

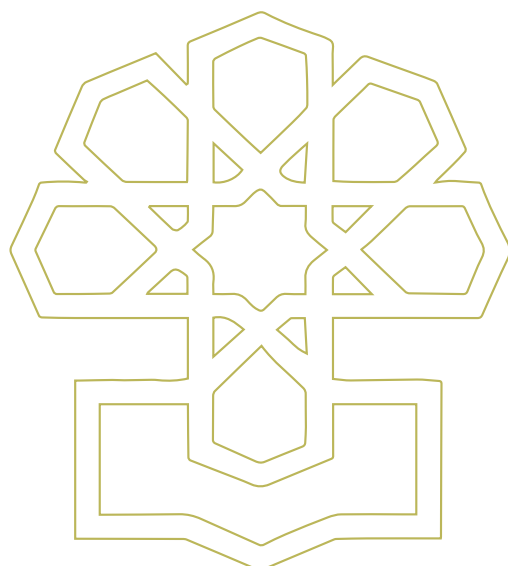


مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات گزارش:

نوع گزارش:

- طرح و لایحه
 نظارتی
 راهبردی



ثبات و امنیت سکونت استیجاری (۱): رخ‌نمایی از وضعیت سکونت استیجاری



مسعود فراهانی



دفتر مطالعات اجتماعی
(گروه مسائل اجتماعی)

شماره مسلسل:

۲۱۰۲۰۰۵۳

تاریخ انتشار:

۱۴۰۳/۷/۴



چکیده

در چند سال گذشته موجهای توری نبرابری‌های مسکونی میان گروههای اجتماعی-اقتصادی (مالک‌نشینان، موجران و مستأجران) را افزایش داده است. در این میان، سکونت استیجاری بیش از پیش استطاعت‌ناپذیر و بی‌ثبات شده است. بسیاری از خانوارهای مستأجر، به‌ویژه کم‌درآمدها، به دلیل عدم همگامی افزایش درآمدها با افزایش هزینه‌های تأمین مسکن استیجاری، درگیر جابه‌جایی اجباری و «فقر ناشی از هزینه‌های تأمین مسکن استیجاری» شده‌اند یا در معرض آن قرار دارند. نبرابری، جداسازی‌های اجتماعی-درآمدی و اعیان‌نشین‌سازی نیز درون شهرهای کشور شدت گرفته است. در این میان، از دولت توقع می‌رود طبق وظایف مندرج در قانون اساسی در زمینه تأمین مسکن (اصل سی و یکم، بند ۱۲ اصل سوم و بند ۱ اصل چهل و سوم)، در کمینه‌ترین کار ممکن با نقش‌آفرینی‌های تنظیم‌گرانه رفاه‌بان (حافظ سطح رفاهی واقعاً موجود) سکونت استیجاری (سکونت در واحدهای مسکونی متعلق به مؤجران حقیقی) را با ثبات و استطاعت‌پذیر کند و نسبت به افزایش فقر و نبرابری اجتماعی حساسیت‌سیاستی نشان دهد. بر این اساس، لازم است تصویری از وضعیت اقتصادی، اجتماعی و روانی مستأجران و سکونت استیجاری ارائه شود تا با اتکا به آن اقدامات و تمهیدات لازم در دستور کار قرار گیرد.

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز (محسن زمانی): ناظران علمی خارج از مرکز (پویا علاءالدینی) هیئت علمی دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه تهران، محسن بهزادی) هیئت علمی دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران)) ناظران علمی (بهزاد عطارزاده، هادی افراسیابی)؛ ویراستار ادبی (سیده مرضیه موسوی راد)؛ صفحه‌آرا (محمد دهقانی شهرابی).



بیان مسئله

افزایش نابرابری‌های مسکونی میان گروه‌های اجتماعی-اقتصادی (مالک‌نشینان، موجران و مستأجران) یکی از مسائل سیاستی مهم کشور است. در این میان توجه به ابعاد ناکاویده رابطه موجر و مستأجر، دلایل سیاستی مهمی برای حمایت از مستأجران و ثبات بخشی به سکونت استیجاری آشکار می‌سازد. در وضعیت فعلی، بسیاری از خانوارهای مستأجر، به ویژه کم‌درآمدها، درگیر جابه‌جایی اجباری و «فقر ناشی از هزینه‌های تأمین مسکن استیجاری» شده‌اند یا در معرض آن قرار دارند. از سوی دیگر، جداسازی‌های اجتماعی-درآمدی، طرد مسکونی و اعیان‌نشین‌سازی نیز درون شهرهای کشور شدت گرفته است. در این میان، از دولت توقع می‌رود طبق وظایف مندرج در قانون اساسی در زمینه تأمین مسکن (اصل سی و یکم، بند ۱۲ اصل سوم و بند ۱ اصل چهل و سوم)، در کمینه‌ترین کار ممکن با نقش‌آفرینی‌های تنظیم‌گرانه رفاه‌بان (حافظ سطح رفاهی واقعاً موجود) سکونت استیجاری (سکونت در واحدهای مسکونی متعلق به مؤجران حقیقی) را با ثبات و استطاعت‌پذیر کند و نسبت به افزایش فقر و نابرابری اجتماعی حساسیت سیاستی نشان دهد و عزم راسخی در زمینه اجرای تمهیدات متعارف حمایت از مستأجران نظیر کنترل افزایش اجاره‌بها که در قانون سامان‌دهی بازار زمین، مسکن و اجاره‌بها (مصوب ۱۴۰۳) دیده شده است، به کار بندد.

یافته‌های کلیدی

۱) **ضرورت بازیابی قیمت‌گذاری استیجاری واحدهای مسکونی:** در بازار مسکن کشور، قاعده عرفی (در غیاب نقش‌آفرینی تنظیم‌گرانه دولت) بر این است که قیمت استیجاری واحدهای مسکونی تابعی از قیمت آن باشد و در این زمینه به تدریج معیارهایی مبنی بر این شکل گرفته که قیمت مزبور، با توجه به برخی ویژگی‌های املاک، از سوی مالکان یا مشاوران املاک قابلیت تعیین دارد. بر این اساس، در کل بازار استیجاری کشور واحدهای مسکونی با قیمت بازار عرضه می‌شوند. تبعات بلندمدت این روند، یعنی عدم جداسازی ارزش فروش املاک از ارزش استیجاری دست کم در بخشی از موجودی مسکن کشور، در حال حاضر آشکار شده است: جداسازی، طرد مسکونی، افزایش فقر و نابرابری خانوارهای مستأجر به ویژه کم‌درآمدها.

۲) **ضرورت حمایت از مستأجران قطعی یا «همیشه مستأجرها»:** توجه به عدم همگامی درآمد بسیاری از خانوارهای مستأجر با تورم حاکم بر بخش مسکن، بسیاری از خانوارهایی که به یک یا دو شغل تمام‌وقت با حداقل دستمزد مشغول هستند، نه تنها دیگر توان خرید مسکن ندارند بلکه توان تأمین مسکن استیجاری نیز ندارند و در معرض بی‌خانمانی قرار دارند.

۳) **شدت‌گیری فقر ناشی از هزینه‌های تأمین مسکن استیجاری:** مسئله فقط استطاعت‌پذیری مسکن استیجاری نیست بلکه مسئله مربوط به افزایش نوعی از فقر است که ارتباط مستقیمی با هزینه‌های تأمین مسکن استیجاری یا همان پرداخت اجاره دارد. افزایش فقر در میان خانوارهای مستأجر یکی از دلایل سیاستی مهم برای اجرای مجدانه کنترل اجاره و ثبات بخشی به زندگی خانوارهای مستأجر و حفظ دسترسی برابر آنها به فرصت‌های زندگی است.

۴) **افزایش نابرابری در توزیع مالکیت املاک مسکونی:** به دلیل فقدان نقش‌آفرینی رفاهی دولت در زمینه تأمین مسکن خانوارهای کم‌درآمد و در طرف مقابل، اعطای مشوق‌ها و یارانه‌های ساخت و ساز به بخش خصوصی (مالکان زمینهای موجود و سازندگان) توزیع مالکیت و ثروت‌های ناشی از آن به نفع ثروتمندان در جریان است و اجاره‌نشینی و فشارهای اقتصادی-اجتماعی-روانی آن در زندگی خانوارهای کم‌درآمد بیشتر می‌شود.

۵) **کنترل اجاره به مثابه واقعیت سیاستی:** مخالفت با کنترل اجاره و تحلیل‌های متعارفی که در زمینه ناکارآمدی این سیاست در جریان است، ناشی از عدم شناخت سیاست‌های متنوع کنترل اجاره در کشورهای دیگر است. اگر صرفاً اروپا را در نظر بگیریم، ۱۶ کشور در حال اجرای این سیاست هستند: اتریش، بلژیک، دانمارک، فرانسه، ایرلند، هلند، سوئد، بلژیک، کرواسی، قبرس، آلمان، لوکزامبورگ، نروژ، لهستان، اسکاتلند، اسپانیا، سوئیس.

۶) **ضرورت توجه به افزایش لجام‌گسیخته نابرابری میان موجران و مستأجران:** بررسی‌های این گزارش در زمینه ابعاد مختلف رابطه مالی بین موجر و مستأجر حکایت از آن دارد که نابرابری بین موجران و مستأجران از محل مالکیت مسکن به شدت در حال افزایش است و مستأجران نه تنها زیان‌های تورمی قابل توجهی می‌بینند بلکه به دلیل افزایش لجام‌گسیخته اجاره‌بها، بیش از پیش درگیر فقر می‌شوند. از سوی دیگر، ثروت مسکونی مالکان و موجران به دلیل تورم لحظه‌به‌لحظه افزایش می‌یابد.



۷) آسیب رساندن بیشتر به مستأجران با ایجاد بدهی برای تأمین مسکن: ثبات بخشی به زندگی مستأجران از طریق اعطای وام ودیعه مسکن که در واقع ایجاد بدهی برای مستأجران است، وضعیت مستأجران را بهبود نمی بخشد. کمک به مستأجران باید به صورت بلاعوض باشد (همان طور که محض نمونه در اتریش، بلژیک، دانمارک، فرانسه، ایرلند، هلند، سوئد، بلژیک، کرواسی، قبرس، آلمان، لوکزامبورگ، نروژ، لهستان، اسکاتلند، سوئیس اجرا می شود) و به همراه کنترل اجاره و محدودسازی تخلیه مستأجران اجرا شود.

