

An Analysis of the Obstacles to the Realization of Renting Vacant Houses Based on the Completion and Rental of Residential Units Law of 1977¹

Mohsen Parvish*

Abstract

This article, using a descriptive-analytical research method, examines the obstacles to the realization of renting vacant houses based on the Completion and Rental of Residential Units Law enacted in 1977. In the final years of the Pahlavi regime, the housing crisis became one of the main social and economic challenges, profoundly impacting people's lives and the structure of society. The rise in tenancy and the shortage of suitable housing placed significant pressure on tenants, making the need for a comprehensive and effective solution essential. In this context, the Completion and Rental of Residential Units Law was designed to regulate the rental market and utilize the potential of vacant houses to provide housing. The primary goal of this law was to create balance in the rental market and facilitate people's access to suitable housing. However, the implementation of this law faced numerous challenges and obstacles that hindered the achievement of its objectives. The findings of this research indicate that the accurate identification of vacant houses, due to the lack of integrated and precise information systems, was one of the main challenges. Additionally, resistance from property owners to renting out vacant units and social concerns regarding legal changes were among the other significant obstacles to the implementation of this law. Many property owners, fearing a reduction in income or issues arising from renting out their properties, were reluctant to participate in this initiative.

* Assistant professor of History, Faculty of human sciences, university of Mohaghegh Ardabili, Ardabil, Iran,
Mohsen.parvish@uma.ac.ir

Date received: 25/11/2024, Date of acceptance: 18/02/2025



Keywords: Completion and Rental of Residential Units Law, Housing prices, Rental market, Obstacles to realization, Legal requirements.

Introduction

The issue of vacant housing has long been a critical challenge in urban planning and housing policy, particularly in rapidly growing cities. In the final years of the Pahlavi era, Tehran and other major Iranian cities faced an acute housing crisis, characterized by rising property prices, increasing population pressure, and a growing number of unoccupied residential units. In response to these challenges, the Iranian government enacted the Law of Completion and Renting Residential Units in 1977 (1356 in the Persian calendar), aiming to address the imbalance in the housing market by encouraging property owners to either complete unfinished buildings or rent out vacant homes.

This law was introduced as a strategic measure to utilize existing housing stock more efficiently and alleviate the pressures of housing shortages, especially for middle- and low-income families. However, despite its well-intentioned design, the implementation of the law encountered numerous obstacles that hindered its effectiveness. These included legal ambiguities, lack of enforcement mechanisms, resistance from property owners, and social and economic uncertainties prevalent during the last years of the Pahlavi regime.

One of the central challenges was the absence of clear criteria for evaluating property value and determining rental rates, which led to disputes between landlords and tenants. Additionally, there was no comprehensive system in place to identify and register vacant houses, further complicating enforcement efforts. Property owners often resisted renting out their units due to fears of financial loss or difficulties in managing tenant relationships. The political and economic instability of the time including inflation, public unrest, and impending revolution also undermined the law's ability to achieve its intended outcomes.

This paper aims to critically examine the barriers to the successful implementation of the 1977 Law of Completion and Renting Residential Units. By analyzing historical documents, newspaper archives, and legislative records from the period, this study explores the socio-economic and legal factors that contributed to the failure of this housing policy. It also investigates how the law interacted with broader urban development strategies and tenant protection frameworks of the time.

3 Abstract

Materials & Methods

This study adopts a descriptive-analytical research methodology to investigate the obstacles to implementing the Completion and Rental of Residential Units Law (1977), particularly focusing on its provisions regarding vacant houses. The law was introduced during the late Pahlavi era as a response to the growing housing crisis in Iranian cities, especially Tehran. This research aims to identify the structural, legal, and socio-economic barriers that hindered the effective enforcement of this legislation.

Discussion & Result

The implementation of the Law of Completion and Renting Residential Units (1977) was intended as a strategic policy to mitigate the housing crisis in Iranian cities, particularly Tehran, during the late Pahlavi era. However, despite its legislative ambition, the law faced significant challenges that ultimately undermined its effectiveness. This section presents and discusses the key findings of the research regarding the structural, legal, socio-economic, and institutional barriers that hindered the successful enforcement of the law.

One of the primary obstacles identified was the lack of a coherent institutional framework for identifying and registering vacant or unfinished residential units. Although municipal offices were tasked with drafting implementing regulations and collecting data on housing conditions, their efforts were often fragmented and lacked central coordination. For example, local authorities in Tehran and other major cities were instructed to quickly gather statistics on empty houses and incomplete buildings, but no standardized system existed for verifying these reports or enforcing compliance.

Moreover, the absence of a centralized database made it difficult to track property ownership and rental activity. As noted in newspaper reports from *Ettela'at* (Issue No. 15514, December 26, 1977), many applicants gave up on registering due to the inability to rent even a single unit, highlighting the inefficiency of the bureaucratic process. The lack of inter-agency cooperation between municipalities and national institutions further complicated enforcement.

The law suffered from unclear definitions and weak legal mechanisms for enforcement. While the legislation aimed to compel property owners to either complete unfinished units or rent out vacant homes, it did not provide clear criteria for determining fair rental prices or resolving disputes between landlords and

tenants. In cases where landlords objected to proposed rental rates, a commission was supposed to issue binding decisions based on written complaints. However, this mechanism created tensions, as tenants expressed concerns about how they would maintain healthy relationships with reluctant landlords who were legally forced into renting (Ettela'at, Issue No. 15537, February 24, 1978).

Furthermore, there was no effective legal recourse for tenants who faced eviction or exploitation under the new regulations. The law's failure to establish strong tenant protections led to widespread resistance from property owners and limited the law's applicability in practice.

Conclusion

The Completion and Rental of Residential Units Law of 1977 was introduced as a significant legislative effort by the Pahlavi government to address the growing housing crisis in Iranian cities, particularly Tehran. Designed to encourage property owners to either complete unfinished buildings or rent out vacant homes, the law aimed to increase housing availability, regulate rental prices, and reduce tenant vulnerability. However, despite its ambitious goals, the implementation of the law faced substantial challenges that ultimately limited its effectiveness.

One of the most critical obstacles was the absence of a centralized and comprehensive system for identifying and registering vacant properties. Municipal authorities lacked the necessary tools and coordination to effectively track unoccupied units or enforce compliance. This institutional deficiency undermined the foundational step of the law the accurate identification of available housing stock and led to inconsistent application across different urban areas.

In addition, legal ambiguities and weak enforcement mechanisms significantly hindered the law's success. The absence of clear criteria for determining fair rental rates led to disputes between landlords and tenants, while the lack of strong legal protections for renters discouraged many from seeking housing under this framework. Property owners, fearing financial loss, administrative burdens, or damage to their assets, often resisted renting out their units. Many preferred to keep properties vacant rather than risk complications associated with regulated tenancy.

Moreover, the law failed to address the specific needs of vulnerable groups, such as young people and singles seeking independent housing. Reports indicate that landlords favored family tenants over individuals, exacerbating the housing shortage for unmarried citizens. The Housing and Urban Development Organization, which

5 Abstract

should have played a pivotal role in mitigating these issues, appeared indifferent to this demographic's needs, further deepening the housing crisis.

The broader socio-political context also played a decisive role in the law's failure. The final years of the Pahlavi regime were marked by economic instability, rising inflation, political unrest, and the looming revolution all of which diverted attention from long-term housing strategies. In such an environment, attempts to regulate property vacancy through legislation proved largely ineffective.

This study demonstrates that while the 1977 law was a well-intentioned policy, it suffered from structural inefficiencies, legal ambiguities, and socio-political instability. These findings align with international research on housing vacancy management, which emphasizes the need for robust legal frameworks, transparent enforcement, community engagement, and socio-economic incentives to ensure successful implementation.

Bibliography

- Abrahamian, Ervand. (2005). *Iran Between Two Revolutions* (A. Golmohammadi, Trans.). Tehran: Nashr-e Ney. [in Persian]
- Ahrābīyān Sadr, Meysam. (2022). *The Land of Inequality: Unequal Spatial Relations in Tehran (1871-1979). Tehran: Āgah. [in Persian]
- Alam, Asadollah. (2011). *The Diaries of Alam* (Vol. 1-6). Tehran: Ketāb-e Sarā. [in Persian]
- Alavi, Ali; Samadi, Mohammad & Banāri, Sajjād. (2018). "Evaluating the Strengths and Weaknesses of Housing Policies in Iran (Pre- and Post-Revolution Development Plans)." *Geography and Human Relations*, 1(2), 865-889.
- Archives of National Library and Documents Organization (SAKMA):No 220/20212,295/2074,220/24354,298/30655,310/40722,240/730,220/847.
- Āyandegān (1977). Year 10, No. 2776 (March 20, 1977), p. 2.
- Ettehādieh, Mansoureh & Ruh, Saeed. (2006). *In the Presence of Sheikh Fazlollah Nouri: Legal Documents from the Naseri Era*. Tehran: Tārīkh-e Iran. [in Persian]
- Ettelā'āt ,No. 15370 (July 24, 1977), p. 4, No. 15373 (July 27, 1977), p. 4.No. 15374 (July 28, 1977), p. 4.No. 15375 (July 30, 1977), p. 28. No. 15376 (July 31, 1977), p. 6.No. 15378 (August 2, 1977), p. 4.No. 15404 (September 3, 1977), p. 5.No. 15422 (September 28, 1977), p. 4.No. 15423 (September 27, 1977), pp. 4, 28.No. 15437 (October 13, 1977), p. 36.No. 15458 (November 8, 1977), p. 4.No. 15465 (November 16, 1977), p. 4.No. 15470 (November 23, 1977), p. 4.No. 15481 (December 7, 1977), p. 4.No. 15493 (December 22, 1977), p. 4.No. 15514 (January 16, 1978), p. 1. No. 15520 (January 23, 1978), p. 2, No. 15537 (February 13, 1978), p. 5.

- Ghollāmi, Sārā; Soheili, Jamāl al-Din & Rahbari Manesh, Kamāl. (2021). "Housing Analysis of the Middle Class During the Second Pahlavi Era Based on Shape Grammar (Case Study: Narmak Neighborhood and Ekbātān Town, Tehran)." *Bāgh-e Nazar*, 18(103), 49-64.
- Ghasemzādeh 'Aqyāni, Omid; Soltāni, Alireza & Jalā'i, Seyyed Abdolhamid. (2021). "The Impact of Housing Policies and Mehr Housing on Iran's Economic Growth (1977-2017)." *Public Policy Management*, 12(43), 147-160.
- Khāk va Khun* (1973). No. 673 (October 21, 1973), p. 2.
- Kiyāni, Mostafā. (2004). *Architecture During the First Pahlavi Era*. Tehran: Institute for Contemporary Historical Studies. [in Persian]
- Majalle-ye Ārshitekt* (1946). Vol. 1, No. 1 (September 1946), p. 15.
- Majalle-ye Ārshitekt* (1947). No. 4 (July 1947), p. 118.
- Majles Showrā-ye Melli* (1915). 3rd Term, No. 2 (August 31, 1915), p. 553.
- Majles Showrā-ye Melli* (1938). 11th Term, No. 2 (December 22, 1938), p. 62.
- Majd, Mohammad Gholi. (2010). *Reza Shah and Britain: Based on U.S. State Department Documents*. Tehran: Institute for Political and International Studies. [in Persian]
- Park, J.I. & Oh, S.K. (2018). "Spatial Pattern and Causative Factor Analysis of Vacant Housing in Daegu, South Korea Using Individual-Level Building DB." *Journal of the Korean Regional Science Association*, 34, 35-47.
- Puriānnejād, Farhād & Parvish, Mohsen. (2021). "Examining Housing Conditions and Rent Prices in Tehran During the Last Decade of the Second Pahlavi Era." *Urban Economics Quarterly*, 6(2), 115-128.
- Scafidi, B.P.; Schill, M.H.; Wachter, S.M. & Culhane, D.P. (1998). "An Economic Analysis of Housing Abandonment." *Journal of Housing Economics*, 7, 287-303.
- Shahri, Ja'far. (1988). *The Social History of Tehran in the 13th Century*. Tehran: Rasā Publications. [in Persian]

بررسی موانع تحقق اجاره‌خانه‌های خالی براساس قانون تکمیل و اجاره واحدهای مسکونی سال ۱۳۵۶^۲

محسن پرویش*

چکیده

این مقاله با استفاده از روش تحقیق توصیفی-تحلیلی، به بررسی موانع تحقق اجاره خانه‌های خالی بر اساس قانون تکمیل و اجاره واحدهای مسکونی مصوب سال ۱۳۵۶ می‌پردازد. در سال‌های پایانی رژیم پهلوی، بحران مسکن به یکی از معضلات اصلی اجتماعی و اقتصادی تبدیل شد که تأثیرات عمیقی بر زندگی مردم و ساختار جامعه گذاشت. افزایش اجاره‌نشینی و کمبود مسکن مناسب، فشار زیادی را بر مستأجران وارد کرد و نیاز به یک راهکار جامع و مؤثر را ضروری ساخت. در این راستا، قانون تکمیل و اجاره واحدهای مسکونی با هدف ساماندهی بازار اجاره و استفاده از ظرفیت خانه‌های خالی برای تأمین مسکن طراحی شد. هدف اصلی این قانون، ایجاد تعادل در بازار اجاره و تسهیل دسترسی مردم به مسکن مناسب بود. با این حال، اجرای این قانون با چالش‌ها و موانع متعددی مواجه شد که مانع از تحقق اهداف آن گردید.

یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که شناسایی دقیق خانه‌های خالی به دلیل عدم وجود سیستم‌های اطلاعاتی منسجم و دقیق، یکی از اصلی‌ترین چالش‌ها بود. علاوه بر این، مقاومت مالکان در برابر اجاره‌دهی واحدهای خالی و نگرانی‌های اجتماعی نسبت به تغییرات قانونی، از دیگر موانع مهم اجرای این قانون به شمار می‌روند. بسیاری از مالکان به دلیل ترس از کاهش درآمد یا مشکلات ناشی از اجاره‌دهی، تمایلی به مشارکت در این طرح نداشتند.

* استادیار گروه تاریخ، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه محقق اردبیلی، اردبیل، ایران،
Mohsen.parvish@uma.ac.ir

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۹/۰۵، تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۱۱/۳۰



کلیدواژه‌ها: قانون تکمیل و اجاره واحدهای مسکونی، قیمت مسکن، بازار اجاره، موانع تحقق، الزامات قانونی، پهلوی.

۱. مقدمه

مسکن یکی از نیازهای اساسی انسان‌هاست و تأمین آن به عنوان یک حق اجتماعی، همواره در کانون توجه سیاست‌گذاران و محققان قرار داشته است. در ایران، به ویژه در سال‌های پایانی رژیم پهلوی، بحران مسکن به یکی از چالش‌های جدی تبدیل شد. افزایش جمعیت، مهاجرت‌های داخلی و عدم تعادل در عرضه و تقاضای مسکن، مشکلاتی را برای اقشار کم‌درآمد ایجاد کرد. در این راستا، قانون تکمیل و اجاره واحدهای مسکونی به عنوان یک راهکار پیشنهادی برای کاهش قیمت مسکن و افزایش دسترسی به آن، طراحی و اجرا شد. با این حال، این طرح با ناکامی‌های قابل توجهی روبرو شد که نه تنها نتوانست به اهداف خود دست یابد، بلکه به تشدید بحران مسکن نیز انجامید. در این مقاله، با استفاده از روش تحقیق توصیفی-تحلیلی، به بررسی چالش‌های این طرح پرداخته می‌شود. بنابراین مقاله حاضر بر آن است تا به سوالات زیر پاسخ دهد: ۱. قانون تکمیل و اجاره واحدهای مسکونی در دوران پهلوی چه اهدافی را دنبال می‌کرد و چگونه طراحی شده بود؟ ۲. موانع اصلی پیش روی اجرای این قانون چه مواردی بودند و چگونه بر روند اجرای آن تأثیر گذاشتند؟ در بررسی وضعیت مسکن و معماری دوره پهلوی، مقالات متعددی به تحلیل جنبه‌های مختلف این دوره پرداخته‌اند. یکی از این مقالات پژوهش قاسم‌زاده عقیبانی، سلطانی و جلایی (۱۳۹۷) با عنوان «تأثیر حوزه مسکن و سیاست‌های مسکن مهر بر رشد اقتصادی ایران» به بررسی تأثیرات سیاست‌های مسکن بر رشد اقتصادی کشور پرداخته و نتایج آن نشان‌دهنده اهمیت داده‌ها و شاخص‌های تأثیرگذار در تصمیم‌گیری‌های بازار مسکن است. علاوه بر این، پژوهش علوی، صمدی و بناری (۱۳۹۸) تحت عنوان «ارزیابی نقاط ضعف و قوت سیاست‌ها و خط‌مشی‌های مسکن در ایران» به تحلیل جامع وضعیت سیاست‌های مسکن در ایران پرداخته و نقاط قوت و ضعف طرح‌های عمرانی قبل و بعد از انقلاب اسلامی را شناسایی کرده‌اند. این تحقیقات به وضوح نشان می‌دهند که برنامه‌های عمرانی در حوزه مسکن دارای موفقیت‌هایی در تأمین مسکن برای اقشار کم‌درآمد بوده‌اند، اما در عین حال به مشکلاتی چون وارداتی بودن مصالح ساختمانی و عدم توجه به نیازهای واقعی جامعه اشاره می‌کنند. همچنین، پدیده سوداگری و کالایی شدن زمین و مسکن بعد از

انقلاب به عنوان چالش‌های جدی در بازار مسکن شناسایی شده است. فرهاد پوریانژاد و محسن پرویش (۱۴۰۰) در مقاله خود به بررسی وضعیت مسکن و اجاره‌بهای شهر تهران در دهه آخر حکومت پهلوی دوم می‌پردازند و به دنبال پاسخ به سؤالات کلیدی درباره علل افزایش قیمت مسکن و اقدامات دولت پهلوی برای حل بحران مسکن است. او به تحلیل عوامل اقتصادی، اجتماعی و سیاسی مؤثر بر بازار مسکن می‌پردازد و ارزیابی می‌کند که آیا سیاست‌ها و برنامه‌های اجرایی دولت در مدیریت این بحران مؤثر بوده‌اند یا خیر. همچنین، نویسندگان راهکارهای دولت پهلوی در زمینه تأمین و بهبود مسکن را مورد بررسی قرار می‌دهند و به چالش‌های موجود در این زمینه اشاره می‌کنند. در سطح بین‌المللی، پژوهش بنجامین اسکافیدی و همکاران (۱۹۹۸) به بررسی عوامل مؤثر بر خانه‌های خالی پرداخته و نشان داده است که عدم سرمایه‌گذاری در مسکن یکی از چالش‌های جدی در شهرهای مرکزی ایالات متحده است. همچنین، پارک و او (۲۰۱۸) با تحلیل داده‌های مربوط به ساختمان‌های فردی در شهر متروپولیتن داگو، تأثیر ویژگی‌های فیزیکی و منطقه‌ای بر وقوع خانه‌های خالی را بررسی کرده‌اند. این تحقیقات به شناسایی الگوهای معین در توزیع خانه‌های خالی و تأثیرات آن بر کیفیت زندگی و اقتصاد محلی کمک می‌کنند. با این حال، در زمینه وضعیت مسکن در دهه آخر حکومت پهلوی، به‌ویژه در رابطه با قانون تکمیل و اجاره واحدهای مسکونی و ناکامی در کاهش قیمت مسکن، هیچ‌گونه تحقیق مستقلی انجام نشده است.

۲. اجاره‌نشینی در ایران: تاریخچه، چالش‌ها و تحولات قانونی

اجاره‌نشینی به‌عنوان یکی از چالش‌های مهم اجتماعی و اقتصادی در بسیاری از کشورها، نه‌تنها برای مستأجران، بلکه برای دولت‌ها و نهادهای قانون‌گذار نیز به‌عنوان یک «مشکل ملی» مطرح می‌شود. این موضوع به‌ویژه در شهرهای بزرگ و کلان‌شهرها که با افزایش جمعیت و کمبود مسکن مقرون‌به‌صرفه مواجه هستند، شدت بیشتری پیدا می‌کند. اجاره‌نشینی و بحران مسکن در تهران، به‌ویژه از دوره قاجار تا دوره پهلوی اول، یکی از مسائل مهم اجتماعی و اقتصادی بود که ریشه در تحولات شهری، اقتصادی و فرهنگی آن دوران داشت. در دوره قاجار، تهران به‌عنوان پایتخت، شاهد رشد سریع جمعیت و گسترش شهری بود. افزایش جمعیت و کمبود مسکن مقرون‌به‌صرفه باعث شد مستأجران با مشکلاتی مانند افزایش قیمت‌های اجاره، ناامنی در سکونت و شرایط نامناسب مسکن

مواجه شوند. این شرایط به‌ویژه برای طبقات کم‌درآمد جامعه چالش‌برانگیز بود. (شهری، ۱۳۶۷: ۲۴۱) در آن دوران، تهران با حدود ۱۰ هزار خانه مسکونی، شهری بود که هر خانه به‌طور میانگین ۱۵ نفر را در خود جای می‌داد. خانه‌ها غالباً بزرگ و وسیع بودند و از چندین اتاق تشکیل می‌شدند که دورتادور یک حیاط مرکزی قرار گرفته بودند. این سبک معماری، حال و هوای خاصی به زندگی شهری می‌بخشید و فضایی برای تعاملات اجتماعی و هم‌زیستی ایجاد می‌کرد. با این حال، اجاره‌نشینی در آن زمان شکل متفاوتی داشت؛ مردم به جای اجاره کل خانه، تنها یک یا چند اتاق را در خانه‌های بزرگ اجاره می‌کردند. این خانه‌ها اغلب پر از مستأجرهایی بود که هر کدام در اتاق‌های جداگانه زندگی می‌کردند. البته در محلات ثروتمند میزان اجاره‌نشینی بسیار پایین بود. (اتحادیه و روح، ۱۳۸۵: ۱/۲۶)

نخستین بار که موضوع اجاره‌نشینی به‌عنوان یک مسئله مهم در مجلس مطرح شد، به سال ۱۲۹۴ و تصویب قانون مالیات بر مستغلات بازمی‌گردد. در این سال، اولین قانون اخذ مالیات بر مستغلات، شامل خانه‌ها، دکان‌ها، انبارها، کاروانسراها و مهمانخانه‌ها، به تصویب رسید. این قانون به دلیل تأثیر گسترده‌ای که بر اقتصاد کشور و به‌ویژه بر بازار مسکن و اجاره داشت، به یکی از موضوعات مهم در مجالس بعدی تبدیل شد و بارها مورد بازنگری قرار گرفت. هدف اصلی این قانون، تنظیم بازار مستغلات و افزایش درآمدهای دولت از طریق مالیات‌گیری از املاک بود، اما به‌طور غیرمستقیم بر زندگی مستأجران و مالکان نیز تأثیر گذاشت. این اقدام را می‌توان نقطه عطفی در توجه دولت به مسئله مسکن و اجاره‌نشینی دانست که در سال‌های بعد به تدوین قوانین بیشتر در این حوزه منجر شد. (مصوبات مجلس شورای ملی، دوره ۳، ش ۲، نهم شهریور ۱۲۹۴، ص ۵۵۳)

