

آثار اجرای برنامه‌ی مسکن مهر بر شاخص‌های اقتصادی (در سطح کلان و خرد)

■ علی چگنی^۱ ■

مقدمه

براساس اصل ۳۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده‌ی ایرانی است و براین اساس دولت با رعایت اولویت، مکلف به تأمین مسکن برای طبقات نیازمند، شده است.

همچنین، ماده‌ی ۹۵ بند «و» قانون برنامه‌ی چهارم توسعه نیز حمایت از تأمین مسکن ارزان قیمت برای اقشار آسیب‌پذیر و گروه‌های کم‌درآمد را به‌عنوان یکی از وظایف دولت مورد تأکید قرار داده است. از این رو، تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد به‌عنوان یکی از اولویت‌ها در کلیه‌ی سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌های بخش مسکن همواره مطرح و مورد نظر بوده است.

در این راستا، برنامه‌ی مسکن مهر به‌عنوان مهم‌ترین و محوری‌ترین برنامه‌ی بخش مسکن از سال ۱۳۸۶ طراحی و عملیاتی شده است. فعالیت اساسی و عمده این طرح از سال ۱۳۸۸ و به‌خصوص از نیمه این سال شدت قابل ملاحظه‌ای یافت. در این برنامه، تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد با رویکرد کاهش قیمت تمام‌شده‌ی مسکن از طریق حذف قیمت زمین، پرداخت یارانه‌های مستقیم، اعطای تسهیلات یارانه‌ای، پوشش بخشی از

هزینه‌های ساخت از جمله عوارض تراکم و پروانه‌ی ساختمانی، انشعابات، نظارت عالیّه و ... برای دهک‌های مشمول، عملیاتی شده است.

با عنایت به برنامه‌ریزی طراحی‌شده برای ساخت حدود یک میلیون واحد مسکونی تحت عنوان مسکن مهر و مدیریت بهینه‌ی اجرای آن از سوی کلیه‌ی دستگاه‌های ذی‌ربط و با توجه به وجود روابط پسین و پیشین گسترده‌ی بخش مسکن با سایر بخش‌های اقتصادی و سهم قابل‌توجه هزینه‌ی مسکن در سبد خانوار، انتظار می‌رود که تحولات ایجادشده در بخش مسکن ناشی از اجرای برنامه‌ی مسکن مهر، حاوی آثاری بر سایر شاخص‌های اقتصادی در سطح خرد و کلان باشد. از این‌رو هدف در این نوشتار بررسی آثار و پیامدهای تولید مسکن در قالب مسکن مهر بر متغیرهای اقتصادی است.

الف) اثر بر شاخص‌های کلان اقتصادی

۱- تولید ملی

سهم ارزش افزوده‌ی بخش ساختمان‌های خصوصی از تولید ناخالص ملی بدون احتساب درآمدهای نفتی طی دهه‌ی اخیر بین ۲ الی ۵ درصد بوده است. براساس آمار بانک مرکزی در نیمه‌ی اول سال ۱۳۸۷ سهم بخش ساختمان از تولید ناخالص ملی بدون احتساب درآمدهای نفتی و به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۷۶ معادل ۵/۲ درصد بوده است. این در شرایطی است که سهم سایر زیرگروه‌های صنایع و معادن از جمله معدن، صنعت و برق و آب و گاز به ترتیب معادل ۰/۷۷، ۲۰ و ۱/۳ درصد بوده است. این ارقام نشان‌دهنده‌ی سهم قابل‌توجه بخش ساختمان در تولید ملی بدون احتساب درآمدهای نفتی است. بر این اساس، افزایش تولید مسکن نقش و اهمیت به‌سزایی در رشد تولید ناخالص ملی کشور خواهد داشت. از این‌رو، سیاست‌گذاری در راستای افزایش تولید مسکن به‌ویژه در شرایط فعلی، می‌تواند اثر مهمی بر روند تولید ناخالص ملی داشته باشد.

