

تحلیلی بر بازار مسکن در ایران و عملکرد دولت در این بازار

محمد حسن صبوری دیلمی

(کارشناس ارشد اقتصاد، کارشناس معاونت برنامه‌ریزی و امور اقتصادی وزارت بازرگانی)

mohamadsabuori@gmail.com

سعیده شفیعی

(کارشناس ارشد اقتصاد، پژوهشگر دفتر مطالعات و تحقیقات سازمان امور مالیاتی کشور)

s.sh1362@gmail.com

بازار مسکن / نقش دولت / اقتصاد کلان / اقتصاد خرد / مشکلات و راهکارها
از انقلاب در حمایت از بخش مسکن و در برنامه‌های توسعه اقتصادی ارائه شده است. در پایان مشکلات موجود در این بخش بیان و توصیه‌های سیاستی جهت رفع موانع موجود ارائه می‌گردد.

چکیده

بخش مسکن از جمله بخش‌های مهم اقتصادی بوده که رابطه تنگاتنگ و گسترده‌ای با دیگر بخش‌های اقتصادی دارد. این بخش هم به لحاظ سهم در بودجه خانوار و هم به لحاظ سهم در تولید ناخالص داخلی و ارتباط گسترده با سایر بخش‌های اقتصادی و نیز نقشی که در تغییرات شاخص‌های کلان اقتصادی مانند رشد اقتصادی و اشتغال تولید ایفا می‌نماید از اهمیت بسیاری برخوردار است. در این مقاله بخش مسکن از دیدگاه اقتصاد خرد و کلان مورد بررسی قرار گرفته است شاخص‌هایی مانند ارزش افزوده و سرمایه‌گذاری انجام شده در بخش مسکن، میزان اشتغال‌زایی و میزان جذب نقدینگی در این بخش و از طرف دیگر سهم مسکن در سبد هزینه خانوار و ... به صورت دقیق مورد بررسی قرار گرفته است. در قسمت دوم لزوم دخالت دولت در این بخش و سیاست‌ها و اقدامات دولت‌های قبل و پس

مقدمه

از زمان تصویب بیانیه جهانی حقوق بشر در سال ۱۹۴۸، حق داشتن مسکن مناسب به عنوان یکی از اجزای مهم «استانداردهای زندگی مطلوب» معرفی شده است. از آن تاریخ تمامی دولت‌ها مقررات خاصی در خصوص سرپناه وضع کرده و اقدام به ایجاد وزارتخانه مسکن یا گنجاندن دپارتمان مسکن در سایر وزارتخانه به منظور تخصیص وجوه و تدوین سیاست‌ها، مقررات، برنامه‌ها و پروژه خاص در بخش مسکن کرده‌اند. ایران نیز با تشکیل وزارت آبادانی و مسکن در سال ۱۳۴۳ و وزارت مسکن و شهرسازی در سال ۱۳۵۳ گام‌هایی را در این زمینه برداشت. بر طبق برخی اسناد بین‌المللی از جمله «دستور کار دومین کنفرانس اسکان بشر» [۱] سازمان ملل متحد، ترکیه - استانبول ۱۹۹۶»، جمهوری اسلامی ایران به عنوان یک عضو،

تعهداتی از جمله توجه به داشتن حق مسکن مناسب، توانمند ساختن کلیه اقشار برای دسترسی به سرپناه مناسب، افزایش موجودی مسکن مطلوب در قالب واحدهای مسکونی استیجاری، اجتماعی و تعاونی از طریق افزایش مشارکت بخش‌های دولتی، خصوصی و اجتماعی و تأمین سرپناه به عنوان یک اولویت اجتماعی را پذیرفته است. حق مسکن در قانون اساسی کشورمان نیز به صراحت بیان شده است. بر اساس اصل ۳۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، داشتن مسکن متناسب با نیاز حق هر فرد و خانوار ایرانی است و دولت نیز موظف است با رعایت اولویت برای آنان که نیازمندترند، به خصوص روستائینان و کارگران، زمینه اجرای این اصل را فراهم کند. [۲] بنابراین بر دولت لازم است تا با تخصیص بهینه منابع مالی موجود، مسکن مناسب برای اقشار مختلف مردم را تأمین نماید.

طی چهار دهه گذشته بخش مسکن همواره یکی از مهم‌ترین بخش‌های اقتصاد ایران بوده است که نقش عمده در تولید ناخالص داخلی، اشتغال و سرمایه‌گذاری داشته و به لحاظ ارتباط قوی پسین و پیشین [۳] با بخش‌های مختلف اقتصادی، به عنوان محرک بسیاری از فعالیت‌های اقتصادی عمل نموده است؛ به نحوی که رونق و رکود این بخش، تغییرات بسیاری بر سایر بخش‌ها و اقتصاد کلان را به همراه داشته است. با توجه به این اهمیت در ادامه به بررسی این بازار و عوامل مؤثر بر آن پرداخته می‌شود.

۱. مسکن به عنوان یک کالای اقتصادی

با توجه به این که استفاده از مسکن به عنوان سرپناه یکی از نیازهای اولیه انسان می‌باشد، بنابراین در نگاه اول می‌توان گفت که امروزه مسکن به عنوان یک بخش ضروری در زندگی بشر بوده که این نیاز انسانها را برآورده می‌سازد. از دیگر سو نمی‌توان برای آن جانشینی در نظر گرفت. علاوه بر این مسکن به عنوان یک کالای بادوام دارای ویژگی منحصر به فردی است که بازار این کالا را از سایر کالاها متمایز می‌کند. دلیل این تمایز آن است که مسکن:

- کالایی ضروری است؛ زیرا نیاز به سرپناه را که یکی از اولین

نیازهای بشر می‌باشد، ارضا می‌کند.

- برای اغلب خانواده‌ها، مهم‌ترین هزینه خانوار را تشکیل می‌دهد.

- کالایی بادوام و دارای ثبات فضایی است.

- یک کالای سرمایه‌با عمر طولانی است.

- کالایی ناهمگن با تعداد زیادی مؤلفه است.

- خدمات مسکن از نظر خدمات موجودی مسکن (تأمین سرپناه) و تسهیلات واحد مسکونی (تأمین خدمات رفاهی) قابل بررسی است. [۴]

از دیدگاه اقتصاد کلان، با توجه به این که بین ۲۱ تا ۲۴ درصد تولید ناخالص داخلی کشور مربوط به بخش مسکن است (در دوران ساخت و بهره‌برداری)، این بخش موتور رشد اقتصادی و عامل تقویت آن در کشور به شمار می‌رود. مسکن از دیدگاه مصرف و سرمایه‌گذاری نیز در حساب‌های ملی نقش مهمی به عهده دارد. از دیدگاه اقتصاد خرد نیز مسکن یکی از کالاهای اساسی خانوارها است که پس از خوراک و پوشاک، مهم‌ترین نیاز خانوار به شمار می‌رود. مسکن نوعی دارایی غیرمنقول و محدود به مکان خاص می‌باشد و سرمایه‌گذاری در مسکن، بزرگ‌ترین بخش دارایی خانوار خواهد بود. [۵]

با توجه به موارد ذکر شده به راحتی مشاهده می‌شود که با سیاست‌های مورد استفاده برای سایر کالاها نمی‌توان مشکلات بخش مسکن را حل نمود. به طور مثال برای جبران کمبود مسکن نمی‌توان مانند بسیاری از کالاها از واردات استفاده کرد و از طرف دیگر جهت افزایش تولید و عرضه مسکن برای مقابله با مازاد تقاضا انجام اقدامات اساسی در دیگر بخش‌های اقتصاد نیز ضروری می‌نماید و به طور کلی این اقدامات فرآیندی زمان‌بر است. با در نظر گرفتن مسکن به عنوان یک کالا، ویژگی خاص، مسکن را از سایر کالاها متمایز می‌سازد و به همین جهت بررسی تعادل در بازار مسکن و تحلیل عرضه و تقاضای آن را پیچیده می‌کند.

