




Thematic analysis of legal documents governing the city of Tehran from the perspective of limiting access to housing

Article Info	ABSTRACT
<p>Article type: Research Article</p> <p>Article history: Received: ??? Received in revised form ?? Accepted: ??? Published online: ???</p>	<p>Numerous statistics and indicators illustrate that citizens' access to housing in Tehran is in a critical state. Institutional factors, especially its formal forms such as policies, laws, and regulations, play an effective role in shaping the rules governing the provision of housing and, consequently, limiting access to it. The purpose of this research is to answer the question of what role legal documents play in limiting access to housing in Tehran. The findings indicate that the themes and mechanisms that limit access to housing are found extensively and pervasively in the content of legal documents related to housing. Themes such as limited supply of residential land, scarcity of affordable housing, insecurity of tenure, privatization of public property, paving the way for speculative activities, unproductive accumulation, capitalization of housing, authoritarian planning, neutralization of the law through amendments and exceptions, and circumvention of anti-rent seeking laws. And that such restrictive themes are mainly and frequently included in documents that ultimately have more weight in the field of action, such as the master plan or the land use plan of Tehran city, compared to documents such as the general policies of the system in the housing sector, the law on organizing and supporting the production and supply of housing, the urban land law, and the national document on empowering and organizing informal settlements. It seems that the dysfunctions of institutional factors play a decisive role in preventing access to housing and its consequences such as marginalization, segregation, and polarization of the city. The method of the present research is content analysis, which, with an inductive approach, has extracted explicit and hidden themes of all legal documents related to housing from the perspective of lack of access to it.</p>
<p>Keywords: Institutional factors, housing accessibility , affordable housing, thematic analysis, legal documents, limited access to housing in Tehran, dysfunctions of laws and regulations</p>	
<p>Cite this article: Ebrahimi, Ali Mohammad; Azad Armaki, Taghi; Ghaffary, Gholamreza; Monavvay, Nooh (2025). Thematic analysis of legal documents governing the city of Tehran from the perspective of limiting access to housing. <i>Sociological Review (Social Science Letter)</i>, 30 (2), 7- 26.</p>	
<p>DOI: ????????</p>	
<p></p> <p>© The Author(s). DOI: ????????</p>	<p>Publisher: University of Tehran Press.</p>

تحلیل مضمون اسناد قانونی حاکم بر شهر تهران از منظر محدودیت دسترسی به مسکن

اطلاعات مقاله	چکیده
<p>نوع مقاله: مقاله پژوهشی</p> <p>تاریخ دریافت:</p> <p>تاریخ بازنگری:</p> <p>تاریخ پذیرش:</p> <p>تاریخ انتشار:</p> <p>کلیدواژه‌ها:</p> <p>عوامل نهادی، دسترسی به مسکن، مسکن قابل استطاعت، تحلیل مضمون، اسناد حقوقی، محدودیت دسترسی به مسکن در تهران، کژکارکردی قوانین و مقررات</p>	<p>آمارها و شاخص‌های متعدد حاکی از آن هستند که دسترسی شهروندان به مسکن در تهران در وضعیتی بحرانی قرار دارد. عوامل نهادی به خصوص اشکال رسمی آن مانند سیاست‌ها، قوانین و مقررات نقش موثری در شکل‌دهی به قواعد حاکم بر تامین مسکن و به تبع آن محدودیت دسترسی به آن دارند. هدف از این پژوهش پاسخ به این سوال است که اسناد قانونی چه نقشی در محدودیت دسترسی به مسکن در تهران دارند. یافته‌ها حاکی از آن است که مضامین و سازوکارهایی که دسترسی به مسکن را محدود می‌کنند به شکل گسترده و فراگیری در محتوای اسناد قانونی مرتبط با مسکن یافت می‌شوند. مضامینی مانند محدودیت عرضه زمین مسکونی، کمیابی مسکن قابل استطاعت، عدم امنیت تصرف، فروش و خصوصی سازی اموال عمومی، زمینه سازی فعالیت‌های سوداگرانه، انباشت غیرتولیدی، سرمایه‌ای کردن مسکن، برنامه‌ریزی اقتدارگرایانه، بلااثر سازی قانون از طریق تبصره و استثنای سازی و دورزدن قوانین ضد رانت و سوداگری. و اینکه چنین مضامین محدودکننده‌ای به شکل عمده و پرتکرار در اسنادی قرار گرفته‌اند که در نهایت وزن بیشتری در ساحت عمل دارند مانند طرح جامع و یا طرح تفصیلی شهر تهران در مقایسه با اسنادی مانند سیاست‌های کلی نظام در بخش مسکن، قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن، قانون زمین شهری، سند ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی. به نظر می‌رسد کژکارکردهای عوامل نهادی نقشی تعیین‌کننده در ممانعت از دسترسی به مسکن و پیامدهای آن مانند حاشیه‌نشینی، جدایی‌گزینی و قطبی‌شدگی شهر دارند. روش پژوهش حاضر تحلیل مضمون بوده که با رویکردی استقرایی، مضامین صریح و پنهان تمامی اسناد قانونی مرتبط با مسکن را از منظر عدم دسترسی به آن استخراج کرده است.</p>
<p>استناد: ابراهیمی، علی محمد؛ آزاد ارمکی، تقی؛ غفاری، غلامرضا؛ منوری، نوح (1404). تحلیل مضمون اسناد قانونی حاکم بر شهر تهران از منظر محدودیت دسترسی به مسکن. مطالعات جامعه‌شناختی (نامه علوم اجتماعی)، DOI: ?????</p> <p>ناشر: مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.</p>	<p>© نویسنده‌گان.</p>



مقدمه و بیان مسئله

شرایط دسترسی به مسکن در تهران از حد بحرانی گذشته است. سال گذشته شاخص دسترسی به بیش از 17 سال رسید. یعنی یک خانوار تهرانی می‌بایست تمام درآمد سالانه خود را به مدت 17 سال پس‌انداز کند تا بتواند مالک یک واحد مسکونی متوسط شود. باید توجه داشت که در محاسبه این شاخص، درآمد متوسط خانوارهای تهرانی لحاظ شده است. این شاخص برای مرفه‌ترین خانوارهای شهری جامعه، 10 سال و برای فقیرترین آنها یعنی دهک 1، 58 سال است. در سال جاری بیش از 60٪ از سبد هزینه خانوار به

هزینه‌های مسکن اختصاص یافته که دو برابر حد استاندارد است^۱. در سال 1402، 88٪ از مسستاجران ساکن تهران به مسکن متناسب با درآمد خود (مسکن قابل استطاعت) دسترسی نداشتند، یعنی 1 میلیون و 257 هزار خانوار (آزاده، 1403). باید توجه داشت که مسکن نسبت به سایر کالاهای اساسی اولویت کمی و کیفی دارد. اولویت کمی بدین معنا که حتی با فرض سهم استاندارد 30 درصدی، باز هم بیشترین سهم از درآمد خانوار را به خود تخصیص می‌دهد. همچنین دارای اولویت کیفی است یعنی در صورت ایجاد شکاف بین درآمد و هزینه، از سهم سایر گروه‌های هزینه‌ای مانند خوراک، پوشاک، سلامت و غیره به نفع مسکن کاسته خواهد شد (ابراهیمی و شعبانی، 1398). به نظر می‌رسد تهران با یک نوع فروپاشی مواجه است.

در ابتدای دهه 70 شمسی شاخص دسترسی 4.9 بود و مسکن 28٪ از کل هزینه‌ها را به خود اختصاص می‌داد. اگرچه آمار دقیقی درباره سال‌های قبل از آن وجود ندارد اما به استناد گزارش‌ها و تحلیل‌ها می‌توان تخمین زد که شاخص دسترسی در دهه 60 بین 3 تا 4 سال بوده است. این موضوع علی‌رغم موج مهاجرت گسترده به تهران در سال‌های پس از پیروی انقلاب اسلامی است که تا ابتدای دهه 70 نیز ادامه دار بود. اما چه تحولی در این دوره رخ داده است که منجر به چنین تغییرات عمیق و دامنه‌داری شده است.