۸) دیگری سازی مستأجران در نظام مسکن کشور: زندگی مستأجران به واسطه گفتمان های گروه های مسلط نظام مسکن (از جمله بازیگران عمده صنعت مستغلات، رسانه های جمعی، تحلیلگران و کارشناسان بازار مسکن، مالکان و مؤجران) بازنمایی می شود. این گروه ها از رهگذر فرایند «دیگری سازی»، مستأجران را، به دلیل نداشتن مالکیت، بیرون از نظام مسکن تعریف کرده اند. «دیگری سازی» منجر به آن شده که مستأجران به عنوان شهروندان برخوردار از حقوق مصرحه اصل سی و یکم قانون اساسی به رسمیت شناخته نشوند.

۹) ضرورت توجه به ابعاد اجتماعی - روانی سکونت استیجاری در کشور: فرایند «دیگری سازی» یکی از مدارهای اصلی تولید رنج اجتماعی برای مستأجران، به ویژه کم درآمدها، بوده و بسترساز تجاری نظیر نادیده گرفته شدن، شرم، داغ ننگ، فقدان قدرت، بی احترامی، تحقیر شدگی، شهر وندزدایی، تعدی به عزت نفس و کرامت انسانی، افسردگی، ناامیدی و احساس عدم تعلق به جامعه (دیگر بودگی) است.

پیشنهاد راهکارهای سیاستی

توجه جدی و واقع گرایانه به تنظیمگری های متعارف بخش استیجاری (که متکی بر واقعیت های حاکم بر نظام سیاستگذاری کشورهای دیگر است و اتکای کمتری به توصیه های سیاستی بازیگران صنعت مستغلات و رسانه های آنها دارد) با محوریت موضوعات ذیل ضرورت سیاستی است.

تنظیم گری در باب ودیعه مسکن و اجاره بها

تنظیم گری در باب سکونت پذیری واحد مسکونی استیجاری و مسئولیت های مؤجر در زمینه نگهداری و تعمیرات واحد مسکونی استیجاری،

تنظیم گری در باب تعریف و تحدید سکونت مدار (اولویت دادن به سکونت مستأجر ساکن) دلایل موجه تخلیه مستأجران،

تنظیم گری در باب تعیین حداقل زمان های پیش آگهی به مستأجر برای اخطار تخلیه، و فسخ قرارداد.

تنظیم گری های ضد تبعیض در بخش مسکن به ویژه سکونت استیجاری،

تنظیم گری در باب حمایت های خاص از مستأجران، از جمله در برابر آزار و اذیت مؤجران و حقوق قانونی مستأجر در مورد اطلاع رسانی های ضروری (مانند اقدام مؤجر برای کسب مجور تخریب و نوسازی برای واحد مسکونی).



۱. مقدمه

سکونت استیجاری در کشور بیش از پیش استطاعت‌ناپذیر و بی‌ثبات شده است. بسیاری از خانوارهای مستأجر، به‌ویژه کم‌درآمدها، به دلیل عدم همگامی افزایش درآمدها با افزایش هزینه‌های تأمین مسکن استیجاری، درگیر جابه‌جایی اجباری و «فقر ناشی از هزینه‌های تأمین مسکن استیجاری» شده‌اند یا در معرض آن قرار دارند. نابرابری، جداسازی‌های اجتماعی-درآمدی و اعیان‌نشین‌سازی نیز درون شهرهای کشور شدت گرفته است. در این میان، از دولت این توقع وجود دارد، طبق وظایف مندرج در قانون اساسی در زمینه تأمین مسکن (اصل سی و یکم، بند ۱۲ اصل سوم و بند ۱ اصل چهارم و سوم)، در کمینه‌ترین کار ممکن با نقش آفرینی‌های تنظیم‌گرانه رفاه‌بان (حافظ سطح رفاهی واقعاً موجود) سکونت استیجاری (سکونت در واحدهای مسکونی متعلق به مؤجران حقیقی) را با ثبات و استطاعت‌پذیر کند. رکن رکین این نقش آفرینی حمایت از مستأجران بر مبنای استیفای «حق دسترسی همه شهروندان به مسکن» است. این رابطه، مؤلفه‌های پرشماری دارد که دولت‌های ملی و محلی سراسر دنیا، متناسب با وضعیت نظام مسکن در زمینه آنها نقش آفرینی‌های تنظیم‌گرانه و حمایت‌گرانه متنوعی دارند. این نقش آفرینی‌ها هم بر مدار دلایل سیاستی رفاه‌بان و رفاه‌گستر سامان یافته‌اند و هم نسبت به افزایش فقر و نابرابری حساسیت ویژه‌ای دارند. بررسی و تشریح این نقش آفرینی‌ها و دلایلی که در زمینه تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد، به‌طور عام، و ثبات‌بخشی به سکونت استیجاری، به‌طور خاص، صورت می‌گیرند می‌تواند «پنجره سیاستی» جدیدی را پیش روی سیاستگذاران بگشاید.

در گزارش حاضر (به‌عنوان نخستین گزارش یک سلسله گزارش)، چهار دلیل عمده سیاستی برای نقش آفرینی رفاه‌مدار دولت در بخش استیجاری خصوصی با هدف حمایت از مستأجران، به‌طور عام و حمایت از مستأجران کم‌درآمد، به‌طور خاص، مطرح می‌شود: نخست، افزایش و تعمیق نابرابری میان مستأجران و مؤجران از محل مالکیت املاک مسکونی؛ دوم، شدت‌گیری روزافزون فقر آفرینی و فقر‌گستری چندبُعدی میان خانوارهای مستأجر، به‌ویژه کم‌درآمدها و خانوارهای آسیب‌پذیر؛ سوم، کاهش روزافزون تاب‌آوری خانوارهای مستأجر به دلیل افزایش لجام‌گسیخته هزینه‌های زندگی به‌ویژه تأمین مسکن استیجاری؛ چهارم، فراگیر شدن تجربه رنج و شرم اجتماعی میان مستأجران، خصوصاً کم‌درآمدها، به‌سه دلیل نخست.

۲. مسئله بومی نظام مسکن کشور: قیمت‌گذاری استیجاری واحدهای مسکونی

در بازار مسکن کشور، قاعده عرفی (در غیاب نقش آفرینی تنظیم‌گرانه دولت) بر این است که قیمت استیجاری واحدهای مسکونی تابعی از قیمت آن باشد و در این زمینه به تدریج معیارهایی مبنی بر این شکل گرفته که قیمت مزبور، با توجه به برخی ویژگی‌های املاک، از سوی مالکان یا مشاوران املاک قابلیت تعیین دارد. بنابر عرف کنونی قیمت استیجاری واحدهای مسکونی (رهن کامل) یک‌چهارم تا یک‌هشتم قیمت آنهاست^۱ و این رقم بر مبنای معیار دیگری قابلیت تبدیل به نسبتی از ودیعه^۲ و اجاره‌بها دارد. در واقع، در حال حاضر در کل کشور سازوکار بازار قیمت‌نهایی استیجاری واحدهای مسکونی را مشخص می‌کند. پس از یک دوره تورمی، قیمت مسکن افزایش بی‌سابقه‌ای به خود دیده و قیمت استیجاری املاک خصوصی نیز شدیداً افزایش داشته است.

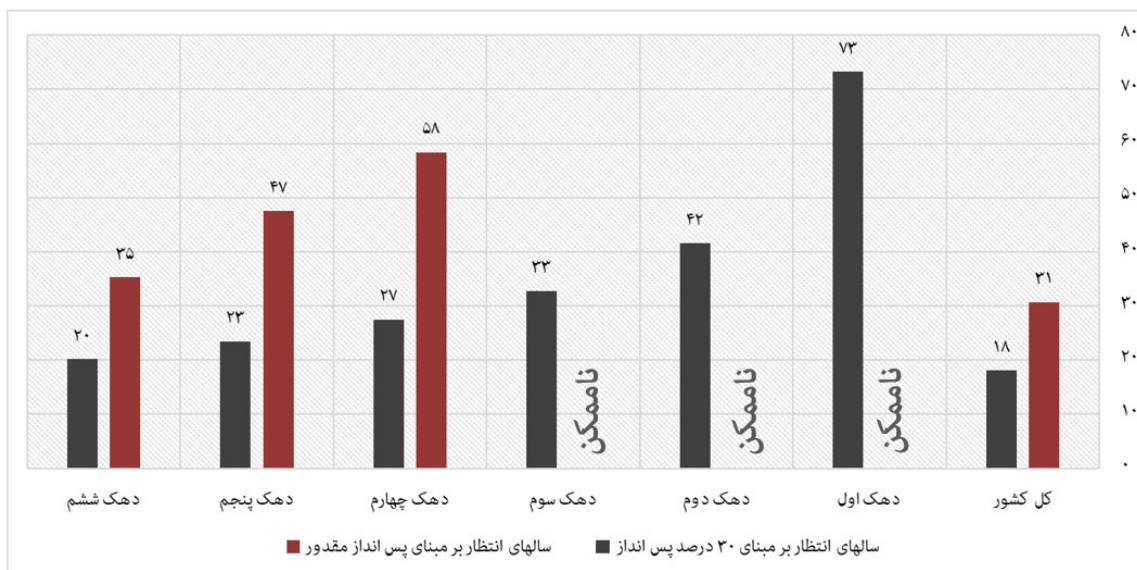
از آنجا که در چند سال گذشته حداقل دستمزد همگام با جهش‌های قیمتی بخش مسکن (و دیگر بخش‌ها) افزایش نداشته، امکان مالک‌نشین شدن بسیاری از خانوارهای مستأجر کم‌درآمدی که «سابقه مالکیت املاک مسکونی» ندارند، تا حدی زیادی کاهش یافته است - اگر نگوئیم ناممکن شده - (نمودار ۱) و این خانوارها مجبورند (به دلیل فقدان مسکن استیجاری دولتی در کشور) دوره‌ای طولانی (یا شاید تا پایان عمر) را در بخش استیجاری خصوصی به‌عنوان مستأجر سکونت داشته باشند. در واقع، نه تنها بسیاری از خانوارهای مستأجر عملاً از بازار خرید مسکن ملکی بیرون افتاده‌اند، بلکه به دلیل هزینه‌های سرسام‌آور تأمین مسکن استیجاری، امکان پس‌انداز نیز از آنها سلب شده که بازگشت آنها به بازار خرید مسکن ملکی را نیز تا حد ناممکن کاهش می‌دهد. به بیان دیگر، این خانوارها مستأجر قطعی یا «همیشه‌مستأجر» قلمداد می‌شوند.

