

ارزیابی ماده (۷) قانون ساماندهی بازار زمین، مسکن و اجاره‌ها از منظر سیاستگذاری معطوف به کنترل اجاره‌ها



تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۵/۱۱
Publish Date : 2026/8/2



عنوان: ارزیابی ماده (۷) قانون ساماندهی بازار زمین، مسکن و اجاره‌بها از منظر سیاست‌گذاری معطوف
به کنترل اجاره‌بها
تهیه و تدوین (Author): مسعود فراهانی
واژه‌های کلیدی: کنترل اجاره، مسکن استطاعت‌پذیر، خانوارهای مستأجر
ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21732>

Permanent Link:

Publisher: Islamic Parliament Research Center of Iran

**عنوان: ارزیابی ماده (۷) قانون ساماندهی بازار زمین، مسکن و اجاره‌بها از منظر
سیاستگذاری معطوف به کنترل اجاره‌بها**

نوع گزارش: طرح/ لایحه ☐، نظارتی ☒، راهبردی ☐، پیش‌نویس قانونی ☐
نام دفتر: مطالعات اجتماعی (گروه سیاست‌های حمایتی، امدادی و محرومیت‌زدایی)
مدیر مطالعه: محمدباقر امتی

اظهار نظر کنندگان داخل مرکز: رضا علیزاده (دفتر زیربنایی)، محمدصادق محمدیان
دستنائی (دفتر مطالعات اقتصادی)

اظهار نظر کننده خارج از مرکز: پویا علاء‌الدینی (هیئت علمی دانشگاه تهران)

ناظر علمی: ریحانه رحمانی‌پور

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

گرافیک و صفحه‌آرایی: سمیرا صادقی عسکری

ویراستار ادبی: سیده مرضیه موسوی راد

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۰۳/۰۱



فهرست مطالب

۷.....	چکیده.....
۸.....	خلاصه مدیریتی.....
۱۰.....	۱. مقدمه.....
۱۰.....	۲. پیشینه پژوهش.....
۱۰.....	۲-۱. سوابق مطالعاتی.....
۱۱.....	۳. سیاست‌های کنترل اجاره در گذر زمان.....
۱۲.....	۳-۱. گونه‌شناسی نسل اول سیاست کنترل اجاره.....
۱۳.....	۳-۲. گونه‌شناسی نسل دوم سیاست کنترل اجاره.....
۱۴.....	۳-۳. گونه‌شناسی نسل سوم سیاست کنترل اجاره‌بها.....
۱۵.....	۳-۴. گونه‌شناسی نسل چهارم سیاست کنترل اجاره‌بها.....
۱۶.....	۳-۵. شمای کلی گونه‌شناسی نسل‌های سیاستی کنترل اجاره‌بها.....
۱۷.....	۴. سیاست‌های کنترل اجاره در کشورهای عضو OECD.....
۱۹.....	۵. سیاست‌های کنترل اجاره در ایالات متحده.....
۲۰.....	۶. ارزیابی ماده (۷) قانون ساماندهی بازار زمین، مسکن و اجاره‌بها، مصوب ۱۴۰۳.....
۲۱.....	۶-۱. انفعال ساختاری قانون در بحبوحه بحران مسکن.....
۲۲.....	۶-۲. ابهام در معیار تصمیم‌گیری: واکاوی قید «در صورت وجود مصلحت ملزمه».....
۲۲.....	۶-۳. تورم‌گزینی: ناکارآمدی شاخص تورم عمومی در بازنمایی بحران استطاعت‌پذیری.....
۲۳.....	۶-۴. چالش‌های ساختاری در فعال‌سازی بهنگام‌حمایت.....
۲۴.....	۶-۵. کران‌گزینی غیررفاهی.....
۲۴.....	۶-۶. شمولیت استانی محدود: شهرهای بالای صد هزار نفر و شهرهای جدید.....
۲۵.....	۶-۷. ضرورت تفکیک سیاستگذاری برای «اجاره‌بها» و «ودیعه» (قرض الحسنه).....
۲۵.....	۶-۸. عدم تمهید ضمانت‌های اجرایی کارآمد.....
۲۶.....	۶-۹. بی‌تکلیفی دولت در اجرای قانون.....
۲۶.....	۶-۱۰. چرا بار اجرای قانون بر عهده مستأجر گذاشته شده است؟.....
۲۷.....	۶-۱۱. فقدان سازوکارهای پیشگیرانه: نادیده گرفتن «آزارگری» و هزینه‌های تحمیلی جابه‌جایی.....
۲۷.....	۶-۱۲. ناکارآمدی نظام جرائم: تحلیل هزینه-فایده تخلف در شرایط تورمی.....
۲۸.....	۶-۱۳. تعارض منافع ساختاری در واسطه‌سازی نظارت به بنگاه‌های مشاوران املاک.....
۲۹.....	۷. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....
۳۳.....	منابع و مآخذ.....

فهرست جداول

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی.....	۱۱
جدول ۲. مقدار مجاز افزایش اجاره در شهرهای نیویورک و بریتیش کلمبیا.....	۱۳
جدول ۳. گونه‌شناسی نسل‌های سیاستی کنترل اجاره‌بها.....	۱۶
جدول ۴. مقایسه تطبیقی کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی.....	۱۸
جدول ۵. کنترل اجاره در ایالات متحده.....	۲۰

فهرست شکل‌ها

شکل ۱. نمودار رابطه نرخ اجاره بازار و نرخ اجاره در سیاست‌های کنترل اجاره نسل اول.....	۱۲
شکل ۲. نمودار رابطه نرخ اجاره بازار و نرخ اجاره در سیاست‌های کنترل اجاره نسل دوم.....	۱۴
شکل ۳. نمودار رابطه نرخ اجاره بازار و نرخ اجاره در سیاست‌های کنترل اجاره نسل سوم.....	۱۵
شکل ۴. نمودار رابطه نرخ اجاره بازار و نرخ اجاره در سیاست‌های کنترل اجاره نسل چهارم.....	۱۶

ارزیابی ماده (۷) قانون ساماندهی بازار زمین، مسکن و اجاره‌بها از منظر سیاستگذاری معطوف به کنترل اجاره‌بها

چکیده



در مواجهه با بحران مسکن و نرخ فقر فزاینده در میان خانوارهای مستأجر، «قانون ساماندهی بازار زمین، مسکن و اجاره‌بها»، یک بسته کنترل اجاره ارائه کرده است. در گزارش حاضر، ویژگی‌های طراحی ابزارها و شناسایی مکانیسم‌های رفتاری فعال شده این بسته ارزیابی شده است. یافته‌های کلیدی نشان می‌دهد که بسته مزبور در سه سطح بنیادین دچار شکست در طراحی شده است:

۱. طراحی ابزار به گونه‌ای است که با مشروط کردن اجرای قانون به قیود تفسیرپذیر (مصلحت ملزومه) و آستانه‌های تورمی بالا، عملاً «زمان طلایی مداخله» را به تعویق انداخته است.
 ۲. به دلیل الگوی «نظارت شکایت‌محور» و قرار دادن بار کشف تخلف بر دوش مستأجر (به عنوان طرف ضعیف معامله)، با واقعیت‌های عدم توازن قدرت در بازار اجاره ناسازگار است.
 ۳. مکانیسم الزام به تمدید قرارداد مستأجری که در دوران قرارداد به تعهداتش عمل کرده، پیش شرط اصلی موفقیت هر گونه سیاست کنترل قیمت است، اما در این قانون وجود ندارد.
- در نهایت این گزارش استدلال می‌کند که اصلاحات جزئی کافی نیست و قانون، نیازمند بازطراحی اساسی است. بر این اساس، اصلاح بسته سیاستی در چهار محور پیشنهاد می‌شود:

۱. گذار از مداخله مشروط به نظام حمایتی پایدار و خودکار؛
 ۲. ارتقای دقت و شمول قانون از طریق هدف‌گذاری مبتنی بر شاخص‌های مرتبط با فقر؛
 ۳. افزایش انعطاف‌پذیری مالی از طریق تفکیک افزایش اجاره و ودیعه؛
 ۴. استقرار ضمانت‌های اجرایی مؤثر با محوریت تضمین حق سکونت و تغییر رویکرد به نظارت سیستم‌محور و فعالانه حاکمیت.
- هدف نهایی، تبدیل این قانون از یک مداخله گر واکنشی، به یک ابزار تنظیم‌گر هوشمند و تضمین‌کننده ثبات سکونتی است.



خلاصه مدیریتی



شرح / بیان مسئله

با وجود روند فزاینده نرخ فقر در میان خانوارهای مستأجر، حمایت از این خانوارها ضرورتی ملی است. قانون ساماندهی بازار زمین، مسکن و اجاره‌بها (مصوب ۱۴۰۳) با معرفی یک مدل کنترل اجاره به این بحران پاسخ داده است، اما این گزارش با مرور تجارب جهانی و با اتکا به چارچوبی مبتنی بر «طراحی سیاست»، نشان می‌دهد که مدل فعلی به دلیل نقص‌های بنیادین در طراحی ابزارها و سازوکارهای اجرایی، قادر به تحقق اهداف خود نیست و نیازمند اصلاحات فوری است تا از «بسته حمایتی منفعل» به بسته سیاستی «تنظیم‌گر هوشمند» تبدیل شود.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

- **انفعال ساختاری در منطق مداخله:** طراحی ابزار کنترل اجاره، دچار نوعی «تعطیل در اجرا» است. قانون با گره زدن حمایت به شاخص نامرتبط «تورم عمومی» و قرار دادن موانعی مانند شرط تورم بالای ۳۰٪ و عبارت مبهم «مصلحت ملزمه»، عملاً به تعلل‌ورزی حمایتی ختم شده است.
- **سیستم اجرایی ناکارآمد:** قانون با نادیده گرفتن مهم‌ترین ابزار (تمدید خودکار قراردادهای استیجاری و محدودسازی تخلیه)، بی‌تکلیف گذاشتن دولت در اجرای فعالانه قانون و قرار دادن کامل بار شکایت و پیگیری بر دوش مستأجران عملاً هرگونه امکان نظارت و اجرای مؤثر را از بین برده است.
- **دامنه شمول محدود:** دامنه پوشش قانونی، تناسبی با شدت بحران ندارد. با محدود کردن قانون به ۹۸ شهر از ۹۳۳ شهر کشور، عملاً بخش بزرگی از جامعه هدف از چتر حمایتی قانون خارج شده‌اند.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

■ محور اول: بازطراحی فلسفه و منطق قانون از مداخله اضطراری به حمایت ساختاری و تکلیف دائمی

- هسته اصلی شکست قانون فعلی، منطق معیوب و انفعالی آن است. برای اصلاح این بنیاد، باید منطق حاکم بر قانون را از یک مداخله‌گر موقت و مشروط به یک نظام حمایتی ساختاری، دائمی و هوشمند تبدیل کرد:
- **تبدیل حمایت از «انتخاب سیاستی» به «تکلیف ملی»:** عبارت مبهم و اختیار‌آور «در صورت وجود مصلحت ملزمه» باید از قانون حذف شود. در شرایط بحرانی فعلی، حمایت از مستأجر یک تکلیف قانونی است، نه یک انتخاب مشروط. جایگزین کردن این عبارت با شاخص‌های عینی (مانند نرخ فقر خانوارهای مستأجر) ویژگی «اجرای خودکار» را به قانون می‌افزاید و مکانیسم «تعلل بوروکراتیک» را غیرفعال می‌کند.
 - **حمایت مستمر به جای مداخله اضطراری:** شرط تورم بالای ۳۰٪ باید حذف شود. کنترل اجاره باید یک ابزار حمایتی تثبیت شده باشد، نه یک اقدام واکنشی و موقت. این کار سیاست را از حالت انفعالی به فعالانه تغییر می‌دهد.
 - **گره زدن سقف اجاره به توان پرداخت مستأجر:** معیار اصلی باید از «تورم عمومی» به شاخص‌های مرتبط با زندگی مستأجران، مانند «رشد حداقل دستمزد» یا «میان درآمد خانوار» تغییر کند. این بازطراحی، ابزار را به بستر واقعی جامعه هدف حساس کرده و مکانیسم «حفظ استطاعت‌پذیری» را جایگزین مکانیسم فعلی «تهدیدینه‌سازی شکاف درآمد-اجاره» می‌کند. در شرایط فعلی، حتی تعیین یک سقف در صدی ثابت و پایین (برای مثال ۵٪) می‌تواند بسیار مؤثرتر باشد.
 - **ایجاد انعطاف منطقه‌ای کنترل شده:** ضمن تعیین یک چارچوب حمایتی ملی، باید به مدیریت‌های محلی اجازه داد تا در صورت نیاز، حمایت‌های شدیدتری (و نه کمتر) را اعمال کنند. این کار انعطاف‌پذیری ابزار را افزایش داده و امکان پاسخ‌گویی به بحران‌های منطقه‌ای را فراهم می‌آورد.

■ محور دوم: تقویت دقت و شمول ابزار

یک ابزار سیاستی، هر چقدر هم که خوش ساخت باشد، اگر نسبتی با جامعه هدف خود نداشته باشد، بی فایده است. قانون فعلی مانند یک تور نجات است که هم بیش از حد کوچک بوده و هم در جایی دور از بحران زدگان انداخته می شود. برای اصلاح این وضعیت، باید ویژگی «رفاه گستری» را در طراحی ابزار تقویت کرد تا چتر حمایتی آن به طور مؤثر گسترده شود:

- **گسترش شمول جغرافیایی قانون:** محدودیت قانون در مورد شهرهای بالای صد هزار نفر باید برداشته شود. حمایت باید شامل تمام مناطقی شود که بر اساس شاخص های مبتنی بر نیاز (مانند نرخ فقر مسکن یا کمبود عرضه) درگیر بحران هستند. این کار از فعال شدن مکانیسم «جابه جایی اجباری به مناطق فاقد پوشش» جلوگیری می کند.
- **ایجاد زیرساخت اجرایی هوشمند و یکپارچه با سامانه های ملی:** به جای ایجاد یک بانک اطلاعاتی پراکنده، باید یک زیرساخت اجرایی هوشمند از طریق اتصال به سامانه های ملی ایجاد کرد. این امر از طریق دو اقدام کلیدی محقق می شود:
 - (الف) الزام به ثبت قرارداد در قالب چارچوب نظارتی قانون مالیات بر سوداگری و سفته بازی از طریق ابزار صورت حساب الکترونیکی.
 - (ب) کشف هوشمند تخلفات بر پایه سازوکارهای تمهیدی قانون مالیات بر سوداگری، سفته بازی و تغییر رویکرد نظارتی از حالت «شکایت محور» به حالت «سیستم محور» و خودکار.

■ محور سوم: توانمندسازی مستأجر از طریق انعطاف پذیری مالی و حق انتخاب

- بازار اجاره ایران، ویژگی منحصر به فردی به نام «ودیع» دارد که قانون فعلی با آن به شکلی ساده و ناکارآمد برخورد کرده است. یک طراحی هوشمندانه باید از این ویژگی به نفع مستأجر استفاده کند:
- **اعطای حق انتخاب به مستأجر:** باید به مستأجر اجازه داده شود که تصمیم بگیرد سقف افزایش مصوب، بر روی مبلغ اجاره ماهیانه اعمال شود یا بر روی مبلغ ودیع (یا ترکیبی از آنها).

■ محور چهارم: طراحی ضمانت های اجرایی مؤثر

- قانون بدون ضمانت اجرا، صرفاً یک توصیه است. قانون فعلی به دلیل فقدان سیستم اجرایی کارآمد و ضمانت اجرای مناسب، در عمل چیزی در سیاق توصیه سیاستی است. برای ساختن ستون فقرات این قانون، باید یک ترکیب ابزاری منسجم و بازدارنده طراحی کرد:
- **افزودن ابزار راهبردی «تمدید خودکار قراردادها و محدودسازی دلایل عدم تمدید قرارداد»:** این موضوع مهم ترین و حیاتی ترین اصلاح است. تمدید قرارداد برای مستأجر قانون مدار باید به یک «حق» تبدیل شود و عدم تمدید قرارداد و تخلیه صرفاً به دلایل موجه و کاملاً مشخص قانونی ممکن باشد: دلایل مبتنی بر تعدی یا تفریط مستأجر و دلایل غیرمرتبط با مستأجر. این ابزار رویه ای، مکانیسم ویرانگر «گریز قانونی از طریق عدم تمدید» را مسدود می کند و پیش شرط اجرای سیاست محسوب می شود.
 - **ایجاد سپرهای حمایتی نوین برای مستأجران:** قانون باید فراتر از کنترل قیمت رفته و سپرهای حمایتی جدیدی را برای کاهش آسیب پذیری مستأجران ایجاد کند.
 - **تغییر بار اجرا از مستأجر به دولت:** مسئولیت نظارت و اجرای قانون نباید بر دوش آسیب پذیرترین حلقه زنجیر، یعنی مستأجر، باشد و باید سازوکارهای سریع اداری یا شبه قضایی ایجاد شود تا دولت به صورت فعال بر اجرای قانون نظارت کند. این کار، ویژگی «اجبار» سیستم را تقویت کرده و مکانیسم «خودسانسوری مستأجر» را با مکانیسم «نظارت حاکمیتی» جایگزین می کند.



۱. مقدمه

حق دسترسی شهروندان به مسکن در قانون اساسی کشور (اصل (۳۱) بند «۱۲»، اصل (۳) بند «۱» و اصل (۴۳)) به‌طور صریح مورد توجه بوده و در بندهای «۳ و ۴» سیاست‌های کلی نظام در امور «مسکن» (ابلاغی ۱۳۸۹) نیز به‌عنوان اهداف کلی نظام مسکن کشور مورد تأکید قرار گرفته‌است. همسو با این رویکرد، در یکی از جدیدترین تلاش‌های سیاستی برای حل و فصل بحران مسکن کشور، قانون ساماندهی بازار زمین، مسکن و اجاره‌بها در سال ۱۴۰۳ به تصویب رسید. این قانون، ذیل مواد (۷ و ۸) یک مدل سیاستی برای کنترل اجاره و ثبات بخشی به بازار مسکن استیجاری معرفی کرده‌است. به‌رغم ارزندگی این تلاش، کم و کاستی‌های قابل توجهی در مدل ارائه شده وجود دارد که تا حد زیادی امکان اجرا و تأثیرگذاری آن در زمینه ثبات بخشی به بازار استیجاری را تحت الشعاع قرار می‌دهد. برای ارائه تصویر روشنی از این کم و کاستی‌ها و اصلاحات متناظر، این گزارش یک رویکرد تحلیلی دومرحله‌ای را اتخاذ می‌کند:

در مرحله اول (بخش‌های ۳ و ۴)، به‌مرور تاریخی و تطبیقی سیاست‌های کنترل اجاره در جهان پرداخته می‌شود. هدف از این بخش، صرفاً ارائه فهرستی از تجارب جهانی نیست، بلکه نشان دادن این واقعیت است که سیاستگذاری مدرن در این حوزه، از مدل‌های ساده و تک‌بعدی عبور کرده و به سمت «ترکیب‌های ابزاری» پیچیده و چندوجهی تکامل یافته‌است. این مرور تاریخی، بستری از شواهد واقعی را فراهم می‌کند که نشان می‌دهد مسائل مورد نقد در قانون ایران، دغدغه‌های اصلی سیاستگذاران در سراسر جهان بوده‌است.