قوانین و مقررات حاکم بر نظام تامین مسکن و نهاده‌های اصلی آن یعنی زمین و تامین مالی، مستقیماً بر میزان دسترسی به مسکن اثرگذارند. اگرچه این تاثیر در مقام نظر می‌تواند سویه مثبت نیز داشته باشد و دسترسی به مسکن را برای مردم تسهیل کند اما تحقیقات تجربی عمدتاً بر سویه منفی آن یعنی ایجاد محدودیت در دسترسی، متمرکز هستند. این موضوع به دلیل وجود شواهد عینی گسترده و نمونه‌های غیرقابل انکار از موانع ایجاد شده در دسترسی به مسکن در شهرها توسط نظام حقوقی حاکم بر آنهاست. قوانین و مقررات حاکم بر زمین‌های شهری موجب غیرقابل استطاعت شدن آن (أهار^۲، 1998؛ وکسمن^۳، 2019؛ احمد و همکاران، 2013؛ ژانگ^۴ و همکاران، 2012؛ سینگ^۵ و همکاران، 2006؛ ژانگ، 2017؛ اسکویرز و وایت^۶، 2019) و گسترش حاشیه‌نشینی و درنهایت آنچه به عنوان نابرابری و قطبی‌شدن شهر شناخته شده است می‌شود. در مقیاس جهانی شواهد زیادی وجود دارد که اثبات می‌کند مقررات و سیاست‌گذاری‌های مربوط به کاربری زمین به‌عنوان یکی از عوامل اصلی و تأثیرگذار مسکن شناخته می‌شود که می‌تواند منجر به توسعه یا انسداد آن شود (ایهلنفلدت^۷، 2007؛ گویتیا و پاسکینی^۸، 2016). این تأثیرات از دو جنبه احتمالی یعنی قیمت مسکن و میزان فعالیت‌های ساختمانی نیز برجسته است به‌گونه‌ای که می‌تواند مسکن را از دسترس طبقات پایین و حتی متوسط خارج سازد (گویورکو^۹ و همکاران، 2007). بسیاری از تحقیقات انجام گرفته، رابطه بین محدودیت عرضه زمین و قیمت را نشان می‌دهند که عواملی مانند نرخ رشد جمعیت شهری نیز آن را تشدید می‌کند. اقتصاددانان اعتقاد دارند این واقعیت که قیمت‌های مسکن در مناطق مختلف بین 3 تا 20 برابر درآمد سالانه شهرنشینان متغیر است، به صورت عمده بستگی به مجوز دولت‌ها برای کاربری‌های شهری دارد. به‌عنوان نمونه تنظیم مقررات کاربری زمین از طریق محدودیت‌های میزان ساخت، تراکم، ارتفاع، حریم

1. محاسبات نگارنده

2. O'Hare

3. Waxman

4. Zhang

5. Sing

6. Squires & White

7. Ihlanfeldt

8. Goytia & Pasquini

9. Gyourko

شهری و نوع کاربری‌ها، نه تنها میزان عرضه را مشخص می‌کند بلکه به صورت غیرمستقیم هزینه تولید و عرضه نهایی را نیز تعیین می‌نماید (هندرسون و فلر^{۱۰}، 2008) یا از آن سو نهادهای تصمیم‌گیرنده با ارائه و تصویب استانداردهای بالا در مقررات کاربری زمین هزینه ساخت مسکن را به شکل قابل توجهی افزایش می‌دهند.

همین موضوع درباره سیستم‌های تامین مالی و تسهیلات نیز صادق است. پژوهش‌های زیادی وجود دارد که مقررات بانکی را منجر به طرد مالی^{۱۱} برش‌های متفاوتی از جامعه مانند زنان سرپرست خانوار، خانوارهای فقیر یا کم‌درآمد، زنان، افراد خویش فرما، افراد مسن و ... و نواحی فرودست شهری می‌داند (آموس^{۱۲}، 1996؛ مولوی^{۱۳} و همکاران، 2017؛ گرندا^{۱۴}، 2007؛ ارگونگور^{۱۵}، 2010؛ ون تول^{۱۶}، 2020؛ راین^{۱۷} و همکاران، 2006؛ پیکه^{۱۸}، 2021). این مسئله به طور خاص در خصوص دسترسی به تسهیلات مسکن هم به صورت قشری، یعنی مقرراتی که مانع از دسترسی اعضای اقشار خاصی به تسهیلات مسکن می‌شود و برخی از آن‌ها را حذف می‌کند و هم مکانی، یعنی رویه‌هایی که جریان تسهیلات مسکن را به سمت نواحی خاصی هدایت یا از ورود به آن‌ها ممانعت می‌کند نیز بررسی شده است (آرونسون^{۱۹}، 2018؛ فیشبک^{۲۰} و همکاران، 2020؛ کار^{۲۱} و همکاران، 2001؛ آگاروال^{۲۲} و همکاران، 2014؛ راس^{۲۳} و همکاران، 2002؛ سود^{۲۴} و همکاران، 2019؛ گاتهام^{۲۵}، 2000؛ مونل^{۲۶} و همکاران، 2019). به عنوان مثال دیواید (2016) بیان می‌دارد که تامین مالی به همراه کاهش عرضه، قبل و بعد از بحران مالی سال 2007-2008 اثر بیشتری بر قعر هرم بازار مسکن در مقایسه با طبقه متوسط گذاشته است.

سیستم‌های تامین مالی و مقرراتی که به کار می‌گیرند (به عنوان مثال نرخ بهره، دوره بازپرداخت و میزان پوشش) بر میزان اثرگذاری تسهیلات در تامین مسکن و سهولت دسترسی به آن موثرند و بنابراین دسترسی به مسکن را قبض و بسط می‌دهند (کوینگلی^{۲۷}، 2000؛ یریگوی^{۲۸}، 2020؛ وارناک^{۲۹} و همکاران، 2008). در این مقاله محتوای اسناد قانونی حاکم بر شهر تهران را از منظر سلبی یعنی موانعی که در مسیر دسترسی به مسکن ایجاد می‌کنند، تحلیل می‌شوند.

پیشینه پژوهش

پیشینه نظری

10. Henderson & Feler

11. Financial exclusion

12. Ammons

13. Molloy

14. Gerenda

15. Ergungor

16. Van Tol

17. Rhine

18. Pike

19. Aaronson

20. Fishback

21. Carr

22. Agarwal

23. Ross

24. Sood

25. Gotham

26. Munnell

27. Quigley

28. Yrigoy

29. Warnock

کارکرد قوانین و مقررات از منظر کارکردگرایی ساختاری کارکردی حفظ نظم، تضمین پیش‌بینی‌پذیری و ادغام اقدامات فردی برای خیر جمعی است (پارسونز، 1951). آیین‌نامه‌های منطقه‌بندی، ضوابط ساختمانی و استانداردهای سکونت برای ادغام اجتماعی و نگهداری سیستم ضروری تلقی می‌شوند. لذا بر اثرات مثبت و یکپارچه مقررات تاکید می‌کند. با این حال، اختلالات را نیز تصدیق می‌کند. به عنوان مثال، منطقه‌بندی بیش از حد محدودکننده تک‌خانواری می‌تواند یک «اختلال نهفته» باشد - یک پیامد ناخواسته که عرضه واحدهای چندخانواری مقرون‌به‌صرفه را کاهش می‌دهد و در نتیجه خانوارهای کم‌درآمد را از خانه بیرون می‌کند و به طور بالقوه باعث ایجاد فشار اجتماعی می‌شود (مرتون، 1968).

پارادایم تضاد که منبعث از ایده‌های مارکس است و توسط محققانی نظیر وبر، هاروی و کاستلز توسعه یافته است، جامعه را به عنوان عرصه مبارزه بر سر منابع کمیاب می‌بیند. بنابراین منطقاً قانون نمی‌تواند خنثی باشد، بلکه بازتاب و ابزاری از منافع غالب - در درجه اول سرمایه و طبقه مالک - است که برای حفظ و مشروعیت بخشیدن به نابرابری استفاده می‌شود (وبر، 1978). از این منظر، قوانین ابزارهای طرد و انباشت هستند. قوانین منطقه‌بندی از نظر تاریخی و عملی یک نوع پردشدگی فضایی ایجاد می‌کنند که منجر به جدایی‌گزینی جامعه شهری بر اساس طبقه و نژاد می‌شوند (مثلاً حداقل اندازه قطعه زمین، ممنوعیت مجتمع‌های چند واحدی) (مسی و دنتون³⁰، 1993). قوانین حمایت از مستاجر، اگرچه ظاهراً مترقی هستند، اما به عنوان زمینه‌ای مورد مناقشه دیده می‌شوند که اغلب به طور ضعیفی اجرا می‌شوند و توسط مقررات طرفدار صاحبخانه که حقوق مالکیت را بر حق مسکن ترجیح می‌دهند، تضعیف می‌شوند. مقررات، کالایی شدن مسکن را تسهیل می‌کنند و آن را به عنوان وسیله‌ای برای انباشت ثروت (برای مالکان/سرمایه‌گذاران) به جای یک حق اجتماعی در نظر می‌گیرند (هاروی، 2012). این امر باعث عدم دسترسی سیستماتیک برای گروه‌های حاشیه‌نشین می‌شود.

