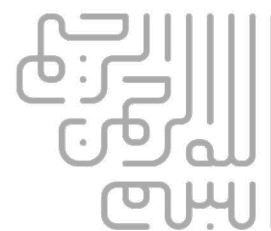


«تأمین مسکن پایدار، محله‌محور و امیدآفرین» برای خانوارهای آسیب‌دیده از جنگ تحمیلی سوم



تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۰۶/۳۰
Publish Date : 2026/09/21



عنوان: «تأمین مسکن پایدار، محله محور و امیدآفرین» برای خانوارهای آسیب دیده از جنگ تحمیلی سوم
تهیه و تدوین (Author): مسعود فراهانی
واژه های کلیدی: جنگ رمضان، اسکان خانوارهای آسیب دیده از جنگ، مسکن تاب آور، محله محوری
ناشر: مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21877>

Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_11948.html

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

عنوان: «تأمین مسکن پایدار، محله محور و امیدآفرین» برای خانوارهای آسیب دیده از جنگ تحمیلی سوم

نوع گزارش: طرح/ لایحه □، نظارتی □، راهبردی ■، پیش نویس قانونی □
نام دفتر: مطالعات اجتماعی (گروه سیاست های حمایتی، امدادی و محرومیت زدایی)
مدیران مطالعه: سینا شیخی، محمدباقر امتی
اظهار نظر کنندگان: محمدبرزگر خسروی (دفتر حقوقی)، محمود رضایی (دفتر حقوقی)، رضا علیزاده (دفتر زیربنایی)
ناظران علمی: ریحانه رحمانی پور، کمیل قیدرلو
ناظر علمی خارج از مرکز: محسن بهزادی (هیئت علمی دانشگاه تهران)
گرافیک و صفحه آرایی: سمیرا صادقی عسکری
ویراستار ادبی: -
تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۵/۰۲/۳۱



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۸
۲. پیشینه پژوهش.....	۱۰
۱-۲. سوابق مطالعاتی در مرکز.....	۱۰
۳. تأمین مسکن پایدار، محله محور و امید آفرین.....	۱۱
۱-۳. ضرورت استفاده از موجودی مسکن خارج از چرخه استفاده مصرفی در شرایط جنگ.....	۱۱
۲-۳. ترسیم وضعیت موجود بازار مسکن.....	۱۲
۳-۳. آسیب شناسی اقدام های پس از جنگ تحمیلی دوم (جنگ ۱۲روزه).....	۱۳
۴-۳. تفاوت «اسکان دادن» با «تأمین مسکن»: الزامات سیاستی.....	۱۵
۵-۳. ظرفیت مسکن تاب آور؛ شرط بنیادین تأمین مسکن در شرایط جنگ و بحران.....	۱۷
۶-۳. ملاحظات حقوقی و فقهی حق بر مسکن و حدود مداخله در شرایط اضطراری.....	۲۱
۷-۳. گونه شناسی خانوارهای آسیب دیده از جنگ از منظر سکونتی.....	۲۷
۸-۳. فعال سازی هدفمند واحدهای مسکونی خارج از چرخه استفاده مصرفی.....	۲۹
۴. جمع بندی و نتیجه گیری.....	۳۷
۱-۴. اعلام وضعیت اضطراری مسکونی.....	۳۸
۲-۴. فعال سازی هدفمند واحدهای مسکونی خارج از چرخه استفاده مصرفی.....	۳۸
۳-۴. عقد قرارداد با مالکان واحدهای مسکونی و پرداخت کامل هزینه سکونت خانوارهای آسیب دیده از طرف دولت.....	۳۹
۴-۴. اسکان محله محور آسیب دیدگان جنگ.....	۴۰
منابع و مأخذ.....	۴۲

فهرست جداول

جدول ۱. مؤلفه های سیاست تأمین مسکن و الزامات حکمرانی.....	۱۷
جدول ۲. سلسله مراتب استفاده از واحدهای مسکونی خالی.....	۲۰
جدول ۳. مراحل فعال سازی هدفمند واحدهای مسکونی خارج از چرخه استفاده مصرفی.....	۳۰
جدول ۴. انواع خالی ماندگی و تمهیدات مرتبط.....	۳۱
جدول ۵. جایگاه فعال سازی هدفمند در بسته سیاستی مسکن.....	۳۶
جدول ۶. پیشنهاد توصیه سیاستی ویژه گزارش های راهبردی /نظارتی.....	۴۱

فهرست شکل ها

شکل ۱. نمودار تعداد واحدهای مسکونی آسیب دیده در شهر تهران.....	۹
شکل ۲. ساختار موجودی مسکن کشور.....	۱۳



«تأمین مسکن پایدار، محله‌محور و امیدآفرین» برای خانوارهای آسیب‌دیده از جنگ تحمیلی سوم

چکیده



تأمین مسکن پایدار، محله‌محور و امیدآفرین برای خانوارهای آسیب‌دیده از جنگ، یک الگوی جایگزین برای سیاست‌های حمایتی فعلی نظیر اسکان موقت در اقامتگاه‌ها و پرداخت وام یا کمک هزینه برای ورود به بازار استیجاری است که می‌تواند با بی‌ثباتی سکونتی و تشدید فشار تقاضا بر بازار اجاره همراه باشد. این گزارش با تکیه بر اصول قانون اساسی، اصول پنینرو و مفهوم «ظرفیت مسکن تاب‌آور»، استدلال می‌کند که در شرایط بحران، اولویت سیاستی باید شناسایی و استفاده مصرفی هدفمند از موجودی فعلی مسکن باشد. در این چارچوب، «فعال‌سازی هدفمند واحدهای مسکونی خارج از چرخه استفاده مصرفی» به عنوان سازوکاری برای تبدیل بخشی از موجودی بلااستفاده مسکن به ظرفیت راهبردی اسکان پیشنهاد می‌شود. هر واحد خالی الزاماً موضوع اولویت نقش‌آفرینی حاکمیتی نیست و فعال‌سازی باید بر اساس معیارهایی مانند قابلیت استفاده، موقعیت مکانی، مدت و منشأ خالی ماندگی و نیاز سکونتی انجام شود. این رویکرد بر چهار گام استوار است: نخست، اعلام وضعیت اضطراری مسکونی و ایجاد زیرساخت اطلاعاتی و حقوقی لازم؛ دوم، فعال‌سازی مرحله‌ای موجودی مسکن با اولویت واحدهای دولتی، عمومی و بانکی، سپس جلب مشارکت داوطلبانه مالکان خصوصی و در صورت کفایت نداشتن این ظرفیت‌ها، بررسی امکان تعیین الزام‌آور نوع استفاده از واحدهای مسکونی بخش خصوصی صرفاً به عنوان آخرین ابزار و در چارچوب قانون، ضرورت، تناسب، موقتی بودن و جبران عادلانه؛ سوم، عقد قراردادهای استاندارد و تأمین هزینه سکونت توسط دولت متناسب با وضعیت اقتصادی خانوار، به گونه‌ای که خانوارهای فاقد توان مالی با ایجاد بدهی جدید مواجه نشوند؛ و چهارم، اسکان محله‌محور با استفاده از ظرفیت واحدهای خالی محلات هدف و سازوکارهای مردمی شناسایی و نظارت، با رعایت حریم خصوصی و حقوق مالک و خانوار آسیب‌دیده.



بیان / شرح مسئله

در چند سال گذشته بحران استطاعت ناپذیری مسکن شدت گرفته است. این بحران ساختاری، در کنار تخریب گسترده واحدهای مسکونی در جنگ تحمیلی سوم (جنگ رمضان) - بالغ بر ۱۱۹ هزار واحد که ۴۷ هزار واحد آن در کلان شهر تهران واقع شده - نظام حکمرانی مسکن را با وضعیتی بی سابقه مواجه کرده است. تجربه جنگ تحمیلی دوم و سوم نشان داد که اتکا به اسکان موقت در هتل ها، پرداخت وام یا کمک هزینه و هدایت خانوارها به بازار استیجاری، با محدودیت های جدی در ظرفیت، هزینه، سرعت و حفظ پیوندهای اجتماعی خانوارها مواجه بوده و ممکن است بازگشت خانوارها به روال عادی زندگی را به تأخیر اندازد. از این رو، بر ضرورت گذار از سیاست های واکنشی و یکسان اندیش پیشا جنگی به راهبردهای تاب آور، محله محور و امیدآفرین تأکید شده و «فعال سازی هدفمند واحدهای مسکونی خارج از چرخه استفاده مصرفی» به عنوان راهبرد محوری برای استفاده اجتماعی از موجودی فعلی مسکن پیشنهاد می شود.

نقطه نظرات / یافته های کلیدی

۱) محدودیت سیاست های واکنشی و بحران گستر بودن الگوی فعلی: آسیب شناسی اقدام های گذشته نشان می دهد که تمرکز بر اسکان موقت و سپس تزریق نقدینگی برای ورود به بازار استیجاری، به دلیل ایجاد تقاضای جدید در بازاری که عرضه مؤثر آن کاهش یافته، عملاً به تشدید بحران دامن زده است. این رویکرد، بدون استفاده از ظرفیت های موجود، صرفاً فشار تورمی را بر بخش استیجاری منتقل می کند.

۲) فقدان «ظرفیت مسکن تاب آور» و پیامدهای آن: نظام مسکن کشور فاقد زیرساخت پیشینی برای واکنش سریع به بحران است. این ضعف در فقدان بانک اطلاعاتی عملیاتی از واحدهای خارج از چرخه استفاده مصرفی و تکرار سیاست های کوتاه مدت نمایان می شود. مرور مطالعات بین المللی (مانند بررسی بانک جهانی بر روی پروژه های بازسازی) نشان می دهد که تمرکز صرف بر ساخت و ساز جدید و نادیده گرفتن موجودی فعلی، با تأخیرهای طولانی مدت و افزایش چشمگیر هزینه ها همراه است. راهکار بنیادین، استفاده بهینه اجتماعی از موجودی مسکن فعلی است.

۳) لزوم تمایز گذاری میان خانوارها: گونه شناسی خانوارهای آسیب دیده شامل پنج گروه (مالک نشینان غیر موجر، مالک نشینان موجر ساکن، مالک نشینان موجر غیر ساکن، مستأجران، و ساکنان خانه های سازمانی) است. هر گروه با ترکیب متفاوتی از خسارت (تخریب دارایی ملکی، تخریب اثاثیه، اختلال در حق سکونت یا از دست دادن جریان درآمد اجاره) مواجه است. سیاست گذاری یکسان برای این گروه ها، فاقد عدالت توزیعی و کارایی اجرایی است.

۴) واحدهای خارج از چرخه استفاده مصرفی به عنوان ظرفیت راهبردی: کشور در حال حاضر از ذخیره راهبردی مسکن از پیش تعریف شده برخوردار نیست؛ اما بخشی از موجودی بالفعل مسکن می تواند در شرایط اضطراری به صورت موقت در خدمت اسکان خانوارهای آسیب دیده قرار گیرد. این ظرفیت باید بر اساس یک سلسله مراتب منطقی فعال شود: نخست واحدهای دولتی، عمومی و بانکی، سپس مشارکت داوطلبانه مالکان خصوصی، و در نهایت، در صورت کافی نبودن این ظرفیت ها، بررسی امکان «تعیین الزام آور استفاده از واحدهای مسکونی بخش خصوصی».

۵) ظرفیت های حقوقی و فقهی برای نقش آفرینی حاکمیتی در شرایط اضطراری: بررسی قانون اساسی و قواعد فقهی نشان می دهد که نظام حقوقی کشور، ظرفیتهایی برای تحدید موقت و متناسب برخی حقوق مالکانه در شرایط اضطراری را دارد. اصول مرتبط با منع اضطرار به غیر، تأمین نیازهای اساسی و قواعدی مانند لاضرر، اضطرار و تزاحم، مبنای این نقش آفرینی هستند. این ظرفیت ها مجوزی برای اقدام نامحدود نیستند؛ بلکه اعمال آنها باید به ضرورت، تناسب، موقتی بودن، رعایت سلسله مراتب نقش آفرینی حاکمیتی، جبران عادلانه و امکان نظارت قضایی مقید باشد.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

۱) استقرار چارچوب نهادی و حقوقی اضطرار: نخستین گام، اعلام رسمی «وضعیت اضطراری مسکونی» توسط نهادهای ذیصلاح و ایجاد زیرساخت اطلاعاتی برای شناسایی و پایش موجودی مسکن است. در این چارچوب، باید امکان استفاده از ابزارهای حقوقی متناسب با شرایط اضطراری، فراتر از ابزارهای تنظیمی متعارف و کند (نظیر مالیات بر خانه‌های خالی که فاقد کارایی و سرعت لازم در زمان بحران هستند)، طراحی و اجرا شود.

۲) فعال‌سازی مرحله‌ای موجودی مسکن: نیاز سکونتی باید براساس محله، بعد خانوار و ویژگی‌های فنی واحدها تعیین شود. فعال‌سازی موجودی با اولویت واحدهای دولتی، عمومی و بانکی آغاز و سپس از طریق مشوق‌های قراردادی به واحدهای خصوصی داوطلبانه گسترش می‌یابد. در صورت کافی نبودن این ظرفیت‌ها، «تعیین الزام آور نوع استفاده از واحدهای مسکونی بخش خصوصی» در چارچوب قانون، ضرورت، تناسب، موقتی بودن و جبران عادلانه، به‌عنوان آخرین حلقه از طیف نقش‌آفرینی حاکمیتی قابل بررسی خواهد بود.

۳) قرارداد استاندارد و تأمین کامل هزینه سکونت: در این بسته سیاستی، دولت رأساً به‌عنوان طرف واسطه در قرارداد اجاره استاندارد با مالکان وارد عمل شده و کل هزینه سکونت را برای خانوار آسیب‌دیده به‌صورت کاملاً بلاعوض پرداخت می‌کند؛ به‌نحوی که هیچ‌گونه بدهی جدیدی برای خانوار ایجاد نشود. مبنای قیمت‌گذاری منصفانه، دفترچه ارزش اجرای سازمان امور مالیاتی خواهد بود. این سازوکار نه‌تنها جریان نقدی پایداری برای مالکان خلق می‌کند، بلکه حقوق مالکانه آنها نظیر امکان فروش ملک (با شرط حفظ حقوق مستأجر تا پایان بازسازی خانه اصلی) را کاملاً محترم می‌شمارد.

۴) اسکان محله‌محور و مردمی‌سازی اجرا: علاوه بر سازوکارهای متعارف شناسایی واحدها، شبکه‌های داوطلب مردمی و معتمدان محلی می‌توانند در شناسایی ظرفیت‌های داوطلبانه، نظارت بر فرایند و تسهیل قراردادهای مشارکت کنند؛ مشروط بر آنکه حریم خصوصی، اعتماد عمومی و حقوق مالک و خانوار آسیب‌دیده به‌طور دقیق حفظ شود.

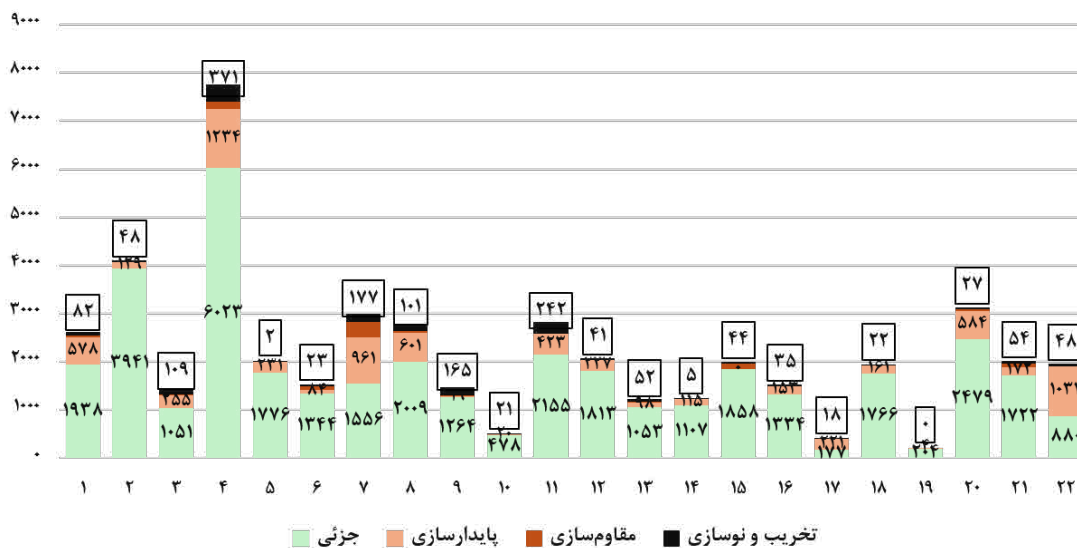
ترکیب این چهار محور، فعال‌سازی هدفمند واحدهای مسکونی خارج از چرخه استفاده مصرفی را از یک اقدام مقطعی به سازوکاری برای ایجاد «ظرفیت مسکن تاب‌آور» تبدیل می‌کند؛ ظرفیتی که بتواند در بحران‌های کنونی و تنش‌های احتمالی آینده، امکان واکنش سریع، محله‌محور و عادلانه را فراهم کرده و درعین حال، میان حقوق مالکانه، ثبات سکونتی، انسجام اجتماعی و الزامات امنیت ملی توازن برقرار کند.

۱. مقدمه

رهبر معظم انقلاب، حضرت آیت‌الله سیدمجتبی حسینی خامنه‌ای (مدظله العالی)، در اولین پیام خود به ملت ایران، ضمن تأکید بر یاری‌رسانی آحاد جامعه به یکدیگر، به وضعیت خانوارهای آسیب‌دیده جنگ تحمیلی سوم (جنگ رمضان) توجه ویژه‌ای داشته‌اند: «تا جایی که وضع فعلی اجازه دهد، باید برای جبران خسارت‌های مالی وارد آمده به امکان و اموال شخصی، اقدام‌های کافی تعریف شده و مورد اجرا واقع شود». از منظر طراحی سیاست، تعریف حد و حدود وضع فعلی - شامل تعیین خسارت‌های وارده و تعریف منابع، ظرفیت‌ها و محدودیت‌های موجود - ملاک کافی بودن اقدام‌های اجرایی خواهد بود. نگاهی به سابقه این اقدام‌ها در ماه‌های بعد از جنگ ۱۲ روزه (به‌عنوان یکی از بزنگاه‌های سیاستگذاری مسکن)، حکایت از آن دارد که نه‌تنها در تعریف منابع، ظرفیت‌ها و محدودیت‌ها بلکه در اقدام‌های اجرایی نیز نوعی «یکسان‌اندیشی پیش‌جنگی» (استفاده از ابزارهای سیاستی قبل از جنگ برای دوران پس از جنگ) وجود داشته که نباید در دوره پس از جنگ رمضان و بحران‌های آتی تکرار شود.

این یکسان اندیشی ابعاد مختلفی دارد؛ اما مهم ترین مورد، «بی تفاوتی نسبت به خالی ماندن گسترده واحدهای مسکونی قابل استفاده» است. هر چند خالی ماندگی بخش قابل توجهی از موجودی مسکن یکی از علل بنیادین اما عادی سازی شده بحران مسکن کشور است و اقدام مؤثری برای مقابله با آن صورت نگرفته، اما انتظار می رفت در فردای جنگ ۱۲ روزه، دولت نسبت به خارج کردن بخشی از این واحدها از چرخه سوداگری و استفاده از آنها برای تأمین مسکن خانوارهای آسیب دیده (به ویژه در شهر تهران) و کاهش آثار شوک عرضه ایجاد شده اقدام کند. در آن مقطع اقدام در خوری صورت نگرفت اما اکنون به دلیل تعداد فزاینده واحدهای مسکونی آسیب دیده، وضعیت به مراتب پیچیده تر است؛ طبق برآورد حدود ۱۱۹ هزار واحد مسکونی که ۴۷ هزار واحد در کلان شهر تهران به نحوی آسیب دیده اند [۱، ۲]. در نتیجه، پاسخ سیاستی نمی تواند صرفاً بر ایجاد ظرفیت جدید سکونتی متمرکز باشد و باید هم زمان واحدهای مسکونی موجود اما خارج از چرخه استفاده مصرفی را نیز در نظر بگیرد.

شکل ۱. نمودار تعداد واحدهای مسکونی آسیب دیده در شهر تهران



مأخذ: یافته های پژوهش.

ملاحظه سیاستی مهم در این بحث تعداد واحدهای مسکونی است که «سکونت پذیری» خود را به مدت حداقل دو ماه از دست داده اند، نه تعداد واحدهای مسکونی که کاملاً تخریب شده اند. اهمیت توجه به این موضوع در این است که اگر ملاک را به جای «سکونت ناپذیری واحدها و زمان مورد نیاز برای سکونت پذیر کردن آنها»، تعداد واحدهای مسکونی کاملاً تخریب شده قرار دهیم، عملاً دچار کم برآوردی در مورد میزان اختلال در سکونت خانوارها و اقدام های لازم برای ساماندهی به این وضعیت می شویم.

نظر به حجم خسارات و فوریت رسیدگی به وضعیت خانوارها، «فعال سازی هدفمند» واحدهای مسکونی خارج از چرخه استفاده مصرفی - با هدف «تأمین مسکن پایدار، محله محور و امیدآفرین» برای خانوارهای آسیب دیده و «مدیریت شوک های عرضه و تقاضا در بازار» - یکی از مهم ترین ظرفیت های واقعاً موجود است. این فعال سازی صرفاً توجیه اقتصادی ندارد بلکه عمیقاً به تضمین امنیت ملی و همبستگی اجتماعی گره خورده است. ادامه خالی ماندن واحدهای مسکونی قابل استفاده در بحبوحه جنگ و فردای آن، در حالی که تعداد قابل توجهی از موجودی مسکن کشور آسیب دیده و خانوارهای پرشماری خانه و کاشانه خود را از دست داده اند، به دلایل متعددی در تضاد کامل با منافع ملی است.



برای حفظ همبستگی اجتماعی، امیدآفرینی و تداوم نقش آفرینی تاریخی مردم کشور، ضروری است به جامعه این پیام عمل گرایانه سیاستی داده شود که آسیب دیدگان، تحت حمایت کامل دولت هستند و تمام ظرفیت‌های موجود در حمایت از آنها و متناسب با منافع ملی استفاده می‌شوند. باید در نظر داشت که «مردم می‌بینند، می‌شنوند، روایت می‌کنند و تصمیم می‌گیرند». هر اقدام حمایتی مؤثر و کرامت‌محوری که از سوی مردم، دیده، شنیده و روایت شود، مبنای تصمیم‌گیری‌هایی خواهد بود که میان آحاد جامعه تکثیر می‌شود؛ این امر در مورد مهم‌ترین موضوع رفاهی خانوارهای آسیب‌دیده از جنگ یعنی تأمین مسکن، بیشترین تأثیر اجتماعی را خواهد داشت.

علاوه بر این با توجه به اینکه مهم‌ترین مدل اسکان خانوارهای آسیب‌دیده که به شکل مستقیم در جنگ رمضان محل اسکانشان دچار آسیب جدی یا تخریب شده، اسکان موقت در اقامتگاه‌ها به صورت موقت و پرداخت ودیعه اجاره‌بهای متناسب با شرایط محل اسکان پیشین برای این خانوارها ضروری است. هر چند در شرایط حملات نظامی گسترده، اسکان‌یابی امن و ایمن برای افراد و خانواده‌هایی که به واحدهای مسکونی آنها حمله شده، مهم‌ترین اقدام دستگاه‌های ذی‌ربط است، اما اهداف نظامی متجاوزان به تخریب صرف سرپناه مسکونی افراد عادی ختم نمی‌شود و دشمن با اجتماعی کردن جنگ، اهدافی همچون زدودن تعلقات بین فردی و مکانی گروه‌های اجتماعی مختلف را در راستای کاهش اعتماد اجتماعی و همبستگی جمعی جامعه ایران را دنبال می‌کند. بنابراین یافتن پاسخ برای این پرسش اساسی است که چگونه می‌توان اقدام‌های فوری هدفمند را برای شرایط بروز مجدد حملات به واحدهای مسکونی و زیرساخت‌های شهری با حفظ ویژگی‌های اجتماعی اسکان آسیب‌دیدگان طراحی کرد. در ادامه به این موضوع خواهیم پرداخت که با استفاده از ظرفیت‌های محله‌ای موجود و افزایش انگیزه مشارکت شهروندان در شرایط جنگ اخیر، می‌توان برای پاسخ مقتضی به این نیاز برنامه‌ریزی لازم انجام گیرد.

۲. پیشینه پژوهش



۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز

با عنایت به نوظهور بودن هم‌زمانی سه مؤلفه محوری در این گزارش یعنی «جنگ تحمیلی سوم به عنوان بستر وقوع بحران»، «فعال‌سازی هدفمند واحدهای مسکونی خارج از چرخه استفاده مصرفی» به عنوان ابزار اصلی سیاستی و «اسکان محله‌محور مبتنی بر مشارکت مردمی» به جای رویه‌های متداول اسکان اضطراری، می‌توان اذعان کرد که این گزارش در زمره نخستین تلاش‌های سیاستی قرار می‌گیرد که به طور یکپارچه به این ترکیب خاص از مسئله و راهکار پرداخته است. بدین ترتیب، پیشینه پژوهشی مستقیمی که دقیقاً به همین مجموعه از متغیرها (ابعاد جنگ، احتکار، و محله‌محوری) در بستر داخلی پرداخته باشد، وجود ندارد؛ زیرا تجارب بین‌المللی موجود (مانند پروژه‌های بانک جهانی یا اصول پنینرو) یا بر ساخت‌وساز جدید متمرکز بوده‌اند و یا در بستر بلایای طبیعی (نه جنگ شهری با مختصات تخریب و احتکار هم‌زمان) شکل گرفته‌اند. با این حال، این گزارش با بهره‌گیری از چارچوب‌های نظری معتبر در حوزه طراحی سیاست (همچون الگوهای حکمرانی تطبیقی، حل مسئله ضرور و هم طراحی مشارکتی) و همچنین تجارب انضمامی گروه‌های جهادی در مقیاس‌های کوچک مقیاس، تلاش کرده تا با رویکردی استقرایی و مسئله‌محور، فقر دانش پیشینی را با روش‌شناسی مبتنی بر شواهد موجود و ظرفیت‌های بومی جبران کرده و راهکارهایی عملیاتی برای شرایط منحصر به فرد جنگ رمضان و فردای آن ارائه دهد.

۳. تأمین مسکن پایدار، محله محور و امیدآفرین



مسئله اصلی این فصل، عبور از «اسکان اضطراری» به «تأمین مسکن پایدار، محله محور و امیدآفرین» در شرایط جنگ است. برای این منظور، ابتدا ضرورت استفاده از موجودی مسکن خارج از چرخه استفاده مصرفی تبیین شده؛ سپس وضعیت موجود بازار مسکن ترسیم و پس از آن، اقدام‌های انجام شده در جنگ تحمیلی دوم و سوم، آسیب‌شناسی می‌شود. در گام بعد، چارچوب هدف شامل پایداری، محله‌محوری و امیدآفرینی تعریف می‌شود. سپس مفهوم «ظرفیت مسکن تاب‌آور» و «ذخیره راهبردی بالقوه مسکن» تشریح می‌شود. پس از آن، مبانی حقوقی و فقهی نقش‌آفرینی حاکمیتی بررسی و خانوارهای هدف از منظر سکونتی گونه‌شناسی می‌شوند. در نهایت، سازوکار عملیاتی «فعال‌سازی هدفمند واحدهای مسکونی خارج از چرخه استفاده مصرفی» ارائه می‌شود.