از دوره پهلوی اول، با نوسازی تهران و افزایش جمعیت به بیش از ۷۰۰ هزار نفر تا دهه ۲۰، حدود یک‌سوم مردم اجاره‌نشین بودند. تا سال ۱۳۰۷، روابط مؤجر و مستأجر بر اساس عرف و شرع تنظیم می‌شد، اما با تصویب قانون مدنی جدید، چارچوبی رسمی برای این روابط ایجاد شد. این قانون گامی مهم در سامان‌دهی اجاره‌نشینی و تعیین حقوق طرفین بود. اگر چه در عصر رضاشاه، سازمان‌دهی بلدیه با هدف نوسازی تهران، تخریب ساختارهای قدیمی مانند دروازه‌ها و باروهای قاجاری را در دستور کار قرار داد. ساختمان‌های دو طرف خیابان‌های اصلی باید حداقل دو طبقه می‌شدند تا به شهر ابهت بیشتری ببخشند. بلدیه با روش‌های آمرانه، مالکان را مجبور به ساخت طبقات جدید یا فروش املاک می‌کرد و در صورت مقاومت، به زور اقدام به تخریب می‌نمود (کیانی،

بررسی موانع تحقق اجاره‌خانه‌های خالی براساس قانون ... (محسن پرویش) ۱۱

۱۳۸۳: ۱۸۴؛ مجلد، ۱۳۸۹: ۹۷؛ اطلاعات، ۱۳۰۶، ش ۱۹۲، ص ۲). حتی املاک وقفی نیز برای تعریض خیابان‌ها تخریب می‌شدند. (ساکما، سند ۵۹۸۹/۲۵۰). در سال ۱۳۱۷، قانون «تعدیل مال‌الاجاره‌ها» به‌منظور ایجاد تعادل در روابط اجاره‌ای و کاهش فشار مالی بر مستأجران تصویب شد (مصوبات مجلس شورای ملی، دوره ۱۱، س ۲، ش ۲، یکم دی‌ماه ۱۳۱۷، ص ۶۲). با این حال، اجرای آن با چالش‌هایی مانند تقاضای تخلیه از سوی مالکان و درخواست تعدیل اجاره از سوی مستأجران مواجه شد (ساکما، سند ۴۰۷۲۲/۳۱۰) علیرغم تلاش‌های قانونی، بحران مسکن و اجاره‌نشینی در تهران ادامه یافت. یکی از دلایل اصلی این وضعیت، افزایش تقاضا برای مسکن و کمبود عرضه در بازار بود (مجله آرشیکت، ش ۴، تیر ۱۳۲۶، ص ۱۱۸) در آغاز دهه ۱۳۲۰، جمعیت تهران حدود ۶۵۰ هزار نفر بود که با رشد سالانه نزدیک به ۶ درصد، به ۴ میلیون و ۵۴۰ هزار نفر در سال ۱۳۵۵ رسید. این افزایش جمعیت نتیجه ترکیبی از رشد طبیعی و مهاجرت گسترده به تهران بود. برنامه‌های بهداشتی و آموزشی که ابتدا در مناطق شهری اجرا شدند، مرگ‌ومیر را کاهش دادند و جذابیت زندگی در شهرها، به‌ویژه تهران، را افزایش دادند. با این حال، این رشد سریع فشار زیادی بر زیرساخت‌های شهری و بازار مسکن وارد کرد و مشکلاتی مانند کمبود مسکن و افزایش اجاره‌بها را تشدید نمود. (اهرایان صدر، ۱۴۰۱: ۱۷۳)

اکثر مالکان خانه‌ها خود در شرایط نامناسب زندگی می‌کردند و منازلی که در آن سکونت داشتند، به‌دور از کوچک‌ترین ضروریات یک زندگی راحت بودند. این وضعیت به‌ویژه در مناطق مرکزی و حاشیه‌ای تهران مشهود بود، جایی که بسیاری از خانواده‌ها در فضاهای کوچک و بدون امکانات اولیه زندگی می‌کردند. به‌دلیل افزایش جمعیت و مهاجرت‌های داخلی، فشار بر بازار اجاره‌نشینی بیشتر شد و این امر منجر به افزایش بهای اجاره‌ها گردید. (مجله آرشیکت، ش ۴، تیر ۱۳۲۶، ص ۱۳۹) بسیاری از صاحب‌نظران حوزه معماری و شهرسازی در این دوره به‌طور مکرر از وضعیت مسکن انتقاد کردند. آن‌ها به کمبود مسکن مناسب، گرانی کرایه‌ها و همچنین زندگی کردن تعداد زیادی از افراد در یک واحد مسکونی اشاره کردند. این شرایط نه‌تنها به‌خاطر کمبود فضا بلکه به‌دلیل عدم توجه به نیازهای اساسی شهروندان و عدم برنامه‌ریزی مناسب شهری بود. برخی از محققان و کارشناسان، این وضعیت را ناشی از سیاست‌های ناکارآمد دولت در حوزه مسکن و شهرسازی می‌دانستند. به‌عنوان مثال عباس اژدری آرشیکت و شهرساز به‌طور خاص به عدم سرمایه‌گذاری کافی در ساخت و ساز و همچنین عدم توجه به نیازهای واقعی مردم

انتقادات زیادی وارد می‌کرد. این مشکلات باعث شد تا بسیاری از خانواده‌ها مجبور به زندگی در شرایط غیرمطلوب شوند و حتی برخی از آن‌ها به دلیل عدم توانایی در پرداخت اجاره، به حاشیه‌نشینی روی آورند. (مجله آرشیو، س ۱، ش ۱، شهریور ۱۳۲۵، ص ۱۵)

شاید اولین قانون جامع در زمینه روابط مالک و مستأجر، قانون سال ۱۳۳۹ باشد. این قانون برای اولین بار حقوق ویژه‌ای برای مستأجران خانه و مغازه در نظر گرفت و سعی در ایجاد تعادل میان حقوق موجر و مستأجر داشت. با تصویب این قانون، مستأجران از حمایت‌های قانونی بیشتری برخوردار شدند و برخی از شرایط اجاره‌نشینی به‌ویژه در زمینه افزایش اجاره‌بها و تخلیه ملک، تحت کنترل و نظارت قرار گرفت. (ساکما، سند ۲۹۸/۳۰۶۵۵) به نظر می‌رسد اصلاحات ارضی و مهاجرت‌های ناشی از آن به‌رغم داشتن اهداف مثبت، به دلیل نبود برنامه‌ریزی مناسب و عدم توجه به نیازهای واقعی مردم، باعث ایجاد مشکلات زیادی در زمینه مسکن و زیرساخت‌های شهری شد. قوانین جدیدی که به دنبال ایجاد تعادل میان حقوق موجر و مستأجر تصویب شدند، هرچند مهم بودند، اما نتوانستند به‌طور کامل مشکلات موجود را حل کنند.

۳. بررسی تأثیر شرایط اقتصادی و سیاسی عصر پهلوی بر طرح و اجرای قانون تکمیل و اجاره واحدهای مسکونی

تحلیل «قانون تکمیل و اجاره واحدهای مسکونی در سال ۱۳۵۶» بدون در نظر گرفتن شرایط سیاسی و اقتصادی آخرین سال‌های دوره پهلوی، ناتمام خواهد بود. این قانون به‌عنوان پاسخی به چالش‌های جدی اجتماعی و اقتصادی آن زمان تدوین شد. در آن دوران، تورم بالا و نوسانات شدید بازار مسکن به همراه افزایش جمعیت و مهاجرت‌های داخلی، فشارهای زیادی بر روی بازار مسکن ایجاد کرده بود. دولت پهلوی در تلاش بود تا با تصویب این قانون، نارضایتی‌های اجتماعی را کاهش دهد و نیازهای مسکن مردم را تأمین کند. به همین دلیل، بررسی دقیق وضعیت اجتماعی و اقتصادی آن سال‌ها ضروری است.

در نیمه دوم دهه ۱۳۵۰، رشد سرسام‌آور قیمت‌ها و کاهش بازدهی کشاورزی، اقتصاد ایران را در آستانه ورشکستگی قرار داد، هرچند درآمدهای نفتی در اوج بود. مردم به دلیل گرانی و کمبود مواد غذایی اعتراضات زیادی داشتند، اما هویدا، نخست‌وزیر وقت، این انتقادات را سیاست‌بازی مخالفان دانست و مشکلات اقتصادی را با دشواری‌های کشورهای

بررسی موانع تحقق اجاره‌خانه‌های خالی براساس قانون ... (محسن پرویش) ۱۳

صنعتی مقایسه کرد (اطلاعات، ش ۱۳۷۲۸، بهمن ۱۳۵۰، ص ۴). افزایش قیمت‌ها از سال ۱۳۴۹ به بعد به‌عنوان یک مسئله جدی در ایران مطرح شد. آبراهامیان بیان می‌کند که شرایط زندگی کارگران، به‌ویژه کارگران ساختمانی، دست‌فروش‌ها و کارگران موقت، در دهه ۵۰ بسیار دشوار بود. درآمدهای نفتی نتوانستند به فقر این قشر پایان دهند و فقط شکل فقر را تغییر دادند. سیستم حمل‌ونقل و زیرساخت‌های شهری تهران نیز علی‌رغم درآمدهای نفتی، ناکارآمد بودند و جمعیت چهار میلیونی این شهر همچنان با مشکلاتی مانند فقدان فاضلاب، مترو و حمل‌ونقل عمومی مواجه بودند (آبراهامیان، ۱۳۸۴: ۵۵۱). در سال ۱۳۵۲، به دلیل رشد سریع اقتصاد جهانی و نیاز فوری به سوخت، نفت به مسئله‌ای اساسی تبدیل شد. اسدالله علم در یادداشت‌هایش از مشکلات اقتصادی کشور، کمبود مواد غذایی و نارضایتی مردم از گرانی‌ها یاد می‌کند (علم، ۱۳۹۰: ۴/۶۰). علاوه بر این، گرانی دارو و فقدان امکانات درمانی نیز مشکلات جدی ایجاد کرده بود (خاک و خون، ش ۶۷۳، یکشنبه ۲۹ مهر ۱۳۵۲، ص ۲). کمبود گوشت و افزایش تقاضا برای مرغ به مشکلات غذایی دامن زد (اطلاعات، ش ۱۴۳۶۷، فروردین ۱۳۵۳، ص ۴). افزایش نرخ ارز و گرانی مصالح ساختمانی نیز به مشکلات اقتصادی افزوده بود (اطلاعات، ش ۱۴۳۶۶، فروردین ۱۳۵۳، ص ۱۲).

بحران اقتصادی ایران از سال ۱۳۵۴ آغاز شد و در سال‌های ۱۳۵۵ و ۱۳۵۶ شدت یافت. باوجود افزایش درآمدهای نفتی و رشد اقتصادی، برنامه‌های توسعه اقتصادی به دلیل کاهش تقاضای جهانی نفت با شکست مواجه شد. قیمت مسکن و اجاره‌بها افزایش یافت و مهاجرت روستاییان به شهرها زیاد شد. تورم و گرانی کالاها تأثیرات منفی بر زندگی مردم گذاشت و نارضایتی عمومی ایجاد کرد (اطلاعات، ش ۱۴۷۶۴، ۳۰ تیر ۱۳۵۴، ص ۱۵). کاهش درآمد نفت و بی‌نظمی در هزینه‌ها بحران مالی کشور را تشدید کرد (علم، ۱۳۹۰: ۶/۳۸۶). قیمت گوشت و کالاهای اساسی به شدت افزایش یافت (آیندگان، س ۱۰، ش ۲۷۷۶، ۲۹ اسفند ۱۳۵۵، ص ۲). در سال ۱۳۵۶، افزایش قیمت‌ها به اوج رسید و یک کالای واحد در هر محله و مغازه تهران با نرخ‌های متفاوتی عرضه می‌شد. روزنامه اطلاعات در شماره ۹ تیر ۱۳۵۶ به این معضل پرداخت و تهران را «شهر هزار نرخ» نامید (اطلاعات، ش ۱۵۳۵۰، ۹ تیر ۱۳۵۶، ص ۵). این مسئله به حدی شدت یافت که بادمجان حتی در هر ساعت از روز قیمت جدیدی به خود می‌گرفت. شکایات مردم نسبت به افزایش قیمت‌ها نادیده گرفته می‌شد و فروشندگان به معترضین می‌گفتند که به منابع رسمی مراجعه کنند که

این شکایات نیز به جایی نمی‌رسید. مرور تیترو روزنامه‌های دوره پهلوی نشان می‌دهد که قیمت محصولات غذایی، کشاورزی و مایحتاج مردم به طور مستمر رو به افزایش بود. این مسائل به همراه خاموشی‌های مکرر برق، مردم را دچار کلافگی کرده بود. بنابراین یکی از نیازهای اساسی مردم که تحت تاثیر مسائل اقتصادی قرار گرفت مسئله مسکن بود.

