

برنامه حمایتی در بخش مسکن

فردین یزدانی بروجنی

در همه کشورها برنامه‌های حمایتی، که بخش عمده‌ای از آن از طریق پرداخت یارانه انجام می‌شود، به منظور کمک به رفاه اجتماعی و برطرف کردن معایب نظام بازار در جهت به حداکثر رساندن سطح رفاه اجتماعی به اجرا درآمده است.

بخش مسکن نیز در زمره بخش‌هایی بوده که دولتها با پرداخت یارانه به اجرای برنامه‌های حمایتی پرداخته‌اند.

اصولاً پرداخت یارانه در چارچوب یک نگرش عمومی اقتصادی انجام می‌گیرد. براین اساس برنامه‌های حمایتی مسکن را نیز می‌توان در چارچوب سیاست عمومی مسکن مدنظر قرار داد. در یک بیان راهبردی، از نظر مجمع عمومی اسکان بشر^۱ یک سیاست مسکن می‌بایستی دو هدف اصلی را مدنظر داشته باشد:

۱. فراهم ساختن امکان انتخاب برای اقشار مختلف اجتماعی.

۲. کاهش حذف‌شدگان از بازار.

بر همین اساس در ایران نیز از دهه ۱۳۴۰ به بعد اجرای برنامه‌های حمایتی و پرداخت یارانه مسکن همواره به عنوان یک سیاست عمومی مطرح بوده است.

هدف این مقاله ارائه تصویر کلی از ویژگیهای نظام پرداخت یارانه در بخش مسکن است؛ بدین منظور و در ابتدا مرور مختصری پیرامون تغییرات عمومی سیاست یارانه انجام می‌شود، و پس از آن مشخصات نظام پرداخت یارانه و آسیب‌شناسی آن ارائه می‌شود.

۱. مروری بر الگوهای پرداخت یارانه

در دوران بعد از انقلاب الگوی پرداخت یارانه دچار تحولات زیادی شد، بدین معنا که در هر دوره بنابر اصول حاکم بر تفکر اقتصادی مدیریت کلان کشور، این یارانه‌ها به گونه‌ای متفاوت پرداخت شده است.

در دهه اول انقلاب، با حاکم شدن گرایشهای عدالت‌طلبانه، تأمین مسکن برای آحاد جامعه به خصوص گروههای کم‌درآمد در دستور کار قرار گرفت. براین اساس پرداخت یارانه‌های متنوع در بخش مسکن، بدون داشتن برنامه مدون به اجرا درآمد، گرایش کل حاکم معطوف به پرداخت هرچه مستقیم‌تر یارانه به سمت تقاضا بود. جهت‌گیریهایی سیاستگذاری حمایتی در این دهه در بخش مسکن معطوف به ادغام فرایند تولید و مصرف و به عبارت دیگر یکی کردن تولیدکننده و مصرف‌کننده بود.

براساس مباحث فوق و با طرح شعارهایی همچون واگذاری زمین به نیازمندان، حجم عظیمی از زمین‌های شهری از طرف حکومت به قیمتی بسیار نازل واگذار شد. همچنین واگذاری مصالح ساختمانی به قیمت نازل از دیگر سیاستهایی بود که در این دوران به اجرا درآمد.

در یک جمع‌بندی کلی دولت در این دوران سعی داشت که حتی‌الامکان از ورود مستقیم در عرصه تولید اجتناب کند و با فراهم آوردن زمین ارزان و مصالح ساختمانی ارزان قیمت، زمینه را برای ساخت و ساز فراهم کند.

در دهه دوم همراه با تصویب برنامه‌های توسعه و تغییر نگرش اقتصادی حاکم، سیاست پرداخت یارانه گرایش به تحول پیدا کرد. تأکید برنامه دوم و سوم بر کاهش پرداخت یارانه‌های غیرمستقیم و پرداخت یارانه به صورت مستقیم بود. چنین نگرشی در پی آن بود که با تبدیل کردن قیمت‌ها به قیمت بازار فضای عملکرد را شفاف ساخته و در مقابل دولت با پرداخت یارانه و تولیدکنندگان مسکن، با کاهش قیمت تمام شده مسکن و تشویق تولید انبوه، بازار را به نقطه بهینه هدایت کند. بر این مبنا نظام پرداخت یارانه به تدریج از یارانه معطوف به مصرف‌کنندگان به یارانه

معطوف به سمت عرضه تغییر جهت داد. در کنار این کار دولت سعی کرد با تولید مستقیم و غیر مستقیم واحدهای مسکونی ارزان قیمت و واگذاری مستقیم تر مسکن به افراد کم درآمد، مشکل این بخش از جامعه را حل کند.

۲. مشخصات نظام پرداخت یارانه

نظام یارانه را می توان از دو جهت مختلف مورد بررسی قرار داد:

۱. شیوه های پرداخت یارانه

۲. اقشار دریافت کننده یارانه

در حال حاضر یارانه ها به صورتهای زیر پرداخت می شود:

● واگذاری زمین

● بهره وام بانکی

● تخفیف مالیاتی به تولیدکنندگان

● واگذاری واحدهای مسکونی ارزان قیمت

مطالعات متعدد انجام شده، نشان می دهد که جهت گیری عمده پرداخت یارانه به خصوص در بخش زمین معطوف به سمت عرضه است.

