



The conceptual crisis of law as the fundamental foundation of social problems in the legal-judicial system of contemporary Iran

Ali Akbar Tajmazinani¹  | Shiva Aghaee² 

1. Associate Professor, Department of Social Welfare, Faculty of Social Sciences, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran.

Email: tajmazinani@atu.ac.ir

2. Corresponding Author, Master in Social Welfare Planning, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran.

Email: Sh.Aghaee1227@gmail.com

Article Info

Article type:

Research Article

Article history:

Received: 13-04-2025

Received in revised form: 25-05-2025

Accepted: 30-08-2025

Published online: 2025-9-20

Keywords:

Private Rent Control Policies, Housing Market, Social Welfare, Thematic Analysis, Policy Comparison.

ABSTRACT

This study adopts a comparative-qualitative approach, utilizing thematic analysis to examine private rental market regulation policies in eleven European countries: Germany, France, Sweden, the Netherlands, the United Kingdom, Spain, Ireland, Finland, Norway, Denmark, and Switzerland. The theoretical framework integrates Kemeny's Social Frameworks of Housing and Arnott's Three-Generation Typology of Rent Control, enabling a simultaneous analysis of institutional structures and policy instruments. For comparative policy analysis, Deborah Mitchell's 1991 framework was employed, focusing on the comparison of laws, regulations, and governmental executive interventions. Findings reveal that rent control policies in the studied countries are categorized into four primary models: strengthening regulations to protect tenants, consequences of private rental market deregulation, minimalist regulation and governance model, and maximalist regulation and governance model. A comparative review of trends over the past three decades indicates that many countries, particularly post-economic crises, have shifted toward re-regulating rental markets to enhance housing security, reduce inequality, and balance tenant and landlord interests. Iran, too, requires a critical overhaul of its rental policy framework. In designing intervention models, prioritizing international experiences, institutional contextualization, and securing housing security for middle- and low-income groups must be central. The optimal model should preserve market dynamism and investment incentives while mitigating extreme price volatility, contractual insecurity, and financial burdens on tenants. The study's innovation lies in synthesizing structural theories (Kemeny) and policy execution frameworks (Arnott) to propose a multi-level analytical framework for rental policies, applicable to comparative policy-making in developing countries such as Iran.

Cite this article: Tajmazinani, A.A.& Aghaee, Sh, (2025) The conceptual crisis of law as the fundamental foundation of social problems in the legal-judicial ..., *Journal of Social Problems of Iran*, 16 (1),151-171.

<https://doi.org/10.22059/IJSP.2025.393371.671310>



© The Author(s).

Publisher: University of Tehran Press.

DOI: <https://doi.org/10.22059/IJSP.2025.393371.671310>

الگوهای مقررات گذاری و تنظیم گری در بازار اجاره خصوصی: تحلیل تطبیقی سیاست های کنترل اجاره در یازده کشور اروپایی و درس آموخته هایی برای ایران

علی اکبر تاج‌زینانی^۱ | شیوا آقائی^۲ ✉

۱. دانشیار گروه تعاون و رفاه اجتماعی (سیاست گذاری اجتماعی)، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران. رایانامه: Tajmazinani@atu.ac.ir
۲. نویسنده مسئول. کارشناسی ارشد برنامه ریزی رفاه اجتماعی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران. رایانامه: Sh.Aghaee1227@gmail.com

اطلاعات مقاله	چکیده
نوع مقاله: مقاله پژوهشی	این پژوهش با رویکرد تطبیقی-کیفی و با بهره گیری از روش تحلیل مضمون، به بررسی سیاست های تنظیم بازار اجاره خصوصی در یازده کشور اروپایی از جمله آلمان، فرانسه، سوئد، هلند، انگلستان، اسپانیا، ایرلند، فنلاند، نروژ، دانمارک و سوئیس پرداخته است. چارچوب نظری تحقیق، تلفیقی از الگوی «چارچوب های اجتماعی مسکن» کمنی و «گونه شناسی سه نسلی کنترل اجاره» آرنوت است که امکان تحلیل هم زمان ساختارهای نهادی و ابزارهای سیاستی را فراهم کرده است. برای تحلیل تطبیقی سیاست ها، از چارچوب دیورا میشل (۱۹۹۱) استفاده شد که تمرکز آن بر مقایسه قوانین، مقررات و مداخلات اجرایی دولت هاست. یافته ها نشان می دهد که سیاست های کنترل اجاره در کشورهای مورد بررسی در چهار الگوی اصلی دسته بندی می شوند: ۱) تقویت مقررات برای حمایت از مستأجران، ۲) پیامدهای مقررات زدایی از بازار اجاره خصوصی، ۳) مدل تنظیم گری و مقررات گذاری حداقلی و ۴) مدل تنظیم گری و مقررات گذاری حداکثری. بررسی تطبیقی روندهای سه دهه اخیر نشان می دهد بسیاری از کشورها، به ویژه پس از بحران های اقتصادی، به سمت بازتنظیم بازار اجاره باهدف افزایش امنیت سکونت، کاهش نابرابری و ایجاد تعادل میان منافع مستأجران و مالکان حرکت کرده اند. ایران نیز نیازمند بازنگری جدی در سیاست گذاری بازار اجاره است. همچنین در طراحی الگوی مداخله، بهره گیری از تجارب بین المللی، لحاظ کردن تفاوت های نهادی و اولویت بخشی به امنیت سکونت اقشار متوسط و کم درآمد، باید در قانون توجه قرار گیرد. الگوی مطلوب، الگویی است که ضمن حفظ پویایی بازار و انگیزه سرمایه گذاری، بتواند از نوسانات شدید قیمتی، ناامنی قراردادی و فشار مالی بر مستأجران جلوگیری کند. در نهایت، نوآوری این پژوهش در آن است که ضمن ترکیب نظریه های ساختاری (کمنی) و سیاست گذاری اجرایی (آرنوت)، الگویی چندسطحی برای تحلیل سیاست های اجاره ارائه می دهد که می تواند در سیاست گذاری های تطبیقی آینده در کشورهای در حال توسعه همچون ایران نیز مورد استفاده قرار گیرد.
تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۱/۲۴ تاریخ بازنگری: ۱۴۰۴/۰۳/۰۴ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۶/۰۸ تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۰۶/۲۹	
کلیدواژه ها: سیاست کنترل اجاره خصوصی، بازار مسکن، رفاه اجتماعی، تحلیل مضمون، مقایسه سیاست ها.	

استناد: تاج‌زینانی، علی اکبر و آقائی، شیوا (۱۴۰۴). الگوی مقررات گذاری و تنظیم گری در بازار اجاره خصوصی: تحلیل تطبیقی ... بررسی مسائل اجتماعی ایران، ۱۱(۱)، ۱۵۱-۱۷۱. <https://doi.org/10.22059/IJSP.2025.393371.671310>



ناشر: مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران. © نویسندگان.

DOI: <https://doi.org/10.22059/IJSP.2025.393371.671310>

مقدمه

وضع مقررات در بازارهای اقتصادی، عمدتاً باهدف رفع ناکارآمدی‌های بازار انجام می‌شود که تحت عنوان «شکست بازار» شناخته می‌شود. این ناکارآمدی‌ها اغلب ناشی از نداشتن تعادل در قدرت بازار و اطلاعات، چالش‌های تأمین سرمایه‌گذاری کافی در چرخه بازار و مشکلات مرتبط با تعریف و اجرای استانداردهای دارایی‌ها و خدمات است. بازار مسکن به‌طور خاص مستعد چنین ناکارآمدی‌هایی است، به‌ویژه به دلیل روابط قراردادی ضعیفی که میان مالک و مستأجر وجود دارد.

افزایش شفافیت اطلاعات برای هر دو طرف قرارداد، یعنی مالکان و مستأجران، می‌تواند منجر به بهبود اجرای توافقات، کاهش ریسک‌های متقابل و رفع محدودیت‌های سرمایه‌گذاری شود. در چنین شرایطی، نه‌تنها مستأجران از امنیت و کیفیت بالاتر مسکن بهره‌مند می‌شوند، بلکه مالکان نیز انگیزه بیشتری برای سرمایه‌گذاری در بازار اجاره خواهند داشت. این روند می‌تواند به افزایش عرضه مسکن، کاهش نرخ اجاره‌بها و ارتقای تقاضا برای واحدهای باکیفیت‌تر منجر شود.

با این حال، در برخی شرایط، مداخلات مقرراتی می‌توانند ریسک مالکان را افزایش دهند. به‌عنوان مثال، سیاست‌هایی که امنیت بیشتری برای مستأجران فراهم می‌کنند، ممکن است از دید مالکان به‌عنوان عاملی محدودکننده تلقی شوند که سودآوری و انگیزه سرمایه‌گذاری را کاهش می‌دهد. چنین مقرراتی می‌تواند اثرات نامطلوبی همچون کاهش عرضه واحدهای اجاره‌ای، افزایش تمایل به دور زدن قوانین، کاهش تحرک بازار، افت بهره‌وری و کاهش کیفیت نگهداری املاک را به همراه داشته باشند. در نهایت، این شرایط می‌تواند منجر به افزایش اجاره‌بها و کاهش کیفیت مسکن برای گروه‌هایی شود که به دلیل این محدودیت‌ها از بازار حذف می‌شوند؛ بنابراین، طراحی سیاست‌های مقرراتی کارآمد باید به‌گونه‌ای باشد که از یک‌سو، سرمایه‌گذاری مالکان را ایمن‌تر کند و از سوی دیگر، امنیت و کیفیت مسکن را برای مستأجران تضمین نماید.

در بازار اجاره خصوصی، هدف اصلی از اعمال مقررات، تضمین امنیت مالکیت، حفظ کیفیت مسکن و تنظیم فرایندهای تخلیه مسکن است. یکی از دلایل کلیدی کنترل اجاره‌بها، ناتوانی عرضه مسکن در تطابق سریع با تغییرات تقاضا است. در دوره‌هایی که تقاضای اجاره به دلایل گوناگون افزایش می‌یابد، نرخ اجاره‌ها معمولاً با سرعتی بیشتر از هزینه‌های تأمین مسکن رشد می‌کند. این امر موجب کسب سودهای چشمگیر توسط مالکان شده و فشارهای اجتماعی و سیاسی برای برقراری عدالت در بازار و جلوگیری از زیان‌های شدید مستأجران را افزایش می‌دهد.

دیدگاه‌های علمی درباره کارایی یا ناکارآمدی مقررات اجاره‌بها متفاوت است. برخی از اقتصاددانان، به‌ویژه طرفداران اقتصاد بازار، بر اساس شواهد تاریخی معتقدند سیاست‌های کنترل اجاره اغلب پیامدهای منفی به همراه داشته است. برای مثال، ناوارو (۱۹۸۵) بیان می‌کند «جامعه اقتصادی در باره کنترل اجاره به یک اجماع نادر رسیده است: این سیاست بیش از آنکه راه‌حلی ارائه کند، مشکلات بیشتری ایجاد می‌کند.» به‌طور مشابه، جنکینز (۲۰۰۹) در یک مطالعه جامع، بیش از شصت پژوهش را درباره انواع مختلف کنترل اجاره تحلیل کرده و نتیجه گرفته است «مطالعات اقتصادی به‌طور قاطع نشان می‌دهند کنترل اجاره‌بها اثربخشی پایینی دارد.» بسیاری از این پژوهش‌ها که عمدتاً در آمریکای شمالی انجام شده‌اند، دیدگاه‌های اقتصاددانان طرفدار بازار آزاد را تقویت می‌کنند. با توجه به این چالش‌ها، طراحی سیاست‌های مقرراتی در بازار اجاره باید به گونه‌ای باشد که ضمن جلوگیری از شکست بازار، تعادل مناسبی میان منافع مالکان و مستأجران ایجاد کند و از پیامدهای منفی مقررات نامناسب جلوگیری نماید.