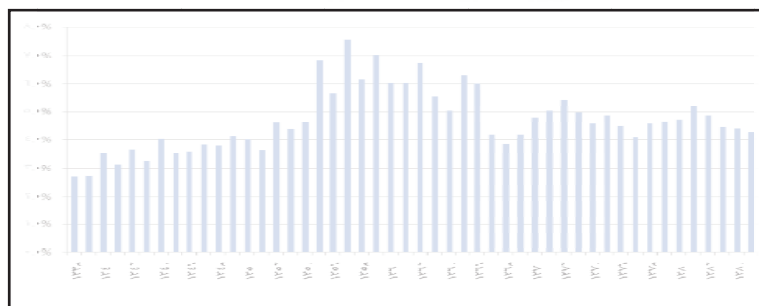
۱-۱. بازار مسکن از دیدگاه اقتصاد کلان

آمار حساب‌های ملی نشان می‌دهد سهم قابل توجهی از

تولید ناخالص ملی مربوط به بخش مسکن است. روند متغیرهای کلان نظیر ارزش افزوده، سرمایه‌گذاری، تشکیل سرمایه و اشتغال این بخش، نشان‌دهنده اهمیت بخش مسکن در اقتصاد کشور می‌باشد. با بررسی جداول داده و ستاده اقتصاد ایران نیز مشاهده می‌شود که این بخش به دلیل نیاز بالایی که به داده سایر بخش‌های اقتصاد دارد، می‌تواند به عنوان یکی از بخش‌های پیش رو در رشد و توسعه اقتصادی کشور عمل کند. [۶]

به طور کلی ارتباط بخش مسکن با بخش حقیقی اقتصاد را می‌توان به دو قسمت ارتباط مستقیم و غیرمستقیم تقسیم نمود. ارتباط مستقیم مربوط به دو مرحله تولید و بهره‌برداری می‌باشد. در مرحله تولید، ساخت و ساز مسکن ارزش افزوده ایجاد می‌کند که در حساب‌های ملی ذیل ارزش افزوده بخش ساختمان لحاظ می‌شود. در مرحله بهره‌برداری نیز ارزش افزوده ذخیره واحدهای مسکونی از دو بخش اجاره واقعی و اجاره محاسباتی [۷] تشکیل شده و در بخش خدمات و زیربخش خدمات مستغلات وارد می‌شود که از نظر قدر مطلق و سهم نسبی در تولید ناخالص داخلی (GDP) اهمیت بسیار زیادی دارد. ارتباط غیرمستقیم بخش مسکن نیز به این دلیل است که ساخت و ساز مسکن و بهره‌برداری از آن، نیازمند نهاده و مواد اولیه‌ای است که از طریق سایر بخش‌های اقتصادی تولید شده و در اختیار بخش مسکن قرار می‌گیرد. لذا افزایش تولید بخش مسکن موجب تقویت رشد تولید و اشتغال در سایر بخش‌های اقتصادی خواهد شد. [۸]

۱-۱-۱. ارزش افزوده بخش مسکن



منبع: مرکز آمار ایران، سری‌های زمانی حساب‌های ملی.

نمودار ۱- سهم ارزش افزوده بخش ساختمان و مسکن از تولید ناخالص ملی (درصد) (۱۳۷۶=۱۰۰)

مطابق تقسیم‌بندی سیستم حساب ملی (SNA)، [۹] فعالیت مشتمل بر توسعه و احداث ساختمان‌های مسکونی و غیرمسکونی در گروه ساختمان طبقه‌بندی می‌شود و فعالیت‌های این گروه به تفکیک در دو بخش خصوصی و عمومی مورد بررسی قرار می‌گیرد. فعالیت‌های ساختمانی بخش خصوصی شامل سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ساختمان مناطق شهری و روستایی است. ارزش تولید ساختمان‌های بخش خصوصی در مناطق شهری برای ساختمان‌های جدیدالاحداث بر اساس نتایج حاصل از آمار فعالیت ساختمانی بخش خصوصی اداره آمار بانک مرکزی برآورد می‌شود. به دلیل آن که عمده فعالیت‌های ساختمانی مزبور مربوط به ساختمان‌های مسکونی می‌شود، ارزش افزوده بخش خصوصی در ساختمان می‌تواند به عنوان ارزش افزوده بخش مسکن مد نظر قرار گیرد. [۱۰]

نمودار شماره (۱)، سهم ارزش افزوده بخش ساختمان را از تولید ناخالص ملی طی دوره ۱۳۳۸-۱۳۸۵ نشان می‌دهد. همان‌گونه که ملاحظه می‌شود رشد ارزش افزوده این بخش از سال ۱۳۳۸ تا سال ۱۳۸۵ در کشور به طور میانگین برابر ۵/۸ درصد بوده است که از نرخ رشد تولید ناخالص ملی بالاتر می‌باشد. سهم ارزش افزوده بخش ساختمان از تولید ناخالص داخلی در سال ۱۳۸۶ نیز به میزان پنج درصد و سهم ارزش افزوده خدمات این واحدهای مسکونی در این سال برابر ۱۱ درصد از تولید ناخالص داخلی بوده است. بنابراین مشاهده می‌شود که این بخش ۱۶ درصد از ارزش افزوده ایجاد شده در کل اقتصاد ایران را در این سال به خود اختصاص داده است.

۲-۱-۱. سرمایه‌گذاری در بخش مسکن

بخش مسکن به دلیل نیاز بالایی که به داده‌های سایر بخش‌های اقتصاد دارد، می‌تواند به عنوان موتور رشد و قطب توسعه در اقتصاد ایران عمل کند. افزایش تقاضای نهایی در بخش مسکن باعث ایجاد تقاضا برای داده‌های سایر بخش‌ها اقتصاد می‌گردد و به همین علت آثار انگیزشی بیشتری در به حرکت درآوردن سایر بخش‌ها دارد. براساس تحقیق انجام

شده، [۱۱] ضرایب پسین و پیشین این بخش طی مقطع زمانی ۱۳۵۱-۱۳۶۷ رتبه اول را بین بخش‌ها اقتصاد ایران دارا بوده است. همچنین سهم این بخش در تشکیل سرمایه کل اقتصاد ایران طی دوره مذکور بین ۲۰-۴۰ درصد و سهم سرمایه‌گذاری بخش مسکن از تولید ناخالص داخلی بین ۴-۸ درصد در نوسان بوده است.

جدول ۱- سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ساختمان‌های جدید مناطق شهری (میلیارد ریال)

شرح	۱۳۷۵	۱۳۸۵	متوسط رشد سالیانه (درصد)
سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ساختمان‌های شروع شده	۳۹۹۲	۳۱۸۱۸	۲۳/۰۶
سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ساختمان‌های نیمه تمام	۶۴۱۹	۶۰۷۲۱	۲۵/۱
سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ساختمان‌های تکمیل شده	۲۵۳۳	۲۱۰۶۲	۲۳/۵

منبع: بانک اطلاعات سری‌های زمانی اقتصادی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

تشکیل سرمایه را به خود اختصاص داده و به همین دلیل نقش مؤثری در روندهای رونق و رکود سرمایه‌گذاری در سطح کلان داشته است. [۱۲]

تفکیک سرمایه‌گذاری در ساختمان برحسب دو بخش دولتی و خصوصی نشان می‌دهد که طی دوره قبل از انقلاب رشد سرمایه‌گذاری توسط دولت بیش از سرمایه‌گذاری بخش خصوصی بوده است. طی سال‌های پس از انقلاب و دوره زمانی جنگ تحمیلی متوسط رشد کل تشکیل سرمایه و سرمایه‌گذاری در بخش ساختمان (چه توسط دولت و چه بخش خصوصی) منفی گردید که پس از پایان جنگ روند رو به رشدی را نشان می‌دهد.