بر اساس اطلاعات موجود در سال ۱۳۷۹، در مجموع ۲۸۸۴ هکتار زمین مسکونی از طرف وزارت مسکن واگذار شده است: ۱۲۴۹ هکتار به سازندگان منفرد، ۱۸۹ هکتار به تعاونیها و ۱۴۴۶ هکتار به انبوه سازان. بر اساس این ارقام می توان به این نتیجه رسید که بخش عمده یارانه زمین به عرضه کنندگان مسکن پرداخت شده است.

بخش دیگری از یارانه ها از طریق پرداخت مستقیم یارانه از سوی دولت بر سود وامهای دریافتی و از طریق نظام بانکی انجام می شود. از کل یارانه پرداختی در سال ۱۳۷۹، ۲۸ درصد به کارکنان دولت، ۲۷ درصد به اقشار خاص، ۱۲ درصد به انبوه سازان و مابقی از طریق بنیاد مسکن به روستائیان پرداخت می شده است.

مشخصه دیگر نظام یارانه، تأکید حمایت از اقشار اجتماعی و نه گروههای درآمدی است. نگاهی به برنامه های حمایتی نشان می دهد که در حال حاضر دایره حمایت شامل هفت گروه عمده می شود که برای هر کدام از این گروهها برنامه خاصی تدوین شده است. شمائی کلی از برنامه های حمایتی در جدول ذیل آمده است.

انواع برنامه‌های حمایتی	
اقشار اجتماعی	نوع حمایت
اقشار خاص	- وام مسکن با بهره ۴ درصد - واگذاری زمین‌های ارزان قیمت - واگذاری واحد مسکونی
خانوارهای کم‌درآمد، زنان سرپرست خانوار و خانوارهای جوان	- واگذاری زمین - پرداخت وام از طریق کمیته امداد امام
کارمندان دولت	- پرداخت وام مسکن برای خانه‌های دست دوم - واحدهای استیجاری - استفاده از صندوقهای ویژه (مانند شرکت نفت) - بخشودگی مالیاتی بر روی مبلغ بازپرداخت وام - استفاده از یارانه نرخ بهره
معلمان	- استفاده از یارانه نرخ بهره - واگذاری واحدهای مسکونی - صندوق معلمان
نظامیان	- صندوق سلحشوران - استفاده از واحدهای سازمانی
روستائیان	- استفاده از وامهای با بهره اندک - استفاده از کمکهای فنی
آسیب‌دیدگان از سوانح طبیعی	- استفاده از وام با بهره اندک - واگذاری مصالح ساختمانی با قیمت کمتر از قیمت بازار - استفاده از کمکهای فنی

به‌طور کلی مشخصه‌های برنامه حمایتی بخش مسکن را می‌توان به شرح ذیل برشمرد:

■ مهم‌ترین مشخصه نظام حمایتی که شاید بتوان از آن به عنوان مهم‌ترین معضل ساختاری نام برد، تأکید بر حمایت از اقشار اجتماعی و نه گروههای درآمدی است. بخش اعظم یارانه‌ها معطوف به اقشار اجتماعی بوده که عمدتاً فارغ از سطح درآمدی آنان پرداخت می‌شود.

■ مسئله دیگر و به عبارت بهتر معضل دیگر تشتت برنامه‌های حمایتی و بازیگران فعال در این عرصه است. براساس اطلاعات موجود، در حال حاضر بیش از بیست برنامه حمایتی توسط شش نهاد اصلی در حال اجرا است. در کنار آن سازمانها و وزارتخانه‌های مختلف هرکدام بنا به فراخور حال خود در این عرصه فعالیت می‌کنند.

چنین پراکندگی و تشتت‌هایی از یک طرف موجب کاهش اثربخشی سیاستهای حمایتی شده و از طرف دیگر، اعمال مدیریت در این زمینه را غیرممکن کرده است و همین مسئله، هدفمند بودن پرداخت یارانه را زیر سؤال برده است.

بررسی انجام شده در سال ۱۳۷۶ بر روی ۳۰ طرح آماده‌سازی زمین نشان می‌دهد که تنها ۱۰ درصد از متقاضیان زمین در این طرحها جزء گروههای کم‌درآمد محسوب می‌شده‌اند.^۱ سیاست واگذاری واحدهای ارزان قیمت توسط دولت نیز با توجه به سازوکار واگذاری بیشتر کارمندان دولت و حقوق‌بگیران صنایع بزرگ را پوشش می‌دهد. همچنین شرایط پرداخت بهای این واحدها به گونه‌ای است که افراد دهک‌های اول و دوم درآمدی اصولاً قادر به پرداخت بهای آن نیستند.

