهی به رویکرد همگرا، مایکل هارلو (Michael Harloe) مؤثرترین نقش را ایفا کرده است. او تحت تأثیر نظریه اسپینگ اندرسون (Esping Andresen, 1990) در کتاب خود با نام *خانه مردم؟* (Harloe, 1995) *The People's Home?* به تدوین اندیشه‌های خود پرداخت. او با بررسی سازوکار نظام سرمایه‌داری در کشورهای اروپایی، تحول نظام مسکن در این کشورها را تحت تأثیر مراحل مختلف تکوین سلطه نظام سرمایه‌داری تشریح کرده است. به عقیده او در هر مرحله از بسط و گسترش نظام سرمایه‌داری و تغییر نظام انباشت ثروت، چیدمان خاص اجتماعی و طبقاتی در کشورها شکل می‌گیرد که نظام مسکن و نیز تأمین مسکن اجتماعی نیز از آن متأثر می‌شود. در واقع او سعی دارد همگرایی نظام‌های مختلف مسکن را تحت تأثیر نظام کلی سرمایه‌داری آشکار نماید. متعاقباً صاحب‌نظران دیگری چنین رویکردی را در تدوین نظریه‌های خود در پیش گرفتند (به‌عنوان مثال Edgar et al., 2002 و Whitehead, Scanlon & Hills, 2007) و بر پایه نظریه هارلو مبانی فکری خود را شکل دادند. در نقطه مقابل تکوین و گسترش رویکرد واگرا تا حدود زیادی مرهون تلاش‌ها و نقدهایی است که جیم کیمینی (Jim Kemeny) در مقابله با رویکرد همگرا مطرح کرد. او با عدم پذیرش قطعیت ساختارمند رویکرد همگرا و با ارائه شواهد مختلف از نظام‌های مسکن اروپایی (خصوصاً شمال اروپا) مطرح می‌کند که در تمام کشورها به‌رغم تمام فشارهایی که نظام سرمایه‌داری به آنها وارد می‌کند، سیاست‌های تأمین مسکن تا حدود زیادی وابسته به شرایط خاص و محلی آن کشور است. به این ترتیب رویکرد واگرا تاحدی زیادی تابع نظریه‌های نسبی‌گرایانه و فردگرایانه است. در هردوی این رویکردها، بررسی نقش دولت و نظام رفاه اجتماعی در ارتباط با نظام مسکن اهمیت بسزایی دارد. نقطه افتراق این دو رویکرد در تشریح چگونگی واکنش دولت‌ها از دو منظر متفاوت است. در رویکرد همگرا از منظر کلان چگونگی تسلط نظام سرمایه‌داری بر نظام‌های مسکن هر کشور بررسی می‌شود، اما در رویکرد واگرا از منظر خردتر با پذیرش این سلطه بر چگونگی، اختیارات و واکنش‌های مختلف هر نظام مسکن در چارچوب نظام سرمایه‌داری جهانی تمرکز می‌شود.