همان‌گونه که جدول شماره (۱) نشان می‌دهد در دوره زمانی ۱۳۷۵ تا ۱۳۸۵ سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ساختمان‌های جدید مناطق شهری رشد قابل توجهی را نشان می‌دهد. در این دوره رشد حجم سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ساختمان‌های شروع شده، نیمه‌تمام و تکمیل شده به ترتیب معادل ۲۳/۰۶، ۲۵/۱، ۲۳/۵ درصد می‌باشد.

۳-۱-۱. تشکیل سرمایه در بخش مسکن

در نظام محاسبات حساب‌های ملی ایران، برآورد "تشکیل سرمایه ثابت ناخالص" به صورت مجزا در زمینه "ماشین‌آلات و لوازم کسب و کار" و "ساختمان"، صورت می‌گیرد. در هریک از این زمینه‌ها نیز محاسبات به تفکیک بخش دولتی و خصوصی محاسبه می‌گردد. تشکیل سرمایه خصوصی در ساختمان با استفاده از آمار مربوط به سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ساختمان‌های مناطق شهری برآورد می‌گردد. بر این اساس آمار مربوط به تشکیل سرمایه در ساختمان خصوصی می‌تواند معیار خوبی از تشکیل سرمایه در بخش مسکن باشد. بررسی آمار مربوط به تشکیل سرمایه ثابت ناخالص بخش ساختمان به قیمت‌های جاری نشان می‌دهد که طی دوره زمانی ۱۳۸۲-۱۳۳۸، این بخش در اغلب سال‌ها بیش از نیمی از کل

۴-۱-۱. اشتغال در بخش مسکن

اشتغالزایی بخش مسکن یکی از مواردی است که همواره در توجیه اهمیت سرمایه‌گذاری در بخش مسکن مدنظر مدیران و برنامه‌ریزان اقتصادی کشور بوده است. بررسی اشتغال در بخش‌ها مختلف اقتصادی در کل کشور [۱۳] نشان می‌دهد که تعداد شاغلان این بخش از ۳۳۶ هزار نفر در سال ۱۳۳۸ به ۲/۲ میلیون نفر در سال ۱۳۸۰ بالغ گردیده است. از دیگر سو سهم بخش مسکن از اشتغال کل کشور از ۱۱ درصد در سال ۱۳۷۵،

به ۱۲/۸ درصد در سال ۱۳۸۵ افزایش یافته است که نشانگر افزایش اهمیت این بخش در اشتغالزایی می باشد.

۵-۱-۱. میزان جذب نقدینگی

بخش مسکن در غیاب بازار سرمایه کارا، ۲۰ تا ۳۰ درصد نقدینگی جامعه را به خود اختصاص داده است. نقدینگی مذکور، بنا به ماهیت تقاضای موجود در بخش مسکن به تقاضای مصرفی و سرمایه‌ای قابل تقسیم است. همان گونه که جدول شماره (۲) نشان می دهد طی یک دهه گذشته همواره بیش از ۲۰ درصد از نقدینگی کشور در این بخش فعال بوده است. همچنین برآوردها نشان می دهد طی سه دهه گذشته حدود ۳۴ درصد از نقدینگی وارد شده به بخش مسکن به انگیزه تقاضای سرمایه‌ای و ۶۶ درصد با هدف برآوردن نیازهای مصرفی وارد

بازار مسکن شده است. علی رغم نبود بازار سرمایه کارآمد، بخش مسکن توانسته است به لحاظ ویژگی‌های خود از شدت عواقب ناشی از حضور مازاد نقدینگی در بخش اقتصاد زیرزمینی، تا حد قابل ملاحظه‌ای بکاهد.

شایان ذکر است در فاصله سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۷۶ نسبت تسهیلات اعطایی بخش مسکن به کل اعتبارات بانکی از ۲۵/۳ درصد به ۲۲ درصد رسیده است. عملکرد نظام بانکی کشور نشان می‌دهد اعتبارات اعطایی عمدتاً به وام‌ها و تسهیلات کوتاه‌مدت و میان‌مدت گرایش داشته است؛ به طوری که در سال ۱۳۸۴ مانده وام‌های بلندمدت به کل تسهیلات اعطایی، معادل ۷ درصد در مقابل ۹۳ درصد مانده سایر وام‌ها به کل تسهیلات اعطایی بوده است.

جدول ۲- سهم نقدینگی در بخش مسکن (میلیارد ریال)

شرح	۱۳۷۶	۱۳۷۸	۱۳۸۰	۱۳۸۲	۱۳۸۴
کل نقدینگی	۱۳۴۳۱۳	۱۹۲۶۸۲	۳۱۸۸۶۰	۵۲۶۵۹۶	۸۸۱۷۱۰
نقدینگی در بخش مسکن	۲۸۲۷۱	۴۹۴۶۸	۹۷۵۰۰	۱۴۳۰۰۰	۲۲۰۰۰۰
سهم بخش مسکن از کل نقدینگی (درصد)	۲۱	۲۵/۷	۳۰/۶	۲۷/۲	۲۴/۷

منبع: بانک اطلاعات سری‌های زمانی اقتصادی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

۲-۱. بازار مسکن از دیدگاه اقتصاد خرد

همان گونه که ذکر گردید مسکن کالایی است که از دیدگاه اقتصاد خرد نیز دارای اهمیت می باشد. در طول تاریخ بشر، مسکن همواره نیازی حیاتی بوده و به عنوان یکی از مهم‌ترین کالاها در سبد مصرف خانوار وجود داشته است اما مسکن در درجه اول به عنوان مکانی برای سرپناه انسان بوده که این نیاز اولیه بشر را برآورده می‌نماید. در ادامه به بررسی چند شاخص مهم مسکن در کشور از دیدگاه اقتصاد خرد پرداخته می شود.

۱-۲-۱. سهم هزینه مسکن در سبد هزینه خانوار

سهم هزینه مسکن در سبد هزینه خانوار به عنوان یکی از شاخص‌های مهم در اقتصاد مسکن قابل توجه می‌باشد. اما ترکیب یا الگوی هزینه خانوارها یکسان نیست، خانوارهای بسیار کم درآمد و خانوارهای بسیار پردرآمد (دهک اول و دهک دهم)

الگوی به طور محسوس متفاوتی با ترکیب هزینه‌های یک خانوار متوسط دارند. فقرا حدود ۵۰ درصد درآمد خود را به مسکن اختصاص می‌دهند؛ در حالی که این سهم در مورد ثروتمندان حداکثر به ۲۰ درصد می‌رسد. این نکته همراه با مسأله کیفیت منازل این دو قشر و نفع ثروتمندان از افزایش قیمت و سرمایه‌گذاری در این حوزه، عمق شکاف بین خانوارها در این بخش را نشان می‌دهد.