در مجموع می‌توان گفت که نظام فعلی یارانه در بخش مسکن فاقد هدفمندی مؤثر است. نظام حمایتی با گرایش به سمت عرضه، در شرایطی که بازار مسکن شاهد نوسانات شدید قیمتی است، تنها منتج به کسب منافع توسط تولیدکنندگان مسکن شده است و حجم کمی از یارانه پرداختی به سمت تقاضا، یعنی خانوارهای کم‌درآمد سوق پیدا کرده است. در واقع در شرایطی که سازوکار بازار بر نحوه و قیمت فروش واحدهای مسکونی حکمفرما بوده و در شرایطی که بازار مسکن شاهد نوسانات شدید اقتصادی است، کاهش هزینه تولید مسکن از طریق پرداخت مستقیم یا غیرمستقیم یارانه نمی‌تواند موجبات کاهش قیمت و افزایش دسترسی اقشار کم‌درآمد به مسکن را فراهم آورد و پرداختهای یارانه‌ای به تولیدکنندگان مسکن، نیز، تنها موجبات افزایش منافع این قشر را فراهم خواهد آورد.

تجربه یک دهه اجرای سیاستهای حمایتی به سمت عرضه نشان داده است که این سیاستها نمی‌توانند از کارایی مناسبی در کاهش حذف‌شدگان بازار مسکن برخوردار باشند.

در نهایت ویژگیهای مورد اشاره همگی منتج به یک نتیجه کلی می‌شوند و آن اینکه نظام یارانه در بخش مسکن، نظام ناکارا، غیرشفاف، و غیرقابل اداره است. در چارچوب سیاستهای حمایتی مسکن، علی‌رغم صرف هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم هنگفت، اقشار کم‌درآمد کمتر مورد

۱. وزارت مسکن و شهرسازی، ارزیابی عملکرد طرحهای آماده‌سازی ۱۳۷۶

حمایت قرار می‌گیرند. همچنین "تشت" و تنوع برنامه‌های حمایتی موجب شده است که نظام حمایتی عملاً غیرقابل مدیریت شود و به همین دلیل نیز سیاستگذاران بخش مسکن کشور (که وزارت مسکن اصلی‌ترین آنها است) نمی‌توانند آنچنان که باید به رفع مشکل مسکن کم‌درآمدها همت گمارند.

سیاستهای حمایتی در اکثر موارد نیاز گروههای کم‌درآمد را برآورده نکرده است. منشاء اصلی این امر را می‌توان در فقدان تبیین گروههای کم‌درآمد نیازمند حمایت دانست. به عنوان نمونه‌ای از این عدم پوشش، می‌توان به نظام بانکی اشاره کرد. این نظام بنا به دلایل متعدد نتوانسته است امکانات لازم را برای دسترسی افراد ساکن در بافتهای غیررسمی شهری، که عمدتاً افراد کم‌درآمد هستند، فراهم کند.

در زمینه واگذاری زمین نیز با وضعیتی مشابه روبرو هستیم. در سالیان گذشته قواعد کالبدی وضع شده بر روی پروژه‌های آماده‌سازی زمین، چون وضع حداقل تفکیک بالا موجب شد در فرایند واگذاری زمین، درصد کمی از یارانه‌های پرداختی بر روی زمین نصیب اقشار کم‌درآمد شود. ■ نظام فعلی پرداخت یارانه انحرافات عملکردی زیادی را ایجاد کرده است. نظام حمایتی با گرایش به سمت عرضه در شرایط وجود نوسانهای شدید ادواری در بازار مسکن تنها موجب کسب منافع توسط تولیدکنندگان مسکن شده است، بدون اینکه یارانه پرداختی به سمت تقاضا یعنی خانوارهای کم‌درآمد سوق پیدا کند.

۳. جمع‌بندی

در مجموع، نظام حمایتی در بخش مسکن دچار معضلی است که نظام رفاه اجتماعی نیز با آن مواجه است. تشتت عوامل اجرایی و تنوع بیش از حد برنامه‌های حمایتی و معطوف کردن برنامه‌های مزبور به اقشار اجتماعی و نه طبقات درآمدی موجب شده است که اصولاً مدیریت بر برنامه‌های حمایتی در این بخش امکان‌پذیر نباشد. چنین مسئله‌ای را می‌توان در دید کلی تر ناشی از فقدان یک سیاست یکپارچه و مدون رفاه اجتماعی دانست. در حقیقت بخش مسکن نیز همانند سایر بخشها از فقدان سازماندهی صحیح در جهت اجرای سیاستهای راهبردی رنج می‌برد. به نظر می‌رسد که سازماندهی و مهندسی مجدد سیاستهای حمایتی در این بخش بتواند، تا حد زیادی مشکل فوق را حل کند. بدیهی است که ساماندهی این مهم را می‌توان در چارچوب ساماندهی نظام رفاه اجتماعی مدنظر قرار داد. تلفیق برنامه‌های حمایتی مربوط به بخش‌های مختلف می‌تواند از بین‌برنده ناکارایی‌های موجود در نظام حمایتی باشد.