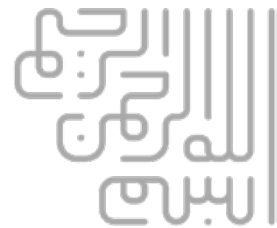


پایداری ساختاری جامعه محور: الزامات سیاستی حمایت از خانوارهای مستأجر در وضعیت جنگ و پساجنگ



تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۷/۲۷
Publish Date: 2026/10/19



عنوان: پایداری ساختاری جامعه محور: الزامات سیاستی حمایت از خانوارهای مستأجر در وضعیت جنگ و پساجنگ
تهیه و تدوین (Author): مسعود فراهانی
واژه‌های کلیدی: جنگ ۱۲ روزه، پایداری ساختاری جامعه محور، خانوارهای مستأجر، جنگ رمضان
ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21985>

Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_12019.htm

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

**عنوان: پایداری ساختاری جامعه محور: الزامات سیاستی حمایت از خانوارهای
مستأجر در وضعیت جنگ و پساجنگ**

نوع گزارش: طرح / لایحه □، نظارتی ■، راهبردی □، پیش نویس قانونی □

نام دفتر: مطالعات اجتماعی (گروه سیاست های حمایتی، امدادی و محرومیت زدایی)

مدیر مطالعه: محمدباقر امتی

ناظران علمی: ریحانه رحمانی پور، کمیل قیدرلو

ناظر علمی خارج از مرکز: محسن بهزادی (هیئت علمی دانشگاه تهران)

اظهار نظر کنندگان: رضا علیزاده (دفتر مطالعات زیر بنایی)، محمدصادق محمدیان

دستنائی (دفتر مطالعات اقتصادی)

گرافیک و صفحه آرایی: سمیرا صادقی عسکری

ویراستار ادبی: زهره عطاردی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۵/۰۱/۳۰



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۸
۲. پیشینه پژوهش.....	۱۰
۱-۲. سوابق مطالعاتی در مرکز.....	۱۰
۳. سیاستگذاری مسکن و امنیت ملی در وضعیت جنگ.....	۱۱
۱-۳. درس آموخته‌های جنگ‌های اخیر برای سیاستگذاری بازار اجاره.....	۱۱
۲-۳. رخ‌نمایی از ابعاد جمعیتی، جغرافیایی و اقتصادی بخش استیجاری.....	۱۲
۳-۳. از شکنندگی بازار اجاره تا مسئله پایداری اجتماعی و امنیت ملی.....	۱۲
۴-۳. ثبات سکونتی خانوارهای مستأجر.....	۱۳
۵-۳. چرایی ضرورت گذار از «تاب‌آوری» به «پایداری ساختاری جامعه‌محور».....	۱۴
۶-۳. تحلیل عدم تقارن ساختاری در بخش استیجاری.....	۱۷
۷-۳. چارچوب نظری و منطق ابزارهای صیانت از ثبات سکونتی.....	۱۹
۸-۳. نمونه موردی: سیاست‌های حمایت از مستأجران در اوکراین در زمان جنگ (از سال ۲۰۲۲ تا کنون).....	۲۰
۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....	۲۳
منابع و مآخذ.....	۳۰

فهرست جداول

۱. تحلیل پیشینه پژوهشی.....	۱۰
۲. مقایسه تاب‌آوری با پایداری ساختاری جامعه‌محور.....	۱۵
۳. ثبات سکونتی، تمدید قراردادها و مدیریت تخلیه.....	۲۵
۴. کنترل اجاره‌بها و ودیعه.....	۲۶
۵. بخشودگی و کاهش اجاره‌بها برای خانوارهای متأثر از جنگ.....	۲۶
۶. حمایت ویژه و مطلق از خانوارهای آسیب‌پذیر.....	۲۷
۷. جرم‌انگاری آزارگری، مزاحمت و تخلیه غیرمستقیم.....	۲۸
۸. ضمانت‌های اجرایی قاطع، بازدارنده و هوشمند.....	۲۹
۹. ارتقای سامانه ملی املاک و اسکان و ایجاد درگاه «ورژانس مسکونی».....	۲۹



پایداری ساختاری جامعه‌محور: الزامات سیاستی حمایت از خانوارهای مستأجر در وضعیت جنگ و پساجنگ

چکیده



گزارش حاضر با تمرکز بر ثبات سکونتی مستأجران در شرایط جنگی و پساجنگی تدوین شده است و از این فرض بنیادین آغاز می‌کند که در وضعیت جنگ، فشارهای اقتصادی و اجتماعی به صورت متقارن میان گروه‌های مختلف توزیع نمی‌شوند و در این میان یکی از گروه‌هایی که تحت فشار فزاینده قرار دارند، خانوارهای مستأجر هستند. اختلال در فعالیت‌های اقتصادی و کاهش یا قطع درآمد و جهش هزینه‌های تأمین مسکن، خانوارهای مستأجر را در معرض ناتوانی در تأمین هزینه‌های اجاره و ودیعه قرار می‌دهد. در چنین شرایطی، مسئله صرفاً به افزایش فقر محدود نمی‌شود، بلکه زنجیره‌ای از پیامدهای اجتماعی و امنیتی، از جابه‌جایی اجباری گرفته تا تضعیف انسجام اجتماعی و فرسایش ظرفیت پشتیبانی جبهه داخلی، پدیدار می‌شود.

این گزارش، با اتکا به چارچوب تحلیلی پایداری ساختاری جامعه‌محور، تضمین دسترسی به مسکن در برهه جنگ را نه صرفاً یک سیاست رفاهی، بلکه یکی از کارکردهای حیاتی نظام حکمرانی تعریف می‌کند. بر همین اساس، گزارش حاضر ضمن نقد رویکردهای مبتنی بر تاب‌آوری، راهنمای سیاستی را برای سه مرحله «جنگ فعال»، «دوره متزلزل پس از جنگ» و «دوره تثبیت پس از جنگ» پیشنهاد می‌کند. این راهکارها بر نقش‌آفرینی حمایتی نظام حکمرانی در سازوکارهای بازار، جلوگیری از جابه‌جایی اجباری، تضمین دسترسی پایدار به مسکن و ایجاد سازوکارهای انطباقی برای بازسازی ثبات سکونتی استوار هستند. همچنین درس‌آموخته‌های تجربه شده در جنگ اوکراین نیز نشان می‌دهد که در شرایط محدودیت منابع و عدم حمایت‌های مالی خارجی، طراحی یک نظام پایداری ساختاری جامعه‌محور درون‌زا، پیش شرط حفظ انسجام اجتماعی و تداوم کارکردهای حیاتی جامعه خواهد بود.



بیان / شرح مسئله

در شرایط اضطراری ناشی از جنگ، فشار اقتصادی ناشی از بحران به صورت متقارن میان همه گروه‌های اجتماعی توزیع نمی‌شود، بلکه بیشترین بار آن بر دوش خانوارهای مستأجر قرار می‌گیرد. جنگ و بی‌ثباتی ناشی از آن، از یک سو با اختلال در فعالیت‌های اقتصادی و کاهش شدید درآمد خانوارها همراه است؛ اما خانوارهای مستأجر در وضعیتی قرار می‌گیرند که حتی در صورت از دست دادن شغل یا درآمد، همچنان ناگزیر از تأمین هزینه‌های اجاره و ودیعه هستند.

در چنین شرایطی، ناتوانی در پرداخت هزینه‌های سکونتی صرفاً به افزایش فقر یا کاهش رفاه منجر نمی‌شود، بلکه زنجیره‌ای از پیامدهای اجتماعی و امنیتی را به دنبال دارد که از جابه‌جایی اجباری آغاز می‌شود و می‌تواند به تضعیف انسجام اجتماعی، اختلال در عملکرد نیروهای پشتیبان جبهه داخلی و فرسایش ظرفیت جامعه برای مواجهه با بحران بینجامد. از این رو، مسئله اصلی صرفاً حمایت از یک گروه اجتماعی خاص نیست، بلکه جلوگیری از اختلال جدی در یکی از کارکردهای حیاتی جامعه، یعنی دسترسی پایدار شهروندان به مسکن، است، این گزارش با اتکا به چارچوب تحلیلی پایداری ساختاری جامعه محور، ثبات سکونتی را به عنوان یکی از کارکردهای حیاتی نظام حکمرانی تعریف می‌کند؛ کارکردی که باید حتی در شرایط بحرانی نیز حفظ شود و نیازمند مجموعه‌ای از راهکارهای سیاستی برای سه مرحله جنگ فعال، پسا جنگ متزلزل و پسا جنگ قطعی است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

۱) مستأجران، از منظر هزینه‌های تأمین مسکن، اصلی‌ترین گروه آسیب‌پذیر در شرایط جنگی هستند. بررسی داده‌های سال ۱۴۰۳ نشان می‌دهد؛ بیش از ۵.۳ میلیون خانوار (معادل بیش از ۱۹ میلیون نفر یا ۲۰.۴ درصد جمعیت کشور) در بخش استیجاری سکونت دارند و تعداد خانوارهای مستأجر در سطح کشوری حدود ۳.۸ برابر تعداد خانوارهای مؤجر است.

۲) بحران مسکن استیجاری در شرایط جنگی، یک مسئله صرفاً اقتصادی نیست، بلکه به دلیل تمرکز شدید جمعیت مستأجر در مناطق شهری، به یک مسئله امنیتی تبدیل می‌شود. بیش از ۹۵ درصد مستأجران کشور در مناطق شهری زندگی می‌کنند. همچنین، در مناطق شهری، تعداد خانوارهای مستأجر بیش از پنج برابر تعداد خانوارهای مؤجر است. از آنجا که جنگ، جابه‌جایی اجباری، تورم و اختلالات اقتصادی عمده‌تأ در کانون‌های شهری متمرکز می‌شوند، هرگونه بی‌ثباتی در بازار اجاره می‌تواند به تضعیف انسجام اجتماعی و افزایش نارضایتی داخلی منجر شود.

۳) اتکا به سازوکارهای متعارف بازار و الگوی «تاب‌آوری» برای مدیریت بحران کافی نیست. بازار اجاره حتی پیش از وقوع جنگ نیز با نابرابری و ناپایداری ساختاری جامعه محور مواجه بوده و بازگشت به وضعیت پیشین نمی‌تواند راه حل مناسبی تلقی شود. سیاستگذاری در شرایط جنگی باید از منطق «تاب‌آوری» به سمت منطق «پایداری ساختاری جامعه محور» حرکت کند؛ رویکردی که هدف آن حفظ کارکردهای حیاتی جامعه در شرایط بحران است.

۴) در چارچوب پایداری ساختاری جامعه محور، تضمین دسترسی خانوارهای مستأجر به مسکن و ثبات سکونتی بر سودآوری حداکثری املاک استیجاری اولویت می‌یابد و ابزارهای سیاستی متناسب با این ملاحظه و وضعیت جنگ انتخاب و تنظیم می‌شوند.

۵) تجربه اوکراین نشان می‌دهد که حفظ ثبات سکونتی در شرایط جنگی بدون نقش‌آفرینی حمایتی نظام حکمرانی امکان‌پذیر نیست. با این حال، بررسی تطبیقی نشان می‌دهد که شرایط ایران از جهات متعددی دشوارتر است. اوکراین توانست بخشی از فشار ناشی از جنگ را از طریق خروج میلیون‌ها نفر از کشور و دریافت کمک‌های گسترده خارجی مدیریت کند، اما چنین الگویی در خصوص ایران مطرح نیست. از این رو، الگوی سیاستی پیشنهادی این گزارش بر نقش‌آفرینی رفاهی، پوشش فراگیر بازار اجاره، ایجاد سازوکارهای متمرکز حکمرانی و تقویت ابزارهای نظارتی و بازدارنده استوار شده است.



پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

پیشنهادهای سیاستی این گزارش بر پایه «چارچوب تحلیلی پایداری ساختاری جامعه‌محور» و اتخاذ «الگوی حکمرانی مرحله‌ای مبتنی بر سناریوهای سه‌گانه» صورت‌بندی شده‌اند. این راهنما، طیفی انطباقی از ابزارهای ماهوی و رویه‌ای را در قالب هفت محور عملیاتی و متناسب با سه وضعیت (جنگ فعال؛ پساجنگ متزلزل/آتش‌بس؛ پساجنگ قطعی/بازسازی) ارائه می‌دهد:

محور ۱: ثبات سکونتی، تمديد قرار داده‌ها و مدیریت تخلیه: اعمال تمديد خودکار و الزام‌آور قراردادها و ممنوعیت عمومی تخلیه در فاز اضطراری و پذیرش تدریجی و مشروط استثنائات حصری (تخلیفات اثبات شده مستأجر یا نیاز حیاتی و راستی‌آزمایی شده مالک) در فاز بازسازی، همراه با منوط‌سازی تخلیه‌های موجه به پرداخت «کمک‌هزینه جابه‌جایی».

محور ۲: کنترل اجاره‌بها و ودیعه (تنظیم‌گری قیمتی): گذار از «کنترل شدید هزینه‌های سکونتی (اجاره و ودیعه)» در فاز جنگ فعال، به سمت «سقف‌گذاری انطباقی و پلکانی متناسب با تورم رسمی» در فاز پساجنگ قطعی، با تأکید بر الصاق نرخ مصوب به واحد مسکونی (نه خانوار مستأجر).

محور ۳: بخشودگی و کاهش اجاره‌بها برای خانوارهای متأثر از جنگ: اعطای معافیت‌های کامل در املاک عمومی/دولتی و کانون‌های حاد بحران و اعمال تخفیف‌های درصدی هدفمند برای ایثارگران، آوارگان و نیروهای پشتیبان حیاتی، همراه با پیش‌بینی بسته‌های جبرانی (معافیت‌های مالیاتی و تراکم‌های تشویقی) برای مالکان خرد همراه.

محور ۴: حمایت ویژه و مطلق از خانوارهای آسیب‌پذیر: اعطای مصونیت قاطع از تخلیه به سه گروه هدف (آسیب‌دیدگان مستقیم جنگ، گروه‌های دارای آسیب‌پذیری ساختاری و نیروهای مسلح و پشتیبان آنها) و جبران مالی مستمر مالکان از طریق کالبرگ مسکن یا یارانه مستقیم استیجار.

محور ۵: جرم‌انگاری آزارگری، مزاحمت و تخلیه غیرمستقیم: تعریف مباحث حقوقی جامع برای رفتارهای فشارزا (قطع خدمات، تهدید و مراجع ناخواسته)، ابطال خودکار درخواست‌های تخلیه مالکان آزاردهنده و پیش‌بینی فوریت‌های اقدام ۲۴ ساعته.

محور ۶: ضمانت‌های اجرایی قاطع، بازدارنده و هوشمند: وضع جرائم نقدی بازدارنده و ضریبی متناسب با سود تخلف، تخصیص درصدی از جرائم به مستأجر جهت تحریک نظارت عمومی، جرم‌انگاری واسطه‌های متخلف (بنگاه‌های املاک)، و اعمال محرومیت‌های ثبتی و اداری بر املاک خاطی.

محور ۷: ارتقای سامانه ملی املاک و اسکان و ایجاد درگاه «اورژانس مسکونی»: استقرار مرکز نظارت یکپارچه، هوشمندسازی استعلامات تقاطعی، اعطای اختیارات مدعی‌العموم به نهاد متولی جهت نقش‌آفرینی پیش‌دستانه حمایتی و الزام‌آوری اخذ کد رهگیری یکتا برای کلیه خدمات عمومی.

۱. مقدمه

جنگ صرفاً به معنای درگیری نظامی، تخریب زیرساخت‌ها یا افزایش هزینه‌های دفاعی نیست، بلکه هم‌زمان سازوکارهای اقتصادی، روابط اجتماعی و ظرفیت‌های نهادی یک جامعه را نیز تحت تأثیر قرار می‌دهد. در چنین شرایطی، فشار ناشی از بحران به صورت متقارن میان همه گروه‌های اجتماعی توزیع نمی‌شود و برخی گروه‌ها بسیار زودتر و شدیدتر از دیگران در معرض پیامدهای آن قرار می‌گیرند. در میان این گروه‌ها، خانوارهای مستأجر به دلیل وابستگی مستقیم به درآمدهای جاری و نداشتن دارایی‌های ملکی، در زمره آسیب‌پذیرترین بخش‌های جامعه قرار دارند.

جنگ و نااطمینانی ناشی از آن، از یک سو با تعطیلی یا اختلال در فعالیت‌های اقتصادی، کاهش در آمد خانوارها، افزایش بیکاری، جابه‌جایی اجباری جمعیت و کاهش قدرت خرید همراه است و از سوی دیگر، با تشدید انتظارات تورمی، کاهش عرضه مؤثر مسکن و افزایش هزینه‌های سکونتی همراه می‌شود. در نتیجه، خانوارهای مستأجر در وضعیتی قرار می‌گیرند که حتی در صورت از دست دادن شغل یا کاهش شدید درآمد، همچنان ناگزیر از تأمین هزینه‌های اجاره و ودیعه هستند. همین ویژگی،

بازار مسکن استیجاری را به یکی از نخستین کانون‌های بروز بحران‌های اجتماعی و اقتصادی در دوران جنگ تبدیل می‌کند. با این حال، مسئله صرفاً به دشواری تأمین هزینه‌های سکونت محدود نمی‌شود. ناتوانی خانوارها در پرداخت اجاره بها، زنجیره‌ای از پیامدهای پیچیده و درهم تنیده را به دنبال دارد که از جابه‌جایی اجباری، تخلیه ملک و بی‌خانمانی آغاز می‌شود و به تضعیف انسجام اجتماعی، گسترش نااطمینانی عمومی، اختلال در عملکرد شبکه‌های تولیدی و خدماتی و کاهش ظرفیت جامعه برای مواجهه با بحران مینجامد. در چنین شرایطی، مسئله مسکن از یک موضوع صرفاً اقتصادی یا رفاهی فراتر می‌رود و به مسئله‌ای مرتبط با امنیت اجتماعی، پایداری ملی و حفظ ظرفیت مقاومت جامعه تبدیل می‌شود.