آمارها نشان می‌دهد طی سال‌های قبل از انقلاب هزینه مسکن در سبد هزینه خانوار سیری صعودی داشته و در سال ۱۳۵۶ به ۳۲ درصد کل هزینه‌های خانوار بالغ شد. این نسبت که در سال‌های اولیه پس از انقلاب کاهش داشته و در سال ۱۳۶۲ به ۲۷ درصد رسیده بود، مجدداً افزایش یافت و در سال ۱۳۶۸ سهمی معادل ۲۸ درصد هزینه‌های خانوار را به خود اختصاص داد. با توجه به این که سهم هزینه‌های مسکن در سبد هزینه

است. متأسفانه هنوز فرهنگ انبوه‌سازی اقتصادی با فناوری‌های نوین در شهرهای کوچک رواج نیافته است. در کنار انبوه‌سازی همان گونه که در مورد ارتباطات پیشین و بیسن ذکر شد، صناعی ایجاد می‌شود که آن صنایع هم اشتغالزاست. یعنی یک پروژه انبوه‌سازی می‌تواند به یک پروژه چند وجهی تبدیل شود و به این ترتیب می‌توان انتظار داشت که این بخش محرک قوی‌تری برای سایر بخش‌های اقتصادی باشد.

۳-۲-۱. موجودی مسکن خانوار

موجودی واحدهای مسکونی در کشور از ۱۰۸۰۰ هزار واحد در سال ۱۳۷۵، به ۱۵۹۷۴ هزار واحد در سال ۱۳۸۵ رسیده است. با توجه به اطلاعات فوق موجودی واحدهای مسکونی در کل کشور طی دوره ۱۳۷۵-۱۳۸۵، نشان‌دهنده متوسط رشد سالیانه ۴ درصد، رشد سالیانه واحدهای مسکونی موجود در نقاط شهری معادل ۵/۲۵ درصد و در نقاط روستایی برابر با ۱/۳۴ درصد بوده است.

جدول شماره ۳- موجودی واحدهای مسکونی طی دوره ۱۳۷۵-۱۳۸۵ (هزار واحد)

شرح	۱۳۷۵	۱۳۸۵	متوسط رشد سالیانه (درصد)
موجودی مسکن در کل کشور	۱۰۸۰۰	۱۵۹۷۴	۳/۹۹
موجودی مسکن در مناطق شهری	۶۹۰۰	۱۱۵۱۸	۵/۲۵
موجودی مسکن در مناطق روستایی	۳۹۰۰	۴۴۵۶	۱/۳۴

منبع: بانک اطلاعات سری‌های زمانی اقتصادی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

شاخص را در مناطق مختلف کشور نشان می‌دهد.

۴-۲-۱. تراکم خانوار در واحدهای مسکونی

جدول ۴- تراکم خانوار در واحد مسکونی طی دوره

۱۳۷۵-۱۳۸۵

شرح	۱۳۷۵	۱۳۸۵
کل کشور	۱/۱۳	۱/۰۹
مناطق شهری	۱/۱۴	۱/۰۸
مناطق روستایی	۱/۲۸	۱/۱۴

منبع: بانک اطلاعات سری‌های زمانی اقتصادی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

۵-۲-۱. دوام و ایمنی واحدهای مسکونی

یکی از مسائل مهمی که طی سال‌های اخیر از اهمیت

خانوار، در گروه‌های مختلف درآمدی یکسان نیست، حتی در فاصله سال‌های ۱۳۵۶-۱۳۶۲ که نسبت میانگین هزینه مسکن به کل هزینه‌های خانوار کاهش یافته بود، این رقم در گروه‌های کم درآمد سیری صعودی را پیموده و تا حدود ۶۰ درصد کل هزینه‌ها رسیده بود. [۱۴] این رقم طی سال‌های اخیر به حدود ۳۰ تا ۴۰ درصد بالغ می‌گردد که این سهم برای گروه‌های کم درآمد به طور میانگین تا حدود ۶۰ درصد نیز افزایش می‌یابد.

۲-۲-۱. سطح زیربنای واحدهای مسکونی

سطح زیربنای کل واحدهای مسکونی طی دوره ۱۳۸۵-۱۳۷۵ با رشدی معادل ۱۴۱ درصدی از ۲۴۶۳۳ هزار مترمربع به ۵۹۳۶۰ هزار مترمربع رسیده است. این شاخص در سال ۱۳۸۶ نیز نسبت به سال ۱۳۸۵ با رشد ۵۵/۹ درصدی، از ۵۱۲۰۵ هزار متر مربع به ۷۹۸۱۷/۴ هزار متر مربع افزایش یافت. یکی از دلایل این امر نبود انبوه‌سازی به شیوه علمی در کشور می‌باشد که سبب افزایش هزینه و کاهش کارایی در این بخش گردیده

تحولات شاخص تراکم خانوار در واحد مسکونی، نشانگر افزایش تعداد واحدهای مسکونی نسبت به تعداد خانوارها و برخورداری تعداد زیادی از فاقدین مسکن از سرپناه می‌باشد. بررسی روند تحولات تراکم خانوار در واحد مسکونی طی دوره ۱۳۷۵-۱۳۸۵ نشان می‌دهد که به تدریج تراکم خانوار در واحد کاهش یافته و به سمت عدد یک (وضعیت مطلوب) راه یافته است. این شاخص از رقم ۱/۱۳ در سال ۱۳۷۵ به رقم ۱/۰۹ در سال ۱۳۸۵ رسیده است. مقایسه رشد موجودی واحدهای مسکونی و تراکم خانوار نشان‌دهنده پیشی گرفتن تولید واحد مسکونی بر رشد خانوار است. جدول شماره (۴) تحولات این

جدول ۶- نسبت واحدهای مسکونی بر حسب نوع

تصرف طی دوره ۱۳۷۵-۱۳۸۵ (درصد)

سال ۱۳۸۵	سال ۱۳۷۵	شرح
۶۷/۴۲	۷۳/۴	ملکی در کل کشور
۲۴/۲۱	۱۵/۵۷	اجاره‌ای در کل کشور
۶۲	۶۶/۷	ملکی در مناطق شهری
۲۹	۲۰/۸	اجاره‌ای در مناطق شهری
۸۲	۸۳/۵	ملکی در مناطق روستایی
۰/۰۸	۵/۴	اجاره‌ای در مناطق روستایی

منبع: بانک اطلاعات سری‌های زمانی اقتصادی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

۲. حضور دولت در بخش مسکن

رشد سریع جمعیت جهان در قرن بیستم میلادی و مسأله اصلی اقتصاد یعنی محدودیت منابع، تقاضای بسیاری از خانوارهای متقاضی برای دستیابی به سرپناهی دلخواه را بی‌پاسخ گذارده است. در بسیاری از کشورهای جهان فشار اجتماعی حاصل از نیاز مسکن، موجب برنامه‌ریزی دقیق برای به کارگیری منابع و سرمایه‌گذاری منظم در بخش مسکن شده است. این مشکل در کشورهای در حال توسعه نظیر ایران که با محدودیت بیشتری در منابع سرمایه‌گذاری مواجه‌اند، آشکارتر است. ناکارآمدی بازار در تأمین مسکن برای طیف وسیعی از اقشار با درآمد متوسط و پایین در کنار عملکرد ناکارای نظام اقتصادی- از جمله رشد نامتناسب دستمزد نسبت به رشد قیمت و اجاره بهای مسکن- لزوم دخالت دولت در این بازار را حتمی می‌سازد. در ایران بخش مسکن تنها بخشی است که مالکیت دولت در آن محدود و در حدود ۴ تا ۵ درصد می‌باشد و بخش خصوصی متولی آن است. اما همین بخش در سیاست‌گذاری تابع دولت است (مانند وزارت مسکن و شهرسازی، مؤسسات مالی، بانک‌ها). همچنین عوامل مهم و تأثیرگذار دیگری چون قیمت زمین، مصالح و تسهیلات بانکی همراه با عوارض و مالیات بر تولید ساختمان وجود دارند که البته حضور دولت در این بخش‌ها کاملاً پررنگ است؛ لذا آثار تصمیمات دولت بر بخش مسکن بسیار بیشتر از اعداد اعلام شده می‌باشد. از این رو در ادامه دلایل

