

واکاووی تأمین مسکن در اصل سی‌ویکم قانون اساسی از منظر رفع تبعیض‌های ناروا (بند «۹» اصل سوم)



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۲۰۸۸۲

کد موضوعی: ۲۱۰

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۵/۱۸



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

واکاوی تأمین مسکن در اصل سی‌ویکم قانون اساسی از منظر رفع تبعیض‌های ناروا (بند «۹» اصل سوم)

نوع گزارش: طرح و لایحه ☐، نظارتی ☐، راهبردی ☒، پیش‌نویس قانونی ☐

نام دفتر:

مطالعات اجتماعی، (گروه مسائل اجتماعی)

تهیه و تدوین:

مسعود فراهانی (گروه مسائل اجتماعی)

مدیر مطالعه:

هادی افراسیابی

اظهار نظر کنندگان:

محمدبرزگر خسروی (دفتر مطالعات حقوقی)، علی فرنام (دفتر زیربنایی)

ناظران علمی:

هادی افراسیابی، محمدرضا مالکی

ناظر علمی خارج از مرکز:

پویا علاءالدینی (عضو هیئت علمی دانشگاه تهران)

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز:

احسان امینی (کارشناس حقوق شهری)، سیدمصطفی جلیلی (عضو هیئت علمی دانشگاه تهران)، کمال اطهاری (کارشناس مسکن)، محمد صالح شکوهی بیدهندی (عضو هیئت علمی دانشگاه علم و صنعت)، محمدجواد نوری (کارشناس شهرسازی)، وحید نمازی (کارشناس شهرسازی)، فیروز آرمون (کارشناس معماری و شهرسازی)

ویراستار ادبی:

اکرم وحدانی‌فر

گرافیک و صفحه آرایی:

محمد دهقانی شهربابی

واژه‌های کلیدی:

۱. تبعیض مسکونی

۲. اصل سی‌ویکم قانون اساسی

۳. رفع تبعیض‌های ناروا

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۳/۰۲/۱۵



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۹
۲. پیشینه.....	۱۰
۱-۲. سوابق مطالعاتی در مرکز.....	۱۰
۲-۲. سوابق تقنین.....	۱۱
۳. ساختار گزارش.....	۱۱
۳-۱. مسئله مسکن؛ فردای انقلاب.....	۱۲
۳-۲. اصل سی و یکم: بحران خوانش‌ها و گفتمان‌های ضدرفاهی.....	۱۶
۳-۳. تبعیض مسکونی.....	۲۵
۳-۴. وضعیت قوانین کشور در زمینه تبعیض مسکونی.....	۳۸
۳-۵. موضع‌گیری سیاستی خوانش‌ها در قبال تبعیض مسکونی.....	۴۰
۴. جمع‌بندی و ارائه راهکارهای سیاستی.....	۴۳
۴-۱. رفع تبعیض مسکونی ساختاری.....	۴۶
۴-۲. رفع تبعیض مسکونی مضاعف.....	۴۸
۴-۳. رفع تبعیض مسکونی فضایی-مکانی.....	۵۰
۴-۴. رفع تبعیض مسکونی روزمره.....	۱۱
منابع و مآخذ.....	۵۳

فهرست جداول

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی.....	۱۱
جدول ۲. تحلیل پیشینه تقنینی.....	۱۱
جدول ۳. موضوع مسکن در قانون اساسی.....	۱۳
جدول ۴. قوانین مرتبط با مسکن در سال‌های ۱۳۵۸ و ۱۳۵۹.....	۱۵
جدول ۵. مصادیق تبعیض‌های ناروا در بازار مسکن استیجاری.....	۳۷
جدول ۶. بررسی قوانین ضد تبعیض در قوانین کشور.....	۳۹
جدول ۷. پیشنهادات و توصیه‌های سیاستی.....	۴۴

فهرست اشکال

شکل ۱. وضعیت فقر خانوارهای مستأجر در استان‌های کشور - سال ۱۴۰۲.....	۹
شکل ۲. توزیع نوع سکونت خانوارها در کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی.....	۱۹
شکل ۳. سهم دهک‌ها از مالکیت مسکن و سکونت استیجاری دهک‌های هزینه‌ای حقیقی در سال‌های ۱۳۸۶، ۱۳۹۶.....	۲۰
شکل ۴. وضعیت فعلی نظام مسکن کشور از منظر تبعیض مسکونی.....	۲۶
شکل ۵. جایگاه طرح‌های جامع و تفصیلی در نظام برنامه‌ریزی ملی.....	۲۷
شکل ۶. چارچوب راهبردی رفع تبعیض مسکونی ناروا در نظام مسکن.....	۴۶



واکاوای تأمین مسکن در اصل سی‌ویکم قانون اساسی از منظر رفع تبعیض‌های ناروا (بند «۹» اصل سوم)

چکیده



مالکان زمین‌های موجود و ساخت‌وسازگران ندارد، بلکه بر استفاده روزافزون از این یارانه تأکید دارد که نتیجه آن، تعمیق فزاینده نابرابری در ثروت مسکونی میان مالکان و نامالکان بوده است. دوم، رویکرد مالک‌نشین‌گستری است که دولت را در برابر تأمین مسکن خانوارها وظیفه‌مند می‌داند؛ اما به دلیل کژفهمی در خصوص یارانه‌های پنهان مذکور و نیز عرضه زمین، به تمهید سیاست‌هایی ختم شده که طرد و جداسازی خانوارهای کم‌درآمد را به همراه داشته است. این گزارش نشان می‌دهد این دو رویکرد به‌نوعی از سیاستگذاری مسکن ختم شده‌اند که چهار نوع تبعیض مسکونی ناروا بر آن حاکم است: ساختاری، مضاعف، فضایی-مکانی و روزمره. به استناد بند «۹» اصل سوم قانون اساسی، رفع این تبعیض‌های ناروا ضرورت قانونی است.

در قانون اساسی کشور نوعی زندگی‌اندیشی (به معنای تعهد در قبال تأمین نیازهای اصلی آحاد جامعه) حاکم است که یک وجه آن در اصل سی‌ویکم و تضمین دسترسی همه افراد جامعه به مسکن نمودار شده است. این رویکرد نه تنها از خانوارها در زمان حال (با تضمین دسترسی همیشگی و به ثبات مسکن) حمایت می‌کند، بلکه امکان مالک‌نشین شدن آنها را در آینده نزدیک تضمین می‌کند (رویکرد حال‌اندیشی آینده‌ساز). برخلاف این رویکرد، دو رویکرد دیگر بر نظام مسکن کشور حاکم شده است: نخست، رویکرد کالایی‌سازی که با تکیه بر گفتمان‌های ضدرفاهی (مانند گفتمان اقتصاد دستوری) وظیفه دولت در بخش مسکن را کالایی‌سازی بازنمایی می‌کند و هر نوع نقش‌آفرینی رفاهی دولت به نفع نابر خورداران را مداخله در بازار می‌نامد. این رویکرد نه تنها حساسیتی به اعطای یارانه‌های پنهان «تراکم» و «ساخت‌وساز» به



بیان / شرح مسئله

در قانون اساسی کشور نوعی زندگی اندیشی حاکم است که تعهد دولت در قبال تأمین نیازهای اصلی آحاد جامعه (به‌ویژه در اصول سوم و چهل و سوم) را تضمین و تمهید کرده است. این نگرش بر اصل سی‌ویکم نیز حاکم است که یکی از اصلی‌ترین نیازهای آحاد جامعه، یعنی دسترسی به مسکن، را به‌عنوان حق به رسمیت می‌شناسد. بر این اساس، می‌توان گفت در اصل سی‌ویکم قانون اساسی، «سکونت در مسکن» بر «مالکیت مسکن» اولویت دارد؛ یعنی اولویت این است که دسترسی آحاد جامعه به مسکن (به هر شکل ممکن، از سکونت در مسکن رایگان گرفته تا استیجاری خصوصی استطاعت‌پذیر) تضمین شود و سپس به‌منزله اقدامی پیش‌رونده، راهکارهای مقتضی برای مالک‌نشین کردن خانوارها صورت گیرد. با این حال، دو رویکرد کالایی‌سازی و مالک‌نشین‌گستری با انحراف از این زندگی‌اندیشی، بستر ساز تکوین چهار نوع تبعیض مسکونی ناروا شده‌اند: ساختاری، مضاعف، فضایی-مکانی و روزمره.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

■ استیفای «حق داشتن مسکن متناسب با نیاز» صرفاً به معنای «دسترسی به مسکن ملکی» نیست: طبق اصل سی‌ویکم قانون اساسی، اولویت با اجرای سیاست‌هایی است که ضمن تضمین دسترسی آحاد جامعه به مسکن استطاعت‌پذیر، بستر ساز دسترسی همه افراد جامعه به فرصت‌های برابر زندگی است (رویکرد حال‌اندیشی آینده‌ساز). با این وصف، وظیفه دولت نباید صرفاً به اجرای طرح‌های ملی مسکن محدود شود که بخشی اندکی از مردم را مالک‌نشین می‌کند. دوم، دولت نمی‌تواند با دستاویز قرار دادن این اقدامات محدود، نسبت به سر نوشت سکونت‌آحاد جامعه، که بیشتر آنها خانوارهایی‌اند که در بخش استیجاری و بدون هیچ نوع حمایتی زندگی می‌کنند، بی‌تفاوت باشد. سوم، نقش‌آفرینی دولت در بخش مسکن باید معطوف به تضمین دسترسی آحاد جامعه به مسکن در «اکنون» باشد؛ بدین معنا که هم‌اکنون بسیاری از خانوارها در بخش استیجاری سکونت دارند و اجرای سیاست‌های فراگیر حمایتی، که دسترسی آنها به مسکن (به‌عنوان نیاز اصلی زندگی) را تضمین می‌کند، ضروری است؛ زیرا دسترسی این خانوارها به مسکن نه تعلل‌پذیر است و نه آینده‌پذیر.

■ در نظام مسکن کشور از مجرای طرح‌های شهری، حجم عظیمی یارانه پنهان «تراکم» و «ساخت‌وساز» بین مالکان زمین‌های موجود و ساخت‌وسازگران توزیع می‌شود که از منظر تولید مسکن استطاعت‌پذیر، کاملاً غیر هدفمند هستند و هیچ نوع تعهد اجتماعی برای دریافت‌کنندگان آن ایجاد نمی‌کنند.

■ خوانش کالایی‌سازی از اصل سی‌ویکم قانون اساسی با اتکا به گفتمان‌های ضدرفاهی (مانند گفتمان اقتصاد دستوری)، نقش‌آفرینی‌های رفاهی دولت در بخش مسکن را تخطئه می‌کند و آن را مداخله در بازار می‌نامد و از این رهگذر، مسکن را به کالایی برای سوداگری بدل کرده است. این خوانش نوعی توسعه مسکونی تماماً بازارگرا را توصیه می‌کند که بر مدار استفاده از یارانه‌های پنهان تراکم و ساخت‌وساز سامان یافته و صرفاً در خدمت منافع مالکان زمین‌های موجود و بازیگران صنعت مستغلات است.

■ خوانش مالک‌نشین‌گستری از قانون اساسی، به‌رغم داعیه عدالت‌گستری، به دلیل ماهیت سیاست‌های پیشنهادی (بی‌توجهی به اهمیت سکونت خانوار در مقطع کنونی و درک نادرست از عرضه زمین)، زمینه طرد و جداسازی خانوارهای کم‌درآمد را فراهم می‌کند و به‌رغم مخالفت با خوانش کالایی‌سازی، مکمل سیاستی آن محسوب می‌شود.

■ تبعیض مسکونی ساختاری: نظام مسکن کشور با نقش‌آفرینی دولت بازارگرا در حوزه مسکن از طریق طرح‌های تفصیلی شهری به‌طور مستمر به مالکان زمین‌های موجود و ساخت‌وسازگران، حقوق توسعه جدید (تراکم مجاز) اعطای می‌کند و بر ثروت و درآمد مسکونی آنها می‌افزاید؛ در حالی که نامالکان هیچ بهره‌ای از این حقوق توسعه نمی‌برند و در واقع، در کل فرایند سیاست‌گذاری نادیده گرفته می‌شوند.

■ تبعیض مسکونی مضاعف: در چند دهه گذشته، بازیگران صنعت مستغلات موفق شدند با اتکا به گفتمان ضدرفاهی اقتصاد دستوری، وظیفه دولت را صرفاً رونق ساخت‌وساز بازنمایی کنند و این رویکرد به اسم حل‌وفصل بحران مسکن، زمینه را برای فروش حقوق مالکانه مازاد بر طرح‌های مصوب (تراکم‌فروشی) از طریق کمیسیون ماده (۵) شورای عالی شهرسازی و معماری و ضوابط ابلاغی شهرداری‌ها فراهم ساخته است. این نوع تبعیض بر مبنای تبعیض مسکونی ساختاری امکان‌پذیر شده و مکمل آن محسوب می‌شود.

■ تبعیض مسکونی فضایی-مکانی: دولت‌ها به‌طور نظام‌مند مکان

تغییر کاربری و تراکم مجاز) با هدف یکپارچگی توسعه شهری با تأمین مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد؛

۲. بازتعریف سازوکارهای قانونی تهیه طرح‌های شهری در چارچوب نیازسنجی مسکونی خانوارهای نامالک با هدف کالاذدایی از حقوق توسعه مسکونی؛

۳. حذف معافیت‌ها و تخفیف‌های مالیاتی چندلایه فاقد توجیه.

■ **رفع تبعیض مسکونی فضایی - مکانی:**

۱. تأمین مسکن استیجاری اجتماعی درون شهرهای کشور بر مبنای مرغوبیت مسکونی (درون بافت‌های مسکونی واقعاً موجود)؛

۲. بازبینی مکان‌یابی تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد بر مبنای مرغوبیت مسکونی با بازنگری قوانین موجود؛

۳. ممنوع کردن سیاست‌هایی که منجر به جداسازی و طرد مسکونی خانوارهای کم‌درآمد می‌شوند.

■ رفع تبعیض مسکونی روزمره:

۱. شناسایی و جرم‌انگاری مصادیق پرتکرار تبعیض مسکونی روزمره در بازار مسکن کشور برای حمایت قانونی با تأکید بر نهاد خانواده و خانوارهای آسیب‌پذیر؛

۲. بازبینی جامع قانون روابط موجر و مستأجر مصوب سال ۱۳۷۶ و قانون تملک آپارتمان‌ها، مصوب سال ۱۳۴۳ از منظر تبعیض مسکونی روزمره؛

۳. تسهیل قانونی و تشویق تشکیل اتحادیه‌های مستأجری (برای مثال، اتحادیه مستأجران محله‌محور) با هدف آگاهی‌رسانی و رسیدگی به امور مستأجران.

اجرای طرح‌های تأمین مسکن را که خانوارهای هدف آنها جزو دهک‌های درآمد پایینی هستند بیرون از شهرهای موجود یا در محدوده نامسکونی شهرها (در قالب احداث شهرک یا شهرهای جدید) انتخاب کرده‌اند. این مکان‌یابی، عیان‌ترین و شدیدترین شکل جداسازی گروه‌های کم‌درآمد در کل کشور است که با نقش‌آفرینی مستقیم دولت‌های طرف‌دار تأمین مسکن بازارگرا صورت می‌گیرد.

■ **تبعیض مسکونی روزمره (مرتبط با استفاده مصرفی خانوارها از مسکن):** در قوانین کشور هیچ قانونی (به جز تلاش برای کنترل قیمت اجاره در ماده (۷) قانون ساماندهی بازار زمین، مسکن و اجاره‌بها) در مورد مبارزه با تبعیض مسکونی روزمره وجود ندارد. مالکان، موجران و مشاوران املاک درباره تبعیض‌ورزی با افرادی که به‌عنوان خریدار یا مستأجر به آنها مراجعه می‌کنند، محدودیت قانونی مؤثری ندارند (از جمله تبعیض در اجاره دادن واحد مسکونی، شرایط استیجار و تبعیض قیمتی) و در این وضعیت طرد و جداسازی اجتماعی رایج شده است.

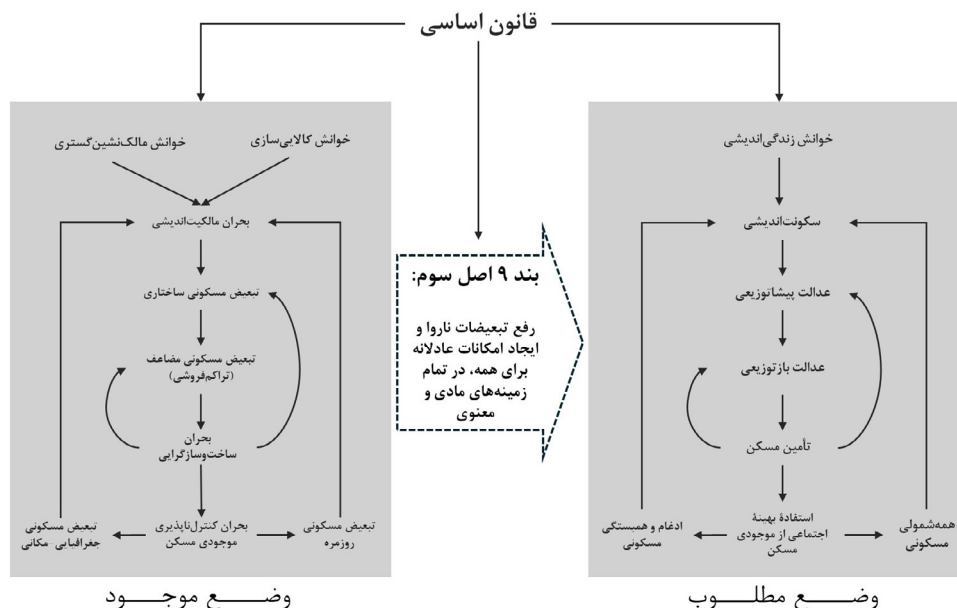
پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

تهیه و تدوین قانون جامعی در زمینه عدالت مسکونی با محوریت رفع تبعیض‌های ناروای رایج در نظام مسکن کشور که موارد ذیل در آن ملحوظ داشته شود:

■ رفع تبعیض مسکونی ساختاری و مضاعف:

۱. بازبینی کامل فرایند اعطای حقوق توسعه شهری (تعریف و

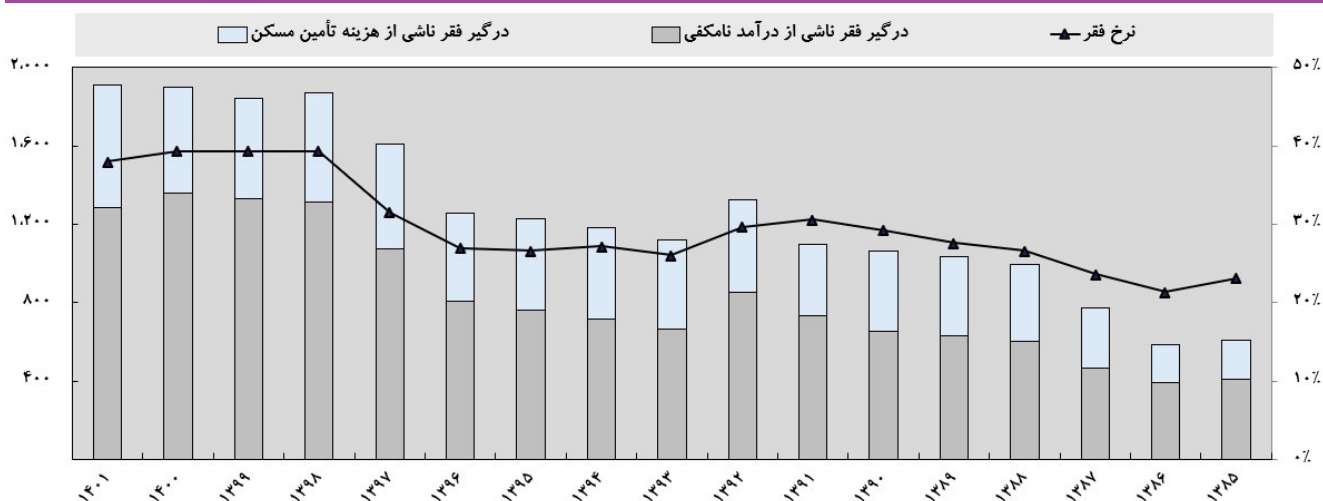
چارچوب راهبردی رفع تبعیض مسکونی ناروادر نظام مسکن





در یک دهه گذشته به دلیل تورم و افزایش قیمت ها در بخش مسکن، امکان مالک نشینی با کسب درآمد و پس انداز (در مقابل امکان مالک نشین شدن بر مبنای ثروت موروثی) برای بسیاری از خانوارهای کم درآمد و حتی با درآمد متوسط کشور، دشوار و چه بسا ناممکن شده است. از سوی دیگر، به دلیل اینکه بخش استیجاری فاقد تنظیم گری های رفاهی (مانند کنترل اجاره و محدودسازی تخلیه مستأجران) است و کاملاً انتفاعی و تجاری محسوب می شود، دسترسی به آن با توان مالی خانوارهای مستأجر نسبت معقولی ندارد و از آنجا که یگانه گزینه موجود است (با توجه به اینکه مسکن استیجاری اجتماعی در کشور وجود ندارد)، مستأجران مجبورند با هزینه کمر شکن تأمین مسکن دست و پنجه نرم کنند. طبق گزارش وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی که به بررسی وضعیت مستأجران کشور اختصاص دارد، نرخ فقر خانوارهای مستأجر در سال ۱۴۰۱ حدود ۴۰ درصد بوده است [۱].

شکل ۱. نمودار وضعیت فقر خانوارهای مستأجر در استان های کشور، سال ۱۴۰۲ [۱]



در این میان، فقر و نابرابری در درآمد و ثروت، به ویژه درآمد و ثروت مسکونی، روبه فزونی گذاشته [۲] و پیامدهای اجتماعی آن نظیر کاهش امید به زندگی، افزایش نرخ طلاق، کاهش نرخ ازدواج، کاهش نرخ فرزندآوری و در مجموع تزلزل نهاد خانواده بیش از همیشه آشکار شده [۴-۲] و به طور نامتوازن، تأثیر اصلی اش را بر آسیب پذیرترین گروه های اجتماعی گذاشته است. بررسی وضعیت مستأجران اهمیت ویژه ای دارد؛ زیرا این گروه اجتماعی نه تنها از روند تورمی در بخش مسکن منتفع نمی شوند، بلکه ضرر نیز می کنند و هزینه های تأمین مسکن آنها به شدت افزایش می یابد. «اگر کل مستأجران را در نظر بگیریم، یعنی هم مستأجرانی که درآمدشان کمتر از خط فقر مطلق است و هم مستأجرانی که درآمدشان بالاتر از خط فقر مطلق است، اما به فقر ناشی از هزینه های تأمین مسکن استیجاری دچارند، در سال ۱۳۹۵ و در کل کشور، حدود ۹۶۵ هزار خانوار مستأجر درگیر فقر مطلق بوده اند. اما در سال ۱۴۰۱، ۱/۴ میلیون خانوار مستأجر درگیر فقر مطلق شده اند؛ نرخ رشدی برابر با ۵۰ درصد». از سوی دیگر، پدیده های اجتماعی مرتبط با وضعیت بحرانی نظام مسکن نظیر جابه جایی اجباری، اعیان نشین سازی، طرد و جداسازی فضایی-اجتماعی، و اشکال مختلف بی ثباتی سکونت، از قراردادهای استیجاری بی ثبات گرفته تا اشکال مختلف بی خانمانی [۵]، بیش از همیشه بر حیات و سیمای شهرهای کشور نمودار شده است.

این وضعیت ضرورت بازنگری در رویکرد سیاستی نظام حکمرانی به موضوع مسکن را بیش از همیشه آشکار کرده است. این بازنگری باید از خوانش های مسلط و متعارف از بحران مسکن و راهکارهای همیشگی، که در بطن و بن مایه آنها افزایش فقر و نابرابری اجتماعی-اقتصادی و تبعیض و طرد مسکونی (به اسم حل و فصل بحران مسکن کشور) نهفته است، فراتر رود. اما مشکل اینجاست که با نوعی «تناقض سیاستی



درون ماندگار» روبه روییم؛ تناقضی که به دلیل همسویی میان سیاست‌های اجرایی و نقد‌های مترتب بر آنها به وجود آمده و سبب شده است خروجی‌های سیاستی کم‌وبیش یکسان باشند و بر شدت بحران مسکن کشور بیفزایند.

برای تشریح این وضعیت باید از خوانش‌هایی آغاز کرد که درباره اصل سی و یکم قانون اساسی وجود دارد: خوانش کالایی‌سازی و خوانش مالک‌نشین‌گستری. ضمن نقد این خوانش‌ها، با استناد به اسناد تاریخی و اصول دیگر قانون اساسی نشان داده می‌شود که در قانون اساسی نوعی زندگی‌اندیشی سکونت‌محور وجود دارد که با اولویت‌بخشی به تأمین مسکن خانوارها در زمان حال، آینده‌شان را نیز تضمین می‌کند (رویکرد «حال‌اندیشی آینده‌ساز»). تأکید و تکیه این رویکرد بر این اصل سیاستگذاری مسکن است: تضمین دسترسی آحاد جامعه به مسکن بر سیاست‌های معطوف به افزایش مالکیت اولویت دارد (نک به: بخش ۱-۱-۳). هر چقدر که در سیاستگذاری‌های مسکن کشور، این اصل که متکی بر کالادایی از مسکن و وظیفه‌مندی دولت در قبال تأمین است، کمتر مورد توجه قرار گرفته است، سیاست‌های اجرایی ناکارآمدی بیشتری به خود دیده‌اند. به قراری که به تفصیل در بخش ۱-۳ بدان پرداخته می‌شود، در فردای انقلاب و در قانون اساسی و قوانین و مقررات اولیه، تضمین دسترسی آحاد جامعه به مسکن بر افزایش نرخ مالکیت (که توجه به تضمین مورد اول صورت می‌گیرد) اولویت داشته است؛ اما به تدریج در سیاست‌هایی که برای حل و فصل بحران مسکن به میان آورده شد، مالکیت مسکن بر سکونت اولویت یافت و روندهای سیاستی بافت‌وخیز در خدمت افزایش فقر و نابرابری و تبعیض مسکونی به ضرر نامالکان و نیز افزایش نابرابری در توزیع مالکیت املاک مسکونی قرار گرفت. این چرخش بحران‌آفرین به دلیل ظهور و تکوین رویکردها و گفتمان‌های ضدرفاهی [۶-۸]، به‌ویژه گفتمان «اقتصاد دستوری» و گفتمان «مسکن به مثابه کالای سرمایه‌ای»، پا به عرصه گذاشتند و بستر ساز عقب‌نشینی دولت از حوزه‌های مختلف رفاهی، به‌ویژه مسکن، شدند.

مسئله‌آفرینی نگاه سرمایه‌ای به مسکن در سخنرانی نوروزی مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) در دوم فروردین ماه ۱۴۰۴ نیز مورد توجه جدی قرار گرفته است: «مسئله تولید را بنده چند سال است تکرار می‌کنم؛ جهش تولید، مشارکت مردم در تولید و مانند اینها؛ همه مربوط به تولید؛ چرا؟ چون تولید یکی از کلیدهای اصلی بهبود اقتصاد کشور و معیشت مردم است. تولید داخلی خیلی اهمیت دارد. منتها تولید احتیاج پیدا می‌کند به سرمایه‌گذاری؛ سرمایه‌گذاری هم تا می‌گوییم، ذهن بعضی‌ها می‌رود به سرمایه‌گذاری خارجی‌ها؛ نه، سرمایه‌گذاری مردم خودمان؛ همین نقدینگی‌ای که در اختیار مردم است؛ همین که بعضی‌ها صرف می‌کنند نقدینگی‌های خودشان را در راه سگه، در راه زمین، در راه مسکن، در راه ارز و مشکلات درست می‌کنند برای کشور؛ علاوه بر اینکه سودی نمی‌رسانند، مشکل هم ایجاد می‌کنند. همین نقدینگی اگر صرف سرمایه‌گذاری بشود برای تولید، کشور پیشرفت خواهد کرد» [۹].



۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز

پیش از این، در گزارش چالش‌های سیاستگذاری مسکن شهری در ایران [۱۰] درباره تبعیض مسکونی ملاحظات مطرح شده است؛ ولی در گزارش حاضر، ابعاد دیگر تبعیض مسکونی واکاوی شده است که نقطه عزیمت آن اصل سی و یکم قانون اساسی و مباحث تاریخی مرتبط با آن است.

تبعیض مسکونی یکی از محورهای اصلی شدت‌گیری نابرابری در ثروت و درآمد مسکونی است و تبعات بلندمدت اجتماعی پرشماری، از جمله افزایش نابرابری در فرصت‌های زندگی، به همراه دارد، اما تاکنون توجه کمی به خود جلب کرده است. واکاوی و شناخت ماهیت تبعیض مسکونی و راه‌های رفع آن یکی از اصلی‌ترین مجراهای حل و فصل بحران مسکن کشور است.

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر	توضیحات
۱	چالش‌های سیاستگذاری مسکن شهری در ایران [۱۰]	۱۴۰۲	۱۸۹۷۶	دفتر اجتماعی	در این گزارش تبعیض مسکونی ساختاری به‌عنوان یکی از بستر سازان و پیش‌ران‌های بحران مسکن کشور واکاوی و صورت‌بندی شده است.
۲	بسته سیاستی - عملیاتی تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد [۱۱]	۱۴۰۳	۱۹۸۸۶	دفتر زیربنایی	در این گزارش با اتکا به اصل سی‌ویکم قانون اساسی، بسته سیاستی تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد ارائه شده است.

مأخذ: یافته‌های پژوهش

۲-۲. سوابق تقنینی

مسکن نیز می‌شود. افزون بر این، بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری [۱۲] نیز بر اجتناب از تبعیض‌های ناروا تأکید دارد. باین‌حال، در حوزه‌های مختلف، قوانین متناظری، که مصادیق تبعیض ناروا را شناسایی و راه‌های رفع آنها را مشخص کنند، به تصویب نرسیده است.

در هیچ قانونی به موضوع تبعیض مسکونی به‌صورت مستقیم توجه نشده است؛ اما بنیان‌های حقوقی آن وجود دارد. بند «۹» اصل سوم قانون اساسی به‌طور مشخص دولت را موظف به رفع تبعیض‌های ناروا در حوزه‌های مختلف کرده است که شامل

جدول ۲. تحلیل پیشینه تقنینی

ردیف	نام سند	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ماده	نکات برجسته
۱	قانون اساسی	مجلس خبرگان قانون اساسی	۱۳۵۸	بند «۹» اصل سوم	تعیین تکلیف برای دولت در زمینه «رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی»
۲	سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری	مقام معظم رهبری	۱۳۹۸	جزء «۱۰» بند «۹»	تأکید بر عدالت‌محوری در قوانین و اجتناب از تبعیض ناروا

مأخذ: همان.

۳. ساختار گزارش



و باید به موازات آن اقداماتی برای مالک‌نشین کردن خانوارها صورت گیرد که حکایت از نوعی زندگی‌اندیشی دارد. این سخن بدین معنا نیست که دولت نباید نسبت به مالک‌نشین کردن خانوارها، به‌ویژه کسانی که در زمینه مسکن نیازمندتر هستند، اقدام کند؛ بلکه منظور این است که دولت باید در بدو امر دسترسی همه افراد جامعه را به مسکن تضمین کند و کنار آن به سراغ افزایش نرخ مالک‌نشینی برود. در بخش ۲-۳ خوانش‌هایی از قانون اساسی، که بستر ساز و پیش‌ران بحران مسکن محسوب می‌شوند، بررسی می‌شوند. در بخش ۳-۳ چهار نوع تبعیض مسکونی حاکم بر نظام مسکن کشور واکاوی

گزارش حاضر در پنج بخش سامان یافته است. در بخش ۱-۳ مسئله مسکن در فردای انقلاب اسلامی و از دریچه فرمان تاریخی حضرت امام(ره) در ۲۱ فروردین‌ماه ۱۳۵۸ برای افتتاح حساب ۱۰۰ بررسی شده و دلالت‌های سیاستی امروزین آن مورد مذاقه قرار گرفته است. سپس با استناد به مشروح مذاکرات تصویب قانونی اساسی، نص اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات سال‌های ۱۳۵۸ و ۱۳۵۹ نشان داده می‌شود که در قانون اساسی تضمین دسترسی آحاد جامعه مسکن بر تلاش تک‌وجهی برای افزایش نرخ مالکیت اولویت دارد؛ بدین معنا که اولویت با تأمین مسکن برای آحاد جامعه است



می‌شود. در بخش ۴-۳ ارتباط میان خوانش‌های بحران‌آفرین و تبعیض‌های مسکونی چهارگانه تحلیل می‌شود. در بخش ۵-۴ راهکارهای سیاستی اختصاصی برای رفع تبعیض‌های مزبور با تأکید بر تغییر قواعد اولیه تولید و توزیع ثروت مسکونی به صورت مبسوط شرح داده می‌شود. در مجموع، گزارش حاضر را باید نقدی بر این بحث پردامنه‌ای در نظر گرفت که بحران مسکن با «دوگانه عرضه یا عدم عرضه زمین» قابل توضیح و حل و فصل است.