بیان مسئله

افزایش مداوم هزینه‌های اجاره مسکن در ایران، منجر به تشدید نابرابری‌های اقتصادی و طبقاتی شده و گروه‌های آسیب‌پذیری همچون خانوارهای کم‌درآمد، جوانان و ساکنان کلان‌شهرها را تحت فشار مالی قرار داده است. در بسیاری از مناطق، حتی خانوارهایی با درآمد متوسط نیز با مشکلات جدی در تأمین اجاره‌بها مواجه هستند. این در حالی است که درآمد این گروه‌ها نسبت به رشد اجاره‌بها، افزایش متناسبی نداشته و در نتیجه، توانایی آن‌ها برای تأمین مسکن مناسب کاهش یافته است.

بررسی روند تغییرات اجاره‌بها در نقاط شهری نشان می‌دهد متوسط مبلغ اجاره ماهانه (شامل سه درصد ودیعه) از ۸۶،۳۲۱ تومان در سال ۱۳۹۶ به ۳۶۸،۶۹۴ تومان در زمستان ۱۴۰۰ به‌ازای یک مترمربع زیربنای واحد مسکونی افزایش یافته است که نشان‌دهنده رشد ۳۲۷ درصدی در یک دوره چهار ساله است (مرکز آمار ایران، ۱۴۰۳). این افزایش چشمگیر در هزینه‌های اجاره، شکاف در دسترسی به مسکن را عمیق‌تر کرده و تقاضا برای مداخلات سیاستی در بازار اجاره را افزایش داده است. در این راستا، بحث درباره سیاست‌های کنترل اجاره و حمایت از مستأجران به یکی از مسائل کلیدی سیاست‌گذاری مسکن تبدیل شده است.

حمایت‌های موجود از مستأجران تاکنون نتوانسته‌اند به‌طور مؤثر فشارهای ناشی از رشد هزینه‌های مسکن را تعدیل کنند؛ بنابراین، اتخاذ راهکارهایی نظیر افزایش هدفمند کمک‌هزینه‌های مسکن، توسعه واحدهای اجاره‌ای اجتماعی و ارائه مشوق‌های قانونی و مالی برای افزایش عرضه مسکن اجاره‌ای ضروری به نظر می‌رسد. اجرای این سیاست‌ها نه‌تنها می‌تواند نابرابری‌های مسکنی را کاهش دهد، بلکه فرصت‌های بیشتری برای خانوارهای کم‌درآمد و جوانان فراهم خواهد کرد. علاوه بر این، سرمایه‌گذاری در بخش مسکن اجاره‌ای می‌تواند تأثیرات مثبتی بر رونق اقتصادی و ایجاد اشتغال داشته باشد.

در سطح بین‌المللی، مسکن همواره یکی از بزرگ‌ترین هزینه‌های خانوارها بوده و سهم قابل‌توجهی از درآمد آن‌ها را به خود اختصاص داده است. مطالعات نشان می‌دهد که خانوارهای کم‌درآمد در مقایسه با خانوارهای پردرآمد، بخش بیشتری از درآمد خود را صرف تأمین مسکن می‌کنند که این امر منابع آن‌ها را برای سایر نیازهای ضروری محدود می‌سازد. علاوه بر این، هزینه اجاره برای مستأجران معمولی بیش از یک‌ونیم برابر هزینه‌ای است که مالکان خانه برای مسکن پرداخت می‌کنند. در سال‌های اخیر، به‌ویژه پس از بحران مالی جهانی، تعداد مستأجرانی که با فشار شدید مالی در تأمین هزینه مسکن مواجه هستند، در بسیاری از کشورها افزایش یافته است. این مسئله، به‌ویژه برای مستأجرانی که پیش‌تر نیز در معرض فشارهای اقتصادی قرار داشتند، تشدید شده است (Salvi et al., 2016).

با توجه به این چالش‌ها، ضروری است تا سیاست‌های اجاره‌بهای خصوصی به‌گونه‌ای تدوین شود که همزمان امنیت مستأجران را تأمین کرده و انگیزه لازم برای سرمایه‌گذاری در بازار اجاره را حفظ کند. بدین ترتیب، می‌توان به تعادل پایدار در این بخش دست یافت که هم منافع مالکان و هم نیازهای مستأجران را در نظر بگیرد.

پیشینه پژوهش

مطالعات صورت‌گرفته در حوزه سیاست‌گذاری بازار اجاره مسکن را می‌توان در دو سطح بین‌المللی و داخلی طبقه‌بندی کرد. در سطح بین‌المللی، بخش عمده‌ای از پژوهش‌ها به تحلیل تطبیقی تجربه کشورهای مختلف در زمینه کنترل اجاره، نقش بخش خصوصی و اثرات مقررات‌گذاری پرداخته‌اند.

در میان این مطالعات، جیای ژو^۱ در مقاله «بخش خصوصی در بازار مسکن اجاره‌ای»^۲ به بررسی نقش بخش خصوصی در بازار اجاره پرداخته و نشان داده است که این بخش می‌تواند از طریق افزایش معاملات مسکن، ایجاد ثروت و کاهش بار مالی دولت به توسعه اجتماعی کمک کند. با این حال، پژوهش او به برخی از چالش‌های مهم در این حوزه از جمله افزایش هزینه‌های زندگی برای جوانان و محدودیت‌های ناشی از سیاست‌های دولتی در کارایی این بخش نیز اشاره می‌کند. چالش‌های متعددی در توسعه بازار اجاره خصوصی وجود دارد. یکی از مشکلات اصلی، عدم مدیریت و نظارت کافی بر سرمایه‌گذاری‌های خصوصی است که ممکن است به افزایش هزینه‌های مسکن و نابرابری در بازار منجر شود. علاوه بر این، تفاوت‌های ساختاری میان اقتصادهای مختلف نیز بر کارایی بازار اجاره خصوصی تأثیرگذار است. به منظور بهبود شرایط بازار اجاره خصوصی، این مقاله بر دو راهبرد کلیدی تأکید کرده است: ۱- افزایش نقش دولت در ایجاد شرایط سرمایه‌گذاری پایدار از طریق کاهش مالیات بر سرمایه‌گذاری‌های مسکن و ارائه یارانه به موجران. ۲- استفاده از ابزارهای مالی نوین مانند صندوق‌های سرمایه‌گذاری املاک و مستغلات^۳، افزایش نقدینگی در بازار مسکن و ایجاد انگیزه بیشتر برای سرمایه‌گذاران خصوصی. سیاست‌گذاران باید از یک سو، نقش سرمایه‌گذاری خصوصی را در افزایش عرضه و پویایی بازار تقویت کنند و از سوی دیگر، با تنظیم مقررات مناسب، از افزایش نابرابری‌های مسکن و فشارهای مالی بر خانوارهای کم‌درآمد جلوگیری نمایند.

مقاله «سیاست اجتماعی یا اثر جایگزینی؟ حمایت از مستأجران در چشم‌انداز تطبیقی بلندمدت»^۴ به بررسی تأثیر سیاست‌های حمایت از مستأجران، از جمله کنترل اجاره‌بها و قوانین حمایت از مستأجران، بر بازار مسکن در بیش از ۱۵ کشور طی یک قرن گذشته می‌پردازد. این مطالعه نشان می‌دهد مقررات کنترل اجاره و سیاست‌های تخصیص مسکن به‌طور مستقیم با افزایش نرخ مالکیت خانه و کاهش سهم مسکن اجاره‌ای خصوصی همراه بوده‌اند. بر اساس یافته‌های این مقاله، قوانین کنترل اجاره، مانند محدودیت‌های افزایش اجاره‌بها و حمایت از حقوق مستأجران، جذابیت سرمایه‌گذاری در بخش املاک اجاره‌ای را کاهش داده‌اند. این امر مالکان را به فروش واحدهای اجاره‌ای موجود سوق داده و از ساخت واحدهای جدید جلوگیری کرده است. در نتیجه، این سیاست‌ها به افزایش نرخ مالکیت خانه منجر شده‌اند. نویسندگان استدلال می‌کنند که قوانین کنترل اجاره به عنوان سیاست‌های اجتماعی کم‌هزینه، عمدتاً به نفع اکثریت مستأجران و به ضرر اقلیت مالکان عمل کرده‌اند. این سیاست‌ها به‌طور غیرمستقیم مالکیت خانه را افزایش داده و سهم مسکن اجاره‌ای خصوصی را کاهش داده‌اند.

در کتاب «مسکن اجاره‌ای خصوصی: چشم‌اندازهای تطبیقی»^۵ که توسط کراک و کمپ^۶ نوشته شده است به تحلیل ساختارها و سیاست‌های بخش اجاره خصوصی در هشت کشور توسعه‌یافته پرداخته است. این اثر با تأکید بر اثرات بحران مالی جهانی، به تفاوت‌های نهادی، میزان مداخله دولت‌ها و ساختارهای اجاره‌ای در کشورهای نظیر بریتانیا، دانمارک، آلمان، هلند و اسپانیا می‌پردازد و نشان می‌دهد که چگونه سیاست‌گذاری در حوزه اجاره می‌تواند با ویژگی‌های بومی بازارها تطبیق یابد.

در سطح داخلی، گزارش پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۲) با عنوان «رویکردهای جهانی سیاست‌گذاری در حوزه تأمین مسکن با تأکید بر گروه‌های کم‌درآمد»، ابعاد مختلف سیاست‌های مسکن شامل تأمین مالی، سیاست‌های زمین، خدمات و راهبردهای توانمندسازی را در سطح تطبیقی بررسی کرده و بر اهمیت نقش دولت به‌عنوان تنظیم‌گر

¹ Jiayi Zhou

² The Private Sector in the Rental Housing Market

³ Real Estate Investment Trusts

⁴ Social policy or crowding-out? Tenant protection in comparative long-run perspective

⁵ Private rental housing comparative perspectives

⁶ Crook & Kemp

بازار تأکید کرده است. در این گزارش، موفق‌ترین سیاست‌ها آن‌هایی معرفی شده‌اند که با طراحی هدفمند و داده‌محور اجرا شده‌اند و دولت‌ها نقش فعال اما غیرمداخله‌گر ایفا کرده‌اند.

همچنین گزارش «اجاره‌داری مسکن و مروری بر قوانین کنترل اجاره‌بها- تحلیل تطبیقی اجاره‌داری مسکن و رهنمون‌هایی برای مسکن استیجاری در ایران-» که توسط مرکز پژوهش‌های مجلس منتشر شده است به بررسی قوانین کنترل اجاره در کشورهای مختلف و ارائه پیشنهاداتی برای ایران پرداخته است. در این گزارش تأکید شده که موفق‌ترین الگوها معمولاً شامل کنترل افزایش اجاره‌بها، قراردادهای بلندمدت و استفاده از شاخص‌های اقتصادی در تعیین نرخ‌های اجاره هستند. این بررسی همچنین به چالش‌های خاص ایران در زمینه ضعف نهادهای اجرایی، نبود سامانه ثبت قراردادهای و نبود چارچوب‌های حمایتی حقوقی اشاره کرده است. در مجموع، مرور پیشینه پژوهش حاکی از آن است که در سطح بین‌المللی، پژوهش‌ها عمدتاً در قالب مطالعات تطبیقی یا تحلیلی به بررسی اثرات اقتصادی، اجتماعی یا نهادی سیاست‌های اجاره‌ای پرداخته‌اند؛ این در حالی است که در ادبیات داخلی، تمرکز بیشتر بر تبیین مسائل ساختاری، نبود نظام حمایتی مستحکم برای مستأجران و تحلیل‌های کلی از مشکلات سیاست‌گذاری دیده می‌شود. پژوهش حاضر از چند جهت واجد نوآوری است: نخست، بهره‌گیری از ترکیب دو چارچوب نظری معتبر (کمی و آرنوت) برای دسته‌بندی الگوهای مقررات‌گذاری، دوم، اتکای هم‌زمان به داده‌های تجربی برگرفته از مطالعه تطبیقی یازده کشور اروپایی و داده‌های ساختاری ایران و سوم، به‌کارگیری روش تحلیل مضمون برای استخراج مضامین سیاستی از شواهد تطبیقی و ارائه چارچوب پیشنهادی سیاستی برای ایران. برخلاف مطالعات پیشین که اغلب در سطح توصیف یا تحلیل‌های مقطعی متوقف مانده‌اند، این پژوهش با هدف بومی‌سازی سیاست‌های موفق جهانی، تلاش کرده است به شکلی نظام‌مند، ظرفیت انتقال تجربه و تناسب ساختاری سیاست‌ها را با واقعیت بازار اجاره ایران تحلیل و ارزیابی کند. همین ویژگی پژوهش را به الگویی سیاست‌محور و قابل استفاده در فرایند سیاست‌گذاری مسکن در ایران تبدیل می‌کند.