در مرحله دوم (بخش نقد و پیشنهادها)، گزارش با اتکا به این پشتوانه تجربی، یک چارچوب تحلیلی نظام‌مند مبتنی بر دیدگاه مکانیسمی و ترکیبی سیاستی [۴-۱] را برای کالبدشکافی دقیق ماده (۷) قانون ساماندهی بازار زمین، مسکن و اجاره‌بها به کار می‌گیرد. این بخش نشان می‌دهد که چگونه طراحی معیوب ابزارهای این قانون، از فعال‌سازی مکانیسم‌های رفتاری مطلوب بازمانده و به نتایج معکوس منجر می‌شود.

۲. پیشینه پژوهش



۲-۱. سوابق مطالعاتی

تنظیم‌گری‌های حمایتی مرتبط با بخش استیجاری — از جمله سیاست‌های کنترل اجاره، محدودسازی تخلیه مستأجران، تنظیم‌گری‌های مرتبط با ودیعه و بنیان‌های اجتماعی این تنظیم‌گری‌ها — بسیار متنوع هستند و در اکثر کشورها جزء پیکره اصلی سیاستگذاری مسکن محسوب می‌شوند [۷-۵]. با این حال، به دلیل سیطره رویکردهای ضدرفاهی حاکم بر نظام مسکن کشور که تنظیم‌گری‌های ضروری دولت در بخش استیجاری را «مداخله در بازار» بازنمایی می‌کنند و یکسره مردود می‌شمارند و به‌جای آنها به دنبال استفاده حداکثری از سازوکارهای بازار محور هستند [۸]، پژوهش‌های مرتبط با تنظیم‌گری‌های حمایتی نیز محدود است. با این حال، ضرورت اجرای سیاست کنترل اجاره و محدودسازی تخلیه مستأجران در دوره پاندمی کرونا بر این سیطره فائق آمد و این سیاست‌ها اجرا و منجر به موجی از پژوهش‌های مرتبط شدند که در جدول ذیل به نمایش درآمده‌اند.

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 اجاره بها (تحلیل تطبیقی اجاره‌داری مسکن و رهنمون‌هایی برای مسکن استیجاری در ایران) [۹]	۱۳۹۸	۱۶۹۳۶	مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	این پژوهش، تجربه‌های جهانی کنترل اجاره را بررسی کرده است.
۲	مطالعه تطبیقی قوانین تنظیم و کنترل اجاره بها و ارائه بسته پیشنهادی برای کلان‌شهر تهران [۱۰]	۱۴۰۲	—	مرکز مطالعات شهرداری تهران	این پژوهش، تنظیم‌گری در بخش استیجاری از جمله بسته‌های سیاستی کنترل اجاره را در چهار ایالت آمریکا بررسی کرده است.
۳	ثبات و امنیت سکونت استیجاری (۱): رخ‌نمایی از وضعیت سکونت استیجاری [۱۱]	۱۴۰۳	۲۰۰۵۳	مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	این پژوهش، منطق سیاستی تنظیم‌گری در بخش استیجاری، به‌ویژه ضرورت اجرای سیاست کنترل اجاره و ابعاد روانی-اجتماعی سکونت استیجاری را بررسی کرده است.
۴	ارزیابی ماده (۷) قانون ساماندهی بازار زمین، مسکن و اجاره بها و نقش کلیدی تمدید قراردادهای استیجاری	۱۴۰۵	۲۱۶۴۵	مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	این پژوهش نشان می‌دهد که اجرای سیاست کنترل اجاره، بدون تمدید خودکار قراردادهای استیجاری ممکن نیست.

۳. سیاست‌های کنترل اجاره در گذر زمان



سیاست‌های معطوف به تنظیم‌گری قیمتی در بخش استیجاری که تحت عنوان سیاست‌های کنترل اجاره^۱ شناخته می‌شوند بسیار متنوع هستند. این سیاست‌ها، متضمن مجموعه‌ای از سازوکارها و سیاستگذاری‌ها در زمینه تعیین سقف قیمتی برای افزایش اجاره بها بوده و به‌طور معمول در سه نسل کلی دسته‌بندی می‌شوند [۶ و ۱۶-۱۳]. افزون بر این، برخی قوانین (مانند قانون کنترل اجاره در کالیفرنیا، اورگان و نیوجرسی) و پژوهش‌ها حکایت از ظهور نسل چهارم قوانین کنترل اجاره دارد [۱۷]. پژوهش‌های بسیاری در زمینه مقایسه تطبیقی قوانین کنترل اجاره بها صورت گرفته است و بسیاری از این پژوهش‌ها در سطح ملی [۲۱-۱۸، ۱۵، ۱۴، ۶] و پژوهش‌های نوظهور پرشماری در سطح محلی و ارتباط آن با موضوعات سیاستی مختلف صورت گرفته‌اند [۲۵-۲۲].

یکی از ملاحظات مهم مرتبط با سیاست کنترل اجاره این است که بسیاری از مخالفان آن، یک مدل انتزاعی و ثابت را در نظر گرفته و به نقد

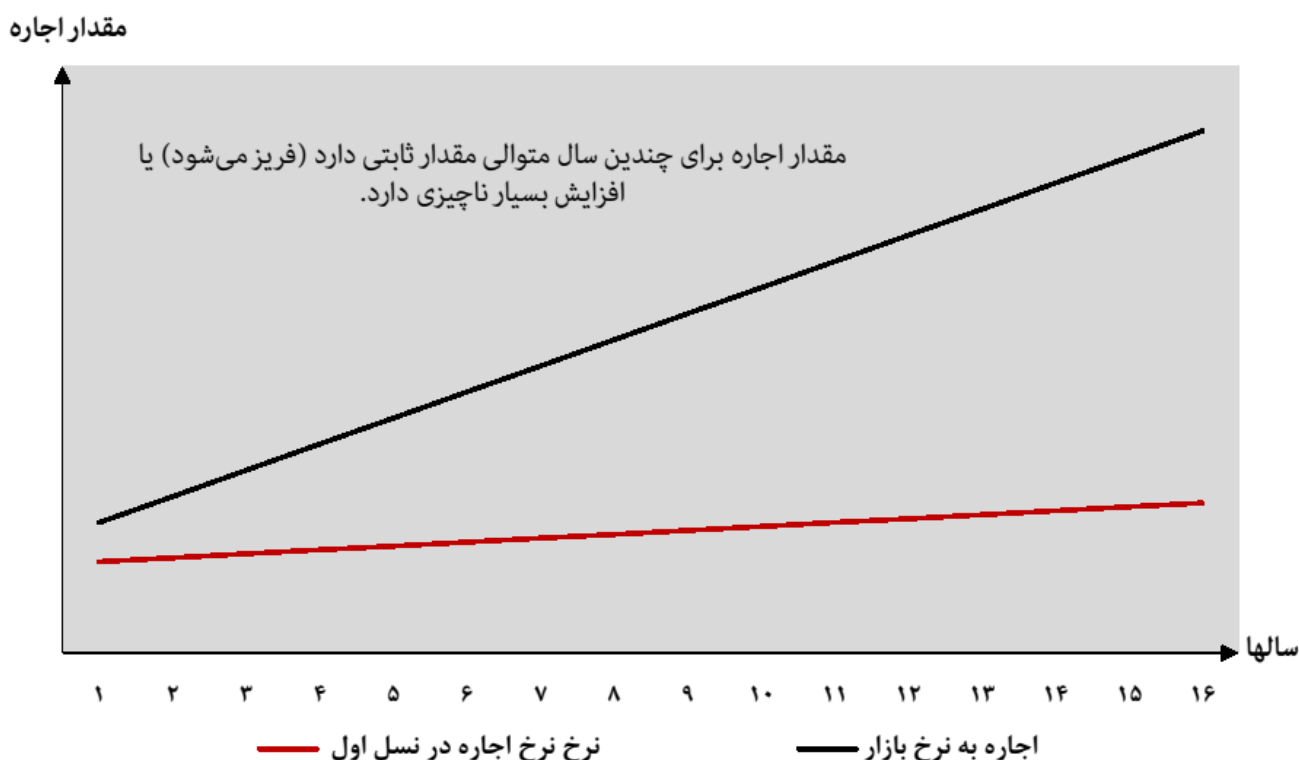
1. Rent Control

آن می‌پردازند. در واقع، بسیاری از نقدهایی که بر قوانین کنترل اجاره‌بها ارائه می‌شود معطوف به نسل اول قوانین کنترل اجاره‌بهاست که قابلیت استفاده در مورد نسل‌های بعدی کنترل اجاره را ندارند. بر این اساس، برخی بر این نکته تأکید دارند که این نقدها منجر به نادیده گرفتن ملاحظات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی خاص هر بستر می‌شود و به همین دلیل چنین نقدهایی از لحاظ تئوریک قابل اتکا نیستند و ممکن است از نظر سیاستی گمراه‌کننده باشند [۲۶].

۳-۱. گونه‌شناسی نسل اول سیاست کنترل اجاره

این نوع کنترل در ابتدا در زمان جنگ جهانی و کمبود مسکن پس از آن برای جلوگیری از افزایش بیش از حد اجاره و جلوگیری از تخلیه مستأجران معرفی شد. در این مدل که به عنوان کنترل اجاره «سختگیرانه» نیز شناخته می‌شود، اجاره‌های اسمی در یک تاریخ مشخص فریز می‌شد و برای یک مدت طولانی تغییر نمی‌کرد. کنترل اجاره نسل اول که برای دوره‌های گاهی بیش از ۱۰ ساله اجاره‌بها را ثابت نگه می‌داشت، در زمان‌های بحران به عنوان یک اقدام حمایتی مؤثر بود، اما در بلندمدت از نظر اقتصادی تبعاتی به همراه داشت: فرسودگی واحدهای مسکونی و کاهش کیفیت واحدهای مسکونی به دلیل عدم نگهداری ساختمان‌ها از طرف موجران و کاهش ساخت‌وساز [۱۶-۱۳]. مثال آغازگر این مدل در قرن بیستم، قانون محدودیت‌های اجاره^۱ در سال ۱۹۱۵ بریتانیاست [۲۷].

شکل ۱. نمودار رابطه نرخ اجاره بازار و نرخ اجاره در سیاست‌های کنترل اجاره نسل اول



مأخذ: یافته‌های پژوهش.

برخی تصور می‌کنند که این مدل به بوته فراموشی سپرده شده است، اما دو نکته مهم سیاستی وجود دارد:

نکته اول اینکه فریز کردن اجاره در دوران پاندمی کرونا مجدداً در دستور کار قرار گرفت و در بسیاری از کشورها در حمایت از مستأجران

1. The Increase of Rent and Mortgage Interest (War Restrictions) Act 1915

استفاده شد [۵]. برخلاف ایران که در دوران کرونا، سقف ۲۵ درصد افزایش اجاره بدون سخت‌گیری‌های جدی قانونی اعمال شد، در کشورهای پرشماری در دوران کرونا افزایش اجاره‌ها را کلاً ممنوع کردند و در برخی موارد اجاره‌ها بخشیده یا مشمول تخفیف شد.

نکته دوم در مورد فریز کردن اجاره در برخی شهرهاست که در برخی سال‌ها (نه به صورت بلندمدت مانند مدل نسل اول) به نفع مستأجران صورت گرفته است. در شهر نیویورک که بیش از ۵۰ درصد واحدهای مسکونی استیجاری آن (حدوداً ۱ میلیون واحد مسکونی) ذیل قانون کنترل قرار دارد، در سال‌های ۲۰۱۵، ۲۰۱۶ و ۲۰۲۰ افزایش اجاره به کل ممنوع بود.

نکته بسیار مهم در این زمینه این است که اگرچه قوانین نسل اول کنترل اجاره‌ها مورد نقد جدی قرار گرفتند و بعضی از پژوهشگران بر این باورند که قوانین نسل اول تماماً کنار گذاشته شده و در هیچ جای دیگر اجرا نمی‌شوند، اما واقعیت امر این است که فریز اجاره‌ها هم در دوران پاندمی کرونا به طور گسترده در کشورهای مختلف [۵] هم در شهرهایی مانند نیویورک، قبل از شیوع پاندمی کرونا، به صورت جدی مورد استفاده قرار گرفت و اجاره‌بهای بخشی از موجودی مسکن استیجاری خصوصی این شهر (در حدود یک سوم کل موجودی مسکن در سال‌های ۲۰۱۶ و ۲۰۱۷) فریز شد.

جدول ۲. مقدار مجاز افزایش اجاره در شهرهای نیویورک و بریتیش کلمبیا [۲۸ و ۲۹]

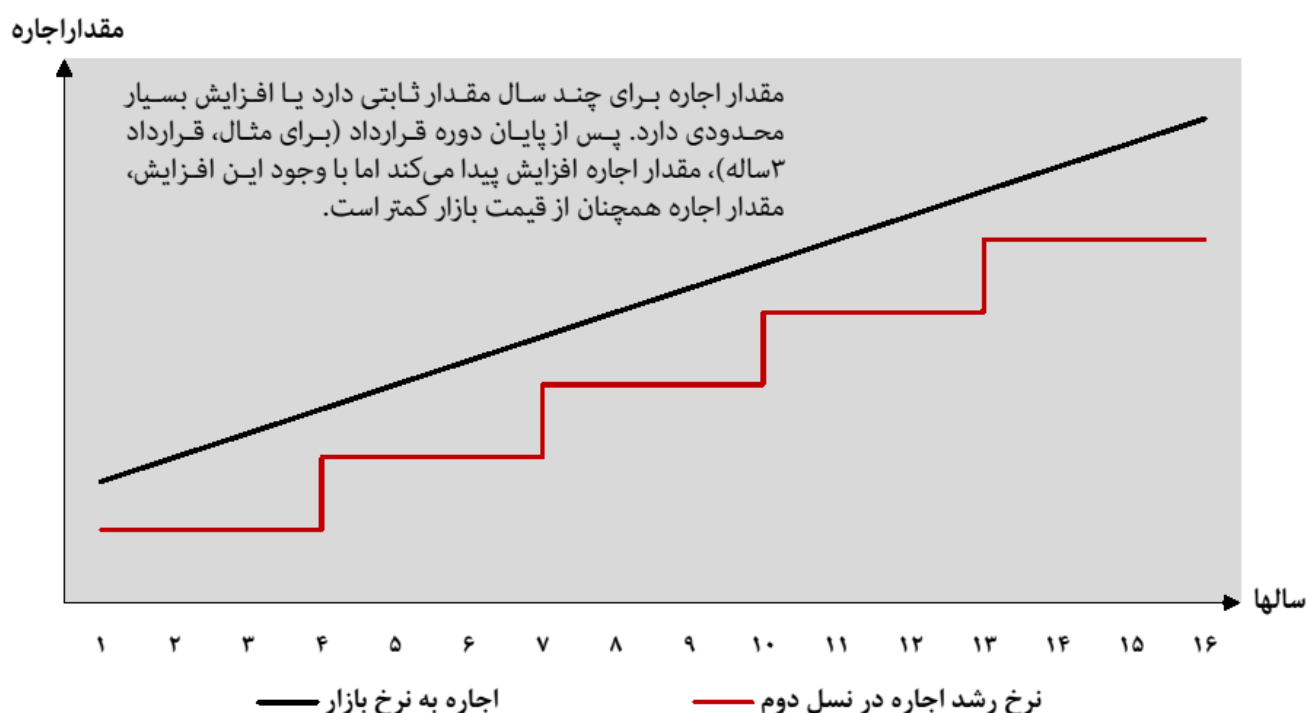
ایالت بریتیش کلمبیا	نیویورک		سال
	قرار دادهای دوساله	قرار دادهای یک‌ساله	
۳۰.۵	۵۰.۲۵	۲۰.۷۵	۲۰۲۴
۲	سال اول: ۲۰.۷۵ سال دوم: ۳۰.۲	۳	۲۰۲۳
۱۰.۵	۵	۳۰.۲۵	۲۰۲۲
۰	سال اول: ۰ سال دوم: ۲۰.۵ درصد	۰	۲۰۲۱
۲۰.۶	۲۰.۵ درصد	۱۰.۵ درصد	۲۰۲۰
۲۰.۵	۲۰.۵	۱۰.۵	۲۰۱۹
۴	۲	۱۰.۲۵	۲۰۱۸
۳۰.۷	۲	۰	۲۰۱۷
۲۰.۹	۲	۰	۲۰۱۶
۲۰.۵	۲۰.۷۵	۱	۲۰۱۵
۲۰.۲	۷۰.۷۵	۴	۲۰۱۴
۳۰.۸	۴	۲	۲۰۱۳
۴۰.۳	۷۰.۲۵	۳۰.۷۵	۲۰۱۲

۲-۳. گونه‌شناسی نسل دوم سیاست کنترل اجاره

بعد از پایان یافتن جنگ جهانی و عدم لزوم حمایت همه‌جانبه از مستأجران، بسیاری از کشورها به سراغ تعدیل قوانین کنترل اجاره رفتند که منجر به ظهور نسل دوم کنترل اجاره یا سیاست‌های «انعطاف پذیرتر» شد. بر این اساس، کنترل اجاره نسل دوم با هدف جلوگیری

از کاهش انگیزه مالکان برای نگهداری از املاک، به جای ثابت نگه داشتن قیمت اجاره، کنترل کردن افزایش آن را به دستور کار آورد. این رویکرد به مالکان اجازه می‌داد بخشی یا تمام افزایش هزینه‌های نگهداری از املاک را در افزایش اجاره اعمال کنند [۱۶-۱۳]. نکته مهم سیاستی این است که حمایت از مستأجران به سمت گسترش به کارگیری سیاست‌های سمت تقاضا تغییر جهت داد. معرفی سیاست اعطای کمک هزینه‌های بلاعوض اجاره که از دهه ۱۹۷۰ آغاز شد، به دولت‌ها اجازه داد کنترل‌های سختگیرانه اجاره را بدون به خطر انداختن تأمین مسکن برای خانوارهای کم‌درآمد، تعدیل کنند. استدلال کلی این بود که ترکیب کنترل اجاره کمتر سختگیرانه و کمک هزینه‌های بلاعوض، نتایج بلندمدت بهتری بر رفاه خانوارهای مستأجر و حفظ کیفیت موجودی مسکن کشورها خواهد داشت. قانون اجاره^۱ سال ۱۹۷۴، انگلستان یکی از شناخته‌شده‌ترین این قوانین است.

