

تحلیل اقتصادی مداخلات حقوقی دولت در روابط استیجاری بر اساس ایده کارایی بازار و شکست آن

عباس طوسی^۱ - جواد کاشانی^۲

تاریخ دریافت: 1397/10/11 تاریخ پذیرش: 1398/3/19

چکیده

اجاره از مهم‌ترین روابط حقوقی است که به دلیل ابعاد اقتصادی و اجتماعی از دغدغه‌های اصلی مقامات سیاسی هر کشوری است. در ایران از زمان قانون‌گذاری نوین چگونگی تنظیم روابط استیجاری دارای فراز و نشیب‌هایی بوده است. قانون مدنی را می‌توان نقطه آغازین این تنظیم دانست که مبتنی بر آزادی اراده (عرضه و تقاضا) بوده است. به تدریج با وقوع برخی تحولات اجاره به یکی از قراردادهای پر چالش تبدیل گردید به نحوی که قانون‌گذاران، خود را مجاز به «دخاله» در روابط استیجاری دانستند. مشاهده قوانین اجاره روند مداخله‌گرایانه را اثبات می‌کند. بعد از انقلاب اسلامی روند مذکور به تدریج متوقف گردیده، با تصویب قانون 1366 به سمت نقطه آغازین خود (قانون مدنی) بازگشت نمود. این بازگشت همسو با ایده «کارایی بازار» است. مقاله حاضر مداخلات یادشده را بر اساس ایده «کارایی بازار» بررسی می‌کند، گفتار اول قوانین ناظر بر اجاره را از منظر «مداخله‌گرایی» مرور می‌کند و گفتار دوم با به کارگیری نظریه اقتصادی، مواردی را تحت عنوان «شکست بازار» مطرح نموده و نشان می‌دهد که قوانین مداخله‌جویانه اجاره را نمی‌توان از باب «شکست بازار» توجیه نمود.

واژگان کلیدی: کارایی بازار، شکست بازار، انحصار، کالای عمومی، عدم تقارن اطلاعات، عوارض بیرونی، مداخله قانونی

1. استادیار حقوق خصوصی دانشگاه علامه طباطبائی (نویسنده مسئول) Toosi@atu.ac.ir
2. دانشیار حقوق خصوصی دانشگاه علامه طباطبائی Kashani@atu.ac.ir

مقدمه

الف) اجاره و اهمیت اقتصادی آن

روابط استیجاری از جمله مهم‌ترین روابط حقوقی-اقتصادی هر جامعه‌ای را تشکیل می‌دهد؛ از یک طرف، بسیاری از فعالان اقتصادی اعم از تولیدکنندگان کالا و خدمات هستند که برای تولید و عرضه محصولات خود نیازمند جا و مکان فیزیکی هستند؛ تأمین چنین مکانی در بسیاری از اوقات با توجه به محدودیت‌های مالی برای تولیدکنندگان مقدور نیست زیرا علاوه بر اینکه تأمین چنین جا و مکانی از طریق تملک اعیان به لحاظ مالی همیشه مقدور نیست، برخی اوقات نیز جریان مالی بنگاه‌های اقتصادی ایجاب می‌نماید تأمین مکان تولید یا عرضه محصول با استفاده از سازوکارهای حقوقی کم‌هزینه‌تری صورت گیرد. از طرف دیگر، بسیاری از اماکن و اراضی نیز وجود دارند که مالکان آنها مایل یا قادر نیستند از مایملک خود به‌طور مستقیم استفاده کنند. در نتیجه در اینجا سازوکار حقوقی لازم است که بتواند صاحبان مشاغل یا تولیدکنندگان را با صاحبان اماکن کنار هم قرار دهد؛ این سازوکار «قرارداد اجاره» است. «قرارداد اجاره» که باعث چنین گردهمایی عوامل تولید می‌گردد در زمره ابزارهای حقوقی مهمی است که نقش قابل توجهی را در زندگی اجتماعی و تولید ثروت در جامعه ایفاء نموده و می‌نماید.

ب) چگونگی تنظیم روابط استیجاری

با توجه به نقش مهم اجاره در زندگی اقتصادی مردم این سؤال بنیادین مطرح می‌گردد که روابط استیجاری افراد با استفاده از چه سازوکاری باید تعیین گردد؟ اهمیت سؤال مذکور از این واقعیت ناشی می‌شود که طراحی نادرست روابط موجر و مستأجر می‌تواند تبعات و لطمات اجتماعی و اقتصادی فراوانی به همراه داشته باشد. در پاسخ به پرسش مذکور دو سازوکار به نظر می‌رسد: سازوکار قیمت و سازوکار تنظیم.

مراد از سازوکار قیمت همان نظام بازار یا نظام عرضه و تقاضا می‌باشد. بدین معنا که روابط استیجاری (حقوق و تکالیف موجر و مستأجر) توسط خود آنان تعیین می‌شود؛ به بیان اقتصادی، مجموعه حقوق و تکالیف آنان تابع نیروهای بازار یعنی عرضه و تقاضا می‌باشد؛ زیرا اجاره نیز همچون سایر روابط حقوقی یک توافق خصوصی بوده و قانون‌گذاران نباید در قراردادهای خصوصی افراد مداخله نمایند. در مقابل سازوکار بازار، سازوکار کنترل از طریق

«دخاله دولت» قرار دارد که می‌تواند از نظامی به نظام‌های دیگر دارای چهره‌ها و حدود متفاوتی باشد. می‌توان سازوکار مذکور را تعبیر به سازوکار «تنظیم» نمود. حال سؤال اصلی این است که کدامیک از دو طریق فوق برای قراردادهای اجاره کارآمدتر می‌باشد؟ اگرچه به این سؤال می‌توان از منظرهای متفاوتی پاسخ داد با این حال فرضیه مقاله این است که بر پایه آموزه‌های نئوکلاسیک - به‌عنوان جریان فکری غالب در اقتصاد - مداخلات تقنینی دولت در تنظیم روابط استیجاری یا تعیین محتوای آن و تعهدات طرفین اجاره فاقد منطق اقتصادی است. تصریح به این نکته نیز ضروری است که تحقیق حاضر مبتنی بر ایده‌های اقتصادی ملهم از مکتب نئوکلاسیک به‌عنوان جریان غالب در نظریات اقتصادی پس از جنگ جهانی دوم است^۱. بعلاوه تحقیق حاضر جنبه نظری داشته و متضمن تحقیقات میدانی و داده‌پردازی به‌منظور ارزیابی مداخلات دولت در عرصه‌های عمل نمی‌باشد.

پ) تقسیم‌بندی مطالب

این مقاله در تحلیل اقتصادی مداخلات دولت در روابط استیجاری مردم بر ایده «کارایی بازار و موارد شکست آن» متکی است. بدین منظور ابتدا به بررسی روند مداخلات و مهم‌ترین مصادیق مداخلات پرداخته شده (گفتار اول) سپس ضمن گفتار دوم به بررسی مداخلات مزبور از منظر تئوری اقتصادی پرداخته خواهد شد.

1 - روند تنظیم روابط استیجاری از منظر اقدامات مداخله‌جویانه

در یک نگاه کلی می‌توان چنین ادعا کرد حرکت سینوسی یا روندی حاکم بر تعیین روابط استیجاری از نقطه «بازار» یعنی قانون مدنی^۲ شروع شده و به سمت «مداخلات تقنینی» یعنی قانون 1317 به بعد حرکت نموده و پس از رسیدن به نقطه پایانی یعنی قانون 1356 رفته‌رفته (پس از

1. برای مطالعه بیشتر رجوع کنید به:

Lee Boldeman, *The Cult of the Market (Economic Fundamentalism and its Discontents)*, ANU Press. (2007), p. 210.

2. مراد از بازار در اینجا قرارداد اجاره‌ای است که محتوای آن بر پایه عرضه و تقاضا یا مذاکرات قراردادی طرفین تعیین می‌گردد. علت اینکه از اجاره‌های موضوع قانون مدنی تعبیر به بازار گردیده است این است که قانون مدنی به پیروی از فقه اسلامی به بیان برخی از تقسیمات و احکام اجاره که منبعث از طبیعت قرارداد اجاره است، بسنده کرده، تنظیم حقوق و تکالیف استیجاری را در هر قرارداد به خود طرفین واگذار نموده است. همچنین کنترل برخی از مفاد قرارداد اجاره با استفاده از سازوکارهای عامی که در فقه اسلامی و سایر مواد قانون مدنی مانند مواد 222 به بعد منعکس می‌باشد، صورت می‌گیرد.

پیروزی انقلاب اسلامی ایران) به سمت نقطه آغازین خود یعنی قانون مدنی بازگشت کرده و نقطه اوج چنین بازگشتی تصویب قانون روابط موجر و مستأجر 1355 بوده است.

بند اول - قوانین قبل از انقلاب

تا پیش از قانون‌گذاری نوین در ایران تنظیم روابط موجر و مستأجر بر پایه موازین شرعی صورت می‌گرفت. اولین قانونی که به تنسيق این روابط پرداخت بخش اول قانون مدنی از مواد 488 تا 517 مصوب 1377 بود که خود مبتنی بر مشهورات فقهی بوده است. بنا به دلایل عدیده از جمله صنعتی شدن کشور و نیاز به نیروی کار، موج مهاجرت به شهرها و توسعه شهرنشینی، فقدان زیرساخت‌ها در شهرها و در نتیجه کمبود فضای مسکونی و تجاری در بخش‌های فعال شهرها، مسئولان مملکتی را به سمت کنترل بازار مسکن و مستغلات تجاری هدایت نمود¹. کنترل مزبور از طریق تصویب قوانین جدیدی در روابط خصوصی موجرین و مستأجرین تحقق یافت. روند مداخلات تنظیمی مذکور به اختصار به‌قرار زیر است:

1- قانون 7777

اولین قانون مداخله‌گرایانه در روابط موجر و مستأجر تحت عنوان قانون «راجع به تعدیل مال‌الاجاره» در تاریخ 1317/10/1 تصویب شد. این قانون سنگ بنای قوانین مداخله‌گرایانه دیگر در حوزه روابط موجر و مستأجر بود که به‌مرورزمان و با توجه به تحولات اقتصادی و اجتماعی تعدیل شد. اصلی‌ترین تحولات و مداخلات قانونی در زمینه اجاره به‌موجب قانون فوق عبارت بودند از اینکه اولاً با انقضای مدت اجاره، عقد اجاره برطرف نمی‌شود (برخلاف ماده 494 قانون مدنی) و برای سه سال به درخواست مستأجر تجدید می‌شود، ثانیاً مأخذ مال‌الاجاره بیشتر از مال‌الاجاره اول مهرماه 1315 نخواهد بود² (خلاف مواد 183، 466،

1. مسکن همواره به‌عنوان یکی از کالاهای اساسی و موردنیاز اولیه هر فرد مورد توجه دولت‌های مدرن بوده است. علی‌رغم اینکه مساوات در حوزه عدالت توزیعی یک ارزش یا معیار قابل دفاع نیست با این حال به نظر می‌رسد در رابطه با برخی کالاهای اساسی از جمله مسکن مورد حمایت و توجه بسیاری از افراد بوده باشد. برای مطالعه بیشتر در این زمینه رجوع کنید به: “ Rationales for Tenant Protection and Security of Tenure. “ Yee, Gary. (1989): 35-60. Journal of Law and Social Policy

2. دوره زمانی 1940 تا 1900 را نسل اول کنترل قیمت اجاره‌بها محسوب کرده‌اند که مبنای آن بدون هیچ پیچیدگی فنی مبتنی بر انجماد ارزش اجاره‌بها در یک سال خاص می‌باشد. ر. ک. به:

469، بند سوم ماده 490 و 501 قانون مدنی). ثالثاً در برخی موارد مانند ماده 2 آن ضمانت اجرای کیفری تعیین گردیده بود. به موجب ماده 2 یادشده کسانی که ملک استیجاری را به دلایل (بهانه) نیاز شخصی خود یا اقربای درجه اول یا به منظور تجدید بنا تخلیه کنند ولی بدون اعلام مراتب به مستأجر قبلی آن را به هر صورت به اجاره واگذار کنند به 3 ماه تا 1 سال حبس یا جزای نقدی از 51 تا 5000 ریال محکوم خواهند شد.