۳-۱. ضرورت استفاده از موجودی مسکن خارج از چرخه استفاده مصرفی در شرایط جنگ

ممکن است این پرسش مطرح شود که اگر بخشی از موجودی مسکن کشور در شرایط عادی نیز خارج از چرخه سکونت قرار دارد، چرا در شرایط جنگی باید توجه ویژه‌ای به آن شود؛ پاسخ به این پرسش به تفاوت ماهیت شوک سکونتی در شرایط بحران بازمی‌گردد. در شرایط عادی، بخشی از خالی‌ماندگی می‌تواند نتیجه فرایند طبیعی جابه‌جایی، فروش، اجاره، تعمیر یا تطبیق میان عرضه و تقاضا باشد؛ اما در شرایط جنگ، هم‌زمان با از دست رفتن بخشی از موجودی قابل سکونت، ارزشمندی زمانی و قابلیت دسترسی به موجودی ساخته شده افزایش می‌یابد. از این رو، بخشی از واحدهای خارج از چرخه استفاده مصرفی می‌تواند به عنوان ظرفیتی بالقوه برای کاهش شکاف میان نیاز فوری به مسکن و ایجاد ظرفیت جدید مورد توجه قرار گیرد.

با این حال، همه واحدهای خالی از نظر سیاستی وضعیت یکسانی ندارند. «واحدهای مسکونی خارج از چرخه سکونت» مفهومی عام‌تر از «واحدهای خالی» و به مراتب عام‌تر از «واحد احتکار شده» است. خالی‌ماندگی می‌تواند ناشی از پویایی‌های بازار، فرایند جابه‌جایی یا فروش، تعمیر و بازسازی، عدم تطابق واحد با تقاضای موجود و نیز انگیزه‌های سوداگرانه باشد؛ بنابراین، صرف خالی بودن واحد، به تنهایی مبنای کافی برای نقش‌آفرینی حاکمیتی نیست.

در شرایط کنونی، پنج عامل تعیین‌کننده به صورت هم‌زمان در کنار یکدیگر قرار گرفته‌اند و ضرورت بازنگری فوری در انتخاب و استفاده از ابزارهای سیاستی دولت را ایجاد کرده‌اند. نخست آنکه، برای اولین بار در سال‌های اخیر، تخریب بخشی از موجودی مسکن کشور با بحران پیشین بازار مسکن هم‌زمان شده است. در شرایطی که بازار مسکن پیش از وقوع جنگ نیز با افزایش شدید قیمت‌ها، کاهش توان خرید خانوارها، گسترش فقر مسکن و شکنندگی بازار استیجاری روبه‌رو بود، آسیب دیدن ده‌ها هزار واحد مسکونی، فشار مضاعفی را بر این بازار وارد کرده است. در چنین شرایطی، مسئله صرفاً ساخت واحدهای جدید نیست، بلکه حفظ ظرفیت سکونتی موجود و بازگرداندن سریع واحدهای بلااستفاده به چرخه استفاده مصرفی اهمیت حیاتی پیدا می‌کند.

دوم آنکه، هم‌زمان با افزایش تقاضا برای مسکن، بخش قابل توجهی از موجودی مسکن کشور خارج از چرخه سکونت قرار دارد. هرچند درباره تعداد دقیق این واحدها اختلاف نظرهایی وجود دارد، اما برآوردهای موجود از وجود صدها هزار واحد خالی در تهران و میلیون‌ها واحد خالی در سطح کشور حکایت دارند. بدین ترتیب، مسئله کنونی صرفاً کمبود مطلق مسکن نیست، بلکه عدم استفاده از ظرفیت‌هایی است که پیشاپیش در اختیار کشور قرار دارند. با این حال، همه واحدهای خالی از نظر سیاستی وضعیت یکسانی ندارند. بخشی از خالی‌ماندگی می‌تواند ناشی از فرایندهای طبیعی جابه‌جایی و تطبیق در بازار باشد، در حالی که بخشی دیگر ممکن است ناشی از نگهداری سرمایه‌ای، عدم تطابق واحد با تقاضای موجود یا موانع حقوقی و نهادی باشد.

از این منظر، می‌توان میان خالی‌ماندگی اصطکاکی یا موقتی، خالی‌ماندگی ناشی از موانع سکونت‌پذیری، حقوقی یا عدم تطابق عرضه و تقاضا، و خالی‌ماندگی سرمایه‌ای یا سفته‌بازانه تمایز گذاشت؛ تمایزی که در تعیین قابلیت فعال‌سازی و انتخاب ابزار سیاستی اهمیت دارد. بنابراین، وجود واحد خالی به خودی خود دلالتی بر قابلیت یا ضرورت نقش‌آفرینی حاکمیتی ندارد. اهمیت سیاستی این موجودی از آنجا ناشی می‌شود که در میان آن، ممکن است واحدهایی وجود داشته باشند که با هزینه و زمان متناسب، قابلیت بازگشت به چرخه سکونت را داشته باشند.



سوم آنکه، ساخت واحدهای مسکونی جدید نمی‌تواند پاسخگوی نیازهای فوری ناشی از جنگ باشد. حتی در خوش‌بینانه‌ترین برآوردها نیز فرایند تأمین زمین، طراحی، تأمین مالی، اجرا و بهره‌برداری از پروژه‌های ساختمانی به زمان طولانی نیاز دارد. بنابراین، سیاست ساخت‌وساز هر چند بخشی از راه‌حل بلندمدت محسوب می‌شود، اما نمی‌تواند جایگزین سیاست فعال‌سازی ظرفیت‌های موجود باشد. چهارم آنکه، تجربه ماه‌های گذشته نشان داده که اسکان بلندمدت خانوارها در هتل‌ها، اقامتگاه‌های موقت و سایر اشکال اسکان اضطراری، راه‌حلی پایدار نیست. چنین راهکارهایی، اگر چه در روزها و هفته‌های نخست بحران ضروری هستند، اما در بلندمدت با هزینه‌های سنگین اقتصادی، اجتماعی و روانی همراه خواهند بود. علاوه بر این، اقامت طولانی‌مدت در چنین فضاهایی، امکان بازگشت خانوارها به روال عادی زندگی را کاهش داده و پیوندهای اجتماعی و محله‌ای آنان را تضعیف می‌کند.

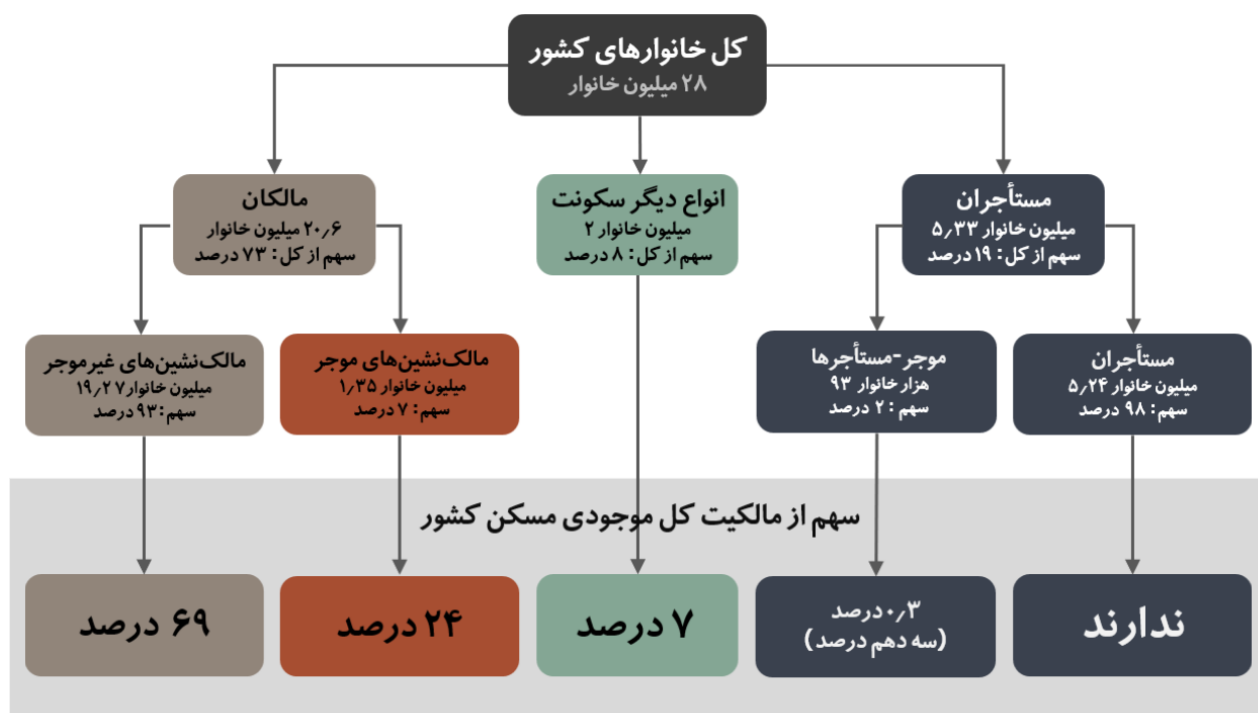
پنجم آنکه، شرایط جنگی اقتضای کند که میان حقوق فردی و منافع عمومی توازن تازه‌ای برقرار شود. همان‌گونه که دولت در شرایط بحرانی برای تأمین امنیت، سلامت عمومی، انرژی، حمل‌ونقل و سایر نیازهای اساسی جامعه از اختیارات ویژه برخوردار است، در حوزه مسکن نیز نمی‌توان منافع عمومی را به‌طور کامل تابع منافع فردی دانست. بدیهی است که این نقش‌آفرینی حاکمیتی باید مبتنی بر قانون، محدود، شفاف، موقت و متناسب با شرایط اضطراری باشد، اما اصل نقش‌آفرینی در چنین وضعیتی، نه یک استثنا، بلکه بخشی از مسئولیت ذاتی حکومت در صیانت از منافع عمومی محسوب می‌شود. در این گزارش، «نقش‌آفرینی حاکمیتی» مفهوم عام و چتری است که طیفی از اقدام‌های حاکمیتی (از تسهیلگری و فعال‌سازی تا تنظیم‌گری و مداخله الزام‌آور) را دربر می‌گیرد. در مقابل، «مداخله» در مواردی به کار می‌رود که سخن از اقدام مشخص، محدود و معطوف به یک واحد یا گروه خاص است (مانند تعیین الزام‌آور نوع استفاده از واحدهای مسکونی بخش خصوصی).^۱ بر این اساس، مسئله اصلی دیگر این نیست که آیا باید از ظرفیت واحدهای خالی استفاده کرد یا خیر؛ بلکه پرسش اصلی آن است که این ظرفیت چگونه، با چه اولوی و تحت چه سازوکارهایی باید در خدمت تأمین مسکن خانوارهای آسیب‌دیده قرار گیرد. به بیان دیگر، اگر در شرایطی که بخشی از موجودی مسکن کشور از دسترس خارج شده و هزاران خانوار خانه‌های خود را از دست داده‌اند، استفاده از ظرفیت واحدهای خالی در دستور کار قرار نگیرد، به دشواری می‌توان موقعیتی را تصور کرد که ضرورت چنین اقدامی از امروز بیشتر باشد. همان‌طور که در بخش ۸-۳ توضیح داده شده، ضرورت فعال‌سازی ظرفیت‌های خارج از چرخه سکونت به خودی خود به معنای یکسان بودن نوع و دامنه نقش‌آفرینی حاکمیتی در استفاده از همه واحدهای خالی نیست؛ بلکه نوع نقش‌آفرینی باید متناسب با نوع و منشأ خالی ماندگی، مدت آن، سکونت‌پذیری آن و حقوقی فعال‌سازی و میزان ضرورت اجتماعی تعیین شود.

۲-۳. ترسیم وضعیت موجود بازار مسکن

براساس شکل ذیل، از مجموع حدود ۲۸ میلیون خانوار کشور، ۷۳ درصد (معادل ۲۰.۶ میلیون خانوار) در دسته «مالکان» قرار دارند. از این میان، ۹۳ درصد مالکانی هستند که در واحد ملکی خود سکونت دارند (مالک‌نشین‌های غیر موقت) و ۷ درصد مالکانی که واحد خود را اجاره می‌دهند (مالک‌نشین‌های موقت). همچنین ۲ میلیون خانوار (۸ درصد از کل خانوارها) در «انواع دیگر سکونت» زندگی می‌کنند که شامل دو گروه می‌شود: موقت مستأجرها با ۹۳ هزار خانوار (۲ درصد از این بخش) و مستأجران با ۵.۲۴ میلیون خانوار (۹۸ درصد از این بخش). از سوی دیگر، سهم هر گروه از کل موجودی مسکن کشور نیز ترسیم شده است: مالکان غیر موقت ۶۹ درصد، مالکان موقت ۲۴ درصد و انواع دیگر سکونت ۷ درصد از موجودی مسکن را به خود اختصاص داده‌اند. در این میان سهم مستأجران از مالیکت مسکن نزدیک به صفر است. این آمار نشان می‌دهد که ساختار مالکیت مسکن در ایران متمرکز بر خانوارهای مالک‌نشین و خصوصاً مالکان چندملکی یا همان مالک‌نشینان موقت است.

۱. در ادبیات اقتصاد سیاسی مسکن، اصطلاح «مداخله دولت» (Government Intervention) غالباً بر پیش‌فرض وجود یک بازار مستقل و پیشینی استوار است که دولت به‌عنوان یک عامل بیرونی برای اصلاح یا محدودسازی آن وارد عمل می‌شود. از این رو، در برخی رویکردهای سیاسی، مقررات‌زایی به‌عنوان اقدامی خنثی و توانمندساز بازنمایی شده، در حالی که تنظیم‌گری مستقیم، «مداخله» نامیده می‌شود [۱۴-۱۵]. در مقابل، رویکردهای نهادگرا تأکید دارند که حاکمیت همواره از طریق تعیین حقوق مالکیت، نظام‌های تأمین مالی و مقررات کاربری اراضی، حضوری درونی و ساختاری در بازار دارد و سیاست‌های توانمندساز نیز مستلزم نوعی از حضور حاکمیت هستند، نه حذف آن [۱۶-۱۷]. بر این اساس، برای پرهیز از دوگانه ساده‌انگارانه «دولت در برابر بازار» و توصیف دقیق‌تر طیف پیوسته اقدام‌های حاکمیتی (از تسهیلگری تا تنظیم‌گری الزام‌آور)، در این گزارش در سطح مفهومی از مفهوم «نقش‌آفرینی حاکمیتی» (State Involvement) استفاده شده است. باین حال، در سطح عملیاتی و حقوقی، اصطلاح «تعیین الزام‌آور استفاده از واحدهای مسکونی بخش خصوصی» برای اقدام‌های مشخص و محدود (که ممکن است مداخله برداشت شود) حفظ شده است، زیرا این اصطلاح بار حقوقی دقیق‌تری دارد. شواهد تجربی در ایران نیز نشان می‌دهد که رویکردهای توانمندساز بازار و حضور فعال حاکمیت، نه تنها متضاد نیستند، بلکه می‌توانند به‌صورت ترکیبی عمل کنند [۱۸-۱۹].

شکل ۲. ساختار موجودی مسکن کشور



مأخذ: همان.

موضوع واحدهای خالی موجودی مسکن نیز قابل توجه است. از مجموع ۲۸,۸۵ میلیون واحد مسکونی در کشور، حدود ۲,۵ میلیون واحد به عنوان «واحد مسکونی خالی از سکنه» برآورد شده اند: حدود ۸.۹ درصد از کل واحدهای مسکونی کشور. در میان استان ها، استان تهران با حدود ۴۵۴ هزار واحد مسکونی خالی در رتبه نخست قرار گرفته؛ به این معنا که حدود ۱۷.۷ درصد از کل خانه های خالی برآورد شده کشور تنها مربوط به استان تهران است. بر این اساس تقریباً از هر پنج خانه خالی در کشور، یکی در استان تهران قرار دارد. همچنین کلان شهر تهران به تنهایی حدود ۳۰۰ هزار واحد از کل واحدهای مسکونی کشور را در قالب خانه های خالی به خود اختصاص می دهد [۹]. این ظرفیت بالقوه را نمی توان معادل تعداد واحدهای قابل فعال سازی دانست؛ زیرا داده های موجود درباره تعداد واحدهای خالی، به تنهایی اطلاعاتی درباره مدت خالی ماندن، علت آن، سکونت پذیری، وضعیت حقوقی، موقعیت مکانی و امکان تخصیص آنها در شرایط بحران ارائه نمی کنند.

۳-۳. آسیب شناسی اقدام های پس از جنگ تحمیلی دوم (جنگ ۱۲ روزه)

پس از ترسیم وضعیت کلی بازار مسکن و ابعاد آسیب های وارده در بخش قبلی، ارزیابی نحوه پاسخ دهی سیاستی به بحران های مشابه، گام ضروری دیگری برای آسیب شناسی مواجهه نظام حکمرانی با مسئله مسکن در شرایط جنگی است. بررسی تجارب عملی کشور در مواجهه با آسیب های مسکن ناشی از جنگ ۱۲ روزه و روند فعلی جنگ تحمیلی سوم، نشان دهنده تکرار یک الگوی سیاستی ناکارآمد است که نیاز به بازنگری بنیادین دارد.

بعد از پایان جنگ تحمیلی دوم (جنگ ۱۲ روزه)، اقدام های قابل توجهی در زمینه اسکان خانوارهای آسیب دیده صورت گرفت. با توجه به اینکه بیش از ۹۰ درصد از خسارات به واحدهای مسکونی در کلان شهر تهران رخ داده بود، تمرکز اقدام ها نیز در این شهر بود. در آن مقطع، حدود ۹ هزار واحد مسکونی در ۱۴۱ نقطه از کلان شهر آسیب دیده بودند [۵,۶]. با به دست گرفتن مسئولیت ساماندهی به وضعیت خانوارهای آسیب دیده از جنگ از طرف شهرداری تهران، فرایند اسکان آنها در هتل ها آغاز شد. تلاش های ارزشمند و ستودنی شهرداری تهران تا حد



زیادی وضعیت اضطراری خانوارها را سامان بخشید، اما به دلیل عدم استفاده از ابزارهای سیاستی مناسب (که باید از طرف دولت تعریف و در اختیار شهرداری تهران قرار می‌گرفت)، این اقدام‌ها در برخی موارد به سکونت طولانی‌مدت خانوارها در هتل‌ها و حتی تخلیه برخی از خانوارها از هتل‌ها منجر شد.

در برخی موارد برای اسکان خانوارها از واحدهای مسکونی در اختیار شهرداری تهران استفاده شد. از سوی دیگر، برای برخی خانوارها واحدهای مسکونی اجاره یا کمک‌هایی برای اجاره کردن واحد مسکونی از طرف خود خانوارها اعطا شد (در برخی موارد با ایجاد بدهی یعنی با پرداخت وام صورت گرفت نه کمک‌های بلاعوض)، بدون اینکه به ویژگی‌های خانواده‌ها، محل سکونت اصلی آنها و مسائلی از این دست - که در بخش قبل ذیل مفاهیم پایداری، محله‌محوری و امیدآفرینی در بخش ۴-۳ تبیین خواهد شد - توجه قابل قبولی صورت گیرد.

تجربه بحران‌هایی مانند زلزله کرایست چرچ نیوزیلند نشان می‌دهد که در شرایط اضطراری، تغییر کاربری سریع زیرساخت‌های موجود (مانند هتل‌ها یا واحدهای خالی شده به دلیل رکود بازار) می‌تواند پاسخ بسیار سریع‌تری نسبت به ساخت اسکان موقت ارائه دهد [۲۰]. با این حال، ادبیات مدیریت بحران تأکید دارد که این امر نیازمند برنامه‌ریزی پیشینی برای «کاربری ثانویه» این واحدهاست تا از تبدیل شدن آنها به سکونتگاه‌های موقت دائمی و فرسوده جلوگیری شود [۲۱].

افزون بر این، این نقد نیز وارد است که ایجاد و هدایت تقاضای جدید (برای این خانوارها) در بازاری که بخشی از واحدهای مسکونی آن حذف شده بودند و بخشی از موجودی مسکن، به دلایل مختلف، خارج از چرخه عرضه آن قرار داشت، به لحاظ سیاستی بحران‌گستر بود. این گزاره البته به معنای آن نیست که تمام این موجودی قابلیت ورود فوری به بازار را داشته؛ مسئله سیاستی، شناسایی بخشی از موجودی خارج از چرخه عرضه است که از نظر سکونت‌پذیری، حقوقی، مکانی و زمانی قابلیت فعال‌سازی داشته باشد.

نخست اینکه توجه به این موضوع برای وضعیت فعلی که تعداد واحدهای مسکونی آسیب‌دیده فقط در تهران حدود ۳۳ هزار واحد مسکونی (حداقل یک‌سوم آنها سکونت‌پذیر نیستند) اهمیت ویژه دارد، زیرا نزد برخی سیاستگذاران تأمین مالی خانوارهای آسیب‌دیده و هدایت آنها به بازار استیجاری راهکار مناسبی است. دوم اینکه این سیاست به تشدید وضعیت بحرانی بخش استیجاری منجر می‌شود، جایی که حداقل ۵۵ درصد خانوارهای مستأجر درگیر فقر و ۷۴ درصد از این خانوارها در بخش غیر دولتی شاغل هستند، یعنی در برهه جنگ و حتی پس از آن جریان درآمدی آنها دچار اختلال جدی شده است [۷، ۸].

در نهایت، از پایان جنگ ۱۲ روزه تا شروع جنگ تحمیلی سوم، به رغم تلاش‌های همه‌جانبه شهرداری تهران - به دلیل نبود بسته سیاستی مناسب برای تأمین واحدهای مسکونی مورد نیاز از طریق فعال‌سازی هدفمند واحدهای مسکونی خارج از چرخه استفاده مصرفی - آنچه در ذهن بسیاری از خانوارهای غیر آسیب‌دیده، از کمک‌های آن مقطع شکل گرفت نه تنها امیدآفرین نبود بلکه با مسائلی عدیده‌ای مانند سکونت طولانی‌مدت خانوارها در هتل‌ها همراه بود.

در جنگ تحمیلی سوم نیز همان الگوی سیاستی در حال به کارگیری است. افزون بر این، دولت اقدامی برای اعطای وام قرض‌الحسنه برای اسکان خانوارهای آسیب‌دیده در دست اجرا دارد که رویکردی غیر حمایتی محسوب می‌شود، زیرا ایجاد بدهی جدید برای خانوارهایی که هم‌زمان با از دست دادن مسکن و اختلال در جریان درآمدی مواجه شده‌اند، با منطق حمایت اجتماعی پس از بحران سازگار نیست؛ به ویژه زمانی که وام، جایگزین حمایت بلاعوض برای تأمین نیاز ضروری سکونتی شود. بنابر آنچه در بخش ۲ ذکر شد، در این الگوی سیاستی در مرحله اسکان دادن به خانوارها متوقف می‌شویم و در بسیاری از موارد، خانوارها هم آسیب مستقیم جنگ را متحمل می‌شوند و هم در دوران پس از آن آسیب می‌بینند و نمی‌توانند به روال عادی زندگی که اصلی‌ترین هدف حمایت از این خانوارهاست بازگردند. ارزیابی اقدام‌های مزبور در جنگ تحمیلی دوم و سوم، براساس سه معیار پایداری، محله‌محوری و امیدآفرینی، نشان می‌دهد که بخش مهمی از سیاست‌های اجرا شده در سطح «اسکان» باقی مانده و به «تأمین مسکن» منتهی نشده است.

این الگوی ناموفق، منحصر به ایران نیست. شواهد بین‌المللی بازسازی پس از بحران، مطالعه بانک جهانی بر روی ۵۵ پروژه بسته بازسازی مسکن در ۲۶ کشور، نشان می‌دهد که نبود ظرفیت مسکن تاب‌آور (یعنی ظرفیت نظام مسکن برای پاسخ‌گویی سریع، کافی و پایدار به نیازهای سکونتی ناشی از بحران) پیش از وقوع بحران با سه پیامد اصلی همراه است: تأخیر در تحویل (میانگین ۳۶.۷ ماه از زمان وقوع بحران تا تحویل اولین واحد مسکونی)، افزایش هزینه (میانگین هزینه هر واحد مسکونی در پروژه‌های اخیر حدوداً سه برابر افزایش داشته) و عدم

سنجش رضایت خانوارها. نکته مهم آنکه در بسیاری از این پروژه‌ها، دولت‌ها بیش از آنکه بر ارزیابی و فعال سازی موجودی مسکن موجود و قابل استفاده تمرکز داشته باشند، بر ساخت واحدهای جدید تمرکز کرده‌اند؛ رویکردی که از حیث عدم توجه به استفاده از بخش اعظمی از واحدهای مسکونی خارج از چرخه سکونت، با مسائل برخاسته از اقدام‌های حمایتی بعد از جنگ تحمیلی دوم و سوم، به‌ویژه در کلان شهر تهران، مشابهت دارد و به سکونت طولانی مدت خانوارها در هتل‌ها و حتی تخلیه آنان منجر شد.

همچنین، تجربه بازسازی در کشورهای مختلف نشان می‌دهد اتکای صرف به ساخت واحدهای جدید، در شرایطی که موجودی مسکن قابل استفاده وجود دارد، می‌تواند زمان و هزینه بازگشت خانوارها به شرایط عادی را افزایش دهد. در شرایط جدید جنگی که تعداد واحدهای آسیب دیده در تهران حدود ۴۷ هزار واحد اعلام شده،^۱ تکرار الگوی پیشین - یعنی اسکان موقت در هتل‌ها و سپس وام‌دهی برای ورود به بازار استیجاری - نه تنها بحران را مدیریت نمی‌کند، بلکه به همسو با نتایج مطالعه بانک جهانی، تشدیدکننده نابرابری‌های پیشین و طولانی کننده زمان بازگشت به روال عادی زندگی خواهد بود. از این رو، اصل اساسی گزارش این است: یکی از اصلی ترین مجراهای تأمین مسکن برای خانوارهای آسیب دیده، شناسایی و غربالگری واحدهای از پیش موجود و خارج از چرخه سکونت است تا در صورت احراز قابلیت سکونت پذیری، حقوقی و مکانی، امکان فعال سازی آنها را مورد استفاده قرار گیرد.

باید در نظر داشت که اصلاح رویه فعلی بدون تغییر اساسی در رویکرد آن، تأثیر قابل توجهی بر نتایج آن نخواهد داشت. برای عبور از این رویه ناکارآمد و جلوگیری از تکرار هزینه‌های گذشته، پیش از ورود به ابزارهای اجرایی، ابتدا باید تفکیک بنیادی میان دو مفهوم «اسکان اضطراری» و «تأمین مسکن پایدار» صورت گیرد و ابعاد سه گانه آن (پایداری، محله محوری و امیدآفرینی) روشن شود؛ موضوعی که در بخش بعدی (۳-۴) تبیین خواهد شد تا بستر مفهومی لازم برای ایجاد ظرفیت مسکن تاب آور (بخش ۵-۳) و بازوی اجرایی آن یعنی فعال سازی هدفمند واحدهای مسکونی خارج از چرخه استفاده مصرفی (بخش ۸-۳) شکل گیرد.