شکل ۲. نمودار رابطه نرخ اجاره بازار و نرخ اجاره در سیاست‌های کنترل اجاره نسل دوم



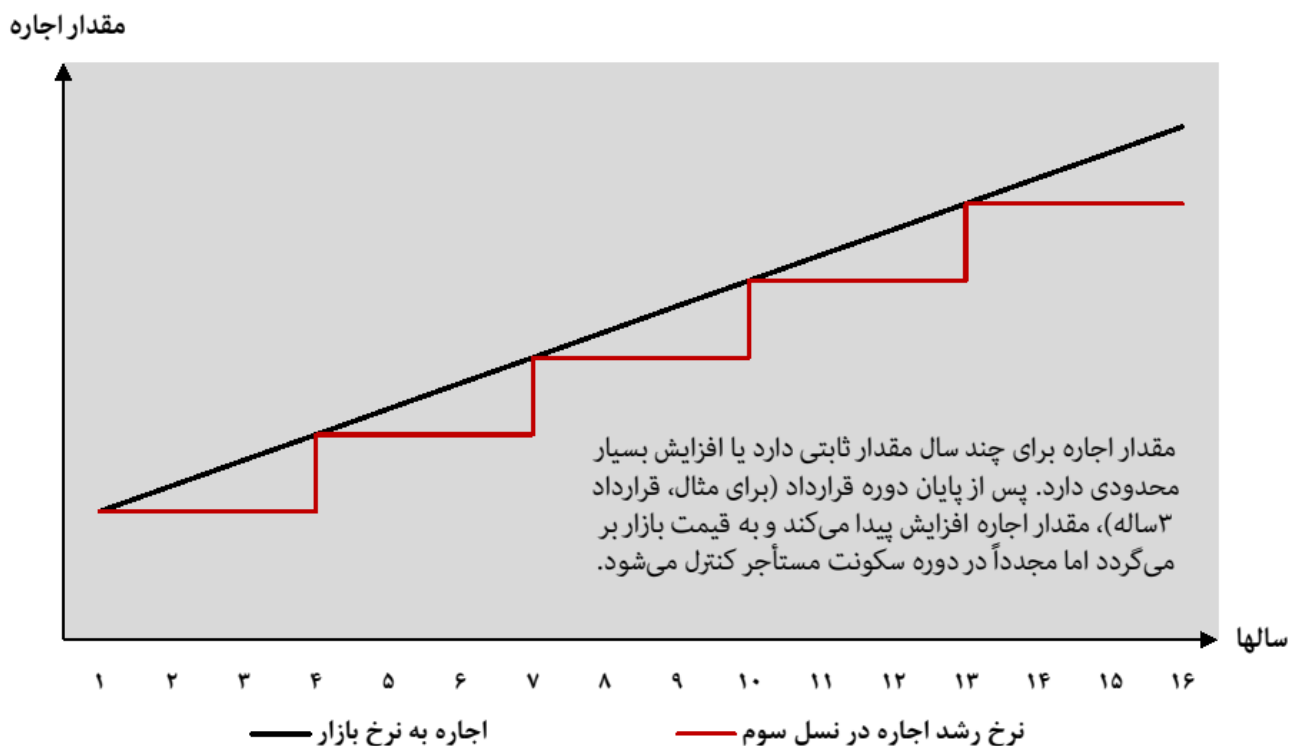
مأخذ: همان.

۳-۳. گونه‌شناسی نسل سوم سیاست کنترل اجاره‌بها

برخی کشورها با توجه به ویژگی‌های خاص موجودی مسکن خود اقدام به تعدیل قوانین کنترل اجاره نسل دوم کردند که منجر به ظهور قوانین کنترل اجاره نسل سوم شد. در این کشورها هم‌زمان با افزایش چشمگیر کمک هزینه بلاعوض مسکن به مستأجران، از شدت اجرای قوانین کنترل اجاره کاسته شد. مثال معروف این رویکرد بریتانیاست [۳۰]. در نسل سوم، اجاره‌بها صرفاً در دوران سکونت مستأجر ساکن کنترل می‌شود تا انگیزه سرمایه‌گذاری در بخش مسکن استیجاری خصوصی را فراهم آورد، اما پس از تخلیه مستأجر فعلی، موجر می‌تواند با قیمت جدید (قیمت بازار) با مستأجر جدید قرار داد ببندد، ولی در طول سکونت این مستأجر نیز همچنان اجاره کنترل می‌شود [۱۶ و ۱۰، ۶].

1. Rent Act of 1974

شکل ۳. نمودار رابطه نرخ اجاره بازار و نرخ اجاره در سیاست های کنترل اجاره نسل سوم



مأخذ: همان.

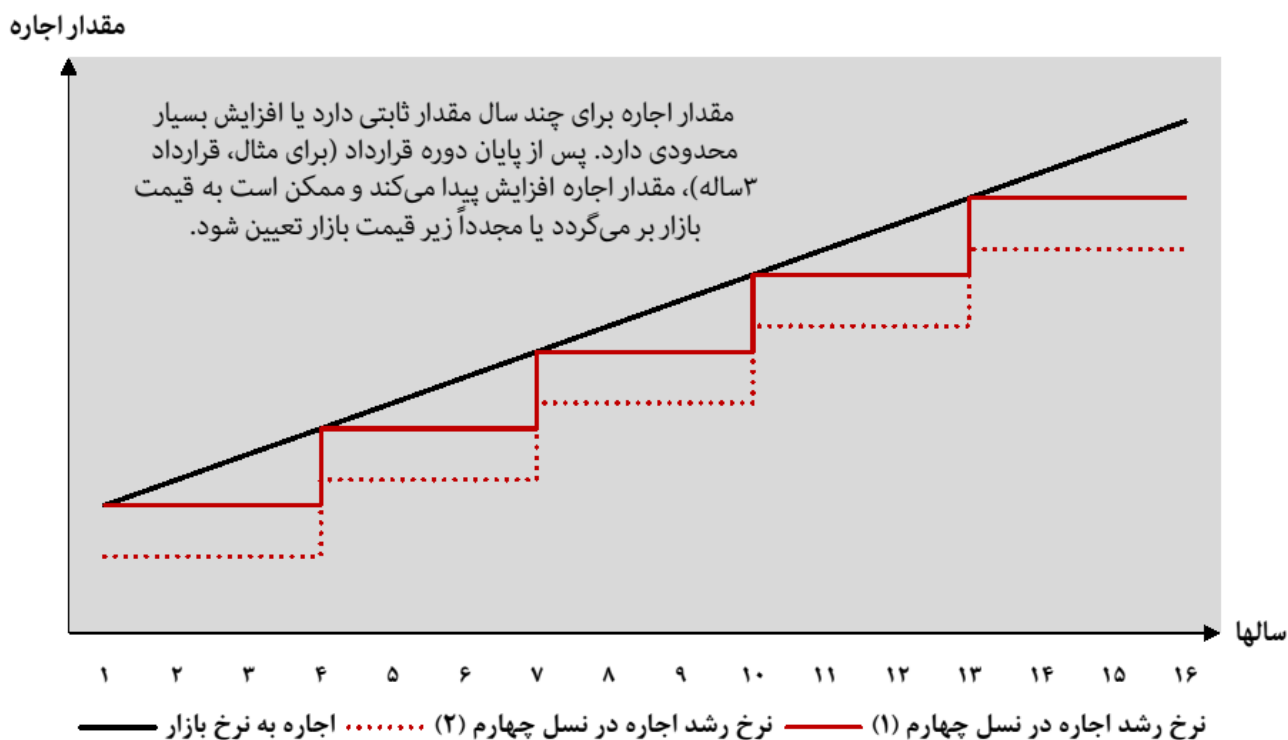
۳-۴. گونه شناسی نسل چهارم سیاست کنترل اجاره بها

نظر به مشکلاتی که قوانین نسل سوم کنترل اجاره ایجاد کردند، از دهه ۲۰۱۰ به بعد بازبینی این قوانین در دستور کار قرار گرفت و چرخش به سوی سیاست های قوانین کنترل اجاره نسل های اول و دوم شدت گرفت. برای مثال، در چارچوب قوانین نسل سوم کنترل اجاره، موجران به طور مستمر به دنبال تخلیه مستأجران هستند تا اجاره ها را افزایش دهند و این اتفاق عملاً مانع از کنترل اجاره می شود. در قوانین نسل چهارم، تخلیه مستأجران به شدت محدود می شود و صرفاً با دلایل موجه قانونی ممکن است [۳۳-۳۱]. گذشته از این، اگر موجر بخواهد مستأجر را تخلیه کند باید به مستأجر کمک هزینه جابه جایی بپردازد (برای مثال، [۳۴]). افزون بر این، برخی گروه های آسیب پذیر مانند سالمندان، افراد معلول و خانوارهای دارای فرزند زیر ۱۸ سال کمک هزینه بیشتری دریافت می کنند (برای مثال، [۳۵]). همچنین در این قوانین، توجه جدی به آزارگری های موجران برای تخلیه خودخواسته مستأجران و تبعیض ورزی نسبت به آنها وجود دارد (برای مثال، [۳۶]). ظهور نسل چهارم سیاست های کنترل اجاره همانند نسل های قبلی، صرفاً یک تحول ساده نیست، بلکه یک چرخش پارادایمی در منطق طراحی سیاست است. سیاستگذاران با مشاهده مکانیسم های رفتاری ناخواسته ای که توسط سیاست های نسل سوم فعال شده بود - به ویژه مکانیسم «گریز از قانون از طریق تخلیه مستأجر» - دریافتند که کنترل صرف قیمت بدون مدیریت رفتار بازیگران، به شکست می انجامد. بر این اساس، سیاست های نسل چهارم با یک منطق مکانیسم محور طراحی شدند. ابزارهایی مانند «محدودسازی شدید تخلیه به دلایل موجه»، «الزام به پرداخت کمک هزینه جابه جایی» و «قوانین ضد آزارگری»، صرفاً ابزارهای حمایتی پراکنده نیستند، بلکه اینها ابزارهای رویه ای^۱ دقیقی هستند که مشخصاً برای مسدود کردن و غیرفعال سازی مکانیسم های گریز موجران طراحی شده اند. به عبارت دیگر، تمرکز سیاستگذاری از کنترل متغیر اقتصادی (قیمت اجاره) به سمت مدیریت دینامیک های رفتاری در بازار تغییر یافت.

1. Procedural Instruments

این تکامل در سیاستگذاری جهانی و حرکت به سمت درک عمیق‌تر از چرخ‌دنده‌های اجتماعی، نقطه عزیمت مناسبی برای تحلیل نظام‌مند قانون ساماندهی بازار زمین، مسکن و اجاره‌بها (مصوب ۱۴۰۳) در ایران است. در بخش ۶، با استفاده از همین منظر تحلیلی، نشان خواهیم داد که چرا طراحی ماده (۷)، بدون توجه به این درس‌آموخته‌های کلیدی، در عمل ناکارآمد است.

شکل ۴. نمودار رابطه نرخ اجاره بازار و نرخ اجاره در سیاست‌های کنترل اجاره نسل چهارم



مأخذ: همان.

۵-۳. شمای کلی گونه‌شناسی نسل‌های سیاستی کنترل اجاره‌بها

بنابر آنچه گذشت، سیاست‌های کنترل اجاره به‌طور تاریخی تحول‌های بسیاری به خود دیده‌اند و کمابیش همه مدل‌ها در جزئیات با یکدیگر متفاوتند، اما برای اینکه بتوان نوعی گونه‌شناسی ارائه کرد می‌توان محورهای اصلی برخی تحولات را شناسایی و در قالب نسل‌های کنترل اجاره معرفی کرد. در جدول ذیل این محورها و نسل‌های متناظر آنها به نمایش درآمده است.

جدول ۳. گونه‌شناسی نسل‌های سیاستی کنترل اجاره‌بها

نوع	اسم و دوره اجرا	مضامین سیاستی	برخی نمونه‌هایی که هم اکنون وجود دارند
سیاست‌های نسل اول تنظیم‌گری قیمتی مسکن استیجاری	کنترل اجاره (۱۹۱۵ تا دهه ۱۹۷۰)	۱. تعیین اجاره‌بهای ثابت برای یک دوره طولانی (فریز کردن اجاره). ۲. بدون تعدیل اجاره بر مبنای تورم (کنترل سخت‌گیرانه). ۳. محدود کردن بسیار سخت‌گیرانه تخلیه مستأجران (عملاً امکان تخلیه مستأجر وجود نداشت).	این مدل در دوران کرونا مجدداً استفاده شد [۵] و در برخی مواقع در برخی شهرها اجرا شده است (مانند نیویورک [۲۴] و بریتیش کلمبیا [۲۵]. (بنگرید به جدول ۲)

نوع	اسم و دوره اجرا	مضامین سیاستی	برخی نمونه‌هایی که هم اکنون وجود دارند
سیاست‌های نسل دوم تنظیم‌گری قیمتی مسکن استیجاری	تنظیم اجاره (از دهه ۱۹۷۰ تاکنون)	۱. کنترل مقدار افزایش اجاره. ۲. تعدیل اجاره بر مبنای هزینه‌های نگهداری ساختمان پس از یک دوره (بین ۳ تا ۵ سال). ۳. محدود کردن بسیار سخت‌گیرانه تخلیه مستأجران. ۴. کنترل افزایش اجاره در دوران سکونت مستأجر ساکن و ورود مستأجر بعدی (اگر مستأجر تخلیه شود، مقدار اجاره تغییر نمی‌کند). ۵. قوانین ضد تبعیض.	اتریش، دانمارک، فرانسه، ایرلند، هلند، سوئد و ایالات متحده [۶]
سیاست‌های نسل سوم تنظیم‌گری قیمتی مسکن استیجاری	تثبیت اجاره (از دهه ۱۹۹۰ تاکنون)	۱. کنترل مقدار افزایش اجاره. ۲. تعدیل اجاره بر مبنای درصدی از تورم یا هزینه‌های نگهداری ساختمان (هر سال). ۳. محدود کردن تخلیه مستأجران بدون سخت‌گیری‌های نسل دوم. ۴. کنترل افزایش اجاره صرفاً در دوران سکونت مستأجر ساکن (اگر مستأجر تخلیه شود، قیمت اجاره به قیمت بازار بر می‌گردد، ولی در دوران سکونت مستأجر فعلی کنترل می‌شود). ۵. موجران می‌توانند با تخلیه مستأجر فعلی، واحد مسکونی را از ذیل قانون کنترل اجاره خارج کنند. ۶. قوانین ضد تبعیض.	بلژیک، کرواسی، قبرس، آلمان، لوکزامبورگ، نروژ، لهستان، اسکاتلند، اسپانیا، سوئیس و ایالات متحده [۶]
سیاست‌های نسل چهارم تنظیم‌گری قیمتی مسکن استیجاری	تثبیت اجاره (از دهه ۲۰۱۰ تاکنون)	۱. کنترل مقدار افزایش اجاره. ۲. تعدیل اجاره بر مبنای درصدی از تورم یا هزینه‌های نگهداری ساختمان یا سرمایه‌گذاری جدید در واحد مسکونی (برای مثال، تعویض سیستم فرسوده آبرسانی) با تعیین سقف برای افزایش. (برای مثال، امکان افزایش اجاره بیش از ۱۰ درصد وجود ندارد). ۳. محدود کردن بسیار سخت‌گیرانه تخلیه مستأجران به‌نحوی که صرفاً بر مبنای دلایل موجه قانونی امکان تخلیه مستأجر وجود دارد (بازگشت به نسل‌های اول و دوم). ۴. در نظر گرفتن جریمه برای تخلیه ناموجه. ۵. کمک‌هزینه جابجایی مستأجران و کمک‌هزینه اختصاصی برای گروه‌های خاص. ۶. قوانین ضد تبعیض و ضدآزارگری برای اقدامات موجران. ۷. کنترل افزایش اجاره صرفاً در دوران سکونت مستأجر ساکن (اگر مستأجر تخلیه شود، قیمت اجاره اجازه افزایش دارد، اما بر آن سقف تعیین شده است و کنترل قیمتی در دوران سکونت مستأجر فعلی اجاره می‌شود). ۸. موجران به‌راحتی نمی‌توانند با تخلیه مستأجر فعلی، واحد مسکونی را از ذیل قانون کنترل اجاره خارج کنند.	ایالات متحده (شهرهای ایالات نیوجرسی، کالیفرنیا، نیویورک و اورگان).

مأخذ: همان.

۴. سیاست‌های کنترل اجاره در کشورهای عضو OECD



پیش از بررسی تطبیقی باید به این نکته مهم سیاستی اشاره شود که ابزارهای سیاستی متفاوتی در کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی برای تأمین مسکن متناسب با درآمد خانوارها مورد استفاده قرار می‌گیرد. ابزارهای سیاستی مختلفی در زمینه افزایش مالک‌نشینی و حمایت از مالک‌نشینان است و تأمین مسکن استیجاری و حمایت از مستأجران در این کشورها اجرا می‌شود:

■ **برخی سیاست‌های معطوف به افزایش مالک‌نشینی و حمایت از مالک‌نشینان:** کمک‌های مالی، وام‌های مسکن ارزان‌قیمت (با نرخ بهره کمتر برای گروه‌های هدف)، بیمه‌های وام مسکن، بخشودگی ناظر بر دارندگان وام مسکن با عقب‌افتادگی اقساط (تحمل‌پذیرسازی وام مسکن)، بخشودگی مالیاتی برای مالک‌نشینان، حمایت از تأمین مالی برای نوسازی خانه، کمک‌هزینه مسکن، یارانه برای ساخت مسکن توان‌پذیر [۳۷].

■ **برخی سیاست‌های معطوف به تأمین مسکن استیجاری و حمایت از مستأجران:** مسکن استیجاری اجتماعی، بخشودگی مالیاتی برای هزینه‌های ساخت واحدهای استیجاری، ضمانت اجاره‌بها و تأمین ودیعه مسکن، تنظیم اجاره‌بها [۳۷].