البته قانون گذار برای تشویق مردم به ساخت اماکن مسکونی و تجاری در ماده 6 تصریح کرده مستغلات جدیدی که به تصدیق شهرداری پس از اجرای این قانون از پی بنا شود مشمول این قانون نخواهد بود.

ایده بقاء مستأجر بدون رضایت موجر سیاستی بوده که در قوانین بعدی اجاره نیز دنبال شد. این سیاست را تنها می توان در فضای تاریخی آن زمان تحلیل و درک نمود؛ زیرا ایده مزبور علاوه بر ایراد شرعی از منظر کارایی بازار نیز قابل تأمل بوده است. چنین سیاست‌هایی بیش از اینکه در جهت کارایی بخشیدن به بازار بوده باشد از اهداف و مبانی دیگری مانند عدالت توزیعی ناشی می گردد که البته می تواند تبعات منفی اقتصادی مانند پایین آوردن رغبت مردم به عرضه مسکن و محل تجاری را به دنبال داشته باشد.

2- قانون 3322

دومین قانون عبارت بود از قانون «اختیارات دکتر میلسپو در مورد تنزیل و تثبیت بهای اجناس» مصوب 1222/2/13. به موجب ماده 1 این قانون به دکتر میلسپو اختیار داده می شود برای کنترل نرخ برخی کالاها در بازار، تأمین و توزیع یک سلسله کالاها و از جمله نرخ مال-الاجاره مستغلات را تحت اداره خود قرار دهد. به موجب تبصره 1 این ماده: ترتیب و تعدیل مال الاجاره مستغلات با مقرراتی که از طرف وزارت دادگستری و رئیس کل دارایی تنظیم خواهد شد، به عمل خواهد آمد. شایان ذکر است طبق ماده 8 این قانون مدت اعتبار آن تا 6 ماه پس از جنگ جهانی دوم است مگر اینکه مجلس زودتر آن را ملغی کند. این قانون نیز تنها در فضای تاریخی خود (دوره جنگ) قابل درک می باشد؛ زیرا اصولاً تعدیل مال الاجاره

موضوعی کاملاً بازاری بوده و از قانون عرضه و تقاضا تبعیت می‌کند.

3- قانون 9999

سومین قانون، قانون روابط موجر و مستأجر مصوب 1339 است. این قانون با تجربیات حاصل از قوانین قبلی به‌طور مبسوط‌تری روابط استیجاری افراد را مورد تنظیم قرار داد. در ماده یک مصادیق اماکنی که در آن دوران به اجاره واگذار می‌شده احصاء و در تبصره‌های آن اماکنی که از شمول قانون خارج‌اند، بیان شده است و از نظر زمانی کلیه اماکن تحت اجاره بهنگام تصویب قانون و اماکنی را که بعداً به اجاره داده می‌شود، شامل می‌گردد. بر اساس مقررات این قانون می‌توان مهم‌ترین ویژگی‌های قانون مزبور را که تنظیم قانونی رابطه استیجاری اشخاص را به همراه داشت بدین شرح خلاصه نمود:

در ماده 8 موارد درخواست حکم بطلان یا فسخ اجاره و تخلیه مورد اجاره توسط موجر توضیح داده شده است. بند 4 این ماده حاکی از سختگیری قانون نسبت به موجران به‌منظور پایان دادن به اجاره می‌باشد؛ زیرا به‌موجب بند 4 آن چنانچه عین مستاجر محل سکنی بوده و موجر در اجاره‌نامه حق فسخ اجاره را برای خود هنگام انتقال قطعی قید کرده باشد به شرط آن که خریدار بخواهد شخصاً در آن سکونت نماید و یا آن را برای سکونت اولاد، والدین یا همسر خود تخصیص دهد در این صورت چنانچه خریدار تا سه ماه از تاریخ انتقال مستغل، برای تخلیه مراجعه نکند درخواست تخلیه یا انقضای مدت اجاره از او پذیرفته نمی‌شود. زوال حق تخلیه ناشی از میل به تثبیت رابطه استیجاری به نفع مستأجر می‌باشد که خود از مصادیق تنظیم قانونی اجاره است.

ماده 9 قانون در مورد اماکن تجاری، 2 مورد جدید نیاز شخص مالک و تجدید بنا را برای امکان تخلیه افزوده است که مورد دوم آن چیزی جز دخالت قانونی در تخصیص اجباری منابع اقتصادی نیست؛ زیرا به‌موجب بند دوم مذکور هرگاه تخلیه به خاطر تجدید بنا باشد و در بنای تجدید شده واحد متناسب با کار مستأجر وجود داشته باشد مستأجر در اجاره آن حق تقدم خواهد داشت. این ماده نیز آشکارا اصل آزادی قراردادها (انتخاب طرف قرارداد) که یکی از اصول بنیادین نظام اقتصادی بازار می‌باشد که نقض آن می‌تواند عکس‌العمل‌هایی را از سوی مالکان اماکن به دنبال داشته باشد.

در ماده 9 و 11 صراحتاً به حق کسب و پیشه و استحقاق مستأجر بر آن بهنگام صدور

حکم تخلیه اماکن تجاری اشاره شده است و روش تعیین و ملاک‌های میزان این حق بیان شده است.

به موجب تبصره ماه 18 قانون: در مورد محل کسب و پیشه یا تجارت در صورت سلب حق انتقال به غیر در اجاره‌نامه، هرگاه مستأجر بخواهد منافع مورد اجاره را به دیگری انتقال دهد و مالک راضی به این انتقال نباشد باید طبق موازین این قانون به مستأجر در مقابل تخلیه مورد اجاره حق کسب و پیشه و تجارت پردازد.

التزام به پرداخت حق کسب و پیشه و تجارت به مستأجر علی‌رغم توافق بر عدم انتقال مورد اجاره به غیر با هیچ منطق حقوق قراردادی یا اصول زیرین بازار قابل توجیه نیست. حکم این تبصره فقط با نادیده انگاشتن توافق طرفین و بازنویسی قانونی رابطه استیجاری قابل فهم نمی‌باشد. میل به بازنویسی کردن قرارداد از جمله اموری بوده که بشدت مورد انتقاد حقوقدانان بازار گرا بوده است.

بر اساس اظهارات لورد آتکین¹ در پرونده معروف برادران لوور²: هیچ چیزی خطرناک‌تر از این نیست که کسی به خود اجازه دهد تا به منظور تجارت مابانه ساختن یا عادلانه ساختن قرارداد، با به کارگیری استلزامات قراردادهایی را برای طرفین بسازد که خود آنان در (متن) قرارداد لحاظ نکرده‌اند...³

اما ماده‌ای از قانون که آشکارا حکایت از مداخلات امری در روابط استیجاری دارد ماده 24 قانون می‌باشد. به موجب این ماده، کلیه طرق مستقیم یا غیرمستقیم برای جلوگیری از حکومت این قانون بر روابط استیجاری بی اعتبار است. ماده مزبور صراحتاً توافقات خصوصی افراد را در نحوه تعیین حقوق و تکالیف استیجاری که مخالف مقررات آن باشد، نامعتبر می‌داند؛ این در حالی است که - همان‌طور که ملاحظه خواهد شد - تنظیم اجباری روابط بازاری لزوماً به کارایی منتهی نمی‌گردد و می‌تواند متضمن پیامدهای اقتصادی و اجتماعی نامطلوب باشد.

1. Lord Atkin.

2. Bell v. Levers brothers (1932).

3 John N. Adams & Roger Brownsword, Understanding contract law, 4th edit., Sweet & Maxwell ltd, 2004, p. 131.

4- قانون 6656

چهارمین قانونی که مداخله قانون گذار را در روابط استیجاری به تصویر می کشد قانون روابط موجر و مستأجر مصوب 56/5/2 است. از نظر ساختار نگارشی هر چند تفاوت هایی در دو قانون 1339 و 1356 به چشم می خورد باین حال به لحاظ محتوایی و فلسفه تقنینی تفاوت اندکی میان آنها وجود دارد. اگرچه در این قانون صراحتاً قانون موجر و مستأجر سال 1339 نسخ شده، باین حال قانون 1356 حاصل تجربیات به دست آمده از قوانین قبلی اجاره به ویژه 1339 می باشد. اجرای قانون 1356 در شهرهایی صورت می گرفت که قانون سال 1339 اعمال شده و یا وزارت دادگستری به تدریج اعلام می کرد. در این قانون نیز به موجب ماده 30 کلیه طرق مستقیم یا غیرمستقیم که از حکومت قانون بر روابط استیجاری جلوگیری نماید، بی اعتبار قلمداد شده است و بار دیگر عزم قانون گذار در تنظیم اجباری روابط بازاری اجاره به نمایش گذاشته شد. قبل از تبیین دخالت های دولت نکته مهمی که از نقطه نظر «مداخلات تنظیمی» می توان در این قانون ملاحظه نمود حکم مندرج در بند 6 ماده 2 آن می باشد که حکایت از کاهش مداخلات دولت در امر اجاره واحدهای مسکونی بوده است. به موجب این بند: واحدهای مسکونی که پس از اجرای این قانون به اجاره واگذار گردند، مشمول آن نخواهند بود. اگرچه در این بند فقط اجاره اماکن مسکونی در آینده از شمول دخالت های اجباری خارج گردیده باین حال این حکم قابل تأمل می باشد: منطق کاهش مداخله چه بوده است؟ فرضیات متعددی را می توان برای پاسخ به سؤال بکار گرفت، شاید پاسخ این باشد که قانون گذار متوجه این نکته اساسی گردیده است که مداخله در روابط استیجاری خواه به صورت حق بقاء در عین مستأجره خواه به شکل کنترل نرخ اجاره ها به کاهش عرضه اماکن مسکونی خواهد انجامید که هیچ گاه مطلوب طبقه اجاره نشین نمی باشد؛ زیرا همه قوانینی که با نیت کمک به طبقه یا گروه خاصی از اجتماع وضع می گردد لزوماً به نفع آنان تمام نمی گردد. ممکن است این احتمال را نیز مقرون به صحت دانست که قانون گذار از این راه فعالیت های تولیدی را در بخش ساخت و ساز مسکن مورد تشویق قرار

1. برای مطالعه بیشتر رجوع کنید به:

داده است؛ زیرا طبیعتاً قانون اجاره 1332 انگیزه سازندگان مسکن را می‌توانست تحت الشعاع قرار دهد و این بند از قانون 1356 در حقیقت برای چنین سازندگان که بدون دغدغه خواهند توانست اماکن مسکونی احدائی را بر اساس قانون عرضه و تقاضا به دیگران اجاره دهند نویدی بوده است.

گرچه در قانون 1356 برخی احکام جدید مانند ماده 10، تبصره 4 ماده 14 و بند 2 ماده 15 به چشم می‌خورد که می‌توانند به تعدیل موضع قانون‌گذار به نفع مالکان تعبیر گردند، اما از منظر تنظیم، همچنان متضمن تحدید آزادی اراده طرفین اجاره به‌ویژه مالکان می‌باشند.