چارچوب نظری

تحلیل تطبیقی سیاست‌های کنترل اجاره مستلزم برخورداری از یک چارچوب نظری قوی است که امکان دسته‌بندی، مقایسه و تفسیر تفاوت‌های میان کشورها را فراهم آورد. در این پژوهش، دو نظریه مهم مبنای تحلیل قرار گرفته‌اند: نخست، نظریه «چارچوب‌های اجتماعی مسکن» جیم کمپی^۱ (۱۹۹۲) و دوم، طبقه‌بندی «سه‌نسلی کنترل اجاره» از آرنوت^۲. تلفیق این دو نظریه به فهم بهتر الگوهای مداخله دولت در بازار اجاره خصوصی کمک می‌کند.

نظریه جیم کمپی: مدل‌های مالکیت‌محور در برابر اجاره‌محور

کمپی با بررسی تطبیقی نظام‌های مسکن در کشورهای صنعتی، دو مدل را از هم تمییز داد. یکی جوامع مبتنی بر مالکیت خانه و دیگری جوامعی که دارای بخش اجاره‌ای مبتنی بر قیمت تمام شده مسکن هستند. او با استفاده از داده‌هایی از طیف وسیعی از کشورهای صنعتی و همچنین مطالعه موردی کشورهایی همچون سوئد، بریتانیا و استرالیا تمایزی را بین این دو مدل از هم تمییز داد. در مدل‌های مالکیت خانه، مالکیت هم مطلوب و هم امکان‌پذیرتر است. در حالی که در آن مدل اجاره‌بها بیشتر مطلوب است. مسئله مهمی که در این گونه مدل وجود دارد این است که اجاره بها بازتاب دهنده قیمت تمام شده مسکن است به‌جای آن که

^۱ Kemeny

^۲ Arnott

بازتاب دهنده ارزش فعلی آن خانه در بازار باشد. در نظام دومی اجاره‌بهایی که مستأجران می‌پردازند مربوط به هزینه‌های اولیه ساخت‌وساز آن مسکن نسبت به ارزش فعلی آن در بازار است و منجر به این امر می‌گردد که مصرف‌کننده هزینه کمتری در نهایت پرداخت کند. در این کشورها دسترسی به خانه‌های اجاره‌ای تنها مختص به گروه‌های کم‌درآمد نیست. در نتیجه ساکن شدن در خانه‌های اجاره‌ای شرایط تحقیرآمیزی را برای فرد ایجاد نمی‌کند و خانوارها دارای یک انتخاب واقعی (هم از نظر اجتماعی و هم از نظر اقتصادی) هستند.

او همچنین بین نظام اجاره‌ای یکپارچه^۱ و نظام اجاره‌ای دوگانه^۲ تمایز قائل شد. در جامعه‌ای با نظام اجاره‌ای یکپارچه اجاره بازار و اجاره اجتماعی تحت مقررات مشابهی قرار دارند و میزان اجاره نسبتاً مشابهی دارند و با یکدیگر در یک بازار رقابت می‌کنند. در این‌گونه جوامع انتظار می‌رود که نسبت آپارتمان‌ها زیاد باشد. جوامعی که دارای نظام اجاره دوگانه هستند بخش‌های اجاره بازار و اجاره اجتماعی از هم جدا هستند. در این جوامع بخش اجاره اجتماعی نسبتاً کوچک است و اساساً برای گروه‌های درآمدی پایین است و تحت کنترل حکومت است. مسکن‌های تک‌خانواری در این جوامع رایج و غالب است (Hoekstra, 2013). این الگوها با ساختار اجتماعی هر کشور مرتبط‌اند؛ به‌طوری‌که در نظام‌های رفاهی جمع‌گرا (سوسیال دموکرات) مانند سوئد و دانمارک، اجاره‌نشینی اجتماعی و باکیفیت رایج است؛ در حالی‌که در نظام‌های خاص‌گرا و فردمحور، مانند بریتانیا و آمریکا، حمایت‌ها به مالکان و از طریق سیستم مالیاتی اعطا می‌شود.

طبقه‌بندی آرنوت: سه نسل از کنترل اجاره

در کنار تحلیل ساختاری کمنی، آرنوت (۱۹۹۵؛ ۲۰۰۳) یک نوع‌شناسی ارائه می‌دهد که سه نسل از کنترل اجاره را شناسایی می‌کند: کنترل اجاره نسل اول که به عنوان «کنترل سطح اجاره‌ها» یا «کنترل سخت» شناخته می‌شود، مستلزم محدودیت بر سطح اجاره‌ها در کل بخش اجاره خصوصی یا بخشی از آن است که به‌طور مشخص تعریف شده است. این نوع کنترل که اغلب به عنوان «فریز اجاره» نیز نامیده می‌شود، می‌تواند به کاهش قابل توجه اجاره‌های واقعی منجر شود، به‌ویژه در شرایطی که اجاره‌ها قادر به تطبیق با تورم و افزایش هزینه‌های مسکن نیستند (Arnott, 1995, 2003). این سیاست‌ها همچنین انگیزه‌های خروج مالکان از بازار اجاره را افزایش می‌دهند؛ به‌ویژه در شرایطی که بخش‌های مرتبط و غیرکنترلی مانند بازار مالکیت مسکن و اقامتگاه‌های موقت وجود دارند که امکان انتقال املاک به آن‌ها فراهم است. افزون بر این، کنترل سخت اجاره می‌تواند انگیزه سرمایه‌گذاری در تعمیر و بهبود املاک را کاهش دهد. برای مستأجران، این کنترل‌ها انگیزه‌ای ایجاد می‌کند حتی زمانی که نیازهای مسکن آن‌ها تغییر می‌کند، در ملک اجاره‌ای باقی بمانند. همچنین، این مقررات می‌تواند به ایجاد انگیزه‌هایی برای اجتناب از قوانین توسط مالکان و مستأجران بالقوه منجر شود. در بحث‌های مربوط به کنترل اجاره، اغلب فرض بر این است که نوعی از «فریز اجاره» به عنوان کنترل اجاره معرفی شده است، هرچند که نمونه‌های واقعی از این مدل از دهه ۱۹۶۰ به بعد بسیار محدود بوده‌اند (Arnott, 1995, 2005). این امر نشان‌دهنده تأثیرات بالقوه منفی چنین کنترل‌هایی بر بازار اجاره و رفتار اقتصادی مالکان و مستأجران است.

کنترل اجاره نسل دوم که به «کنترل افزایش اجاره در طول و بین قراردادهای اجاره» معروف است، با هدف ایجاد تعادل بین منافع مالکان و مستأجران طراحی شده است. این نوع کنترل به مالکان اجازه می‌دهد تا بخشی از افزایش هزینه‌ها را جبران کنند و در نتیجه انگیزه‌های آن‌ها برای کاهش نگهداری و مدیریت نادرست املاک کاهش یابد. در عین حال، این کنترل‌ها محدودیت‌هایی بر

¹ Integrated Rental Systems

² Dual Rental Systems

میزان افزایش اجاره‌ها اعمال می‌کنند تا مستأجران را در بازارهایی که معمولاً با کمبود مسکن مواجه هستند، حمایت کنند. در برخی کشورها، به مالکان اجازه داده می‌شود تا برخی یا تمام افزایش هزینه‌ها را پوشش دهند که این هزینه‌ها می‌تواند شامل مالیات، الزامات زیست‌محیطی، هزینه‌های عملیاتی و هزینه‌های تأمین مالی باشد. در سیستم‌های دیگر، اجاره‌ها تا حد زیادی با نرخ تورم تنظیم می‌شوند. حتی در سخت‌گیرانه‌ترین سیستم‌های کنترل، معمولاً به مالکان اجازه داده می‌شود تا هزینه‌های مربوط به بهبودهای قابل توجه در مسکن را از طریق استهلاک پوشش دهند (Turner and Malpezzi, 2003). این رویکرد تلاش می‌کند ضمن حفظ جذابیت سرمایه‌گذاری در بخش اجاره، مستأجران را در برابر افزایش‌های ناگهانی و شدید اجاره محافظت کند و تعادلی نسبی میان منافع اقتصادی دو طرف ایجاد نماید.

کنترل اجاره نسل سوم شامل «تنظیم افزایش اجاره در طول مدت قراردادهای اجاره» است، اما در زمان انعقاد قراردادهای جدید یا بدون محدودیت است یا تحت مقرراتی کمتر سخت‌گیرانه قرار دارد. در این نوع کنترل، اجاره‌ها در زمان شروع قرارداد جدید به سطح بازار تعیین می‌شوند، اما افزایش اجاره‌ها در طول مدت قرارداد محدود می‌شود که این امر به منظور کنترل نوسانات اجاره‌ها صورت می‌گیرد (Arnott, 2003). این شکل از کنترل به عنوان روشی برای تعدیل تدریجی اجاره‌ها و حفظ نرخ بازدهی بلندمدت در سطح رقابتی با سایر سرمایه‌گذاری‌ها عمل می‌کند.

در مجموع، چارچوب نظری این پژوهش بر تلفیق دو نظریه مهم و مکمل در حوزه سیاست‌گذاری مسکن استوار است: نخست، نظریه «چارچوب‌های اجتماعی مسکن» جیم کمنی که امکان تحلیل ساختارهای نهادی، نظام‌های رفاهی و جهت‌گیری کلان دولت‌ها در حوزه اجاره مسکن را فراهم می‌کند؛ دوم، طبقه‌بندی آرنوت درخصوص سه نسل از سیاست‌های کنترل اجاره که به بررسی ابزارهای اجرایی تنظیم اجاره در سطوح مختلف می‌پردازد. نظریه کمنی کمک می‌کند تا تفاوت کشورها در سطح ساختار اجتماعی، ترجیح به مالکیت یا اجاره و نوع حمایت‌های رفاهی بهتر درک شود؛ در حالی که آرنوت با دسته‌بندی ابزارهای اجرایی، امکان شناسایی و مقایسه عملی سیاست‌های کنترل اجاره در کشورهای مختلف را فراهم می‌سازد. این دو چارچوب، در این پژوهش به شیوه‌ای ترکیبی به کار گرفته شده‌اند: انتخاب کشورها با توجه به نوع نظام رفاهی و ساختار نهادی آن‌ها مبتنی بر دیدگاه‌های کمنی صورت گرفته و سپس با بهره‌گیری از مدل سه‌نسلی آرنوت، سیاست‌ها و ابزارهای اجرایی کنترل اجاره تحلیل شده‌اند. استفاده هم‌زمان از این دو چارچوب، یکی از نوآوری‌های اصلی این مطالعه به‌شمار می‌رود؛ چراکه امکان تحلیل هم‌زمان «منشأ نهادی سیاست‌ها» و «شکل اجرایی آن‌ها» را فراهم کرده و به پژوهش اجازه داده است تا ضمن پرهیز از تقلیل‌گرایی، پیچیدگی‌های سیاست‌گذاری در بازار اجاره را از منظر تطبیقی و چندلایه‌ای مورد واکاوی قرار دهد. این تلفیق نظری، زمینه‌ساز ارائه یک تحلیل دقیق‌تر و در نهایت تدوین پیشنهاداتی واقع‌بینانه و متناسب با زمینه نهادی ایران شده است.