۱-۳. مسئله مسکن؛ فردای انقلاب

بعد از انقلاب اسلامی، مسئله مسکن به یمن فرمان تاریخی حضرت امام (ره) در ۲۱ فروردین‌ماه ۱۳۵۸ و افتتاح حساب ۱۰۰ امام (ره) و به دنبال آن تأسیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در ۲۵ اردیبهشت‌ماه همان سال، در صدر موضوعات سیاستی نشست. در این فرمان تاریخی به نابرابری در دسترسی به مسکن و استطاعت‌ناپذیری مسکن استیجاری اشاره شده و از همه مهم‌تر اینکه این وضعیت مصداق ظلم و تبعیض شناخته شده و در مواجهه با آن، دسترسی به مسکن مناسب به جایگاه «حق» برکشیده شده است:

«در رژیم منفور پهلوی مسئله مسکن یکی از مصیبت‌بارترین مشکلات اجتماعی مردم ما بوده است. بسیاری از مردم در اسارت تهیه یک قطعه زمین و داشتن یک لانه بودند و چه‌بسا تمام عمرشان را زیر بار بانک‌ها و سودجویان و غارتگران به سر می‌بردند تا بتوانند پناهگاهی را برای خود و فرزندان‌شان دست‌وپا کنند. قشر عظیمی از مستضعفان جامعه هم به کلی از داشتن خانه محروم بودند و در زوایای بی‌غوله‌ها و اتاقک‌های تنگ و تاریک و خرابه‌ها به سر می‌بردند و چه‌بسا قسمت مهمی از درآمد ناچیزشان را بایستی برای اجاره آن بپردازند. این میراث شوم برای ملت ما باقی مانده و اکنون جامعه ما با چنین مصیبتی دست‌به‌گریبان است. نظام اسلامی چنین ظلم و تبعیضی را تحمل نخواهد کرد و این از حداقل حقوق هر فرد است که باید مسکن داشته باشد. مشکل زمین باید حل شود و همه بندگان محروم خدا باید از این موهبت الهی استفاده کنند. همه محرومان باید خانه داشته باشند؛ هیچ کس در هیچ گوشه

مملکت نباید از داشتن خانه محروم باشد. بر دولت اسلامی است که برای این مسئله مهم چاره‌ای بیندیشد و بر همه مردم است که در این موارد همکاری کنند.»

اهمیت این سند سیاستی-تاریخی در این بحث چندگانه است:

- نخست اینکه تاریخ این فرمان به قبل از تصویب نهایی قانون اساسی برمی‌گردد.

- دوم، روایت بی‌پرده‌ای از وضعیت مسکونی خانوارهای کم‌درآمد و دارای درآمد متوسط در اواخر دوره پهلوی و فردای انقلاب اسلامی به دست می‌دهد.

- سوم، صورت‌بندی آن از مسئله مسکن، چندبُعدی و معطوف به رفع محرومیت، تبعیض و ظلم از نظام مسکن است.
- چهارم، دسترسی آحاد جامعه به مسکن را به عنوان حق به رسمیت می‌شناسد و از مسکن کالاذایی می‌کند.

- پنجم، موضوع دسترسی به زمین را به دسترسی به مسکن پیوند می‌زند.

- موضوع آخر، نقش‌آفرینی جامعه‌مدار همه مردم (گروه‌های برخوردار به‌ویژه مالکان مستغلات) در تأمین مسکن نابرخورداران را ضروری برمی‌شمارد.

۱-۳-۱. قانون اساسی: تأمین مسکن به مثابه زندگی‌اندیشی

در راستای روایت فرمان تاریخی افتتاح حساب ۱۰۰ امام (ره) از مسئله مسکن، موضوع مسکن در فرایند تصویب قانون اساسی مورد توجه قرار گرفت. در این بخش، برای نشان دادن رویکرد قانون اساسی به موضوع مسکن سه موضوع بررسی می‌شود:

الف) مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی

در فرایند تصویب قانون اساسی، مذاکراتی پیرامون هر موضوع سیاستی و بازنمود متنی آن در قانون اساسی، از جمله موضوع مسکن، صورت گرفته که بررسی آنها راهگشاست. بررسی این مذاکرات حول محور این موضوع صورت می‌گیرد که چه رویکردی در قبال تأمین مسکن در این مذاکرات وجود داشته است. به طور دقیق‌تر، آیا منظور نمایندگان از عبارت «داشتن مسکن» مالکیت مسکن بوده یا اولویت، تأمین مسکن بوده است؟ با این مقصود، مشروح مذاکرات مجلس بررسی

ب) قانون اساسی

طبق پیش‌گفته‌ها، در قانون اساسی، مسکن موضوع اصلی یکی از اصول (اصل سی‌ویکم) و موضوع فرعی دو اصل (بند «۱۲» اصل سوم و بند «۱» اصل چهارم و سوم) است. واکاوی کل‌نگر سه اصل مزبور می‌تواند برای درک رویکرد قانون اساسی استفاده شود [۱۵]. این واکاوی حکایت از نوعی «زندگی‌اندیشی سیاسی» دارد که نه تنها درباره تأمین مسکن، بلکه در خصوص تأمین دیگر نیازهای اساسی زندگی اتخاذ شده و بر مبنای آن، اولویت بر حفظ و استمرار و بهبود زندگی خانوارها از طریق تأمین نیازهای اساسی آنهاست. این موضع سیاستی در قبال تأمین مسکن، مشتمل بر سه نظرگاه است که در جدول ۳ به نمایش درآمده است.

اگر از این منظر بنگریم، قانون اساسی ابتدا بنای زندگی را بر دسترسی به مسکن (به هر شکل ممکن از مسکن ملکی و استیجاری گرفته تا رایگان)، به‌عنوان رکن زندگی‌آفرین، استوار می‌سازد و درباره آن موضع‌گیری رفاهی می‌کند. طبق این موضع‌گیری، دسترسی به مسکن (به‌معنای سکونت داشتن در مسکن که لزوماً به‌معنای در اختیار داشتن مالکیت آن نیست) بر مالکیت مسکن اولویت دارد. بر این اساس، اولویت سیاستی بخش مسکن این است که در وهله اول سکونت همه خانوارها (دسترسی آنها به مسکن مناسب و با ثبات) تضمین شود؛ سپس به‌منزله اقدامی پیش‌رونده، دسترسی آنها به مسکن ملکی (مالک خانه خود بودن) تسهیل شود.

نهایی قانون اساسی (از این پس مشروح مذاکرات) در خصوص تصویب بند «۱۲» اصل سوم، اصل سی‌ویکم، و بند «۱» اصل چهارم و سوم بازخوانی شده است.

■ در مشروح مذاکرات تصویب بند «۱۲» اصل سوم [۱۳]، مصداقی برای وظیفه دولت در قبال مسکن ذکر نشده و این اصل به‌صورت کلی معطوف به رفاه‌گستری، فقرستیزی و محرومیت‌زدایی در زمینه‌های تغذیه، مسکن، کار، بهداشت و تعمیم بیمه بوده است.

■ در مشروح مذاکرات بند «۱» اصل چهارم و سوم [۱۴] نیز مصداقی بیان نشده و صرفاً دسترسی به مسکن را در صدر نیازهای اساسی به رسمیت شناخته است.

■ در مشروح بازخوانی مشروح مذاکرات تصویب اصل سی‌ویکم قانون اساسی [۱۳] بحثی درباره اینکه منظور از عبارت «داشتن مسکن»، مالکیت مسکن باشد، صورت نگرفته است. نظرگاه این اصل را یکی از نویسندگان پیش‌نویس آن به‌روشنی بیان کرده است:

«همان‌طور که صبح {در جلسه هفت‌نفره نگارش این اصل} خدمت آقایان عرض شد، نیاز جامعه به مسکن یک نیاز طبیعی است که دولت باید رفع کند؛ یا به‌عنوان واگذاری و به‌عنوان ملک یا به‌عنوان اسکان که این یک حق طبیعی است... بنابراین چه فرد باشد و چه خانواده، حق اسکان را از طرف دولت دارد. حالا لازم نیست که به او بفروشند یا خانه مجانی بدهند، بلکه حق اسکان است که در بعضی از کشورها هم وجود دارد» [۱۳].

جدول ۳. موضوع مسکن در قانون اساسی

اصل قانون اساسی	نظرگاه سیاستی	متن اصل
بند «۱۲» اصل سوم	رفاه‌گستر، فقرستیز و محرومیت‌زدا	دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است برای نیل به اهداف مذکور در اصل دوم، همه امکانات خود را برای امور زیر به کار برد: ۱۲ - پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه
اصل سی‌ویکم	حق‌مدار	داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده ایرانی است. دولت موظف است با رعایت اولویت برای آنها که نیازمندترند، به‌خصوص روستائینان و کارگران، زمینه اجرای این اصل را فراهم کند.
بند «۱» اصل چهارم و سوم	نیازمدار	برای تأمین استقلال اقتصادی جامعه و ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد، با حفظ آزادی او، اقتصاد جمهوری اسلامی ایران براساس ضوابط زیر استوار می‌شود: ۱ - تأمین نیازهای اساسی: مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده برای همه.

مأخذ: همان.

۱. افزوده در متن نیست.



سکونت‌اندیشی قانون اساسی دلالت‌های سیاستی مهمی در زمینه سیاستگذاری مسکن دارد. با اتکا بر مفاد اصول سوم و چهارم و سوم قانون اساسی، که بر ایجاد رفاه و ریشه کردن فقر و از میان بردن محرومیت تأکید شده است، می‌توان این دلالت‌ها را بازشناسی کرد. قانون اساسی با اولویت‌بخشی به سکونت (استفاده مصرفی از مسکن)، که اصلی‌ترین جلوه کالاذیابی از مسکن است، درباره سه موضوع حساسیت ویژه‌ای دارد:

زندگی در زمان حال (حالت‌اندیشی رفاهی): دسترسی به مسکن موضوعی است که تأثیر قطعی و حتمی آن در زمان حال جاری و ساری است. اگر خانوارها یک شب (حتی یک شب) به مسکن دسترسی نداشته باشند، بنیان زندگی‌شان به خطر می‌افتد. از این رو، دسترسی خانوارها به مسکن، که به عنوان حق به رسمیت شناخته شده، نه تعلل‌پذیر است و نه آینده‌پذیر. نفی آینده‌پذیری بدین معناست که نمی‌توان به امید خانه‌دار کردن مردم در آینده، زندگی سکونتی آنها را در مقطع کنونی را بدون حمایت‌های جدی و قاطع رها کرد. در واقع، قانون اساسی آینده مسکونی خانوارها را بر مبنای دسترسی فعلی آنها به مسکن سامان می‌بخشد و نه برعکس.

ثبات و تنوع سکونتی: تضمین ثبات سکونتی خانوارها، که از طریق تضمین دسترسی همه افراد جامعه به مسکن (به هر شکل ممکن از مسکن ملکی و استیجاری گرفته تا رایگان) امکان‌پذیر می‌شود، زمینه را برای اجرای سیاست‌های رفاه‌بان (حافظ رفاه واقعاً موجود) و رفع فقر و محرومیت از طریق بهبود دسترسی همه افراد جامعه به فرصت‌های برابر زندگی نسلی و بین‌نسلی و نیز افزایش ادغام و همبستگی اجتماعی فراهم می‌آورد.

بازتوزیع ثروت مسکونی: بازتوزیع ثروت مسکونی نیز درصدد کاهش نابرابری‌های اجتماعی از طریق کنترل اجتماعی

موجودی مسکن برای ایجاد فرصت‌های برابر زندگی درون یک نسل و نسل‌های بعدی جامعه است. این کنترل، ضمن به رسمیت‌شناسی مالکیت‌های موجود، معطوف به بازتوزیع عدالت‌محور مالکیت‌هایی است که دولت از طریق ابزارهای سیاستی خود در شهرهای واقعاً موجود می‌آفریند (بخش ۲-۳). این کنترل اجتماعی درصدد است به جای تسهیل تمرکز ثروت مسکونی در دستان مالکان موجود، ریل‌گذاری‌های لازم را برای توزیع مالکیت‌های جدید به نفع ناب‌خورداران انجام دهد تا زمینه برای اقدامات رفاه‌گستر، فقرستیز و محرومیت‌زدا فراهم شود. افزون بر این، در متن اصل سی‌ویکم بر این موضوع تأکید شده است که اقدامات دولت باید بر مبنای رعایت اولویت به نفع افراد نیازمندتر جامعه سامان یابد. باید توجه داشته باشیم که واژه اولویت صرفاً یک بار در متن قانون اساسی استفاده شده که مربوط به تأمین مسکن است. این تکیه و تأکید نشان از آن دارد که دسترسی آحاد جامعه به ثروت مسکونی اهمیت ویژه‌ای دارد.

ج) قوانین و مصوبات سال‌های ۱۳۵۸ و ۱۳۵۹

بررسی برخی قوانین و مصوبات قانونی سال‌های ۱۳۵۸ و ۱۳۵۹ مؤید اولویت داشتن سکونت نسبت به مالکیت است. همان‌طور که در جدول ۴ به نمایش درآمده، در این دوره زمانی تنوع سیاستی قابل توجه است و دربرگیرنده سکونت استیجاری، دسترسی به مسکن ملکی و حتی تأمین مسکن رایگان است. این دوره را می‌توان اوج دوران کالاذیابی از مسکن دانست. درست است که در آن مقطع زمانی، بازتوزیع ثروت، به‌ویژه ثروت مسکونی، به‌منزله مطالبه اجتماعی در دستور کار سیاستگذاران بود؛ اما آنچه در اصل اجرا شده تأمین مسکن برای همه خانوارها بوده و بازتوزیع ثروت، نتیجه آن بوده است.

جدول ۴. قوانین مرتبط با مسکن در سال های ۱۳۵۸ و ۱۳۵۹

عنوان	ماده مرتبط	اقدام سیاستی
لایحه قانونی ادغام سازمان زمین به سازمان مسکن مصوب ۱۳۵۸/۰۱/۲۸	ادغام سازمان زمین به سازمان مسکن تصویب می شود. اساسنامه جدید سازمان مسکن با تصویب هیئت دولت قابل اجرا می باشد.	تلاش برای ایجاد یکپارچگی سیاستی
اساسنامه سازمان مسکن (مصوب ۱۳۵۸/۰۲/۰۳) هیئت وزیران	ماده (۵) وظایف و اختیارات سازمان به شرح زیر است: ۱. تهیه و اجرای طرح های ساختمانی و ایجاد مسکن و شهرک ها. ۳. فروش یا اجاره دادن ساختمان و تأسیساتی که با سرمایه گذاری مستقل یا مشترک احداث می شود طبق مقررات. ۴. تهیه و اجرای طرح های خانه های سازمانی در حدود اعتباراتی که به این منظور در اختیار سازمان قرار می گیرد و نگهداری و اداره خانه های مذکور. ۶. قبول خدمات مهندسی مشاور و تهیه نقشه های ساختمانی و شهرسازی و اعمال نظارت در اجرای این قبیل طرح ها در مقابل دریافت حق الزحمه. ۸. سرمایه گذاری به منظور اجرای وظایف سازمان به طور مستقل و یا با مشارکت سرمایه گذاران بخش عمومی و یا بخش خصوصی اعم از داخلی یا خارجی. ۱۳. اجاره و استجاره زمین به مقاصد مذکور در فوق.	ایجاد یک سازمان خاص برای تأمین مسکن هم از نوع مالک نشینی و هم اجاره نشینی
قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن (مصوب ۱۳۵۸/۰۴/۰۵)	ماده (۲) دولت باید زمین های تفکیک نشده ای را که به ترتیب مقرر در این قانون به تصرف خویش در می آورد تفکیک کند و بر اساس طرح تفصیلی منطقه مربوطه در اختیار متقاضیان برای احداث ساختمان و مسکن قرار دهد.	تأمین زمین برای تأمین مسکن ملکی
اساسنامه بنیاد مستضعفان (مصوب ۱۳۵۸/۰۴/۰۷) با اصلاحات و الحاقات بعدی	بهم منظور تمرکز اموال خاندان پهلوی و همه کسانی که با وابستگی به این خاندان ثروت های نامشروع به دست آورده اند و دادگاه انقلاب حکم استرداد اموال مزبور را صادر کرده و می کند و تملک آنها از طرف مستضعفان و به مصرف رساندن همه درآمدهای آن اموال در راه بهبود وضع زندگی و به خصوص مسکن آنان به امر حضرت آیت الله العظمی آقای خمینی و با تصویب شورای انقلاب مؤسسه ای به نام بنیاد مستضعفان تشکیل و طبق مواد این اساسنامه و مقررات آیین نامه های مربوطه که بر مبنای این اساسنامه تهیه می شود اداره می گردد. ماده (۲) موضوع و هدف مؤسسه ۳. به مصرف رساندن همه درآمدهای بنیاد در راه بهبود وضع زندگی و مخصوصاً مسکن مستضعفان با رعایت اولویتهایی که در آیین نامه مخصوص معین می شود.	تأمین مسکن خانوارهای کم درآمد و آسیب پذیر
نحوه تبدیل واحدهای مسکونی ساخته شده از محل اعتبارات عمرانی یا عمومی به خانه های سازمانی (مصوب ۱۳۵۸/۰۵/۲۲) هیئت وزیران	هیئت وزیران دولت موقت جمهوری اسلامی ایران در جلسه مورخ ۲۲ / ۵ / ۱۳۵۸ بنا به پیشنهاد شماره ۳۷۵۷ / ۱ مورخ ۱۳ / ۴ / ۱۳۵۸ وزارت مسکن و شهرسازی تصویب نمودند در مواردی که واحدهای مسکونی ساخته شده از محل اعتبارات عمرانی یا عمومی خریدار نداشته باشد در صورت پیشنهاد استاندار و تأیید وزیر مسکن و شهرسازی تبدیل آنها به خانه های سازمانی بلامانع باشد.	تأمین مسکن استیجاری دولتی (مسکن اجتماعی)
احداث خانه های مسکونی چهار اتاقه برای خانواده شهدای قوای انتظامی و پاسداران (مصوب ۱۳۵۸/۰۷/۱۴)	به وزارت مسکن و شهرسازی اجازه داده می شود از محل اعتبارات هزینه های ضروری و پیش بینی نشده طرح های عمرانی برای هریک از خانواده شهدای نیروهای مسلح و قوای انتظامی و پاسداران که در جریان مبارزات اخیر به افتخار شهادت نائل شده یا می شوند یک خانه مسکونی چهار اتاقه حداکثر به مبلغ دو میلیون ریال در شهرستان محل اقامتشان ساخته و مجاناً به آنان واگذار نماید.	تأمین مسکن ملکی رایگان
تصویب نامه درباره آیین نامه واگذاری واحدهای مسکونی به افراد (مصوب ۱۳۵۸/۰۸/۰۵) با اصلاحات و الحاقات بعدی	واگذاری واحدهای مسکونی به افراد که از محل طرح های عمران یا سایر اعتبارات دولت توسط وزارت مسکن و شهرسازی یا مؤسسات وابسته به آن احداث می گردد.	تأمین مسکن ملکی مشروط (طبق ماده (۱۴) متقاضی به مدت پنج سال در حکم مستاجر در واحد مسکونی ساکن است و پس از این دوره در صورت رعایت کلیه الزامات قانونی این تصویب نامه انتقال مالکیت صورت می گیرد.



عنوان	ماده مرتبط	اقدام سیاستی
تقلیل اجاره بهای واحدهای مسکونی (مصوب ۱۳۵۸/۰۸/۰۷)	ماده واحده- کلیه اجاره‌بهای خانه‌های استیجاری که به‌عنوان محل مسکونی به اجاره واگذار شده و مستأجر از عین مستأجره به‌صورت مسکن استفاده می‌کند از تاریخ اول آذر ۱۳۵۸ شمسی بیست درصد تقلیل داده می‌شود. تبصره «۱» موجرین و مستأجرین خانه‌های مسکونی که بعد از ۲۲ بهمن ۱۳۵۷ شمسی نسبت به مال‌الاجاره توافق کرده و میزان اجاره‌بها را از رقم مندرج در اسناد رسمی و عادی و یا میزانی که بین طرفین به‌طور شفاهی مقرر و یا عمل شده است تقلیل داده باشند برای طرفین معتبر می‌باشد، مگر اینکه مورد اعتراض مستأجر قرار گیرد که در این صورت می‌تواند میزان اجاره‌بها را از مبلغ قیدشده در اسناد رسمی و عادی و توافقات قبلی تا ۲۰ درصد کاهش دهد.	کنترل مسکن استیجاری خصوصی با هدف افزایش استطاعت‌پذیری و تضمین ثبات سکونتی
اصلاح آیین‌نامه اجرایی قانون نحوه استفاده از خانه‌های سازمانی (مصوب ۱۳۵۸/۰۹/۲۱)	شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران در جلسه مورخ ۵۸/۹/۲۱ بنا به پیشنهاد شماره ۲۶۰۶ مورخ ۵۸/۷/۱ وزارت امور اقتصادی و دارایی تصویب نمودند ماده (۲) تصویب‌نامه شماره ۷۱۲۶ مورخ ۴۷/۴/۱۵ مستند به ماده (۲) قانون نحوه استفاده از خانه‌های سازمانی مصوب خردادماه ۱۳۴۶ به شرح زیر اصلاح می‌شود: ماده (۲) مبلغی که استفاده‌کننده از خانه‌های سازمانی در ازای حق استفاده باید بپردازد اعم از اینکه خانه‌های مزبور توسط وزارت مسکن و شهرسازی سازمان مسکن و یا سایر وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی ساخته یا خریداری شده یا بشود در هر ماه معادل ۱۰٪ جمع دریافتی مستمر (حقوق و فوق‌العاده شغل) قبل از برداشت کسور قانونی خواهد بود. حق استفاده از خانه‌های سازمانی نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران کماکان تابع مقررات مربوط به خود می‌باشد.	تأمین مسکن استیجاری دولتی؛ تعریف استطاعت‌پذیری مسکن بر مبنای ۱۰ درصد درآمد خانوار
لایحه قانونی راجع به توقف اجرای کلیه احکام و دستورهای اجرایی دادگاه‌های صالحه و مراجع ثبتی که به‌استناد بندهای «۱» و «۳» و «۴» و «۵» و «۶» و «۸» ماده (۱۴) قانون موجر و مستأجر و نیز به‌علت عدم پرداخت اجاره‌بها یا فسخ سند به‌علت مزبور صادر گردید، به‌مدت ۶ ماه مصوب ۱۳۵۹/۰۲/۳۱	ماده واحده- اجرای کلیه احکام و دستورهای اجرایی دادگاه‌های صالحه و مراجع ثبتی که به‌استناد بندهای «۱» و «۳» و «۴» و «۵» و «۶» و «۸» ماده (۱۴) قانون موجر و مستأجر و نیز به‌علت عدم پرداخت اجاره‌بها یا فسخ سند به‌علت مزبور صادر گردیده، از تاریخ ۲۹/۲/۱۳۵۹ به‌مدت ۶ ماه دیگر در سراسر کشور متوقف می‌شود. مشروط بر اینکه مستأجر، بدهی معوقه خود را ظرف مدت مذکور، یکباره یا به اقساط با نظر اداره اجرای ثبت یا دادگاه بپردازد.	تعویق در اجرای احکام تخلیه مستأجران؛ این تصمیم مصداق استفاده دولت از قدرت مطلقه خود برای تضمین ثبات سکونتی مستأجران است.

مأخذ: همان.

۲-۳. اصل سی‌ویکم: بحران خوانش‌ها و گفتمان‌های ضدرفاهی

در صحنه سیاستگذاری مسکن کشور، بحث درباره تأمین مسکن از مخالفت و موافقت با نقش‌آفرینی دولت در زمینه تأمین مسکن آغاز می‌شود. این دو موضع مبتنی بر خوانش‌های خاصی از قانون اساسی شکل گرفته است: خوانش کالایی‌سازی (خوانشی که مسکن را اساساً کالایی می‌داند که تأمین آن به توان مالی خانوارها وابستگی کامل دارد) و خوانش مالک‌نشین‌گستری (خوانشی که بر گسترش مالکیت به‌عنوان هدف اصلی سیاستگذاری مسکن تأکید دارد). نکته قابل تأمل

آنجاست که این دو خوانش، که به‌لحاظ گفتمانی در تنش یا حتی در تضاد با یکدیگر تصور می‌شوند، در بستر فعلی نظام مسکن کشور همگام و همسو با یکدیگر بر بحران مسکن می‌افزایند. وجه اشتراک کلیدی این دو رویکرد، بی‌تفاوتی آنها نسبت به سرنوشت سکونت‌ی خانوارهای نامالک در زمان حال است (که مصداق بارز آن سکونت استیجاری است). همان‌طور که گفته شد، رویکرد قانون اساسی به تأمین مسکن نسبت به دسترسی خانوارها به مسکن در زمان حال حساسیت ویژه‌ای دارد و آینده مسکونی خانوارها را بر مبنای دسترسی فعلی آنها به مسکن سامان می‌بخشد. اما رویکرد کالایی‌سازی

که بحران مسکن چیزی جز کمبود مسکن نسبت به تقاضا نیست و اگر این کمبود مسکن به واسطه ساخت‌وسازهای کافی (در عمل ساخت‌وساز به هر شکل ممکن و در هر مکان بدون نیازسنجی مسکونی در سطح ملی و محلی) جبران شود، بحران مسکن خودبه‌خود حل‌وفصل می‌شود.

در این میان، دو گفتمان غالب به تداوم این وضعیت کمک کرده‌اند:

۱. **گفتمان ضدرفاهی «اقتصاد دستوری»:** این گفتمان، نقش‌آفرینی رفاهی دولت در جبران این کمبود یا به‌طور دقیق‌تر، اقدامات لازم برای هدایت ساخت‌وسازها با هدف تأمین مسکن فراگیر و همه‌شمول و عدالت‌گستر را «مداخله در بازار» می‌نامد. از این رهگذر، این گفتمان با اتکا به ارائه تصویری از ناکارآمدی اقدامات دولت و کسری بودجه موفق شده است نوعی «فهم همگانی ضدرفاهی»^۲ را در جامعه اشاعه دهد که طبق آن، حل‌وفصل بحران مسکن صرفاً در گروی اتکای روزافزون به بخش خصوصی^۳ برای ساخت‌وساز بیشتر است.

۲. **گفتمان ضدرفاهی «مسکن به مثابه کالای سرمایه‌ای»:** به مدد این گفتمان، سوداگری‌های حاکم در بازار مسکن و زمین، به‌عنوان «سرمایه‌گذاری‌های ضروری» بخش خصوصی برای ساخت‌وساز بیشتر جلوه داده می‌شود. از این رهگذر، این فهم همگانی شکل گرفته است که هر اقدامی که مخل این به‌اصطلاح سرمایه‌گذاری‌های ضروری (که در واقعیت عمدتاً سوداگری‌اند) باشد، مانع‌آفرینی دولت برای حل بحران مسکن است.

این تقدیس سرمایه‌گذاری خصوصی و مخالفت با نقش‌آفرینی هدایتگر دولت، زمینه را برای وضعیتی فراهم می‌کند که می‌توان آن را «عرضه‌پریشی» نامید. عرضه‌پریشی به وضعیتی اشاره دارد که مطلق ساخت‌وساز بیشتر (در هر شکل ممکن و در هر جای ممکن) چاره‌گر بحران مسکن قلمداد می‌شود. در نتیجه، هر اقدام فسادآمیز، ناسنجیده، بدون برنامه، نابرابری‌افزا و بحران‌آفرینی که دراصل در خدمت منافع

و مالک‌نشین‌گستری، هریک بر مبنای سامان فکری خاص خودشان نسبت به سرنوشت سکونتی خانوارهای نامالک در زمان حال (که مصداق آن سکونت استیجاری است) بی‌تفاوت‌اند و به‌جای چاره‌اندیشی سکونتی فوری و آینده‌ساز برای خانوارهای نامالک (مستأجران)، صرفاً بر مالکیت مسکن‌هایی تأکید دارند که دسترسی به آنها از نظر مالی برای خانوارهای کم‌درآمد غیرممکن است یا اصلاً وجود خارجی ندارند و تازه قرار است ساخت آنها در دستور کار قرار گیرد.

این بی‌توجهی به نیازهای تعلل‌ناپذیر و فوری خانوارهای نامالک منجر به آن شده است که سیاست‌های تجویزی مخالفان و موافقان نقش‌آفرینی دولت در زمینه تأمین مسکن شباهت ماهوی داشته باشد و به‌نوعی هم‌زیستی هم‌افزا دست یابند. به بیان دیگر، این وضعیت منجر به نوعی «یکسان‌اندیشی» درباره راه‌های برون‌رفت از بحران مسکن شده است. این یکسان‌اندیشی ریشه در روایتی از بحران مسکن دارد که مسئله مسکن را به «عرضه ناکافی مسکن و زمین» (زمین برای ساخت مسکن) فرومی‌کاهد. یکی از اولین جلوه‌های سیاستی این روایت را می‌توان در سال ۱۳۴۵ و در اسناد پشتیبان طرح جامع شهر تهران جست [۱۶]:

«در اثر گسترش تهران در سال‌های اخیر نواقص و کمبودی تقریباً در کلیه شئون زندگی شهری دیده می‌شود. بررسی‌هایی که اخیراً در وضع سکونت اهالی و تراکم جمعیت به عمل آمده، نشان می‌دهد که شهر تهران نیاز فوری به ۸۰,۰۰۰ واحد مسکونی اضافی دارد».^۱

از آن‌پس، تکیه و تأکید بر کمبود عرضه مسکن نسبت به تقاضا مضمون تکرارشونده سیاستگذاری مسکن کشور به شمار می‌رود. اما تکیه مداوم بر این روایت «کمبود عرضه»، مسئله را از ابعاد واقعی آن منحرف کرده است. درست است که تناسب بین عرضه و تقاضا از اهمیت بنیادین برخوردار است، این موضوع پس از کاربست مستمر ازسوی گروه‌های خاص، به‌ویژه بازیگران صنعت مستغلات، به «مغالطه‌بازی اعداد»^۲ [۱۷] بدل شده است. طبق این مغالطه، این باور عمومی شکل گرفته

۱. رسم‌الخط سند تاریخی حفظ شده است.

۲. Fallacy of the Numbers Game

۳. Anti-Welfare Commonsense

۴. یکی از مشکلات اصلی نظام مسکن کشور این است که بخش خصوصی را محدود به شرکت‌های حقوقی در نظر می‌گیرند. در تعریف دقیق، در حیطه مسکن، بخش خصوصی شامل همه مالکان خرد و کلان و سازندگان انتفاعی می‌شود.



بازیگران صنعت مستغلات^۱ است، به شرط اینکه همسو با «افزایش عرضه مسکن» بازنمایی شود (به مدد رسانه‌های پرشمار بازیگران صنعت مستغلات)، به سرعت مجوزهای قانونی و اجرایی و تأیید عمومی را به دست می‌آورد.

در چنین بستری، بازیگران صنعت مستغلات موفق شده‌اند اقدامات رفاه‌بان و رفاه‌گستر دولت را در حوزه مسکن تخطئه کرده و در تضاد با رفاه جامعه (نه در تضاد با منافع سوداگران) تصویرپردازی کنند. افزون بر این، مساعی این بازیگران معطوف به تسخیر دولت^۲ [۲۰-۱۸] و هدایت اقدامات آن^۳ به سمت نوعی از توسعه شهری و مسکونی شده است تا منافع حداکثری آنها را از طریق مجموعه عظیمی از سیاست‌ها (که رکن پنهان آنها «یارانه پنهان تراکم» و «یارانه پنهان ساخت‌وساز» است) تأمین کند.