رویکرد تعامل‌گرایی نمادین³¹ قوانین را ساخته جامعه می‌داند که در فرآیند زندگی روزمره مورد مذاکره قرار می‌گیرند. نظریه پردازان این رویکرد مانند مید، بلومر و گافمن، تمرکز را از ساختارهای کلان به تعاملات سطح خرد تغییر می‌دهد و چگونگی ایجاد معنا از طریق تعامل اجتماعی را مطالعه می‌کنند. بنابراین قانون و مقررات فقط نیروهای خارجی نیستند، بلکه در عمل روزانه تفسیر، تصویب، مقاومت و گاهی اوقات نادیده گرفته می‌شوند (بلومر، ۱۹۶۹). مثلاً معنای «خانه تک‌خانواری» ذاتی نیست، بلکه از طریق آیین‌نامه‌هایی که «خانواده» را تعریف می‌کنند، به صورت اجتماعی ساخته می‌شود و تعیین می‌کند که چه کسی به یک محله تعلق دارد. فرآیند جستجوی اختلاف یا تجدیدنظر در مورد یک تصمیم منطقه‌بندی به یک اجرای نمایشی تبدیل می‌شود که در آن برنامه‌ریزان، مالکان خانه و توسعه‌دهندگان در مورد معانی «منافع جامعه» یا «سختی» مذاکره می‌کنند (گافمن، ۱۹۵۹). دسترسی‌پذیری از طریق انگ اجتماعی، برچسب‌گذاری و مذاکرات غیررسمی اعمال می‌شود. برچسب «مسکن اجتماعی» می‌تواند ساکنان و مکان‌ها را انگ بزند و بر تمایل به زندگی در آنجا یا سرمایه‌گذاری تأثیر بگذارد. فرآیند بوروکراتیک دسترسی به کوپن‌ها یا مجوزهای مسکن حاصل تعاملات پیچیده با مقامات است، جایی که سرمایه فرهنگی و مشروعیت ادراک‌شده بر نتایج تأثیر می‌گذارد.

از دریچه رویکرد اقتصاد نئوکلاسیک نقش قوانین و مقررات در دسترسی به مسکن، ایجاد مانع در عملکرد بازار مسکن به عنوان یک سازوکار خودتنظیم‌گر ارزیابی می‌شود. از این منظر، مقرراتی مانند منطقه‌بندی، محدودیت‌های تراکم و فرآیندهای طولانی اخذ مجوز ساخت، به عنوان عوامل مختل‌کننده بازار تلقی می‌شوند که به شکل مصنوعی عرضه مسکن را محدود می‌کنند. گلیسر و

³⁰ . Massey & Denton

³¹ . Symbolic Interactionism

گیور کو (۲۰۱۸) استدلال می‌کنند که این موانع نظارتی، که اغلب به عنوان محدودیت‌های طرف عرضه نام‌گذاری می‌شوند، هزینه تولید را افزایش داده و توانایی بازار را در پاسخگویی به تقاضا محدود می‌کنند و در نتیجه قیمت‌ها را افزایش داده و در نهایت مانع از دسترسی به مسکن می‌شوند. از این منظر مقررات‌زدایی - مانند اجازه توسعه و ساده‌سازی مقررات- منجر به آزادسازی نیروهای بازار و افزایش عرضه مسکن به عنوان کارآمدترین مسیر برای دسترسی به مسکن می‌شود. این دیدگاه اساساً عدم دسترسی را یک مشکل لجستیکی دانسته و قوانین و مقررات را مانع اصلی برای ایجاد تعادل طبیعی می‌داند.

پیشینه تجربی

اگرچه پژوهشی که متون حقوقی شهر تهران را از منظر عدم دسترسی به مسکن تحلیل کرده باشد موجود نیست اما در ادامه بخشی از انبوه پژوهش‌هایی که تاثیر قوانین و مقررات بر مسکن قابل استطاعت بررسی کرده‌اند مرور می‌شود. مولوی (2020) در یک فراتحلیل تاثیر مقررات کاربری زمین را بر مسکن قابل استطاعت بررسی کرده است. نگارنده معتقد است افزایش قیمت مسکن نشان دهنده محدودیت در عرضه آن است. این محدودیت‌ها به طور بالقوه می‌تواند ناشی از محدودیت در دسترسی نسبت به منابع از جمله زمین، نیروی کار یا مصالح ساختمانی باشد و آنچه که این دسترسی‌ها را محدود می‌کند مقررات نظارتی است. محدودیت‌هایی که تعداد خانه‌های مجاز در یک منطقه را محدود می‌کند. این مقررات انواع مختلفی از جمله منطقه‌بندی، حداقل اندازه زمین، محدودیت ارتفاع، الزامات فضای باز و کنترل بر رشد دارد. سایر مقررات، مانند قوانین ساختمان و عوارض، نیز ممکن است عرضه مسکن را از طریق افزایش هزینه ساخت محدود کند. این مقاله مطالعات تجربی و مدل‌های نظری را برای طبقه‌بندی مقررات بر اساس تأثیراتشان ترکیب می‌کند: (1) قوانین افزایش دهنده هزینه (مثلاً ضوابط ساختمانی) هزینه‌های ساخت‌وساز را افزایش می‌دهند؛ (2) قوانین محدودکننده کمیت (مثلاً مرزهای رشد شهری) موجودی مسکن را محدود می‌کنند؛ و (3) قوانین ایجادکننده امکانات رفاهی (مثلاً کنترل تراکم) ممکن است به طور غیرمستقیم قیمت‌ها را افزایش دهند. این تجزیه و تحلیل نشان می‌دهد که مقررات سختگیرانه‌تر با میانگین قیمت‌های بالاتر و کاهش استطاعت مالی، به‌ویژه برای مستاجران کم‌درآمد همبستگی دارند. ترنر و همکاران (2014) با استفاده از روش رگرسیون گسسته و تحلیل مرزهای نظارتی با کنترل متغیرهای جمعیت‌شناختی، سیاست‌های عمومی محلی و ویژگی‌های قطعه زمین، اثر مقررات کاربری زمین بر ارزش زمین و رفاه را بررسی کرده است. ابتدا اثر مقررات را به سه بخش تجزیه کرده است. اثر مرتبط با مالک که به هزینه ناشی از محدودیت‌های مقرراتی که بر قطعه زمین مالک تحمیل می‌شود اشاره دارد. دوم اثر خارجی که به ارزش محدودیت‌های ناشی از مقررات بر زمین مجاور ارجاع دارد و در نهایت اثر عرضه که کمیابی زمین قابل توسعه ناشی از مقررات می‌پردازد. نتایج این پژوهش حاکی از آن است که مقررات تأثیر منفی زیادی بر ارزش زمین و رفاه دارند.

بروکنر (2009) به بررسی مداخلات دولت در قالب کاربری زمین و اثرات آن می‌پردازد. در ابتدا یک تیپولوژی از این جنس مداخلات ارائه می‌دهد و چهار ضابطه حریم شهر، محدودیت سطح اشغال، مقررات هزینه‌زا (مقررات پراکنده)، بروکراتیک و برمبنای تفاوت نژادی را طرح می‌کند. در ادامه تاثیر ضوابط حریم شهر، عوارض هزینه‌زا و حداقل اندازه قطعه را بر روی قیمت زمین به شیوه نظری تحلیل می‌کند و نتیجه می‌گیرد که این ضوابط در اکثر حالات منجر به افزایش قیمت زمین می‌شوند. در ادامه تحلیل کیفی ارائه شده، آثاری که همین اثرات را به صورت کمی و با استفاده از همبستگی تحلیل کرده‌اند را مرور می‌کند. گوینگلی و رزنتال (2005) طی یک مطالعه جامع، رابطه بین مقررات کاربری زمین و قیمت مسکن را بررسی می‌کند و چارچوب‌های نظری و شواهد تجربی را با

هم ترکیب می‌کند. نویسندگان، مقررات کاربری زمین را به پنج نوع کلی طبقه‌بندی می‌کنند: محدودیت‌های تراکم و شدت، استانداردهای طراحی و عملکرد، مکانیسم‌های تغییر هزینه، سیاست‌های تامین زمین و کنترل‌های مستقیم رشد. این مطالعه نشان می‌دهد که مقررات محدودکننده، مانند مرزهای رشد شهری، تأخیر در صدور مجوز و منطقه‌بندی زمین‌های بزرگ، اغلب با محدود کردن عرضه، قیمت مسکن را افزایش می‌دهند. مقررات مربوط به کاربری زمین به طور قابل‌توجهی بر مقرون‌به‌صرفه بودن مسکن تأثیر می‌گذارند، اما اثرات آنها بر اساس نوع و نحوه اجرا متفاوت است.

بین (2005) در مقاله خود به بررسی استفاده روزافزون از عوارض نوسازی در شهرداری‌های ایالات متحده و پیامدهای آن بر قابلیت استطاعت مسکن می‌پردازد. این مطالعه، تأثیرات نظری و تجربی این هزینه‌ها را بر قیمت مسکن، ارزش زمین و عرضه بررسی می‌کند، ضمن اینکه پتانسیل آنها را برای تشدید چالش‌های مقرون‌به‌صرفه بودن برای خانوارهای کم‌درآمد و متوسط و اقلیت‌های نژادی نیز در نظر می‌گیرد. این مطالعه نتیجه می‌گیرد که عوارض می‌توانند قیمت مسکن را افزایش دهند، به ویژه در بازارهایی با تقاضای غیرکشسان مواجه هستند، اما اثر خالص آنها به این بستگی دارد که آیا هزینه‌ها، امکانات رفاهی را که توسط مصرف‌کنندگان ارزشمند هستند، تأمین می‌کنند یا خیر. در حالی که هزینه‌ها ممکن است با درونی‌سازی هزینه‌های زیرساخت، رشد کارآمد را ارتقا دهند، اگر به دقت طراحی نشوند، خطر کاهش استطاعت مالی برای گروه‌های حاشیه‌نشین را به همراه دارند. پندال (2000) اثر پنج متغیر کنترلی کاربری زمین را بر ترکیب نژادی جوامع موضوع این مقررات سنجیده است. مقررات محدودیت تراکم یا حداقل اندازه قطعه و نیز سقف مجاز ساخت‌وساز از طریق محدود کردن واحدهای مسکونی منجر به طرد نژادی می‌شود. مقررات حریم شهر، سرانه‌های شهری و تعلیق مجوزات اثر محدودی بر توزیع نژادی داشتند.