بسیاری در این بخش برخوردار گردیده، دوام و ایمنی واحدهای مسکونی است. سهم واحدهای مسکونی بادوام از کل واحدهای مسکونی در کل کشور در سال ۱۳۷۵ برابر ۶۲/۶ درصد بوده که در سال ۱۳۸۵ به ۷۹/۴ درصد افزایش یافته است. سهم واحدهای مسکونی نیمه بادوام از کل واحدهای مسکونی در کل کشور در سال ۱۳۷۵ نیز برابر ۲۳/۰۵ درصد بوده که در سال ۱۳۸۵ به ۱۶/۹۷ درصد کاهش یافته است. به علاوه سهم واحدهای کم دوام در دوره مورد بررسی از ۱۶/۶۳ درصد به ۸/۱۳ درصد کاهش پیدا کرده است. این امر نشان دهنده تحول در کیفیت واحدهای مسکونی از نظر بادوام‌سازی است.

جدول ۵- وضعیت واحدهای مسکونی کشور بر

حسب کیفیت بنا طی دوره ۱۳۷۵-۱۳۸۵ (درصد)

سال ۱۳۸۵	سال ۱۳۷۵	شرح
۷۹/۴	۶۰/۶۲	بادوام
۱۶/۹۷	۲۳/۰۵	نیمه بادوام
۸/۱۳	۱۶/۶۳	کم دوام

منبع: بانک اطلاعات سری‌های زمانی اقتصادی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

۶-۲-۱. نحوه تصرف خانوارها

بر اساس آمارهای منتشره مرکز آمار ایران در سرشماری نفوس و مسکن مرکز آمار سال ۱۳۷۵، حدود ۷۳/۴ درصد خانوارهای موجود در کشور دارای مسکن ملکی و ۱۵/۷۵ درصد خانوارها اجاره نشین بوده‌اند.

این نسبت برای خانوارهای شهری و روستایی در سال مذکور به ترتیب برابر ۶۶/۷ و ۵/۴ درصد می‌باشد. این آمارها در سال ۱۳۸۵ حاکی است که سهم خانوارهای دارای مسکن ملکی ۶۷/۷ درصد و سهم خانوارهای اجاره‌نشین ۲۴/۲ درصد می‌باشد. مقایسه نسبت‌های فوق برای خانوارهای شهری و روستایی در سال ۱۳۸۵ به ترتیب بیانگر سهم ۶۲ و ۲۹ درصدی از کل واحدهای مسکونی می‌باشد.

دخالت دولت در بخش مسکن، تاریخچه حضور دولت و اهداف برنامه‌های توسعه ۵ ساله کشور در این بخش مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۲-۱. دلایل حضور دولت در بخش مسکن

با توجه به این که تأمین برای اقشار کم‌درآمد همواره در مسیر بهینه خود حرکت نمی‌کند، بسیاری از اقتصاددانان تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد را از مصادیق شکست بازار معرفی نموده و دولت را مکلف به اعمال دخالت در بازار می‌نمایند. بی‌خانمانی و وجود مسکن مغایر با استانداردهای کیفیت ساخت، مصداق روشن شکست بازار و بارزترین شاخص کمبود مسکن است. خانه‌های خالی از سکنه نیز از دیگر نموده‌های شکست بازار در امر تخصیص مسکن است، چرا که در کشورهای مختلف به رغم وجود مازاد تقاضا در بازار مسکن، خانه‌های خالی از سکنه نیز وجود دارند که چنانچه این تعداد خانه به خانه‌های در حال عرضه اضافه شود، شکاف میان عرضه و تقاضا تا حد زیادی برطرف خواهد شد. [۱۵] به دلیل آن که هدف از به کار انداختن سرمایه توسط بخش خصوصی تأمین حداکثر سود است، در صورت به خود واگذاشتن، خانه‌هایی ساخته می‌شود که بیش‌ترین سودآوری را دارد و در این شرایط مسکن برای کسانی ساخته می‌شود که توانایی پرداخت سودهای مورد نظر را دارند. [۱۶] شکاف عرضه و تقاضا علاوه بر تأثیر بر قیمت مسکن، اجاره‌بها را نیز به شدت متأثر می‌سازد. بنابراین دولت دخالت در بازار مسکن را با سه هدف دنبال می‌کند:

۱. برای مقابله با معضل شکست بازار در تأمین سرپناه مناسب برای افراد سالخورده، بیمار، بی‌بضاعت، ناتوان جسمی و ذهنی و افراد کم‌درآمد.

۲. توزیع مناسب مسکن در مناطق مختلف. [۱۷]

۳. توجه به بازار مسکن به عنوان یک منبع مالیاتی - درآمدی برای دولت در شرایط رونق اقتصادی.

البته دخالت دولت در جبران خسارات ناشی از سیل، زلزله، آتش‌سوزی و دیگر حوادث طبیعی (در صورت گسترش ناکافی بیمه‌ها) بدیهی فرض می‌شود. لازم به ذکر است برخی از

کارشناسان برای میزان دخالت دولت حد و مرزی قائل نشده و در تمامی جوانب دولت را مکلف می‌سازند تا همگام با بخش خصوصی حرکت نماید. این گروه وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری دولت را خلط نموده، خواستار دخالت همه‌جانبه دولت در امر اسکان می‌باشند اما گروهی دیگر تمامی مسئولیت ساخت و ساز را متوجه بخش خصوصی می‌دانند. [۱۸] بنابراین گام اول در شناسایی و حل مشکل اسکان، بررسی و تبیین حدود دخالت دولت در بازار مسکن است.

۲-۲. حضور دولت در بخش مسکن (قبل از انقلاب اسلامی)

در دوران قبل از انقلاب اسلامی، با پیدایش مشکل مسکن در تهران و شهرهای دیگر، توجه دولت به مسأله جلب و سیاست‌های پیش‌بینی شده، در قالب برنامه‌های پنج ساله متجلی شد. در برنامه‌های اول و دوم عمرانی کشور، اصولاً فصل و اعتبار مشخصی برای فعالیت خانه و تأمین مسکن در نظر گرفته نشد و از برنامه سوم عمرانی به بعد، طرح و برنامه‌ها مربوط به بخش مسکن در برنامه‌های پنج ساله مورد توجه قرار گرفت. در برنامه سوم عمرانی قبل از انقلاب (۱۳۴۶-۱۳۴۲)، سیاست‌ها و خط مشی‌های دولت در امر مسکن عبارت بودند از: نظارت بر کلیه فعالیت‌های مربوط به تهیه مسکن، تعیین و برآورد نیازها در این زمینه، تهیه برنامه‌های مالی به منظور اعطای وام بلندمدت و گسترش اقدامات خودیاری در تهیه مسکن با کمک و راهنمایی دولت. [۱۹] در این برنامه مشکلات متعددی مانع اجرای صحیح برنامه گردید.