۱-۲-۳. یارانه پنهان ساخت‌وساز به مالکان موجود و ساخت‌وسازگران

یکی از نمونه‌های بارز هدایت سیاست‌ها به نفع بازیگران خاص، که در بخش قبل به آن اشاره شد، در نظام یارانه‌های بخش مسکن قابل مشاهده است. در بخش مسکن، می‌توان دو نوع یارانه را متمایز کرد [۲۲-۲۱]: یارانه مرتبط با عرضه و مرتبط با تقاضا. شناخته‌شده‌ترین یارانه‌های سمت تقاضا اعطای کمک‌هزینه بلاعوض مسکن برای پرداخت اجاره‌بها^۴ یا وام یارانه‌دار برای خرید مسکن از طرف مسکن‌اولی‌هاست. از سوی دیگر، یارانه‌های مرتبط با عرضه شامل تمام کمک‌هایی می‌شود که دولت هزینه ساخت را برای سازندگان مسکن (چه خُرد و چه کلان) کاهش می‌دهد؛ برای مثال، وام‌های یارانه‌دار، کمک مالی بلاعوض، زمین ارزان‌تر، حق توسعه بیشتر، ارائه تخفیف یا معافیت مالیاتی و عوارض.

■ منطقاً، خروجی هر ساخت‌وساز که برای سکونت خود فرد

نباشد و از نوعی از یارانه‌های عرضه یا ترکیبی از آنها برخوردار شود، باید تحت کنترل قیمتی دولت قرار گیرد و قیمت آن برای مصرف‌کننده نهایی (به‌عنوان خریدار مسکن اولی یا مستأجر) کمتر از نرخ بازار باشد. به بیان دیگر، استفاده از این یارانه‌ها برای ساخت‌وسازهایی که قرار نیست قیمت نهایی‌شان، چه برای فروش و چه برای اجاره، کنترل شود و هدف‌گذاری سکونتی خاصی ندارد، فاقد توجیه سیاستی است. در این وضعیت، چنین یارانه‌هایی نوعی یارانه پنهان محسوب می‌شوند که خصلت رانتی دارند و به صاحبان دارایی‌های مسکونی کمک می‌کنند به هزینه دولت (و درواقع به هزینه کل جامعه) بر دارایی‌های مسکونی خود بیفزایند. اگر از این منظر بنگریم، در نظام مسکن کشور دو نوع یارانه پنهان به مالکان زمین‌های موجود و ساخت‌وسازگران (که مالکیت بخش قابل‌توجهی از موجودی مسکن کشور را در اختیار دارند) اعطا می‌شود که با کمال شگفتی برای آنها هیچ تعهدی در قبال عرضه مسکن با قیمت کمتر ایجاد نمی‌کند:

■ «یارانه پنهان تراکم» که شامل دو بخش است: نخست، تعریف و تخصیص حقوق مالکانه مازاد بر زمین‌های موجود در قالب طرح‌های شهری (در قالب تراکم مجاز و تراکم مازاد)؛ دوم، ارزش‌گذاری کمینه (نسبت به ارزش روز آنها در بازار) و یکباره (در مقابل مستمر و متناسب با افزایش ارزش آنها در آینده) (بخش ۳-۳).

■ «یارانه پنهان ساخت‌وساز» شامل کمک‌هایی می‌شود که دولت هزینه تمام‌شده ساخت واحدهای مسکونی جدید را برای مالکان موجود (در مقابل نامالکان) و ساخت‌وسازگران کاهش می‌دهد؛ برای مثال، تخفیف یا معافیت عوارض صدور پروانه‌های ساختمانی.

در این میان، دو نکته مهم درباره این یارانه‌ها وجود دارد: نخست، این یارانه‌ها به همه ساخت‌وسازهای مرسوم اعطا

۱. بازیگران صنعت مستغلات به تمام کوشندگانی اطلاق می‌شود که در صنعت ساخت‌وساز با هدف سودبری (و نه تأمین یک واحد مسکونی به‌عنوان محل سکونت اصلی) نقش‌آفرینی دارند.

2. State Capture

۳. قطع‌نظر از تنوع بازیگران صنعت مستغلات، بخشی از بدنه کارشناسی این صنعت، که از قضا قدرت تأثیرگذاری زیادی در تسخیر و هدایت اقدامات دولت دارند، افرادی‌اند که به‌دلیل فقدان قانون جامع درباره تعارض منافع، از این امکان برخوردار شده‌اند که هم در نظام حکمرانی حضور داشته باشند و هم از فعالیت‌های برون‌سپاری‌شده دولت به طرق مختلف منتفع شوند. مثال مهم آن در این بحث مربوط به بخشی از مدیران و کارشناسانی است که هم در نظام حکمرانی حضور دارند و هم در شرکت‌های خصوصی ارائه خدمات معماری و شهرسازی فعال‌اند.

4. Housing Allowances

و درباره وضعیت کلی نظام مسکن کشور است: نخست اینکه در روایت‌های موجود، نوعی گفتمان درباره مالکیت مسکن بر ساخته شده که طبق آن سهم مالکیت مسکن در ایران نسبت به کشورهای دیگر دنیا بسیار کمتر است. همان‌طور که در شکل ۲ نشان داده شده است، سهم مالکیت در کشور نسبت به متوسط کشورهای OECD و بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته، نظیر سوئیس، آلمان، اتریش، سوئد، هلند، بلژیک، ایالات متحده، کانادا و انگلستان، بالاتر است.

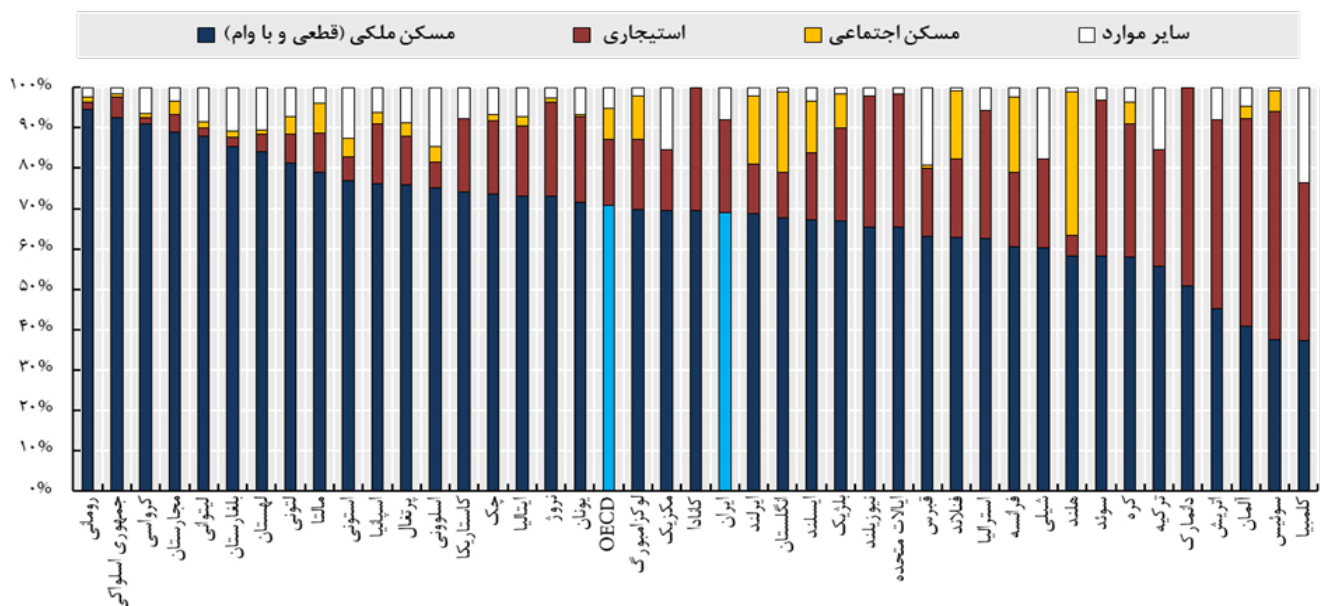
طرفداران خوانش کالایی‌سازی در حوزه مسکن با استفاده از کم بودن سهم مالکیت مسکن در ایران، پرداخت یارانه‌های پنهان تراکم و ساخت‌وساز به مالکان زمین‌های موجود و ساخت‌وسازگران را توجیه می‌کنند (نک به: بخش ۳-۲-۳). از سوی دیگر، خوانش مالک‌نشین‌گستری نیز به اسم افزایش مالک‌نشین کردن خانوارها، به سیاست‌های تأمین مسکن جداساز و طردکننده‌ای روی می‌آورد که با خوانش کالایی‌سازی هم‌افزایی دارد و منجر به طرد و جداسازی خانوارهای کم‌درآمد می‌شود (نک به: بخش ۴-۲-۳). اما در واقع، آنچه در کشور اهمیت دارد و تاکنون به واسطه سیطره این دو خوانش مغفول مانده، «توزیع نابرابر مالکیت» است. این توزیع نابرابر خانوارهای نامالک را مجبور می‌کند برای تأمین مسکن به سراغ خانوارهای چندملکی (موجران بخش خصوصی) بروند و از آنها خانه اجاره کنند.

می‌شود که درون شهرهای کشور رواج دارند. ساخت‌وسازهای مرسوم همان ساخت‌وسازهایی است که مالکان خرد زمین‌های شهری با همکاری با سازندگان بخش خصوصی به تخریب و نوسازی اقدام می‌کنند (دقیقاً همان ساخت‌وسازهایی که در محلات مختلف شهری مشاهده می‌شود). **دوم: علاوه بر این گستردگی، ویژگی منحصربه‌فرد دیگر این دو یارانه، یعنی یارانه پنهان تراکم و ساخت‌وساز، خصلت «ابدی» آنهاست.** صفت «ابدی» وجه تمایز کلیدی این نوع یارانه با یارانه‌های رفاهی و مصرفی دیگر است. این یارانه نوعی یارانه ابدی است؛ زیرا در اصل و به‌صورت مستقیم برای دریافت‌کننده آن، ثروت‌آفرینی مسکونی مادام‌العمر و قابل انتقال به وراثت می‌کند. برای مثال، درخصوص یارانه پنهان تراکم، در برخی موارد مالکان زمین‌های موجود بدون کوچک‌ترین فعالیت اقتصادی به‌واسطه افزایش تراکم‌های ساخت مندرج در طرح‌های شهری، که ارزش زمین‌های موجود را چندبرابر می‌کند، مالک ثروت هنگفت بادآورده‌ای می‌شوند که قابل انتقال به فرزندان آنهاست.

۲-۳-۲. نگاهی به روندهای نابرابری‌گستر حاصل از یارانه‌های پنهان به مالکان موجود

در این میان، می‌توان به چند نکته مهم اشاره کرد که پیش از تشریح خوانش کالایی‌سازی و مالک‌نشین‌گستری اهمیت دارد

شکل ۲. نمودار توزیع نوع سکونت خانوارها در کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی [۲۳]

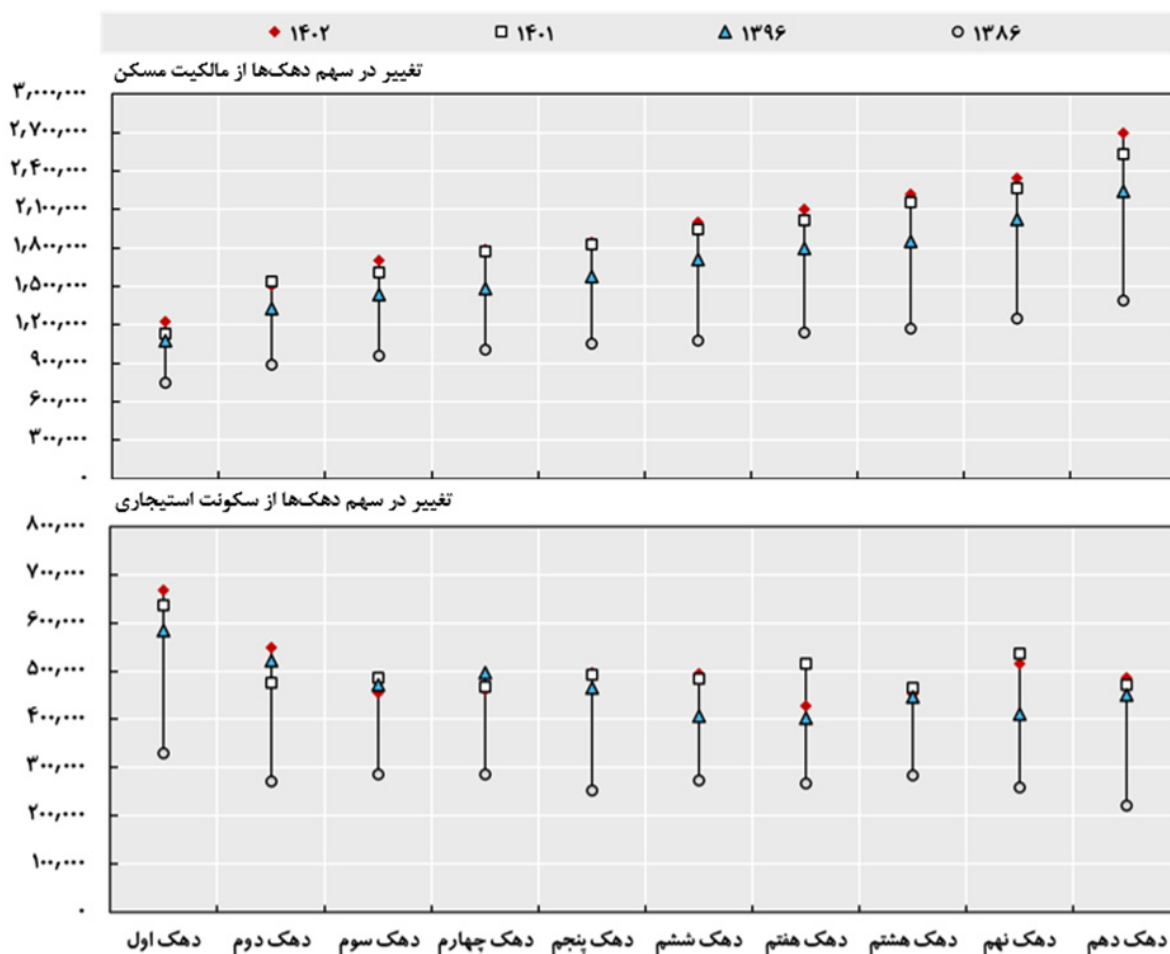


مسکونی جدید در میان مالکان موجود است)، بحران مسکن حل‌وفصل شود.

یکی از نشانه‌های بازتولید این نابرابری‌ها را می‌توان در سهم دهک‌های هزینه‌ای حقیقی از مالکیت مسکن و سکونت استیجاری طی سال‌های ۱۳۸۶ تا ۱۴۰۲ مشاهده کرد. طبق شکل ۳، روندهای افزایش مالکیت‌های جدید به نفع دهک‌های درآمدی بالا در جریان است و سهم دهک‌های پایین از سکونت استیجاری روبه افزایش بوده است. در واقع، بخش بیشتری از موجودی مسکن به مالکیت خانوارهایی درآمدی که مسکن ملکی شخصی داشته‌اند، ولی مالک واحدهای مسکونی جدید نیز شده‌اند که خود را در افزایش تعداد خانوارهای مستأجر نمودار کرده است.

موضوع دوم درباره شواهد توزیع نابرابر مالکیت است. همان‌طور که در شکل ۳ نشان داده شده است، الگوی نابرابری در مالکیت نه تنها روبه کاهش نبوده، بلکه روبه افزایش بوده است. این امر به‌ویژه در خصوص دهک اول و دهم قابل مشاهده است. در این بازه زمانی نابرابری در توزیع مالکیت به نابرابری‌های پیشین (که زاده اتکای روزافزون دولت به بخش خصوصی در زمینه ساخت‌وساز است)، افزوده شده است. داریست سیاستی افزایش این نابرابری‌ها، سپردن تأمین مسکن خانوارهای کم‌درآمد به ساخت‌وسازهای بخش خصوصی است؛ بدین معنا که دولت به جای آنکه کل ساخت‌وسازهای مسکونی کشور را برای تأمین مسکن همه خانوارهای کشور هدایت کند، از فعالیت‌های سوداگرانه بخش خصوصی در حوزه مسکن حمایت می‌کند تا با افزایش عرضه مسکن (که در واقع افزایش مالکیت واحدهای

شکل ۳. نمودار سهم دهک‌ها از مالکیت مسکن و سکونت استیجاری دهک‌های هزینه‌ای حقیقی در سال‌های ۱۳۸۶، ۱۳۹۶، ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲



مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۳-۲-۳. خوانش کالایی‌سازی

پیش‌تر بیان شد که ظهور گفتمان‌های ضدرفاهی (مانند گفتمان اقتصاد دستوری) منجر به تخطئه اقدامات دولت در بخش مسکن گردیده و بستر ساز تسخیر فزاینده دولت از سوی بازیگران صنعت مستغلات شده است. اما این گفتمان ریشه در خوانش کالایی‌سازی از قانون اساسی دارد که ضدرفاهی‌ترین گفتمان کشور در حوزه مسکن قلمداد می‌شود. در بخش مسکن، این خوانش به‌جای آنکه دسترسی به مسکن را، طبق نص صریح اصل سی‌ویکم قانون اساسی، حق آحاد جامعه در نظر بگیرد و تأمین آن را وظیفه دولت قلمداد کند، مسکن را کالایی در نظر می‌گیرد که دسترسی به آن، بستگی کامل به توان مالی افراد برای خرید یا اجاره در بازار مسکن دارد.

سیاست‌های منتج از این خوانش با اتکا به گفتمان کمبود مسکن، بر فعالیت‌های بخش خصوصی برای افزایش عرضه مسکن اتکا دارد و به‌طور مستمر، فزاینده و سخاوتمندانه در حال پرداخت «یارانه پنهان تراکم» و «یارانه پنهان ساخت‌وساز» به مالکان زمین‌ها و واحدهای مسکونی موجود و ساخت‌وسازگران است. افزون‌بر این، در این خوانش نسبت به توزیع نابرابر مالکیت‌ها و تخصیص نابرابری‌افزای حقوق مالکانه جدید به مالکان موجود، که از سوی دولت برای افزایش ساخت‌وساز صورت می‌گیرد، نه تنها حساسیتی وجود ندارد، بلکه آن را در قالب انگیزه‌بخشی به سوداگران توجیه می‌کند و لازمه کارکرد بهینه بازار می‌داند.

به بیان دیگر، این خوانش نابرابری فزاینده مسکونی را «عادی‌سازی» کرده و جزو لاینفک زندگی اجتماعی بازنمایی می‌کند؛ اما هر نوع «نقش‌آفرینی» دولت برای هدایت نتایج بازارها را به سمت رفاه ناب‌خورداران، به دلیل اینکه با منافع بازیگران صنعت مستغلات در تعارض است، «مداخله» در بازار می‌نامد. این امر با «تبدیل فزاینده مسکن به عنوان کالای سرمایه‌ای»^۱ یا به بیان دقیق‌تر

آزادسازی قیدوبندهای قانونی پیش‌روی فعالیت‌های سوداگران نسبت به موجودی مسکن کشور صورت می‌گیرد [۲۴].

افزون‌بر اینها، در این خوانش نوعی «دوگانگی سیاستی» وجود دارد. از یک سو بنابر آنچه گذشت، در این خوانش به دلیل غفلت یا تغافل درباره نقش‌آفرینی بنیادین دولت در شکل‌گیری بازارهای مسکن و ساختار حقوقی پشتیبان تخصیص و توزیع و استقرار حقوق مالکانه (به‌ویژه در توسعه شهرهای کشور) [۲۶-۲۵]، مفهوم احترام به حقوق مالکیت و کارایی تخصیصی بازارها دستاویز قرار می‌گیرد و هر اقدامی از طرف دولت، که به نفع تأمین مسکن خانوارهای کم‌درآمد نامالک و در راستای کاهش نابرابری‌های روزافزون اجتماعی باشد (درخصوص روند فزاینده نابرابری در مالکیت مسکن بین دهک‌ها، نک به: شکل ۳) مداخله در بازار نامیده می‌شود و تحت عنوان «اقتصاد دستوری» مذمت می‌شود؛ مانند مخالفت با کلیت طرح‌های ملی تأمین مسکن برای خانوارهای کم‌درآمد، مسکن استیجاری دولتی و تنظیم‌گری قیمتی در بازار استیجاری و دیگر تنظیم‌گری‌های حمایتی مرسوم مانند محدودسازی اختیارات موجران در زمینه تخلیه مستأجران. از سوی دیگر، در این خوانش مشوق‌ها، تخفیف‌ها و تسهیلات ارزان و حقوق توسعه‌ای (از جمله تعریف و تغییر کاربری‌های شهری و اعطای تراکم مجاز و مازاد و فروش تخلقات ساختمانی)، که دولت به‌صورت سخاوتمندانه به‌منزله «یارانه‌های پنهان ابدی» (نک به: بخش ۳-۳) به مالکان زمین‌های موجود و ساخت‌وسازگران اعطا می‌کند، حمایت از عرضه مسکن و بخش خصوصی نام‌گذاری می‌شود.

این خوانش و دوگانگی نهفته در آن، در مجموعه‌ای از سیاست‌ها و رویکردهای مشخص تجلی می‌یابد که می‌توان آنها را در چند دسته اصلی طبقه‌بندی کرد:

الف) تغییر بنیادین در رویکرد رفاهی حاکم بر نظام مسکن کشور

■ تلاش برای تغییر رویکرد دولت از تأمین فراگیر، همه‌شمول

۱. باید توجه داشته باشیم تمام گفتمان‌هایی که حول محور سودبری از خرید و فروش غیرمصرفی مسکن و زمین وجود دارد، بر این بنیان سامان یافته‌اند که مسکن و زمین کالایی همانند کالاهای دیگر است و بهترین شیوه تخصیص آنها، در بازار و بدون مداخله دولت صورت می‌گیرد. این نگاه شدیدترین نوع نگاه سرمایه‌ای به مسکن و زمین است.



و عدالت‌گستر مسکن برای آحاد جامعه به رویکردی که صرفاً محدود به حمایت از کم‌درآمدترین و آسیب‌پذیرترین افراد جامعه باشد؛ به بیان دیگر، **تغییر رویکرد از چتر رفاه مسکونی^۱ به تور مسکونی^۲**.

ب) حمایت حداکثری از بخش خصوصی

■ اعطای مشوق‌ها، تخفیف‌ها و یارانه‌دهی به‌ویژه درخصوص زمین به سازندگان بخش خصوصی (مالکان و بسازوبفروشان) بدون کنترل خروجی‌های آن برای تأمین مسکن استطاعت‌پذیر (به‌روزترین نمونه آن، بسته نوزده‌بندی تشویقی نوسازی بافت‌های فرسوده ابلاغی ۱۴۰۱ است).

■ معافیت‌های مالیاتی گسترده برای بخش خصوصی از معافیت‌های مالیاتی صندوق‌های زمین و ساختمان گرفته تا معافیت‌های حاکم بر درآمد اجاره، بدون هیچ‌گونه ارتباط سیاستی مشخصی با تأمین مسکن استطاعت‌پذیر برای نامالکان بر پایه نیازسنجی مسکونی.

■ مخالفت با انواع مالیات بر ثروت مسکونی و عایدی دارایی مسکونی و تلاش برای به حداقل رساندن مالیات‌ستانی از فعالیت‌های سوداگران در بخش مسکن (که با هدف حفظ و افزایش ارزش دارایی‌های مسکونی و عدم کنترل تورم در بخش مسکن صورت می‌گیرد).

■ مخالفت با جرم‌انگاری احتکار واحدهای مسکونی (احتکار بنیان کمیایی ساختگی و تداوم افزایش ارزش دارایی‌های مسکونی است که از طریق عدم عرضه واحدهای مسکونی موجود، بر قیمت‌ها اثر می‌گذارد).

ج) مقررات‌زدایی و مخالفت با تنظیم‌گری‌های رفاه‌مدار

■ طرفداری از حذف تصدی‌گری دولت (تصدی‌گری دولت به‌عنوان وضعیتی تعریف می‌شود که دولت از خصوصی‌سازی و انتفاعی کردن یک فعالیت یا نیاز اجتماعی امتناع ورزد).

■ مخالفت با اقدامات تعزیراتی دولت در حوزه مسکن (در واقع، مخالفت با نظارت بر حسن اجرای قوانین ناظر بر تنظیم‌گری. نمونه جدید آن نبود نظارت بر حسن اجرای سیاست کنترل اجاره است که در قانون سامان‌دهی بازار مسکن، زمین و

اجاره‌بها تمهید شده است؛ مصوب ۱۴۰۳).

■ مخالفت با تنظیم‌گری قیمتی به‌ویژه کنترل اجاره (این مخالفت با آغاز پاندمی کرونا و حمایت دولت از مستأجران آغاز شد و اکنون در مخالفت با اجرای قانون سامان‌دهی بازار مسکن، زمین و اجاره‌بها، مصوب ۱۴۰۳ نمودار شده است).

■ مقررات‌زدایی از فرایندهای توسعه شهری در راستای منافع بخش خصوصی و کالایی‌سازی مسکن (مانند حذف برخی از مقررات جامعه‌نگر؛ مانند فرایند صدور پروانه‌های ساختمانی و ایجاد بستر برای ظهور اشکال جدید آن، نظیر پروانه‌های دومرحله‌ای در شهرداری تهران [۱۰]).

د) تضعیف حقوق مستأجران (سکونت) و تقویت جایگاه موجران (سرمایه):

■ تلاش برای به حداقل رساندن ثبات سکونتی مستأجران با هدف حفظ و ارتقای حاشیه سود موجران حقیقی و در واقع، تلاش در برابر کالازدایی از مسکن که منجر به کاهش تورم در بخش مسکن می‌شود (برای مثال، مخالفت با افزایش مدت قراردادهای استیجاری یا اعطای حق تمدید قرارداد به مستأجران که لازمه آن محدود کردن حقوق مالکانه موجران با هدف تأمین منافع عمومی بلندمدت جامعه است).

■ تجویز اجاره‌داری حرفه‌ای با اتکا به تأمین مسکن ازسوی شرکت‌های مستغلات خصوصی. این نوع خاص از اجاره‌داری حرفه‌ای منجر به ساخت‌وسازهای بزرگ مقیاسی می‌شود که دو ایراد عمده دارد: نخست اینکه نسبتی با تأمین مسکن استطاعت‌پذیر ندارد و منجر به تولید مسکن با قیمت بازار می‌شود. دوم، به‌دلیل اینکه رویکرد مجتمع‌سازی بر آن حاکم است، جداسازی اجتماعی به‌همراه دارد (برای رویکرد متفاوتی از اجاره‌داری حرفه‌ای که مبتنی بر مدل‌های شناخته‌شده مسکن اجتماعی و پهنه‌بندی همه‌شمول است، نک به: [۲۷]).

ه) مالی‌سازی مسکن

■ تأکید بر نقش بازیگران و منطق بازارهای مالی برای دسترسی به مسکن از طریق ایجاد بدهی (وام یارانه‌دار خرید یا ودیعه).
■ سیاست فروش متری مسکن در بورس و ایجاد صندوق

1. Institutional Approach
2. Residual Approach

مسکن حاکم کرده و در اصل نوعی انتخاب اجتماعی تغییرپذیر است. پس استفاده از صفت «دستوری» درباره اقدامات رفاهی دولت در بخش مسکن متکی بر درک نادرست از ماهیت اقدامات بنیادین دولت در شکل‌گیری بخش مسکن است. دوم، این‌گونه توصیه‌های سیاستی با واقعیت دنیای سیاستگذاری کشورهای دیگر ناهمخوان است و صرفاً به پشتوانه یک ایدئولوژی خاص و بحران‌پسندی بازیگران صنعت مستغلات کشور توجیه می‌شود. قوانین کنترل اجاره، که یکی از اصلی‌ترین مثال‌های اقتصاد دستوری است (ولی در واقع، سیاست حمایتی سمت عرضه است)، اگر فقط اروپا را در نظر بگیریم، امروزه در شانزده کشور اجرا می‌شود [۳۲]: اتریش، بلژیک، دانمارک، فرانسه، ایرلند، هلند، سوئد، کرواسی، قبرس، آلمان، لوکزامبورگ، نروژ، لهستان، اسکاتلند، اسپانیا و سوئیس. در ایالات متحده نیز، به جز شهرهایی که قبلاً این قانون را داشته‌اند (مانند نیویورک)، دو ایالت ارگان [۳۳] و کالیفرنیا [۳۴] در سال ۲۰۱۹ و ایالت نیوجرسی [۳۵] در سال ۲۰۲۴ این قانون را در سطح کل ایالت تصویب کرده‌اند. اگر کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی را در نظر بگیریم، در ۲۷ کشور این سیاست در حال اجراست [۳۶]. در مجموع و برای درک ماهیت گفتمان ضدرفاهی اقتصاد دستوری و کاربران آن در حوزه مسکن، لازم است به این موضوع توجه داشته باشیم که راهکارهای برخاسته از این گفتمان برای چه کسانی چه منافع اقتصادی می‌آفریند.

۴-۲-۳. خوانش مالک‌نشین‌گستری

به بیان ساده، طرفداران خوانش مالک‌نشین‌گستری با اتکا به شکست‌های بازار و گفتمان‌های عدالت‌محور، وظیفه دولت را جبران شکست‌های بازار و افزایش نرخ مالک‌نشینی در میان

سرمایه‌گذاری املاک و مستغلات (که مصداق مالی‌سازی^۱ مسکن به‌منزله فرایندی است که مسکن را به دارایی مالی^۲ مناسب برای سوداگری تبدیل و نقش‌آفرینی بازیگران بازارهای مالی و کاربست منطق آنها را درباره مسکن تسهیل می‌کند [۲۹-۲۸]).

موضوع دیگری نیز در میان است. این خوانش به‌اشتباه سازوکار قیمت‌گذاری بازار را نظم طبیعی^۳ جلوه می‌دهد [۲۶] و در هیچ سطحی از تحلیل‌های سیاستی و نیز سیاست‌های پیشنهادی به نظام حقوقی پشتیبان توزیع و تخصیص حقوق مالکانه، که بازارها بر مدار آنها سامان‌یافته‌اند و در اصل انتخاب‌های اجتماعی قابل تغییرند، اشاره‌ای ندارد. این درک اشتباه و به‌لحاظ اجتماعی زیان‌بار، منجر به باب شدن استفاده از صفت «دستوری» (به‌عنوان یکی از پرکاربردترین واژگان گفتمان ضدرفاهی حاکم بر نظام سیاستگذاری کشور) درباره اقدامات رفاهی دولت در حمایت از نامالکان و گروه‌های ناب‌خوردار در بخش مسکن شده است. برای مثال:

«برخوردهای دستوری، راه‌حل مواجهه با مسائل اقتصاد مسکن نیست. سیاستگذار بخش مسکن می‌بایست رویکرد دستوری را مانند سوزنی بداند که به‌ندرت بر جان خود فرومی‌کند. تجارب جهانی حاکی از آن است که با مشخص شدن تبعات سیاست‌هایی همچون قیمت‌گذاری و نرخ‌گذاری در بازار مسکن، کارآمدی چنین سیاست‌هایی در بلندمدت زیر سؤال رفته است. در کشور خودمان نیز تجارب نرخ‌گذاری در بازار اجاره طی چند سال اخیر، مؤید این موضوع بوده است»^۴ [۳۱].

نقد این خوانش در بخش ۵-۳ به‌طور مبسوط شرح داده می‌شود. اما اینجا بیان دو نکته ضرورت دارد: نخست اینکه، بنابر آنچه گذشت، هر نظامی در بازار مسکن برخاسته از نظام توزیع و تخصیص حقوق مالکانه‌ای (به‌ویژه تعریف حقوق مالکانه) است که دولت به‌صورت دستوری بر بخش

1. Financialization

2. Financial Asset

۳. برای نمونه: «ما دهه‌هاست و به‌ویژه از شروع دهه ۱۳۵۰ به‌جای آنکه نظام طبیعی قیمت و کارکردهای آن را بپذیریم و کژکارکردی‌های آن را شناسایی و در حد امکان درمان کنیم و ملاحظات انسانی و از جمله عدالت را در چارچوب همان نظام قیمت تحلیل و چاره‌اندیشی کنیم، سعی کرده‌ایم کل نظام طبیعی قیمت را مختل کنیم و با مختل کردن آن، انواع بحران‌ها و ابربحران‌ها (از حوزه آب و محیط زیست گرفته تا حوزه پولی و بانکی و ارزی تا حوزه انرژی و معادن و...) را ایجاد کنیم و آسیب‌پذیری اقتصاد کشورمان را در دنیای پرتحول و دینامیک کنونی افزایش دهیم. تک‌تک مواردی که امروزه به‌عنوان یک معضل فراروی کشور می‌بینیم (حتی جایی که ظاهراً اقتصادی نیست)، به‌گونه‌ای به مختل کردن نظام طبیعی قیمت‌ها مرتبط است و استادان صاحب دقت اقتصاد می‌توانند تمام جزئیات آن را تشریح کنند» [۳۰]. تأکیدها افزوده شده است.