بنابراین کنترل اجاره‌بها، یکی از سیاست‌های بخش مسکن است. این سیاست، نوعی تنظیم‌گری در بازار مسکن استیجاری است و به همراه سیاست‌هایی نظیر محدودسازی تخلیه مستأجران، قوانین ضد تبعیض یک بسته سیاستی چندوجهی را تشکیل می‌دهد. در جدول ۳، مقایسه تطبیقی میان کشورها در زمینه تنظیم اجاره‌بها، برای اجاره‌بهای اولیه و مقادیر افزایش آن آورده شده است. در اینجا چند پرسش مهم وجود دارد:

- مقدار اجاره‌بها در شروع قرارداد از سوی دولت تعیین می‌شود یا به قیمت بازار است؟
- در مدت قرارداد افزایش اجاره‌بها کنترل می‌شود؟
- وقتی مستأجر از واحد مسکونی نقل مکان می‌کند و مستأجر جدید ساکن می‌شود، اجاره‌بها کنترل شده باقی می‌ماند یا از آن کنترل‌زدایی شده و به موجر اجازه داده می‌شود که اجاره‌بها را به نرخ بازار باز تنظیم کند؟

جدول ۴. مقایسه تطبیقی کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی [۵، ۱۸، ۱۹، ۳۸]

کشور	آیا مقدار اجاره‌بها در شروع قرارداد تعیین می‌شود؟			آیا مقدار افزایش اجاره کنترل می‌شود؟
	بدون کنترل	تعیین می‌شود	هر دو مدل	
استرالیا			**	-
اتریش			**	**
بلژیک	**			**
برزیل			**	**
کانادا			**	**
شیلی	**			**
کلمبیا	**			**
کاستاریکا	**			**
کرواسی			**	-
قبرس	**			**
دانمارک			**	**
فنلاند	**			**
فرانسه			**	**
آلمان			**	-
ایسلند	**			**
ایرلند			**	**

کشور	آیا مقدار اجاره بها در شروع قرارداد تعیین می‌شود؟			آیا مقدار افزایش اجاره کنترل می‌شود؟
	بدون کنترل	تعیین می‌شود	هر دو مدل	
ایتالیا		**	**	**
لوکزامبورگ		**		-
مکزیک	**			**
هلند	**			**
نیوزلند	**			**
نروژ		**		-
پرو	**			**
لهستان	**			**
پرتغال	**			**
سوئد			**	**
سوئیس	**			**
ترکیه		**		**
ایالات متحده آمریکا			**	**

۵. سیاست‌های کنترل اجاره در ایالات متحده



قوانین کنترل اجاره در ایالات متحده اشکال گوناگونی به خود گرفته و در برخی ایالت‌ها مانند کالیفرنیا و اورگان در سال ۲۰۱۹ این قانون در سطح ایالت تصویب شده و اجرای کنترل اجاره در ایالت نیوجرسی نیز در سال ۲۰۲۴ برای اولین بار در سطح ایالت [۳۲] اجرا شده است. باید در نظر داشت که کنترل اجاره بها در برخی ایالت‌ها فقط در سطح شهرها اجرا می‌شود و قانونی در سطح ایالت برای آنها وجود ندارد. افزون بر این، «باید در نظر داشت که سیاست کنترل اجاره به عنوان یکی از ارکان بسته‌های سیاستی مسکن در ایالات مختلف دیده می‌شود که از برخی جهات با دیگر برنامه‌های دولت فدرال همسویی دارد. برای مثال، در اکثر قوانین کنترل و تنظیم اجاره بها، خانه‌هایی که از یارانه‌های دولتی در زمینه اجاره بها برخوردار می‌شوند از شمول قانون کنترل و تنظیم اجاره بها بیرون هستند و مکمل این سیاست این است که در سیزده ایالت،^۱ موجران ملزم هستند که برنامه تأمین مسکن استیجاری یارانه‌دار دولت که به برنامه بخش هشت^۲ معروف است را بپذیرند. در این برنامه، دولت با ارائه کالابرگ مسکن به مستأجران این امکان را به آنها می‌دهد تا واحد مسکونی دلخواه خود را انتخاب کرده و با ارائه کالابرگ به موجر، از این امکان برخوردار شوند که دولت، کمک هزینه استیجاری خود را مستقیماً به دست موجر برساند، مبلغی که تا ۷۰ درصد اجاره بها را پوشش می‌دهد» [۹]. با این حال، سیاست کنترل اجاره در برخی ایالت‌ها و شهرها در حال اجراست که در جدول ذیل به نمایش درآمده است.

1. California, Connecticut, Oregon, Utah, Vermont, Virginia Maryland, Massachusetts, New Jersey, New York, North Dakota, Oklahoma, Washington,
2. Housing Choice Voucher Program Section 8



جدول ۵. کنترل اجاره در ایالات متحده

ایالت	شهرها	توضیحات
کالیفرنیا [۳۹]	کل شهرهای ایالت	-
اورگان [۳۳]	کل شهرهای ایالت	-
نیوجرسی	کل شهرهای ایالت از جمله: جرسی سیتی [۴۰]، نیوارک ^۱ [۴۱]، لیندن [۴۲]	با قانون جدید [۳۲] از سال ۲۰۲۴، کنترل اجاره در کل ایالت اجرا شده است.
نیویورک	نیویورک [۴۳]	تفویض اختیار به شهرها برای تصویب قانون کنترل اجاره با یک شرط برای اعلام وضعیت اضطراری اگر سهم خانه‌های خالی ذیل قانون از ۵ درصد کمتر باشد.
مریلند	مونتگومری ^۲ [۴۴] و تاکوما پارک ^۳ [۴۵]	تفویض اختیار به شهرها برای تصویب قانون کنترل اجاره.
مینه‌سوتا	سنت پل [۴۶] و مینیاپولیس [۴۷]	-
کنتیکت ^۴	هارت‌فورد [۴۸]، نیوهیون ^۵ [۴۹] و استامفورد [۵۰]	در این ایالت بعضی شهرها، کمیسیون تعیین اجاره منصفانه ^۶ دارند.

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۶. ارزیابی ماده (۷) قانون ساماندهی بازار زمین، مسکن و اجاره‌بها، مصوب ۱۴۰۳



ماده (۷) قانون ساماندهی بازار زمین، مسکن و اجاره‌بها، یک مدل کنترل اجاره را معرفی کرده است. به این مدل دو نقد اساسی وارد است:

۱. شکست در سطح ترکیب ابزاری: این قانون، فاقد مهم‌ترین ابزار رویه‌ای یعنی محدودسازی تخلیه مستأجران است (الزام به تمدید قرارداد مستأجری که در دوران سکونت به تعهدات قانونی خود عمل کرده است). این خلأ ابزاری، کل بسته سیاستی را از پایه ناکارآمد می‌کند تا حدی که عملاً امکان اجرای قانون را از میان برداشته است [۵۷].

1. Newark
2. Montgomery
3. Takoma Park
4. Connecticut
5. New Haven
6. Fair Rent Commission

۲. شکست در سطح طراحی ابزار: پیکره‌بندی و ویژگی‌های طراحی مدل پیشنهادی کنترل اجاره، به قراری که بیان می‌شود، به قدری معیوب است که حتی در صورت وجود پیش شرط اول، باز هم قادر به تحقق اهداف خود نخواهد بود. همچنین قانون، مسئله را صرفاً یک تنظیم‌گری اقتصادی ساده می‌بیند و از ابعاد راهبردی آن، مانند نقش شفافیت در نظام سکونتی برای تأمین امنیت اجتماعی و ملی، غفلت کرده است. این غفلت موجب شده تا از ظرفیت‌های قانونی دیگر برای الزام‌آور کردن ثبت قراردادها استفاده نشود.

نقد بخش دوم با اتکا به رویکرد مکانیسمی در طراحی سیاست و بسته‌های سیاستی صورت گرفته است [۳-۱]. موفقیت یک سیاست عمومی نه فقط به انتخاب ابزارهای درست، بلکه به طراحی دقیق ویژگی‌های درونی آن ابزارها بستگی دارد. یک ابزار سیاستی، مانند کنترل اجاره، صرفاً یک دستورالعمل نیست، بلکه یک «فعال‌کننده»^۱ است که برای به کار انداختن مکانیسم‌های رفتاری مشخصی در جامعه هدف (موجران و مستأجران) طراحی می‌شود. در ادامه نشان داده می‌شود که شکست مدل کنترل اجاره در قانون فعلی، ریشه در طراحی معیوب ویژگی‌های کلیدی ابزارهای آن دارد که در عمل، مکانیسم‌های رفتاری مطلوب (مانند تمکین از قانون یا حمایت از اقشار ضعیف) را فعال نمی‌کنند و در مقابل، مکانیسم‌های ناخواسته (مانند بی‌تفاوتی به بحران، قانون‌گریزی مقرون به صرفه) را تقویت می‌کنند.

۶-۱. انفعال ساختاری قانون در بحبوحه بحران مسکن

نظر به این واقعیت که در حال حاضر نه تنها تعلل یا طفره روی از حمایت از خانوارهای مستأجر با اهداف کلان اجتماعی کشور سازگار نیست، بلکه هزینه‌های اجتماعی-اقتصادی جبران‌ناپذیری نیز به همراه دارد، می‌توان به سراغ ماده (۷) قانون رفت و شروط اجرای سیاست‌های حمایتی کنترل اجاره را بررسی کرد. بدین منظور باید از چالش برانگیزترین مؤلفه این ماده شروع کنیم. ماده (۷) این قانون اشعار داشته است: «در استان‌هایی که نرخ تورم عمومی سالانه منتهی به اسفندماه براساس اعلام مرکز آمار ایران، بیشتر از سی درصد (۳۰٪) باشد، شورای عالی مسکن در صورت وجود مصلحت ملزمه به پیشنهاد وزارت راه و شهرسازی مکلف است نسبت به تعیین سقف حداکثر افزایش درصد اجاره بها و قرض الحسنه مربوط به آن در شهرهای بالای یکصد هزار نفر جمعیت و شهرهای جدید آن استان در هر یک از شهرهای مربوط به میزان پنجاه درصد (۵۰٪) تا صد درصد (۱۰۰٪) تورم عمومی سالیانه اقدام نماید. همچنین در مورد واحدهای مسکونی فاقد سابقه شناسه (کد) رهگیری اجاره در یک سال منتهی به زمان انعقاد قرارداد اجاره، میزان اجاره بهای این املاک، حداکثر معادل اجاره بهای کشف شده موضوع ماده (۸) این قانون یا حداکثر ده درصد (۱۰٪) بیشتر از ارزش جاری موضوع ماده (۵۴) قانون مالیات‌های مستقیم (هر کدام که بیشتر باشد) تعیین می‌شود. تا زمان شکل‌گیری سامانه موضوع ماده (۸) این قانون، ارزش جاری موضوع ماده (۵۴) قانون مالیات‌های مستقیم مبنای تعیین اجاره بها می‌باشد. در صورتی که میزان اجاره بهای مورد توافق طرفین، کمتر از ارزش جاری موضوع ماده (۵۴) قانون مالیات‌های مستقیم باشد، طرفین قرارداد مکلف به رعایت درصد‌های مذکور در این ماده نخواهند بود»^۲.

بررسی اولیه این ماده قانونی، حکایت از آن دارد که دچار نوعی «انفعال حمایتی» بوده که در چند سطح از قانون قابل شناسایی است. منظور از اینکه قانون «منفعل» این است که بین طراحی و ابزارهای قانون و ابعاد بحران تناسب وجود ندارد و به چند طریق حمایت از مستأجران (با استفاده از کنترل اجاره) را به تعویق می‌اندازد:

۱. استفاده از عبارت «در صورت وجود مصلحت ملزمه»: در این ماده قانونی، استفاده از عبارت «در صورت وجود مصلحت ملزمه» اتخاذ سیاست کنترل اجاره را از «تکلیف قانونی» به «انتخاب» از طرف شورای عالی مسکن فرو کاسته است. این ویژگی طراحی (اختیاری کردن اجرا)، مکانیسم «پاسخ‌گویی حاکمیتی» را غیرفعال کرده و مکانیسم «تعلل بوروکراتیک» را فعال می‌کند. در واقع، به جای آنکه قانون، دولت را به کنش وادارد، به او اجازه می‌دهد تا با استناد به یک مفهوم مبهم، از اجرای سیاست شانه خالی کند. افزون بر این، اگر از منظر تحلیل سیاسی به طراحی این سیاست بنگریم، استفاده از عبارت «ویژگی طراحی» است که به صورت استراتژیک برای محدود کردن دامنه شمول قانون و کاهش هزینه‌های سیاسی برای دولت (و هزینه‌های اقتصادی برای موجران) تعبیه شده‌اند.

۲. تعیین آستانه ورود به فرایند تصویب سقف قیمتی بر مبنای تورم ۳۰ درصد: وقتی قانون، شرط اصلی شروع فرایند تصمیم‌گیری

1. Activator

۲. تأکیدها به متن افزوده شده است.



در مورد کنترل اجاره را نرخ تورم عمومی بالای ۳۰ درصد (که رقم بالایی محسوب می‌شود) انتخاب کرده است، عملاً حمایت از خانوارهای مستأجر را مشروط به روندهای تورمی جدید کرده و ضرورت حمایت فوری از خانوارهای مستأجر مورد توجه قرار نداده است.

۳. محدود کردن شهرهایی که ذیل قانون قرار می‌گیرند: این ماده قانونی با نرخ تورم استانی شروع کرده و در مورد استان‌هایی که آماج قانونگذاری قرار می‌گیرند یک محدودیت جدید وضع کرده و صرفاً «شهرهای بالای یکصد هزار نفر جمعیت و شهرهای جدید» واقع شده در استان‌های واجدالشرايط را هدف قانون تعریف کرده است و بسیاری از شهرهای کشور را از چتر اجرایی قانون خارج کرده است.^۱

۴. استفاده از کران‌های قیمتی ۵۰ تا ۱۰۰ درصد تورم عمومی: انتخاب کران‌های مزبور، این امکان را فراهم می‌کند که حتی اگر همه الزامات قانونی فراهم بود، باز سقف تعیین شده در شورای عالی مسکن به اندازه تورم عمومی تعیین شود. یعنی اگر نرخ تورم عمومی ۸۰ درصد باشد، شورای عالی مسکن از این امکان برخوردار است که سقف قیمتی کنترل اجاره را همان ۸۰ درصد تعیین کند. به بیان دیگر، گره زدن سقف اجاره به تورم عمومی، یک خطای اساسی در تحلیل بستر است [۱]. در طراحی این بسته بافتار اقتصادی مستأجران که در آن ناهمگامی رشد درآمدها با تورم عمومی وجود دارد، نادیده گرفته شده است.

اگر این چهار ویژگی را یکپارچه کنیم به این نتیجه می‌رسیم که تمهیدات قانونی (حتی می‌شود گفت برخی از ضمانت‌های قانونی) با اهداف خود قانون همسویی ندارد. چرا که منجر به شکل‌گیری بسته‌ای شده که خروجی نهایی آن، «تعلیق حمایت مؤثر» است. به بیان دیگر، منطق حاکم بر طراحی ابزارها به گونه‌ای است که با اعمال قیود ساختاری چندلایه (هم از نظر شدت و هم از نظر دربرگیری سرزمینی) عملاً امکان مداخله فوری و فراگیر را سلب کرده است. این رویکرد با مدل‌های تنظیم‌گری حمایتی در بخش استیجاری همسویی ندارد که در آنها، حمایت از مستأجر یک «تکلیف دائمی و خودکار» برای دولت محسوب می‌شود که بر اساس شدت آسیب‌پذیری خانوارهای مستأجر در بازار اجاره فعال است، نه آنکه منوط به وقوع بحران‌های تورمی با آستانه‌های بالا و نوظهور باشد. این رویکرد، منجر به فعال‌سازی مکانیسم «مشروط‌سازی حمایت» شده و اثربخشی قانون را در میدان عمل با چالش‌های ساختاری مواجه می‌کند.

۲-۶. ابهام در معیار تصمیم‌گیری: واکاوی قید «در صورت وجود مصلحت ملزمه»

در بخش قبل توضیح داده شد که ماده (۷) قانون، موانع چندگانه‌ای سر راه حمایت از مستأجران ایجاد کرده است، اما استفاده از عبارت «در صورت وجود مصلحت ملزمه»، نیاز به توضیح بیشتری دارد. اگر چه اعطای صلاحیت‌های تشخیصی به نهادهای اجرایی در قوانین مختلف وجود دارد، اما عدم تعیین شاخص‌های عینی برای احراز این مصلحت در متن قانون، چالش‌برانگیز است. از منظر بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری کشور [۵۳]، «رعایت اصول قانونگذاری و قانون‌نویسی» نیازمند «شفافیت و عدم ابهام» است. از آنجا که عبارت «مصلحت ملزمه» در این قانون به روشنی تعریف نشده است، با نوعی ابهام قانونی روبه‌رو هستیم که با سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری منافات دارد و به نظر می‌رسد فرایند تصمیم‌گیری در مورد حمایت از مستأجران را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد. در واقع، قانون معیار مشخصی برای تعیین راستی‌آزمایی «مصلحت ملزمه» تعیین نکرده است تا برای همه سیاستگذاران و آحاد جامعه مشخص باشد و بتوانند بر مبنای آن، بر اجرای سیاست کنترل اجاره تأکید کنند. برای مثال، قانون می‌توانست مصلحت ملزمه را ترکیبی از نرخ فقر استان‌ها، تعداد خانوارهای مستأجر و سطح درآمد آنها و جزئیات آن را تعیین کند. این ابهام قانونی، ویژگی «شفافیت» و «اجرای خودکار»^۲ ابزار را از بین می‌برد. وقتی معیار اجرا مبهم باشد، مکانیسم «تمکین از قانون» جای خود را به تفاسیر نامشخص و نابسند می‌دهد و کارایی و سرعت واکنش سیاست را کاهش می‌دهد.

۳-۶. تورم‌گزینی: ناکارآمدی شاخص تورم عمومی در بازنمایی بحران استطاعت‌پذیری

بنا بر آنچه بیان شد، در ماده (۷) قانون، تعیین آستانه ورود دولت به تنظیم‌گری قیمتی در بخش استیجاری بر مبنای «تورم» تعریف شده است. «در استان‌هایی که نرخ تورم عمومی سالانه منتهی به اسفندماه براساس اعلام مرکز آمار ایران، بیشتر از سی درصد (۳۰٪) باشد» امکان اجرای سیاست کنترل اجاره ممکن می‌شود. این اتکا در دو سطح مشکل‌آفرین است: یکی در تعیین آستانه ورود به فرایند تنظیم‌گری (تورم

۱. بنگرید به بخش ۶-۶.