## 12. Reciprocity

## 13. socio-spatial segregation

## فهرست منابع

- اطهاری، ک. (۱۳۸۷). «گونه شناسی مسکن اجتماعی، سیاست‌های توسعه مسکن در ایران»، توسعه مسکن در ایران (سیزدهمین همایش). وزارت مسکن و شهرسازی.
- حبیبی، م. (۱۳۸۴). از شار تا شهر: تحلیلی تاریخی از مفهوم شهر و سیمای کالبدی آن. دانشگاه تهران، موسسه انتشارات و چاپ، تهران.
- خاتم، ا. (۱۳۸۴). طرح جامع مسکن: خلاصه گزارش طرح مطالعاتی مسکن اجتماعی.
- Aalbers, M. B. (2015). 'The Great Moderation, the Great Excess and the global housing crisis', *International Journal of Housing Policy*, 15(1): 43–60.
- Aalbers, M. B., & Christophers, B. (2014). 'Centering Housing in Political Economy', *Housing, theory and society*, 31(May 2015): 1–22.
- Allen, J. (2004). *Housing and welfare regimes in southern Europe*. Blackwell Publishing Ltd. Available at: <http://westminsterresearch.wmin.ac.uk/3089/>.
- Babb, S. (2006). 'A Brief History of Neoliberalism', *Contemporary Sociology: A Journal of Reviews*, 35(5): 529–530.
- Barlow, J., & Duncan, S. (1994). *Success and failure in housing provision: European systems compared*, Oxford Pergamon.
- Buckley, R. M., & Kalarickal, J. (2005). 'Housing Policy in Developing Countries: Conjectures and Refutations', *The World Bank Research Observer*, 20(2): 233–257.
- Burnett, J. (1980). *A social history of housing, 1815–1970*. London: Methuen Publication.
- Cameron, S. (2006). 'Demologos Working Paper Thematic Synthesis; Housing System', *DEMOLOGOS D1.2 Discussion Papers*: 1–32.
- Drakakis-Smith, D. (1981). *Housing and the urban development process*. London: Croom Helm. Duncan.
- Davis, M. (2007). *Planet of slums*. London: Verso.
- Decker, P. De (2002). 'On the Genesis of Social Rental Agencies in Belgium', *Urban Studies*, 39(2): 279–326.
- Delladetsima, P. M. (2006). 'The Emerging Property Development Pattern in Greece and its Impact on Spatial Development', *European Urban and Regional Studies*, 13(3): 245–278.
- Desai, V., & Loftus, A. (2013). 'Speculating on slums: Infrastructural fixes in informal housing in the global South', *Antipode*, 45(4): 789–808.
- Doling, J. (1999). 'De-commodification and Welfare: Evaluating Housing Systems', *Housing, Theory and Society*, 16(4): 156–164.
- Edgar, B., Doherty, J., & Meert, H. (2002). *Access to housing: homelessness and vulnerability in Europe*. Bristol Policy Press.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Forrest, R., & Lee, J. (2003). *Housing and Social Change: East–West Perspective*. Edited by R. Forrest. London and New York: Routledge.
- Harloe, M. (1994). 'Social housing—past, present and future', *Housing Studies*, 9(3): 407–416.

- Harloe, M. (1995). *The people's home, City*. Blackwell Publishing Ltd.
- Holliday, I. (2000). 'Productivist Social Policy in East Asia', *Political Studies*, 48: 706-23.
- Keivani, R., & Mattingly, M. (2007). 'The Interface of Globalization and Peripheral Land in the Cities of the South: Implications for Urban Governance and Local Economic Development', *International Journal of Urban and Regional Research*, 31(2): 459-474.
- Keivani, R., & Werna, E. (2001). 'Modes of housing provision in developing countries', *Progress in Planning*, 55(2): 65-118.
- Kemeny, J. (1981). *The Myth of Home Ownership: Public Versus Private Choices in Housing*. London: Routledge.
- Kemeny, J. (1992). *Housing and Social Theory*. London and New York: Routledge.
- Kemeny, J., & Lowe, S. (1998). 'Schools of comparative housing research: From convergence to divergence', *Housing Studies*, 13(2): 161-176.
- Kesteloot, C. (1998). 'The geography of deprivation in Brussels and local development strategies', in Musterd, Sako Ostendorf, W. (Editor) (ed.) *Urban Segregation and the Welfare State, Inequality and exclusion in western cities*. London and New York: Routledge.
- Khan, M. (2004). 'State Failure in Developing Countries and Institutional Reform Strategies', in Tungodden, B., Stern, N., and Kolstad, I. (eds) *Toward Pro-Poor Policies. Aid, Institutions, and Globalization*. Oxford University Press and World Bank: 165-195.
- Kwon, H. J. (2013). 'Global social policy as public policy: Implementation matters!', *Global Social Policy*, 13(1): 89-94.
- Lemanski, C. (2009). 'Augmented informality: South Africa's backyard dwellings as a by-product of formal housing policies', *Habitat International*. Elsevier Ltd, 33(4): 472-484.
- Levy-Vroelant, C. (2009) 'A Review of "The Future of Social Housing"', *European Journal of Housing Policy*, 9(4): 477-479.
- Loopmans, M. P. J. J., de Decker, P., Kesteloot, C., de Decker, Chris Kesteloot, de Decker, P., & Kesteloot, C. (2010). 'Social Mix and Passive Revolution. A Neo-Gramscian Analysis of the Social Mix Rhetoric in Flanders, Belgium', *Housing Studies*, 25(2): 181-200.
- Lund, B. (2011). *Understanding Housing Policy*. 2nd Editio. Bristol: The Policy Press.
- Maclennan, D., & More, A. (1997). 'The future of social housing: Key economic questions', *Housing Studies*, 12(4): 531-547.
- Malpass, P. (2008a). 'Histories of social housing: a comparative approach', in Scanlon, K., & Whitehead, C. (eds.) *Social Housing in Europe II: A review of policies*. London: London school of economics and political science: 15-30.
- Malpass, P. (2008b). 'Housing and the New Welfare State: Wobbly Pillar or Cornerstone?', *Housing Studies*, 23(1): 1-19.
- Midheme, E., & Moulart, F. (2013). 'Pushing back the frontiers of property: Community land trusts and low-income housing in urban Kenya', *Land Use Policy*. Elsevier Ltd, 35: 73-84.
- Miraftab, F. (2009). 'Insurgent Planning: Situating Radical Planning in the Global South', *Planning Theory*, 8(1): 32-50.
- Moulart, F. (Editor) et al. (2014) *The International Handbook on Social Innovation: Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*. Cheltenham: UK Edward Elgar.