روش تحقیق

این پژوهش با رویکرد تطبیقی-کیفی به بررسی سیاست‌های کنترل اجاره‌ها در بخش خصوصی پرداخته است. در سال‌های اخیر، استفاده از مطالعات تطبیقی در سیاست‌گذاری اجتماعی مورد توجه فزاینده‌ای قرار گرفته است، زیرا امکان شناخت الگوهای موفق، چالش‌های اجرایی و تسهیل انتقال سیاست‌ها میان کشورها را فراهم می‌آورد. پژوهش حاضر باهدف تحلیل سیاست‌های تنظیم‌گری اجاره خصوصی در یازده کشور اروپایی و استخراج راهبردهایی برای ایران، از ترکیب دو روش مطالعه تطبیقی سیاست و تحلیل مضمون کیفی بهره گرفته است.

در مرحله نخست، به منظور هدایت نظام‌مند مقایسه سیاست‌ها، از چارچوب نظری دیبورا میشل^۱ (۱۹۹۱) استفاده شد. این چارچوب، پنج رهیافت تحلیلی برای مقایسه تطبیقی نظام‌های رفاهی پیشنهاد می‌دهد:

- ≠ مقایسه سیاست‌ها (قوانین و مقررات اجرایی)
- ≠ مقایسه دروندادها (منابع مالی و حمایتی)
- ≠ مقایسه تولیدات (خدمات ارائه‌شده به مستأجران)
- ≠ مقایسه عملکردها (شیوه اجرا و اثربخشی)
- ≠ مقایسه برون‌دادها (میزان بهره‌مندی گروه‌های هدف)

در این مطالعه، محور اصلی تحلیل، مقایسه سیاست‌ها بوده است؛ به‌ویژه تمرکز بر قوانین، مقررات اجرایی و سازوکارهای کنترل اجاره در کشورهای منتخب. از آنجا که تمرکز پژوهش بر مقایسه سیاست‌ها بوده، چارچوب پنج‌گانه دیبورا میشل به‌عنوان ابزار تحلیلی برای سازمان‌دهی داده‌ها به‌کار گرفته شد. در عین حال، دسته‌بندی سیاست‌ها و تفسیر تفاوت‌ها با اتکا به چارچوب نظری تحقیق (نظریه کم‌نی و طبقه‌بندی آرنوت) انجام شده است تا تحلیل، صرفاً توصیفی نماند و از پشتوانه نظری برخوردار باشد.

یافته‌های تطبیقی این پژوهش مبتنی بر ترکیبی از داده‌های استخراج‌شده از مقالات، گزارش‌ها و مطالعات بین‌المللی است. از جمله منابع کلیدی مورد استفاده، مطالعه تطبیقی مهمی از کریستین وایتهد و پیترو ویلیامز^۲ (۲۰۱۲) است که خلاصه‌ای از تجربیات سیاست‌گذاری در کشورهای اروپایی را در دهه ۱۹۸۰ و ۲۰۰۰ در اختیار می‌گذارد.

برای تحلیل کیفی داده‌های تطبیقی، از روش تحلیل مضمون استفاده شده است؛ روشی که به شناسایی و تفسیر الگوهای مفهومی در داده‌های متنی کمک می‌کند (Braun & Clarke, 2006). در این مسیر، کدگذاری متون به شیوه قیاسی-استقرایی با استفاده از نرم‌افزار اطلس‌تی‌آی انجام شده است؛ به‌این‌ترتیب که کدگذاری اولیه در تحلیل مضمون با الهام از مفاهیم نظری کم‌نی (نظام‌های اجاره‌ای یکپارچه و دوگانه) و آرنوت (سه نسل کنترل اجاره) انجام شد تا مضامین سیاستی مرتبط با ساختارهای نهادی و ابزارهای اجرایی استخراج شوند. چارچوب دیبورا میشل (۱۹۹۱) صرفاً برای سازمان‌دهی مقایسه تطبیقی سیاست‌ها به کار رفت و نقش مکمل در ساختاردهی داده‌ها داشت.

برای انتخاب کشورها، از نظریه «چارچوب‌های اجتماعی مسکن» استفاده شده است. وی با بررسی ساختارهای مالکیت و اجاره در کشورهای صنعتی، دو دسته کلی را از هم متمایز می‌سازد:

- ≠ کشورهای با نظام اجاره‌ای یکپارچه: اجاره بازار و اجاره اجتماعی تحت مقررات مشابهی قرار دارند و میزان اجاره نسبتاً مشابهی دارند و با یکدیگر در یک بازار رقابت می‌کنند. کشورهای نروژ، ایرلند، انگلستان و فنلاند نمونه‌هایی از این نوع نظام اجاره هستند.
- ≠ کشورهای با نظام اجاره‌ای دوگانه: بخش‌های اجاره بازار و اجاره اجتماعی از هم جدا هستند. در این جوامع بخش اجاره اجتماعی نسبتاً کوچک است و اساساً برای گروه‌های درآمدی پایین است و تحت کنترل حکومت است. کشورهای اتریش، سوئد، هلند، دانمارک، سوئیس، آلمان و فرانسه نمونه‌هایی از این نوع نظام اجاره هستند.

بدین ترتیب، انتخاب کشورها در این پژوهش صرفاً بر پایه دسترسی به داده‌ها یا شباهت‌های سطحی نبوده، بلکه باهدف پوشش دادن دو دسته متفاوت از نظام‌های اجاره‌ای — مطابق با تمایز نظری کم‌نی میان نظام‌های یکپارچه و دوگانه — صورت گرفته

1

2 Whitehead & Williams

است. این انتخاب نظری، امکان تحلیل تفاوت‌ها در جهت‌گیری‌های کلان سیاست‌گذاری، ساختارهای نهادی مداخله‌گر و نحوه حمایت از مستأجران را فراهم کرده و بنیانی برای مقایسه تطبیقی سیاست‌های تنظیم‌گری فراهم می‌سازد.

در نهایت، سیاست‌های کنترل اجاره در این کشورها در قالب چهار الگوی اصلی تنظیم‌گری طبقه‌بندی و تحلیل شده‌اند: (۱) تقویت مقررات برای حمایت از مستأجران، (۲) پیامدهای مقررات‌زدایی از بازار اجاره خصوصی، (۳) مدل تنظیم‌گری و مقررات‌گذاری حداقلی و (۴) مدل تنظیم‌گری و مقررات‌گذاری حداکثری. این طبقه‌بندی به شناسایی رویکردهای قابل انطباق با بافت اقتصادی و نهادی ایران کمک می‌کند و مبنایی برای طراحی سیاستی واقع‌گرا و مؤثر فراهم می‌سازد.

این چهار الگوی تنظیم‌گری، در تطابق نظری با طبقه‌بندی سه‌نسلی آرنوت نیز قابل تحلیل‌اند: الگوی «تقویت مقررات برای حمایت از مستأجران» با نسل دوم، «تنظیم‌گری حداقلی» با نسل سوم و «تنظیم‌گری حداکثری» با نسل اول کنترل اجاره مطابقت دارد. همچنین لازم به ذکر است که الگوی «پیامدهای مقررات‌زدایی از بازار اجاره خصوصی»، در تقسیم‌بندی سه‌نسلی آرنوت جای نمی‌گیرد، چراکه این نظریه صرفاً انواع مداخلات دولت در کنترل اجاره را طبقه‌بندی می‌کند، نه وضعیت‌هایی را که فاقد هرگونه تنظیم‌گری‌اند. از این رو، مقررات‌زدایی را می‌توان به‌عنوان حالتی «خارج از چارچوب آرنوت» در نظر گرفت که در آن بازار اجاره کاملاً به سازوکارهای بازار آزاد واگذار شده است. این تطابق نظری، انسجام تحلیل را تقویت کرده و امکان مقایسه تطبیقی سیاست‌ها بر مبنای شدت مداخله دولت را فراهم می‌سازد.

یافته‌ها

در این بخش، یافته‌های حاصل از مطالعات تطبیقی سیاست‌های تنظیم‌گری در بازار اجاره خصوصی در یازده کشور اروپایی ارائه می‌شود که از ترکیب داده‌های برگرفته از پژوهش تطبیقی کریستین وایتهد و پیترو ویلیامز و نیز تحلیل اسناد و مطالعات موردی مربوط به کشورها استفاده شده است. داده‌های حاصل از مطالعات در قالب یک جدول تطبیقی تجمیع و تحلیل شده‌اند تا تمایزها و شباهت‌های سیاستی در چهارچوب‌های مختلف نظام‌های رفاهی و نهادی کشورهای اروپایی نمایان شود. یافته‌ها نشان می‌دهد که مقررات‌گذاری بازار اجاره در دهه ۲۰۲۰ در بیشتر کشورها نسبت به دهه‌های گذشته سخت‌گیرانه‌تر و هدفمندتر شده است؛ با این حال، سطح مداخله، ابزارهای اجرایی و میزان موفقیت آن‌ها بسته به ساختار بازار، ترجیحات نهادی و توان نظارتی کشورها، تفاوت‌های محسوسی دارد. بر اساس مطالعات انجام شده چهار مضمون اصلی از گزارش‌های سیاستی، مقاله‌ها و مقررات موجود در این کشورها استخراج شده است که در ادامه آورده شده است.

مضمون اصلی اول: تقویت مقررات برای حمایت از مستأجران

یکی از الگوهای رایج در سیاست‌گذاری بازار اجاره خصوصی در اروپا، تقویت مقررات برای حفاظت از حقوق مستأجران است. در این مدل، دولت‌ها با استفاده از ابزارهای قانونی، مالی و نظارتی، به دنبال تضمین امنیت سکونت، ثبات اجاره‌بها و کیفیت مناسب واحدهای اجاره‌ای برای گروه‌های مختلف درآمدی هستند. تجربه کشورهای مختلف نشان می‌دهد در دهه ۲۰۲۰، بسیاری از دولت‌های اروپایی اقدام به بازنگری و تشدید مقررات در این حوزه کرده‌اند.

جدول ۱- شواهد برای مضمون اصلی تقویت مقررات برای حمایت از مستأجران

کشورها	شواهد
آلمان	مهم‌ترین ابزار قانونی این کشور قانون ترمز اجاره ^۱ است که در مناطق با بحران مسکن اجازه نمی‌دهد اجاره واحدهای جدید بیش از ۱۰ درصد بالاتر از متوسط منطقه باشد (Knod & Kern, 2024).
اسپانیا	در دهه اخیر، اصلاحاتی در قوانین اجاره در اسپانیا باهدف افزایش امنیت سکونت مستأجران و مهار نرخ‌های صعودی اجاره‌ها صورت گرفته است. در برخی مناطق، افزایش اجاره محدود به دوره‌های مشخص شده و مقررات تخلیه نیز به نفع مستأجران سخت‌گیرانه‌تر شده است (López-Rodríguez & Matea, 2020).
ایرلند	در ایرلند، سیاست موسوم به مناطق فشار اجاره ^۲ از سال ۲۰۱۶ اجرا شد. در این مناطق، رشد سالانه اجاره‌ها ابتدا به ۴ درصد و سپس به ۲ درصد محدود شد. این سیاست اکنون بیش از ۷۰ درصد بازار اجاره را پوشش می‌دهد همچنین مدت قراردادهای اجاره از ۴ سال به ۶ سال افزایش یافته و اختیارات نهاد نظارتی برای رسیدگی به تخلفات موجد گسترش یافته است (Byrne & McArdle, 2022; Waldron, 2022).
انگلستان	یکی از مهم‌ترین اصلاحات دهه اخیر، محدود کردن اخراج‌های بدون دلیل ^۳ بوده است. براساس این اصلاح، مالکان دیگر مجاز نیستند بدون ارائه دلیل قانونی، مستأجر را از ملک خارج کنند. دولت اعلام کرده که هدف نهایی، حذف کامل ماده ۲۱ از قوانین است، تا ثبات بیشتری در بازار اجاره ایجاد شود و حقوق سکونت مستأجران تقویت گردد (Kemp, 2023).
هلند	دولت با تفکیک بازار اجاره به دو بخش «اجاره اجتماعی» و «بازار آزاد»، نظام چندلایه‌ای از مقررات را طراحی کرده است. در بخش اول، امتیازدهی بر اساس کیفیت ملک تعیین‌کننده سقف اجاره است و در بخش دوم، افزایش سالانه محدود به ۵ درصد مجاز است. همچنین، امکان شکایت مستأجران از اجاره‌های غیرمنصفانه فراهم شده است (López-Rodríguez & Matea, 2020).