یکی از مهم‌ترین مداخلات قانونی در روابط استیجاری - همچون قوانین قبل - استمرار آن بعد از انقضای قرارداد اجاره است. همان‌گونه که می‌دانیم یکی از احکام بنیادین قرارداد اجاره خاتمه رابطه استیجاری میان مالک و مستأجر به محض انقضای مدت آن و لزوم تخلیه و تحویل عین مستأجره توسط مستأجر به مالک می‌باشد (مادتین 488 و 494 ق.م.) با وضع قوانین بعدی خاص اجاره (به‌ویژه قوانین مهر و موم‌های 1339 و 1356) چنین بنیانی از بین می‌رود؛ به‌نحوی که با انقضای قرارداد اجاره، مستأجر می‌تواند مادام که بر اساس یکی از موجبات فسخ و تخلیه محکوم به تخلیه عین مستأجره نگردیده است، کماکان به تصرفات خود ادامه دهد، لذا آنچه عملاً میان موجر و مستأجر اتفاق می‌افتد، این است که علی‌رغم تعیین مدت‌زمان اجاره از سوی آنان، قرارداد اجاره برای مدت‌زمان نامعلوم یعنی از زمان اجاره تا زمان پیدایش حق تخلیه و صدور حکم نهایی به تخلیه منعقد می‌گردد و ادامه می‌یابد. سؤالی که این مقاله به دنبال پاسخ به آن می‌باشد این است که قانون‌گذار بر پایه چه اندیشه‌ای مبادرت به چنین دخالتی نموده است؟ این اندیشه از منظر نظریه‌های اقتصادی چقدر قابل دفاع می‌باشد؟ در گفتار بعدی به این سؤال بیشتر پرداخته خواهد شد.

دخالت مهم بعدی که به معنای نادیده گرفتن توافق خصوصی طرفین اجاره می‌باشد ماده 19 می‌باشد. هر چند مستأجر به موجب ماده 10 قانون بدون رضایت موجر حق واگذاری آن را به دیگری ندارد اما چنانچه تصمیم به انتقال مورد اجاره بگیرد می‌تواند با طی فرآیند قضایی مقرر در ماده 19 موجر را نهایتاً از طریق تحصیل حکم دادگاه مبنی بر تجویز انتقال به غیر تسلیم اراده خود نماید. دخالت قانون در اینجا آشکار است. علی‌رغم پذیرش مستأجر ضمن قرارداد اجاره به عدم انتقال مورد اجاره، قانون‌گذار طریق زیر پا گذاشتن آن را در ماده 19

تشریح نموده و جالب‌تر اینکه حتی اگر مستأجر علی‌رغم تعهد به عدم انتقال در ضمن قرارداد اجاره و عدم طی فرآیند قضایی ماده 19، مبادرت به انتقال مورد اجاره به غیر نماید بازهم از پنجاه درصد حق کسب و پیشه و تجارت بهره‌مند خواهد بود. (تبصره ماده 19)

دخالت بعدی قانون‌گذار در رابطه با تعدیل نرخ مال‌الاجاره می‌باشد که درخواست آن از سوی مالک منوط به انقضای 3 سال مقرر در ماده 4 می‌باشد. اگرچه قانون‌گذار با ماده 4 خواسته است اثر اقدامات مداخله‌جویانه خود به نفع مستأجرین را تعدیل نماید در عین حال متضمن نفی اختیارات مالکان برای توافقات خصوصی در رابطه با نحوه تعدیل مال‌الاجاره می‌باشد، وانگهی مالکان حق ندارند قبل از 3 سال یادشده اقدامی در خصوص افزایش مال‌الاجاره نمایند و این امر در جامعه ایران که هزینه‌های متوسط زندگی همواره رو به افزایش می‌باشد نوعی سیاست باز توزیع ثروت از مالکان به مستأجران می‌باشد که از طریق قرارداد اجاره محقق می‌گردد.

بند دوم - قوانین بعد از انقلاب

بعد از انقلاب اسلامی جز در موارد استثنایی و ضروری از میزان مداخلات تقنینی دولت در روابط استیجاری کاسته شد. این موضوع را می‌توان ناشی از تحولات ارزشی جامعه و گرایش به موازین شرعی دانست. چنین روندی قابل درک می‌باشد؛ زیرا مالکیت خصوصی در فقه اسلامی از جایگاه بسیار مهمی برخوردار است و دخالت در روابط استیجاری مردم که اصولاً مستلزم نادیده انگاشتن اراده و رضایت مالکان بوده قابل تردید و تشکیک جدی است. چنین گرایشی از رفتار شورای نگهبان به عنوان نهاد تشخیص انطباق قوانین با موازین اسلامی به سهولت قابل برداشت بود: شورای نگهبان بر اساس تفسیر اصل 4 قانون اساسی خود را مجاز به اظهار نظر در مورد قوانین موجود قبل از انقلاب نیز می‌دانست و بر همین اساس علاوه بر نظارت شرعی بر مصوبات مجلس، طی اظهار نظرهای مختلف موضع خود را در برابر برخی مقررات خلاف شرع از جمله قانون روابط موجر و مستأجر 1356 اعلام نمود. در زیر به بررسی اجمالی مهم‌ترین قوانین ناظر به اجاره از منظر مداخلات قانونی و میل به کاهش آن پرداخته می‌شود:

1- قانون 6662

اولین قانون روابط موجر و مستأجر پس از انقلاب که تحت تأثیر تحولات ارزشی جامعه و ایرادات شورای نگهبان به قوانین موجود، در سال 1262 تصویب شد، ناظر به اماکن غیرتجاری بوده است. نکته برجسته این قانون ماده 15 آن است که در آن بازگشت به قانون مدنی مورد تصریح قانون گذار قرار گرفته است. باین حال این قانون برای کنترل بازار مسکن متضمن برخی احکام بوده است که در نوع خود مداخله در روابط استیجاری محسوب می گردد. برای مثال در ماده 9 به دادگاه اختیار داده شده است در مواردی که تخلیه ملک مورد اجاره را به لحاظ کمبود مسکن موجب عسر و حرج مستأجر بداند و معارض با عسر و حرج موجر نباشد، مهلتی را برای مستأجر تعیین نماید. به نظر می رسد اعطای مهلت مناسب برای مستأجر به اتکا منابع مالی موجر را می توان یک سیاست باز توزیعی نامید. کنترل نرخ اجاره بها دخالت دیگری است که در ماده 14 بدان تصریح شده است. به موجب این ماده به وزارت مسکن و شهرسازی اختیار داده شده است تا برای مدت 5 سال فرمول اجاره بهای مسکن را بر اساس آیین نامه ای که مشترکاً با وزارت دادگستری تهیه و به تصویب هیات وزیران می رساند، تدوین کند. در متن ماده کمبود مسکن در شهرها و ضرورت تثبیت اجاره بها توجیه گر اقدامات تنظیمی فوق معرفی گردیده است. ضمانت اجرای تخلف موجرین از نرخ های اعلامی وزارت مسکن و شهرسازی حق استرداد وجوه اضافه دریافتی برای مستأجران تعیین شده است (تبصره 2 ماده 9). همان گونه که گذشت قوانین کنترل نرخ اجاره بها اگرچه یکی از سیاست های شایع میان دولتمردان در کشورهای مختلف محسوب می گردد باین حال از منظر اقتصادی قابل تشکیک می باشد. کنترل اجاره بها برخلاف اهداف زیرین آن لزوماً به نفع طبقه متوسط جامعه یا مستأجرین منجر نمی گردد. برخی اوقات چنین سیاست هایی در نقش تبلیغاتی عمل می نماید.

از جمله احکام جالب توجهی که کاملاً تخصیص اجباری منابع اقتصادی تلقی می گردد حکم تبصره 3 ماده 9 می باشد که به حاکم شرع اجازه می دهد که هرگاه مالک ملک معد اجاره، از اجاره آن خودداری کند، بنا بر ضرورت تا مدت پنج سال آن را اجاره دهد. مبنای شرعی حکم فوق دقیقاً معلوم نیست. شاید بتوان با استفاده از عبارت «ملک معد اجاره» آن را نوعی تعمیم احکام احتکار کالا به اماکن مسکونی دانست.

2- قوانین مهر و موم‌های 6664 و 9999

در مهر و موم‌های 64 و 69 تبصره‌های 1، 3 و 4 ماده 9 قانون سال 1262 مورد اصلاح قرار گرفت و بر اساس آن به دادگاه‌ها اجازه داد بخاطر کمبود مسکن در مورد عسر و حرج مستأجران جنگ‌زده و اداره‌های دولتی و آموزشی از صدور حکم تخلیه برای مدت 5 سال خودداری کنند. نکته جالب این است که قانون دوم به علت اختلاف نظر مجلس و شورای نگهبان، در مجمع تشخیص به تصویب رسید. هر چند بتوان این قوانین را با تکیه بر مبانی اخلاقی مانند همبستگی اجتماعی توجیه و درک نمود یا این حال از منظر کارایی قابل بحث می‌باشد. مخالفت شورای نگهبان و در نتیجه ارجاع مصوبه مجلس به مجمع تشخیص مصلحت نظام را می‌توان حمل بر این حقیقت نمود که مذاق شرعی شورای نگهبان با تخصیص اجباری منابع اقتصادی و دخالت در مالکیت خصوصی افراد سازگار نیست.

3- قانون 6665

در سال 1365 به موجب ماده واحده‌ای مقرر گردید: کلیه اماکن استیجاری که با سند رسمی بدون دریافت هیچ‌گونه سرقفلی و پیش‌پرداخت به اجاره واگذار می‌شود در رأس انقضای مدت اجاره، مستأجر موظف به تخلیه آن می‌باشد مگر اینکه مدت اجاره با توافق طرفین تمدید شود....

این ماده واحده را می‌توان اولین تردید رسمی در رابطه با اجاره اماکن تجاری تلقی نمود. استمرار ید مستأجر بر عین مستأجره و خلق خودبه‌خودی حق کسب و پیشه و تجارت در صورت تنظیم سند رسمی اجاره با رعایت قیود مندرج در قانون منتفی خواهد شد. بدین ترتیب زمینه‌های برطرف شدن دو قاعده امری در روابط موجر و مستأجر اماکن تجاری فراهم گردید تا مقدمات بازگشت به قانون مدنی و اصالت دادن به قانون عرضه و تقاضا در روابط استیجاری تجاری تمهید شود. بر این اساس دیگر مستأجران قادر نخواهند بود فقط به پشتوانه قانون به تصرفات استیجاری خود ادامه دهند؛ زیرا چنین حقی بستگی به روابط مالی طرفین اجاره و شکل تنظیم اجاره خواهد داشت.

4- قانون 9999

در سال 1369 ماده واحده‌ای به تصویب مجمع تشخیص می‌رسد که به موجب آن مقرر می‌گردد: در مورد حق کسب و پیشه یا تجارت مطابق قانون روابط موجر و مستأجر مصوب 56/5/2 عمل شود. ماده واحده الحاقیه به قانون روابط موجر و مستأجر مصوب 1365/8/15 به قوت خود باقی است.

به نظر می‌رسد مجمع تشخیص مصلحت نظام در رابطه با اجاره‌های اماکن تجاری علی‌رغم تردیدهای شرعی صرفاً از باب مصلحت و حق مکتسب تن به پذیرش حق کسب و پیشه و تجارت داده است؛ زیرا علی‌رغم اعتبار بخشیدن به اجاره‌های قبل از سال 1365، احکام قانون 1365 را که در حقیقت تحدید احکام قانون 1356 و بازگشت به «قرارداد خصوصی» محسوب می‌شود، معتبر می‌داند؛ در واقع، جمع این دو فراز این است که اجاره‌های قبل از قانون 1365 از حیث تعلق حق کسب و پیشه و تجارت مشمول قانون 1356 بوده و اجاره‌های بعد از آن نیز در صورت تحقق شرایط مندرج در آن یعنی پرداخت مبلغی به‌عنوان سرقفلی و تنظیم سند رسمی کماکان مشمول قانون 1356 خواهد بود و الا از شمول قانون 1356 خارج می‌باشند. فراز دوم مصوبه مجمع در خصوص معتبر دانستن ماده واحده 1365 را می‌توان حمل بر میل حاکمیت به کاهش مداخلات تنظیمی در روابط استیجاری و عدم دخالت در روابط خصوصی مردم نمود که قابل دفاع به نظر می‌رسد.