خانوارهای کم‌درآمد و محروم با هدف رفع فقر و محرومیت می‌دانند. طرفداران این خوانش عبارت «داشتن مسکن»^۱ در اصل (۳۱) قانون اساسی را حمل بر احسن و مترادف با مالکیت مسکن (حد نهایی داشتن) تفسیر می‌کنند و بر این باورند که دولت باید با اجرای طرح‌های ملی (که عمدتاً بر اعطای زمین و تسهیلات اولیه در اراضی پیرامونی یا منفصل از شهرها متمرکز است) نرخ مالک‌نشینی را در میان خانوارها به‌ویژه خانوارهای کم‌درآمد افزایش دهد. طرفداران این خوانش با آنچه به‌عنوان بلندمرتبه‌سازی و کوچک‌سازی واحدهای مسکونی می‌شناسند، مخالفاند و تأکید خاصی بر عرضه زمین برای توسعه شهری و مسکونی افقی دارند. این خوانش به‌رغم باور به نقش‌آفرینی دولت در بخش مسکن دچار کاستی‌های قابل‌توجهی است:

■ نخست، این خوانش بر مالک‌نشینی کردن خانوارها در آینده (از طریق طرح‌های ملی تأمین مسکن برای خانوارهای کم‌درآمد) تأکید دارد، ولی نسبت به وضعیت سکونتی خانوارهای نامالک در دوره انتظار مالک‌نشینی بی‌تفاوت است. این بی‌تفاوتی خود را در عدم توجه به استفاده بهینه اجتماعی از موجودی مسکن کشور و حمایت فوری و معطوف به زمان حال نمودار می‌کند.

■ دومین موضوع مربوط به راهکارهایی است که ارائه می‌شود. این خوانش در گفتمان در تقابل با خوانش کالایی‌سازی تعریف می‌شود، اما در الزامات سیاستی نه‌تنها رویارویی با این خوانش ندارد، بلکه عملاً مکمل سیاستی آن محسوب می‌شود. برای مثال، برخلاف خوانش کالایی‌سازی که عدم کنترل اجتماعی موجودی مسکن کشور را بر مبنای مدل‌های ساده عرضه-تقاضا و کارایی تخصیصی بازار و بدون توجه به نقش‌آفرینی دولت در توزیع و تخصیص حقوق مالکانه توجیه می‌کند، این خوانش همان کار را با توسل تک‌وجهی به قاعده تسلیط (که بر سلطه کامل مالک بر ملک خود تأکید دارد و به ابزاری برای توجیه ناممکن بودن هرگونه تنظیم‌گری یا مداخله در بازار مسکن موجود، حتی به نفع منافع عمومی، تبدیل می‌شود) انجام می‌دهد. به همین دلیل، هنگامی که از اقدامات دولت در زمینه تأمین مسکن خانوارها،

به‌ویژه کم‌درآمدها، حمایت می‌کند، ناگزیر است زمین بازی صفر (توسعه‌های شهری منفصل و متصل شهری) برای اجرای این تمهیدات تعریف کند که دقیقاً با این اقدام، زمینه را برای عدم نقش‌آفرینی رفاهی دولت در شهرهای واقعاً موجود فراهم می‌آورد (جایی که نیاز به سیاست‌هایی چون مسکن استیجاری دولتی، تنظیم‌گری بازار اجاره و حمایت از مستأجران وجود دارد). به بیان دیگر، این خوانش به‌دلیل بی‌توجهی به مرغوبیت مسکونی (نک به: ۱-۶-۳)، نه‌تنها با تمهیدات پیشنهادی خود، زمینه طرد و جداسازی گروه‌های کم‌درآمد و آسیب‌پذیر را فراهم می‌کند، بلکه گروه‌های کم‌درآمد را به اسم خانه‌دار کردن درگیر تله فقر فضایی در مناطق فاقد خدمات و فرصت‌های مناسب زندگی می‌کند.

■ سومین و چالش‌برانگیزترین مسئله این خوانش درباره عرضه زمین است. این خوانش با درک نابسنده از عرضه زمین (با در نظر نگرفتن تراکم مجاز و مازاد طرح‌های شهری به‌عنوان عرضه زمین) به این تحلیل سیاستی رهنمون می‌شود که مشکل اصلی بحران مسکن، عرضه نشدن زمین از طرف دولت و به‌تبع آن، گران شدن زمین به‌عنوان اصلی‌ترین نهاد تولید مسکن است. بر این اساس، در این خوانش، گسترش وسعت شهرهای کشور چاره‌گر بحران مسکن قلمداد می‌شود. چنین درک نادرستی، توسعه شهری بازارگرایی حاکم بر شهرهای کشور و نتایج بحران‌گستر آن را نادیده می‌گیرد و هم‌نوا با خوانش کالایی‌سازی، نسبت به یارانه‌های پنهان تراکم و ساخت‌وساز (توزیع و تخصیص حقوق مالکانه) که در خدمت مالکان زمین‌های موجود است و ستون فقرات بحران مسکن کشور، ازجمله گران شدن زمین‌های شهری، به‌شمار می‌رود، بی‌تفاوت است. گفتنی است که چنین «نقصان شناختی» منجر به این می‌شود که این خوانش دست در کار پدیده‌های بحران‌آفرین دیگری مانند پراکنده‌رویی شهری، توسعه شهری خودروم‌محور و دست‌اندازی‌های جدید به زیست‌بوم نیز باشد.

افزون بر اینها، نکته قابل توجه و مهم درباره این خوانش این است که در گُنه خود، بر این موضع سیاستی تأکید دارد که

۱. در نص اصل سی و یکم قانون اساسی به «داشتن مسکن متناسب با نیاز» آورده شده، ولی در این بحث، درباره تناسب مسکن با نیاز خانوار مذاقه نشده است. در واقع، تمرکز اصلی این گزارش صرفاً معطوف به عبارت «داشتن مسکن» است.

بر این اساس، می‌توان چهار نوع تبعیض مسکونی را در نظام مسکن کشور شناسایی کرد که موارد پیش‌گفته را در نظام مسکن ایجاد و تعمیق می‌کنند:

- تبعیض مسکونی ساختاری
- تبعیض مسکونی مضاعف
- تبعیض مسکونی فضایی- مکانی
- تبعیض مسکونی روزمره

ظهور و تکوین هریک از این تبعیض‌های ناروا به ماهیت و مفاد برخی قوانین موجود و فقدان قوانین ضد تبعیض وابسته بوده است. چنین تبعیض‌هایی کاملاً درهم‌تنیده و وابسته‌اند و امروزه هریک از آنها به پشتوانه گفتمان‌های چندگانه‌ای عادی‌سازی شده‌اند. آنچه بر وخامت اوضاع می‌افزاید، این است که سیاست‌هایی که باعث تشدید این تبعیض‌ورزی‌ها می‌شوند، به‌عنوان راه‌حل بازنمایی می‌شوند. این «سیاست‌های بحران‌گسترِ راه‌حل‌نما» در پیشنهاد‌های گروه‌های طرفدار خوانش کالایی‌سازی و مالک‌نشین‌گستری در زمینه تأمین مسکن به زبان‌های متفاوت بیان می‌شوند.

قبل از ورود به بحث، لازم است به نکته بسیار مهمی اشاره شود. در این گزارش به تبعیض‌های ناروای مرتبط با توسعه مسکونی و نتایج آن پرداخته می‌شود و درباره تبعیض‌های دیگر حاکم بر بخش مسکن، مانند تبعیض در دسترسی به وام خرید مسکن و به‌طور کلی‌تر دسترسی به تسهیلات مالی، بحثی ارائه نمی‌شود؛ هرچند اشاره‌هایی به آنها شده است.

اهمیت شناسایی این تبعیض‌های مسکونی (بدون در نظر گرفتن عوامل برون‌زا) نشان می‌دهد که نظام مسکن کشور نیاز به اصلاحات ساختاری در باب نگاه به مالکیت املاک مسکونی و حقوق مالکانه مرتبط با آن دارد تا توسعه شهری و مسکونی کشور در خدمت رشد اقتصادی همه‌شمول و تأمین مسکن ناپر خورداران اجتماعی باشد. نمودار ۲ شمای کلی روابط میان موضوعات مرتبط با تبعیض‌های مسکونی را نشان داده است.

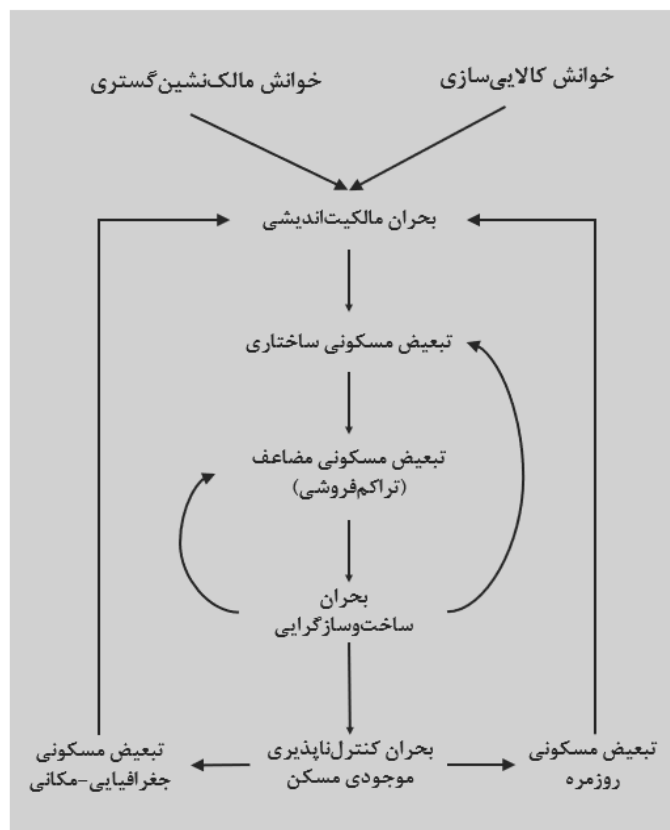
تضمین دسترسی آحاد جامعه به مسکن بر اقدامات دیگر (مانند تأکید تک‌وجهی بر افزایش نرخ مالکیت) اولویت دارد؛ هرچند که این امر مورد توجه طرفداران این خوانش نیست. به بیان دیگر، طرفداران این خوانش عبارت «داشتن مسکن» را در اصل سی‌ویکم قانون اساسی حمل بر احسن و مترادف با مالکیت مسکن (حد نهایی داشتن) تفسیر می‌کنند؛ اما می‌توان بر مبنای «قیاس اولویت» نشان داد که اگر عبارت «داشتن مسکن» دلالت بر مالکیت مسکن دارد، پس به طریق اولی، دسترسی به مسکن (که مرحله‌ای مقدم بر مالکیت و نیازی فوری‌تر است) در بدو امر باید با سیاست‌های مربوطه (مانند سامان‌دهی سکونت‌محور بخش استیجاری که اولویت را به حق مسکن مستأجران می‌دهد) تضمین شود.

۳-۳. تبعیض مسکونی

طبق بند «۹» اصل سوم قانون اساسی، دولت موظف شده است از همه امکانات خود برای «رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی» استفاده کند. افزون بر این، در بند «۹» سیاست‌های نظام قانونگذاری بر «عدالت‌محوری در قوانین و اجتناب از تبعیض ناروا» تأکید ویژه دارد. آنچه در ادامه شرح داده می‌شود، مجموعه‌ای از تبعیض‌های فراگیر اما ناشناخته است که در نظام مسکن کشور وجود دارد: تبعیض مسکونی.

نقطه عزیمت این بحث درک تبعیض در معنای عام آن است. تبعیض به معنای رفتار متفاوت با گروه خاصی از افراد جامعه بر مبنای پیش‌داوری یا قضاوت درباره آنها که از نظر اخلاقی نارواست و متضمن رفتارها، اقدامات و سیاست‌های آشکار [۳۷] و پنهانی [۳۸] می‌شود که ممکن است این افراد را از دستیابی به امتیازهای اجتماعی همگانی محروم کند، به آنها آسیب بزند، هزینه‌های اجتماعی غیرضروری برایشان ایجاد کند، بی‌احترامی به آنها را به دنبال داشته باشد و فرصت‌های برابر زندگی را از آنها سلب کند [۳۹-۴۲].

شکل ۴. نمودار وضعیت فعلی نظام مسکن کشور از منظر تبعیض مسکونی



مأخذ: همان.

۳-۳-۱. تبعیض مسکونی ساختاری

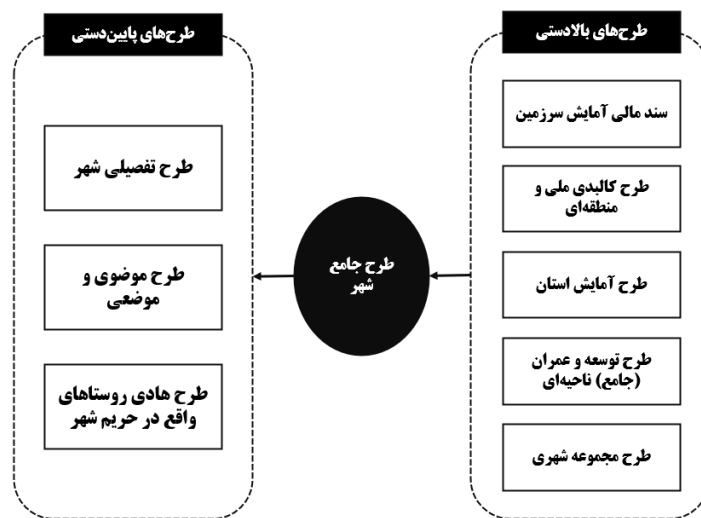
در بدو امر لازم است تبعیض ساختاری^۱ شرح داده شود و سپس به بحث «تبعیض مسکونی ساختاری» پرداخته شود. تبعیض ساختاری به سیاست‌های نهادهای اصلی حکمرانی اشاره دارد که قصدی برای تبعیض‌ورزی ندارند، اما نتایج اجرای سیاست‌هایشان برای مخاطبان آنها تفاوت چشمگیری دارد و به کسانی که در موقعیت اجتماعی پایین‌تری قرار دارند آسیب وارد می‌کند یا به ضررشان تمام می‌شود. در این نوع تبعیض، اقدام عامدانه یا آشکار محل بحث نیست، بلکه تعریف جایگاه فرودستانه برای

برخی گروه‌های اجتماعی و استمرار بخشی به آن آماج بحث است [۳۸-۴۳].

اگر از این منظر بنگریم، می‌توان در فرایند قانونی تهیه و تصویب طرح‌های شهری کشور (از جمله طرح‌های جامع و تفصیلی) نوعی تبعیض ساختاری را بازشناسی کرد. در این طرح‌ها برای کسانی که مالکیت زمین در اختیار دارند، حقوق مالکانه جدید (در قالب تراکم مجاز) تعریف می‌شود؛ به عبارت دیگر، یارانه پنهان تراکم اعطا می‌شود؛ در حالی که هیچ تمهیدی برای کسانی که از مالکیت مسکن محروم‌اند اندیشیده نمی‌شود.

1. Structural Discrimination

شکل ۵. جایگاه طرح‌های جامع و تفصیلی در نظام برنامه‌ریزی ملی



مأخذ: همان.

از چه مسیر قانونی افزایش پیدا می‌کند. اصلی‌ترین مسیر افزایش موجودی نظام مسکن کشور (یا همان تعداد واحدهای مسکونی کل کشور)، که شناخت و توجه کمی نسبت به آن از منظر سیاستگذاری مسکن وجود دارد، طرح‌های جامع و تفصیلی است. درست است که دولت همچنان مرجع تصویب این طرح‌هاست، اما تهیه این طرح‌ها با فرایند برون‌سپاری به بخش خصوصی (شرکت‌های خصوصی ارائه خدمات در زمینه تهیه طرح‌های توسعه و عمران شهری یا به‌اختصار مهندسان مشاور) واگذار شده که در واقع، یکی از جلوه‌های «خصوصی‌سازی برنامه‌ریزی» در کشور است. این رویکرد سیاستی، صرف‌نظر از محاسنی که دارد، همگام با عقب‌نشینی دولت از تأمین فراگیر (در پهنه سرزمینی)، همه‌شمول (نسبت به آحاد جامعه) و عدالت‌محور مسکن رخ داده و برآیند آن (در چارچوب این بحث) تکوین نوع خاصی از توسعه شهری شده است. این نوع از توسعه شهری به دو شیوه اصلی در خدمت منافع مالکان زمین‌های موجود و ساخت‌وسازگران است:

– اعطای تراکم جدید بر پایه پیش‌بینی جمعیتی: این طرح‌ها با تخمین جمعیت آتی شهرها می‌کوشند موجودی مسکن مورد نیاز را افزایش دهند. این سازوکارها حول محور شدت استفاده مسکونی از زمین سامان یافته است که منجر به افزایش تراکم^۱ (که در طرح‌های شهری تراکم مجاز نامیده می‌شود) زمین‌های موجود

برای تشریح این موضوع، ابتدا فرایند توسعه شهری در ایران توصیف می‌شود؛ سپس مثالی واقعی از تبعیض مسکونی ساختاری ذکر می‌شود. در ادامه، درباره همانندی اعطای تراکم با عرضه زمین بحث می‌شود؛ همان موضوعی که از آن غفلت شده و به بدفهمی‌های عمده‌ای درباره عرضه زمین از طرف دولت انجامیده است و توسعه مسکونی جدید متصل و منفصل شهری را چاره‌گر بحران مسکن کشور می‌پندارد. در ضمن، توضیح داده می‌شود که خصوصی‌سازی برنامه‌ریزی شهری در ایران پیامدهای اجتماعی عمده‌ای داشته که یکی از آنها بی‌توجهی به بازتولید نابرابری‌های اجتماعی از طریق اعطای حقوق مالکانه جدید به مالکان فعلی بوده است.

توسعه مسکونی در کشور

بسیاری از تحلیلگران درک اشتباهی درباره عرضه نشدن زمین از طرف دولت دارند. برخلاف باور مشهور، دولت با تعیین حریم شهری عرضه زمین را متوقف نکرده یا حتی کاهش هم نداده است. در واقع، دولت به‌طور مستمر در حال عرضه زمین است؛ اما این زمین‌ها به‌طور سخاوتمندانه‌ای صرفاً به مالکان زمین‌های موجود عرضه می‌شود. این تبیین به‌ظاهر پارادوکسیکال، بنیان تبعیض مسکونی ساختاری است.

در گام نخست باید توضیح داده شود که تعداد مسکن‌های کشور

1. Upzoning



می‌شود. این تراکم‌ها هم در طرح‌های اصلی و هم در بازبینی‌های مستمر آنها^۱ بارگذاری می‌شوند.

- اعطای تراکم مازاد بر پایه جبران ضرر و زیان: در فرایند اجرای طرح تفصیلی، برخی زمین‌ها به دلیل الزامات طرح (مانند استفاده عمومی از زمین یا کاهش اندازه به دلیل تعریف معابر)، نیاز به تملک از سوی دولت یا شهرداری‌ها دارند. برخلاف قوانین موجود (قانون نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها مصوب ۱۳۷۰ و لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸ با اصلاحات و الحاقات بعدی)، دولت و شهرداری به جای پرداخت ارزش نقدی زمین‌ها، از تراکم به عنوان ابزار مالی برای جبران مالی این تملک‌ها استفاده می‌کنند.

افزایش تراکمی که در دو حالت پیش گفته بر زمین‌های موجود بارگذاری می‌شود، موضوع اصلی تبعیض مسکونی ساختاری است. مسئله اصلی این است که دولت در فرایند تهیه و اجرای طرح‌های شهری از اقتدار عمومی خود به طور سخاوتمندانه‌ای برای اعطای «یارانه پنهان تراکم» (افزایش حق توسعه مالکان زمین‌های موجود) استفاده می‌کند؛ بدون آنکه برای تأمین مسکن نامالکان (از جمله مستأجران و مسکن‌اولی‌هایی که سابقه مالکیت املاک مسکونی در خانواده‌شان وجود ندارد) تمهیدی بیندیشد. به بیان ساده، دولت با این طرح‌ها به مالکان زمین‌های موجود اجازه ساخت‌وساز بیشتر می‌دهد (برای مثال، کسی که یک خانه دو طبقه در فلان منطقه شهر دارد از این حق برخوردار می‌شود که این خانه را تبدیل به ساختمانی ۶ طبقه کند)؛ اما برای بقیه افرادی که درون شهر مالک یک قطعه زمین نیستند فکری نمی‌کند. در واقع، دولت به جای اینکه درصدد کاهش نابرابری در مالکیت املاک مسکونی و توزیع عادلانه حقوق توسعه شهری باشد، با تهیه این طرح‌ها به طور مستقیم نابرابری در مالکیت را افزایش می‌دهد.

شاید ارائه تصویری کلی به درک این موضوع بهتر کمک کند. فرض کنید دولت برای شهر «الف» طرح تفصیلی تهیه کرده

است. طبق پیش‌بینی جمعیتی، این شهر در ۱۰ سال آینده نیاز به صد هزار واحد مسکونی جدید دارد. دولت این صد هزار واحد مسکونی را در قالب حقوق توسعه بر زمین‌های موجود، که مالک آنها مشخص است، بارگذاری می‌کند. این بارگذاری اشکال مختلفی دارد؛ اما یک شکل از آن به موضوع این بحث ارتباط مستقیم دارد. طبق این بارگذاری، امکان ساخت‌وساز بیشتر بر قطعه زمین‌های شهری بیشتر می‌شود. مثلاً ساختمان‌های یک طبقه را می‌شود دو طبقه کرد و دو طبقه‌ها را سه طبقه یا چهار طبقه و گاهی تغییرات بسیار چشمگیرند؛ مثلاً یک طبقه به شش طبقه یا بیشتر.^۲ در واقع دولت به مالکان موجود مجدداً زمین اعطا می‌کند تا خانه‌های بیشتری روی زمینشان بسازند (برای درک اهمیت این موضوع، نک به: بخش ۳-۵-۳). نکته اینجاست که دولت به مالکان موجود اجازه ساخت‌وساز بیشتر می‌دهد؛ اما کسانی را که در شهر سکونت دارند اما مالک زمین نیستند، نادیده می‌گیرد و بین این افراد و مالکان زمین‌های موجود نابرابری مسکونی را بیشتر می‌کند. برای درک تبعیض آمیز بودن این موضوع می‌توان این مثال ساده را زد: فرض کنید در زمانی که در کشور «بحران کمبود خودرو» وجود دارد، دولت برای حل این موضوع طرحی تهیه کند که طبق آن، صد هزار خودروی جدید باید با قیمت بسیار پایین عرضه شود تا این کمبود برطرف شود. اما دولت این خودروها را صرفاً به کسانی که هم‌اکنون خودرو دارند اعطا کند و به کسانی که خودرو ندارند، خودرویی تعلق نگیرد. در نظام مسکن کشور طرح‌های تفصیلی چنین کاری انجام می‌دهند.

این مسئله را می‌توان در قالب چند پرسش صورت‌بندی کرد تا به برخی علل آن رهنمون شویم. چرا دولت باید به مالکان فعلی حقوق مالکانه جدید نامشروط اعطا کند (که ترجمان نهایی آنها واحد مسکونی بیشتر و اغلب بزرگ‌تر است)، در حالی که خانوارهایی هستند که به دلیل فقدان مالکیت (که ممکن است به دلایل مختلفی از جمله نابرابری ساختاری بین‌نسلی رخ داده باشد) از این اقدام دولت هیچ‌گونه بهره‌ای نمی‌برند؟ افزون بر این، چرا دولت باید پیوسته به سیاستی روی بیاورد که با افزایش تراکم ساخت‌وساز، که هم منجر به افزایش قیمت زمین می‌شود

۱. نباید این مورد را با تبعیض مسکونی مضاعف (یا به اصطلاح تراکم‌فروشی) اشتباه گرفت. این بازبینی‌ها در سطح پهنه‌های شهری صورت می‌گیرند نه پلاک‌های منفرد که به عنوان تراکم‌فروشی شناخته می‌شوند.

۲. جزئیات این موضوع زیاد است، اما بدان پرداخته نمی‌شود. مثلاً افزایش سطح اشغال و دیگر ضوابط ساخت‌وساز که در اکثر مواقع به نفع مالکان موجود است و دارایی مسکونی آنها را بیشتر می‌کند.

اجرا بگذارد، به سازوکار بازار متوسل شود. این توسل هیچ حقی نسبت به توسعه مسکونی برای نامالکان قائل نیست و از آنجا که حقوق توسعه جدیدی که برای مالکان زمین های موجود بازتعریف می شود بر مبنای توزیع نابرابر پیشینی مالکیت زمین صورت می گیرد، موجب افزایش نابرابری های اجتماعی، جداسازی و طرد مسکونی- اجتماعی و جابه جایی اجباری نامالکان می شود و از این رهگذر، دسترسی به فرصت های زندگی آنها را (از جمله تحصیل، اشتغال، خدمات و زیرساخت های شهری) بیش از پیش و به طور مستمر کاهش می دهد.

مثالی از دنیای واقعی

از دو طریق می توان تبعیض مسکونی ساختاری را آشکار کرد: نخست، بررسی طرح تفصیلی شهرها و نشان دادن بارگذاری های جدید جمعیتی که ترجمان آن افزایش «تراکم مجاز» زمین های موجود است؛ دوم، از طریق سابقه مسکونی املاک که در آرای کمیسیون ماده (۵) مورد استناد قرار می گیرد. در این گزارش، برای آنکه تمایز و همچنین پیوستگی تبعیض مسکونی ساختاری با نوع مضاعف آن نشان داده شود و مصداق هر کدام بر یک قطعه زمین مشخص برجسته شود، از روش دوم استفاده شده است. پیش از آغاز این بحث، یادآوری نکته بسیار مهمی ضرورت دارد؛ کمیسیون ماده (۵) اقدام به بازپهنه بندی های گسترده در قالب اعطای تراکم مجاز جدید می کند که در این بحث جزو تبعیض مسکونی ساختاری در نظر گرفته می شود نه مضاعف (تراکم فروشی).

در وبسایت شهرداری تهران (در تاریخ ۱۴۰۳/۰۴/۲۰) آخرین آرای منتشر شده از کمیسیون ماده (۵) مربوط به جلسه ۶۸۳ است. در این جلسه به طرز غیر معمولی (که در سه سال گذشته رواج داشته است) ۲۱ رأی صادر شده است. در این بخش با اتکا به اسناد پشتیبان (که به طور معمول در بخش توضیحات تکمیلی آرای صادره درج می شود) تبعیض مسکونی ساختاری شرح داده می شود.

شماره پرونده شهرسازی ۱۰۰۲۹۶۷۲

در سال ۱۳۵۴، برای این قطعه زمین (در خیابان نیاوران) پروانه ساختمانی برای ساخت سه طبقه مسکونی با احتساب همکف و زیرزمین صادر شده است. در طرح تفصیلی شهر تهران این قطعه

و هم افزایش قیمت واحدهای مسکونی موجود [۴۵-۴۴]، برای مالکان زمین های موجود و ساخت و سازگران، با اعطای «یارانه پنهان تراکم و ساخت و ساز» ثروت بادآورده می آفریند؛ در حالی که استطاعت پذیری مسکن را به ضرر نامالکان (مستأجران، جوانان و تمام کسانی که سابقه مالکیت املاک مسکونی ندارند) کاهش می دهد و بر نرخ و شدت فقر این گروه می افزاید؟

پاسخ در بازارگرایی دولت در حوزه مسکن نهفته است؛ دولتی که در زمینه تأمین مسکن اکیداً به سیاست های بازارگرایانه روی آورده است، این گونه اقدام می کند. در واقع، وقتی دولت از تأمین مسکن فراگیر، همه شمول و عدالت محور عقب نشینی کرده و به کالایی سازی مسکن روی آورده است، از یک سو مستقیماً برنامه ای برای افزایش موجودی مسکنی، که متناسب با نیازهای جامعه باشد، ندارد و به رغم تمام کاستی های تخصیصی بازار [۴۶] و موضوع مهم احتکار مسکن و زمین [۴۷] همچنان بر فرایندهای بازاری تأکید دارد و از سوی دیگر، درصدد آن است که بدون درگیر کردن دولت در فرایندهای تأمین منابع مالی و ساخت مسکن، با سرمایه های بخش خصوصی به تأمین مسکن بپردازد. در این رویکرد، تأمین مسکن با سرمایه های بخش خصوصی بدین معناست که دولت مجبور است حقوق توسعه (تعریف و تغییر کاربری و اعطای تراکم مجاز بالاتر) اعطا کند تا بخش خصوصی واحدهای مسکونی مازاد را به موجودی مسکن اضافه و عرضه کند تا به تقاضا پاسخ داده شود. این منطق کاملاً در طرح های شهری کشور ریشه دوانده و به همین دلیل به ظهور و تکوین نوعی «سوگیری همه جانبه قانونی - سیاستی» به نفع مالکان موجود در حوزه مسکن ختم شده است. متعاقباً این سوگیری به بحران ساخت و سازگرایی (که نمود آن عرضه پریشی است) و بحران کنترل ناپذیری موجودی مسکن ختم شده است.

این سوگیری قانونی - سیاستی خانوارهای نامالک را در جایگاهی فرودستانه قرار می دهد و به آنها آسیب های کوتاه مدت و بلندمدت نسلی و بین نسلی وارد می کند. محور اصلی این نوع تبعیض، کالایی سازی مسکن است که دولت را بر آن می دارد تا به جای اینکه مستقیماً و طبق اصلی سی و یکم قانونی اساسی در زمینه تأمین مسکن خانوارهای نامالک اقدامات و تمهیدات لازم را به

۱. ممکن است تغییراتی در طرح تفصیلی ایجاد شده باشد که تراکم مجاز این زمین را نیز تغییر داده باشد، اما در این بحث بدان پرداخته نشده است؛ زیرا اصل موضوع با آنچه ملاک عمل کمیسیون ماده (۵) قرار گرفته، نشان داده می شود.



زمین در زیر پهنه R۱۲۲ قرار گرفته که حقوق مالکانه جدید برای صاحب زمین به همراه داشته است: حداکثر تراکم ساختمانی ۳۰۰ درصد به صورت پنج طبقه با ۶۰ درصد سطح اشغال زمین به همراه دو طبقه پارکینگ و همکف.

در واقع، دولت (و نه شهرداری، مقایسه شود با بخش ۲-۴) با استفاده از طرح تفصیلی^۱ هفت طبقه (پنج طبقه و دو طبقه همکف و پارکینگ) به مالک این قطعه زمین اعطا کرده است: در حدود ۵۲۰۰ متر مربع زیربنای کل مازاد.^۲ به عبارت دیگر، حدود ۴۴۰۰ متر مربع به مالک موجود عرضه شده است (برای ادامه واگذاری حق توسعه به همین قطعه زمین، نک: ۲-۳-۳). در واقع، دولت ۴۴۰۰ متر مربع حق توسعه (مساحت قابل ساخت و ساز) به مالک اعطا کرده است.^۳ تبعیض مسکونی ساختاری فرایندی است که از طریق طرح‌های توسعه شهری (طرح تفصیلی) چنین حقوق مالکانه عظیمی را به مالک این قطعه زمین اعطا کرده است. برای شناخت دقیق این نوع تبعیض باید چند نکته را در نظر گرفت:

نخست، این موضوع را نباید با آنچه اصطلاحاً تراکم‌فروشی نام‌گذاری شده است اشتباه گرفت. تراکم‌فروشی درباره این قطعه زمین در بخش بعد توضیح داده می‌شود. فعلاً درباره «تراکم مجاز» اعطایی دولت به این قطعه زمین بحث می‌کنیم. تراکم مجاز مشروع‌ترین حق توسعه (برای مالکان قطعات زمین) در نظام برنامه‌ریزی شهری کشور است که پس از تصویب طرح‌های تفصیلی به منزله حق مالکان زمین‌های موجود (حقوق مکتسبه) به رسمیت شناخته می‌شود و مبنای صدور پروانه ساختمانی است. دوم، در اینجا بحث درباره یک قطعه زمین خاص نیست، بلکه منطق تبعیض‌آمیز توسعه شهری کشور محل بحث است. روایتی که در مورد این قطعه زمین بیان می‌شود، درباره بخش اعظمی از زمین‌های مسکونی شهری کشور (به ویژه شهرهای بزرگ) با شدت کمتر یا بیشتر صادق است.