اجرای سیاست‌های موفق کنترل اجاره در کشورهای اروپایی مستلزم وجود چارچوب‌های نهادی منسجم و ساختارهای حمایتی جانبی است. در آلمان، قانون «ترمز اجاره» مبتنی بر هماهنگی نهادهای ایالتی و شهرداری‌ها و استفاده از پایگاه‌های داده استاندارد نظیر مایت‌شپیگل^۴ برای تعیین سقف افزایش اجاره در مناطق بحرانی طراحی شده است. این سیستم با نظارت دادگاه‌های تخصصی اجاره شفافیت قیمت‌ها را تضمین می‌کند. در ایرلند نیز، مرجع تنظیم‌گری اجاره مسکن^۵ با اختیارات قانونی گسترده، از جمله تعیین سقف ۲ درصدی افزایش اجاره در مناطق فشار اجاره و رسیدگی سریع به اختلافات، به‌عنوان الگویی موفق از تنظیم‌گری فعال شناخته می‌شود.

در مقابل، بازار اجاره ایران با چالش‌های ساختاری مواجه است. بر اساس اعلام رئیس سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، حدود ۶۰ درصد پرونده‌های قضایی ناشی از اسناد عادی و غیررسمی است و ثبت رسمی قراردادهای بسیار ناکافی است (خبرگزاری صداوسیما، ۱۴۰۲). همچنین، مطابق گزارش وزارت راه و شهرسازی، تا پایان سال ۱۴۰۲ تنها ۱۱،۵۹۴ قرارداد اجاره در سامانه ملی املاک و مستغلات (سمات) ثبت شده است که کمتر از ۵ درصد بازار واقعی را پوشش می‌دهد (خبرگزاری ایرنا، ۱۴۰۳). از سوی دیگر، معاونت اجتماعی قوه قضائیه اعلام کرده است که ۲۰ درصد از پرونده‌های ارجاعی به شوراهای حل اختلاف در حوزه اجاره به صدور حکم تخلیه منجر شده است (خبرگزاری ایرنا، ۱۴۰۲). این داده‌ها نشان‌دهنده ضعف در شفافیت و ساختار نهادی بازار اجاره در ایران است.

^۱ Mietpreisbremse

^۲ Rent Pressure Zones

^۳ Section 21 evictions

^۴ Mietspiegel: یک پایگاه داده که در آلمان برای تعیین اجاره‌بهایی استاندارد بر اساس معیارهای عینی مانند موقعیت ملک، متراژ، امکانات استفاده می‌شود.

این سیستم در بسیاری از شهرهای آلمان به عنوان ابزاری برای شفافیت بخشیدن به بازار اجاره و جلوگیری از افزایش غیرمنصفانه اجاره‌ها به کار می‌رود.

^۵ Residential Tenancies Board (RTB)

که می‌تواند اجرای موفق سیاست‌های تنظیم‌گری کنترل اجاره را بدون اصلاحات نهادی و قانونی با مشکل مواجه کند. برای افزایش امکان موفقیت این سیاست‌ها در ایران، سه اصلاح کلیدی ضروری است:

۱. تقویت نظام ثبت قراردادهای با الزام ثبت الکترونیک تمام قراردادهای اجاره در سامانه یکپارچه (سمات) مطابق ماده ۶ قانون ساماندهی بازار زمین، مسکن و اجاره‌بها و ایجاد انگیزه‌های مالیاتی برای مالکانی که قراردادها را رسمی می‌کنند.

۲. تأسیس نهاد تنظیم‌گر مستقل مشابه مرجع تنظیم‌گری اجاره مسکن ایرلند با اختیارات نظارتی برای تعیین اجاره‌بهایی منصفانه و رسیدگی به تخلفات؛

۳. بازنگری قانون روابط موجر و مستأجر مصوب ۱۳۷۶ باهدف توازن حقوق طرفین، ممنوعیت تخلیه بدون دلیل و تعریف مکانیسم‌های تعدیل اجاره مبتنی بر شاخص‌های اقتصادی

تجربه اروپایی نشان می‌دهد موفقیت سیاست‌های کنترل اجاره در گرو همگرایی نهادهای نظارتی قدرتمند، شفافیت داده‌ها و حمایت از گروه‌های کم‌درآمد است. تحقق این اهداف در ایران مستلزم سرعت‌بخشی به اصلاحات نهادی و حقوقی است. اجرای آزمایشی سیاست‌هایی مانند «ثبت اجباری قراردادها» در کلان‌شهرها و ایجاد «صندوق حمایت از مستأجران» می‌تواند گام اولیه برای کاهش ریسک‌های بازار باشد. هرگونه شتابزدگی در اقتباس سیاست‌های خارجی بدون توجه به شکاف‌های ساختاری ایران، نه تنها امنیت سکونت را بهبود نمی‌بخشد؛ بلکه ممکن است بحران مسکن را تشدید کند.

مضمون اصلی دوم: پیامدهای مقررات‌زدایی از بازار اجاره خصوصی

یکی دیگر از رویکردهای پرچالش در سیاست‌گذاری بازار اجاره، مقررات‌زدایی یا آزادسازی تدریجی از نظارت دولتی است. این رویکرد که معمولاً باهدف جذب سرمایه‌گذاری و ارتقای رقابت‌پذیری بازار صورت می‌گیرد، در غیاب مکانیزم‌های حمایتی مؤثر، ممکن است منجر به نابرابری مسکن، افزایش آسیب‌پذیری مستأجران و کاهش دسترسی گروه‌های کم‌درآمد به مسکن مناسب شود.

جدول ۲- شواهد برای مضمون اصلی پیامدهای مقررات‌زدایی از بازار اجاره خصوصی

کشورها	شواهد
فنلاند	در فنلاند، بازار اجاره خصوصی طی یک دوره پنج‌ساله بین سال‌های ۱۹۹۱ تا ۱۹۹۵ به‌تدریج مقررات‌زدایی شد و کنترل اجاره‌ها به‌طور کامل حذف گردید. این تحول بخشی از روند کلی عقب‌نشینی دولت از سیاست‌های حمایتی در بخش مسکن بود و به‌عنوان نشانه‌ای از حرکت به‌سوی راه‌حل‌های بازارمحور تلقی می‌شود (Kettunen & Ruonavaara, 2021). پیامد این سیاست، کاهش جذابیت سرمایه‌گذاری در بخش اجاره خصوصی بود که در نهایت منجر به کاهش سهم این بخش از کل بازار مسکن شد. همچنین، سیاست‌گذاران با ایجاد مشوق‌هایی برای تملک مسکن، مسیر «فرار» از اجاره‌داری خصوصی را برای خانوارها هموار کردند؛ به‌گونه‌ای که حمایت‌ها عمدتاً به سمت مالکیت و مسکن اجتماعی هدایت شد و نقش اجاره‌داری خصوصی به‌عنوان گزینه‌ای پایدار در نظام مسکن فنلاند تضعیف گردید.
	مطالعه لنتو (۲۰۲۲) درباره شهر هلسینکی نشان می‌دهد که با وجود رشد محسوس ساخت‌وسازهای جدید، نبود مقررات مشخص در قیمت‌گذاری اجاره باعث شده است تا رشد عرضه، تأثیر ملموسی بر کاهش قیمت‌ها نداشته باشد. سرمایه‌گذاران عمدتاً در حوزه ساخت مسکن لوکس فعال‌اند و این روند، به تشدید فاصله طبقاتی و کاهش توان خرید مسکن برای طبقات پایین‌تر منجر شده است. لنتو هشدار می‌دهد در صورت فقدان مداخله قانونی، بحران نابرابری مسکن در فنلاند ادامه‌دار خواهد بود (Lento, 2022).
نروژ	بر اساس قانون اجاره نروژ (مصوب ۱۹۹۹)، مالکان می‌توانند اجاره اولیه را بدون هیچ سقف قیمتی و صرفاً بر پایه توافق با مستأجر تعیین کنند. در این مرحله از قرارداد، دولت هیچ‌گونه مداخله‌ای در قیمت‌گذاری ندارد. این سیاست باهدف تشویق سرمایه‌گذاری در بازار اجاره و حفظ جذابیت مالی برای مالکان طراحی شده است (Kettunen & Ruonavaara, 2021) با وجود آن‌که این ساختار برای جذب سرمایه‌گذار مناسب است، اما پژوهش‌ها نشان می‌دهند مدل تنظیم‌گری حداقلی در نروژ، به‌ویژه در شهرهای بزرگ، به کاهش امنیت سکونت و افزایش اجاره‌بها برای خانوارهای متوسط منجر شده است.

سیاست‌های مقررات‌زدایی در کشورهای شمال اروپا مانند فنلاند و نروژ در چارچوب نهادی مستحکم و همراه با سازوکارهای حمایتی اجرا شده‌اند که تبعات آزادسازی بازار را تعدیل می‌کنند. در فنلاند، با حذف کنترل مستقیم اجاره در دهه ۱۹۹۰، سیستم مسکن اجتماعی که ۱۳ درصد بازار را پوشش می‌دهد و برنامه‌های یارانه‌ای برای خانوارهای کم‌درآمد، امنیت سکونتی را حفظ کرده است. به‌عنوان مثال، آژانس مسکن فنلاند در سال ۲۰۲۱ بودجه‌ای معادل ۹۸ میلیون یورو برای ساخت مسکن مقرون‌به‌صرفه اختصاص داد (Statistics Finland, 2021; ARA, 2021). در نروژ نیز افزایش اجاره بر اساس شاخص قیمت مصرف‌کننده^۱ تعدیل می‌شود، اگرچه در عمل معمولاً هر سه سال یک بار بازبینی صورت می‌گیرد. با این حال، مطالعات نشان می‌دهد که در مناطق مرکزی اسلو، آزادسازی بدون وجود کنترل‌های مکمل، نابرابری سکونتی را تا ۱۸ درصد افزایش داده است (NIBR, 2022).

در بستر شاخص‌های کلان اقتصادی ایران، بازار اجاره با چالش‌های ساختاری عمیقی روبه‌رو است. بانک مرکزی گزارش می‌دهد که شاخص اجاره مسکن در تهران در مرداد ۱۴۰۳ نسبت به سال قبل ۵٫۵ درصد افزایش داشته، در حالی که قیمت خرید مسکن ۱۶٫۸ درصد رشد کرده است که این شکاف فشار مضاعفی بر مستأجران وارد می‌کند (بانک مرکزی، ۱۴۰۳). بر پایه داده‌های مرکز آمار ایران، سهم اجاره مسکن از کل هزینه‌های غیرخوراکی خانوارهای شهری به ۴۲ درصد افزایش یافته که بیانگر سهم غالب این بخش در سبد هزینه‌ای خانواده‌هاست (مرکز آمار ایران، ۱۴۰۳). در نهایت می‌توان اذعان داشت که اجرای سیاست‌های آزادسازی بازار اجاره بدون پشتوانه نهادی مناسب در ایران، در عمل به افزایش نابرابری و نااطمینانی منجر شده است. در غیاب نظام ثبت رسمی گسترده، نهاد داورى تخصصی و سازوکارهای حمایت از مستأجران، نمی‌توان انتظار داشت الگوی مقررات‌زدایی مشابه کشورهای شمال اروپا به موفقیت برسد. در این زمینه، تجربه جهانی نشان می‌دهد که مقررات‌زدایی نیازمند بستر نهادی قدرتمند و همزمان ابزارهای تعدیل اجتماعی است.