۳-۴. تفاوت «اسکان دادن» با «تأمین مسکن»: الزامات سیاستی

همان گونه که در بخش ۳-۳ آسیب شناسی شد، علت اصلی ناکامی یا انحراف برنامه‌های حمایتی گذشته (مانند تجربه جنگ ۱۲ روزه) و مخاطرات جاری در جنگ اخیر، توقف سیاستگذار در مرحله «اسکان موقت» (هتل نشینی یا اعطای وام اجاره بدون نقش آفرینی در سمت عرضه) بوده است. برای درک رویکرد جایگزین و درک بنیان منطقی توصیه‌های سیاستی که بخش ۴ ارائه می‌شود، لازم است ابتدا تمایز مفهومی «اسکان» و «تأمین مسکن» تبیین شود.

برای تدقیق مفهومی تأمین مسکن نیز باید سه اصل مرتبط با آن یعنی پایداری، محله محوری و امیدآفرینی توضیح داده شوند. این مفاهیم صرفاً مباحث تئوریک یا واژه پردازانه نیستند بلکه مقصود از ارائه آنها، توجه دادن به اهداف اصلی و انتخاب ابزارهای سیاستی است که این اهداف را محقق می‌کنند.

در دوره جنگ، وقتی واحدهای مسکونی آسیب می‌بینند اولین اقدام حمایتی، «اسکان دادن» خانوارهای آسیب دیده است. این اسکان به حمایت موقتی و حداقلی دلالت دارد که حول محور دسترسی به سرپناه و مایحتاج ضروری خانوارها تدارک دیده می‌شود. اما برای حفظ پایداری جامعه این اقدام باید در اسرع وقت به حمایت دائمی و حداکثری تبدیل شود که ترجمان دقیق آن، بازگرداندن خانوارها «به روال عادی زندگی» بوده، امری که اساساً در گرو دسترسی به «خانه» است. اینجاست که فرایند اسکان دادن باید با فرایند «تأمین مسکن» که دسترسی به خانه را تضمین می‌کند، جایگزین شود و مختصات سیاستی آن شرح داده شود.

اولین موضوع تأمین مسکن «پایدار» است. پایداری در تعریف کمینه که مختص خانوارهای مستأجر کشور بوده اشاره به دسترسی به سکونت باثبات و قابل اتکا برای یک دوره زمانی مشخص دارد؛ برای مثال، سکونت در یک واحد مسکونی که حداقل برای یک سال، با قرارداد معتبر، محل سکونت خانوار است. در تعریف حداکثری نیز اشاره به مالک نشینی قطعی دارد که قید زمانی ندارد. بر این اساس می‌توان یک تعریف حداقلی از «تأمین مسکن پایدار» برای خانوارهای آسیب دیده از جنگ ارائه داد: تضمین دسترسی به واحد مسکونی برای یک دوره زمانی مشخص (بر اساس زمان انتظار برای بازگشت به واحد بازسازی شده) به نحوی که خانوار نگران جابه جایی اجباری پیش از موعد نباشد.

۱. برآوردهای جدیدتر، بسته به تاریخ و معیار شمارش آسیب، رقم متفاوتی را گزارش کرده‌اند.



دومین موضوع در مورد تأمین مسکن «محلّه‌محور بودن» است. پرواضح است که اگر قرار است خانوارها به واحد مسکونی دسترسی پایدار داشته باشند و هدف اصلی سیاستی، بازگرداندن آنها به روال عادی زندگی باشد، اولویت این است که واحد مسکونی در نزدیک‌ترین مکان به محل سکونت قبلی خانوار باشد. دلایل پرشماری برای این اولویت‌گذاری وجود دارد اما اصلی‌ترین دلیل اجتماعی مربوط به سرمایه‌های اجتماعی خانوارها بوده که در همان محل و در فرایند تبدیل «مسکن» به «خانه» انباشت کرده‌اند و حفظ آنها برای بازگرداندن خانوار به روال عادی کاملاً ضروری است. بنابراین، پایداری از ابعاد مختلف در ارتباط مستقیم با بسط الگوی محلّه‌محوری بوده و یکی از مهم‌ترین پیش‌نیازهای شکل‌گیری و تقویت محلّه‌محوری، اولویت‌بخشی به ثبات سکونتی افراد در شرایط عادی و تضمین آن در شرایط بحران است.

سومین موضوع تأمین مسکن «امیدآفرین» است. امیدآفرینی چتر مفهومی گسترده‌ای بوده که شامل پایداری و محلّه‌محوری نیز می‌شود، اما فراتر از آنهاست و به‌طور کلی به امیدآفرین بودن سرنوشت سکونتی خانوارهای آسیب‌دیده (آنچه از اولین روز پس از حادثه تا آخرین روز بازگشت به خانه اصلی بر آنها گذشته) اشاره دارد. سیاستگذاران باید پیوسته به این موضوع توجه داشته باشند که فرایند تأمین مسکن خانوارهای آسیب‌دیده صرفاً امری فردی و محدود به خانوارهای هدف نیست؛ بلکه فرایندی است که تأثیرات جمعی بلندمدتی دارد. خانوارهای آسیب‌دیده در شبکه گسترده‌ای از خانوارها زیست می‌کنند و وضعیت آنها به‌طور مستمر در این شبکه روایت می‌شود. هرگونه کم و کاستی، از یک طرف، و هرگونه اقدام حمایتی مؤثری (نه نمادین)، از طرف دیگر، به سرعت روایت‌پردازی شده و در جامعه تکثیر می‌شود. به بیان دیگر، وضعیت خانوارهای آسیب‌دیده به سرعت به روایت عمومی از کارآمدی دولت و میزان همبستگی اجتماعی تبدیل می‌شود؛ از این رو، کیفیت و نحوه حمایت از این خانوارها واجد پیامدهای اجتماعی فراتر از گروه هدف است. اینجاست که دولت باید مساعی خود را به گونه‌ای سامان دهد که برای تمام جامعه امیدآفرین باشد. در این مساعی نه تنها باید از ملاحظات کوتاه‌مدت و تک‌بعدی اقتصادی فاصله گرفت، بلکه باید به کل فرایند به‌عنوان نوعی «سرمایه‌گذاری اجتماعی امنیت ملی محور» نگریست.

اگر از این منظر نگریسته شود، امیدآفرینی صرفاً به کیفیت حمایت‌های مادی محدود نمی‌شود، بلکه به «سرنوشت سکونتی» خانوارهای آسیب‌دیده نیز مربوط است؛ یعنی مجموعه اتفاقاتی که از نخستین روز وقوع حادثه تا زمان بازگشت خانوار به روال عادی زندگی رخ می‌دهد. خانواده‌هایی که خانه خود را از دست داده‌اند، تنها دریافت‌کنندگان حمایت‌های دولتی نیستند، بلکه حاملان روایت اجتماعی جنگ نیز محسوب می‌شوند. وضعیت این خانوارها به‌طور مستمر توسط اعضای خانواده، همسایگان، دوستان و سایر شهروندان مشاهده، شنیده و روایت می‌شود. از این رو، هرگونه ناکامی در تأمین مسکن پایدار یا هرگونه اقدام مؤثر و کرامت‌محور، به سرعت به قضایای عمومی درباره میزان همبستگی اجتماعی و کارآمدی نهادهای عمومی تبدیل خواهد شد. از این منظر، تأمین مسکن صرفاً به معنای تأمین یک واحد فیزیکی نیست، بلکه بخشی از ظرفیت مسکن تاب‌آور است که باید امکان بازگشت سریع، پایدار و کم‌هزینه خانوارها به زندگی عادی را فراهم کند. برخی از ملاحظات تأثیرگذار بر امیدآفرینی بدین قرار است: نخست اینکه واحدهای مسکونی که در اختیار خانوارها قرار می‌گیرد به لحاظ اندازه با نیازهای سکونتی خانوار (یعنی بعد خانوار و ترکیب اعضای خانوار) تناسب داشته باشد و دسترسی به اثاثیه ضروری^۱ تضمین شود. کف تناسب با مشخصات محل سکونت اصلی خانوار تعریف می‌شود اما بهبود آن نیز در موارد لازم ضروری است. دوم، تصویری که از خانوارهای آسیب‌دیده از جنگ به جامعه ارائه می‌شود باید مبتنی بر حفظ شأن و کرامت آنها باشد و افزون بر این، جایگاه اجتماعی قابل افتخاری برای آنها تعریف شود. در واقع، این خانوارها بخش بزرگی از هزینه‌های جنگ را متحمل شده‌اند.

ملاحظه سوم به کاهش آثار جنگ‌زدگی مربوط می‌شود. یکی از مهم‌ترین پیامدهای جنگ، جابه‌جایی اجباری خانوارها و گسستن پیوند آنان با خانه، محلّه و شبکه روابط اجتماعی است. از این رو، هر سیاست امیدآفرین باید از وقوع «جابه‌جایی اجباری مضاعف» جلوگیری کند؛ بدین معنا که تأمین مسکن نباید خود به عاملی برای جابه‌جایی‌های پی‌درپی خانوارها تبدیل شود.

اسکان طولانی‌مدت در هتل‌ها، مهمان‌سراها یا اقامتگاه‌های موقت، هرچند ممکن است در روزهای نخست بحران اجتناب‌ناپذیر باشد، اما در بلندمدت با هدف بازگرداندن خانوارها به روال عادی زندگی در تعارض قرار می‌گیرد. هتل، خانه نیست و حتی مناسب‌ترین اقامتگاه‌های موقت نیز نمی‌توانند جایگزین ثبات سکونتی، روابط همسایگی، احساس تعلق مکانی و سایر کارکردهای اجتماعی خانه شوند. هنگامی که خانوارهای آسیب‌دیده ماه‌ها در وضعیت موقت باقی می‌مانند، در حالی که هزاران واحد مسکونی خالی در همان شهر وجود دارد، نه تنها آثار جنگ‌زدگی

۱. اثاثیه ضروری بر مبنای نیازهای عام همه خانوارها و نیازهای خانوارهای خاص (برای مثال سالمندان).

تشدید می شود، بلکه زمینه شکل گیری روایت های مبتنی بر تبعیض و بی عدالتی نیز فراهم می شود. بنابراین، معیار موفقیت سیاست تأمین مسکن صرفاً تعداد خانوارهای اسکان یافته نیست، بلکه مدت و کیفیت ثبات سکونت، میزان حفظ پیوندهای محله ای و سرعت بازگشت خانوار به شرایط عادی نیز باید در ارزیابی سیاست لحاظ شود. در چنین شرایطی، فعال سازی هدفمند موجودی خارج از چرخه سکونت - که در موارد واجد شرایط می تواند از طریق احتکارزدایی صورت گیرد - صرفاً ابزاری برای تأمین مسکن نیست.

جدول ۱. مؤلفه های سیاست تأمین مسکن و الزامات حکمرانی

مؤلفه	اقدام حاکمیت	ساحت حکمرانی	سطح کنش مردمی
پایداری	تأمین مالی تلفیقی، مانع زدایی از قراردادهای بلندمدت	اقتصادی (ثبات سکونت)	اجرا (دریافت قرارداد پایدار)، نظارت (بر مدت و شرایط)
محله محوری	داده و اطلاعات (شفافیت واحدهای خالی در هر محله)	اجتماعی (حفظ سرمایه اجتماعی محله)	تصمیم گیری (انتخاب واحد در محله خود)، مطالبه گری (از دستگاه ها برای تخصیص محلی)
امیدآفرینی	آموزش و مشاوره حقوقی در خصوص حقوق مرتبط با فرایند تأمین مسکن و جبران خسارات	فرهنگی (بازتعریف هنجار ایثار و همبستگی)	روایت پردازی جمعی، نظارت بر حفظ کرامت

مأخذ: یافته های پژوهش.

تحقق عینی این سه مؤلفه (پایداری، محله محوری و امیدآفرینی) نیازمند ساختار و زیرساختی است که نظام حکمرانی بتواند در زمان بحران، به سرعت و با کمترین هزینه آن را به کار گیرد. مفهوم «ظرفیت مسکن تاب آور» و تعریف «خانه های خالی به مثابه ذخیره راهبردی» دقیقاً بستری است که امکان تحقق این اهداف سه گانه را فراهم می کند؛ موضوعی که در بخش بعدی تشریح می شود.

۵-۳. ظرفیت مسکن تاب آور؛ شرط بنیادین تأمین مسکن در شرایط جنگ و بحران

تحقق عینی سه گانه «پایداری، محله محوری و امیدآفرینی» در گروی وجود زیرساخت ها و سازوکارهایی پیشینی در نظام حکمرانی است که بتواند پاسخ سریع، عادلانه و کم هزینه به بحران را تضمین کند. تجربه بحران های گسترده ناشی از جنگ نشان می دهد که مسئله اصلی در تأمین مسکن خانوارهای آسیب دیده، صرفاً کمبود منابع مالی یا حتی کمبود فیزیکی واحد مسکونی نیست؛ بلکه وجود یا فقدان «ظرفیت مسکن تاب آور» در نظام حکمرانی مسکن است. مراد از ظرفیت مسکن تاب آور، توانایی دولت و جامعه برای تأمین، تخصیص و بازگرداندن مسکن با سرعت، هزینه قابل قبول و کیفیت مناسب در شرایط عادی و نیز در وضعیت های پرتنش و غیرعادی همچون جنگ، بلایای طبیعی یا شوک های ناگهانی است [۳]. در این چارچوب، یکی از اجزای اصلی ظرفیت تاب آور، توانایی نظام مسکن برای استفاده سریع از موجودی است که پیشاپیش ساخته شده اما در شرایط عادی یا بحران در چرخه استفاده مصرفی قرار ندارد. این موجودی یکدست نیست و «خارج از چرخه استفاده مصرفی» نباید با «احتکارشدگی» مترادف تلقی شود. بخشی از آن ممکن است به طور موقت و اصطلاحاً خالی باشد، بخشی به دلایل سکونت پذیری، حقوقی یا عدم تطابق با تقاضا قابل استفاده نباشد و بخشی از آن واجد ویژگی های خالی ماندگی سرمایه ای یا سفته بازانه باشد. مضاف بر اینکه، این ظرفیت، صرفاً به ساخت و ساز وابسته نیست، بلکه به مجموعه ای از زیرساخت های نهادی، اطلاعاتی، حقوقی، مالی و اجتماعی وابسته است که امکان واکنش سریع و هماهنگ در زمان بحران را فراهم می کنند.

ظرفیت مسکن تاب آور را نمی توان در میانه بحران ایجاد کرد. این ظرفیت حاصل انباشت تدریجی سازوکارهایی است که پیش از بحران شکل گرفته اند؛ وجود بانک اطلاعاتی دقیق از موجودی مسکن، شفافیت در وضعیت حقوق مالکانه و تحدیدهای لازم بر آن در مواقع بحران، امکان شناسایی و فعال سازی واحدهای خالی، سازوکارهای حقوقی روشن برای اجاره یا تخصیص اضطراری، ثبات نسبی بازار استیجاری، و مشارکت محلی در شناسایی نیازها و نظارت بر توزیع. هرگاه این ظرفیت ها از پیش وجود نداشته باشند، حتی تزریق گسترده منابع مالی نیز الزاماً به اسکان سریع و مؤثر خانوارهای آسیب دیده منجر نخواهد شد و معمولاً نتیجه ای جز افزایش هزینه ها، طولانی شدن فرایند اسکان و تشدید نارضایتی عمومی به همراه ندارد.



وضعیت کنونی تهران و به‌طور کلی نظام مسکن کشور، نشانه‌های روشنی از ضعف این ظرفیت پیشینی را آشکار کرده است. نخستین نمود این ضعف، فقدان برنامه‌ریزی برای «موجودی مسکن اضطراری» است. در سال‌های گذشته، واحدهای خالی و قابل استفاده، دست کم در قالب یک سازوکار عملیاتی و از پیش تعیین شده در سطح ملی و شهری، به‌عنوان بخشی از زیرساخت مدیریت بحران مسکن تعریف نشده‌اند. در نتیجه، با آسیب دیدن گسترده واحدهای مسکونی در جنگ تحمیلی سوم، نه بانک اطلاعاتی عملیاتی و به‌روزی از واحدهای قابل استفاده فوری بوده، نه سازوکار شفافی برای اجاره یا تخصیص اضطراری این واحدها پیش‌بینی شده بود و نه فرایند مشخصی برای اولویت‌بندی و اسکان خانوارهای آسیب‌دیده وجود داشت. پیامد طبیعی این خلأ، اتکا به راهکارهای موقت، پرهزینه و ناپایدار بود؛ راهکارهایی که نه توان بازگرداندن سریع خانوارها به زندگی عادی را دارند و نه قادرند پیوندهای اجتماعی و محله‌ای آنان را حفظ کنند. از این منظر، موجودی خالی مسکن تنها زمانی می‌تواند به یک ظرفیت قابل اتکا در بحران تبدیل شود که این زیرساخت‌های پیشینی برای شناسایی، ارزیابی و فعال‌سازی آن وجود داشته باشد.

دومین نمود ضعف ظرفیت تاب‌آوری، شکنندگی بازار استیجاری است. بازار اجاره در ایران پیش از بحران نیز بابتی ثباتی ساختاری، فشار شدید هزینه‌ای و ناامنی سکونتی مواجه بود و در شرایط جنگی، این شکنندگی تشدید شده است. در چنین وضعیتی، اتکای صرف به پرداخت وام یا هدایت خانوارها به بازار استیجاری، بدون افزایش عرضه واقعی و بدون فعال‌سازی موجودی بلااستفاده مسکن، عملاً به تشدید فشار تقاضا و افزایش بی‌ثباتی بازار منجر می‌شود؛ زیرا در شرایطی که ظرفیت عرضه در کوتاه‌مدت افزایش نیافته باشد، تقویت سمت تقاضا بدون افزایش متناسب موجودی قابل عرضه می‌تواند بخشی از حمایت مالی را به افزایش قیمت یا اجاره منتقل کند. به همین دلیل، سیاست‌های حمایتی زمانی می‌توانند نقش تثبیت‌کننده ایفا کنند که هم‌زمان با مدیریت موجودی مسکن و جلوگیری از احتکار و خالی ماندن واحدهای قابل استفاده همراه شوند.

سومین نشانه فقدان ظرفیت مسکن تاب‌آور، تکرار سیاست‌های واکنشی و کوتاه‌مدت در مواجهه با بحران است. تجربه جنگ تحمیلی دوم و سوم نشان داد که اتکا به اسکان موقت در هتل‌ها، پرداخت تسهیلات مالی و واگذاری حل مسئله به بازار، بدون نقش‌آفرینی حاکمیتی در سمت عرضه مسکن، نه تنها بحران را حل نکرده بلکه زمان بازگشت خانوارها به وضعیت پایدار را طولانی‌تر و هزینه‌های اجتماعی بحران را بیشتر می‌کند. با این حال، در مواجهه با جنگ رمضان نیز همان الگوهای پیشین دوباره در حال تکرار است؛ گویی سیاستگذاری مسکن همچنان بر مبنای منطق شرایط عادی انجام می‌شود، نه بر اساس الزامات وضعیت اضطراری.

بر این اساس، مسئله اصلی در شرایط کنونی صرفاً «ساخت مسکن جدید» نیست، بلکه پیش از آن، «استفاده از واحدهای مسکونی موجود» است. در وضعیتی که بخشی از موجودی مسکن کشور به دلایل مختلف خارج از چرخه استفاده مصرفی قرار گرفته، یکی از نخستین اقدام‌ها برای افزایش تاب‌آوری نظام مسکن، فعال‌سازی همین ظرفیت‌های بلااستفاده است. البته استفاده از واحدهای مسکونی خارج از چرخه استفاده مصرفی به معنای ورود همه واحدهای خالی به چرخه نقش‌آفرینی حاکمیتی نیست؛ بلکه مستلزم شناسایی آن دسته از واحدهایی است که از نظر سکونت‌پذیری، حقوقی و منشأ خالی ماندن، قابلیت فعال‌سازی دارند.

از این منظر، فعال‌سازی هدفمند واحدهای مسکونی خارج از چرخه استفاده مصرفی نه یک سیاست مقطعی، بلکه بخشی از فرایند ایجاد ظرفیت مسکن تاب‌آور بوده؛ ظرفیتی که هدف آن استفاده سریع، عادلانه و محله‌محور از موجودی بالفعل مسکن در شرایط بحران است. بر همین مبنا، در ادامه مفهوم «خانه‌های خالی به‌مثابه ذخیره راهبردی مسکن» تشریح می‌شود.

۱-۵-۳. خانه‌های خالی به‌مثابه ذخیره راهبردی بالقوه مسکن

بر این اساس، لازم است به واحدهای مسکونی خالی نه صرفاً به چشم دارایی‌های بلااستفاده، بلکه به‌مثابه بخشی از «واحدهای قبل استفاده مصرفی در شرایط بحران» نگریسته شود. همان‌گونه که دولت‌ها برای مقابله با بحران‌های پیش‌بینی نشده، ذخایر راهبردی کالاهای اساسی، سوخت، دارو و تجهیزات حیاتی را ایجاد و نگهداری می‌کنند، بخشی از ظرفیت بالفعل بازار مسکن نیز باید در قالب یک ظرفیت راهبردی تعریف شود تا در شرایط جنگ، بلایای طبیعی یا سایر بحران‌های گسترده، امکان استفاده سریع، هدفمند و عادلانه از آن وجود داشته باشد. البته «ذخیره راهبردی» در اینجا به معنای تمام موجودی آماری خانه‌های خالی نیست؛ بلکه به بخشی از موجودی مسکن اطلاق می‌شود که

پس از شناسایی، ارزیابی و احراز سکونت پذیری، حقوقی و مکانی، امکان فعال سازی آن در شرایط بحران وجود داشته باشد. منظور از ذخیره راهبردی مسکن، نگهداری عمدی واحدهای خالی نیست؛ بلکه شناسایی و آماده سازی سازو کاری است که بتواند بخشی از واحدهای مسکونی موجود اما خارج از چرخه استفاده مصرفی را در شرایط بحران به ظرفیت سکونتی تبدیل کند.

اهمیت این موضوع از آنجا ناشی می شود که ساخت و ساز، حتی در بهترین شرایط، فرایندی زمان بر است و نمی تواند پاسخگوی نیازهای فوری ناشی از بحران باشد. از سوی دیگر، استفاده طولانی مدت از هتل ها، مهمان سراها و سایر اقامتگاه های موقت نیز نه از منظر اقتصادی پایدار است و نه با هدف اصلی سیاست گذاری، یعنی بازگرداندن خانوارها به روال عادی زندگی، سازگاری دارد. در نتیجه، مهم ترین ظرفیتی که امکان فعال سازی سریع آن وجود دارد، موجودی مسکنی بوده که پیش تر ساخته شده اما به دلایل مختلف از چرخه استفاده مصرفی خارج شده است. البته مقصود از ذخیره راهبردی مسکن، ایجاد مجموعه ای از واحدهای خالی جدید یا تملک گسترده املاک توسط دولت نیست. منظور آن است که دولت بتواند در شرایط اضطراری، با اتکا به زیرساخت های اطلاعاتی، حقوقی، نهادی و اجرایی، بخشی از موجودی را به طور موقت و با رعایت ضوابط مشخص در خدمت منافع عمومی قرار دهد. در چنین وضعیتی، مسئله سیاستی اصلی آن است که با چه اولویتهایی، از چه مسیرهایی و با چه ترتیباتی باید انجام شود؟

در عین حال، باید توجه داشت که کشور در حال حاضر از چنین ذخیره راهبردی از پیش تعیین شده ای برخوردار نیست. در عمل، نظام حکمرانی مسکن نه واحدهای خالی را بخشی از زیرساخت مدیریت بحران تعریف کرده و نه سازو کارهای حقوقی، اطلاعاتی و اجرایی لازم برای شناسایی و فعال سازی سریع آنها را ایجاد کرده است. افزون بر این، فاصله زمانی کوتاه میان جنگ ۱۲ روزه و جنگ رمضان نیز فرصت کافی برای طراحی و استقرار چنین سازو کاری را از میان برده است.

از این رو، استفاده از واحدهای مسکونی خالی در شرایط کنونی را نباید استفاده از یک ذخیره راهبردی آماده تلقی کرد؛ بلکه باید آن را اقدامی اضطراری برای جبران فقدان ظرفیتی دانست که باید سال ها پیش ایجاد می شد. به بیان دیگر، کشور ناگزیر شده در میانه بحران، همان سازو کاری را ایجاد کند که منطق حکمرانی تاب آور، شکل گیری آن را پیش از بحران ضروری می دانست.

باین حال، حتی اگر بحران کنونی نیز با راهکارهای موقت مدیریت شده، این تجربه نباید صرفاً پاسخی مقطعی به شرایط جنگی تلقی شود. برعکس، این تجربه باید به نقطه آغاز بازاندیشی در سیاست گذاری مسکن تبدیل شود. همان گونه که دولت ها برای مواجهه با بحران های آینده، ذخایر راهبردی کالا، انرژی و دارو را ایجاد می کنند، لازم است زیرساخت های حقوقی، اطلاعاتی، مالی و اجرایی لازم برای شناسایی، پایش و فعال سازی بخشی از موجودی مسکن کشور نیز از هم اکنون فراهم شود تا در صورت بروز بحران های مشابه، امکان واکنش سریع، هدفمند و عادلانه وجود داشته باشد.

در این معنا، فعال سازی هدفمند واحدهای مسکونی خارج از چرخه استفاده مصرفی صرفاً واکنشی مقطعی به جنگ رمضان نیست، بلکه تلاشی برای تبدیل موجودی مسکن خارج از چرخه استفاده مصرفی و واجد قابلیت فعال سازی به ظرفیتی راهبردی در خدمت تاب آوری اجتماعی، انسجام ملی و امنیت کشور است. تحقق عملیاتی این ظرفیت راهبردی، نیازمند چهار گام است: تعیین سلسله مراتب فعال سازی ظرفیت ها، تبیین مبانی حقوقی و فقهی نقش آفرینی حاکمیتی، گونه شناسی خانوارهای هدف برای تخصیص عادلانه، و طراحی سازو کار اجرایی فعال سازی هدفمند واحدهای مسکونی خارج از چرخه استفاده مصرفی در بخش های پیشین قابل مشاهده است.

۲-۵-۳. سلسله مراتب استفاده از موجودی مسکن؛ از ظرفیت های عمومی تا نقش آفرینی حاکمیتی

پس از تبیین ضرورت نگاه به خانه های خالی به مثابه «ذخیره راهبردی مسکن» در بخش ۱-۵-۳، پرسش حیاتی در طراحی سیاست این است که فعال سازی این ذخیره باید با چه ترتیب و سلسله مراتب منطقی آغاز شده تا ضمن پاسخ گویی فوری به بحران، از خدشه به امنیت سرمایه گذاری، تشدید التهاب در بازار و بروز رفتارهای قهری بی ضابطه جلوگیری شود.