۱. این نسبت با توجه به افزایش قیمت املاک تا یک‌پانزدهم قیمت فروش آن نوسان دارد، اما باید در نظر داشت که نسبت‌های بالاتر در مورد املاکی استفاده می‌شود که قیمت‌های نجومی یافته‌اند و این نسبت‌ها استثناهای حاشیه‌ای محسوب می‌شوند و نه قاعده عرفی مسلط.

۲. در این گزارش، تفاوت حقوقی و معنایی در استفاده از واژه‌های «ودیعه» و «رهن» لحاظ نشده و این دو واژه در یک معنا استفاده می‌شوند، اما باید در نظر داشت که این دو واژه معنای حقوقی متفاوتی دارند.



شکل ۱. نمودار سال‌های انتظار مالک‌نشینی بر مبنای دهک‌های درآمدی در سال ۱۴۰۰



مأخذ: یافته‌های گزارش (مرکز آمار کشور).

* توضیح: در سال ۱۴۰۰، امکان پس انداز برای دهک اول وجود نداشته و سال‌های انتظار دهک دوم و سوم نیز بالای ۱۰۰ سال بوده که ناممکن در نظر گرفته شده است.

از سوی دیگر، مقایسه وضعیت مالکیت واحدهای مسکونی و اجاره‌نشینی در دو سال ۱۳۹۵ و ۱۴۰۱ حکایت از دو موضوع مهم در زمینه سیاست‌گذاری مسکن معطوف به فقرزدایی و رفاه‌بانی دارد: نخست، در سال ۱۴۰۱ نسبت به سال ۱۳۹۵، در حدود ۴۷۰ هزار خانوار به مستأجرهای کشور اضافه شده که سهم ۶ دهک درآمدی اول، در حدود ۹۲ درصد بوده است. دوم، در سال ۱۴۰۱ نسبت به سال ۱۳۹۵، در حدود ۲ میلیون و ۴۷۶ هزار واحد مسکونی به مالکیت خانوارها درآمده که سهم افزایش مالکیت واحدهای مسکونی در دهک درآمدی ۹ و ۱۰ تقریباً با مجموع افزایش مالکیت واحدهای مسکونی میان دهک‌های درآمدی ۱ تا ۵ برابری می‌کند.

یکی از نتایجی که رخ‌نمایی از وضعیت موجودی مسکن در این دو سال، به‌ویژه در بخش استیجاری، در زمینه سیاست‌گذاری مسکن به سیاستگذاران عرضه می‌کند این است که خانوارهای دهک‌های درآمدی پایین همچنان سهم بیشتری از اجاره‌نشینی‌های جدید دارند و روند افزایش مالک‌نشینی و افزایش چندملکی‌ها (که برخی از آنها به‌جای اجاره دادن تمایل به خالی گذاشتن واحدهای مسکونی به‌عنوان نوعی سرمایه‌گذاری دارند) به نفع دهک‌های درآمدی بالایی در جریان است. در واقع، توزیع مالکیت واحدهای مسکونی به جای آنکه روندی بازتوزیعی به نفع گروه‌های کم‌درآمد داشته باشد به نفع خانوارهای پردرآمد در جریان بوده است.

جدول ۱. تغییرات اجاره‌نشینی و مالکیت واحدهای مسکونی در سال ۱۴۰۱ نسبت به سال ۱۳۹۵

دهک	افزایش اجاره‌نشینی	افزایش مالکیت واحدهای مسکونی	سهم دهک از افزایش اجاره‌نشینی	سهم دهک از افزایش مالکیت واحدهای مسکونی
۱	۶۳,۴۲۸	۱۸۵,۴۶۰	۱۴%	۸%
۲	۸۳,۷۳۹	۱۷۲,۱۷۹	۱۸%	۷%
۳	۶۶,۴۵۳	۱۳۹,۷۸۲	۱۴%	۶%
۴	۶۴,۱۵۳	۱۸۹,۴۲۴	۱۴%	۸%
۵	۷۰,۷۳۷	۲۰۲,۰۰۰	۱۵%	۸%
۶	۸۲,۸۰۷	۱۹۳,۷۹۷	۱۸%	۸%
۷	۲۴,۰۷۸	۲۷۰,۶۳۵	۵%	۱۱%
۸	(۱,۸۲۹)	۲۶۲,۷۶۷	-	۱۱%
۹	(۳۹,۴۴۲)	۳۸۱,۸۲۵	-	۱۵%
۱۰	۱۵,۴۰۷	۴۷۸,۶۴۳	۳%	۱۹%
	۴۷۰,۸۰۲	۲,۴۷۶,۵۱۱	-	-

مأخذ: یافته‌های گزارش (مرکز آمار کشور).



موضوع پیشین، اهمیت مسئله دیگری را برجسته می‌سازد. مستأجران حتی برای تأمین مسکن استیجاری نیز تحت فشارهای عمده‌ای هستند. بخش اعظمی از درآمد خانوارهای مستأجر کشور، به‌ویژه کم‌درآمدها، صرف هزینه‌های تأمین مسکن استیجاری (اجاره‌بها، ودیعه مسکن و قبوض) شده و امرار معاش نیز برای آنها صعوبت وصف‌ناپذیری دارد. در چنین بستری، نرخ فقر مطلق میان خانوارهای مستأجر کم‌درآمد گسترش و شدت یافته و در شهرهای بزرگ کشور، خانوارهای دارای درآمد متوسط نیز در معرض «فقر ناشی از هزینه‌های تأمین مسکن» هستند و برخی نیز کاملاً «درگیر» این نوع از فقر شده‌اند. در سال ۱۴۰۱، در سه استان کشور خانوارهای مستأجر به‌طور متوسط بیش از ۴۰ درصد از درآمدشان و در مجموع در ۱۸ استان کشور بیش از ۳۰ درصد درآمدشان را صرف پرداخت اجاره‌بها (بدون در نظر گرفتن هزینه آب، برق و گاز) کرده‌اند.

جدول ۲. متوسط سهم هزینه تأمین مسکن استیجاری (فقط اجاره‌بها) از کل هزینه خانوار (درصد) - سال ۱۴۰۱

استان	سهم هزینه مسکن استیجاری از کل هزینه خانوار
تهران	۴۴/۹
گیلان	۴۱/۸
البرز	۴۰/۷
فارس	۳۸/۶
اصفهان	۳۶/۲
همدان	۳۶/۱
خراسان رضوی	۳۶
قم	۳۳/۳
سمنان	۳۳/۲
کرمانشاه	۳۲/۷
آذربایجان شرقی	۳۲/۴
گهکیلویه و بویر احمد	۳۱/۸
اردبیل	۳۱/۷
هرمزگان	۳۱
مازندران	۳۰/۸
قزوین	۳۰/۶
ایلام	۳۰/۵
خوزستان	۳۰/۱

مأخذ: یافته‌های گزارش (مرکز آمار کشور).

در تصویری دقیق‌تر می‌توان نرخ فقر خانوارهای مستأجر ۱ تا ۴ نفره را در سال ۱۴۰۱ در کل کشور در جدول زیر مشاهده کرد. در حدود ۶۰ درصد کل این خانوارها، در حدود ۲ میلیون و ۴۱۰ هزار خانوار، درگیر فقر مطلق یا اصطلاحاً زیر خط فقر هستند. اگر دقیق‌تر شویم، نرخ فقر در میان خانوارها نامتوازن است و در خانوارهای آسیب‌پذیر به‌مراتب شدیدتر است. برای نمونه، نرخ فقر در خانوارهای ۳ نفره دارای دو فرزند (خانوار تک‌سرپرست) ۷۸ درصد و در خانوارهای ۴ نفره دارای سه فرزند (خانوار تک‌سرپرست) ۹۸ درصد بوده است.



جدول ۳. نرخ فقر میان خانوارهای مستأجر (خانوارهای ۱ تا ۴ نفره) - سال ۱۴۰۱

نرخ فقر خانوارهای مستأجر	کل خانوارهای مستأجر درگیر فقر مطلق	کل خانوارهای مستأجر	تعداد فرزندان زیر ۱۸ سال	بُعد خانوار
۵۱%	۱۵۹,۰۱۵	۳۱۲,۸۹۶	-	۱
۴۶%	۳۵۲,۹۰۲	۷۶۱,۵۰۷	-	۲
۵۳%	۴۳۳,۳۸۶	۸۱,۸۰۵	۱	۲
۵۵%	۵۷۰,۷۸۸	۱,۰۳۶,۳۲۲	۱	۳
۷۸%	۲۱,۴۱۹	۲۷,۳۴۹	۲	۳
۵۹%	۲۲۱,۰۹۶	۳۷۷,۰۷۸	-	۳
۶۸%	۶۴۶,۳۳۲	۹۵۳,۴۱۸	۲	۴
۷۷%	۱۸۵,۷۰۴	۲۴۰,۴۱۷	-	۴
۶۸%	۱۵۹,۰۶۷	۲۳۴,۲۹۸	۱	۴
۹۸%	۵۰,۳۲۲	۱۲,۵۸۰	۳	۴
۶۰%	۲,۴۱۰,۰۲۹	۴,۰۳۷,۶۷۲	مجموع	

مأخذ: یافته‌های گزارش (مرکز آمار کشور).

باری، زندگی خانوارهای مستأجر به دلیل افزایش هزینه‌های زندگی و تأمین مسکن استیجاری دستخوش جابه‌جایی‌های اجباری شده و هر سال از کیفیت زندگی و استانداردهای سکونتی آنها کاسته می‌شود، بدین معنا که مستأجران هر سال به دلیل افزایش قیمت استیجاری املاک یا باید از هزینه سبد خانوار (برای اختصاص بیشتر به هزینه تأمین مسکن استیجاری) بکاهند یا استقراض کنند یا به فروش دارایی‌های خود (از جمله ماشین و لوازم منزل) روی آورند یا مجبورند برای حفظ «مصرف استاندارد اقلام ضروری» به محلات ارزان‌تر یا خانه‌های کوچک‌تر نقل مکان کنند و یا مجموعه‌ای از این تمهیدات را به کار بندند و این رویه هر سال با شدت بیشتری تکرار می‌شود. در این میان موضوع بی‌ثباتی سکونتی (که شدیدترین شکل آن بی‌خانمانی است) جلوه‌های جدیدی یافته است. در گذشته خانوارهایی در معرض بی‌ثباتی سکونتی بودند که به هر دلیلی مشکل درآمدی پیدا می‌کردند اما اکنون یک خانوار شاغل (با شغلی تمام‌وقت با حداقل دستمزد) نیز در معرض بی‌ثباتی سکونتی قرار دارد.