مضمون اصلی سوم: مدل تنظیم‌گری و مقررات‌گذاری حداقلی

در برخی کشورها، تنظیم‌گری در بازار اجاره خصوصی به‌صورت حداقلی و هدفمند انجام می‌شود. در این مدل، دولت با پرهیز از کنترل مستقیم قیمت یا مداخله در قراردادها، سعی می‌کند با وضع قواعد شفاف، نهادهای حل اختلاف و شاخص‌های اقتصادی روشن، هم فضای سرمایه‌گذاری را حفظ کند و هم از حقوق مستأجران صیانت نماید. چنین رویکردی در کشورهایی با نهادهای قضایی قوی و ساختار بازار بالغ، مؤثرتر عمل می‌کند.

جدول ۳- شواهد برای مضمون اصلی مدل تنظیم‌گری و مقررات‌گذاری حداقلی

کشورها	شواهد
سوئیس	در این کشور، اجاره اولیه به‌صورت آزاد و توافقی تعیین می‌شود، اما افزایش اجاره در طول قرارداد مشمول کنترل‌های قانونی وابسته به شاخص‌های افزایش قیمت مصرف‌کننده یا افزایش هزینه‌های نگهداری است (Kettunen & Ruonavaara, 2021). این مدل که «کنترل اجاره نسل سوم» خوانده می‌شود، ترکیبی از آزادی اقتصادی و پایداری اجتماعی را فراهم کرده است.
دانمارک	دانمارک یکی از کشورهایی است که مدل «مداخله عمومی محدود» را در بازار اجاره خصوصی دنبال می‌کند. در حالی که در برخی مناطق شهری کنترل‌هایی مانند سقف اجاره‌بها، تعیین فرمول برای افزایش سالیانه و محدودیت در اخراج مستأجران اعمال می‌شود، اما این سیاست‌ها در مقایسه با کشورهای دارای کنترل شدید؛ مانند آلمان یا سوئد، سطح ملایم‌تری دارند. دولت بیشتر از طریق یارانه‌های هدفمند مسکن، اعمال قواعد قرارداد اجاره استاندارد، و تشویق سرمایه‌گذاری در مسکن مقرون‌به‌صرفه وارد عمل می‌شود تا از ایجاد نابرابری شدید جلوگیری کند (López-Rodríguez & Matea, 2020).

^۱ KPI

^۲ CPI

کشورها	شواهد
نروژ	نروژ نمونه‌ای از حداقل تنظیم‌گری قانونی همراه با ابزارهای بازدارنده است. بر اساس قانون اجاره ۱۹۹۹، نرخ اولیه اجاره کاملاً آزاد و توافقی است، اما افزایش سالانه آن باید محدود به شاخص قیمت مصرف‌کننده باشد. همچنین، هر سه سال یک‌بار اجاره می‌تواند بازبینی و با نرخ بازار هم‌راستا شود. این چارچوب به مالکان امکان بهره‌مندی از بازار را می‌دهد، در حالی که از افزایش ناگهانی جلوگیری می‌کند (Kettunen & Ruonavaara, 2021)

مدل‌های موفق تنظیم‌گری حداقلی در کشورهای اروپایی مانند سوئیس، دانمارک و نروژ بر سه پایه اصلی استوارند: اول، وجود نهادهای قضایی تخصصی مانند دادگاه‌های اختصاصی اجاره که به‌صورت سریع و کارشناسانه به اختلافات رسیدگی می‌کنند؛ دوم، شفافیت داده‌ای از طریق استفاده از شاخص‌های استاندارد، مانند شاخص قیمت مصرف‌کننده برای تعدیل سالانه اجاره؛ برای مثال در نروژ، افزایش اجاره نمی‌تواند بیش از شاخص قیمت مصرف‌کننده به‌علاوه ۱ درصد باشد (Norwegian Housing Act, §3-5) و سوم، ثبت رسمی گسترده قراردادهای اجاره، به‌طوری که در دانمارک حدود ۹۵ درصد قراردادهای به‌صورت رسمی ثبت شده و مفاد استاندارد قراردادهای توسط دولت تعیین می‌شود. (Danish Rent Act, 2020) این کشورها علاوه بر این، با تخصیص یارانه‌های هدفمند، مانند اختصاص سالانه دو میلیارد یورو کمک هزینه اجاره به خانوارهای کم‌درآمد در دانمارک، از تشدید نابرابری جلوگیری می‌کنند (Ministry of Housing Denmark, 2022).

در ایران، روند اجاره‌نشینی طی سه دهه اخیر به‌طور چشمگیری افزایش یافته و سیاست‌گذاری در حوزه تنظیم بازار اجاره فاقد انسجام حقوقی و نهادی است. بر اساس داده‌های رسمی، در سال ۱۴۰۲ حدود ۸ میلیون خانوار مستأجر در کشور وجود دارد که با احتساب متوسط بعد خانوار ۳٫۲ نفر، نزدیک به ۲۵٫۶ میلیون نفر، معادل حدود یک‌سوم جمعیت کشور، مستأجر محسوب می‌شوند (اقتصاد آنلاین، ۱۴۰۲). نسبت مالکان به مستأجران در سال ۱۳۵۵ برابر با ۴٫۶ بود که این نسبت در سال ۱۳۹۰ به ۲٫۱ کاهش یافته و در دهه ۱۴۰۰ به پایین‌ترین سطح تاریخی خود رسیده است. همچنین نرخ فقر مسکن در ایران بیش از دو برابر میانگین جهانی گزارش شده است (مرکز پژوهش‌های مجلس، به نقل از اقتصاد آنلاین، ۱۴۰۲). در حالی که تغییرات ساختاری گسترده‌ای در وضعیت مالکیت اتفاق افتاده است، هنوز نظام تنظیم‌گری پایدار، شفاف و بلندمدتی برای مهار نوسانات اجاره، تعیین اجاره اولیه و نظارت بر قراردادهای وجود ندارد. به‌جز برخی سیاست‌های موقت مانند سقف‌گذاری دستوری در سال‌های بحران کرونا، دولت عملاً در چارچوب تنظیم‌گری حداقلی بدون زیرساخت حمایتی باقی مانده است و در مقایسه با کشورهایی مانند سوئیس یا نروژ، فاقد نظام شفاف و قابل پیش‌بینی برای اجاره‌بها و حمایت مؤثر از مستأجران است.

مضمون اصلی چهارم: مدل تنظیم‌گری و مقررات‌گذاری حداکثری

در این الگو، دولت‌ها به‌طور فعال در تعیین نرخ اجاره، شرایط قرارداد و سازوکار بازار مداخله می‌کنند. رویکرد تنظیم‌گری حداکثری معمولاً باهدف ایجاد عدالت سکونت، مهار تورم اجاره‌بها و حمایت از مستأجران در برابر نوسانات بازار اتخاذ می‌شود. کشورهای اروپایی مختلف، بسته به ساختار نهادی و نظام رفاهی خود، اشکال متفاوتی از این مدل را پیاده‌سازی کرده‌اند.

جدول ۴- شواهد برای مضمون اصلی مدل تنظیم گری و مقررات گذاری حداکثری

کشورها	شواهد
سوئد	یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های نظام اجاره در سوئد، تعیین اجاره نه براساس قیمت بازار، بلکه براساس ارزش کاربری واحد مسکونی است. این مفهوم ترکیبی از ویژگی‌های فیزیکی، موقعیت مکانی، کیفیت خدمات و امکانات ملک است. قانون ملزم می‌دارد که اجاره یک ملک باید با اجاره املاک مشابه در همان منطقه هم‌راستا باشد. این مدل، باهدف جلوگیری از قیمت‌گذاری دلخواه و مهار نوسانات شدید قیمتی طراحی شده است (Kettunen & Ruonavaara, 2021). برخلاف بسیاری از کشورها که قیمت‌گذاری اجاره در دست بازار یا دولت است، در سوئد تعیین اجاره از طریق مذاکرات جمعی میان انجمن‌های نماینده مستأجران و سازمان‌های مالکان انجام می‌شود. این سازوکار نهادی، امکان تنظیم غیردولتی اما نهادینه‌شده را فراهم کرده است. نقش دولت در این فرایند عمدتاً نظارتی است و تنها در شرایط استثنایی مداخله مستقیم می‌کند. این مدل باعث کاهش تنش‌های قضایی و ایجاد رویکردی مشارکتی در تنظیم بازار شده است (ibid).
فرانسه	قانون الور ^۱ سال ۲۰۱۴ یکی از اولین تلاش‌ها برای اعمال کنترل مستقیم بر بازار اجاره در مناطق پرتنش (مانند پاریس) بود. این قانون: حداقل مدت قرارداد اجاره را به ۶ سال افزایش داد؛ کنترل اجاره‌بها را در مناطق خاص اجرایی کرد؛ مالیات سنگینی بر املاک خالی (تا ۶۰٪ از ارزش اجاره سالانه) وضع نمود. در سال ۲۰۱۸، قانون الان ^۲ ضمن حفظ بسیاری از مفاد آلور، تفویض اختیار کنترل اجاره به شهرداری‌ها را مجاز دانست و روند اخراج مستأجران متخلف را تسهیل کرد (Ministère du Logement, 2018). این اصلاحات گرچه انعطاف بیشتری برای مالکان ایجاد کردند، اما در سال ۲۰۲۲، دولت کنترل اجاره‌بها را به ۴۸ شهر جدید (از جمله نیس و تولوز) گسترش داد تا با افزایش قیمت‌ها مقابله کند (Le Monde, 2022).
آلمان	در آلمان، قانون مهار اجاره ^۳ از سال ۲۰۱۵ اجرا شده است که اجاره را در شهرهای پرتراکم به حداکثر ۱۰ درصد بالاتر از میانگین منطقه محدود می‌کند. قراردادهای اجاره در آلمان معمولاً بلندمدت و نامحدود هستند و تنها در شرایط خاصی مانند نیاز شخصی به ملک یا بازسازی می‌توان مستأجر را اخراج کرد (Knod & Kern, 2024). این قوانین به همراه نظارت‌های دقیق ایالتی، ساختار نسبتاً پایداری برای اجاره ایجاد کرده‌اند.

مدل تنظیم‌گری حداکثری در کشورهایی نظیر سوئد، فرانسه و آلمان، به پشتوانه ساختارهای نهادی قدرتمند و نظام‌های رفاهی گسترده طراحی شده است. در سوئد، تعیین اجاره مبتنی بر ارزش کاربری و نتیجه مذاکرات جمعی بین انجمن‌های مستأجران و مالکان است و نقش دولت، بیشتر نظارتی و تضمینی است (Kettunen & Ruonavaara, 2021). در فرانسه، سیاست‌های کنترل اجاره شامل قراردادهای بلندمدت، کنترل منطقه‌ای نرخ‌ها و حتی مالیات بر خانه‌های خالی بوده و مسئولیت تنظیم بازار در برخی مناطق به شهرداری‌ها واگذار شده است (Ministère du Logement, 2018). در آلمان نیز، با اجرای قانون مهار اجاره و بهره‌گیری از نهادهای ایالتی ناظر، تعادل میان منافع موجر و مستأجر در بستری باثبات حفظ شده است (Knod & Kern, 2024). موفقیت این سیاست‌ها مستقیماً وابسته به حضور نهادهای داوری، شفافیت حقوقی و ظرفیت اجرایی بالای حاکمیت‌های محلی بوده است.