تجربه بحران های بزرگ نشان می دهد که موفقیت سیاست های تأمین مسکن، بیش از آنکه به حجم منابع مالی وابسته باشد، به ترتیب و شیوه فعال سازی ظرفیت های موجود بستگی دارد. بر همین اساس، فعال سازی هدفمند واحدهای مسکونی خارج از چرخه استفاده مصرفی نباید به منزله نقش آفرینی حاکمیتی دفعی و یکسان در تمام اشکال مالکیت تلقی شود. نقش آفرینی حاکمیت باید متناسب، تدریجی، شفاف و

مبتنی بر اولویت‌بندی مشخصی باشد که در آن، ظرفیت‌های عمومی و شبه‌عمومی پیش از سایر ظرفیت‌ها فعال شوند. منطق این اولویت‌بندی آن است که هرچه دسترسی دولت به اطلاعات و دارایی بیشتر و امکان فعال‌سازی آن سریع‌تر و کم‌هزینه‌تر باشد، نقش آفرینی حاکمیتی باید در اولویت بالاتری قرار گیرد. در کنار این ملاحظات، میزان مسئولیت نهادهای عمومی و شبه‌عمومی در قبال استفاده از دارایی‌های در اختیارشان نیز اهمیت دارد. بر این اساس، ۶ مرحله برای فعال‌سازی مصرفی واحدهای خالی موجودی مسکن پیشنهاد می‌شود.

جدول ۲. سلسله‌مراتب استفاده از واحدهای مسکونی خالی

مرحله	منطق نقش آفرینی حاکمیتی	گروه هدف
مرحله نخست	فعال‌سازی ظرفیت‌های دولتی و دستگاه‌های اجرایی	واحدهای مسکونی دولتی، خانه‌های سازمانی و املاک بلااستفاده دستگاه‌های اجرایی
مرحله دوم	ایفای مسئولیت عمومی نهادهای تحت مالکیت دولت	ایفای مسئولیت عمومی نهادهای تحت مالکیت دولت
مرحله سوم	ایفای مسئولیت اجتماعی نهادهای بهره‌مند از منابع عمومی	واحدهای مسکونی بانک‌ها و مؤسسات با مالکیت ترکیبی (خصولتی) و نهادهای شبه‌عمومی
مرحله چهارم	تنظیم‌گری با اتکا بر نظارت بانک مرکزی	واحدهای مسکونی بانک‌های خصوصی و مؤسسات مالی غیردولتی
مرحله پنجم	ایجاد ساز و کار عرضه داوطلبانه در بخش خصوصی	واحدهای خالی معرفی شده از سوی مالکان خصوصی
مرحله ششم	نقش آفرینی حاکمیتی در مورد خالی‌ماندگی‌های پایدار و واجد شرایط	واحدهای بخش خصوصی دارای خالی‌ماندگی پایدار و واجد شرایط تعیین الزام‌آور نوع استفاده از واحدهای مسکونی بخش خصوصی

مأخذ: همان.

در این میان، مرحله سوم از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. نظام بانکی ایران از نظر ساختار مالکیت یکدست نیست که مستلزم تفکیک در سلسله‌مراتب فعال‌سازی است. بر این اساس، بانک‌ها به سه دسته تقسیم می‌شوند:

نخست، بانک‌های دولتی که مالکیت آنها به‌طور کامل یا عمدتاً در اختیار دولت است (مانند بانک ملی، سپه، کشاورزی و مسکن). واحدهای مسکونی در اختیار این بانک‌ها عملاً بخشی از دارایی‌های عمومی محسوب می‌شوند و فعال‌سازی آنها در چارچوب اختیارات مستقیم حاکمیت قرار دارد.

دوم، بانک‌ها و مؤسسات با مالکیت ترکیبی که اگرچه در قالب حقوقی خصوصی اداره می‌شوند، اما سهام عمده یا کنترل آنها در اختیار نهادهای عمومی غیردولتی، نهادهای شبه‌دولتی یا مجموعه‌های وابسته به حاکمیت است. این بانک‌ها به دلیل بهره‌مندی از منابع عمومی یا حمایت‌های حاکمیتی، مسئولیت اجتماعی بالاتری در قبال فعال‌سازی دارایی‌های بلااستفاده خود دارند.

سوم، بانک‌های خصوصی که مالکیت و مدیریت آنها در اختیار اشخاص حقیقی یا حقوقی غیردولتی است. در مورد این بانک‌ها، ابزار اصلی حاکمیت، تنظیم‌گری از طریق بانک مرکزی و ایجاد مشوق‌های هدفمند است.

این تفکیک از آن جهت اهمیت دارد که انتظار حاکمیت از هر دسته باید متناسب با ماهیت مالکیتی و مسئولیت عمومی آن باشد. از بانک دولتی انتظار فعال‌سازی فوری و کامل می‌رود؛ از بانک با مالکیت ترکیبی انتظار همکاری فعالانه و گزارش‌دهی شفاف می‌رود؛ و از بانک خصوصی انتظار مشارکت داوطلبانه با اتکا بر مشوق‌ها و در صورت عدم همراهی، تنظیم بر اساس ضوابط بانک مرکزی. بانک مرکزی به عنوان نهاد ناظر بر نظام بانکی، می‌تواند نقش محوری در فعال‌سازی واحدهای مسکونی در اختیار بانک‌ها ایفا کند. این نقش در دو جهت قابل طراحی است:

- **تشویق:** بانک‌هایی که واحدهای مسکونی واجد شرایط خود را در اختیار سازوکار فعال‌سازی قرار دهند، می‌توانند از تسهیلات نظارتی مانند اولویت در صدور مجوزها، تسهیل در نسبت‌های نظارتی در چارچوب قانون، یا معرفی عمومی به عنوان نهاد مسئول اجتماعی بهره‌مند شوند.
- **تنظیم:** بانک‌هایی که از همکاری در فعال‌سازی واحدهای مسکونی خود استنکاف کنند، می‌توانند مشمول افزایش نظارت، بازرسی‌های

هدفمند یا درج در فهرست بانک‌های دارای عملکرد نامطلوب در مسئولیت اجتماعی قرار گیرند.

معیارهای اولویت‌بندی و شدت مداخله باید براساس شاخص‌های عینی بانک مرکزی تعیین شود، از جمله: حجم دارایی‌های ملکی راكد، وضعیت انطباق با مقررات، نسبت کفایت سرمایه و سابقه همکاری در سیاست‌های عمومی. این رویکرد، فعال‌سازی مسکن را از یک اقدام دستوری صرف به یک فرایند تنظیمی مبتنی بر داده و نظارت تبدیل می‌کند.

در سال‌های گذشته، بانک‌ها و برخی نهادهای عمومی به یکی از مهم‌ترین بازیگران بازار املاک تبدیل شده‌اند و بخشی از دارایی‌های آنها را واحدهای مسکونی بلااستفاده تشکیل می‌دهد. افزون بر این، بانک مرکزی، سازمان امور مالیاتی، سازمان ثبت اسناد و سایر نهادهای حاکمیتی به بخش مهمی از اطلاعات این واحدها دسترسی دارند و همین موضوع، امکان شناسایی و فعال‌سازی آنها را نسبت به سایر بخش‌ها تسهیل می‌کند.

همان‌گونه که در سلسله‌مراتب پیشنهادی مشاهده شد، تعیین الزام‌آور نوع استفاده از واحدهای مسکونی بخش خصوصی، آخرین مرحله نقش‌آفرینی حاکمیتی دولت محسوب می‌شود و تنها در شرایطی موضوعیت پیدا می‌کند که ظرفیت‌های دیگر برای پاسخ‌گویی به نیازهای موجود کافی نباشند. در این مرحله، صرف وجود واحد خالی برای نقش‌آفرینی الزام‌آور کافی نیست و نوع و منشأ خالی ماندگی، ضرورت نقش‌آفرینی حاکمیتی، ظرفیت آماده‌سازی و تخصیص واحد برای سکونت خانوار هدف، کفایت سایر ظرفیت‌ها و تناسب ابزار انتخابی باید به‌طور جداگانه احراز شود.

باین حال، حتی طرح چنین احتمالی نیز می‌تواند پرسش‌هایی را درباره حدود نقش‌آفرینی حاکمیتی، امنیت سرمایه‌گذاری و نسبت آن با حقوق مالکیت ایجاد کند. از این رو، پیش از ورود به جزئیات سیاستی، لازم است مبانی تحلیلی، حقوقی و فقهی چنین نقش‌آفرینی حاکمیتی بررسی شود. بنابراین، مسئله حقوقی گزارش نه اثبات امکان نقش‌آفرینی حاکمیتی برای استفاده از هر واحد خالی، بلکه تعیین شرایط و حدودی است که در آنها تعیین الزام‌آور نوع استفاده از واحدهای مسکونی بخش خصوصی می‌تواند به‌عنوان آخرین ابزار سیاستی توجیه‌پذیر باشد. از منظر فقهی نیز محدودیت حقوق مالکانه در این چارچوب، به معنای نفی اصل مالکیت نیست، بلکه ناظر بر تعیین حدود اعمال حق در شرایطی است که استمرار آن با حقوق دیگران و مصالح اجتماعی در تزامن قرار می‌گیرد [۱۲].

۳-۶. ملاحظات حقوقی و فقهی حق بر مسکن و حدود مداخله در شرایط اضطراری

پس از تبیین مفهوم ظرفیت مسکن تاب‌آور و ضرورت نگاه به خانه‌های خالی به‌مثابه «ذخیره راهبردی» و ترسیم سلسله‌مراتب چهارگانه نقش‌آفرینی حاکمیتی، اکنون نیازمند بررسی پشتوانه‌ها و تکالیف حقوقی و فقهی حاکم بر این مباحث هستیم. این بخش در دو محور اصلی به بررسی ابعاد حقوقی موضوع می‌پردازد: نخست، چارچوب هنجاری حق بر مسکن و اعاده وضعیت سکونت (مبتنی بر اصول بین‌المللی پنینرو و اصول قانون اساسی) در بخش ۱-۶-۳ و در ۵ محور تحلیلی ارائه شده، و دوم، در بخش ۲-۶-۳ ظرفیت‌ها، قواعد فقهی و ضوابط حقوقی نقش‌آفرینی حاکمیتی تحدیدی در حقوق مالکانه بررسی می‌شود.

۳-۶-۱. مبانی حق دسترسی به مسکن و اعاده وضعیت سکونت در چارچوب اصول پنینرو و قانون اساسی کشور

پیش از پرداختن به جزئیات خانوارشناسی، تمایز اسکان اضطراری از تأمین مسکن پایدار، محله‌محور و امیدآفرین، و جایگاه احتکارزدایی به‌عنوان یکی از ابزارهای محدود سیاستی، اشاره به یک سند کلیدی در نظام حقوق بین‌الملل ضروری است که مبانی هنجاری استدلال حاضر را تشکیل می‌دهد: «اصول مربوط به اعاده مسکن و دارایی برای پناهندگان و اشخاص آواره» (که به اصول پنینرو معروف است). این اصول در سال ۲۰۰۵ توسط کمیسیون فرعی سازمان ملل در حمایت و ترویج حقوق بشر تصویب شد و حاصل هفت سال کار کارشناسی با مشارکت نهادهایی چون کمیساریای عالی سازمان ملل متحد در امور پناهندگان،^۱ برنامه اسکان بشر سازمان ملل متحد،^۲ دفتر کمیساریای عالی حقوق

1. UNHCR

2. UN-habitat



بشر سازمان ملل متحد،^۱ سازمان خواربار و کشاورزی ملل متحد^۲ و شورای پناهندگان نروژ^۳ است [۴].

اصول پنینرو^۴ (مشمول بر ۲۳ اصل و یک مقدمه) اولین سند جامع بین‌المللی است که چارچوب هنجاری مهمی برای «حق اعاده مسکن، زمین و دارایی» برای پناهندگان و آوارگان داخلی معرفی می‌کند. این اصول با استناد به حقوق بین‌الملل بشردوستانه، حقوق بشر و حقوق پناهندگان، تکلیف دولت‌ها را در قبال کسانی که خودسرانه یا غیرقانونی یا به دلیل آسیب‌های جنگ از محل سکونت اصلی خود رانده شده‌اند، روشن می‌کند.

باین حال، پشتوانه حقوقی این گزارش تنها به اسناد بین‌المللی محدود نمی‌شود. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به عنوان عالی‌ترین سند حقوقی کشور، در اصول متعدد خود، تعهدات صریح و روشنی را برای دولت در زمینه تأمین مسکن، رفع محرومیت، منع احتکار و تضمین حقوق اساسی شهروندان ترسیم کرده است. این اصول، همسو با اصول پنینرو، مبانی حقوقی مستحکمی برای سیاست «فعال‌سازی هدفمند واحدهای مسکونی خارج از چرخه استفاده مصرفی» و «تأمین مسکن پایدار، محله‌محور و امیدآفرین» برای خانوارهای آسیب‌دیده از جنگ فراهم می‌آورند. در ادامه، ضمن بررسی اصول کلیدی پنینرو، نسبت آنها با اصول مرتبط قانون اساسی ایران تبیین می‌شود.

محور اول: حق دسترسی به مسکن مناسب (اصل ۸ پنینرو) و تکلیف دولت به رفع محرومیت (اصول (۳)، (۳۱) و (۴۳) قانون اساسی)

اصل (۸-۱) اصول پنینرو، بر برخورداری آوارگان و پناهندگان از مسکن مناسب و شرایط سکونتی ایمن و شایسته تأکید می‌کند. در تفسیر این اصل توسط کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی سازمان ملل، مؤلفه‌های «ثبات و امنیت سکونتی، در دسترس بودن خدمات، قابلیت سکونت، دسترسی و موقعیت مکانی» به عنوان عناصر سازنده حق دسترسی به مسکن مناسب ذکر شده است. این همان چیزی بوده که در این گزارش تحت عنوان «تأمین مسکن پایدار و محله‌محور» از آن یاد شده است.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز با صراحت بیشتری این حق را به رسمیت شناخته است. اصل (۳۱) قانون اساسی تصریح می‌دارد: «داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده ایرانی است. دولت موظف است با رعایت اولویت برای آنها که نیازمندترند به خصوص روستائینان و کارگران، زمینه اجرای این اصل را فراهم کند». این اصل، مسکن را نه یک کالای مصرفی صرف، بلکه حقی بنیادین برای تمامی افراد و خانواده‌های ایرانی به رسمیت می‌شناسد و دولت را مکلف به فراهم‌سازی زمینه اجرای آن می‌کند.

این تعهد دولت در اصل (۳) قانون اساسی نیز تکرار و تعمیق شده است. براساس این اصل، دولت موظف است همه امکانات خود را برای «پیریزی اقتصادی 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 بیمه‌های اجتماعی» به کار برد.

همچنین اصل (۴۳) قانون اساسی، تأمین نیازهای اساسی مانند مسکن را در زمره ضوابط بنیادین اقتصاد جمهوری اسلامی ایران قرار داده است. این اصل، اقتصاد کشور را بر پایه «ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد، با حفظ آزادی او» استوار می‌کند و «تأمین نیازهای اساسی: مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده برای همه» را به عنوان نخستین ضابطه این نظام اقتصادی تعیین کرده است.

نکته کلیدی آنکه در شرایط جنگ رمضان و تخریب گسترده واحدهای مسکونی، این اصول نه تنها یک تعهد عام، بلکه تکلیفی فوری و اضطراری برای دولت ایجاد می‌کنند. اصول پنینرو از منظر حقوق بین‌الملل چارچوبی برای اعاده وضعیت سکونتی و حمایت از آوارگان فراهم می‌کنند؛ در حقوق داخلی نیز اصول (۳)، (۳۱) و (۴۳) قانون اساسی، به صورت مستقل، مبانی عامی برای تأمین مسکن، رفع محرومیت و تأمین نیازهای اساسی فراهم می‌آورند. تأکید گزارش بر پرداخت کامل و بلاعوض هزینه سکونت توسط دولت و عدم ایجاد بدهی جدید برای آسیب‌دیدگان، دقیقاً در راستای تحقق این تکالیف قانون اساسی است. ملاحظه سیاستی مهمی دیگری وجود دارد. پرداخت بلاعوض کامل هزینه سکونت رانمی‌توان حکمی عام برای همه خانوارهای آسیب‌دیده تلقی کرد؛ بلکه این شیوه حمایت باید متناسب با وضعیت اقتصادی و میزان نیاز

1. OHCHR

2. FAO

3. NRC

۴. P: اصول پنینرو در این گزارش به عنوان یک چارچوب هنجاری و تفسیری بین‌المللی استفاده شده است، نه به عنوان یک منبع مستقیم الزام‌آور در حقوق داخلی ایران.

خانوار تعیین شود و برای خانوارهای نیازمند یا فاقد توان مالی، حمایت بلاعوض می تواند ابزار اصلی جبران باشد، در حالی که برای خانوارهای برخوردار از توان مالی، استفاده از ابزارهای دیگری همچون تسهیلات، پرداخت یارانه ای یا سازوکارهای بازپرداخت پذیر نیز قابل بررسی است.

محور دوم: حق اعاده وضعیت سکونت (اصل (۲) پنیرو) و لزوم بازگشت به شرایط عادی زندگی

اصل (۱-۲) اصول پنیرو می گوید: «تمامی پناهندگان و اشخاص آواره حق دارند هرگونه مسکن، زمین و/یا دارایی که خودسرانه یا غیر قانونی از آنها سلب شده است، به آنها بازگردانده شود، یا در مواردی که بازگرداندن واقعاً غیر ممکن است، غرامت دریافت کنند».^۱ همچنین، اصل (۲-۲) تصریح می کند: «دولت ها باید به طور آشکار حق اعاده را به عنوان راهکار ازجیح برای آوارگی و عنصر کلیدی عدالت ترمیمی در اولویت قرار دهند». در تحلیل مفهوم «اعاده» در بستر فعلی، لازم است به مختصات خاص جنگ تحمیلی دوم و سوم، توجه شود. برخلاف بسیاری از مخاصمات مسلحانه که موضوع اصول پنیرو^۲ بوده، در آنها جابه جایی اجباری جمعیت، تصرف سرزمینی یا انتقال مالکیت املاک نقش اصلی را در محرومیت افراد از مسکن و دارایی هایشان ایفا می کند، در این مورد مسئله اصلی تخریب واحدهای مسکونی در نتیجه حملات هوایی است. از این رو، مفهوم اعاده در این زمینه نباید صرفاً به معنای بازپس گیری ملک از متصرفان ثانویه فهم شود. در حال حاضر، محور اصلی نه استرداد مالکیت از اشخاص دیگر، بلکه بازگرداندن به وضعیت پیش از وقوع مخاصمه است. بر این اساس، معادل مفهومی مناسب تر برای اعاده در این چارچوب «اعاده به وضعیت پیش از جنگ» است؛ مفهومی که مجموعه ای از اقدام ها مانند بازسازی واحدهای مسکونی تخریب شده، تأمین اسکان موقت خانوارها در دوره بازسازی، و به رسمیت شناختن حق آنان برای بازگشت به شرایط عادی سکونت و بهره مندی از مسکن را دربر می گیرد.

در حقوق داخلی، اصل (۴۰) قانون اساسی با بیان «هیچ کس نمی تواند اعمال حق خود را وسیله اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد»، چارچوبی حقوقی برای تحدید مالکیت در جهت منافع عمومی فراهم می آورد. در ادبیات حقوقی مرتبط با حدود تصرفات مالکانه نیز، با استناد به ماده (۱۳۲) قانون مدنی، میان بهره برداری متعارف از ملک و تصرفاتی که به طور نامتعارف موجب تضرر دیگران می شوند تفکیک شده؛ از این منظر، معیار متعارف بودن تصرف و میزان ورود ضرر به دیگران در تعیین حدود اعمال حق مالکانه اهمیت می یابد.

این اصل می تواند یکی از مبانی حقوقی توجیه و ارزیابی چنین سیاستی باشد؛ زیرا در شرایطی که احتکار یا بلااستفاده نگه داشتن واحدهای قابل سکونت به تشدید ناامنی سکونت و آسیب به منافع عمومی منجر شود، می توان آن را از منظر اصل (۴۰) در چارچوب منع اضرار به غیر و تجاوز به منافع عمومی بررسی کرد. البته صرف خالی بودن یک واحد مسکونی یا عدم عرضه آن، به تنهایی برای احراز «ضرر به غیر» کفایت نمی کند و تشخیص این وضعیت باید با توجه به شرایط اضطراری، نوع و مدت خالی ماندن، سکونت پذیری واحد و وجود یا فقدان گزینه های جایگزین صورت گیرد. در مطالعات فقهی-حقوقی معاصر درباره احتکار نیز این دیدگاه مطرح شده که ملاک احتکار را می توان با توجه به نیاز ضروری جامعه و قرار گرفتن مردم در تنگنا، فراتر از مصادیق سنتی توسعه داد؛ از این منظر، هرگاه ضرورت اجتماعی و نیاز عمومی احراز شود، امکان تعمیم حکم احتکار به کالاهای خدمات ضروری جدید قابل بررسی است [۱۳].

از سوی دیگر، اصل (۲۲) قانون اساسی که «حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص را از تعرض مصون» می داند مگر در مواردی که قانون تجویز کند، با اصل (۴۰) در تعامل قرار می گیرد. در شرایط اضطراری مسکونی ناشی از جنگ، قانون می تواند با تعیین حدود صلاحیت های قانونی و با رعایت شرایط مقرر، امکان نقش آفرینی حاکمیتی موقت و متناسب در نحوه استفاده از تأمین مسکن آسیب دیدگان، هم از منافع عمومی (اصل (۴۰)) و هم از حق مسکن خانوارهای بی خانمان شده جنگ رمضان (اصول (۳)، (۳۱) و (۴۳)) حمایت کند؛ چنین نقش آفرینی، در صورت برخورداری از مجوز قانونی و رعایت حدود و شرایط مقرر، می تواند در چارچوب اصل (۲۲) و در جهت ایجاد توازن میان حقوق مالکانه و منافع عمومی ارزیابی شود.

۱. لازم به تفکیک است که ارجاع به جبران خسارت در اصول پنیرو، در این گزارش به معنای تعیین مسئول بین المللی پرداخت خسارت ناشی از تجاوز خارجی نیست؛ مسئولیت دولت در این گزارش از منظر تعهدات داخلی آن نسبت به حمایت، بازسازی و تأمین مسکن خانوارهای آسیب دیده بررسی می شود.

۲. باید در نظر داشت که کاربست اصلی اصل (۲) شرایطی است که فرد از مسکن، زمین یا دارایی خود به طور خودسرانه یا غیرقانونی محروم شده باشد؛ بنابراین این تطبیق، به معنای یکسان انگاری کامل «اعاده» در اصول پنیرو با بازسازی فیزیکی واحدهای تخریب شده نیست، بلکه استفاده از منطق اعاده و جبران در این گزارش، به عنوان چارچوب هنجاری برای بازگرداندن وضعیت سکونت خانوارها صورت می گیرد.



همچنین اصل (۴۳) قانون اساسی به صراحت «منع اضرار به غیر و انحصار و احتکار» را به عنوان یکی از ضوابط نظام اقتصادی کشور تعیین کرده است. این اصل، احتکار را نه یک رفتار اقتصادی خنثی، بلکه عملی ممنوع و مغایر با مبانی اقتصاد اسلامی معرفی می‌کند و دولت را مکلف کرده با آن مقابله کند. این حکم، پشتوانه‌ای محکم برای سیاست فعال سازی هدفمند واحدهای مسکونی خارج از چرخه استفاده مصرفی در شرایط جنگ و پساجنگ فراهم می‌آورد.

اصل (۳۱) قانون اساسی نیز با تأکید بر اولویت‌دهی به «نیازمندان» به عنوان معیار تخصیص مسکن، عدالت توزیعی را در قانون سیاستگذاری مسکن قرار می‌دهد. این اولویت‌دهی، در شرایط جنگ رمضان که با تخریب گسترده واحدهای مسکونی مواجه‌ایم، بیش از پیش ضرورت می‌یابد.

محور سوم: حق بازگشت داوطلبانه در ایمنی و کرامت (اصل (۱۰) پنینرو) و اصل امیدآفرینی

اصل (۱۰) اصول پنینرو تأکید می‌کند که بازگشت باید مبتنی بر انتخاب آزاد، آگاهانه و فردی باشد و هیچ کس را نمی‌توان به بازگشت مجبور کرد. این اصل با اصل «امیدآفرینی» در گزارش همخوانی مفهومی دارد: خانوارهای آسیب‌دیده باید احساس کنند که دولت نه تنها دسترسی به مسکن پایدار، بلکه امکان بازگشت به روال عادی زندگی را برای آنها فراهم می‌کند.

در حقوق داخلی، اصل (۳) قانون اساسی با تأکید بر «رفع هر نوع محرومیت» و «ایجاد رفاه»، دولت را به فراهم‌سازی زمینه‌های زندگی عادی و شرافتمندانه برای همه شهروندان مکلف می‌کند. اولویت‌دهی به خانوارهای آسیب‌دیده از جنگ، به معنای تخصیص انحصاری حق مسکن به این گروه یا نفی حق سایر شهروندان نیست. این اولویت، ناظر بر شرایط اضطراری و شدت آسیب ایجاد شده و در چارچوب محدودیت منابع و ضرورت جبران وضعیت ایجاد شده تعریف می‌شود؛ بنابراین، ماهیتی هدفمند و جبرانی دارد و نباید با تبعیض ناروای میان شهروندان یکسان تلقی شود. همچنین اصل (۴۳) قانون اساسی با هدف «ریشه کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد، با حفظ آزادی او» چشم‌اندازی از توسعه انسانی را ترسیم می‌کند که در آن کرامت انسانی و آزادی افراد در قانون سیاستگذاری‌های اقتصادی قرار دارد. سیاست «تأمین مسکن پایدار، محله‌محور و امیدآفرین» در این گزارش، تجلی عینی این اهداف در حوزه مسکن است.

محور چهارم: حقوق مستأجران و سایر غیرمالکان (اصل (۱۶) پنینرو) و حمایت از تمامی گروه‌های آسیب‌دیده

اصل (۱۶) اصول پنینرو می‌گوید: «دولت‌ها باید تضمین کنند که حقوق مستأجران، دارندگان حق سکونت اجتماعی (مستأجران واحدهای مسکونی اجتماعی) و دیگر ساکنان یا استفاده‌کنندگان قانونی مسکن، زمین و دارایی در برنامه‌های اعاده به رسمیت شناخته می‌شود». این اصل، از منظر هنجاری، ضرورت توجه به وضعیت سکونتی مستأجران و سایر استفاده‌کنندگان قانونی را در کنار مالکان برجسته کرده و از رویکرد گزارش در تفکیک گروه‌های خانوار براساس وضعیت سکونتی حمایت مفهومی می‌کند.

در حقوق داخلی، هر چند اصل (۳۱) قانون اساسی بر «داشتن مسکن متناسب با نیاز» به عنوان حقی برای «هر فرد و خانواده ایرانی» تأکید دارد، اما تحقق این حق برای مستأجران که فاقد مالکیت مسکن هستند، نیازمند سیاست‌های حمایتی خاصی است. گونه‌شناسی پنج‌گانه ارائه شده در این گزارش (شامل مالک‌نشینان غیرموجر، مالک‌نشینان موجر ساکن، مالک‌نشینان موجر غیر ساکن، مستأجران، و ساکنان خانه‌های سازمانی) دقیقاً در راستای تحقق عدالت در توزیع مسکن و حمایت از تمامی گروه‌های آسیب‌دیده، فارغ از وضعیت مالکیتی آنها، طراحی شده است.