این مسئله در ایران از اهمیت بیشتری برخوردار است؛ زیرا بازار مسکن استیجاری کشور حتی پیش از وقوع بحران‌های جنگی نیز با مشکلات ساختاری متعددی روبه‌رو بوده است. افزایش مستمر هزینه‌های سکونت، تشدید شکاف میان درآمد و هزینه، گسترش فقر در میان مستأجران، رشد نابرابری‌های فضایی و تمرکز جمعیت مستأجر در کانون‌های شهری، همگی نشان می‌دهند که این بخش پیش از بروز هرگونه بحران خارجی نیز در وضعیتی شکننده قرار داشته است. بنابراین، شرایط جنگی نه یک بحران مستقل، بلکه عاملی برای تشدید روندهای پیشین و آشکار شدن آسیب‌پذیری‌های انباشته شده محسوب می‌شود. در این بستر، اتکا به الگوهای متعارف سیاستگذاری دوران صلح یا انتظار برای بازگشت خودبه‌خودی بازار به وضعیت عادی، نمی‌تواند پاسخ مناسبی به ابعاد بحران باشد. از یک سو، سازوکارهای بازار در شرایط بی‌ثباتی شدید توانایی خود را برای تخصیص منصفانه و کارآمد منابع از دست می‌دهند و از سوی دیگر، بازگرداندن شرایط به وضعیت پیشین نیز مطلوب نخواهد بود؛ زیرا ساختار بازار پیش از بحران نیز با مشکلات عمیق و مزمن مواجه بوده است. از این رو، سیاستگذاری در چنین شرایطی مستلزم گذار از رویکردهای واکنشی و کوتاه‌مدت به سمت یک چارچوب پیش‌نگر و طراحی محور است.

بر این اساس، پرسش محوری گزارش حاضر آن است که نظام حکمرانی چگونه می‌تواند در شرایط جنگی و مراحل متفاوت پس از جنگ، ضمن مواجهه با محدودیت منابع و اختلال در سازوکارهای عادی بازار، از ثبات سکونتی خانوارهای مستأجر صیانت کند و از تبدیل بحران بازار اجاره به بحرانی گسترده‌تر در حوزه انسجام اجتماعی و پایداری ملی جلوگیری کند.

برای پاسخ به این پرسش، گزارش حاضر از چارچوب تحلیلی پایداری ساختاری جامعه‌محور به‌عنوان چارچوب تحلیلی خود بهره می‌گیرد و ثبات سکونتی را به‌عنوان یکی از کارکردهای حیاتی جامعه مورد بررسی قرار می‌دهد؛ کارکردی که صیانت از آن در شرایط بحرانی می‌تواند نقشی اساسی در حفظ انسجام اجتماعی و استمرار فعالیت‌های حیاتی جامعه داشته باشد. براساس این رویکرد، مسئله صرفاً حمایت از یک گروه اجتماعی خاص یا تنظیم کوتاه‌مدت بازار اجاره نیست، بلکه مسئله اصلی، چگونگی صیانت از دسترسی پایدار خانوارها به سرپناه در شرایطی است که سازوکارهای متعارف بازار و سیاستگذاری دوران صلح با اختلال مواجه شده‌اند. در این چارچوب، رابطه میان ثبات سکونتی، انسجام اجتماعی، استمرار فعالیت‌های اقتصادی، حفاظت از سرمایه انسانی و ظرفیت جامعه برای مواجهه با بحران، مبنای تحلیل ضرورت و دامنه نقش‌آفرینی نظام حکمرانی قرار می‌گیرد. دامنه این گزارش به سیاستگذاری در بازار مسکن استیجاری و صیانت از ثبات سکونتی خانوارهای مستأجر محدود است. از این رو، موضوعاتی مانند اسکان اضطراری خانوارهای آواره، مدیریت اردوگاه‌های اسکان موقت و تأمین مسکن جایگزین برای واحدهای تخریب شده، موضوع مستقیم این گزارش نیستند. با این حال، تخریب موجودی مسکن و جابه‌جایی اجباری جمعیت، به دلیل تأثیر مستقیم آنها بر کاهش عرضه و افزایش تقاضا در بازار اجاره، به‌عنوان شوک‌های مؤثر بر بازار مسکن استیجاری در تحلیل حاضر مورد توجه قرار می‌گیرند.

بر همین اساس، گزارش حاضر ابتدا با مرور پیشینه مطالعاتی و درس‌آموخته‌های بحران‌های اخیر، ابعاد ساختاری، جمعیتی و اقتصادی شکنندگی بازار مسکن استیجاری ایران را تبیین می‌کند. سپس، با بررسی جایگاه ثبات سکونتی در حفظ کارکردهای حیاتی جامعه، زمینه نظری لازم برای گذار از سیاستگذاری متعارف دوران صلح به چارچوب تحلیلی پایداری ساختاری جامعه‌محور فراهم می‌شود. در ادامه، منطق و حدود نقش‌آفرینی نظام حکمرانی، نحوه مواجهه با عدم تقارن‌های موجود میان گروه‌های درگیر و مبانی حقوقی و تنظیمی صیانت از ثبات سکونتی بررسی می‌شود. پس از آن، تجربه اوکراین به‌عنوان یک مورد تطبیقی برای استخراج درس‌آموخته‌های قابل استفاده برای ایران مورد تحلیل قرار می‌گیرد. در نهایت، براین‌دین مباحث در قالب یک بسته سیاستی سناریو محور برای سه مرحله «جنگ فعال»، «پسا جنگ متزلزل» و «پسا جنگ قطعی» صورت‌بندی می‌شود.

۲. پیشینه پژوهش

۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز

برای نشان دادن بحران دسترسی به مسکن استیجاری و وضعیت مستأجران و بسته‌های سیاستی موجود، گزارش‌های متعددی تهیه شده است. افزون بر این، گزارش‌هایی نیز به بررسی سیاست‌های جهانی و یکی از قوانین به‌روز کشور یعنی قانون ساماندهی بازار زمین، مسکن و اجاره‌بها (مصوب ۱۴۰۳) وجود دارد:

- **اجاره‌داری مسکن و مروری بر قوانین کنترل اجاره‌بها (تحلیل تطبیقی اجاره‌داری مسکن و رهنمون‌هایی برای مسکن استیجاری در ایران):** این گزارش با بررسی تجارب جهانی، سیاست‌ها و چارچوب‌های نظارتی بر بازار اجاره مسکن را تحلیل می‌کند و بر نقش مهم حمایت از مستأجران در تضمین پایداری بازار اجاره تأکید دارد. یافته‌ها نشان می‌دهد که در کشورهای دارای نظام اجاره‌داری موفق مانند سوئیس و آلمان، با بهره‌گیری از قوانین کنترلی بر اجاره‌بها و حمایت از حق تمديد سکونت، اجاره‌نشینی به یک ترجیح پایدار بدل شده است.
- **ارزیابی ماده (۷) قانون ساماندهی بازار زمین، مسکن و اجاره‌بها از منظر سیاست‌گذاری معطوف به کنترل اجاره‌بها:** این گزارش، با تمرکز بر سیاست کنترل اجاره‌بها در ایران، به ارزیابی مدل ارائه شده در ماده (۷) قانون ساماندهی بازار زمین، مسکن و اجاره‌بها برپایه تجارب جهانی می‌پردازد. یافته‌ها نشان می‌دهد که این مدل با ۶ مشکل ساختاری مواجه است: وجود مقرهای قانونی غیر حمایتی، دامنه محدود جغرافیایی، عدم تعهد دولت به اجرا، تحمیل بار اجرایی به مستأجران، وابستگی به تورم عمومی، و عدم تمديد قرارداد تخلیه مستأجر.
- **ارزیابی ماده (۷) قانون ساماندهی بازار زمین، مسکن و اجاره‌بها و نقش کلیدی الزام به تمديد قراردادهای استیجاری:** این گزارش استدلال می‌کند که اجرای مؤثر سیاست کنترل اجاره‌بها بدون تمديد خودکار قراردادهای استیجاری و محدودسازی تخلیه مستأجران ممکن نیست. در غیاب این محدودیت، کنترل اجاره عملاً شامل مستأجران نمی‌شود و بی‌ثباتی سکونتی ادامه می‌یابد. تجربه کشورهای OECD و ایالت‌هایی مانند کالیفرنیا نشان می‌دهد که تمديد خودکار قراردادها و تعیین دلایل موجه تخلیه از اجزای کلیدی کنترل اجاره‌اند. در ایران، ماده (۷) قانون ساماندهی بازار زمین، مسکن و اجاره‌بها فاقد این مؤلفه بنیادین است؛ بنابراین، الحاق یک بسته سیاستی مکمل برای الزام به تمديد قراردادهای محدودسازی تخلیه مستأجران، پیش شرط اجرای مؤثر آن به‌شمار می‌رود.

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر / سازمان / نهاد	توضیحات
۱	اجاره‌داری مسکن و مروری بر قوانین کنترل اجاره‌بها (تحلیل تطبیقی اجاره‌داری مسکن و رهنمون‌هایی برای مسکن استیجاری در ایران) [۱]	۱۳۹۸	۱۶۹۳۶	دفتر زیربنایی	بررسی تجارب جهانی، سیاست‌ها و چارچوب‌های نظارتی بر بازار اجاره مسکن
۲	مطالعه تطبیقی قوانین تنظیم و کنترل اجاره‌بها و ارائه بسته پیشنهادی برای کلان‌شهر تهران [۲]	۱۴۰۲	-	مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران	بررسی تجارب جهانی، سیاست‌ها و چارچوب‌های نظارتی بر بازار اجاره مسکن
۳	ارزیابی ماده (۷) قانون ساماندهی بازار زمین، مسکن و اجاره‌بها از منظر سیاست‌گذاری معطوف به کنترل اجاره‌بها [۳]	۱۴۰۴	۲۱۷۳۲	دفتر اجتماعی	ارزیابی سیاست کنترل اجاره در قانون ساماندهی بازار زمین، مسکن و اجاره‌بها
۴	ارزیابی ماده (۷) قانون ساماندهی زمین، مسکن و اجاره‌بها و نقش کلیدی الزام به تمديد قراردادهای استیجاری [۴]	۱۴۰۴	۲۱۶۴۵	دفتر اجتماعی	ارزیابی سیاست کنترل اجاره قانون در قانون ساماندهی بازار زمین، مسکن و اجاره‌بها

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۳. سیاستگذاری مسکن و امنیت ملی در وضعیت جنگ



۳-۱. درس آموخته‌های جنگ‌های اخیر برای سیاستگذاری بازار اجاره

تحلیل پیامدهای اقتصادی و اجتماعی جنگ ۱۲ روزه، جنگ رمضان و دوره پرتنش پس از آنها نشان می‌دهد که بازار مسکن استیجاری، همانند بسیاری از حوزه‌های مرتبط با نیازهای اساسی جامعه، در برابر شوک‌های ناشی از جنگ آسیب‌پذیری بالایی دارد. جابه‌جایی جمعیت، تشدید نااطمینانی در فضای کلان اقتصاد، اختلال در فعالیت‌های تولیدی و خدماتی و افزایش فشارهای تورمی، می‌توانند ثبات سکونتی خانوارهای مستأجر را با تهدیدی جدی مواجه سازند. مداخلات واکنشی حاکمیت برای مهار افزایش اجاره‌ها و تمدید قراردادهای استیجاری در مقاطع بحرانی نیز بیانگر آن است که در شرایط اضطراری، اتکال صرف به سازوکارهای متعارف بازار به منظور حفظ ثبات سکونتی با محدودیت‌های جدی مواجه است.

باین حال، این تجربیات را نباید صرفاً رخدادهایی مجزا و مقطعی تلقی کرد؛ بلکه می‌توان از آنها برای شناسایی سازوکارهایی استفاده کرد که در صورت تداوم یا گسترش درگیری، بحران بازار اجاره را تشدید می‌کنند. مسئله اصلی آن است که شوک جنگ به‌طور هم‌زمان بر عرضه مسکن، تقاضای سکونتی، توان پرداخت خانوار و رفتار بازیگران بازار اثر می‌گذارد و از برهم‌کنش این عوامل، بحرانی شکل می‌گیرد که مدیریت آن با تدابیر موقت و تک‌بعدی دشوار خواهد بود. بر این اساس، چهار سازوکار اصلی تشدید بحران در بازار مسکن استیجاری قابل شناسایی است:

۱ **جابه‌جایی‌های ناشی از جنگ و جهش تقاضای سکونتی:** گسترش درگیری‌های نظامی و افزایش تهدیدات سرزمینی می‌تواند موج‌های گسترده جابه‌جایی جمعیت و تغییر موقت یا پایدار جغرافیای سکونت را به دنبال داشته باشد. حرکت جمعیت از مناطق درگیر یا پرخطر به شهرها و مناطق کم‌خطرتر، تقاضایی ناگهانی و پیش‌بینی نشده برای مسکن استیجاری در مناطق میزبان ایجاد می‌کند. این فشار زمانی شدیدتر می‌شود که خانوارهای جابه‌جا شده هم‌زمان با کاهش درآمد، محدودیت نقدینگی یا از دست رفتن بخشی از دارایی‌های خود مواجه باشند.

۲ **تخریب فیزیکی و افت شدید عرضه مؤثر مسکن:** تخریب یا آسیب دیدگی واحدهای مسکونی در نتیجه حملات نظامی، بخشی از موجودی قابل سکونت را از چرخه بهره‌برداری خارج می‌کند. از منظر بازار اجاره، پیامد مستقیم این وضعیت کاهش عرضه مؤثر مسکن در دست در زمانی است که جابه‌جایی جمعیت، تقاضای سکونتی را افزایش داده است. هم‌زمانی کاهش عرضه و افزایش تقاضا، عدم تعادل موجود در بازار را تشدید کرده و فشار مضاعفی بر قیمت‌ها و دسترسی خانوارها به واحدهای استیجاری وارد می‌کند.

۳ **گسست در اقتصاد خانوار و ناپایداری درآمدی:** تعطیلی یا اختلال در فعالیت کسب و کارها، تعویق پرداخت دستمزدها، کاهش فرصت‌های شغلی و افزایش هزینه‌های ضروری در شرایط جنگی می‌تواند جریان درآمدی خانوارها را مختل کند. این مسئله برای خانوارهای مستأجر اهمیت مضاعفی دارد؛ زیرا تعهد پرداخت اجاره‌ها و تأمین ودیعه، حتی در شرایط کاهش یا قطع درآمد، همچنان پابرجاست. در نتیجه، حتی بخشی از خانوارهایی که پیش از بحران از استطاعت نسبی برخوردار بوده‌اند، ممکن است در معرض ناتوانی در پرداخت اجاره، جابه‌جایی اجباری یا از دست دادن ثبات سکونتی قرار گیرند.

۴ **تشدید رفتارهای سوداگرانه بحران محور و فرسایش سرمایه اجتماعی:** هم‌زمانی جهش تقاضا، کاهش عرضه و تضعیف توان مالی خانوارها، در صورت فقدان نظارت و تنظیم‌گری مؤثر، می‌تواند زمینه را برای افزایش رفتارهای فرصت‌طلبانه در بازار فراهم کند. افزایش نامتعارف اجاره‌ها و ودیعه، امتناع از تمدید قرارداد به قصد افزایش قیمت و بهره‌برداری اقتصادی از اضطراب خانوارهای جابه‌جا شده، علاوه بر تشدید فشار معیشتی، می‌تواند احساس بی‌عدالتی، بی‌اعتمادی و کاهش هم‌بستگی اجتماعی را در شرایطی افزایش دهد که حفظ سرمایه اجتماعی برای مدیریت بحران اهمیتی مضاعف دارد.

برایند سازوکارهای چهارگانه فوق نشان می‌دهد که بحران بازار اجاره در شرایط جنگی را نمی‌توان صرفاً به افزایش قیمت‌ها یا تورم اجاره‌ها فروکاست. جنگ به‌طور هم‌زمان با افزایش تقاضای سکونتی، کاهش عرضه مؤثر مسکن، تضعیف توان پرداخت خانوارها و ایجاد زمینه برای رفتارهای فرصت‌طلبانه، مجموعه‌ای از فشارهای متقابل را بر بازار استیجاری وارد می‌کند. باین حال، شدت و دامنه پیامدهای این شوک‌ها صرفاً به ماهیت جنگ وابسته نیست، بلکه به میزان آسیب‌پذیری ساختاری بازاری بستگی دارد که این شوک‌ها بر آن وارد می‌شوند. از این رو، به‌منظور ارزیابی واقعی فشار جنگ برای ثبات سکونتی در ایران، ابتدا باید مشخص شود که بازار مسکن استیجاری کشور پیش از تشدید شرایط بحرانی از نظر ترکیب جمعیتی، تمرکز جغرافیایی و توان اقتصادی خانوارهای مستأجر در چه وضعیتی قرار داشته است.

۲-۳. رخ‌نمایی از ابعاد جمعیتی، جغرافیایی و اقتصادی بخش استیجاری

همان‌گونه که در بخش پیشین نشان داده شد؛ شدت پیامدهای شوک‌های جنگی تنها به ماهیت و دامنه درگیری وابسته نیست، بلکه به میزان آسیب‌پذیری بازاری بستگی دارد که این شوک‌ها بر آن وارد می‌شوند. از این‌رو، پیش از بررسی پیامدهای امنیتی بحران، لازم است ظرفیت بازار مسکن استیجاری ایران برای جذب چنین شوک‌هایی ارزیابی شود. در این زمینه، سه ویژگی اهمیت ویژه‌ای دارند: گستره جمعیت درگیر، تمرکز جغرافیایی مستأجران و میزان آسیب‌پذیری اقتصادی آنان.