در دوران حکومت محمد رضا پهلوی، مسئله هزینه مسکن^۳ به عنوان یک نیاز اجتماعی و اقتصادی مورد توجه قرار گرفت. او بر این نکته تأکید داشت که هزینه مسکن باید با درآمد افراد متناسب باشد و به همین دلیل، دولت لایحه‌ای را برای اصلاح رابطه مالک و مستاجر آماده کرد و به مجلس ارائه داد. در ابتدای مرداد سال ۱۳۵۶ لایحه تکمیل و اجاره واحدهای مسکونی بود که در شور اول مورد بررسی قرار گرفت. هنگام بررسی شور اول لایحه مربوط به تکمیل و اجاره واحدهای ساختمانی، غلامرضا اخلاق‌پور، نماینده آبادان، به کمبود مسکن و گرانی آن اشاره کرد و گفت که بارها در جلسات علنی نسبت به روابط موجر و مستاجر و بالا بودن میزان اجاره بها تذکر داده شده است. او افزود که دولت در مقابل این ایرادات و فشارهای مردم، وعده‌هایی برای رفع کمبود مسکن و کاهش اجاره بها داده است، اما نتوانسته به این وعده‌ها عمل کند. اخلاق‌پور تأکید کرد که بسیاری از اهالی کشور فاقد مسکن هستند و با درآمد کم خود، قادر به تهیه حتی یک مسکن محقر نیز نیستند. همچنین، اگر بخواهند خانه‌ای اجاره کنند، میزان اجاره به قدری بالاست که توانایی پرداخت آن را ندارند. اخلاق‌پور یادآور شد که دولت برای مقابله با بساز و بفروش‌ها موفق نشد، بلکه باعث افزایش سرسام‌آور بهای واحدهای مسکونی و اجاره بها نیز گردید. او تأکید کرد که دولت خود عامل افزایش قیمت‌ها بوده و این وضعیت موجب شده که روابط موجر و مستاجر به شکل خصمانه‌ای درآید. وی افزود که وضعیت به‌طور مداوم بدتر می‌شود. ناطق در این لحظه به واقعه تخلیه خانه نعمت‌الله گرجی، هنرپیشه سریال مرد اول تلویزیونی، اشاره کرد و گفت که پیش از این واقعه فکر می‌کرده که هنرمندی چون گرجی حتماً دارای بهترین خانه و زندگی مرفهی است. اما متأسفانه شاهد بودیم که موجر باعث شد همسر مستاجر از شدت تأثر و ناراحتی نفت روی خود بریزد تا خود را بسوزاند. او به‌طور کنایه‌آمیزی گفت که دیگر در آتش اختلاف بین موجر و مستاجر، دولت نسوزد (اطلاعات، ش ۱۵۳۷۰، یکشنبه دوم مرداد ۱۳۵۶، ص ۴) در واقع عدم توانایی دولت در اجرای سیاست‌های مسکن، نارضایتی عمومی را به دنبال داشت و منجر به افزایش تنش‌های اجتماعی شد. تلاش‌های نیمه‌تمام دولت در مقابله با مشکلات مسکن، باعث شد

بررسی موانع تحقق اجاره‌خانه‌های خالی براساس قانون ... (محسن پرویش) ۱۵

که مشکلات پیچیده‌تری در زمینه اجاره‌بها و دسترسی به مسکن برای اقشار کم‌درآمد ایجاد شود. این مسائل نیازمند توجه ویژه‌ای از سوی دولت و برنامه‌ریزان شهری بود تا تعادل میان عرضه و تقاضای مسکن برقرار گردد و وضعیت اقتصادی بهبود یابد.

در ۴ مرداد ۱۳۵۶ لایحه تکمیل و اجاره واحدهای مسکونی در کمیسیون کشور مورد بررسی و اصلاحات قرار گرفت. یکی از تغییرات مهم در ماده سوم، مکلف شدن شهرداری برای تهیه طرح‌های زمان‌بندی مربوط به تکمیل ساختمان‌ها بود. همچنین، در ماده ششم، لایحه قدیمی‌های مسکونی به وزارت دولت تغییر یافت و مقرر شد که طرح‌های زمان‌بندی شده برای بازرسی شاهنشاهی ارسال شوند. این اصلاحات به‌منظور بهبود فرآیند نظارت و تسهیل در اجرای پروژه‌های مسکونی انجام شد. در ادامه، تبصره‌هایی به ماده چهارم اضافه شد که مشخص می‌کرد تا زمانی که واحدهای مسکونی به‌طور رسمی به اجاره داده نشده‌اند، مالک می‌توانست در مورد اخذ وام از بانک‌ها با تضمین بهره‌برداری از آن تصمیم بگیرد. همچنین، پس از عقد اجاره بین مالک و مستأجر، رابطه اجاره مانع اعمال حق مالک نخواهد بود. اجرای این قانون برای واحدهای ساختمانی که از طرف شهرداری به اجاره داده شده یا تخلیه می‌شدند، با رعایت مهلت ۳ ماه از سال خواهد بود که این تغییرات به بهبود شرایط برای مالکین و مستأجران کمک می‌کرد. (اطلاعات، ش ۱۵۳۷۳، چهارشنبه ۵ مرداد ۱۳۵۶، ص ۴) مدت اجاره خانه‌های خالی، براساس لایحه جدید، تا زمانی که واحدهای مسکونی به‌طور رسمی توسط شهرداری اجاره داده می‌شدند، تعیین گردید. این موضوع بر اساس آئین‌نامه‌ای که طبق مقررات این لایحه تصویب می‌شد، مشخص می‌گردید. در لایحه تکمیل و اجاره واحدهای مسکونی، تصریح شده بود که شهرداری می‌توانست خانه‌های خالی را به مدت یک سال اجاره دهد. اما در کمیسیون‌های مختلف مجلس، این شرط لغو شد و به مالک این اجازه داده شد که در مورد بهره‌برداری از آن تصمیم‌گیری کند. (اطلاعات، ش ۱۵۳۷۴، پنج‌شنبه ۶ مرداد ۱۳۵۶، ص ۴)

با تهیه و انتشار آئین‌نامه اجرایی قانون تکمیل و اجاره واحدهای مسکونی، خط مشی شهرداری‌ها در خصوص چگونگی اجرای این قانون روشن شد. بر اساس مواد این آئین‌نامه، ساختمانی ناتمام تلقی می‌شد که حداقل چهل درصد از کارهای ساختمانی آن به پایان رسیده باشد. شهرداری‌ها می‌توانستند در صورت استتکاف مالک از ادامه ساخت، پایان کار را به مقاطعه‌کاران مجاز واگذار کنند. همچنین افرادی که مایل به اجاره خانه‌های خالی پیش‌بینی شده در این قانون و آئین‌نامه اجرایی بودند، باید درخواستی شامل اطلاعاتی درباره

تعداد اعضای خانواده، میزان درآمد، شغل و مبلغی که می‌توانستند ماهانه بابت اجاره پرداخت کنند، به شهرداری محل تسلیم می‌کردند. در مواردی که مالک و شهرداری در تعیین اجاره‌بها به توافق نمی‌رسیدند، مال‌الاجاره معادل ۱۲ تا ۱۵ درصد بهای ملک (۶ درصد برای اعیان) برای مدت یک سال تعیین می‌شد. این آئین‌نامه همچنین تشکیل کمیسیون‌هایی برای رسیدگی به وضعیت ساختمان‌های نیمه‌تمام و ساختمان‌های آماده اجاره را پیش‌بینی کرده بود.

شهرداری به مالکان خانه‌های خالی سه ماه فرصت داده بود تا مشخصات لازم را از ملک خود در اختیار شهرداری قرار دهند. در این مدت، شهرداری طرح زمان‌بندی خود را به وزارت کشور ارسال می‌کرد. چنانچه شهرداری در حین شناسایی خانه‌ها به ساختمانی برخورد می‌کرد که در آن کسی اقامت نداشت، پس از حصول اطمینان نسبت به خالی بودن خانه، باید به مالکان اخطار می‌کرد که شهرداری خانه آن‌ها را خالی تشخیص داده و باید نسبت به اجاره آن اقدام کنند. (اطلاعات، ش ۱۵۴۳۷، پنج شنبه ۲۱ مهر ۱۳۵۶، ص ۳۶)

طرح زمان‌بندی شده‌ای که به دوازده منطقه شهرداری تهران ابلاغ شد، به منظور مدیریت و ساماندهی خانه‌های خالی و نیمه‌تمام طراحی گردید. بر اساس این طرح، شهرداری‌ها موظف شدند ظرف مدت کوتاهی برنامه‌ای برای تکمیل ساختمان‌های نیمه‌تمام تهیه کنند و همچنین در صورت عدم همکاری مالکان خانه‌های خالی، خود اقدام به اجاره این واحدها نمایند. اگر مالکی از اجاره دادن ملک خود خودداری می‌کرد، شهرداری مجاز بود هزینه‌های اجاره را از محل مال‌الاجاره برداشت کند. در این راستا، وزارت کشور فرم‌های مشخصی را برای شهرداری‌ها ارسال کرد و پس از صدور بخشنامه‌ای، این فرم‌ها در دسترس عموم قرار گرفت. شهرداری‌ها با مقایسه لیست خانه‌های خالی و نیمه‌تمام با تقاضاهای رسیده، مالکان غیرهمکاری را شناسایی کرده و برای آن‌ها اخطاریه ارسال کردند. در صورت عدم توجه مالکان به این اخطاریه‌ها، شهرداری اقدام به اجاره ملک کرد و همچنین در مورد خانه‌های نیمه‌تمام، به تکمیل آن‌ها پرداخت. (اطلاعات، ش ۱۵۴۵۸، سه شنبه ۱۷ آبان ۱۳۵۶، ص ۴) بر اساس گزارش ماموران اعزامی در طرح سرشماری خانه‌های خالی و نیمه تمام استان قم و کرج بیشترین تعداد خانه‌های خالی و نیمه تمام را دارا بودند. در این شهرها بیش از ۲ هزار خانه خالی وجود داشت. (اطلاعات، ش ۱۵۴۶۵، چهارشنبه ۲۵ آبان ۱۳۵۶، ص ۴) تحلیل این وضعیت نشان می‌دهد که اقدامات شهرداری برای مدیریت بحران مسکن، هرچند مهم و ضروری بودند، اما با چالش‌های اجرایی زیادی

بررسی موانع تحقق اجاره‌خانه‌های خالی براساس قانون ... (محسن پرویش) ۱۷

روبرو بودند. نبود هماهنگی و همکاری مالکان، مشکلات در اجرای برنامه‌های شهرداری را افزایش داد. گزارش‌ها از استان‌های قم و کرج که دارای بیشترین تعداد خانه‌های خالی و نیمه‌تمام بودند، نیاز به برنامه‌ریزی و مدیریت دقیق‌تری را در سطح ملی نیز نشان می‌دهد (اطلاعات، ش ۱۵۴۶۵، چهارشنبه ۲۵ آبان ۱۳۵۶، ص ۴).