محور پنجم: هم‌افزایی حقوق بین‌الملل و حقوق داخلی

ارجاع هم‌زمان به اصول پنینرو و اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران چند فایده اساسی دارد:
نخست، ارجاع هم‌زمان به اصول پنینرو و قانون اساسی نشان می‌دهد که سیاست پیشنهادی را می‌توان در چارچوبی از تعهدات و استانداردهای مرتبط با حق دسترسی به مسکن، اعاده وضعیت سکونتی و حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر صورت‌بندی کرد.
دوم، اصل (۴۰) قانون اساسی (منع اضرار به غیر) و بند (۵) اصل (۴۳) (منع احتکار)، در کنار سایر مبانی حقوقی، امکان بررسی نقش‌آفرینی حاکمیتی برای جلوگیری از اضرار به غیر و مقابله با احتکار را فراهم می‌کنند؛ البته مشروط به رعایت حدود قانونی و اصل تناسب.

سوم، اصول پینیرو صراحتاً میان «سرپناه موقتی» و «بازگرداندن خانه اصلی به‌عنوان حق بشری» تمایز قائل می‌شوند، همان تمایزی که در بخش ۴ گزارش با عناوین «اسکان دادن» و «تأمین مسکن پایدار، محله‌محور و امیدآفرین» دنبال شده است.

چهارم، اصول پینیرو از منظر حقوق بین‌الملل چارچوب مشخصی برای اعاده وضعیت سکونتی و حمایت از آوارگان ارائه می‌کنند؛ در حقوق داخلی نیز اصول (۳)، (۳۱) و (۴۳) قانون اساسی، به‌صورت مستقل، مبانی عامی برای تأمین مسکن، رفع محرومیت و تأمین نیازهای اساسی فراهم می‌آورند. از این منظر، اتکای صرف به وام‌های قابل بازپرداخت، به‌ویژه برای خانوارهایی که در نتیجه جنگ توان مالی خود را از دست داده‌اند، ممکن است با هدف اعاده مؤثر وضعیت سکونتی سازگار نباشد و لازم است در کنار آن، حمایت‌های بلاعوض یا سایر ابزارهای جبرانی متناسب با وضعیت خانوارها و توان مالی آنها پیش‌بینی شود. جهت‌گیری گزارش، پرهیز از ایجاد بدهی جدید برای خانوارهای فاقد توان مالی است؛ با این حال، شیوه حمایت باید متناسب با وضعیت اقتصادی و میزان نیاز خانوار تعیین شود. برای خانوارهای نیازمند یا فاقد توان مالی، حمایت بلاعوض می‌تواند ابزار اصلی جبران باشد؛ برای خانوارهای برخوردار از توان مالی، استفاده از تسهیلات، پرداخت یارانه‌ای یا سازوکارهای بازپرداخت‌پذیر نیز قابل بررسی است.

پنجم، اصل (۳۱) قانون اساسی با تأکید بر اولویت‌دهی به «نیازمندترند»، و اصل (۴۳) با هدف «ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت»، چارچوبی برای تخصیص عادلانه منابع مسکن در شرایط کمبود ارائه می‌دهند که با تأکید اصول پینیرو بر حمایت از آسیب‌پذیرترین گروه‌ها همسو است. در بستر حمایت از خانوارهای آسیب‌دیده از جنگ، تکیه بر عبارت «نیازمندتر»، مبتنی بر نیاز مسکونی در شرایط عادی کشور نیست، بلکه ناظر بر وضعیتی بوده که برخی از خانوارها دچار نیازمندی‌های جدیدی شده‌اند که برخاسته از شرایط اضطراری جنگ است.

تحقق تکالیف فوق در شرایط کمبود شدید مسکن و بحران ناشی از جنگ، نیازمند آن است که مشخص شود حاکمیت تحت چه شرایط و با چه قواعد فقهی و قانونی می‌تواند در صورت کافی نبودن ظرفیت‌های عمومی، برای جبران این کمبود حقوق مالکانه خصوصی را تحدید و با منافع عمومی سازگار کند. بخش بعدی عهده‌دار تبیین این ملاحظات است.

۲-۶-۳. ملاحظات حقوقی و فقهی «تعیین الزام‌آور نوع استفاده از واحدهای مسکونی» در شرایط اضطراری

در بخش ۲-۵-۳ توضیح داده شد که تعیین الزام‌آور نوع استفاده از واحدهای مسکونی بخش خصوصی، آخرین حلقه سلسله‌مراتب استفاده از ظرفیت‌های موجود مسکن است. از آنجاکه چنین نقش‌آفرینی ممکن است با پرسش‌هایی درباره حدود حقوق مالکانه روبه‌رو شود، در این بخش صرفاً ظرفیت‌های حقوقی و فقهی مرتبط با این موضوع مرور می‌شوند. هدف از طرح این بحث، دفاع از نقش‌آفرینی حاکمیتی فراگیر و بی‌قید و شرط دولت در حقوق مالکیت نیست، بلکه بررسی این موضوع است که آیا در شرایط اضطراری ناشی از جنگ، ظرفیت‌های حقوقی و فقهی لازم برای نقش‌آفرینی حاکمیتی محدود، موقت و متناسب وجود دارد یا خیر؟

ضرورت طرح این بحث از آنجا ناشی می‌شود که تجربه جنگ‌های اخیر نشان داده در برخی شرایط، فاصله میان ظرفیت موجود و نیازهای واقعی جامعه می‌تواند به اندازه‌ای افزایش یابد که اتکای صرف به سازوکارهای داوطلبانه برای مدیریت بحران کافی نباشد. در چنین وضعیتی، مسئله اصلی دیگر صرفاً حمایت از حقوق مالکانه یا صرفاً حمایت از خانوارهای آسیب‌دیده نیست، بلکه ایجاد توازن میان حقوق مالکانه، حقوق خانوارهای آسیب‌دیده و منافع عمومی است.

از این‌رو، ضروری است میان دو مفهوم «سلب مالکیت» و «تحدید موقت حق بهره‌برداری» تمایز قائل شویم. مقصود از تعیین الزام‌آور نوع استفاده از واحدهای مسکونی بخش خصوصی، انتقال مالکیت نیست، بلکه سخن از محدودسازی موقت نحوه بهره‌برداری از بخشی از موجودی مسکن در شرایط اضطراری، همراه با جبران عادلانه هزینه‌ها و حفظ حقوق مالکانه است [۱۰]. بنابراین، مفهوم تعیین الزام‌آور نوع استفاده از واحدهای مسکونی بخش خصوصی در این گزارش ناظر بر «استفاده موقت و تنظیم شده از ظرفیت سکونتی» است، نه ایجاد حق مالکیت برای دولت یا انتقال مالکیت خصوصی. در فقه امامیه نیز قاعده تسلیط در کنار قواعدی همچون لاضرر، اضطرار و تزامم قرار می‌گیرد و در شرایط استثنایی می‌توان میان حقوق خصوصی و مصالح عمومی توازن برقرار کرد. بر این اساس، در مواردی که اعمال یک حق خصوصی با ضرورت دفع ضرر گسترده یا تأمین مصلحت‌های اجتماعی تزامم پیدا کند، می‌توان با رعایت ضوابط شرعی و حقوقی، دامنه اعمال آن حق را به‌طور موقت محدود کرد [۱۱، ۱۲]. در این زمینه، ظرفیت‌های متعددی در نظام حقوقی و فقهی کشور وجود دارند که می‌توانند مبنای چنین نقش‌آفرینی حاکمیتی قرار گیرند:

نخست، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران افزون بر تأکید بر حمایت از حقوق مالکیت، بر ضرورت جلوگیری از اضرار به غیر، رفع محرومیت و تأمین نیازهای اساسی جامعه نیز تأکید کرده است. در همین چارچوب، اصول (۳)، (۳۱)، (۴۰)^۱ و (۴۳)^۲ قانون اساسی، هر یک از منظر متفاوتی ظرفیت‌هایی هنجاری برای سیاستگذاری و نقش‌آفرینی حاکمیتی در جهت رفع محرومیت، تأمین نیازهای اساسی و جلوگیری از اضرار به غیر فراهم می‌کنند. برخی در تحلیل مفهوم نفع عمومی تأکید دارند که «نفع عمومی اعم است از رفع ضرر یا کسب منفعت» و در مواردی که هدف از نقش‌آفرینی حاکمیتی، رفع ضرر از جامعه باشد، توجیه قوی‌تری برای نقش‌آفرینی وجود دارد. در این وضعیت، «نفع عمومی» باید به گونه‌ای واقعی وجود داشته باشد و دولت موظف است به صورت مشروح و واضح دلایل و فواید عمل خود را بیان کند تا هم «نفع عمومی» مدلل شده و هم امکان قضاوت دیگران خصوصاً دادگاه‌ها وجود داشته باشد. در شرایط پساجنگ رمضان یا وضعیت‌های اضطراری پیش‌رو، تأمین مسکن خانوارهای آسیب‌دیده، نه یک نفع عمومی انتزاعی، بلکه مصداق عینی و ملموس «رفع ضرر» از جامعه است که در پرتو آن می‌توان بررسی حقوقی تحدید موقت و متناسب برخی از اختیارات مالکانه را بررسی کرد [۱۱]. همچنین قید «مگر به حکم قانون» در اصل (۲۲)،^۴ امکان اعمال محدودیت‌های موقت و قانونی را در شرایط خاص پیش‌بینی کرده است [۱۰]. افزون بر این، اصل (۷۹)^۵ قانون اساسی در شرایط جنگی و اضطراری، امکان اعمال محدودیت‌های موقت و ضروری را با رعایت شرایط و تشریفات مقرر پیش‌بینی کرده است. اگرچه این اصل به طور مستقیم ناظر بر تنظیم ظرفیت مسکن یا حقوق مالکانه نیست، اما می‌توان آن را در کنار سایر مبانی قانونی و نه به عنوان مستند مستقل نقش‌آفرینی حاکمیتی، در بررسی چارچوب حقوقی اقدام‌های اضطراری مورد توجه قرار داد.

دوم، تجربه قانونگذاری در ایران نشان می‌دهد که اصل نقش‌آفرینی حاکمیت برای جلوگیری از اخلال در دسترسی عمومی به کالاهای خدمات اساسی، پیشینه‌ای طولانی دارد. افزون بر این، در سال‌های گذشته نیز سازوکارها و پیشنهادهایی در ارتباط با شناسایی و تنظیم خانه‌های خالی در فضای سیاستگذاری و تقنین کشور مطرح شده است. این سابقه، نشان می‌دهد که تنظیم ظرفیت‌های بلااستفاده مسکن از منظر سیاستگذاری موضوعی مسبوق به سابقه است؛ هر چند ابزارهای عادی تنظیم خانه‌های خالی را نباید بدون احراز شرایط اضطراری، با تعیین الزام‌آور نوع استفاده از واحدهای مسکونی بخش خصوصی موضوع این گزارش یکسان تلقی کرد.

سوم، در فقه امامیه قواعد متعددی وجود دارند که امکان بازاندیشی در حدود حقوق مالکانه را در شرایط بحرانی فراهم می‌کنند. هر چند قاعده تسلیط،^۶ یکی از اصول بنیادین فقه اسلامی محسوب می‌شود، اما قواعد دیگری نیز وجود دارند که در شرایط استثنایی، قلمرو اجرای آن

۱. اصل (۳۱) قانون اساسی بر خورداری از مسکن متناسب با نیاز را حق هر فرد و خانواده ایرانی می‌داند و دولت را موظف می‌کند زمینه تحقق این حق را فراهم کند. اهمیت این اصل در آن است که مسکن را صرفاً یک دارایی اقتصادی تلقی نمی‌کند، بلکه آن را به مثابه یک حق اجتماعی به رسمیت می‌شناسد. از این منظر، هنگامی که میان حق مالکیت و حق دسترسی به سرانه تاحم ایجاد شود، دولت ناگزیر است میان این دو حق تعادل برقرار کند.

۲. اصل (۴۰) مقرر می‌کند که هیچ‌کس نمی‌تواند اعمال حق خویش را وسیله اضرار به دیگران یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد. این اصل یکی از مهم‌ترین مبانی حقوقی محدودسازی حقوق مالکانه در شرایط بحرانی محسوب می‌شود. مطابق این تفسیر، اگر در شرایط اضطراری احراز شده، بلااستفاده نگه داشتن واحدهای مسکونی قابل بهره‌برداری به طور مستقیم و قابل استناد به اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی منجر شود، موضوع می‌تواند از منظر اصل (۴۰) در بررسی حدود نقش‌آفرینی حاکمیتی مورد توجه قرار گیرد.

۳. اصل (۴۳) قانون اساسی، تأمین نیازهای اساسی، از جمله مسکن، را یکی از اهداف بنیادین نظام اقتصادی کشور می‌داند. براساس این اصل، دولت صرفاً ناظر بازار نیست، بلکه وظیفه دارد برای تضمین دسترسی عادلانه شهروندان به نیازهای حیاتی نقش‌آفرینی حاکمیتی کند. در شرایط جنگی، این اصل می‌تواند مبنایی برای تقدم امنیت سکونی بر منافع سوداگرانه باشد.

۴. اصل (۲۲) قانون اساسی مقرر می‌دارد که «حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص از تعرض مصون است، مگر در مواردی که قانون تجویز کند». معمولاً تأکید اصلی بر بخش نخست این اصل قرار می‌گیرد، اما قید «مگر به حکم قانون» نشان می‌دهد که مصونیت مالکیت، مصونیتی مطلق و نامحدود نیست. در سنت حقوق عمومی نیز مالکیت همواره در چارچوب مصالح عمومی تعریف شده است. بر همین اساس، می‌توان بررسی کرد که قانونگذار، در صورت وجود شرایط قانونی و با رعایت ضرورت، تناسب و سایر تضمین‌های حقوقی، تا چه حد می‌تواند بدون سلب مالکیت و از طریق تنظیم موقت نحوه بهره‌برداری از ظرفیت‌های مسکونی، بخشی از ظرفیت بلااستفاده مسکن را در خدمت منافع عمومی قرار دهد.

۵. اصل (۷۹) قانون اساسی به دولت اجازه می‌دهد که در شرایط جنگی و اضطراری، با تصویب مجلس شورای اسلامی، محدودیت‌های موقت و ضروری را اعمال کند. اگرچه این اصل به طور مستقیم به مسئله مسکن اشاره نمی‌کند، اما می‌تواند، در کنار سایر مستندات قانونی و با رعایت شرایط و تشریفات مقرر، در بررسی چارچوب حقوقی اقدام‌های اضطراری مرتبط با بازارها و خدمات حیاتی مورد توجه قرار گیرد. در این چارچوب، تأمین مسکن را می‌توان از خدمات و نیازهای اساسی مرتبط با شرایط اضطراری دانست.

۶. قاعده مشهور «الناس مسلطون علی اموالهم» یکی از مهم‌ترین مبانی فقهی حمایت از مالکیت خصوصی است. با وجود این، بیشتر فقهای امامیه بر این باورند که این قاعده مطلق نیست و در صورت تزامم با قواعدی همچون لاضرر، اضرار و حفظ نظم عمومی، قلمرو آن محدود می‌شود. در نتیجه، قاعده تسلیط را نمی‌توان به تنهایی مبنای نفی هر گونه نقش‌آفرینی حاکمیتی دانست. در ادبیات فقهی حقوقی نیز در بررسی احتکار، بر این نکته تأکید شده است که قاعده تسلیط، علی‌رغم شناسایی حق مالک بر مال خود، در موارد تزامم با حقوق اجتماعی و ورود ضرر به دیگران مطلق نیست و می‌تواند در چارچوب قاعده لاضرر محدود شود [۱۲].

را محدود می کنند. قاعده لاضرر،^۱ قاعده اضطرار^۲ و قاعده تراحم^۳ از جمله مهم ترین این قواعد هستند. براساس این اصول، در مواردی که اعمال یک حق خصوصی با ضرر قابل توجه به دیگران یا با ضرورت حفظ مصلحت اهم اجتماعی تراحم پیدا کند، می توان با رعایت ضوابط مربوط، امکان محدود شدن قلمرو اعمال آن حق را بررسی و در صورت لزوم محدود کرد.

در عین حال، باید تأکید کرد که صرف وجود این ظرفیت ها، به معنای تجویز نقش آفرینی حاکمیتی نامحدود نیست. هر گونه اقدام در این زمینه باید تابع مجموعه ای از قیود و ملاحظات مشخص باشد تا از تبدیل یک اقدام اضطراری به رویه ای دائمی جلوگیری شود. از این رو، هر گونه مداخله تعیین الزام آور نوع استفاده از واحدهای مسکونی بخش خصوصی باید دست کم تابع این قیود باشد:

وجود وضعیت اضطراری احراز شده، محدود بودن دامنه و مدت نقش آفرینی حاکمیتی، رعایت سلسله مراتب استفاده از ظرفیت ها (تقدم واحدهای دولتی و عمومی و داوطلبانه)، احراز ناکافی بودن ظرفیت های دولتی، عمومی و داوطلبانه پیش از ورود به تعیین الزام آور نوع استفاده از واحدهای مسکونی بخش خصوصی و احراز ضرورت نقش آفرینی حاکمیتی در مقیاس و محدوده مشخص، جبران عادلانه هزینه های مالک، شفافیت در تصمیم گیری و امکان اعتراض و رسیدگی قضایی.

از این منظر، هدف اصلی این گزارش نه اثبات ضرورت تعیین الزام آور نوع استفاده از واحدهای مسکونی بخش خصوصی، بلکه نشان دادن این واقعیت است که نظام حقوقی و فقهی کشور از ظرفیت هایی برخوردار است که می توانند در شرایط خاص و با رعایت قیود یاد شده، مبنای بررسی و طراحی ابزارهای سیاستی برای حفظ امنیت سکونتی، تقویت تاب آوری اجتماعی، جلوگیری از گسترش بی ثباتی و صیانت از امنیت عمومی قرار گیرند. از سوی دیگر، وجود این ظرفیت های حقوقی و فقهی، به معنای توصیه به استفاده بی قید و شرط از آنها نیست. برعکس، ارزش این ظرفیت ها در آن است که امکان تحقق اهدافی مانند پایداری سکونتی، محله محوری و امیدآفرینی را در شرایط اضطراری فراهم می کنند؛ اهدافی که در بخش بعد تشریح خواهند شد.

بر همین اساس، تعیین الزام آور نوع استفاده از واحدهای مسکونی بخش خصوصی را باید نه نقطه آغاز سیاست گذاری، بلکه آخرین حلقه زنجیره ای دانست که از شناسایی ظرفیت های موجود آغاز می شود، با فعال سازی دارایی های دولتی، عمومی و داوطلبانه ادامه می یابد و تنها در صورت احراز ضرورت و ناکافی بودن این ظرفیت ها، به استفاده از سایر ابزارهای قانونی و فقهی منتهی خواهد شد. با روشن شدن مبانی حقوقی، اصول بین المللی و قواعد فقهی حاکم بر حق مسکن و حدود نقش آفرینی حاکمیتی، گام بعدی، «گونه شناسی خانوارهای آسیب دیده از جنگ» است؛ زیرا تخصیص عادلانه و هدفمند این حقوق و منابع مسکن، مستلزم شناخت دقیق وضعیت مالکیتی، درآمدی و سکونتی گروه های مختلف آسیب دیده خواهد بود.

۷-۳. گونه شناسی خانوارهای آسیب دیده از جنگ از منظر سکونتی

پس از تبیین مبانی حقوقی، اصول بین المللی پینیرو و قواعد فقهی مرتبطه، گام حیاتی برای طراحی یک سیاست حمایتی عادلانه و کارآمد، شناساگرایی دقیق گروه های هدف است. همان گونه که در اصل (۱۶) اصول پینیرو و اصل (۳۱) قانون اساسی تأکید شد، حمایت دولت نباید صرفاً محدود به مالکان مسکن باشد. تعیین نوع حمایت، میزان جبران خسارت و نحوه تخصیص واحدهای مسکونی مستلزم درک تفکیکی از وضعیت سکونتی خانوارها پس از بحران است.

از منظر سکونتی، خانوارهایی که واحد مسکونی آنها آسیب دیده پنج گروه اصلی هستند:

۱ مالک نشینان غیر ماجر؛

۲ مالک نشینان ماجر ساکن (محل سکونت اصلی در همان ساختمان است)؛

۱. قاعده «لاضرر و لاضرار فی الاسلام» از بنیادی ترین قواعد فقه امامیه است. براساس این قاعده، هیچ حقی تا آنجا معتبر نیست که موجب زیان جدی به دیگران شود. در چارچوب این گزارش، می توان استدلال کرد که احتکار مسکن در شرایطی که بخشی از جامعه با ناامنی شدید سکونتی مواجه است، می تواند مصداقی از ورود زیان گسترده به جامعه تلقی شود.

۲. قاعده «الضرورات تبیح المحظورات» بیان می کند که شرایط اضطراری می توانند موجب تعلیق موقت برخی محدودیت های عادی شوند. در اینجا، نکته مهم، موقتی بودن این وضعیت و محدود بودن آن به دوره بحران است. به بیان دیگر، استناد به این قاعده به معنای پذیرش یک قاعده دائمی نیست، بلکه صرفاً ناظر بر شرایطی است که جامعه با تهدیدی فراگیر مواجه شده است.

۳. قاعده تراحم، ناظر بر وضعیتی است که اجرای هم زمان دو حکم یا دو حق امکان پذیر نباشد. در چنین شرایطی، حق اهم بر حق مهم مقدم می شود. در چارچوب این گزارش، می توان از تراحم میان حق بهره برداری مطلق از ملک و ضرورت حفظ امنیت سکونتی، انسجام اجتماعی و امنیت ملی سخن گفت. در چنین وضعیتی، تقدم حق اهم به معنای نفی حق مهم نیست، بلکه صرفاً به معنای محدود شدن موقت دامنه اجرای آن است.



۳ مالک‌نشینان موجر غیر ساکن؛

۴ مستأجران ساکن در واحد مسکونی استیجاری؛

۵ مستأجران یا ساکنان خانه‌های سازمانی یا در برابر خدمت.

هر گروه با موضوعات مختلفی روبه‌رو بوده که شناخت آنها برای سیاست‌گذاری فراگیر اما اختصاصی ضروری است. این تفکیک صرفاً برای توصیف وضعیت خانوارها نیست، بلکه مبنای تعیین نوع حمایت، میزان حمایت و نحوه تخصیص واحد مسکونی به هر گروه قرار می‌گیرد؛ زیرا آسیب سکونتی خانواری که مالک خانه خود بوده با خانواری که صرفاً مستأجر آن بوده، از نظر دارایی، درآمد، حق سکونت و نیاز به بازگشت به وضعیت پیشین یکسان نیست.

● مالک‌نشینان غیر موجر با سه موضوع روبه‌رو هستند: تخریب واحد مسکونی و تخریب اثاثیه آن (هر دو دارایی خانوار بوده‌اند) و از دست دادن محل سکونت.

● مالک‌نشینان موجر ساکن با پنج موضوع روبه‌رو هستند: تخریب واحد مسکونی و تخریب اثاثیه آن (هر دو دارایی خانوار بوده‌اند)، از دست دادن محل سکونت، تخریب واحد مسکونی استیجاری و از دست دادن جریان درآمدی حاصل از آن.

● مالک‌نشینان موجر غیر ساکن واحدهای استیجاری تخریب شده، عمدتاً با خسارت به دارایی ملکی و حسب مورد، از دست دادن جریان درآمدی ناشی از اجاره مواجه می‌شوند؛ اما از حیث نیاز فوری به اسکان، در وضعیت مستأجر یا مالک‌نشین قرار ندارند.

● مستأجران در صورت تخریب واحد مسکونی، باز دست دادن محل سکونت و حسب مورد، اثاثیه منزل مواجه می‌شوند، بدون آنکه مالکیت خود واحد مسکونی را در اختیار داشته باشند. بنابراین، خسارت اصلی آنان از جنس «اختلال یا فقدان حق سکونت» بوده، نه از دست دادن دارایی ملکی؛ هر چند ممکن است هم‌زمان خسارت مالی ناشی از ودیعه یا سایر حقوق مالی مرتبط با قرارداد اجاره نیز ایجاد شود.

● گروه پنجم نیز همانند گروه چهارم است، با این تفاوت که واحد مسکونی آنها تحت مالکیت بخش خصوصی نیست.

افزون بر گروه‌بندی ساکنان، واحدهای مسکونی نیز بر اساس آسیب وارده متفاوت هستند، از تخریب کامل گرفته تا نیازمند تعمیرات جزئی. از منظر سیاست تأمین مسکن، پرسش اصلی این است که آیا واحد مسکونی در وضعیت فعلی قابلیت سکونت دارد یا خیر و در صورت عدم قابلیت سکونت، چه مدت برای بازگشت آن به وضعیت قابل سکونت نیاز است. متناسب با زمان آماده‌سازی واحد مسکونی که ممکن است در موارد تخریب و نوسازی کامل چند سال طول بکشد، باید «تأمین مسکن» خانوارها صورت گیرد، هر چند که در آسیب‌های جزئی ممکن است صرفاً به «اسکان موقت» نیاز باشد. در عین حال، مالکیت نباید به عنوان معیار مستقلاً برای حذف خانوار از سیاست تأمین مسکن خانوارهای آسیب‌دیده از جنگ باشد؛ زیرا ممکن است خانوار مالک، در نتیجه تخریب واحد مسکونی، عملاً فاقد امکان سکونت بوده و مستأجر نیز بدون از دست دادن مالکیت، محل سکونت و اثاثیه خود را از دست داده باشد. به بیان دیگر، باید میان «خسارت به دارایی» و «آسیب به وضعیت سکونتی» تفکیک کرد؛ ممکن است خانواری از نظر مالکیتی خسارت محدودی داشته اما از نظر سکونتی با اختلال کامل مواجه شده، یا برعکس، خانواری خسارت مالی قابل توجهی متحمل شود اما نیاز فوری به اسکان نداشته باشد. بنابراین، معیار اصلی در سیاست تأمین مسکن، وضعیت واقعی سکونتی خانوار پس از بحران است و وضعیت مالکیتی بیشتر برای تعیین نوع و میزان حمایت اهمیت دارد.

در تکمیل این گونه‌شناسی، توجه به دو ملاحظه اجرایی ضروری است. نخست، در پیشنهاد سیاستی حاضر بحثی در مورد شیوه‌های تأمین مالی و برنامه‌های ساخت واحدهای مسکونی تخریب شده صورت نگرفته است. این موضوع مکمل اصلی بحث تأمین مسکن بوده اما نیازمند بسته سیاستی جداگانه‌ای است. موضوع دوم در مورد اثاثیه واحدهای مسکونی است. جبران خسارت وارده به اثاثیه خانوارها نیازمند فرایند پیچیده ارزش‌گذاری بوده اما آنچه در زمینه تأمین اثاثیه ضروری برای سکونت مطرح است، پیچیدگی کمتری دارد، زیرا حول محور دسترسی به ضروریات تعریف می‌شود تا فرایند جبران خسارت تکمیل شود. باید در نظر داشت که یکی از توجیهات استفاده از هتل‌ها در بلندمدت، وجود اثاثیه ضروری است که دولت را از تأمین اثاثیه برای واحدهای مسکونی جدید بی‌نیاز می‌کند. استفاده بلندمدت از هتل‌ها از این منظر نیز توجیه اقتصادی ندارد؛ زیرا در بسیاری از شرایط، هزینه آشکار و پنهان اقامت طولانی‌مدت هتلی می‌تواند در مقایسه با تأمین یک واحد مسکونی و حداقل اثاثیه ضروری، از منظر اقتصادی و اجتماعی توجیه‌پذیری کمتری داشته باشد؛ ضمن آنکه این راهکار با هدف بازگرداندن خانوارها به شرایط عادی سازگارتر است.