کین و اشلی (1991) معتقدند مقررات بیش از حد و اغلب غیرضروری دولتی در سطوح فدرال، ایالتی و محلی به طور قابل‌توجهی هزینه مسکن را بالا می‌برد و آن را برای بسیاری از خانواده‌های کم‌درآمد و درآمد متوسط غیرقابل‌تحمل می‌کند. این موانع مقرراتی شامل پهنه‌بندی طردکننده، کنترل‌کننده‌های رشد شهری، فرآیندهای طولانی مجوزدهی، و مقررات زیست‌محیطی است که در مجموع به سندرم «نه در حیات پستی من» کمک می‌کنند، جایی که خود ساکنان جوامع در برابر توسعه‌های مسکن مقرون‌به‌صرفه مقاومت می‌کنند. فیشر (1990) مرور نسبتاً جامعی بر پژوهش‌هایی که تأثیر ضوابط و برنامه‌های گسترش شهر را بررسی کرده‌اند شده است. مدل‌های مفهومی آنها و نیز نتایج آنها تحلیل شده است. شواهد تجربی تأیید می‌کنند که کنترل‌های رشد به طور قابل‌توجهی بر بازارهای زمین و مسکن تأثیر می‌گذارند و اغلب قیمت خانه‌های موجود را افزایش می‌دهند در حالی که ارزش زمین‌های توسعه‌نیافته را کاهش می‌دهند.

پژوهش حاضر از منظر محدوده، روش و جامعیت بررسی متون حقوقی مرتبط با مسکن جنبه نوآورانه دارد. درواقع تاکنون پژوهشی مشابه، با دامنه مطالعاتی جامع انجام نشده است.

روش تحقیق

تحلیل مضمون روشی کیفی برای شناسایی، تحلیل و گزارش الگوها (تم‌ها) در یک مجموعه داده است که به طور گسترده در علوم اجتماعی مورد استفاده قرار می‌گیرد. این روش نه به عنوان یک رویکرد یکپارچه، بلکه به عنوان مجموعه‌ای انعطاف‌پذیر از تکنیک‌ها که می‌توانند در چارچوب‌های نظری مختلف به کار روند است. تحلیل مضمون «روش برای شناسایی، سازماندهی و ارائه بینش

سیستماتیک در مورد الگوهای معنا (تمها) در یک مجموعه داده» است (براون و کلارک^{۳۲}، 2021). هدف اصلی این روش ارائه روایتی غنی و دقیق و پیچیده از داده‌ها است که فراتر از خلاصه سطحی صرف، به تفسیر جنبه‌های مختلف موضوع تحقیق می‌پردازد. یکی از نقاط قوت کلیدی تحلیل موضوعی، انعطاف نظری آن است، زیرا به یک چارچوب خاص از پیش موجود وابسته نیست و به آن اجازه می‌دهد تا برای تحقیقات استقرایی (تجربی) و ساختارگرایانه (زمینه‌های اجتماعی-فرهنگی و شرایط ساختاری) مورد استفاده قرار گیرد (براون و کلارک، 2006). این روش معمولاً از طریق یک فرآیند شش مرحله‌ای سیستماتیک، همانطور که توسط براون و کلارک (2006، 2012، 2021) شرح داده شده است، انجام می‌شود. این فرآیند با آشنایی با داده‌ها از طریق خواندن مکرر و غوطه‌وری در آنها آغاز می‌شود. پس از آن، کدهای اولیه تولید می‌شوند که برچسب‌های مختصری هستند که ویژگی‌های مهم داده‌های مرتبط با سوال تحقیق را مشخص می‌کنند. مرحله بعدی شامل جستجوی مضامین است که در آن کدها در الگوهای معنایی بالقوه و فراگیر گردآوری می‌شوند. سپس این مضامین در یک فرآیند دو مرحله‌ای بررسی و اصلاح می‌شوند: ابتدا در برابر عصاره‌های داده‌های کدگذاری شده و دوم در برابر کل مجموعه داده‌ها برای اطمینان از تشکیل یک الگوی منسجم. پس از نهایی شدن، تعریف و نامگذاری مضامین شامل بیان جوهره هر مضمون و تعیین اینکه هر مضمون چه جنبه‌ای از داده‌ها را در بر می‌گیرد، می‌شود. مرحله نهایی تولید گزارش است که شامل ترکیب روایت تحلیلی با عصاره‌های داده‌های واضح و جذاب برای بیان داستان داده‌ها در رابطه با سوال تحقیق است.

جدول زیر فهرست تمامی اسناد قانونی مرتبط با تامین مسکن در شهر تهران است که در ادامه با روش تحلیل مضمون مورد تحلیل قرار می‌گیرند.

جدول 1: فهرست قوانین و مقررات مربوط به مسکن در ایران و شهر تهران (نگارنده)

ردیف	عنوان سند	مقیاس
1	سیاست‌های کلی نظام در بخش مسکن	ملی
۲	قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن	ملی
3	قانون جهش تولید مسکن	ملی
4	قانون ساماندهی بازار زمین، مسکن و اجاره‌بها	ملی
5	طرح جامع شهر تهران	محلی
6	طرح تفصیلی شهر تهران	محلی
7	قانون زمین شهری	محلی
8	قانون شهرداری	محلی
9	سند ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی	ملی
10	مولدسازی	ملی

در این مقاله تحلیل مضمون اسناد قانونی با رویکردی استقرایی و نیز بازتابی تحلیل شده‌اند/ همچنین همزمان معانی پنهان و صریح در نظر گرفته شده‌اند.

32. Braun & Clarke

یافته های تحقیق

در این مقاله با استفاده از روش تحلیل مضمون، مضامین اصلی اسناد قانونی که منجر به محدودیت دسترسی به مسکن توسط شهروندان تهران می شود استخراج شده است. متن تمامی اسناد به صورت کامل مورد مطالعه قرار گرفته و طی سه مرحله مضامین صریح و پنهان به شکل پله ای از آن استخراج شده است.

جدول 2: تحلیل مضمون اسناد قانونی شهر تهران از منظر عدم دسترسی به مسکن (نگارنده)

مضامین پایه عدم دسترسی	طرح جامع شهر تهران محتوا-مواد، بندها و تبصره های قانون
محدودیت در عرضه زمین مسکونی، محدودیت در تولید واحدهای مسکونی، پردشدگی، جدایی گزینی	بندهای 1-1-2، 2-1-2، 3-1-2، 4-1-2
محدودیت فعالیت های صنفی، محدودیت در عرضه زمین مسکونی، افزایش هزینه ساخت، حاشیه نشینی	بندهای 1-2-2، 2-2-2، 3-2-2، 4-2-2
محدودیت در عرضه زمین مسکونی، محدودیت در تولید واحدهای مسکونی	بند 2-2-6
محدودیت در تولید واحدهای مسکونی	بند 2-4-2
افزایش هزینه ساخت، افزایش قیمت مسکن	بند 2-6-9
برنامه ریزی صلب، غیردموکراتیک، غیرمنعطف، اقتدارگرایانه، غیرمشارکتی، بالا به پایین	بند 1-11-2
عرضه محدود زمین، محدودیت فعالیت صنفی	بند 2-11-2
احتکار زمین و عدم تخصیص به مسکن، برنامه ریزی غیرمنعطف، غیرمشارکتی و اقتدارگرایانه	بند 2-11-9
برنامه ریزی اقتدارگرایانه، غیرمشارکتی، غیردموکراتیک و صلب، افزایش هزینه ساخت	بند 2-12-1
تشویق تراکم عمودی، افزایش هزینه ساخت، تحدید مالکان و سرمایه های خرد	بند 2-12-2
کاهش تولید واحدهای مسکونی	بند 2-12-4
کاهش تولید واحدهای مسکونی	بند 2-12-5
بروکراسی مطول و هزینه زای تصویب در کمیسیون ماده 5، اولویت تامین سرانه شهری و عدم اولویت تخصیص به مسکن، رویکرد سنتی به بازسازی بافت فرسوده، افزایش قیمت واحدهای مسکونی، تحمیل هزینه بر ساکنان	3-4-5-تبصره 3
کاهش تولید واحدهای مسکونی	بند 1-1-6 و تبصره 1
حذف ترانس، کاهش کیفیت زندگی، بروکراسی مطول و هزینه زای تصویب کمیسیون ماده 5، طولانی شدن فرآیند ساخت و افزایش قیمت تمام شده مسکن	بند 2-1-6 و تبصره 2
کوچک شدن واحدهای مسکونی، کاهش کیفیت زندگی، کاهش تولید واحدهای مسکونی	بند 2-6-1-تبصره 3
کاهش تولید واحدهای مسکونی، تحدید سرمایه ها و مالکان خرد، رانت برای سرمایه های بزرگ مقیاس، تحدید ساخت مسکن تدریجی	بند 1-3-6 و تبصره 4
محدودیت در عرضه زمین مسکونی، کاهش تولید واحدهای مسکونی، رانت برای سرمایه های بزرگ مقیاس	بند 2-3-6
تشویق افزایش تراکم عمودی، افزایش هزینه ساخت	بند 4-3-6
ممانعت از تفکیک زمین و کانالیزه کردن مسیر صرفا برای سرمایه های بزرگ مقیاس	بند 1-4-6
حذف سرمایه گذاران و مالکان خرد، حذف امکان ساخت مسکن تدریجی	بند 2-4-6-تبصره 6
تحدید مالکان و سرمایه های خرد، رانت برای سرمایه های بزرگ مقیاس، تحدید ساخت مسکن تدریجی	بند 1-6-6 و تبصره 9
افزایش هزینه ساخت	بند 11-2-8
جلوگیری از خدمات رسانی، کاهش کیفیت زندگی	قانون شهرداری
مضامین پایه عدم دسترسی	