اکنون، پرسش سیاستی مهم این است که چرا دولت‌های پی‌درپی در قبال شکل‌گیری سازوکار قیمت‌گذاری فعلی در بازار مسکن استیجاری، موضع تنظیم‌گرانه عدالت‌محور (در راستای کاهش نابرابری‌های مسکونی نسلی و بین‌نسلی) و سکونت‌مداری (ولایت‌بخشی به ارزش مصرفی مسکن) اتخاذ نکرده‌اند؟ طرح چنین پرسشی بر این واقعیت سیاستی استوار است که در بسیاری از کشورها، دولت به صورت دستوری در بخش استیجاری نقش آفرینی دارد و دست کم قیمت بخشی از موجودی مسکن استیجاری خود را برای خانوارهای دارای درآمد متوسط و کم مناسب‌سازی می‌کند (اجتماعی کردن بخش استیجاری یا همان مسکن اجتماعی). برای مثال، قوانین کنترل اجاره که یکی از اصلی‌ترین مثال‌های اقتصاد دستوری است، اگر فقط اروپا را در نظر بگیریم، در ۱۶ کشور در حال حاضر اجرا می‌شود [۶]: اتریش، بلژیک، دانمارک، فرانسه، ایرلند، هلند، سوئد، کرواسی، قبرس، آلمان، لوکزامبورگ، نروژ، لهستان، اسکاتلند، اسپانیا و سوئیس.

از سوی دیگر، طرح چنین پرسش‌هایی انکار این واقعیت نیست که پیش شرط اصلی اصلاح بسیاری از امور، بهبود شاخص‌های کلان اقتصادی کشور، به ویژه مهار تورم است، بلکه مقصود توجه دادن به این موضوع است که در وضعیت فعلی، زندگی مستأجران بیش از همیشه نیاز به اقدامات حمایتی و رفاه‌بان دولت دارد. نابرابری در ثروت و درآمد میان دارندگان املاک مسکونی^۱ و نابر خورداران (مستأجران)^۲ به شکل ناعادلانه‌ای افزایش یافته و در فقدان نظام مالیات‌ستانی غیر حساس به این موضوع (معطوف به عایدی سرمایه^۳ مستغلاتی)، نابرابری خصلتی موروثی به خود گرفته است. بحث و جدل‌های سیاستی مهمی پیرامون این موضوع در جریان است، اما برای درک وضعیت مالی مستأجران، هیچ توصیفی به اندازه بررسی یک دوره زمانی مفید فایده نخواهد بود. این توصیف نه تنها وجوه مخرب عدم نقش آفرینی مستأجرمدار دولت در بازار استیجاری را آشکار می‌سازد، بلکه این مسئله مهم سیاستی

۱. دارندگان املاک تجاری، اداری و کشاورزی در اینجا مدنظر نیستند، اما همین استدلال در مورد دارندگان و نابر خورداران از آنها قابل بازتولید است.
 ۲. بیشترین نابرابری معطوف به خانوارهایی است که سابقه مالکیت املاک مسکونی ندارند و مسکن اولی (مستأجران و جوانان) قلمداد می‌شوند.



را مطرح می‌سازد که افزایش ناموجه نابرابری‌های اقتصادی، اجتماعی و فضایی حاکم بر نظام مسکن کشور، به‌طور عام و میان مؤجران و مستأجران، به‌طور خاص، تبعات اجتماعی کوتاه‌مدت و بلندمدتی دارد که از پایداری، ثبات و هم‌بستگی اجتماعی به طرز جبران‌ناپذیری می‌کاهند و لازم است آماجگاه تمهیدات و اقدامات فوری و قاطع باشند.

۳. افزایش نابرابری میان مؤجران و مستأجران

با ابلاغ قانون سامان‌دهی بازار زمین، مسکن و اجاره‌بها (مصوب ۱۴۰۳/۰۲/۱۰) مساعی مهمی از سوی مجلس شورای اسلامی برای بهبود وضعیت معیشتی-سکونتی مستأجران در دستور کار قرار گرفته و دلایل سیاستی پدیده‌ای برای این هدف سیاستی وجود دارد. برای درک ضرورت نقش‌آفرینی دولت در حوزه سکونت‌استیجاری لازم است تصویری از وضعیت و آینده سکونتی مستأجران و فشارهای مالی فزاینده حادث بر زندگی آنها ارائه شود. این تصویر بر مبنای سکونت یک زوج جوان در یک واحد مسکونی متعارف با متوسط قیمت هر مترمربع واحد مسکونی در پایتخت کشور، تهران، ترسیم می‌شود. این تصویر از پایتخت کشور انتخاب شد زیرا شدیدترین وضعیت بحران مسکن کشور را دارد. روشن است که بر مبنای تغییر در موارد مطرح‌شده (شهر، اندازه واحد مسکونی و قیمت هر مترمربع واحد مسکونی)، تغییراتی در این تصویر پدیدار می‌شود، اما منطبق کلی تغییر ماهوی نمی‌کند: افزایش ثروت و درآمد مؤجران از محل املاک مسکونی، فقر آفرینی/گستری مطلق میان مستأجران، نابرابری آفرینی/گستری میان مؤجران و مستأجران به دلیل مالکیت املاک مسکونی (به درجات گوناگون)؛ به بیان کلی‌تر، افزایش نابرابری‌های نسلی-بین‌نسلی اقتصادی، اجتماعی، فضایی و سیاسی و گسترش فقر چندبعدی شهری-روستایی (محرومیت‌های چندبعدی). مسئله مهم دیگر این است که این پدیده هم درون شهرهای کشور به درجات مختلف روی می‌دهد و هم میان شهرهای کشور و برابند آن در بلندمدت، شدت‌گیری نابرابری‌های سرزمینی است.

۱-۳. بررسی وضعیت مستأجران در یک دوره سه‌ساله

فرض کنید زوج جوانی^۱ (در شروع اولین سال زندگی) در شهر تهران، قصد اجاره یک واحد مسکونی ۶۰^۲ متری را دارند. بر مبنای عرف بازار ودیعه مسکن و اجاره‌بهای این واحد مسکونی بر مبنای قیمت واحد مسکونی تعیین می‌شود. اگر متوسط قیمت هر مترمربع واحد مسکونی در آبان‌ماه سال ۱۴۰۲ (حدود ۷۵ میلیون تومان) را لحاظ کنیم، این واحد مسکونی قیمتی بالغ بر ۴ میلیارد و ۵۰۰ میلیون تومان خواهد داشت. اگر این واحد مسکونی را نوساز در نظر بگیریم، طبق عرف بازار، ارزش استیجاری این واحد مسکونی (به صورت رهن کامل) یک‌هشتم^۳ قیمت آن است، به قراری ۵۶۰ میلیون تومان. اگر این زوج جوان از تبدیل «رهن کامل» به «رهن و اجاره» استفاده کنند و ۳۰۰ میلیون ودیعه بپردازند، با تبدیل عرفی (به‌زای کسر هر یک میلیون تومان از ودیعه باید ۳۰ هزار تومان اجاره پرداخت شود) باید ۷ میلیون و ۸۰۰ هزار تومان اجاره پرداخت کنند.^۴ اگر فرض کنیم این زوج سه سال در واحد مسکونی سکونت داشته باشد، شرح وضعیت این سه‌سال، صحنه‌افروزی ویژه‌ای در مورد وضعیت مالی مستأجر خواهد داشت.

۲-۳. وضعیت مالی مستأجر در پایان سال اول

قیمت واحد مسکونی در پایان قرارداد یک‌ساله (۱۴۰۳) به ۶ میلیارد و ۳۹۰ میلیون تومان افزایش خواهد داشت.^۵ خلاصه وضعیت مالی مستأجر در جدول ذیل به نمایش درآمده است.^۶

۱. هدف از انتخاب یک زوج جوان توجه دادن به بحران جمعیتی کشور و نقش تأمین مسکن (چه به‌عنوان مسکن ملکی و چه استیجاری باثبات) برای تحکیم و حمایت از نهاد خانواده و افزایش تمایل به تشکیل خانواده در میان جوانان است (بنگرید به قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت مصوب ۱۴۰۰/۰۷/۲۴).
۲. طبق گزارش بانک مرکزی واحدهای مسکونی ۵۰ تا ۶۰ متری بیشترین فراوانی را در معاملات انجام‌شده آبان‌ماه سال ۱۴۰۲ داشته‌اند.
۳. بنگرید به پانویس شماره ۱.
۴. در ادامه فرض بر این است که خانوار مستأجر توان تأمین پرداخت ودیعه و اجاره‌بها را دارد و «تاب‌آوری سکونتی» آنها تا سه سال ادامه دارد.
۵. تورم آبان‌ماه سال ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۲ نسبت به ماه مشابه سال قبل در شهر تهران، به ترتیب، ۱۷/۷، ۴۵/۹ و ۶۲/۴ درصد (بانک مرکزی) بوده است. متوسط این سه‌سال به‌عنوان معیار حدوداً ۴۲ درصد در نظر گرفته شده است.
۶. سه موضوع از طرف مؤجر وجود دارد که در این بحث آورده نشده است: درآمد مؤجر از محل اجاره‌بها، عایدی سرمایه مؤجر از محل افزایش قیمت واحد مسکونی استیجاری، عایدی مؤجر از محل سپرده‌گذاری/سرمایه‌گذاری ودیعه مسکن پرداختی مستأجر. افزون بر اینها، باید در نظر داشته باشیم که مؤجر در همین دوره یک‌ساله به‌زای مسکن ملکی خود (و واحدهای مسکونی دیگر در صورت وجود) از عایدی سرمایه متناظر برخوردار شده، ولی در اینجا اصلاً بدان پرداخته نشده است.



جدول ۴. وضعیت مالی مستأجر در پایان سال اول

سال اول ۱۴۰۲-۱۴۰۱	
وضعیت مستأجر	
اجاره‌بها	۹۳ میلیون تومان
زیان تورمی	۱ میلیارد و ۸۹۰ میلیون تومان
زیان ودیعه مسکن پرداختی	۱۲۲ میلیون تومان (۶۱ میلیون تومان هزینه فرصت ^۱ و ۶۱ میلیون تومان کاهش قدرت خرید ودیعه به دلیل تورم). (اگر مستأجر از «وام ودیعه مسکن» استفاده کرده باشد، بهره وام نیز به زیان مستأجر افزوده می‌شود) ^۲ .

مأخذ: محاسبات گزارش.

۳-۳. وضعیت مالی مستأجر در پایان سال دوم

در ابتدای سال دوم و در زمان تمدید قرارداد (۱۴۰۴)، مؤجر بر مبنای قیمت جدید واحد مسکونی (۶ میلیارد و ۳۹۰ میلیون تومان) هم ودیعه مسکن و هم اجاره‌بها را افزایش می‌دهد.^۱ ارزش استیجاری ملک بر مبنای افزایش قیمت واحد مسکونی، به ۷۹۸ میلیون تومان افزایش یافته است. اگر مستأجران بخواهند در همان ملک بمانند مجبورند مقدار ودیعه پرداختی و اجاره‌بها را افزایش دهند.^۲ اگر مستأجر ۲۰۰ میلیون تومان به ودیعه بیفزاید و ودیعه به ۵۰۰ میلیون تومان افزایش یابد، لازم است اجاره‌بها نیز در حدود ۱/۲ میلیون تومان افزایش یابد: حدوداً ۹ میلیون تومان.

جدول ۵. وضعیت مالی مستأجر در پایان سال دوم

سال دوم ۱۴۰۳-۱۴۰۲	
وضعیت مستأجر	
اجاره‌بها	۱۰۸ میلیون تومان
زیان تورمی	۲ میلیارد و ۶۸۳ میلیون تومان
زیان ودیعه مسکن پرداختی	۲۰۴ میلیون تومان (۱۰۲ میلیون تومان هزینه فرصت و ۱۰۲ میلیون تومان کاهش قدرت خرید از محل ودیعه)

۳-۴. وضعیت مالی مستأجر در پایان سال سوم

در ابتدای سال سوم و در زمان تمدید قرارداد، مؤجر بر مبنای قیمت جدید واحد مسکونی (۹ میلیارد و ۷۳ میلیون تومان) هم ودیعه مسکن و هم اجاره‌بها را افزایش می‌دهد. ارزش استیجاری ملک بر مبنای افزایش قیمت واحد مسکونی به ۱ میلیارد و ۱۳۴ میلیون تومان افزایش یافته است. اگر مستأجران بخواهند در همان ملک بمانند مجبورند مجدداً مقدار ودیعه پرداختی و اجاره‌بها را افزایش دهند. اگر مستأجر همچون سال قبل ۲۰۰ میلیون تومان به ودیعه بیفزاید و ودیعه به ۷۰۰ میلیون تومان افزایش یابد، لازم است اجاره‌بها نیز در حدود ۴ میلیون تومان افزایش یابد: ۱۳ میلیون تومان.

جدول ۵. وضعیت مالی مستأجر در پایان سال دوم

سال دوم ۱۴۰۴-۱۴۰۳	
وضعیت مستأجر	
اجاره‌بها	۱۵۶ میلیون تومان
زیان تورمی	۳ میلیارد و ۸۱۰ میلیون تومان
زیان از محل ودیعه مسکن پرداختی	۲۸۶ میلیارد تومان (۱۴۳ میلیون تومان هزینه فرصت و ۱۴۳ میلیون تومان کاهش قدرت خرید ودیعه)

۱. از دست رفتن فرصت امکان سرمایه‌گذاری یا خرید کالاهای سرمایه‌ای (مانند خودرو) مبلغ ودیعه و افزایش آن از رهگذر تورم.
 ۲. این وام صرفاً یک بار به مستأجر تعلق می‌گیرد و بر این اساس صرفاً در یک سال در نظر گرفته می‌شود و در اینجا محاسبه نشده است.
 ۳. اینکه مستأجران چشم به قیمت‌گذاری پایین‌تر مؤجران (اصطلاحاً انصاف مؤجران) داشته باشند، بیش از هر چیز نشانگر جلوه‌های مادی نابرابری اجتماعی و فقر شهری است (بنگرید به بخش ۵).
 ۴. رابطه «مؤجر» نسبت به «مستأجر ساکن» نوعی رابطه انحصاری است و مستأجران حاضرند به دلیل هزینه‌های جابه‌جایی و سرمایه‌انسانی اکتسابی در مکان سکونت و سرمایه‌گذاری در واحد مسکونی حتی از قیمت بازار نیز اجاره‌بهای بیشتری پرداخت کنند (Barr, 1998, pp. 369-370).



۳-۵. وضعیت مالی مستأجر در پایان سال سوم

در ابتدای سال سوم و در زمان تمدید قرارداد، مؤجر بر مبنای قیمت جدید واحد مسکونی (۹ میلیارد و ۷۳ میلیون تومان) هم ودیعه مسکن و هم اجاره بها را افزایش می دهد. ارزش استیجاری ملک بر مبنای افزایش قیمت واحد مسکونی به ۱ میلیارد و ۱۳۴ میلیون تومان افزایش یافته است. اگر مستأجران بخواهند در همان ملک بمانند مجبورند مجدداً مقدار ودیعه پرداختی و اجاره بها را افزایش دهند. اگر مستأجر همچون سال قبل ۲۰۰ میلیون تومان به ودیعه بیفزاید و ودیعه به ۷۰۰ میلیون تومان افزایش یابد، لازم است اجاره بها نیز در حدود ۴ میلیون تومان افزایش یابد: ۱۳ میلیون تومان.

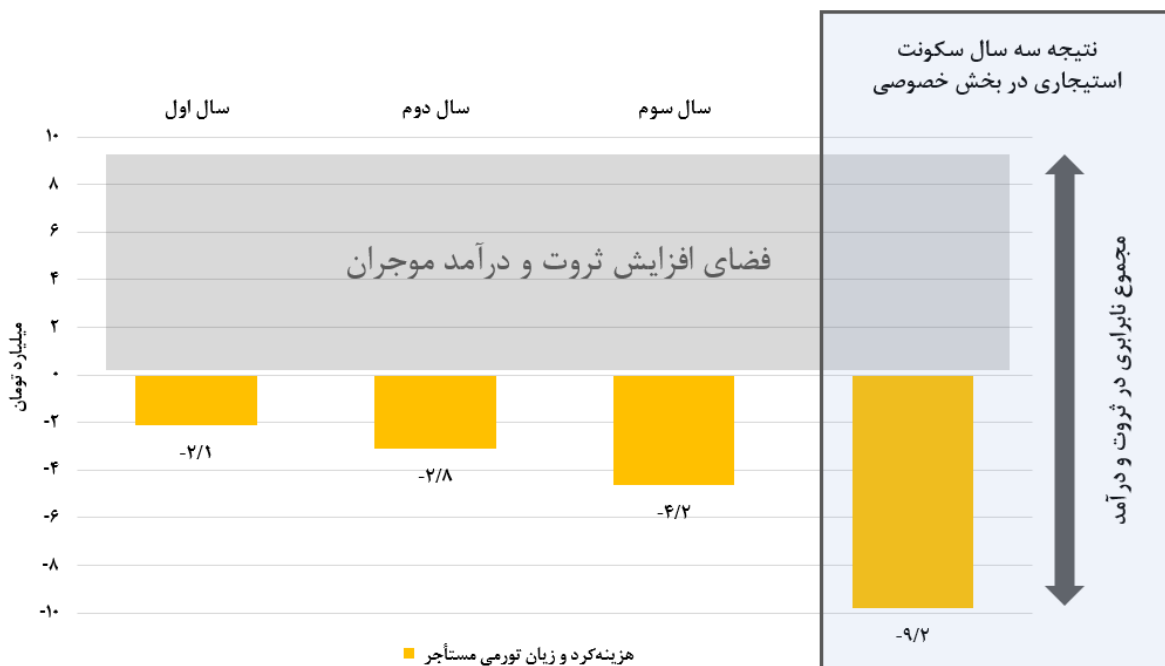
جدول ۵. وضعیت مالی مستأجر در پایان سال دوم

سال	هزینه کرد و زیان تورمی مستأجر
اول	۲,۱۰۵,۰۰۰,۰۰۰
دوم	۲,۸۸۷,۰۰۰,۰۰۰
سوم	۴,۲۵۲,۰۰۰,۰۰۰
مجموع ^۱	۹,۲۴۴,۰۰۰,۰۰۰

مأخذ: محاسبات گزارش.

در کنار افزایش نابرابری فزاینده میان مؤجران و مستأجران که در جدول ۷ آورده شد، موضوع مهمی که در خلال این سه سال محور اصلی محسوب می شود «درآمد خانوار» است. در واقع، مسئله فقط به درآمد مکفی خانوارها برای گذران سال جاری محدود نیست، بلکه مسئله بغرنج تر این است که خانوارها باید به مقداری درآمد داشته باشند که بتوانند هم اجاره بها و هم هزینه های دیگر زندگی را پوشش دهند و به طور هم زمان بتوانند «پس انداز معطوف به ودیعه مسکن سال بعد» داشته باشند. به بیان دیگر، مسئله فقط تأمین هزینه های جاری زندگی نیست، بلکه مسئله پس انداز کردن اجباری برای تأمین پول پیش به آن مزید شده است. این «مخمصه هزینه ای» مرارت های اجتماعی - روانی عمده ای برای مستأجران به همراه دارد.

شکل ۲. نمودار نابرابری میان مؤجر و مستأجر در خلال سه سال (میلیارد تومان)



۱. پس از کسر هزینه استهلاک این واحد مسکونی؛ طبق ماده (۵۳) قانون مالیات مستقیم برای این دوره سه ساله.



با این اوصاف، درآمد خانوار باید در حدی باشد که تاب‌آوری خانوار در برابر افزایش هزینه‌های تأمین مسکن سال جاری و آتی را توأمان حفظ کند. جدول ۸، تصویر روشنی از «درآمد مورد نیاز خانوار برای تأمین مسکن در خلال این سه سال» به دست می‌دهد.

جدول ۸. درآمد مورد نیاز خانوار در سه سال سکونت استیجاری

مجموع درآمد مورد نیاز خانوار صرفاً برای تأمین مسکن استیجاری	پس‌انداز معطوف به ودیعه مسکن (ماهیهانه)	اجاره‌بها (به‌جز هزینه‌های دیگر خانوار)	
۲۴/۴ میلیون تومان	۱۶/۶ میلیون تومان	۷/۸ میلیون تومان	سال اول
۲۵/۶ میلیون تومان	۱۶/۶ میلیون تومان	۹ میلیون تومان	سال دوم
۲۹/۶ میلیون تومان ^۱	۱۶/۶ میلیون تومان	۱۳ میلیون تومان	سال سوم

مأخذ: محاسبات گزارش.

طبق جدول، اگر فقط هزینه‌های تأمین مسکن خانوار در سال پیش‌رو و سال‌های آتی را در نظر بگیریم، خانوار مورد بحث، برای آنکه بتواند همگام با افزایش قیمت مسکن استیجاری پیش برود، یعنی هم بتواند اجاره‌بها را پرداخت کند و هم برای ودیعه سال بعد پس‌انداز کند، باید ماهیهانه درآمد مشخصی داشته باشد که در ستون «درآمد مورد نیاز خانوار صرفاً برای تأمین مسکن استیجاری» به نمایش درآمده است. یادآوری این نکته ضرورت دارد که این مبالغ صرفاً درآمد مورد نیاز خانوار برای تأمین مسکن را نشان می‌دهد و هزینه‌های دیگر خانوار را شامل نمی‌شود. آنچه اهمیت دارد این است که چنین وضعیت بغرنجی (به درجات گوناگون در سراسر کشور)، بر زندگی مستأجران سراسر کشور حاکم بوده و به تبعات اجتماعی پرشماری دامن می‌زند: جابه‌جایی گسترده خانوارهای مستأجر، افزایش لجام‌گسیخته نابرابری‌های اجتماعی-فضایی، کاهش فرصت‌های زندگی مستأجران، «گسترش فقر چندبُعدی» و «فقر ناشی از هزینه‌های تأمین مسکن» در میان خانوارهای مستأجر.

۴. ملاحظات سیاستی پیرامون نقش آفرینی دولت

در ابتدای این بحث لازم است موضع سیاستی این گزارش در مورد نقش آفرینی دولت در باب مالک‌نشینی و اجاره‌نشینی روشن شود. افزایش مالک‌نشینی به‌عنوان یکی از اهداف کلان دولت در نظام مسکن پذیرفته شده و مساعی مختلفی در ادوار گذشته صورت گرفته و هنوز نیز ادامه دارد. اگر در چارچوب همین رویکرد سیاستی به وضعیت فعلی بنگریم، به دلایل عدیده‌ای این مساعی دست کم در کوتاه‌مدت تغییر محسوسی در افزایش مالک‌نشینی میان مسکن‌اولی‌ها و مستأجران کم‌درآمد و دارای درآمد متوسط ایجاد نخواهد کرد. موفقیت این سیاست‌ها در بلندمدت نیز تا حد زیادی بستگی به توانایی مالی گروه‌های مذکور برای پس‌انداز و خروج از بازار مسکن استیجاری دارد و این امر نیز وابستگی کامل به درآمد و هزینه‌کردهای آنها در دوران سکونت استیجاری دارد. با این وصف، اگر بناست در زمینه افزایش مالک‌نشینی موفقیتی در سطح ملی حاصل شود، لازم است علاوه بر سیاست‌های معطوف به مالک‌نشینی، تنظیم‌گری‌های گسترده‌ای در بازار مسکن استیجاری خصوصی اجرا شود تا از یک‌سو، امکان افزایش مالک‌نشینی در بلندمدت فراهم شود و از سوی دیگر، در خلال این دوره هزینه‌های مالی-روانی سکونت استیجاری را کاهش دهد.

نظر به پیش‌گفته‌ها، چند نکته سیاستی مهم در مورد نقش آفرینی دولت وجود دارد: نخست، افزایش مالک‌نشینی میان دهک‌های درآمدی پایینی، اصلی‌ترین راهکار برای کاهش نابرابری‌های اجتماعی است که به دلیل افزایش ارزش دارایی‌های مسکونی رخ می‌دهند. روشن است که افزایش مالک‌نشینی میان خانوارهای کم‌درآمد بدون نقش آفرینی مستقیم (مانند نهضت ملی مسکن یا مسکن استیجاری دولتی) و غیر مستقیم دولت (مانند تنظیم‌گری‌های سکونت‌مدار) ممکن نیست. لازمه نقش آفرینی مستقیم

۱. با فرض ادامه سکونت در همان واحد مسکونی برای سال چهارم محاسبه شده است.



و غیر مستقیم دولت بسیج همه ساخت و سازهای کشور است، این سخن بدان معناست که نباید نقش آفرینی دولت صرفاً به پروژه‌های کلان ملی محدود شود، بلکه لازم است ناظر بر ساخت و سازهای متعارف بخش خصوصی که از مجرای طرح‌های تفصیلی شهری در سرتاسر شهرهای کشور در حال اجرا هستند و هیچ‌گونه ملاحظه‌ای در زمینه استطاعت‌پذیری آنها وجود ندارد، باشد. دوم، چنین تصویری اهمیت نظام مالیات‌ستانی مسکونی عدالت‌محوری را برجسته می‌سازد که معطوف به «عایدی سرمایه مستغلاتی» و نیز به «مالیات بر ارث مستغلاتی» برای استیفای «عدالت نسلی و میان‌نسلی مسکونی» باشد؛ منظور از استیفای این است که صرف وجود این نوع از مالیات‌ها مؤید «عدالت‌گستری» نیست، بلکه زمانی این مالیات‌ها در زمینه استیفای عدالت نسلی و میان‌نسلی مسکونی کفایت‌مند به شمار می‌روند که «مقادیر مالیات وضع شده» با «مقادیر ثروت‌های بادآورده» که در نظام مسکن کشور دولت‌آفرین محسوب می‌شوند [۱] همخوانی جامعه‌مداری داشته باشد.^۱

سوم و مرتبط با این گزارش، چنین تصویری اهمیت گریزناپذیر نقش آفرینی تنظیمی دولت در بازار مسکن استیجاری خصوصی را آشکار می‌سازد. اولاً، باید از این «بیهوده‌گویی» فراتر رویم که طرفداری از تنظیم‌گری مستأجرمدار در بازار مسکن استیجاری خصوصی به معنای نفی افزایش «مالک‌نشینی» در میان گروه‌های کم‌درآمد است. واقعیت این است که در کوتاه‌مدت، افزایش چشمگیر نرخ مالک‌نشینی میان خانوارهای کم‌درآمد و حتی با درآمد متوسط عملاً ممکن نیست. در خلال این دوره انتظار که ممکن است بسیار طولانی شود، تکلیف خانوارهای فاقد مسکن ملکی چیست؟ آیا چاره‌ای جزء سکونت در بخش استیجاری خصوصی خواهند داشت؟ آیا لازم نیست در این دوران انتظار، حمایت‌های لازم از آنها برقرار و تحکیم شود تا این دوره انتقالی را بدون تحمل «مصائب مالی» و «مرارت‌های روانی-اجتماعی» (بنگرید به بخش ۵) بگذرانند؟ پاسخ به چنین سؤالاتی در بطن تنظیم‌گری مستأجرمدار در بازار مسکن استیجاری خصوصی قرار دارد. این نوع از تنظیم‌گری ضرورتی انکارناپذیر برای تضمین «ثبات مسکونی مستأجران»، و اقدامی کارگشا برای گذار به مالک‌نشینی در سال‌های آتی زندگی آنها است.

دولت می‌تواند در زمینه استطاعت‌پذیری موجودی مسکن استیجاری کشور اقدام عاجلی صورت دهد که به‌طور مشخص از طریق برپایی «چتر حمایتی استیجاری» قابل انجام است. دو حالت کلی برای نقش آفرینی فوری و مفید فایده دولت در کوتاه‌مدت تا زمان عرضه قابل توجه واحدهای مسکونی نهضت ملی مسکن و اصلاح نظام برنامه‌ریزی شهری کشور (مبنی بر در نظرگیری استطاعت‌پذیری در کل توسعه مسکونی کشور) قابل تصور است. در حالت اول، دولت می‌تواند «کمک‌هزینه بلاعوض مسکن»^۲ (یکی از سیاست‌های حمایتی سمت تقاضا) را به میان آورد [۴]، [۹]. این سیاست تاکنون در کشور اجرا نشده و احتمال اجرای آن نیز با توجه به قیود بودجه‌ای و ساختار نهادی موجود پایین است، اما این تمهید سیاستی بسیار رایج بوده و در ۳۸ کشور عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی تحت عناوین مختلف استفاده می‌شود.

نزد برخی از سیاستگذاران این امر مشتبه شده که «اعطای وام ودیعه مسکن» نوعی «کمک‌هزینه مسکن» است، اما واقعیت این است که اعطای وام ودیعه مسکن نوعی «انتقال بدهی» (هرچند که با نرخ سود حمایتی است) از دولت به مستأجران است و در واقع عقب‌نشینی دولت از تأمین مسکن همه‌شمول و فراگیر به‌شمار می‌رود. باید در نظر داشت که این امکان وجود ندارد که با ایجاد و افزایش بدهی‌ها میان مستأجران وضعیت سکونتی آنان را بهبود بخشید. هر کمک‌هزینه‌ای در زمینه تأمین مسکن زمانی در صحنه واقعی سکونت استیجاری به خانوارهای مستأجر کمک‌اساسی می‌کند که «بلاعوض و مکفی» باشد، در غیر این صورت صرفاً ماهیت تسکینی برای یک دوره کوتاه‌مدت خواهد داشت. حتی اگر از ملاحظات قبل بگذریم و در چارچوب فعلی سیاست «اعطای وام ودیعه مسکن» بنگریم، کم و کاستی‌های پرشماری وجود دارد. درست است که این سیاست «مسکن‌وار» تا حدی به برخی خانوارها کمک می‌کند، اما دامنه تأثیرگذاری محدودی دارد. زیرا نه چتر گسترده‌ای دارد که کل خانوارهای نیازمند را در برگیرد و نه شرایط اعطای این گونه تسهیلات برای خانوارهای کم‌درآمد، مناسب محسوب می‌شود (هم از حیث مبلغ اقساط و هم از حیث ضمانت‌های درخواستی بانکها). افزون بر این، همکاری بانکهای عامل نیز محل بحث است. در حالت دوم، دولت باید به سیاست‌های سمت عرضه برای افزایش سریع^۳ عرضه مسکن تمسک جوید، مانند جرم‌انگاری احتکار

۱. باید به این نکته توجه ویژه داشت که تعریف پایه‌های مالیاتی و اجرایی شدن آنها زمان‌بر است، اما نباید این موضوع مغفول بماند که تمهید ضروری برای تضعیف حقوق مالکانه در سپهر مسکونی است و به سهم خود می‌تواند از سیطره سوداگری‌های مرسوم و تقاضای سرمایه‌ای در بخش مسکن بکاهد.