تلفیق این گونه شناسی پنج گانه با مبانی حقوقی-فقهی مطروحه و مفهوم ظرفیت مسکن تاب آور، نقشه نیاز سکونتی (نوع، اندازه، کیفیت، مکان و مدت مورد نیاز سکونت) را شکل می دهد. این نقشه دقیقاً نشان می دهد که چه تعداد خانوار، در چه محدوده های مکانی و با چه شرایط سکونتی نیازمند اسکان فوری و پایدار هستند. در این چارچوب، وضعیت مالکیتی خانوار «معیار حذف یا شمول» در سیاست حمایتی نیست، بلکه یکی از متغیرهای تعیین کننده نوع حمایت، نحوه جبران و شیوه تأمین مسکن است. در مقابل، وضعیت واقعی سکونتی و میزان اختلال ایجاد شده در دسترسی خانوار به مسکن، مبنای اصلی تشخیص نیاز فوری به اسکان خواهد بود.

اکنون با روشن شدن مسئله، مبانی و نیازها، لازم است تا ملاحظات بازوی اجرایی و سازوکار عملیاتی این اهداف یعنی «فعال سازی هدفمند واحدهای مسکونی خارج از چرخه استفاده مصرفی و فعال سازی موجودی مسکن در شرایط اضطراری» تشریح شود. خروجی این گونه شناسی، ورودی اصلی مرحله «تطبیق» در بخش ۸-۳ است؛ زیرا بدون تفکیک وضعیت سکونتی خانوارها، تخصیص واحد مناسب به خانوار مناسب امکان پذیر نخواهد بود.

۸-۳. فعال سازی هدفمند واحدهای مسکونی خارج از چرخه استفاده مصرفی

همان گونه که در بخش ۵-۳ توضیح داده شد، تاب آوری نظام مسکن در شرایط بحران صرفاً به ظرفیت ایجاد موجودی جدید وابسته نیست، بلکه به توانایی نظام حکمرانی برای شناسایی، فعال سازی و تخصیص ظرفیت های موجود نیز وابسته است. در همین چارچوب، واحدهای خارج از چرخه سکونت در بخش ۱-۵-۳ به عنوان یکی از اجزای بالقوه «ذخیره راهبردی بالقوه مسکن» مورد توجه قرار گرفتند و سلسله مراتب بهره گیری از ظرفیت های موجود، از امکانات دولتی و عمومی تا مداخلات قانونی، در بخش ۲-۵-۳ تشریح شد.

از سوی دیگر، همان گونه که در بخش ۴-۳ نشان داده شد، پاسخ به نیاز سکونتی خانوارهای آسیب دیده صرفاً با تأمین یک فضای فیزیکی محقق نمی شود و پایداری، محله محوری و امیدآفرینی باید در ارزیابی راه حل های اسکان مورد توجه قرار گیرد. تجربه جنگ ۱۲ روزه نیز، که در بخش ۳-۳ بررسی شد، نشان داد اتکای قابل توجه به اسکان موقت و بازار اجاره، در شرایطی که ظرفیت موجود مسکن به اندازه کافی فعال نشده باشد، می تواند پاسخ دولت را با محدودیت های زمانی، مکانی و هزینه ای مواجه کند.

بر این مبنا، مسئله این بخش دیگر این نیست که آیا موجودی مسکن موجود می تواند بخشی از نیاز را پوشش دهد؛ بلکه پرسش عملیاتی آن است که کدام بخش از موجودی خارج از چرخه استفاده مصرفی را می توان، در چه مکانی، با چه ابزاری و برای کدام خانوار، به ظرفیت سکونتی بالفعل تبدیل کرد. در این گزارش، سازوکار پیشنهادی برای پاسخ به این پرسش، «فعال سازی هدفمند واحدهای مسکونی خارج از چرخه استفاده مصرفی» نامیده می شود. فعال سازی هدفمند ظرفیت موجود مسکن در این گزارش به فرایند شناسایی، غربالگری، ارزیابی، تطبیق، آماده سازی/فعال سازی، تخصیص و پایش واحدهای مسکونی از پیش موجود و خارج از چرخه استفاده مصرفی اطلاق می شود که از نظر سکونت پذیری، حقوقی و مکانی قابلیت پاسخ گویی به نیاز سکونتی خانوارهای آسیب دیده را دارند. پایش در تمام حلقه های این فرایند جاری است، اما حلقه پایانی آن بر پایداری سکونت، حفظ پیوندهای محله ای و بازگشت خانوار به روال عادی زندگی متمرکز است. در این چارچوب، احتکارزدایی صرفاً یکی از ابزارهای سیاستی برای مواجهه با بخشی از خالی ماندگی های پایدار و واجد شرایط است و با کل فرایند فعال سازی ظرفیت موجود یکسان نیست.

منظور از شرایط اضطراری در این بخش دوره ای است که نیاز فوری به اسکان خانوارهای آسیب دیده وجود دارد و ایجاد ظرفیت جدید از طریق ساخت و ساز نمی تواند به موقع پاسخ گو باشد. شواهد بین المللی نیز نشان می دهند که اتکا به بازار اجاره و ابزارهایی مانند کمک هزینه بلاعوض اجاره^۱ در شرایط پس از بحران، به دلیل جهش شدید اجاره بها و امتناع مالکان از پذیرش این ابزارها، غالباً با شکست مواجه می شود و به جابه جایی اجباری و تشدید آسیب پذیری مستأجران می انجامد [۲۲، ۲۳]. از این رو، فعال سازی مستقیم و هدفمند موجودی خالی، نه یک انتخاب ایدئولوژیک، بلکه یک ضرورت عملیاتی برای دور زدن ناکارآمدی های بازار در شرایط شوک است.

منظور از نیاز فوری نیز نیازی است که باید در بازه زمانی کوتاه تر از زمان لازم برای ایجاد ظرفیت جدید پاسخ داده شود. منظور از «موجودی مسکونی خارج از چرخه استفاده مصرفی» در این بخش، واحدهای مسکونی ساخته شده ای است که در زمان بحران برای سکونت خانوارها



مورد استفاده فعال قرار ندارند و پس از غربالگری و ارزیابی، امکان بازگرداندن آنها به چرخه سکونت احراز می‌شود. این مفهوم عام‌تر از «خانه خالی» و به مراتب عام‌تر از «واحد احتکار شده» است؛ زیرا ممکن است واحدی به دلایل حقوقی، نهادی، فنی یا عدم تطابق با تقاضای مؤثر، خارج از چرخه استفاده سکونتی قرار گرفته باشد، بدون آنکه بتوان آن را خانه احتکار شده تلقی کرد.

فعال‌سازی هدفمند ظرفیت موجود مسکن زنجیره‌ای هفت حلقه‌ای است که هر مرحله پیش‌شرط مرحله بعد محسوب می‌شود. این حلقه‌ها عبارت‌اند از: شناسایی، غربالگری، ارزیابی، تطبیق، فعال‌سازی، تخصیص، و اسکان پایدار، محله‌محور و امیدآفرین. تفکیک این حلقه‌ها از آن جهت ضروری است که آمار «تعداد واحدهای خالی» با «تعداد واحدهای قابل فعال‌سازی» و «تعداد خانوارهای اسکان یافته» یکسان نیست. هر خلط میان این مفاهیم، هم اجرای سیاست را دشوار کرده و هم انتظارات غیرواقعی ایجاد می‌کند.

تطبیق در این زنجیره می‌تواند در دو سطح انجام شود: تطبیق اولیه برای تعیین اولویت خانوار و واحد پیش از صرف هزینه‌های کامل فعال‌سازی، و تطبیق نهایی پس از احراز امکان واقعی استفاده مصرفی از واحدهای مسکونی. این تفکیک از صرف منابع برای فعال‌سازی واحدهایی که تناسب کافی با نیاز خانوارهای هدف ندارند، جلوگیری می‌کند.

جدول ۳. مراحل فعال‌سازی هدفمند واحدهای مسکونی خارج از چرخه استفاده مصرفی

مرحله	تعریف عملیاتی	خروجی
شناسایی	ثبت و مکان‌یابی واحدهای خارج از چرخه سکونت در محدوده‌های دارای نیاز. در این مرحله فقط وجود واحد و خارج بودن آن از چرخه سکونت ثبت می‌شود و هنوز قضاوتی درباره قابلیت فعال‌سازی یا نوع خالی‌ماندگی صورت نمی‌گیرد.	فهرست اولیه واحدهای بالقوه
غربالگری	حذف واحدهای فاقد شرایط اولیه بر اساس معیارهای سریع و دودویی؛ از جمله وجود فیزیکی واحد، سکونت‌پذیری اولیه یا امکان آماده‌سازی متناسب؛ نبود مانع حقوقی مطلق؛ قرار داشتن در محدوده مکانی مورد نیاز و تشخیص اولیه سازوکار غالب خالی‌ماندگی.	فهرست واحدهای «واجد شرایط اولیه»
ارزیابی	بررسی تفصیلی واحدهای باقی‌مانده از نظر هزینه و زمان آماده‌سازی، وضعیت دقیق حقوقی، کیفیت فنی، اندازه، دسترسی، هزینه و زمان فعال‌سازی در مقایسه با ایجاد ظرفیت جایگزین، و تعیین قطعی سازوکار غالب خالی‌ماندگی و ابزار مناسب نقش‌آفرینی حاکمیتی.	«شناسنامه واحد» شامل: وضعیت فنی، حقوقی، مکانی، هزینه فعال‌سازی، ابزار پیشنهادی
تطبیق	مقایسه ویژگی‌های واحد ارزیابی شده با نیاز سکونتی خانوار هدف؛ از جمله تناسب اندازه خانوار با اندازه واحد، تناسب محله سکونت پیشین با مکان واحد، تناسب مدت نیاز با مدت قرار داد و تناسب نیازهای خاص خانوار با امکانات واحد.	جفت‌سازی «واحد-خانوار»
فعال‌سازی	انجام اقدام‌های لازم برای آماده‌سازی واحد؛ مانند تعمیر، رفع مانع حقوقی، انعقاد قرار داد با مالک، تأمین اثاثیه ضروری و هماهنگی برای آماده‌سازی واحد.	واحد آماده استفاده مصرفی
تخصیص	واگذاری رسمی واحد به خانوار؛ شامل امضای قرار داد، تحویل واحد، تعیین مدت و شرایط تمدید، سازوکار نظارت و ثبت اطلاعات سکونت.	خانوار مستقر شده
اسکان پایدار و متناسب با هدف سیاست	پایش ثبات سکونت، حفظ پیوندهای محله‌ای، ارزیابی رضایت خانوار، جلوگیری از جابه‌جایی اجباری مضاعف و تسهیل بازگشت به روال عادی زندگی.	اسکان پایدار، محله‌محور و امیدآفرین

مأخذ: همان.

غربالگری و ارزیابی دو مرحله متفاوت اما مکمل‌اند. غربالگری مرحله‌ای سریع، حذفی و مبتنی بر معیارهای بله/خیر بوده و هدف آن حذف واحدهایی است که به‌وضوح قابلیت ورود به فرایند فعال‌سازی را ندارند. ارزیابی مرحله‌ای، تفصیلی و امکان‌سنجی بوده و هدف آن تعیین دقیق شرایط فعال‌سازی، هزینه و زمان آن، سازوکار غالب خالی‌ماندگی و ابزار مناسب نقش‌آفرینی حاکمیتی است. به بیان دیگر، غربالگری مشخص می‌کند که چه واحدهایی باید بررسی شوند و ارزیابی مشخص می‌کند که این واحدها چگونه، با چه هزینه‌ای و با کدام ابزار قابل فعال‌سازی‌اند. بنابراین، ادعای این بخش نیز عمدتاً محدود است: در مواردی که واحد مسکونی مناسب و قابل استفاده از پیش وجود داشته باشد، فعال‌سازی آن می‌تواند بخشی از نیاز فوری مسکن را با اتکا به ظرفیت فیزیکی موجود و بدون انتظار برای ایجاد کامل موجودی جدید پاسخ دهد. این

سیاست جایگزین بازسازی و ساخت و ساز نیست؛ بلکه برای کاهش شکاف زمانی میان نیاز فوری و ایجاد ظرفیت جدید در میان مدت و بلندمدت طراحی می‌شود.

۱-۸-۳. شناسایی و غربالگری واحدهای مسکونی قابل فعال سازی

نقطه آغاز فعال سازی هدفمند واحدهای مسکونی خارج از چرخه استفاده مصرفی، شمارش خانه‌های خالی نیست، بلکه تشخیص ظرفیت قابل فعال سازی است. وجود یک واحد در موجودی فیزیکی کشور، به خودی خود به معنای آن نیست که واحد مزبور می‌تواند در زمان و مکان مورد نیاز به یک خانوار واگذار شود. سکونت پذیری، وضعیت حقوقی، امکان دسترسی، موقعیت مکانی، اندازه و کیفیت واحد و علت خالی ماندن، همگی بر این قابلیت اثر می‌گذارند. در مرحله شناسایی، نوع و سازوکار خالی ماندگی هنوز قطعی نیست. شناسایی صرفاً ثبت واحدهای خارج از چرخه سکونت است. تشخیص اولیه سازوکار غالب در مرحله غربالگری و تشخیص قطعی آن در مرحله ارزیابی انجام می‌شود. این تفکیک از آن جهت اهمیت دارد که ابزار نقش آفرینی حاکمیتی باید متناسب با سازوکار غالب خالی ماندگی باشد، نه صرفاً با وجود واحد خالی. این تمایز با شواهد موجود درباره خانه‌های خالی نیز سازگار است. پژوهش‌های تجربی نشان داده‌اند که واحدهای خالی بخشی غیرفعال از موجودی مسکن را تشکیل می‌دهند، اما آثار عرضه‌ای فعال سازی آنها به ویژگی واحد، موقعیت مکانی و نحوه طراحی سیاست وابسته است. در سطح سیاستگذاری نیز بر این نکته تأکید دارد که فعال سازی موجودی خالی و کم استفاده می‌تواند در کنار توسعه موجودی جدید، یکی از مسیرهای مکمل افزایش عرضه در بازارهای دارای کمبود باشد. بنابراین، تعداد واحدهای خالی شاخص مستقیمی از ظرفیت مسکن قابل فعال سازی نیست. ظرفیت قابل فعال سازی باید از طریق یک فرایند غربالگری و ارزیابی شناسایی شود. در ساده‌ترین صورت، این غربالگری باید دست کم چهار پرسش را پاسخ دهد:

۱ آیا واحد از نظر کیفیت قابلیت سکونت دارد یا با هزینه و زمان متناسب با دوره اضطراری و به‌طور معمول کمتر از ایجاد ظرفیت جایگزین قابل آماده سازی است؟

۲ آیا وضعیت مالکیت و حقوقی آن امکان استفاده مورد نظر را فراهم می‌کند؟

۳ آیا واحد در محدوده مکانی متناسب با نیاز خانوارهای هدف قرار دارد؟

۴ آیا علت خالی ماندن آن با نوع نقش آفرینی حاکمیتی پیشنهادی سازگار است؟

بر این اساس، واحد قابل فعال سازی واحدی است که: نخست، از نظر کیفیت قابل سکونت یا با هزینه و زمان متناسب با شرایط اضطراری قابل آماده سازی باشد. دوم، از نظر حقوقی امکان واگذاری یا استفاده مصرفی از آن وجود داشته باشد. سوم، از نظر مکانی با نیاز سکونتی خانوار هدف تناسب داشته و چهارم، از نظر اندازه، کیفیت و مدت دسترسی با وضعیت خانوار و دوره مورد نیاز سازگار باشد. برای انتخاب ابزار سیاستی، در این گزارش چهار سازوکار اصلی خروج واحد از چرخه استفاده مصرفی از یکدیگر تفکیک می‌شوند. این سازوکارها لزوماً مستقل و مانع‌الجمع نیستند و ممکن است یک واحد به‌طور هم‌زمان تحت تأثیر بیش از یک عامل قرار داشته باشد. هدف از این تفکیک، شناسایی سازوکار غالب مؤثر بر عدم فعالیت واحد و انتخاب متناسب‌ترین ابزار نقش آفرینی حاکمیتی است.

جدول ۴. انواع خالی ماندگی و تمهیدات مرتب [۲۹]

رویکرد مناسب	ماهیت مسئله	منشأ غالب	نوع خالی ماندگی
اصطکاکی/انتقالی	جابه‌جایی، فروش، اجاره، تعمیر یا انعقاد قرارداد جدید	بخشی از عملکرد عادی بازار؛ غالباً موقتی و کوتاه مدت	نقش آفرینی حاکمیتی حداقلی؛ پایش بدون اقدام
سرمایه‌ای/ سوداگرانه	نگهداری آگاهانه با انگیزه افزایش قیمت یا بازده آتی	خروج پایدار و تعمدی بخشی از موجودی از عرضه	مشوق عرضه، ابزار مالیاتی و در موارد خاص تنظیم‌گری
عدم تطابق	مکان نامناسب، کیفیت پایین، اندازه نامتناسب، وضعیت فنی نامطلوب یا عدم تناسب با تقاضای مؤثر	واحد وجود دارد ولی با نیاز واقعی خانوارهای هدف سازگار نیست.	بهسازی، تغییر کاربری، بازتعریف مخاطب یا فعال سازی مشروط در صورت توجیه



نوع خالی‌ماندگی	منشأ غالب	ماهیت مسئله	رویکرد مناسب
رفع مانع، هماهنگی بین نهادی، تعیین متولی و فعال‌سازی پس از احراز شرایط حقوقی، سکونت‌پذیری و مکانی	ظرفیت فیزیکی وجود دارد ولی موانع غیر فیزیکی مانع استفاده است.	پراکندگی مالکیت، بوروکراسی، ضعف هماهنگی، دعوای مالکیت، انحصار وراثت یا نبود سازوکار استفاده	نهادی/حقوقی

مأخذ: همان.

اصطلاح «خالی‌ماندگی ناشی از عدم تطابق» در این گزارش به عنوان یک اصطلاح تحلیلی به کار می‌رود و لزوماً معادل دقیق «خالی‌ماندگی ساختاری» در ادبیات اقتصاد مسکن نیست. در برخی منابع، خالی‌ماندگی ساختاری به وضعیتی اطلاق می‌شود که تعداد واحدهای خالی از تعداد جست‌وجوگران فعال بیشتر باشد. منظور این گزارش از عدم تطابق، وضعیتی است که واحد به دلایلی مانند مکان، کیفیت، اندازه، وضعیت فنی یا هزینه با تقاضای مؤثر و نیاز سکونتی خانوارهای هدف سازگار نیست.

این تفکیک اهمیت اساسی دارد؛ زیرا یک ابزار واحد نمی‌تواند برای چهار مسئله متفاوت کار کرد یکسانی داشته باشد. در خالی‌ماندگی اصطلاحی یا انتقالی، نقش‌آفرینی حاکمیتی ممکن است غیر ضروری یا حتی مختل‌کننده عملکرد بازار باشد. در خالی‌ماندگی سرمایه‌ای یا سوداگرانه، مسئله اصلی می‌تواند تغییر محاسبه اقتصادی مالک و کاهش صرفه نگهداری واحد خارج از چرخه باشد. در خالی‌ماندگی ناشی از عدم تطابق، ممکن است واحد از نظر فیزیکی وجود داشته باشد اما به دلیل مکان، کیفیت، اندازه، وضعیت فنی یا هزینه با تقاضای مؤثر سازگار نباشد. در این حالت، فعال‌سازی صرف بدون رفع عدم تطابق ممکن است به اسکان نامتناسب منجر شود. در خالی‌ماندگی نهادی یا حقوقی نیز مانع اصلی ممکن است اساساً اقتصادی نباشد و به هماهنگی، مالکیت، مجوزها یا نبود سازوکار استفاده مربوط شود.

پژوهش‌های مربوط به تهران نیز نشان می‌دهند که تداوم خالی ماندن بخشی از این واحدها، به‌ویژه واحدهایی که از نظر سکونت‌پذیری، حقوقی و مکانی قابلیت بازگشت به چرخه استفاده مصرفی دارند، در شرایط اضطراری می‌تواند آثار اجتماعی فراتر از تصمیم خصوصی مالک ایجاد کند. باین حال، استمرار خالی‌ماندگی را نمی‌توان صرفاً به تصمیم منفرد مالکان نسبت داد و عواملی مانند ضعف هماهنگی بین نهادی، اجرای ناکافی سیاست‌های مالیاتی، سوداگرانه بودن بخشی از تقاضا و ضعف نظارت نیز در شکل‌گیری این وضعیت نقش دارند. از این منظر، تفکیک «خالی‌ماندگی نهادی/حقوقی» از «خالی‌ماندگی سرمایه‌ای/سوداگرانه» برای طراحی سیاست در ایران اهمیت ویژه‌ای دارد.

۲-۸-۳. سلسله‌مراتب نقش‌آفرینی حاکمیتی

اصل حاکم بر فعال‌سازی هدفمند واحدهای مسکونی خارج از چرخه استفاده مصرفی، استقرار یک طیف پیوسته از نقش‌آفرینی حاکمیتی است که مبنای نظری آن در بخش‌های پیشین تشریح شد. با اتکا به این چارچوب، سلسله‌مراتب عملیاتی بسیج موجودی مسکن در شش مرحله مجزا و تدریجی تدوین شده تا از اقدام‌های دفعی و یکسان پرهیز شود. ترتیب پیشنهادی براساس شدت و دامنه نقش‌آفرینی حاکمیتی به شرح زیر است:

مرحله نخست: فعال‌سازی مستقیم املاک و خانه‌های سازمانی دستگاه‌های اجرایی.

مرحله دوم: بسیج ظرفیت‌های نهادی، عمومی و بانکی.

مرحله سوم: تسهیلگری و جذب مشارکت داوطلبانه بخش خصوصی (از طریق قراردادهای استاندارد و کاهش ریسک عرضه).

مرحله چهارم: به کارگیری ابزارهای تنظیمی و مالیاتی برای خالی‌ماندگی‌های پایدار.

مرحله پنجم: اعمال محدودیت‌های حقوقی و اداری هدفمند بر مصادیق احراز شده احتکار سوداگرانه.

مرحله ششم: تعیین الزام‌آور استفاده از واحدهای مسکونی بخش خصوصی (صرفاً در شرایط اضطرار و به عنوان حلقه نهایی).

این ترتیب‌بندی بر این فرض استوار است که هزینه و شدت نقش‌آفرینی حاکمیتی باید با ضرورت و امکان‌پذیری اجرایی آن تناسب داشته باشد. از این رو، اولویت‌بندی مراحل نباید صرفاً براساس تعداد واحدهای خارج از چرخه استفاده مصرفی یا مدت خالی ماندن آنها تعیین شود، بلکه ارزیابی هم‌زمان چهار معیار زیر ضروری است: ۱. قابلیت فنی، حقوقی و انطباق مکانی واحد برای فعال‌سازی؛ ۲. شدت و فوریت نیاز سکونتی خانوارهای هدف؛ ۳. نسبت زمان و هزینه مورد نیاز برای فعال‌سازی در مقایسه با گزینه‌های جایگزین؛ ۴. پیامدهای اجتماعی و

احتمال ایجاد اعوجاج در عملکرد بازار.

بر این اساس، تعیین الزام آور استفاده از واحدهای مسکونی بخش خصوصی (مرحله ششم) نقطه آغاز سیاست نیست. مبانی حقوقی و فقهی این سطح از نقش آفرینی حاکمیتی پیش تر در بخش ۶-۳ بررسی شده و در اینجا صرفاً جایگاه عملیاتی آن در انتهای زنجیره سیاستی تثبیت می شود. اگر چه طراحی این سلسله مراتب برای کاهش اعوجاج بازار و تسریع در تأمین مسکن صورت گرفته، اما میزان کارایی مراحل میانی (به ویژه ابزارهای تنظیمی و مالیاتی) در بازه زمانی کوتاه بحران، به ظرفیت اطلاعاتی و اجرایی نهادهای ذی ربط وابسته است. در نهایت، الزام آوری قانونی، آخرین حلقه زنجیره ای است که تنها پس از استیفای کامل ظرفیت های کم هزینه تر و در دسترس تر، و با رعایت دقیق اصل تناسب، موضوعیت می یابد.

۳-۸-۳. چرا ظرفیت های دولتی و نهادی باید در ابتدای زنجیره قرار گیرند؟

اولویت ظرفیت های دولتی، عمومی و نهادی بیش از آنکه بر مالکیت عمومی به عنوان یک ارزش فی نفسه مبتنی باشد، به زمان، هزینه و قابلیت اجرا مربوط است. در مواردی که یک واحد متعلق به دولت، بانک، شرکت دولتی یا نهاد عمومی بوده و از نظر سکونت پذیری و مکانی قابلیت سکونت دارد، بخش مهمی از سرمایه گذاری لازم برای ایجاد ظرفیت فیزیکی قبلاً انجام شده است. بنابراین، مانع اصلی ممکن است نه ساخت واحد جدید، بلکه تصمیم گیری، هماهنگی، تخصیص، رفع محدودیت اداری یا تعیین متولی تخصیص آن برای استفاده مصرفی باشد. این نکته در شرایط اضطراری اهمیت بیشتری پیدا می کند. خانواری که در اثر جنگ خانه خود را از دست داده، به یک واحد مسکونی در افق چند ساله نیاز ندارد؛ بلکه مسئله سیاستی، ایجاد شرایط سکونتی قابل اتکا در کوتاه ترین زمان ممکن است. از این رو، واحدی از پیش ساخته شده و واجد شرایط، بررسی امکان فعال سازی آن می تواند از نظر سیاستی مقدم بر آغاز یک فرایند ساخت جدید باشد. این تقدم البته به معنای ترجیح دائمی موجودی موجود بر ساخت و ساز نیست. در مواردی که ظرفیت موجود از نظر تعداد، کیفیت یا موقعیت مکانی پاسخ گو نیست، بازسازی و ساخت و ساز همچنان ضروری خواهد بود. بنابراین، تقدم بررسی ظرفیت موجود بر آغاز ساخت جدید، یک قاعده مطلق نیست؛ این تقدم تنها در مواردی معنا دارد که واحدهای موجود از نظر سکونت پذیری، وضعیت حقوقی، موقعیت مکانی و زمان فعال سازی بتوانند واقعاً پاسخ مناسب تری به نیاز فوری خانوارهای هدف ارائه کنند.