هیات وزیران اولویت اجرای قانون تکمیل و اجاره واحدهای مسکونی را در مراکز ۱۴ استان تصویب کرد. اولویت مذکور را کمیسیون عالی وزارت کشور پس از مطالعه پیرمون ۴۴۰ شهر به ۳۰ شهر که نبودن مسکن و افزایش تقاضا در آن بیشتر به چشم می‌خورد داد. اجرای قانون تأمین مسکن در ۱۴ مرکز استان کشور، به‌ویژه در راستای سیاست‌های دولت پهلوی، به‌منظور کنترل بازار اجاره و جلوگیری از احتکار مسکن‌های خالی طراحی شده بود. این قانون به مالکان واحدهای مسکونی که عملیات ساختمانی آن‌ها به پایان رسیده بود، الزام می‌کرد که وضعیت ساختمان‌ها و نظر خود را به شهرداری‌های مربوطه اعلام کنند. اسامی ۱۴ استانی که این قانون در آن‌ها به اجرا درآمد به شرح زیر بود: اهواز، کرمان، سمنان، تبریز، رشت، مشهد، کرمانشاه، زنجان، سنج، یزد، همدان، رضائیه، ساری و اصفهان. مالکان واحدهای مسکونی در این شهرها که عملیات ساختمانی آن‌ها به پایان رسیده یا آماده بهره‌برداری بود، موظف شدند وضعیت ساختمان‌های خود و نظر خود را به‌صورت کتبی به شهرداری‌های مراکز این ۱۴ استان اعلام کنند. (اطلاعات، ش ۱۵۴۷۰، چهارشنبه ۲ آذر ۱۳۵۶، ص ۴)

تعداد تقاضاهای رسیده برای اجاره خانه‌های خالی در تهران به طور چشمگیری از تعداد آپارتمان‌ها و خانه‌های خالی شناسایی شده فراتر رفت. این افزایش تقاضا به ویژه در شرایط اقتصادی دشوار و افزایش قیمت‌ها در بازار مسکن رخ داد و نشان‌دهنده نیاز فوری مردم به مسکن مناسب بود. بسیاری از خانواده‌ها به دنبال پیدا کردن مکانی برای زندگی بودند و این فشار بر بازار اجاره، مشکلاتی را برای متقاضیان و همچنین مسئولان شهری ایجاد کرد. پیش‌بینی می‌شد که در صورت ادامه این وضعیت، برای متقاضیانی که شرایط مشابهی داشتند، قرعه‌کشی برای توزیع خانه‌های خالی انجام شود. این اقدام به منظور مدیریت بهتر تقاضاها و جلوگیری از نارضایتی عمومی در نظر گرفته شده بود. در تاریخ ۲۸ بهمن ماه سال جاری، اولین سری از خانه‌های خالی توسط شهرداری پایتخت به اجاره گذاشته می‌شد. شهرداری به مالکان خانه‌های نیمه‌تمام که تاکنون اقدام به تکمیل ساختمان‌های خود نکرده بودند، اخطار داد که هر چه زودتر تکلیف خود را با شهرداری

روشن کنند؛ در غیر این صورت، ساختمان‌های آنها توسط شهرداری تکمیل و به اجاره داده خواهد شد. مهندس ناصر خادمی، معاون شهردار پایتخت، در یک مصاحبه مطبوعاتی که با حضور جواد شهرستانی، شهردار پایتخت، و عطاالله تدین، معاون وزارت اطلاعات و جهانگردی، و جمعی از مسئولین شهرداری برگزار شد، نحوه و شرایط اجاره خانه‌های خالی، تعداد دقیق خانه‌های شناسایی شده و متقاضیان این خانه‌ها را اعلام کرد. براساس آمار ارائه شده توسط خادمی، تا آن زمان ۲۳ هزار و ۵۴۸ واحد مسکونی آماده اجاره در سطح شهر تهران شناسایی شده بود. از این تعداد، ۹ هزار و ۲۰۰ واحد در منطقه ۹ شهرداری و کمترین تعداد، یعنی فقط ۳۳ واحد، در منطقه ۱ شهرداری شناسایی شده بود. (اطلاعات، ش ۱۵۵۲۰، دوشنبه سوم بهمن ۱۳۵۶، ص ۲)

نکته قابل توجه آن است که اقدامات شهرداری تهران برای مدیریت خانه‌های خالی و نیمه تمام هرچند ضروری و مفید بودند، اما باید با همکاری و هماهنگی بیشتر مالکان همراه می شدند. نبود چنین همکاری‌ای منجر به نارضایتی عمومی و افزایش مشکلات شهری شد. این وضعیت همچنین نیاز به سیاست‌های بلندمدت و پایدار در زمینه مسکن را بیش از پیش برجسته می کرد.

اقدامات شهرداری تهران برای مدیریت خانه‌های خالی و نیمه تمام، هرچند از اهمیت و ضرورت زیادی برخوردار بودند، اما با چالش‌هایی همراه شدند که ناشی از عدم همکاری و هماهنگی مالکان بود. این کمبود همکاری باعث نارضایتی عمومی و افزایش مشکلات شهری شد. از این رو، این وضعیت نیاز به سیاست‌های بلندمدت و پایدار در زمینه مسکن را برجسته تر کرد. برنامه ریزی و هماهنگی میان مالکان و دستگاه‌های اجرایی از اهمیت بالایی برخوردار بود تا بتوان از بروز نارضایتی‌های عمومی و افزایش مشکلات شهری جلوگیری کرد.

۴. اهداف طرح اجاره خانه‌های خالی

۱.۴ کاهش بحران مسکن

در دوره پهلوی، یکی از اهداف اصلی دولت‌ها تأمین مسکن مناسب برای خانواده‌ها و کاهش فشار بر بازار مسکن بود. با توجه به رشد سریع جمعیت و صنعتی شدن کشور، نیاز به مسکن به شدت افزایش یافت. دولت پهلوی با اجرای طرح‌های مختلف، سعی در

ساخت و تأمین مسکن برای اقشار مختلف جامعه داشت. از جمله اقدامات مهم در این دوره، توسعه شهرها و ساخت آپارتمان‌های مسکونی بود. (ساکما، ش سند ۲۹۵/۲۰۷۴) دولت با استفاده از منابع مالی و جذب سرمایه‌گذاران، پروژه‌های مسکونی را راه‌اندازی کرد تا خانواده‌ها بتوانند به مسکن دسترسی پیدا کنند. یکی از این طرح‌ها، طرح احداث خانه‌های ارزان‌قیمت در شهرهای مختلف بوده است. (ساکما، ش سند ۲۲۰/۲۰۲۱۲) با این حال، با وجود ساخت و سازهای گسترده، هنوز هم مشکلاتی مانند کمبود مسکن مناسب و افزایش قیمت‌ها وجود داشت که باعث می‌شد برخی از خانواده‌ها از دسترسی به محل زندگی مناسب محروم شوند. این شرایط به بروز حاشیه‌نشینی منجر شد، به‌ویژه در کلان‌شهرها، جایی که افراد به دنبال یافتن مسکن ارزان‌تر به حاشیه شهرها نقل مکان کردند. (ساکما، ش سند ۲۴۰/۷۳۰) از این رو در اواسط دهه ۱۳۵۰، سازمان برنامه با نخست‌وزیری مکاتباتی در خصوص مشکلات جنوب تهران و حاشیه‌نشینی انجام داد که به بررسی مسائل عمرانی و اجتماعی این مناطق پرداخته بود. این مکاتبات به شناسایی چالش‌هایی چون کمبود خدمات عمومی، ساخت و سازهای غیرمجاز و نیاز به تأمین اعتبارات عمرانی اشاره داشتند. (ساکما، ش سند ۲۲۰/۲۴۳۵۴) چنانکه در سال ۱۳۵۶ قراردادی بین بانک رهنی ایران و یک شرکت ساختمانی فرانسوی به منظور ایجاد واحدهای مسکونی آپارتمانی در شمال‌غربی تهران برای افراد با درآمد متوسط منعقد شد. (ساکما، ش سند ۲۲۰/۸۴۷)

بر اساس گزارش‌های منتشر شده در روزنامه «اطلاعات»، وضعیت مسکن در شهرها بحرانی بود و نیاز به اقدامات فوری برای شناسایی و حل مشکلات مرتبط با آن احساس می‌شد. همکاری خبرنگاران این روزنامه با دستگاه‌های اجرایی منجر به جمع‌آوری اطلاعات دقیق‌تری درباره تعداد خانه‌های خالی و ناتمام شد. این تحقیقات به وضوح نشان می‌داد که مشکلات مسکن در تهران و سایر شهرهای بزرگ به یک معضل اجتماعی جدی تبدیل شده‌اند و نیازمند توجه و اقدام فوری بودند. در تبریز، حدود ۲ تا ۳ هزار خانه خالی وجود داشت، اما درصد متقاضیان خانه‌های استجاری بر این رقم می‌چربید. این شهر به عنوان یک مرکز صنعتی و کارگری، با جمعیت غیر بومی فراوانی که در کارخانجات و واحدهای تولیدی مشغول به کار بودند، مواجه بود. تخمین زده می‌شد که حدود ۱۰ هزار متقاضی برای خانه‌های استجاری در تبریز وجود داشته باشد. اگر طرح اجاره دادن خانه‌های خالی از سوی شهرداری اجرا می‌شد، ممکن بود بسیاری از این متقاضیان که حاضر به

زندگی در واحدهای کوچک نبودند، به دنبال خانه‌های مستقل بودند. از ۲ تا ۳ هزار خانه خالی که به مستأجران اجاره داده شده بودند، حدود ۱۵۰۰ خانه هنوز آماده پذیرش خانواده‌ها نبودند، زیرا ساختمان‌های آن‌ها ناتمام مانده بود. این وضعیت ضرورت تکمیل این ساختمان‌ها را به وضوح نشان می‌داد، به ویژه با توجه به شرایط آب و هوایی آذربایجان که شامل فصول برف، یخبندان و باران بود. به همین دلیل، نیاز به برنامه‌ریزی و اقدام فوری از سوی شهرداری و نهادهای مربوطه احساس می‌شد تا به بهبود وضعیت مسکن در تبریز کمک کنند. (اطلاعات، ش ۱۵۵۲۰، دوشنبه سوم بهمن ۱۳۵۶، ص ۲)

۲.۴ تنظیم بازار اجاره

وضعیت بازار مسکن و مال‌الاجاره در تهران به یکی از چالش‌های بزرگ اجتماعی تبدیل شده بود. افزایش بی‌رویه اجاره بها به دلیل کمبود عرضه و تقاضای بالا، به ویژه در مناطق مرکزی، فشار زیادی بر ساکنان، به ویژه قشرهای کم‌درآمد وارد کرده بود. دولت با تقسیم زمین‌های بزرگ به قطعات کوچک و اجازه ساخت خانه‌های مقوایی سعی در افزایش عرضه مسکن داشت، اما این اقدام نگرانی‌هایی درباره کیفیت ساخت و تأثیرات زیست‌محیطی آن به همراه داشت. گروهی از کارشناسان هم معتقد بودند که دولت می‌تواند به موازات اجازه ساخت‌وساز در جوار صنایع نیز عمل شود. این اقدام به صاحبان صنایع و شرکت‌های تعاونی مسکن این امکان را می‌داد که در حاشیه کارخانه‌ها، مسکن ارزان‌قیمت برای کارگران خود فراهم کنند. (اطلاعات، ش ۱۵۴۰۴، شنبه ۱۲ شهریور ۱۳۵۶، ص ۵)

با افزایش عرضه مسکن از طریق استفاده از خانه‌های خالی، انتظار می‌رفت که قیمت‌ها کاهش یابد و مستأجران از شرایط بهتری برخوردار شوند. این اقدام به‌منظور کاهش فشار اقتصادی بر طبقات آسیب‌پذیر جامعه طراحی شده بود و هدف اصلی آن، بهبود کیفیت زندگی این افراد بود. دولت با شناسایی و ساماندهی خانه‌های خالی، به دنبال افزایش عرضه مسکن در بازار اجاره بود. با ورود این واحدهای مسکونی به بازار، انتظار می‌رفت که رقابت بین مالکان افزایش یابد و این امر به کاهش اجاره بها منجر شود. در مقاطع مختلف، شاهد کاهش اجاره بها در برخی مناطق بودیم و مستأجران توانستند با شرایط بهتری در بازار اجاره مسکن فعالیت کنند. با این حال، این اقدامات به‌صورت مقطعی و در برخی مناطق مؤثر بود و نیاز به برنامه‌ریزی‌های بلندمدت و جامع‌تری داشت تا به‌طور پایدار وضعیت بازار اجاره بهبود یابد. طرح میزان تعیین اجاره‌بهای خانه‌های خالی که از طرف شهرداری