	محتوا-مواد، بندها و تبصره های قانون
افزایش قیمت مسکن، محدودیت در عرضه واحدها با کاربری مسکونی و تبدیل آن به اداری	ماده 24-تبصره
جلوگیری از خدمات‌رسانی، کاهش کیفیت زندگی	ماده 56
محدودیت عرضه زمین مسکونی، افزایش هزینه ساخت، محدودیت تولید واحدهای مسکونی، افزایش قیمت مسکن	ماده 99
محدودیت عرضه زمین مسکونی، محدودیت تولید واحدهای مسکونی، عوارض هزینه‌زا، افزایش قیمت مسکن	ماده 99-تبصره 2
محدودیت در عرضه مسکن، اخراج غیرمستقیم	ماده 100-تبصره 1
بروکراسی مطول هزینه‌زا، افزایش قیمت مسکن، محدودیت عرضه زمین مسکونی، محدودیت تولید واحدهای مسکونی	ماده 101-تبصره 3
بروکراسی هزینه‌زا، افزایش هزینه ساخت	ماده 100
بروکراسی مطول و هزینه‌زا، افزایش هزینه ساخت	ماده 100-تبصره 8
محدودیت در عرضه زمین مسکونی	ماده 101-تبصره 1
سوداگری توسط شهرداری‌ها و افزایش محله‌ای قیمت مسکن برای سود بیشتر	ماده 111
مضامین پایه عدم دسترسی	قانون سازماندهی بازار زمین محتوا-مواد و بندها و تبصره های قانون
افزایش قیمت زمین، عوارض هزینه‌زا، افزایش قیمت مسکن	ماده ۱۵ و تبصره ۱
مضامین پایه عدم دسترسی	طرح تفصیلی شهر تهران محتوا-مواد و بندها و تبصره های قانون
مانعت از تفکیک زمین و کانالیزه کردن مسیر صرفاً برای سرمایه‌های بزرگ مقیاس، حذف سرمایه‌گذاران و مالکان خرد، حذف امکان ساخت مسکن تدریجی	بند ۲-۵
محدودیت عرضه زمین مسکونی، ترویج واحدهای کوچک مقیاس، کاهش تولید واحدهای مسکونی	بند ۲-۶
کاهش تولید واحدهای مسکونی، تحدید مالکان خرد، رانت برای سرمایه‌های بزرگ مقیاس، تحدید ساخت مسکن تدریجی	بند ۲-۱۴
کاهش تولید واحدهای مسکونی، تحدید سرمایه‌ها و مالکان خرد، رانت برای سرمایه‌های بزرگ مقیاس، تحدید ساخت مسکن تدریجی	بند ۲-۱۷
کاهش تولید واحدهای مسکونی	بند 4-1-تبصره ۱
افزایش هزینه ساخت	بند ۳-۴
تحدید مالکان و سرمایه‌های خرد، رانت برای سرمایه‌های بزرگ مقیاس، تحدید ساخت مسکن تدریجی	بند ۴-۶
کاهش تولید واحدهای مسکونی، تحدید سرمایه‌ها و مالکان خرد، رانت برای سرمایه‌های بزرگ مقیاس، تحدید ساخت مسکن تدریجی	بند ۴-۱۰
بروکراسی مطول و هزینه‌زای کمیسیون ماده 5، محدودیت عرضه زمین مسکونی، عوارض هزینه‌زا، افزایش قیمت مسکن	بندهای 6 و ۶-۱
برنامه‌ریزی غیرمنعطف، غیرمشارکتی، اقتدارگرایانه، غیردموکراتیک	بند ۶-۴
کاهش تولید واحدهای مسکونی، افزایش قیمت مسکن	بند ۷-۱
افزایش هزینه ساخت، عوارض هزینه‌زا	بند ۷-۲
تحدید مالکان و سرمایه‌های خرد، رانت برای سرمایه‌های بزرگ مقیاس، تحدید ساخت مسکن تدریجی	بند 9-1
افزایش هزینه ساخت	بند ۱۲-۲
افزایش هزینه ساخت	بند ۱۲-۳
افزایش هزینه ساخت، انحصار در نهادهای تولید	بند ۶-۹
مضامین پایه عدم دسترسی	مصوبه مولدسازی محتوا-مواد، بندها و تبصره های قانون
محدودیت زمانی برای تعیین تکلیف اموال غیرمنقول دولت، ایجاد رانت فروش اموال دولت به بهانه مزاد بودن برای وزات اقتصاد، ایجاد رانت فردی و سازمانی، تعریف مولدسازی به معنای فروش، رانت قیمت‌گذاری اموال عمومی	ماده 2 بندهای 1-2، 2-2، 3-2، 4-2، 5-2، 6-2
ایجاد مصونیت در مقابل هرگونه بازرسی و سلامت‌سنجی قضایی، ایجاد رانت برای تخلفات غیرقانونی به شکل آزادانه، تعرض به اصل تفکیک قوا در قانون اساسی	ماده 5
برداشتن موانع قانونی بر سر راه فعالیت‌های سوداگرانه، بی‌اثرسازی جایگاه دولت، مجلس و قوه قضاییه	ماده 6

ثبت اموال در سامانه سادا به عنوان شرط لازم عدم فروش اموال عمومی	ماده 8-2-6-تبصره 3
امکان فروش اموال عمومی بدون نیاز به هیچگونه آیین‌نامه‌ای خواه جدید و خواه قدیم، یکسان‌سازی و استانداردسازی روش ارزش‌گذاری برای تمامی اموال بدون توجه به ویژگی‌های خاص هر ملک، تناقض ذاتی استانداردسازی روش‌های ارزش‌افزایی با ماهیت آن که بهینه‌گی را منوط به ویژگی‌های خاص هر ملک می‌داند، همگن فرض کردن تمامی املاک و مستغلات الزام نهادهای مجری به تغییر قوانین و مقررات بر مبنای نظر گروه الیگارش‌ی، ایجاد رانت فردی و سازمانی برای نماینده وزارت اقتصاد به عنوان مجری	ماده 10 بند 1-
نسخ قوانین کشور بدون پایه قانونی، باطل کردن قوانین ضد رانت جهت آزادی عمل در فعالیت‌های سوداگرانه	ماده 10-بند 2
حذف نظام کارشناسی رسمی کشور برای تعیین قیمت اموال جهت آزادی عمل در قیمت‌گذاری و فروش، حذف تمامی مبنای حقوقی قیمت‌گذاری و نظارت بر معامله و تحویل آن به سلاقی و منافع الیگارش‌ی جدید.	ماده 10-بند 4
دورزدن قانون تعیین قیمت توسط کارشناسان رسمی	ماده 11 بند 5
تعبیه روش مذاکره برای فروش در قسمت 1 با حرف ربط «یا» در عمل به معنی حذف روش مزایده و صرفاً استفاده از روش مذاکره است.	ماده 12 بند 7- ب، تبصره-1، تبصره-2، تبصره-3، تبصره-4، تبصره-5، تبصره-6، تبصره-7
تبدیل اموال عمومی کشور به اموال شخصی هیات مولدسازی از طریق ممکن‌سازی تقسیط بخشی از قیمت به شکل مبهم که میزان، سود و دوره بازپرداخت آن مشخص نشده است در کنار استفاده از روش مذاکره و نیز حق تعدیل قیمت کارشناسی و تعیین قیمت پایه	ماده 13 بند 1 و تبصره-1
تعبیه روش مذاکره برای فروش در قسمت 1 با حرف ربط «یا» در عمل به معنی حذف روش مزایده و صرفاً استفاده از روش مذاکره است.	ماده 13 بند 2، تبصره-1، تبصره-2
تبدیل اموال عمومی کشور به اموال شخصی هیات مولدسازی از طریق ممکن‌سازی تقسیط بخشی از قیمت به شکل مبهم که میزان، سود و دوره بازپرداخت آن مشخص نشده است در کنار استفاده از روش مذاکره و نیز حق تعدیل قیمت کارشناسی و تعیین قیمت پایه	ماده 14 بند 1-تبصره
تعبیه درپشتی جهت دورزدن قانون	ماده 14 بند 2
تعارض منافع	ماده 15 تبصره-4
آزادی عمل در هرگونه عمل غیرقانونی	ماده 17
تصریح رانت درآمدزایی خصوصی از طریق فروش اموال عمومی	
بلاموضوع کردن نظام حقوقی حاکم بر کشور	
مضامین پایه عدم دسترسی	قانون جهش تولید مسکن محتوا- مواد، بندها و تبصره های قانون
ایجاد استثنا، بستر ساز دورزدن کل قانون	ماده 4 و تبصره 1
نبود قیمت قطعی ساخت، پیش‌بینی ناپذیری قیمت نهایی، زمینه‌سازی برای تعدیل و افزایش قیمت، ایجاد رانت فردی و سازمانی برای وزارت راه و شهرسازی جهت معافیت سازنده‌ها بدون معیار مشخص و صرفاً بر مبنای تشخیص، ایجاد تعرض منافع از طریق امضای طلایی	ماده 4-تبصره 3