سوم، از نظر بسیاری از پژوهشگران و سیاست‌گذاران، اعطای تراکم‌های مجاز طرح‌های تفصیلی به اشتباه عرضه زمین محسوب

نمی‌شود (اشتباهی که کاملاً در خدمت منافع بازیگران صنعت مستغلات یا همان طرفداران سرمایه‌ای شدن روزافزون مسکن است). متأسفانه این برداشت غلط منجر به مجموعه عظیمی از سیاست‌های اجرایی و پیشنهادی شده که هم به بحران‌های اجتماعی و زیست محیطی منجر شده‌اند: توسعه شهری متصل و منفصل در قالب شهرها و شهرک‌های جدید و پیراشهری (نک: به: بخش ۳-۳-۳).

چهارم، درست است که کمیسیون ماده (۵) در صحنه واقعی سیاست‌گذاری شهری کشور، کژکارکردی‌های عمده‌ای دارد؛ اما بحث تبعیض مسکونی ساختاری نشان می‌دهد که ماهیت طرح‌های شهری، فارغ از اقدامات کمیسیون ماده (۵) قانون شهرداری در زمینه فروش تراکم مازاد، تبعیض‌آمیز است. نکته جالب این است که در یکی از قوانین کشور به‌طور غیرمستقیم به کارکرد اعطای تراکم به عنوان نوعی عرضه زمین اشاره شده، ولی هیچ‌گاه با هدف تأمین مسکن خانوارهای کم‌درآمد نامالک (با افزایش تراکم برای خانوارهای مالک اشتباه گرفته نشود) در دستور کار سیاستی قرار نگرفته است. در ماده (۱۸) آیین‌نامه اجرایی قانون سامان‌دهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن آمده است:

«وزارت مسکن و شهرسازی موظف است برای کلیه شهرهایی که وفق طرح هادی یا جامع آنها به پایان رسیده است و یا اصولاً فاقد طرح می‌باشند، براساس اسناد توسعه و عمران بالادست نسبت به تهیه طرح جامع با رویکردهای اولویت توسعه درونی استفاده از اراضی دولتی و خصوصی داخل محدوده، احیای بافت‌های فرسوده و سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیررسمی، توسعه روستاهای مستعد واقع در حریم شهرها، عدم تخریب اراضی مستعد کشاورزی و در صورت ضرورت، مکان‌یابی اراضی مناسب جهت احداث شهرک و یا شهرهای جدید در خارج از حریم شهرها و توسعه متصل یا منفصل محدوده شهرها و افزایش تراکم ساختمانی پهنه‌های داخل محدوده اقدام نماید»^۴.

در پایان لازم است ملاحظه سیاستی مهمی بیان شود. نشان دادن

۱. طرح تفصیلی شهر تهران در سال ۱۳۹۲ به تصویب رسیده و ممکن است پهنه‌بندی‌های آن تغییراتی داشته باشد که نتیجه نهایی آنها در این بحث مورد استناد قرار گرفته است.

۲. طبق همان سند، اندازه زیربنای مسکونی ۷۸۶ مترمربع در پروانه تغییر نقشه ذکر شده است.

۳. تمام جزئیات، برای مثال تغییر در سطح اشغال و دو متر پیش‌روی حاکم بر طرح تفصیلی شهر تهران، که این ارقام را افزایش می‌دهند، نادیده گرفته شده‌اند. با لحاظ کردن این موارد این ارقام افزایشی ۱۵-۱۰ درصد خواهد داشت.

۴. تأکید افزوده شده است.

هم به این دلیل که می‌کوشد علل درون‌زای بحران مسکن کشور را به پدیده‌ای تقلیل دهد که صرفاً خصلتی تشدیدکننده برای عللی ریشه‌ای‌تر دارد: تبعیض مسکونی ساختاری.»

این دو نوع تبعیض دوشادوش هم دو بحران زنجیره‌ای را به وجود آورده‌اند: نخست، بحران ساخت‌وسازگرایی. این بحران اشاره به وضعیتی دارد که تکیه و تأکید صرف بر تشویق و تسهیل ساخت‌وساز (به هر شکل و در هر جای ممکن) از سوی بخش خصوصی است و نسبت به هزینه‌های ضمنی و پنهان اجتماعی - زیست‌محیطی این سیاست حساسیتی وجود ندارد. از سوی دیگر، با تأکید بر اعطای حقوق مالکانه جدید به مالکان موجود (به اسم رونق ساخت‌وساز)، سوگیری روندهای توزیع و تخصیص حقوق مالکانه را به نفع برخورداران تشدید می‌کند. این بحران نیز در نهایت، در خروجی‌های مسکونی‌اش به بحرانی دیگر می‌انجامد: بحران کنترل‌ناپذیری موجودی مسکن. این بحران اشاره به نبود کنترل دولت بر حقوق مالکانه‌ای دارد که به اسم رونق ساخت‌وساز برای مالکان زمین‌های موجود و ساخت‌وسازگران شریک آنها حقوق مالکانه جدید آفریده است، اما به دلیل نبود کنترل و هدایت پیشینی از طریق قیود سیاستی، تبدیل به تولید و مالکیت واحدهای مسکونی شده است که دولت نمی‌تواند درباره نوع استفاده از آنها سیاست مؤثر و قابل‌اجرایی به میان آورد.

همانند آنچه درباره تبعیض مسکونی ساختاری تشریح شد، در خصوص تبعیض مسکونی مضاعف نیز مسئله زمین محوریت دارد. همان‌طور که ذکر شد، فروش تراکم مازاد (همانند تراکم مجاز) نوعی عرضه زمین است، اما در تحلیل‌های سیاستی مورد توجه قرار نمی‌گیرد. نادیده گرفتن یا کژفهمی درباره عرضه زمین به نفع مالکان موجود، که با تبعیض مسکونی ساختاری و نوع مضاعف آن انجام می‌شود، منجر به آن شده است که سیاستگذاران عرضه نشدن زمین را یکی از علل بحران مسکن بدانند. برای توضیح این تغافل با کژاندیشی لازم است مجدداً سراغ یکی از آرای کمیسیون ماده (۵) برویم که در بخش قبل بررسی شد. در بخش پیشین اعطای تراکم مازاد در قالب تراکم مجاز بررسی شد؛ اما در این بخش فروش تراکم مازاد واکاوی می‌شود.

– شماره پرونده شهرسازی ۱۰۰۲۹۶۷۲ (ادامه)

همان‌طور که در بخش قبل ذکر شد، در سال ۱۳۵۴ برای این قطعه

تبعیض آمیز بودن فرایند توسعه شهری کشور به معنای نفی کامل اعطای حقوق توسعه جدید، که لازمه توسعه شهرهای کشور است، نیست. بلکه موضوع این است که فرایند اعطای حقوق مالکانه که در بطن طرح‌های تفصیلی شهری مستتر است نیاز به بازبینی‌های اساسی دارد تا نابرابری‌های موجود را کاهش دهد و ثروت مسکونی را به صورت همه‌شمول توزیع کند (نک به: راهکارهای ارائه‌شده در بخش ۳-۶). افزون بر این باید خاطر نشان کرد که تبعیض مسکونی ساختاری بیشترین نمود خود را در شهرهای کلان کشور دارد و در میان آنها، کلان‌شهر تهران بدترین وضعیت را دارد.

۲-۳-۳. تبعیض مسکونی مضاعف (تراکم‌فروشی)

این بخش به مسئله تراکم‌فروشی به منزله نوعی تبعیض مسکونی اختصاص دارد. از مسئله تراکم‌فروشی برای توضیح علل بحران مسکن به طور گسترده استفاده می‌شود. برای مثال، از این مفهوم برای تغییر در جمعیت‌پذیری مصوب شهرها، مسائل ترافیکی و از همه مهم‌تر افزایش قیمت زمین استفاده می‌شود. اما ارتباط این موضوع با مسائل دیگر نظام مسکن کشور مغفول مانده است. همان‌طور که بسیاری می‌دانند، آنچه تحت عنوان تراکم‌فروشی در نظام مسکن کشور شناخته می‌شود، فروش حقوق مالکانه مازاد به مالکان زمین‌های شهری موجود است؛ اما آنچه کمتر شناخته شده، این است که فروش تراکم نوعی کالایی‌سازی حقوق توسعه شهری است [۴۸]. نکته مغفول مانده دیگر این است که این حقوق مازاد مجدداً بر حقوق مالکانه مازادی افزوده می‌شود که با تبعیض مسکونی ساختاری به مالکان موجود اعطا شده است. بر این اساس، لازم است نام جدیدی برای فرایند تراکم‌فروشی در نظر بگیریم تا ماهیت واقعی آن را آشکار کند: تبعیض مسکونی مضاعف. در واقع، استفاده از مفهوم تراکم‌فروشی [۱۰]:

«شدیداً گمراه‌کننده است... زیرا واگذاری حقوق مالکانه طرح‌های جامع و تفصیلی را «بدون مسئله» فرض می‌کند و اشاره‌ای به «تبعیض مسکونی ساختاری» مستتر در این طرح‌ها ندارد و از سوی دیگر... استفاده از این عبارت عمیقاً نارسا به شمار می‌رود؛ هم به این دلیل که ماهیت همسو و مضاعف‌کننده خود با امر تبعیض پیشینی را تماماً انکار می‌کند، هم به این دلیل که اشاره‌ای به عدم کنترل اجتماعی توسعه مسکونی از سوی دولت یا شهرداری ندارد و



زمین (در خیابان نیاوران) پروانه ساختمانی برای ساخت سه طبقه مسکونی با احتساب همکف و زیرزمین صادر شده است. در طرح تفصیلی شهر تهران این قطعه زمین در زیر پهنه R122 قرار گرفته که حقوق مالکانه جدیدی برای صاحب زمین به ارمغان آورده است: حداکثر تراکم ساختمانی ۳۰۰ درصد به صورت پنج طبقه با ۶۰ درصد سطح اشغال زمین.

تا اینجا پنج طبقه (در حدود ۴۴۰۰ متر مربع زیربنای کل مازاد) به مالک این قطعه زمین اعطا شده بود. حال به سراغ تحولاتی می‌رویم که در قالب تراکم‌فروشی بر این زمین اعمال می‌شود. شهرداری منطقه یک شهر تهران، طی نامه‌ای تقاضای احداث بنای ۱۰ طبقه (به علاوه چهار طبقه پارکینگ و طبقه همکف^۱) را مطرح و کمیسیون ماده (۵) با پاره‌ای تغییرات، آن را تأیید کرده است: به صورت ۱۰ طبقه مسکونی روی همکف مشاعی غیر مسکونی و زیرزمین اول همگی با سطح اشغال ۴۰ درصد و سایر زیرزمین‌ها وفق ضوابط و مقررات طرح تفصیلی. با این رأی حدود ۳۷۰۰ متر مربع زیربنای کل مازاد به عنوان حق توسعه در اختیار مالک قرار گرفت.

در مجموع، حدود ۸۲۰۰ متر مربع زیربنای ناخالص مسکونی به مالک زمین اعطا شد. به عبارت دیگر، با تبعیض مسکونی ساختاری ۴۴۰۰ متر مربع زمین و با تبعیض مسکونی مضاعف ۳۷۰۰ متر مربع زمین دیگر (در قالب مساحت قابل ساخت) نیز در اختیار مالک قرار گرفت.

برای درک تبعیض‌آمیز بودن این فرایند لازم به این نکته توجه داشته باشیم. مالک این زمین (همانند همه مالکان زمین‌های شهری) نه تنها از طرح تفصیلی امتیاز گرفت (تبعیض ساختاری)، بلکه با خرید تراکم مازاد (تبعیض مضاعف)، سهم بیشتری از منابع محدود شهری (حقوق توسعه مسکونی) را تصاحب کرد؛ در حالی که نیازمندان واقعی مسکن از این امتیازها محروم ماندند.

۳-۳-۳. تبعیض مسکونی فضایی-مکانی

همان‌طور که پیش‌تر بدان اشاره شد، موضوع اصلی تبعیض مسکونی ساختاری که زمینه‌ساز تبعیض مسکونی مضاعف یا

همان تراکم‌فروشی (نک به: بخش ۳-۳) شده، حقوق توسعه‌ای است که دولت از طریق طرح‌های تفصیلی برای زمین‌های موجود بازتعریف می‌کند. این دو تبعیض با نادیده گرفتن ابعاد اجتماعی تأمین مسکن، زمینه را برای تکوین بحران ساخت‌وسازگرایی هموار ساخته‌اند. بحران ساخت‌وسازگرایی نیز منجر به تولید موجودی مسکنی شده که به رغم نقش محوری دولت در تسهیل ساخت آن، هم از حیث تناسب با نیازهای خانوارها و هم از نظر نوع استفاده غیرقابل کنترل محسوب می‌شود. این بستر سیاستی زمینه‌ساز ظهور و تکوین دو تبعیض دیگر شده است: تبعیض مسکونی فضایی-مکانی و تبعیض مسکونی روزمره (نک به: بخش بعدی). برای فهم تبعیض مسکونی فضایی-مکانی باید ابتدا مصادیق آنها را بشناسیم. این تبعیض حول محور مکان‌یابی طرح‌های دولتی تأمین مسکن برای خانوارهای کم‌درآمد تعریف می‌شود. مسئله این است که دولت (به معنای عام آن) به‌طور نظام‌مند مکان اجرای طرح‌های تأمین مسکن را، که خانوارهای هدف آنها جزو دهک‌های درآمده پایین هستند، بیرون از شهرهای موجود یا در محدوده نامسکونی شهرها (در قالب احداث شهرک یا شهرهای جدید) انتخاب می‌کند. این مکان‌یابی، عیان‌ترین و شدیدترین شکل جداسازی گروه‌های کم‌درآمد در کل کشور است که با نقش‌آفرینی مستقیم دولت‌های طرف‌دار تأمین مسکن بازارگرا صورت می‌گیرد. استفاده از صفت «فضایی» اشاره به موقعیت فضایی اجرای این اقدامات دارد و صفت «مکانی» مربوط به دسترسی این مکان‌ها به زیرساخت‌ها و خدمات شهری است.

پیش از تشریح این موضوع لازم است دو «هشدار» سیاستی بیان شود: نخست اینکه نباید بی‌درنگ همسو با تفکر بازارگرایی لجام‌گسیخته به سراغ نقد کلیت نقش‌آفرینی دولت در زمینه تأمین مسکن برویم و این برداشت را توسعه‌بخشیم که (به بیان بازارگرایان افراطی) مداخله دولت در بازار چنین نتیجه‌ای به همراه داشته، بلکه موضوع برعکس است؛ این وضع دقیقاً به دلیل

۱. جزئیات درخواست شهرداری منطقه یک:

- زیرزمین چهارم جهت استفاده ورزشی، تأسیسات و مشاعات در سطح اشغال ۶۶ درصد.

- زیرزمین‌های سوم الی دوم جهت استفاده پارکینگ و مشاعات در سطح اشغال ۶۲/۵ درصد.

- زیرزمین اول جهت استفاده پارکینگ و مشاعات در سطح اشغال ۶۲/۵ درصد.

- همکف جهت استفاده لابی، سالن اجتماعات و مشاعات (۶۱۸ متر مربع) و سطح اشغال ۵۰ درصد.

- طبقات اول الی دهم به جهت استفاده هر طبقه سه واحد مسکونی در سطح اشغال ۵۰ درصد.

پاسخ متداول مبتنی بر عدم وجود زمین کافی برای توسعه مسکونی در شهرهای فعلی است. بنابر آنچه گذشت، دولت ها با استناد به کمبود زمین برای تأمین مسکن گروه های کم درآمد سراغ زمین هایی می روند که از نظر تأمین مسکن نامرغوب محسوب می شوند. دولت ها حتی این ادعا را پیش می کشند که بنا بر ضرورت اجتماعی حاضر شده اند برای خانه دار کردن شهروندان، این اقدام خطیر را به اجرا بگذارند.

همان طور که در بخش ۲-۳ بیان شد، عدم وجود زمین کافی برای تأمین مسکن خانوارهای کم درآمد درون شهرهای موجود نوعی «خطای شناختی» است که از سوی بازیگران صنعت مستغلات و رسانه های آنها بر ساخته شده است. تمسک به وجود نداشتن زمین کافی درباره بسیاری از کشورها کاملاً پذیرفته شده است؛ کشورهایی که تراکم شهرها به واسطه پهنه بندی های^۱ سخت گیرانه، برای دوره طولانی ثابت بوده و دولت ملی یا محلی مجوز افزایش تراکم را نمی دهد. اما این استدلال درباره نظام برنامه ریزی شهری ایران (و در این بحث پهنه بندی حاکم بر شهرهای کشور)، که تغییر پذیری غیر قابل کنترلی دارد، به هیچ روی قابلیت کار بست ندارد. واقعیت امر این است که در چند دهه گذشته، دولت به طور مستمر با اعطای تراکم (تراکم مجاز و فروش تراکم مازاد) در حال عرضه زمین به مالکان زمین های موجود بوده، اما به دلیل برداشت های نادرست از عرضه زمین این موضوع مورد توجه قرار نگرفته است. این غفلت یا تغافل سیاستی سبب شده است بسیاری از پژوهشگران ادعا کنند که دولت با تغییر ندادن حریم های شهری، به احتکار زمین پرداخته و این امر منجر به افزایش قیمت زمین و این امر نیز به نوبه خود منجر به افزایش هزینه های ساخت و ساز و کاهش عرضه مسکن شده است.

ج) بحران کنترل ناپذیری مسکن

همان طور که ذکر شد، در دهه های گذشته دولت ها با طرح های جامع و تفصیلی به طور مستمر در حال افزایش تراکم ساخت و ساز بوده اند و توسعه مسکونی درون شهرهای ایران پیوسته در جریان بوده است. در واقع، مسئله کمبود زمین و پیرو آن کمبود ساخت و ساز یا حتی تعداد واحدهای مسکونی نیست، بلکه مسئله

بازارگرایی عمل گرایانه دولت (در تضاد با گفتمان تأمین مسکن برای گروه های کم درآمد) در زمینه تأمین مسکن ایجاد شده است [۴۹-۵۰]. در واقع، اقدامات نظام حکمرانی مستمراً قوانین موجود را با هدف کالایی سازی بیشتر مسکن تغییر داده یا قوانین جدیدی را با این هدف تصویب کرده است. موضوع دوم درباره ملاحظات مرتبط با گسترش کلان شهرهای کشور به ویژه پایتخت است. درست است که ملاحظات سرزمینی در زمینه افزایش مهاجرت موضوع مهمی است، اما این خطر وجود دارد که این موضوع به طرد مسکونی گروه های کم درآمد نامالک از شهرهای واقعاً موجود و محروم سازی آنها از فرصت های زندگی حاکم بر شهرها بینجامد. چهار دلیل عمده برای ظهور و رواج تبعیض مسکونی فضایی - مکانی وجود دارد: یارانه های پنهان به مالکان موجود، درک نابسند از عرضه زمین، بحران کنترل ناپذیری موجودی مسکن، گسیختگی سیاستی.

الف) یارانه های پنهان تراکم و ساخت و ساز به مالکان موجود

یارانه دولت در بخش مسکن به طور مستمر در قالب اعطای حق توسعه ارزان یعنی تراکم (کاهش قیمت نهاده های تولید به نفع مالکان موجود) است. همان طور که بیان شد، هر نوع اعطای تراکم، نوعی عرضه زمین است که ارزشی «مادام العمر» ایجاد می کند. دولت در قالب طرح های تفصیلی حقوق مالکانه ای به مالکان موجود اعطا می کند که نه تنها در زمان اعطای قیمت گذاری آن واقعی نیست، بلکه به تغییرات ارزش آن در بلندمدت نیز کاملاً بی تفاوت است؛ زیرا عوارض به صورت یکجا و یکباره دریافت می شود. در واقع، دولت هم یارانه اعطا می کند و هم ثروت می آفریند. تفاوت این نوع یارانه که صفت «ابدی» برای آن استفاده می شود، برخاسته از این واقعیت است که دولت به مالکان موجود کمک می کند مالکیت های جدیدی به دست آورند که مالکیت آن و عایدی های حاصل از آن نسل به نسل منتقل می شود.

ب) درک نابسند از زمین

برای شرح این موضوع باید با این پرسش آغاز کنیم: چرا دولت تأمین مسکن گروه های کم درآمد را به بیرون از شهرها و مناطق پیراشهری، که سکونت پذیری اندکی دارند، منتقل کرده است؟

1. Zoning

2. Pure Market Development



دوم و محدود شدن اقدامات دولت برای تأمین مسکن خانوارهای نامالک به بخش دوم یکی از عوامل شکل‌گیری تبعیض مسکونی فضایی-مکانی است. برای مثال، دولت می‌تواند موجودی مسکن مورد نیاز خانوارهای نامالک را در فرایندهای توسعه شهرهای موجود تمهید کند.

۴-۳-۳. تبعیض مسکونی روزمره

تبعیض مسکونی روزمره درباره رفتار تبعیض‌آمیز با خریداران مسکن و مستأجران در بازار مسکن است. این نوع تبعیض روزمره، همانند تبعیض ساختاری و مضاعف، به نابرابری در دسترسی به مسکن دامن می‌زند؛ اما در سطح خرد (رفتارهای فردی و نهادی) عمل می‌کند. برای درک این نوع تبعیض و شناخت برخی مصادیق آن می‌توان به قوانین یکی از کشورها (که در نظر سیاستگذاران بازار گرای کشور به‌عنوان آزادترین بازارهای مسکن تصور می‌شود) اشاره کرد. هدف از این استناد، شناسایی منطق سیاستی قوانین ضد تبعیض است. در ایالات متحده، طبق قانون مسکن عادلانه مصوب سال ۱۹۶۳ [۵۱]، دولت فدرال در صدد جرم‌انگاری روال‌ها یا اقدامات خاصی بر می‌آید که میان افراد جامعه در زمینه دسترسی افراد یا گروهی از افراد به مسکن، تفاوت‌گذاری تبعیض‌آمیز انجام می‌دهد. موضوعاتی که ممکن است منجر به تبعیض مسکونی شود، به قرار ذیل است:

نژاد، رنگ پوست، مذهب، جنسیت، وضعیت خانوادگی، ملیت، ناتوانی فیزیکی یا ذهنی.

در قانون مسکن عادلانه، مصادیق تبعیض در سه محور (فروش و اجاره واحدهای مسکونی [۵۲]، معاملات مرتبط با مستغلات مسکونی [۵۳] و ارائه خدمات واسطه‌گری در بخش مسکن [۵۴]) بر شمرده شده است. محور اول با توجه به بحث این گزارش از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است و شامل موارد ذیل می‌شود:

«الف) امتناع از فروش یا اجاره ملک پس از ارائه پیشنهاد جدی، یا امتناع از مذاکره کردن در مورد فروش یا اجاره، یا در دسترس قرار ندادن یا انکار وجود، به هر شکل ممکن، یک واحد مسکونی به هر فرد به دلیل نژاد، رنگ پوست، مذهب، جنسیت، وضعیت خانوادگی یا ملیت.

(ب) تبعیض‌ورزی نسبت به افراد در قیود، شرایط و امتیازات فروش

توسعه مسکونی است که تماماً بازارگرا^۲ است. برای توصیف این نوع توسعه لازم است از مفهوم «بحران کنترل‌ناپذیری موجودی مسکن» بهره ببریم که در بخش ۲-۳-۳ تشریح شد. این بحران ناظر بر کاهش فراینده دولت بر موجودی مسکن شهرها است. دولت در خلال طرح‌های شهری، تراکم ساخت‌وساز (به‌طور کلی زیربنای قابل ساخت‌وساز) زمین‌های موجود را به نفع مالکان موجود افزایش می‌دهد و هیچ نوع تعهدی برای تأمین مسکن استطاعت‌پذیر از آنها نمی‌گیرد و با این کار، به‌نوعی از توسعه مسکونی دامن می‌زند که تماماً بازارگرا و به‌دور از نیازهای واقعی خانوارهای نامالک، به‌ویژه کم‌درآمدها، است. **در واقع، دولت بدون تعیین گروه‌های هدف توسعه مسکونی و نیز تعیین خروجی‌های مسکونی (شرایط استطاعت‌پذیری واحدهای مسکونی برای خرید یا سکونت استیجاری از نظر مکان عرضه، کیفیت، اندازه) گرفتار «بحران کنترل‌ناپذیری موجودی مسکن» شده است.** به بیان دیگر، دولت به‌جای آنکه همسو با سیاست‌های شناخته‌شده جهانی در زمینه تأمین مسکن، در حداقلی‌ترین کار ممکن از ظرفیت بخش خصوصی بهره‌مند شود و قیمت و ویژگی‌های بخشی از موجودی مسکن شهرها را با درآمد خانوارها متناسب‌سازی کند (اجتماعی کردن بخشی از موجودی مسکن برای خرید مسکن ملکی و سکونت استیجاری)، اتکای کامل را بر فرایندهای بازاری لجام‌گسیخته قرار داده است.

د) گسیختگی سیاستی

برای تشریح تبعیض مسکونی فضایی-مکانی باید از مفهوم گسیختگی سیاستی مدد گرفت [۱۰]. به دلیل حاکم بودن گسیختگی سیاستی بر نظام مسکن کشور، دو نوع توسعه مسکونی در کشور شکل گرفته است: نخست، آن بخش از توسعه مسکونی که در متن فرایند توسعه شهری حاصل از طرح‌های جامع و تفصیلی در شهرهای واقعاً موجود در جریان بوده است؛ دوم، توسعه مسکونی حاصل از اقدامات مستقیم دولت مانند شهرهای جدید و طرح‌های ملی مسکن. بخش اول بیش از ۹۰ درصد از توسعه مسکونی کشور را شامل می‌شود که اساساً فرایندی تماماً بازارگرا محسوب می‌شود؛ بخش دوم مربوط به اقدامات محدود دولت در ایجاد شهرهای جدید و طرح‌های ملی مسکن است که کمابیش بدون مداخله دولت در بخش اول جریان دارد. نبود ارتباط میان بخش اول و

حمایت خود قرار داده‌اند [۵۵]: وضعیت تأهل، زادبوم، اصل و نسب فرد، وضعیت خانوادگی (خانواده‌های دارای فرزند زیر هجده سال، زنان باردار و هر شخصی که حضانت قانونی کودک خردسال را پذیرفته است)، منبع درآمد، ناتوانی فیزیکی یا ذهنی، وضعیت جانبازی یا نظامی یا اطلاعات ژنتیکی افراد (برای مثال، تبعیض نسبت به افراد بر مبنای اطلاعاتی که درباره سابقه بیماری در خانواده فرد وجود دارد).

۵-۳-۳. وضعیت بازار مسکن کشور از منظر تبعیض مسکونی روزمره

در قوانین کشور هیچ قانونی درباره مبارزه با تبعیض مسکونی روزمره وجود ندارد (به جز تلاش برای کنترل قیمت اجاره در ماده (۷) قانون سامان‌دهی بازار زمین، مسکن و اجاره‌بها مصوب ۱۴۰۳ که تاحدی معطوف به حفظ دسترسی خانوارها به مسکن استیجاری استطاعت‌پذیر است) و مالکان، موجران و مشاوران املاک برای افرادی که به عنوان خریدار یا مستأجر به آنها مراجعه می‌کنند، هیچ محدودیت قانونی در زمینه تبعیض‌ورزی ندارند. این تبعیض‌ورزی در بخش استیجاری نسبت به بخش فروش بسیار شایع‌تر و آسیب‌زاتر است. همان‌طور که در جدول ۵ آمده است، اشکال مختلفی از تبعیض مسکونی روزمره در بخش استیجاری وجود دارد. این گونه تبعیض‌ورزی‌ها منجر به افزایش جداسازی‌های اجتماعی، طرد مسکونی، افزایش نابرابری‌های اجتماعی، فضایی و مسکونی، کاهش تنوع ساکنان محلات و ساختمان‌های مسکونی و مشکلات سلامتی می‌شود و در مجموع، دسترسی برابر مستأجران به فرصت‌های زندگی را تحت الشعاع قرار می‌دهد [۵۶-۵۸].

موضوع اصلی تبعیض مسکونی روزمره این است که برخی خانوارها و خانواده‌ها دسترسی کمتری به واحدهای مسکونی پیدا می‌کنند؛ بدین معنا که توان مالی خرید یا اجاره واحد مسکونی را ندارند، اما فروشندگان، موجران و مشاوران املاک از عرضه واحدهای مسکونی به آنها اجتناب می‌کنند. برای مثال، در نظر بگیرید که یک خانواده با دو فرزند خردسال به دنبال اجاره یک واحد مسکونی است؛ اما موجران و مشاوران املاک حاضر نیستند به این خانواده (به دلیل داشتن دو فرزند خردسال که ممکن است سروصدای زیادی داشته باشند) خانه‌های موجود را ارائه کنند و این خانواده

یا اجاره واحد مسکونی، یا در ارائه خدمات یا تسهیلات در ارتباط با آن واحد مسکونی، به دلیل نژاد، رنگ پوست، مذهب، جنسیت، وضعیت خانوادگی یا ملیت.

(ج) ساخت، چاپ، یا انتشار، یا مشارکت در ساخت، چاپ، یا انتشار هر گونه اطلاعیه، بیانیه یا تبلیغات، در رابطه با فروش یا اجاره واحد مسکونی که نشان‌دهنده هر نوع ترجیح، محدودیت، یا تبعیض بر اساس نژاد، رنگ پوست، مذهب، جنسیت، معلولیت، وضعیت خانوادگی، یا ملیت باشد، یا قصد ایجاد هر گونه ترجیح، محدودیت یا تبعیض را دارد.

(د) دادن اطلاعات نادرست به افراد به دلیل نژاد، رنگ پوست، مذهب، جنسیت، معلولیت، وضعیت خانوادگی یا ملیت در مورد در دسترس نبودن واحد مسکونی برای بازدید، فروش یا اجاره؛ در حالی که چنین واحد مسکونی در واقع در دسترس است.

(ه) برای کسب سود، ترغیب کردن یا تلاش برای ترغیب کردن اشخاص برای فروش یا اجاره واحد مسکونی با ارائه اطلاعات در خصوص ورود یا ورود احتمالی به محله شخص یا اشخاصی از نژاد خاص، رنگ پوست، مذهب، جنسیت، معلولیت، وضعیت خانوادگی یا ملیت.

(و) (۱) تبعیض در فروش یا اجاره دادن، یا به هر شکل دیگری در دسترس قرار دادن یا انکار وجود، واحد مسکونی به خریدار یا مستأجر به دلیل معلولیت که:

(الف) خریدار یا مستأجر دارد.

(ب) شخصی که در آن خانه زندگی می‌کند یا قصد زندگی در آن خانه را پس از فروش، اجاره یا در دسترس قرار دادن آن دارد.

(ج) هر شخصی که با آن خریدار یا مستأجر مرتبط است، دارد.

(۲) تبعیض‌ورزی نسبت به افراد در قیود، شرایط و امتیازات فروش یا اجاره واحد مسکونی، یا در ارائه خدمات یا تسهیلات در ارتباط با آن واحد مسکونی، به دلیل معلولیت:

(الف) آن شخص یا

(ب) شخصی که در آن خانه زندگی می‌کند یا قصد زندگی در آن خانه را پس از فروش، اجاره یا در دسترس قرار دادن آن دارد یا

(ج) هر شخصی که با آن شخص مرتبط است.

از سوی دیگر، برخی ایالت‌ها مانند کالیفرنیا این قوانین را توسعه داده و گروه‌های بیشتری را بر مبنای وضعیت خاصشان تحت



مجبور است مدت‌ها در بازار مسکن به دنبال واحد مسکونی استیجاری بگردد. در واقع، تبعیض مرتبط با دسترسی به واحدهای مسکونی^۱ [۵۹] باعث می‌شود واحدهای مسکونی موجود برای فروش یا اجاره، کمتر یا دیرتر به اطلاع خانوارهای خاص (مانند خانوار دارای فرزند، خصوصاً چند فرزند، زنان باردار، افراد مجرد، زنان سرپرست خانوار، افراد درگیر معلولیت و سالمندان)^۲ برسد و این خانوارها نتوانند در بازار مشارکت کامل داشته باشند و رنج اجتماعی عظیمی را تجربه کنند. موجران و مشاوران املاک به دلایل مختلف، از جمله ملاحظات مالی خاص خودشان، یعنی مقدار اجاره و اخذ حق کمسیون بیشتر، سعی در طرد گروه‌های آسیب‌پذیر و همچنین کم‌درآمد از بازار استیجاری خصوصی دارند [۶۰].