5- قانون 7772

این قانون که ناظر بر حل و فصل برخی مشکلات مطب‌های استیجاری بوده است تحت عنوان قانون الحاق یک بند به عنوان بند ج و دو تبصره به ماده 2 قانون روابط موجر و مستأجر مصوب سال 1262 به تصویب مجلس رسید. مهم‌ترین جنبه این قانون تأکید آن بر قرارداد فی‌مابین طرفین عقد اجاره بوده و از آنجایی که قرارداد به‌عنوان مکانیسم حقوقی نظام بازار در تخصیص منابع محسوب می‌گردد لذا می‌توان نتیجه گرفت این قانون نیز در راستای حرکت به سمت نظام بازار و اصالت دادن به توافقات قراردادی طرفین و پرهیز از مداخلات تنظیمی دولت در روابط استیجاری بوده است.

6- قانون 6666

آخرین قانون عبارت است از قانون روابط موجر و مستأجر مصوب 1366 که در 13 ماده به تصویب مجلس رسید. به موجب ماده 1 آن: از تاریخ لازم الاجر شدن این قانون اجاره کلیه اماکن اعم از مسکونی، تجاری، محل کسب و پیشه و... که با قرارداد رسمی یا عادی منعقد می شود تابع مقررات قانون مدنی و مقررات مندرج در این قانون و شرایط مقرر بین موجر و مستأجر خواهد بود.

قانون فوق که متضمن حکم به بازگشت به قانون مدنی و احترام به توافقات خصوصی طرفین می باشد در حقیقت در مقام پایان دادن به اقدامات تنظیمی و مداخله جویانه دولت در روابط استیجاری و قطع حمایت های قانونی عمل می کند. صرف نظر از نوآوری های قانون یادشده مانند سرعت عمل در تخلیه عین مستاجر پس از انقضای مدت اجاره، مهم ترین دستاورد قانون را شاید در دو موضوع بتوان خلاصه نمود:

الف- قرارداد اجاره بعد از انقضای مدت زمان آن خاتمه پیدا می کند و مستأجر مکلف به تخلیه عین مستاجر می باشد و در این رابطه فرقی نمی کند اجاره به چه نحوی تنظیم گردیده باشد¹.

ب- موضوع حق کسب و پیشه و تجارت یا به تعبیر قانون، سرقتی، صرف نظر از چگونگی پیدایش حق و نحوه محاسبه آن، به طرفین اجاره واگذار گردیده است و تنها در صورت اختلاف در میزان آن دادگاه ورود خواهد نمود².

از این رو، پس از یک دوره 00 ساله انحراف از قانون مدنی در روابط استیجاری (1317 تا 1366)، مجدداً روابط موجر و مستأجر از سال 1262 (برای اماکن مسکونی) و از سال 1366 (برای محل های تجاری) بر پایه قانون مدنی و توافق طرفین یعنی نظام عرضه و تقاضا اداره خواهد شد. بدین ترتیب مستأجر علی الاصول حق انتقال منافع مورد اجاره را در مدت باقی مانده از عقد

1. البته گفتنی است که تخلیه از طریق دستور مقام قضایی منوط به رعایت شرایط مندرج در قانون فوق خواهد بود ولی این موضوع به اصل تکلیف به تخلیه لطمه ای وارد نمی کند و استمرار ید مستأجر در عین مستأجر بعد از انقضای مدت زمان آن فاقد وجاهت قانونی خواهد بود.

2. در خصوص محل های تجاری اگر مستأجر وجهی به عنوان سرقتی داده باشد در هنگام تخلیه می تواند آن را به قیمت عادل روز دریافت نماید. مستأجر می تواند حق سرقتی خود را با منافع عین مستاجر برای مدت باقی مانده از اجاره را به دیگری منتقل نماید مگر اینکه در قرارداد اجاره حق انتقال از وی سلب شده باشد. در ماده 8 مقرر شده است که هرگاه ضمن عقد اجاره شرط شده باشد که مالک عین مستاجر را به غیر مستاجر اجاره ندهد و هر ساله آنرا به اجاره متعارف به مستأجر متصرف واگذار نماید، مستأجر می تواند برای اسقاط حق خود و یا تخلیه محل مبلغی را بعنوان سرقتی، مطالبه و دریافت نماید. اگر بین طرفین در میزان سرقتی توافق نشود، دادگاه میزان آن را تعیین می کند.

اجاره را دارد؛ عقد اجاره در پایان مدت برطرف می‌شود؛ هیچ اولویتی برای مستأجر در ادامه تصرفات استیجاری وجود ندارد مگر با توافق طرفین در هنگام انعقاد قرارداد یا پایان آن؛ در صورت تجاری بودن عین مستاجر، حق کسب و پیشه برای مستأجر به وجود نمی‌آید و در صورت پرداخت وجهی به عنوان سرقفلی، مستأجر می‌تواند آن را به ارزش عادلانه روز دریافت کند. اگرچه منظور پیش نویسان و تصویب کنندگان قانون فوق حرکت در مسیر شرعی کردن قوانین و مقررات و محقق کردن اصل 4 قانون اساسی بوده است اما می‌توان نتیجه گرفت که ویژگی‌های قانونی فوق که به عنوان سیاست بنیادین نظام در رابطه با روابط استیجاری مردم تصویب و اعلام گردیده است خواه‌ناخواه در جهت تأکید بر قانون زیرن بازار و نظام عرضه و تقاضا می‌باشد.

گفتار دوم - مبانی مداخلات دولت از منظر تئوری اقتصادی و ارزیابی آن‌ها

از آنجایی که روابط استیجاری یک رابطه بازاری می‌باشد، لذا این سؤال مطرح می‌گردد که آیا مداخله دولت از منظر تئوری اقتصادی قابل توجیه است یا خیر؟ در این گفتار ابتدا به توضیح اصل «کارایی بازار» در تخصیص بهینه منابع اشاره شده سپس مواردی که اصطلاحاً به موارد شکست بازار معروف است، پرداخته می‌شود و در نهایت مبانی دخالت دولت به شرح قوانین اجاره توضیح داده خواهد شد.

بند اول - کارایی بازار

مراد از کارایی بازار این است که بازار به عنوان محل فعالیت کلیه بازیگران اقتصادی به تنهایی و بدون دخالت دولت در تخصیص منابع اقتصادی به مصارف موفق عمل می‌کند، زیرا نظام بازار بر پایه شناسایی نیازها و جابجایی منابع استوار می‌باشد؛ بدین توضیح که عاملان اقتصادی منابع اقتصادی خود را به سمت تولید کالاها و خدماتی سوق می‌دهند که برای آن‌ها تقاضا وجود دارد؛ بدین ترتیب عوامل تولید در بازار همدیگر را شناسایی کرده و با همدیگر مبادرت به معامله یا مبادله می‌نمایند. نزدیک شدن عوامل تولید به یکدیگر و انجام معامله باهم

1.Cento Veljanovski(2007), Economic Principles of Law, CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS, pp. 36- 37; Miceli,J. Thomas(2004), The economic approach to law, Stanford University Press, P. 30; Ronald H. Coase, The Nature of the Firm (1937), *Economica*, New Series, Vol. 4, No. 16. (Nov., 1937), P. 387.

به نحوی انجام می‌گیرد که گویی دستی نامرئی آن‌ها را به سمت یکدیگر هدایت می‌کند.¹ وجه تسمیه اقتصاد بازار یا اقتصاد مبادلی نیز همین است؛ زیرا کلیه نیازهای اقتصادی افراد در جامعه از طریق انجام مبادلات مرتفع می‌گردد. علی‌رغم اینکه منابع اقتصادی در میان افراد به صورت موسع توزیع شده، با این حال صاحبان آن‌ها با انجام مبادله منابع با یکدیگر قادر به رفع نیازهای اقتصادی خود می‌گردند.

بدین ترتیب می‌توان به سادگی به این نتیجه رسید که بازار در تأمین معیشت اقتصادی مردم پرتوان است و نیازی به مداخله دولت‌ها ندارد. مأموریت دولت‌ها محدود به وظایف ذاتی آن‌ها از جمله تأمین امنیت داخلی و مرزها است. بر اساس دیدگاه اقتصادی کلاسیک دولت‌ها نه فقط باید تصدی‌گری را رها نمایند و از تبدیل شدن به رقیب اقتصادی پرهیز نمایند بلکه ضروری است از دخالت در توافقات خصوصی افراد نیز پرهیز نمایند. دلیل این مطلب روشن است؛ زیرا بر اساس یکی از فرضیات بنیادین اقتصاد، هر فردی بهترین قاضی برای تشخیص رفاه خود تلقی می‌گردد. به همین خاطر دولت‌ها نمی‌توانند بهتر از خود فعالان اقتصادی برای آن‌ها روابط حقوقی و اقتصادی طراحی نمایند. آری دولت‌ها برای کمک به افراد می‌توانند مبادرت به ارائه مقررات و قراردادهای نمونه به منظور صرفه‌جویی در وقت و هزینه برای افراد نمایند؛ اما بدیهی است این مقررات ماهیتاً جنبه تکمیلی و تجویزی خواهند داشت و نباید مانع یا محدودیتی برای افراد در رسیدن به خواسته‌های قراردادی ایجاد کنند. حال بر اساس این مقدمه پاسخ به این سؤال که آیا دخالت دولت‌ها در روابط استیجاری مردم به‌ویژه در بخش اجاره محل‌های تولیدی (کسب و کار) به لحاظ اقتصادی موجه یا غیرموجه است، روشن به نظر می‌رسد؛ زیرا رابطه استیجاری از منظر اقتصادی چیزی جز تخصیص منابع اقتصادی از طریق مبادلات بازاری نیست و افراد در مبادلات بازاری بهتر از هر کسی قادر به تشخیص منافع یا رفاه خود می‌باشند. در نتیجه دلیلی بر ناتوانی بازار در تحقق چنین مبادله یا تخصیصی وجود

1. این همان ایده «دست نامرئی» (Invisible hand) می‌باشد که توسط آدام اسمیت مطرح گردیده است. برخلاف اقتصادهای دستوری که در آن دست مرئی «دولت یا مقام» منابع را به سمت مصارف هدایت می‌کند. در اقتصادهای بازار یا غیرمتمرکز تخصیص یا هدایت منابع در بازار «خود بخود» صورت گرفته و عاملان اقتصادی بر پایه عرضه و تقاضا همدیگر را پیدا نموده و مبادرت به معامله با یکدیگر می‌نمایند. این کار به قدری روان انجام می‌شود که گویی «As if» دستی آنها را به سمت همدیگر هدایت می‌کند. برای مطالعه بیشتر راجع به ایده دست نامرئی ر. ک. به: فریدون تفضلی (1366)، تاریخ عقاید اقتصادی، نشرنی، چاپ هفتم، صص 82-83 همچنین Op. cit. Op. Loc (2004), Thomas J. Miceli.

ندارد تا دخالت عوامل بیرونی را ایجاب نماید.