بررسی روند تولید مسکن طی دهه‌ی اخیر نشان می‌دهد که سالانه حدود ۶۰۰ تا ۸۰۰ هزار پروانه‌ی ساختمانی صادر شده است. براین اساس، با توجه به اخذ بالغ بر ۵۵۰ هزار پروانه‌ی ساختمانی در قالب مسکن مهر طی یازده ماهه‌ی اخیر، اهمیت این طرح در قیاس با کل پروانه‌های صادره مشخص می‌شود. گفتنی است این مهم در شرایطی به وقوع پیوسته است که سایر بخش‌های اقتصاد، از رشد مورد انتظار و مناسبی برخوردار نبوده‌اند. از سوی دیگر با توجه به زمان‌بر بودن تولید مسکن می‌توان پیش‌بینی کرد مسکن مهر به طور مشهودی طی سال جاری و آینده منجر به افزایش تولید در بخش مسکن و ازاین‌رو رشد تولید ناخالص داخلی شود که این روند، افزایش سهم بخش مسکن از تولید ناخالص داخلی را نیز در پی خواهد داشت.

۲- رشد اقتصادی

براساس آمار بانک مرکزی سهم بخش ساختمان در رشد اقتصادی در نیمه‌ی اول سال ۱۳۸۷ معادل ۱۲/۱ درصد گزارش شده است که در مقایسه با سایر زیرگروه‌های صنایع و معادن از جمله معدن با ۸/۴ درصد، صنعت ۶/۳ درصد و برق، گاز و آب با ۴/۹ درصد، سهم بالایی را در رشد اقتصادی به خود اختصاص داده است. این در شرایطی است که گروه‌های کشاورزی و نفت با رشد منفی به ترتیب معادل ۱۰/۳- و ۳/۳- دارای نقش منفی و کاهنده در رشد اقتصادی کشور بوده‌اند.

گفتنی است در سال ۱۳۸۶ سهم بخش ساختمان، گروه کشاورزی و گروه نفت در رشد اقتصادی به ترتیب معادل ۱۱/۹، ۶/۴ و ۱/۳ درصد بوده است.

از سوی دیگر، بخش مسکن با ۱۳۴ فعالیت اقتصادی دارای رابطه‌ی پسین و پیشین است. در این میان بخش ساختمان‌های مسکونی پس از بخش سایر ساختمان‌ها و ساختمان‌های غیرمسکونی حائز رتبه سوم در ارتباطات پیشین (استفاده از سایر محصولات تولید شده در بقیه‌ی بخش‌های اقتصادی) با سایر بخش‌های اقتصادی است.

گفتنی است که جایگاه بخش نفت و کشاورزی در ارتباطات پیشین به ترتیب دارای رتبه ۴۹ و ۴۲ در فعالیت‌های اقتصادی می‌باشند. بر این اساس رونق در تولید ساختمان‌های مسکونی، در مقایسه با سایر بخش‌ها، می‌تواند منجر به تحریک و متعاقباً رشد فزاینده‌ی سایر بخش‌های اقتصادی شود.

چنان‌که قبلاً اشاره شد، برنامه‌ی مسکن مهر، در شرایط فعلی منجر به تداوم روند رشد تولید در بخش ساختمان شده است. با توجه به رتبه‌ی قابل توجه در ارتباطات پیشین بخش ساختمان‌های مسکونی با سایر بخش‌ها، رونق در ساختمان‌های مسکونی در اثر عملیاتی شدن برنامه‌ی مسکن مهر، می‌تواند انگیزه‌ی تولید برای بسیاری از فعالیت‌های اقتصادی در کشور را افزوده و مانع بروز رکود اقتصادی شود.

۳- اشتغال

درخصوص پتانسیل ایجاد اشتغال بخش مسکن در مقایسه با سایر بخش‌های اقتصادی، قابل ذکر است که بخش مسکن در ایجاد اشتغال مستقیم بعد از بخش‌های خدمات عمومی دولتی، کشاورزی و ساختمان‌های غیردولتی دارای رتبه‌ی چهارم و از لحاظ ایجاد اشتغال غیرمستقیم، بعد از بخش ساختمان‌های غیرمسکونی، در رتبه‌ی دوم قرار دارد.