۱) سنگینی کفه جمعیتی مستأجران در پهنه کلان کشور: براساس داده‌های آماری سال ۱۴۰۳، بیش از ۵.۳ میلیون خانوار، معادل بالغ بر ۱۹ میلیون نفر، در ایران در واحدهای استیجاری سکونت دارند که حدود ۲۰.۴ درصد از جمعیت کشور را شامل می‌شود. در مقابل، حدود ۱.۴ میلیون خانوار در گروه مؤجران قرار دارند. بر مبنای این ارقام، تعداد خانوارهای مستأجر نزدیک به ۳.۸ برابر خانوارهای مؤجر است. این گستره جمعیتی نشان می‌دهد که بی‌ثباتی در بازار اجاره نمی‌تواند مسئله‌ای محدود به یک گروه کوچک اجتماعی تلقی شود؛ هرگونه شوک فراگیر در این بازار مستقیماً شرایط سکونتی بخش قابل توجهی از جمعیت کشور را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

۲) تمرکز شدید خانوارهای مستأجر در مناطق شهری (عدم تقارن شهری-روستایی): بعد دوم شکنندگی به توزیع جغرافیایی خانوارهای مستأجر مربوط است. براساس داده‌های سال ۱۴۰۳، حدود ۹۵ درصد از خانوارهای مستأجر کشور، یعنی بیش از ۵ میلیون خانوار، در مناطق شهری سکونت دارند و سهم مناطق روستایی تنها ۵ درصد است. در مقابل، ۷۰ درصد خانوارهای مؤجر در مناطق شهری و ۳۰ درصد آنان در مناطق روستایی قرار دارند.

ترکیب این داده‌ها نشان می‌دهد که در مناطق شهری، به‌ازای هر خانوار مؤجر بیش از ۵ خانوار مستأجر وجود دارد (بیش از ۵ میلیون خانوار مستأجر ساکن در مناطق شهری در برابر حدود ۹۸۹ هزار خانوار مؤجر شهری). این تمرکز جغرافیایی از منظر شرایط جنگی اهمیت مضاعف دارد؛ زیرا جابه‌جایی جمعیت به سمت مناطق کم‌خطرتر، کاهش موجودی قابل سکونت یا اختلال در فعالیت‌های اقتصادی شهرها می‌تواند فشار جدیدی را بر بازاری وارد کند که بخش عمده جمعیت مستأجر کشور از پیش در آن متمرکز شده است.

۳) آسیب‌پذیری اقتصادی و محدودیت توان جذب شوک: بعد سوم شکنندگی به وضعیت اقتصادی خانوارهای مستأجر مربوط است. افزایش قابل توجه نرخ فقر مستأجران طی فاصله سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۴۰۳ نیز نشان می‌دهد که بخش بزرگی از این خانوارها حتی پیش از بروز شوک جنگی از حاشیه مالی محدودی برای مواجهه با کاهش درآمد یا افزایش هزینه‌های سکونتی برخوردار بوده‌اند [۷-۵]. در چنین وضعیتی، اختلال موقت در اشتغال یا درآمد می‌تواند بسیار سریع‌تر از سایر گروه‌ها به ناتوانی در پرداخت اجاره و بی‌ثباتی سکونتی منجر شود. در مجموع، داده‌های فوق سه ویژگی هم‌زمان بازار مسکن استیجاری ایران را آشکار می‌کنند: گستره بالای جمعیت مستأجر، تمرکز شدید این جمعیت در مناطق شهری و محدود بودن توان اقتصادی بخش قابل توجهی از آنان برای جذب شوک‌های جدید. بنابراین، سازوکارهای چهارگانه تشدید بحران که در بخش پیشین تشریح شد، در ایران بر بازاری وارد می‌شوند که بخشی از خانوارهای آن پیش از وقوع بحران نیز با محدودیت جدی در استطاعت‌پذیری مسکن مواجه بوده‌اند. ترکیب «شوک بیرونی جنگ» با «شکنندگی پیشینی بازار» نقطه‌ای است که مسئله مسکن استیجاری را از یک اختلال بخشی فراتر می‌برد و بررسی پیامدهای گسترده‌تر آن برای ثبات اجتماعی را ضروری می‌سازد.

۳-۳. از شکنندگی بازار اجاره تا مسئله پایداری اجتماعی و امنیت ملی

قرار گرفتن یافته‌های دو بخش پیشین در کنار یکدیگر، ماهیت متفاوت مسئله بازار اجاره در شرایط جنگی را آشکار می‌کند. از یک سو، جنگ می‌تواند به‌طور هم‌زمان موجب جابه‌جایی جمعیت، کاهش عرضه مؤثر مسکن، اختلال در درآمد خانوارها و تشدید رفتارهای فرصت‌طلبانه شود؛ از سوی دیگر، این شوک‌ها بر بازاری وارد می‌شوند که بیش از ۱۹ میلیون نفر به آن وابسته‌اند، بخش عمده مستأجران آن در مناطق شهری متمرکز هستند و درصد قابل توجهی از آنان پیش از وقوع بحران نیز از توان مالی محدودی برخوردار بوده‌اند. بنابراین، خطر اصلی نه در هریک از این عوامل به‌صورت جداگانه، بلکه در اثر تقویت‌کننده برهم‌کنش آنها نهفته است.

در چنین شرایطی، افزایش تقاضای سکونتی در مناطق کم‌خطرتر و هم‌زمان کاهش عرضه مؤثر می‌تواند فشار قیمتی بازار را افزایش دهد؛ اختلال در درآمد خانوار نیز توان مواجهه مستأجران با این فشار را کاهش می‌دهد. پیامد این فرایند می‌تواند افزایش معوقات اجاره، جابه‌جایی‌های ناخواسته، تخلیه و بی‌ثباتی سکونتی باشد. هنگامی که چنین پیامدهایی نه برای تعداد محدودی از خانوارها، بلکه در مقیاس وسیع و در کانون‌های شهری رخ دهد، آثار آن می‌تواند از حوزه مسکن فراتر رود و بر بازار کار، دسترسی به خدمات عمومی، استمرار آموزش،

شبکه‌های حمایتی خانوار و اعتماد اجتماعی اثر بگذارد.

از این منظر، مسئله بازار اجاره در شرایط جنگی دیگر صرفاً مسئله تنظیم قیمت یا حمایت رفاهی از مستأجران نیست؛ بلکه به مسئله‌ای مرتبط با استمرار کارکردهای اجتماعی و پایداری داخلی تبدیل می‌شود. نقطه کانونی این تحول، «ثبات سکونتی» است؛ زیرا اختلال در آن می‌تواند شوک اولیه جنگ را به مجموعه‌ای از پیامدهای ثانویه اقتصادی و اجتماعی منتقل کند. از این رو، پیش از تعیین نوع و شدت نقش آفرینی نظام حکمرانی، باید روشن شود که چرا ثبات سکونتی یکی از کارکردهای اساسی جامعه است و حفاظت از آن در شرایط عادی و به‌ویژه، در شرایط جنگ و پسا جنگ چه اهمیتی دارد.

۳-۴. ثبات سکونتی خانوارهای مستأجر

تحلیل برهم کنش شوک‌های جنگی با شکنندگی‌های پیشینی بازار مسکن (موضوع بخش‌های پیشین) نشان می‌دهد که آسیب اصلی، صرفاً افزایش اجاره‌بها یا تورم مقطعی نیست؛ بلکه خروج بازار از «ثبات سکونتی» است. منظور از ثبات سکونتی، دسترسی پایدار، مستمر و قابل پیش‌بینی خانوار به سرپناهی امن و متناسب است؛ وضعیتی که در آن، خانوارها از تهدید دائمی جابه‌جایی اجباری، تخلیه اضطراری و نااطمینانی شدید در باره محل زندگی خود در امان باشند.

در تحلیل‌های سیاست‌گذاری عمومی، ثبات سکونتی نه فقط یک متغیر اقتصادی یا رفاهی، بلکه یکی از «کارکردهای حیاتی جامعه» تلقی می‌شود؛ کارکردی که اختلال گسترده در آن، زنجیره‌ای از بحران‌های ثانویه را در ابعاد فردی، اجتماعی و حکمرانی فعال می‌کند. اهمیت صیانت از این کارکرد را می‌توان در دو سطح مکمل بررسی کرد:

۱-۳-۴. ابعاد بنیادین ثبات سکونتی در شرایط عادی

ثبات سکونتی صرفاً به معنای در اختیار داشتن یک واحد مسکونی نیست، بلکه یکی از پیش‌شرط‌های اساسی سلامت فردی، ثبات اقتصادی و انسجام اجتماعی محسوب می‌شود.

نخست، مطالعات نشان می‌دهند که بی‌ثباتی سکونتی، جابه‌جایی‌های مکرر و ترس دائمی از تخلیه، با افزایش خطر ابتلا به بیماری‌های قلبی-عروقی، فشار خون، دیابت، افسردگی و اختلالات اضطرابی ارتباط مستقیم دارد [۸-۱۰]. در موارد شدیدتر، از دست دادن مسکن می‌تواند به فروپاشی روابط اجتماعی، بحران‌های روانی عمیق و حتی خودکشی منجر شود [۱۱، ۱۲].

دوم، مسکن پایدار یکی از مهم‌ترین عوامل حفظ امنیت اقتصادی خانوار است. جابه‌جایی‌های ناخواسته، خانوارها را از شبکه‌های شغلی و اجتماعی خود جدا می‌کند، دسترسی آنان را به فرصت‌های اقتصادی کاهش داده و احتمال گرفتار شدن در چرخه فقر را افزایش می‌دهد [۸]. **سوم،** ثبات سکونتی نقشی تعیین‌کننده در شکل‌گیری سرمایه اجتماعی دارد. برای کودکان، این ثبات به معنای تداوم آموزش، حفظ پیوندهای اجتماعی و برخورداری از محیطی قابل پیش‌بینی برای رشد و یادگیری است. برای بزرگسالان نیز، سکونت پایدار امکان مشارکت در شبکه‌های محلی، حفظ روابط همسایگی و تقویت اعتماد اجتماعی را فراهم می‌آورد.

چهارم، ثبات سکونتی بخش جدایی‌ناپذیر حق برخورداری از مسکن مناسب به‌شمار می‌رود. این حق در اسناد بین‌المللی حقوق بشر [۱۳، ۱۴] و همچنین در اصل سوم، سی‌ویکم و چهل و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به رسمیت شناخته شده است [۱۵]. از این منظر، مسئله صرفاً برخورداری از یک ساختمان فیزیکی نیست؛ بلکه تضمین امنیت، تداوم و کرامت انسانی در بهره‌مندی از سرپناه است.

۲-۳-۴. ضرورت راهبردی صیانت از ثبات سکونتی در شرایط جنگ و پسا جنگ

اگر ثبات سکونتی در شرایط عادی یک نیاز اجتماعی اساسی تلقی شود، در شرایط جنگی به یک ضرورت راهبردی برای حفظ کارکردهای حیاتی جامعه تبدیل خواهد شد. در این وضعیت، مسئله دیگر صرفاً حمایت از یک گروه اجتماعی خاص نیست، بلکه صیانت از ظرفیت بقا و استمرار عملکرد کل جامعه است.

نخست، جنگ به‌طور طبیعی موجب تخریب واحدهای مسکونی، آوارگی گسترده و افزایش تقاضا برای سرپناه می‌شود. در چنین شرایطی، اگر تخلیه مستأجران در مناطق امن نیز ادامه یابد، بحران انسانی ناشی از جنگ تشدید خواهد شد و مدیریت جابه‌جایی‌های گسترده جمعیتی برای دولت دشوارتر می‌شود.

دوم، ثبات سکونتی با حفظ روحیه و انسجام اجتماعی پیوندی مستقیم دارد. نیروهای نظامی، کارکنان خدمات عمومی، کادر درمان،



نیروهای امدادی و سایر گروه‌هایی که مسئولیت حفظ عملکرد جامعه را بر عهده دارند، باید از امنیت و آرامش خانواده‌های خود اطمینان داشته باشند. نگرانی دائمی درباره از دست رفتن سرپناه، توان روانی و عملیاتی این گروه‌ها را تضعیف می‌کند.

سوم، حفاظت پیشینی از ثبات سکونتی، از تحمیل هزینه‌های سنگین ناشی از اسکان اضطراری، مدیریت بی‌خانمانی و جابه‌جایی جمعیت جلوگیری می‌کند. بنابراین، این سیاست نه صرفاً یک اقدام حمایتی، بلکه ابزاری برای مدیریت بهینه منابع عمومی در شرایط بحرانی است. **چهارم،** در محیط آکنده از نااطمینانی ناشی از جنگ، خانه به آخرین کانون امنیت روانی افراد تبدیل می‌شود. از دست رفتن این نقطه اتکا می‌تواند به تضعیف اعتماد عمومی، فرسایش سرمایه اجتماعی و کاهش توان جامعه برای مواجهه با بحران بینجامد.

باین‌وصف، حمایت از ثبات سکونتی در شرایط جنگی را نمی‌توان صرفاً یک اقدام رفاهی یا اقتصادی دانست. این سیاست، بخشی از راهبرد کلان حفظ پایداری ملی و صیانت از کارکردهای حیاتی جامعه به‌شمار می‌رود. در نتیجه، دولت نمی‌تواند تضمین این کارکرد را صرفاً به سازوکارهای بازار یا توافقات خصوصی میان مؤجر و مستأجر واگذار کند، بلکه ناگزیر است مجموعه‌ای از ابزارهای حقوقی، نظارتی و تنظیمی را برای حفاظت از آن طراحی و اجرا نماید.

اگر ثبات سکونتی را یکی از کارکردهای حیاتی جامعه بدانیم، پرسش بعدی آن خواهد بود که حاکمیت از طریق چه ابزارهایی می‌تواند از این کارکرد محافظت کند. پاسخ به این پرسش، مستلزم طراحی یک چارچوب حقوقی و تنظیمی منسجم است که بتواند مفهوم پایداری ساختاری جامعه‌محور را از سطح نظریه به عرصه اجرا منتقل کند.

۵-۳. چرایی ضرورت گذار از «تاب‌آوری» به «پایداری ساختاری جامعه‌محور»

بخش پیشین نشان داد که ثبات سکونتی، به‌ویژه در شرایط جنگ و پساجنگ، صرفاً یک پیامد رفاهی بازار مسکن نیست، بلکه با استمرار فعالیت‌های اقتصادی و خدماتی، حفظ شبکه‌های اجتماعی و ظرفیت جامعه برای مواجهه با بحران پیوند دارد. پرسش بعدی آن است که نظام حکمرانی چگونه باید از چنین کارکردی در محیطی صیانت‌کند که ویژگی‌های آن با شرایط عادی سیاستگذاری تفاوت بنیادین دارد. جنگ و دوره‌های بی‌ثبات پس از آن نه تنها شدت مشکلات موجود را افزایش می‌دهند، بلکه با افزایش عدم قطعیت، اختلال در سازوکارهای بازار و محدود شدن ظرفیت پیش‌بینی، مفروضات متعارف سیاستگذاری دوران صلح را نیز با چالش مواجه می‌کنند. از این‌رو، حفاظت از ثبات سکونتی مستلزم بررسی مجدد منطق حاکم بر سیاستگذاری و چارچوب مواجهه با شوک‌های شدید است.

۱-۵-۳. فروپاشی مفروضات سیاستگذاری متعارف در شرایط جنگی

سیاستگذاری در شرایط عادی بر مجموعه‌ای از مفروضات مانند ثبات نسبی، امکان پیش‌بینی روندها، استمرار عملکرد نهادها و وجود روابط نسبتاً قابل‌شناسایی میان نقش‌آفرینی و پیامد استوار است. جنگ بخش مهمی از این مفروضات را مختل می‌کند. تغییر سریع شرایط امنیتی، جابه‌جایی جمعیت، اختلال در درآمد و اشتغال، محدودیت منابع و تغییر رفتار بازیگران، محیط تصمیم‌گیری را با سطح بالاتری از عدم قطعیت و پیچیدگی مواجه می‌سازد. در چنین شرایطی، ابزارهایی که برای اصلاح تدریجی بازار در محیط باثبات طراحی شده‌اند، ممکن است برای جلوگیری از اختلال در کارکردهای حیاتی جامعه کافی نباشند.

در نتیجه، معیار سیاستگذاری نیز تغییر می‌کند. در محیط عادی، ارتقای کارایی، کاهش هزینه‌ها و بهبود عملکرد بازار می‌تواند در مرکز تصمیم‌گیری قرار گیرد؛ اما با افزایش شدت بحران، جلوگیری از خسارت‌های گسترده و دشوار جبران و حفظ حداقلی از کارکردهای حیاتی اهمیت بیشتری پیدا می‌کند. این تغییر به‌معنای کنار گذاشتن دائمی ملاحظات کارایی نیست، بلکه به‌معنای تغییر موقت سلسله‌مراتب اهداف در شرایط اضطراری است.

۲-۵-۳. محدودیت رویکرد «تاب‌آوری گزینی»

یکی از خطاهای شناختی رایج در مواجهه با بحران‌ها، اتکا به گفتمان «تاب‌آوری»^۱ به‌معنای «توانایی سیستم برای بازگشت به وضعیت اولیه یا تعادل پیشین پس از شوک» است [۱۶]. چنین رویکردی زمانی می‌تواند هدف مناسبی باشد که وضعیت پیش از شوک، از سطح قابل قبولی از کارایی، عدالت و ثبات برخوردار بوده باشد. باین‌حال، داده‌های ارائه شده در بخش ۲-۳ نشان داد که بازار مسکن استیجاری ایران پیش از

تشدید شوک‌های جنگی نیز با سطح بالایی از فشار هزینه مسکن، فقر مستأجران و آسیب‌پذیری اقتصادی مواجه بوده است (نظیر نرخ فزاینده فقر در میان خانوارهای مستأجر [۵، ۷]). در چنین شرایطی، صرف بازگرداندن بازار به وضعیت پیش از بحران الزاماً به معنای حل مسئله نیست. از این رو، مسئله این گزارش نفی مفهوم تاب‌آوری نیست، بلکه ناکافی دانستن رویکردی است که هدف نهایی آن را صرفاً «بازگشت به وضعیت پیشین» تعریف می‌کند. شرایط جنگی نیازمند چارچوبی است که امکان حفظ کارکردهای حیاتی را حتی در صورت ضرورت تغییر در قواعد، نهادها و شیوه‌های نقش‌آفرینی فراهم سازد. در برخی قرائت‌های تاب‌آوری، تأکید زیادی بر ظرفیت خودسازمان‌دهی جامعه برای جذب شوک وجود دارد؛ در حالی که شدت بحران‌های جنگی ممکن است از ظرفیت انطباق مستقل خانوارها و بازیگران بازار فراتر رود و نقش‌آفرینی فعال‌تر و سازمان‌یافته‌تر حاکمیت را ضروری سازد. این ضرورت، مبنای گذار تحلیلی این گزارش به مفهوم «پایداری ساختاری جامعه‌محور» است.