بررسی موانع تحقق اجاره‌خانه‌های خالی براساس قانون ... (محسن پرویش) ۲۱

پایتخت اجاره داده می‌شد، از صبح روز اول دی ۱۳۵۶ به مرحله اجرا درآمد. براساس این طرح، میزان مال‌الاجاره برابر با ۸ تا ۱۲ درصد قیمت عادلانه ملک مورد اجاره برای یک سال کامل تعیین شده بود. همزمان با آغاز اجرای این قانون، سه ماه مهلت برای مالکان خانه‌های خالی یا نیمه‌تمام تا ۲۸ اسفند ماه سال جاری در نظر گرفته شده بود. میزان قیمت منطقه‌ای زمین و ساختمان با نظر کارشناسان تعیین و با توجه به موقعیت جغرافیایی ملک، ۸ تا ۱۲ درصد رقم به‌دست‌آمده برای اجاره ملک مورد نظر تعیین و به مالک ابلاغ می‌شد. مالکین مکلف بودند طبق نرخ تعیین‌شده، ملک خود را اجاره دهند و اگر مالکی نسبت به مبلغ تعیین‌شده از سوی شهرداری معترض بود، می‌توانست اعتراض خود را کتبا به یکی از کمیسیون‌های ماده هشت که در کلیه شهرداری‌های مناطق و شهرداری مرکز تشکیل می‌شد، تسلیم کند. کمیسیون‌های مذکور موظف بودند ظرف پانزده روز پس از دریافت اعتراض، رای مقتضی صادر نمایند. (اطلاعات، ش ۱۵۴۹۳، پنج شنبه ۱ دی ۱۳۵۶، ص ۴) تصویر زیر کاهش قیمت اجاره را نشان می‌دهد:

قیمت اویل سال جاری	قیمت آخر تابستان	قیمت‌های کنونی	
۶۵۰۰	۶۵۰۰	۴۷۰۰	نیاوران
۶۰۰۰	۶۰۰۰	۴۷۰۰	زعفرانیه
۵۷۰۰	۵۲۰۰	۴۳۰۰	پهلوی بالا
۶۲۰۰	۵۲۰۰	۴۰۰۰	قلهک
۶۰۰۰	۶۰۰۰	۵۰۰۰	چردن
۶۰۰۰	۶۰۰۰	۵۰۰۰	گاندی
۵۲۰۰	۵۲۰۰	۴۰۰۰	کوروش کبیر (یک قسمت)
۴۷۰۰	۴۵۰۰	۴۰۰	سلطنت آباد
۵۰۰۰	۴۵۰۰	۴۲۰۰	عباس آباد
۵۰۰۰	۴۷۰۰	۵۰۰۰	تخت طاووس
۶۰۰۰	۵۵۰۰	۳۰۰۰	قیطریه
۵۰۰۰	۴۵۰۰	۳۲۰۰	امیرآباد شمالی
۳۶۰۰	۳۲۰۰	۲۷۰۰	کوروش کبیر (قسمت دیگر)
۴۳۰۰	۳۰۰۰	۳۰۰۰	سیدخندان
۴۵۰۰	۴۰۰۰	۳۵۰۰	پهلوی
۴۰۰۰	۳۵۰۰	۳۵۰۰	تخت جمشید
۴۰۰۰	۴۰۰۰	۳۲۰۰	آریامهر
۴۵۰۰	۴۵۰۰	۴۰۰۰	بلوار
۳۲۰۰	۲۸۰۰	۲۵۰۰	کاخ شمالی
۲۸۰۰	۲۳۰۰	۲۳۰۰	کاخ جنوبی
۳۰۰۰	۲۲۰۰	۲۵۰۰	امیرآباد جنوبی
۴۰۰۰	۳۷۰۰	۳۲۰۰	آریاشهر
۳۲۰۰	۲۷۰۰	۲۵۰۰	دریان نو
۳۰۰۰	۳۰۰۰	۲۵۰۰	گیشا
۲۸۰۰	۳۲۰۰	۳۰۰۰	شهرآرا
۳۵۰۰	۳۰۰۰	۳۰۰۰	شاهرضا

اگرچه جدول فوق نشان از کاهش قیمت‌ها به صورت مقطعی دارد، اما نباید تصور کرد که این کاهش فقط به لایحه جدید مربوط می‌شود. در واقع، علت این تغییرات، ترس مردم از مداخله شهرداری در اجاره‌ها و تأثیرات قانون مالک و مستاجر بود که در آینده بستگی به نحوه اقدامات شهرداری داشت و همچنان تحت تأثیر قوانین عرضه و تقاضا قرار گرفته بود.

در واقع از دید مسولان دوره پهلوی اجرای قانون تکمیل و اجاره خانه‌های خالی به مبارزه با افرادی می‌پرداخت که خانه‌های خود را به امید کسب سود بیشتر، برای مدت طولانی خالی نگه داشته و به اجاره نمی‌گذاشتند. این اقدام اولاً به نوعی به نفع جامعه و متقاضیان مسکن بود که به دنبال محل سکونت مناسب بودند. ثانیاً، هدف دیگر این قانون تعدیل قیمت اجاره‌ها در سطح کشور بود. بر همین اساس، قیمت‌هایی که شهرداری برای اجاره خانه‌ها تعیین می‌کند، به مراتب ارزان‌تر از قیمت‌های بازار آزاد خواهد بود. به طوری که اگر اجاره‌ها بر مبنای ۸ تا ۱۲ درصد تعیین شود، این نرخ‌ها به طور معقولی با درآمد خانواده‌ها همخوانی خواهد داشت و در صورت عدم اجاره، عرضه و تقاضا قیمت مناسبی برای آن تعیین می‌کند. (اطلاعات، ش ۱۵۵۲۰، دوشنبه سوم بهمن ۱۳۵۶، ص ۲)

۵. مراحل اجرایی و چالش‌های اولیه طرح

با مرور قوانین موجود در عرصه اجاره و مسکن به نظر می‌رسد که آئین‌نامه اجرایی قانون تکمیل و اجاره واحدهای مسکونی یکی از کامل‌ترین آئین‌نامه‌هایی بود که تا سال ۱۳۵۶ تهیه شد. این آئین‌نامه به دلیل داشتن صراحت و قاطعیت بیشتر، نسبت به قوانین و آئین‌نامه‌های دیگر که معمولاً با نشیب و فرازهای گوناگون همراه بودند، مزیت داشت. مشکل اصلی در این زمینه، ضمانت اجرایی و نحوه کنترل و نظارت بر مأموران اجرایی بود. همچنین، چگونگی ارزیابی ملک با ظرفیت شهرداری برای انجام صحیح این وظیفه بزرگ نیز از چالش‌های مهم به شمار می‌رفت.

۱.۵ شناسایی

نخستین مرحله شامل شناسایی و ثبت خانه‌های خالی بود که به دلیل نبود اطلاعات دقیق و جامع، کار دشواری به شمار می‌رفت. دولت باید با همکاری نهادهای محلی و شهرداری‌ها، اطلاعات مربوط به خانه‌های خالی را جمع‌آوری کند. همزمان با این وضعیت، مأموران

بررسی موانع تحقق اجاره‌خانه‌های خالی براساس قانون ... (محسن پرویش) ۲۳

شهرداری تهران به شناسایی و بررسی وضعیت این ساختمان‌های نیمه‌تمام پرداختند. در آن زمان، لایحه‌هایی در مجلس شورای ملی در حال بررسی بود که هدف آن ساماندهی وضعیت مسکن و تکمیل این واحدها بود. مأموران شهرداری به‌طور روزانه آمار و اطلاعات مربوط به ساختمان‌های نیمه‌تمام را جمع‌آوری می‌کردند و کارشناسان شهرسازی در تلاش بودند تا با تحلیل این داده‌ها، راهکارهایی برای حل مشکلات موجود ارائه دهند. بررسی‌های انجام‌شده نشان می‌داد که اکثر واحدهای نیمه‌تمام در مناطق شمالی و شمال‌غربی تهران متمرکز شده‌اند، جایی که ساخت‌وسازهای لوکس و آپارتمان‌های بلند مرتبه در حال افزایش بود. شهرداری تهران در تلاش بود تا با برنامه‌ریزی دقیق، این واحدها را به گونه‌ای تکمیل کند که پاسخگوی نیازهای متنوع ساکنان باشد و در عین حال با کرایه‌های مناسب، امکان دسترسی به مسکن را برای اقشار مختلف جامعه فراهم آورد. (اطلاعات، ش ۱۵۳۷۴، پنجشنبه ۶ مرداد ۱۳۵۶، ص ۴)

در حالی که بحث پیرامون ضوابط تکمیل و اجاره خانه‌های خالی و اصلاح لایحه مربوطه در مجلس شورای ملی ادامه داشت، شهرداری تهران اقداماتی را برای شناسایی و مدیریت این خانه‌ها آغاز کرده بود. تشکیل گروه‌های ویژه برای شناسایی خانه‌های خالی نشان‌دهنده‌ی عزم جدی مسئولین در برخورد با معضل مسکن و بهبود وضعیت اجاره‌داری بود. شهرداری تهران با مأموریت به مهندسان و بازرسان خود برای تهیه فهرستی از پروانه‌های ساختمانی صادرشده در سالهای ۱۳۵۱-۱۳۵۶، سعی داشت تا به شناسایی خانه‌هایی که صاحبان آن‌ها اقدام به تکمیل ساختمان نکرده‌اند، بپردازد. این اقدام می‌توانست به‌عنوان یک ابزار مؤثر در مدیریت بازار مسکن و جلوگیری از احتکار واحدهای مسکونی عمل کند. همچنین، شهرداری اعلام کرده بود که در راستای شناسایی خانه‌های اجاره‌ای نیز اقداماتی را آغاز کرده است. (اطلاعات، ش ۱۵۳۷۶، یکشنبه ۹ مرداد ۱۳۵۶، ص ۶)

در کمیسیون استانداران ۱۱ مرداد ۱۳۵۶، موضوع اجاره خانه‌های خالی و تکمیل منازل نیمه‌تمام به عنوان یکی از مسائل کلیدی مورد بحث و بررسی قرار گرفت. در این جلسه، نظرات استانداران در خصوص اجرای هر چه بهتر این طرح با هدف روشن ساختن وضعیت موجود و جلب مشارکت مردم، به ویژه در مورد تعداد بالای خانه‌های خالی، مورد توجه قرار گرفت. امیر قاسم معینی وزیر کشور و چند تن از معاونان وی وظایف مشخصی را برای شناسایی و اجاره خانه‌های خالی تعیین کردند. همچنین، مقام‌های وزارت کشور تصمیم به تشکیل دفاتر فنی برای تسهیل همکاری و تشریک مساعی بین شهرداری‌ها و

دیگر نهادهای مربوطه گرفتند. این دفاتر مسئول تهیه پیش‌نویس آئین‌نامه‌ای بودند که به منظور اجرای قانون اجاره و تکمیل منازل طراحی شده بود. در این جلسه، بر اهمیت شناسایی و بررسی خانه‌های خالی و نیمه‌تمام در تهران و سایر مناطق تاکید شد. استانداران موظف شدند که به سرعت اقداماتی را برای تسریع در اجرای این قانون انجام دهند و هر چه سریع‌تر آمار و اطلاعات مربوط به وضعیت منازل را جمع‌آوری کنند. نقش انجمن‌های محلی و ملی نیز در این زمینه مورد توجه قرار گرفت و مقرر شد که این انجمن‌ها در تشویق مردم به مشارکت در اجرای قانون و بهبود وضعیت مسکن فعال‌تر عمل کنند. این موضوع به تصویب هیات وزیران و توشیح نهایی می‌رسید تا به عنوان یک اقدام جدی در راستای بهبود شرایط مسکن در کشور به کار گرفته شود. (اطلاعات، ش ۱۵۳۷۸، چهارشنبه ۱۲ مرداد ۱۳۵۶، ص ۴)