۲. Automaticity: یکی از ویژگی‌های طراحی ابزار است که نشان می‌دهد یک سیاست تا چه حد بدون نیاز به تصمیم‌گیری‌های جدید یا مداخله مستقیم و موردی، به صورت خودکار اجرا می‌شود. قانونی که اجرای آن به شکایت فردی وابسته است، از اجرای خودکار پایینی برخوردار است.

بالای ۳۰ درصد استانی) و دیگری در تعیین کران‌های افزایش اجاره‌ها (۵۰ تا ۱۰۰ درصد نرخ تورم عمومی سالیانه). این ویژگی طراحی سیاست (گره زدن حمایت به تورم بالا)، مبتنی بر یک پیش‌فرض اشتباه در مورد مکانیسم‌های رفاهی است [۲]. این طراحی فرض می‌کند که بحران استطاعت‌پذیری تنها زمانی فعال می‌شود که تورم از ۳۰ درصد عبور کند، در حالی که مکانیسم «فقر ناشی از هزینه مسکن» مدت‌هاست برای نیمی از مستأجران فعال شده است. به بیان دیگر، این طراحی فرض می‌کند که بحران استطاعت‌پذیری هم‌بستگی کامل با عبور تورم از ۳۰ درصد دارد، در حالی که فشار هزینه‌ای مسکن مستقل از این آستانه نیز وجود دارد.

افزون بر این، این رویکرد «تورم‌محور» اساساً با اهداف سیاست کنترل اجاره، یعنی حمایت از مستأجران (به‌ویژه کم‌درآمدها) و افزایش ثبات سکونت، ناسازگار است. این ناسازگاری وقتی که تورم به تهنایی مبنای سیاستگذاری قرار می‌گیرد و آستانه آن بسیار بالا تعیین می‌شود تبدیل به «انتخاب مسئله‌آفرین» می‌شود و به چند دلیل، بحران موجود را نادیده گرفته یا حتی تشدید می‌کند. برای تشریح این موضوع باید به چند نکته سیاستی توجه داشته باشیم:

اول، یکی از اصلی‌ترین دلایل بحران مسکن کشور این است که درآمد خانوارهای مستأجر همگام با نرخ تورم افزایش نیافته و جلوه بارز آن، شکاف فزاینده حداقل دستمزد با هزینه واقعی زندگی است.

دوم، تحلیل مربوط به قیمت اجاره املاک مسکونی است. در حال حاضر، شکافی بین اجاره‌بهای واحدهای مسکونی و نرخ تورم عمومی وجود ندارد که سیاستگذاران نگران آن باشند،^۱ بلکه شکاف اصلی بین درآمد خانوارهای مستأجر، به‌ویژه کم‌درآمدها و هزینه‌های تأمین مسکن استیجاری است.

حتی اگر بپذیریم که نرخ تورم عمومی معیار خوبی برای تعیین مقدار افزایش اجاره‌بهاست، در ماده (۷) نوعی «خطای دربرگیری رفاهی» قابل شناسایی است. این خطا دو وجه دارد:

الف) در این ماده «نرخ تورم عمومی استان‌ها» انتخاب شده، اما تفکیکی بین مناطق شهری و روستایی که تورم‌های متفاوتی دارند لحاظ نشده است (این نکته مهم است. زیرا قانون اساساً معطوف به مناطق شهری است).

ب) نرخ تورم عمومی استان متضمن تورم در همه مناطق شهری است، در حالی که می‌دانیم نرخ تورم در شهرهای بالای ۱۰۰ هزار نفر که کلانشهرهای کشور از شهرهای کوچک‌تر، بیشتر است و یک کاسه کردن تورم شهرهای بزرگ و کوچک، نرخ تورم عمومی استان‌ها را سرشکن کرده و عملاً تورم در شهرهای بزرگ را کمتر از مقدار واقعی نشان می‌دهد. نتیجه این می‌شود که انتخاب نرخ تورم عمومی استان‌ها نسبت به وضعیت واقعی شهرهای هدف (شهرهای بالای ۱۰۰ هزار نفر)، حساسیت کمی داشته و سوگیری ضد حمایتی ایجاد می‌کند، بدین معنا که فعال شدن سازوکار حمایتی را به تأخیر می‌اندازد یا آن را بر مبنای شاخصی سامان می‌بخشد که واقعیت‌نمایی نابسندگی دارد.

نظر به این سه ملاحظه می‌توان با اطمینان ابراز داشت: «انتخاب منفرد نرخ تورم عمومی استان‌ها» برای تعریف آستانه تصمیم‌گیری در مورد کنترل اجاره نه تنها منطق سیاستی قابل دفاعی ندارد، بلکه بحران گستر محسوب می‌شود. این بحران گستر و وجه مختلف دارد، اما یکی از مهم‌ترین آنها این است که تکیه و تأکید صرف بر «نرخ تورم عمومی استان‌ها»، وضعیت رانزد سیاستگذاران بهتر از آنچه در واقعیت بر زندگی مستأجران کشور و بازار استیجاری حاکم است نشان می‌دهد و ضرورت «حمایت فوری» از مستأجران را پوشیده نگاه می‌دارد و زمینه را برای شدت‌گیری بحران مهیا می‌کند. به بیان دیگر، این نگاه سیاستی به جای فعال کردن مکانیسم «حمایت پیشگیرانه» که اقتضای قطعی بخش مسکن استیجاری است، مکانیسم «نادیده گرفتن بحران» را تار سیدن به نقطه کنترل ناشوندگی بحران فعال نگه می‌دارد [۲ و ۱].

۴-۶. چالش‌های ساختاری در فعال‌سازی بهنگام حمایت

بنا بر بخش قبل، تعیین آستانه ورود دولت به تنظیم‌گری قیمتی در بخش استیجاری بر مبنای «تورم» (در کشوری که تورم بالایی دارد)، اساساً با اهداف اصلی سیاست‌های حمایتی از جمله کنترل اجاره ناسازگار است. هدف اصلی سیاست کنترل اجاره، برپایی چتر حمایتی بر کل بخش استیجاری است که در بطن آن حمایت از خانوارهای کم‌درآمد و افزایش ثبات سکونت همه مستأجران هم‌گنجانده شده است. ماده (۷) قانون،

۱. یکی از دغدغه‌های اصلی سیاست کنترل اجاره در بلندمدت این است که بین اجاره‌بهای املاک ذیل قانون کنترل اجاره و املاکی که در شمول قانون نیستند، فاصله قیمتی زیادی می‌افتد. مدل‌های مختلف کنترل اجاره به روش‌های مختلف به دنبال حل این مشکل بوده‌اند.



با مشروط کردن هر گونه مداخله قیمتی به عبور تورم عمومی استان‌ها از ۳۰ درصد عملاً «زمان طلایی مداخله» را به تأخیر می‌اندازد، زیرا:

- **حمایت از مستأجران را به آینده نامعلوم موکول می‌کند:** در واقع، قانون به جای پاسخ‌دهی به بحران فعلی استطاعت‌پذیری، حمایت از مستأجران را منوط به وقوع یک رویداد تورمی خاص در آینده می‌کند. به بیان دیگر، تعیین آستانه بالای ۳۰ درصد برای تورم عمومی (که خود به دلیل خطای رفاهی، کمتر از واقعیت برآورد می‌شود)، عملاً فعال شدن حمایت قانونی را به وقوع شرایط تورمی بسیار حاد موکول می‌کند. این در حالی است که بحران استطاعت‌ناپذیری مسکن، مستقل از رسیدن تورم عمومی به این سطح بالا، برای بخش بزرگی از مستأجران وجود دارد.

- **علت اصلی بحران را نادیده می‌گیرد:** قانون با تمرکز صرف بر تورم، عامل اصلی مشکل، یعنی عدم تناسب درآمد و اجاره‌بها را به حاشیه می‌راند و نسبت به آن حساسیتی نشان نمی‌دهد. در عمل، قانون به جای برپایی چتر حمایتی برای مستأجران آسیب‌پذیر، ورود دولت به تنظیم‌گری را به شرایطی استثنایی گره زده و نسبت به هدف اصلی سیاست، یعنی جلوگیری از تعمیق شکاف بین هزینه‌های تأمین مسکن استیجاری و «توان مالی» مستأجران در شرایط عادی و بحرانی، بی‌توجه است.

۵-۶. کران‌گزینی غیررفاهی

حتی اگر از مانع آستانه تورم عبور کنیم و شورای عالی مسکن مجاز به تعیین سقف افزایش اجاره شود، کران‌های تعیین شده در قانون (۵۰ تا ۱۰۰ درصد تورم عمومی سالیانه)، دارای اشکالات رفاهی جدی است و عملاً کارآمدی حمایتی سیاست را تضعیف می‌کند. در اینجا سه معضل وجود دارد:

۱. **نادیده گرفتن توان پرداخت مستأجران:** کران‌گزینی قانون، میزان افزایش اجاره را مستقیماً به شاخص تورم گره می‌زند، در حالی که درآمد واقعی خانوارها و دستمزد افراد معمولاً کمتر از نرخ تورم رشد می‌کند. در نتیجه قانون، افزایشی را مجاز می‌شمارد که با توان پرداخت بخش قابل توجهی از مستأجران همخوانی ندارد و شکاف بین هزینه‌های زندگی، به‌ویژه هزینه‌های مسکن استیجاری و درآمد آنها را بیشتر می‌کند.
۲. **عدم کارآمدی حمایتی:** بازه ۵۰ تا ۱۰۰ درصدی به شورای عالی مسکن اجازه می‌دهد سقف افزایش را معادل کل نرخ تورم تعیین کند که این امر عملاً نافی هر گونه جنبه حمایتی کنترل اجاره است. حتی کران پایین (۵۰٪ تورم)، در شرایط تورم بالا (که شرط ورود به فرایند بوده) منجر به افزایش‌های قابل توجه می‌شود (برای مثال حداقل ۱۵٪ افزایش در تورم ۳۰ درصد، یا حداقل ۳۰ درصد در تورم ۶۰ درصد). چنین افزایش‌هایی فراتر از تاب‌آوری اقتصادی خانوارهای دهک‌های پایین بوده و عملاً حمایت مؤثری محسوب نمی‌شود.
۳. **کاهش انعطاف سیاست حمایتی:** این کران‌های از پیش تعیین شده و وابسته به تورم، انعطاف لازم را از دولت و شورای عالی مسکن برای تعیین سقف‌های حمایتی‌تر (برای مثال درصد‌های ثابت پایین یا مبتنی بر شاخص‌های دیگر مانند هزینه نگهداری) سلب می‌کند. خلاصه آنکه، «کران‌گزینی قانون» نیز مانند معیار و آستانه آن، نگاهی غیر رفاهی به مسئله دارد و به جای اولویت دادن به استطاعت‌پذیری مسکن و حمایت از مستأجران، سازوکاری را پیشنهاد می‌دهد که در عمل می‌تواند فشار مالی بر مستأجران را تداوم بخشد یا تشدید کند.

۶-۶. شمولیت استانی محدود: شهرهای بالای صد هزار نفر و شهرهای جدید

نظر به مراتب پیشین، این ماده قانونی، اجرای سیاست کنترل اجاره را به شهرهای بالای ۱۰۰ هزار نفر و شهرهای جدید محدود کرده است. به نظر می‌رسد تمرکز قانون بر کلان‌شهرها، باعث غفلت از «پراکنش خانوارهای آسیب‌پذیر» در سایر نقاط شهری شده است. درست است که بحران مسکن استیجاری بیشتر در شهرهای بزرگ وجود دارد، اما یکی از واقعیت‌های پذیرفته شده^۱ سیاستگذاری مسکن این است که «شناسایی خانوارهای مستأجر کم‌درآمد» بسیار دشوار است و به همین دلیل، همه مدل‌های کنترل اجاره به‌جای اندازه شهرها به وضعیت موجودی مسکن آنها (خصوصاً کمبود عرضه مسکن استیجاری)، وضعیت رفاهی خانوارهای مستأجر (با استفاده از شاخص‌هایی مانند نسبت خانوارهای مستأجر به کل خانوارها و تعداد خانوارهای مستأجر درگیر فقر یا در معرض آن) توجه دارند. اگر در چارچوب نظام مسکن کشور بنگریم، یک نکته مهم وجود دارد: تعداد

شهرهای بالای ۱۰۰ هزار نفر در کشور ۹۸ شهر بوده، ولی تعداد کل شهرهای کشور ۹۳۳ شهر است [۵۴]. در واقع، قانونگذار مستأجران ۹۰۲ شهر کشور را ذیل چتر حمایتی قانون تعریف نکرده است.

۷-۶. ضرورت تفکیک سیاستگذاری برای «اجاره بها» و «ودیعہ» (قرض الحسنه)

یکی از خاص بودگی های نظام مسکن کشور، وجود «ودیعہ مسکن» است که در ماده (۷) قانون به درستی قرض الحسنه نامیده شده است. ودیعہ مسکن، «بحران آفرین ناشناخته» [۱۲] نظام مسکن استیجاری کشور است. یکی از مهم ترین تبعات ظهور این پدیده، اتکای هر چه بیشتر خانوارهای مستأجر به دارایی هایشان برای تأمین مسکن است. به بیان دیگر، هزینه های تأمین مسکن استیجاری باید با درآمدهای جاری خانوارهای مستأجر تناسب داشته باشد، اما در نظام مسکن کشور، خانوارهای مستأجر هزینه های تأمین مسکن را فقط با درآمد جاری خود تأمین نمی کنند، بلکه بخشی از هزینه های تأمین مسکن خود را با دارایی های خود پرداخت می کنند.

اگر از این منظر بنگریم یک موضوع مهم آشکار می شود. ماده (۷) قانون ساماندهی بازار زمین، مسکن و اجاره بها بر همان ریل گذاری بحران آفرین قبلی حرکت کرده و هیچ تلاشی برای باز تعریف نسبت ودیعہ با اجاره ها نکرده است. این موضوع خود را در عدم تفکیک بین اجاره و قرض الحسنه مربوطه نشان می دهد. در واقع، وقتی قانون (با چندین شرط که بیشتر بیان شد) به مرحله اجرا برسد، هم منجر به افزایش قرض الحسنه می شود و هم اجاره. چرا این موضوع اهمیت سیاستی ویژه ای دارد؟

در واقع، نیمی از از خانوارهای مستأجر کشور به اندازه امرار معاش ماهیانه، درآمد ندارند و به همین دلیل اصلاً توان پس انداز ندارند که بتوانند سالیانه به مبلغ قرض الحسنه استیجاری (یا همان پول پیش) بیفزایند. این خانوارها ممکن است بتوانند از محل درآمد جاری ماهیانه، درصد اندکی افزایش در اجاره بها را پرداخت کنند، اما به دلیل فقدان پس انداز و سرمایه، توانایی تأمین «نقدینگی یکجا» برای افزایش «مبلغ ودیعہ» را ندارند. **پیشنهاد مشخص سیاستی این است که قانون باید به مستأجر (یا مرجع تعیین قیمت) این حق انتخاب را بدهد که سقف افزایش مجاز (برای مثال ۱۰ درصد)، صرفاً بر روی بخش اجاره ماهیانه اعمال شود و مبلغ ودیعہ ثابت بماند (یا روی ودیعہ اعمال شود یا ترکیبی از این افزایش).** فرمول فعلی قانون که افزایش را به هر دو بخش (هم ودیعہ و هم اجاره) تسری می دهد، نسبت به وضعیت اقتصادی مستأجران حساسیتی ندارد و مستأجران فاقد پس انداز را با خطر جابه جایی اجباری مواجه می کند.

۸-۶. عدم تمهید ضمانت های اجرایی کارآمد

ضمانت اجرایی اصلی سیاست کنترل اجاره، تمدید خودکار قراردادهای استیجاری و محدودسازی تخلیه مستأجران است [۵۷]. درست است که ثبت قراردادهای برای رصد وضعیت واحدهای مسکونی ذیل سیاست کنترل اجاره ضروری است، اما بدون محدودسازی تخلیه مستأجران، هیچ الزامی برای ثبت قراردادها وجود ندارد. این موضوع دقیقاً در ماده (۷) قانون رخ داده و عملاً قانون را از حیز انتفاع خارج کرده است. در واقع، قانون می خواهد بدون محدود کردن تخلیه مستأجران صرفاً با اتکا به روندهایی که منجر به ثبت قراردادهای ثبت نشده می شود کنترل اجاره را اجرایی کند. در تبصره «۱» ماده (۷) این قانون آمده است: «در مورد واحدهای مسکونی فاقد سابقه شناسه (کد) رهگیری اجاره در یک سال منتهی به زمان انعقاد قرارداد اجاره، میزان اجاره بهای این املاک، حداکثر معادل اجاره بهای کشف شده موضوع ماده (۸) این قانون یا حداکثر ده درصد (۱۰٪) بیشتر از ارزش جاری موضوع ماده (۵۴) قانون مالیات های مستقیم (هر کدام که بیشتر باشد) تعیین می شود. تا زمان شکل گیری سامانه موضوع ماده (۸) این قانون، ارزش جاری موضوع ماده (۵۴) قانون مالیات های مستقیم مبنای تعیین اجاره بها می باشد». روشن است که موخرها به راحتی قراردادهای ثبت نمی کنند و از رصد و نظارت دولت بر کنار می مانند. قانون به جای آنکه ثبت قرارداد را به زیرساخت های اصلی و غیر قابل گریز کشور متصل کند، آن را به عنوان یک فرایند حاشیه ای و اختیاری رها کرده است. با ظرفیتی که اکنون قانون مالیات بر سوداگری و سفته بازی (مصوب ۱۴۰۴) فراهم کرده است، لازم است ثبت قرارداد از طریق اتصال به سامانه های ملی مانند سامانه مؤدیان مالیاتی و تعریف «صورت حساب الکترونیکی اجاره»، به پیش شرط هر گونه تراکنش مالی بین موجر و مستأجر تبدیل و عملاً عدم ثبت ناممکن و به سادگی قابل ردیابی شود.