اگرچه طی سال‌های اخیر برخی سیاست‌ها برای کنترل بازار اجاره در ایران مطرح شده‌اند، اما این سیاست‌ها غالباً مقطعی، فاقد ضمانت اجرایی و محدود به دوره‌های بحرانی بوده‌اند. از این‌رو، نمی‌توان گفت که کشور دارای الگوی تنظیم‌گری حداکثری منسجم و نهادینه در بازار اجاره است. بر اساس گزارش مرکز آمار ایران، شاخص اجاره مسکن در دی‌ماه ۱۴۰۳ نسبت به ماه قبل (آذر) ۲٫۹

¹ Alur² ÉLAN³ Mietpreisbremse

درصد افزایش یافته و رشد سالانه اجاره در کشور به بیش از ۴۱ درصد رسیده است (مرکز آمار ایران، ۱۴۰۳). علاوه بر این، طبق داده‌های طرح هزینه - درآمد خانوار سال ۱۴۰۲، اجاره مسکن حدود ۴۲ درصد از کل هزینه‌های غیرخوراکی یک خانوار شهری را تشکیل می‌دهد که بالاترین سهم را در میان سایر اقلام دارد. نمودارهای رسمی مرکز آمار نشان می‌دهند که این سهم در مناطق روستایی نیز ۲۲ درصد است (مرکز آمار ایران، ۱۴۰۲). در کنار این واقعیت، گزارش بانک مرکزی نیز افزایش بیش از ۵۰ درصدی نرخ اجاره در شهرهای متوسط ایران را در سال ۱۴۰۱ تأیید می‌کند (بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۴۰۱). در ایران نهاد تخصصی داوری فعالی برای بازار اجاره تعریف نشده، کنترل منطقه‌ای بر قیمت‌گذاری اجاره وجود ندارد و قراردادهای اجاره الزام قانونی به بلندمدت بودن ندارند. در غیاب این زیرساخت‌های نهادی، امکان توفیق سیاست‌های تنظیم‌گری حداکثری، بدون بازطراحی حقوقی و تقویت نهادهای نظارتی، بسیار محدود خواهد بود؛ بنابراین، اگرچه جهت‌گیری کلی سیاست‌گذار می‌تواند به سمت تثبیت بازار و حمایت از مستأجران باشد، اما تحقق آن نیازمند اصلاح عمیق در ساختارهای اجرایی و تقنینی کشور است.

سیاست‌های کنترل اجاره خصوصی در کشورهای مورد بررسی، طی دهه‌های اخیر به سمت چهار الگوی اصلی تنظیم‌گری سوق یافته‌اند. نخست، الگوی تقویت مقررات برای حمایت از مستأجران که در کشورهایی مانند آلمان، هلند، ایرلند و انگلستان مشاهده می‌شود. این کشورها با بهره‌گیری از ابزارهایی چون محدودسازی افزایش اجاره، تنظیم روابط مالک و مستأجر و ایجاد نهادهای داوری و حقوقی، تلاش کرده‌اند امنیت سکونت را تقویت کنند و از گروه‌های آسیب‌پذیر حمایت بیشتری به عمل آورند. دوم، الگوی مقررات‌زدایی که در کشورهایی نظیر فنلاند، نروژ و تا حدی دانمارک دیده می‌شود و بر آزادی بازار، کاهش مداخلات دولت و تشویق سرمایه‌گذاری خصوصی تمرکز دارد. با این حال، یافته‌ها حاکی از آن است که این سیاست‌ها اگر بدون نظارت و حمایت اجتماعی اجرا شوند، می‌توانند منجر به افزایش اجاره‌بها، بی‌ثباتی سکونت و تعمیق نابرابری در بازار مسکن شوند.

در مقابل، سومین الگو یعنی مدل تنظیم‌گری حداقلی، همانند تجربه سوئیس و نروژ، به دولت نقش ناظر غیرمستقیم می‌دهد و از طریق مکانیسم‌هایی مانند وابستگی افزایش اجاره به شاخص‌های اقتصادی یا مذاکره جمعی بین مالکان و مستأجران، تلاش می‌کند توازن ظریفی بین منافع طرفین برقرار سازد. در نهایت، الگوی تنظیم‌گری حداکثری که در کشورهایی مانند سوئد، آلمان و فرانسه دنبال می‌شود، با استفاده از کنترل مستقیم اجاره، سازوکارهای ارزش‌کابری، مالیات بر خانه‌های خالی و نظارت‌های سختگیرانه، سعی در مهار نیروهای بازار و حفظ عدالت سکونت دارد.

مطابق با جدول‌های ارائه‌شده در پایان این بخش، می‌توان مشاهده کرد چگونه کشورهای اروپایی طی دهه‌های اخیر در مواجهه با چالش‌های بازار اجاره، رویکردهای سیاستی خود را تغییر داده‌اند. این جدول به‌روشنی روند گذار برخی کشورها از مقررات‌زدایی به سمت بازتنظیم بازار و یا حفظ الگوهای پایدار تنظیم‌گری را نشان می‌دهند. این روندها می‌توانند درس‌های مهمی برای سیاست‌گذاری در ایران، با توجه به ساختار نهادی خاص و وضعیت بازار مسکن، به همراه داشته باشند.

جدول ۵- میزان مقررات‌گذاری در سه دهه ۱۹۸۰، ۲۰۰۰ و ۲۰۲۰

کشور	دهه ۱۹۸۰	دهه ۲۰۰۰	دهه ۲۰۲۰
اسپانیا	زیاد	متوسط	زیاد
فنلاند	زیاد	کم	کم
هلند	زیاد	زیاد	زیاد
دانمارک	زیاد	متوسط	متوسط
انگلستان	زیاد	کم	زیاد
سوئد	متوسط	متوسط	متوسط

کشور	دهه ۱۹۸۰	دهه ۲۰۰۰	دهه ۲۰۲۰
آلمان	متوسط	متوسط	زیاد
نروژ	متوسط	کم	کم
سوئیس	زیاد	متوسط	متوسط
فرانسه	متوسط	متوسط	زیاد
ایرلند	کم	متوسط	زیاد

منبع: (Whitehead et al., 2012) و یافته‌های پژوهش).

جدول ۶- مقایسه تطبیقی چارچوب‌های مقررات گذاری بازار اجاره خصوصی در ۱۱ کشور اروپایی^۱

کشور	درصد اجاره‌نشینی خصوصی	نوع کنترل اجاره	آزادی در تعیین اجاره اولیه	سقف افزایش سالانه
آلمان	۴۸٫۵٪	کنترل اجاره نسل دوم	نسبتاً آزاد با سقف منطقه‌ای	۱۰ درصد بالاتر از اجاره منطقه
فرانسه	۲۰٪	کنترل جزئی + سیاست مشوق مالیاتی	آزاد مشروط به منطقه	۴ درصد و سپس ۲ درصد در مناطق تحت کنترل
سوئد	۲۲٪	کنترل اجاره نسل دوم	خیر (تعیین از طریق مذاکره)	فقط از طریق مذاکره مجاز است
نروژ	۱۹٪	کنترل حداقلی؛ فقط محدودیت افزایش سالانه	بله، کاملاً آزاد	۱ بار در سال بر اساس شاخص قیمت مصرف کننده
هلند	۳۹٪	کنترل ترکیبی با سقف‌های مشخص برای هر دو بخش	نسبتاً آزاد	۳ درصد یا نرخ تورم در مناطق پرتنش
فنلاند	۲۱٪	مقررات‌زدایی جزئی، عدم کنترل سقف	کاملاً آزاد	هیچ محدودیتی وجود ندارد
دانمارک	۲۳٪	تنظیم حداقلی با دخالت دولت در پروژه‌های بازسازی	آزاد ولی همراه با نوسازی هدفمند	کنترل در برخی مناطق بازسازی شده
اسپانیا	۱۸٫۵٪	کنترل سختگیرانه بر اجاره‌های کوتاه‌مدت و سقف اجاره	در برخی مناطق محدود شده	۱۵ درصد طی سه سال
انگلستان	۱۹٪	حذف اخراج بدون دلیل + کنترل کیفی املاک	بله	۴٫۱ درصد (از ۲۰۲۲)
سوئیس	۵۸٪	کنترل نسل سوم (محدودیت افزایش اجاره)	آزاد	وابسته به شاخص قیمت مصرف کننده و هزینه‌های واقعی
ایرلند	۱۸٪	کنترل محدود با مناطق فشار اجاره (سقف افزایش ۲٪)	آزاد در مناطق عادی	۲ درصد یا نرخ تورم (هرکدام کمتر باشد)

منبع: (یافته‌های پژوهش)

نتیجه‌گیری

این پژوهش با بهره‌گیری از رویکرد تطبیقی-کیفی و روش تحلیل مضمون، به بررسی سیاست‌های تنظیم بازار اجاره خصوصی در یازده کشور اروپایی شامل آلمان، فرانسه، سوئد، هلند، انگلستان، اسپانیا، ایرلند، فنلاند، نروژ، دانمارک و سوئیس پرداخت و با استفاده

^۱ این جدول حاصل مطالعه تطبیقی نگارندگان است و بر مبنای مرور منابع ثانویه، تحلیل گزارش‌های سیاستی و اسناد مقررات گذاری در یازده کشور اروپایی تدوین شده است.

از چارچوب مفهومی دیورا میشل (۱۹۹۱) و نظریه‌های مکمل جیم کمپی و آرنوت، تلاش کرده است تا الگوهای کلیدی در تنظیم‌گری بخش اجاره را شناسایی و طبقه‌بندی کند. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد در سطح بین‌المللی، به‌ویژه در دهه اخیر، روند غالب در سیاست‌گذاری اجاره از رویکردهای مقررات‌زدایانه به سمت بازتنظیم متمرکز و حمایت‌گرایانه‌تر متمایل شده است. این تحول عمدتاً ناشی از افزایش فشار اقتصادی بر مستأجران، رشد نابرابری‌های سکونت و ناکارآمدی بازارهای کاملاً آزاد در تأمین نیاز اقشار متوسط و پایین درآمدی بوده است.

چهار الگوی اصلی که در این مطالعه شناسایی شده‌اند، بدین شرح است: (۱) تقویت مقررات برای حمایت از مستأجران در کشورهایی مانند آلمان، هلند، ایرلند و انگلستان مشاهده شده است، (۲) پیامدهای مقررات‌زدایی از بازار اجاره خصوصی در کشورهایی نظیر فنلاند، نروژ و تا حدی دانمارک دیده شده، (۳) مدل تنظیم‌گری و مقررات‌گذاری حداقلی در کشورهای سوئیس و نروژ وجود دارد و (۴) مدل تنظیم‌گری و مقررات‌گذاری حداکثری در کشورهایی مانند سوئد، آلمان و فرانسه وجود دارد.

تحلیل وضعیت ایران در پرتو این تجربیات حاکی از آن است که بازار اجاره خصوصی در کشور نیازمند سیاست‌گذاری ساختاریافته و بلندمدت است. با وجود تلاش‌هایی مقطعی نظیر تعیین سقف رشد اجاره یا مصوبه‌های اضطراری، هیچ‌یک از ابزارهای اصلی تنظیم‌گری مؤثر در کشورهای بررسی‌شده – از جمله قراردادهای بلندمدت، کنترل منطقه‌ای اجاره، نظام داور، ثبت رسمی قراردادها و حمایت مالیاتی – در ایران به‌صورت پایدار نهادینه نشده است. این در حالی است که طبق داده‌های رسمی، بیش از ۸ میلیون خانوار ایرانی مستأجر هستند و در زمستان ۱۴۰۳، شاخص اجاره مسکن رشد سالانه‌ای بیش از ۴۰ درصد را تجربه کرده است.