سیاست و خط‌مشی بخش مسکن در برنامه چهارم عمرانی (۱۳۴۷-۱۳۵۱) در قالب ایجاد صندوق پس‌انداز، بررسی سبک معماری و نوع مصالح ساختمانی، نظارت بر صدور پروانه‌های ساختمانی، تأمین موجبات خانه به وسیله صاحبان صنایع، نوسازی محله‌های قدیمی در قالب طرح جامع شهری، توجه به ایجاد ارتباط بین مسکن و شهرسازی، و در نهایت تشویق آپارتمان‌سازی و احداث مجتمع‌های مسکونی، دنبال شد. در مجموع، علی‌رغم اجرای نسبی اهداف برنامه، عدم تناسب و عدم

هماهنگی در اجرای برنامه، مانع حل قطعی مشکل مسکن گردید. در برنامه عمرانی پنجم قبل از انقلاب اسلامی (۱۳۵۶-۱۳۵۲)، سیاست دولت تحت عنوان سیاست‌های اجرایی برنامه، مواردی چون سیاست اعتباری، سیاست مستقیم دولت مانند ایجاد تعادل در عرضه و تقاضای مسکن، سیاست تأمین زمین مانند تخصیص اراضی دولت به شهرداری‌ها با قیمت مناسب و سیاست مربوط به روش‌های ساختمانی مانند بررسی مصالح ساختمانی و با توجه به شرایط اقلیمی را شامل می‌شده است. در این برنامه، هم دولت و هم بخش خصوصی بیش از پیش فعال شدند. به ویژه این که به گروه‌های کم درآمد توجه خاصی مبذول شد و دولت در طی برنامه ۲۸ هزار واحد مسکونی برای آنان احداث کرد. لازم به ذکر است در این برنامه تنها اهداف کمی برنامه محقق شد و اهداف کیفی آن همچنان لاینحل باقی ماند.

۲-۳. حضور دولت در بخش مسکن (پس از انقلاب اسلامی)

همزمان با انقلاب اسلامی، شعار توزیع عادلانه ثروت موجی از آرامش را به مردم کشور هدیه کرد. این شعار که به شکل اعمال سیاست حمایتی دولت در بخش‌های مختلف اقتصادی به ویژه در بحث مسکن و واگذاری زمین و مصالح ارزان قیمت بود توانست قشر وسیعی از جامعه را از تب و تاب نگرانی اقتصادی که پس از آغاز جنگ گریبان‌گیر جامعه شده بود، خارج سازد و آینده‌ای روشن را به آنها نوید دهد. پس از انقلاب اسلامی با توجه به بعد اجتماعی مسکن، اصول ۳۱ و ۴۳ قانون اساسی، مسئولیت‌هایی را بر دوش دولت قرار داد. از بعد اقتصادی نیز مالکیت مسکن از مؤلفه‌های توسعه اقتصادی به شمار می‌آید. در این راستا دولت در برنامه‌های توسعه پس از انقلاب درصدد فراهم آوردن مسکن کافی یا متعارف برای شهروندان بوده است. یک سال پس از پیروزی انقلاب بود که دولت "بنی صدر" وام‌هایی تحت عنوان "وام‌های مسکن بنی صدری" را برای

خرید مسکن به شهروندان اعطا کرد و براساس آن هریک از شهروندان موفق شدند تا سقف ۳۰۰ هزار تومان از تسهیلات دولتی استفاده کنند. ارائه این وام اگرچه موجب آرامش نسبی در کشور شد؛ اما همین وام، سنگ بنای شروع تورم در بازار مسکن کشور شد. پایان جنگ، خرابی بی‌شمار و به دنبال آن معضلات اقتصادی فراوان، خوشبینانه‌ترین افرادی که آینده‌روشن برای مسکن ایران تصور می‌کردند را از خانه‌دار شدن ناامید کرد. [۲۰] پایان جنگ که با آغاز دوران سازندگی کشور همراه بود، انتظار بهبود وضعیت مسکن را در جامعه زنده کرد؛ اما در همین دوران شاهد بودیم که دولت با این تصور که وام مسکن می‌تواند دردی از دردهای بی‌درمان مسکن را مداوا کند، اقدام به ارائه وام ۵ میلیونی کرد که متأسفانه تنها سبب تورمزایی بیشتر مقوله مسکن شد. البته سیاست تورمزایی بخش مسکن تنها معطوف به دوران سازندگی نبود؛ بلکه در دولت اصلاحات نیز با ارائه وام ۱۲ میلیونی مسکن، این روند ادامه یافت که در ادامه به بررسی تفصیلی آن پرداخته می‌شود.

۱-۳-۲. برنامه اول توسعه

راهبردهای اساسی بخش مسکن در برنامه اول توسعه رفع معضل مسکن کشور، تأمین زمین غیر کشاورزی ارزان قیمت برای ساخت مسکن، بهره‌گیری بهینه از ظرفیت بالقوه عوامل تولید، پرداخت یارانه و اعمال سیاست حمایتی در بخش مسکن به شکل عرضه مصالح ارزان قیمت، ساخت مسکن ارزان قیمت برای اثرگذاری بر بهای مسکن در بازار آزاد و اعطای آن به متقاضیان کم درآمد بود که به دلیل بالا بودن سهم زمین در بهای تمام شده واحدهای مسکونی، بالا بردن میانگین سطح زیربنا و پیچیدگی قوانین ناظر بر بخش مسکن در سطح کلان کشور نتوانست به اهداف خود دست پیدا کند. این عدم تحقق در بخش‌های تولید مسکن و افزایش متوسط زیربنای هر واحد، در جدول شماره (۷) به خوبی مشخص است.

جدول ۷- اهداف و عملکرد کمی برنامه اول توسعه در بخش مسکن

شاخص	موضوع	۱۳۶۸	۱۳۶۹	۱۳۷۰	۱۳۷۱	۱۳۷۲	کل دوره
تولید مسکن شهری (هزار واحد)	هدف	۲۹۲	۳۰۵	۳۱۵	۳۲۸	۳۴۰	۱۵۸۰
	عملکرد	۱۸۶	۱۵۱	۲۲۵	۲۸۷	۳۱۴	۱۱۶۳
	درصد تحقق	۶۳/۷	۴۹/۵	۷۱/۴	۸۷/۵	۹۲/۴	۷۳/۶
زیر بنای کل (میلیون متر مربع)	هدف	۳۹	۳۰	۳۱	۲۲	۳۲	۱۵۴
	عملکرد	۳۹/۱	۲۴	۳۶	۴۳	۴۳	۱۸۵/۱
	درصد تحقق	۱۰۰/۳	۸۰/۰	۱۱۶/۱	۱۹۵/۵	۱۳۴/۴	۱۲۰/۲
متوسط زیر بنای هر واحد (متر مربع)	هدف	۹۷	۹۷	۹۷	۹۶	۹۴	—
	عملکرد	۱۵۵	۱۵۷	۱۵۰	۱۴۴	۱۳۷	—
	درصد تحقق	۶۲/۶	۶۱/۸	۶۴/۷	۶۶/۷	۶۸/۶	—

منبع: وزارت مسکن و شهرسازی، عملکرد سی ساله بخش مسکن، ۱۳۸۷، ص ۳۶.

۲-۳-۲. برنامه دوم توسعه

در برنامه دوم توسعه نیز همانند برنامه اول توسعه، راهکارهایی چون تأمین زمین آماده‌سازی شده و ارزان قیمت برای ساخت مسکن اقشار کم درآمد و پشتیبانی از تولیدکنندگان انبوه مسکن (انبوه سازان) در دستور کار قرار داشت که به جهت مشارکت ناکافی دستگاه مرتبط با بخش مسکن به ویژه شهرداری در انجام پروژه‌ها، نبود نهادهای سرمایه‌گذار در بخش

مسکن، ناهمخوانی الگوهای ساخت مسکن با نیازها و امکانات اقتصادی متقاضیان، نبود مکانیزم تشویقی برای تولید انبوه مسکن و گرایش نداشتن سرمایه‌گذاران بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در بخش مسکن (خصوصاً طی سه سال آخر برنامه) باز هم نتوانست به توفیقی دست پیدا کند. جدول شماره (۸) اهداف و عملکرد برنامه سوم توسعه را در بخش مسکن نشان می‌دهد.