۹-۶. بی تکلیفی دولت در اجرای قانون

فرض کنید موجری سقف افزایش اجاره را نپذیرد و افزایش بیشتری از مستأجر ساکن طلب کند. از سوی دیگر، مستأجر ساکن بر اجرای قانون تأکید داشته باشد و از موجر بخواهد با رعایت سقف مجاز افزایش اجاره، قرارداد را تمدید کنند. در این حالت موجر، «قانون گریز» و مستأجر، «قانون مدار» است. حال پرسش این است که طبق چارچوب قانونی ارائه شده از سوی ماده (۷)، برای دولت چه وظیفه‌ای در زمینه اجرای قانون تعیین شده است؟ به بیان دیگر، در این وضعیت که موجر و مستأجر به اختلاف خورده‌اند و حق به‌صورت قانونی با مستأجر است، دولت چگونه قانون را حاکم می‌کند؟

از آنجا که الزام قانونی هم برای تمدید قرارداد در قانون تعبیه نشده است موجر قرارداد را با مستأجر تمدید نمی‌کند. اگر قرارداد استیجاری مانند بسیاری از کشورها بلندمدت بود، این موضوع تا این حد چالش برانگیز نبود [۵۱].

بر این اساس مستأجر قانون مدار مجبور به تخلیه خود خواسته می‌شود یا اگر در واحد مسکونی بماند، موجر قانون گریز می‌تواند «حکم تخلیه او را از دادگاه بگیرد». لازم است بر موضوع آخر تأمل بیشتری داشته باشیم. به بیان ساده، حتی موقعی که مستأجر سقف افزایش اجاره را پذیرفته باز هم موجر می‌تواند از دادگاه حکم تخلیه او را بگیرد و تنها گزینه واقعاً موجود مستأجر این است که برای جلوگیری از جابه‌جایی اجباری، اجاره را به مقدار دلخواه موجر افزایش دهد و پرداخت کند و بعداً از مستأجر شکایت کند. بر این اساس، طبق بسته سیاستی فعلی دولت در زمینه اجرای آن فاقد تکلیف است و هیچ اقدامی برای جلوگیری از تخلف یا میانجیگری برای ادامه سکونت مستأجرانی که توقع اجرای قانون را دارند انجام نمی‌دهد. از منظر طراحی سیاست، این وضعیت نشان‌دهنده ضعف شدید در ویژگی‌های «مستقیم بودن»^۱ و «اجبار»^۲ ابزار است. دولت به‌عنوان مجری اصلی، هیچ نقش مستقیمی در فرایند اولیه اجرای قانون ندارد و ابزار فاقد قدرت لازم برای الزام موجر به تمکین است.

۱۰-۶. چرا بار اجرای قانون بر عهده مستأجر گذاشته شده است؟

بنا بر بخش قبلی، طراحی سیستم نظارتی در ماده (۷)، مبتنی بر الگوی «نظارت پسینی و شکایت محور» است. در واقع، نقش قوه قضائیه، نه دولت، بعد از شکایت مستأجر در رابطه موجر و مستأجر آغاز می‌شود. طبق تبصره «۱» ماده (۷) قانون: «... در صورت شکایت مستأجر تا پس از پنج سال بعد از انعقاد قرارداد و احراز تخلف توسط مرجع صالح، موجر علاوه بر پرداخت مبالغ اضافه دریافت شده به‌عنوان جریمه به مستأجر و رعایت حداکثر نرخ مجاز اعلام شده از سوی شورای عالی مسکن، به پرداخت جریمه‌ای معادل سه برابر مبلغ غیر مجاز افزایش اجاره‌بهای یک‌ماه (مشمول بر مبلغ اجاره‌به‌ها و اجاره‌به‌های عرفی بدل مبلغ قرض الحسنه)، محکوم می‌شود».

در اینجا دو پرسش بسیار مهم وجود دارد: نخست اینکه چرا بار اجرای قانون بر دوش مستأجر گذاشته شده است؟ دوم، دولت در مقام مدعی‌العموم کجای اجرای قانون و شناسایی تخلفات قرار دارد؟

قانون بار گزارش تخلفات را بر دوش مستأجر گذاشته و نسبت به اجرای قانون نیز موضع روشنی ندارد. این رویکرد چند ملاحظه سیاستی مهم در بطن خود دارد که باید مطمح نظر قرار گیرند:

اول، روشن است که مستأجران در اغلب موارد زمان یا دانش یا منابع لازم برای طرح شکایت یا ورود به فرایندهای حقوقی را ندارند. در این شرایط منطقاً از دولت انتظار می‌رود به‌عنوان حافظ منافع عمومی، به‌طور فعال برای اطمینان از اجرای قانون نقش‌آفرینی داشته باشد. **دوم**، مستأجران اغلب در مقایسه با موجران در موقعیت آسیب‌پذیری قرار دارند. اینکه قانون بار گزارش تخلفات را صرفاً بر دوش مستأجران گذاشته، ناخواسته مستأجران را در موقعیت دشواری قرار می‌دهد و روشن است که بسیاری از مستأجران به دلایل پیش گفته اصلاً فرایند شکایت را آغاز نمی‌کنند.

سوم، این دولت است که از قبل ساختارها و اختیارات لازم برای نظارت و بررسی تخلفات، از جمله دسترسی به داده‌های مربوط به قیمت اجاره، مالکیت املاک و قراردادها را در اختیار دارد. بر این اساس این دولت است که می‌تواند با ایفای نقش فعال‌تر، اجرای قانون را ساده‌تر کرده

۱. Directness: این ویژگی، میزان درگیری و نقش‌آفرینی مستقیم یک نهاد دولتی در اجرای نهایی سیاست را اندازه‌گیری می‌کند. هرچه دولت یا سازمان‌های عمومی مسئولیت ارائه یک خدمت یا اجرای یک قانون را مستقیماً بر عهده داشته باشند، آن ابزار «مستقیم‌تر» است. در مقابل، ابزارهایی که اجرا را به واسطه‌ها، بخش خصوصی، یا خود شهروندان واگذار می‌کنند، از درجه «مستقیم بودن» پائینی برخوردارند.

۲. Coercion: میزان قدرتی که یک ابزار برای محدود کردن رفتار و وادار کردن بازیگران به تمکین از قانون به کار می‌گیرد. سطح بازدارندگی جریمه‌ها، یک نمونه از میزان اجبار یک ابزار است.

و از اعمال سریع تر و منسجم تر آن اطمینان حاصل کند. به بیان دیگر، درست است که مستأجران قطعاً باید حق شکایت از تخلفات را داشته باشند، اما منطقی است که دولت، نقش فعال تری در اجرای قوانین کنترل اجاره، هم به عنوان اقدام پیشگیرانه و هم در حمایت از مستأجران برای پاسخ گو کردن موجران، ایفا کند. بنابراین، نقد اصلی به «معماری سیستم نظارتی قانون» وارد است که دولت را در جایگاه منفعل قرار داده و از ظرفیت های داده کاوی برای «نظارت فعال و سیستماتیک» استفاده نکرده است.

چهارم، ممکن است برخی معتقد باشند که مستأجران در بهترین موقعیت برای گزارش تخلفات قرار دارند یا می خواهند از تحمیل بار اضافی اداری به دولت جلوگیری کنند. با وجود این، این رویکرد بار اجتماعی و مالی قابل توجهی را بر دوش مستأجران قرار می دهد و می تواند منجر به گزارش کمتر یا عدم گزارش تخلفات شود و در نهایت منجر به عدم اجرای قانون شود. این طراحی سیاستی، نمونه کلاسیک نادیده گرفتن مکانیسم های رفتاری در بستر عدم توازن قدرت است. این ویژگی طراحی (شکایت محوری)، مکانیسم «مطالبه گری» را در مستأجر فعال نمی کند. زیرا مکانیسم قدرتمندتر «خودسانسوری ناشی از ترس از انتقام (تخلیه)» آن را خنثی می سازد.

۱۱-۶. فقدان سازوکارهای پیشگیرانه: نادیده گرفتن «آزارگری» و هزینه های تحمیلی جابه جایی

نقد قانون صرفاً به سازوکار تعیین اجاره و ضمانت اجرای آن محدود نمی شود، بلکه خلأ ابزارهای مکمل نیز مطرح است:

نخست، قانون هیچ ابزاری برای مقابله با «آزارگری موجر» پیش بینی نکرده است. بخشی از موجران متخلف، به جای طرح دعوی، با ابزارهایی مانند قطع خدمات، ایجاد مزاحمت یا تهدید، مستأجر را برای پذیرش شرایط غیرقانونی یا تخلیه زود هنگام تحت فشار قرار می دهند. فقدان جرم انگاری این رفتارها، مستأجر را در برابر این فشارهای دفاع می گذارد.

دوم، قانون هزینه های سنگین و تحمیلی «جابه جایی» را که در موارد تخلیه بدون تقصیر (مانند نیاز شخصی مالک) بر مستأجر وارد می شود، کاملاً نادیده گرفته است. یک سیاست حمایتی جامع، باید سازوکاری مانند «کمک هزینه جابه جایی اجباری» را به عنوان یک مسئولیت برای موجر تعریف کند تا بخشی از این بار مالی از دوش مستأجر جری که هیچ تخلفی مرتکب نشده، برداشته شود. سکوت قانون در این دو حوزه، نشان دهنده نگاهی سطحی و غیر جامع به مصائب سکونت استیجاری است.

۱۲-۶. ناکارآمدی نظام جرائم: تحلیل هزینه - فایده تخلف در شرایط تورمی

تبصره «۱» ماده (۷) به عنوان ضمانت اجرایی، یک بازه زمانی پنج ساله را برای شکایت از موجران و جریمه برای موجران متخلف را تمهید کرده است. «در صورت شکایت مستأجر تا پس از پنج سال بعد از انعقاد قرارداد ... موجر علاوه بر پرداخت مبالغ اضافه دریافت شده به عنوان جریمه به مستأجر ... به پرداخت جریمه ای معادل سه برابر مبلغ غیر مجاز افزایش اجاره بهای یک ماه (مشمول بر مبلغ اجاره بها و اجاره بهای عرفی بدل مبلغ قرض الحسنه)، محکوم می شود.» طراحی ضعیف جرائم که نشان دهنده سطح پایین **ویژگی اجبار برای استفاده** در این ابزار است، مکانیسم «بازدارندگی اقتصادی» را کاملاً خنثی می کند. در مقابل، این طراحی مکانیسم «محاسبه عقلانی تخلف» را در ذهن موجران فعال می سازد [۲]. تحلیل اقتصادی ماده (۷) نشان می دهد که **وزن بازدارندگی جرائم** پیش بینی شده، تناسبی با نرخ تورم و سود حاصل از تخلف ندارد. فرمول جریمه (سه برابر مبلغ غیر مجاز یک ماه)، در برابر جریان درآمدی حاصل از افزایش اجاره در طول یک سال (و سال های بعد)، بسیار ناچیز است. از منظر **انتخاب عقلانی** این طراحی باعث می شود که برای یک موجر اقتصادی، تخلف و پرداخت احتمالی جریمه، گزینه ای سودآورتر از تمکین به قانون باشد. به عبارت دیگر، قانون ناخواسته هزینه تخلف را پایین تر از منافع آن قیمت گذاری کرده است و موجران با مقایسه سود قطعی ناشی از افزایش غیرقانونی اجاره با ریسک پایین و هزینه ناچیز جریمه، به این نتیجه می رسند که قانون گریزی، یک استراتژی اقتصادی کاملاً منطقی است.

از سوی دیگر، بسیاری از موجران علم به این موضوع دارند که بسیاری از مستأجران شکایت نمی کنند، جریمه قانونی را به عنوان ریسک تخلف می پذیرند و مبادرت به گرفتن اجاره بیشتر می کنند. در نتیجه، موجران با علم به احتمال پایین شکایت و مجازات، ممکن است قانون گریزی را یک ریسک محاسبه شده و قابل قبول بدانند. از طرف دیگر، چون مستأجران می دانند که موجران فقط ملزم به پرداخت مازاد اجاره بهای دریافتی شده اند، عملاً انگیزه مالی برای طرح شکایت ندارند، به ویژه با در نظر گرفتن کاهش ارزش واقعی پول در طول دوره قرارداد و فرایند شکایت.



افزون بر این، دو موضوع مهم در این ماده وجود دارد:

اول، جریمه سه‌برابری موجر در اختیار دولت قرار می‌گیرد، اما همان‌طور که در بخش قبل بیان شد، دولت، هیچ نقش فعالی برای شناسایی تخلفات ایفا نمی‌کند. در واقع، اگر قرار بود در این تبصره توجیهی برای گزارش تخلفات موجران از طرف مستأجران باشد، جریمه سه‌برابری باید در سمت مستأجران تعریف می‌شد تا انگیزه مالی طرح شکایات وجود می‌داشت. علاوه بر این، یک مدل بازدارنده مؤثر، صرفاً به جرائم مالی اکتفا نمی‌کند، بلکه از مجازات‌های اداری نیز بهره می‌برد. برای مثال، باید جریمه‌ای مانند «ممنوع‌المعامله اجاری شدن ملک» برای یک بازه زمانی مشخص (برای مثال سه سال) برای موجر متخلف در نظر گرفته می‌شد تا هزینه تخلف از یک مبلغ قابل محاسبه فراتر رفته و ریسک آن را به شدت افزایش دهد.

دوم، موضوع دیگر در مورد یکی از رایج‌ترین سیاست‌های فاقد کارایی، در نظام مسکن کشور است. مشوق‌ها یا تخفیفات مالیاتی عملاً در بسیاری از موضوعات به کار بسته می‌شوند، اما از آنجا که اساساً اصابت مالیاتی آنها محل تردید بوده، استفاده از آنها به عنوان مشوق تمکین قانونی، ناموجه است. در این تبصره نیز یکی از نمونه این رویکرد وجود دارد. «در صورت عدم رعایت نرخ افزایش اجاره‌بهای سالانه اعلامی این ماده توسط موجر در صورت شکایت مستأجر ... موجر نسبت به آن ملک مشمول تخفیف‌ها و معافیت‌های مالیاتی موضوع تبصره «۱۱» ماده (۵۳) قانون مالیات‌های مستقیم نمی‌گردد».

طبق تبصره «۱۱» ماده (۵۳) قانون: «مالکان مجتمع‌های مسکونی دارای بیش از سه واحد استیجاری که با رعایت الگوی مصرف مسکن بنا به اعلام وزارت راه و شهرسازی ساخته شده یا می‌شوند در طول مدت اجاره از صدور صد مالیات بر درآمد املاک اجاری معاف می‌باشد در غیر این صورت درآمد هر شخص ناشی از اجاره واحد یا واحدهای مسکونی در تهران تا مجموع یکصد و پنجاه متر مربع زیربنای مفید و در سایر نقاط تا مجموع دویست متر مربع زیربنای مفید از مالیات بر درآمد ناشی از اجاره املاک معاف می‌باشد». در عمل بسیاری از واحدهای مسکونی استیجاری اصلاً مشمول مالیات بر درآمد اجاره املاک نیستند که تخفیف برای آن، تأثیر تحول‌آفرینی در اجرای قانون داشته باشد.

۱۳-۶. تعارض منافع ساختاری در واسپاری نظارت به بنگاه‌های مشاوران املاک

تبصره «۲» قانون به ساماندهی فعالیت‌های بنگاه‌های مشاور املاک اختصاص دارد. «بنگاه‌های مشاور املاک موظف به رعایت مفاد این ماده در انعقاد قراردادهای اجاره املاک مسکونی از طریق بررسی اسناد ملک مورد اجاره از جمله اجاره‌نامه دو سال گذشته می‌باشند و در صورت عدم رعایت سقف و عدم ارائه اسناد مذکور توسط موجرین، بنگاه‌های مشاور املاک مکلف به ارسال این قراردادهای اجاره به سازمان امور مالیاتی کشور از طریق اتصال بر خط با سامانه ثبت معاملات املاک و مستغلات کشور می‌باشند. متخلفین توسط شعب سازمان تعزیرات حکومتی در مرتبه نخست به جریمه نقدی معادل سه برابر حق الزحمه دریافتی، در مرتبه دوم به محرومیت به مدت ۶ ماه و جریمه نقدی معادل چهار برابر حق الزحمه دریافتی و در مرتبه سوم به محرومیت به مدت یک سال و جریمه نقدی معادل ۶ برابر حق الزحمه دریافتی و در مرتبه چهارم به محرومیت دائم از اشتغال در آن صنف محکوم می‌شوند».

در واقع تبصره «۲» قانون، نقش نظارتی ویژه‌ای برای بنگاه‌های مشاور املاک در نظر گرفته است. این تبصره با الزام مشاوران املاک به بررسی اسناد ملک و گزارش دهی تخلفات، آنها را به «ناظران بازار اجاره» تبدیل کرده است، اما آیا این صنف پراکنده و غیرمتمرکز می‌تواند بار چنین مسئولیت سنگینی را به دوش بکشند؟ در اینجا سه چالش اصلی وجود دارد:

۱. معضل بنگاه‌های غیرمجاز و نشت نظارتی: در مرداد ۱۴۰۳، طبق اعلام اتحادیه مشاوران املاک فقط در شهر تهران در حدود ۲۵۰۰ بنگاه مشاوران املاک غیرقانونی وجود داشته است [۵۵]. آمار ۲۵۰۰ بنگاه غیرقانونی فقط در استان تهران، نشان‌دهنده عمق این مشکل است. در واقع، این بنگاه‌های زیرزمینی خارج از چرخه نظارتی فعالیت می‌کنند و قانون‌گریزی در ذات عملکرد آنهاست.

۲. ضعف سازوکارهای نظارتی: سیستم فعلی نظارت بر عملکرد مشاوران املاک عمدتاً شکایت‌محور است. اثبات تخلفات نیز نیازمند همکاری مستأجران است که به دلیل حواشی ایجاد شده و هزینه‌های زمانی و مالی فرایند، معمولاً حاضر به شکایت نیستند.

۳. تعارض منافع ساختاری: درآمد مشاوران املاک تابعی از ارزش معامله (اجاره‌بها) است. بنابراین، نفع اقتصادی واسطه‌گر در افزایش قیمت‌هاست، نه کنترل آن. انتظار اینکه مشاور املاک علیه منافع اقتصادی خود (کاهش کمیسیون ناشی از کاهش اجاره) اقدام کند و به پلیس

بازار تبدیل شود، ناشی از نادیده گرفتن مکانیسم های انگیزشی در بازار است. علاوه بر این، تلاش برای ثبت قراردادهای صوری یا عدم ثبت سیستمی برای فرار از مالیات و نظارت، رفتاری قابل پیش بینی در این ساختار معیوب است. در واقع، این بسته سیاستی با نادیده گرفتن مکانیسم «منفعت طلبی گروهی» در مشاوران، به اشتباه انتظار فعال شدن مکانیسم «تمکین و نظارت بی طرفانه» را دارد، انتظاری که از اساس با واقعیت های میدانی بازار در تضاد است [۱ و ۲].