عریان‌ترین اشکال تبعیض مسکونی در پلتفرم‌های درج آگهی املاک مسکونی مشاهده می‌شود. این پلتفرم‌ها که با هدف کاهش نامتقارن بودن اطلاعات در بازار مسکن و کاهش هزینه‌های مبادلاتی، از سوی دولت مورد حمایت قرار گرفته‌اند، اکنون به یکی از اصلی‌ترین مجراهای سوگیری اطلاعاتی به نفع مالکان، موجران و مشاوران املاک و نیز تبعیض‌ورزی مسکونی این سه گروه نسبت به گروه‌های خاص اجتماعی بدل شده‌اند. خانوارها از این پلتفرم‌ها در مراحل اولیه جست‌وجوی واحد مسکونی استفاده می‌کنند و در گام اول جست‌وجو با موانعی در دسترسی به واحدهای مسکونی مواجه می‌شوند. برای مثال، موجران و مشاوران املاک از این امکان برخوردارند که در آگهی درج‌شده، مراجعه گروه‌های خاصی از جامعه را تماماً نفی کنند. برای مثال، در آگهی درج‌شده است که این واحد مسکونی به خانواده دارای چند فرزند (به‌ویژه فرزندان خردسال)^۳، سالمندان و افراد مجرد اجاره داده نمی‌شود.

اگر از منظر کارایی بازار مسکن بنگریم، تبعیض‌های اشاره‌شده منجر به افزایش هزینه‌های مبادلاتی^۴ مستأجران، از جمله هزینه‌های جست‌وجو و حق کمسیون مشاوران املاک، می‌شود.

در این میان، پلتفرم‌های درج آگهی، که فعالیت قانونی دارند و نیز پلتفرم‌هایی که فعالیت غیرقانونی در آنها وجود دارد (مانند تلگرام، واتس‌آپ، ای‌تا و ب‌له)، در کنار افزایش سهولت جست‌وجو، زمینه را برای افزایش هزینه‌های مبادلاتی برای مستأجران و افزایش صرفه‌های مبادلاتی به نفع موجران و مشاوران املاک مهیا کرده‌اند. این پلتفرم‌ها با افزایش امکان انتخاب از بین مراجعه‌کنندگان، به مشاوران املاک و موجران امکان تبعیض‌ورزی را می‌دهند و هیچ قانونی برای حمایت از مستأجران در برابر این اقدامات وجود ندارد. برای مثال، مستأجران مجبورند برای پیدا کردن واحد مسکونی مناسبشان بازدیدهای مختلفی از واحدهای مسکونی داشته باشند؛ در حالی که حتی اگر واحد مسکونی را انتخاب کنند و مایل به اجاره آن باشند، حق انتخاب با موجران و مشاوران املاکی است که با کمترین هزینه، بیشترین مراجعه‌کننده را دارند؛ زیرا به دلیل مکانمندی واحد مسکونی، این مراجعه‌کنندگان اند که باید به آنها مراجعه کنند (باید در نظر داشت در مواقعی که فصل نقل و انتقال مسکونی محسوب می‌شود یا عرضه واحد استیجاری کم است، تبعیض‌ورزی بسیار شدیدتر است [۶۲]).

از سوی دیگر، تبعیض‌ورزی در این وضعیت سهل‌تر است؛ زیرا موجران و مشاوران املاک می‌توانند به راحتی با تماس‌های تلفنی و نوع پاسخ‌گویی، از نظر سرعت پاسخ‌گویی و ادامه مؤدبانه گفت‌وگو [۶۳]، بسیاری از خانوارها را به صورت دل‌خواهی و تبعیض‌آمیز از فرایند اجاره واحد مسکونی حذف کنند. برای اهمیت این موضوع در نظر بگیرید که یکی از معروف‌ترین پلتفرم‌های ارائه خدمات ملکی (Zillow) ملزم به رعایت الزامات قانون مسکن عادلانه دولت فدرال و قوانین هر ایالت در زمینه تبعیض مسکونی در محتوای آگهی‌های مسکن است [۶۴]. در این میان، برخی مطالعات نشان می‌دهند که تبعیض‌ورزی در محله‌های گران‌قیمت‌تر بیشتر است و در مواقعی امکان وقوع بیشتری دارد که موجران مدعی حمایت

1. Access discrimination

۲. یکی از مسائل نوظهور در نظام مسکن، تبعیض‌ورزی نسبت به سالمندان است. در فقدان سازوکارهای حمایتی از گروه‌های سنی آسیب‌پذیر، شاهد شکل‌گیری و تکوین نوعی زبان تبعیض‌گذارانه نسبت به سالمندان (Ageist Language) هستیم که با اجاره ندادن واحدهای مسکونی به این افراد، منجر به طرد مسکونی و دسترسی نداشتن آنها به مسکن مناسب می‌شود.

۳. تبعیض مسکونی نسبت به خانواده‌های دارای فرزند یکی از تبعیض‌ورزی‌های دیرپای نظام مسکن کشور است. در مستند روایت صنوبر که به شرح زندگی علامه حسن‌زاده آملی (رحمه‌الله علیه) اختصاص دارد، ایشان شخصا (قسمت دوم؛ دقیقه ۲۶) نقل می‌کنند که (در اواخر دهه ۱۳۳۰ شمسی) پس از تولد اولین فرزندشان قصد سکونت استیجاری در تهران را داشتند، ولی در زمان جست‌وجوی خانه «به هر بنگاهی که می‌رفتیم سوال می‌کردیم اولین سوال و جواب این بود که بچه داری؟ می‌گفتیم بله. می‌گفتند خانه نداریم». این نوع تبعیض مسکونی که عملاً تأثیر خود را به‌طور مستقیم بر نهاد خانواده می‌گذارد، همچنان نیز در نظام مسکن کشور وجود دارد و قانونی برای رفع این نوع تبعیض وجود ندارد [۶۱].

4. Transaction Costs

از خانوارهای کم درآمد هستند [۶۵].

افزون بر این، این پلتفرم ها امکان آگهی واحدهای مسکونی ناموجود را به مشاوران املاک یا موجران می دهد و این امر منجر به افزایش هزینه های مبادلاتی به ضرر مستأجران می شود. برای مثال، مشاور املاک یا موجر واحدهای مسکونی ای در اختیار دارد که شرایط مناسبی ندارد و متقاضی کمی دارد؛ ولی آنها می توانند با درج عکس واحدهای مسکونی دیگری که مطلوب اما ناموجود است، مستأجران را به محل بکشانند و با بهانه هایی نظیر اینکه دسترسی به واحد مسکونی آگهی شده مقدور نیست یا به تازگی اجاره داده شده، واحدهای مسکونی دیگری را به مستأجران بالقوه ارائه کنند؛ همان واحدهایی که اگر ابتدا به مستأجران معرفی می شد، اصلاً برای اجاره یا حتی بازدید آن اقدام نمی کردند. موضوع دیگر پدیده قیمت پرانی^۲ است. همگان بر بحرانی بودن وضعیت مسکن کشور اذعان دارند؛ اما برای مالکان، موجران و مشاوران املاک این امکان کاملاً وجود دارد تا با قیمت گذاری های غیر واقعی در بازار اختلال ایجاد کنند و به دلیل ناآگاهی مراجعه کنندگان از قیمت ها، سودهای بادآورده به چنگ آورند.

امروزه پلتفرم های درج آگهی اصلی ترین مجرای این گونه اقدامات به شمار می آیند. برای مثال، برای مشاوران املاک یا موجران کاملاً این امکان وجود دارد که یک واحد مسکونی را با چندین قیمت متفاوت و غیر واقعی در این پلتفرم ها آگهی کنند. افزون بر این، مشاوران املاک از این امکان بالقوه برخوردارند که با هماهنگی، واحدهای مسکونی عرضه شده در یک محله را با قیمت بسیار بالاتر در این سایت ها آگهی کنند و با شوک قیمتی در بازار اختلال به وجود آورند. این موضوع ها که در بازار مسکن استیجاری کشور مشاهده می شود، پیش تر در ادبیات حوزه مسکن شناسایی شده است. مطالعات گسترده ای درباره نقش آفرینی مشاوران املاک در باز تولید تبعیض مکانی [۶۶]، سوء استفاده از اطلاعات موجودی مسکن برای کسب حداکثر کمیسیون از معاملات [۶۷-۶۸]، هدایت مستأجران به محله های خاص و تداوم و تشدید جداسازی های اجتماعی [۶۹-۶۷] و برخورداری مشاوران املاک از رانت اطلاعاتی قیمت های مسکن [۷۰] وجود دارد. در جدول ذیل برخی از مهم ترین انواع تبعیض، که در بازار مسکن استیجاری کشور در جریان است، معرفی شده است.

جدول ۵. مصادیق تبعیض های ناروا در بازار مسکن استیجاری

نوع تبعیض	تعریف و مصادیق	عامل تبعیض
تبعیض در شرایط دریافت وام ودیعه مسکن	تعریف شرایط متقاضیان به نحوی که مردان مجرد زیر ۴۵ سال و زنان مجرد زیر ۳۵ سال از دریافت وام ودیعه مسکن محروم می شوند. ^۱ افزون بر این، شرایط اعطای وام و مقدار اقساط به نحوی تبعیض آمیز بسیاری از خانوارهای نیازمند را پوشش نمی دهد (برای مثال، نیاز به گواهی کسر از حقوق که در میان خانوارهای کم درآمد دسترسی به آن کمتر است یا نیاز به ضامن با شرایط خاص).	دولت
تبعیض در دسترسی به واحد مسکونی	ارائه ندادن واحدهای مسکونی به برخی خانوارها که علاوه بر مراجعه حضوری به مشاوران املاک، به صورت درج آگهی در پلتفرم هایی مانند دیوار و شیپور نیز مشاهده می شود.	موجران، مشاوران املاک
تبعیض در اجاره دادن واحد مسکونی	ارائه ندادن واحدهای مسکونی به برخی خانوارها (برای مثال، خانوارهای دارای فرزند خردسال یا افراد دچار معلولیت).	موجران، مشاوران املاک
تبعیض در شرایط استیجار	در نظر گرفتن فرایندها و شرایط متفاوت برای افراد (برای مثال، از خانوارهای دارای فرزند که احتمال تأخیر در پرداخت اجاره وجود دارد، برای همه ماه های سال چک دریافت می کنند یا اجاره کل سال یا شش ماه را یکجا دریافت می کنند).	موجران، مشاوران املاک

۱. طبق بند «۳» ماده (۷) دستورالعمل بانک مرکزی [۷۱]: «متقاضی می بایست متأهل باشد، چنانچه متقاضی مجرد باشد در خصوص زنان بایستی بالای ۳۵ سال سن و در خصوص مردان بالای ۴۵ سال سن داشته باشند».



نوع تبعیض	تعریف و مصادیق	عامل تبعیض
تبعیض در هدایت خانوارها ^۱	تشویق، منصرف کردن یا هدایت خانوارها برای سکونت در محله‌ها یا ساختمان‌ها یا واحدهای مسکونی که بر مبنای پیش‌داوری یا حتی انگیزه‌های خوب ^۲ موجر یا مشاور املاک، مناسب خانوار جوینده است. برخی مثال‌ها: ۱. هدایت خانوارهای دارای فرزند به طبقات بالا یا پایین ساختمان به بهانه اینکه برای خانوارهای دارای فرزند مناسب‌تر است. ۲. منصرف کردن خانوارهای دارای فرزند از سکونت در ساختمان به بهانه اینکه این ساختمان خیلی آرام است و مناسب خانوار دارای فرزند نیست. ۳. پیشنهاد سکونت به خانوارها در محله دیگر بر مبنای درآمد، قومیت و ویژگی‌های خانوار.	موجران، مشاوران املاک
تبعیض گزینش استیجاری	دعوت از خانوارها برای بازدید ملک، در حالی که هدف انتخاب گزینه دلخواه موجر یا مشاوران املاک است (برای مثال، ۲۰ خانوار برای بازدید ملک مراجعه می‌کنند و ۱۰ خانوار واحد مسکونی را پسندیده‌اند و درخواست عقد قرارداد دارند؛ ولی مشاوران املاک به انتخاب خود یا موجر رأساً از بین این خانوارها دست به انتخاب می‌زنند (برای مثال، بر مبنای امتیازاتی که ممکن است برای موجر به همراه داشته باشد).	موجران، مشاوران املاک
تبعیض مزایده استیجاری	دعوت از خانوارها برای بازدید ملک در حالی که هدف انتخاب گزینه دلخواه موجر یا مشاوران املاک است (برای مثال، ۱۰ خانوار برای بازدید ملک مراجعه می‌کنند و ۵ خانوار واحد مسکونی را پسندیده‌اند و درخواست عقد قرارداد دارند، ولی مشاوران املاک یا موجر به کسی واحد را اجاره می‌دهد که حاضر باشد مبلغ بیشتر برای اجاره واحد مسکونی پرداخت کند یا شرایط بهتری داشته باشد؛ برای مثال، برای اجاره ماهانه چک بدهد یا اجاره کل سال یا بخشی از سال را یکجا واریز کند).	موجران، مشاوران املاک
تبعیض نامحسوس ^۳	تبعیض‌ورزی با استفاده از زبان: برای مثال، مشاوران املاک یا موجران پس از اینکه متوجه مراجعه برخی خانوارها می‌شوند، نوع استفاده از زبانشان متفاوت می‌شود. مانند ندادن توضیح کافی درباره واحد مسکونی، استفاده از جواب‌های کوتاه و غیرشفاف که به معنای پایان گفت‌وگوست؛ عدم پاسخ‌گویی سازنده و مثبت.	موجران، مشاوران املاک
تبعیض قیمتی	تبعیض‌ورزی قیمتی درباره خانوارهایی که به دلیل ویژگی‌های خاصشان مجبورند برای اجاره واحد مسکونی مشابه نسبت به خانوارهای دیگر، مبلغ اضافی برای کمپسیون مشاور املاک یا مبلغ اجاره پرداخت کنند. مانند خانوارهای دارای چند فرزند، افراد دچار معلولیت فیزیکی، خانوارهای دارای فرزند درگیر معلولیت یا ناتوانی ذهنی.	موجران، مشاوران املاک

مأخذ: همان.

۴-۳. وضعیت قوانین کشور در زمینه تبعیض مسکونی

متأسفانه در قوانین کشور موضوع تبعیض هیچ‌گاه به صورت یک قانون جامع مورد توجه قرار نگرفته است. به جز بند «۹» اصل سوم قانون اساسی، جزء «۱۰» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری، سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق سال ۱۴۰۴ و ماده (۳۸) قانون کار مصوب ۱۳۶۹ در هیچ‌یک از قوانین مهم کشور، موضوع تبعیض به طور عام و تبعیض مسکونی به طور خاص مورد توجه قرار نگرفته است (نک به: جدول ۶). این خلأ بزرگ قانونی تبعات اجتماعی عدیده‌ای بر سیاستگذاری در حوزه‌های مختلف به‌ویژه مسکن داشته است؛ از توزیع نابرابر و

نابرابری گستر منابع گرفته تا کاهش نگران‌کننده دسترسی به فرصت‌های زندگی.

ممکن است برخی مدعی شوند که مفاهیم دیگر نظیر مبارزه با بی‌عدالت و نابرابری، که در قوانین به طور مکرر مورد توجه بوده‌اند، معطوف به رفع تبعیض نیز هستند. هرچند این سخن درست به نظر می‌رسد، تمسک به این مفاهیم عام هیچ آورده سیاستی در زمینه تعریف مصادیق تبعیض و راهکارهای رفع آن به دست نمی‌دهد؛ همچنان که تاکنون حتی منجر به رسمیت‌شناسی مفهوم تبعیض و ممنوعیت و جرم‌انگاری مصادیق آن نشده است.

1. Steering
2. Well-Intentioned
3. Subtle Discrimination

جدول ۶. بررسی قوانین ضد تبعیض در قوانین کشور

تبعیض مسکونی روزمره	تبعیض مسکونی فضایی-مکانی	تبعیض مسکونی مضاعف	تبعیض مسکونی ساختاری	رفع تبعیض به صورت عام	قوانین
بند «۹» اصل سوم	بند «۹» اصل سوم	بند «۹» اصل سوم	بند «۹» اصل سوم	بند «۹» اصل سوم	قانون اساسی
جزء «۱۵» بند «۹»	جزء «۱۵» بند «۹»	جزء «۱۵» بند «۹»	جزء «۱۵» بند «۹»	جزء «۱۵» بند «۹»	سیاست های کلی نظام قانونگذاری
-	-	-	-	-	قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۶۸ با اصلاحات و الحاقات بعدی
-	-	-	-	ماده (۳۸)	قانون کار - مصوب ۱۳۶۹ مجلس شورای اسلامی
-	-	-	-	-	قانون برنامه پنج ساله دوم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۷۳ مجلس شورای اسلامی
-	-	-	-	-	قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۷۹ مجلس شورای اسلامی
-	-	-	-	-	قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۸۳ مجلس شورای اسلامی
-	-	-	-	-	قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۸۹ مجلس شورای اسلامی
-	-	-	-	-	قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۹۵ مجلس شورای اسلامی
-	-	-	-	-	قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۴۰۳ مجلس شورای اسلامی
-	-	-	-	-	اساسنامه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی - مصوب ۱۳۶۶ با اصلاحات و الحاقات بعدی
-	-	-	-	-	قانون روابط موجر و مستأجر - مصوب ۱۳۷۶ مجلس شورای اسلامی
-	-	-	-	-	آیین نامه اجرایی قانون روابط موجر و مستأجر - مصوب ۱۳۷۸ هیئت وزیران
بند «۴»	بند «۴»	بند «۴»	بند «۴»	بند «۴»	چشم انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی (ابلاغی ۱۳۸۲)
-	-	-	-	-	قانون سامان دهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن - مصوب ۱۳۸۷ مجلس شورای اسلامی
-	-	-	-	-	آیین نامه اجرایی قانون سامان دهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن - مصوب ۱۳۸۷ هیئت وزیران
-	-	-	-	ماده واحده	قانون استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه یافته و تحقق پیشرفت عدالت - مصوب ۱۳۹۳
-	-	-	-	-	قانون جهش تولید مسکن - مصوب ۱۴۰۰ مجلس شورای اسلامی
-	-	-	-	-	قانون سامان دهی بازار زمین، مسکن و اجاره بها - مصوب ۱۴۰۳



۵-۳. موضع‌گیری سیاستی خوانش‌ها در قبال تبعیض

مسکونی

پیش از ارائه پیشنهادها، سیاستی، لازم است نگرش طرفداران خوانش کالایی‌سازی و مالک‌نشین‌گستری درباره انواع تبعیض مسکونی بررسی شود.

۱-۵-۳. تبعیض مسکونی ساختاری

■ **خوانش کالایی‌گستری:** اگر از منظر تبعیض مسکونی ساختاری بنگریم، موضوع توزیع نابرابر مالکیت املاک و حتی بازتوزیع نابرابری گستر ثانویه حقوق مالکانه (به‌ویژه از طریق طرح‌های تفصیلی) نه تنها برای طرفداران کالایی‌سازی مسئله نیست، بلکه راه‌حل است. راه‌حل بودن بدین معناست که طرفداران خوانش کالایی‌سازی، طرفدار توسعه مسکونی تماماً بازارگرا هستند؛ یعنی به هیچ نوعی از تأمین مسکن استطاعت‌پذیر، که متضمن نقش‌آفرینی دولت در تخصیص منابع یا تعیین و کنترل قیمت باشد، قائل نیستند. این گروه با دستاویز قرار دادن احترام به حقوق مالکیت، هر نوع نابرابری را توجیه می‌کنند و در حوزه مسکن با توسل به کاهش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، به هر اقدامی از طرف دولت، که به نفع مالکان موجود نباشد، برچسب دستوری می‌زنند. برای مثال، وقتی دولت به نفع مالکان موجود هزینه‌های صدور پروانه‌های ساختمانی را کاهش می‌دهد (یارانه ساخت‌وساز می‌دهد)، این اقدام دستوری تصور نمی‌شود؛ اما اگر دولت به کنترل افزایش اجاره‌بهای همان واحدهای مسکونی اقدام کند، اقدامی دستوری انجام داده است.

راهکارهای سیاستی طرفداران خوانش کالایی‌سازی متکی به ساخت‌وساز بیشتر از طریق ساخت‌وسازگران سودجوی بخش خصوصی است (به هر شکل ممکن بدون نیاز به نیازسنجی مسکونی در پهنه سرزمینی یا حتی در سطح شهری). روشن است که لازمه ساخت‌وساز بیشتر اعطای حقوق مالکانه بیشتر به مالکان زمین‌های موجود است و ترجمان این رویکرد، تشدید تبعیض مسکونی ساختاری است. این رویکرد در صدد مالی‌سازی بیشتر مسکن است که لازمه آن تبدیل واحدهای مسکونی ساخته‌شده به دارایی‌هایی است که سودبری از آنها، اصل راهبر است [۷۲].

■ **خوانش مالک‌نشین‌گستری:** طرفداران این خوانش با توسعه

مسکونی تماماً بازارگرا مخالفانند و تأمین مسکن استطاعت‌پذیر را وظیفه دولت می‌دانند. اما متأسفانه این گروه به دو دلیل بر این گمان‌اند که در «شهرهای واقعاً موجود»، امکان تأمین مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد وجود ندارد و توسعه مسکونی بازارگرا را به‌صورت ضمنی به رسمیت می‌شناسند: نخست، درک نابسندگی که از زمین دارند و اعطای تراکم مازاد طرح‌های شهری (تراکم مجاز) را عرضه زمین در نظر نمی‌گیرند (همانند گروه اول)؛ دوم، با تکیه و تأکید تک‌وجهی بر مالک‌نشینی و همسو با آن تمسک به مفهوم احترام به حقوق مالکان موجود، اولویت را به جای تضمین سکونت خانوارهای نامالک در شهرهای موجود بر مالکیت چندملکی‌ها می‌گذارند و به همین دلیل، گمان می‌کنند که تأمین مسکن ملکی فقط خارج از شهرهای موجود یا با توسعه پیراشهری ممکن است.

۲-۵-۳. تبعیض مسکونی مضاعف

■ **خوانش کالایی‌سازی:** همان‌طور که در بخش ۳-۴ بیان شد، بازارگرایان نسبت به توزیع حقوق مالکانه‌ای جدیدی، که از طریق طرح‌های تفصیلی به نفع مالکان زمین‌های موجود صورت می‌گیرد، بی‌تفاوت‌اند. این گروه درباره فروش تراکم مازاد نیز از منظر اقتصاد دستوری (به‌منزله یکی از مصادیق گفتمان‌های ضدرفاهی) بحث می‌کنند. از دید این گروه، طرح‌های شهری و محدودیت‌هایی که در قالب پهنه‌بندی بر مقدار ساخت‌وساز بر قطعات زمین ایجاد می‌کنند، یکی از موانع اصلی کارکرد بهینه بازار و کنار گذاشتن آنها یکی از راهکارهای حل و فصل بحران مسکن است. در واقع، از دید این گروه، تراکم نیز نوعی کالا است که باید از طرف دولت به متقاضیان (صرفاً مالکان زمین‌های موجود) عرضه شود. در این میان، فروش تراکم مازاد با منطق سیاستی این گروه نه تنها تعارضی ندارد، بلکه یکی از آرمان‌های سیاستی آنهاست. به بیان دیگر، موضوع صرفاً این نیست که بازارگرایان درباره بازتوزیع حقوق مالکانه‌ای که در گذشته به نفع مالکان زمین‌های موجود، سازندگان بخش خصوصی و سوداگران صورت گرفته بود، اعتراضی ندارند، بلکه وجه اصلی موضوع این است که این بازتوزیع رامبنای کار خود قرار می‌دهند.

■ **خوانش مالک‌نشین‌گستری:** طرفداران خوانش

سرریز جمعیتی و مهاجرت معکوس» سعی در کاستن از اهمیت سیاستی- اجتماعی جابه جایی اجباری ساکنان فعلی شهرها و جداسازی دولت محور خانوارهای کم درآمد داشته است.

■ **خوانش مالک نشین گستری:** همان طور که بیان شد، خوانش مالک نشین گستری نیز به تبعیض مسکونی ساختاری و نوع مضاعف آن بی تفاوت است و راهکارش برای حل و فصل بحران مسکن زمینه سازی برای افزایش نرخ مالکیت میان خانوارهاست. در واقع، این گروه به دلیل اینکه به جای تضمین دسترسی آحاد جامعه به مسکن بر مالکیت مسکن تأکید تک وجهی دارند، در صددند ضمن حفظ احترام به حقوق مالکانه مالکان موجود، که اقتضای آن مداخله نکردن در فرایندهای توسعه فعلی حاکم بر شهرهاست، زمینه را برای پروژه های ملی فراهم آورد. اما نکته اینجاست که این مداخله نکردن در فرایندهای موجود منجر به تعریف زمین بازی خالی برای اجرای سیاست هایشان شده است. تفاوت این گروه با گروه قبلی این است که این گروه به رغم تأکید بر عدالت اجتماعی، به دلیل درک ناپسند از زمین و فرو کاستن تأمین مسکن به عرضه زمین و نادیده گرفتن ابعاد اجتماعی- مکانی تأمین مسکن، راهکارهایی را پیشنهاد می دهند که در نهایت به جداسازی اجتماعی خانوارهای کم درآمد می انجامد. در واقع، ریل گذاری و مقصد این گروه و گروه قبلی یکی است.

این رویکرد در تحولات اخیر خود بر موضوعات خاصی تأکید دارد که وجه اشتراک آن با خوانش کالایی سازی است:

❶ **گفتمان تصدی گری دولت:** نخست اینکه این گروه با مخالفت با تصدی گری دولت در زمینه مسکن، در توجیه کاهش اقدامات دولت در زمینه تأمین مسکن فراگیر، همه شمول و عدالت محور می کوشند. این رویکرد پیچیدگی فرایندهای توسعه مسکونی را، که با نقش آفرینی دولت به نفع مالکان موجود سامان یافته است، نادیده می گیرد و بر این موضوع واقف نیست که با اتخاذ این رویکرد نه تنها با کالایی سازی همسو است، بلکه زمینه را برای عقب نشینی بیشتر دولت فراهم می کند.

❷ **مردمی سازی مسکن:** مردمی سازی مترادف عقب نشینی دولت است. فرو کاستن تأمین مسکن به عرضه زمین (که درباره محل آن هم حساسیت ویژه ای وجود ندارد) معضل اصلی این جریان فکری است. این گروه به جای آنکه در صدد استفاده بهینه

مالک نشین گسترانه با کنار گذاشتن توسعه مسکونی فعلی و تبعیض مسکونی حاکم بر آن در پی توسعه مسکونی جدید در قالب طرح های ملی مسکن اند. این رویکرد منجر به دو گانه سیاستی می شود: الف) سیاست هایی که فارغ از توسعه مسکونی فعلی شهرها اجرا می شوند، مانند مکان یابی طرح های ملی و شهرهای جدید؛ ب) سیاست هایی که به صورت گسترده در بافت های شهری در قالب رونق و ساخت و ساز در کل بافت های شهری اجرا می شوند و منطق سیاستی شان همان منطق سیاستی مخالفان است: اتکا به تبعیض مسکونی ساختاری برای حل و فصل بحران مسکن. اکنون شباهت آشکار می شود: هر دو گروه با زبان های سیاستی متفاوت درباره این موضوع اتفاق نظر دارند که دولت با رونق ساخت و سازهایی فعلی، که متکی بر آفرینش حقوق مالکانه به نفع مالکان موجود است (یعنی تشدید تبعیض ساختاری و نوع مضاعف آن)، می تواند به بحران مسکن پاسخ دهد.

۳-۵-۳. تبعیض مسکونی فضایی- مکانی

■ **خوانش کالایی سازی:** همان طور که بیان شد، خوانش کالایی سازی نسبت به تبعیض مسکونی ساختاری و نوع مضاعف آن بی تفاوت است و راهکارش برای حل و فصل بحران مسکن زمینه سازی برای انبوه سازی است. در واقع، این گروه در صددند بدون آنکه به صورت باز توزیعی در فرایندهای توسعه فعلی حاکم بر شهرها مداخله کنند، زمینه را برای پروژه های انبوه سازی فراهم آورند. اما نکته اینجاست که این مداخله نکردن در فرایندهای موجود منجر به تعریف زمین بازی خالی برای اجرای سیاست هایشان شده است. این زمین خالی حول محور ایده قدیمی شهرهای جدید، که در سال ۱۳۸۰ با قانون ایجاد شهرهای جدید باز تعریف شد، سامان و گسترش یافت. در واقع، این گروه با اذعان به ناتوانی مالی خانوارهای کم درآمد برای تأمین مسکن در شهرهای واقعاً موجود، به جای آنکه با اقدامات مقتضی (از جمله تأمین مسکن استطاعت پذیر) زمینه را برای تأمین مسکن آنها در همان شهرها فراهم کنند، تأمین مسکن این خانوارها را به شهرهای جدید انتقال دادند. در واقع، جداسازی اجتماعی مستتر در گفتمان کالایی سازی، یکی از راهکارهای اصلی تأمین مسکن است. این گفتمان با استفاده از عباراتی نظیر «جمعیت مازاد،



اجتماعی از موجودی مسکن و زمین فعلی شهرهای موجود باشند (مانند جرم‌انگاری خالی گذاشتن مسکن، الزام استفاده از زمین‌های بایر درون شهری برای تأمین مسکن استطاعت‌پذیر برای خانوارهای کم‌درآمد، زمینه را برای عدم نقش‌آفرینی رفاهی دولت فراهم می‌کند.

۳ مسکن تدریجی: در این ایده «بخشی از واحد مسکونی تا درصدی از پیشرفت، احداث و به متقاضی واگذار می‌شود و بعد از این مرحله خانوار می‌تواند به میزان توان مالی و تسهیلات بانکی مابقی خانه را به تدریج تکمیل کند». این ایده که زاده نقصان‌های شناختی قبلی است، تأمین مسکن را ساده‌سازی می‌کند و منجر به جداسازی خانوارهای کم‌درآمد از زندگی در شهرهای واقعاً موجود می‌شود. در واقع، وقتی این گروه فکری با تصدی‌گری دولت مخالفت‌اند، منظورشان این است که دولت باید فقط حداقلی را برای خانوارها فراهم کند (ارائه یک قطعه زمین در هر جا، بدون در نظر گرفتن ملاحظات سکونتی) و بقیه ماجرا بر دوش خود خانوارهاست. ایده مسکن تدریجی چنین ماهیتی دارد.

۴-۵-۳. تبعیض مسکونی روزمره

■ **خوانش کالایی‌سازی:** در بازار مسکن کشور مالکان و مشاوران املاک با خریداران و مستأجران رفتارهای تبعیض‌آمیز گسترده‌ای دارند. خوانش کالایی‌سازی نسبت به تبعیض اجتماعی حاکم بر مسکن، به جای تأکید بر حق زندگی، حق نسبت به شهر و حق دسترسی به مسکن آحاد جامعه، بر حق مالکیت مالکان موجود تأکید دارد. بخش اعظمی از کشورها با توجه به خیر عمومی، توسعه پایدار، توسعه همه‌شمول، شکست‌های بازار و آثار خارجی منفی به تنظیم‌گری‌های گسترده دولت در سپهر مسکن مبادرت می‌ورزند؛ اما رویکرد کالایی‌سازی حاکم بر نظام مسکن کشور، حتی تنظیم‌گری‌های متعارف بازار مسکن استیجاری را نیز به رسمیت نمی‌شناسد. این گروه با تمسک به مفهوم احترام به حق مالکیت و بانادیده گرفتن نقش‌آفرینی دولت در آرایش و بازآرایی بازار به نفع مالکان موجود، نه تنها پاسخ سیاستی برای شکست‌های بازار و آثار خارجی حاکم بر بازار مسکن کشور ارائه نمی‌کند، بلکه از اقدامات تبعیض‌آمیز دولتی حمایت می‌کند.

برای مثال، همان‌طور که در بخش ۴-۴ بیان شد، در ایالات متحده

(به‌عنوان نماد سرمایه‌داری بازار آزاد) با توجه به نبود توازن قدرت چانه‌زنی بین موجر و مستأجر (دقیقاً مانند رابطه کارگر-کارفرما) که تنظیم‌گری دولت به نفع طرف ضعیف‌تر را ضروری می‌کند، قانون فدرالی مسکن عادلانه و مجموعه‌ای از قوانین ایالتی از مستأجران حمایت می‌کنند. اما طرفداران کالایی‌سازی مسکن، هر اقدامی را در این زمینه به‌عنوان اقدامات تعزیراتی و دستوری مردود می‌شمارند.