سهم بخش مسکن از اشتغال کشور در سال‌های اخیر همواره بین ۱۱ الی ۱۳ درصد بوده است. در سال ۱۳۸۸، بخش مسکن با حدود ۲.۴۲۰.۰۰۰ هزار نفر شاغل، ۱۳ درصد از کل اشتغال کشور را ایجاد کرده است. با توجه به ماهیت اشتغال‌زایی بخش مسکن، طرح مسکن مهر می‌تواند نقش قابل توجهی در مهار و رفع بیکاری ایفا کند.

در این برنامه مقرر شده است که حدود یک میلیون واحد مسکونی با میانگین زیربنای ۱۰۰ مترمربع ساخته شود، بر این اساس، کل سطح زیربنای برنامه‌ریزی شده برای ساخت در قالب مسکن مهر حدود ۱۰۰ میلیون مترمربع است. با توجه به اینکه به ازای ساخت هر ۵۷ مترمربع زیربنای مسکونی، به طور مستقیم یک نفر اشتغال ایجاد می‌شود، مسکن مهر

توانایی ایجاد اشتغال برای حدود ۲.۶۳۰.۰۰۰ نفر را به صورت مستقیم دارد. از طرف دیگر با توجه به اینکه به ازای هر نفر اشتغال مستقیم، ۲۴ درصد نفر شغل غیرمستقیم نیز ایجاد می‌شود، در نتیجه پروژه‌ی مسکن مهر منجر به ایجاد ۶۴۰.۰۰۰ نفر اشتغال غیرمستقیم نیز می‌شود.

۴- سرمایه‌گذاری

براساس آمار بانک مرکزی سهم بخش مسکن از کل سرمایه‌گذاری در برنامه‌ی سوم و سه‌ساله‌ی اول برنامه‌ی چهارم توسعه به طور متوسط به ترتیب برابر با ۱۹ و ۲۳ درصد بوده است. این در شرایطی است که بخش کشاورزی و صنعت و معدن طی این برنامه‌ها به ترتیب ۵ و ۱۹ درصد از کل سرمایه‌گذاری را به خود اختصاص داده‌اند. همچنین باید توجه داشت که نرخ رشد سرمایه‌گذاری در بخش مسکن در این برنامه‌ها به ترتیب ۱۲ و ۲۴ درصد بوده است، در صورتی که نرخ رشد کل سرمایه‌گذاری در کشور در دوره‌ی مشابه به ترتیب ۱۱ و ۶ درصد، در بخش کشاورزی ۱۰ و ۳ درصد و در بخش صنعت و معدن ۱۸ و ۲ درصد بوده است. براین اساس گفتنی است که هرچند نرخ رشد سرمایه‌گذاری در بسیاری از بخش‌ها در طول برنامه‌ی چهارم نسبت به برنامه سوم کاهش قابل توجهی یافته است، با این حال نرخ رشد سرمایه‌گذاری در بخش مسکن رشدی معادل ۱۰۰ درصد را نشان می‌دهد.

سرمایه‌گذاری صورت گرفته در بخش مسکن در سال‌های ۱۳۸۶ الی ۱۳۸۸ به ترتیب معادل ۱۴۰، ۱۷۲ و ۱۵۰ هزار میلیارد ریال به قیمت ثابت سال ۱۳۸۳ بوده است. ارقام نشان می‌دهد که به‌رغم کاهش رقم مذکور در سال ۱۳۸۸ نسبت به سال مشابه قبلی، در اثر بروز شرایط رکودی، سرمایه‌گذاری در مسکن نسبت به سال ۱۳۸۶ افزایش یافته است.

براساس آمار منتشره‌ی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سرمایه‌گذاری در سال ۱۳۸۸ بار دیگر روند صعودی خود را پیش گرفته است. از آن‌جا که برنامه‌ی مسکن مهر، برنامه‌ی محوری و مدیریت شده‌ی تولید مسکن در این بخش است، می‌توان اذعان داشت که روند صعودی مذکور ناشی از این اجرای برنامه باشد.