۷. جمع بندی و نتیجه گیری

در سال های اخیر، بحران مسکن به ویژه در بخش استیجاری، به یکی از چالش های جدی پیش روی نظام حکمرانی کشور بدل شده است. افزایش مستمر اجاره بها، عدم تناسب آن با درآمد خانوارها و بی ثباتی سکونتی فراگیر شده و خانوارهای بسیاری در معرض آن قرار دارند. این امر، ضرورت اتخاذ سیاست های حمایتی فوری و مؤثر را بیش از پیش آشکار می سازد. در این میان، سیاست کنترل اجاره، به عنوان یکی از ابزارهای مهم تنظیم گری حمایتی در بازار مسکن استیجاری، می تواند نقش مؤثری در کاهش فشار بر مستأجران و تأمین ثبات سکونتی آنها ایفا کند.

با این حال، اثربخشی این سیاست، به طراحی شواهدمحور و اجرای دقیق آن بستگی دارد. مدل ارائه شده در ماده (۷) **قانون ساماندهی بازار زمین، مسکن و اجاره بها**، با چالش ها و نواقص متعددی مواجه است که مانع از تحقق اهداف آن می شود. استفاده از عبارت «در صورت وجود مصلحت ملزمه» و ابهام در تعریف آن، اتکا به شاخص های نامناسب برای تعیین سقف اجاره بها، عدم توجه به شرایط خاص مناطق مختلف و عدم وجود ضمانت های اجرایی کافی، از جمله این چالش ها هستند.

در این راستا، هدف گزارش حاضر، ارائه راهکارهایی برای اصلاح قانون کنترل اجاره و بهبود عملکرد آن در راستای تأمین ثبات سکونتی و رفع فقر و محرومیت در میان خانوارهای مستأجر است. این راهکارها که صرفاً معطوف به اصلاحات کلی مرتبط با قانون است، با توجه به تجربیات موفق سایر کشورها و با در نظر گرفتن شرایط خاص ایران، در چهار محور راهبردی برای بازطراحی کلان نظام تنظیم گری بازار اجاره ارائه شده اند:

■ محور اول: بازطراحی فلسفه و منطق قانون از مداخله اضطراری به حمایت ساختاری و تکلیف دائمی

هسته اصلی ناکارآمدی قانون فعلی، ماهیت «واکنشی» و «مشروط» آن است. برای اصلاح، لازم است منطق حاکم بر قانون از مداخله موردی، به یک «نظام تنظیم گری هوشمند و پایدار» تغییر یابد. این کار، **مکانیسم تعلل بور و کراتیک** را غیر فعال کرده و به جای آن، **مکانیسم حمایت مستمر و پیشگیرانه** را فعال می کند. حمایت از مستأجر باید یک سیاست همیشگی و پایدار باشد، نه یک اقدام واکنشی و مشروط.

همچنین، گره زدن سقف افزایش به «توان پرداخت مستأجر» (پیشنهاد ۳) و ایجاد «انعطاف منطقه ای کنترل شده» (پیشنهاد ۶)، ابزار را از یک طراحی انتزاعی و نامتناسب با بستر، به یک ابزار کالیبره شده و حساس به واقعیت های اقتصادی جامعه هدف تبدیل می کند. این طراحی جدید، **مکانیسم «حفظ استطاعت پذیری»** را جایگزین مکانیسم فعلی «نهادینه سازی شکاف درآمد-اجاره» می کند.

۱. جایگزینی «صلاحیت تشخیصی» با «شاخص های عینی» (رفع چالش «مصلحت ملزمه»): عبارت «در صورت وجود مصلحت ملزمه» ماهیت اجرایی قانون را اختیاری کرده است، باید اصلاح شده یا از قانون حذف شود. اجرای سیاست کنترل اجاره باید به عنوان یک قاعده و تکلیف قانونی دائمی در نظر گرفته شود. در حال حاضر این عبارت اختیاری بودن اجرای قانون را القا می کند. اقدامات دولت و شورای عالی مسکن در سال ۱۴۰۳ نیز مؤید این موضوع است. زیرا با استناد به عدم وجود مصلحت ملزمه، اقدامی برای کنترل اجاره انجام ندادند. پیشنهاد اصلی این است که این عبارت به طور کامل حذف شود. در صورت تمایل به حفظ این قید سیاستی، لازم است با عبارتی جایگزین شود که الزام قانونی اجرای سیاست کنترل اجاره را تصریح و مصلحت ملزمه را کاملاً به حمایت ضروری از خانوارهای مستأجر گره بزند و به روشنی تعریف



شود. برای مثال، می‌توان نرخ فقر یا تعداد خانوارهای درگیر فقر هر استان، کمبود عرضه مسکن استیجاری یا ترکیبی از این موارد را به‌عنوان مصلحت ملزمه تعریف کرد و این امکان را فراهم کرد که زمینه برای حمیات‌های فراگیرتر مهیا شود.

۲. حذف آستانه تورمی برای ورود به فرایند کنترل اجاره: شرط فعال شدن کنترل اجاره بر مبنای عبور نرخ تورم عمومی از آستانه ۳۰ درصد، باید به‌طور کامل حذف شود. با توجه به بحران استطاعت‌پذیری موجود و نرخ فقر بالای مستأجران، سیاست کنترل و تنظیم اجاره‌بها باید به‌صورت پیش‌فرض و مستمر اعمال گردد، نه به‌عنوان یک اقدام اضطراری صرفاً در دوره‌های تورم بسیار بالا.

۳. تعیین سقف افزایش اجاره‌بها بر مبنای شاخص‌های مرتبط با توان پرداخت مستأجر: معیار تعیین سقف مجاز افزایش سالانه اجاره‌بها باید از «درصدی از نرخ تورم عمومی» به شاخص‌هایی تغییر کند که مستقیماً با توان پرداخت خانوارهای مستأجر مرتبط هستند. اگر قرار است این سیاست ماهیت حمایتی دارا باشد باید با وضعیت خانوارهای هدف یعنی مستأجران همخوانی داشته باشد. کران‌های انتخابی قانون برای کنترل اجاره از منظر رفاهی منطق سیاستی قابل توجیهی ندارد. کران‌های ۵۰ تا ۱۰۰ درصد تورم عمومی، امکان تعیین سقف اجاره‌بها بر مبنای نرخ عمومی تورم را فراهم می‌کند که عملاً حمایتی از مستأجران ارائه نمی‌کند. اولویت با تعیین مقدار افزایش اجاره‌بها (با تعیین سقف برای افزایش) بر مبنای ترکیبی از شاخص‌ها در شهرهای هدف مانند «مقدار افزایش حداقل دستمزد»^۱ و «میان درآمد خانوارهای مستأجر» و «تعداد خانوارهای مستأجر درگیر فقر» که برای آن سقف نیز تعیین شود، برای مثال، باید شاخصی تعریف شود که طبق آن در نهایت امکان تجاوز از سقف تعیین شده (برای مثال ۵ یا ۱۰ درصد یا هر مقدار مشخص دیگری که قانونگذار تعیین کرده است) وجود نداشته باشد. پیشنهاد دیگر این است که در شرایط بحرانی کنونی، سقف‌های قیمتی به‌صورت ثابت و بدون در نظر گرفتن شاخص‌های پیچیده و به لحاظ سیاستی مسئله‌انگیز تعیین شوند. برای مثال، سالیانه ۵ درصد یا صرفاً به اندازه پوشش هزینه‌های نگهداری ساختمان‌ها.

۴. ایجاد انعطاف منطقه‌ای کنترل شده در چارچوب ملی: ضروری است به شرایط خاص هر منطقه توجه بیشتری داشته باشیم و سیاست کنترل اجاره به‌گونه‌ای طراحی شود که بتواند به شرایط خاص هر منطقه پاسخ دهد. ضمن تعیین چارچوب و حداقل‌های حمایتی ملی توسط شورای عالی مسکن (براساس پیشنهادهای ۳ و ۵)، می‌توان اختیارات رفاه‌گستر به مدیریت استانی یا شهری برای تطبیق سیاست با شرایط خاص محلی تفویض کرد. این اختیارات باید صرفاً در جهت تقویت حمایت از مستأجران باشد، برای مثال، استان‌ها مجاز باشند سقف افزایش اجاره را کمتر از سقف ملی تعیین کنند، اما نتوانند چتر حمایت ملی را تضعیف کرده و مقدار آن را افزایش دهند (برای مثال ۵ درصد را به ۶ درصد افزایش دهند). این امر پاسخ‌گویی به شرایط حادث‌تر محلی را همسو با چتر حمایتی ملی ممکن می‌سازد.

■ محور دوم: تقویت دقت و شمول ابزار (هدف‌گذاری هوشمند)

این پیشنهادها به هدف‌گیری دقیق‌تر و گسترش چتر حمایتی قانون می‌پردازند. استفاده از شاخص‌های دقیق و تفکیک شده (پیشنهاد ۵) و گسترش شمول جغرافیایی براساس نیاز واقعی (پیشنهاد ۶)، ویژگی «عدالت و انصاف» را در طراحی ابزار تقویت می‌کند. این کار مانع از آن می‌شود که مکانیسم «گریز از قانون از طریق جابه‌جایی به مناطق فاقد پوشش» فعال شود. از سوی دیگر، ایجاد بانک اطلاعاتی جامع (پیشنهاد ۷) یک ابزار رویه‌ای مبتنی بر اطلاعات است که برای کل سیستم ضروری است و مکانیسم «یادگیری و بازخورد سیاستی» را برای حاکمیت فعال می‌کند تا در طول زمان، ابزارهای خود را به‌صورت شواهدمحور متناسب‌سازی کند.

۵. استفاده از شاخص تورم دقیق و تفکیک شده (صرفاً برای پایش، نه تعیین سقف): اگر قرار است تورم به‌عنوان یکی از شاخص‌های پایش بازار (نه معیار تعیین سقف افزایش اجاره) مورد استفاده قرار گیرد، الزاماً باید از داده‌های تفکیک شده بر حسب مناطق شهری و روستایی و همچنین برای هر شهر (به‌ویژه شهرهای بزرگ) به‌صورت مجزا استفاده شود. این امر منجر به افزایش کارایی و اثربخشی سیاست کنترل اجاره شده و در عمل پاسخ‌گویی بهتری به نیازهای متفاوت مستأجران در مناطق مختلف به همراه دارد. از همه مهم‌تر، چنین رویکردی خطای رفاهی مرتبط با دربرگیری خانوارهای تحت حمایت را کاهش می‌دهد.

۶. گسترش شمول جغرافیایی قانون و هدف‌گذاری هدفمند براساس رفاه‌سنجی استانی: محدود کردن دامنه حمایتی قانون به «شهرهای بالای یکصد هزار نفر جمعیت و شهرهای جدید» بسیاری از شهرهای کوچک و متوسط را از شمول حمایت خارج می‌کند و

۱. استفاده از حداقل دستمزد به‌جای نرخ تورم، سیاست را مستقیماً به «جریان درآمدی» و «توان پرداخت» مستأجران متصل می‌کند و از شوک‌های قیمتی خارج از توان خانوار جلوگیری می‌نماید.

نیازمند بازنگری است. پیشنهاد می‌شود شمول قانون به تمامی شهرهای کشور گسترش یابد، به‌ویژه شهرهایی که با مشکلات جدی در بازار مسکن استیجاری مواجه هستند و این موضوع می‌تواند با تعریف دقیق مصلحت ملزومه در دستور کار قرار گیرد. همچنین بهتر است به جای اینکه قانون بر مبنای جمعیت شهرها سامان داشته باشد، شهرهای هدف براساس میزان جمعیت مستأجران و میزان نرخ فقر در آن مناطق انتخاب شوند. گذشته از این می‌توان با استفاده از داده‌های بانک اطلاعاتی (پیشنهاد ۷) و معیارهای عینی مبتنی بر نیاز (مانند نسبت بالای جمعیت مستأجر، نرخ فقر مسکن بالا و کمبود عرضه در بازار اجاره)، برای مناطق بحرانی‌تر، سازوکارهای حمایتی قوی‌تری در نظر گرفت، اما حداقل‌های حمایتی باید سراسری باشد.

۷. ایجاد بانک اطلاعات جامع و به‌روز مسکن استیجاری: ایجاد یک بانک اطلاعاتی جامع و به‌روزشونده از وضعیت هر استان (از جمله تعداد مستأجران، روندهای فقر، وضعیت موجودی مسکن و طرح‌های ملی در حال اجرا) ضروری است. این بانک اطلاعاتی باید مبنای تصمیم‌گیری‌های شورای عالی مسکن و اختیارات تفویضی به سطوح استانی و محلی قرار گیرد (این تفویض نباید همچون سال ۱۴۰۴ به‌عنوان ابزاری برای عدم اجرای قانون از طرف دولت استفاده شود). افزون بر این، این بانک اطلاعاتی می‌تواند به شناسایی مناطق نیازمند حمایت‌های فوری و فراگیر کمک کند و زمینه را برای طراحی سیاست‌های مناسب فراهم نماید.

۸. ایجاد زیرساخت اجرایی هوشمند و یکپارچه با سامانه‌های ملی: به‌جای ایجاد بانک اطلاعاتی پراکنده، باید یک زیرساخت اجرایی هوشمند از طریق اتصال به سامانه‌های ملی ایجاد کرد. این امر از طریق دو اقدام کلیدی محقق می‌شود:

▪ **الزام به ثبت قرارداد در قالب چارچوب نظارتی قانون مالیات بر سوداگری و سفته‌بازی از طریق ابزار صورت حساب الکترونیکی:** تمام قراردادهای اجاره باید به‌عنوان «صورت حساب الکترونیکی» در سامانه مؤدیان ثبت شوند. این کار، فرایند اجاره را به نظام مالیاتی کشور گره زده و شفافیت را تضمین می‌کند.

▪ **کشف هوشمند تخلفات:** سیستم باید به‌گونه‌ای طراحی شود که هرگونه پرداخت دوره‌ای و ثبت نشده به حساب موجر را به‌صورت خودکار به‌عنوان درآمد مشکوک به اجاره شناسایی کند و بار اثبات را بر دوش موجر قرار دهد. این رویکرد، نظارت را از حالت «شکایت‌محور» به حالت «سیستم‌محور» و خودکار تغییر می‌دهد.

▪ محور سوم: توانمندسازی مستأجر از طریق انعطاف‌پذیری مالی و حق انتخاب

این پیشنهاد به یکی از خاص‌بودگی‌های بازار ایران (ودیه) و نیازهای متفاوت مستأجران می‌پردازد. دادن حق انتخاب به مستأجر در مورد افزایش ودیه یا اجاره، **انعطاف‌پذیری** ابزار کنترل اجاره را به‌شدت افزایش می‌دهد. این طراحی، به‌جای یک رویکرد یکسان برای همه، **مکانیسم تطبیق مالی** را برای خانوارهای مستأجر فعال می‌کند. این مکانیسم به هر خانوار مستأجر اجازه می‌دهد براساس محدودیت‌های خاص خود (کمبود نقدینگی ماهیانه یا کمبود پس‌انداز)، بهترین استراتژی را برای حفظ سکونت انتخاب کند و از فشار مالی ناگهانی جلوگیری نماید.

۹. تعریف حق انتخاب برای مستأجر: در شرایط فعلی، سیاست کنترل اجاره مقدار افزایش مبلغ اجاره (با تعیین سقف ریالی) باید صرفاً محدود به افزایش یکی از موارد اجاره یا ودیه یا ترکیبی از آنها شود و حق انتخاب آن، برای مستأجران تعریف شود. هدف اصلی، افزایش انعطاف‌پذیری مالی برای مستأجران و کمک به مدیریت بهتر هزینه‌های مسکن براساس شرایط خاص آنهاست:

الف) مستأجران با درآمد ماهیانه محدود، ولی پس‌انداز بهتر: ممکن است ترجیح دهند مبلغ اجاره ماهیانه ثابت بماند یا کمتر افزایش یابد و در عوض، مبلغی را به ودیه اضافه کند (شاید از پس‌انداز یا قرض یا وام ودیه مسکن).

ب) مستأجر با جریان نقدی ماهیانه بهتر، ولی پس‌انداز کمتر: ممکن است ترجیح دهد ودیه ثابت بماند و افزایش هزینه را در قالب اجاره ماهیانه بیشتر پرداخت کند.

از سوی دیگر، تعیین سقف ریالی مشخص برای ودیه مسکن، می‌تواند از افزایش بی‌رویه آن جلوگیری کند و به ظهور و تکوین سازوکاری کمک کند که زمینه را برای تبدیل تدریجی کل ودیه به اجاره فراهم کند و عملاً به کاهش اتکا به دارایی‌های مستأجران منجر شود (امری که ضرورت همگام‌سازی افزایش دستمزدها را آشکار می‌سازد [۱۲]).

■ محور چهارم: طراحی ضمانت‌های اجرایی مؤثر

این بخش، مهم‌ترین گروه از پیشنهادهاست که مستقیماً به شکست اجرایی قانون می‌پردازد. این راهکارها با هدف بازطراحی بسته ابزاری^۱ قانون ارائه شده‌اند. افزودن ابزار رویه‌ای «محدود کردن تخلیه» (پیشنهاد ۱۰) برای مسدود کردن مکانیسم اصلی گریز قانونی، افزایش ویژگی‌های اجرای خودکار و اجبار از طریق تغییر بار اجرا به دولت (پیشنهاد ۱۱) و به کارگیری ابزارهای مکمل اطلاعاتی و نظارتی (پیشنهادهای ۱۳ و ۱۴)، همگی در جهت ساختن یک سیستم اجرایی کارآمد و بازدارنده طراحی شده‌اند.

۱۰. «تمدید خودکار قراردادهای استیجاری و محدود کردن تخلیه مستأجران» (کنترل خاتمه قرارداد) به عنوان ضمانت اجرایی اصلی: مهم‌ترین ضعف اجرایی قانون فعلی، فقدان سازوکار برای تمدید خودکار قراردادهای استیجاری و محدودیت تخلیه مستأجران است. قانون باید تصریح کند که تمدید قرارداد اجاره برای مستأجر قانون‌مدار، یک «حق» است و موجر تنها در صورت وجود دلایل موجه قانونی و کاملاً مشخص باشد:

■ **دلایل مبتنی بر تعدی یا تفریط مستأجر:** مانند عدم پرداخت اجاره‌بها (با پیش‌بینی شرایط قهری و حمایتی جدی مانند از دست دادن شغل یا بیماری).

■ **دلایل غیرمرتبط با تقصیر مستأجر:** مانند نیاز شخصی مالک (با شروط سخت‌گیرانه).