در زمینه نحوه شناسایی خانه‌های خالی، مهندس ناصر خادمی، معاون شهردار تهران، توضیح داد که شهرداری از دو طریق به شناسایی این خانه‌ها اقدام کرده است. اولین روش، استفاده از فرم‌هایی بود که مالکان باید آن‌ها را پر کرده و در اختیار شهرداری هر منطقه قرار می‌دادند. این فرم‌ها شامل اطلاعاتی درباره وضعیت ملک، تعداد واحدهای مسکونی و مدت زمان خالی بودن آن‌ها بود. دومین روش، استفاده از داده‌های موجود در سامانه‌های اطلاعاتی و آمارهای ثبت‌شده در شهرداری بود. این داده‌ها می‌توانستند به شناسایی خانه‌های خالی کمک کرده و روند اجاره آن‌ها را تسهیل کنند. همچنین، شهرداری با همکاری دیگر نهادها، نظیر سازمان ثبت احوال و اداره مالیات، به جمع‌آوری اطلاعات دقیق‌تری در این زمینه پرداخته بود تا بتواند نظارت بهتری بر وضعیت مسکن در شهر داشته باشد. (اطلاعات، ش ۱۵۵۲۰، دوشنبه سوم بهمن ۱۳۵۶، ص ۲)

البته ناگفته نماند که با افزایش تعداد خانه‌های خالی، شهرداری‌ها با چالش‌های جدی در شناسایی و مدیریت این واحدها مواجه شدند. بسیاری از مالکان به بهانه‌هایی همچون نیاز به سکونت شخصی یا اجاره دادن، از مسئولیت‌های خود شانه خالی می‌کردند و این موضوع باعث بروز مشکلاتی در بازار مسکن می‌شد. شهرداری‌ها به دلیل محدودیت‌های قانونی و عدم دسترسی به اطلاعات کافی، نمی‌توانستند به درستی این واحدها را شناسایی کنند و این امر بر پیچیدگی‌های موجود می‌افزود. در این شرایط، ضرورت استفاده از ابزارهای قانونی برای مدیریت بهتر وضعیت به وضوح احساس می‌شد. کارشناسان پیشنهاد

بررسی موانع تحقق اجاره‌خانه‌های خالی براساس قانون ... (محسن پرویش) ۲۵

می‌کردند که با استفاده از داده‌های مربوط به معاملات ملکی و نظارت‌های میدانی، خانه‌های خالی شناسایی شوند. (اطلاعات، ش ۱۵۵۳۷، دوشنبه ۲۴ بهمن ۱۳۵۶، ص ۵)

۲.۵ چالش‌های قانونی و عملی در اجاره‌خانه‌های خالی

پس از شناسایی نیازهای مسکن، مرحله بعدی تدوین قوانین و مقررات لازم برای اجرای طرح بود. این قوانین به گونه‌ای طراحی شدند که هم حقوق مالکان را تضمین کنند و هم امکان اجاره‌دادن خانه‌های خالی را تسهیل نمایند. اما در عمل، ضعف در تدوین و عدم شفافیت قوانین، مشکلاتی را برای مالکان و مستاجران ایجاد کرد. بر اساس ماده ۱ قانون اجاره خانه‌های خالی، در مورد واحدهایی که طرح زمان‌بندی شده آن‌ها ظرف مدت‌های معین از سوی مالک به مرحله اجرا درنیامد، شهرداری به قائم‌مقامی مالک و به حساب او، به‌وسیله پیمانکاران مجاز، عملیات ساختمانی را به انجام رساند. این عملیات با اخذ وام از بانک‌ها و با تضمین دولت صورت می‌گرفت تا واحدهای مسکونی نیمه‌تمام تکمیل و به اجاره داده شوند. پس از انعقاد عقد اجاره بین مالک و مستاجر، رابطه استیجاری برقرار می‌گردد. مدت اجاره واحدهای ساختمانی که از طرف شهرداری به اجاره داده می‌شد، طبق آئین‌نامه‌ای بود که به تصویب هیأت وزیران می‌رسید. در تبصره یک شهرداری موظف بود از محل اجاره‌بها، هزینه‌های ساختمانی و سایر هزینه‌های مرتبط را تأمین نماید. (اطلاعات، ش ۱۵۳۷۵، شنبه ۸ مرداد ۱۳۵۶، ص ۲۸)

به منظور انعقاد قراردادهای اجاره مسکونی، فرم‌های مخصوصی تهیه شده بود که از ابتدای آذر ماه ۱۳۵۶ قرار بود به متقاضیان ارائه شود. مستاجران می‌بایست با مراجعه به شهرداری‌های نواحی، درخواست خود را در این فرم‌ها ثبت می‌کردند. این فرم‌ها شامل اطلاعاتی از قبیل نام و نام خانوادگی، شغل، دین، تابعیت، و آدرس محل سکونت فعلی متقاضیان بود. همچنین، مالکان خانه‌های خالی نیز موظف بودند اطلاعات خود را در فرم‌های مربوطه تکمیل کنند تا بتوانند به متقاضیان اجاره پاسخ دهند. با توجه به نوع شهرستان و قراردادهای شهرداری‌ها در پایتخت و سایر مناطق، مسئولیت رسیدگی به این درخواست‌ها را بر عهده داشتند. متقاضیانی که به دنبال اجاره خانه بودند، باید از نوزدهم آذرماه به شهرداری‌ها مراجعه و فرم‌های مربوط به تقاضای اجاره را تکمیل می‌کردند. همچنین، سازندگان ساختمان‌ها نیز می‌توانستند اطلاعات مربوط به واحدهای خود را ارائه دهند تا در لیست‌های مربوط به اجاره قرار گیرد. این اقدامات به منظور تسهیل فرآیند تأمین

مسکن و پاسخگویی به نیازهای بازار اجاره انجام می‌شد. (اطلاعات، ش ۱۵۴۸۱، چهارشنبه ۱۶ آذر ۱۳۵۶، ص ۴)

باین وجود، بازار اجاره خانه‌های خالی در تهران با چالش‌های جدی مواجه بود. تعداد تقاضاها برای اجاره این خانه‌ها به طور چشمگیری افزایش یافته بود و این موضوع باعث بروز مشکلات متعددی برای متقاضیان شده بود. بسیاری از خانواده‌ها به دنبال مسکن مناسب بودند و با توجه به افزایش قیمت‌ها و کمبود خانه‌های خالی، فشار بر بازار اجاره بیشتر شده بود. شهرداری‌ها با افزایش تقاضا روبرو شدند و تصمیم به توزیع تقاضانامه‌ها گرفتند. اما به دلیل هجوم مردم و تعداد بالای درخواست‌ها، توزیع این تقاضانامه‌ها در برخی مناطق متوقف شده بود. این موضوع موجب نارضایتی عمومی گشته و نگرانی‌ها درباره عدم توانایی شهرداری‌ها در پاسخگویی به نیازهای مردم افزایش یافته بود. در این شرایط، برخی مقامات پیش‌بینی کرده بودند که در صورت ادامه این وضعیت، لازم است برای متقاضیانی که شرایط مشابهی داشتند، قرعه‌کشی انجام شود. با این حال، آمارهای به‌دست‌آمده از تعداد تقاضاها نشان‌دهنده واقعیت کامل بازار نبود و بسیاری از متقاضیان به دلیل عدم امکان اجاره تک واحدی، از ثبت نام صرف نظر کرده بودند. این مسائل، پیچیدگی‌های بازار مسکن تهران را نشان می‌داد. (اطلاعات، ش ۱۵۵۱۴، دوشنبه ۲۶ دی ۱۳۵۶، ص ۱)

۳.۵ چالش‌های تعیین اجاره بهای ملک در آئین‌نامه اجاره‌خانه‌های خالی

مهم‌ترین مسأله در این آئین‌نامه، نحوه ارزیابی ملک و تعیین اجاره بهای آن بود که هیچ معیار و ضابطه‌ای برای آن تعیین نشده بود. اگر قرار بود ارزیابی بر اساس ارزیابی‌های منطقه‌ای صورت گیرد، مالکان به اعتراض می‌پرداختند، چرا که ادعا می‌کردند اگر سرمایه خود را به بانک‌ها می‌سپردند، بیش از مال‌الاجاره سود خواهند برد. در این آئین‌نامه گفته شده بود که معادل ۱۲ تا ۱۵ درصد بهای ملک، مبنای مال‌الاجاره سالانه آن خواهد بود. بنابراین، یک خانه کوچک ۳۰۰ متری در منطقه شمیران را در نظر بگیرید. قیمت زمین آن در کوچه‌های دزاشیب حداقل دوهزار تومان بود که ششصد هزار تومان بهای زمین خواهد شد. اگر ۱۵۰ متر ساختمان آن را به قرار حداقل متری دوهزار تومان حساب کنیم، در مجموع نهصد هزار تومان بهای اسمی ملک خواهد شد. اگر حداقل معیار ارزیابی را هم در نظر بگیریم، اجاره ماهانه آن بیش از ده هزار تومان خواهد بود، در حالی که در مهر ۱۳۵۶

بررسی موانع تحقق اجاره‌خانه‌های خالی براساس قانون ... (محسن پرویش) ۲۷

این خانه‌ها را بین ۵ تا ۷ هزار تومان اجاره داده بودند. (اطلاعات، ش ۱۵۴۲۲، چهارشنبه ۶ مهر ۱۳۵۶، ص ۴)

قیمت‌هایی که برای اجاره از طرف شهرداری تعیین شد، به مراتب ارزان‌تر از قیمت‌های امروز بازار بود. به‌طوری که اگر بر مبنای ۸ تا ۱۲ درصد تعیین شده نیز کرایه خانه‌ای بیش از حد معقول تعیین می‌شد و به اجاره نمی‌رفت، عرضه و تقاضا قیمت معقولی بر آن تعیین می‌کرد. بررسی‌ها نشان داد که اجاره بهای خانه‌های خالی در ۱۲ منطقه تهران به ۷ گروه تقسیم شد. این تقسیم‌بندی با توجه به منطقه‌ای که خانه در آن واقع شده، قیمت زمین و مستغلات در آن منطقه، زیر بنا و تجهیزات به‌کار رفته (مانند شوفاژ، حمام، آشپزخانه، کولر، پرده، کرکره، آسانسور و...) انجام شد. نرخ اجاره بهایی که شهرداری از مستاجران گرفت، در هر حال از نرخ‌های متداول فعلی کمتر بود. اجاره بهای تعیین شده از سوی سازمان تأمین و بهبود مسکن به مالکین ابلاغ شد و مالکین موظف بودند طبق نرخ تعیین شده، ملک خود را اجاره دهند. اگر مالکی نسبت به مبلغ تعیین شده از سوی شهرداری معترض بود، می‌توانست اعتراض خود را کتبا به یکی از کمیسیون‌های ماده هشت که در کلیه شهرداری‌های مناطق و شهرداری مرکز تشکیل می‌شد، تسلیم کند. کمیسیون‌های مذکور موظف بودند ظرف ۱۵ روز پس از دریافت اعتراض کتبی مالکین، رأی مقتضی صادر نمایند و رأی صادره از طرف این کمیسیون لازم‌الاجرا بود. اما مشکل مستاجران از همین جا آغاز شد. آن‌ها می‌گفتند اگر میزان اجاره بها مورد قبول مالک قرار نگیرد، ولی قانون و شهرداری او را موظف به پذیرش آن کنند، رابطه آن‌ها با مالک چگونه خواهد بود؟ چگونه با این وضع رابطه‌ای قابل قبول و سالم برقرار کنند؟ (اطلاعات، ش ۱۵۵۳۷، دوشنبه ۲۴ بهمن ۱۳۵۶، ص ۵)