بر اساس برنامه‌ی مسکن مهر مقرر شده است که یک میلیون واحد مسکونی ساخته شود. از این رو با احتساب $\frac{3}{2}$ میلیون ریال، هزینه‌ی ساخت یک مترمربع و با لحاظ میانگین ۱۰۰ مترمربع مساحت برای هر واحد مسکونی، پیش‌بینی می‌شود پس از اجرای کامل طرح در سال‌های آتی، با لحاظ هزینه‌های جانبی، حدود ۳۲۰.۰۰۰ میلیارد ریال سرمایه‌گذاری صورت خواهد گرفت. این رقم بیش از کل سرمایه‌گذاری انجام شده در بخش مسکن در سال ۱۳۸۸ (۳۰۶.۰۰۰ میلیارد ریال به قیمت جاری) می‌باشد.

لازم به ذکر است که این میزان سرمایه‌گذاری در مسکن مهر بدون در نظر گرفتن هزینه‌های انجام شده برای فراهم کردن زیرساخت‌های تولید مسکن محاسبه شده، که بخشی از این هزینه‌ها در سال ۱۳۸۸ و مابقی نیز در سال ۱۳۸۹ عملیاتی می‌شود. از این رو سرمایه‌گذاری در بخش مسکن با احتساب برنامه‌ی مسکن مهر و بخش دیگری از تولید که خارج از این برنامه صورت می‌گیرد، چشم‌انداز رونق قابل‌توجهی را در سرمایه‌گذاری ساختمان نشان می‌دهد. بر این اساس و با عنایت به سهم قابل‌توجه بخش مسکن از کل سرمایه‌گذاری، افزایش سرمایه‌گذاری در ساختمان به‌واسطه‌ی اجرای برنامه‌ی مسکن مهر، منجر به افزایش سرمایه‌گذاری در کل کشور خواهد شد.

۵- سطح عمومی قیمت‌ها

یکی از مهم‌ترین عوامل تأثیرگذار بر سطح عمومی قیمت‌ها، میزان نقدینگی است. در سال‌های ابتدایی برنامه‌ی چهارم توسعه، نرخ رشد نقدینگی به دلیل اتخاذ سیاست‌های انبساطی افزایش و از ۳۰ درصد در سال پایانی برنامه‌ی سوم به ۳۹/۵ درصد در سال ۱۳۸۵ رسید. لیکن در سال‌های پایانی برنامه به دلیل اجرای سیاست‌های انقباضی، نرخ رشد نقدینگی کاهش یافت، به طوری که در نیمه‌ی اول سال ۱۳۸۸ نرخ رشد نقدینگی ۲۶/۷ درصد نسبت به نیمه‌ی اول سال ۱۳۸۷ افزایش یافت. از سوی دیگر در صورتی که نقدینگی موجود، در کانال‌های تولید و سرمایه‌گذاری جذب نشود، منجر به افزایش

تقاضای کالا و خدمات نهایی شده که پیامد قطعی آن افزایش سطح عمومی قیمت کالاها و خدمات و بروز تورم است.

برنامه‌ی تولید مسکن مهر با توجه به فراهم کردن زمینه برای جذب نقدینگی در تولید مسکن، جایگاه ویژه‌ای در کنترل سطح عمومی قیمت‌ها ایفا کرده است. براساس برنامه‌ریزی صورت گرفته، سهم آورده‌ی نقدی هر خانوار متقاضی مسکن مهر تقریباً ۸۰ میلیون ریال است، بنابراین به ازای ساخت یک میلیون واحد مسکن مهر، پیش‌بینی می‌شود حدود ۸۰ هزار میلیارد ریال از نقدینگی خانوارها، جذب تولید و عرضه‌ی مسکن شود. به‌علاوه، تسهیلات بانکی در نظر گرفته شده به ازای هر واحد مسکونی معادل ۲۰۰ میلیون ریال است که این بخش از نقدینگی نیز جذب تولید مسکن خواهد شد. لذا در مجموع با احتساب سهم آورده‌ی متقاضی و تسهیلات بانکی، برنامه‌ی مسکن مهر زمینه‌ی جذب حدود ۲۸۰.۰۰۰ میلیارد ریال نقدینگی در بخش تولید مسکن را فراهم خواهد کرد. نکته‌ای که باید به آن توجه شود این است که متقاضیان مسکن مهر، باید با یک وقفه‌ی زمانی تسهیلات دریافتی را به صورت اقساط بازپرداخت کنند، در نتیجه در سال‌های بعد از اجرای طرح نیز، فرایند بازپرداخت تسهیلات می‌تواند به عنوان ابزاری در جهت مهار تورم عمل کند.