جدول ۸- اهداف و عملکرد کمی برنامه دوم توسعه در بخش مسکن

شاخص	موضوع	۱۳۷۴	۱۳۷۵	۱۳۷۶	۱۳۷۷	۱۳۷۸	کل دوره
تولید مسکن شهری (هزار واحد)	هدف	۲۹۱	۳۱۰	۳۳۰	۳۵۲	۳۷۶	۱۶۵۹
	عملکرد	۳۴۰	۳۱۴	۲۸۳	۲۸۶	۳۰۴	۱۵۲۷
	درصد تحقق	۱۱۶/۸	۱۰۱/۳	۸۵/۸	۸۱/۳	۸۰/۹	۹۲/۰
زیر بنای کل (میلیون متر مربع)	هدف	۳۲/۵	۳۳/۴	۳۳/۹	۳۴	۳۵/۷	۱۶۹/۵
	عملکرد	۴۴	۴۰	۳۷	۳۸	۳۸	۱۹۷
	درصد تحقق	۱۳۵/۴	۱۱۹/۸	۱۰۹/۱	۱۱۱/۸	۱۰۶/۴	۱۱۶/۲
متوسط زیر بنای هر واحد (متر مربع)	هدف	۱۱۲	۱۰۸	۱۰۳	۹۶	۹۵	—
	عملکرد	۱۳۰	۱۲۷	۱۲۳	۱۳۲	۱۲۴	—
	درصد تحقق	۸۶/۲	۸۵/۰	۸۳/۷	۷۲/۷	۷۶/۶	—

منبع: وزارت مسکن و شهرسازی، عملکرد سی ساله بخش مسکن، ۱۳۸۷، ص ۳۶.

۳-۳-۲. برنامه سوم توسعه

گذار از دوران جنگ و آرام شدن نسبی فضای کشور سبب شد که دولت در برنامه سوم توسعه با دغدغه کمتری به ساماندهی مشکلات بخش مسکن کشور بپردازد. در این مقطع

زمانی پشتیبانی از ایجاد تشکل‌های صنفی و مؤسسات محلی در راستای تأمین مسکن اقشار کم درآمد و بهره‌گیری بهینه از زمین‌های شهری با هدف کوچک و انبوه در دستور کار مسئولین شهری قرار گرفت.

تولید واحدهای مسکونی در راستای اهداف کمی بخش

مسکن در مقطع زمانی سال‌های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۲ موفقیت آمیز بود و بخش بزرگی از این موفقیت در پرتو افزایش رشد اقتصادی کشور با میانگین ۵ تا ۶ درصد و همچنین افزایش نقدینگی به میزان ۳۰-۲۰ درصد بود. فروش تراکم ساختمانی از سوی شهرداری نیز عامل مؤثر دیگری در رونق بخش مسکن بود که در انبوه‌سازی و کوچک‌سازی نقش عمده را ایفا کرد. بنابراین سیاست تدوین شده برنامه سوم توسعه همچون پشتیبانی از انبوه سازان در چارچوب بخشودگی‌های مالیاتی از جمله موارد اثرگذار بر رونق بخش مسکن بود. مقایسه عملکرد تولید مسکن و اهداف

برنامه در جدول شماره (۹) نشانگر آن است که میزان تولید مسکن در مجموع سال‌های برنامه سوم ۳ درصد بیشتر از اهداف برنامه بوده است. در توضیح این پدیده باید گفت که وجود شرایط با ثبات اقتصادی و همچنین افزایش نسبی درآمد نفت و تثبیت بازار مبادلات ارز عاملی شد که به رونق بازار مسکن کمک شایانی نمود. در کنار آن افزایش وام مسکن از ۳۵ میلیون ریال به ۵۰ میلیون ریال در سال ۱۳۸۰ و همچنین سیاست‌های تشویقی وزارت مسکن به رونق بازار کمک زیادی نمود. [۲۱]

جدول ۹- اهداف و عملکرد کمی برنامه سوم توسعه در بخش مسکن

شاخص	موضوع	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	کل دوره
تولید مسکن شهری (هزار واحد)	هدف	۳۴۰	۳۸۰	۴۳۰	۴۸۰	۵۳۰	۲۱۶۰
	عملکرد	۳۵۰	۴۰۳	۴۵۶	۵۱۶	۵۳۰	۲۲۵۵
	درصد تحقق	۱۰۲/۹	۱۰۶/۱	۱۰۶/۰	۱۰۷/۵	۱۰۰/۰	۱۰۴/۴
زیر بنای کل (میلیون متر مربع)	هدف	۳۷	۴۱	۴۵	۴۹	۵۳	۲۲۶
	عملکرد	۴۲	۴۹	۵۴	۶۰	۶۱	۲۶۶
	درصد تحقق	۱۱۲/۳	۱۱۸/۸	۱۲۰/۲	۱۲۲/۱	۱۱۵/۰	۱۱۷/۸
متوسط زیر بنای هر واحد (متر مربع)	هدف	۱۱۰	۱۰۸	۱۰۵	۱۰۳	۱۰۰	—
	عملکرد	۱۲۰	۱۲۱	۱۱۹	۱۱۷	۱۱۵	—
	درصد تحقق	۹۱/۷	۸۹/۳	۸۸/۲	۸۸/۰	۸۷/۰	—

منبع: وزارت مسکن و شهرسازی، عملکرد سی ساله بخش مسکن، ۱۳۸۷، ص ۳۷.

۴-۳-۲. برنامه چهارم توسعه

برنامه چهارم توسعه همزمان با سال‌های پایانی دولت اصلاحات و آغاز به کار دولت نهم بود و طیف کثیری از برنامه‌ها مسئولین برای ساماندهی بازار آشفته مسکن در زمان فعالیت دولت نهم رقم خورد. اعطای وام ۱۸ میلیونی خرید مسکن، ۳۶ میلیونی ساخت مسکن، طرح مسکن مهر، سند منطقه طرح جامع مسکن، لایحه ساماندهی عرضه و تولید و طرح اجاره به شرط تملیک زمین ۹۹ ساله - که از طریق تعاونی مسکن ساخت آنها به انبوه سازان سپرده می‌شود - از جمله برنامه‌هایی بود که برای توقف رشد روز افزون قیمت مسکن در کشور پیاده شد.

اما مهم‌ترین پیشنهادها دولت در این بخش به پروژۀ "مسکن مهر" اختصاص یافت که تا امروز دو سال از زمان اجرای آن می‌گذرد. طرح مسکن مهر به منظور تأمین مسکن و

سهولت دسترسی فاقدان مسکن به ویژه گروه‌های کم درآمد و حمایت از سرمایه گذاری در امر تولید و عرضه مسکن در کشور توسط دولت نهم صورت گرفت. آن چه طی دو سال گذشته به نام "پروژه مسکن مهر" در وزارت مسکن رخ داده است تجربه جدید تلاش دولت برای تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد بوده است و تاکنون حدود ۲۰۰ هزار واحد مسکونی در مراحل ساخت قرار گرفته‌اند.