۳-۵-۳. تبیین نظری «پایداری ساختاری جامعه‌محور»: حفظ کارکردهای حیاتی

در چارچوب تحلیلی این گزارش، «پایداری ساختاری جامعه‌محور»^۱ به توانایی سیستم برای حفظ کارکردهای حیاتی در مواجهه با شوک‌های شدید اشاره دارد، حتی اگر حفاظت از این کارکردها مستلزم تغییر در ساختارها، قواعد، نهادها یا رویه‌های موجود باشد [۸، ۵]. از این منظر، آنچه باید پایدار بماند الزاماً شکل پیشین سیستم نیست، بلکه کارکردهایی است که استمرار حیات و عملکرد جامعه به آنها وابسته است.

جدول ۲. مقایسه تاب‌آوری با پایداری ساختاری جامعه‌محور

مؤلفه ارزیابی	رویکرد تاب‌آوری	رویکرد پایداری ساختاری جامعه‌محور
هدف اصلی	بازیابی وضعیت یا عملکرد پیش از شوک	حفظ کارکردهای حیاتی حتی با تغییر ساختار
جهت‌گیری	بازیابی و ترمیم	حفاظت و انطباق ساختاری
مواجهه با ساختار موجود	ترجیح بازسازی ساختار پیشین	پذیرش بازطراحی ساختار در صورت ضرورت
جایگاه نقش‌آفرینی	عمدتاً بازیابی ظرفیت از دست‌رفته	نقش‌آفرینی پیشینی، حین بحران و پس از آن
معیار موفقیت	میزان بازگشت سیستم	میزان استمرار کارکرد حیاتی

مأخذ: همان.

در حوزه مورد بررسی این گزارش، بخش پیشین نشان داد که «ثبات سکونت» یکی از کارکردهایی است که اختلال گسترده در آن می‌تواند پیامدهایی فراتر از بازار مسکن ایجاد کند. بنابراین، در منطق پایداری ساختاری جامعه‌محور، هدف اصلی لزوماً حفظ تمامی قواعد و ترتیبات بازار اجاره در شکل پیش از بحران نیست، بلکه حفظ امکان استمرار سکونت خانوارهاست. تحقق این هدف ممکن است در شرایط اضطراری مستلزم تغییر موقت برخی قواعد یا محدود شدن برخی قواعد متعارف بازار باشد؛ با این حال، نوع، شدت و توزیع هزینه چنین مداخلاتی نیازمند توجه و طراحی جداگانه است.

۴-۵-۳. اشکال عملیاتی پایداری ساختاری جامعه‌محور در بازار مسکن استیجاری

پایداری ساختاری جامعه‌محور در عرصه سیاست‌گذاری عمومی به دوروش مکمل محقق می‌شود [۱۷]:

۱) **پایداری از طریق تغییر ساختار:**^۲ در این حالت، کارکرد حیاتی موردنظر ثابت باقی می‌ماند، اما قواعد، ترتیبات نهادی یا سازوکارهای دستیابی به آن متناسب با شرایط بحران بازطراحی می‌شوند. در بازار مسکن استیجاری، این امر می‌تواند به معنای تغییر موقت در قواعد تنظیم قراردادها، شیوه نظارت، تقسیم مسئولیت میان نهادها یا نحوه نقش‌آفرینی نظام حکمرانی باشد؛ در حالی که هدف نهایی، یعنی صیانت از ثبات سکونت خانوارهای مستأجر، ثابت می‌ماند.

۲) **پایداری از طریق تغییر عملکرد:**^۳ در این حالت، بخش مهمی از ساختارها و ظرفیت‌های موجود حفظ می‌شود، اما سطح یا شکل عملکرد مورد انتظار متناسب با محدودیت منابع و شدت بحران بازتعریف می‌شود. برای مثال، در شرایط محدودیت شدید منابع ممکن است

1. Robustness
2. Mutational Robustness
3. Phenotypic Robustness



امکان تأمین همه ابعاد استطاعت‌پذیری مسکن وجود نداشته باشد، اما نظام حکمرانی همچنان بتواند حفظ حداقلی از ثبات سکونتی و جلوگیری از جابه‌جایی‌های اجباری گسترده را به‌عنوان عملکرد اولویت‌دار دنبال کند.

۵-۳. اصول و الزامات طراحی سیاستی بر پایه پایداری ساختاری جامعه‌محور

برای تحقق پایداری ساختاری جامعه‌محور در بازار مسکن استیجاری، سیاستگذار باید پنج اصل راهبردی زیر را در طراحی قوانین و آیین‌نامه‌ها لحاظ کند [۱۶-۱۸]:

۱) تمرکز بر کارکردهای حیاتی و شفاف‌سازی بده‌بستان‌ها: طراحی برای پایداری مستلزم تعیین صریح کارکردهایی است که استمرار آنها در شرایط بحران اولویت دارد. با این حال، حفاظت از یک کارکرد حیاتی معمولاً بدون هزینه نیست و می‌تواند بخشی از ریسک یا هزینه بحران را میان دولت، خانوارها و سایر بازیگران بازار باز توزیع کند. از این رو، پایداری ساختاری جامعه‌محور علاوه بر تعیین اولویت‌ها، مستلزم شفاف‌سازی نحوه توزیع هزینه‌های نقش‌آفرینی و جلوگیری از تحمیل نامتناسب بار بحران بر یک گروه است.

۲) طراحی با ظرفیت‌های مازاد و ایجاد بخش‌های لایه‌های پشتیبان: سیستم‌های پایدار نباید صرفاً برای شرایط عادی طراحی شوند، بلکه باید از ظرفیت‌های پشتیبان برای استمرار عملکرد در شرایط اختلال برخوردار باشند. در بازار اجاره، این ظرفیت می‌تواند شامل زیرساخت اطلاعاتی قابل اتکا، منابع مالی اضطراری، مسیرهای جایگزین رسیدگی، ظرفیت نظارتی مازاد و سازوکارهای هماهنگی میان نهادهای مسئول باشد.

۳) به‌کارگیری ابزارهای روبه‌ای برای حکمرانی انطباقی: پایداری ساختاری جامعه‌محور نیازمند انعطاف‌پذیری اجرایی است. سیستم باید بتواند در مواجهه با غافلگیری‌های جنگ، «بده‌پردازی^۱ مؤثر» داشته باشد. این امر مستلزم تفویض اختیارات رسمی به نهادهای متولی است تا بر اساس پروتکل‌های از پیش تعیین شده، تصمیمات مقطعی و سریع اتخاذ کنند.

۴) فعال‌سازی عامل انسانی و رهبری معطوف به بقا: تحقق پایداری ساختاری جامعه‌محور فرایندی خودکار نیست، بلکه نیازمند سه عنصر انسانی است: «رهبری تحول‌آفرین» جهت ترجیح بقای بلندمدت بر منافع کوتاه‌مدت، «کارگزاران سیاستی» جهت همسوسازی نهادها حول پروژه پایداری و «دگراندیشان سیاستی» برای شکستن رویه‌های بوروکراتیک و خنثی دوران صلح.

۵) پایداری به مثابه یک اقدام آگاهانه و طراحی محور: برخلاف تاب‌آوری که ممکن است ویژگی نوظهور برخی سیستم‌ها باشد، پایداری ساختاری جامعه‌محور محصول «طراحی آگاهانه و پیشینی انسان‌محور» است. سیاستگذار نباید منتظر وقوع فاجعه بماند تا واکنش نشان دهد، بلکه باید با نقش‌آفرینی فعال، مقاومت‌سازی اجتماعی را در تاروپود چارچوب‌های قانونی بگنجانند.

۵-۳-۶. پایداری ساختاری جامعه‌محور و الگوی حکمرانی سه‌سناریویی (جنگ فعال، پساجنگ متزلزل و پساجنگ قطعی)
یکی از الزامات پایداری ساختاری جامعه‌محور، انطباق‌شدت و نوع نقش‌آفرینی با تحول شرایط بحران است. پایداری ساختاری جامعه‌محور یک الگوی صلب و ثابت نیست؛ کارکرد حیاتی مورد حفاظت، یعنی ثبات سکونتی، در طول بحران ثابت می‌ماند، اما سطح نقش‌آفرینی نظام حکمرانی و رابطه میان دولت، بازار و خانوارها می‌تواند متناسب با شرایط تغییر کند.

بر همین اساس، این گزارش از یک الگوی حکمرانی سه‌مرحله‌ای استفاده می‌کند که میان «جنگ فعال»، «پساجنگ متزلزل» و «پساجنگ قطعی» تمایز قائل می‌شود. این سه مرحله نه صرفاً دوره‌های زمانی، بلکه وضعیت‌های متفاوت سیاستگذاری هستند و هر یک منطق نقش‌آفرینی متفاوتی را اقتضا می‌کنند.

۱) جنگ فعال (شرایط اضطراری حاد): وضعیتی که درگیری نظامی، جابه‌جایی جمعیت، اختلال در فعالیت‌های اقتصادی و نااطمینانی شدید همچنان ادامه دارد. در این مرحله، اولویت سیاستگذاری جلوگیری از گسترش اختلال و حفظ کارکردهای حیاتی است و در نتیجه، ظرفیت نقش‌آفرینی مستقیم و فراگیر حاکمیت در بالاترین سطح قرار می‌گیرد.

۲) پساجنگ متزلزل (آتش‌بس و تثبیت ناپایدار): وضعیتی که شدت یا گستره درگیری مستقیم کاهش یافته یا متوقف شده است، اما احتمال بازگشت بحران، آثار اقتصادی جنگ، جابه‌جایی‌های جمعیتی و نااطمینانی هنوز ادامه دارد. در این مرحله، خروج ناگهانی از مداخلات اضطراری می‌تواند خود به شوک جدیدی تبدیل شود؛ بنابراین منطق غالب، «تثبیت کنترل شده» و تعدیل تدریجی مداخلات است.

۳) پساجنگ قطعی (ثبات و بازسازی): وضعیتی که ثبات امنیتی از سطح قابل قبولی برخوردار شده و امکان حرکت از مدیریت بحران به بازسازی و عادی‌سازی تدریجی فراهم آمده است. در این مرحله، هدف سیاستگذاری ایجاد تعادل میان استمرار ثبات سکونتی، احیای کارکردهای

عادی بازار و بازگرداندن انگیزه‌های اقتصادی است؛ از این رو، مداخلات اضطراری به تدریج جای خود را به تنظیم‌گری هدفمند و انطباقی می‌دهند. گذار میان این مراحل نباید صرفاً بر اساس گذشت زمان یا اعلام رسمی پایان درگیری تعیین شود، بلکه باید با توجه به مجموعه‌ای از نشانه‌ها، از جمله وضعیت امنیتی، میزان و جهت جابه‌جایی جمعیت، وضعیت عرضه مسکن، پایداری جریان درآمد خانوارها و میزان بازگشت کارکردهای عادی بازار اجاره‌ارزیابی شود. از این رو، الگوی سه مرحله‌ای حاضر بیش از آنکه یک تقسیم‌بندی زمانی باشد، چارچوبی برای تنظیم شدت نقش‌آفرینی متناسب با وضعیت واقعی بحران است.

بر این اساس، پایداری ساختاری جامعه‌محور به معنای تثبیت دائمی یک نظام حمایتی حداکثری نیست؛ بلکه به معنای ایجاد ظرفیت نهادی برای تغییر سنجیده شدت و نوع مداخلات متناسب با تحول شرایط بحران است. آنچه در مراحل مختلف ثابت باقی می‌ماند، نه ابزار سیاستی، بلکه کارکردی است که سیاست در پی حفاظت از آن است؛ در این گزارش، این کارکرد محوری «ثبات سکونت» است. ملاحظه سیاستی مهمی در این زمینه وجود دارد. در سناریوی پسا جنگ قطعی، چارچوب تحلیلی پایداری ساختاری جامعه‌محور آگاهانه از کنترل شدید فازهای قبلی به سمت «سقف‌گذاری انطباقی و پلکانی» تغییر می‌کند تا ضمن حفظ ثبات سکونت، انگیزه‌های اقتصادی سمت عرضه نیز بازسازی گردد. در این سناریو طراحی ابزارهای تنظیمی باید به نحوی باشد که در بلندمدت، بازدهی خالص ملک عرضه شده به بازار اجاره (مجموع جریان درآمدی اجاره و عایدی سرمایه) از مجموع هزینه‌های نگهداری دارایی (شامل هزینه فرصت سرمایه، استهلاک سازه، تعمیرات، مالیات و عوارض، و ریسک‌های حقوقی تخلیه مستأجر ناهنجار) کمتر نشود و واکنش انقباضی سمت عرضه، در نهایت منجر به کاهش موجودی مسکن استیجاری و تشدید بحران نگردد.

باین حال، حفاظت از این کارکرد بدون هزینه و بده‌بستان نخواهد بود. مداخلات در بازار اجاره می‌توانند نحوه توزیع ریسک و هزینه را میان مستأجران، مؤجران و دولت تغییر دهند. بنابراین، پیش از ورود به طراحی ابزارهای مشخص سیاستی، لازم است روشن شود که این هزینه‌ها بر چه مبنایی باید توزیع شوند و آیا مؤجران و مستأجران از نظر جمعیتی، اقتصادی و ظرفیت تحمل شوک در موقعیت‌های مشابهی قرار دارند یا خیر. بررسی این عدم تقارن ساختاری موضوع بخش بعدی است.

۳-۶. تحلیل عدم تقارن ساختاری در بخش استیجاری

همان‌گونه که در پایان بخش پیشین مطرح شد، صیانت از «ثبات سکونت» به عنوان یک کارکرد حیاتی در چارچوب تحلیلی پایداری ساختاری جامعه‌محور، بدون هزینه و بده‌بستان نخواهد بود. هرگونه نقش‌آفرینی نظام حکمرانی در شرایط اضطراری جنگ (نظیر کنترل شدید اجاره‌بها یا محدودسازی تخلیه ملک)، الزاماً نحوه توزیع ریسک و بار مالی بحران را میان بازیگران اصلی بازار تغییر می‌دهد. در این میان، یکی از دغدغه‌های اصلی سیاستگذاران آن است که مبدا حمایت یک‌جانبه از مستأجران، موجب تضییع حقوق مؤجران یا خروج سرمایه از بازار مسکن شود. پاسخ به این دغدغه مستلزم تحلیل منطق توزیع هزینه‌ها بر پایه «عدم تقارن ساختاری» است. تحلیل آماری و اقتصادی بازار اجاره ایران نشان می‌دهد که مؤجران و مستأجران در مواجهه با شوک‌های جنگی، در موقعیت‌های هم‌سنگ یا برابر قرار ندارند؛ از این رو، عدم توجه به هدفمند کردن سیاست‌های حمایتی، عملاً به نابرابری بیشتر و کاهش ثبات اجتماعی منبجامد.

۳-۶-۱. ابعاد سه‌گانه عدم تقارن ساختاری میان مؤجر و مستأجر

مقایسه وضعیت ساختاری دو طرف بازار، سه ابعاد اصلی از عدم تقارن را آشکار می‌سازد:

❶ **عدم تقارن جمعیتی و تمرکز شدید در مناطق شهری (نسبت ۵ به ۱):** داده‌های آماری سال ۱۴۰۲ نشان می‌دهد که در سطح کل کشور، تعداد خانوارهای مستأجر (۵/۳ میلیون خانوار) نزدیک به ۳/۸ برابر خانوارهای مؤجر (۱/۴ میلیون خانوار) است. اما این عدم تقارن در مناطق شهری ابعاد به مراتب بحرانی‌تری پیدا می‌کند؛ به طوری که در شهرها به ازای هر خانوار مؤجر، بیش از ۵/۱ خانوار مستأجر وجود دارد (بیش از ۵ میلیون خانوار مستأجر ساکن در مناطق شهری در برابر حدود ۹۸۹ هزار خانوار مؤجر شهری). این تمرکز جمعیتی نشان می‌دهد که بی‌ثباتی سکونت مستأجران می‌تواند به سرعت به یک بحران فراگیر اجتماعی و شهری تبدیل شود.

❷ **عدم تقارن در ساختار دارایی و سپر خنثی‌سازی تورم:** تفاوت بنیادین دو گروه در داشتن یا نداشتن «دارایی ملکی» نهفته است. مؤجر مالک‌نشین دارنده حداقل دو واحد مسکونی (سرمایه غیرمنقولی) است که در شرایط تورمی و نااطمینانی ناشی از جنگ، ارزش اصل

دارایی‌های مسکونی او حفظ شده یا حتی رشد می‌کند. در مقابل، مستأجر فاقد هر گونه سپر دارایی در برابر شوک‌های تورمی است؛ بخش عمده درآمد جاری او را صرف هزینه‌های تأمین مسکن استیجاری می‌شود و در صورت کاهش درآمد، هیچ دارایی پشتیبانی برای جبران آن ندارد؛ این امر نه تنها تبعات نسلی به همراه دارد؛ بلکه بین نسلی آن نیز قابل اشاره است.

۳- عدم تقارن در ظرفیت تحمل ریسک: برای یک خانوار مؤجر مالک‌نشین، ریسک ناشی از مداخلات قیمتی یا تنظیمی حاکمیت در شرایط جنگ، عمدتاً از جنس «کاهش یا تعویق درآمد اجاره» یا افت بازدهی سرمایه‌گذاری است؛ در حالی که اصل ملک شخصی و دارایی ملکی مازاد او محفوظ می‌ماند و با موج‌های تورمی ارزشمندتر می‌شود. اما برای یک خانوار مستأجر، ریسک ناشی از عدم تضمین ثبات سکونت، از جنس «تهدید بقا»، بی‌خانمانی، گسست پیوندهای شغلی و درگیر شدن با فقر یا در معرض آن قرار گرفتن است.