۳-۸-۴. فعال سازی هدفمند سیاست عرضه، تطبیق و تخصیص

حتی اگر واحدهای قابل فعال سازی شناسایی شوند، هنوز مسئله اصلی حل نشده است. واحد باید در مکان مناسب، با ویژگی مناسب و برای خانوار مناسب قرار گیرد. در چارچوب عملیاتی این گزارش، تخصیص مکانی می تواند به صورت سلسله مراتبی طراحی شود: نخست، جست و جوی ظرفیت مناسب در همان محله یا محدوده سکونت پیشین؛ سپس بررسی محلات مجاور با حفظ دسترسی خانوار به شبکه های شغلی، آموزشی و اجتماعی؛ پس از آن، سایر محدوده های شهری دارای دسترسی مناسب؛ و در نهایت، استفاده از ظرفیت خارج از شهر صرفاً در صورت ضرورت و نبود گزینه مناسب تر. این مسئله مستقیماً به چارچوب «پایداری، محله محوری و امیدآفرینی» در بخش ۴-۳ مربوط است. بنابراین، واحدی که صرفاً از نظر آماری به تعداد واحدهای بازگشته به چرخه استفاده مصرفی اضافه شود، لزوماً یک نتیجه سیاستی موفق محسوب نمی شود.

اگر واحد در مکانی باشد که خانوار را از شبکه های شغلی، آموزشی، خدماتی و اجتماعی خود جدا کند، یا اگر سکونت در آن موقتی و ناپایدار بوده، فعال سازی فیزیکی واحد الزاماً به تأمین مسکن پایدار منجر نمی شود. پژوهش ها تأیید می کنند که اسکان اضطراری متمرکز (مانند هتل ها) که به پراکندگی جغرافیایی و جدایی خانوارها از بافت اجتماعی پیشین آنها منجر شود، سرمایه اجتماعی و تاب آوری روانی-اجتماعی جامعه را به شدت تخریب می کند [۲۵]. در مقابل، رویکردهای محله محور که از ظرفیت های خالی درون شهری استفاده می کنند، پیوندهای مکانی و حمایت های غیررسمی را حفظ کرده و روند بازگشت به شرایط عادی را تسریع می بخشند [۲۴]. این یافته ها، مبنای سیاستی اصل «تطبیق مکانی واحد با خانوار» در زنجیره فعال سازی را تشکیل می دهند.

از این رو، منطق عملیاتی فعال سازی هدفمند باید از یک منطق مکانی-خانواری پیروی کند. این منطق از نیاز خانوار آغاز شده؛ سپس محدوده



مکانی مورد نیاز تعیین شده؛ آنگاه موجودی قابل فعال‌سازی در آن محدوده شناسایی و ارزیابی و در نهایت واحد مناسب با خانوار متناسب تطبیق داده می‌شود. در این چارچوب، «نقشه نیاز سکونتی» می‌تواند ابزار اجرایی اصلی سیاست باشد. نقشه نیاز سکونتی شامل نوع، اندازه، کیفیت، مکان و مدت مورد نیاز سکونت خانوارهای هدف است. ابتدا خانوارهای هدف و محدوده‌های مکانی مورد نیاز آنها مشخص شده؛ سپس موجودی قابل فعال‌سازی در همان محدوده‌ها شناسایی و ارزیابی شده و در مرحله بعد، واحدهای واجد شرایط با خانوارهای متناسب تطبیق داده می‌شوند.

تطبیق و تخصیص نیز باید از یکدیگر تفکیک شوند. تطبیق، مرحله تحلیلی و مقایسه‌ای است که در آن ویژگی‌های واحد با نیاز خانوار سنجیده می‌شود. تخصیص، مرحله اجرایی و حقوقی است که در آن واحد تطبیق یافته به‌طور رسمی به خانوار واگذار می‌شود. بدون تطبیق، تخصیص می‌تواند به اسکان نامتناسب و جابه‌جایی مجدد منجر شود؛ و بدون تخصیص، تطبیق صرفاً یک تمرین تحلیلی باقی می‌ماند. این ترتیب باعث می‌شود فعال‌سازی هدفمند صرفاً به یک برنامه برای کاهش تعداد خانه‌های خالی تبدیل نشود. سیاست عملاً دو کارکرد هم‌زمان پیدا می‌کند:

● **کارکرد عرضه‌ای:** تبدیل ظرفیت غیرفعال به ظرفیت سکونتی بالفعل؛

● **کارکرد تخصیصی:** هدایت این ظرفیت به خانوار و مکانی که بیشترین تناسب را با نیاز اضطراری دارد.

این نکته همچنین با تجربه جنگ ۱۲ روزه و جنگ رمضان مرتبط است. همان‌گونه که در بخش ۳-۳ نشان داده شد، اتکا به راه‌حل‌هایی مانند اسکان موقت یا بازار اجاره می‌تواند خانوار را از محیط پیشین زندگی خود جدا کند. فعال‌سازی موجودی محلی، در مواردی که چنین ظرفیتی وجود دارد، می‌تواند یک مسیر مکمل برای کاهش این جابه‌جایی باشد؛ البته میزان این اثر باید با داده‌های واقعی موجودی و نیاز مکانی سنجیده شود.

۵-۸-۳. واحدهای مسکونی خالی بخش خصوصی: از مشوق تا الزام

در مورد واحدهای خصوصی، فعال‌سازی داوطلبانه باید پیش از استفاده از ابزارهای الزام‌آور آزموده شود. مسئله در اینجا صرفاً «وادار کردن مالک به عرضه» نیست؛ بلکه می‌توان با کاهش هزینه و ریسک عرضه، بخشی از واحدهای مسکونی خصوصی خالی و واجد شرایط را بدون نقش‌آفرینی حاکمیتی اجبارمحور وارد چرخه استفاده کرد.

یکی از گزینه‌ها، استفاده از قراردادهای استاندارد میان دولت و مالک است؛ به‌گونه‌ای که مالکیت واحد حفظ شده، دولت پرداخت‌های قراردادی را تضمین کند و هزینه سکونت خانوار هدف مستقیماً یا از محل منابع عمومی پیش‌بینی شده برای اسکان اضطراری تأمین شود. در چنین الگویی، بخشی از ریسک‌های معمول اجاره‌داری برای مالک کاهش می‌یابد و در مقابل، دولت به ظرفیت موجود دسترسی پیدا می‌کند.

باین حال، پاسخ مالکان به مشوق‌های عرضه به ارزش مورد انتظار نگهداری یا عرضه ملک، هزینه‌های نگهداری، ریسک قرارداد و شرایط بازار بستگی خواهد داشت. ارزش ملک، انتظار افزایش قیمت، هزینه نگهداری، وضعیت حقوقی، امکان فروش یا اجاره در بازار خصوصی و ریسک ادراک شده همگی می‌توانند بر تصمیم مالک اثر بگذارند. بنابراین، ادعای قابل دفاع در این سطح این نیست که قرارداد دولتی همه واحدهای خصوصی خالی را فعال خواهد کرد؛ بلکه این است که طراحی مناسب قرارداد می‌تواند برای بخشی از مالکان، هزینه و ریسک عرضه را کاهش و احتمال مشارکت داوطلبانه را افزایش دهد.

در مورد خالی‌ماندگی‌های پایدار، ابزارهای مالیاتی و تنظیم‌گرانه می‌توانند در مرحله بعدی استفاده شوند. شواهد حاصل از تجربه بالنار یک اسپانیا نشان می‌دهد که سیاست‌های تعیین نوع استفاده از واحدهای خالی می‌توانند در برخی شرایط با افزایش عرضه و کاهش موقت اجاره‌بها همراه شوند؛ باین حال، تفاوت‌های نهادی و طراحی سیاست مانع از تعمیم مستقیم این نتیجه به ایران است. بنابراین، نتیجه محدودتر و قابل اتکاتر آن بوده که فعال‌سازی بخشی از موجودی خالی در بازارهای دارای کمبود عرضه می‌تواند اثر عرضه‌ای داشته باشد، اما اندازه این اثر وابسته به ظرفیت واقعی قابل فعال‌سازی و واکنش مالکان و بازار است. در نهایت، اگر مشوق‌ها و ابزارهای تنظیمی برای فعال‌سازی ظرفیت کافی نباشند، نقش‌آفرینی حاکمیتی الزام‌آور می‌تواند به‌عنوان ابزار نهایی مطرح شود. جایگاه این ابزار، همان‌گونه که در بخش ۲-۶ توضیح داده شد، باید به موارد ضروری، متناسب و دارای مبنای قانونی محدود بماند.

۶-۸-۳. شرط اجرای سیاست: اطلاعات، هماهنگی و سنجش نتیجه

فعال سازی هدفمند واحدهای مسکونی خارج از چرخه استفاده مصرفی مستلزم برخورداری از حداقلی از ظرفیت اطلاعاتی و اجرایی برای شناسایی واحد، احراز وضعیت حقوقی و فنی و تطبیق آن با نیاز خانوار است. دولت باید بتواند دست کم چهار دسته اطلاعات را به یکدیگر متصل کند:

۱. واحد مسکونی: موقعیت، مشخصات فنی و قابلیت سکونت؛

۲. مالکیت واحد مسکونی: مالک یا متولی قانونی و وضعیت حقوقی؛

۳. نوع خالی ماندگی: مدت و علت احتمالی خروج واحد از چرخه استفاده مصرفی؛

۴. نیازسنجی مسکونی: خانوار هدف، اندازه خانوار و نیاز مکانی و زمانی آن.

این الزامات مستقیماً با مفهوم «ظرفیت مسکن تاب آور» در بخش ۵-۳ ارتباط دارند. بنابراین، نظام اطلاعات املاک و ثبت معاملات صرفاً ابزار اداری نیست؛ بلکه بخشی از زیرساخت ظرفیت پاسخ گویی نظام مسکن در بحران است. با این حال، اجرای یک سیاست اضطراری نباید مشروط به حل کامل همه ضعف های ساختاری نظام اطلاعاتی کشور شود. می توان یک مأموریت محدودتر تعریف کرد: شناسایی واحدهای قابل فعال سازی در محدوده های دارای نیاز فوری و ایجاد امکان تطبیق آنها با خانوارهای هدف. سایر پژوهش ها تأکید دارند که شناسایی و پایش موجودی مسکن باید پیش از وقوع بحران انجام شود، زیرا تصمیم گیری در مورد تخصیص واحدهای خالی در میانه بحران، به دلیل فقدان داده و فشار زمانی، به نتایج غیربهبوده و ائتلاف منابع منجر می شود [۲۸]. از این رو، نظام اطلاعات املاک صرفاً یک ابزار اداری نیست، بلکه زیرساخت حیاتی «ظرفیت مسکن تاب آور» است.

در این صورت، فعال سازی هدفمند می تواند هم زمان با اصلاحات بلندمدت اطلاعاتی و نهادی اجرا شود و به آنها وابسته نباشد. برای سنجش نتیجه، باید میان حلقه های مختلف زنجیره سیاست تفکیک قائل شد. واحد شناسایی شده، واحد واجد شرایط اولیه، واحد ارزیابی شده، واحد آماده استفاده مصرفی، واحد تخصیص یافته، خانوار اسکان یافته و اسکان پایدار یکسان نیستند. بنابراین، «تعداد واحدهای فعال شده» نباید با «تعداد خانوارهای اسکان یافته» یا «تحقق اسکان پایدار» مخلوط شود. تعداد واحدهایی که به چرخه استفاده مصرفی اضافه شده، به تنهایی شاخص مناسبی برای ارزیابی سیاست نیست. حداقل مجموعه ای از شاخص های عملیاتی عبارت اند از:

● تعداد خانوارهای آسیب دیده ای که مسکن قابل اتکا دریافت کرده اند؛

● زمان متوسط از شناسایی واحد تا تخصیص برای استفاده مصرفی؛

● میزان انطباق مکانی واحد با محل سکونت پیشین خانوار؛

● کیفیت و قابلیت سکونت واحد؛

● مدت و ثبات قرارداد یا حق سکونت؛

● هزینه عمومی به ازای هر خانوار تأمین شده؛

● سهم خانوارهای هدفی که از نیاز به بازار خصوصی اجاره بی نیاز شده اند؛

● میزان جابه جایی مجدد خانوار پس از اسکان.

این شاخص ها ارزیابی را از پرسش «چند واحد خالی فعال شد» به پرسش سیاستی مهم تری منتقل می کنند: چه میزان از ظرفیت غیرفعال به مسکن پایدار و متناسب برای خانوارهای هدف تبدیل شد. هدف سیاست، کاهش تعداد خانه های خالی نیست؛ هدف، تبدیل بخشی از ظرفیت غیرفعال و واجد شرایط به مسکن پایدار، متناسب و محله محور برای خانوارهای هدف است.

۷-۸-۳. جایگاه فعال سازی هدفمند در بسته سیاستی مسکن

فعال سازی هدفمند واحدهای مسکونی خارج از چرخه استفاده مصرفی را نباید به عنوان جایگزین سیاست های دیگر مسکن در نظر گرفت. هر یک از ابزارهای سیاستی مسئله متفاوتی را هدف قرار می دهد.



جدول ۵. جایگاه فعال سازی هدفمند در بسته سیاستی مسکن

مسئله اصلی	ابزارهای متعارف
تغییر انگیزه نگهداری طولانی مدت واحد خالی	مالیات بر خانه‌های خالی
کاهش هزینه و ریسک عرضه داوطلبانه	قرارداد دولتی به عنوان طرف واسطه میان مالک و خانوار
افزایش مشارکت مالکان خصوصی	مشوق‌های مالی و قراردادی
مواجهه با خالی ماندگی‌های پایدار	ابزارهای تنظیم‌گرانه (الزام به عرضه، محدودیت نگهداری خالی)
افزایش موجودی مسکن در میان مدت و بلندمدت	ساخت و ساز و بازسازی
تبدیل سریع بخشی از ظرفیت موجود و قابل فعال سازی به مسکن مورد نیاز در شرایط اضطراری	فعال سازی هدفمند واحدهای مسکونی خارج از چرخه استفاده مصرفی

مأخذ: همان.

در این چارچوب، احتکارزدایی صرفاً یکی از ابزارهای تنظیمی برای مواجهه با خالی ماندگی‌های پایدار و واجد شرایط است و نباید با کل فرایند فعال سازی ظرفیت موجود یکسان تلقی شود. از این منظر، جایگاه فعال سازی هدفمند در بسته سیاستی روشن تر می شود. این سیاست قرار نیست مشکل ساختاری کمبود مسکن را حل کند و یا جایگزین ساخت و ساز، بازسازی یا اصلاحات نهادی شود. کارکرد اصلی آن پر کردن بخشی از شکاف زمانی میان نیاز فوری و ایجاد ظرفیت جدید است.

این جایگاه با تجربه جنگ ۱۲ روزه نیز سازگار است. همان گونه که در بخش ۳-۳ نشان داده شد، هنگامی که ظرفیت موجود به اندازه کافی فعال نشود، دولت ناچار است بخش بیشتری از پاسخ اضطراری را از طریق اسکان موقت، هتل یا بازار اجاره تأمین کند؛ در حالی که این راه حل ها لزوماً با معیارهای پایداری، محله محوری و امیدآفرینی که در بخش ۳-۴ تعریف شد، منطبق نیستند. بنابراین، فعال سازی هدفمند واحدهای مسکونی خارج از چرخه استفاده مصرفی را می توان حلقه عملیاتی میان «ظرفیت مسکن تاب آور» در بخش ۳-۵ و پاسخ به پیامدهای مشاهده شده در تجربه جنگ ۱۲ روزه در بخش ۳-۳ دانست. توصیه های اجرایی متناظر با این سازوکار نیز در بخش ۴ قابل صورت بندی خواهد بود.

۸-۸-۳. جمع بندی ملاحظات فعال سازی هدفمند

بر مبنای مباحث این بخش، فعال سازی هدفمند واحدهای مسکونی خارج از چرخه استفاده مصرفی را می توان سازوکاری برای فعال سازی و تخصیص بخشی از موجودی غیر فعال مسکن در شرایط اضطراری دانست. منطق آن بر این فرض محدود استوار بوده که بخشی از ظرفیت فیزیکی مورد نیاز خانوارهای آسیب دیده ممکن است پیشاپیش وجود داشته باشد، اما به دلایل سکونت پذیری، حقوقی، نهادی، اقتصادی یا تخصیصی در اختیار خانوار قرار نگرفته باشد. از این رو، موضوع سیاستی صرفاً «خانه خالی» نیست، بلکه واحد قابل فعال سازی است. این تمایز، ضرورت تفکیک سازوکارهای خالی ماندگی اصطکاکی، سرمایه ای، عدم تطابق و نهادی را روشن می کند و نشان می دهد که هر یک به ابزار متفاوتی نیاز دارند.

سلسله مراتب نقش آفرینی حاکمیتی نیز باید از فعال سازی ظرفیت های دولتی، عمومی و نهادی آغاز شود؛ سپس مشوق های عرضه داوطلبانه برای بخش خصوصی به کار گرفته شود. در مرحله بعد ابزارهای مالیاتی و تنظیم گرانه برای خالی ماندگی های پایدار استفاده شده و نقش آفرینی حاکمیتی الزام آور تنها در موارد ضروری و در چارچوب قانون مطرح شود. این ترتیب با سلسله مراتب بخش ۲-۵-۳ و مبانی حقوقی و فقهی بخش ۲-۶-۳ سازگار است. در عین حال، فعال سازی واحد به تنهایی هدف سیاست نیست. واحد باید با نیاز خانوار، موقعیت مکانی، کیفیت و مدت مورد نیاز سکونت تطبیق داشته باشد. به همین دلیل، فعال سازی هدفمند واحدهای مسکونی خارج از چرخه استفاده مصرفی هم زمان یک سیاست عرضه و یک سازوکار تخصیص است. معیار موفقیت آن نیز تعداد واحدهایی که به چرخه استفاده مصرفی بازگشته اند نیست، بلکه میزان تبدیل ظرفیت غیر فعال به مسکن پایدار، محله محور و امیدآفرین است.

در نهایت، این سیاست حدود مشخصی دارد. هر واحد خالی قابل فعال سازی نبوده، ظرفیت قابل فعال سازی نامحدود نیست و فعال سازی موجودی جایگزین ساخت و ساز و بازسازی نخواهد شد. ادعای سیاستی قابل دفاع، محدودتر از این است: هر گاه واحدهای مناسب، قابل استفاده و دارای شرایط حقوقی لازم در مکان های مورد نیاز وجود داشته باشند، فعال سازی آنها می تواند بخشی از نیاز فوری مسکن را بدون انتظار برای ایجاد کامل موجودی جدید پاسخ دهد.

از این منظر، فعال سازی هدفمند واحدهای مسکونی خارج از چرخه استفاده مصرفی را می توان حلقه ای میان چهار بحث اصلی گزارش دانست: ظرفیت مسکن تاب آور در بخش ۵-۳، پایداری، محله محوری و امیدآفرینی در بخش ۴-۳، آسیب شناسی تجربه جنگ ۱۲ روزه در بخش ۳-۳ و توصیه های اجرایی در بخش ۴. از این منظر، مسئله سیاستی صرفاً افزایش تعداد واحدهای مسکونی نیست؛ بلکه افزایش توان نظام مسکن برای فعال سازی ظرفیت های موجود به مسکن قابل استفاده، در مکان و زمان مورد نیاز و برای خانوارهای نیازمند است. برخی مطالعات نشان می دهند که در صورت عدم مداخله هدفمند در سمت عرضه و فعال سازی موجودی خالی، بخش قابل توجهی از خانوارهای آسیب پذیر (به ویژه مستأجران) برای سال ها در چرخه ای از اسکان های موقت و بی ثبات گرفتار می شوند و هرگز به بازسازی کامل نمی رسند [۲۶، ۲۷]. این یافته، بر ملاحظه اصلی گزارش مبنی بر اینکه معیار موفقیت، تعداد واحدهای فعال شده نیست، بلکه پایداری سکونت خانوارهای هدف است، نشان می دهد.

۴. جمع بندی و نتیجه گیری

این گزارش نشان داد که مسئله اصلی تأمین مسکن خانوارهای آسیب دیده از جنگ، صرفاً کمبود منابع مالی یا حتی کمبود واحد مسکونی نیست، بلکه فقدان ظرفیت مسکن تاب آور در نظام حکمرانی مسکن است. ظرفیتی که امکان استفاده سریع، عادلانه و محله محور از موجودی بالفعل مسکن را در شرایط بحران فراهم می کند. همان طور که در بخش ۴-۳ شرح داده شد، تأمین مسکن برای خانوارهای آسیب دیده از جنگ باید سه ویژگی داشته باشد: پایداری، محله محوری و امیدآفرینی. احتمال مخالفت با این اصول در سطح نظری بسیار کم بوده؛ اما آنچه رعایت این اصول را نزد سیاستگذاران دست نیافتنی جلوه می دهد، این است که واحدهای مسکونی لازم برای کاربست این اصول را در اختیار نداریم. این تصور مطابق با واقعیت نیست، زیرا بخشی از موجودی بالفعل مسکن خارج از چرخه استفاده مصرفی قرار دارد و می تواند، با شناسایی و بهره گیری هدفمند، به ظرفیت سکونتی در شرایط بحران تبدیل شود. تنها راه خروج از این بن بست خودساخته، دگراندیشی سیاستی است که با اقتضائات و واقعیات دوران جنگ و پساجنگ سازگار است، به ابزارهای سیاستی پیشاجنگی بسنده نمی کند و بر «استفاده بهینه اجتماعی از موجودی فعلی مسکن کشور» تأکید دارد.

از این منظر، خانه های خالی صرفاً دارایی های بلااستفاده نیستند، بلکه می توانند بخشی از ظرفیت راهبردی کشور برای مواجهه با بحران های گسترده باشند. البته هر واحد خالی الزاماً موضوع نقش آفرینی حاکمیتی یا مصداق احتکار نیست و فعال سازی باید براساس منشأ و مدت خالی ماندگی، سکونت پذیری، شرایط مالکیت، موقعیت مکانی و نیاز سکونتی تعیین شود. هر چند چنین ظرفیتی تاکنون در نظام حکمرانی مسکن ایران شکل نگرفته، اما تجربه دو جنگ اخیر نشان داد که در نبود ذخیره راهبردی از پیش آماده، بخشی از موجودی بلااستفاده مسکن می تواند یکی از معدود ظرفیت های قابل فعال سازی سریع باشد. از این رو، فعال سازی هدفمند واحدهای مسکونی خارج از چرخه استفاده مصرفی باید نه صرفاً پاسخی به بحران جاری، بلکه گامی در جهت ایجاد زیرساخت های یک نظام تاب آور برای بحران های آینده تلقی شود. روشن است که حمایت از خانوارهای آسیب دیده از جنگ نیاز به واحدهای مسکونی دارد که نخست، هم اکنون وجود داشته باشند، نه واحدهایی که قرار است ساخته شوند. دوم، قابلیت استفاده فوری داشته باشند؛ سوم، سکونت در آنها تا پایان زمان بازسازی واحدهای مسکونی آسیب دیده یا تخریب شده برای تأمین مسکن این خانوارها ممکن و پایدار باشد؛ و چهارم، در نزدیک ترین مکان ممکن به محل سکونت پیشین خانوار آسیب دیده قرار داشته باشند تا امکان بازیابی زندگی عادی و حفظ پیوندهای محله ای تسهیل شود. بخشی از واحدهای خارج از چرخه استفاده مصرفی، در صورت احراز این شرایط، می توانند این الزامات را تأمین کنند. بنابراین، موضوع سیاستگذاری نه استفاده از «هر خانه خالی»، بلکه

شناسایی و فعال‌سازی هدفمند واحدهای واجد شرایط است.

بر همین اساس، این گزارش چهار گام سیاستی اصلی را پیشنهاد می‌دهد: اعلام وضعیت اضطراری مسکونی، فعال‌سازی هدفمند واحدهای مسکونی خارج از چرخه استفاده مصرفی، عقد قرارداد با مالکان و تأمین هزینه سکونت خانوارهای آسیب‌دیده، و اسکان محله‌محور مبتنی بر مشارکت مردمی. این چهار گام به ترتیب بستر حقوقی، سازوکار عملیاتی، مدل مالی-قراردادی و الگوی اجتماعی سیاست را تکمیل می‌کنند.

۱-۴. اعلام وضعیت اضطراری مسکونی

نخستین گام، اعلام «وضعیت اضطراری مسکونی» توسط شورای عالی مسکن است. این اعلام به چند دلیل ضرورت دارد: نخست، حدود ۱۰۰ هزار واحد مسکونی آسیب دیده‌اند که به معنای ایجاد تقاضای جدید در بازاری بوده که عرضه مؤثر آن کاهش یافته است. باید در نظر داشت عرضه مؤثر فقط افزایش تعداد واحدهای مسکونی نیست؛ بلکه واحد باید در مکان مورد نیاز، در زمان متناسب با نیاز خانوارهای هدف قابل دسترسی باشد.

دوم، هدایت خانوارهای آسیب‌دیده به بازار استیجاری چه با وام - که ایجاد بدهی جدید برای خانوارهای آسیب‌دیده محسوب می‌شود و با منطق حمایت پس از بحران سازگار نیست - چه با کمک بلاعوض بدون نقش آفرینی حاکمیتی در سمت عرضه، تشدیدکننده شوک‌های عرضه و تقاضا خواهد بود، به‌ویژه در تهران که پیش از بحران نیز بازار استیجاری شکننده بود. بنابراین، در شرایطی که ظرفیت‌های موجود برای فعال‌سازی سریع واحدهای مسکونی قابل استفاده است، اتکال اولیه به بازار استیجاری نمی‌تواند راهبرد اصلی تأمین مسکن اضطراری باشد. وضعیت اضطراری مسکونی، ابزارهای لازم برای استفاده بهینه از موجودی مسکن و مهار شوک‌ها را در اختیار دولت می‌گذارد. همچنین زمینه را برای شناسایی و فعال‌سازی واحدهای خارج از چرخه استفاده مصرفی فراهم می‌کند، زیرا ابزارهای متعارفی مانند مالیات بر خانه‌های خالی در خصوص تأمین فوری مسکن اضطراری، لزوماً تأثیر و سرعت مورد نیاز را ندارند. این اقدام می‌تواند به نوعی از اصلاحات اساسی در حوزه تأمین مسکن کشور در آینده نیز منجر شود. تجربه بین‌المللی بانک جهانی نشان می‌دهد که پروژه‌های موفق بازسازی مسکن سه ویژگی مشترک داشته‌اند: ایجاد نهاد مجری فرباشی، مشارکت واقعی جامعه محلی در شناسایی نیازها و نظارت بر توزیع، و شفافیت در شاخص‌هایی چون زمان تحویل، هزینه هر واحد، کیفیت و رضایت خانوارها. اعلام وضعیت اضطراری باید با ایجاد سامانه‌ای شفاف برای شناسایی و تخصیص واحدهای واجد شرایط همراه شده که در آن زمان تحویل، هزینه تمام شده، کیفیت واحدها و رضایت خانوارها به‌طور مستمر پایش شود. حتی اگر بحران کنونی نیز با راهکارهای موقت مدیریت شود، اعلام وضعیت اضطراری مسکونی باید نقطه آغاز طراحی سازوکارهای دائمی مدیریت بحران مسکن باشد؛ سازوکارهایی که امکان شناسایی، پایش و فعال‌سازی ظرفیت‌های بلااستفاده مسکن را در بحران‌های آینده نیز فراهم کنند.