■ **ایجاد سپرهای حمایتی نوین برای مستأجران:** قانون باید فراتر از کنترل قیمت رفته و سپرهای حمایتی جدیدی را برای کاهش آسیب‌پذیری مستأجران ایجاد کند:

■ **جرم‌انگاری «آزارگری موجر»:** هرگونه رفتار با هدف تحت فشار قرار دادن مستأجر برای تخلیه (مانند قطع خدمات یا ایجاد مزاحمت) باید جرم‌انگاری شده و مجازات متناسب (با هزینه‌های اجتماعی ترویج بی‌ثباتی سکونت) برای آن در نظر گرفته شود. از سوی دیگر، مصادیق متعارف آزارگری مستأجران نیز باید شناسایی و به عنوان دلیل موجه تخلیه مستأجر به رسمیت شناخته شود.

■ **الزام به پرداخت «کمک هزینه جابه‌جایی»:** در موارد تخلیه بدون تقصیر مستأجر، موجر باید ملزم به پرداخت کمک هزینه‌ای معادل ۳ تا ۶ ماه اجاره (و برای گروه‌های آسیب‌پذیر تا سقف ۹ ماه) به مستأجر گردد. این جریمه چند دلیل سیاستی دارد: جبران هزینه‌های جابه‌جایی (از جمله اثاث‌کشی، هزینه جستجو و پرداخت کمیسیون برای قرارداد جدید)، کاهش دادخواست‌های غیرواقعی به قوه قضائیه برای تخلیه ملک که هدف اصلی آنها تخلیه مستأجر فعلی و عقد قرارداد با مستأجر جدید است، جبران هزینه‌های پنهان جابه‌جایی برای خانوارهای مستأجر از جمله هر نوع تنش شغل محور^۲ به دلیل تغییر محل سکونت، هزینه‌های تغییر مدرسه، مهد کودک و نظایر آن. باید توجه داشت که خانوارهای مستأجر بر مبنای مجموعه‌ای ملاحظات در یک واحد مسکونی ساکن می‌شوند و بر اساس آن، جریان عادی زندگی خود را سامان می‌دهند و حفظ این ثبات سکونتی نتایج مثبتی اجتماعی گسترده‌ای دارد.

۱۱. حمایت ویژه از گروه‌های آسیب‌پذیر: تخلیه خانوارهای دارای عضو معلول، سالمند، زن سرپرست خانوار یا دانش‌آموز در شرایط خاص (مانند فصول سرد یا در طول سال تحصیلی) باید ممنوع یا مشروط به تأمین مسکن جایگزین شود.

۱۲. تغییر بار اثبات و اجرا از دوش مستأجر به دولت / سامانه‌های حاکمیتی: مسئولیت اصلی نظارت بر اجرای قانون و شناسایی تخلفات نباید صرفاً بر دوش مستأجر باشد. دولت و سامانه‌های نظارتی باید نقش فعال‌تری در رصد بازار و شناسایی تخلفات ایفا کنند. مهم‌تر آنکه، باید سازوکاری (ترجیحاً اداری یا شبه قضایی سریع) ایجاد شود که اگر مستأجری سقف مجاز افزایش اجاره را پذیرفت، اما موجر از تمدید یا دریافت آن امتناع کرد، مستأجر بتواند بدون نیاز به تخلیه ملک و در کوتاه‌ترین زمان ممکن، الزام موجر به تمکین از قانون را از طریق این سازوکار پیگیری کند و رأی صادره برای طرفین لازم‌الاجرا باشد. باید به خاطر داشته باشیم که هزینه‌های آشکار و پنهان جابه‌جایی مستأجران بسیار زیاد بوده و یکی از اهداف اصلی قانون، ایجاد ثبات سکونتی است.

۱۳. طراحی مجازات‌های هوشمند، بازدارنده و ترمیمی: نظام جرائم تمهیدی قانون باید بازنگری شود:

■ **جرائم ترمیمی:** جرائم نقض سقف اجاره باید مستقیماً به نفع مستأجر پرداخت شود تا هم خسارت او جبران شده و هم انگیزه شکایت

1. Policy Mix

۲. تغییر اجباری محل سکونت در بیشتر موارد منجر به افزایش زمان و هزینه‌های رفت و آمد شغلی، بیکاری و کاهش اوقات فراغت خانوارهای مستأجر می‌شود.

افزایش یابد. این جرائم باید در تناسب با هزینه‌های بی‌ثباتی سکونت‌ی خانوارهای مستأجر باشند.

- **جرائم اداری:** برای تخلفات سنگین مانند «تخلیه فریبکارانه»، علاوه بر جریمه مالی، باید مجازات اداری مانند «**ممنوع‌المعامله اجاری شدن ملک**» (برای مثال، به مدت سه سال) اعمال گردد.
- **کشف و اعلام خودکار تخلف:** سامانه باید تخلفات را به صورت **خودکار** شناسایی و به قوه قضائیه، سازمان مالیاتی و مستأجر زیان‌دیده اعلام کند.

۱۴. افزایش آگاهی مستأجران از حقوق قانونی خود: وزارت راه و شهرسازی و سایر نهادهای مسئول موظفند از طریق رسانه‌های عمومی، آموزش‌های شهروندی، الزام بنگاه‌های مشاور املاک در هنگام تنظیم قرارداد و همچنین درگاه سامانه‌های مرتبط (ثبت قرارداد، ثبت شکایات)، به طور مستمر و گسترده، مستأجران را از حقوق قانونی خود در زمینه سقف افزایش اجاره، شرایط تمدید قرارداد و موارد مجاز تخلیه آگاه سازند. پیشنهاد می‌شود این الزام قانونی وضع گردد که در متن قراردادهای استیجاری چایی و الکترونیکی، مقدار مجاز افزایش اجاره و حقوق مستأجر درج شود.

- ۱۵. ساماندهی بنگاه‌های مشاور املاک و برخورد با فعالیت‌های غیرقانونی:** یکی از ضرورت‌های انکارناپذیر بخش مسکن، ساماندهی بنگاه‌های مشاوران املاک است. با توجه به نقش واسطه‌ای و بعضاً مشکل‌آفرین بنگاه‌های املاک، اقدامات زیر ضروری است:
- (الف) شناسایی و پلمب فوری بنگاه‌های غیرمجاز با همکاری اتحادیه‌ها و نیروی انتظامی.
 - (ب) تعیین جرائم بازدارنده (چندین برابر سود سالیانه حاصل از تخلف) برای فعالیت بدون مجوز یا تسهیل قراردادهای خلاف قانون (چه توسط بنگاه‌های مجاز و چه غیرمجاز) به منظور کاهش صرفه تخلف و ریسک‌پذیری متخلفان.
 - (ج) بازنگری و شفاف‌سازی وظایف قانونی بنگاه‌های مجاز در قبال رعایت سقف‌های اجاره و قوانین مربوطه و نظارت دقیق بر اجرای آن.



- [1] Capano G, Howlett M. Instrumentation in policy design: policy tools-from devices to activators. In: Research handbook of policy design. Edward Elgar Publishing; 2022. p. 72–87.
- [2] Capano G, Howlett M. Causal logics and mechanisms in policy design: How and why adopting a mechanistic perspective can improve policy design. Public policy and administration. 2021;36:141–62.
- [3] Rogge KS. Designing Complex Policy Mixes: Elements, Processes and Characteristics. In: Routledge handbook of policy design. Routledge; 2018. p. 34–58.
- [4] Howlett M. Policy instruments and policy design choices: Selecting substantive and procedural tools in public policymaking. In: Routledge handbook of policy design. Routledge; 2018. p. 77–86.
- [5] OECD. PH6.1 RENTAL REGULATION [Internet]. 2024. Available from: <https://www.oecd.org/content/oecd/en/data/datasets/oecd-affordable-housing-database.html/>
- [6] Kettunen H, Ruonavaara H. Rent regulation in 21st century Europe. Comparative perspectives. Housing Studies. 2021;36:1446–68.
- [7] Kholodilin K. Long-Term, Multicountry Perspective on Rental Market Regulations 2020;30:994–1015. <https://doi.org/101080/1051148220201789889>.

[۸] 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.
- [۹] فرنام، ع و همکاران (۱۳۹۸). اجاره‌داری مسکن و مروری بر قوانین کنترل اجاره‌بها (تحلیل تطبیقی اجاره داری مسکن و رهنمون‌هایی برای مسکن استیجاری در ایران). مرکز پژوهش‌های مجلس شماره مسلسل ۱۶۹۳۶.
- [۱۰] فراهانی، م (۱۴۰۲). مطالعه تطبیقی قوانین تنظیم و کنترل اجاره‌بها و ارائه بسته پیشنهادی برای کلانشهر تهران. مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
- [۱۱] فراهانی، م (۱۴۰۲). ثبات و امنیت سکونت استیجاری (۱): رخ‌نمایی از وضعیت سکونت استیجاری. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره مسلسل: ۲۰۰۵۳.
- [۲۱] فراهانی، م (۱۴۰۴). ثبات و امنیت سکونتی مستأجران (۲): تنظیم‌گری‌های معطوف به ودیعه مسکن در ایالات متحده و ارائه رهنمون‌های سیاستی برای بخش استیجاری کشور. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [13] Arnott R. Com Tenancy rent control. Swedish economic policy review. 2003;10:89–134.
- [14] Lind H. Rent regulation: A conceptual and comparative analysis. European Journal of Housing Policy. 2001;1:41–57.
- [15] Arnott R. Time for Revisionism on Rent Control? Journal of Economic Perspectives. 1995;9:99–120.
- [16] Whitehead C, Monk S, Scanlon K, Markkanen S, Tang C. The private rented sector in the new century: a comparative approach. Copenhagen: Boligokonimisk Videncenter. 2012.
- [17] Diamond R, McQuade T, Qian F. The Effects of Rent Control Expansion on Tenants, Landlords, and Inequality: Evidence from San Francisco. American Economic Review. 2019;109:3365–94.
- [18] Silva MS, Schmid C, Hofmann R. Intra-team comparison report: Austria, Germany, Switzerland and Luxembourg. In: TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-Level Europe EC project. Delft, Technische Universiteit Delft, Tenlaw project (grant agreement no ...; 2015.
- [19] Cornette F. Intra-team Comparison Report for Belgium, France, The Netherlands. In: TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-Level Europe EC project. Delft, Technische Universiteit Delft, Tenlaw project (grant agreement no ...; 16 AD.
- [20] Haffner M, Elsinga M, Hoekstra J. Rent regulation: The balance between private landlords and tenants in six European countries. European Journal of Housing Policy. 2008;8:217–33.
- [21] Mense A, Michelsen C, Kholodilin KA. Rent Control, Market Segmentation, and Misallocation: Causal Evidence from a Large-Scale Policy Intervention. Journal of Urban Economics. 2023;134:103513.
- [22] Jofre-Monseny J, Martínez-Mazza R, Segú M. Effectiveness and supply effects of high-coverage rent control policies. Regional Science and Urban Economics. 2023;101:103916.
- [23] Sims DP. Out of control: What can we learn from the end of Massachusetts rent control? Journal of Urban Economics. 2007;61:129–51.
- [24] Krol R, Svorny S. The effect of rent control on commute times. Journal of Urban Economics. 2005;58:421–36.
- [25] Ambrosius JD, Gilderbloom JJ, Steele WJ, Meares WL, Keating D. Forty years of rent control: Reexamining New Jersey's moderate local policies after the great recession. Cities. 2015;49:121–33.
- [26] Marsh A, Gibb K, Soaita AM. Rent regulation: unpacking the debates. International Journal of Housing Policy. 2022;1–24.
- [27] Wilson W. A short history of rent control [Internet]. 2025 [cited 2025 Feb 28]. Available from: <https://common->

[slibrary.parliament.uk/research-briefings/sn06747/](https://library.parliament.uk/research-briefings/sn06747/)

[28] Rent Guidelines Board [Internet]. [cited 2025 Mar 10]. Available from: <https://rentguidelinesboard.cityofnewyork.us/>

[29] Branch RT. Rent increases - Province of British Columbia [Internet]. Province of British Columbia; [cited 2025 Mar 10]. Available from: <https://www2.gov.bc.ca/gov/content/housing-tenancy/residential-tenancies/rent-rtb/rent-increases>

[30] Oecd. Ph4. 1 Public Spending On Housing Allowances [Internet]. OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development; 2024. p. 1–7. Available from: <https://www.oecd.org/en/data/datasets/oecd-affordable-housing-database.html>

[31] SB 567- CHAPTERED [Internet]. [cited 2025 Feb 7]. Available from: https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billNavClient.xhtml?bill_id=202320240SB567

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

[33] Oregon Senate Bill 608 [Internet]. Available from: <https://olis.oregonlegislature.gov/liz/2019R1/Downloads/MeasureDocument/SB608/Enrolled>

[34] Chapter 17.23 (17.23.1250 (A)(9) - Just cause termination) - Rental Dispute Mediation and Arbitration for Dwelling Units Excluding Mobilehomes and Mobilehome PaRKS | Code of Ordinances | San Jose, CA | Municode Library [Internet]. [cited 2025 Feb 8]. Available from: https://library.municode.com/ca/san_jose/codes/code_of_ordinances?nodeId=Tit17buco_Ch17.23redimeardwunexmomopa_Pt1ge_17.23.020popude

[35] Title 13 Div. IX Rent Stabilization | Berkeley Municipal Code | 13.76.130 (A)(9)(g) Good cause required for eviction [Internet]. [cited 2025 Feb 12]. Available from: <https://berkeley.municipal.codes/BMC/13.76.130>

[36] Tenant Harassment - HPD [Internet]. [cited 2023 Dec 11]. Available from: <https://www.nyc.gov/site/hpd/services-and-information/tenant-harassment.page>

[37] Oecd. Ph1.1. Policy Instruments and level of Governance [Internet]. Oecd: Organisation for Economic Co-operation and Development; 2024. Available from: <https://www.oecd.org/en/data/datasets/oecd-affordable-housing-database.html>

[38] James L. Tenants' Rights Guide: Renter's Rights and Protections Under New York State Law. New York State Office of the Attorney General; 2018.

[39] California Senate Bill No. 567- Chaptered [Internet]. [cited 2025 Mar 4]. Available from: https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billNavClient.xhtml?bill_id=202320240SB567

[40] Chapter 260- RENT CONTROL | Code of Ordinances | Jersey City, NJ | Municode Library [Internet]. [cited 2025 Mar 4]. Available from: https://library.municode.com/nj/jersey_city/codes/code_of_ordinances?nodeId=CH260RECO

[41] City of Newark, NJ Code [Internet]. [cited 2025 Mar 4]. City of Newark, NJ: Rent Control Regulations; Rent Control Board. Available from: <https://ecode360.com36623772/>

[42] City of Linden, NJ Code [Internet]. [cited 2025 Mar 4]. City of Linden, NJ: Rent Control. Available from: <https://ecode360.com/34735452>

[43] Rent Stabilization [Internet]. [cited 2025 Mar 4]. Available from: <https://www.nyc.gov/site/mayorspeu/>

[programs/rent-stabilization.page](#)

[44] Rent Stabilization [Internet]. [cited 2025 Mar 4]. Available from: <https://www.montgomerycountymd.gov/DHCA/Tenants/RentStabilization.html>

[45] Rent Stabilization (Rent Increase Allowance) | Takoma Park, MD [Internet]. [cited 2025 Mar 4]. Available from: <https://takomaparkmd.gov/1594/Rent-Stabilization-Rent-Increase-Allowan>

[46] Rent Stabilization | Saint Paul Minnesota [Internet]. [cited 2025 Mar 4]. Available from: <https://www.stpaul.gov/departments/safety-inspections/rent-buy-sell-property/rent-stabilization>

[47] Minneapolis C of. Rent stabilization [Internet]. [cited 2025 Mar 4]. Available from: <https://www2.minneap-olismn.gov/government/departments/cped/housing-policy-development/rent-stabilization/>

[48] Fair Rent Commission [Internet]. [cited 2025 Mar 4]. Available from: <https://www.hartfordct.gov/Government/Boards-and-Commissions/Boards-Commissions/Fair-Rent-Commission>

[49] Fair Rent Commission | New Haven, CT [Internet]. [cited 2025 Mar 4]. Available from: <https://www.newhavenct.gov/government/departments-divisions/fair-rent-commission>

[50] Fair Rent | Stamford, CT [Internet]. [cited 2025 Mar 4]. Available from: <https://www.stamfordct.gov/government/public-safety-health-welfare/health-human-services/programs-services/housing/fair-rent>

[51] OEcd. Ph6.1 Rental Regulation. 2024; Available from:

<https://www.oecd.org/content/oecd/en/data/datasets/oecd-affordable-housing-database.html>

[۵۲] گزارش سیاستی سیزدهم (۱۴۰۴). ایران در میانه تحریم: نگاهی به تحولات شاخص‌های رفاهی، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.

[۵۳] ابلاغ سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری.

Available from: <https://farsi.khamenei.ir/news-content?id=43578>

[۵۴] سعیدی، م، فرنام، ع (۱۴۰۳). مقایسه رویکردهای توسعه شهری افقی و عمودی: «تبیین و تحلیل تراکم جمعیتی شهرها و پراکنش جغرافیایی آن در شهرهای ایران. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره مسلسل: ۱۹۹۹۵.

[۵۵] باشگاه خبرنگاران جوان. شناسایی بیش از ۵ هزار مشاور املاک غیر مجاز در تهران.

Available from: <https://www.yjc.ir/fa/news/8795118/>.

[۵۶] باباپور، م، بهرامی، ف، پهلوان، م، فراهانی، م. پایش فقر در ایران ۱۴۰۲-۱۳۸۵، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، ۱۴۰۴.

[۵۷] فراهانی، مسعود (۱۴۰۵). ارزیابی ماده (۷) قانون ساماندهی زمین، مسکن و اجاره‌بها و نقش کلیدی الزام به تمدید قراردادهای

استیجاری. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره مسلسل: ۲۱۶۴۵.



عنوان: ارزیابی ماده (۷) قانون ساماندهی بازار زمین، مسکن و اجاره‌بها از منظر سیاستگذاری معطوف به کنترل اجاره‌بها

DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21732>

Permanent Link:

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

گزیده سیاستی

در سال ۱۴۰۳، از هر دو خانوار مستأجر یکی درگیر فقر بوده، اما سیاست کنترل اجاره ارائه شده در قانون ساماندهی بازار زمین، مسکن و اجاره‌بها، نه حمایت قابل توجهی از مستأجران ارائه می‌کند و نه قابلیت اجرا دارد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

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

وبسایت: rc.majles.ir