- Moulaert, F., & Jessop, B. (2006). *Demologos Working Paper Thematic Synthesis Paper; Agency , Structure , Institutions , Discourse (ASID)*. Available at: demologos.ncl.ac.uk/wp/wp2/ papers/ TSP1.pdf.
- Moulaert, F. (Editor), Rodriguez, A. (Editor) and Swyngedouw, E. (Editor) (2004). *The globalized city: economic restructuring and social polarization in European cities*. Oxford: Oxford Oxford university.
- Nasr, J., & Volait, M. (eds) (2003). *Urbanism : imported or exported?* Chichester: Wiley–Academy.
- Oxley, M. (2000). *The Future of Social Housing Learning from Europe, Institute for Public Policy Research*.
- Pinch, S. (1997). *Worlds of Welfare: Understanding the Changing Geography of Social Welfare Provision*. London: LRoutledge.
- Pugh, C. (1997). 'Poverty and Progress? Reflections on Housing and Urban Policies in Developing Countries, 1976–96', *Urban Studies*, 34(10): 1547–1595.
- Pugh, C. (2001). 'The Theory and Practice of Housing Sector Development for Developing Countries', *Housing Studies*, 16(4): 399–423.
- Regan, S. (1999). 'A future for social housing', *New Economy*: 215–217.
- Reinprecht, C., Levy–Vroelant, C., & Wassenberg, F. (2008). 'Learning from histories: changes and path dependency in the social housing sector in Austria, France and the Netherlands (1889 – 2008)', in Scanlon, K., & Whitehead, C. (eds) *Social Housing in Europe II: A review of policies*. London: London school of economics and political science: 31–46.
- Renaud, B. (1999). 'The Financing of Social Housing in Integrating Financial Markets: A View from Developing Countries', *Urban Studies*, 36(4): 755–773.
- Robinson, R. (1979). *Housing Economics and Public Policy*. London: Macmillan Basingstoke.
- Rolnik, R. (2013). 'Late Neoliberalism: The Financialization of Homeownership and Housing Rights', *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(3): 1058–1066.
- Ronald, R. (2007). 'Comparing Homeowner Societies: Can we Construct an East–West Model?', *Housing Studies*, 22(4): 473–493.
- Ronald, R., & Kyung, S. (2013). 'Housing System Transformations in Japan and South Korea: Divergent Responses to Neo–liberal Forces', *Journal of Contemporary Asia*, 43(3): 1–23.
- Ronald, R., & Lee, H. (2012). 'Housing policy socialization and de–commodification in South Korea', *Journal of Housing and the Built Environment*, 27(2): 111–131.
- Scanlon, K., & Whitehead, C. (2008). *Social Housing in Europe II: A review of policies*. Edited by K. Scanlon and C. Whitehead. London: London school of economics and political science.
- Un–Habitat (2009). *Financing affordable Social Housing in Europe, Europe*. Available at: <http://www.scribd.com/doc/23186292/Financing-Affordable-Housing-in-Europe>.
- Un–Habitat (2011). *Affordable land and housing in Asia, UNON, Publishing Services Section*. Nairobi: UNON, Publishing Services Section.
- Whitehead, C., Scanlon, K., & Hills, J. (2007). *Social Housing in Europe*. Edited by C. Whitehead, K. Scanlon, and J. Hills. London London school of economics and political science.