لازم به ذکر است محتوای اسناد «سیاست‌های کلی نظام در بخش مسکن، قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن، قانون زمین شهری، سند ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی» نیز به صورت کامل تحلیل شد که فاقد مضامین عدم دسترسی به مسکن بودند.

در ادامه مفاهیم پایه با رویکردی استقرایی به طور مستمر بازبینی و پالایش شدند و بر اساس قرابت و سنخیتی که با یکدیگر داشتند در قالب مضامین سازمان دهنده طبقه‌بندی شدند.

جدول 3: مضامین سازمان دهنده در اسناد قانونی شهر تهران از منظر عدم دسترسی به مسکن (نگارنده)

ردیف	سند	مضامین سازمان دهنده موانع دسترسی
1	طرح جامع شهر تهران	کمیابی مسکن، انحصار در ساخت، کمیابی مسکن قابل‌استطاعت، زمینه‌سازی فعالیت‌های سوداگرانه، کمیابی زمین مسکونی، بروکراسی هزینه‌زا، عوارض، اخراج و جابجایی، برنامه‌ریزی اقتدارگرایانه، عدم امنیت تصرف

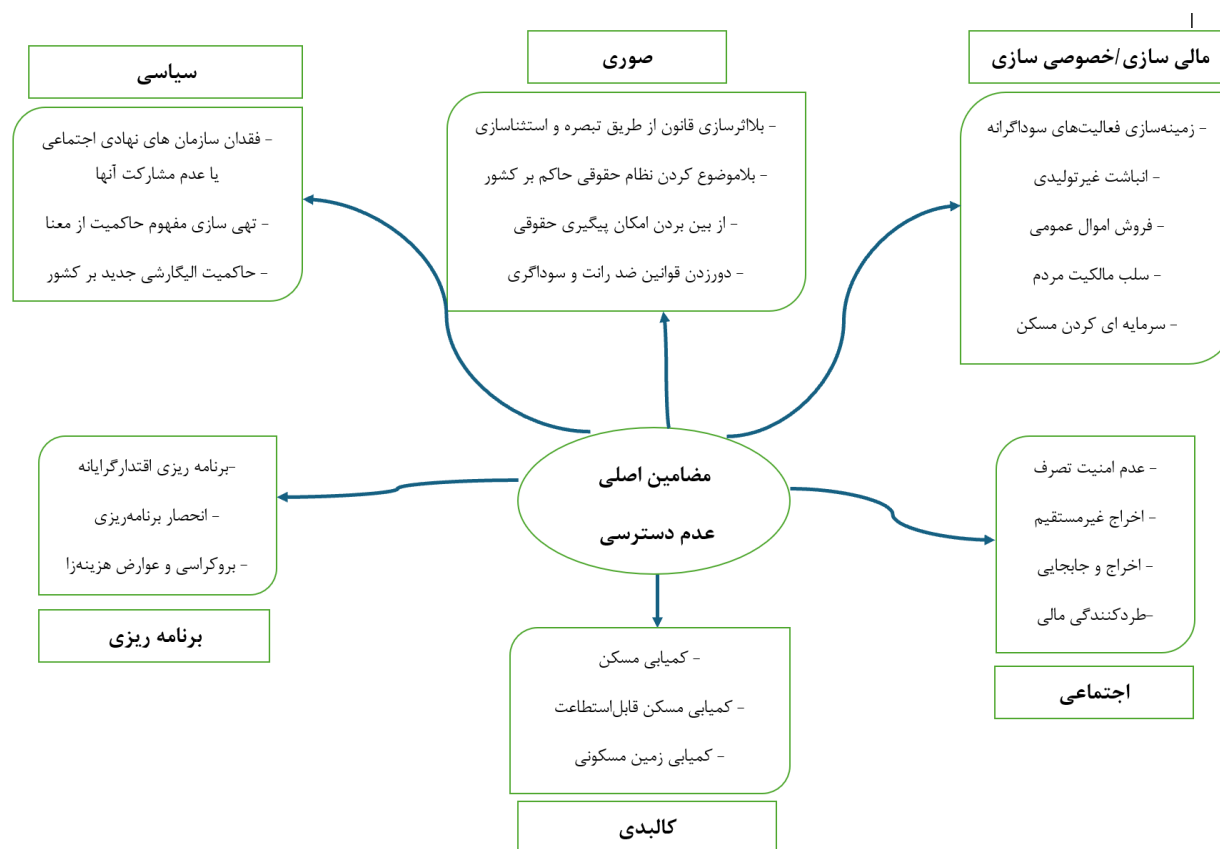
2	قانون شهرداری	کمیایی مسکن قابل استطاعت، اخراج غیرمستقیم، کمیایی مسکن، زمینه‌سازی فعالیت‌های سوداگرانه، عدم امنیت تصرف
3	طرح تفصیلی شهر تهران	کمیایی مسکن قابل استطاعت، برنامه‌ریزی اقتدارگرایانه
4	قانون سازماندهی بازار زمین	انحصار در ساخت، کمیایی مسکن قابل استطاعت، زمینه‌سازی فعالیت‌های سوداگرانه، کمیایی مسکن، کمیایی زمین مسکونی، انحصار برنامه‌ریزی، فقدان سازمان‌های نهادی اجتماعی یا عدم مشارکت آنها
5	مصوبه مولدسازی	ایجاد زمینه فعالیت‌های سوداگرانه، انباشت غیرتولیدی، فروش اموال عمومی برای پرداخت هزینه‌های اقلیت شاغل در دولت، سلب مالکیت مردم، امکان فعالیت‌های سوداگرانه و غیرتولیدی بدون امکان پیگیری حقوقی، تهی‌سازی مفهوم حاکمیت از معنا به شکل عملی، شکل‌دهی و حاکمیت یک گروه الیگارشی جدید با تفکر غارت اموال عمومی، ثبت اموال در سامانه سادا به عنوان شرط لازم عدم فروش اموال عمومی، فروش حداکثر اموال عمومی در حداقل زمان ممکن، فعالیت سوداگرانه توسط گروه الیگارشی جدید، بلاموضوع کردن نظام حقوقی حاکم بر کشور، حاکمیت الیگارشی جدید بر کشور، دورزدن قوانین ضدرانت و سوداگری، تجسم تعارض منافع و رانت جویی
6	قانون جهش تولید مسکن	بلااثرسازی قانون از طریق تبصره و استثناسازی، زمینه‌سازی برای فعالیت‌های سوداگرانه، انباشت غیرتولیدی، سرمایه‌ای کردن مسکن

مضامین اصلی در شش بُعد برچسب گذاری شده اند. بایستی توجه داشت که در اینجا هیچ گونه علت یابی صورت نمی گیرد و صرفاً دلالت‌های اسناد قانونی حاکم بر شهر تهران توصیف می شوند.

واضح است که مضامین استخراج شده در هر سند نسبت به یکدیگر در اشکال بیرونی³³ و درونی³⁴ مانعیت نداشته و بعضاً هم‌پوشانی‌های قابل توجهی با یکدیگر دارند اما کاملاً با یکدیگر منطبق نیستند. لذا در تمامی مراحل، متون با نگاهی موسع کدگذاری شدند و اختلاف‌های هرچند جزئی در بین مضامین در نظر گرفته شدند تا اطلاعاتی از بین نرود و هر آنچه از متن قابل احصاء است، در هر مرحله و در قالب کدها استخراج شود. اما در بخش نتیجه‌گیری جهت سهولت تحلیل و اجتناب از تکرار و اطباب کلام مضامین نزدیک به یکدیگر در کنار هم بررسی می‌شوند.