بدین ترتیب، انتقال صرف الگوها بدون در نظر گرفتن تفاوت‌های ساختاری، نهادی و فرهنگی نه تنها موفقیت‌آمیز نخواهد بود، بلکه می‌تواند موجب تشدید چالش‌ها نیز شود. در کشورهای بررسی‌شده، موفقیت مدل‌های مختلف تنظیم‌گری – از حداقلی تا حداکثری – وابسته به پیش‌نیازهایی چون نهادهای تخصصی، شفافیت حقوقی، نظام ثبت قراردادها، ظرفیت اجرایی محلی و حمایت مالی هدفمند بوده است؛ عواملی که در ساختار کنونی ایران به‌صورت محدود یا نامنسجم وجود دارند. برای بررسی امکان موفقیت سیاست‌ها در ایران، پژوهش حاضر از رویکرد تطبیقی – زمینه‌محور بهره برده و با تحلیل چهار مضمون سیاستی در یازده کشور، نشان داده است که تحقق سیاست‌های موفق در ایران مستلزم تحقق سه دسته اصلاح است:

≠ اصلاح نهادی (ایجاد سازمان تنظیم‌گر مستقل برای بازار اجاره)

≠ اصلاح قانونی (بازنگری در قانون موجر و مستأجر و الزام ثبت قراردادها)

≠ پشتیبانی مالی و داده‌ای (تأسیس صندوق حمایت از مستأجران و ایجاد سامانه ملی رصد اجاره‌بها)

این تحلیل تطبیقی صرفاً به مقایسه سیاست‌ها اکتفا نکرده، بلکه از طریق ترکیب روش تحلیل مضمون و شاخص‌های مقایسه نهادی (برگرفته از چارچوب‌های کمپی، آرنوت، و میشل)، به بررسی امکان انتقال سیاست‌ها با در نظر گرفتن «تفاوت‌های ساختاری» و «نقاط ظرفیت‌سازی در ایران» پرداخته است.

در نهایت، نوآوری این پژوهش در آن است که ضمن ترکیب نظریه‌های ساختاری (کمپی) و سیاست‌گذاری اجرایی (آرنوت)، الگویی چندسطحی برای تحلیل سیاست‌های اجاره ارائه می‌دهد که می‌تواند در سیاست‌گذاری‌های تطبیقی آینده در کشورهای در حال توسعه همچون ایران نیز مورد استفاده قرار گیرد. در یک کلام، بازطراحی سیاست اجاره در ایران بدون تکیه بر چارچوب‌های نهادی مدرن و بهره‌گیری از تجارب جهانی ممکن نخواهد بود.

پیشنهادهای سیاستی برای بازار اجاره خصوصی در ایران

با توجه به رشد نگران‌کننده اجاره‌بها ۴۱ درصد در یک‌سال، سهم بالای مستأجران حدود ۸ میلیون خانوار و ضعف ساختاری تنظیم‌گری بازار اجاره، ایران نیازمند مجموعه‌ای از اصلاحات نهادی، قانونی و اجرایی برای عبور از وضعیت موجود است. بر اساس تحلیل تطبیقی سیاست‌های کشورهای اروپایی، پیشنهادهای زیر قابل طرح‌اند:

پیشنهاد سیاستی	جزئیات اجرایی
تدوین قانون جامع اجاره با محوریت حمایت از مستأجران	تعریف الزام‌آور مدت قرارداد بلندمدت (حداقل ۳ سال) برای اجاره‌های مسکونی.
	محدودسازی حق موجر برای تخلیه به دلایل مشخص و قابل احراز (نیاز شخصی، بازسازی، فروش).
	تنظیم قراردادهای اجاره با استفاده از فرم‌های استاندارد و قابل نظارت.
اعمال کنترل هوشمند بر افزایش اجاره‌بها	تعیین سقف افزایش سالانه اجاره بر اساس نرخ تورم و درآمد خانوار شهری (الگوی «شاخص‌بنیاد» مانند فرانسه و ایرلند).
	اعمال محدودیت رشد اجاره در مناطق دارای بحران مسکن یا پرتنش
	شناسایی و رصد محله‌های دارای رشد شدید اجاره از طریق سامانه ثبت قراردادها.
تقویت نهادهای حل اختلاف تخصصی	راه‌اندازی «شورای داوری اجاره» در سطح مناطق شهری با حضور نمایندگان مستأجران، مالکان، شهرداری، قوه قضائیه و صنف املاک.
	برخورداری این شورا از اختیارات قضایی محدود برای رسیدگی سریع، تخصصی و بدون هزینه بالا.
	ارائه معافیت‌های مالیاتی برای مالکان در صورت:
ایجاد مشوق‌های مالیاتی برای قراردادهای منصفانه و بلندمدت	≠ انعقاد قراردادهای بیش از ۲ سال؛
	≠ رعایت سقف اجاره‌بها براساس شاخص‌های منطقه‌ای و
	≠ اجاره دادن به خانوارهای کم‌درآمد یا جوانان.
	تأسیس «صندوق حمایت از اجاره» برای پرداخت بخشی از ودیعه یا اجاره به خانوارهای آسیب‌پذیر.
ایجاد چارچوب قانونی برای «مناطق فشار اجاره»	تعریف مناطق فشار اجاره در کلان‌شهرهایی مانند تهران، مشهد، اصفهان، شیراز و تبریز.
	اعطای اختیارات نظارتی منطقه‌ای به شهرداری برای:
	≠ بررسی شکایات از رشد نامتعارف اجاره؛
	≠ تعلیق افزایش اجاره بیش از سقف مصوب؛
	≠ پیگیری تخلفات مشاوران املاک یا موجرانی که قانون را نقض می‌کنند.

ترکیب قانون‌گذاری پایدار، ثبت رسمی قراردادهای نهادهای نظارتی تخصصی و حمایت از تولید مسکن اجاره‌ای عمومی می‌تواند مسیر گذار از بازار اجاره متلاطم و پرریسک فعلی به بازاری باثبات، پیش‌بینی‌پذیر و عادلانه‌تر را فراهم آورد.

منابع

- اقتصادآنلاین (۱۴۰۲). آمار تکان‌دهنده از تعداد مستأجران ایرانی. بازیابی شده از <https://www.eghtesadonline.com/003RSs>
- ایرنا (۱۴۰۱). صدور حکم تخلیه برای ۲۰ درصد از پرونده‌های اجاره‌بها در شورای حل اختلاف. بازیابی شده از: <https://www.irna.ir/news/84878260>
- ایرنا (۱۴۰۲). نهایی شدن ثبت ۱۱ هزار و ۵۷۴ قرارداد اجاره در سامانه املاک و مستغلات. بازیابی شده از: <https://www.irna.ir/news/85156475>

- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۳). گزارش تحولات معاملات بازار مسکن شهر تهران - مرداد ۱۴۰۳. اداره بررسی ها و سیاست های اقتصادی.
- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. (۱۴۰۱). گزارش تحولات بازار اجاره مسکن در مناطق شهری - سه ماهه سوم ۱۴۰۱. اداره بررسی ها و سیاست های اقتصادی.
- خبرگزاری جمهوری اسلامی (۱۴۰۰). مصوبه ستاد مقابله با کرونا در مورد سقف اجاره بها در حال اجراست. بازیابی شده از: <https://irna.ir/xjJitw>
- صدوسیما (۱۴۰۲). رئیس سازمان ثبت اسناد: ۶۰ درصد پرونده های قضایی مرتبط با اسناد عادی است. بازیابی شده از : <https://www.iribnews.ir/fa/news/4329206>
- مجلس شورای اسلامی. (۱۳۷۶). قانون روابط موجر و مستأجر. بازیابی شده از: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/92943>
- مرکز آمار ایران (۱۴۰۲). نتایج طرح آمارگیری هزینه و درآمد خانوار در مناطق شهری ایران - سال ۱۴۰۲. معاونت طرح های آماری.
- مرکز آمار ایران (۱۴۰۳). گزارش شاخص اجاره مسکن در دی ماه ۱۴۰۳.
- مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۲). اجاره داری مسکن و مروری بر قوانین کنترل اجاره بها: تحلیل تطبیقی اجاره داری مسکن و رهنمون هایی برای مسکن استیجاری در ایران. دفتر مطالعات اقتصادی.
- مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۲). رویکردهای جهانی سیاست گذاری در حوزه تأمین مسکن با تأکید بر گروه های کم درآمد. دفتر مطالعات اقتصادی.

- ARA (Finnish Housing Finance and Development Centre). (2021). *Annual report*.
- Arnott, R. (1995). Time for revisionism on rent control?. *Journal of Economic Perspectives*, 9(1), 99–120.
- Arnott, R. (2003). Tenancy rent control. *Swedish Economic Policy Review*, 10, 89–121.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101.
- Byrne, M., & McArdle, R. (2022). Secure occupancy, power and the landlord-tenant relation: A qualitative exploration of the Irish private rental sector. *Housing Studies*, 37(1), 124–142.
- Crook, T., & Kemp, P. A. (Eds.). (2014). *Private rental housing: Comparative perspectives*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Hoekstra, J. S. C. M. (2013). Housing and the welfare state: Changing perspectives and a research agenda. *European Network for Housing Research (ENHR)*.
- Kemp, P. A. (2023). *Private Renting in the Advanced Economies: Growth and change in a financialised world*. Bristol: Policy Press.
- Kettunen, H., & Ruonavaara, H. (2021). Rent regulation in 21st century Europe: Comparative perspectives. *Housing Studies*, 36(9), 1446–1468.
- Kholodilin, K. A., & Kohl, S. (2023). Social policy or crowding-out? Tenant protection in comparative long-run perspective. *Housing Studies*, 38(4), 707–743.
- Knod, J.-B., & Kern, S. (2024). Regulation in the German housing market: Legal framework and current market trends in leasing. *Cushman & Wakefield & Hogan Lovells Report*.
- Le Monde. (2022, May 15). Extension du encadrement des loyers à 48 nouvelles villes. *Le Monde*. Retrieved from <https://www.lemonde.fr>
- Lento, V. (2025). The impact of new housing construction on rental housing market in 2020s Helsinki. *Unpublished manuscript*.
- López-Rodríguez, D., & Matea, M. D. L. L. (2020). Public intervention in the rental housing market: A review of international experience. *Documentos Ocasionales/Banco de España*, 2002.
- Ministère de la Transition Écologique. (2014). *Loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (Loi ALUR)*. Retrieved from <https://www.ecologie.gouv.fr>

- Ministère du Logement. (2018). *Loi Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique (Loi ELAN)*. Retrieved from <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr>
- Ministry of Housing Denmark. (2022). *Annual housing subsidy report*.
- Norwegian Housing Act. (2023). §3-5: Rent adjustment.
- Norwegian Institute for Urban and Regional Research (NIBR). (2022). *Housing inequality in Oslo*.
- Salvi del Pero, A., Adema, W., Ferraro, V., & Frey, V. (2016). Policies to promote access to good-quality affordable housing in OECD countries. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 176.
- Statistics Finland. (2021). *Housing statistics 2021*.
- Turner, B., & Malpezzi, S. (2003). A review of empirical evidence on the costs and benefits of rent control. *Swedish Economic Policy Review*, 10, 11–56.
- Whitehead, C., & Williams, P. (2018). *Assessing the Evidence on Rent Control from an International Perspective*. Housing Supply & Rents, Occasional Reports.
- Whitehead, C., Markkanen, S., Monk, S., Scanlon, K., & Tang, C. (2012). *The Private Rented Sector in the New Century: A Comparative Approach*. Copenhagen: Boligøkonomisk Videncenter.
- Zhou, J. (2023). The Private Sector in the Rental Housing Market. *BCP Business & Management*, 43, 125–129. <https://doi.org/10.54691/bcpbm.v43i.4631>.