۳-۶-۲. ضرورت تمایز درون گروهی در میان مؤجران (مؤجران خرد در برابر مؤجران بر خوردار)

منطق پایداری ساختاری جامعه‌محور برای پرهیز از همگن فرض کردن خانوارهای مؤجر، میان دو گروه از مؤجران تمایز قائل می‌شود (از طریق مالکیت تعداد واحدهای مسکونی و داده‌های پایگاه رفاه ایرانیان):

- **مؤجران خرد و کم درآمد:** گروهی از مالکان که اجاره‌بهای دریافتی، منبع اصلی تأمین معاش یا مکمل حقوق بازنشستگی آنان است و خود در طبقات درآمدی پایین یا متوسط قرار دارند.

- **مؤجران بر خوردار و چندملکی:** مالکان عمده، سرمایه‌گذاران ملکی و نهادهایی که دارای چندین واحد استیجاری بوده و ملک برای آنان صرفاً ابزار حفظ ارزش دارایی و کسب سود حاشیه‌ای است.

در طراحی سیاست‌های حمایتی زمان جنگ، هدف حاکمیت حذف درآمد مؤجران نیست، بلکه کنترل افزایش یا کاهش درآمد آنهاست. در همین راستا، برای صیانت از «مؤجران خرد»، نظام حکمرانی باید سازوکارهای حمایتی تکمیلی (مانند معافیت‌های مالیاتی، تسهیلات امهال تسهیلات بانکی یا کمک‌هزینه‌های اضطراری) را پیش‌بینی کند.

۳-۶-۳. اولویت «حق بقای جمعیتی» بر «سودآوری ملکی» در منطق امنیت ملی

در شرایط اضطراری جنگ، سیاستگذار با یک بده‌بستان استراتژیک مواجه است؛ از یک سو، کاهش یا محدودسازی سود اقتصادی کمتر از ۵ درصد از جمعیت کشور (مؤجران) قرار دارد که حتی در صورت قطع درآمد اجاره، اصل دارایی ملکی و سرپناه شخصی خود را حفظ کرده‌اند. از سوی دیگر، ریسک جابه‌جایی اجباری و بی‌ثباتی سکونت بیش از ۲۰ درصد از جمعیت کشور (مستأجران با تمرکز ۹۵ درصدی در شهرها) قرار دارد که هیچ سرپناه دیگری ندارند.

در چنین وضعیتی، منطق مدیریت ریسک در شرایط بحران حکم می‌کند که حاکمیت آگاهانه «آسیب قابل کنترل و جبران‌پذیر» (محدود ساختن درآمد اجاره‌داری) را بپذیرد تا از «آسیب ساختاری و غیرقابل جبران» (بی‌ثباتی سکونت و آسیب به مقاومت ملی) جلوگیری کند. این تصمیم یک سرمایه‌گذاری استراتژیک برای حفظ پایداری کل سیستم است.

۳-۶-۴. صیانت از سمت عرضه به مثابه الزام ساختاری: معماری انگیزشی مؤجران قانون‌مدار

در چارچوب تحلیلی پایداری ساختاری جامعه‌محور، ثبات سکونت مستأجران و تداوم جریان عرضه مسکن استیجاری، نه دو هدف متضاد، بلکه دو وجه مکمل یک کارکرد واحد هستند. اگر ثبات سکونت کارکرد حیاتی مورد حفاظت است، آنگاه موجودی فعال مسکن اجاره‌ای، زیرساخت مادی تحقق این کارکرد محسوب می‌شود. از این رو، هر طراحی سیاستی که به کاهش عرضه بینجامد، در نهایت بر روی تضمین کارکرد حیاتی تأثیر منفی خواهد داشت.

این استدلال، به‌ویژه در گذار به سناریوی پساجنگ قطعی، اهمیتی دوچندان می‌یابد. در فاز جنگ فعال، کنترل شدید هزینه‌ها و تعلیق تخلیه به‌عنوان اقدامات موقتی، قابل توجیه هستند. اما تداوم این رویکرد در فاز بازسازی، بدون طراحی هم‌زمان سازوکارهای انگیزشی، احتمال کاهش عرضه مسکن استیجاری را به همراه دارد؛ کاهشی که از طریق رفتارهای انفعالی نظیر عدم عرضه ملک، تبدیل کاربری، یا فروش به خریداران با قصد خرید سرمایه‌گذارانه رخ می‌دهد و در میان مدت، بحران دسترسی را حتی شدیدتر از دوران جنگ بازتولید می‌کند. از این رو، پاسخ چارچوب تحلیلی پایداری ساختاری به این چالش طراحی یک بسته تشویقی تفکیک شده که بر دو اصل استوار است:

نخست، تفکیک براساس رفتار انطباقی، نه صرفاً سطح دارایی. در بخش ۳-۶-۲، مؤجران براساس دارایی به دو دسته «خرد» و «بر خوردار» تفکیک شدند. اما برای طراحی ابزارهای تشویقی، معیار تفکیک باید «رفتار» باشد: مؤجری که از قوانین تنظیمی تمکین می‌کند، ملک را

در چرخه اجاره حفظ می نماید و از رفتارهای سوداگرانه پرهیز می کند، مشمول بسته حمایتی - تشویقی می شود. این رویکرد، پیام سیاستی روشنی ارسال می کند؛ مبنی بر اینکه حاکمیت رفتار مسئولانه را تشویق می کند.

دوم، تناسب ابزار تشویقی با شدت مداخله در هر سناریو. بسته تشویقی باید متناسب با بار تحمیلی هر فاز طراحی شود:

● **جنگ فعال:** حمایت های «جبرانی - فوری» شامل معافیت مالیاتی موقت، امهال اقساط تسهیلات بانکی و اولویت در دسترسی به خدمات تعمیراتی اضطراری؛

● **پسا جنگ متزلزل:** تغییر به سمت «تضمین بازدهی حداقلی» از طریق یارانه هدفمند تعمیرات، بیمه ریسک تخلیه مستأجر ناهنجار و تسریع رویه های قضایی برای مؤجران قانون مدار؛

● **پسا جنگ قطعی:** کاهش کنترل با اعطای مجوز تعدیل اجاره متناسب با تورم رسمی، مشوق های مالیاتی نوسازی و ایجاد مسیر سبز اداری برای مؤجران قانون مدار.

این رویکرد تشویقی، از منظر پایداری ساختاری، سه کارکرد همزمان دارد: نخست، از کاهش عرضه و حبس ملک جلوگیری می کند؛ دوم، با تفکیک رفتاری، مشروعیت اجتماعی بسته حمایتی را تقویت می سازد؛ و سوم، زیربنای نهادی لازم برای گذار نرم از اقتصاد جنگی به اقتصاد بازسازی را فراهم می آورد. به بیان دیگر، حمایت از مؤجر قانون مدار، امتیازی به مالک نیست، بلکه سرمایه گذاری استراتژیک حاکمیت برای حفظ همان کارکرد حیاتی است که چارچوب تحلیلی پایداری ساختاری جامعه محور در پی صیانت از آن است.

۳-۷. چارچوب نظری و منطق ابزارهای صیانت از ثبات سکونت

پس از تبیین عدم تقارن ساختاری و مشروعیت نظری توزیع نامتقارن هزینه ها به نفع حفظ پایداری کل سیستم، پرسش اساسی پیش رو آن است که نظام حکمرانی بر مبنای چه سازوکار حقوقی و تنظیمی می تواند ثبات سکونت را به عنوان یک کارکرد حیاتی جامعه در برابر تکان های شدید جنگ تضمین کند. تجارب حاصل از بحران های اقتصادی، منازعات مسلحانه و بلایای طبیعی نشان می دهد که اتکا به قواعد و انضباط حقوقی دوران صلح، توانایی لازم برای صیانت از ثبات سکونت را ندارد. نظام های حقوقی متعارف بر مفروضاتی نظیر «تقارن اطلاعاتی»، «امکان پیش بینی عقلانی روندها» و «ظرفیت انطباق پذیری خودکار بازیگران» استوارند؛ حال آنکه وقوع جنگ این مفروضات پایه را به کلی منتفی می سازد.

از منظر چارچوب تحلیلی پایداری ساختاری جامعه محور، مسئله حاکمیت صرفاً ارائه حمایت های رفاهی موقت به مستأجران نیست، بلکه ایجاد نوعی «ظرفیت نهادی صدمه ناپذیر برای جذب شوک» است؛ ظرفیتی که مانع از تبدیل تکان های موقت سکونت به فروپاشی های پایدار اجتماعی شود. بر این اساس، چارچوب تنظیمی صیانت از ثبات سکونت بر سه اصل بنیادین استوار می شود:

۳-۷-۱. حصر استثنائات تخلیه و تفکیک نظری دعاوی

در یک نظام حقوقی پایدار در شرایط بحران، اصل بنیادین بر «تمدید الزام آور قراردادهای استیجاری و ممنوعیت عمومی صدور و اجرای احکام تخلیه» قرار می گیرد. باین حال، برای حفظ مشروعیت حقوقی سیستم و پرهیز از تصلب مطلق تنظیمی، قانونگذار ناگزیر از گنجاندن استثنائات محدود است. منطق چارچوب تحلیلی پایداری ساختاری جامعه محور ایجاب می کند که این استثنائات از حالت شناور، تفسیری و کیفی خارج شده و در قالب یک «فهرست حصری و صلب» دسته بندی شوند [۴]:

● **دعای مبتنی بر تقصیر مستأجر (تخلفات ساختاری):** شامل مواردی است که مستأجر عامدانه اقدام به انتفاع غیرقانونی یا تخریب فیزیکی قابل توجه یا جدی در عین مستأجره نماید. در منطق نظری این بخش تأکید می شود که حتی در صورت وقوع تخلف، نظام تنظیمی باید یک «دوره تنفس و مهلت اعاده» (به ویژه در صورت بروز عدم کفایت درآمد ناشی از شوک های جنگ) پیش بینی کند تا نوسانات درآمدی موقت مستقیماً به بی خانمانی منجر نشوند.

● **دعای مبتنی بر نیازهای حیاتی مالک (بدون تقصیر مستأجر):** شامل مواردی نظیر نیاز شخصی واقعی و اثبات شده مالک به سکونت یا ضرورت تخریب و بازسازی اساسی واحد آسیب دیده است. در این محور، منطق سیاست گذاری بر «افزایش ساختاری هزینه دور زدن قانون» تمرکز دارد؛ به گونه ای که اثبات ادعای مالک نیازمند فیلترهای صلب (مانند اثبات عدم مالکیت بر واحد مسکونی خالی دیگر و سپردن تعهد رسمی سکونت دراز مدت) باشد تا احتمال ادعاهای صوری به صفر هم گرا شود.



شایان ذکر است که اعتبارسنجی استثنائات ماهیتی سناریومحور دارد؛ بدین معنا که در سناریوی «جنگ فعال»، اصل بر کنترل شدید و تعلیق مطلق احکام تخلیه است؛ در حالی که در سناریوهای پساجنگ، ابزارهای حقوقی به سمت پذیرش مشروط و کنترلی استثنائات حصری پیش می‌روند.

۷-۳. دکترین مصونیت مطلق اقشار آسیب‌پذیر

یکی از مفروضات اساسی نظریه پایداری ساختاری جامعه‌محور آن است که ظرفیت گروه‌های اجتماعی در مواجهه با نااطمینانی و جذب شوک‌های جنگی کاملاً ناهمگن است. برخی گروه‌ها شامل سالمندان، افراد دارای معلولیت، زنان سرپرست خانوار، خانواده‌های آسیب‌دیده از جنگ و دهک‌های پایین درآمدی از پایین‌ترین سطح انطباق‌پذیری اقتصادی و سکونت‌پذیری برخوردارند.

بروز بی‌ثباتی سکونت‌پذیری در این گروه‌ها صرفاً یک اختلال رفاهی فردی نیست، بلکه موجب تسریع در بروز بحران‌های زنجیره‌ای سلامت عمومی، فرسایش شدید سرمایه اجتماعی و انهدام اعتماد به نظام حکمرانی می‌شود. از این رو، عدالت در شرایط بحران، نه به معنای رفتار یکسان با آحاد جامعه، بلکه منوط به ایجاد «پوشش حمایتی نامتقارن» متناسب با درجه آسیب‌پذیری گروه‌هاست.

بر این اساس، منطق حاکم بر این دکترین، اعطای «مصونیت مطلق از تخلیه» به اقشار هدف است. در سناریوی جنگ فعال و پساجنگ متزلزل، اجرای هرگونه حکم تخلیه (حتی در صورت تحقق استثنائات موجه مالک) برای این گروه‌ها به‌طور کامل معلق گردیده یا منوط به تأمین پیشینی و قطعی مسکن جایگزین توسط دولت می‌شود. این مصونیت تنها در فاز پساجنگ قطعی به یک مصونیت مشروط متکی بر ابزارهای حمایتی حاکمیت (مانند اسکان در مسکن حمایتی یا کمک‌هزینه اسکان مضاعف) تبدیل می‌گردد.

۷-۳. منطق حقوقی - کیفری مهار «تخلیه غیرمستقیم» (دکترین ضد آزارگری)

یکی از آسیب‌های مزمن نظام‌های حمایتی، واگرایی میان اهداف قانونگذار و رفتارهای واقعی کنشگران اقتصادی در بازار است. تجارب بین‌المللی نشان می‌دهد که ممانعت‌های قانونی از تخلیه رسمی، در صورت غیبت سازوکارهای بازدارنده اجرایی، به سرعت به رفتارهای غیررسمی و فراقانونی تبدیل می‌شوند. در چنین شرایطی، رفتارهایی نظیر فشارهای روانی، تهدید، ایجاد محدودیت‌های محیطی و سایر اشکال «تخلیه غیرمستقیم»، جایگزین ابزارهای قانونی تخلیه می‌شوند. رهاسازی این حوزه موجب «فروپاشی از درون چارچوب حمایتی و ایجاد ناامنی در حریم خصوصی جامعه» خواهد شد.

منطق نقش‌آفرینی نظام حکمرانی در این محور بر «جرمانگاری صریح رفتارهای فشارزا» (نظیر قطع عمدی انشعابات، ممانعت از تصرف، ایجاد مزاحمت‌های مکرر و تهدید) استوار است. سیاستگذار با وضع ضمانت‌اجراهای کیفری و حقوقی سخت‌گیرانه (از جمله جریمه‌های مالی تصاعدی، بطلان خودکار دعاوی تخلیه مالک و محرومیت از خدمات ثبتی و بانکی)، محاسبات عقلانی کنشگران قانون‌گریز را تغییر می‌دهد. به بیان دیگر، هدف نظام حقوقی تغییر منطق اقتصادی تخلف است، به گونه‌ای که هزینه آزارگری یا اجرای غیرقانونی تخلیه، به مراتب بیشتر از منافع حاصل از خارج کردن واحد مسکونی از ذیل سیاست‌های حمایتی گردد و پایبندی به چارچوب‌های قانونی به تنها گزینه عقلانی مؤثر تبدیل شود.

۸-۳. نمونه موردی: سیاست‌های حمایت از مستأجران در اوکراین در زمان جنگ (از سال ۲۰۲۲ تاکنون)

بررسی تجربیات کشورهایی که درگیر جنگ بوده‌اند، به خصوص در دوران معاصر، می‌تواند چراغ راهی برای سیاستگذاری آینده‌نگرانه باشد. از آغاز جنگ روسیه و اوکراین در سال ۲۰۲۲، اهمیت سیاست‌های حفظ ثبات اجتماعی در شرایط جنگ تمام‌عیار مشخص شده است. دولت اوکراین، در مواجهه با تهدیدی وجودی، به سرعت دریافت که پایداری داخلی و ثبات سکونت‌پذیری شهروندان، بخشی جدایی‌ناپذیر از استراتژی دفاعی کشور است. اقدامات قانونی این کشور در حمایت از مستأجران نشان می‌دهد که در شرایط بحرانی، دولت‌ها به‌طور طبیعی به سمت راهکارهای حمایتی برای ایجاد پایداری ساختاری جامعه‌محور حرکت می‌کنند.

باین حال، برای درک درست دامنه و تأثیر این سیاست‌ها، لازم است ابتدا به توزیع نوع سکونت‌خانوارها در اوکراین توجه کرد. اوکراین یکی از بالاترین نرخ‌های مالکیت مسکن در اروپا را دارد. براساس داده‌های پیش از جنگ، حدود ۹۳ تا ۹۵ درصد از خانوارها در مسکن مالکیتی سکونت داشتند و تنها حدود ۴ درصد از مردم در مسکن استیجاری زندگی می‌کردند. اما وقوع جنگ و آوارگی بیش از ۴.۶ میلیون نفر به همراه تخریب گسترده واحدهای مسکونی، این ساختار را به شدت دگرگون ساخت؛ به گونه‌ای که نرخ مالکیت تا سال ۲۰۲۴ به حدود ۷۹ درصد



کاهش یافت و سهم مستأجران در کلان شهرها و مراکز استان های امن به بیش از ۱۴ درصد رسید [۱۹،۲۰].

در مواجهه با این تقاضای ناگهانی، دولت و پارلمان اوکراین با ترکیبی از «قوانین عام پیشینی» و «مصوبات اضطراری زمان جنگ»، یک چارچوب حمایتی چندلایه ایجاد کردند که تحلیل آن ابعاد مهمی را برای سیاستگذاری روشن می سازد:

۱-۸-۳. چارچوب حقوقی عمومی: قانون مدنی اوکراین

حتی پیش از مصوبات خاص زمان جنگ، قانون مدنی اوکراین یک مبنای کلی برای حمایت از مستأجران در شرایط خارج از کنترل فراهم کرده بود. ماده (۷۶۲) این قانون به مستأجران اجازه می دهد [۲۲،۲۱]:

● در صورتی که امکان استفاده از ملک به دلیل شرایط خارج از کنترل آنها (مانند جنگ) به طور قابل توجهی کاهش یابد، درخواست کاهش اجاره بها کنند.

● در صورتی که استفاده از ملک به طور کامل غیر ممکن شود، برای تمام مدتی که این عدم امکان ادامه دارد، از پرداخت اجاره بها معاف شوند. این ماده، یک اصل بنیادین از چارچوب تحلیلی پایداری ساختاری جامعه محور را به رسمیت می شناسد: ریسک ناشی از حوادث قهری (فورس ماژور) نباید تنها بر دوش مستأجران باشد. نکته کلیدی این است که ماده (۷۶۲) برای همه قراردادهای اجاره (اعم از دولتی، شهرداری و خصوصی) قابل اعمال است، اما اجرای آن نیازمند مراجعه به دادگاه یا توافق دوجانبه است و به صورت خودکار اعمال نمی شود.