با توجه به احتساب مسکن استیجاری در سبد کالاهایی که مبنای اندازه‌گیری سطح عمومی قیمت‌ها هستند (شاخص قیمت خرده‌فروشی)، با تکمیل و عرضه‌ی واحدهای مسکن مهر و سکونت متقاضیان در آن، شاهد آزاد شدن و عرضه‌ی حجم عظیمی از واحدهای اجاره‌ای خواهیم بود که موجبات کنترل قیمت و اجاره‌بها در بازار مسکن را فراهم می‌آورد. این امر تأثیر مستقیمی بر کاهش سطح عمومی قیمت‌ها و شاخص تورم خواهد داشت.

ب) اثر بر شاخص‌های خرد اقتصادی

۱- تقاضای خانوارهای کم‌درآمد

هدف اصلی از اجرای برنامه‌ی مسکن مهر، تأمین مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد است. اما به‌رغم حذف هزینه‌ی زمین (که بخش بزرگی از قیمت مسکن را به خود اختصاص می‌دهد)، بخشی از هزینه‌ی تمام‌شده‌ی مسکن نیز باید توسط متقاضیان پوشش داده شود (تقریباً ۸۰ میلیون ریال). به‌علاوه، جهت استفاده از تسهیلات بانکی تخصیص داده شده نیز توانایی پرداخت اقساط تسهیلات توسط متقاضیان الزامی است. لذا متقاضیانی که توان مالی پرداخت‌های فوق را داشته باشند، یعنی دهک‌های سوم، چهارم و پنجم درآمدی در چتر حمایتی این برنامه قرار می‌گیرند. از سوی دیگر، تقاضای خانوارهای دهک‌های سوم و چهارم درآمدی که به دلیل عدم توان مالی کافی در شرایط کنونی دارای تقاضای مؤثر نیستند، با برنامه‌ی مسکن مهر پاسخ داده می‌شود و از حجم تقاضای بالقوه‌ی انباشته شده، در دوره‌های بعدی که عامل ایجاد عدم تعادل در بازار مسکن خواهد بود، ممانعت می‌شود. این فرآیند در مورد دهک‌های میان‌درآمدی پنجم و ششم و حتی دهک هفتم که تعداد قابل توجهی از ایشان در زمره‌ی متقاضیان مسکن مهر قرار دارند، نیز مصداق خواهد داشت. با این تفاوت که در شرایط کنونی تقاضای مؤثر این خانوارها در بازار وجود داشته که از طریق مسکن مهر پوشش داده می‌شود.

۲- قیمت مسکن

چگونگی تغییرات قیمت مسکن، پس از اجرای برنامه‌ی مسکن مهر از ابعاد گوناگونی قابل بررسی است. از یک سو، حجم تقاضای انباشته‌ی بالقوه که همواره عامل افزایش قیمت مسکن بوده است، کاسته می‌شود. از سوی دیگر، برنامه‌ی تولید انبوه مسکن با اجرای برنامه‌ی مسکن مهر منجر به افزایش عرضه‌ی مسکن و کاهش هزینه‌های تولید به دلیل انبوه‌سازی (صرفه‌های حاصل از مقیاس) شده و از این مجرا نیز بر کاهش قیمت مسکن مؤثر واقع خواهد شد.

جذابیت بخش مسکن در جذب سرمایه‌های خُرد و کلان نسبت به سایر بخش‌ها بیش‌تر است، از این‌رو نقدینگی سرگردان به دنبال کسب سود بیش‌تر به سمت خرید مسکن هدایت می‌شود و عامل مهمی در افزایش قیمت مسکن به شمار می‌رود. لیکن در شرایط کنونی و با توجه به رویکرد ساخت مسکن در برنامه‌ی مسکن مهر و کانالیزه کردن کلیه‌ی حمایت‌ها و تسهیلات اعتباری به سمت ساخت (عرضه) مسکن به همراه اتخاذ سیاست‌های انقباضی پولی، هدایت نقدینگی به سمت ساخت مسکن اثر مخربی بر بازار مسکن نداشته، بلکه در ضمن کاهش حجم تقاضای کنونی و تقاضای انباشته‌ی بالقوه و افزایش عرضه‌ی مسکن، موجب کنترل قیمت مسکن و برقراری ثبات در بازار می‌گردد. همچنین حذف قیمت زمین از قیمت تمام‌شده‌ی مسکن در این برنامه مستقیماً منجر به کاهش قیمت واحدهای مسکونی فوق خواهد شد.