۴.۵ چالش‌های تأمین مسکن برای مجردها و جوانان در تهران

چالش‌های تأمین مسکن برای مجردها و جوانان در تهران به‌ویژه در سایه قانون اجاره خانه‌های خالی، ابعاد جدیدی به خود گرفت. این قانون که به‌منظور ساماندهی بازار اجاره و کاهش تعداد خانه‌های خالی تصویب شد، در عمل نتوانست به‌طور مؤثر به نیازهای قشرهای آسیب‌پذیر جامعه، از جمله مجردها و جوانان، پاسخ دهد. با وجود اینکه این قانون به مالکان فشار می‌آورد تا واحدهای خالی خود را اجاره دهند، بسیاری از مالکان همچنان ترجیح می‌دادند واحدهای خود را به خانواده‌ها اجاره دهند تا از بروز مشکلات احتمالی

ناشی از سکونت افراد مجرد جلوگیری کنند. بررسی‌های مأموران نواحی ۱۲ گانه شهرداری تهران نشان‌دهنده یک بحران جدی در زمینه کمبود مسکن و اجاره خانه در پایتخت بود. از ۵۰ هزار پرسشنامه‌ای که توسط درخواست‌کنندگان خانه خالی تکمیل شد، حدود ۳۵ هزار تقاضا به افرادی تعلق داشت که به دنبال واحدهای مسکونی کوچک یک یا دو اتاقه بودند. این آمار بیانگر نیاز شدید به مسکن مناسب برای گروه‌های خاصی از جامعه، از جمله مجردها، دانشجویان و زوج‌های جوان بود. این قشر از جامعه به دلیل محدودیت‌های اقتصادی و اجتماعی، به شدت در جستجوی مکانی امن و مناسب برای زندگی بودند. علاوه بر این، سازمان تأمین و بهبود مسکن نیز به نظر می‌رسید از زیر بار مسئولیت تأمین مسکن برای افراد مجرد شانه خالی کرده بود. این سازمان، که باید نقش کلیدی در حل مشکلات مسکن ایفا می‌کرد، به جای ارائه راهکارهای مؤثر، از هرگونه مسئولیتی در این زمینه خودداری می‌کرد. این عدم همکاری و مسئولیت‌پذیری، وضعیت افرادی مانند کارمندان مجردی که در مسافرخانه‌ها زندگی می‌کردند را به شدت بحرانی کرده بود. آن‌ها ماه‌ها در شرایط نامناسب و ناامن به سر می‌بردند و هیچ سازمانی برای تأمین مسکن آن‌ها چاره‌ای نیندیشیده بود. (اطلاعات، ش ۱۵۵۳۷، دوشنبه ۲۴ بهمن ۱۳۵۶، ص ۵)

۶. نتیجه‌گیری

قانون تکمیل و اجاره واحدهای مسکونی در سال ۱۳۵۶ به عنوان یک راهکار برای کاهش بحران مسکن و ساماندهی بازار اجاره طراحی شد. این قانون با هدف تأمین مسکن مناسب برای اقشار کم‌درآمد و کاهش فشار اقتصادی بر مستأجران به تصویب رسید. با این حال، عوامل مختلفی از جمله افزایش جمعیت، مهاجرت‌های داخلی و عدم تعادل در عرضه و تقاضای مسکن، منجر به عدم تحقق این طرح شد و نتوانست به اهداف خود دست یابد. یکی از موانع اصلی اجرای این قانون، شناسایی و ثبت دقیق خانه‌های خالی بود. عدم وجود سیستم‌های اطلاعاتی منسجم و همکاری ناکافی بین نهادهای دولتی، روند اجرای لایحه را با مشکلات جدی مواجه کرد. علاوه بر این، مقاومت اجتماعی و نگرانی‌های مالکان نسبت به تغییرات قانونی باعث شد که بسیاری از آن‌ها از اجاره دادن خانه‌های خود خودداری کنند، که این موضوع به تشدید بحران مسکن و افزایش تنش‌های اجتماعی انجامید. در نهایت، مسئله اجاره خانه‌های خالی نتوانست به نیازهای خاص قشرهای آسیب‌پذیر، به ویژه جوانان و مجردها، پاسخ دهد. بسیاری از مالکان تمایل داشتند واحدهای خود را به

بررسی موانع تحقق اجاره‌خانه‌های خالی براساس قانون ... (محسن پرویش) ۲۹

خانواده‌ها اجاره دهند تا از بروز مشکلات احتمالی ناشی از سکونت افراد مجرد جلوگیری کنند. این عدم توجه به نیازهای خاص جامعه، به بحران مسکن در تهران و دیگر شهرهای بزرگ دامن زد.

پی‌نوشت‌ها

1. This work was supported by the Iran National Science Foundation (INSF) and is grounded on research project No. 4027087.

۲. این اثر تحت حمایت مادی بنیاد ملی علم ایران (INSF) برگرفته شده از طرح شماره «۴۰۲۷۰۸۷» انجام شده است.

۳. برای آگاهی بیشتر در باب سازمان تأمین و بهبود مسکن در عصر پهلوی رجوع شود به: پوریانژاد و پرویش، ۱۴۰۰: ۱۱۵-۱۲۸

کتاب‌نامه

آبراهامیان، یرواند (۱۳۸۴) ایران بین دو انقلاب، ترجمه احمد گل محمدی، تهران: نشر نی.

آرشیو سازمان اسناد و کتابخانه ملی (ساکما)، سند ۳۱۰/۴۰۷۲۲؛ ۲۹۸/۳۰۶۵۵؛ ۲۲۰/۲۰۲۱۲؛ ۲۹۵/۲۰۷۴؛ ۲۲۰/۲۴۳۵۴؛ ۲۴۰/۷۳۰؛ ۲۲۰/۸۴۷

آیندگان، س ۱۰، ش ۲۷۷۶، ۲۹ اسفند ۱۳۵۵، ص ۲

اتحادیه، منصوره؛ روح، سعید (۱۳۸۵) در محضر شیخ فضل الله نوری؛ اسناد حقوقی عهد ناصری، تهران: نشر تاریخ ایران.

اطلاعات ش ۱۵۳۷۳، چهارشنبه ۵ مرداد ۱۳۵۶، ص ۴؛ ش ۱۵۳۷۰، یکشنبه ۲ مرداد ۱۳۵۶، ص ۴؛ ش ۱۵۳۷۵، شنبه ۸ مرداد ۱۳۵۶، ص ۲۸؛ ش ۱۵۳۷۴، پنجشنبه ۶ مرداد ۱۳۵۶، ص ۴؛ ش ۱۵۳۷۸، چهارشنبه ۱۲ مرداد ۱۳۵۶، ص ۴؛ ش ۱۵۴۰۴، شنبه ۱۲ شهریور ۱۳۵۶، ص ۵؛ ش ۱۵۴۲۲، چهارشنبه ۶ مهر ۱۳۵۶، ص ۴؛ ش ۱۵۴۲۳، سه‌شنبه ۵ مهر ۱۳۵۶، ص ۴ و ۲۸؛ ش ۱۵۴۳۷، پنجشنبه ۲۱ مهر ۱۳۵۶، ص ۳۶؛ ش ۱۵۴۵۸، سه‌شنبه ۱۷ آبان ۱۳۵۶، ص ۴؛ ش ۱۵۳۷۶، یکشنبه ۹ مرداد ۱۳۵۶، ص ۶؛ ش ۱۵۴۶۵، چهارشنبه ۲۵ آبان ۱۳۵۶، ص ۴؛ ش ۱۵۴۸۱، چهارشنبه ۱۶ آذر ۱۳۵۶، ص ۴؛ ش ۱۵۴۷۰، چهارشنبه ۲ آذر ۱۳۵۶، ص ۴؛ ش ۱۵۴۹۳، پنجشنبه ۱ دی ۱۳۵۶، ص ۴؛ ش ۱۵۵۱۴، دوشنبه ۲۶ دی ۱۳۵۶، ص ۱؛ ش ۱۵۵۲۰، دوشنبه سوم بهمن ۱۳۵۶، ص ۲؛ ش ۱۵۵۲۰، دوشنبه سوم بهمن ۱۳۵۶، ص ۲؛ ش ۱۵۵۳۷، دوشنبه ۲۴ بهمن ۱۳۵۶، ص ۵.

اهرابیان صدر، میثم (۱۴۰۱) زمین نابرابری؛ مناسبات فضایی نابرابر در تهران بین سال های ۱۲۵۰ تا ۱۳۵۷، تهران: آگه.

۳۰ جستارهای تاریخی، سال ۱۶، شماره ۱، بهار و تابستان ۱۴۰۴

- پوریانژاد، فرهاد؛ پرویش، محسن (۱۴۰۰) بررسی وضعیت مسکن و اجاره‌بهای شهر تهران در دهه آخر حکومت پهلوی دوم، فصلنامه اقتصاد شهری، دوره ۶، ش ۲، شماره پیاپی ۱۰، صص ۱۱۵-۱۲۸
- خاک و خون، ش ۶۷۳، یکشنبه ۲۹ مهر ۱۳۵۲، ص ۲
- شهری، جعفر (۱۳۶۷). تاریخ اجتماعی تهران در قرن سیزدهم، تهران: انتشارات رسا
- علم، امیر اسدالله (۱۳۹۰) یادداشت های علم، تهران: کتاب سرا.
- علوی، علی؛ صمدی، محمد و بناری، سجاد. (۱۳۹۷). ارزیابی نقاط ضعف و قوت سیاست‌ها و خط‌مشی‌های مسکن در ایران (برنامه‌های عمرانی قبل و بعد و توسعه بعد از انقلاب). جغرافیا و روابط انسانی، ۱(۲)، ۸۶۵-۸۸۹
- غلامی، سارا؛ سهیلی، جمال الدین؛ رهبری منش، کمال (۱۴۰۰) تحلیل مسکن طبقه متوسط دوره پهلوی دوم براساس دستور زبان شکل (مطالعه موردی: محله نارمک و شهرک اکباتان تهران)، باغ نظر، دوره ۱۸، ش ۱۰۳، صص ۴۹-۶۴
- قاسم زاده عقینانی، امید؛ سلطانی، علیرضا؛ جلالی، سید عبدالحمید (۱۴۰۰) تاثیر حوزه مسکن و سیاست های مسکن مهر بر رشد اقتصادی ایران (۱۳۵۶-۱۳۹۶) نشریه: خط مشی گذاری عمومی در مدیریت (رسالت مدیریت دولتی)، دوره ۱۲، ش ۴۳، صص ۱۴۷-۱۶۰.
- کیانی، مصطفی (۱۳۸۳)، معماری دوره پهلوی اول، تهران: موسسه مطالعات تاریخ معاصر ایران.
- مجد، محمدقلی (۱۳۸۹) رضاشاه و بریتانیا، بر اساس اسناد وزارت خارجه آمریکا، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهشهای سیاسی.
- مجله آرشیکتک، س ۱، ش ۱، شهریور ۱۳۲۵، ص ۱۵.
- مجله آرشیکتک، ش ۴، تیر ۱۳۲۶، ص ۱۱۸
- مصوبات مجلس شورای ملی، دوره ۱۱، س ۲، ش ۲، یکم دی ماه ۱۳۱۷، ص ۶۲
- مصوبات مجلس شورای ملی، دوره ۳، ش ۲، نهم شهریور ۱۲۹۴، ص ۵۵۳

Scafidi, B.P.; Schill, M.H.; Wachter, S.M(1998) Culhane, D.P. An economic analysis of housing abandonment. J. Hous. Econ., 7, 287-303

Park, J.I.; Oh, S.K(2018) Spatial pattern and causative factor analysis of vacant housing in Daegu South Korea using individual-level building DB. J. Korean Reg. Sci. Assoc, 34, 35-47