۲-۸-۳. سیاست های اضطراری زمان جنگ: مصوبات دولت

با آغاز جنگ، دولت اوکراین دریافت که قوانین عمومی کافی نیست و نیاز به اقدامات مشخص، سریع و هدفمند است. قانون شماره IX-2181 (لازم الاجرا از تاریخ ۱۳ آوریل ۲۰۲۲) به هیئت وزیران اوکراین اجازه داد تا قوانین ویژه ای برای اجاره املاک دولتی و شهرداری ها در زمان جنگ وضع کند. در این چارچوب حقوقی، مصوبه کلیدی شماره ۶۳۴ (مؤثر از ۱ ژوئن ۲۰۲۲) تسهیلات زیر را برای مستأجران املاک دولتی و شهرداری فراهم آورد. اگرچه این مصوبه عمدتاً املاک دولتی و شهرداری ها را پوشش می دهد، اما منطق حاکم بر آن بسیار راهگشاست [۲۲]:

الف) کاهش و بخشودگی هدفمند اجاره

■ **تخفیف عمومی:** برای تمام مستأجران املاک دولتی و شهرداری، تخفیف های قابل توجه (۵۰ تا ۷۵ درصد) در نظر گرفته شد.

■ **معافیت کامل برای نیروهای خط مقدم:** افرادی که به خدمت نظامی اعزام شده اند و همچنین مستأجرانی که در مناطق درگیری فعال یا مناطق اشغالی سکونت دارند، به طور کامل از پرداخت اجاره بها معاف شدند. این معافیت تا ۳ ماه پس از پایان دوره خدمت یا وضعیت اضطراری ادامه می یابد.

ب) تمدید خودکار قراردادهای

■ برای جلوگیری از موج تخلیه ها و حفظ ثبات سکونت، قراردادهای اجاره به طور خودکار در طول دوره وضعیت فوق العاده جنگی تمدید می شوند. این اقدام، دقیقاً همان سیاست «ممنوعیت عمومی تخلیه» است که در محور چهارم این گزارش پیشنهاد شده است.

■ قانون شماره IX-2145 (اجرای از ۷ آوریل ۲۰۲۲) قراردادهای اجاره زمین های کشاورزی (اعم از دولتی و خصوصی) را که در طول دوره جنگ منقضی می شدند، به طور خودکار برای یک سال تمدید کرد. این اقدام بدون نیاز به رضایت مالک یا ثبت رسمی صورت می گرفت و ثبات را در یک بخش حیاتی تضمین می کرد.

۳-۸-۳. درس آموخته های سیاستی و تحلیلی از تجربه اوکراین برای ایران

تجربه اوکراین یک نمونه عملی و قدرتمند از ضرورت نقش آفرینی نظام حکمرانی در شرایط بحران حاد را نشان می دهد، اما آسیب شناسی دقیق آن و مقایسه تطبیقی شرایط ایران و اوکراین اثبات می کند که ایران نمی تواند به الگوبرداری ساده یا شکلی از این تجربه بسنده کند. بررسی ابعاد عمیق تر این تجارب، درس آموخته های حیاتی زیر را به ترتیب اهمیت استراتژیک برای طراحی «بسته حمایتی ایران» به دست می دهد:

■ **فقدان «گزینه خروج جمعیت» و ماندگاری کامل فشار بر جبهه داخلی:** مهم ترین تفاوت ساختاری میان اوکراین و ایران در مدیریت بحران مسکن، امکان تخلیه جمعیت به خارج از کشور است. اوکراین از ابتدای جنگ در سال ۲۰۲۲ تا سال ۲۰۲۶، شاهد خروج بیش از ۵.۷۶ میلیون پناهنده بوده که بیش از ۵.۲ میلیون نفر از آنان در کشورهای اروپایی (از جمله ۱.۲۸ میلیون در آلمان، ۹۸۷ هزار در لهستان، و نزدیک به ۳۸۵ هزار در جمهوری چک) تحت «حمایت موقت» اتحادیه اروپا اسکان یافته اند [۲۳]. این خروج انبوه، به عنوان یک «ضربه گیر استراتژیک» عمل کرد و بخش اعظم فشار ناشی از تخریب مسکن، آوارگی و بی خانمانی را از دوش دولت اوکراین برداشت.



در مقابل، جمهوری اسلامی ایران فاقد هر گونه ضربه گیر جغرافیایی فرامرزی است. مرزهای شرقی و غربی کشور شرایط متفاوتی دارند و هیچ برنامه بین‌المللی یا کشور ثالثی برای پذیرش و اسکان آوارگان ایرانی وجود ندارد. برعکس، ایران خود یکی از بزرگ‌ترین کشورهای پناهنده‌پذیر جهان است. در نتیجه، برخلاف اوکراین، تمام بار ناشی از جابه‌جایی جمعیت، تخریب مسکن و افزایش تقاضا بر دوش ظرفیت‌های داخلی باقی خواهد ماند. بنابراین، نقش آفرینی نظام حکمرانی در ایران باید بسیار فراگیرتر، سخت‌گیرانه‌تر و پیش‌دستانه‌تر باشد.

■ **عدم امکان اتکا به منابع مالی بین‌المللی و ضرورت «پایداری درون‌زا»:** دومین تفاوت بنیادین، مربوط به مسئله کمک‌های مالی است. اوکراین در طول جنگ از بی‌سابقه‌ترین حمایت‌های مالی تاریخ معاصر بهره‌مند بوده است؛ به‌طوری که بین سال‌های ۲۰۲۲ تا ۲۰۲۶، بیش از ۱۱۰ میلیارد دلار (کمک‌های مالی، بودجه‌ای و بشردوستانه تیم اروپا) [۲۴] به همراه مصوبات کلان چند ۱۰ میلیارد دلاری ناتو و اتحادیه اروپا (رقمی بالغ بر ۲۱۶ میلیارد دلار) دریافت کرده است [۲۵]. این منابع عظیم، دست دولت اوکراین را برای اعطای انواع یارانه، تخفیف و اسکان حمایتی باز گذاشت.

در نقطه مقابل، ایران زیر شدیدترین تحریم‌های مالی و بانکی قرار داشته و با محدودیت‌های شدید ارزی و تورم مواجه است. ایران هیچ گونه کمک مالی خارجی یا بودجه‌ای دریافت نخواهد کرد [۲۶]. بنابراین، پایداری ساختاری جامعه محور در ایران باید کاملاً درون‌زا باشد. این تفاوت، اهمیت ابزارهای کم‌هزینه‌تر اما مؤثرتر، مانند تنظیم‌گری قیمتی، ممنوعیت تخلیه، ایجاد ساز و کارهای بازدارنده، جرم‌انگاری رفتارهای فرصت‌طلبانه و استقرار سامانه‌های هوشمند نظارتی را دوچندان می‌کند.

■ **آسیب رها سازی بخش خصوصی و ضرورت شمول همگانی (آسیب‌شناسی عملیاتی):** تمرکز اصلی مصوبات اضطراری اوکراین (مانند مصوبه ۶۳۴) بر املاک دولتی و شهرداری‌ها بود و بخش خصوصی عمدتاً به ساز و کار صلح‌آمیز و دادگاهی قانون مدنی ماده (۷۶۲) واگذار شد. این مسئله موجب شد تا در شهرهای امن غربی اوکراین (مانند لفوف)^۱، مؤجران خصوصی از استیصال آوارگان جنگی سوءاستفاده کرده و اجاره‌ها را به شکل قابل توجهی افزایش دهند (پدیده سودجویی از شرایط جنگی)^۲ [۲۷]. این تجربه اثبات می‌کند که سیاست‌های حمایتی در ایران به هیچ وجه نباید به املاک خاص محدود شود، بلکه حتماً باید تمام بازار استیجاری خصوصی را شمولیت دهد.

■ **ضرورت بستر رویه‌ای متمرکز و پیش‌دستانه (مسئله اطاله قضایی):** یکی دیگر از درس‌های مهم اوکراین، آشکار شدن محدودیت‌های نظام قضایی در شرایط بحران بود. هر چند ماده (۷۶۲) قانون مدنی اوکراین امکان کاهش یا حذف اجاره‌بها را پیش‌بینی کرده بود، اما اجرای این حمایت‌ها در بسیاری از موارد مستلزم مراجعه به دادگاه بود. در عمل، تراکم پرونده‌ها، اختلال در فعالیتهای ادارات و محدودیت‌های ناشی از جنگ، موجب شد که بخش مهمی از حمایت‌های قانونی با تأخیر اجرا شوند [۲۸]. این تجربه نشان می‌دهد که سرعت نقش آفرینی، خود بخشی از ماهیت حمایت است. به همین دلیل، راهبرد مطلوب در ایران باید بر ایجاد یک ساز و کار متمرکز، هوشمند و پیش‌دستانه استوار باشد؛ ساز و کاری که بتواند پیش از تبدیل شدن بحران‌های اقتصادی به بحران‌های انسانی نقش آفرینی کند.

■ **اولویت استراتژیک امنیت ملی بر منطق عادی بازار:** تجربه اوکراین همچنین نشان داد که در شرایط جنگی، دولت‌ها مسئله مسکن را صرفاً یک موضوع اقتصادی تلقی نمی‌کنند، بلکه آن را بخشی از راهبرد دفاع ملی می‌دانند. اعطای معافیت‌های گسترده به نظامیان و نیروهای پشتیبان در زمینه هزینه سکونت، تمدید خودکار قراردادهای تعلیق یا امهال پرداخت اجاره‌بها و تأمین مسکن اضطراری، همگی بر این فرض استوار بودند که ثبات سکونتی، بخشی از ظرفیت دفاعی کشور محسوب می‌شود. از این منظر، صیانت از سرپناه خانوارها نه یک اقدام رفاهی، بلکه نوعی سرمایه‌گذاری در جهت حفظ انسجام اجتماعی، کاهش اضطراب عمومی و تقویت توان ملی است.

■ **تأیید منطق سناریوی سه‌گانه و پایداری ساختاری جامعه محور:** الگوی اوکراین در اعطای معافیت به نیروهای نظامی و در نظر گرفتن دوره تنفس سه‌ماهه پس از اتمام خدمت یا وضعیت اضطراری، منطق مدیریت سه سناریوی (جنگ فعال؛ پساجنگ متزلزل/آتش‌بس؛ پساجنگ قطعی/بازسازی) و چارچوب تحلیلی پایداری ساختاری جامعه محور مطرح شده در این گزارش را تقویت می‌کند و نشان می‌دهد که حاکمیت باید برای فازهای مختلف بحران برنامه‌ریزی حقوقی داشته باشد.

■ **محدودیت الگوبرداری به دلیل تفاوت در ساختار مالکیت:** اوکراین کشوری با نرخ مالکیت بسیار بالا (بیش از ۹۰ درصد قبل از جنگ)

1. Lviv

۲. قیمت اجاره مسکن بلافاصله پس از آغاز جنگ در مارس ۲۰۲۲ تا سه برابر (و در برخی موارد تا چهار برابر) افزایش یافت؛ به‌طوری که کرایه واحدهای ۸۰۰ دلاری به بیش از ۲۴۰۰ دلار رسید [۲۷].

بود و بخش استیجاری سهم کمی از بازار داشت؛ بنابراین مداخلات دولتی محدوده کوچکی را در بر می گرفت. اما در ایران که سهم مسکن استیجاری در کلان شهرها بسیار بالا و نزدیک به ۴۰ درصد است، دولت ناگزیر است از ابزارهای بسیار گسترده تر و ترکیبی (شامل کنترل قیمتی، ممنوعیت تخلیه، جرم انگاری آزارگری و یارانه های هدفمند) استفاده کند.

برایند تحلیل فوق نشان می دهد که تجربه اوکراین بیش از آنکه یک الگوی قابل نسخه برداری مستقیم باشد، نشان دهنده «ضرورت اجتناب ناپذیر نقش آفرینی نظام حکمرانی» و اهمیت فازهای انتقالی است. اگر کشوری با سهم پایین بازار استیجاری، امکان پناهندگی فرامرزی شهروندان و تمکن مالی ناشی از کمک های خارجی ناگزیر از اعمال مداخلات سخت گیرانه شده است، نظام حکمرانی ایران به طریق اولی نیازمند طراحی یک چارچوب تنظیمی جامع و درونزا خواهد بود.

۴. جمع بندی و نتیجه گیری

تحلیل های این گزارش نشان داد که مسئله مسکن استیجاری در شرایط جنگی و پساجنگی را نمی توان صرفاً در قالب یک مسئله رفاهی یا بخشی تحلیل کرد. تجربه جنگ های اخیر و پیامدهای آنها اثبات کرد که بازار اجاره در شرایط بحران، نه تنها در معرض اختلال های معمول اقتصادی، بلکه در معرض فشارهای شدید ناشی از جابه جایی های جمعیتی، افزایش نااطمینانی، تشدید انتظارات تورمی، اختلال در جریان درآمدی خانوارها و گسترش رفتارهای سوداگرانه قرار می گیرد.

تجربه جنگ تحمیلی دوم و سوم نیز نشان داد که حتی در صورت توقف درگیری های نظامی، آثار بحران لزوماً پایان نمی یابد. جهش شدید اجاره بها و هزینه های سکونتی در ماه های پس از درگیری، اثبات کرد که کشور پس از توقف شلیک ها وارد فاز «پساجنگ متزلزل» می شود؛ مرحله ای که شوک های جنگی و نااطمینانی های تورمی، حتی بدون آغاز دوباره نبرد، ثبات سکونتی خانوارهای مستأجر را با تهدیدی جدی مواجه می سازند.

از سوی دیگر، نبود سازوکارهای حمایتی مؤثر در طول جنگ نشان داد که اتکا به سازوکارهای متعارف بازار و ابزارهای حقوقی دوران صلح، برای مدیریت بحران های گسترده کفایت نمی کند. تجربه سایر کشورها نیز نشان می دهد که دولت ها در چنین شرایطی ناگزیر از نقش آفرینی مستقیم، سریع و چندلایه در بخش مسکن هستند؛ زیرا ثبات سکونتی صرفاً یک مسئله اقتصادی نیست، بلکه یکی از پیش شرط های حیاتی برای حفظ انسجام اجتماعی و امنیت ملی محسوب می شود.

با این حال، لازم است تأکید شود که ملاحظات و پیشنهاد های این گزارش صرفاً به بخش مسکن استیجاری مربوط می شوند و موضوع اسکان اضطراری خانوارهای آسیب دیده از جنگ، تخریب واحدهای مسکونی و مدیریت اردوگاه های اسکان موقت را در بر نمی گیرد؛ هر چند اجرای این سیاست ها می تواند به صورت غیرمستقیم به کاهش فشار بر نظام اسکان اضطراری نیز کمک کند.

بر همین اساس، این گزارش پیشنهاد می کند که نظام حکمرانی، به جای اتکا به مداخلات مقطعی، واکنشی و موردی، یک چارچوب حکمرانی مرحله ای مبتنی بر سناریوهای سه گانه (جنگ فعال، پساجنگ متزلزل و پساجنگ قطعی) برای صیانت از ثبات سکونتی مستأجران طراحی کند. هدف این چارچوب، ارائه یک نسخه واحد و صلب نیست، بلکه شناسایی مجموعه ای از گزینه های سیاستی انطباقی است که دولت بتواند متناسب با وضعیت بحران، دامنه نقش آفرینی، ابزارها و شیوه توزیع هزینه های آن را بازتنظیم نماید. این چارچوب بر سه اصل بنیادین استوار است:

اصل نخست: صیانت از ثبات سکونتی به مثابه یکی از زیرساخت های حیاتی جامعه

این گزارش بر این فرض استوار است که در شرایط جنگی و پساجنگی، سرپناه صرفاً یک کالای اقتصادی یا یک دارایی خصوصی نیست، بلکه بخشی از زیرساخت حیاتی جامعه محسوب می شود. همان گونه که اختلال در شبکه انرژی، حمل و نقل یا ارتباطات می تواند ظرفیت مقاومت اجتماعی را تضعیف کند، بی ثباتی سکونتی نیز می تواند آثار مخربی بر انسجام اجتماعی، کارکرد بازار کار، دسترسی به خدمات عمومی و توان بازتولید اقتصادی خانوارها بر جای بگذارد. با این حال، شیوه صیانت از این هدف در هر مرحله متفاوت خواهد بود:

- در شرایط جنگ فعال: تمرکز اصلی بر کنترل شدید، تعلیق بار مالی و جلوگیری از هرگونه جابه جایی اجباری است.



● **در مرحله پساجنگ متزلزل (آتش بس/احتمال تجدید نبرد):** هدف اصلی حفظ شاکله حمایتی و جلوگیری از انتقال شوک‌های جنگی به بازار اجاره است.

● **در مرحله پساجنگ قطعی (ثبات و بازسازی):** سیاست‌ها به تدریج به سمت ایجاد تعادل میان ثبات سکونتی و احیای کارکردهای عادی بازار حرکت می‌کنند.

اصل دوم: جلوگیری از سودآوری بحران محور و توزیع متوازن هزینه‌های بحران

جنگ، هزینه‌هایی را بر کل جامعه تحمیل می‌کند. در چنین شرایطی، تبدیل نااطمینانی، آوارگی و اضطراب عمومی به منبعی برای کسب سود خصوصی می‌تواند به تشدید نابرابری، فرسایش سرمایه اجتماعی و تضعیف انسجام عمومی بینجامد. با این وصف، کنترل اجاره‌بها، تنظیم مبلغ ودیعه، محدودسازی تخلیه‌های غیرضروری و مقابله با رفتارهای سوداگرانه، نه با هدف حذف دائمی سازوکارهای بازار، بلکه با هدف جلوگیری از شکل‌گیری سازوکارهای سودآوری بحران محور طراحی می‌شوند. شدت این مداخلات نیز متناسب با سناریوهای سه‌گانه تغییر می‌کند:

- **در جنگ فعال:** بخش عمده بار مالی و ریسک‌ها از طریق معافیت‌ها، اعتبارات و تسهیلات حاکمیتی بر عهده دولت قرار می‌گیرد.
- **در پساجنگ متزلزل:** هزینه‌های بحران به صورت کنترل شده میان دولت، مؤجران و مستأجران توزیع می‌شود.
- **در پساجنگ قطعی:** با کاهش تدریجی مداخلات صلب، زمینه برای بازگشت انطباقی سازوکارهای بازار و توزیع متوازن دوران صلح فراهم می‌شود.