بند دوم - منابع شکست بازار

علی‌رغم اعتقاد بنیادین اقتصاددانان کلاسیک و نئوکلاسیک به اصل کارایی بازار، اقتصاددانان یادشده رفته‌رفته به این نتیجه رسیدند که در برخی موارد بازار در تأمین برخی کالاها و خدمات یا انجام معاملات به شکل درست، کارایی ندارد. در این گونه موارد که اصطلاحاً شکست بازار نامیده می‌شوند دولت مجوز پیدا می‌کند تا در بازار دخالت نموده تا بازاری را که از روند عادی خارج شده را به وضعیت عادی برگرداند.^۱ به این نوع اقدامات دولت که به منظور تصحیح انحرافات بازار انجام می‌گردد در اصطلاح «تنظیم» گفته می‌شود. این منابع عبارتند از: انحصارات، کالای عمومی، عوارض بیرونی و اطلاعات نامتقارن.^۲ به‌رغم اینکه علت شکست بازار در هر یک از موارد مزبور یکسان نیست، نتیجه هر کدام از آنها به شکل ناتوانی بازار در تحقق مبادلات بازاری بروز می‌کند. در زیر منابع شکست بازار در حد لازم بیان می‌گردد.^۳

الف - انحصار^۴

در یک اقتصاد سالم تمام بازیگران اقتصادی در تأمین کالاها و خدمات موردنیاز جامعه با یکدیگر رقابت می‌کنند. انحصار عکس این وضعیت است یعنی عرضه و تقاضای تمام یا برخی کالاها و خدمات در دست یک یا چند بازیگر اقتصادی قرار دارند. از آنجایی که بازیگران اقتصادی دیگری در تولید یا عرضه آن نقشی ندارند، لذا، تصمیم در رابطه با مقدار عرضه کالای انحصاری با انحصارگر می‌باشد؛ نتیجه این وضعیت این است که تعیین قیمت کالا یا خدمات انحصاری توسط بازیگر انحصاری می‌باشد. او می‌تواند قیمت‌های به‌مراتب

1. Joseph Boniface Ajefu & Faith Barde, Market Efficiency and Government Intervention Revisited: What Do recent Evidence Tell Us, Journal of International Business and Economics June 2015, Vol. 3, No. 1, pp. 20-23.

2. Cento Veljanovski, Op. cit., p. 38; Cooter, Robert & Thomas Ulen, Law and economics, 6th ed., Pearson Pub., PP. 38 onward.

3. البته همانطور که پیشتر اشاره شد دخالت دولت‌ها در بازار از جمله در روابط استیجاری می‌تواند براساس مبانی دیگری غیر از مبانی اقتصادی می‌تواند صورت گیرد. برای مطالعه بیشتر در این زمینه رجوع کنید به: Yee, Gary. Op. Cit.

4. Monopoly.

بالاتر از قیمت تمام شده برای کالا یا خدمت تحمیل نماید، مصرف کنندگان در صورتی که نتوانند کالای دیگری را جایگزین نمایند یا از مصرف آن صرف نظر کنند، مجبور به پذیرش قیمت های تحمیلی خواهند بود. علت اینکه انحصار از عوامل شکست بازار تلقی می گردد این است که در اثر موقعیت برتر معاملاتی انحصارگر و داشتن موقعیت ویژه در تعیین مقدار عرضه و در نتیجه قدرت تعیین قیمت (تحمیل بعضاً قیمت هایی به مراتب بالاتر از قیمت تمام شده)، اضافه ارزش معاملاتی برای مصرف کنندگان^۱ تماماً توسط شخص انحصارگر مورد تصاحب قرار می گیرد^۲ بعلاوه در وضعیت انحصار، مقدار عرضه کالا یا خدمات کمتر از وضعیت رقابتی در بازار حاکم است^{۳-۴}.

دولت ها به منظور مقابله با پدیده انحصار به سیاست های مختلفی متوسل می شوند که مهم ترین آن ها وضع قوانین ضد تر است و ضد کارتل ها می باشد^۵. به موجب قوانین مذکور هرگونه قرارداد یا ادغام دو یا چند بنگاه اقتصادی که منتهی به پیدایش موقعیت کنترل قیمت برای عده ای یا ادغام دو یا چند بنگاه که باعث حذف بنگاه های رقیب گردد، ممنوع بوده و مشمول ضمانت اجرای کیفری و حقوقی می باشند.

با توجه به توضیحات اختصاری فوق، این سؤال مطرح می شود که آیا انحصار می تواند مجوز دخالت دولت در روابط استیجاری باشد؟ طبیعتاً اگر بتوان جامعه ای را در نظر گرفت که در آن تأمین کالای مسکن یا واحد استیجاری به شکل انحصاری عرضه می گردد مانند اینکه در یک جامعه فرضی یک یا چند بنگاه اقتصادی توانسته باشند تأمین واحدهای مسکونی یا تجاری موجود را تحت کنترل خود دریاورند و با یکدیگر در رابطه با نرخ اجاره به توافقاتی رسیده باشند و بنگاه های دیگری غیر از بنگاه های مذکور وجود ندارند که متقاضیان مسکن یا محل کسب به آن ها رجوع نمایند، می توان دخالت دولت را توجیه نمود؛ اما آیا

1. Consumer surplus .

2. Richard A. Posner(1985), Wealth maximization revisited,2 notre Dame Journal of law, Ethic and Public policy, PP. 88-89.

3. Cento Veljanovski, Op. cit., Op. Loc; Miceli, J. Thomas, Op. Cit., P. 31 .

4. برای مطالعه بیشتر در مورد دیگر معایب انحصار و همچنین برخی مزایای مطرح شده برای انحصار و پاسخ به آن ها رجوع کنید به: احمد توکلی (1300)، بازار - دولت (کامیابی ها و ناکامی ها)، انتشارات سمت، صص 159-157 و بدالله دادگر (1391)، اصول تحلیل اقتصادی خرد و کلان، نشر آماره صص 173-172.

5. Cooter, Robert & Thomas Ulen, P. 39.

موضوع مسکن و اماکن تجاری استیجاری در جامعه ایران مصداقی از وضعیت فرضی فوق می‌باشد؟ شاید پاسخ به سؤال فوق مشکل نباشد؛ زیرا بعید به نظر می‌رسد تولید و عرضه واحدهای مزبور در ایران به صورت انحصاری در اختیار گروه یا گروه‌هایی بوده باشد به نحوی که مجوز ورود دولت برای ختنی نمودن اقدامات انحصارطلبانه بنگاه‌های مذکور را فراهم نموده باشد. هیچ کدام از قوانین استیجاری مداخله گرایانه را نمی‌توان از باب انحصار تبیین و توجیه نمود؛ زیرا برخلاف وضعیت انحصار زمین یا مسکن در اختیار بنگاه‌های قرار ندارد. البته شاید بتوان دخالت دولت را در عرضه اماکن استیجاری به منظور تأمین مسکن و محل کسب استیجاری در چهره‌های دیگری ملاحظه نمود. مثلاً دولت به منظور مجبور کردن مالکان اماکن به اجاره اموال مازاد بر نیاز خود متوسل به سیاست‌های غیرمستقیم مانند وضع مالیات بر املاک خالی یا سیاست‌های تشویقی از جمله حذف یا کاهش نرخ مالیات بر درآمد ناشی از املاک بشوند. این موضوع هرچند در جامعه ایران می‌تواند یک واقعیت تاریخی باشد باین حال به نظر می‌رسد مداخلات فوق از بحث انحصار به عنوان مجوز ورود دولت در بازار اجاره خارج می‌باشد. به نظر می‌رسد مداخلات دولتی در بازار اجاره بیشتر به سیاست‌های باز توزیعی نزدیک بوده است تا مقابله با وضعیت انحصاری.

ب - عوارض بیرونی^۱

یکی دیگر از منابع شکست بازار چیزی است که اقتصاددانان آن را «عوارض بیرونی» می‌نامند. در بازار علی‌الاصول منافع و هزینه‌های فعالیت‌های اقتصادی متوجه خود عامل اقتصادی است. هیچ کس از منافع حاصل از فعالیت دیگران منتفع نمی‌گردد و هزینه‌های فعالیت هیچ کس نیز بر دیگران تحمیل نمی‌شود. علی‌رغم این اصل، مواردی وجود دارد که نتایج مثبت فعالیت‌های شخص عاید دیگران نیز شده بدون اینکه قراردادی در این باب میان آنان بوده باشد؛ مانند دو بنگاه پرورش گل و تولید عسل که زنبورهای آن از گل‌های بنگاه همسایه استفاده می‌کنند یا مواردی وجود دارد که در آن نتایج منفی (هزینه‌ها) فعالیت‌های اقتصادی یک نفر یا یک بنگاه متوجه دیگران نیز می‌شود بدون اینکه توافقی در این خصوص بین آنها بوده باشد مانند کارخانه‌ای که با فعالیت تولیدی خود باعث آلوده شدن هوای اماکن مجاور

1. Externalities.

می‌گردد¹. مطابق نظر اقتصاددانان در فرض اخیر هزینه‌های تولیدی بنگاه‌دار متضمن هزینه‌های بیرونی یا اجتماعی (آلودگی) نمی‌باشد و به اصطلاح هزینه‌های خصوصی با هزینه‌های اجتماعی برابر نیست، لذا، مقدار تولید آن از حد بهینه اجتماعی تجاوز می‌کند در حالی که اگر هزینه‌های اجتماعی تولید جزء هزینه‌های خصوصی تولید لحاظ می‌گردید سطح تولید بنگاه یادشده کمتر از وقتی بود که این هزینه‌بر دیگران تحمیل می‌شد². سیاست‌های اجتماعی برای کنترل عوارض منفی معمولاً به این سمت است که بنگاه‌ها را وادار می‌کنند هزینه‌های بیرونی مزبور را در هزینه‌های خصوصی خود لحاظ نمایند تا بدین ترتیب هزینه‌های یادشده درونی گردند. به این سیاست‌ها در اصطلاح «درونی سازی»³ اطلاق می‌گردد.

بر اساس توضیحات فوق پرواضح به نظر می‌رسد پدیده عوارض بیرونی که ناظر به برخورد فعالیت‌های اقتصادی با یکدیگر یا تحمیل پیامدهای فعالیت‌های خصوصی بر دیگران می‌باشد با بحث رابطه استیجاری که یک رابطه قراردادی است نمی‌تواند ورود دولت را در روابط استیجاری مردم تجویز کند. در حقیقت می‌توان گفت از آنجایی که «اجاره» فقط شکل حقوقی تصرف منابع اقتصادی است به خودی خود نمی‌تواند موضوع «عوارض بیرونی» به مفهوم اقتصادی آن باشد؛ زیرا هر یک از کنش‌گران اقتصادی در وضعیت استیجاری می‌توانند به همان اندازه ایجاد پیامدهای منفی نمایند که در غیر وضعیت استیجاری. لذا اجاره عامل مضاعفی در رابطه با پدیده «عوارض منفی» محسوب نمی‌گردد.

پ- کالای عمومی⁴

مفهوم کالای عمومی نزد اقتصاددانان با آنچه نزد حقوقدانان است، متفاوت می‌باشد. این مفهوم را نباید با مفهوم اموال عمومی یکسان دانست. بسیاری از اموال که از منظر حقوقی مصداق مال عمومی مانند معادن یا جنگل است به لحاظ اقتصادی کالای عمومی تلقی نمی‌گردد. برای آنکه کالا یا مالی کالای عمومی تلقی شود، اجتماع دو شرط لازم است: عدم رقابت مصرفی و استثناء ناپذیری. مراد از رقابتی نبودن مصرف این است که مصرف چیزی از سوی عده‌ای،

1. Miceli, J. Thomas, Op. cit. P. 31; Cooter, Robert & Thomas Ulen, Op. cit., P. 39.

2. احمد توکلی، همان منبع، ص 38.