33. هر شهر در نسبت با دو شهر دیگر

34. درون هر شهر



نمودار 1: مضامین اصلی در اسناد قانونی شهر تهران از منظر عدم دسترسی به مسکن (نگارنده)

بحث و نتیجه گیری

مضامین کمیابی مسکن، کمیابی زمین مسکونی و کمیابی مسکن قابل استطاعت با یکدیگر ارتباط وثیقی دارند. زمین مسکونی یکی از نهادهای ضروری ساخت مسکن است و میزان محدودیت در تامین آن مستقیماً تولید مسکن و مسکن قابل استطاعت را متاثر می کند. مسکن قابل استطاعت را می توان هم نوع خاصی از مسکن دانست مانند مساکن استیجاری مخصوص به گروه های درآمدی معین که خارج از بازار مسکن هستند و هم آن را در قالب مساکن ارزان قیمت که داخل بازار آزاد مسکن معامله می شوند در نظر گرفت. در این حالت است که عرضه مسکن و مسکن قابل استطاعت همپوشانی پیدا می کنند به نحوی که تغییر در اولی مستقیماً منجر به تغییر در دومی می شود و مسکن قابل استطاعت در این حالت حیثیت مستقلی ندارد. اما در حالت اول این دو نسبت به یکدیگر استقلال دارند. مقررات بخش کالبدی از طریق محدود کردن عرضه به اشکال مستقیم و غیرمستقیم منجر به کمیابی و محدودیت در عرضه این سه می شوند.

این موضوع درباره مضامین بروکراسی و عوارض هزینهزا نیز صادق است. همان طور که در وصف بروکراسی و عوارض آورده شده است، در این تحلیل آشکالی از این دو مضمون مدنظر قرار گرفته اند که منجر به افزایش هزینه های ساخت و در ادامه پایین آمدن

امکان دسترسی به مسکن می‌شوند. همچنین منجر به حذف خرده مالکان و سازنده‌های کوچکی که دارای سرمایه‌های محدود هستند از طریق افزایش سرمایه در گردش مورد نیاز برای ساخت واحدهای مسکونی و *انحصار ساخت* به سرمایه‌ها و سازندگان بزرگ مقیاس می‌شود.

محتوای حاصل از تحلیل اسناد کالبدی حاکی از این مسئله است که شیوه برنامه‌ریزی برای فیزیک شهر *آمرانه* و *اقتدارگرایانه* است. در تهران نه تنها شیوه برنامه‌ریزی از بالا به پایین و غیردموکراتیک است بلکه شواری عالی معماری و شهرسازی به عنوان بخشی از دولت دارای انحصار در این حق است و بر هرگونه تغییر در برنامه مصوب، از طریق کمیسیون ماده 5، نظارت می‌کند و در مجموع این ویژگی در متون حقوقی تهران پررنگ است.

در بعد اجتماعی قوانین شهر *خراج* و *جابجایی* را ترویج می‌کنند و همچنین منجر به *طردشدگی* و *خراج غیرمستقیم* می‌شوند. امنیت تصرف در دو حوزه قابل ردیابی است. حوزه اول مربوط به بازار اجاره است. وضعیت امنیت تصرف تا قبل از ابلاغ قانون «ساماندهی بازار زمین، مسکن و اجاره بهاء» در تهران دهشتناک³⁵ بود و اساساً محدودیت و نظارتی بر آن حاکم نبود. اما پس از ابلاغ فوق، قانون بازار اجاره در تهران تا حد زیادی به سود مستاجر تنظیم شد اما کماکان آشکالی از عدم امنیت تصرف در آن وجود دارد. حوزه دوم امنیت تصرف، حاشیه‌نشینی گسترده در این کلان‌شهر است. زمانی امنیت تصرف حاصل می‌شود که حق تصرف توسط قانون یا عرف و یا هر دو به رسمیت شناخته شود و قوه استفاده از زور مشروع که در اختیار و انحصار حاکمیت است از آن پشتیبانی کند (ریبوت و پلاسو³⁶، 2003). در صورت فقدان هر یک از این دو شرط، تصرف حاصل شده فاقد امنیت است. در تهران این تعریف تنها در سند قانونی و شیوه مالکیت‌پردکننده متجلی می‌شود و سایر اسناد که تعبیر به اسناد عادی می‌شوند یا دیگر اشکال مالکیت بر حسب میزان اعتباری که اسناد آنها دارد قابل مناقشه هستند و هر کدام دچار حدی از فقدان امنیت تصرف هستند. سکونتگاه‌های غیررسمی از این رو غیررسمی هستند که زمین‌های آن فاقد سند رسمی هستند که بخش قابل توجهی از جمعیت تهران در آنها ساکن هستند. جدای از این سکونتگاه‌ها بخش مهمی از زمین‌های تهران دارای سند وقفی، قولنامه‌ای و یا مبایعه‌نامه‌ای هستند. تمامی این اسناد، عادی محسوب شده و قابل مناقشه هستند. در تهران سکونتگاه‌های غیررسمی طبق قانونی بایستی تخریب شوند و در نتیجه ساکنان آن اخراج و جابجا شوند. بنابراین مضمون عدم امنیت تصرف در تهران بسیار برجسته است.

از این رو به وجه سلبی مضمون مشارکت و حضور سازمان‌های نهادی اجتماعی اشاره شده است که غیبت آنها در اسناد قانونی تهران کاملاً برجسته است. تقریباً در هیچ یک از سطوح اسناد اجرایی و دستورالعمل‌ها در تهران به این موضوع پرداخته نشده است و تنها در سطح سیاستی-قانونی طی گزاره‌هایی به این موضوع پرداخته شده است که در حد توصیه باقی مانده‌اند.

قوانین حاکم بر تهران به خصوص بخش مولدسازی دارایی‌های دولت، صراحتاً زمینه قانونی فعالیت‌های سوداگران و غیرمولد توسط یک قشر الیگارش از طریق *دورزدن قوانین ضد رانت* و *سوداگری* و *ممانعت از پیگیری حقوقی آن توسط دستگاه قضا* را فراهم کرده است. به عبارت دیگر این قانون با زمینه‌سازی تشکیل یک قشر جدید الیگارشی با تفکر غارت اموال عمومی، عملاً منجر به

35. استفاده از این واژه برای توصیف واقعیت است و نه آرایه ادبی مبالغه.

36. Ribot & Peluso

تهی‌سازی مفهوم حاکمیت از معنا و سلب مالکیت از مردم شده است. صریح‌ترین مضمون سلب مالکیت مردم در قانون «مولدسازی دارایی‌های دولت» یافت می‌شود.

بُعد صوری اشاره به شیوه نگارش قانون دارد. قانون از طریق تعبیه در پستی، کلی‌گویی و ابهام در شرایط، تبصره و استثناسازی دور زده شده و بلااثر می‌شود. محتوای «قانون جهش تولید مسکن» متضمن یک نوع استثناسازی و معافیت برای بانک‌ها جهت دورزدن قانون و عمل نکردن به تعهداتشان است. دستگاه تشخیص‌دهنده و ناظر بر این معافیت، بانک مرکزی است. قانون درباره معیارهای تشخیص صلاحیت برای بهره‌مندی هر بانک از این معافیت ساکت است. در نتیجه یک نوع رانت فردی و سازمانی ایجاد شده و مسئولی که دارای منافع شخصی و عمومی متعارض هست یا طبیعتاً می‌شود، صاحب به اصطلاح امضای طلایی می‌شود. نتیجه گذاشتن همین بند قانونی، در آمارهای تسهیلات پرداختی مسکن توسط بانک‌های عامل نیز ظاهر شده به نحوی که از زمان ابلاغ این قانون تاکنون تقریباً تمامی تسهیلات بخش مسکن کمافی‌السابق توسط بانک مسکن پرداخت شده و سهم سایر بانک‌ها ناچیز و تقریباً صفر بوده است. در واقع تصویب این بند باعث دورزدن کل قانون شده و وجود آن را بی‌اثر کرده است.

رویکرد حاکم بر متون حقوقی کلانشهر تهران در حوزه مسکن همزمان واجد عناصری از هر سه رویکرد کارکردگرایی، تضاد و اقتصاد نئوکلاسیک است و نمی‌توان آن را به رویکرد مشخصی تحویل نمود. اما آنچه مهم است حضور این عناصر نیست بلکه غیبت کامل عناصر رویکرد تعامل‌گرایی نمادین است به نحوی که اسناد قانونی مصوب نه‌تنها از سوی جامعه برساخته نمی‌شوند و ساختاری بالا به پایین بر طراحی و تصویب آنها غالب است بلکه اساساً قابلیت مذاکره و تفسیر نیز در سطوح خرد جامعه ندارند و محمل حقوقی رسمی مشخصی برای آن پیش‌بینی نشده است. در نهایت می‌توان گفت که متون حقوقی و اسناد قانونی مرتبط با مسکن در شهر تهران مملو از مضامینی است که مانع از دسترسی شهروندان به مسکن می‌شود و احتمالاً این ویژگی می‌تواند سهم قابل‌توجهی از وضعیت بحرانی مسکن در تهران را توضیح دهد.