اصل سوم: ایجاد ظرفیت نهادی برای نقش‌آفرینی سریع، هوشمند و پیش‌دستانه

تجربه بحران‌های مختلف نشان داده است که حتی مناسب‌ترین ابزارهای سیاستی نیز بدون وجود ظرفیت اجرایی کافی، کارآمد نخواهند بود. طولانی شدن فرایندهای اداری، پراکندگی مسئولیت‌ها، ضعف نظام اطلاعاتی و فقدان سازوکارهای واکنش سریع می‌توانند اثربخشی هرگونه سیاست حمایتی را از میان ببرند. از این رو، هدف اصلی سیاستگذاری صرفاً طراحی مجموعه‌ای از قوانین جدید نیست، بلکه ایجاد ظرفیت نهادی لازم برای نقش‌آفرینی سریع، هماهنگ و متناسب با شرایط بحران است. ارتقای سامانه ملی املاک و اسکان و ایجاد «درگاه اورژانس مسکونی» نیز در همین چارچوب تحلیل می‌شود.

در ادامه، گزینه‌های سیاستی و اجرایی حاکمیت در قالب هفت محور عملیاتی و مبتنی بر الگوی سه‌سناریویی فوق تشریح می‌شوند. برای بهره‌برداری دقیق تصمیم‌گیرندگان کلان از محورهای اجرایی این گزارش، توجه به سه مؤلفه روش‌شناختی زیر ضروری است:

● **تصریح بر ماهیت سند (راهنمای سیاستی در برابر آیین‌نامه اجرایی):** این سند پیش‌نویس قانون یا آیین‌نامه اجرایی صلب نیست، بلکه یک راهنمای سیاستی سناریومحور برای تصمیم‌گیرندگان کلان است. بنابراین، تمامی بازه‌های زمانی، اعداد یا درصد‌های ذکر شده در جداول و ملاحظات، صرفاً سناریوهای مبنای جهت‌دهی به تصمیم‌گیری هستند.

● **تبیین منطق ماتریس طیف گزینه‌ها:** پاسخ حاکمیت به شرایط بحران، «تک‌گزینه‌ای» یا «صفر و یکی» نیست. هدف این راهنما، ارائه یک طیف انطباقی از ابزارهاست تا سیاستگذاران بتوانند برحسب شدت شوک (از جنگ فعال تا پساجنگ قطعی)، دست به انتخاب متناسب بزنند و دامنه نقش‌آفرینی یا شیوه توزیع هزینه‌ها را بازتنظیم کنند.

● **دسته‌بندی مفهومی گروه‌های هدف:** رویکرد حمایتی در این راهنما بر مبنای «میزان شکنندگی ساختاری» و «نقش استراتژیک در تداوم کارکردهای اجتماعی» اتخاذ شده است. این تفکیک مانع از اعمال حمایت‌های یکسان بحران‌گستر یا تبعیض‌آمیز شده و منابع حاکمیتی را به سمت حیاتی‌ترین نقاط آسیب‌پذیری هدایت می‌کند.

● **تحدید صریح دامنه سند:** تدابیر این گزارش صرفاً معطوف به «تنظیم بازار مسکن استیجاری و صیانت از ثبات سکونتی مستأجران» است. موضوعاتی نظیر اسکان اضطراری، مدیریت اردوگاه‌های موقت و بازسازی واحدهای تخریب شده، اگرچه از شوک‌های بازار اجاره متأثرند، اما موضوع مستقیم این بسته سیاستی محسوب نمی‌شوند.

● **زیرساخت افقی بسته (محور هفتم):** تمامی تدابیر هفت محور (نظیر کنترل شدید قیمتی، ممنوعیت تخلیه، معافیت‌ها و کمک هزینه‌ها) نیازمند احراز سیستمی، نظارت هوشمند و استقرار «درگاه اورژانس مسکونی» برای اقدامات فوری و اضطراری جهت اجرای

مفاد حمایتی است. از این رو، محور هفتم (استقرار زیرساخت اجرایی و درگاه اورژانس مسکونی) به عنوان زیرساخت افقی و پیش شرط فنی اجرای تمام محورهای هفت گانه عمل می کند.

محور ۱: ثبات سکونتی، تمدید قراردادها و مدیریت تخلیه

ثبات سکونتی، نخستین شرط حفظ پایداری ساختاری جامعه محور بازار اجاره در شرایط بحران است. در زمان جنگ و شوک های پساجنگی، تخلیه گسترده واحدهای استیجاری می تواند پیامدهای ناشی از جابه جایی های اجباری، اختلال در معیشت خانوارها و نااطمینانی عمومی را تشدید کرده و بحران مسکن را به بحرانی با ابعاد امنیتی تبدیل کند. از سوی دیگر، نادیده گرفتن کامل حقوق مالکان (نظیر نیاز حیاتی مالکان آسیب دیده از جنگ) نیز می تواند مشروعیت حقوقی و قابلیت اجرای سیاست ها را تضعیف کند. بنابراین، منطبق بر محور بر ایجاد تعادل میان دو هدف استوار است: صیانت از ثبات سکونتی مستأجران و پذیرش دامنه ای محدود، شفاف و قابل کنترل از استثنائات تخلیه. دامنه این استثنائات نیز باید متناسب با شدت بحران و گام های سه گانه آن باز تنظیم شود.

جدول ۳. ثبات سکونتی، تمدید قراردادها و مدیریت تخلیه

گزینه سیاستی	سناریوی ۱: جنگ فعال (شرایط اضطراری حاد)	سناریوی ۲: پساجنگ متزلزل (آتش بس/تثبیت)	سناریوی ۳: پساجنگ قطعی (ثبات/بازسازی)
الزام به تمدید موقت قراردادها	مطلق، همگانی و خودکار	همگانی با حفظ کنترل های تنظیمی	مشروط (با پذیرش استثنائات قانونی)
عدم صدور و اجرای احکام تخلیه در مهلت موقت	تعلیق و ممنوعیت مطلق	ممنوعیت حداکثری (صرفاً موارد امنیتی)	ضابطه مند (منحصر به فهرست حصری)
دامنه استثنائات مجاز تخلیه	حداقلی (تخریب عمدی/ مخاطرات امنیتی)	بسیار محدود (عسرو حرج اثبات شده مالک)	محدود و حصری (نیاز شخصی/ بازسازی اساسی)
مکانیسم جبرانی جابه جایی	تأمین اسکان موقت توسط دولت	اعطای کمک هزینه حمایتی (دولت/ امانی)	الزام مالک به پرداخت کمک هزینه جابه جایی
مصونیت گروه های آسیب پذیر	مطلق، بدون شرط و همه جانبه	مطلق و تحت پوشش مستقیم حاکمیت	مشروط به تأمین پیشینی مسکن جایگزین

مأخذ: همان.

- **حصر حقوقی استثنائات تخلیه:** اصل تنظیمی بر ممنوعیت تخلیه قرار دارد. دلایل موجه باید منحصرأ در قالب یک فهرست حصری (مانند تخلفات مستأجر یا نیازهای سکونتی راستی آزمایی شده مالک) تدوین شوند تا هرگونه مفر صوری سازی مسدود شود.
- **اهرم مالی جبران جابه جایی:** در سناریوی پساجنگ قطعی، در صورتی که تخلیه ملک براساس استثنائات قانونی موجه تشخیص داده شود، اجرای حکم منوط به پرداخت «کمک هزینه الزامی جابه جایی» از سوی مالک به مستأجر خواهد بود.
- **اعتمادافزایی و مصونیت گروه های آسیب پذیر:** برای لایه های واجد شکنندگی بالا (سالمندان، افراد دارای معلولیت، ایثارگران خط مقدم و زنان سرپرست خانوار)، الزامات صلب تری نظیر تعلیق دائمی احکام تخلیه تا تأمین مسکن حمایتی اعمال می شود.
- **پایش و صادر کردن مجوزها از طریق زیرساخت افقی:** کلیه دعاوی و درخواست های تخلیه بدوآ باید از طریق ارزیابی هوشمند اطلاعات در «درگاه اورژانس مسکونی» (محور هفت) صحنه سنجی شده و از طرح مستقیم پرونده ها در مراجع قضایی جلوگیری شود.

محور ۲: کنترل اجاره بها و ودیعه (تنظیم گری قیمتی)

در حالی که محور نخست، شالوده ثبات فیزیکی سکونت را استوار می سازد؛ محور دوم بر تنظیم گری قیمتی موجودی مسکن استیجاری در تمامی پهنه های شهری تمرکز دارد. در شرایط بحران ناشی از جنگ، جابه جایی های ناگهانی جمعیت، افت عرضه مؤثر و انتظارات تورمی، بازار را در معرض جهش های غیر عقلانی قیمت قرار می دهند. واگذاری تعیین قیمت به سازوکارهای خودتنظیم گر بازار در این شرایط، به معنای

تعمیق بحران و تشدید نارضایتی اجتماعی است. منطق پشتیبان این محور، غیرفعال سازی «مکانیسم حداکثر سازی سود بحران محور» برای مالکان و امحای «هراس از بی خانمانی» برای مستأجران است.

جدول ۴. کنترل اجاره بها و ودیعه

سناریوی ۳: پساجنگ قطعی (ثبات/بازسازی)	سناریوی ۲: پساجنگ متزلزل (آتش بس/تثبیت)	سناریوی ۱: جنگ فعال (شرایط اضطراری حاد)	گزینه سیاستی
سقف گذاری انطباقی و پلکانی (متناسب با تورم) برای قرارداد بلندمدت	کسری از تورم برای دوره بلندمدت	کنترل شدید با حداقل ممکن برای دوره کوتاه مدت	سقف افزایش اجاره بها
تنظیم گری انطباقی (فرمول محاسبه رهن کامل) برای قرارداد بلندمدت	کسری از تورم برای دوره بلندمدت	کنترل شدید برای دوره کوتاه مدت	تنظیم گری مبلغ ودیعه
همگانی (با استثنائات محدود دولتی)	همگانی و حداکثری	همگانی و قاطع (شامل نوساز و لوکس)	دامنه شمول املاک
الصاق نرخ با تعدیل قانونی به ملک	الصاق نرخ با تعدیل قانونی به ملک	الصاق نرخ با تعدیل قانونی به ملک	سازوکار قیمت گذاری پس از تخلیه

مأخذ: همان.

- **شمول هم زمان اجاره و ودیعه:** برای مهار جابه جایی بار تورمی از اجاره ماهانه به مبلغ ودیعه (قرض الحسنه)، سقف های قیمتی مصوب باید به صورت هم زمان بر مجموع ارزش اقتصادی قرارداد اعمال شوند.
- **الصاق سقف قیمتی به شناسه ملک (نه مستأجر):** به منظور سلب انگیزه مالکان برای تخلیه مستأجر به قصد آزاد سازی قیمت، نرخ کنترل شده به «شناسه یکتای واحد مسکونی» در سامانه متصل شده و با جابه جایی مستأجر تغییر نخواهد کرد.
- **شمولیت حداکثری و منع استثنای پذیری رانت زا:** اصل در شرایط اضطراری بر شمولیت قاطع کلیه املاک (اعم از نوساز و لوکس) قرار دارد تا امکان انتقال به بخش های تنظیم نشده مسدود شود.
- **تعدیل انطباقی در فاز باز سازی:** در سناریوی پساجنگ قطعی، سقف ها باید به صورت پلکانی و متناسب با پهنه بندی تورمی مناطق تعدیل شوند تا انگیزه سرمایه گذاری و ساخت و ساز سرکوب نشود.

محور ۳: بخشودگی و کاهش اجاره بها برای خانوارهای متأثر از جنگ

در شرایط جنگ فعال و فازهای اولیه پساجنگ، اتکای صرف به سقف های قیمتی نمی تواند استطاعت پذیری گروه هایی را که جریان درآمدی خود را به کلی از دست داده اند، تأمین کند. استهلاک قدرت خرید کارکنان زیرساخت های حیاتی و نیروهای دفاعی، یک نقطه شکنندگی استراتژیک برای کشور است. از این رو، مداخلات حمایتی در قالب تخفیف یا بخشودگی اجاره بها، ابزاری حمایتی جهت صیانت از پایداری جبهه داخلی و حفظ کارکردهای حیاتی جامعه تلقی می شود. در این منطق، «حق بقا و سرپناه عمومی» بر «منافع اقتصادی کوتاه مدت» اولویت می یابد.

جدول ۵. بخشودگی و کاهش اجاره بها برای خانوارهای متأثر از جنگ

سناریوی ۳: پساجنگ قطعی (ثبات/بازسازی)	سناریوی ۲: پساجنگ متزلزل (آتش بس/تثبیت)	سناریوی ۱: جنگ فعال (شرایط اضطراری حاد)	گزینه سیاستی
معافیت و تخفیف پلکانی ۳۰ درصد تا ۵۰ درصد و پرداخت توسط دولت و کاهش تدریجی	معافیت و پرداخت ۵۰ درصد تا ۷۵ درصد توسط دولت برای مناطق هدف	معافیت و پرداخت ۱۰۰ درصد اجاره توسط دولت برای کانون های بحران	میزان بخشودگی / تخفیف
تعدیل پهنه های بر اساس جغرافیای آسیب با تأیید شعام	مناطق در معرض تهدید و شهرهای میزبان آوارگان جنگی با تأیید شعام	کانون های حاد بحران و مناطق درگیری مستقیم با تأیید شعام	دایره شمول جغرافیایی

گزینه سیاستی	سناریوی ۱: جنگ فعال (شرایط اضطراری حاد)	سناریوی ۲: پساجنگ متزلزل (آتش بس/تثبیت)	سناریوی ۳: پساجنگ قطعی (ثبات/بازسازی)
گروه‌های تحت پوشش	ایثارگران خط مقدم و املاک عمومی/دولتی	نیروهای پشتیبان حیاتی و آوارگان جنگی	افشار آسیب‌پذیر شناسایی‌شده در سامانه
بسته‌های جبرانی مؤجران	معافیت ۱۰۰ درصد مالیاتی و خط اعتباری معیشتی	معافیت‌های مالیاتی و عوارض شهری	اعطای ترانچ تسهیلات و تسهیلات بازسازی

مأخذ: همان.

- **تنوع بخشی به ابزارهای حمایتی:** معافیت کامل (۱۰۰ درصد) صرفاً محدود به املاک عمومی/دولتی، مناطق جنگی و ایثارگران خط مقدم باشد و در سایر املاک از ابزار تخفیف‌های درصدی استفاده شود.
- **پهنه‌بندی هوشمند و هدفمند:** سطح تخفیف‌ها باید تابع دو متغیر «نقش‌آفرینی افراد» (نظامی/غیرنظامی حیاتی) و «درجه خطرپذیری جغرافیایی» (مناطق درگیری/امکان آسیب/امن) تنظیم شود.
- **پیش‌بینی بسته‌های جبرانی برای مالکان خرد:** برای جلوگیری از انتقال یک‌طرفه بار مالی بحران به مؤجران کم‌درآمد، از اهرم‌های جبرانی مانند معافیت مالیاتی، وام‌های معیشتی و ترانچ‌های تسهیلاتی ساخت‌وساز در فاز بازسازی استفاده شود.
- **اعمال سیستمی حمایت‌ها:** شناسایی مشمولان و اعطای یارانه‌ها یا معافیت‌ها به صورت هوشمند و بدون نیاز به مراجعه حضوری، از طریق تقاطع داده‌ای دستگاه‌ها در «درگاه اورژانس مسکونی» (موضوع محور هفت) انجام می‌پذیرد.

محور ۴: حمایت ویژه و مطلق از خانوارهای آسیب‌پذیر

برخی گروه‌های اجتماعی به دلیل موقعیت ساختاری خود (شامل ایثارگران، آسیب‌دیدگان مستقیم نبرد، افراد دارای معلولیت، زنان سرپرست خانوار و دهک‌های پایین درآمدی)، فاقد توان جذب شوک‌های سکونتی هستند. بی‌ثباتی سکونتی در این کانون‌های حساس، آثار فرساینده‌ای بر حس عدالت اجتماعی و روحیه عمومی برجای می‌گذارد. منطق نقش‌آفرینی نظام حکمرانی در این محور، اعطای «مصونیت حقوقی و مالی نامتقارن» است تا نظام حکمرانی در شکننده‌ترین نقاط خود دچار گسست نگردد و این پیام راهبردی مخابره شود که بار اصلی بحران بر دوش افشار آسیب‌پذیر قرار نخواهد گرفت.

جدول ۶. حمایت ویژه و مطلق از خانوارهای آسیب‌پذیر

گزینه سیاستی	سناریوی ۱: جنگ فعال (شرایط اضطراری حاد)	سناریوی ۲: پساجنگ متزلزل (آتش بس/تثبیت)	سناریوی ۳: پساجنگ قطعی (ثبات/بازسازی)
کیفیت و عمق مصونیت	مصونیت مطلق از تخلیه	مصونیت مطلق تحت پوشش حاکمیتی	مصونیت مشروط (منوط به تأمین مسکن جایگزین)
استثنایپذیری درخواست مالک	رد کامل ادعاهای مالک (حتی نیاز شخصی)	رد ادعاهای تخلیه (مگر با حکم خاص)	پذیرش مشروط تخلیه (با کمک هزینه ویژه)
شیوه احراز هویت	استعلام تقاطعی سیستمی و آبی	شناسایی خودکار در سامانه متمرکز	اعتبارسنجی دوره‌ای داده‌ها
ابزار موازنه مالی مالکان	پرداخت یارانه کامل/کالابرگ مسکن	کالابرگ مسکن و معافیت مالیاتی	معافیت‌های مالیاتی و عوارض شهری

مأخذ: همان.