باید توجه داشت که این گفتمان پیش‌تر و در عمل، امکان نظارت دولت بر قوانین موجود را نیز از طریق گفتمان کوچک‌سازی دولت از بین برده است و اکنون نیز سر راه حسن اجرای قوانین موجود مانع‌آفرینی می‌کند. بر کسی پوشیده نیست که برای اجرای بهینه هر قانونی نیاز به بدنه نظارتی وجود دارد؛ اما این خوانش با تأکید بر عدم ایجاد بدنه جدید دولتی، این امکان را در بخش مسکن از میان برمی‌دارد. جالب آنکه با استناد به عدم اجرای قانونی که نظارتی بر اجرای آن نبوده است، اصل قانونگذاری را زیر سؤال می‌برند. برای مثال، قانون کنترل اجاره ذیل قانون سامان‌دهی بازار زمین، مسکن و اجاره‌بها به تصویب می‌رسد، ولی به درستی اجرا نمی‌شود؛ زیرا بدنه نظارتی خاصی نداشته است. اما این گروه از این فرصت برای تقبیح مداخله در بازار و عدم لزوم قانونگذاری استفاده می‌کند و بازارگرایی بیشتر تجویز می‌کند.

■ **خوانش مالک‌نشین گستری:** این گفتمان به رغم تأکید بر عدالت گستری، همانند گروه قبل درباره رفع تبعیض در استفاده از موجودی مسکن کشور حساسیتی ندارند. این خوانش با تأکید بر مالک‌نشین کردن خانوارها دارد، نه تنها از تضمین سکونت خانوارها (یعنی دسترسی آنها به مسکن که حداقلی‌ترین شکل آن سکونت استیجاری استطاعت‌پذیر و باثبات است) باز مانده است، بلکه درباره رویه‌های تبعیض‌آمیز نیز موضع‌گیری خاصی ندارد. از سوی دیگر، این خوانش نیز مانند خوانش کالایی‌سازی تأکید ویژه‌ای بر احترام به حق مالکیت دارد (البته با اصل تسلیط) و برای پاسخ‌گویی به شکست‌های بازار و آثار خارجی حاکم بر بازار مسکن تمهید خاصی پیشنهاد نمی‌کند.

اقدامات برخاسته از این خوانش به رغم آنکه از نقش‌آفرینی دولت در حوزه تأمین مسکن دفاع می‌کند، به دلایل پیش گفته با خوانش کالایی‌سازی تفاوت ماهوی ندارد. یکی از شناخته‌شده‌ترین

اقتصاد به رسمیت شناخته نمی شود، به نوعی طراحی شده که در عمل تأثیر سیاستی خاصی بر افزایش عرضه واحدهای مسکونی احتکار شده نگذاشته است.

اقدامات این خوانش، که معطوف به استفاده از موجودی مسکن کشور است، سیاست مالیات بر خانه های خالی است. این سیاست به دلیل به رسمیت نشناختن احتکار در حوزه مسکن (با اتکا به خوانشی خاص از احترام به حق مالکیت)، که در حوزه های دیگر

۴. جمع بندی و ارائه راهکارهای سیاستی

نظر به این مراتب، حل و فصل بحران مسکن به طور عام و رفع فقر و محرومیت و نابرابری و تبعیض به طور خاص یکی از اصلی ترین دغدغه های سیاستگذاران کشور است. به این دغدغه در بیانیه گام دوم انقلاب (ابلاغی ۱۳۹۷) اشاره شده است [۷۳]:

«در جمهوری اسلامی ایران، دل های مسئولان به طور دائم باید برای رفع محرومیت ها بتپد و از شکاف های عمیق طبقاتی به شدت بیمناک باشد. در جمهوری اسلامی کسب ثروت نه تنها جرم نیست که مورد تشویق نیز هست، اما تبعیض در توزیع منابع عمومی و میدان دادن به ویژه خواری و مدارا با فریب گران اقتصادی که همه به بی عدالتی می انجامد، به شدت ممنوع است؛ همچنین غفلت از قشرهای نیازمند حمایت، به هیچ روی مورد قبول نیست.»

لازمه این نظرگاه اتخاذ رویکردی به تأمین مسکن است که فراگیر، همه شمول و عدالت گستر است و بر این سامان استوار باشد که با رفع همه جانبه اقدامات تبعیض آمیز، تأمین مسکن آحاد جامعه را تضمین و تمهید کند. اصلی ترین خلأ در این زمینه نبود «قانونی کل نگر» درباره عدالت مسکونی است. این قانون می تواند بنیان پیکره بندی مجدد نظام مسکن کشور و اصلاح کلیه قوانین موجود در حوزه مسکن باشد و با دیدی جامع برای رفع تبعیض های ناروا در تمام سطوح سیاستگذاری مسکن، موضع گیری های سیاستی تحول آفرین لازم را اتخاذ کند. بنیان این قانون، کالازدایی از مسکن و زمین است.

بحران مسکن در ایران بحرانی چندضلعی و چندسطحی است. بحرانی چندضلعی به شمار می رود؛ زیرا عوامل گوناگون اقتصادی، اجتماعی و سیاسی در آن نقش آفرینی دارند و بحرانی چندسطحی تلقی می شود؛ زیرا برخاسته از اقدامات متنوع دولت ملی و محلی و بازیگران صنعت مستغلات در زمینه کالایی سازی مسکن و بستر سازی برای تسهیل و استمرار سوداگری در بخش مسکن است. ارائه راهکار سیاستی برای حل و فصل بحران مسکن به طور عام و رفع تبعیض مسکونی ناروا به طور خاص نیاز به توجه همه جانبه به زندگی اندیشی حاکم بر قانون اساسی دارد. بنابر آنچه گذشت، زندگی اندیشی حاکم بر قانون اساسی در حوزه تأمین مسکن به نوعی سکونت اندیشی ختم می شود که طبق فحوای آن، تضمین دسترسی خانوارها به مسکن (از مسکن رایگان گرفته تا استیجاری استطاعت پذیر خصوصی) بر مالک نشین کردن خانوارها اولویت دارد و با کالازدایی از مسکن، بنیان سوداگری را از میان برمی دارد. تأکید و تکیه سیاستی بر این اولویت، به ویژه امروزه که تلاش برای مالک نشین کردن بخش اندکی از خانوارها به قیمت بی تفاوتی به سرنوشت مسکونی بخش اعظمی از خانوارها تمام شده، ضرورتی تعلل ناپذیر است. افزون بر این، باید در نظر گرفت که این سکونت اندیشی و اصلاحات سیاستی متعاقب آن، نه تنها زمینه را برای بهبود وضعیت مسکونی همه خانوارهای ایرانی فراهم می کند که زندگی شان آماج سوداگری های مسکن و زمین شده است، بلکه امکان مالک نشین کردن خانوارهای بسیاری را فراهم می آورد.



جدول ۷. پیشنهادها و توصیه‌های سیاستی

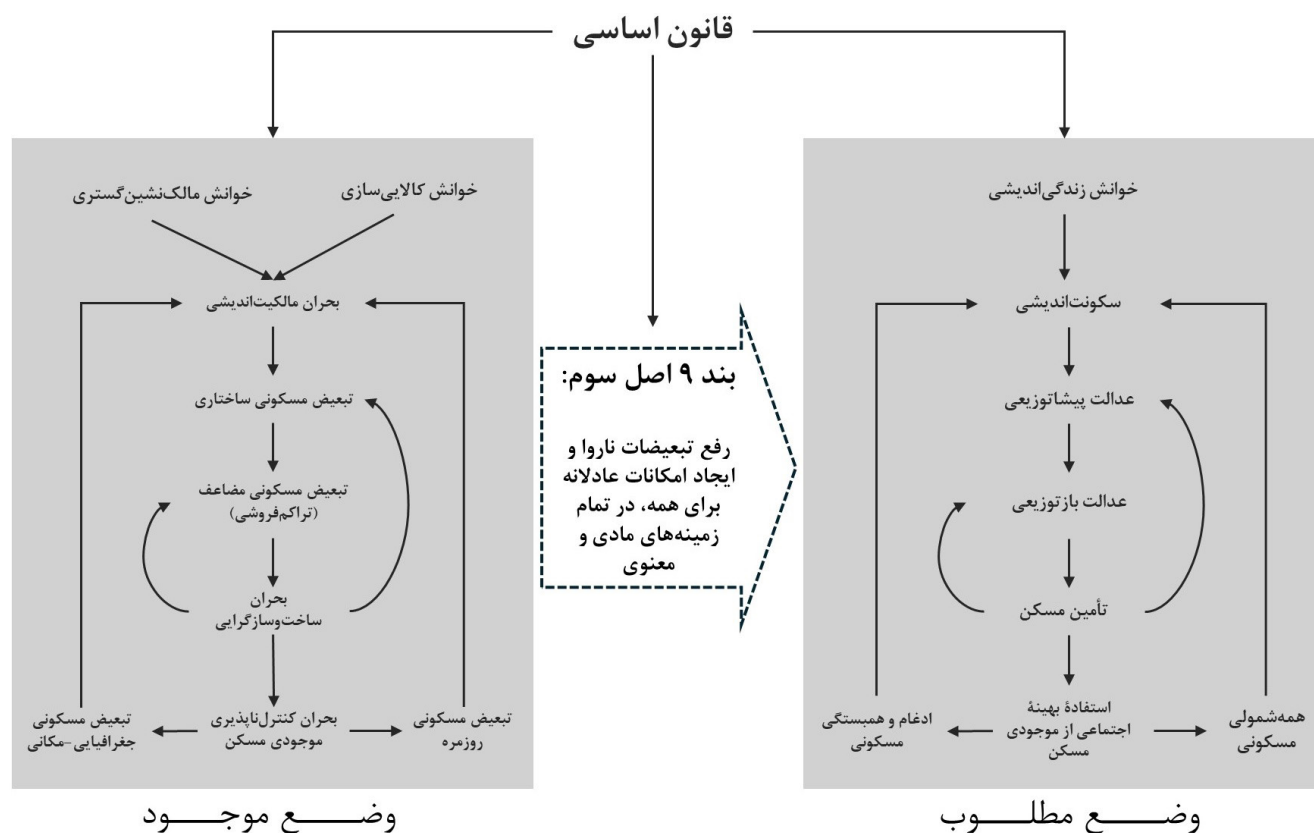
ردیف	نوع توصیه	توصیه سیاستی	الزامات و قیود اجرایی	دستگاه متولی	دستگاه خاص	زمان‌بندی اجرا (کوتاه‌مدت، میان‌مدت، بلندمدت)	ملاحظات
	تداوم	اصلاحی					
رفع تبعیض مسکونی ساختاری و مضاعف							
۱	-	**	-	وزارت راه و شهرسازی و شهرداری‌ها	-	میان‌مدت	-
۲	-	**	-	وزارت راه و شهرسازی	-	کوتاه‌مدت	به‌دلیل ماهیت فقرزدای این سیاست، بدون هرگونه تعللی باید در دستور کار سیاستی قرار گیرد.
۳	-	**	-	وزارت راه و شهرسازی	-	کوتاه‌مدت	-
۴	-	**	-	وزارت راه و شهرسازی	-	کوتاه‌مدت	به‌دلیل ماهیت فقرزدای این سیاست، بدون هرگونه تعللی باید در دستور کار سیاستی قرار گیرد.
۵	-	**	-	وزارت اقتصاد	سازمان امور مالیاتی	کوتاه‌مدت	-
۶	-	**	-	وزارت اقتصاد	سازمان امور مالیاتی	کوتاه‌مدت	-
۷	-	**	-	وزارت اقتصاد	سازمان امور مالیاتی	کوتاه‌مدت	-
۸	-	**	-	وزارت اقتصاد	سازمان امور مالیاتی	کوتاه‌مدت	-
رفع تبعیض مسکونی فضایی-مکانی							
۹	-	**	-	وزارت راه و شهرسازی	-	میان‌مدت	-
۱۰	-	**	-	وزارت راه و شهرسازی	-	کوتاه‌مدت	به‌دلیل ماهیت فقرزدای این سیاست، بدون هرگونه تعللی باید در دستور کار سیاستی قرار گیرد.
رفع تبعیض مسکونی روزمره							
۱۱	-	**	-	وزارت راه و شهرسازی؛ وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	-	کوتاه‌مدت	به‌رغم ماهیت میان‌دستگاهی اقدامات، اجرای آن یکی از ابزارهای کمک فوری به خانوارهای آسیب‌پذیر است.

ردیف	نوع توصیه		توصیه سیاستی	الزامات و قیود اجرایی	دستگاه متولی	دستگاه خاص	زمان بندی اجرا (کوتاه مدت، میان مدت، بلند مدت)	ملاحظات
۱۲	-	**	شناسایی خانوارهای در معرض تبعیض برای حمایت قانونی با تأکید بر نهاد خانواده و خانوارهای آسیب پذیر		وزارت راه و شهر سازی؛ وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	-	کوتاه مدت	به دلیل ماهیت فقرزدای این سیاست، بدون هر گونه تعللی باید در دستور کار سیاستی قرار گیرد.
۱۳	-	**	جرم انگاری تبعیض ورزی به صورت عام و تبعیض ورزی مسکونی به صورت خاص با بازبینی قانون مجازات اسلامی		مجلس شورای اسلامی	-	کوتاه مدت	به دلیل ماهیت فقرزدای این سیاست، بدون هر گونه تعللی باید در دستور کار سیاستی قرار گیرد.
۱۴	-	**	بازبینی جامع قانون روابط موجر و مستاجر مصوب سال ۱۳۷۶ از منظر تبعیض مسکونی روزمره		مجلس شورای اسلامی	-	کوتاه مدت	-
۱۵	-	**	بازبینی جامع قانون تملک آپارتمان ها، مصوب سال ۱۳۴۳ از منظر تبعیض مسکونی روزمره		مجلس شورای اسلامی	-	کوتاه مدت	-
۱۶	-	**	تسهیل قانونی و تشویق تشکیل اتحادیه های مستاجری (برای مثال، اتحادیه مستاجران محله محور) با هدف آگاهی رسانی و رسیدگی به امور مستاجران به ویژه شکایات مستاجران در زمینه تبعیض مسکونی روزمره.		مجلس شورای اسلامی	-	کوتاه مدت	سیاست هایی از این دست، حس تعلق اجتماعی خانوارهای نامالک را افزایش می دهد.

است، خوانش زندگی اندیشی که در بطن و متن قانون اساسی
مستتر و در صدد ایجاد و حفظ فرصت های برابر زندگی برای آحاد
جامعه است، زمینه را برای حل و فصل عدالت بنیان و جامعه مدار
بحران مسکن فراهم می آورد و همگام با آن، بستر لازم را برای آنچه
رشد همه شمول (به معنای بهبود شرایط زندگی و رفاه مشترک
همه گروه های اجتماعی) [۷۴] شناخته می شود، مهیا می کند.

چهار نوع تبعیض مسکونی ناروا، که در این گزارش به عنوان مسئله
اجتماعی مطرح شدند، در هیچ یک از خوانش های کالایی سازی
و مالک نشین گستری موضوعیت ندارند و هنوز به عنوان مسئله
اجتماعی به رسمیت شناخته نشده اند. حتی بدتر از آن این است
که برخی از سیاست های اجرایی و پیشنهادی با اتکا بر همین
تبعیض ها در صدد حل و فصل بحران مسکن کشورند. طبق
چارچوب راهبردی رفع تبعیض، که در شکل ۶ به نمایش درآمده

شکل ۶. چارچوب راهبردی رفع تبعیض مسکونی ناروادر نظام مسکن



۴-۱. رفع تبعیض مسکونی ساختاری

رفع تبعیض مسکونی ساختاری در ایران نیاز به رویکرد سیاستی متفاوتی در قبال فقر و نابرابری‌های اجتماعی دارد: «رویکرد پیشاتوزیع»^۱. همان‌طور که ذکر شد، اتکا به سیاست‌هایی، که بستر ساز توسعه مسکونی تماماً بازارگرا هستند، در تبعیض مسکونی ساختاری نقش محوری دارد. برای رفع تبعیض مسکونی ساختاری باید فرایندهای تولید ثروت و درآمد مسکونی بازبینی شوند که دولت بازارگرا با اعطای یارانه پنهان تراکم و ساخت‌وساز به بخش خصوصی، نقش‌آفرین اصلی آن است. تفاوت این رویکرد با رویکرد بازتوزیع (که در بخش بعد برای رفع تبعیض مسکونی مضاعف بدان اشاره می‌شود) این است که این رویکرد نظم موجود را بازبینی می‌کند تا مانع بازتولید فقر و نابرابری‌های ناموجه و بحران‌آفرین شود [۲۵ و ۷۶-۷۵]. در این رویکرد، دولت

به جای آنکه بعد از استقرار نظم اقتصادی خاص و برون‌داده‌ای اجتماعی آنکه برندگان و بازندگان را تعیین می‌کند وارد صحنه سیاست‌گذاری شود و با اخذ مالیات در صدد بازتوزیع ثروت برآید (امری که در ایران دست‌کم در حوزه مسکن نیز رخ نمی‌دهد)، این سیاست را در پیش می‌گیرد که به سراغ ساختار نهادی حاکم بر بخش مسکن برود و آنها را بازبینی کند.

مسئله بسیار مهم درباره تبعیض مسکونی ساختاری این است که دولت بر مبنای کالایی‌سازی مسکن و سپردن تأمین آن به بخش خصوصی درگیر این نوع تبعیض‌ورزی شده است و هر بسته سیاستی پیشنهادی باید این مسئله را محور تغییرات تحول‌آفرین قرار دهد. دولت بازارگرا با اتکا به واگذاری حقوق مالکانه بیشتر به مالکان موجود در صدد پاسخ‌گویی به تقاضا است؛ یعنی تأمین مسکن کل جامعه به «اراده معطوف به ساخت‌وساز

1. Pre-distributive

در چارچوب نیازسنجی مسکونی خانوارهای نامالک:
در حال حاضر تهیه و تصویب طرح‌های شهری مبتنی بر پیش‌بینی جمعیتی است که اتکای کامل به ساخت‌وسازهای بازارگرا (یعنی صرفاً در مرحله ساخت مجوز لازم دارد؛ اما در مرحله نوع استفاده و قیمت‌نهایی بر مبنای سازوکار بازار است) برای افزایش موجودی مسکن کشور دارد که صرفاً به نفع مالکان موجود و ساخت‌وسازگران پشتیبان آنهاست. شکست‌های تخصیصی این نوع توسعه شهری و مسکونی کاملاً مشهود است، اما لازم است با چرخشی تحول‌آفرین، نیازسنجی مسکونی در صدد رفع شکست‌های بازار و هدایت و تخصیص منابع برای تأمین مسکن نامالکان باشد و مصالح عمومی جامعه را به صورت پایدار و عدالت‌گستر سامان بخشد.

■ **بازبینی کامل فرایند اعطای حقوق توسعه شهری (تعریف و تغییر کاربری و تراکم مجاز) با هدف یکپارچگی تأمین مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد:** بازبینی فرایند تهیه و تصویب طرح‌های شهری باید با هدف اصلاح توزیع «یارانه پنهان تراکم و ساخت‌وساز» به نفع نامالکان باشد؛ بدین معنا که اصلاحات باید با هدف مشروط‌سازی اعطای حقوق توسعه مسکونی (تراکم مجاز) به تأمین مسکن استطاعت‌پذیر در همه ساخت‌وسازهای مسکونی صورت گیرد (با ابزارهای مختلفی مانند پهنه‌بندی همه‌شمول الزام‌آور^۱ [۷۷، ۸۱]). چنین پیشنهادی به معنای مجوز دهی به تراکم‌فروشی از طریق کمیسیون‌های ماده (۵) نیست، بلکه موضوع معطوف به حقوق توسعه (تراکم‌های مجاز) فعلی مندرج در طرح‌های تفصیلی شهرهاست. این مشروط‌سازی با اقدامات قانونی مقتضی باید «عطف به ما سبق» شود و کلیه تراکم‌های اعطایی پیشین (که اقدامی درباره آنها صورت نگرفته و تعارض‌های اولیه حقوق مکتسبه را ندارد) را نیز مشروط به مشارکت در تأمین منافع عمومی مسکونی در قالب مشارکت در تأمین مسکن برای خانوارهای نامالک کند. منطق این اقدام سیاستی، کالازدایی از حقوق توسعه و اصلاح نظام اعطای یارانه پنهان تراکم و ساخت‌وساز است.

■ **تعریف محدودیت‌های زمانی برای حقوق توسعه شهری**

بخش خصوصی «گره خورده است. با این نکته می‌توان درک کرد که چرا دولت به‌طور مستمر در صدد ارائه بسته تشویقی به مالکان موجود برای ساخت‌وساز بیشتر است و چرا کوشندگان صنعت مستغلات، پیوسته راه حل بحران مسکن را رونق ساخت‌وساز بازنمایی می‌کنند.

پاسخ پرسش نخست این است که دولت بازارگرا به دلیل اینکه نمی‌خواهد در قبال مسکن، اقدام فراگیر و همه‌شمولی به اجرا بگذارد، از طریق طرح‌های شهری به مالکان موجود و ساخت‌وسازگران مجوزهای ساخت‌وساز بیشتر (در قالب افزایش تراکم مجاز و فروش تراکم) به همراه انواع معافیت‌ها و تخفیف‌های مالیاتی اعطا می‌کند تا این گروه واحدهای مسکونی بیشتری را بسازند و مالکیت آنها را نیز به‌طور کامل و بدون هیچ محدودیت زمانی در اختیار داشته باشند.

پاسخ پرسش دوم نیز این است که از آنجا که کوشندگان صنعت مستغلات می‌توانند در این میان سودهای بادآورده هنگفتی به دست آورند، پیوسته از طریق سخن‌گویان خود و رسانه‌های جمعی بر گره‌گشایی بحران مسکن از طریق سپردن تولید مسکن به بخش خصوصی اصرار و تأکید دارند. یکی از موضوعاتی که محل درنگ و تأمل است اینکه چاره‌گری گروه‌های مختلف سیاسی در قبال بحران مسکن با راه‌حل‌های سوداگرترین بازیگران صنعت مستغلات، همانندی غیرقابل انکاری دارد. توسعه شهری منتج از این نوع همانندی و یکسان‌اندیشی در قبال بحران، حکایت از تسخیر سیاستگذاری مسکن از سوی بازیگرانی دارد که سودبری آنها در گروی تشدید و تعمیق بحران مسکن کشور است.

خلاصه آنکه این رویکرد سیاستی، که بدون هر گونه نیازسنجی مسکونی جامعی در دست اجراست و صرفاً بر مبنای سودجویی بخش خصوصی سامان یافته است، ناکارآمدی فاحشی در زمینه کاهش فقر و نابرابری مسکونی و از همه مهم‌تر تأمین مسکن نامالکان به منزله نیاز اولیه خانوارها دارد. اگر رویکرد پیشاتوزیع درباره رفع تبعیض مسکونی ساختاری به کار بسته شود، لازم است اقدامات زیر به صورت همزمان در دستور کار قرار گیرد:

■ **بازتعریف سازوکارهای قانونی تهیه طرح‌های شهری**

۱. Mandatory Inclusionary Housing: نوعی پهنه‌بندی که طبق آن، هر ساخت‌وسازگر از نظر قانونی ملزم است بخش مشخصی از واحدهای مسکونی خود را در قالب واحد مسکونی استطاعت‌پذیر (به‌ویژه برای اجاره دادن) در اختیار دولت محلی یا ملی قرار دهد.



دومرحله‌ای در شهرداری تهران زاده شد [۱۰].

۲-۴. رفع تبعیض مسکونی مضاعف

مکمل سیاستی رویکرد پیشاتوزیع، که بازبینی قواعد برنامه‌ریزی شهری را در دستور کار دارد، سیاست‌های معطوف به بازتوزیع ثروت و درآمد مسکونی است. تبعیض مسکونی ساختاری و مضاعف تاکنون به طرز باورنکردنی نابرابری در ثروت و درآمد میان مالکان املاک مسکونی و نامالکان افزایش داده و به نابرابری در فرصت‌های زندگی نسلی و بین‌نسلی دامن زده است. باید در نظر بگیریم که «دولت‌های طرف‌دار توسعه مسکونی بازارگرا» سال‌هاست به طور مستمر اما پُرفرازونشیب از اقتدار عمومی خود به نفع مالکان زمین‌های موجود (بازهم به طور نامتوازن) استفاده کرده و برای آنها حقوق توسعه مسکونی (در قالب افزایش مساحت‌های قابل ساخت‌وساز بر یک قطعه زمین) آفریده‌اند. رسیدن به رشد همه‌شمول بدون پرداختن به نابرابری‌های واقعاً موجود مسکونی دولت‌آفرین ناممکن است. دولت نه تنها موظف است با اقدامات اصلاحی پیشاتوزیعی این روند را متوقف کند، بلکه این وظیفه رانیز برعهده دارد که به بازتوزیع ثروت مسکونی از طریق بازبینی نظام مالیات‌ستانی مبادرت ورزد.

این بازبینی به جای تمرکز صرف بر درآمد باید معطوف به درآمدها و ثروت‌های مسکونی باشد. از این نوع مالیات‌ستانی می‌توان برای تأمین مالی برپایی چتر حمایت اجتماعی بهره برد که یکی از اصلی‌ترین مصادیق آن تأمین مسکن استطاعت‌پذیر است [۷۴]. این راهبرد کلی می‌تواند بر رشد همه‌شمول از طریق تأثیری که بر افراد و خانوارها می‌گذارد، تأثیر مستقیم داشته باشد [۷۴].

برای اصلاح نظام مالیات‌ستانی در حوزه املاک مسکونی می‌توان سه مرحله اصلی در موضوع مالیات‌ستانی را بازشناخت [۸۲]: مرحله تملک املاک، مرحله مالکیت املاک، مرحله انتقال املاک. درباره این سه مرحله پنج مسئله بسیار مهم وجود دارد: نخست، تعریف پایه مالیاتی جدید با هدف گسترش چتر مالیاتی دولت؛ دوم، تعیین نرخ بهینه مالیات؛ سوم، کاهش فرار مالیاتی؛ چهارم، اصابت مالیاتی و پنجم، افزایش ارزش دارایی به دلیل نرخ کم مالیات.^۱

مندرج در طرح‌های شهری: در حال حاضر حقوق توسعه (از جمله تغییر کاربری‌ها و تراکم‌های مجاز مندرج در طرح‌های شهری و بازبینی‌های آن در قالب تراکم مازاد، در کمسیون ماده (۵) بدون تاریخ انقضا هستند و در بسیاری از موارد بدون اینکه کمترین تأثیری بر افزایش ساخت‌وسازهای مسکونی داشته باشند، بر ارزش زمین‌های موجود به نفع مالکان (و به ضرر نامالکان و مصالح عمومی جامعه) می‌افزایند و بستر ساز و تسهیل‌گر سوداگری زمین به شمار می‌روند.

■ تأمین مسکن استیجاری اجتماعی درون شهرهای

کشور بر مبنای مرغوبیت مسکونی: دولت نه تنها می‌تواند به طور مستقیم در ساخت این نوع مسکن مشارکت داشته باشد، بلکه می‌تواند از مشروط‌سازی کامل اعطای حقوق توسعه برای ساخت مسکن استیجاری اجتماعی استفاده کند. منظور از این سیاست ساخت مجتمع‌های مسکونی بزرگی نیست که خانوارهای کم‌درآمد را درون شهرها از دیگر خانوارها جداسازی می‌کند، بلکه منظور اجتماعی کردن بخشی از موجودی مسکن در ساخت‌وسازهای جاری و ساری است. تأمین این نوع مسکن نه تنها تنوع ساکنان محلات شهری را افزایش می‌دهد، بلکه منجر به افزایش تنوع موجودی مسکن از حیث نوع سکونت خانوار می‌شود. مکان‌یابی تأمین این نوع مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد باید مبتنی بر مرغوبیت مسکونی باشد (مرغوبیت مسکونی اشاره به سکونت در مکان‌هایی دارد که دسترسی آنها به مراکز اشتغال و زیرساخت‌ها در سطح شهری و محلی کامل است و هیچ دوره انتظاری برای اینکه خانوارهای ساکن به خدمات و زیرساخت‌های شهری دست پیدا کنند وجود ندارد) تا این خانوارها را از چرخه فقر ناشی از دسترسی نداشتن به فرصت‌های شغلی و خدمات و زیرساخت‌های شهری خارج کند. از سوی دیگر، ساخت مسکن‌های اجتماعی لزوم اتکای بحران‌گستر به اعطای تراکم مجاز و مازاد به بخش خصوصی و دیگر نرمش‌های سیاستی فسادزا برای افزایش موجودی مسکن کشور را از بین می‌برد (یکی از بهترین نمونه‌های این نرمش‌های فسادآفرین، تلاش‌های ناموجه برای افزایش صدور پروانه‌های ساختمانی است که از دل آنها رواج پروانه‌های

■ عدم به روز رسانی ارزش معاملاتی در خدمت منافع مالکان موجود است و با ملاحظات عدالت گستری در تعارض است؛ زیرا خانوارهای مالک از محل افزایش ملک منتفع می شوند، بدون آنکه متناسب با آن مالیات پرداخت کنند.

■ مالیات ستانی مبتنی بر این ارزش گذاری های به روز نشده، کارایی اقتصادی را کاهش می دهد؛ زیرا به خانوارها این انگیزه را می دهد تا واحدهایی مسکونی بمانند که دیگر تناسبی با نیازشان ندارد، اما به دلیل ارزش گذاری کم و پیرو آن مالیات پردازی کم، توجیه دارد که به سکونت در آن ادامه دهند (برای مثال، خانواده هایی را در نظر بگیرید که پس از رفتن فرزندان، والدین در واحد مسکونی به زندگی ادامه می دهند که با نیاز مسکونی آنها تناسب ندارد).

ب) حذف معافیت های مالیاتی فاقد توجیه

یکی از موضوعات مهم برای اصلاح نظام مالیات ستانی کشور حذف معافیت های مالیاتی فاقد توجیه یا مرتبط کردن مستقیم و کارایی آنها با اهداف سیاستی است. برای مثال، خانه های زیر ۱۵۰ متر در کلان شهر تهران و زیر ۲۰۰ متر در کل کشور معاف از مالیات بر درآمد اجاره اند. این معافیت فاقد توجیه است. با مرتبط کردن این نوع معافیت با استطاعت پذیری واحدهای استیجاری می توان این نوع معافیت را کارا کرد. برای مثال، علاوه بر تغییر نرخ این مالیات برای تضمین کارایی آن، لازم است معافیت مالیاتی زمانی به موجد تعلق گیرد که قیمت استیجاری ملک نسبت به املاک مشابه استیجاری بین ۳۰ تا ۵۰ درصد کمتر باشد. نمونه این تلاش در ماده (۱) قانون سامان دهی بازار زمین، مسکن و اجاره بها مصوب ۱۴۰۳ وجود دارد؛ اما با توجه به معافیت های مبتنی بر متراژ واحدهای مسکونی عملاً اصابت مالیاتی کمی دارند. مثال دیگر مالیات بر نقل و انتقال ملک است. نقل و انتقال برخی املاک مشمول معافیت مالیاتی است و مشمولین معافیت مالیات نقل و انتقال املاک نیازی به پرداخت مالیات متعلقه ندارند. به موجب ماده (۶۳) قانون مالیات مستقیم، نقل و انتقال بلاعوض املاک، از شمول مالیات بر نقل و انتقال مستثنا می شود و مالیات به آن تعلق نمی گیرد.

ج) حذف تخفیف های مالیاتی چند لایه فاقد توجیه

برخی از تخفیف های مالیاتی مرتبط با املاک مسکونی چند لایه و فاقد توجیه اند (یعنی ارتباطی با تأمین مسکن استطاعت پذیر ندارند) و بیشترین نمونه های آنها در اخذ عوارض از سوی

بر این اساس می توان چند محور کلی برای اصلاحات مورد نیاز معرفی کرد:

الف) به روز رسانی کامل و مستمر دفترچه ارزش معاملاتی سازمان امور مالیاتی کشور

اصلی ترین اصلاحی که در نظام مالیات ستانی کشور باید در دستور کار سیاستی قرار گیرد، به روز رسانی کامل و مستمر (ماهانه) دفترچه ارزش معاملاتی سازمان امور مالیاتی کشور است. ارزش معاملاتی املاک مندرج در این دفترچه مبنای مالیات ستانی در حوزه املاک است. متأسفانه ارزش معاملاتی مندرج در این دفترچه، که برای کل کشور به صورت جداگانه تهیه می شود، از ارزش واقعی املاک فاصله بسیاری دارد (در واقع، تخفیف مالیاتی دولت به مالکان موجود است). برای مثال، در سال ۱۴۰۲ متوسط قیمت یک متر مربع زیربنای واحدهای مسکونی در منطقه ۱ شهرداری تهران در فروردین ماه حدود ۱۲۹ میلیون تومان و در اسفند همان سال ۱۵۰ میلیون تومان بوده است؛ در حالی که ارزش معاملاتی املاک این منطقه در دفترچه سازمان امور مالیاتی بین ۲۶ تا ۴۹ میلیون تومان تعیین شده است. از آنجاکه این دفترچه مبنای بسیاری از مالیات های کشور در حوزه املاک است، این کم برآوردی کاملاً در خدمت منافع مالکان املاک موجود و افزایش ارزش املاک و بستر ساز سوداگری در حوزه مسکن به عنوان یک کالای سرمایه ای پرسود و کم مالیات است.