3. Internalization .

4. Public goods.

مانع مصرف دیگران نیست. در نتیجه همه می توانند هم زمان مصرف کنند. از این نظر، هوا یک کالای عمومی است؛ چرا که در شرایط عادی، تنفس یک عده ای مانع از تنفس عده دیگر نیست و همه می توانند هم زمان تنفس نمایند. مراد از استثناء ناپذیری این است که منع کردن عده ای از مصرف کننده ها که علی رغم استفاده از یک کالا یا خدمت حاضر به پرداخت عوض نیستند، ناممکن یا بسیار پرهزینه است به طوری که انگیزه ای برای عرضه کننده نسبت به ارائه کالا یا خدمت مزبور باقی نمی ماند و در نتیجه هیچ کس در بازار حاضر نمی شود نسبت به عرضه آن قیام کند؛ به عبارت دیگر هر چند مردم به کالا یا خدمت مذکور نیازمندند اما کسی در بازار نیست که آن را تأمین نماید. اقتصاددانان به چنین مصرف کننده ای در اصطلاح «سوار کار یا منتفع مجانی»^۱ و به این پدیده در اصطلاح «سواری مجانی»^۲ اطلاق می کنند.^۳

در حقیقت علت اینکه در بازار کسی حاضر نیست مبادرت به عرضه چنین کالا یا خدمتی نماید این است که اصولاً انگیزه فعالان اقتصادی یک انگیزه مادی است و طبعاً زمانی که یک عامل اقتصادی احساس کند که منتفعان از محصول وی از پرداخت عوض آن طفره می روند، انگیزه خود را برای ورود یا ادامه تولید محصول از دست خواهد داد.^۴ می توان نتیجه گرفت علت شکست بازار در رابطه با کالای عمومی پدیده «سواری مجانی» است که نهایتاً به عدم تولید یا تولید اندک کالای یاد شده در مقایسه با مقدار لازم به لحاظ اجتماعی منتهی خواهد شد.^۵ مثال مشهور کالای عمومی نزد اقتصاددانان «امنیت» است؛ زیرا هر دو شرط فوق در رابطه با موضوع امنیت صادق می باشد. فرض کنید در یک اقتصاد کاملاً بازار آزاد بنگاه اقتصادی بخواهد موضوع خدمات خود را ارائه کالای امنیت قرار دهد. عده ای با این شرکت قرارداد اخذ خدمات منعقد می نمایند اما عده ای دیگر حاضر به عقد قرارداد برای استفاده از خدمات امنیتی این شرکت نیستند. از آنجایی که هیچ شخصی را نمی توان به انعقاد قرارداد اخذ امنیت مجبور نمود چه وضعیتی پیش خواهد آمد؟ آیا فقط طرفین «قرارداد تأمین امنیت» موفق به تحصیل امنیت خواهند شد یا دیگرانی هم که حاضر به انعقاد نبودند، قادر به اخذ چنین

1. Free rider .
2. Free riding.
3. Cooter, Robert & Thomas Ulen, Op. cit., P. 40.

4. احمد توکلی همان منبع، ص 41.

5. Cooter, Robert & Thomas Ulen, Op. cit., P. 41; Miceli, J. Thomas, Op. cit., P. 32; Cento Veljanovski, Op. cit., P. 40.

خدمتی خواهند شد؟ به نظرمی رسد هر دو گروه یکسان از چنین خدمتی منتفع خواهند شد؛ زیرا شرکت مزبور قادر نیست از انتفاع مجانی سوارکاران مجانی ممانعت به عمل آورد. به عنوان مثال فرض کنید شرکتی با یک محله برای نگهداری در شب قرارداد می‌بندد. به نظر می‌رسد در این وضعیت همه اهالی از خدمات این شرکت منتفع خواهند شد حتی آن‌هایی که حاضر به عقد قرارداد نشدند؛ زیرا ثمره نگهداری این شرکت که مصون ماندن اهالی در برابر خطر سرقت است، خواه ناخواه عاید چنین منتفعانی نیز خواهد شد.

همانطور که گفته شد در چنین وضعیتی عاملان اقتصادی از ورود به عرضه چنین کالایی یا ادامه عرضه آن خودداری خواهند کرد. علی‌رغم اینکه داشتن امنیت یک نیاز اساسی است، اما بازار قادر به تأمین آن نیست. مطابق عقیده اقتصاددانان اینجاست که دولت مجوز ورود پیدا می‌کند و دولت‌ها معمولاً با تأسیس نهادهای لازم - صرف نظر از نام یا شکل آن - خود راساً به تأمین امنیت قیام می‌نمایند.

با این مقدمه نوبت به طرح این سؤال می‌رسد که از منظر ایده کالای عمومی، دولت حق مداخله در روابط استیجاری افراد را دارد یا خیر؟ طبیعتاً پاسخ به این سؤال دایرمدار این است که آیا عرضه واحدهای استیجاری را می‌توان از مصادیق کالای عمومی دانست؟ پاسخ به این سؤال بدیهی به نظرمی رسد؛ زیرا هیچیک از دو شرط کالای عمومی بر اماکن یا واحدهای استیجاری که در بازار میان افراد مورد اجاره قرار می‌گیرد، صدق نمی‌کند؛ بلکه واحدهای مزبور یک کالای خصوصی بوده که بر اساس نظام قیمت در بازار در اختیار کسانی قرار می‌گیرد که ارزش بیشتری از دیگران بدان قائل می‌باشند و افراد دیگری نیز غیر از موجر و مستأجر قادر نخواهند بود بدون پرداخت عوض (مال‌الاجاره) از آن‌ها منتفع شوند. نتیجه اینکه بازار در تأمین نیازهای استیجاری مردم (مسکن یا محل کسب اجاره‌ای) همچون سایر کالاهای خصوصی دیگر موفق عمل می‌نماید و مجوزی برای ورود دولت در تأمین نیازهای استیجاری مردم به چشم نمی‌خورد.

ممکن است این ایراد به ذهن خطور نماید که در برخی از کشورها، دولت‌ها مبادرت به ساخت اماکن مسکونی یا تجاری نموده و به قیمت ارزان در اختیار نیازمندان قرار می‌دهند، لذا، علی‌رغم اینکه واحدهای استیجاری کالای عمومی به مفهوم اقتصادی آن محسوب

نمی‌شود دولت‌ها به منظور تأمین آن وارد عمل می‌شوند. پاسخ به این ایراد روشن به نظر می‌رسد. اصولاً چنین ورودی از سوی دولت در بازار از باب شکست بازار نیست. امکان دارد این اقدام دولت از باب پیگیری اهداف دیگری مانند عدالت اجتماعی یا سیاست‌های رفاهی باشد و یا به منظور دنبال نمودن سیاست‌های رقابتی باشد که در قسمت‌های آتی بدان اشاره خواهد شد.

ت- اطلاعات نامتقارن^۱

چهارمین منبع شکست بازار اطلاعات نامتقارن یا نامتوازن طرفین معامله می‌باشد. منظور از اطلاعات نامتوازن این است که اطلاعات طرفین از کم و کیف معامله یکسان نیست و یکی از آن‌ها نسبت به دیگری اطلاعات بیشتری دارد.^۲ از نظر اقتصاددانان نئوکلاسیک برای اینکه مبادلات بازار منتهی به تخصیص بهینه منابع گردد، باید در یک فضای اطلاعاتی شفاف صورت گیرد؛ زیرا فقط در چنین فضایی است که یک طرف حاضر می‌شود منابع در اختیار خود را در مقابل منابع دیگری مورد معامله قرار دهد. مثلاً فروشنده ماشین دست‌دوم در مقایسه با خریدار، اطلاعات بیشتری نسبت به خریدار دارد به نحوی که اگر خریدار نیز دارای اطلاعات یکسانی با فروشنده بود، شاید اساساً یا به قیمت مورد قرارداد حاضر به معامله با فروشنده نبود یا مثلاً قرارداد بیمه را در نظر بگیرید که در آن اطلاعات بیمه‌گذار در رابطه با موضوع بیمه نسبت به بیمه‌گر به مراتب بیشتر است به نحوی که اگر بیمه‌گر از اطلاعات مزبور باخبر بود حاضر به عقد قرارداد بیمه نمی‌شد یا با نرخ بیمه‌نامه صادره حاضر به صدور آن نبود. در اینجا علت شکست بازار معلوم است؛ زیرا همان‌طوری که فوقاً گفته شد معامله یا مبادله‌ای تنها در صورتی می‌تواند به نتایج تخصیصی مطلوب منجر شود که طرفین با آگاهی کافی حاضر شده باشند منابع در اختیار خود را از دست بدهند در غیر این صورت منابع در اختیار کسانی قرار می‌گیرد که نسبت به طرف دیگر ارزش بیشتری نسبت به آن منبع قائل نمی‌باشند. این همان چیزی است که اقتصاددانان از آن تعبیر به سوء تخصیص^۳ می‌کنند. قانون‌گذاران برای مقابله با چنین وضعیتی

1. Asymmetric information.

2. Cooter, Robert & Thomas Ulen, Op. cit., Op. Loc; Cento Veljanovski, Op. cit., Op. Loc.

3. Misallocation.

معمولاً مبادرت به وضع قوانینی می‌کنند که مستقیماً طرف معامله را به قید ضمانت اجرا مکلف به ارائه یا افشای اطلاعات می‌نماید مانند اینکه بیمه‌گذار را مکلف نموده هرگونه اطلاعات تأثیرگذار بر عقد بیمه را برای بیمه‌گر افشاء نماید در غیر این صورت حسب مورد مشمول ضمانت اجرای مقرر خواهد گردید. گاهی نیز قانون‌گذاران به صورت غیرمستقیم طرف قرارداد را به افشای اطلاعات مؤثر ترغیب می‌نماید مانند حق فسخ خریدار که ناشی از عدم افشای عیب مبیع از سوی بایع می‌باشد. چنین تلاشی از سوی قانون‌گذاران برای این است که مبادلات بازاری از صورت واقعی خود منحرف گردیده یا ممکن است منحرف گردد.

با تحلیل مفهومی فوق این سؤال مطرح می‌گردد که اطلاعات نامتقارن چقدر می‌تواند اقدامات دولت را به شرحی که در گفتار اول بیان گردید توجیه نماید؟ مسلماً در برخی موارد، قانون، طرفین رابطه استیجاری را به افشای برخی اطلاعات مانند افشای عیوب مورد اجاره تکلیف می‌کند؛ چنین تکلیفی را که در حقیقت از شکاف اطلاعاتی یا عدم برابری موقعیت اطلاعاتی طرفین رابطه استیجاری نشأت می‌گیرد می‌توان مصداقی از مداخله تصحیحی دولت نامید؛ زیرا یکی از فرضیات بنیادین اقتصاددانان کلاسیک و نئوکلاسیک در رابطه با مبادلات بازاری این بوده که اطلاعات میان عاملان بازار یکسان توزیع شده و معاملات در یک فضای کامل و شفاف اطلاعاتی انجام می‌گردد. باین حال قویاً به نظر می‌رسد که آن نقص یا شکاف اطلاعات نبوده که قانون‌گذار ایرانی را وادار به دخالت کرده؛ زیرا در بسیاری از موارد می‌توان دخالت قانون را به صورت نفی صریح توافقاتی مشاهده نمود که با آگاهی کامل طرفین منعقد گردیده است.