2. Housing Allowance

۳. قطعاً افزایش ساخت و سازهایی که استطاعت‌پذیری‌شان (چه با هدف مالک‌نشینی گروه‌های کم‌درآمد و چه استیجاری) لحاظ شده باشد در بلندمدت ضروری است، اما توجه محدودی برای «عرضه مسکن با قیمت بازار» در بازارهای تورمی وجود دارد. با وجود این، متأسفانه فعلاً «عرضه مسکن با قیمت بازار» از طریق گفتمان «افزایش پروانه‌های ساختمانی» به‌عنوان یگانه راهکار حل و فصل بحران مسکن در دستور کار سیاستی قرار دارد.



مسکن^۱ یا طراحی و اجرای بسته‌های سیاستی «ثبات و امنیت سکونتی مستأجران» (که شامل مواردی نظیر کنترل اجاره‌بها و ودیعه مسکن، محدود ساختن تخلیه مستأجران و افزایش مدت قراردادهای می‌شود) را اجرا کند و یا مجموعه‌ای از این سیاست‌ها را دنبال کند. برای مثال، اگر نهادهای اجرای سیاست کنترل اجاره‌بها (که در قانون قانون ساماندهی بازار زمین، مسکن و اجاره‌بها به دستور کار آورده شده است) هنوز به خوبی شکل نگرفته‌اند، دولت باید سیاست‌های بدیل کارساز دیگری را همگام با آن به اجرا بگذارد.^۲ در بسیاری از کشورهای عضو OECD این دو سیاست هم‌زمان اجرا می‌شوند. برای مثال، همان‌طور که پیشتر ذکر شد، در ۱۶ کشور اروپایی (اتریش، بلژیک، دانمارک، فرانسه، ایرلند، هلند، سوئد، بلژیک، کرواسی، قبرس، آلمان، لوکزامبورگ، نروژ، لهستان، اسکاتلند، اسپانیا، سوئیس) قوانین ناظر به کنترل اجاره‌بها وجود دارد [۶] و ۱۵ کشور از این ۱۶ کشور (به جز اسپانیا) به‌طور هم‌زمان از سیاست کمک‌هزینه بلاعوض مسکن نیز بهره می‌برند [۸]، [۹].

۵. بازنشاسی اجتماعی-روانی زندگی استیجاری در کشور

در بخش پیشین این موضوع مطرح شد که افزایش توأمان قیمت مسکن و هزینه‌های تأمین مسکن استیجاری (اجاره‌بها و ودیعه مسکن)، از یک سو منجر به افزایش نابرابری میان دارندگان املاک مسکونی و نادرندگان به‌طور عام و مستأجران و مؤجران به‌طور خاص، شده است. از سوی دیگر منجر به آن شده که مستأجران بیشتری در معرض فقر قرار بگیرند یا فقیرتر شوند. با این حال موضوعات دیگری نیز در میان است. درست است که فقر وضعیتی است که در آن افراد از نظر اقتصادی نابرخوردار و بی‌ثبات هستند و می‌توان با سنجش‌های آماری این وضعیت را نشان داد، اما فقر ابعاد روانی-اجتماعی^۳ نیز دارد که با سنجش‌های مرسوم سنجش‌پذیر نیستند. بدون توجه به این جنبه از فقر نمی‌توان انتظار داشت تا درک کل‌نگری نسبت به تأثیر هر روزه فقر بر زندگی مردم، به‌ویژه بخش اعظمی از مستأجران کم‌درآمد، داشته باشیم.

اگر از منظر فقر پژوهی به زندگی مستأجران، به‌ویژه کم‌درآمدها، بنگریم، دغدغه‌های سیاستی جدیدی موضوعیت می‌یابد. از منظر ارتباطی، فقر با روابط اجتماعی-نظیر طبقه، طرد اجتماعی، ناامنی و عدم برخورداری از حقوق-شکل می‌گیرد [۱۳]. رابطه‌ای دو طرفه میان «فقر»^۴ و «غیرفقر»^۵، اما رابطه‌ای که به‌طور کلی از سوی گفتمان‌ها و گرایش‌ها و کنش‌های غیرفقر (هم در سطح جامع‌نگرانه و هم در سطح بین‌فردی) تعیین می‌شود و تأثیر اساسی خود را بر اینکه فقر چگونه تجربه و درک می‌شود می‌گذارد [۷]. در چنین رابطه‌ای، گروه‌های پر قدرت «غیرفقر» به مدد زبان و تصاویر ذهنی، «فقر» را به‌عنوان «دیگران» بازنمایی می‌کنند. فرایند «دیگری‌سازی»^۶ یکی از مدارهای اصلی تولید رنج اجتماعی برای افراد درگیر فقر است و اگر از منظر پویه‌شناسی روانی-اجتماعی فقر بنگریم، بسترساز تجاربی نظیر نادیده گرفته شدن، شرم، داغ‌نگ، فقدان قدرت، بی‌احترامی، تحقیرشدگی، شهروندزدایی، تعدی به عزت نفس و کرامت انسانی، افسردگی، ناامیدی، احساس عدم تعلق به جامعه (دیگربودگی)، از خودبیزاری، افکار خودکشی و کاهش احساس ثمربخش بودن فردی است [۳، ۵، ۷، ۱۲، ۱۴، ۱۵].

اگر از این منظر بنگریم، می‌توان «فقر ناشی از هزینه‌های تأمین مسکن استیجاری» را نوعی رابطه اجتماعی میان مستأجر (غیرمالک) و مؤجر (مالک) در نظر گرفت. همان‌طور که هم فقر و هم تصویر فقر از سوی «غیرفقر» بازنمایی می‌شود، این موضوع در مورد بازنمایی «سکونت استیجاری» و «مستأجران» نیز مصداق دارد. تاکنون زندگی مستأجران به‌واسطه گفتمان‌های

۱. به‌طور مشخص یکی از راهکارهای غیرتجاهمی دولت برای کاهش نرخ تورم در بخش مسکن، تضعیف حقوق مالکانه است. بدین معنا که دولت می‌تواند با استفاده از مجراهای متفاوتی از جمله اصلاح نظام مالیات‌ستانی برای هدف‌گیری عایدی سرمایه، محدود ساختن حقوق مکتسبه شهری به تأمین مسکن استیجاری استطاعت‌پذیر و از همه مهمتر، جرم‌انگاری احتکار مسکن (به‌عنوان جلوه اصلی استیلاي حقوق مالکانه مالکان موجود به حق زندگی و تأمین مسکن مستأجران) و کاهش حقوق مالکانه چندملکی‌ها در این زمینه نقش آفرینی داشته باشد.

۲. بریتانیا، برای درک این نکته سیاستی مثال خوبی است. در بریتانیا سیاست کنترل اجاره‌بها از دستور کار سیاستی خارج شده (اگرچه هنوز بخشی از موجودی مسکن ذیل قانون قدیمی وجود دارد)، اما این تصمیم هم یک دلیل در ویژگی موجودی مسکن بریتانیا دارد و هم یک جایگزین سیاستی. نخست اینکه، در سال ۲۰۲۰ سهم «مسکن استیجاری اجتماعی» از کل موجود مسکن بریتانیا، ۱۷ درصد بوده است [۱۱]. دوم اینکه، کمک‌هزینه بلاعوض مسکن استیجاری (هم به مستأجران بخش خصوصی و هم مستأجران بخش اجتماعی) در بریتانیا ۱/۳۸ درصد GDP است که بالاترین مقدار در کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی به‌شمار می‌رود [۹]. به‌بیان دیگر، در نبود کنترل اجاره‌بها، دولت کمک‌هزینه بلاعوض مسکن را جایگزین کرده است.

3. Psychosocial
4. The Poor
5. The Non-Poor
6. Othering



گروه‌های مسلط نظام مسکن (از جمله بازیگران عمده صنعت مستغلات، رسانه‌های جمعی، تحلیلگران و کارشناسان بازار مسکن، مالکان و مؤجران) بازنمایی شده است. گروه‌های مسلط از رهگذر فرایند «دیگری‌سازی»، مستأجران را، به دلیل نداشتن مالکیت، بیرون از نظام مسکن تعریف کرده‌اند. «دیگری‌سازی» منجر به آن شده که مستأجران به جای آنکه به عنوان شهروندانی برخوردار از حقوق مصرحه قانون اساسی (از جمله حق دسترسی به مسکن) به رسمیت شناخته شوند، از یک سو به «امر نادیدنی» بدل شوند و از سوی دیگر، به منزله «مخاطبان» انصاف و مروت مؤجران. اینکه مستأجران اصطلاحاً چشم به انصاف مؤجران در زمینه قیمت‌گذاری داشته باشند، بیش از هر چیز نشانگر جلوه‌های نابرابری اجتماعی و فقر شهری بوده و نشانگر آن است که در فقدان نظارت اجتماعی بر استفاده از موجودی مسکن، خانوارهای مستأجر در چه وضعیت روانی - اجتماعی قرار می‌گیرند. همانطور که ذکر شد، در چنین مواقعی مستأجران نوعی رنج اجتماعی را تجربه می‌کنند که شامل تجاربی نظیر شرم، رهاشدگی، بی‌ثباتی سکونت، تحقیرشدگی و نابرداری از حقوق انسانی - شهروندی می‌شود.

دیگری‌سازی مستأجران این زمینه را فراهم کرده که دولت‌ها یکی پس از دیگری خود را نسبت به تضمین ثبات سکونت مستأجران «غیرمسئول» بدانند و توجه به زندگی سکونتی آنها را به «مالک‌نشینی موعود» مؤکول کنند. به بیان دیگر، دولت‌های وقت تلاش کرده‌اند گروهی از مستأجران (به ویژه دهک‌های درآمدی میانی) را «مالک‌نشین» کنند و مابقی را در بازار مسکن استیجاری خصوصی فاقد تنظیم‌های مسکن مدار رها کرده‌اند. در چنین بستری و در فقدان نقش‌آفرینی شهروندمدار دولت برای ایجاد ثبات سکونتی مستأجران، تأمین مسکن مستأجران به اراده مؤجران گره خورده است: مؤجران می‌توانند «واحدهای مسکونی مازاد بر استفاده مصرفی خود»^۱ را به بازار عرضه کنند و این مؤجران هستند که می‌توانند در حق مستأجران انصاف خرج کرده و با قیمت کمتری ملک خود را اجاره دهند. در این میان دولت به عنوان «نظاره‌گر زندگی مستأجران» تعریف شده و با استفاده از گفتمان بازارمدار عرضه مسکن، هر نوع اقدامی در زمینه استفاده بهینه اجتماعی از موجودی مسکن کشور، «دخالته» در بازار و «تعدی» به حقوق مالکانه مالکان موجود بازنمایی شده است.