مسئله فقط به این موضوع محدود نمی شود. حتی سازمان مالیاتی با کم برآوردی های مندرج در این دفترچه، بین مالکان موجود به نفع کسانی عمل می کند که ارزش املاکشان بیشتر است. در سال ۱۴۰۲ متوسط قیمت یک متر مربع زیربنای واحدهای مسکونی در منطقه ۱۸ شهرداری تهران (ارزان ترین منطقه تهران) در فروردین ماه حدود ۳۰ میلیون تومان و در اسفند همان سال به ۴۳ میلیون رسیده است؛ در حالی که ارزش معاملاتی املاک مسکونی مندرج در دفترچه سازمان امور مالیاتی بین ۸/۵ تا ۱۲/۲ میلیون تومان بوده است.

با این همه، ارزش معاملاتی مندرج این دفترچه به چند بحران مهم ختم شده است:

■ درآمد دولت از محل مالیات بر املاک متناسب با افزایش قیمت املاک رشد نمی کند.



۳-۴. رفع تبعیض مسکونی فضایی- مکانی

این نوع تبعیض نتیجه مستقیم دو نوع تبعیض پیش گفته است. به همین دلیل، راهکارهای رفع این نوع تبعیض بر پایه راهکارهای پیشین بنا می‌شوند. اولین موضوع در خصوص اقدامات پیشاتوزیعی است.

۱. بازبینی مکان‌یابی تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد بر مبنای مرغوبیت مسکونی با بازنگری قوانین موجود (به‌ویژه قانون جهش تولید مسکن، مصوب ۱۴۰۰).

استفاده از مفهوم «مرغوبیت مسکونی» برای بازبینی این اقدامات مفهومی است که می‌تواند راهگشا باشد. از آنجا که گروه‌های آسیب‌پذیر و کم‌درآمد حساسیت بالایی نسبت به افزایش هزینه‌های زندگی از جمله حمل‌ونقل و دسترسی به خدمات شهری دارند و موضوع دسترسی به شغل مناسب اهمیت ویژه‌ای در زندگی آنها برای حفظ قابلیت‌ها و افزایش سرمایه انسانی‌شان دارد، هر نوع جداسازی این گروه‌ها از مناطق شهری، که فرصت‌های زندگی در آنها بیشتر است (حتی به قیمت مالک‌نشین کردن آنها)، نه تنها به فقرزدایی از زندگی آنها کمکی نمی‌کند، بلکه این خانوارها را در معرض هزینه‌های بیشتر زندگی و بیکاری قرار می‌دهد و در تله فقر گرفتار می‌کند و این موضوع بیشترین تأثیر منفی را بر فرزندان این خانوارها می‌گذارد [۸۳]. بر این اساس، لازم است کلیه قوانین مرتبط با تأمین مسکن خانوارهای کم‌درآمد و آسیب‌پذیر نسبت به مرغوبیت مسکونی، که متضمن دسترسی به حداکثر فرصت‌های زندگی است، بازبینی شوند. این رویکرد با رویکرد زندگی‌اندیش قانون اساسی سازگار است؛ زیرا اولویت را به جای مالکیت مسکن به سکونت خانوارها در مکان مناسب می‌دهد.

برای نمونه، یکی از قوانین متأخر (قانون جهش تولید مسکن، مصوب ۱۴۰۰) در این زمینه نشان می‌دهد که این قانون نسبت به مرغوبیت مسکونی زمین‌هایی، که برای برنامه‌های حمایتی در نظر گرفته می‌شوند، بی‌تفاوت است؛ برای مثال مواد (۵) و (۷)، اما در این قانون از مفهوم «زمین‌های مستعد توسعه شهری» استفاده شده است. در ماده (۱) این قانون آمده است:

«سازمان ملی زمین و مسکن مکلف است زمین‌های مستعد توسعه شهری را با اولویت شهرهای در حال تهیه طرح جامع شهری شناسایی و مقدمات الحاق آنها به شهرها را فراهم نماید».

شهرداری‌های کشور به اسم رونق و ساخت‌وساز مشاهده می‌شود؛ در حالی که صرفاً به نفع مالکان موجود و ساخت‌وسازگران ارائه می‌شوند. برای نمونه اقدامات شهرداری تهران در قالب جایزه خوش‌حسابی (نک به: [۱۰]).

نمونه دیگر، «بسته تشویقی ترتیبات وصول عوارض ارزش افزوده تجاری، اداری، صنعتی و تراکم مسکونی و غیر مسکونی» از سوی شهرداری اصفهان است. طبق بند «الف» این بسته (یعنی گروه پروانه‌های ساختمانی)، تخفیف‌های ذیل در صورت پرداخت نقدی ارائه شده است:

(۱) پرداخت به صورت ۱۰۰ درصد نقد با ۲۰ درصد تخفیف بدین ترتیب که ۵۰ درصد نقد و ۵۰ درصد طی سه ماه متوالی.

(۲) پرداخت ۱۰۰ درصد نقد به صورت یکجا معادل ۲۰ درصد + ۱۵ درصد تخفیف تا پایان تیرماه.

(۳) پرداخت ۱۰۰ درصد نقد به صورت یکجا معادل ۲۰ درصد + ۱۰ درصد تخفیف تا پایان مردادماه.

این گونه تخفیف‌ها حکایت از ناکارآمدی نظام مالیات‌ستانی دارد و حمایت صرف از مالکان موجود است و هیچ ارتباطی به تأمین مسکن خانوارهای نامالک ندارد.

د) تعریف پایه مالیاتی بر مبنای کل ثروت مسکونی

طبق بند «ذ» تبصره «۶» قانون بودجه کل کشور سال ۱۴۰۳ «زمین‌های فاقد اعیانی دارای کاربری مسکونی، اداری و تجاری، باغ‌ویلاهای مجاز (با احتساب عرصه و اعیان) و واحدهای مسکونی که ارزش هریک از آنها بیش از سیصد و پنجاه میلیارد (۳۵۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال باشد، مازاد بر این مبلغ مشمول مالیات به میزان دو در هزار می‌شوند». طراحی مالیاتی این نوع مالیات نه تنها درآمد مالیاتی قابل توجهی ندارد، بلکه به دلیل تعیین کف بالا برای معافیت مالیاتی املاک هدف، اصابت مالیاتی کمی دارد. می‌توان این مالیات را به مالیات بر کل ثروت مسکونی تغییر داد که هم نسبت به تغییرات قیمتی حساسیت بیشتری دارد و هم زمینه را برای اجرای سیاست‌های بازتوزیعی فراهم می‌آورد (با ملحوظ داشتن بند «۱» این بخش؛ یعنی به روزرسانی کامل و مستمر دفترچه ارزش معاملات سازمان امور مالیاتی کشور).

پیراشهری متصل و منفصل ارتباط داده است. شیوه نگارش این ماده هیچ الزام خاصی برای اجرای نوع خاصی از اقدامات دولت ایجاد نکرده و بسیار کلی نگارش یافته است. افزون بر این، در این ماده نه تنها جداسازی خانوارهای کم‌درآمد نامالک ممنوع نشده، بلکه خود قانون به‌طور صریح مکان‌یابی سکونتی این خانوارها را به نحوی سامان داده که منجر به جداسازی اجتماعی آنها می‌شود. لازم است این مواد قانونی بازبینی شود و اصلاحات قانونی جدیدی معطوف به جداسازی خانوارهای کم‌درآمد صورت گیرد.

در این میان اهمیت شهرهای واقعاً موجود بیش‌ازپیش آشکار می‌شود. مادامی که تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد با استفاده از عبارت پردازی‌های ظاهراً خنثی اما عمیقاً تبعیض‌آمیز (نظیر جابه‌جایی جمعیت مازاد، جذب سرریز جمعیتی و تشویق مهاجرت معکوس) که جملگی حکایت از جابه‌جایی اجباری خانوارهای کم‌درآمد و جداسازی اجتماعی نابرابر دارند و به مکان‌یابی‌هایی ختم می‌شود که سکونت‌پذیری فعلی و حتی بلندمدت آنها محل تردید است، نباید انتظار نتیجه‌ای جز طرد مسکونی و افزایش فقر و نابرابری اجتماعی داشت.

۴-۴. رفع تبعیض مسکونی روزمره

تعریف گسترده حقوق مالکانه و اعطای نامشروط آنها به مالکان موجود، بحران کنترل‌ناپذیری موجود مسکن کشور را آفریده و یکی از جلوه‌های این بحران تبعیض مسکونی روزمره است. این تعریف زمینه را برای شکل‌گیری فرایندها و رفتارهای ضداجتماعی مالکان و مشاغل مربوط به آنها، از جمله مشاوران املاک، فراهم آورده است. برای فهم سازوکار این موضوع و راهکارهای رفع تبعیض، ضروری است بحث را با گروه‌هایی آغاز کنیم که در بستر فعلی بازار مسکن کشور با الگوهای رفتاری تبعیض‌آمیز روبه‌رو می‌شوند:

«اقدامات تبعیض‌آمیز می‌تواند بر مبنای وضعیت خانوادگی (خانواده‌های دارای فرزند زیر هجده سال، دارای چند فرزند، زنان باردار)، وضعیت تأهل (از جمله مجرد، زنان و مردان سرپرست خانوار)، جنسیت، سن (به‌ویژه سالمندان)، قومیت، ملیت، زادبوم، زبان مادری، منبع درآمد، وضعیت تحصیلی، اصل و نسب فرد، ناتوانی فیزیکی یا ذهنی فرد یا عضوی از خانواده، و ظاهر افراد صورت گیرد».

«زمین‌های مستعد توسعه شهری» مفهومی است که تمرکز آن بر امکان گسترش زیرساخت‌های شهری است. حتی زمین‌های مستعد توسعه مسکونی نیز به معنای دسترسی به زیرساخت‌های مناسب شهری نیست. در مقابل این دو مورد، همان‌طور که بیان شد، مفهوم مرغوبیت مسکونی اشاره به سکونت در مکان‌هایی دارد که دسترسی آنها به مراکز اشتغال و زیرساخت‌ها در سطح شهری و محلی کامل است و هیچ دوره انتظاری برای اینکه خانوارهای ساکن به خدمات و زیرساخت‌های شهری دست پیدا کنند وجود ندارد. این نوع زمین‌ها صرفاً در شهرهای واقعاً موجود وجود دارد و نه در توسعه‌های پیراشهری متصل و منفصل که غالباً هدف طرح‌های ملی تأمین مسکن بوده است. این بی‌تفاوتی سیاستی نسبت به مرغوبیت مسکونی در ماده (۱۲) این قانون نیز وجود دارد:

«وزارت راه و شهرسازی موظف است به‌منظور تأمین زمین مورد نیاز این قانون، استفاده از اراضی درون‌شهری در بافت فرسوده و سکونتگاه‌های غیررسمی، اراضی متصل به بافت شهری و اراضی دستگاه‌ها را در اولویت قرار دهد».

اساساً در قانون‌نویسی کشور استفاده از واژه «اولویت» الزام یا حصر خاصی را بر اقدامات مجری قانون ایجاد نمی‌کند. گذشته از این، به‌جز زمین‌های بافت‌های فرسوده (که طرح‌های اجرایی آنها صرفاً در خدمت نوسازی خانه‌های مالکان موجود است)، هیچ‌یک از سکونتگاه‌های غیررسمی، اراضی متصل به بافت شهری و اراضی دستگاه‌ها به زیرساخت‌ها و خدمات شهری دسترسی کاملی ندارند یا مطلوبیت مسکونی بسیار پایینی دارند.

۲. ممنوع کردن سیاست‌هایی که معطوف به جداسازی و طرد مسکونی خانوارهای کم‌درآمد هستند.

برای مثال، در ماده (۶) قانون سامان‌دهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب ۱۳۸۷ آمده است:

وزارت مسکن و شهرسازی موظف است درباره مطالعه و مکان‌یابی به‌منظور تأمین اراضی مورد نیاز در قالب انواع طرح‌های توسعه شهری به‌صورت متصل (با اولویت توسعه درونی)، منفصل (ایجاد مجتمع‌های مسکونی، شهرک‌ها و شهرهای جدید) و همچنین توسعه سکونتگاه‌های موجود در پهنه سرزمین با رعایت ضوابط و مقررات شهرسازی اقدام کند.

اینجا نیز قانونگذار تأمین مسکن خانوارهای کم‌درآمد را به توسعه



یکی از اشتباه‌های رایج در فهم و رفع تبعیض مسکونی روزمره اتکا به دلایلی است که مالکان برای تبعیض‌ورزی نسبت به گروه‌های اجتماعی مختلف دارند. دو مثال به شرح این موضوع کمک می‌کند: مثال اول درباره منبع درآمد است. موجران از این حق برخوردارند که درباره توانایی پرداخت اجاره بها از طرف مستأجر اطمینان داشته باشند. اما این موضوع ارتباطی به محل درآمد مستأجر ندارد و اگر موجر به محل درآمد مستأجر حساسیت نشان دهد (برای مثال درباره زنان سرپرست خانوار یا سالمندان یا کسانی که از طرف دولت کمک هزینه دریافت می‌کنند) و به این دلیل، از اجاره دادن واحد مسکونی استنکاف ورزد، دچار نوعی تبعیض‌ورزی شده است [۸۴]. مثال دوم، بسیاری از موجران و مشاوران املاک با استناد به سروصدای خانواده‌های دارای فرزند از ارائه واحدهای مسکونی یا اجاره به آنها سر باز می‌زنند. مهم نیست که این موضوع نوعی پیش‌داوری درباره خانواده‌های دارای چند فرزند است یا واقعیت؛ آنچه مهم است محروم شدن برخی خانوارها از حق سکونت است. افزون بر این، در قوانین کشوری موضوعات اصلی مشکل آفرین برای خانوارها مورد توجه بوده و سازوکارهای لازم تمهید شده است (برای مثال، درباره مزاحمت صوتی ماده (۵۹) قانون تملک آپارتمان‌ها مصوب ۱۳۴۳ و ماده (۶۱۸) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲). در واقع، موضوعات چالش برانگیز درباره همه خانوارها بدون تبعیض در قانون دیده شده است؛ اما اینکه مالکان بتوانند به صورت پیش‌دستانه بخش اعظمی از خانوارهای مستأجر را از دسترسی به مسکن محروم کنند و ترجیحات خود

را بر الزامات زندگی مستأجران تحمیل و نهاد خانواده را تضعیف و بخشی از جامعه را طرد کنند، در تضاد کامل با بند «۹» اصل سوم قانون اساسی است. بر این اساس، لازم است پیشنهادهای سیاستی ذیل به منظور رفع و کنترل تبعیض مسکونی در دستور کار قرار گیرد:

۱. شناسایی مصادیق پر تکرار تبعیض مسکونی روزمره در بازار مسکن کشور (نک: به جدول ۵).
۲. شناسایی خانوارهای در معرض تبعیض برای حمایت قانونی با تأکید بر نهاد خانواده و خانوارهای آسیب پذیر.
۳. جرم‌انگاری تبعیض‌ورزی به صورت عام و تبعیض‌ورزی مسکونی به صورت خاص با بازبینی قانون مجازات اسلامی.
۴. بازبینی جامع قانون روابط موجر و مستأجر مصوب سال ۱۳۷۶ از منظر تبعیض مسکونی روزمره.
۵. بازبینی جامع قانون تملک آپارتمان‌ها، مصوب سال ۱۳۴۳ از منظر تبعیض مسکونی روزمره.
۶. تسهیل و تشویق تشکیل اتحادیه‌های مستأجری (برای مثال، اتحادیه مستأجران محله محور) با هدف آگاهی‌رسانی و رسیدگی به امور مستأجران، به ویژه شکایات مستأجران در زمینه تبعیض مسکونی روزمره. اهمیت این نهادهای اجتماعی در کنار تشکلهای موجود آشکار می‌شود؛ مانند اتحادیه صنف مشاوران املاک تهران و انجمن صنفی انبوه‌سازان مسکن تهران. برای مثال، مشارکت در این اتحادیه‌ها در نیویورک نوعی حق قانونی برای مستأجران است [۸۵].



[۱] فراهانی، م. رفع فقر مسکن در کشور: لزوم اجرای ترکیبی از سیاست های کوتاه مدت و بلندمدت با تأکید بر ویژگی های مکانی و جمعیتی. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.

Available from: <https://www.mcls.gov.ir/fa/article/2064>

[2] Farzanegan MR, Gholipour HF, Nguyen J. (2016) "Housing costs and inequality in post-revolutionary Iran". In: Economic welfare and inequality in Iran. Springer; pp 111–28

[3] Farzanegan MR, Gholipour HF. (2016) "Divorce and the cost of housing: evidence from Iran". Rev. Econ. Househ; 14: pp 1029–54.

[4] Gholipour HF, Farzanegan MR. (2015) "Marriage crisis and housing costs: Empirical evidence from provinces of Iran". J. Policy Model; 37: pp 107–23.

[5] Amore K, Baker M, (2011) "Howden-Chapman P. The ETHOS definition and classification of homelessness: an analysis". Eur. J. Homelessness; 5.

[6] Chong YK, Ng IYH. (2017). "Constructing poverty in anti-welfare Singapore". Soc. Identities; 23: pp 146–62.

[7] Jensen T, Tyler I. (2015) "'Benefits broods': The cultural and political crafting of anti-welfare commonsense". Crit. Soc. Policy [cited 2024 Sep 5]; Available from: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0261018315600835/>

[8] Schmidt VA. "Does discourse matter in the politics of welfare state adjustment?" Comp. Polit. Stud. 2002; 35: pp 168–93.

[۹] Khamenei.ir. «بیانات نوروزی مقام معظم رهبری در جمع اقشار مختلف مردم» [cited 2025 Apr 5]; Available from: <https://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=59802>

[۱۰] فراهانی، م. (۱۴۰۲). «چالش های سیاست گذاری مسکن شهری در ایران». مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی؛ Available from: <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1776057>

[۱۱] پاک نژاد، ن و عبدلی، م. (۱۴۰۲). «بسته سیاستی - عملیاتی تأمین مسکن گروه های کم درآمد». مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی؛

Available from: <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1808194>

[12] Khamenei.ir. 2019. ابلاغ سیاست های کلی نظام قانون گذاری. [cited 2025 Apr 11]; Available from: <https://farsi.khamenei.ir/news-content?id=43578/>

[۱۳] اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴). صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

[۱۴] صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی؛ ۱۳۶۴.

[15] Doling J. (1997). Comparative housing policy: government and housing in advanced industrialized countries. Bloomsbury Publishing.

[۱۶] فرمانفرمائیان ع، (۱۳۴۵). مؤسسه ویکتور گروئن، مهندسين مشاور. طرح جامع تهران.

- [17] Colenutt B. (2020). THE PROPERTY LOBBY: The Hidden Reality behind the Housing Crisis. Policy Press.
- [18] Bracking S. (2018). "Corruption & State Capture: What Can Citizens Do?" Daedalus; 147: pp169–83.
- [19] David-Barrett L. (2021). "State capture and inequality." N. Y. NYU Cent. Int. Coop.
- [20] Hellman JS, Jones G, Kaufmann D. (2003). "Seize the state, seize the day: state capture and influence in transition economies. J. Comp". Econ.;31: pp 751–73.
- [21] Gilbert A.(2012). "Housing subsidies in the developing world". In: INTERNATIONAL ENCYCLOPEDIA OF HOUSING AND HOME. Elsevier.
- [22] Haffner ME, Oxley MJ. (1999). "Housing subsidies: definitions and comparisons". Hous. Stud; 14: pp 145–62.
- [23] OECD Affordable Housing Database . OECD [cited 2024 Sep 30]; Available from: <https://www.oecd.org/en/data/datasets/oecd-affordable-housing-database.html/>
- [24] Chen YL. (2020). "Housing Prices Never Fall": The Development of Housing Finance in Taiwan". Hous. Policy Debate; 30: pp 623–39.
- [25] Hacker J. (2011). "The institutional foundations of middle-class democracy". Policy Netw; 6: pp 33–7.
- [26] Quiggin J. (2019). Economics in two lessons: Why markets work so well, and why they can fail so badly.
- [27] فراهانی، مسعود. (۱۴۰۳). ساختار نهادی اجاره‌داری حرفه‌ای در کلان‌شهر تهران، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
- [28] Wijburg G. "The de-financialization of housing: towards a research agenda". Hous. Stud. 2021 [cited 2025 Mar 5]; Available from: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02673037.2020.1762847/>
- [29] Aalbers MB. (2017). "The Variegated Financialization of Housing". Int. J. Urban Reg. Res ;41: pp 542–54.
- [30] ۲۰۲۴ [cited 2024 Sep 30]; Available from: <https://donya-e-eqtesad.com/بخش-%D8%B3%D8%B1%D9%85%D9%82%D8%A7%D9%84%D9%87-28/4087778-%D9%82%DB%8C%D9%85%D8%AA>
- [31] ۱۲ پیشنهاد برای بازار مسکن . شرق ۲۰۲۴ [cited 2024 Nov 26]; Available from: <https://www.sharghdaily.com/بخش-%D8%B1%D9%88%D8%B2%D9%86%D8%A7%D9%85%D9%87-100/936867-%D9%BE%DB%8C%D8%B4%D9%86%D9%87%D8%A7%D8%AF-%D8%A8%D8%B1%D8%A7%DB%8C-%D8%A8%D8%A7%D8%B2%D8%A7%D8%B1-%D9%85%D8%B3%DA%A9%D9%86>
- [32] Kettunen H, (2021). "Ruonavaara H. Rent regulation in 21st century Europe. Comparative perspectives". Hous. Stud ;36: pp 1446–68.
- [33] Oregon Senate Bill 608 . [cited 2024 Sep 30]. Available from: <https://olis.oregonlegislature>.

gov/liz/2019R1/Downloads/MeasureDocument/SB608/Enrolled/

[34] California Code, Civil Code - CIV § 1946.2 | FindLaw . [cited 2024 Sep 30]; Available from: <https://codes.findlaw.com/ca/civil-code/civ-sect-1946-2/>

[35] ASSEMBLY, No. 2390 - STATE OF NEW JERSEY . [cited 2025 Mar 4]; Available from: https://pub.njleg.gov/bills/2022/A2500/2390_I1.HTM/

[36] OECD. PH6.1 RENTAL REGULATION. 2024; Available from: <https://www.oecd.org/content/oecd/en/data/datasets/oecd-affordable-housing-database.html/>

[37] Thomsen FK. (2017). Direct discrimination. In: The Routledge handbook of the ethics of discrimination. Routledge; pp 19–29.

[38] Khaitan T. (2017). Indirect discrimination. In: The Routledge handbook of the ethics of discrimination. Routledge; pp 30–41.

[39] Heinrichs B. (2007). What is discrimination and when is it morally wrong. *Jahrb. Für Wiss. Ethik*;12: pp 97–114.

[40] Knight C. (2017). Discrimination and equality of opportunity. In: The Routledge Handbook of the Ethics of Discrimination. Routledge; pp 140–50.

[41] Lippert-Rasmussen K. (2013). *Born free and equal?: A philosophical inquiry into the nature of discrimination*. Oxford University Press.

[42] Lippert-Rasmussen K. (2017). The philosophy of discrimination: An introduction. In: The Routledge handbook of the ethics of discrimination. Routledge; pp 1–16.

[43] Pincus FL. (1994). From Individual to Structural Discrimination. In: *Race and ethnic conflict*. Routledge.

[44] Freemark Y. (2020). “Upzoning Chicago: Impacts of a Zoning Reform on Property Values and Housing Construction”. *Urban Aff. Rev*; 56: pp 758–89.

[45] LEE M. (2022). “Upzoning Metro Vancouver’s Low-density Neighbourhoods for Housing Affordability ”. Canadian Centre for Policy Alternatives (CCPA); Available from: https://policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/BC%20Office/2022/02/ccpa-bc_Upzoning_web.pdf

[46] Dworczak P, Kominers SD, Akbarpour M. (2021). “Redistribution Through Markets”. *Econometrica*; 89: pp 1665–98.

[47] Bradley Q. (2023). “Artificial Scarcity in Housebuilding and the Impact on Affordability: The Return of Absolute Rent”. *Antipode*; 55: pp 1110–27.

[48] Shih M, Chiang YH, Chang HB, Chang CO. (2019). “Commodification of development rights and what it does to the urban housing market in Taiwan”. *J. Plan. Educ. Res*; 39: pp 194–205.

[49] Firman T. (2004). “New town development in Jakarta Metropolitan Region: a perspective of spatial segregation”. *Habitat Int*; 28: pp 349–68.



- [50] Reyes A. (2022). "Mexico's housing paradox: Tensions between financialization and access". *Hous. Policy Debate*; 30: pp 486–511.
- [51] CHAPTER 45—FAIR HOUSING . [cited 2024 Nov 30]. Available from: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title42/chapter45&edition=prelim/>
- [52] 42 U.S.C. § 3604 - U.S. Code Title 42. "The Public Health and Welfare § 3604 | FindLaw". [cited 2024 Sep 30]; Available from: <https://codes.findlaw.com/us/title-42-the-public-health-and-welfare/42-usc-sect-3604/>
- [53] 42 U.S.C. § 3605 - U.S. Code Title 42. "The Public Health and Welfare § 3605 | FindLaw". [cited 2024 Sep 30]; Available from: <https://codes.findlaw.com/us/title-42-the-public-health-and-welfare/42-usc-sect-3605/>
- [54] 42 U.S.C. § 3605 - U.S. Code Title 42. "The Public Health and Welfare § 3605". Findlaw [cited 2024 Sep 30]; Available from: <https://codes.findlaw.com/us/title-42-the-public-health-and-welfare/42-usc-sect-3605/>
- [55] California Code, Government Code - GOV § 12955 | FindLaw . [cited 2024 Sep 30]; Available from: <https://codes.findlaw.com/ca/government-code/gov-sect-12955/>
- [56] Choi SJ, Ondrich J, Yinger J. (2005). "Do rental agents discriminate against minority customers? Evidence from the 2000 Housing Discrimination Study". *J. Hous. Econ*; 14: pp 1–26.
- [57] Christensen P, Sarmiento-Barbieri I, Timmins C. (2021). "Racial discrimination and housing outcomes in the United States rental market". National Bureau of Economic Research.
- [58] Swope CB, Hernández D. (2019). "Housing as a determinant of health equity: A conceptual model". *Soc. Sci. Med*; 243: p 112571.
- [59] Bradburd R, Sheppard S, Bergeron J, Engler E, Gee E. (2005). "The distributional impact of housing discrimination in a non-Walrasian setting". *J. Hous. Econ*; 14: pp 61–91.
- [60] Verstraete J, Moris M. (2019). "Action–reaction. Survival strategies of tenants and landlords in the private rental sector in Belgium". *Hous. Stud*; 34: pp 588–608.

[۶۱] روایت صنوبر، شبکه استانی قم؛ ۱۳۹۴.

Available from: <https://doctv.ir/Program/147139/>

- [62] Bayer P, Casey MD, Ferreira F, McMillan R. (2012). Price discrimination in the housing market.
- [63] Hanson A, Hawley Z, Taylor A. (2011). "Subtle discrimination in the rental housing market: Evidence from e-mail correspondence with landlords". *J. Hous. Econ*; 20: pp 276–84.
- [64] Fair Housing Act Frequently Asked Questions . [cited 2024 Sep 30]; Available from: <https://www.zillow.com/rental-manager/resources/fair-housing-act-faq/>
- [65] Chan EW, Fan Y. (2023). "Housing discrimination in the low-income context: Evidence from a correspondence experiment". *J. Hous. Econ*; 59: p 101889.

- [66] Krone E. (2018). "The New Housing Discrimination: Realtor Minority Steering. Chic". Policy Rev. Online.
- [67] Galster G. (1990). "Racial steering by real estate agents: Mechanisms and motives". Rev. Black Polit. Econ ;19: pp 39–63.
- [68] Ondrich J, Ross S, Yinger J. (2003). "Now you see it, now you don't: why do real estate agents withhold available houses from black customers?" Rev. Econ. Stat; 85: pp 854–73.
- [69] Galster G, Godfrey E. (2005). "By words and deeds: Racial steering by real estate agents in the US in 2000". J. Am. Plann. Assoc; 71: pp 251–68.
- [70] Agarwal S, He J, Sing TF, Song C. (2019). "Do real estate agents have information advantages in housing markets?" J. Financ. Econ; 134: pp 715–35.
- [۷۱] «دستورالعمل افزایش سقف وام کمک ودیعه مسکن». بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران [cited 2024 Dec 9]; Available from: <http://www.cbi.ir/showitem/29021.aspx/>
- [72] Fields D, Uffer S. (2016). "The financialisation of rental housing: A comparative analysis of New York City and Berlin." Urban Stud; 53: pp 1486–502.
- [73] Khamenei.ir. 2019 . «گام دوم انقلاب» خطاب به ملت ایران [cited 2024 Dec 14]; Available from: <https://farsi.khamenei.ir/message-content?id=41673/>
- [74] OECD.(2019). Can social protection be an engine for inclusive growth? OECD Publishing.
- [75] Gregg P. (2012). "Pre-distribution as a new set of policy tools". Policy Netw; 25.
- [76] O'Neill M. (2020). "Power, Predistribution, and Social Justice". Philosophy; 95: pp 63–91.
- [77] August M, Tolfo G. (2018). Inclusionary zoning: Six insights from international experience.
- [78] Friess D. (2023). "Inclusionary Zoning Policy and Program Directions for Cambridge, Kitchener and Waterloo ". Available from: <https://www.engagewr.ca/13136/widgets/52675/documents/109687/>
- [79] Mukhija V, Regus L, Slovin S, Das A. (2010). "CAN INCLUSIONARY ZONING BE AN EFFECTIVE AND EFFICIENT HOUSING POLICY? EVIDENCE FROM LOS ANGELES AND ORANGE COUNTIES". [cited 2024 Jul 7]; Available from: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9906.2010.00495.x/>
- [80] Schuetz J, Meltzer R, Been V. (2007). "The Effects of Inclusionary Zoning on Local Housing Markets: Lessons from the San Francisco, Washington, DC, and Suburban Boston Areas. Furman Cent". Real Estate Urban Policy N. Y. Univ. Work. Pap; 07–05.
- [81] Schuetz J, Meltzer R, Been V. (2010). "Silver Bullet or Trojan Horse? The Effects of Inclusionary Zoning on Local Housing Markets in the United States. Urban Stud". [cited 2024 Jul 7]; Available from: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0042098009360683/>
- [82] OECD. (2022). "Housing Taxation in OECD Countries, OECD Tax Policy Studies ". OECD Publishing, Paris; [cited 2024 Aug 2]. Available from: <https://doi.org/10.1787/03dfe007-en/>
- [83] MacLennan D, Long J, Leishman C. (2021). "Housing and productivity: all or nothing at all ". UNSW City Futures Research Centre, Sydney; Available from: <https://cityfutures.be.unsw.>



edu.au/

[84] Schwemm RG. (2019). "State and Local Laws Banning Source-of-Income Discrimination". J. Afford. Hous. Community Dev. Law; 28: pp 373–86.

[85] "New York Consolidated Laws, Real Property Law - RPP § 230 | FindLaw ". [cited 2024 Oct 2]; Available from: <https://codes.findlaw.com/ny/real-property-law/rpp-sect/->

گزیده سیاستی

چهار نوع تبعیض مسکونی ناروا بر نظام مسکن کشور حاکم است که می‌توان با اتکا بند ۹ سیاستهای کلی نظام قانونگذاری اقدامات لازم برای رفع آنها را به دستور کار سیاستی آورد و فرصت‌های برابر زندگی را برای اتحاد جامعه فراهم ساخت.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روپروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir