



# چالش‌های سیاستگذاری مسکن شهری در ایران





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۸۹۷۶  
کد موضوعی: ۲۱۰

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۲/۳/۱۶



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

چالش‌های سیاستگذاری مسکن شهری در ایران

نام دفتر:

مطالعات اجتماعی

تهیه و تدوین:

مسعود فراهانی

مدیر مطالعه:

فرشاد کرمی

اظهار نظر کنندگان:

علی فرنام (دفتر مطالعات زیربنایی)، میلاد بیگی (دفتر مطالعات اقتصادی)

ناظر علمی:

مهدی مختاری پیام

ناظران خارج از مرکز:

صابر جعفری کافی آباد

ویراستار ادبی:

سیده مرضیه موسوی راد

صفحه آرا:

محمد دهقانی شهربابی

واژه‌های کلیدی:

۱. مسکن

۲. سیاستگذاری اجتماعی

۳. بحران نابرابری

۴. یارانه‌های مسکن

۵. تبعیض مسکونی



## فهرست مطالب

۶	چکیده
۶	خلاصه مدیریتی
۸	مقدمه
۱۰	۱. بحران مسکن از دریچه قیمت‌ها
۱۳	۲. بازتعریف اجتماعی بحران مسکن و بحران‌های مرتبط
۱۵	۳. بازشناسی اجتماعی عوامل بسترساز و پیشران بحران مسکن
۳۰	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۳۱	منابع و مآخذ

## فهرست جداول

۲۰	جدول ۱. پاداش و جایزه خوش‌حسابی
۱۲	نمودار ۱. متوسط قیمت فروش یک مترمربع زیربنای مسکونی در شهر تهران از سال ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۰



## چالش‌های سیاست‌گذاری مسکن شهری در ایران

چکیده



کرده و بر مبنای آن، میان حقوق مالکانه مالک‌نشینان و افراد چندمسکنی «تفاوت‌گذاری حقوقی» در راستای استیفای «حق دسترسی به مسکن» مصرحه اصل سی و یکم قانون اساسی گذاشته نمی‌شود. بر مبنای این عدم تفاوت‌گذاری، در خلال تهیه و اجرای طرح‌های شهری «حقوق مالکانه جدیدی به مالکان موجود» اعطا می‌شود و این امر بدون هیچ‌گونه محدودیتی در زمینه استفاده‌های اجتماعی-مسکونی از آنها صورت می‌گیرد. به بیان دیگر، نوعی «تبعیض مسکونی ساختاری» میان دارندگان دارایی‌های مسکونی و نابر خورداران از آن روا داشته می‌شود که نقش قانون و دولت‌ها در آن پُررنگ است. در چنین بستری، دولت‌ها با خلق «حقوق مالکانه» ناموجه در شهرهای کشور، هم به تعمیق نابرابری‌های اجتماعی-فضایی-مسکونی نسلی-بین‌نسلی دامن می‌زنند و هم خود را گرفتار «بحران کنترل ناپذیری موجودی مسکن» (کاهش فزاینده کنترل نظام حکمرانی بر موجودی مسکن کشور) می‌یابند.

بحران مسکن در ایران وجوه اجتماعی پنهان و ناکاویده بسیاری دارد. به دلیل «گسیختگی سیاستی»، تمهیدات و اقدامات دولت‌ها بیش از آنکه در راستای تأمین فراگیر و همه‌شمول و عدالت‌محور «مسکن» و نیز کاهش نابرابری‌های اجتماعی باشد، به نحوی نظام‌مند بر نابرابری‌های اجتماعی و فقر چندبُعدی شهری افزوده است. مسئله صرفاً عقب‌نشینی دولت‌ها از تأمین مسکن برای همه شهروندان نیست، بلکه مسئله مهم‌تر این است که دولت‌ها در خلال این عقب‌نشینی، به ظهور و تکوین نظام مدیریت و برنامه‌ریزی شهری کمک کرده‌اند که مستمراً دست‌در کار گسترش اعیان‌نشین‌سازی، جابه‌جایی اجباری، بی‌خانمانی، طرد و محرومیت و جداسازی‌های اجتماعی شده‌اند و بر این اساس، بر ضرب‌آهنگ تعمیق نابرابری‌های اجتماعی-مسکونی و فقر شهری می‌افزایند. بنیان نقش‌آفرینی نظام مدیریت و برنامه‌ریزی شهری نظام حقوقی است که تعریف گسترده‌ای از «حقوق مالکانه» را تأمین و تمهید



غافل شده‌اند و این موضوع نه تنها امکان مالک‌نشین شدن برخی گروه‌ها را تا حد غیرممکن کاهش داده، بلکه بحران‌های اجتماعی متفاوتی، از جمله تعمیق نابرابری‌های اجتماعی - مسکونی - فضایی، را به همراه داشته است.

۱-۲. «استحاله مالک‌نشین گسترده به مالکیت گسترده» نیز از رهگذر سیاست‌هایی صورت گرفته که به جای آنکه تکیه و تأکیدشان بر هدفمند کردن یارانه‌های مسکن و عدالت گسترده نظام مالیات‌ستانی با هدف افزایش نرخ مالک‌نشین خانوارها و ارجحیت دادن «ارزش مصرفی» مسکن به «ارزش مبادله‌ای» باشد، زمینه را برای مالکیت (چندین واحد مسکونی) بیشتر گروه‌های برخوردار هموارسازی کرده‌اند و در عمل به دلیل بسترسازی برای «اعطای حقوق مکتسبه نامشروط و تبعیض آمیز»، «بحران کنترل ناپذیری موجودی مسکن» (کاهش فزاینده کنترل دولت بر موجودی مسکن کشور) کشور را رقم زده‌اند.

۱-۳. «هدف‌گیری به لحاظ اجتماعی نامناسب یارانه‌های مسکن» پیرامون این موضوع است که به دلیل تغییر گفتمان سیاست‌گذاری و ابداع زبان فنی جدید، از فرایندهای تصمیم‌گیری حاکم بر بخش مسکن سیاست‌زدایی شده است. در واقع، در نظام مسکن فعلی کشور انواع و اقسام سیاست‌های یارانه‌دهی مسکن مورد استفاده قرار می‌گیرد، اما بیش از آنکه معطوف به تأمین فراگیر و همه‌شمول و عدالت‌محور مسکن باشند معطوف به «ساخت‌وسازهایی»، به معنای دقیق کلمه شده‌اند که هیچ نوعی از کنترل اجتماعی بر آنها مترتب نیست و بیش از آنکه نرخ مالکیت را در میان مسکن‌اولی‌ها افزایش دهند، منجر به افزایش چندمسکنی در میان گروه‌های برخوردار شده و به صورت فزاینده‌ای از کنترل دولت‌ها بر موجودی مسکن شهرها کاسته است.

۱-۴. «خلأهای بنیادین قانونی در سپهر سیاست‌گذاری مسکن» اشاره به سهم بحران‌آفرین دو موضوع «فقدان تعریف مسکن استطاعت‌پذیر» و «فقدان تعیین ماهیت واحدهای مسکونی در پروانه‌های ساختمانی» در بحران فعلی مسکن دارد. این دو موضوع رابطه هم‌افزایی دارند و زمینه را برای «نامشخصی اهداف دولت‌ها در اقدامات ملی» و «بحران کنترل ناپذیری موجودی مسکن» فراهم ساخته‌اند. این زمینه‌سازی مبتنی بر ارجحیت دادن «حق بر مالکیت» به استیفای «حق زندگی» است. حق نسبت به زندگی شایسته‌ای که در اصول پُرشماری از قانون اساسی مورد تأکید قرار گرفته است.

۱-۵. در بحث «فقدان کل‌نگری و همه‌شمولی در زمینه تأمین مسکن» با توسل به مفهوم «گسیختگی سیاستی» به توصیف نقش‌آفرینی‌های دوگانه دولت‌ها، از یکسو و شوراهای اسلامی شهرها و شهرداری‌ها، از سوی دیگر، در شدت‌گیری بحران مسکن پرداخته شده است و با طرح پنج سؤال، تلاش شده تا فقدان همه‌شمولی مسکن در کشور نشان داده شود.

گزارش حاضر به بررسی چالش‌های سیاست‌گذاری اجتماعی در حوزه مسکن و بحران حاکم بر آن می‌پردازد. نظر بر ارزیابی‌های موجود که بحران مسکن را حول محور کمبود مسکن صورت‌بندی کرده و توصیه‌های سیاستی متنوعی در زمینه تسهیل و رونق ساخت‌وساز ارائه می‌کنند که به دلیل همخوانی با منافع مجموعه ذی‌نفعان و سازندگان و پیمانکاران فعال در بخش املاک و مستغلات، به شدت نیز مورد استقبال و اجرا قرار گرفته است، لازم است ملاحظات اجتماعی غیرقابل اغمازی درباره این توصیه‌های سیاستی مدنظر سیاست‌گذاران قرار گیرد تا بر شدت بحران مسکن و بحران‌های اجتماعی مرتبط با آن افزوده نشود. افزون بر این، لازم است دلایل درون‌زای بحران مسکن که کاملاً ریشه در نظام سیاست‌گذاری شهری و مسکن کشور دارند، مورد واکاوی قرار گرفته تا در پرتو آن، بسترسازان و پیشران‌های بحران مسکن شناسایی شده و به مدد آن تمهیدات و اقدامات بحران‌زدای جدید و کارآمدی به دستور کار سیاستی آورده شود.

بر مبنای چنین هدفی، ساختار گزارش حاضر معطوف به بازتعریف حداقلی از وضعیت بخش مسکن است. در بدو امر بازتعریف اجتماعی بحران مسکن با هدف برجسته‌سازی بحران‌های اجتماعی مرتبط با بحران مسکن، به‌ویژه «بحران نابرابری در فرصت‌های زندگی»، صورت می‌گیرد و پیرو آن، بازشناسی عوامل بسترساز و پیشران بحران مسکن از منظر اجتماعی تقریر می‌شود. در این زمینه می‌توان به چهار مسئله اساسی نظام سیاست‌گذاری مسکن اشاره کرد که هر یک مؤلفه‌های خاص خود را دارند و در خلال گزارش مورد تحلیل قرار می‌گیرند. پیش از تشریح مسائل، لازم است در نظر داشته باشیم که مسئله نخست، خود دربردارنده سه مسئله دیگر است و با هدف سهولت در تشریح نظرگاه این گزارش به صورت جداگانه بیان شده‌اند.

**۱- مسئله اول در باب عقب‌نشینی دولت از تأمین فراگیر و همه‌شمول و عدالت‌محور مسکن است.** این مسئله چهار زیر مسئله اصلی دارد که به صورت یکپارچه، اما به درجات گوناگون، هم به دلیل عقب‌نشینی دولت امکان ظهور یافته‌اند و هم زمینه عقب‌نشینی بیشتر دولت را فراهم ساخته‌اند.

۱-۱. «تأکید تک‌وجهی بحران‌آفرین دولت بر مالک‌نشین گسترده»، باعث شده که اقدامات دولت معطوف به مالک‌نشین کردن گروه‌هایی باشد که با ملاحظات مالی دولت سازگار بوده و بیش از آنکه دولت خودش را با توان مالی خانوارهای کم‌درآمد وفق دهد، این خانوارهای کم‌درآمد بوده‌اند که چنین کاری کرده‌اند. افزون بر این، دولت‌ها با تأکید تک‌وجهی بر سیاست مالک‌نشین، از انواع دیگر سکونت خانوارها از جمله مسکن استیجاری دولتی و سیاست‌های بخش مسکن استیجاری خصوصی

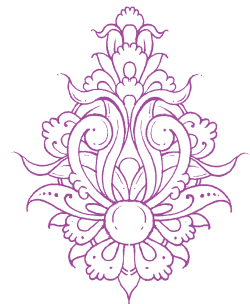


کشور» به نقد و بازبینی مفهوم رایج، اما کژتاب «تراکم‌فروشی» می‌پردازد که یکی از پیشران‌های شدت‌گیری بحران مسکن و یکی از قوانین به‌روز و در حال بازبینی برای اجرای دوباره در این زمینه نیز مورد واکاوی قرار گرفته است.

**۱۴** «مسئله عدم استفاده بهینه اجتماعی از موجودی فعلی مسکن» به این موضوع اشاره دارد که دولت‌ها با اعطای نامشروط حقوق مالکانه به مالکان موجود و عدم اتخاذ رویکرد «کنترل پیشینی»، «بحران کنترل‌ناپذیری موجودی مسکن کشور» را رقم زده‌اند و با حرکت در همان ریل‌گذاری قانونی - اجرایی صرفاً بر شدت این بحران می‌افزایند.

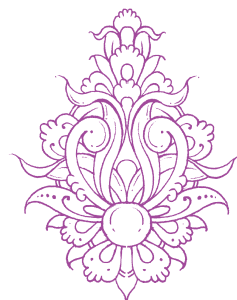
**۱۲** «مسئله تبعیض مسکونی ساختاری نهفته در نظام مدیریت و برنامه‌ریزی شهری» معطوف به تشریح «تبعیض مسکونی ساختاری» در نظام مسکن کشور است و با بررسی یکی از بسته‌های سیاستی جدید دولت در حوزه مسکن (بسته ۱۹ بندی تشویقی نوسازی بافت‌های فرسوده) به توصیف این تبعیض می‌پردازد. از سوی دیگر، نقش‌آفرینی دولت در زمینه شکل‌گیری و تکوین این تبعیض را واکاوی کرده و یکی از پیشران‌های اصلی آن، یعنی فرایند «دو مرحله‌ای صدور پروانه‌های ساختمانی» را مورد نقد قرار می‌دهد. در انتهای این بخش نیز ارتباط این موضوع با «بحران کنترل‌ناپذیری موجودی مسکن» مطرح شده است.

**۱۳** «مسئله فروش حقوق مالکانه مضاعف از سوی شهرداری‌های



## مقدمه

قیمت مسکن در کل کشور، به‌ویژه در کلان‌شهرها، طی بازه زمانی سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۲ رشدی ۱۰ برابری به‌خود دیده و ضرب‌آهنگ این افزایش بسیار سریع‌تر از افزایش درآمد خانوارهای دهک‌های پایینی و میانی بوده است. خرید مسکن ملکی برای مسکن‌اولی‌ها (مستأجران و جوانان)، حتی خانوارهای پُر درآمد، دشوارتر از همیشه شده است. وضعیت در بخش مسکن استیجاری به‌مراتب وخیم‌تر و پیچیده‌تر است و خانوارهای مستأجر با جابه‌جایی و تخلیه اجباری روزافزونی روبرو شده‌اند و یافتن واحد مسکونی استیجاری متناسب با درآمد خانوارها به بحرانی چندوجهی منجر شده است. در چهار دهه گذشته ریشه‌های بحران مستمر و تشدیدشونده مسکن در کشور عمدتاً حول محور دو موضوع صورت‌بندی شده و هنوز هم می‌شود: عرضه ناکافی مسکن و زمین شهری (طبق همان علت‌یابی، به‌دلیل کاهش حجم ساخت‌وسازها، افزایش جمعیت و ترکیب جمعیتی کشور، رشد شتابان شهرنشینی و افزایش مهاجرت به کلانشهرها). تمهیدات و اقدامات دولت نیز در اکثر موارد دو وجه عمده داشته است: نخست، گسترش مالک‌نشینی بر مدار طرح‌های کلان، اما کم‌دامنه دولت برای گروه‌های هدف (گروه‌هایی که لزوماً جزو کم‌درآمدترین گروه‌های اجتماعی نبوده‌اند و اکثراً کارمندان دولت و گروه‌های درآمدی میانی به‌شمار رفته‌اند) که اغلب تحت عنوان مسکن حمایتی مطرح شده و در فرایند اجرا وجه «حمایتی» آنها حذف شده است؛ دوم، چاره‌جویی‌های بازارمدارانه به‌منظور تسهیل ساخت‌وساز بیشتر بخش خصوصی و متعاقباً افزایش عرضه مسکن و ایجاد تناسب میان موجودی مسکن و پیش‌بینی‌های جمعیتی (و نه نیازهای سکونتی انواع خانوارها). میان دولت‌ها در مورد وجه اول تدابیر اتخاذی (به‌رغم اینکه این اقدامات هم از منظر دربرگیری گروه‌های کم‌درآمد و هم از منظر استمرار در اجرا کمینه‌گرا محسوب می‌شوند) هیچ‌گاه همسویی و هم‌گامی کاملی در میان نبوده، اما در مورد وجه دوم، توافق گسترده و خلل‌ناپذیری حاکم بوده و هر دولتی به سهم خود بر شدت استفاده از این تمهید سیاستی کوشیده است. در این مقطع زمانی نیز بخش اعظمی از سیاستگذاران مسکن و اقتصاددانان باریشه‌یابی خاصی از بحران مسکن اقدام به توصیه‌های سیاستی بازارمداری می‌کنند که نقش دولت در بخش مسکن را صرفاً به تسهیلگر اقدامات بخش خصوصی در عرصه ساخت‌وساز تقلیل می‌دهد یا معتقدند دولت باید در زمینه تیراژ تولید مسکن مداخله حداکثری کند. در این بستر، بررسی کاهش و افزایش تعداد پروانه‌های ساختمانی (واحد تحلیلی که کاملاً در خدمت برداشت‌های اشتباه از بخش مسکن است)، به‌منزله یگانه تبیین‌کننده بحران مسکن، دستاویز تحلیلگران بازار مسکن (نه بخش مسکن) شده و بر مبنای آن، افزایش تعداد پروانه‌های ساختمانی به راه‌حل تردیدناپذیر حل‌وفصل بحران مسکن تبدیل شده است. به بیان دیگر، با ساده‌سازی بیش از حد علل بحران مسکن به معادلات عرضه و تقاضا، واقعیت‌های بخش مسکن نادیده گرفته می‌شود و تأکید و تکیه سیاستگذاران صرفاً معطوف به افزایش عرضه مسکن شده و نزد سیاستگذاران، ملاحظات آنکه حول محور نیازسنجی مسکونی (از جمله گروه‌های هدف و توان مالی آنها، اندازه واحدهای مسکونی و مکان عرضه آن و قیمت نهایی واحدهای عرضه‌شده) و سیاست‌های مکمل «تسهیل عرضه مسکن» که مشخصاً حول محور استفاده بهینه اجتماعی از موجودی مسکن



است (از جمله اصلاح نظام مالیات‌ستانی از دارندگان املاک مسکونی و کنترل بخش استیجاری خصوصی با اهداف همه‌شمولی و عدالت‌گستری با ابزاری نظیر کنترل اجاره‌بها و بازتعریف حقوقی روابط موجر-مستأجر) محلی ندارد. باز به بیانی دیگر، با تکیه بر مدل‌های اقتصادی ایستای عرضه مسکن، فرض بر این است که هرگونه ساخت‌وسازی منجر به افزایش عرضه مسکن و کاهش قیمت آن (یا دست کم بهبود وضعیت بازار مسکن) می‌شود و پویایی‌های بازار مسکن نادیده گرفته می‌شود، از جمله زمان‌بندی‌های سوداگرانه ساخت‌وساز گران و مالکان که در قالب «احتکار زمین و مسکن» با هدف اختلال بیشتر در بازار پُر تورم مسکن کشور و بیشینه‌سازی سود صورت می‌گیرد. از این‌رو سال‌هاست که در تله سیاستی «عرضه کور» افتاده‌ایم: عرضه واحدهای مسکونی نوساز که بخشی از آن لوکس و گران‌قیمت است و از آن مهم‌تر، هیچ‌نسبتی با تغییرات جمعیت‌شناختی، توان مالی خانوارها و مکان‌یابی مناسب برای پاسخگویی جامعه‌مدار به نیازهای سکونتی ندارند و هیچ‌نوع کنترلی نیز برای عرضه آنها به بازار در کار نیست و در برخی از موارد به قیمت کاهش موجودی مسکن (از رهگذر تخریب‌های سوداگرانه ساختمان‌های موجود)، تولید می‌شوند. اما اگر از منظر متفاوتی به بحران مسکن کشور و خاص‌بودگی‌هایش و نیز تمهیدات سیاستی معطوف به حل‌وفصل آن بنگریم، روشن می‌شود که روایت مسلط از بحران مسکن و شیوه‌های حل‌وفصل آن دچار کم‌وکاستی‌های بیشماری است که جز بحران‌آفرینی گسترده‌تر و بحران‌گستری بیشتر توقعی از آنها نمی‌رود. ارتباط تنگاتنگ میان توصیف و خوانش از نظام مسکن و بحران حاکم بر آن، از یکسو و ارائه راهکارهای سیاستی تحول‌آفرین برای هر دو مورد، از سوی دیگر، برای درک رابطه میان مؤلفه‌های بحران و تمهیداتی پیشنهادی ضرورت دارد. اینجاست که ضرورت ارائه تحلیل سیاستی از نظام مسکن کشور (بخش شهری) از دریچه سیاستگذاری عمومی و اجتماعی مطرح می‌شود، موضوعی که در تحلیل‌های سیاستی رایج مغفول مانده است. بر این اساس به دلیل فقدان نگاه اجتماعی به بحران مسکن و تبعات آن، در گزارش حاضر تلاش می‌شود از دریچه «وجه‌ایجابی و سلبی سیاستگذاری مسکن»، سیاست‌ها و ویژگی‌های ساختاری بحران‌آفرین و بحران‌گستر موجود شناسایی شده و رویکردهای پشتیبان آنها نیز مورد واکاوی قرار گیرد.



## ۱. بحران مسکن از دریچه قیمت‌ها

کرایه مسکن استیجاری در شهر تهران، صرفاً در دی‌ماه نسبت به همین ماه در سال گذشته ۵۰/۷ درصد افزایش قیمت داشته است.

هر چند که این تصویر سالیانه بخشی از بحران را به برجسته می‌سازد، اما اگر تصویری از بازه‌های پنج‌ساله از وضعیت مسکن در پایتخت کشور به دست داده شود، گویاتر خواهد بود. طبق آمار منتشر شده بانک مرکزی، متوسط قیمت هر متر مربع واحد مسکونی در مناطق بیست‌و دو گانه تهران، طی ۵ سال یعنی از آذرماه سال ۱۳۹۶ تا آذرماه سال ۱۴۰۱، از ۵ میلیون و ۸۸ هزار تومان به ۴۸ میلیون و ۷۳ هزار تومان رسیده است، رشدی در حدود ۹۵۰ درصد. این در حالی است که حداقل دستمزد در این بازه زمانی در حدود ۶۰۰ درصد افزایش داشته است: از ۱/۱۲۵/۰۰۰ هزار تومان در سال ۱۳۹۶ به ۶/۷۲۵/۰۰۰ در سال ۱۴۰۱. بر این اساس، می‌توان مشاهده کرد که تناسبی میان افزایش قیمت مسکن و به تبع آن، افزایش هزینه‌های تأمین مسکن استیجاری در بخش خصوصی (ودیعہ مسکن و اجاره‌بها) برای مسکن اولی‌ها و برای مستأجران، به ویژه گروه‌های کم‌درآمد مستأجری وجود ندارد. در تصویری بلندمدت‌تر که در نمودار زیر به نمایش درآمده است، می‌توان روند رشد صعودی متوسط قیمت فروش یک مترمربع زیربنای مسکونی در شهر تهران را مشاهده کرد که از حدود ۳ میلیون ۶۰۰ هزار تومان در زمستان سال ۱۳۹۲ به ۳۶ میلیون و ۷۰۰ هزار تومان در زمستان سال ۱۴۰۰ و در ادامه به ۴۸ میلیون و ۷۳ هزار تومان در آذرماه سال ۱۴۰۱ رسیده است.

اگر تورم عمومی سال گذشته را نیز به این وضعیت مزید کنیم، بغرنجی وضعیت وضوح بیشتری پیدا می‌کند. طبق گزارش بانک مرکزی، تورم نقطه به نقطه بهمن ماه سال ۱۴۰۱ در مناطق شهری، ۴۳/۶ درصد بوده است. به عبارت دیگر، هزینه‌ای که یک خانوار برای تهیه سبد مشخصی از کالا و خدمات در بهمن ماه سال ۱۴۰۱ صرف کرده است، نسبت به هزینه تهیه همین سبد در بهمن ماه سال ۱۴۰۰، حدود ۴۳/۶ درصد افزایش یافته است. طبق گزارش فقر مسکن، در سال ۱۳۹۸، در حدود ۴۵ درصد از خانوارهای مناطق شهری به مسکن استطاعت‌پذیر (با این تعریف که هزینه آن بیش از ۳۰ درصد کل هزینه‌های خانوار باشد) دسترسی نداشته‌اند، رقمی که در تهران ۷۹ درصد بوده است. البته باید در نظر داشت که این ارقام مربوط به بیش از سه سال قبل است. در این بازه زمانی در مهم‌ترین شهر کشور، یعنی پایتخت، متوسط قیمت هر متر مربع از حدود ۱۵ میلیون تومان در فروردین ماه سال ۱۳۹۹ به حدود ۴۸ میلیون تومان در آذرماه سال ۱۴۰۱ جهش داشته است.

استفاده از عبارت «دریچه قیمت» در عنوان این بخش، اشاره به دلالت‌های سیاستی خاصی در مورد بخش مسکن کشور دارد. نخست، سیطره رویکرد تحلیل قیمتی در مورد تأمین مسکن نشانگر آن است که رویکرد دولت‌ها نسبت به «دسترسی به مسکن مناسب برای همه خانوارهای ایرانی»، از نظر اصل‌سی‌ویکم قانون اساسی که دسترسی به مسکن را به منزله «نیاز اجتماعی» (درواقع، حق دسترسی به مسکن) با صراحت کامل به رسمیت شناخته، فاصله گرفته و در استحالتهای تاریخ‌مند به «تقاضای مسکونی» که تابع توان مالی خانوارهاست، تغییر کرده است (در معنای «کالایی‌سازی مسکن» که در ادامه گزارش توضیح داده می‌شود). دوم، باید به رویکرد استطاعت‌پذیری مسکن (به ویژه با محوریت هزینه تأمین مسکن) نیز بر همین سیاق نگرست<sup>۱</sup> و به بازارمداری (در تقابل با نیازمداری) حاکم بر آن واقف بود؛ هر چند که حتی همین رویکرد نیز در طرح‌های کلان ملی تعریف حداقلی دارد و شوربختانه اصلاً جایی در بخش مسکن استیجاری خصوصی (یعنی آن بخش از موجودی مسکن که در مالکیت بخش خصوصی است) ندارد. اگر از این نظر گاه به بخش مسکن کشور بنگریم، دسترسی به مسکن هم در اقدامات بخش دولتی و هم در بخش مسکن خصوصی، به درجات گوناگون، خصلت «کالایی» به خود گرفته است.

**قیمت‌ها:** براساس گزارش مرکز آمار در زمستان سال ۱۴۰۰ متوسط قیمت خرید و فروش هر مترمربع زیربنای مسکونی معامله‌شده از طریق بنگاه‌های معاملات ملکی در سطح کشور نسبت به فصل مشابه در سال ۱۳۹۹، ۲۴/۸ درصد افزایش قیمت داشته است. در همین بازه زمانی نیز متوسط مبلغ اجاره ماهیانه به علاوه ۳ درصد ودیعه پرداختی برای اجاره یک مترمربع زیربنای مسکونی معامله شده از طریق بنگاه‌های معاملات ملکی در سطح کل کشور ۶۰/۹ درصد افزایش داشته است.

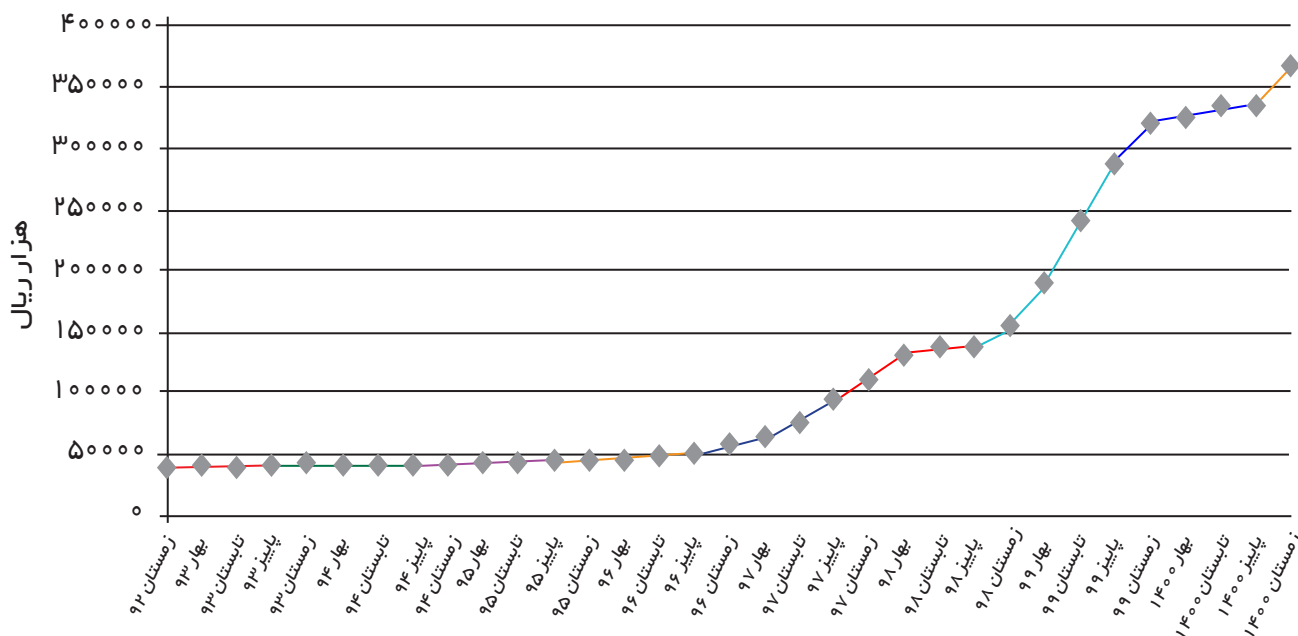
نکته حائز اهمیت این است که اعداد و ارقام پیش گفته میانگین کشوری است و می‌توان انتظار داشت در برخی از نقاط مانند کلان‌شهرها این ارقام بالاتر باشند. برای مثال، براساس گزارش بانک مرکزی در زمستان سال ۱۴۰۰، متوسط قیمت خرید و فروش هر مترمربع زیربنای مسکونی معامله شده از طریق بنگاه‌های معاملات ملکی در سطح پایتخت،<sup>۲</sup> در دی‌ماه نسبت به همین ماه در سال ۱۳۹۹، ۲۰/۳ درصد افزایش قیمت داشته است و این رقم در دو ماه بعدی فصل زمستان نیز به ترتیب ۰/۴ و ۶/۲ درصد نسبت به ماه قبل همان سال افزایش داشته است: به عبارتی ۲۶/۹ درصد افزایش در کل این فصل. در همین بازه زمانی نیز شاخص

۱. درست است که در گزارش حاضر نیز از این مفهوم در برخی موارد برای توصیف دشواری دسترسی خانوارها به مسکن استفاده می‌شود (برای توضیح بیشتر به بخش خلأهای قانونی در سپهر سیاست‌گذاری مسکن بنگرید)، اما نباید این استفاده حمل بر آن شود که این مفهوم (حتی در وسیع‌ترین تعریف خود که همچنان هم ملاحظه قیمتی وجهی از آن است) با روح حاکم بر اصل سی‌ویکم قانون اساسی سنخیت دارد.

۲. اکثر قوانین و مقررات مورد بررسی این گزارش بر شهر تهران تمرکز دارند، زیرا جریان‌های حاکم بر پایتخت بهترین تصویر را از موضوعات این گزارش به دست می‌دهد.



نمودار ۱. متوسط قیمت فروش یک متر مربع زیربنای مسکونی در شهر تهران از زمستان سال ۱۳۹۲ تا زمستان سال ۱۴۰۰



مأخذ: مرکز آمار ایران، گزارش و تحلیل روند تغییرات قیمت مسکن در شهر تهران (۱۴۰۰-۱۳۹۲).

به رسمیت‌شناسی ماهیت فعلی «ودیعه مسکن» به نفع موجران باشد، صرفاً بر شدت نابرابری‌های اجتماعی می‌افزاید. برای مثال، اینکه دولت «وام و دیعه مسکن» اعطا می‌کند (البته با دربرگیری حداقلی) به این معنا نیست که دولت به نفع مستأجران اقدامی انجام می‌دهد، بلکه به این معناست که دولت این پدیده را به‌طور کامل به رسمیت شناخته و نسبت به تبعات اجتماعی آن بی‌تفاوت است و به جای انتخاب نوعی «تنظیم‌گری در حمایت از مستأجران» به «اقدامات دوستدار موجران» روی آورده است. از جانب دیگر، دولت با اعطای وام و دیعه مسکن در قالب انتقال بدهی به مستأجران اقدام می‌کند و این امر نیز بر شدت نابرابری‌های اجتماعی و فقر آفرینی میان مستأجران می‌افزاید. پنجم، هرگونه مقایسه استطاعت‌پذیری مسکن در ایران با کشورهای دیگر که اکثراً کنترل اجتماعی را بر و دیعه مسکن با چندین و چند ملاحظه دوستدار مستأجران - از جمله تعیین مقادیر حداکثری نسبت به اجاره‌بها (اغلب بین ۱ تا ۳ ماه اجاره‌بها)، و نگهداری در حساب‌های بانکی غیرقابل تصرف از سوی موجران - برقرار ساخته‌اند، بی‌معنا به شمار می‌رود. نظر به این پنج ملاحظه، فشار اقتصادی مستأجران در زمینه هزینه‌های تأمین مسکن استیجاری در بازار مسکن استیجاری خصوصی در ایران (اجاره‌بها و و دیعه مسکن) ابعاد ناگهانی و بلندمدتی دارد که هم دشواری‌های زندگی مستأجران را کمتر از حد جلوه می‌دهد و هم ضرورت بازنگری‌های جامع در روابط حقوقی میان موجر و مستأجر را آشکار می‌سازد.

افزون بر اینها، یکی از مهم‌ترین خاص‌بودگی‌های بخش مسکن استیجاری خصوصی کشور پدیده «ودیعه مسکن» است. و دیعه مسکن به‌صورت عمومی به‌عنوان ابزاری برای تضمین پرداخت اجاره‌بها و جبران خسارت وارد به واحد مسکونی از مستأجران استفاده می‌شود، اما در شرایط فعلی کشور ماهیت کاملاً متفاوتی پیدا کرده و ارتباط خود با منطق اولیه را از دست داده است. در این بستر، مستأجران کشور نه تنها دشواری‌های پرداخت اجاره‌بها را تحمل می‌کنند، بلکه باید از پس «پس‌انداز معطوف به و دیعه مسکن» نیز برآیند تابتوانند افزایش‌های آتی آن را پوشش دهند. این موضوع ملاحظات چندگانه‌ای را مطرح می‌سازد: نخست اینکه سالیانه از ارزش «ودیعه مسکن» به ضرر مستأجران کاسته می‌شود، بدون اینکه دولت هیچ نوعی از تهمیدات را برای جبران این ضرر و زیان در نظر گرفته باشد، برای مثال در برخی از شهرها، از جمله شیکاگو، موجر موظف است و دیعه مسکن (با سقف دو برابر اجاره یک ماه) و سود مصوب آن را به مستأجر بازگرداند. دوم، «ودیعه مسکن» بیش از آنکه و دیعه مسکن (بدون حق دخل و تصرف در آن) باشد به عقد «قرض الحسنه» تحول یافته است و امکان هرگونه تصرفی در آن برای موجر به رسمیت شناخته شده است. سوم، موجران (یعنی مالکان حداقل دو واحد مسکونی) هم از محل افزایش اجاره‌بها سود می‌برند و هم از افزایش و دیعه مسکن و هم از افزایش قیمت املاک مسکونی‌شان، و مستأجران از هر سه مورد بی‌نصیب هستند و این موضوع تبعات نسلی و بین‌نسلی خاص خود را دارد. چهارم، هر نوع سیاستی که حول محور

## ۲. بازتعریف اجتماعی بحران مسکن و بحران‌های مرتبط



حق دسترسی شهروندان به مسکن در قانون اساسی کشور به‌طور صریح مورد توجه بوده است:

■ بند «۱۲» اصل سوم: دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است برای نیل به اهداف مذکور در اصل دوم، همه امکانات خود را برای امور زیر به کار برد:

■ پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه.

■ اصل سی و یکم: داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده ایرانی است. دولت موظف است با رعایت اولویت برای آنها که نیازمندترند به‌خصوص روستائینان و کارگران، زمینه اجرای این اصل را فراهم کند.

■ بند «۱» اصل چهل و سوم: برای تأمین استقلال اقتصادی جامعه و ریشه کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد، با حفظ آزادی او، اقتصاد جمهوری اسلامی ایران براساس ضوابط زیر استوار می‌شود:

■ تأمین نیازهای اساسی: مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده برای همه.

در سیاست‌های کلی مسکن مصوب سال ۱۳۸۹ (بندهای «۳» و «۴») نیز بر آن تأکید مجددی شده است. همسو با این نگرش، قوانین و مقررات پُرشماری (از جمله قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب سال ۱۳۷۸) و برنامه‌های مختلفی از مقیاس کلان تا خرد برای استیفای «حق دسترسی همگان به مسکن» مندرج در اصول پیش‌گفته قانون اساسی وضع شده و بر این حق تأکید کرده‌اند، اما با وجود این چشم‌انداز قانونی و مساعی معطوف به تحقق آن، تا جایگاه احقاق کامل حق شهروندان در زمینه دسترسی به مسکن راه زیادی مانده است. هرچند در مقطع فعلی بحران مسکن در کل کشور، به‌ویژه کلان‌شهرهای کشور از جمله پایتخت، وجود دارد و همگان نیز به آن اذعان دارند، اما تعریف و تحدید دقیق آن با دشواری‌های خاصی همراه است.

عبارت بحران مسکن دلالت‌های عامی دارد که نه میان بازندگان و برندگان این بحران تمایز قائل می‌شود و نه مشخص می‌کند که حکومت باید از چه گروه‌هایی در برابر این بحران حمایت کند. اگر از این چشم‌انداز در صدد تعریف بحران مسکن برآییم، بحران مسکن، بحرانی چندوجهی است که به‌طور مستقیم اما به درجات گوناگون برای خانوارهای مالک‌نشین و افراد دارای چند مسکن (از موجران گرفته تا صاحبان املاک خالی) ثروت‌آفرین و ثروت‌گستر و منزلت‌بخش است و برای خانوارها و خانواده‌های مستأجر فقرا فرین و فقر‌گستر و منزلت‌زدا. اگر از این منظر به بحران مسکن بنگریم، باید آن را بحرانی اجتماعی دانست

که به‌طور مشخص بر زندگی مستأجران حادث می‌شود؛ صرف‌نظر از اینکه این گروه نیز، همانند مالکان، همگن نبوده و بحران مسکن به‌صورت نامتوازن بر زندگی گروه‌های درآمدی مختلف آنها تأثیر می‌گذارد و بیشترین آسیب را برای آسیب‌پذیرترین گروه‌های اجتماعی مستأجر به‌همراه دارد.

درست است که هر دو گروه مالکان و مستأجران تحت تأثیر موج‌های تورمی و افزایش هزینه‌های زندگی (سبد هزینه خانوار) هستند، اما این وضعیت تأثیر نامتوازی بر وضعیت زندگی مالک‌نشینان و موجران و مالکان چندمسکنی، از یکسو و مستأجران، از سوی دیگر، دارد و میان این دو گروه از چند جهت تفاوت وجود دارد که هر کدام بحرانی در بطن خود دارد:

■ نخست، گروه اول متناسب با سهم خود از مالکیت املاک مسکونی، در موج‌های تورمی گذشته و ادامه‌دار ثروتی (عایدی سرمایه) به‌دست آورده و می‌آورند که مستأجران تماماً از آنها بی‌بهره‌اند (بحران تعمیق نابرابری در ثروت).

■ دوم، گروه اول متناسب با سهم خود از مالکیت املاک مسکونی، درآمدی را به‌دست می‌آورند که به‌طور مستقیم از محل املاک مسکونی حاصل می‌شود (بحران تعمیق نابرابری در درآمد).

■ سوم، وراثت گروه اول متناسب با سهم خانواده خود از مالکیت املاک مسکونی، ثروت و درآمدی را به ارث می‌برند که وراثت خانواده‌های مستأجر تماماً از آن بی‌بهره‌اند (بحران تعمیق نابرابری در ثروت و درآمد بین‌نسلی).

■ چهارم، گروه اول از بزرگترین قلم مصرف در سبد هزینه خانوار، یعنی هزینه تأمین مسکن در قالب ودیعه مسکن و اجاره بها هستند، اما گروه دوم بخش اعظمی از درآمد خود را صرف هزینه تأمین مسکن می‌کنند و مجبور می‌شوند برای تأمین اجاره بها و «پس‌انداز معطوف به ودیعه مسکن» هم به مصرف کمتر اقلام دیگر سبد هزینه خانوار روی آورند و هم چندشغلی و چندنان‌آوری (که مستلزم تجربه انواع و اقسام بی‌ثبات کاری‌هاست) را تجربه کنند و هم از کیفیت تأمین دیگر نیازهای اجتماعی‌شان، نظیر آموزش، بکاهند و هم از مصرف برخی خدمات اجتماعی صرف‌نظر کنند (بحران تعمیق شکاف رفاهی).

■ پنجم، گروه اول امکان سکونت بلندمدت در یک محله خاص و تغییر رو به مثبت آن را داشته و سرمایه‌های اجتماعی آنها به‌صورت انباشتی افزایش پیدا کرده و مکان سکونت آنها به‌منزله «خانه» درک می‌شود و از امکانات رفاهی محلات به‌صورت حداکثری بهره می‌برند، اما مستأجران هم به‌دلیل فقدان ثبات سکونتی و هم به‌دلیل هزینه‌های فزاینده تأمین مسکن مجبور به جابه‌جایی به خانه‌های کوچکتر، محلات نابر خوردارتر و گاه خروج ناخواسته از شهر اصلی سکونت به شهرهای اقماری می‌شوند<sup>۱</sup>



هر یک ریشه در عقب‌نشینی دولت‌ها از استیفای حقوق رفاهی مصرح قانون اساسی در قبال شهروندان و کالایی‌سازی سپهرهای مختلف زندگی دارند. برای مثال، نظام مالیاتی کشور نه تنها به دلیل سهم ناکافی مالیات در تأمین هزینه‌های عمومی، در خدمت توزیع درآمد و ثروت درون نسلی نیست، بلکه به دلیل فقدان ملاحظات معطوف به «عدالت میان‌نسلی» که به عیان‌ترین شکل در زمینه مالیات بر ارث (به ویژه مستغلات مسکونی، تجاری و اداری که برای وراثت طبقه اول به ترتیب ۷/۵٪، ۳٪ و ۳ درصد است)<sup>۲</sup> دیده می‌شود، کاملاً زمینه تسری «نابرابری‌ها نسلی» به «نابرابری‌های بین‌نسلی» را فراهم می‌کند، اما تأکید و تکیه گزارش حاضر صرفاً بر بحران آفرینی و بحران گسترده نظام مسکن فعلی، از یکسو و نقش آفرینی سیاستگذاری‌های سلبی و ایجابی حاکم بر آن، از سوی دیگر، است.

و از این رهگذر، افراد خانوار هم از خدمات شهری کم‌کیفیت‌تری برخوردار می‌شوند و هم دسترسی آنها به خدمات اجتماعی محدودتر و پرهزینه‌تر می‌شود و هم زمان بیشتری را صرف جابه‌جایی‌های درون شهری و میان شهری شغلی می‌کنند؛ زمان و عمری که می‌تواند صرف تشکیل و مراقبت از خانواده، اوقات فراغت و توسعه فردی شود، در سطح کلان نیز منجر به نارضایتی از نظام حکمرانی و کاهش همبستگی اجتماعی می‌شود (بحران تعمیق نابرابری در کیفیت زندگی).

**اگر این تبعات اجتماعی را یکپارچه کنیم، به «بحران بحران‌ها» می‌رسیم: بحران نابرابری در فرصت‌های زندگی (میان‌دارندگان دارایی‌های مسکونی و محرومان از آن).<sup>۲</sup>**  
لازم به یادآوری است که این بحران علل پیچیده و چندگانه‌ای دارد که

### ۳. بازشناسی اجتماعی عوامل بستر ساز و پیشران مسکن



ساخت و سازها می‌شود تا پس از رفع موانع، بازار مسکن بتواند بر مبنای افزایش عرضه به تعادل جدیدی برسد.

نظر به چنین روایتی، در این بخش به چهار مسئله مهم سپهر سیاستگذاری مسکن اشاره می‌شود که هر یک به درجات و انحای گوناگون بستر ساز و پیشران بحران مسکن فعلی کشور به‌شمار می‌روند و هر کدام دارای وجوه ایجابی و سلبی خاص خود هستند، اما تاکنون توجه کافی را به خود جلب نکرده‌اند:

- مسئله عقب‌نشینی دولت از تأمین همه‌شمول و عدالت‌محور مسکن،
  - مسئله تبعیض مسکونی ساختاری نهفته در طرح‌های جامع و تفصیلی شهرها،
  - مسئله فروش حقوق مالکانه مضاعف از سوی شهرداری‌های کشور،
  - مسئله استفاده بهینه اجتماعی از موجودی فعلی مسکن.
- درست است که این چهار مسئله در هم تنیدگی‌های سیاستی تفکیک‌ناپذیری دارند که میان نتایج و تبعات اقتصادی، سیاسی و اجتماعی آنها هم‌افزایی‌های علیتی پیچیده‌ای وجود دارد و به‌انحای گوناگون و پیش‌رونده‌ای بر شدت و حدت یکدیگر می‌افزایند، اما می‌توان به ویژگی‌های سیاستی خاصی اشاره کرد که بن‌مایه اصلی هر مسئله را در سطح کلان آشکار می‌سازد و از همان منظر می‌توان به مسائل خردتر نیز پرداخت. افزون بر این، باید در نظر داشت که مسئله دوم، سوم و چهارم، در حقیقت وجوه دیگری از مسئله اول به‌شمار می‌روند و به دلیل اهمیت تبیینی به‌صورت جداگانه مطرح شده‌اند.

سیاستگذاری مسکن مانند دیگر گونه‌های سیاستگذاری هم، وجهی ایجابی دارد و هم وجه سلبی. در گفتمان فعلی سیاستگذاری مسکن کشور وجه ایجابی سیاستگذاری اهمیت ویژه‌ای یافته و بر اساس آن، صرفاً تمهیدات و اقدام‌های جاری و پیشنهادی محل مناقشه هستند و وجوه سلبی سیاستگذاری مسکن (تمهیدات مرسوم کشورهای مختلف دنیا برای سیاستگذاری مسکن که در ایران به‌طور جدی مورد استفاده قرار نمی‌گیرند و این انتخاب‌های سیاستی به‌عنوان خرد تزلزل‌ناپذیر جلوه می‌کنند) کنار گذاشته شده و مورد تحلیل قرار نمی‌گیرند. از این رو بازاندیشی توأمان وجوه ایجابی و سلبی سیاستگذاری مسکن کشور، نه تنها زمینه را برای درک درست و بسنده بحران مسکن و خاص‌بودگی‌های آن فراهم می‌آورد، بلکه ضرورتی سیاستی به‌شمار می‌رود که گریزناپذیر است، اما قبل از تشریح مسائل لازم است که در مورد روایت رایج از بحران مسکن و تمهیدات سیاستی ناظر بر حل و فصل آن توضیح مختصری ارائه شود.

بر پایه تحلیل‌های اقتصادی از افزایش قیمت‌های مسکن دلیل اصلی عدم تطابق عرضه و تقاضای مسکن متوجه محدودیت‌هایی می‌شود که از رهگذر تنظیم‌گری‌های نظام برنامه‌ریزی شهری (از جمله تراکم و کاربری‌های مجاز) بر عرضه مسکن اعمال می‌شود و بر این اساس، رفع موانع عرضه مسکن (به بیان تحلیلگران داخلی «تسهیل ساخت‌وساز») معطوف به کاهش کنترل نوع استفاده از زمین، افزایش عرضه زمین، افزایش تراکم‌ها برای توسعه درونی شهرها و آزادسازی قوانین ناظر بر

۱. برخی تحلیلگران می‌گویند با تغییر نام این گونه «جابه‌جایی‌های اجباری» به «مهاجرت معکوس» آن را پدیده‌ای عادی و اختیاری جلوه دهند و با عبارت پردازی‌های ظاهراً بی‌طرفانه، ماهیت ناعادلانه این مسئله اجتماعی را پنهان سازند.  
۲. در اینجا صرفاً در مورد دارایی‌های مسکونی بحث می‌شود، اما اگر مالکیت انواع دیگر دارایی‌های مستغلاتی (از جمله تجاری، اداری، زراعی و صنعتی) و مالی را به آن اضافه کنیم بحث کامل‌تر می‌شود.  
۳. صرف‌نظر از ساختار مالیات‌ستانی گشوده نسبت به عدم تمکین مالیاتی، موضوع قابل توجه این است که حتی در این نوع از مالیات نیز فرقی میان مالیات بر ارث فرد متوفی مالک‌نشین و دارای چند ملک مسکونی تفاوتی لحاظ نمی‌شود.

تأمین ودیعه مسکن) صورت می‌گیرد (که یکی از اشکال مالی سازی مسکن است) و بر بخش مسکن استیجاری خصوصی<sup>۲</sup> نیز حداقلی ترین تنظیم‌گری‌های رفاه‌مدار اعمال می‌شود و دولت‌ها هیچ وظیفه‌ای در قبال مستأجران بخش استیجاری خصوصی نه برای خود ایجاد کرده‌اند و نه می‌خواهند ایجاد کنند و در هر دوره در گفتمان «فقدان نهادهای اجاره‌داری حرفه‌ای»<sup>۳</sup> و تلاش برای ایجاد آن متوقف مانده‌اند. گذشته از این وجوه کاملاً شناخته شده، عقب‌نشینی دولت وجوه دیگری دارد که کمتر شناخته شده هستند، اما تأثیرات اجتماعی ویرانگری بر جامعه داشته‌اند و شناخت آنها می‌تواند گام مهمی در راستای سیاستگذاری اجتماعی فراگیر و همه‌شمول و عدالت‌محور به‌شمار رود.

### ۱-۳. تأکید تک‌وجهی بحران آفرین بر مالک‌نشین گستری

اگر از دریچه وجوه ایجاد سیاستگذاری مسکن بنگریم، در دوره پس از انقلاب نظام حکمرانی کشور تمهیدات و اقدام‌های چندگانه‌ای را در دستور کار قرار داده تا هدف اصلی اعلام شده سیاستگذاری مسکن را که همانا اشاعه «مالک‌نشینی» یا «دسترسی همه خانوارها به مسکن ملکی» است، محقق سازد، اما این رویکرد پس از چهار دهه تلاش و تکاپو، نتایج رضایت‌بخشی به‌همراه نداشته و سهم مالک‌نشینی از کل موجودی مسکن رو به کاهش و سهم اجاره‌نشینی از کل موجودی مسکن رو به افزایش داشته است. طبق اطلاعات سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۹۵، سهم مالک‌نشینی در مناطق شهری ۵۶/۵۷ درصد در سال ۱۳۹۰ به ۵۴/۵۲ درصد در سال ۱۳۹۵ کاهش داشته و سهم اجاره‌نشینی در مناطق شهری از ۳۳/۱۸ درصد در سال ۱۳۹۰ به ۳۶/۷۰ درصد در سال ۱۳۹۵ افزایش یافته است. نرخ اجاره‌نشینی در پایتخت، طبق گفته معاون شهرسازی و معماری شهرداری تهران، در سال ۱۴۰۱ در حدود ۴۳ درصد که این رقم در برخی گزارش‌ها تا ۵۰ درصد نیز ذکر شده است.

این ناکامی سیاستی دلایل متنوعی دارد که برخی به ویژگی خاص نظام سیاستگذاری مسکن باز می‌گردد که آن را «گسیختگی سیاستی» می‌نامیم (وجه ساختاری سیاستگذاری مسکن)،<sup>۴</sup> برخی دیگر به تمهیداتی ارتباط دارد که دولت‌های مختلف برای تحقق افزایش نرخ دسترسی به مسکن ملکی به کار بسته‌اند (وجه ایجاد سیاستگذاری) و برخی دیگر به تدابیری مربوط است که دولت‌های مختلف به درجات گوناگون، اما همسوز به کار بستن آنها دوری جست‌ه‌اند (وجه سلبی سیاستگذاری مسکن). نکته حائز اهمیت این است که برای بررسی ساختار نظام سیاستگذاری مسکن لازم است، برخلاف ارزیابی‌های مرسوم که صرفاً بر وجه ایجاد تمركز دارند، نتایج و تبعات وجوه ایجاد سلبی

### ۱-۳. مسئله عقب‌نشینی دولت از تأمین فراگیر و همه‌شمول و عدالت‌محور مسکن

مسئله عقب‌نشینی دولت از تأمین فراگیر و همه‌شمول و عدالت‌محور مسکن مشتمل بر مؤلفه‌های بحران‌آفرینی می‌شود که در مجموع، داربست سیاستی عقب‌نشینی و محدودسازی چتر رفاهی مسکونی دولتی را بر پا می‌دارند، اما پیش از تشریح آنها بیان نکته سیاستی ریشه‌نگرانه مهمی لازم است.

هر کشوری «موجودی مسکن» مشخصی دارد که هر سال تعدادی واحد مسکونی از آن کاسته یا به آن افزوده می‌شود. مسئله اصلی سیاستگذاری مسکن این است که از موجودی مسکن هر کشور چگونه استفاده می‌شود؟ این موضوع نیز ضرورت انتخاب «نوع نقش‌آفرینی دولت» در این زمینه را مشخص می‌کند و این نوع نقش‌آفرینی نیز در قانون اساسی کشورها در قالب وظایف دولت‌ها در زمینه «حقوق شهروندی» مشخص می‌شود. بر این اساس، عقب‌نشینی دولت به صورت عام به این معناست که دولت به جای آنکه تأمین مسکن را به منزله حق شهروندی به رسمیت شناخته و بدون هیچ‌گونه تبعیضی برای همه شهروندان فراهم آورد، این «حق» را به «کالا» بدل ساخته و دسترسی و تخصیص آن را به فرایندهای بازاری عرضه و تقاضا وابسته کرده است که تحت عنوان «کالایی سازی» شناخته می‌شود.

موضوع عقب‌نشینی دولت‌ها از تأمین مسکن دقیقاً در مورد این موضوع است که دولت‌ها به‌انحای گوناگون از تأمین مسکن فراگیر و همه‌شمول و عدالت‌محور مسکن برای همه شهروندان عقب‌نشسته‌اند و نه تنها از جایگاه «حقوق» مندرج در قانون اساسی فاصله دارند، بلکه هر سال فاصله‌شان بیشتر هم می‌شود، اما تحلیل اینکه چگونه این اتفاق می‌افتد و مصادیق آن کدام است؟ پیچیدگی‌های گوناگونی دارد، زیرا هیچ دولتی نه تنها به‌طور واضح منکر «حق دسترسی به مسکن مناسب» نشده است، بلکه مدعی است که تمهیدات و اقدامات پرشماری را نیز به میان آورده تا این حق را استیفا کند.

اما تحلیل سیاستی تمهیدات و اقدامات دولت‌ها نشان می‌دهد که نقش‌آفرینی‌های دولت‌ها در بخش مسکن نوعی عقب‌نشینی به‌شمار می‌رود، زیرا در یک تصویر کلی، دسترسی خانوارها به مسکن مناسب بیش از پیش به توان مالی آنها در بازار مسکن وابسته شده و اقدامات دولت‌ها برای تأمین مسکن خانوارها (در قالب طرح‌های ملی) نیز با توجه به توان مالی آنهاست و بخشی اعظمی از فعالیت‌ها نیز در قالب انتقال بدهی مسکونی به خانوارها (در قالب وام خرید مسکن و وام

۱. مالی سازی مسکن نوعی از کالایی سازی مسکن است و به فرایندی گفته می‌شود که از رهگذر آن «دسترسی به مسکن» به استفاده از ابزارهای مالی مشروط می‌شود.

۲. از کلمه خصوصی در تقابل با عمومی استفاده نشده است، زیرا اساساً بخش مسکن استیجاری دولتی در ایران وجود ندارد، مگر اشکال مختلف خانه‌های سازمانی که هم بسیار محدود است و هم برای عامه مردم در دسترس نیست.

۳. در واقع نوع دیگری از عقب‌نشینی دولت محسوب می‌شود و حول محور ایجاد شرکت‌های استیجاری خصوصی برای تأمین مسکن استیجاری تعریف می‌شود.

۴. در بخش فقدان کل‌نگری و همه‌شمولی در زمینه تأمین مسکن به این موضوع پرداخته می‌شود.



در مورد ناکامی سیاستی دولت‌ها در افزایش نرخ مالک‌نشینی می‌توان دو موضوع را مدنظر قرار داد. نخست اینکه بخشی از اقدامات دولت‌ها در این زمینه، از جمله مسکن مهر و نهضت ملی مسکن، به جای آنکه دهک‌های درآمدی پایینی را هدف بگیرند، بخش محدودی از دهک‌های درآمدی میانی را هدفگذاری کرده‌اند. به بیان دیگر، این برنامه‌ها معطوف به نابرخوردارترین گروه‌های اجتماعی نبوده است، چرا که نه تنها آورده مالی طلب‌شده از متقاضیان نسبتی به وضعیت مالی گروه‌های کم‌درآمد ندارد، بلکه «حجم بدهی منتقل شده به خانوارها» و نیز «مقدار و نحوه بازپرداخت وام‌های اعطایی» فراتر از توان مالی این خانوارهاست، اما برخی خانوارهای کم‌درآمد به هر قیمتی کوشیده‌اند به هر نحوی خود را طرح‌های ملی وفق داده و خانه‌دار شوند. گذشته از این موضوع، این اقدامات ملی وضعیت مالی گروه‌های هدف را نیز در دوران «مشارکت و انتظار» (دوران پیش‌پرداخت‌های لازم و انتظار برای تحویل گرفتن واحد مسکونی) به مراتب بدتر می‌سازند. در نظر بگیرید که بخش زیادی از متقاضیان (که در زمان ثبت نام مستأجر هستند) باید تا زمان تحویل واحد مسکونی خود، هم از پس هزینه‌های جاری زندگی و تأمین مسکن خود که در قالب تأمین «ودیعه مسکن و اجاره‌بها» است، برآیند و هم بتوانند آورده‌های مالی لازم (که مبالغ اعلامی آن علی‌الحساب بوده و امکان افزایش آن وجود دارد) برای شرکت در این نهضت را تأمین کنند، امری که برای بخش اعظمی از خانوارها بسیار دشوار تا سرحد ناممکن است و نتیجه‌ای جز کاهش کیفیت زندگی و افزایش بدهی‌های آنها ندارد، بگذریم از اینکه در هر «ایستگاه مالی»، متقاضیانی (خانوار/خانواده‌هایی) هستند که از قطار نهضت ملی مسکن پیاده می‌شوند.

اما چرا این چنین است؟ زیرا بسیاری از خانوارهای متقاضی، مستأجرانی هستند که مجبور می‌شوند برای تأمین پیش‌پرداخت‌های لازم به برخی راهکارها و یا ترکیبی از آنها، توسل جویند که به صورت فزاینده‌ای وضعیت عمومی زندگی آنها را بدتر می‌سازد، برای مثال:

■ ایجاد بدهی‌های جدید از جمله روی آوردن به تسهیلات مالی گران برای تأمین پیش‌پرداخت‌ها.

■ راهکارهای افزایش دهنده هزینه‌های جاری زندگی از جمله استفاده از تبدیل «نسبت و دیعه مسکن به اجاره‌بها» به نفع «افزایش اجاره‌بها» و «کاهش و دیعه» و استفاده از سهم آزادشده و دیعه مسکن به عنوان پیش‌پرداخت.<sup>۳</sup>

روشن است که راهکارهایی از این دست هزینه‌های جاری خانوار را، به روش‌های متنوعی از جمله «اقساط باز پرداخت تسهیلات گران‌قیمت» و «اجاره‌بهایی به شدت افزایش یافته»، بیش از پیش بالا می‌برند.

به صورت توأمان صورت گیرد.

در ابتدا لازم است به موضوعی درخور توجه اشاره شود. برخی از سیاستگذاران عمومی و مسکن با خوانشی خاص از ثبات سکونتی و فروکاستن کامل آن به «مالک‌نشینی»، بنیانی را برای توجیه مساعی مالک‌نشین گسترانه دولت در نظر می‌گیرند و برخی از آنها، در این سطح متوقف نمانده و با توسل به همین دیدگاه به انکار اصلی‌ترین سیاست‌های تأمین مسکن شناخته‌شده کشورها، از جمله مسکن استیجاری دولتی/اجتماعی<sup>۱</sup>، کنترل اجاره، کمک‌هزینه مکفی و بلاعوض مسکن<sup>۲</sup> به مستأجران و گروه‌های کم‌درآمد می‌پردازند.

نکته اول این است که چنین نظر شایع و مسلطی، ارتباط مستقیم میان میل افراد به مالکیت یک خانه را با منافع اقتصادی حاصل از مالکیت و متعاقباً ارتباط وثیق میان منافع اقتصادی و ساختار سیاسی-حقوقی مالکیت در هر کشور، از جمله ایران، در نظر نمی‌گیرند. مسلم است مستأجرانی که در نظام مسکنی زندگی می‌کنند که از حداقل ثبات سکونتی (به معنای موسع کلمه) برخوردار هستند، میل و صف‌ناپذیری به مالک‌نشینی دارند، اما این امر بیش از آنکه اهمیت و اصالت سیاستگذارانه گسترش مالک‌نشینی را نشان دهد، از یک طرف نشانگر آن است که انواع دیگر سکونت (از جمله در بخش استیجاری خصوصی) از حداقل امنیت و ثبات سکونتی برخوردار هستند و از طرف دیگر، نشان می‌دهد که انواع دیگری از سکونت (از جمله استیجاری خصوصی تنظیم‌شده در قالب مسکن اجتماعی و مسکن استیجاری دولتی) که هم ثبات سکونتی و هم هزینه‌های متناسب با درآمد خانوارهای کم‌درآمد دارند، در موجودی مسکن کشور سهمی ندارد. هر دو مورد نیز به صورت توأمان اهمیت و ضرورت چرخش‌های تحول‌آفرین دولت در زمینه تأمین امنیت و ثبات سکونتی دیگر اشکال سکونت و امکان دست‌رسی خانوارها به آنها را باز می‌نمایند.

نکته دوم این است که با عقب‌نشینی گسترده دولت‌ها در زمینه تأمین خدمات رفاهی و درشت‌بافت‌تر کردن تورهای ایمنی اجتماعی و سیاست‌های ریاضتی، دولت‌ها مساعی گسترده‌ای به عمل آورده‌اند تا با ایجاد مالکیت‌های فردی، وابستگی افراد جامعه به خدمات رفاهی دولت‌ها را بکاهند، رویکردی که نتیجه آن گسترش لجام‌گسیخته نابرابری در ثروت و درآمد کشورها و بحران‌های اجتماعی متعاقب آن، از جمله کاهش همبستگی اجتماعی و بحران جمعیتی، شده است.

اما صرف‌نظر از این نکات برون‌گفتمانی و با فرض پذیرفتنی بودن رویکرد «مالک‌نشین گستری» و اتخاذ رویکرد ارزیابی درون‌گفتمانی، می‌توان به کاستی‌های ویژه‌ای در تدابیر و تمهیدات دولت‌ها در این زمینه اشاره کرد.

۱. در اروپا تحت عنوان Social Housing و در ایالات متحده Public Housing شناخته می‌شود.

## 2. Housing Allowance.

۳. به راهکارهای مظلومانه خانواده‌ها از جمله فروش لوازم منزل و زندگی کردن طولانی‌مدت زوج‌ها با بستگان و نزدیکان اشاره نکرده‌ایم. ناگفته نماند که ممکن است رنج و تعب چنین وضعیتی فراتر از تاب‌آوری خانواده‌ها بوده و منجر به آن شود که برخی از آنها در مسیر ناهموار «خانه‌دار شدن» از هم بپاشند؛ باید در نظر داشت که برخی از متقاضیان مسکن مهر پس از ۱۲ سال هنوز مسکن ملکی خود را دریافت نکرده‌اند.

اجاره‌نشینی در مناطق شهری، از ۳۳/۱۸ درصد در سال ۱۳۹۰ به ۳۶/۷۰ درصد در سال ۱۳۹۵ افزایش یافته است. باید در نظر داشت که در همین بازه زمانی به موجودی مسکن کل کشور در مناطق شهری بیش از ۲ و نیم میلیون واحد مسکونی افزوده شده، اما سهم مالک‌نشینی از کل موجودی مسکن شهری ۲/۰۲ درصد کاهش و سهم اجاره‌نشینی ۳/۵۲ درصد افزایش داشته است. درست است که مقدار مطلق مالک‌نشینی در این دوره در حدود ۱ میلیون واحد مسکونی افزایش داشته، اما در حدود ۱/۴۶ میلیون واحد مسکونی نیز به مالکیت مالکان موجود اضافه شده که خود را در ظاهر سکونت‌اسیستجاری نشان می‌دهد. برای پیشبرد بحث حاضر در ابتدا لازم است به روش‌های افزودن شدن واحدهای مسکونی به موجودی مسکن شهری اشاره شود. دو مجرای اصلی در این زمینه وجود دارد. یکی اقدامات دولت در قالب طرح‌های کلان ملی و دستگاه‌های اجرایی آن و دیگری، طرح‌های شهری و اصلاحات اعمالی بر آنها. درست است که تمام این اقدامات از مجرای شهرداری‌های کشور پروانه ساختمانی دریافت می‌کنند، اما ماهیت یکسانی ندارند. در گروه اول، در اکثر موارد ساخت‌وسازهای جدیدی بر روی زمین‌های بایر شهری صورت می‌گیرد که استطاعت‌پذیری مسکن تا حدودی دیده شده است، اما در گروه دوم، واحدهای مسکونی از طریق پهنه‌بندی<sup>۱</sup> و بازپهنه‌بندی‌های<sup>۲</sup> مرسوم طرح‌های شهری بر مالکیت مالکان قبلی افزوده می‌شود و استطاعت‌پذیری استفاده از آنها (چه برای خرید به قصد مالک‌نشینی چه برای اجاره‌نشینی) اصلاً و ابداً محلی ندارد و تماماً با نرخ بازار عرضه می‌شوند.

بحث اصلی این است که یکی از جلوه‌های عقب‌نشینی دولت از تأمین فراگیر و همه‌شمول و عدالت‌محور مسکن را می‌توان در این موضوع مشاهده کرد که به جای آنکه خروجی تمهیدات و اقدامات دولت افزایش سهم مطلق و نسبی مالک‌نشینی از موجودی مسکن باشد، منجر به افزایش سهم مطلق و نسبی مالکیت (افراد چندمسکنی) شده است. این موضوع چند مؤلفه مهم دارد: نخست، به جای آنکه مساعی دولت در زمینه مالیات‌ستانی معطوف به پُرهزینه و کم‌صرفه کردن خرید و فروش سوداگران املاک مسکونی (به‌جز مالک‌نشینی) باشد تا هم عدالت درون‌نسلی و هم میان‌نسلی را گسترش دهد، نظام مالیات‌ستانی کاملاً در خدمت دارندگان دارایی‌های مسکونی است، در این معنا که بدون آنکه فشار مالیاتی خاصی را معطوف به استفاده مصرفی از موجودی مسکن کشور کند، سرمایه‌گذاری در این بخش را نسبت به تعهدات مالیاتی مؤدیان مستغلاتی، مقرون به صرفه کرده است. برای مثال، در مورد مالیات‌ستانی مبتنی بر «عدالت مسکونی» می‌توان به «مالیات بر خانه‌های خالی» اشاره کرد. این قانون به‌رغم اغراق در اهمیت تقنینی آن، تقریباً در کمینه‌گراترین حالت ممکن وضع شده است. نخست،

موضوع مهم دوم این است که دولت‌ها در خلال خود اتمام برای افزایش مالک‌نشینی می‌توانستند هم برای افزایش، یا دست کم حفظ، امکان خانه‌دار شدن مسکن‌اولی‌ها (چه در قالب اقدام شخصی چه در قالب برنامه‌های آتی دولت) و هم برای تأمین مسکن خانوارهای دیگری که در هر دوره، ذیل چتر برنامه‌های مسکن در دست اجرا قرار نمی‌گرفته‌اند، تدابیر مکملی را به کار ببندند تا به صورت توأمان به اقتضات عدالت‌محورانه سیاست رسمی اعلامی خود پایبند مانده باشند و در راستای استیفای حق مسکن مصرح قانون اساسی حرکت کنند: ساخت مسکن اسیتیجاری دولتی؛ اعطای حق مسکن مکفی بلاعوض به مستأجران کم‌درآمد؛ ایجاد کنترل بر روی بخش مسکن اسیتیجاری خصوصی برای افزایش امکان دسترسی به مسکن اسیتیجاری استطاعت‌پذیر؛ اعمال تنظیم‌گری‌های رفاه‌مدار و کنترل افزایش اجاره‌بها و ودیعه مسکن؛ بازتعریف ودیعه مسکن در حمایت از مستأجران؛ افزایش امنیت و ثبات سکونتی مستأجران از رهگذر تعیین حداقل زمان دوره اسیتیجار (مثلاً ۳ سال)، حق تمدید قرارداد اسیتیجاری برای مستأجران، تمدید خودکار قراردادهای اسیتیجاری و دشوارتر کردن تخلیه دل‌خواهی مستأجران.

این تدابیر به کار بسته نشده یا کمتر استفاده شده همان وجه سلبی سیاست‌گذاری مسکن (یک وجه از امری چندوجهی) است که دولت‌ها یا با انتخاب‌های سیاستی آگاهانه یا از روی تغافل و تساهل سیاستی آنها را به کار نبسته‌اند. اهمیت این تمهیدات اکنون (سال ۱۴۰۱) مشخص می‌شود که بخش زیادی از مستأجران و جوانان نه‌تنها دیگر خودشان توان مالی خرید مسکن ملکی (مالک‌نشینی) را حتی در دوره‌های انتظار طولانی مدت ندارند، بلکه اقدامات دولت نیز برای تحقق این امر بیش از پیش پُرهزینه‌تر و به همین دلیل کم‌دامنه‌تر و کم‌شمول‌تر شده است.

### ۲-۱-۳. استحاله مالک‌نشین‌گستری به مالکیت‌گستری

مسئله فقط این نیست که دولت‌ها در افزایش نرخ «مالک‌نشینی» ناکام مانده‌اند، بلکه مسئله دیگر این است که سیاست‌گذاری در بخش مسکن منجر به افزایش ناموجه سهم مالکیت در میان برخی گروه‌های اجتماعی از کل موجودی مسکن و به تبع آن افزایش نابرابری‌های اجتماعی دولت‌آفرین شده است. اهمیت این موضوع در سیاست‌گذاری مسکن آن است که این امر ریشه اصلی «بحران کنترل‌ناپذیری موجودی مسکن کشور» است که در بخش «مسئله تبعیض مسکونی ساختاری نهفته در نظام مدیریت و برنامه‌ریزی شهری» تشریح شده است. همان‌طور که پیشتر بر پایه اطلاعات سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۹۵ ذکر شد، سهم مالک‌نشینی در مناطق شهری، از ۵۶/۵۷ درصد در سال ۱۳۹۰ به ۵۴/۵۲ درصد در سال ۱۳۹۵ کاهش داشته و سهم

1. Zonning  
2. Rezoning



تحقق اهداف به دور بوده و حتی نتایج و تبعات اجتماعی وارونه‌ای به همراه دارند.

برای درک یارانه‌های اعطایی شهرداری‌های کشور در حوزه مسکن، قانونگذاری و تمهیدات مدیریت شهری پایتخت کشور تصویر کاملی به دست می‌دهد. باید در نظر داشت که یارانه‌های اعطایی در حوزه مسکن با اتکا به «گفتمان ظاهراً بی طرفانه مدیریتی»، حول محور موضوعاتی صورت بندی می‌شوند که می‌توان آن را «مسکن زدایی از سیاستگذاری مسکن» نامید؛ فرایندی که در خلال آن سیاستگذاری‌هایی که مستقیماً بر «ویژگی‌های موجودی مسکن شهرها» تأثیر می‌گذارند و در واقع بخشی از سیاستگذاری مسکن کشور به شمار می‌روند، به گونه‌های بازنمایی می‌شوند که نسبت خود با «توسعه نابرابری آفرین و نابرابری گستر شهری» را پنهان سازند. برای مثال، «ساخت‌وساز» به طور کامل جای «تأمین مسکن» را گرفته و «پاداش و جایزه خوش حسابی» و «بخشش و پرداخت اقساطی مطالبات حوزه شهرسازی» جای «تخفیفات و بخشودگی مالیاتی هدفمند» نشسته است. یک مثال از میان قلم‌فرسای‌های نشریات فعال در حوزه مسکن و یک مثال از ادبیات سیاستی اسناد مدیریت شهری به درک و قبول این بحث کمک شایانی خواهد کرد.

مثال اول؛ یکی از روزنامه‌های صبح کشور در ۱۹ بهمن ماه امسال ذیل عنوان «چالش سرمایه‌گذاران مسکن در مناطق مصرفی»<sup>۵</sup> در مورد چالشی در منطقه ۵ تهران چنین مرقوم داشته است:

«خریداران سرمایه‌های این منطقه با چالش عدم تأمین بخشی از بهای ملک خریداری شده از مسیر بازار اجاره مواجه شده‌اند. در شرایطی که به دنبال استمرار جهش قیمت در بازار مسکن، وزن عمده خرید از بازار مسکن منطقه ۵ شهر تهران را که مصرفی‌ترین، پرتقاضاترین و پرمعامله‌ترین منطقه پایتخت محسوب می‌شود، خریدهای سرمایه‌های تشکیل می‌دهد، برخی از این سرمایه‌گذارها اخیراً با مشکل عدم پذیرش رهن کامل پیشنهادی آنها از سوی مستأجرها و در نتیجه چالش تأمین مالی بخشی از بهای ملک از این مسیر روبرو هستند.»<sup>۶</sup> بازگویی این پاراگراف به زبان «سیاستگذاری مسکن جامعه‌مدار» چنین می‌شود:

«به دلیل افزایش تقاضای سوداگران برای موجودی مسکن منطقه ۵ شهر تهران و به دلیل فقدان تمهیدات و اقدامات جدی دولت برای مبارزه با سوداگری‌های مسکونی و به دلیل فقدان تنظیم‌گری‌های معطوف به

مقدار مالیات وضع شده هیچ نسبتی با واقعیت‌های بخش مسکن، از جمله ارزش پیش‌رونده املاک به دلیل تورم و تبعات اجتماعی «بحران استفاده‌های ضداجتماعی از موجودی مسکن» ندارد. برای مثال، مالیات بر ۳ واحد مسکونی نوساز<sup>۱</sup> ۱۰ متری با اجاره‌بهای سالانه ۴۹، ۹۹ و ۳۰۰ میلیون،<sup>۲</sup> در سال اول حدوداً برابر است با ۳۳، ۸۹ و ۳۳۷ میلیون تومان. نزدیک بودن این ارقام در نظر اول کارآمدی و عادلانه بودن مالیات وضع شده را به ذهن متبادر می‌کند، اما ماجرای دیگری در میان است، اگر ارزش این ۳ واحد مسکونی در ابتدای سال به ترتیب ۵، ۱۰ و ۱۵ میلیارد تومان باشد و مالکان آنها در صدد باشند تا بنا بر انتظارات تورمی از محل فروش واحد مسکونی سود بیشتری به دست آورند<sup>۳</sup> و با اجاره‌داری از ارزش ملک خود نگاهند (یا به اصطلاح باز یگران صنعت مستغلات، واحد مسکونی «کلید نخورده» باقی بماند تا ارزشمندتر از املاک مشابه باشد) و اگر تورم نقطه به نقطه متوسط قیمت یک متر مربع زیربنای واحد مسکونی معامله شده از طریق بنگاه‌های معاملات ملکی شهر تهران در آذرماه سال ۱۴۰۱ را در نظر داشته باشیم (در حدود ۴۷/۵ درصد)، ارزش واحد مسکونی آنها حدوداً به ۷/۳۷، ۱۴/۷۵ و ۲۲/۱۲ میلیارد تومان<sup>۴</sup> شده است. یعنی به ترتیب حدوداً ۷۲، ۵۳ و ۲۱ برابر «مالیات وضع شده»، عایدی سرمایه نسبت به مالیات متعلقه به واحد مسکونی نصیب مالکان این واحدهای مسکونی شده است، امری که مقرون به صرفگی «تمکین مالیاتی» به جای «عرضه واحد مسکونی به بازار» را محرز می‌دارد. نکته مهم دیگر مبلغ این مابه تفاوت است که به ترتیب ۲/۳۷، ۴/۷۵ و ۷/۱۲ میلیارد تومان است و نشان می‌دهد که هر چقدر ارزش ملک بیشتر باشد، تمکین مالیاتی توجیه اقتصادی قوی‌تری نزد سوداگران دارد و قانونگذاران در سطح قانون نویسی کاملاً به خطا رفته‌اند.

### ۳-۱-۳. اعطای بی‌هدف و تبعیض آمیز یارانه‌های مسکن

یارانه‌های مسکن در کشور از دو مجرای برنامه‌های دولت (از جمله واگذاری زمین ارزان قیمت یا رایگان به سازندگان و اشخاص حقیقی و وام‌های یارانه‌دار) و اقدامات شهرداری‌های کشور (از جمله هزینه‌های صدور پروانه‌های ساختمانی، تخلفات ساختمانی و بخشودگی‌های مالی) صورت می‌گیرد. یارانه‌های اعطایی بسته به تنوع موضوعی، اهداف اجتماعی اعلامی خاصی را دنبال می‌کنند، اما در مواردی نه تنها در زمینه تحقق اهداف اعلامی کارآمد به شمار نمی‌روند، بلکه از مسیر

۱. قانونگذار در ماده (۵۴ مکرر) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۳ با اصلاحات و الحاقات بعدی، ارفاقی یک ساله به ساختمان‌های نوساز ارائه کرده که در واقع، امکان یک سال خالی ماندن واحد مسکونی را پیش از وضع مالیات (صرف نظر از امکان شناسایی آن واحدها) فراهم کرده است.

۲. مقادیر درآمدی منطبق با طبقه بندی ماده (۱۳۱) قانون مالیات مستقیم انتخاب شده‌اند.

۳. باید در نظر داشته باشیم که این انتظارات تورمی مالکان این واحدهای مسکونی و کنش‌های سودجویانه آنها در بازار مسکن خصلتی خودتحقق بخش دارد، یعنی انتظارات تورمی مالکان به احتکار ختم می‌شود و در نهایت، به سهم خود، زمینه را برای تورم بیشتر در بخش مسکن فراهم می‌آورد.

۴. روشن است می‌توان جزئیات بیشتری در مورد افزایش قیمت‌های املاک مسکونی افزود تا این تنش سیاستی را بهتر بازنمایی کرد، اما برای تفهیم موضوع کنار گذاشته شده‌اند.

5. <https://donya-e-eqtesad.com/fa/tiny/news-3942764>.

۶. برجسته‌سازی‌ها در متن اصلی وجود ندارد.



تهران و مقررات ملی ساختمان است.

۳-۱. افزایش مساحت بنا بدون افزایش طبقه ضمن رعایت حقوق مجاورین، حداکثر تا پنج درصد (۵٪) مساحت کل زیربنای ناخالص پروانه و حداکثر تا (۵۰۰) متر مربع در کل زیربنا به عنوان **رواداری در اجرا**<sup>۱</sup> طبق این مصوبه، شورای اسلامی شهر مجوز رسمی نادیده‌انگاری تخلفات ساخت‌وساز را به شهرداری‌های مناطق ۲۲ گانه شهر تهران تفویض می‌کند، اما با چه عنوانی؟ رواداری در اجرا. در واقع، همان‌طور که در ادامه این بخش بدان پرداخته می‌شود، این نوع سیاستگذاری که سیاستگذاری مسکن به شمار می‌رود و نوعی یارانه مسکن از جنس بخشودگی را به متخلفان ارزانی می‌دارد، با ادبیات تقنینی تقریر می‌شود که نمونه شفاف «مسکن‌زدایی از سیاستگذاری مسکن» به شمار می‌رود.

این «گسیختگی واژگانی» در سپهر سیاستگذاری مسکن ریشه در «گسیختگی سیاستی» دارد که در بخش «فقدان کل‌نگری و همه‌شمولی در زمینه تأمین مسکن» بدان اشاره شد، اما چرا این موضوع اهمیت دارد؟ زیرا فرایند «مسکن‌زدایی از سیاستگذاری مسکن» سبب شده تا ابزارهای شناخته‌شده سیاستگذاری مسکن، مانند یارانه‌های مسکن (از جمله بخشودگی و تخفیف‌های مالیاتی و عوارضی)، صرفاً با تغییر نام نه‌تنها در راستای تأمین مسکن فراگیر و همه‌شمول و ارزان‌قیمت و متناسب با درآمد خانوارها مورد استفاده قرار نگیرند، بلکه ابزاری باشند در دست شهرداری‌های کشور تا به «مالکان موجود» حقوق مالکانه مضاعفی را ارزانی دارند که هیچ نوعی از کنترل اجتماعی مسکونی بر آن مترتب نیست و مضاف بر آن، هم به بحران مسکن و هم به بحران‌های اجتماعی دیگر، از جمله نابرابری‌های اجتماعی و کاهش همبستگی و کاهش اختلاط اجتماعی، دامن می‌زنند.

محض نمونه می‌توانیم به بررسی یکی از مصوبات شورای اسلامی شهر تهران در زمینه سیاستگذاری مسکن، اما با نامی کاملاً متفاوت بپردازیم: مصوبه نحوه اخذ مطالبات حوزه شهرسازی شهرداری تهران (مصوب ۱۴۰۱/۰۸/۱۵)، طبق تبصره «۳» اصلاحی (مصوب ۱۳۹۷/۰۵/۳۰)، این مصوبه:

«در صورتی که مؤدی تمایل داشته باشد کل مبلغ بدهی<sup>۲</sup> خود را به صورت نقدی و یک‌جا پرداخت نماید از زمان لازم‌الاجرا شدن این مصوبه مشمول پاداش و جایزه خوش‌حسابی به شرح جدول ذیل می‌گردد. پاداش و جایزه خوش‌حسابی مذکور از بیست و یکم (۲۱) اسفندماه سال ۱۴۰۱ برابر با مصوبه قبلی (ابلاغی به شماره ۳۰۲۹۸/۲۶۱۷/۱۶۰ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۲۸) محاسبه و اعمال خواهد شد.»

در جدول ارائه‌شده در این مصوبه آمده:

حمایت از ثبات سکونتی مستأجران و کاهش هزینه‌های تأمین مسکن استیجاری (اجاره‌بها و ودیعه مسکن) و به دلیل تغییر ماهیت «ودیعه مسکن» به «عقد قرض‌الحسنه» که امکان هرگونه دخل و تصرفی در آن را برای موجران فراهم می‌کند و دولت نیز هیچ‌گونه تنظیم‌گری (از جمله جبران ارزش کاهش‌ی مبلغ دریافتی در قالب پرداخت سود دوره استفاده از سوی موجر به مستأجر یا تعیین قدرالسهم مستأجران در مشارکت اقتصادی با خریداران متقاضی رهن کامل) در این زمینه به اجرا نگذاشته است، **سوداگران بخش مسکن این امکان را یافته‌اند تا هزینه‌های سوداگری خود را بر زندگی خانوارهای مستأجر ساکن در منطقه ۵ آوار کنند**، امری که سبب شده وضعیت سکونتی مستأجران منطقه ۵ به دلیل هزینه‌های غیرقابل پرداخت بیش از همیشه ناامن و رنج‌آور شود و بیم آن می‌رود که کل این منطقه دچار جابه‌جایی‌های گسترده مستأجران، اعیان‌نشین‌سازی و تخلیه‌سازی‌های قانونی و غیرقانونی و طرد اجتماعی شده و این مسائل هم به مناطق دیگر شهر تسری یابد و هم به مسائل دیگر اجتماعی، از جمله بحران همبستگی اجتماعی و فقر آفرینی شهری و فقر چندبُعدی دامن زند. در ضمن مشخص نیست که چرا دولت از برخی تمهیدات ریشه‌نگرانه نظیر «ممنوعیت خرید و فروش سوداگرانه مسکن» در این منطقه و مناطق مشابه بهره نمی‌برد.

روشن است که استفاده از عبارت‌های «خریدهای سرمایه‌ای»، «چالش تأمین مالی خرید سرمایه‌ای» به جای «سوداگری‌های مسکونی» و «چالش‌ها و فرصت‌های سوداگری‌های مسکونی» نوعی تغییر گفتمان محسوب می‌شود که مابه‌ازای فرهنگی چند دهه عقب‌نشینی دولت از تأمین فراگیر و همه‌شمول و عدالت‌محور مسکن و «کالایی‌سازی لجام‌گسیخته» بخش مسکن است و «مقصرانگاری مستأجران مخالف رهن کامل مسکن استیجاری» به عنوان موانع «رونق بازار مسکن و معاملات حاکم بر آن» نیز عیان‌ترین شکل تنش حاکم بر بخش مسکن میان دارندگان دارایی‌های مسکونی و نابرخورداران از آن، به طور عام و میان مستأجران و سوداگران و موجران به طور خاص، است.

مثال دوم در مورد یکی از مصوبات شورای اسلامی شهر تهران است: چارچوب اختیارات و وظایف کمیسیون‌های داخلی مناطق مصوب ۱۳۹۹/۰۳/۱۱ در ماده (۲) این مصوبه آمده:

«حدود اختیارات کمیسیون داخلی مناطق، بررسی و تصمیم‌گیری در خصوص درخواست‌های واصله در حوزه نظارت فنی، تثبیت و صدور گواهی‌های ساختمانی براساس ضوابط و مقررات طرح تفصیلی ملاک عمل شهر تهران، موارد ذیل و سایر مصوبات شورای اسلامی شهر

۱. برجسته‌سازی در متن اصلی وجود ندارد.

۲. طبق ماده واحده آن مطالبات ناشی از عوارض مرتبط با حوزه شهرسازی و صدور پروانه مشتمل بر زیربنا، مزاد تراکم (در حد مجاز)، تفکیک اراضی و ساختمانی، تغییر کاربری و کاربرد، پذیره، بالکن و پیش‌آمدگی، حق تشریف و ارزش بهینه‌ناشی از اجرای طرح‌های عمرانی و توسعه شهری است.



## جدول ۱. پاداش و جایزه خوش حسابی

درصد پاداش خوش حسابی				بازه زمانی پرداخت عوارض
بیش از پانصد میلیارد ریال	از دویست و پنجاه میلیارد و یک ریال تا پانصد میلیارد ریال	از ده میلیارد تا یک ریال تا دویست و پنجاه میلیارد ریال	تا ده میلیارد ریال	
۳۴	۳۶	۳۸	۴۰	از تاریخ ۲۰ آبان‌ماه تا ۲۰ آذرماه سال ۱۴۰۱
۲۹/۷۵	۳۱/۵	۳۳/۲۵	۳۵	از ۲۱ آذرماه تا ۲۰ دی‌ماه سال ۱۴۰۱
۲۵/۵	۲۷	۲۸/۵	۳۰	از ۲۱ دی‌ماه تا ۲۰ بهمن‌ماه سال ۱۴۰۱
۲۱/۲۵	۲۲/۵	۲۳/۷۵	۲۵	از ۲۱ بهمن‌ماه تا ۲۰ اسفندماه سال ۱۴۰۱

مأخذ: تبصره «۳» اصلاحی (مصوب ۱۴۰۱/۰۸/۱۵) مصوبه نحوه اخذ مطالبات حوزه شهرسازی شهرداری تهران (مصوب ۱۳۹۷/۰۵/۳۰)

دانش آموزی (۱۱۲۹ میلیارد تومان)، حمایت و ارتقای پوشش تحصیلی مناطق محروم (۱۶۵۶ میلیارد تومان) و کیفیت بخشی به فعالیت‌های آموزشی و پرورشی و توسعه عدالت آموزشی (۲۳۰ میلیارد تومان) در سال ۱۴۰۰ در سند بودجه کل کشور (امیدی، ۱۴۰۱).

این مصوبه آینده تمام‌عیار فرایند «مسکن زدایی از سیاستگذاری مسکن» است؛ هم به این دلیل که وصول مطالبات شهرداری تهران را بر ملاحظات اجتماعی سیاستگذاری مسکن مرجح می‌دارد، هم به این دلیل که هیچ حساسیتی نسبت تمایز میان به دریافت‌کنندگان این گونه تخفیف‌ها ندارد، هم به این دلیل که هیچ نسبتی با هدف‌گیری تأمین مسکن استطاعت‌پذیر چه برای مالک‌نشینان (از نوع مسکن اولی) چه برای اجاره‌نشینان ندارد، هم به این دلیل که در آن هیچ گونه تفاوتی میان خروجی مسکونی (ویژگی‌های واحدهای مسکونی از جمله اندازه، کیفیت و محل ساخت) فعالیت‌های دریافت‌کنندگان مدنظر نیست، هم به این دلیل که حجم غیرقابل‌تصور از حقوق مالکانه غیرمجاز را برای مالکان موجود به حقوق مکتسبه و مجاز بدل می‌کند (در واقع ثروت مستغلاتی هنگفتی را میان «برخورداران» توزیع می‌کند)، و هم به این دلیل که هر آنچه می‌توان در هم آمیخت تا امکان بهره‌بری حداکثری سوداگران مستغلاتی را فراهم آورد، در هم آمیخته است (طبق ماده واحده آن مطالبات ناشی از عوارض مرتبط با حوزه شهرسازی و صدور پروانه مشتمل بر زیربنا، مازاد تراکم (در حد مجاز)، تفکیک اراضی و ساختمانی، تغییر کاربری و کاربرد، پذیره، بالکن و پیش‌آمدگی، حق تشریف و ارزش بهینه ناشی از اجرای طرح‌های عمرانی و توسعه شهری را شامل می‌شود).

نکته مهمی که نباید مغفول بماند این است که بسترسازی چنین تصمیمی در یکی از قوانین بالادستی صورت گرفته است: قانون رفع

به این دو مثال توجه کنید. اگر مؤدی در حدود ۹۰۰ میلیون تومان به شهرداری بدهی داشته باشد و از تاریخ ۲۰ آبان‌ماه تا ۲۰ آذرماه سال ۱۴۰۱، اقدام به پرداخت نقدی این بدهی کرده باشد، از تخفیفی در حدود ۳۶۰ میلیون تومان برخوردار شده است و اگر مؤدی در حدود ۶۰ میلیارد به شهرداری بدهی داشته باشد و از تاریخ ۲۰ آبان‌ماه تا ۲۰ آذرماه سال ۱۴۰۱، اقدام به پرداخت نقدی این بدهی کرده باشد، از تخفیفی بیش از ۲۰ میلیارد تومان برخوردار شده است. در واقع، هر چقدر بدهی مؤدی سنگین‌تر باشد (یعنی از ساخت‌وسازگران درشت‌دانه بازار به‌شمار می‌رود)، قانونگذار، به دلیل عدم استفاده از ساده‌ترین تمهید سیاستی در زمینه تخفیف یعنی تعیین سقف برای تخفیف‌های اعطایی، نسبت به آنها سخاوتمندتر است، اما سؤال این است که این سخاوتمندی که جزء «هزینه‌های مالیاتی» بودجه شهرداری به‌عنوان یک نهاد عمومی غیردولتی به‌شمار می‌رود، چه تعهداتی برای برخورداران از آن ایجاد می‌کند؟ پاسخ روشن است. این گونه از بذل و بخشش‌های یک نهاد عمومی هیچ تعهد اجتماعی - مسکونی در مورد استفاده از واحدهای مسکونی مرتبط با تخفیف‌ها برای برخورداران از آنها ایجاد نمی‌کند.

طبق گزارش عملکرد ارائه‌شده شهرداری تهران درباره این موضوع به شورای شهر تهران، در بازه زمانی اول یعنی از تاریخ ۲۰ آبان‌ماه تا ۲۰ آذرماه سال ۱۴۰۱، در حدود ۲۷۲۵ میلیارد تومان «پاداش و جایزه خوش حسابی» (در واقع، یارانه مسکن به لحاظ اجتماعی بی‌هدف) به مؤدیان (در واقع مالکان و ساخت‌وسازگران) اعطا شده است. برای درک اهمیت این رقم می‌توان آن را با اعتبارات موضوع «قانون استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه‌یافته» در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور مقایسه کرد که ۲۸۰۰ میلیارد تومان بوده است<sup>۱</sup> یا با بودجه ۳۰۱۵ میلیارد تومانی سه برنامه کمک به تأمین سرانه

۱. بنگرید به گزارش بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۴۴): حوزه محرومیت‌دایی، دفتر اجتماعی مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۸۷۴۱، سال ۱۴۰۱.

مساحت داشته‌اند و از این ۶۵ درصد نیز ۶۱ درصد بالای ۲۲۰ مترمربع مساحت داشته‌اند. به بیان دیگر، ۴۰ درصد از کل واحدهای مسکونی بیش از ۲۲۰ مترمربع مساحت داشته‌اند. نکته مهم این است که ۲۲۰ متر حداقل متر از این گروه است. نظر به کاهش توان مالی خانوارها، توقع بر آن است که الگوی عرضه مسکن متناسب با این تغییرات جمعیتی به سمت عرضه واحدهای مسکونی کوچکتر حرکت کرده باشد، اما چنین اتفاقی نیفتاده است. با اذعان به چندعلیتی بودن این عدم تطابق، می‌توان اعطای یارانه‌های مسکن بی‌هدف (نسبت به تقاضای مصرفی و تأمین مسکن همه‌شمول و زیر نرخ بازار) به ساخت‌وسازگران را یکی از علل این عدم تطابق برشمرد.

خلاصه آنکه، این گونه یارانه‌دهی‌ها، که نمونه‌های بیشماری دارد، نشان می‌دهد که بخش اعظمی از یارانه‌های مسکن اعطایی شهرداری‌های کشور نه تنها به لحاظ اجتماعی-مسکونی کاملاً بی‌هدف هستند، بلکه به نوعی کاملاً ضداجتماعی به شمار می‌روند و به بحران‌های اجتماعی دامن می‌زنند.

#### ۴-۱-۳. خلأهای بنیادین قانونی در سپهر سیاستگذاری مسکن

از میان خلأهای قانونی پرشمار کشور در زمینه سیاستگذاری مسکن، دو مورد وجود دارد که هر یک به صورت مختلف در سیاستگذاری مسکن خلل ایجاد کرده و به مجموعه‌ای از ناکارآمدی‌ها و بی‌عدالتی‌های مسکونی دامن زده‌اند. باید در نظر داشته باشیم که فقدان چنین قوانینی به سهم خود به ظهور انواع خاصی از سیاستگذاری مسکن که در این گزارش مورد توجه بوده (از جمله اهداف نامشخص طرح‌های ملی مسکن از نظر همه‌شمولی) انجامیده است و از سوی دیگر و باز هم به سهم خود، مانع از آن شده که اصلاحات مورد نیاز برای شکل‌گیری نظام تأمین مسکن فراگیر و همه‌شمول و عدالت‌محور حتی «به دستور کار سیاستی» آورده شود. از این رو، دو موضوعی که در ادامه مطرح می‌شوند، به نوعی مکمل سیاستی و هم‌افزای یکدیگر محسوب می‌شوند. به بیان موجز، تعریف دقیقی از مسکن استطاعت‌پذیر به صحنه سیاستگذاری مسکن کشور آورده نمی‌شود، زیرا کنترل خاصی در زمینه استفاده اجتماعی از موجودی کشور وجود ندارد و استفاده از واحدهای مسکونی تماماً به اراده مالکان وابسته است. از طرف دیگر، چون نوع استفاده از موجودی مسکن به لحاظ قانونی در اختیار مالکان است، تعریف مسکن استطاعت‌پذیر معنای محصلی ندارد، زیرا به محض ارائه تعریف باید آن را به کار بست که عملاً امکان آن وجود ندارد. بیان این نکته نیز ضرورت دارد که چنین وضعیتی نیاز به داربست حکمرانانه خاصی دارد که در عمل، فقدان اراده دولت‌ها برای تأمین فراگیر و همه‌شمول و عدالت‌محور مسکن است که در واقع، ارجحیت دادن «حق بر مالکیت» بر استیفای «حق دسترسی به مسکن» به شمار می‌رود، حق مسکنی که در اصول پرشماری از قانون اساسی مورد تأکید قرار گرفته است.

موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور (مصوب سال ۱۳۹۴)، بند «۳» ماده (۵۹) این قانون مدنظر است، اما متن کل این ماده این قانون اشعار داشته:

«شهرداری‌ها مکلفند حداکثر تا یک هفته پس از پرداخت نقدی یا تعیین تکلیف نحوه پرداخت عوارض به صورت نسبه نسبت به صدور و تحویل پروانه ساختمان متقاضی اقدام نمایند.

درخواست یا دریافت وجه مازاد بر عوارض قانونی هنگام صدور پروانه یا بعد از صدور پروانه توسط شهرداری‌ها ممنوع است.

پرداخت صد درصد (۱۰۰٪) عوارض به صورت نقد شامل درصد تخفیفی خواهد بود که به تصویب شورای اسلامی شهر می‌رسد. در پرداخت عوارض به صورت نسبه (قسطی و یا یکجا) نیز به میزانی که به تصویب شورای اسلامی شهر می‌رسد حداکثر تا نرخ مصوب شورای پول و اعتبار به مبلغ عوارض اضافه می‌شود.

شهرداری‌ها مکلفند در صورت عدم اجرای طرح با کاربری مورد نیاز دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری تا پایان مهلت قانونی، بدون نیاز به موافقت دستگاه اجرایی ذی‌ربط با تقاضای مالک خصوصی یا تعاونی با پرداخت عوارض و بهای خدمات قانونی طبق قوانین و مقررات مربوطه پروانه صادر کنند.»

صرفنظر از ساختار آشفته و اختلاط موضوعی ناموجه این ماده و عدم تناسب مفاد آن با عنوان قانون، این ماده نمونه عیان و برجسته «مسکن‌زدایی از سیاستگذاری مسکن» است. به بیان دیگر، در این ماده تکلیف قانونی مشخصی بر عهده شهرداری‌های کشور گذاشته می‌شود که هیچ نسبتی با سیاستگذاری مسکن و ملاحظات اجتماعی حاکم بر آن ندارد و به دلیل تفسیر بردار بودن و کلی بودن، بستر ساز تصمیم‌گیری‌های دیگری می‌شود که همسو با گام تقنینی به لحاظ اجتماعی بی‌هدف اول، از تخفیف‌های مالیاتی بدون در نظر گرفتن هیچ نوعی از ملاحظه مسکونی جامعه‌مدار بهره‌برداری می‌کند و از سوی دیگر، بدون شک بستر ایجاد سودهای بادآورده بیشتر برای گروه‌های برخوردار صنعت مستغلات خواهد بود و بستر شدت‌گیری بحران‌های اجتماعی-مسکونی برای عامه مردم، خصوصاً مستأجران و گروه‌های آسیب‌پذیر آنها.

جلوه دیگری از تبعات اعطای یارانه‌های بی‌هدف و تبعیض‌آمیز دولت در مشخصات عمده موجودی مسکن کشور خود را نشان می‌دهد. طبق یکی از اسناد پشتیبان برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، متوسط سطح زیربنای ناخالص واحدهای مسکونی عرضه شده جدید از ۱۲۴ مترمربع در سال ۱۳۸۵ به ۱۳۵ مترمربع در سال ۱۳۹۳ رسیده بوده، رقمی که طبق آمار رسمی بانک مرکزی، در سال ۱۴۰۰ به ۱۶۰ مترمربع رسیده است. این موضوع در پایتخت وضعیت بدتری دارد. طبق آمارنامه شهرداری تهران، در سال ۱۳۹۷ در حدود ۶۵ درصد از واحدهای مسکونی منتج از پروانه‌های ساختمانی، بالای ۱۵۰ مترمربع



## فقدان تعریف «مسکن استطاعت‌پذیر»

یکی از خلأهای قانونی بنیادین در زمینه سیاستگذاری مسکن، تعریف «مسکن استطاعت‌پذیر» است. در بسیاری از کشورها تعریف مشخص استطاعت‌پذیری مسکن ستون فقرات سیاستگذاری مسکن است و به‌طور معمول بر مبنای هزینه تأمین مسکن «ملکی» یا «استیجاری» صورت می‌گیرد (موارد دیگر: سنجه‌های نسبت قیمت مسکن به درآمد، هزینه مسکن به درآمد، بیش از حد توان بودن هزینه‌های تأمین مسکن و درآمد باقیمانده پس از پرداخت هزینه‌های مسکن). این تعریف مشخص می‌کند که خانوار مالک‌نشین که در حال بازپرداخت اقساط وام مسکن است یا مستأجری که اجاره‌بها پرداخت می‌کند، چه سهمی از درآمد قابل تصرف خود را صرف این موارد می‌کند. ارائه تعریف مشخصی از استطاعت‌پذیری مسکن و نیز ارائه سنجه قابل‌انکا برای ارزیابی نتایج مسکونی تمهیدات و اقدامات دولت و بخش خصوصی یکی از ضرورت‌های سیاستگذاری مسکن است که می‌تواند برای سنجش اینکه استطاعت‌پذیری موجودی مسکن شهرهای هر کشور با توجه به گروه‌های درآمدی چگونه است مورد استفاده قرار گیرد.

در فقدان چنین تعریفی از استطاعت‌پذیری مسکن و دیگر الزامات سیاستگذاری مسکن همه‌شمول — از جمله تعیین میانه/میانگین درآمدی برای مناطق شهری، گروه‌بندی‌های درآمدی با توجه به میانه/میانگین درآمدی همان منطقه شهری و عرضه مسکن متناسب با این گروه‌بندی درآمدی در سراسر هر منطقه شهری — به‌طور کامل مشخص نیست که تمهیدات و اقدامات دولتی معطوف به چه گروه درآمدی در هر منطقه شهری کشور است، امری که سبب شده بسیاری از اقدامات تأمین مسکن دولت‌ها بیش از آنکه معطوف به دهک‌های درآمدی پایینی باشد، معطوف به دهک‌های درآمدی میانی و حتی بالایی باشد.

این موضوع سویه بحران‌آفرین جدی‌تری در زمینه ساخت‌وسازهایی دارد که از مجرای شهرداری‌های کشور صورت می‌گیرند. در فقدان تعریف مشخصی از استطاعت‌پذیری مسکن که بر کل موجودی مسکن حاکم باشد و خروجی ساخت‌وسازهای جدید را نیز زیر چتر سیاستی خود بگیرد، ما به معنای دقیق کلمه فقط با «ساخت‌وساز» در بخش مسکن مواجه هستیم نه نوعی از سیاستگذاری مسکن که دل‌مشغول تأمین مسکن برای عموم شهروندان باشد، چه برسد به دل‌مشغولی نسبت به دسترسی خانوارهای کم‌درآمد به مسکن، زیرا اساساً هیچ نوعی از هدفگذاری اجتماعی بر آن حاکم نیست. اگر از این منظر به ساخت‌وسازهای مرسوم بنگریم و در نیز داشته باشیم که بسیاری از تحلیلگران چاره بحران مسکن را افزایش حداکثری ساخت‌وسازهای مسکونی می‌دانند که بخشی از ترجمان خود را در انجام هر اقدامی برای افزایش تعداد پروانه‌های صادر شده شهرداری‌ها باز یافته است. روشن است که عرضه مسکن جدید به بهبود وضعیت بخش مسکن کمک می‌کند، اما چندین و چند اما و اگر در مورد عرضه مسکن جدید وجود دارد تا بتوان امیدی به اثربخشی آن داشت که یکی از آنها

استطاعت‌پذیری واحدهای مسکونی نوساز برای گروه‌های درآمدی مختلف، چه مسکن اولی‌ها چه مستأجران است و یک مورد مهم دیگر جلوگیری از احتکار واحدهای مسکونی نوساز از سوی مالکان است.

## فقدان تعیین ماهیت واحدهای مسکونی در پروانه‌های ساختمانی

یکی از خلأهای قانونی بحران‌آفرین حوزه سیاستگذاری مسکن که بستر ساز انواع و اقسام ناکارآمدی‌ها، سوداگری‌ها و فسادهای چندلایه حاکم بر شهرداری‌های کشور شده است، «فقدان تعیین تکلیف ماهیت واحدهای مسکونی مندرج در پروانه‌های ساختمانی» است، موضوعی که هر چند کوچک و کم‌اهمیت می‌نماید، اما حقوق غیرقابل‌کنترلی آفریده است که تأثیر آن در هر گوشه از نظام مسکن کشور دیده می‌شود. ناگفته نماند که موضوع بسیار مهمی زمینه این موضوع را فراهم کرده است: نظام حقوقی - قانونی پشتیبان «حق بر مالکیت» و عدم فقدان استفاده حکومت از ظرفیت‌های قانونی تحدیدکننده «حق بر مالکیت» با هدف استیفای «حق بر زندگی» که در اصول پرشماری از قانون اساسی مورد تأکید قرار گرفته است. به بیان ساده، در فرایند صدور پروانه ساختمانی، از جمله پروانه «ساختمان» و «تخریب و نوسازی»، مشخص نیست که بناسط مالک یا مالکان، از واحدهای مسکونی ساختمان به چه نحوی استفاده کنند؟ آیا قرار است مالک‌نشین شوند یا به‌عنوان مسکن دوم یا به بیان کلی‌تر به‌منزله سرمایه‌گذاری از آن استفاده خواهند کرد که پس از پایان ساخت‌وساز در مهلت قانونی مقرر شده به فروش خواهند رساند و از همه مهم‌تر، آیا قرار است کل واحدهای مسکونی ساختمان یا بخشی از آن به‌عنوان مسکن استیجاری (با نرخ بازار یا به‌صورت به موجودی مسکن استیجاری شهرها) اضافه شود؟

عدم تعیین تکلیف در باب نوع استفاده از واحدهای مسکونی از چند جهت بحران‌آفرین و بحران‌گستر بوده است: نخست، در بستری که ماهیت واحدهای مسکونی معین نیست و در بستری که شهرداری‌های کشور از انواع یارانه‌های مسکن در قالب تخفیف‌ها و بخشش‌های مالی به‌منزله بسته‌های محرک ساخت‌وساز استفاده می‌کنند، نظام سیاستگذاری مسکن در سطح محلی دچار نوعی «یارانه‌دهی به‌لحاظ اجتماعی بی‌هدف» شده است که نه تنها کمکی به بهبود وضعیت مسکن نخواهند کرد، بلکه در بسیاری از موارد ضدا اجتماعی تلقی می‌شوند؛ هم به این دلیل که به ساختمان‌هایی یارانه‌ای تعلق می‌گیرد که هیچ‌گونه تعهدی اجتماعی برای مالک/مالکان واحدهای مسکونی آنها ایجاد نمی‌کند؛ هم به این دلیل که از بودجه عمومی برای افزایش نرخ مالکیت مسکن (از رهگذر افزایش تراکم‌ها) در میان گروه‌های اجتماعی استفاده می‌شود که در اکثر موارد «مسکن اولی» به‌شمار نمی‌روند؛ هم به این دلیل که به تولید واحدهای مسکونی منجر می‌شود که در پی پاسخگویی به نیازهای سکونتی بخش اعظمی از جمعیت شهرها (عمدتاً مسکن اولی‌ها و مستأجران) نیستند و صرفاً الزامات حداکثرسازی سود

چند دهه گذشته، مساعی دولت‌ها تماماً (به جز چند مورد محدود) بر مدار «مالک‌نشین گستری» سامان یافته و سیاست‌های مکمل در زمینه «انواع دیگر سکونت‌خانوارها» (از جمله تأمین مسکن همه‌شمول از رهگذر مسکن استیجاری دولتی/اجتماعی و خصوصی تنظیم شده) که تعریف‌کننده چتر رفاهی مسکونی دولت‌ها به‌شمار می‌روند، به‌طور جدی مورد توجه قرار نگرفته است.

بعد دیگر مرتبط با نقش‌آفرینی دوگانه دولت در زمینه سیاستگذاری مسکن در سطح ملی و در سطح شهری است که زمینه را برای نوع خاصی از نقش‌آفرینی‌ها «تقنینی» شورای اسلامی شهرها و «اجرایی» شهرداری‌های کشور فراهم ساخته است. دولت (در معنای عام آن) در بسیاری از فرایندهای تصمیم‌گیری شهری مرتبط با مسکن، به شیوه‌های گوناگون حضور تصمیم‌گیرانه دارد و بیان اینکه مدیریت شهری شهرهای کشور بحران‌آفرینی می‌کنند، به معنای عدم حضور دولت در فرایند تصمیم‌گیری نیست، بلکه بیان این موضوع است که به دلیل «عقب‌نشینی دولت از تأمین مسکن همه‌شمول و عدالت‌محور» و متعاقباً مقررات‌زدایی‌ها و مقررات‌گذاری‌های هم‌سو با این رویکرد، میان نقش‌آفرینی‌های دولت در زمینه سیاست‌های تأمین مسکن جاری خود (از جمله نهضت ملی مسکن)، از یکسو و نقش‌آفرینی در سیاستگذاری‌های مسکن شهرها که از رهگذر شهرداری‌های کشور مدیریت می‌شوند، از سوی دیگر، تفاوت ماهیتی وجود دارد: نقش‌آفرینی اول برای بخشی از گروه‌های دارای درآمد کم و متوسط، رفاه‌مدار و عدالت‌محور است (دست‌کم در لسان سیاستگذاران)، اما نقش‌آفرینی دوم، نه تنها صرفاً برای دارندگان دارایی‌های مسکونی رفاه‌آور و ثروت‌گستر است (کاملاً در عمل سیاستگذاران)، بلکه در مجموع به ضرر گروه‌های ناپرخوردار بوده و نسبت به هر نوع کنترل اجتماعی مسکن‌مداری بر موجودی مسکن و توسعه‌های آتی آن بی‌تفاوت است.

اگر از این دریچه به موضوع بنگریم، این واقعیت عیان می‌شود که با حضور همه‌جانبه دولت در سیاستگذاری‌های جاری شهرهای کشور در زمینه مسکن، «حیاط خلوت سیاستگذارانه‌ای» شکل گرفته که در واقع به صورت مستمر در حال سیاستگذاری بحران‌آفرین و بحران‌گستر مسکن است، اما با گفتمانی که نه تنها برای دولت و مجموعه مدیریتی شهرهای کشور مسئولیتی در قبال حل و فصل بحران مسکن ایجاد نمی‌کند، بلکه نقش‌آفرینی‌های آنها در زمینه ایجاد و گسترش و تعمیق بحران مسکن را نیز کاملاً انکار می‌کند.

حال که به دو بُعد مهم «گسیختگی سیاستی» یعنی فقدان کل‌نگری در بسته‌های سیاستگذاری مسکن دولت‌ها و نقش‌آفرینی دوگانه دولت در زمینه سیاستگذاری مسکن در سطح ملی و در سطح شهری می‌توان موضوع همه‌شمولی را مورد واکاوی قرار داد. موضوعات پرشماری

سرمایه‌گذاران را دنبال می‌کنند و هم به این دلیل که باعث می‌شوند بسیاری از واحدهای مسکونی که در گذر زمان استطاعت‌پذیر شده‌اند (به دلیل افزایش سن ساختمان و استهلاک) در قالب پروانه‌های نوسازی و تخریب (در حالی که بخشی از آنها حتی با معیارهای مرسوم کلنگی نیز قلمداد نمی‌شوند) به صورت کامل نوسازی شده و با قیمت بازار عرضه شوند، امری که پیش‌ران اصلی اعیان‌نشینی‌سازی‌های لجام‌گسیخته دولت/شهرداری محور به‌شمار می‌رود.

دوم، در بستری که ماهیت واحدهای مسکونی معین نیست و در بستری که مالکان واحدهای مسکونی از این حق مالکانه نیز برخوردار هستند که به هر گونه‌ای از واحدهای مسکونی استفاده نمایند و در بستری که چارچوب حقوقی-قانونی موجود میان حقوق مالکانه «شخص مالک‌نشین» و «شخص دارای چنده واحد مسکونی» تمایز جامعه‌مدار و عدالت‌گستری قائل نمی‌شود و در بستری که حقوق مالکانه مسکن ملکی اشخاص به مسکن دوم و سوم و چندم آنها بی‌هیچ کم و کاستی تسری یافته است و در بستری که بساز و بفروش به دلیل ارتباطات فسادآلود با بدنه شهرداری توانایی تغییر الزامات ساخت‌وساز هر پلاکی از شهر را دارند، نمی‌توان توقعی جز این داشت که انواع سوداگری‌های شهری (از جمله تغییر کاربری‌های شهری از مسکونی به هر کاربری سودرسان دیگری و تغییر پهنه‌بندی‌های مسکونی) و فسادهای نظام‌مند درون پیکره مدیریت شهری در شهرهای کشور رایج نباشد و به سهم خود بحران‌های اجتماعی-مسکونی (از جمله نابرابری‌های اقتصادی-اجتماعی، اعیان‌نشینی‌سازی‌های گسترده، جداسازی‌های اجتماعی، طرد اجتماعی، بی‌خانمانی و جابجایی‌های اجباری) نیافریند و دست‌کم به آنها دامن نزنند.

سوم، در بستری که ماهیت واحدهای مسکونی تعیین و تحدید نمی‌شود، «موجودی مسکن کشور» به جای آنکه بسته به پیش‌بینی‌های جمعیتی مندرج در طرح‌های کلان ملی و نیازسنجی‌های مسکونی آنها گسترش یافته و مدیریت شود و در خدمت تحقق اهداف اجتماعی باشد، در گرو الزامات سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی (سرمایه‌گذاری‌هایی که در اکثر موارد سوداگرانه و ضداجتماعی به‌شمار می‌روند) و پاسداشت بحران‌زا و ناموجه حقوق مالکانه افراد (که هر دولتی در راستای تحقق اهداف کلان اجتماعی خود آن را تحدید و بازتعریف می‌کند)<sup>۱</sup> است.

### ۱-۳. فقدان کل‌نگری و همه‌شمولی در زمینه تأمین مسکن

در مبحث «هدف‌گیری به لحاظ اجتماعی نامناسب یارانه‌های مسکن» به گسیختگی سیاستی در حوزه مسکن اشاره شد و در این بخش پیش از پرداختن به فقدان کل‌نگری و همه‌شمولی لازم است تا این موضوع تشریح شود. گسیختگی سیاستی دو بُعد مهم دارد: بُعد نخست به فقدان کل‌نگری در بسته‌های سیاستگذاری مسکن دولت‌ها نظر دارد. در طی

۱. یکی از بنیان‌های حقوقی این تحدید در ماده (۳۰) قانون مدنی گنجانده شده است: «هر مالکی نسبت به مایملک خود حق همه‌گونه تصرف و انتفاع دارد، مگر در مواردی که قانون استثنا کرده باشد».



نوساز براساس آن گروه‌بندی‌ها و تعیین سقف قیمتی برای آنها) وجود ندارد. نحوه عرضه و استفاده از واحدهای مسکونی نوساز نیز تماماً به اراده مالکان (فرایندهای تخصیص بازاری) وابسته بود و هیچ نوعی از کنترل اجتماعی-مسکونی در میان نیست.

### سؤال چهارم: اندازه و مکان واحدهای مسکونی نوساز از رهگذر چه فرایندی تعیین می‌شود؟

اندازه واحدهای مسکونی و مکان ساخت آنها تابع پهنه‌بندی‌های طرح‌های شهری موجود و بازپهنه‌بندی‌های آتی، از یکسو و سوددهی ساخت‌وساز و تخلفات غیر قانونی، اما به لحاظ قانونی قابل خرید در حوزه ساخت‌وسازهای شهری است. در طرح‌های شهری نیز هیچ قانون مشخص و قابل ملاحظه‌ای در مورد تأمین مسکن استطاعت‌پذیر در تناسب با نیازسنجی‌های سکونتی خانوارها وجود ندارد. این امر نه تنها در «قرارداد تهیه طرح‌های توسعه و عمران، حوزه نفوذ و تفصیلی شهرها» مصوب سال ۱۳۶۹ (قرارداد تیپ شماره ۱۲) که سال‌های مرجع تهیه طرح‌های شهری بوده مورد توجه قرار نگرفته است، بلکه در «چارچوب، راهنما و شرح خدمات تهیه طرح‌های جامع شهری با نگرش و رویکرد نوین» (مصوب مردادماه سال ۱۴۰۰) نیز جایی ندارد و صرفاً با عبارات مبهمی (در بخش ارائه طرح توسعه فضایی-کالبدی شهر سند مذکور) نظیر «طرح تأمین مسکن و خدمات پشتیبان سکونت به تفکیک گروه‌های اجتماعی و اقتصادی» که هیچ پشتیبان قانونی برای برنامه‌ریزی شهری همه‌شمول ندارد، مورد اشاره قرار گرفته است و در عرصه عمل، صرفاً در خدمت جداسازی‌های اجتماعی و اعیان‌نشین‌سازی دولت‌اشهرداری‌محور خواهد بود.

### سؤال پنجم: چه تمهیداتی در زمینه امنیت و ثبات سکونتی مستأجران واحدهای مسکونی نوساز دیده شده است؟

شوربختانه در حال حاضر، جز مصوبه «شورای عالی سران قوا» (مصوب خردادماه سال ۱۴۰۱) که کاستی‌های سیاستی پر شمار و ضمانت‌های اجرایی کم شماری دارد (و البته صرفاً محدود به واحدهای مسکونی نوساز نیست)، هیچ تمهیدی در این زمینه وجود ندارد. هیچ‌یک از تمهیدات شناخته‌شده تأمین امنیت و ثبات سکونتی مستأجران از جمله قراردادهای اجاره بلندمدت (بیش از سه سال)، اعمال محدودیت‌های قانونی در زمینه تخلیه مستأجران، مقررات‌گذاری در زمینه آزارگری‌های موجران (از تماس‌های مکرر و آزارهای کلامی و تهدید در زمینه افزایش اجاره‌بها و ودیعه مسکن مستأجران گرفته تا اقداماتی نظیر ایجاد اختلال در خدمات پایه واحد مسکونی استیجاری) و آزارگری‌های مشاوران املاک پشتیبان موجران (از جمله، در قالب مراجعه‌های مکرر و صوری برای بازدید واحد مسکونی برای فروش) در بخش مسکن استیجاری

را می‌توان در مورد همه‌شمولی مطرح کرد که در مورد ویژگی‌های واحدهای مسکونی نوساز به‌عنوان خروجی نظام مسکن فعلی است که در قالب ۵ سؤال صورت‌بندی شده است:

### سؤال نخست: مالکیت واحدهای مسکونی نوساز در اختیار کیست؟

به جز بخشی از موجودی جدید مسکن کشور که از رهگذر اقدامات دولت‌های وقت (از جمله مسکن مهر و نهضت ملی مسکن) به‌عنوان مسکن ملکی در اختیار افراد واجد شرایط، به‌ویژه مسکن اولی‌ها، قرار می‌گیرد، بخش اعظمی از واحدهای مسکونی نوساز یا در قالب (باز) پهنه‌بندی‌های طرح‌های شهری یا به مالکان فعلی تعلق می‌گیرد یا شریکان مالی-اجرایی آنها در فرایند ساخت‌وسازهای مسکونی و دولت هیچ سهمی نه در مالکیت واحدهای نوساز اعطایی خود دارد و نه هیچ نوعی از کنترل را در زمینه تعیین نوع استفاده از آنها.

### سؤال دوم: چند درصد از واحدهای مسکونی نوساز استیجاری هستند؟

همان‌طور که در مبحث «خلأهای قانونی در سپهر سیاستگذاری مسکن» ذکر شد، در فرایند ساخت‌وسازهایی که از رهگذر پروانه‌های ساختمانی صورت می‌گیرند، نوع استفاده از واحدهای مسکونی ساختمان‌ها مشخص نمی‌شود و بر این اساس، نوع استفاده از واحدهای مسکونی نوساز کاملاً در تصرف مالکان آنها بوده و هیچ نوعی از کنترل اجتماعی و سیاستگذاری مسکن همه‌شمول بر آن اعمال نمی‌شود. به این دلیل، سهم واحدهای استیجاری تابع نیازسنجی‌های مسکونی پیش‌بینی‌شده طرح‌های ملی و محلی نیست و صرفاً امیال مالکان است که مشخص می‌کند واحد مسکونی نوسازی که واحد مسکونی دوم یا چندم مالکان به‌شمار می‌روند، اجاره داده شوند یا به اصطلاح باز یگران صنعت مستغلات «کلیدنخورده»، باقی بمانند و در گردونه خرید و فروش سوداگران از ارزش مصرفی جامعه‌مدار خود جدا نگاه داشته شوند.

### سؤال سوم: واحدهای مسکونی نوساز با چه قیمتی (چه برای مالک‌نشینان چه برای مستأجران) و به چه نحوی در بخش مسکن (یا بازار مسکن) عرضه می‌شوند؟

به جز واحدهای مسکونی نوساز منتج از طرح‌های ملی<sup>۱</sup> که زیر قیمت بازار (بسته به جزییات طرح‌ها ممکن بین ۵۰ تا ۷۰ درصد قیمت بازار باشند) در اختیار متقاضیان قرار می‌گیرند (که آنها نیز ممکن است بعداً از سوی مالکان‌شان با قیمت بازار عرضه شوند)، تمام واحدهای مسکونی با قیمت بازار (چه برای مالک‌نشینانی که برای اجاره‌نشینانی) در بازار مسکن عرضه می‌شوند<sup>۲</sup> و هیچ نوعی از پهنه‌بندی‌های همه‌شمول (از جمله گروه‌بندی‌های درآمدی از مستأجران و پخش‌های واحدهای مسکونی

۱. واحدهایی مسکونی استیجاری ارزان قیمت نهادهای خاص دولتی و نظامی را که پرسنل آنها ارائه می‌شود در این بحث وارد نکرده‌ایم، زیرا هم سهم ناچیزی از بازار دارد و هم پیوسته در حال کاهش است.  
۲. دولت در حال حاضر هیچ اقدامی در زمینه قیمت‌گذاری در دستور کار ندارد، اما می‌توان بر مبنای «عدم تقارن اطلاعاتی» در مورد مشخصات فنی ساختمان‌های ساخته‌شده و استیجاری میان سازندگان و خریداران، از یکسو، و موجران و مستأجران، از سوی دیگر، نقش آفرینی جدی دولت در این زمینه را توجیه کرد.

به همراه دارد.

مسلم است که این «حقوق مالکانه» تماماً با استفاده از «قدرت مطلقه دولت»<sup>۳</sup> (که در فرایند تهیه طرح‌های شهری تجلی یافته) به مالکان موجود شهرهای کشور واگذار شده است. باز هم مسلم است که اگر دولت به واسطه طرح‌های جدید شهری یا بازبینی شده اقدام به بازپهنه‌بندی نکند، مالک/مالکان عرصه و اعیان هر پلاک مجوز قانونی برای تغییر در نوع استفاده یا تراکم یا سطح اشغال و موارد دیگر را نخواهند داشت. نتیجه آن خواهد بود که وقتی دولت در قالب طرح‌های جامع و تفصیلی شهری اقدام به بازپهنه‌بندی شهری می‌کند، امکان توسعه شهرها و نوع استفاده از آن را مشروط به پاسداشت «حقوق مالکانه‌ای» می‌کند که خود آن را آفریده است. به بیان دیگر، به جای آنکه دولت «حق استفاده از توسعه جدید شهر» و به بیان دقیق‌تر، «حق استفاده از تغییرات مسکونی» را که در قامت «واحدهای مسکونی بیشتر» ظاهر می‌شوند برای خود محفوظ نگاه دارد، آن را به مالک/مالکان عرصه و اعیان هر پلاک اعطا می‌کند.

خلاصه آنکه، دولت با «اعطای حقوق مالکانه جدید» به «مالک/مالکان موجود عرصه و اعیان هر پلاک» و صرف‌نظر کردن از افزایش «سهم خود از موجودی مسکن» و استفاده‌های بهینه اجتماعی ممکن، در عمل و مستقیماً نوعی تبعیض مسکونی را میان مالکان و نامالکان (یا مستأجران) روا می‌دارد و از آنجا که این تبعیض سرشت نشان نظام مدیریت و برنامه‌ریزی شهری و سیاستگذاری مسکن است،<sup>۴</sup> ما با «تبعیض مسکونی ساختاری» مواجه هستیم.<sup>۵</sup>

یک نمونه به‌روز نیز در دست داریم که با ابتکار دولت و از مجرای شهرداری‌های کشور به اجرا گذاشته خواهد شد: بسته ۱۹ بندی تشویقی نوسازی بافت‌های فرسوده (مصوب ۱۴۰۱/۱۱/۲۳). جزییات این بسته در چهار گروه انواع مشوق‌های پیش‌بینی شده در مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری شامل صورت‌بندی شده و یکی از ضوابط تشویقی گروه نخست (بازآفرینی یکپارچه در مقیاس بلوک شهری) کاملاً به بحث حاضر مرتبط است: اعطای حداکثر دو طبقه تشویقی نسبت به تراکم مجاز طرح مصوب. صرف‌نظر از اینکه طرح مصوب که همان طرح تفصیلی شهر تهران است، چقدر حقوق مالکانه جدید برای مالکان موجود خلق کرده است، مسئله اساسی این است که دولت، دو طبقه

وجود ندارد. در واقع، برخی از این موضوعات به‌دستور کار سیاستگذاری رسیده، اما ردای قانون به تن نکرده‌اند و برخی دیگر حتی به‌دستور کار سیاستگذاری مسکن نیز نرسیده‌اند.

نظر به این پنج ضلعی می‌توان با قاطعیت گفت که خروجی نظام مسکن فعلی که همانا «توسعه مسکونی جدید» است و ویژگی‌های واحدهای مسکونی نوساز نیز یکی از مؤلفه‌های این توسعه است، نه تنها در خدمت تأمین مسکن همه‌شمول نبوده، بلکه به‌انحای گوناگون منجر به گونه‌های مختلف طرد و جداسازی‌های اجتماعی، اعیان‌نشین‌سازی‌های دولت/شهرداری محور، جابه‌جایی‌های اجباری و بی‌خانمانی و محرومیت اجتماعی شده و به سهم خود بر شدت دیگر بحران‌های اجتماعی کشور – از جمله بحران جمعیتی و زیست‌محیطی – نیز می‌افزاید.

## ۲-۳. مسئله تبعیض مسکونی ساختاری نهفته در نظام مدیریت

### و برنامه‌ریزی شهری

یکی از اصلی‌ترین، اما ناشناخته‌ترین بسترسازان و پیشران‌های بحران مسکن «طرح‌های جامع و تفصیلی» (به‌همراه دیگر طرح‌های موضعی و موضوعی و ویژه منبعث از آنها) شهرهای کشور هستند. با اذعان به اینکه تهیه این طرح‌ها گام بلندی در راستای تنظیم‌گری در عرصه‌های مدیریت و برنامه‌ریزی شهری و نیز سیاستگذاری عمومی و اجتماعی به‌شمار می‌رود، لازم است در نظر بگیریم که فرایند تهیه و تدوین و بازنگری این طرح‌ها حاوی نوعی «تبعیض مسکونی ساختاری» است. از آنجا که طرح‌های جامع و تفصیلی بر پایه پیش‌بینی‌های جمعیتی و توسعه‌آتی شهرها اقدام به بازگزارای جمعیتی از طریق پهنه‌بندی‌های جدید (که اغلب بر پایه برداشت از پهنه‌های پیشین شهری) در محدوده موجود شهر می‌کنند، باید تراکم‌های مسکونی پایه پیشنهادی را بر روی پلاک‌های موجود بازگزارای نمایند که در ید مالکیت گروه‌های مختلف خصوصی و دولتی هستند.<sup>۱</sup> پس از تهیه و تصویب طرح، بسیاری از پلاک‌های مسکونی و یا حتی غیر مسکونی شهر از حقوق مالکانه جدیدی (حقوق مکتسبه) برخوردار می‌شوند.<sup>۲</sup> در نتیجه این فرایند، «مالکان موجود» بسته به پهنه‌بندی جدید صورت گرفته و به درجات گوناگون، از امتیازات جدیدی برای هر پلاک برخوردار می‌شوند که در واقع برای «مالک/مالکان موجود عرصه و اعیان هر پلاک»، «حقوق مالکانه جدید»

۱. درست است که املاک دولتی از این بحث خارج هستند، اما باید در نظر بگیریم که از بازپهنه‌بندی‌های شهری به‌صورت نظام‌مند برای حداکثری کردن ارزش املاک (در واقع زمین ملک) و متعاقباً فروش آنها به بخش خصوصی استفاده می‌شود که پدیده‌ای است با تبعات منفی گسترده اجتماعی برای محلات شهری و جلوه دیگری از بحث حاضر.  
۲. تغییرات مغایر با این وضعیت در این بحث جایی ندارد.

### 3. Eminent Domain

۴. به نقش آفرینی‌های فسادآلود و بحران‌زای «شرکت‌های مشاور معماری و شهرسازی» که در قالب برون‌سپاری وظایف دولت در زمینه تهیه طرح‌های شهری که بخش مهمی از تکوین «تبعیض مسکونی ساختاری» هستند، برای پرهیز از پیچیدگی بیشتر پرداخته نشده است، اما لازم است بدانیم که این برون‌سپاری جلوه دیگری از عقب‌نشینی دولت از تأمین مسکن فراگیر و همه‌شمول و عدالت‌محور مسکن است و از سوی دیگر، صرفاً به برون‌سپاری دولت ختم نمی‌شود و این شرکت‌ها خودشان نیز با هدف حداکثرسازی سود، دست‌در‌کار برون‌سپاری‌های درون‌شبکه‌ای و برون‌شبکه‌ای (بیرون از بدنه کارشناسی مورد ادعای آنها برای دریافت مجوزهای لازم) شده‌اند که تماماً در کیفیت نهایی و ملاحظات عدالت‌محورانه طرح‌های شهری تهیه‌شده و نیز افزایش بی‌ثبات‌کاری در میان متخصصان این حوزه خودنمایی می‌کند.

۵. «کل توسعه مسکونی» را که مستلزم اقدامات مازاد زیرساختی و خدماتی خاصی در مناطق شهری است و یارانه‌ای برای مالکان موجود محسوب می‌شود، برای پرهیز از پیچیدگی در این بحث وارد نشده است.



سرمایه‌گذاری بیش از حد در بخش مسکن)، «مالک‌نشین‌گستری» به «مالکیت‌گستری» تحول یافته است. به بیان دیگر، به جای آنکه دولت سهم مطلق و نسبی خانوارهای مالک‌نشین را از موجودی مسکن افزایش دهد، بستری فراهم ساخته که سهم مالکان موجود از موجودی مسکن در قالب خانه دوم و سوم و چندم افزایش یابد.<sup>۱</sup> بستر اصلی همه این موارد نیز مقررات‌زدایی و مقررات‌گذاری‌های خاصی است که «نیاز اجتماعی» را به «تقاضای اجتماعی» فرو کاسته و استفاده بهینه اجتماعی از موجودی مسکن را از دستور کار خارج، و عرضه و تقاضای بازار را به جای آن نشانده است.

این موارد جملگی بستر «تبعیض مسکونی ساختاری» حاکم بر بخش مسکن را فراهم ساخته‌اند، تبعیضی که ترجمان تاریخی خود را در تکوین نظام مدیریت و برنامه‌ریزی شهری کشور و به‌طور مشخص، طرح‌های شهری و فرایندهای اصلاحی آنها یافته است.

یکی از پیشران‌های پُر قدرت و نوظهور «تبعیض مسکونی ساختاری»، فرایند «دو مرحله‌ای صدور پروانه‌های ساختمانی» است. به بیان ساده، این فرایند به‌طور مستقیم به دنبال ایجاد و تثبیت حقوق مالکانه جدید (حقوق مکتسبه) برای مالکان موجود و شرکای اقتصادی آنها یعنی ساخت‌وسازگران است. فرایند این‌گونه است که متقاضی می‌تواند پروانه اولیه یا همان «پروانه شهرسازی» را در کمتر از یک ماه دریافت کرده و حقوق مالکانه اعطایی از محل طرح تفصیلی و جامع را به «حقوق مکتسبه» بدل کند و ادامه فرایند، یعنی کسب «پروانه شروع عملیات ساختمانی» (با توجه با نامحدود بودن اعتبار پروانه شهرسازی) به اراده متقاضی بستگی خواهد داشت.

درست است که کاهش زمان و پیچیدگی‌های هر فرایند اداری، از جمله بهینه کردن فرایند صدور پروانه‌های ساختمانی به کارایی هر نظام مدیریتی و برنامه‌ریزی کمک می‌کند، اما دو مرحله‌ای کردن فرایند صدور پروانه‌های ساختمانی هیچ ربطی به افزایش کارایی نظام مدیریتی و برنامه‌ریزی و مباحث مطروحه طرفداران آن ندارد. در واقع، به دلایل چندگانه‌ای این تمهید سیاستی نه تنها کمکی به حل و فصل بحران مسکن (طبق ادعای سیاستگذاران از طریق رونق ساخت‌وساز) نمی‌کند، بلکه به شدت بحران گستر نیز است. نخست، در ساختار حقوقی فعلی کشور ایجاد و خلق «حقوق مکتسبه» به این معناست که سیاستگذاران، تمام امکانات سیاستی برای اصلاح طرح‌های شهری و معطوف کردن آنها به ساخت‌وسازهای آتی را از خود سلب می‌کنند. دوم، با اعطای یک «دوره تنفس» به سازندگان، فرصت خرید و فروش سوداگرانه زمین‌هایی فراهم می‌شود که با توجه به حقوق مکتسبه جدید، ارزشمندتر از قبل شده‌اند، و صرف خرید و فروش آنها برای بسیاری از دلایل فعالیت سودآور خواهد بود، بدون اینکه موجودی

تشویقی (صرف‌نظر از تغییرات افزایشی فسادآلود محتمل آتی) نیز به مالکان موجود (که در عمل بخش اعظمی از آن به سازندگان می‌رسد) اعطا می‌کند، در حالی که هیچ ملاحظه‌ای در زمینه استطاعت‌پذیری آنها (چه برای خرید مسکن اولی‌ها چه مسکن استیجاری) در مورد این دو طبقه تشویقی اعمال نمی‌شود (برای درک بهتر بلا تکلیفی حقوقی این واحدهای مسکونی، بنگرید به بخش خلأهای قانونی در سپهر سیاستگذاری مسکن). در واقع، دولت یارانه مسکن اعطا می‌کند بدون اینکه برای مالکان آتی (چه مالکان موجود، چه سازندگان بخش خصوصی) هیچ‌گونه تعهد اجتماعی - مسکونی ایجاد کند. از سوی دیگر، این نوع سیاستگذاری کاملاً در خدمت اعیان‌نشین‌سازی دولت/شهرداری محور است، زیرا از یکسو، با اتخاذ رویکرد «رونق ساخت‌وساز» نه تنها ملاحظات اجتماعی سیاستگذاری مسکن را کنار می‌نهد، بلکه با وارد کردن کنترل‌ناشده بخش خصوصی زمینه تحول هویتی - اجتماعی کل این بافت‌ها و بافت‌های مسکونی هم‌جوار را فراهم می‌آورد و از سوی دیگر، عرضه مسکن در همان پروانه‌ها به‌طور متوسط سه الی چهار سال طول می‌کشد و زمانی نیز که ساخته می‌شوند، به دلیل عدم تناسب با توان خانوارها (به دلیل اینکه با نرخ بازار عرضه می‌شوند) یا خالی می‌مانند یا برای گروه‌های کم‌درآمد مناسب نیستند و بر این اساس، دولت به‌طور مستقیم در فرایند جداسازی و طرد گروه‌های کم‌درآمد مستأجر نقش‌آفرینی می‌کند.

اگر از دریچه نقش‌آفرینی «تبعیض مسکونی ساختاری» در شکل‌گیری و تشدید بحران‌های اجتماعی (از جمله نابرابری در ثروت و درآمد) و بحران مسکن بنگریم، این تبعیض چند بستر ساز و پیشران اصلی دارد و متعاقباً خود آن نیز بستر ساز، شدت‌گیری مسائل اجتماعی خواهد بود و به سهم خود هم نقش‌آفرینی بحران‌زا و هم بحران‌گستر دارد.

بستر ساز اصلی این نوع تبعیض، همان مسئله اول، یعنی مسئله عقب‌نشینی دولت از تأمین همه‌شمول و عدالت‌محور مسکن، و مؤلفه‌های آن است. به بیان موجز و ساده؛ در دوره بعد از انقلاب دولت‌ها با گزینش‌های سیاستگذارانه خود بستر لازم برای تکوین این تبعیض را فراهم ساختند (هر چند تقدم و تأخر تاریخی این بحث اهمیتی ویژه‌ای دارد، اما اینجا تکیه و تأکید بر توصیف وضعیت است). تأکید تک‌وجهی بر مالک‌نشین‌گستری مانع از آن شده است که «انواع دیگر سکونت» مورد توجه باشد؛ از جمله اینکه ساخت و مدیریت مسکن استیجاری دولتی مورد استفاده قرار گیرد و در کنار آن، بر بخش مسکن استیجاری خصوصی نیز از سوی دولت، امنیت و ثبات سکونتی حاکم شود. از طرف دیگر، هم به دلیل توزیع یارانه‌های مسکنی که هدف‌گیری اجتماعی مناسبی نداشته‌اند و هم به دلیل ارجحیت یافتن «حجم ساخت‌وسازهای سالانه» به «تأمین مسکن» (به‌منزله یکی از بستر سازان

۱. ناگفته نماند که بخشی دیگری از افزایش، مربوط به خرید مستقیم چندمین خانه از سوی گروه‌های بر خوردار و افزایش مالکیت در میان سازندگان است که در این بحث نه به آن و نه به بستر سازان این نوع از سرمایه‌گذاری‌ها پرداخته نمی‌شود.

### ۳-۳. مسئله فروش حقوق مالکانه مضاعف از سوی شهرداری‌های کشور

سومین مسئله مهم سیاست‌گذاری مسکن وجه دیگری از «اعطای حقوق مالکانه جدید» به «مالک/مالکان موجود» است. در بستری که تحت عنوان «تبعیض مسکونی ساختاری» از آن یاد شد، شهرداری‌های کشور، به درجات گوناگون، دست‌اندر کار پدیده‌ای شدند که در ادبیات سیاست‌گذاری مسکن و مدیریت شهری تحت عنوان «تراکم‌فروشی» از آن یاد می‌شود. متأسفانه این عبارت به‌رغم گستردگی استفاده، شدیداً گمراه‌کننده و عمیقاً نارسا است و به‌جای آنکه زمینه را برای تشخیص ریشه‌نگرانه علل بحران مسکن فراهم آورد تا تجویزهای سیاستی نیز ریشه‌نگرانه و تحول‌آفرین باشند، با درهم‌آمیزی مسائل مختلف مانع از شناخت درست بحران مسکن و راه‌های برون‌رفت از آن می‌شود. نظر به اینکه در بخش پیشین به توصیف یکی از اصلی‌ترین جلوه‌های «کالایی‌سازی مسکن» پرداخته شد، این بخش به توصیف یکی از روش‌های «کالایی‌سازی هر چه بیشتر مسکن» اختصاص دارد که در گفتمان «تراکم‌فروشی» تماماً مغفول مانده است.

به بیان ساده، تراکم‌فروشی اشاره به این موضوع دارد که برخی از «مالکان موجود» می‌توانند با پرداخت هزینه بیشتر و با طی کردن فرایندهای قانونی، از شهرداری‌ها بیش از تراکم ساختمانی و دیگر الزامات ساخت‌وساز مقرر شده در طرح‌های شهری، امتیاز دریافت کنند، اما استفاده از این عبارت شدیداً گمراه‌کننده است، زیرا از یکسو، واگذاری حقوق مالکانه طرح‌های جامع و تفصیلی را «بدون مسئله» فرض می‌کند و اشاره‌ای به «تبعیض مسکونی ساختاری» مستتر در این طرح‌ها ندارد و از سوی دیگر، این موضوع را به «بحران درآمدی» شهرداری ربط داده و از این رهگذر، هم «بحران هزینه‌کردهای ناموجه شهرداری‌های کشور» و هم بحران بزرگتر «عدم مشارکت مستقیم و واقعی مردم در تعیین اولویت‌های هزینه‌کردهای شهری» را از نظر پنهان می‌دارد، بحران بزرگتری که نشان‌دهنده توزیع نامتوازن قدرت تصمیم‌گیری در مورد منابع مالی است.

استفاده از این عبارت عمیقاً نارسا نیز به‌شمار می‌رود، هم به این دلیل که ماهیت همسو و مضاعف‌کننده خود با امر تبعیض‌پیشینی را تماماً انکار می‌کند، هم به این دلیل که اشاره‌ای به عدم کنترل اجتماعی توسعه مسکونی از سوی دولت یا شهرداری ندارد و هم به این دلیل که می‌کوشد علل درون‌زای نظام مدیریت و برنامه‌ریزی شهری بحران مسکن کشور را به پدیده‌ای تقلیل دهد که صرفاً خصلتی تشدیدکننده برای عللی ریشه‌ای‌تر دارد: «تبعیض مسکونی ساختاری». ناگفته پیداست که بحران مسکن علل برون‌زای متنوعی دارد و هر یک به‌سهم خود در تکوین بحران مسکن نقش‌آفرینی‌های عمده‌ای دارند که در این گزارش به آنها پرداخته نمی‌شود، از بحران در سپهرهای دیگر از سیاست‌گذاری پولی و مالی گرفته تا تحریم‌های اقتصادی بیگانگان، اما علل درون‌زای بسیاری وجود دارد که کاملاً به ساختاری نهادی نظام مسکن مرتبط است.

مسکن کشور افزایش یابد، ولی قیمت زمین و مسکن دستخوش این‌گونه سوداگری‌های خواهد بود. سوم، از آنجا که افزایش سهم قیمت زمین از ابتدای دهه ۱۳۹۰ رشد صعودی داشته و در سال ۱۳۹۴ در حدود ۵۵ درصد بوده که قطعاً در سال ۱۴۰۱ نیز افزایش داشته، هر نوع سیاستی که منجر ارزش‌افزایی زمین برای معاملات سوداگرانه بدون الزام برای ساخت‌وساز بی‌احتکار (در مرحله ساخت، احتکار زمین و پس از مرحله ساخت، احتکار واحدهای مسکونی) شود، نه تنها مفید فایده نخواهد بود، بلکه کاملاً مردود است. چهارم، روشن است که بسیاری از سازندگان با به تعویق انداختن عرضه زمین و تولید مسکن (و نیز عدم عرضه واحدهای مسکونی موجود) درصدد ایجاد اختلال در بازار مسکن هستند، حال در نظر داشته باشید که فرایند دو مرحله‌ای صدور پروانه‌های ساختمانی با مرحله اولی که از نظر اعتبار زمانی نامحدود است، چه امتیاز عظیمی برای ساخت‌وسازگران محسوب می‌شود. پنجم، در فرایند دو مرحله‌ای صدور پروانه‌های ساختمانی «تقدم و تأخر اداری» که قابل تغییر و اصلاح است با «تقدم و تأخر فنی» که ابزار تنظیم‌گری است، خلط شده و مشخص است که با حقوق مکتسبه قطعی مالکان، شهرداری‌ها در این معذوریت اداری خواهند بود که حتی با صرف‌نظر کردن برخی ملاحظات فنی، حقوق مکتسبه مالکان را به رسمیت بشناسند.

یکی از پیشران‌های بالقوه، در آستانه ظهور دیگری که نشانگر «کالایی‌سازی هر چه بیشتر مسکن» است، طرح‌های «حق انتقال توسعه» (TDR) می‌باشد که مدیریت شهری تهران سعی در قانونی کردن آن دارد. در این طرح‌ها، «حق توسعه» که در تراکم پیشنهادی املاک مندرج در طرح‌های توسعه شهری در نظر گرفته شده است (امری که از آن با توجه به نوع اجرا و مدیریت آن از سوی دولت، تبعیض مسکونی ساختاری نامیده شد) با برخی ملاحظات شهرسازانه حداقلی، قابل خرید و فروش می‌شوند.

در نهایت، در مورد نقش‌آفرینی بحران‌گستر «تبعیض مسکونی ساختاری» باید به «بحران کنترل‌ناپذیری موجودی مسکن» کشور اشاره کرد. بحران کنترل‌ناپذیری موجودی مسکن کشور بدون هیچ تردیدی ریشه در توسعه مسکونی دارد که هم از یارانه‌های ساخت‌وساز به لحاظ مسکونی و اجتماعی، بی‌هدف برخوردار است و هم متکی به اعطای حقوق مالکانه‌ای است که بدون هیچ نوعی از کنترل اجتماعی بر نوع استفاده از واحدهای مسکونی صورت می‌گیرد. روشن است مادامی که توسعه مسکونی، به‌طور عام و افزایش واحدهای مسکونی، به‌طور خاص، بر مبنای قانون عادلانه‌ای در زمینه استفاده اجتماعی از آنها برنامه‌ریزی و مدیریت نشود، نه تنها مسائلی مانند اعیان‌نشین‌سازی، جابه‌جایی اجباری، بی‌خانمانی، طرد و محرومیت و جداسازی‌های اجتماعی شدت می‌گیرند، بلکه منجر به تعمیق مسائل کلان‌تری مانند نابرابری در ثروت و درآمد، بحران کاهش و پیری جمعیت، بحران زیست‌محیطی و از همه مهم‌تر، تعمیق هر چه بیشتر بحران نابرابری در فرصت‌های زندگی خواهند شد.



این مسئله صرفاً به بحران «خانه‌های خالی» مربوط نیست و به استفاده از کل موجودی مسکن کشور ارتباط دارد. استفاده بهینه از موجودی مسکن مستلزم آن است که دولت بر کل موجودی مسکن کنترل بهینه اجتماعی داشته باشد. منظور از کنترل بهینه اجتماعی این است که نحوه مدیریت و استفاده از موجودی مسکن از سوی دولت‌ها در خدمت اهداف کلان اجتماعی کشور و در صدر آنها، دسترسی همه خانوارهای کشور به مسکن مناسب باشد، اما در حال حاضر، میان این الزام سیاستی و حقوق مالکانه دارندگان دارایی‌های مسکونی فعلی تصادم و تزاخم حقوقی وجود دارد. عیان‌ترین جلوه این تصادم و تزاخم را می‌توان در تلاش‌های دولت‌ها و مجلس‌های وقت برای به‌دستور کار رساندن و یا خارج کردن و وضع و لغو برخی قوانین و مقررات مشاهده کرد: «مالیات بر املاک خالی و مسکونی تجملی»، «مالیات بر عایدی سرمایه»، «تنظیم‌گری در بازار مسکن استیجاری».

سیاستگذاران و تحلیلگران حوزه مسکن به‌طور معمول می‌کوشند با نقد و ارزیابی بسته‌های مالیاتی جدید و نحوه اجرای آنها و بررسی موفقیت یا عدم موفقیت بسته‌های سیاستی پیشنهادی برای تحقق اهداف اعلام‌شده قانونگذاران، کارایی سیاستی این بسته‌ها را ارزیابی کنند، اما مسئله بسیار مهمی در این زمینه مغفول مانده است که می‌توان آن را «تله سیاستی کنترل پسینی دولت بر موجودی مسکن» نامید.

همان‌طور که در مسئله «تبعیض مسکونی ساختاری» اشاره شد، از رهگذر طرح‌های شهری «حقوق مالکانه جدیدی» به مالکان موجود شهرهای کشور «اعطا می‌شود و همان‌طور که در مبحث «فقدان تعیین ماهیت واحدهای مسکونی در پروانه‌های ساختمانی» تشریح شد، از رهگذر این فقدان سیاستی، نوع استفاده از واحدهای مسکونی که بخشی از آنها اعطایی دولت هستند تماماً به خود مالکان سپرده می‌شود و در فرایند سیاستگذاری مسکن، اعمال هر گونه محدودیتی از طرف دولت بر نوع استفاده از واحدهای مسکونی، نقض حقوق مالکان قلمداد شده و مذموم شمرده می‌شود.

مسئله دقیقاً همین‌جاست. اگر دولت (به معنای عام آن)، هنگامی که در خلال طرح‌های شهری به مالکان موجود، حقوق مالکانه (و نیز یارانه‌های ساخت و ساز) اعطا می‌کند، استفاده از آن را تحدید و مشروط کرده و نوع استفاده اجتماعی از آن را مشخص کند و چنین استفاده‌ای به‌طور واضح در پروانه‌های ساختمانی درج شود (برای مثال، واحد استیجاری استطاعت‌پذیر با نرخ اجاره مصوب)، آنگاه دولت «با اعمال کنترل پیشینی» بر حقوق مالکانه اعطایی خود به مالکان موجود، گرفتار «بحران کنترل ناپذیری موجودی مسکن» نخواهد شد، اما در فقدان چنین رویه‌ای، دولت در فرایند سیاستگذاری مسکن با محدودیت‌هایی حقوقی در زمینه کنترل موجودی مسکن روبرو می‌شود که در عمل خود دولت آن را به مالکان موجود اعطا کرده است.

یک نمونه قانونگذاری را می‌توان در این زمینه بررسی کرد: چارچوب اختیارات و وظایف کمیسیون‌های داخلی مناطق مصوب ۱۳۹۹/۰۳/۱۱. درست است که فعالیت این کمیسیون‌ها در برهه‌ای متوقف شده، اما شهرداری تهران در صدد است دوباره این کمیسیون‌ها را با اختیارات بیشتری به صحنه سیاستگذاری شهری وارد سازد. به این مصوبه پیش‌تر اشاره شد، اما برای توضیح فروش حقوق مالکانه مضاعف دوباره می‌توان بدان رجوع کرد. طبق ماده (۱) این مصوبه، شهرداری تهران می‌تواند «صرفاً تخلفات جزئی و خطاهای اجرایی» ساختمان‌هایی را که صدور پروانه آنها از زمان ابلاغ این مصوبه صورت می‌پذیرد، در کمیسیون داخلی مناطق ۲۲گانه مطرح و نسبت به صدور گواهی ساختمانی اقدام کند. حال سؤال این است که «صرفاً تخلفات جزئی و خطاهای اجرایی» به چه معناست؟ صرف‌نظر از کل این مصوبه که انواع و اقسام مجوزهای فروش حقوق مالکانه را رسمیت می‌بخشد، صرفاً یک مورد را می‌توان برگزید. طبق بند «۱» ماده (۳):

«افزایش مساحت بنا بدون افزایش طبقه ضمن رعایت حقوق مجاورین، حداکثر تا پنج درصد (۵٪) مساحت کل زیربنای ناخالص پروانه و حداکثر تا (۵۰۰) مترمربع در کل زیربنا به‌عنوان رواداری در اجرا».

اگر متوسط قیمت هر مترمربع واحد مسکونی در مناطق ۲۲ تهران را در نظر بگیریم (در حدود ۴۸ میلیون) و سقف بند مذکور را نیز لحاظ کنیم، شهرداری تهران به هر مالکی که این تخلف را اجرا کرده باشد، ۵۰۰ متر مربع به قیمت متوسط روز ۲۴ میلیارد تومان (رقمی که در املاک اداری و تجاری ۲ تا ۴ برابر خواهد بود)، حقوق مالکانه مازاد فروخته که با جریمه‌ای در حدود کمتر از ۱۰ درصد آن صورت می‌گیرد. صرف‌نظر از تخفیفات معطوف به جریمه‌های تخلفات ساختمانی که هر ساله شهرداری به متخلفان ارزانی می‌دارد، باید در نظر بگیریم که این حقوق مالکانه مازاد به مالکیت همیشگی مالکان موجود افزوده شده و کاملاً از عایدی‌های آتی آن بهره می‌برند، بدون اینکه هیچ نوعی از کنترل اجتماعی-مسکونی کوتاه‌مدت و بلندمدت بر ساختمان آنها اعمال شود.

### ۳-۴. مسئله عدم استفاده بهینه اجتماعی از موجودی فعلی

#### مسکن

نظر به مسائل سه‌گانه در هم تنیده پیش‌گفته یعنی عقب‌نشینی دولت از تأمین همه‌شمول و عدالت‌محور مسکن، تبعیض مسکونی ساختاری نهفته در طرح‌های جامع و تفصیلی شهرها و مسئله فروش حقوق مالکانه مضاعف از سوی شهرداری‌های کشور که جملگی به‌انحای گوناگون منجر به سهم‌پس‌رونده دولت (هم ملی و هم شهرداری‌ها) از موجودی مسکن و نیز کنترل کاهنده اجتماعی دولت بر موجودی مسکن شده‌اند، مسئله دیگری نیز در میان است: عدم استفاده بهینه اجتماعی از موجودی مسکن کشور.

مسکونی را از چرخه‌های ضداجتماعی و سوداگرانه خارج سازد. اگر دولت در زمان اعطای حقوق مالکانه جدید، کنترل‌های پیشینی خود را اعمال کند، تا حد قابل توجهی بر چالش‌های سه‌گانه پیش گفته فائق خواهد آمد، زیرا هم اطلاعات دقیقی از موجودی مسکن و نوع استفاده الزامی از آن (دست کم آن بخش از موجودی مسکن که از رهگذر قانونگذاری‌های جدید به مالکان موجود اعطا می‌شود) دارد و هم با توجه به کنترلی که بر بخشی از موجودی مسکن دارد، بر قابلیت اجرایی تنظیم‌گری‌های جامعه‌نگرانه می‌افزاید، زیرا ضمانت‌اجراهای خاص خود را پیش‌تر در فرایند سیاستگذاری تمهید و تدبیر کرده است.

از سوی دیگر، یکی از جلوه‌های «مسئله عدم استفاده بهینه اجتماعی از موجودی فعلی مسکن» تخریب پیش از موعد ساختمان‌های مسکونی از سوی مالکان و سازندگان همراه آنهاست. اهمیت این موضوع در این است که بخشی از موجود مسکن شهرها «در گذر زمان و بدون هیچ سیاستی از طرف دولت» ارزان و استطاعت‌پذیر شده‌اند و حفظ و نگهداری آنها یکی از اقدامات مهم دولت‌ها برای استفاده بهینه اجتماعی-مسکونی از موجودی مسکن شهرهاست، اما در گفتمان «رونق ساخت‌وساز» این موضوع کلاً کنار گذاشته شده و نه تنها تلاشی نمی‌شود که با افزایش سن قانونی ساختمان‌های کلنگی و تمهیدات فنی لازم برای استفاده از آنها از این موجودی استفاده شود، بلکه حفاظت از ساختمان‌های غیر کلنگی نیز آن چنانکه باید و شاید در دستور کار اداری-سیاستی قرار ندارد. به بیان دیگر، این موضوع کاملاً مغفول مانده است که تمام تخریب‌هایی که در سطح شهر صورت می‌گیرند، از دو مجرا، اما به یک شکل بر تقاضای بازار مسکن استیجاری می‌افزایند: از یکسو، مالکان ساختمان‌های تخریب‌شده مجبور می‌شوند تا پایان تکمیل محل سکونت اصلی، به عنوان مستأجر در جایی سکونت داشته باشند. از سوی دیگر، مستأجران این ساختمان‌ها نیز به بازار مسکن رجوع می‌کنند. خلاصه آنکه هر دو گروه در نهایت به بازار مسکن استیجاری رجوع می‌کنند که موجودی آن با توجه به تخریب‌های جاری نسبت به گذشته کمتر نیز شده است. بر این اساس، هر چقدر حجم تخریب‌ها از موجودی قابل استفاده مسکن بیشتر باشد، فشار بر بازار استیجاری بیشتر بوده و افزایش قیمت بیشتری به همراه خواهد داشت و طبعاً بر بحران مسکن بیشتر افزوده می‌شود.

دو جلوه مهم این وضعیت را می‌توان باز شناخت. مورد اول در مورد نسبت پروانه‌های تخریب و نوسازی به کل پروانه‌های ساختمانی است. برای مثال در پایتخت، طبق آمارنامه سال ۱۳۹۹ شهرداری تهران، در سال ۱۳۹۹، از ۷۰۲۲ پروانه صادر شده، ۶۵۹۶ مورد پروانه تخریب و نوسازی بوده است، یعنی در حدود ۹۴ درصد. به بیان دیگر، تعداد زیادی ساختمان از موجودی مسکن شهر کم شده‌اند (که بخش زیادی از آنها قابل استفاده بوده‌اند)، اما عرضه مسکن در همان پروانه‌ها به‌طور متوسط سه الی چهار سال طول می‌کشد و زمانی نیز که تکمیل می‌شوند یا به دلیل عدم تناسب با توان خانوارها (به دلیل اینکه با نرخ بازار ارائه

اگر از دریچه این نوع سیاستگذاری به موجودی مسکن بنگریم، برخی چالش‌های سیاستگذاری مسکن و ویژگی‌های بخش مسکن کشور بهتر آشکار می‌شود. یکی از چالش‌های جدی بخش مسکن سهم قابل توجه مسکن‌های خالی از موجودی مسکن کشور است. طبق سرشماری کشور در سال ۱۳۹۵ در حدود ۲ میلیون و ۵۹۰ هزار واحد مسکونی خالی در کشور وجود دارد. در پایتخت کشور، طبق گزارش قرارگاه جهادی مسکن شهرداری تهران در سال ۱۴۰۱، در حدود ۳۰۰ هزار واحد مسکونی خالی وجود دارد. بسیاری از این واحدها، واحدهایی نوسازی هستند که جزو توسعه مسکونی جدید شهرها به‌شمار می‌روند. اکنون تلاش سیاستگذاران برای فشار بر مالکان این واحدهای مسکونی برای فروش یا اجاره آنها به جایی نرسیده و صرفاً مالیاتی بر خالی گذاشتن این واحدهایی مسکونی وضع شده است (صرف نظر از مقادیر به شدت ناچیزی که بازدارندگی خاصی نداشته و صرفاً بازی باخت-باخت برای دولت محسوب می‌شود). افزون بر این موضوع، چالش شناسایی این واحدهای مسکونی و وصول این درآمد مالیاتی نیز به بحرانی اجرایی بدل شده، به نحوی که در شش ماهه نخست سال ۱۴۰۱، درآمد دولت از مالیات بر خانه‌های خالی کمتر از ۵۰۰ میلیون تومان (دقیقاً ۴۸۵ میلیون تومان) بوده است. چنین ناکامی سیاستی، ریشه در فرایندهایی دارد که پیش‌تر توضیح داده شده است: اعطای حقوق مالکانه جدید و نامشروط و بدون تعیین نوع استفاده اجتماعی از آن به مالکان موجود (بدون اعمال کنترل پیشینی) و گرفتاری دولت در تله سیاستی کنترل‌ناپذیری استفاده‌های سوداگرانه و ضداجتماعی مالکان دارایی‌های مسکونی.

وضعیت پیش گفته در زمینه «تنظیم‌گری در بخش مسکن استیجاری» نیز به وضوح رخ داده است. همان‌طور که در مبحث «فقدان تعیین ماهیت واحدهای مسکونی در پروانه‌های ساختمانی» شرح داده شد، نوع استفاده از واحدهای مسکونی ساختمان‌ها در پروانه‌های ساختمانی درج نمی‌شود. این موضوع چند چالش مرتبط به هم را می‌آفریند. نخست، در این شرایط دولت نمی‌تواند از عرضه واحدهای مسکونی استیجاری موجودی مسکن فعلی اطلاعات دقیق داشته و آن را رصد کند و توسعه مسکونی جدید را برای پاسخگویی به نیازهای مسکونی هدایت کند، زیرا نوع استفاده از واحدهای مسکونی موجود صرفاً برخاسته از اطلاعات کلی گرفته شده از بخش مسکن است و دولت هیچ کنترلی بر نوع استفاده از واحدهای مسکونی ندارد. دوم، هرگاه دولت تصمیم به تعیین سقف قیمتی در زمینه اجاره‌بها و ودیعه مسکن، و افزایش امنیت و ثبات سکونتی مستأجران کند، با چالش‌های حقوقی در زمینه حقوق مالکان واحدهای استیجاری خصوصی روبرو می‌شود. سوم، دولت نمی‌تواند مالکان واحدهای مسکونی اجاره‌پذیر (از هر نوع) را مجبور به عرضه واحدهای مسکونی در بازار مسکن استیجاری کند، زیرا واگذاری حقوق مالکانه را مشروط به نوع استفاده اجتماعی از آن نکرده است تا در صورت استنکاف مالکان، از کلیه ضمانت‌اجراهای ممکن استفاده کرده و واحد



درون بافت‌های هدف و همجوار افزایش می‌دهد. نظر به چنین ملاحظاتی که می‌توان بر تعداد آنها افزود، استفاده بهینه اجتماعی از موجودی مسکن که در خط مقدم هر گونه سیاستگذاری مسکن مردم‌مدار و جامعه‌محوری قرار دارد در نظام مسکن کشور جایگاه ویژه‌ای ندارد. مسئله فقط این نیست که از موجودی مسکن فعلی چنین استفاده‌ای نمی‌شود، بلکه برنامه‌ای نیز برای استفاده بهینه از موجودی رو به افزایش مسکن وجود ندارد. در واقع، آنقدر توجهات معطوف به عرضه مسکن جدید (صرفنظر از دلایل آن) شده که استفاده از موجودی فعلی مسکن که فوری‌ترین راه‌حل‌ها را در خود نهفته دارد، از دستور کار سیاستی خارج شده است.

می‌شوند) برای گروه‌های کم‌درآمد یا حتی با درآمد متوسط مناسب نیستند یا اصلاً در بازار عرضه نشده و به چرخه‌های سوداگری وارد شده و خالی می‌مانند.

جلوه دوم، مربوط به ابتکار جدید دولت در زمینه نوسازی بافت‌های فرسوده شهری است: بسته تشویقی ۱۹ بندی نوسازی بافت فرسوده. این بسته که حول محور گفتمان «رونق ساخت‌وساز» شکل گرفته، مستعد آن است که زمینه را برای تخریب ساختمان‌های استطاعت‌پذیر و قابل استفاده بافت‌های فرسوده شهری فراهم آورد (یکی از دلایل به واحد مداخله باز می‌گردد که بلوک شهری تعریف شده است)، زیرا با اعطای مشوق‌های سودمحور زمینه را برای شدت‌گیری فرایندهای تخریبی در

## جمع‌بندی و نتیجه‌گیری



را برای شکل‌گیری و تکوین «بحران کنترل‌ناپذیری موجودی مسکن» مهیا کرده است. البته این رابطه خطی ساده برای تشریح موضوع بوده، ولی واقعیت، امری بسیار پیچیده و چندلایه و بازخوردی بوده که میان این چهار مسئله، جاری بوده و هست.

نظر به این مسائل و تداوم و تکامل آنها لازم است سیاستگذاران در نظر داشته باشند، مادامی که مسائل پیش‌گفته و تبعات اجتماعی آنها منجر به چرخش‌های تحول‌آفرین سیاستی نشود، نه تنها گامی در راستای حل و فصل بحران مسکن برداشته نمی‌شود، بلکه به صورت مستمر و روزافزون بر شدت بحران مسکن افزوده می‌شود، هم به این دلیل که دولت با عقب‌نشینی از تأمین فراگیر و همه‌شمول و عدالت‌محور مسکن زمینه را برای بحران‌های تشدیدشونده‌ای نظیر نابرابری در ثروت و درآمد و گسترش فقر چندبُعدی شهری فراهم می‌آورد، هم به این دلیل که تبعیض مسکونی ساختاری حاکم بر نظام مدیریت شهری و فروش حقوق مالکانه مضاعف با ضرب‌آهنگ بیشتری، به اسم بحران‌زدایی از بخش مسکن، بر بحران‌های چندگانه آن می‌افزاید و هم به این دلیل که عدم استفاده بهینه از موجودی مسکن که علل سیاستی و اجرایی متعددی دارد بر بحران کنترل‌ناپذیری موجودی مسکن می‌افزاید.

ترسیم چنین افقی از نظام مسکن کشور بیش از همیشه ضرورت اتخاذ سیاست‌های بدیل را با هدف بازتعریف نقش‌آفرینی‌های رفاه‌مدار دولت در حوزه مسکن بر جسته می‌سازد. در واقع، دولت در حال حاضر نیز کاملاً در بخش مسکن نقش‌آفرینی دارد، اما این نقش‌آفرینی بیش از آنکه معطوف به رسمیت‌شناسی «نیاز به مسکن» و همسو با روح حاکم بر اصل سی‌ویکم قانون اساسی باشد، معطوف به مقررات‌زدایی‌ها و مقررات‌گذاری‌هایی است که صرفاً بر شدت «کالایی‌سازی مسکن» می‌افزاید، اما به بیان «سند ملی راهبردی احیا، بهسازی و نوسازی

حل و فصل بحران مسکن کشور مستلزم تمهید تدابیر تحول‌آفرین و عدالت‌محور بنیادینی است که زمینه را برای مسئولیت‌پذیری مجدد دولت‌ها در زمینه استیفای حقوق مصرح اصل سی‌ویکم قانونی اساسی فراهم سازد. مسئولیت‌پذیری مجدد دولت‌ها هم معطوف به بازبینی اقدامات جاری دولت فعلی و دولت‌های آتی در قالب طرح‌های ملی تأمین مسکن است و هم مربوط به بازبینی نقش‌آفرینی دولت در زمینه بسترسازی برای اقدامات شهرداری‌های کشور است. به بیان دیگر، هم وجه ایجابی اقدامات دولت و هم سلبی آن نیازمند بازبینی جامعه‌نگرانه‌ای است تا دولت بتواند به اهداف ادعایی دولت جامعه عمل بپوشاند. این بازنگری پیش و بیش از هر چیز مستلزم شناسایی بسترسازان و پیش‌رانان اصلی بحران مسکن است. اصلی‌ترین مسئله نظام مسکن کشور «عقب‌نشینی دولت از تأمین فراگیر و همه‌شمول و عدالت‌محور» است که، به‌رغم نقش‌آفرینی دولت در طرح‌های ملی تأمین مسکن، در کل نظام مسکن کشور رخ داده است.

در گزارش حاضر جلوه‌های مختلف این عقب‌نشینی که در مجموع و به سهم خود سبب تداوم و تراکم بحران مسکن شده‌اند، مورد بررسی قرار گرفته و در چهار مسئله اساسی صورت‌بندی شده است. این چهار مسئله به‌انحای گوناگون و پیش‌رونده‌ای نه تنها بسترساز بحران مسکن و ابعاد جدید آن بوده و هستند، بلکه مستمراً به دشواری‌های حل و فصل بحران مسکن افزوده‌اند، زیرا بر مبنای منطق سیاستگذاری‌های بحران‌آفرین موجود، امکان ظهور سیاستگذاری بحران‌گستر جدیدی را فراهم ساخته‌اند. به بیان ساده و صرفنظر از پیچیدگی‌های این وضعیت، عقب‌نشینی دولت از تأمین فراگیر و همه‌شمول و عدالت‌محور مسکن زمینه را برای «تبعیض مسکونی ساختاری» فراهم ساخته و هر دو مورد نیز توأمان زمینه را برای «فروش حقوق مالکانه مضاعف» از سوی مدیریت شهری شهرهای کشور هموار ساخته و این سه مورد نیز زمینه

افزایش عمر مفید ساختمان‌های کنونی با هدف استفاده بهینه از موجودی فعلی مسکن،

■ اصلاح نظام مالیاتی با هدف گسترش عدالت درون نسلی و میان نسلی در حوزه دارایی‌های مسکونی.

در این میان آنچه که باید در کوتاه‌مدت در صدر سیاست‌های نظام حکمرانی بنشیند، برپایی «تور ایمنی اجتماعی استیجاری» است. این تور باید حداقل واجد ویژگی‌های زیر باشد و باز هم باید یادآور شد همه چیز بستگی به جزئیات سیاستگذارانه دارد:

■ تعیین سقف قیمتی پلکانی برای افزایش اجاره‌بها و ودیعه مسکن (برای مثال، با توجه به عمر ساختمان‌ها، به عنوان معیاری سهل‌الوصول، به این معنا که ساختمان‌های با عمر بیشتر امکان افزایش قیمت کمتری داشته باشند)،

■ باز تنظیم قوانین مالیاتی مربوط به «درآمد از محل اجاره‌بها» و «خانه‌های خالی» با هدف استفاده بهینه از موجودی مسکن،

■ اعطای حق تمدید قرارداد به مستأجران ساکن،

■ ممنوعیت تخلیه مستأجران مگر با دلیل موجه<sup>۱</sup> (با تأکید و حساسیت ویژه نسبت به مصادیق دلایل موجه و صحت‌سنجی آن دلایل) و با ضمانت‌اجراهای مناسب و اعطای برخی ملاحظات و حمایت‌های اضطراری از مستأجران در فرایند صدور حکم تخلیه؛ با تأکید بر خانوارهای آسیب‌پذیر، از جمله خانوارهای دارای عضو معلول، زن سرپرست خانوار، سرپرست معلول، خانوارهای در آستانه فرزندآوری، خانوار دارای عضو بالای ۶۵ سال،

■ تعریف و تبیین مصادیق آزار و اذیت مستأجران از سوی موجران در زمینه «اخلال در سکونت» در چارچوب قوانین موجود و ارائه حمایت‌های قانونی متناظر برای مستأجران،

■ جرم‌انگاری آزار و اذیت مستأجران از سوی موجران در زمینه «اجبار در جابجایی» و ارائه حمایت‌های قانونی متناظر برای مستأجران،

■ امکان دسترسی به و کیل مضاعفتی برای مستأجران در معرض تخلیه اجباری.

باید توجه داشت که ممکن است فقر آفرینی و فقر گسترش در میان خانوارهای مستأجر به سرعت روی دهد، اما نجات آنها از تله فقر، فرایندی است بسیار زمانبر و هزینه‌بر، و در مقطعی، ناشدنی.

و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری» (مصوب ۱۳۹۳/۰۷/۰۳):

«در اصول مختلف قانون اساسی و سند «چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۴۰۴»، دستیابی به عدالت اجتماعی مورد تأکید قرار گرفته و مبارزه با فقر و محرومیت از اولویت‌های دولت است، در چنین بستری {کم‌توجهی به سرنوشت بخشی از شهرنشینان کشور که از مسکن نامناسب، کمبود خدمات و زیرساخت‌های شهری و فقدان محیط اجتماعی سالم رنج می‌برند و با فقر نسبی و بیکاری گسترده مواجه هستند، فاقد هرگونه توجه منطقی است».

نظر به این چشم‌انداز می‌توان برخی رهنمودهای سیاستی را پیشنهاد کرد تا زمینه برای کاستن از شدت بحران مسکن و یاد دست کم کنترل حداقلی تعمیق آن فراهم شود. روشن است که میزان کارایی و اثربخشی این راهکارها به جزئیات سیاستگذارانه آنها بستگی تام و تمام دارد. برای مثال، مالیات بر خانه‌های خالی (صرفنظر از جزئیات مهم دیگر) باید به مقداری تعیین شود که عملاً عدم استفاده از خانه‌های خالی نزد مالکان، فاقد توجیه مالی باشد و منجر به عرضه آنها به بازار استیجاری یا فروش شود، و گرنه صرفاً اعتبار نظام حکمرانی و سیاستگذاری‌هایش نزد عامه مردم می‌کاهد. نظر به چنین ملاحظاتی می‌توان به برخی راهبردهای سیاستی اشاره کرد:

■ ساخت مسکن استیجاری دولتی و عمومی در مناطق مختلف شهری با هدف همه‌شمولی،

■ اصلاح رابطه حقوقی موجر-مستأجر بر مبنای ثبات بخشی به زندگی استیجاری و احیای حقوق مستأجران در بخش مسکن استیجاری خصوصی،

■ اجرای قانون کنترل اجاره‌بها،<sup>۱</sup>

■ بازبینی جامع در فرایند تهیه طرح‌های شهری (از جامع و تفصیلی گرفته تا بازآفرینی شهری) از منظر حذف تبعیض مسکونی ساختاری و فرایندهای منجر به اعیان‌نشینی‌سازی، جداسازی، طرد و جابه‌جایی اجباری ساکنان محلات شهری، خصوصاً مستأجران،

■ بازبینی جامع در نظام اعطای یارانه‌های مسکن با هدف گسترش مسکن استطاعت‌پذیر برای مسکن اولی‌ها و مستأجران،

■ بازنگری در رویکردها و سیاست‌های مشوق تخریب و نوسازی بر مبنای

۱. برای بحث بیشتر در مورد سه راهکار نخست بنگرید به: اجاره‌داری مسکن و مروری بر قوانین کنترل اجاره‌بها (تحلیل تطبیقی اجاره‌داری مسکن و رهنمون‌هایی برای مسکن استیجاری در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۹۳۶، ۱۳۹۸؛ مسعود فراهانی، مطالعه تطبیقی قوانین تنظیم و کنترل اجاره‌بها و ارائه بسته پیشنهادی برای کلانشهر تهران، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهرداری تهران (در دست انتشار).

۲. برای مثال، یکی از دلایل موجه تخلیه مستأجر، فروش واحد مسکونی است. اما همین دلیل موجه را می‌توان به این صورت محدود کرد: فروش واحد مسکونی زمانی دلیل موجه برای تخلیه مستأجر محسوب می‌شود که خریدار، از آن واحد مسکونی به عنوان مکان سکونت اصلی استفاده کند و ضمانت‌اجراهای لازم برای صحت این ادعا نیز در نظر گرفته شده باشد.



## منابع و مأخذ



۱. امید، رضا. مروری بر بودجه آموزش و پرورش در لایحه بودجه ۱۴۰۲، آموزش و پرورش در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲. دبیرخانه مقابله با فقر و نابرابری آموزشی، ۱۴۰۱.
۲. آمارنامه شهرداری تهران، ۱۳۹۷. سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات شهرداری تهران.
۳. آمارنامه شهرداری تهران، ۱۳۹۹. سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات شهرداری تهران.
۴. چارچوب اختیارات و وظایف کمیسیون‌های داخلی مناطق با الحاقات و اصلاحات بعدی، شورای اسلامی شهر تهران، ۱۳۹۹/۰۳/۱۱.
۵. بسته ۱۹ بندی تشویقی نوسازی بافت‌های فرسوده، مصوب ۱۴۰۱/۱۱/۲۳.
۶. چارچوب، راهنما و شرح خدمات تهیه طرح‌های جامع شهری با نگرش و رویکرد نوین، وزارت راه و شهرسازی. مصوب ۱۴۰۰/۰۵/۰۴.
۷. سند تفصیلی برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹-۱۳۹۵)، حوزه بخشی (۱).
۸. سند ملی راهبردی احیاء، بهسازی و نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری، مصوب ۱۳۹۳/۰۷/۰۳.
۹. سیاست‌های کلی نظام در امور «شهرسازی»، مصوب ۱۳۸۹/۱۱/۲۹.
۱۰. سیاست‌های کلی نظام در امور «مسکن»، مصوب ۱۳۸۹/۱۱/۲۹.
۱۱. طرح جامع مسکن (۱۴۰۵-۱۳۹۶) سند تلفیق: شناخت وضع موجود، چشم‌انداز آینده، سند راهبردی و اجرایی.
۱۲. فرحزادی، مهدی. گزارش اطلاعات قیمت و اجاره مسکن در نقاط شهری کشور (۱۴۰۰-۱۳۹۲)، مرکز آمار ایران.
۱۳. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۵۸).
۱۴. قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی
- جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶).
۱۵. قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، مصوب ۱۳۹۴/۰۲/۰۱.
۱۶. قانون مالیات‌های مستقیم با اصلاحات و الحاقات بعدی، مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۰۳.
۱۷. قانون مدنی قانون مدنی با اصلاحات و الحاقات بعدی، مصوب ۱۳۰۷/۰۲/۲۰.
۱۸. قرارداد تهیه طرح‌های توسعه و عمران، حوزه نفوذ و تفصیلی شهرها» مصوب ۱۳۶۹ (قرارداد تیپ شماره ۱۲)، وزارت راه و شهرسازی.
۱۹. گزارش «تغییر رویه تخریب منازل مسکونی غیرمجاز محرومین و ساماندهی تأمین مسکن آنها» دفتر اجتماعی مرکز پژوهش‌های مجلس.
۲۰. گزارش «ملاحظات آمایش سرزمین در تحقق قانون جهش تولید مسکن»؛ دفتر زیربنایی مرکز پژوهش‌های مجلس.
۲۱. گزارش تحولات بازار معاملات مسکن شهر تهران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. ۱۴۰۱-۱۳۹۶.
۲۲. گزارش شهرداری تهران به شورای شهر در مورد تخفیفات مصوب ۱۴۰۱/۰۸/۱۵.
۲۳. گزارش فقر مسکن، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، معاونت رفاه اجتماعی. تابستان ۱۴۰۰.
۲۴. گزیده سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۹۵، مرکز آمار ایران.
۲۵. مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا در خصوص ساماندهی اجاره بهای مسکن، مصوب ۱۴۰۱/۰۲/۲۸.
۲۶. نحوه اخذ مطالبات حوزه شهرسازی شهرداری تهران و اصلاحات بعدی، شورای اسلامی شهر تهران، مصوب ۱۳۹۷/۰۵/۳۰.





## 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](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc@majles.ir](http://rc@majles.ir)