بند سوم - سیاست‌های کلان مسکن و اشتغال

هرچند بنا بر تحلیل‌های به عمل آمده در گفتار قبل از منظر اقتصادی توجیهی برای مداخله در بازار روابط استیجاری قابل تصور نبوده اما آنچه در قوانین ناظر به اجاره ملاحظه گردید حکایت از این داشت که قانون‌گذار در این نوع از روابط دست به مداخلات آشکاری زده است. لذا سؤالی که اینجا مطرح می‌شود اینکه مبانی مداخلات قانون‌گذار چه بوده است؟ به نظر می‌رسد مبنای این مداخله را نمی‌توان بر اساس نظریات متعارف در اقتصاد خرد یافت؛ زیرا - همانطور که در گفتار اول ملاحظه کردیم - بر اساس آموزه‌های اقتصاد نئوکلاسیک دخالت

دولت در روابط بازاری جز در موارد شکست آن فاقد منطق اقتصادی است؛ زیرا بنا به فرض، بازار در تنظیم روابط خصوصی مردم - از جمله اجاره - توانمند می‌باشد. به نظری رسد پاسخ را باید در تحولات مفهومی دولت جستجو نمود؛ چه اینکه در اثر این تحولات، تغییرات قابل ملاحظه‌ای نیز در نقش و اهداف کلان دولت‌های مدرن پدید آمده است. در این نگرش دولت‌ها برخلاف گذشته به دنبال اهداف و سیاست‌های رفاهی و اجتماعی متعددی هستند که دولت‌های پیشین خود را عهده‌دار آن نمی‌دانستند. برای مثال قانون‌گذار ایران در مهر و موم‌های 1317، 1339 و 1356 از راه وضع قوانین خاص موجر و مستأجر راسا مبادرت به تخصیص منابع اقتصادی نموده؛ در حالی که مطابق نظریه‌های اقتصادی کلاسیک و نئوکلاسیک، دولت مفهوماً از بازار منفک بوده و به‌عنوان یک نهاد حاکمیت سیاسی که مسئول تأمین نظم و امنیت جامعه است، تلقی می‌گردد و حداکثر در موارد ناتوانی بازار ایفای نقش می‌کند؛ اما مفهوم مضیق دولت بنا به دلایل متعددی از جمله توسعه زندگی شهری و اقتضات جدید آن، افزایش قابل توجه جمعیت شهری، توزیع نابرابر ثروت در جامعه، کمبود منابع اقتصادی، بالا رفتن توقعات و انتظارات مردم از دولت، افزایش نرخ‌های بیکاری و تبعات اقتصادی و اجتماعی آن از یک طرف و میل به تصاحب قدرت یا تداوم قدرت از سوی حکام دچار تحولات مفهومی قابل توجهی گردید که امروزه مظاهر آن به‌راحتی قابل مشاهده است. چنین توسعه‌ای در مفهوم دولت، بالطبع آن‌ها را به سمت دخالت در روابط بازاری مردم هدایت نمود. چنین جریانی اختصاص به کشور خاصی مانند ایران ندارد. در بسیاری کشورهای پیشرفته و غیر پیشرفته نیز شاهد چنین تحولی در مفهوم، نقش و اهداف دولت‌ها هستیم. قوانین امری و مداخله‌جویانه بسیاری از کشورها در روابط استیجاری چنین تحولی در نقش و اهداف دولت‌ها را به‌خوبی به نمایش می‌گذارد. برای نمونه سیاست استمرار رابطه استیجاری (جانشینی اراده قانون‌گذار را به‌جای موجر) یا دخالت امری در مدت زمان اجاره و کنترل نرخ اجاره از سیاست‌های معمول دولت‌ها در این بخش می‌باشد که می‌توان آن را از باب پیگیری سیاست‌های مسکن و اشتغال و تولید دانست؛ زیرا بنا به فرض تأکید قانونی بر استمرار رابطه مذکور می‌توانست دولت‌ها را در دستیابی به اهداف رفاهی و اقتصادی از قبیل کاهش نسبی مشکل مسکن، ایجاد ثبات در فعالیت‌های تولیدی، کاهش نرخ بیکاری و افزایش تولید ناخالص ملی یاری نماید.

ایرادی که در اینجا مطرح می‌گردد این است که از آنجایی که حل مشکل متقاضیان مسکن

یا صاحبان مشاغل و حرف به هزینه مالکان خصوصی املاک و مستغلات صورت گرفته است لذا در پیش گرفتن چنین سیاست اجتماعی از سوی دولتمردان چگونه قابل توجیه می‌باشد؟ در پاسخ شاید بتوان اظهار داشت اگر سیاست‌های یادشده را از منظر کارایی «پارتویی» در نظر بگیریم، طبیعتاً باید قائل بر این شد که چنین سیاست‌هایی به دلیل اینکه مستلزم ایراد زیان به عده‌ای دیگر (مالکان اماکن و مستغلات) است، لذا سیاست اجتماعی کارآمدی نمی‌باشد، اما چنانچه موضوع را از منظر کارایی «کالدور-هیگس» ببینیم باید دید آیا مجموع منافع حاصله برای عده منتفع (مستاجرین) به اندازه‌ای می‌باشد که آنان با فرض جبران هزینه‌ها و ضررهای وارده به عده دیگر (مالکان) باز هم منتفع باقی بمانند؟ قضاوت در این مورد بسیار سخت است؛ به همین خاطر اگر گفته شود قانون‌گذار با چنین قوانین مداخله‌جویانه در حقیقت سیاست‌های باز توزیعی^۱ را دنبال می‌نموده است به واقعیت نزدیک‌تر می‌باشد.

در پایان شاید خالی از فایده نباشد که وضعیت روابط استیجاری را در دو کشوری که وضعیتی مشابه ایران دارند، از نظر بگذرانیم:

مصر، ترکیه و ایران در قانون‌گذاری روابط استیجاری سرنوشتی نزدیک به هم دارند. در این سه کشور تا پایان قرن بیستم میلادی روابط استیجاری بر پایه موازین شرعی اداره می‌شد اما از دهه‌های اولیه قرن بیستم قوانین مدنی با اقتباس از فرانسه، بلژیک و قانون تعهدات سوئیس جایگزین مقررات صرفاً شرعی گردید.^۲ در مصر، همچون ایران، از سال 1920 روابط استیجاری تابع قانون مدنی و اراده طرفین بود؛ اما از اوایل دهه 40 میلادی (تقریباً 1317 شمسی) مداخله دولت در روابط استیجاری آغاز شد، این مداخله با تعیین نرخ اجاره‌بها و حق مستأجر در استمرار اجاره صورت گرفت و در سال 1977 میلادی (1356 شمسی) تعمیق و تحکیم یافت.^۳ در سال 1996 میلادی (1375 شمسی) قانون روابط موجر و مستأجر مصر تغییر بنیادین یافت.

1. Redistributive policies.

2. برای آگاهی بیشتر به منابع زیر رجوع کنید:

<http://schools.aucegypt.edu/research/ebhrc/publications/Documents/New%20Law,%20Old%20Problems.pdf>. Pp41-4.
https://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/TurkeyReport_28012016.pdf. Pp61-3.
 3 - <http://schools.aucegypt.edu/research/ebhrc/publications/Documents/New%20Law,%20Old%20Problems.pdf>. p. 41.

در تحقیقی که در سال 2009 در دانشگاه آمریکایی قاهره در این خصوص انجام گرفته، ادعا شده که مداخله دولت در روابط استیجاری در کشورهای در حال توسعه و با رشد بالای جمعیت و دارای مهاجرت لجام گسیخته به شهرها یک امر رایج است و کمتر مطالعه معتبر و مؤثر علمی در خصوص تأثیرات مثبت یا منفی اقتصادی و اجتماعی چنین مداخله‌ای صورت گرفته است. در مصر علیرغم دولت‌های پادشاهی و جمهوری سوسیالیستی ناصری و دولت با اقتصاد درهای باز سادات و مبارک سیاست‌های مسکن تغییر محسوسی نداشت تا اینکه در سال 1996 قانون جدید اجاره مصر به تصویب رسید. اهداف دولت از پیگیری سیاست‌های مسکن طبق اعلام وزارت مسکن به شرح زیر اعلام شده است. 1- تأمین زیست سالم برای شهروندان مصری 2- تضمین اینکه چنین کمکی به شهروندان مستحق می‌رسد 3- برقراری یک سیاست ملی مسکن در مسیر طرح‌های ملی 4- ایجاد مشارکت مثبت در بخش مسکن برای تکمیل توسعه سیاسی و اجتماعی 5- کنترل مشکلات تورم 6- ایجاد فرصت‌های شغلی 7- تشویق و ترغیب سرمایه‌گذاری در مستغلات 8- حفظ و تثبیت موجودی مسکن¹.

قانون جدید فقط شامل اماکنی خواهد شد که پس از سال 1996 به اجاره واگذار می‌شود و در اجاره مستغلات لوکس اعم از قدیمی یا جدید تعیین اجاره‌بها آزاد شد. در واقع روابط استیجاری اعم از مسکونی و تجاری تابع توافق طرفین، قانون مدنی و قانون موجر و مستأجر سال 1996 خواهد بود. با تصویب قانون جدید در مصر هم مانند ایران نظام دوگانه‌ای در مورد اماکن تجاری رواج دارد، اجاره‌های مشمول قوانین قبل از 1996 که حمایتگر مستأجران است و اجاره‌های بعد از این تاریخ که برابری اراده طرفین در تنظیم روابط استیجاری را حمایت می‌کند که این مسئله باعث مشکلات زیادی برای دستگاه قضایی این کشور شده است.

در ترکیه هم تا زمان حکومت عثمانی‌ها، قوانین شرعی در مجموعه‌ای موسوم به مجله یا المجله (1666) گردآوری و مبنای عمل در روابط استیجاری بود. قواعد اجاره اشخاص و اموال در قانون تعهدات ترکیه در سال 1926 میلادی (1305 شمسی) با اقتباس از قانون

1. در این تحقیق نشان داده شده است که مداخلات دولت در روابط استیجاری برخلاف ظاهر آن به بهبود وضعیت مسکن نیانجامیده و با هیچ یک از نظریات اقتصادی سازگاری ندارد. برای اطلاع دقیق‌تر مراجعه شود به:

<http://schools.aucegypt.edu/research/ebhrc/publications/Pages/TheChroniclesFall2009.asp>. Pp40-44

تعهدات سوئیس تصویب شد و اساس آن بر آزادی اراده و احترام به تساوی طرفین در روابط استیجاری اعم از مسکونی و تجاری بود. در سال 1955 (1344 شمسی) هم قانون موجر و مستأجر به تصویب رسید. این قانون با کنترل اجاره‌بها و حق تقدم مستأجر در ادامه رابطه استیجاری گرایش زیادی به حمایت از مستأجران به‌عنوان طرف ضعیف‌تر قرارداد اجاره داشت.¹ به این ترتیب، قانون تعهدات (بخش اجاره) و قانون موجر و مستأجر 1955 باهم برای مدت 56 سال در تشکیل نظام قانونی اجاره عمل می‌کردند که در آن‌ها ضمن حفظ آزادی اراده، محدودیت‌هایی در اختتام اجاره و تعیین اجاره‌بها تحمیل می‌شد. از نظر قانون‌گذار ترکیه نظام دوگانه پیش‌گفته کارایی لازم را نداشت و نیازمند اصلاح بود، لذا در سال 2011 قانون جدید تعهدات ترکیه تصویب و از 2012 لازم‌الاجرا گردید و روابط موجر و مستأجر را در مورد قراردادهای اجاره جدید مسکونی و تجاری (بعد از 2012) تابع مقررات جدید کرد که محور آن آزادی کامل اراده طرفین و احترام به ترتیبات قراردادی طرفین و بخش اجاره قانون تعهدات جدید خواهد بود. به این ترتیب در ترکیه نیز شاهد دو رژیم قانونی حاکم بر اجاره هستیم، اجاره‌های تابع قوانین پیش از لازم‌الاجرا شدن قانون تعهدات 2012 که با محدودیت‌هایی بر اراده اطراف رابطه استیجاری اعمال می‌شود و قراردادهای اجاره منعقد شده پس از قانون جدید که تابع اراده آزاد طرفین و قراردادهای منعقد فی‌مابین آنان و قانون 2012 خواهد بود.