اگر به بخش قبل بازگردیم روشن می‌شود که در واقع مالک‌نشینان و مؤجران برندگان اصلی موج‌های تورمی چند سال اخیر بوده‌اند.^۲ باین حال، در روایت مسلط از بحران مسکن هیچ‌وقتی به افزایش ناموجه نابرابری میان مؤجران و مستأجران گذاشته نمی‌شود. کافی است به یکی از تصاویر ذهنی مسلط در مورد رابطه مؤجر و مستأجر رجوع کنیم.^۳ هنگامی که بحث تنظیم و کنترل هزینه‌های تأمین مسکن استیجاری (کنترل افزایش اجاره‌بها و ودیعه مسکن) مطرح می‌شود، چون مستأجران به منزله «دیگران» و بیرون از نظام مسکن تعریف شده‌اند، تحلیلگران بازار مسکن نگران هزینه‌های امرار معاش مؤجران می‌شوند. گروه‌های مسلط در دفاع از مؤجران این تصویر ذهنی را بر ساخته‌اند که بخش اعظمی از مؤجران نه توان کار کردن دارند و نه هیچ نوعی از ثروت^۴ در اختیارشان است و بیش از هر کسی محتاج افزایش اجاره‌بها برای تأمین هزینه‌های فزاینده زندگی‌شان هستند. در این تصویر ذهنی هیچ جایی برای مستأجرانی وجود ندارد که مجبورند همچون مؤجران هزینه‌های امرار معاش را تقبل کنند اما علاوه بر این هزینه‌ها، مجبور به تأمین هزینه‌های تأمین مسکن استیجاری هستند (هزینه‌ای که درآمد مؤجران است)؛ در این تصویر ذهنی هیچ جایی برای مستأجرانی وجود ندارد که با «شغلی تمام‌وقت» یا حتی با «چندنان آور شدن خانوار» در معرض فقر ناشی از هزینه‌های تأمین مسکن هستند یا با آن کاملاً «درگیر» شده‌اند و از سوی دیگر، با وجود تمام تمهیدات مدیریت مصرف خانوار، به نحوی فزاینده کیفیت زندگی و استانداردهای سکونتی‌شان به دلیل پایین تر آمدن از «نردبان مسکونی» از دست می‌رود. گذشته از این، در این روایت حتی اشاره‌ای به این موضوع نمی‌شود که هر ساله ثروت مؤجران، به دلیل افزایش ارزش‌های مسکونی، افزایش چشمگیری دارد که مستأجران تماماً از آن محرومند و به احتمال زیاد این محرومیت منحصر به آنان نیست، بلکه از نسلی به نسل بعد (فرزندان آنها) نیز منتقل می‌شود.

۱. بخش اعظمی از این واحدهای مسکونی مازاد از رهگذر «تبعیض مسکونی ساختاری» و بدون هیچ نوع کنترلی در زمینه تأمین مسکن همه شهروندان به موجودی مسکن کشور و در واقع، به حقوق مالکانه موجود اضافه شده‌اند (برای شرح مبسوط این موضوع بنگرید به گزارش «چالش‌های سیاستگذاری مسکن شهری در ایران»، دفتر اجتماعی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۸۹۷۶، سال ۱۴۰۲).

۲. در میان گروه‌های مزبور، برخوردارترین‌ها و برنده‌ترین‌ها بوده‌اند.

۳. برای درک وجه «دیگری‌سازی» ایماژهای دیگر، کافی است در هر دلیلی که برای عدم مداخله دولت در بخش مسکن ارائه می‌شود، به دنبال بازنمایی جایگاه و وضعیت مستأجران باشیم.

۴. در هر جای ایران، مؤجری که حداقل دو خانه دارد، متناسب با موج‌های تورمی از عایدی سرمایه قابل توجهی (ثروت مسکونی) برخوردار شده است.



در این گزارش تلاش بر آن بود تا دو دلیل سیاستی مهم برای ضرورت نقش‌آفرینی مستأجرمدار دولت در بازار مسکن استیجاری خصوصی تشریح شود. دلیل اول، حول محور افزایش فقر و نابرابری از محل افزایش قیمت املاک مسکونی و هزینه‌های سکونت استیجاری صورت‌بندی و ارائه شد. طبق این نظرگاه، نه تنها نابرابری میان دارندگان دارایی‌هایی مسکونی و نادرندگان (به‌طور خاص تمرکز بر رابطه میان مؤجران و مستأجران است) به شدت در حال گسترش است، بلکه خانوارهای مستأجر، به‌ویژه کم‌درآمدها، شدیداً تحت فشار مالی هستند و به دلیل هزینه‌های تأمین مسکن استیجاری «در معرض» پدیده «فقر ناشی از هزینه‌های تأمین مسکن» قرار گرفته یا «درگیر» آن شده‌اند. دلیل دوم، بر ابعاد روانی-اجتماعی فقر تأکید دارد و اهمیت توجه به رنج و شرم اجتماعی حاکم بر زندگی مستأجران را در سیاستگذاری مسکن استیجاری برجسته می‌سازد. تردیدی وجود ندارد که باید سیاستگذاری‌های تحول‌آفرین عمده‌ای در سطوح مختلف حکمرانی برای حل و فصل بحران مسکن صورت گیرد، اما این گزارش صرفاً محدود به پردازش دلایل منطقی، اما کمتر مطرح شده نقش‌آفرینی دولت در بخش استیجاری خصوصی است.

به‌طور خلاصه، برای نقش‌آفرینی مستأجرمدار دولت در بازار مسکن استیجاری چند دلیل عمده وجود دارد:

- ۱ کاستن از شتاب افزایش نابرابری‌های اقتصادی، اجتماعی و فضایی میان دارندگان دارایی‌های مسکونی و نابرخورداران از آن، به‌طور عام و مؤجران و مستأجران، به‌طور خاص. باید در نظر داشته باشیم که این راهکار معطوف به ریشه‌های نابرابری‌آفرین نظام مسکن کشور نیست و صرفاً در صدد کاهش شدت افزایش نابرابری‌ها است.
 - ۲ کاستن از شتاب فقر آفرینی/گستری میان مستأجران کشور، به‌ویژه کم‌درآمدها.
 - ۳ کاهش رنج و شرم اجتماعی میان مستأجران کشور مستأجران کشور، به‌ویژه کم‌درآمدها.
 - ۴ افزایش ثبات و امنیت سکونتی مستأجران و حفظ فرصت‌های زندگی مستأجران کشور، به‌ویژه کم‌درآمدها.
- برای نیل به چنین اهدافی بسته‌های تنظیم‌گری متنوعی وجود دارد که به‌عنوان مکمل‌های سیاستی شناخته می‌شوند و در مورد هر موضوع، گنجینه‌ای از تدابیر سیاستی وجود دارد و در سلسله گزارش‌هایی به آنها پرداخته می‌شود:

- ۱ تنظیم‌گری در باب ودیعه مسکن،
- ۲ تنظیم‌گری در باب اجاره‌بها،
- ۳ تنظیم‌گری در باب سکونت‌پذیری واحد مسکونی استیجاری و مسئولیت‌های مؤجر در زمینه نگهداری و تعمیرات واحد مسکونی استیجاری،
- ۴ تنظیم‌گری در باب تعریف و تحدید سکونت‌مدار (اولویت دادن به سکونت مستأجر ساکن) دلایل موجه تخلیه مستأجران،
- ۵ تنظیم‌گری در باب تعیین حداقل زمان‌های پیش‌آگهی به مستأجر برای اخطار تخلیه، فسخ قرارداد و افزایش اجاره‌بها،
- ۶ تنظیم‌گری‌های ضد تبعیض در بخش مسکن به‌ویژه سکونت استیجاری،
- ۷ تنظیم‌گری در باب حمایت‌های خاص از مستأجران، از جمله در برابر آزار و اذیت مؤجران و حقوق قانونی مستأجر در مورد اطلاع‌رسانی‌های ضروری (مانند اقدام موجر برای کسب مجور تخریب و نوسازی برای واحد مسکونی).

- [۱] گزارش «چالش‌های سیاستگذاری مسکن شهری در ایران»، دفتر اجتماعی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۸۹۷۶، سال ۱۴۰۲.
- [2] Barr, N. (1998). *Economics of the welfare state*. Oxford University Press, USA.
- [3] Gubrium, E. K., and Pellissery, S. (2013). *The shame of it: Global Perspectives on anti-poverty policies*. Policy Press.
- [4] Havner, M. E. A., and Kemp, P. A. (2008). Housing Allowances in Comparative Perspective. *Journal of Housing and the Built Environment* 2008 24:1, 24(1), 85–87. <https://doi.org/10.1007/S10901-008-9133-X>
- [5] Jo, Y. N. (2013). Psycho-social dimensions of poverty: When poverty becomes shameful. *Critical Social Policy*, 33(3), 514–531.
- [6] Kettunen, H., and Ruonavaara, H. (2021). Rent regulation in 21st century Europe. Comparative perspectives. *Housing Studies*, 36(9), 1446–1468.
- [7] Lister, R. (2021). *Poverty*. John Wiley and Sons.
- [8] OECD. (2021a). Ph 3. 2 Key Characteristics of Housing Allowances.
- [9] Oecd. (2021b). Ph3. 1 Public Spending On Housing Allowances. 1–7.
- [10] Oecd. (2021c). Ph6.1 Rental Regulation. <Http://Oe.Cd/Ahd>
- [11] Oecd. (2022). Ph4.2 Social Rental Housing Stock. <Http://Oe.Cd/Ahd>
- [12] Sen, A. (1983). Poor, relatively speaking. *Oxford Economic Papers*, 35(2), 153–169.
- [13] Spicker, P. (2020). *The poverty of nations: A relational perspective*. Policy Press. P. 6.
- [14] Walker, R., Bantebya Kyomuhendo, G., Golooba-Mutebi, F., Lødemel, I., Pellissery, S., and Ming, Y. (2013). *Shame, Social Exclusion and the Effectiveness of Anti-Poverty Programmes: A Study in Seven Countries ESRC End of Award Report*. RES-167-25-0557. Swindon: ESRC.
- [15] Walker, R., and Bantebya-Kyomuhendo, G. (2014). *The shame of poverty*. Oxford University Press, USA.

گزیده سیاستی

در این گزارش، چهار دلیل برای ضرورت نقش‌آفرینی دولت در بخش استیجاری ارائه شده است: افزایش و تعمیق نابرابری؛ افزایش فقر چندبُعدی؛ کاهش تاب‌آوری خانوارها؛ و فشار روانی روی خانوارها.