۳- شاخص دسترسی به مسکن

شاخص دسترسی به مسکن طول دوره انتظار برای دسترسی به مسکن را برای گروه‌های مختلف درآمدی اندازه می‌گیرد و از نسبت میانگین قیمت یک واحد مسکونی ۷۵ متری به $\frac{1}{3}$ درآمد سالانه‌ی خانوارها به دست می‌آید. براساس نتایج حاصل از مطالعات طرح جامع مسکن، طول دوره‌ی انتظار برای خانه‌دار شدن، در چهار دهک اول درآمدی به طور متوسط ۵۹ سال است. لیکن با عنایت به برنامه‌ریزی ساخت و تحویل واحدهای مسکونی در تولید مسکن مهر، طول دوره‌ی انتظار برای دهک‌های درآمدی تحت پوشش (دهک‌های سوم، چهارم و پنجم درآمدی)، به شدت کاهش خواهد یافت. این امر به دلیل حذف بهای زمین از قیمت تمام‌شده‌ی مسکن، پی‌گیری و مدیریت مؤثر دولت در امر ساخت‌وساز مسکن مهر و تجهیز تسهیلات اعتباری ساخت مسکن اتفاق افتاده است، به طوری که میانگین دوره‌ی انتظار دسترسی به مسکن برای این خانوارها به کمتر از ۱۰ سال کاهش خواهد یافت، این رقم پایین‌تر از متوسط جهانی (۵ الی ۸ سال) و پیشرفت مهمی در این زمینه به شمار می‌آید.

۴- تراکم خانوار

شاخص تراکم خانوار نشان دهنده‌ی میزان موجودی مسکن کشور در مقابل تعداد خانوارهای موجود و متقاضی مسکن می‌باشد.

مطابق استانداردهای جهانی و در شرایط ایده‌آل در بازار مسکن برای هر خانوار حداقل باید یک واحد مسکونی وجود داشته باشد، به‌علاوه، به منظور حذف اثرات نامطلوب توزیع نامناسب موجودی مسکن و خانوار در پهنه‌ی کشور و وجود خانه‌های خالی و ایجاد امکان جابه‌جایی و نیز پذیرش تقاضاهای جدید ناشی از ازدواج، ضروری است موجودی مسکن بیش از تعداد کل خانوارهای کشور باشد. این امر سیاست‌گذاری در راستای تحقق شاخص تراکم خانوار به سمت عددی کوچکتر از یک را الزامی می‌سازد.

با افزایش عرضه‌ی مسکن و اسکان بخش زیادی از خانوارهای کم و متوسط درآمدی در واحدهای احداثی مسکن مهر، شاخص تراکم خانوار کاهش یافته و رسالت دولت را در فراهم آوردن رفاه اجتماعی بالاتر برای مردم تحقق می‌سازد.

گفتنی است که در شرایط کنونی شاخص تراکم خانوار در مناطق شهری ۱/۰۷ و در مناطق روستایی ۱/۱ است. علاوه بر آن، این شاخص در میان گروه‌های کم‌درآمد، بیش از طبقات میان‌درآمد و پردرآمد است، به طوری که میانگین شاخص برای چهار دهک اول درآمدی معادل ۱/۳۲ است. از این رو، کاهش شاخص تراکم خانوار که رابطه‌ی مستقیمی با تولید مسکن در کشور دارد، پس از اجرای برنامه‌ی مسکن مهر، در راستای هدف‌های برنامه‌ای کاهش خواهد یافت و این امر به‌ویژه تأثیر به‌سزایی در کاهش شاخص تراکم خانوار در گروه‌های کم‌درآمد خواهد داشت.