منابع

- شهاب، آزاده (1403)، *پایش ابعاد فقر در سال 1402 (1)*: فقر مسکن، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل 20091، تهران
- Aaronson, D., Hartley, D. A., & Mazumder, B. (2021). The effects of the 1930s HOLC “redlining” maps. *American Economic Journal: Economic Policy*, *13*(4), 355–392.
 - Agarwal, S., Amromin, G., Ben-David, I., Chomsisengphet, S., & Evanoff, D. D. (2014). Predatory lending and the subprime crisis (Working Paper No. w19560). *National Bureau of Economic Research*.
 - Ahmad, S., Choi, M. J., & Ko, J. (2013). Quantitative and qualitative demand for slum and non-slum housing in Delhi: Empirical evidences from household data. *Habitat International*, 38, 90–99. doi:10.1016/j.habitatint.2012.02.003
 - Ammons, L. (1996). The evolution of Black-owned banks in the United States between the 1880s and 1990s. *Journal of Black Studies*, 26(4), 467–489.
 - Been, V. (2000). *Impact fees and housing affordability*. Cityscape, 139–185.

- Blumer, H. (1969). *Symbolic interactionism: Perspective and method*. Prentice-Hall.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative research in psychology*, 3(2), 77-101.
- Braun, V., & Clarke, V. (2019). Reflecting on reflexive thematic analysis. *Qualitative research in sport, exercise and health*, 11(4), 589-597.
- Braun, V., & Clarke, V. (2021). One size fits all? What counts as quality practice in (reflexive) thematic analysis?. *Qualitative research in psychology*, 18(3), 328-352.
- Brueckner, J. K. (2004). *Government land use interventions: An economic analysis*. In *Urban Land Markets: Improving Land Management for Successful Urbanization* (pp. 3-23). Springer Netherlands.
- Carr, J. H., & Kolluri, L. (2001). *Predatory lending: An overview*. Fannie Mae Foundation.
- Clarke, V., & Braun, V. (2013). Teaching thematic analysis: Overcoming challenges and developing strategies for effective learning. *The psychologist*, 26(2).
- Ergungor, O. E. (2010). Bank branch presence and access to credit in low-to moderate-income neighborhoods. *Journal of Money, Credit and Banking*, *42*(2-3), 487-505.
- Fainstein, S. S. (2010). *The just city*. Cornell University Press.
- Fischel, W. A. (1990). *Do growth controls matter*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Fishback, P. V., LaVoice, J., Shertzer, A., & Walsh, R. (2020). Race, risk, and the emergence of federal redlining (Working Paper No. w28146). *National Bureau of Economic Research*.
- Glaeser, E. L., & Gyourko, J. (2018). The economic implications of housing supply. *Journal of Economic Perspectives*, 32(1), 3-30. <https://doi.org/10.1257/jep.32.1.3>
- Goffman, E. (1959). *The presentation of self in everyday life*. Anchor Books.
- Gotham, K. F. (2000). Urban space, restrictive covenants and the origins of racial residential segregation in a US city, 1900-1950. *International Journal of Urban and Regional Research*, *24*(3), 616-633.
- Goytia, G & Pasquini, P (2016), *Housing Informality: The Land Use Regulation link to Informal Tenure in Developing Countries*, Torcuato Di Tella University, Buenos Aires, Argentina
- Gyourko, J., C.J. Mayer and T. Sinai. (2007). "Superstar Cities" *NBER Working Paper* No. 12355
- Harvey, D. (1978). The urban process under capitalism: A framework for analysis. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2(1-4), 101-131. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.1978.tb00738.x>
- Harvey, D. (2012). *Rebel cities: From the right to the city to the urban revolution*. Verso.
- Henderson V and Feler L. (2008). "Exclusionary Policies in Urban Development, How under-servicing of migrant households affects the growth and composition of Brazilian cities." *NBER Working Papers and LACEA*.
- Ihlanfeldt, K. R. (2007). The effect of land use regulation on housing and land prices. *Journal of Urban Economics*, 61(3), 420-435. doi:10.1016/j.jue.2006.09.003
- Kean, T. H., & Ashley, T. L. (1991). *Not in my back yard: Removing barriers to affordable housing*. The Commission.
- Landis, J. D. (1992). Do growth controls work?: A new assessment. *Journal of the American Planning Association*, 58(4), 489-508.
- Madden, D., & Marcuse, P. (2016). *In defense of housing: The politics of crisis*. Verso Books.

- Massey, D. S., & Denton, N. A. (1993). *American apartheid: Segregation and the making of the underclass*. Harvard University Press.
- Merton, R. K. (1968). *Social theory and social structure* (Enlarged ed.). Free Press.
- Molloy, R. (2020). The effect of housing supply regulation on housing affordability: A review. *Regional Science and Urban Economics*, *80*, 1–
<https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2019.103379>
- Molloy, R., Smith, C. L., & Wozniak, A. (2017). Job changing and the decline in long-distance migration in the United States. *Demography*, 54(2), 631-653.
- Munnell, A. H., Tootell, G. M., Browne, L. E., & McEneaney, J. (1996). Mortgage lending in Boston: Interpreting HMDA data. *The American Economic Review*, *86*(1), 25–53.
- Nowell, L. S., Norris, J. M., White, D. E., & Moules, N. J. (2017). Thematic analysis: Striving to meet the trustworthiness criteria. *International Journal of Qualitative Methods*, 16(1), 1–13.
<https://doi.org/10.1177/1609406917733847>
- O’Hare, G., Abbott, D., & Barke, M. (1998). A review of slum housing policies in Mumbai. *Cities*, 15(4), 269–283. doi:10.1016/s0264-2751(98)00018-3
- Parsons, T. (1951). *The social system*. Routledge & Kegan Paul.
- Pendall, R. (2000). Local land use regulation and the chain of exclusion. *Journal of the American Planning Association*, *66*(2), 125–142.
- Pike, K. (2021). Why we need black owned banks. *Independent Banker*. Feb, 1.
- Quigley, J. M. (2000). A decent home: Housing policy in perspective. *Brookings Papers on Urban Affairs*, *1*(1), 53–99.
- Quigley, J. M., & Rosenthal, L. A. (2006). The effects of land use regulation on the price of housing: What do we know? What can we learn? *Cityscape*, 8(3), 19–137.
- Rhine, S. L., Greene, W. H., & Toussaint-Comeau, M. (2006). The importance of check-cashing businesses to the unbanked: Racial/ethnic differences. *Review of Economics and Statistics*, 88(1), 146-157.
- Ribot, J. C., & Peluso, N. L. (2003). A theory of access. *Rural sociology*, 68(2), 153-181.
- Ross, S. L., & Yinger, J. (2002). *The color of credit: Mortgage discrimination, research methodology, and fair-lending enforcement*. MIT Press.
- Sing, T.-F., Tsai, I.-C., & Chen, M.-C. (2006). Price dynamics in public and private housing markets in Singapore. *Journal of Housing Economics*, 15(4), 305–320. doi:10.1016/j.jhe.2006.09.006
- Sood, A., Speagle, W., & Ehrman-Solberg, K. (2019). Long shadow of racial discrimination: Evidence from housing covenants of Minneapolis. Available at SSRN 3468520.
- Squires, G., & White, I. (2019). Resilience and housing markets: Who is it really for?. *Land Use Policy*, 81, 167-174.
- Terry, G., Hayfield, N., Clarke, V., & Braun, V. (2017). *Thematic analysis*. In C. Willig & W. Stainton-Rogers (Eds.), *The SAGE handbook of qualitative research in psychology* (2nd ed., pp. 17–37). SAGE Publications. <https://doi.org/10.4135/9781526405555>
- Turner, M. A., Haughwout, A., & Van Der Klaauw, W. (2014). Land use regulation and welfare. *Econometrica*, 82(4), 1341-1403.
- Warnock, V. C., & Warnock, F. E. (2008). Markets and housing finance. *Journal of Housing Economics*, *17*(2), 139–201.

- Waxman, A., Liang, Y., Li, S., Barwick, P. J., & Zhao, M. (2019). Tightening Belts to Buy a Home: Consumption Responses to Rising Housing Prices in Urban China. *Journal of Urban Economics*, 103190. doi:10.1016/j.jue.2019.103190
- Weber, M. (1978). *Economy and society: An outline of interpretive sociology* (G. Roth & C. Wittich, Eds.). University of California Press.
- Yrigoy, I. (2020). The role of regulations in the Spanish housing dispossession crisis: Towards dispossession by regulations? *Antipode*, *52*(1), 316–336. <https://doi.org/10.1111/anti.12608>
- Zhang, Y. (2017). The credibility of slums: Informal housing and urban governance in India. *Land Use Policy*. doi:10.1016/j.landusepol.2017.05.029
- Zhang, Y., Hua, X., & Zhao, L. (2012). Exploring determinants of housing prices: A case study of Chinese experience in 1999–2010. *Economic Modelling*, 29(6), 2349–2361. doi:10.1016/j.econmod.2012.06.025