همانطور که ملاحظه می‌شود وضعیت سه کشور ایران، ترکیه و مصر با قدری تفاوت در تاریخ‌های تصویب قوانین مدنی و موجر و مستأجر، از حیث تاریخی، محتوای قوانین و اوضاع اجتماعی بسیار شبیه به هم است و هر سه کشور در حال حاضر در وضعیت یکسانی در مورد روابط موجر و مستأجر می‌باشند. البته باید خاطر نشان کرد در ترکیه نظم بسیار بهتر

1. دادگاه قانون اساسی ترکیه ارسال 1963 تثبیت اجاره‌بها را به این دلیل که محدودیت‌هایی را بر جوهر حق مالکیت وارد کرده است، مغایر با قانون اساسی اعلام و به قوه مقننه 6 ماه مهلت داد تا با سازوکارهای بروز و منطقی تعادل مورد نظر در روابط استیجاری را برقرار کند. البته قوه مقننه ترکیه و برخی حقوقدانان با این توجه که دادگاه قانون اساسی در واقع اصل کنترل اجاره را رد نکرده است بلکه صرفاً مقررات مربوط را موشکافی کرده است به رای دادگاه مذکور توجه نکرد و این امر موجب شکاف و تعارضاتی در دادگاه‌های رسیدگی‌کننده به اختلافات موجر و مستأجر شد که بطور خاص رویه قضایی دادگاه‌های تجدیدنظر ترکیه این شکاف را برای مدتی بالنسبه طولانی به نفع تثبیت اجاره‌بها پر کردند و در عمل یک رویه قانونی کاملاً شناخته‌شده در مورد کنترل قیمت اجاره‌بها برقرار و تا سال 2012 و تصویب قانون جدید تعهدات و اصلاح بخش اجاره آن جاری بود.

https://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/TurkeyReport_28012016.pdf. P62 and p87.

و آمار و اطلاعات مناسب‌تر و جزییات قانونی بیشتری در این حوزه وجود داشته و اعمال می‌شود.^۱

نتیجه‌گیری

همان‌گونه که طی مباحث عنوان شد اجاره یکی از مهم‌ترین روابط حقوقی و اقتصادی میان مردم بوده است که برخلاف بسیاری از قراردادها مشمول تحولات قانونی عدیده‌ای بوده، دخالت‌های امری دولت یا به اصطلاح اقتصادی «تنظیم»، خصیصه بارز این تحولات بوده است. از این منظر، می‌توان مجموع تحولات قانونی اجاره را به دایره‌ای تشبیه نمود که ترسیم آن از نقطه‌ای آغاز گردیده و انتهای آن به همان نقطه آغازین ختم می‌گردد. نقطه آغاز و پایان این چرخه را می‌توان به وضعیت صفر مداخلاتی^۲ تعبیر نمود که همان قانون مدنی می‌باشد. نکته بسیار مهم این است که قانون مدنی در بخش اجاره کاملاً صبغه شرعی داشته و مبتنی بر مشهورات فقهی بوده، از همین جا می‌توان به سادگی استنباط نمود که بنای شریعت در روابط بازاری حتی الامکان عدم دخالت بوده است که با اصل کارایی بازار هماهنگ و همسو می‌باشد. عموماً و اطلاقات ادله‌ای همچون آیه کریمه تجارت عن تراض منکم، حدیث معروف لایحل مال امراء الا بطیب من نفسه، قاعدتسلیط (الناس مسلطون علی اموالهم) و قاعده جواز شرط (المؤمنون عند شروطهم) از جمله مستندات می‌باشند که نشان از عدم مداخله در تنظیم روابط استیجاری مردم دارد. به بیان دیگر، اگرچه می‌توان ادعا نمود که فقها در طراحی مقررات باب اجاره تحت تأثیر نظریه اقتصادی کارایی بازار بوده‌اند اما ادله شرعی که مستمسک فقها در تنظیم باب اجاره بوده‌اند جملگی در خدمت ایده «عدم مداخله در امور بازاری مردم یا واگذاری امور مردم به خود آنان» بوده است. افول تدریجی مداخله دولت بعد از انقلاب اسلامی ایران و نهایتاً تصویب قانون روابط موجر و مستأجر در سال 1366 که بنای آن بازگشت به قانون مدنی و اراده موجر و مستأجر بوده

1- برای دیدن اطلاعات بیشتر در این خصوص به گزارش جامع 173 صفحه‌ای ترکیه به گروه مطالعاتی مستقر در دانشگاه برمن کشور آلمان که به سفارش اتحادیه اروپایی طرح بزرگ مطالعه وضعیت اجاره در کشورهای اروپایی را انجام داده است، مراجعه کنید.

https://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/TurkeyReport_28012016.pdf

2. Zero intervention situation.

است نیز قویاً به نظر می‌رسد کاملاً آگاهانه و در راستای اصل 4 قانون اساسی و به منظور شرعی کردن قوانین اجاره‌ای بوده است که به لحاظ شرعی محل تأمل و تشکیک بوده است.¹

نکته دیگر اینکه قوانین امری اجاره تاکنون از منظر اقتصاد رفاه یعنی پیامدهای مثبت و منفی آن مورد سنجش قرار نگرفته‌اند. بدین معنا که تاکنون ضررهای وارده به مالکان اماکن و مستغلات ارزیابی نگردیده و با منافع حاصله برای مستأجران مقایسه نشده، لذا، کارایی قوانین امری مذکور در عمل نیز مشخص نگردیده است و انگهی وضع قوانین امری و مداخله جویانه اجاره در خدمت سیاست‌های «باز توزیع» منابع اقتصادی عمل نموده؛ در حالی که پیگیری سیاست‌های مذکور با تکیه بر نهادهای حقوق خصوصی مانند اجاره مورد ایراد بیشتر تحلیل‌گران اقتصادی حقوق بوده است²؛ زیرا به زعم آنان پیگیری سیاست‌های باز توزیعی با استفاده از سازوکارهای غیرمستقیم دیگر مانند نظام مالیات‌ها بسیار کم‌هزینه‌تر می‌باشد.³

در نهایت به نظر می‌رسد قوانین امری اجاره نه تنها به لحاظ نظری فاقد منطق اقتصادی بوده است در عمل نیز مشخص نگردیده است که متضمن نفع خالص⁴ می‌باشد. عده‌ای (مستأجران) به ضرر عده‌ای دیگر (مالکان) در اثر سیاست‌های مداخله جویانه منتفع گردیده‌اند که علاوه بر اینکه به لحاظ حقوقی می‌تواند مصداق دارا شدن ناعادلانه باشد، به لحاظ اقتصادی نیز معلوم نیست که سیاست کارآمدی بوده است یا خیر. به نظر نمی‌رسد تصویب قانون موجر و مستأجر 1366 و واگذاری سرنوشت روابط استیجاری به توافقات خصوصی افراد موجب رکود بازار اجاره یا اختلال در نظام تولیدی و کسب و کار جامعه گردیده باشد. از لحاظ تئوری‌های اقتصادی واگذاری امور معاملاتی و بازاری مردم به خود آنان در مقایسه با شیوه‌های «تنظیمی» کارآمدتر بوده است. لذا جز در موارد شکست بازار باید همچنان بر کارایی بازار در تخصیص منابع اقتصادی جامعه اعتماد نمود.

1. در باب غیرشرعی بودن حق کسب و پیشه و تجارت نگاه کنید به پرسش معاون بانکی وزارت امور اقتصادی و دارایی از شورای نگهبان در خصوص ماده 19 قانون روابط موجر و مستأجر سال 1356 و پاسخ مورخ 1363/5/9 آن شورا در پایگاه الکترونیکی پژوهشکده شورای نگهبان به نشانی زیر:

<http://nazarat.shorarc.ir/Forms/FileLoad.aspx?id=U/hJe/669as=&TN=sLn161hHMMy3umtCIuWPwQfiDA2AcL+Ge&NF=bHiIRfspeW=0>

2. Cooter & Ulen, Op. Cit., PP. 7-8 .

3. Ibid.

4. Net benefit.



منابع

فارسی

- تفضلی، فریدون، *تاریخ عقاید اقتصادی*، چاپ هفتم، (تهران: نشر نی، 1366).
- توکلی، احمد، *بازار-دولت (کامیابی‌ها و ناکامی‌ها)*، (تهران: انتشارات سمت، 1300).
- دادگر، یدالله، *اصول تحلیل اقتصادی خرد و کلان*، (تهران: نشر آماره، 1391).

قوانین و مقررات

- قانون راجع به تعدیل مال الاجاره در تاریخ 1/17/1317
- قانون اختیارات دکتر میلسپو در مورد تنزیل و تثبیت بهای اجناس مصوب 13/3/1333
- قانون روابط موجر و مستأجر 1339
- قانون روابط موجر و مستأجر 1356
- قانون روابط موجر و مستأجر 1262
- قانون الحاق یک تبصره به عنوان تبصره 1 به ماده 9 قانون روابط موجر و مستأجر 1262 مصوب 1364
- قانون الحاق یک ماده به قانون روابط موجر و مستأجر مصوب 1365
- قانون الحاق دو تبصره به عنوان تبصره‌های 3 و 4 به ماده 9 قانون روابط موجر و مستأجر سال 1292 مصوب 1369
- قانون الحاق یک بند به عنوان بند ج و دو تبصره به ماده 2 قانون روابط موجر و مستأجر مصوب 1272
- قانون روابط موجر و مستأجر 1366

English Sources

- Blair, Jenkins (2009) Rent Control: Do Economists Agree? Do Economists Reach a Conclusion? *Econ Journal Watch*, Volume 6, Number 1 January 2009, pp 74-5
- Cooter, Robert & Thomas Ulen (2011), *Law and economics*, 6th ed., Pearson Pub.

- Cento Veljanovski(2007), Economic Principles of Law, CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS.
 - Joseph Boniface Ajefu & Faith Barde (2015), Market Efficiency and Government Intervention Revisited: What Do recent Evidence Tell Us, Journal of International Business and Economics June 2015, Vol. 3, No. 1, pp. 20-23.
 - Lee Boldeman(2007), the Cult of the Market (Economic Fundamentalism and its Discontents), ANU Press.
 - Miceli,J. Thomas(2004), The economic approach to law, Stanford University Press.
 - Richard A. Posner(1985), Wealth maximization revisited,2 notre Dame Journal of law, Ethic and Public policy.
 - Ronald H. Coase, (1937), the Nature of the Firm, Economica, New Series, Vol. 4, No. 16. (Nov., 1937), pp. 386-405.
 - Yee, Gary. (1989) “ Rationales for Tenant Protection and Security of Tenure. “ Journal of Law and Social Policy 5. (1989): 35-60.
 - <http://schools.aucegypt.edu/research/ebhrc/publications/Documents/New%20Law,%20Old%20Problems.Pdf>.
 - https://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/TurkeyReport_28012016.Pdf.
 - <http://schools.aucegypt.edu/research/ebhrc/publications/Documents/New%20Law,%20Old%20Problems.Pdf>.
 - <http://nazarat.shorarc.ir/Forms/FileLoad.aspx?id=U/hJe/669as=&TN=sLn161hHMy3umtCIuWPwQfiDA2AcL+Ge&NF=bHiIRfspeW=0>
 - <http://schools.aucegypt.edu/research/ebhrc/publications/Pages/TheChroniclesFall2009.asp>.
 - https://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/TurkeyReport_26612616.Pdf.
- سایت‌های اینترنتی
- https://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/TurkeyReport_28012016.Pdf.
 - <http://nazarat.shorarc.ir/Forms/FileLoad.aspx?id=U/hJe/669as=&TN=sLn161hHMy3umtCIuWPwQfiDA2AcL+Ge&NF=bHiIRfspeW=0>