۲-۴. فعال‌سازی هدفمند واحدهای مسکونی خارج از چرخه استفاده مصرفی

گام دوم، «فعال‌سازی هدفمند واحدهای مسکونی خارج از چرخه استفاده مصرفی» با چهار محور اصلی است: اعلام نیاز حاکمیتی به واحدهای مسکونی (منظور از اعلام نیاز حاکمیتی، تعیین رسمی و عمومی نیاز به واحدهای مسکونی قابل فعال‌سازی در محدوده‌های آسیب‌دیده، به تفکیک استان، شهر، محله، تعداد خانوار، بعد خانوار، مدت مورد نیاز و اولویت‌های سکونتی است)، تمایزگذاری بین مالکان، تمایزگذاری بین مکان واحدها، و تمایزگذاری بین ویژگی‌های آنها. براساس اصل پایداری، مدت اسکان باید متناسب با زمان بازسازی تعیین شود: خانوارهای مالک تا بازسازی کامل، خانوارهای مستأجر حداقل یک سال. براساس اصل محله‌محوری، دولت باید مکان اصلی واحدها را به تفکیک مناطق و محلات مشخص کند تا اسکان در نزدیک‌ترین مکان ممکن انجام گیرد. براساس اصل امیدآفرینی، دولت براساس بُعد خانوار و ترکیب آن، نیاز اعلامی خود را تدقیق کرده و حق انتخاب خانوارها را در چارچوب گزینه‌های قابل فعال‌سازی و متناسب با نیاز سکونتی آنان به رسمیت بشناسد. در تأمین واحدهای مورد نیاز، سلسله‌مراتب نقش آفرینی حاکمیتی باید رعایت شود: نخست فعال‌سازی واحدهای مسکونی دولتی، خانه‌های سازمانی و املاک بلااستفاده دستگاه‌های اجرایی؛ سپس واحدهای متعلق به بانک‌ها، شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی؛ آنگاه ایجاد سازوکار داوطلبانه برای مالکان خصوصی؛ و در نهایت، صرفاً در صورت ضرورت و احراز شرایط، تعیین الزام‌آور نوع استفاده از واحدهای مسکونی بخش خصوصی واجد شرایط. دولت می‌تواند بسته‌های تشویقی برای مشارکت داوطلبانه در نظر بگیرد، اما در وضعیت اضطراری، اعمال حق حاکمیت

بر دارایی های مسکونی بانک ها توجیه کامل دارد. برای بخش خصوصی، افزون بر تشویق های مالیاتی، می توان از ظرفیت های داوطلبی مردم در اظهار خانه های خالی توسط مالکان به عنوان مشارکت در حمایت از خانوارهای آسیب دیده محله و نظارت مردم و نهادهای محلی بر اجرای این فرایند استفاده کرد.

نهادهای محلی نظیر مساجد می توانند محور این کنشگری مردمی مبتنی بر اعتماد میان مردم محله باشد. نقش نهادهای محلی، مانند مسجد محله، صرفاً فرهنگی نیست؛ بلکه می تواند در حلقه های عملیاتی سیاست نیز کار کرد اجرایی داشته باشد: شناسایی اولیه واحدهای داوطلبانه، تسهیل تطبیق واحد با خانوار، ایجاد اعتماد میان مالک و خانوار، نظارت بر ثبات سکونت و جلوگیری از جابه جایی اجباری مضاعف. شایان ذکر است که این فرایند به هیچ وجه نباید به اعتماد عمومی مردم محله خدشه وارد کرده؛ بلکه باید امکان همیاری و همدلی میان مالکان و خانوارهای آسیب دیده را در طول مدت سکونت تقویت کند.

همان گونه که در این گزارش نشان داده شد، تعیین الزام آور نوع استفاده از واحدهای مسکونی بخش خصوصی واجد شرایط، نه نقطه آغاز سیاستگذاری، بلکه آخرین مرحله از سلسله مراتب استفاده از موجودی مسکن است و تنها در شرایط اضطراری، پس از استفاده از ظرفیت های دولتی، عمومی و داوطلبانه، موضوعیت پیدا می کند. در این چارچوب، هدف گزارش دفاع از نقش آفرینی حاکمیتی تحدیدی گسترده در حقوق مالکیت نیست، بلکه نشان دادن ظرفیت های حقوقی و فقهی موجود برای اعمال مداخلات موقت، متناسب و مبتنی بر منافع عمومی در شرایط بحرانی است؛ مداخلاتی که باید در چارچوب قانون، با رعایت ضرورت، تناسب، موقتی بودن، جبران عادلانه و امکان نظارت و اعتراض قضایی انجام شوند.

۳-۴. عقد قرارداد با مالکان واحدهای مسکونی و پرداخت کامل هزینه سکونت خانوارهای آسیب دیده از طرف دولت

گام سوم، عقد قرارداد استاندارد با مالکان و تأمین هزینه سکونت خانوارهای آسیب دیده توسط دولت، متناسب با وضعیت اقتصادی و توان مالی خانوار است. برای خانوارهای فاقد توان مالی، حمایت بلاعوض می تواند ابزار اصلی باشد؛ برای خانوارهای برخوردار از توان مالی، می توان از ابزارهای یارانه ای، تسهیلاتی یا بازپرداخت پذیر نیز استفاده کرد. برای تعیین نرخ اجاره می توان از دفترچه ارزش اجاری سازمان امور مالیاتی به عنوان مبنای پایه استفاده کرده و در صورت ضرورت، آن را با توجه به شرایط محله، کیفیت واحد مسکونی و قیود بودجه ای، سابقه مالیات پردازی و ملاحظات سیاستی دیگر تعدیل کرد. مدت قرارداد باید به زمان تحویل واحد بازسازی شده گره بخورد. برای مالکانی که داوطلبانه واحد خود را ارائه می دهند، مدت انتفاع دولت قابل توافق است؛ برای واحدهایی که مدت طولانی خارج از چرخه استفاده مصرفی بوده اند، صرف مدت خالی ماندگی مبنای نقش آفرینی حاکمیتی نیست؛ بلکه در صورت احراز شرایط ضرورت، تناسب، ناکافی بودن ظرفیت های جایگزین و رعایت چارچوب حقوقی مصوب، مدت استفاده دولت تعیین می شود. در قرارداد باید برای مواردی مانند نیاز مبرم شخصی مالک (بدون جابه جایی اجباری مستأجر) و نیز قصور احتمالی مستأجر، مسیرهای حقوقی روشن تعریف شود. فروش واحد در این مدت آزاد است، اما رابطه حقوقی مستأجر با مالک جدید حفظ می شود.

نکته مهم آنکه مالکان واحدهای خارج از چرخه استفاده مصرفی تاکنون ممکن است از عایدی سرمایه ای ملک منتفع شده باشند، در حالی که از جریان درآمد اجاره صرف نظر کرده اند. در فرایند جدید، دولت ضمن حفظ حقوق مالکانه، می تواند در قبال آماده سازی و تخصیص واحد برای سکونت خانوار هدف، اجاره منصفانه و قابل پیش بینی پرداخت کرده و از ابزارهای تشویقی نیز برای افزایش مشارکت داوطلبانه استفاده کند. در مجموع، فعال سازی هدفمند واحدهای مسکونی خارج از چرخه استفاده مصرفی در چارچوب مردمی سازی حکمرانی، مردم و محله را در مرکز تصمیم گیری، نظارت، مطالبه گری و اجرا قرار می دهد و با مانع زدایی از مقررات ناکارآمد، تأمین داده و اطلاعات شفاف، آموزش تخصصی به گروه های مردمی، و طراحی تأمین مالی تلفیقی - حمایت بلاعوض برای خانوارهای فاقد توان مالی و ابزارهای مناسب حمایتی یا بازپرداخت پذیر برای خانوارهای دارای توان مالی - می تواند پاسخی سازگار با شرایط کمبود شدید زمان و منابع در جنگ و پساجنگ فراهم کند. در این چارچوب، تأمین هزینه سکونت توسط دولت، در مواردی که برای جبران وضعیت اضطراری و حمایت از خانوارهای فاقد توان مالی ضروری است، نباید به ایجاد بدهی جدید برای خانوار آسیب دیده منجر شود. حفظ مالکیت خصوصی و محدود بودن نقش آفرینی حاکمیتی به استفاده موقت در چارچوب قانون، سبب شده نقش آفرینی پیشنهادی به معنای سلب مالکیت یا مصادره اموال نباشد.

۴-۴. اسکان محله‌محور آسیب‌دیدگان جنگ

اسکان محله‌محور، ترجمه عملی اصول محله‌محوری و امیدآفرینی است که در بخش ۴-۳ تعریف شدند و با حلقه‌های تطبیق و تخصیص در بخش ۸-۳ پیوند می‌خورند. یکی از مهم‌ترین آمادگی‌های لازم برای پیش‌بینی شرایط اضطراری احتمالی در آینده، فراهم کردن شرایط اسکان خانوارهای آسیب‌دیده از جنگ با رعایت ملاحظات اجتماعی زیست این خانوارهاست. سیاست اسکان موقت این خانوارها در قالب اقامتگاه‌های شهری و پرداخت ودیعه اجاره‌به‌های مسکن پس از چندین ماه به این خانوارها برای اجاره مسکن متناسب، با وجود اینکه در جنگ رمضان پاسخ‌گوی بخشی از نیاز کشور بود، اما با ابهامات قابل توجهی در شرایط احتمالی آینده روبه‌رو است. اولین نکته مربوط به ظرفیت اقامتگاه‌های فعال شهر تهران است. براساس اطلاعات منتشر شده در سال ۱۴۰۴، ظرفیت اقامتگاه‌های شهر تهران حدود ۳۴ هزار تخت اقامتی است. بنابراین در صورت احتمال جنگ گسترده و آسیب‌دیدن تعداد زیادی از واحدهای مسکونی تهران و در صورت در اختیار قرار گرفتن تمام ظرفیت اقامتگاه‌های موجود برای خانوارهای آسیب‌دیده، امکان کمبود در ظرفیت واحدهای اقامتی کشور محتمل است.

از سوی دیگر، به دلیل تخریب یا بدون استفاده ماندن واحدهای مسکونی آسیب‌دیده در شرایط جنگ، فشار تقاضا به بخش استیجاری بازار مسکن در حال افزایش است و پرداخت ودیعه مسکن برای ورود خانوارهای آسیب‌دیده به این بازار می‌تواند این فشار را تشدید کند. این سیاست سبب می‌شود که علاوه بر اینکه در اثر افزایش تقاضا، افزایش قیمت در بخش استیجاری مسکن کلان‌شهرها برای تمام مستأجران رخ دهد، امکان یافتن واحدهای مناسب برای خانوارهای آسیب‌دیده نیز کاهش یابد.

همچنین به دلیل کمبود ظرفیت اقامتی در این محل‌های اسکان موقت، مسئولان مربوطه ممکن است ناگزیر به جابه‌جایی خانوارهای آسیب‌دیده به مکان‌هایی با مسافت طولانی نسبت به محل زندگی پیشین آنان شوند. این موضوع می‌تواند سبب گسیختگی اجتماعی افراد از محل زندگی و محیط اطرافشان شود و امکان همیاری خانوارهای آسیب‌دیده با آشنایان و افراد محله خویش را کاهش دهد. علاوه بر این، اسکان آنان در اقامتگاه‌ها در کنار خانوارهایی از محلات مختلف و سبک زندگی گوناگون و فاصله گرفتن از محل زندگی پیشین، می‌تواند احتمال بروز تعارضات فرهنگی و اجتماعی را افزایش دهد. بنابراین عامل اصلی در به وجود آمدن این مشکلات، گسیختگی فرد از محیط زندگی پیشین است.

پیشنهاد می‌شود با استفاده از ظرفیت‌های مردمی و در راستای افزایش مشارکت آنان در شرایط جنگی، امکان استفاده از واحدهای مسکونی خالی درون محله‌هایی که واحدهای مسکونی آسیب‌دیده وجود دارد یا در خوشه‌های محلی هم‌جوار آنان فراهم شود. هر چند این طرح توسط برخی از گروه‌های جهادی در شهر تهران در محدوده‌های کوچک عملیاتی شده، اما برای بهبود و گسترش آن، پیش‌نیازهای زیر ضروری است. الف) نیروهای داوطلب در محلات با محوریت مسجد محله، فراخوان اعلام خانه‌های خالی که امکان اسکان خانوارهای جنگ‌زده را برای مدت محدود دارند، توزیع و در مناسبت‌های گوناگون و تجمعات مردمی بر ضرورت اجرای این طرح اشاره کنند.

ب) شناسایی ظرفیت خانه‌های خالی محله که توسط مالکان به صورت داوطلبانه معرفی شده‌اند، در قالب پرونده‌های آماده دارای ویژگی‌های واحد مسکونی، شرایط مالک و موقعیت ملک در واحد اجرایی داوطلبی در مسجد برای استفاده در لحظات بحران انجام شود.

ج) عقد قرارداد دارای مدت معلوم و شروط مشخص و در صورت درخواست مالک، دارای مبلغ منصفانه متناسب با اعلام قیمت اجاره‌به‌های مناطق مختلف شهر تهران که توسط سازمان امور مالیاتی کشور منتشر می‌شود. حضور افراد معتمد محله به عنوان شهود، در چارچوب ضوابط قانونی و با رعایت حریم خصوصی طرفین، می‌تواند به افزایش اعتماد و تعهد متقابل میان شهروندان کمک کند.

در نهایت، پیشنهاد این گزارش صرفاً ارائه راهکاری برای اسکان خانوارهای آسیب‌دیده از جنگ تحمیلی دوم و سوم نیست. مسئله اصلی، بازاندیشی در نحوه مواجهه نظام حکمرانی مسکن با بحران‌های گسترده است. تجربه دو جنگ اخیر نشان داد که اتکا به ساخت‌وساز، پرداخت تسهیلات یا اسکان موقت، بدون برخورداری از ظرفیت مسکن تاب‌آور، پاسخ‌گوی شرایط اضطراری نخواهد بود. از این منظر، فعال‌سازی هدفمند واحدهای مسکونی خارج از چرخه استفاده مصرفی باید نه مقصد نهایی سیاستگذاری، بلکه نخستین گام در بازطراحی نظام حکمرانی مسکن بر پایه ظرفیت مسکن تاب‌آور باشد؛ نظامی که بتواند در بحران‌های آینده، موجودی بالفعل مسکن را به عنوان یکی از ظرفیت‌های راهبردی قابل فعال‌سازی در خدمت امنیت سکونت، تاب‌آوری اجتماعی و امنیت ملی قرار دهد.

جدول ۶. پیشنهاد توصیه سیاستی ویژه گزارش های راهبردی / نظارتی

ردیف	توصیه سیاستی	دستگاه متولی	دستگاه معین	زمان بندی اجرا	ملاحظات
مرحله اول: ایجاد بستر حقوقی	۱. تصویب فوری مصوبه «وضعیت اضطراری مسکونی» در شورای عالی مسکن. ۲. ایجاد سامانه شفاف و برخط برای پایش مستمر شاخص های کلیدی (زمان تحویل، هزینه تمام شده، کیفیت واحد و رضایت خانوار). ۳. فراهم سازی مبنای حقوقی برای نقش آفرینی تنظیمی محدود، موقت و متناسب در خالی ماندگی های پایدار و واجد شرایط، مر فادر صورت ناکافی بودن ظرفیت های دولتی، عمومی و داوطلبانه و با رعایت اصل تناسب، جبران عادلانه و امکان اعتراض قضایی.	شورای عالی مسکن	– وزارت راه و شهرسازی – سازمان برنامه و بودجه – سازمان ثبت اسناد و املاک	کوتاه مدت (اقدام فوری و زیر ۱ ماه)	اعلام وضعیت اضطراری مسکونی، نقطه آغاز شکل گیری ساز و کارهای لازم برای تبدیل بخشی از موجودی بلا استفاده مسکن به ظرفیت یا ذخیره راهبردی مسکن در بحران های آینده است.
مرحله دوم: فعال سازی موجودی مسکن	۱. اعلام نیاز حاکمیتی به تفکیک محلات، مناطق، تعداد خانوار و بعد خانوار. ۲. فعال سازی واحدهای مسکونی بانکی بر اساس سلسله مراتب مالکیتی: نخست بانک های دولتی با دستور مستقیم؛ سپس بانک ها و مؤسسات با مالکیت ترکیبی با هماهنگی نهادهای بالادستی؛ آنگاه بانک های خصوصی یا اتکا بر تنظیم گری بانک مرکزی و مشوق های هدفمند. اولویت بندی و شدت مداخله بر اساس شاخص های نظارتی بانک مرکزی (حجم دارایی ملکی را کد، وضعیت انطباق، کفایت سرمایه) تعیین می شود. ۳. تدوین بسته های تشویقی (معافیت های مالیاتی) برای مشارکت داوطلبانه مالکان خصوصی. ۴. فعال سازی ظرفیت مردمی در شناسایی واحدهای خالی در سطح محلات (نقش اجرا و نظارت).	وزارت راه و شهرسازی (ستاد ملی مدیریت بحران)	بانک مرکزی (تنظیم گری و نظارت بر بانک ها)، وزارت امور اقتصادی و دارایی (بانک های دولتی)، نهادهای بالادستی بانک های با مالکیت ترکیبی، سازمان امور مالیاتی (برای داده های واحدهای خالی)، شهرداری تهران	کوتاه مدت تا میان مدت (۱ تا ۳ ماه)	این مرحله نخستین گام در فعال سازی ظرفیت مسکن تاب آور است و با اولویت بخشی به واحدهای دولتی، بانک ها و نهادهای عمومی، امکان استفاده اجتماعی از موجودی بالفعل مسکن را پیش از توسل به مداخلات گسترده تر فراهم می کند.
مرحله سوم: قرار داد و تأمین مالی	۱. عقد قرار داد استاندارد اجاره با مالکان بر اساس دفترچه ارزش اجاری سازمان امور مالیاتی. ۲. پرداخت کامل و بلاعوض هزینه سکونت توسط دولت (بدون ایجاد بدهی جدید برای آسیب دیدگان). ۳. گره زدن مدت قرار داد به زمان تحویل واحد بازسازی شده (برای مالکان) و حداقل یک سال (برای مستأجران). ۴. تعیین مسیرهای حقوقی روشن برای موارد فسخ (نیاز مبرم مالک، قصور مستأجر) با حفظ رابطه حقوقی در صورت فروش واحد.	وزارت راه و شهرسازی / کمیته اسکان اضطراری	– سازمان امور مالیاتی (تعیین نرخ پایه) – خزانه داری کل کشور (تأمین اعتبار بلاعوض) – سازمان ثبت اسناد (ثبت قرار دادها)	کوتاه مدت: همزمان با گام دوم	این مدل، برخلاف وام های قرض الحسنه، برای خانوار آسیب دیده بدهی جدید ایجاد نمی کند و در عین حال برای مالکان نیز جریان درآمد اجاره و مشوق های مالیاتی قابل پیش بینی فراهم می آورد. پرداخت اجاره توسط دولت موجب می شود نقش آفرینی حاکمیتی پیشنهادی در قالب «تعیین موقت حق بهره برداری» باقی بماند و نه سلب مالکیت.
مرحله چهارم: اسکان محله محور	۱. جایگزینی اسکان گسترده در هتل ها با اسکان در واحدهای خالی محلات هدف یا خوشه های هم جوار. ۲. فعال سازی شبکه های مردمی و گروه های جهادی با محوریت مسجد محله برای شناسایی و فراخوان واحدهای خالی. ۳. تشکیل پرونده های اطلاعاتی از واحدهای داوطلبانه (ویژگی ها، شرایط مالک، موقعیت) در پایگاه های اجرایی محلات. ۴. عقد قرار داد های مدت دار با نرخ متصفانه (بر اساس نرخ سازمان مالیاتی) با حضور معتمدان محله به عنوان شهرو و ضامن تعهدات متقابل.	ستاد اجرایی فرمان امام (گروه های جهادی) شهرداری تهران	– وزارت کشور (معاونت اجتماعی) – سازمان مدیریت بحران کشور – مساجد و هیئت های امنای محلات	میان مدت (آماده سازی زیرساخت ها و بانک اطلاعاتی محلات) و کوتاه مدت (اجرای عملیاتی برای موج فعلی)	این روش ضمن جلوگیری از شوک تقاضا به بازار استیجاری، از گسیختگی اجتماعی و جدا شدن خانوارها از سرمایه های اجتماعی محله جلوگیری می کند و مهم تر از همه، امکان استفاده از شبکه های اجتماعی محله را به عنوان بخشی از ظرفیت مسکن تاب آور کشور فراهم می آورد.

مأخذ: همان.

[1] <http://news.mrud.ir/news/219521/>.

[۲] آسیب جنگ به ۳۳ هزار واحد مسکونی در تهران

[Internet]. Available from: <https://www.tabnak.ir/005j6y>.

[3] Housing policies for the new paradigm: Lessons learned from World Bank disaster recovery projects (1980–2024). *Int J Disaster Risk Reduct.* 2025;130:105871. doi:10.1016/j.ijdr.2025.105871.

[4] FAO, Norwegian Refugee Council, UN. Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, UN. Office of the High Commissioner for Human Rights, UN-HABITAT, UNHCR, editors. Handbook on housing and property restitution for refugees and displaced persons: implementing the “Pinheiro Principles” [Internet]. Rome : Oslo : New York : Geneva : Nairobi: FAO ; Norwegian Refugee Council ; OCHA ; OHCHR : UNHCR ; UN-Habitat; 2007 [cited 2026 May 12]. 112 p. Available from: <https://digitallibrary.un.org/record/617312>.

[۵] آخرین آمار از شمار خانه های آسیب دیده در جنگ ۱۲ روزه

[Internet]. Available from: <https://www.sharghdaily.com/fa/tiny/news-1031659>.

[۶] آمار رسمی «خسارت مسکونی ها» در جنگ اسفند

[Internet]. Available from: <https://www.eghtesadnews.com/fa/tiny/news-776477>.

[۷] پایداری ساختاری در شرایط «جنگ فرسایشی و گسترش یابنده»: تضمین دسترسی به مسکن

[Internet]. Available from: <https://rc.majlis.ir/fa/news/show/1854846>.

[۸] گزارش سیاستی سیزدهم؛ ایران در میانه تحریم: نگاهی به تحولات شاخص های رفاهی، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.

[۹] www.ilna.ir بخش -سایر- رسانه ها- ۱۰/۸۲۴/۱۷۳۰- درصد- واحدهای- مسکونی- کشور- خالی- است- میلیون- کنتور- گاز- دست- کاری- می- شوند.

[۱۰] امینی، منصور و سیدصادق کاشانی (۱۳۹۶). «احترام به حق مالکیت در حقوق اساسی»، فصلنامه تحقیقات حقوقی، دوره ۲۰، شماره ۷۹، صص ۱۷۱-۱۹۳.

[۱۱] پیلوار، رحیم (۱۳۹۳). «ضرورت دفاع از اموال خصوصی در برابر اخذ آنها از سوی دولت برای نفع عمومی (همراه با مطالعه تطبیقی)»، نشریه مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۵، شماره ۱، صص ۳۷-۵۵.

[۱۲] اسماعیلی، سمانه و پیمان عباسیان (۱۳۹۵). «واکاوی حقوقی احتکار و تطبیق آن با قاعده فقهی تسلیط»، دو فصلنامه معارف فقه علوی، سال دوم، شماره سوم، صص ۱-۲۱.

[۱۳] عسگررمکی، جمشید (۱۴۰۲). «بررسی فقهی مصادیق احتکار در پرتو دخالت دولت در بازار»، فصلنامه مطالعات فقه اقتصادی، دوره پنجم، شماره اول، صص ۱۸۵-۲۰۴.

[14] Wetzstein, S. (2022). Toward affordable cities? Critically exploring the market-based housing supply policy proposition. *Housing Policy Debate*, 32(3), 506–532. <https://doi.org/10.1080/10511482.2021.1871932>.

[15] Gurran, N., & Ruming, K. (2016). Less planning, more development? Housing and urban reform discourses in Australia. *Journal of Economic Policy Reform*, 19(4), 262–280. <https://doi.org/10.1080/17487870.2015.1065184>.

[16] Berry, C. (2022). The substitutive state? Neoliberal state interventionism across industrial, housing and private

- pensions policy in the UK. *Competition & Change*, 26(3-4), 242–265. <https://doi.org/10.1177/1024529421990845>.
- [17] Mukhija, V. (2001). Enabling slum redevelopment in Mumbai: Policy paradox in practice. *Housing Studies*, 16(6), 791–806. <https://doi.org/10.1080/02673030120090548>.
- [18] Keivani, R., Mattingly, M., & Majedi, H. (2008). Public management of urban land, enabling markets and low-income housing provision: The overlooked experience of Iran. *Urban Studies*, 45(9), 1825–1853. <https://doi.org/10.1177/0042098008093380>.
- [19] Miao, J. T., & MacLennan, D. (2017). Exploring the ‘middle ground’ between state and market: The example of China. *Housing Studies*, 32(1), 73–94. <https://doi.org/10.1080/02673037.2016.1181723>.
- [20] Wang, C., Costa, R., & Baker, J. (2022). Simulating post-disaster temporary housing needs for displaced households and out-of-town contractors. *Earthquake Spectra*, 38, 2922–2940.
- [21] Akdede, N., Ay, B., & Dino, İ. G. (2026). Rethinking the second life of post-disaster and post-conflict temporary housing. *Buildings and Cities*.
- [22] Raymond, E., Green, T., & Kaminski, M. (2021). Preventing Evictions After Disasters: The Role of Landlord-Tenant Law. *Housing Policy Debate*, 32, 35–51.
- [23] Lee, J., & Van Zandt, S. (2018). Housing Tenure and Social Vulnerability to Disasters: A Review of the Evidence. *Journal of Planning Literature*, 34, 156–170.
- [24] Atalay, S. E., & Gökmen, G. P. (2026). Beyond shelter: evaluating the role of temporary housing in post-disaster resilience in Hatay. *Archnet-IJAR: International Journal of Architectural Research*.
- [25] Posklinsky, I., & Nouman, H. (2024). Community Building in Crisis: Interventions With Displaced Communities in Temporary Housing Shelters. *Journal of Community Psychology*, 53.
- [26] Mongold, E., Costa, R., Zsarnóczay, Á., & Baker, J. (2024). Modeling post-disaster recovery: Accounting for rental and multi-family housing. *Earthquake Spectra*, 40, 1353–1375.
- [27] Sutley, E., & Hamideh, S. (2020). Postdisaster Housing Stages: A Markov Chain Approach to Model Sequences and Duration Based on Social Vulnerability. *Risk Analysis*, 40.
- [28] Félix, D., Monteiro, D. P., Branco, J., Bologna, R., & Feio, A. (2015). The role of temporary accommodation buildings for post-disaster housing reconstruction. *Journal of Housing and the Built Environment*, 30, 683–699.
- [29] Han, L., Stacey, D., & Chen, H. (2023, January). Frictional and speculative vacancies: The effects of an empty homes tax. In Asian Bureau Of Finance And Economic Research (ABFER), Erişim adresi <https://abfer.org/media/abfer-events-2023/annual-conference/papers-realestate/AC23P6023-Frictional-and-Speculative-Vacancies-The-Effects-of-an-Empty-Homes-Tax.pdf>.



عنوان: «تأمین مسکن پایدار، محله محور و امیدآفرین» برای خانوارهای آسیب دیده از جنگ تحمیلی سوم

DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21877>

Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_11948.html

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

گزیده سیاستی

فعال‌سازی هدفمند واحدهای مسکونی خارج از چرخه مصرفی یکی از کاراترین راهکارهای تأمین مسکن پایدار، محله‌محور و امیدآفرین برای خانوارهای آسیب‌دیده از جنگ رمضان و شرایط بحرانی احتمالی است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

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

وبسایت: rc.majles.ir