- **تعریف دقیق و جامع گروه‌های هدف:** شمولیت قانون باید به صراحت گروه‌های خاص و آسیب‌پذیر شامل خانواده‌های شهدا و جانبازان، معلولان، زنان سرپرست خانوار، خانواده‌های پرجمعیت و سالمندان تنها را پوشش دهد.
- **احراز هویت هوشمند و حفظ کرامت انسانی:** شناسایی مشمولان باید بدون نیاز به مراجعه حضوری و صرفاً از طریق تقاطع داده‌ای در «درگاه اورژانس مسکونی» (موضوع محور هفت) با سامانه‌های نهادهای حمایتی صورت پذیرد.



- تأمین پیشینی مسکن جایگزین در تخلیه‌های استثنایی: در فاز پساجنگ قطعی، تخلیه ملک این خانوارها صرفاً پس از پرداخت کمک هزینه مضاعف و اسکان قطعی آنان در «مسکن حمایتی حاکمیتی» میسر باشد.
- جبران مالی مستقیم برای مالکان خرد: جهت صیانت از حق مالکیت مؤجران خرد، مابه‌التفاوت یا اجاره مصوب این گروه‌ها از طریق «کالابرگ مسکن اضطراری» یا یارانه مستقیم مستقیماً به حساب مالکان واریز شود.

محور ۵: جرم‌انگاری آزارگری، مزاحمت و تخلیه غیرمستقیم

تجربه تنظیم‌گری در شرایط بحران نشان می‌دهد که با مسدود شدن مجاری قانونی تخلیه، برخی مالکان متخلف برای دور زدن قانون به ابزارهای غیررسمی، فشار روان‌شناختی، ایجاد مزاحمت‌های مکرر و تخلیه‌های غیرمستقیم متوسل می‌شوند. رها کردن این مفر رفتاری، کلیه مصوبات حمایتی حاکمیت را از درون تهی کرده و امنیت روانی جامعه را مختل می‌سازد. منطق نقش‌آفرینی در این محور، «جرم‌انگاری صریح رفتارهای فشارزا و سلب کامل عقلانیت اقتصادی از آزارگری» است.

جدول ۷. جرم‌انگاری آزارگری، مزاحمت و تخلیه غیرمستقیم

گزینه سیاستی	سناریوی ۱: جنگ فعال (شرایط اضطراری حاد)	سناریوی ۲: پساجنگ متزلزل (آتش‌بس/تثبیت)	سناریوی ۳: پساجنگ قطعی (ثبات/بازسازی)
سرعت و نحوه نقش‌آفرینی	نقش‌آفرینی فوری انتظامی (ظرف ۲۴ ساعت)	ورود اضطراری ضابطین به گزارش‌ها	رسیدگی قضایی خارج از نوبت
کیفرهای مالی تکمیلی	جریمه سنگین نقدی به نفع مستأجر	جریمه مالی و جبران کامل خسارت	جریمه نقدی و جبران خسارات
محرومیت‌های اداری مالک	محرومیت حقوقی کامل از اجاره‌داری	قفل ثبتی ملک در سامانه	محرومیت‌های ثبتی و اداری
اثر بر ادعاهای تخلیه	ابطال خودکار کلیه درخواست‌های مالک	ابطال خودکار ادعاهای تخلیه	رد ادعای مالک در صورت اثبات آزاررسانی

مأخذ: همان.

- جامعیت در تعریف مصادیق آزارگری: احصای دقیق رفتارهای مجرمانه شامل اقدامات فیزیکی (قطع خدمات اساسی، تعویض قفل)، فشارهای روانی (تهدید، توهین، مراجعات ناخواسته) و فشارهای حقوقی (امتناع از ثبت قرارداد یا ارائه اطلاعات گمراه‌کننده).
- ابطال حقوقی ادعاهای مالک متخلف: اثبات هرگونه آزارگری در سامانه یا محاکم صالح، به‌صورت خودکار تمامی ادعاهای تخلیه مالک (حتی ادعاهای دارای دلیل موجه مانند نیاز شخصی) را باطل سازد.
- ایجاد سازوکار فوریت‌های نقش‌آفرینی (اورژانس مسکونی): در فاز اضطراری، رسیدگی به گزارش‌های آزارگری (نظیر وصل مجدد خدمات اساسی) بدون طی تشریفات زمان‌بر دادگاهی و مستقیماً از طریق ضابطین قضایی صورت پذیرد.
- اعمال کیفرهای بازدارنده و محرومیت‌های ثبتی: وضع جرائم نقدی بازدارنده به نفع مستأجر زیان‌دیده و تعلیق ثبت رسمی معامله یا اجاره‌داری برای ملک متخلف به مدت مشخص.

محور ۶: ضمانت‌های اجرایی قاطع، بازدارنده و هوشمند

یک چارچوب سیاستی حمایتی، چنانچه فاقد ضمانت‌های اجرایی صلب، بازدارنده و اجتناب‌ناپذیر باشد، در عمل به یک «بیانیه اخلاقی» تقلیل یافته و در مواجهه با منافع مالی متخلفان و سازوکارهای بازار سیاه به سرعت دچار شکست می‌شود. در شرایط بحران، انگیزه سودجویی برای دور زدن قوانین قیمتی و حمایتی به اوج می‌رسد. منطق نقش‌آفرینی نظام حکمرانی در این محور، وضع ضمانت‌های چندلایه (مالی، اداری، ثبتی و کیفری) جهت سلب کامل عقلانیت اقتصادی تخلف و هدایت بازیگران به سمت انطباق داوطلبانه است.

جدول ۸. ضمانت‌های اجرایی قاطع، بازدارنده و هوشمند

سناریوی ۱: جنگ فعال (شرایط اضطراری حاد)	سناریوی ۲: پساجنگ متزلزل (آتش‌بس/تثبیت)	سناریوی ۳: پساجنگ قطعی (ثبات/بازسازی)	گزینه سیاستی
سیستمی، خودکار و فوری (ظرف ۲۴ تا ۴۸ ساعت)	صدور و اجرای فوری دستورها در سامانه	پیگیری در شعب ویژه خارج از نوبت	سرعت اعمال ضمانت‌ها
جرائم سنگین ملب و ضربی متناسب با تخلف	جرائم ضربی و جبران کامل خسارت	جرائم مالی متناسب و جبران خسارات	مبنای جریمه‌های مالی
قفل ثبتی فوری ملک و تعلیق خدمات عمومی	قفل ثبتی ملک و تعلیق خدمات اداری	محرومیت‌های ثبتی و اداری هدفمند	اهرم‌های محرومیت ثبتی
پلمب فوری و لغو پروانه مشاوران املاک متخلف	پلمب و جرائم مالی سنگین واسطه‌ها	جرائم درجاتی و نظارت بر کارمزد	مسئولیت واسطه‌ها (املاک)

مأخذ: همان.

- **تناسب جریمه مالی با سود تخلف:** تعیین جریمه‌های نقدی به صورت ضربی از حجم تخلف (مانند چندبرابر اضافه دریافت یا اجاره ملک) تا صرفه اقتصادی رفتارهای فراقانونی کاملاً از بین برود.
- **ایجاد اهرم‌های انگیزشی برای نظارت عمومی:** تخصیص درصدی از جرائم اخذ شده از مؤجر متخلف به عنوان پاداش افشا و جبران خسارت به مستأجر، جهت تبدیل جامعه به ناظران فعال قانون.
- **جرم‌انگاری و مسئولیت‌پذیری واسطه‌ها:** شریک تخلف دانستن مشاوران املاکی که اقدام به تنظیم قراردادهای غیررسمی یا فراتر از سقف‌ها می‌کنند و اعمال مجازات‌های درجاتی (جریمه، پلمب و لغو پروانه).
- **اهرم‌های غیرمالی و محرومیت‌های ثبتی - اداری:** محروم‌سازی ملک متخلف از ثبت هرگونه معامله رسمی (قفل ثبتی) و تعلیق خدمات اداری و بانکی مالکان متخلف تا زمان تسویه کامل جرائم.

محور ۷: ارتقای سامانه ملی املاک و اسکان و ایجاد درگاه «اورژانس مسکونی»

پیشرفته‌ترین ابزارهای حمایتی چنانچه فاقد یک «بستر رویه‌ای هوشمند، یکپارچه و مرکز فرماندهی عملیاتی» باشند، در مرحله اجرا دچار اطاله دادرسی و شکست می‌شوند. اتکا به روش‌های سنتی و دادگاه‌های عام در شرایط بحران، بار مراجعات سنگینی به خانوارهای آسیب‌دیده تحمیل می‌کند. ارتقای «سامانه ملی املاک و اسکان کشور» و راه‌اندازی درگاه اختصاصی «اورژانس مسکونی»، نقش آفرینی نظام حکمرانی را از یک پاسخ انفعالی حقوقی به یک «حمایت فعال، پیش‌دستانه و هوشمند» تبدیل کرده و مرکزیت اجرایی بسته سیاستی را تأمین می‌نماید. این محور به عنوان زیرساخت افقی و بستر اجرایی تمامی محورهای هفت‌گانه قبلی عمل می‌کند؛ به طوری که اعمال کنترل شدید قیمتی، اعطای معافیت‌ها، احراز هویت گروه‌های آسیب‌پذیر، صدور مجوزهای استثنایی تخلیه و پیگیری قضایی آزارگری، تماماً از طریق این سامانه یکپارچه پردازش و عملیاتی می‌شوند.

جدول ۹. ارتقای سامانه ملی املاک و اسکان و ایجاد درگاه «اورژانس مسکونی»

سناریوی ۱: جنگ فعال (شرایط اضطراری حاد)	سناریوی ۲: پساجنگ متزلزل (آتش‌بس/تثبیت)	سناریوی ۳: پساجنگ قطعی (ثبات/بازسازی)	گزینه سیاستی
مدیریت مستقیم بحران و کنترل شدید سیستمی	نقش آفرینی هوشمند و نظارت قاطع	تنظیم‌گری انطباقی و پایش بازار	حالت عملکردی درگاه
ورود مستقیم به عنوان مدعی العموم مسکن	اعلام جرم و صدور دستورات سیستمی	ارجاع پرونده‌ها به شعب ویژه	اختیارات نهادی درگاه
خدمات ۲۴ ساعته و اعزام فوری ضابطین	رسیدگی اضطراری به گزارش‌ها	پاسخ‌گویی حقوقی و مشاوره آنلاین	ارائه خدمات فوری‌ها

سناریوی ۳: پساجنگ قطعی (ثبات/بازسازی)	سناریوی ۲: پساجنگ متزلزل (آتش‌بس/تثبیت)	سناریوی ۱: جنگ فعال (شرایط اضطراری حاد)	گزینه سیاستی
الزام‌آوری ثبتي و رمدمعاملات	الزام‌آوری کامل ثبت همه متمم‌ها	منوط‌سازی مطلق تمام خدمات دولتی و کالابرگ	الزام‌آوری کد رهگیری

مأخذ: همان.

- **هوشمندسازی و اتصال تقاطعی داده‌ها:** ارتقای سامانه املاک و اسکان به عنوان مرجع یکتا و اتصال آنی آن به نهادهای متولی (ثبت احوال، نهادهای حمایتی، انتظامی و بانک مرکزی) جهت شناسایی خودکار مشمولان.
- **تفویض اختیارات مدعی‌العموم به نهاد متولی:** اعطای اختیار قانونی به درگاه جهت اعلام جرم رأساً و بدون نیاز به شکایت شاکی خصوصی علیه متخلفان و مؤجران آزاردهنده.
- **ارائه خدمات فوریت‌های ۲۴ ساعته:** پیش‌بینی خط مستقیم گزارش‌دهی اضطراری جهت ارجاع فوری گزارش‌های آزارگری (قطع خدمات یا تعویض قفل) به ضابطین قضایی و رفع اثر میدانی.
- **شفاف کردن بازار از طریق منوط‌سازی خدمات و دریافت کالابرگ:** اجباری ساختن ثبت کلیه قراردادها در سامانه ملی املاک و اسکان و منوط‌سازی خدمات عمومی و دریافت کالابرگ به اخذ کد رهگیری یکتا.

منابع و مأخذ

- [۱] فرنام، ع و همکاران. «اجاره‌داری مسکن و مروری بر قوانین کنترل اجاره‌بها (تحلیل تطبیقی اجاره‌داری مسکن و رهنمون‌هایی برای مسکن)». مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ ۱۳۹۸. شماره مسلسل: ۱۶۹۳۶.
- [۲] فراهانی، م. «مطالعه تطبیقی قوانین تنظیم و کنترل اجاره‌بها و ارائه بسته پیشنهادی برای کلان‌شهر تهران». مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران؛ ۱۴۰۲.
- [۳] فراهانی، م. «ارزیابی ماده (۷) قانون ساماندهی زمین، مسکن و اجاره‌بها از منظر سیاست‌گذاری معطوف به کنترل اجاره‌بها». مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ ۱۴۰۴. شماره مسلسل: ۲۱۷۳۲.
- [۴] فراهانی، م. «ارزیابی ماده (۷) قانون ساماندهی زمین، مسکن و اجاره‌بها و نقش کلیدی الزام به تمدید قراردادهای استیجاری». ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره مسلسل: ۲۱۶۴۵.
- [۵] باباپور، م و بهرامی، ف و پهلوان، م و فراهانی، م. «پایش فقر در ایران ۱۴۰۲-۱۳۸۵». وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی؛ ۱۴۰۴.
- [۶] فراهانی، م. «رفع فقر مسکن در کشور: لزوم اجرای ترکیبی از سیاست‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت با تأکید بر ویژگی‌های مکانی و جمعیتی». وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (۱۴۰۳). گزارش سیاستی سوم.
- [۷] وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (۱۴۰۴). گزارش سیاستی سیزدهم. ایران در میانه تحریم: نگاهی به تحولات شاخص‌های رفاهی.
- [8] Desmond M, Kimbro RT. Eviction's fallout: housing, hardship, and health. Soc Forces. 2015;94:295–324.
- [9] Housing instability and cardiometabolic health in the United States: a narrative review of the literature. PubMed. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/37221492/>
- [10] Burgard SA, Seefeldt KS, Zelner S. Housing instability and health: findings from the Michigan Recession and Recovery Study. Soc Sci Med 1982. 2012;75:2215–24.

- [11] Vázquez-Vera H, Palència L, Magna I, Mena C, Neira J, Borrell C. The threat of home eviction and its effects on health through the equity lens: a systematic review. *Soc Sci Med*. 2017;175:199–208.
- [12] Fowler KA, Gladden RM, Vagi KJ, Barnes J, Frazier L. Increase in suicides associated with home eviction and foreclosure during the US housing crisis: findings from 16 National Violent Death Reporting System States, 2005-2010. *Am J Public Health*. 2015;105:311–6.
- [13] Universal Declaration of Human Rights art. 25 § 1. 1948. https://nlihc.org/sites/default/files/AG-2018/Ch01-S06_Housing-Human-Right_2018.pdf
- [14] International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights art. 11 § 1. 1966. <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>
- [۱۵] فراهانی، م. (۱۴۰۴) «واکاوی تأمین مسکن در اصل سی و یکم قانون اساسی از منظر رفع تبعیض‌های ناروا (بند «۹» اصل سوم)». مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره مسلسل: ۲۰۸۸۲.
- [16] Capano G, Woo JJ. Resilience and robustness in policy design: A critical appraisal. *Policy Sci*. 2017;50:399–426.
- [17] Ansell C, Sørensen E, Torfing J, Trondal J. Robust governance in turbulent times. Cambridge University Press; 2024.
- [18] Howlett M. The contexts and components of policy design: governance modes and policy regimes. In: *Routledge handbook of policy design*. Routledge; 2018. p. 20–33.
- [19] Housing Europe. State of Housing in Europe 2025 – Trends in a nutshell. 2025. <https://www.housingeurope.eu/state-of-housing-in-europe-2025-trends-in-a-nutshell/>
- [20] Cedos (Centre for Society Research). Life on Standby. Why Ukraine Has to Reform Private Rental Sector. 2025. <https://cedos.org.ua/en/life-on-standby-why-ukraine-has-to-reform-private-rental-sector/>
- [21] Civil Code of Ukraine – Article 762. <https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=8896>
- [22] Baker McKenzie. Ukrainian Laws in Wartime: Guide for International and Domestic Businesses. 2nd edition. 2025. <https://www.bakermckenzie.com/-/media/files/locations/ukraine/guide-to-ukrainian-laws-in-wartimemay2025.pdf>
- [23] Interfax-Ukraine. Ukrainian refugees in world excluding Russia reaches 5.76 mln as of end of April 2026, Ministry of Economy. 2026. <https://en.interfax.com.ua/news/general/1186730.html>
- [24] European Council. EU financial assistance to Ukraine. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/ukraine-solidarity-financial-support/>
- [25] European Commission. EU assistance to Ukraine. 2026. https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine_en
- [26] Economist Intelligence Unit (EIU). Chart of the week: will Iran rejoin global finance? 2026. <https://www.eiu.com/n/chart-of-the-week-will-iran-rejoin-global-finance/>

[27] The World from PRX. Lviv rents skyrocket as displaced Ukrainians scramble for housing. 2022.

<https://theworld.org/stories/2022/06/16/lviv-rents-skyrocket-displaced-ukrainians-scramble-housing>

[28] OECD. OECD Justice Review of Ukraine: Delivering Better Justice Outcomes for People. OECD Publishing; 2026. doi:10.1787/7fb886a3-en.

https://www.oecd.org/en/publications/oecd-justice-review-of-ukraine_7fb886a3-en.html



عنوان: پایداری ساختاری جامعه‌محور: الزامات سیاستی حمایت از خانوارهای مستأجر در وضعیت جنگ و پساجنگ

DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21985>

Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_12019.htm

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

گزیده سیاستی

در شرایط جنگ، مستأجران به دلیل وجود هزینه‌های تأمین مسکن، بیش از دیگر گروه‌ها در معرض جابه‌جایی اجباری قرار می‌گیرند؛ حفظ ثبات سکونتی یکی از کارکردهای حیاتی نظام حکمرانی است که باید تحت هر شرایطی در بحبوحه جنگ حفظ شود.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

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

وبسایت: rc.majles.ir