شایان ذکر است بر اساس مستندات برنامه چهارم توسعه، نیاز کشور به ساخت مسکن سالانه حدود ۷۰۰ هزار واحد مسکونی است که با این وجود بازار مسکن در سال ۱۳۹۴ به تعادل می‌رسد. همچنین طبق پیش‌بینی این برنامه اگر سالانه حدود یک میلیون واحد مسکونی ساخته شود، بازار مسکن در سال ۱۳۹۱ به تعادل خواهد رسید. اما عملکرد برنامه‌های دوم و سوم

نشان می‌دهد اگرچه تعداد واحدهای مسکونی ساخته شده بین سال‌های ۷۸-۱۳۷۷ حدود ۶۰۰-۶۱۰ هزار واحد بود، اما این تعداد با کاهشی محسوس به رقمی حدود ۳۵۰-۴۰۰ هزار واحد در سال‌های ۱۳۸۲ و ۱۳۸۳ تقلیل یافت. تداوم این وضعیت در

برنامه چهارم که می‌توان آن را نوعی بحران در بازار مسکن دانست، حتی تا سال ۱۴۰۰ نیز بازار مسکن را به تعادل نخواهد رساند.

جدول ۱۰- اهداف و عملکرد کمی برنامه چهارم توسعه در بخش مسکن

شاخص	موضوع	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	کل دوره
تولید مسکن شهری (هزار واحد)	هدف	۵۳۰	۵۸۰	۶۲۴	—	—	۳۱۰۷
	عملکرد	۵۸۱	۶۳۸	۸۳۰	—	—	۲۰۴۹
	درصد تحقق	۱۰۹/۶	۱۱۰/۰	۱۳۳/۰	—	—	۶۵/۹
زیر بنای کل (میلیون متر مربع)	هدف	۶۴	۶۸	۷۲	—	—	۲۰۴
	عملکرد	۷۰	۷۸	۱۰۱	—	—	۲۵۰
	درصد تحقق	۱۱۰/۵	۱۱۴/۷	۱۳۹/۹	—	—	۱۲۲/۳
متوسط زیر بنای هر واحد (متر مربع)	هدف	۱۲۰	۱۱۸	۱۱۶	—	—	—
	عملکرد	۱۲۱	۱۲۳	۱۲۲	—	—	—
	درصد تحقق	۹۹/۲	۹۵/۹	۹۵/۱	—	—	—

منبع: وزارت مسکن و شهرسازی، عملکرد سی ساله بخش مسکن، ۱۳۸۷، ص ۳۷.

۳. جمع‌بندی و ارائه راهکارها

بر اساس هرم جمعیتی موجود در کشور، تا سال ۱۳۹۱ جریان فزاینده تقاضا بر بازار مسکن کشور حاکم خواهد بود. با توجه به تقاضای ناشی از خانوارهای جدید و کاهش تقاضای ناشی از مرگ و میر و میزان تخریب و نوسازی واحدهای مسکونی کل نیاز سالانه بخش مسکن به تولید واحدهای مسکونی از یک

میلیون و دویست و هشتاد و پنج هزار واحد در سال ۱۳۸۶ به یک میلیون و ششصد و هشتاد و پنج هزار واحد بالغ خواهد شد. لذا برنامه‌ها و سیاست‌ها در بخش مسکن باید با در نظر گرفتن افق آینده تا سال ۱۳۹۱ تدوین گردند. جدول شماره (۱۱) کل تقاضای سالانه مسکن را تا سال ۱۳۹۱ نشان می‌دهد.

جدول ۱۱- برآورد تقاضای مسکن طی دوره ۱۳۹۱-۱۳۸۶

هزار واحد

سال	تقاضای ناشی از خانوارهای جدید	کاهش تقاضای ناشی از مرگ و میر	تقاضای ناشی از تخریب و نوسازی	کل نیاز سالانه
۱۳۸۶	۸۸۴	۱۵۴	۴۲۱	۱۲۸۵
۱۳۸۷	۹۳۳	۱۵۸	۴۴۳	۱۳۵۶
۱۳۸۸	۹۸۴	۱۶۲	۴۶۷	۱۴۳۱
۱۳۸۹	۱۰۳۸	۱۶۶	۴۹۳	۱۵۱۱
۱۳۹۰	۱۰۹۵	۱۷۰	۵۲۰	۱۶۲۵
۱۳۹۱	۱۱۵۵	۱۷۴	۵۴۹	۱۶۸۵

منبع: بانک اطلاعات سری‌های زمانی اقتصادی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

همان‌گونه که ذکر گردید در تمامی اقتصادهای جهان ضرورت دخالت دولت در امر تأمین مسکن امری پذیرفته شده،

بدیهی و غیرقابل انکار است. دولت‌ها به منظور برقراری ثبات در سیستم تأمین مالی و ایجاد اشتغال در بخش ساخت و ساز ناگزیر

از توجه به مقوله تأمین مسکن می‌باشند. هر چند ممکن است برخی سیاست‌ها صرفاً برای دوره‌ای خاص تعریف شوند و یا حتی فلسفه وجودی این سیاست‌هدفی غیر از کمک به اسکان اقشار ضعیف بوده باشد، [۲۲] اما تداوم سیاست متخذه و جهت‌گیری کامل به جانب کمک به اقشار کم‌درآمد (و ناتوان جسمی) نشان از جدیت موضوع و لزوم رفع مشکل از وضعیت نابه‌سامان این قشر، بعضاً در اقتصادهایی دارد که از نظر عملکرد و کارایی ساز و کار بازار در صدر جهان قرار دارند. [۲۳]

تجربه سایر کشورها نشان می‌دهد که معضل مسکن در اوایل قرن بیستم در کشورهای صنعتی نیز با دخالت دولت به صورت تولید مستقیم یا دادن وام برای تولید مرتفع شده است. همچنین دولت‌های اروپایی مشکل مسکن را پس از جنگ‌های جهانی اول و دوم با تدابیر خاصی پشت سر گذاردند. در این دوره به دلیل تحلیل قوای اقتصادی و همچنین نابودی کامل زیرساخت کشورهای سوسیالیستی اروپا در نیمه دوم قرن بیستم با تأسیس تعاونی‌های مسکن یا به طور مستقیم با تولید و توزیع مسکن بازار آن را هدایت کردند. کشورهای اروپایی پس از گذشت سه دهه (یعنی تا پایان دهه ۱۹۷۰) تفوقی نسبی بر مشکل مسکن داشتند. بدین معنا که نگرانی مسکن طبقه متوسط جامعه مرتفع شد. ایران پس از جنگ با عراق با شرایطی شبیه کشورهای اروپایی پس از جنگ جهانی دوم روبه‌رو بود. [۲۴] اکنون با وجود سپری شدن دو دهه از آن زمان، مشکل مسکن یکی از اساسی‌ترین معضلات اقتصادی ایران قلمداد می‌شود. در پایان مقاله، راهکارهای پیشنهادی جهت رفع مشکلات این بخش مطرح می‌گردد:

الف- سیاست‌های طرف عرضه

۱- تسریع در فرایند ساخت، از جمله معضلات که در ایجاد واحدهای جدید مسکونی در کشور ملاحظه می‌شود روند کند و طولانی ساخت اینگونه واحدها می‌باشد. برای رفع این معضل طی نمودن فرایند اداری کسب مجوزها در یک مرکز واحد و ایجاد پنجره واحد و گسترش به‌کارگیری اجزا پیش ساخته در ساخت ساختمان از طریق اعطای تسهیلات و مشوق‌ها، ورود

دانش نرم افزاری و سخت افزاری مربوطه می‌تواند مورد توجه قرار گیرد.

۲- کاهش هزینه نهاده‌های تولید مسکن، به‌طوری‌که ملاحظه گردید از جمله نهاده‌های اصلی که سهم عمده‌ای در قیمت تمام شده در این بخش دارد زمین است. با تسهیل و تشویق بلندمرتبه‌سازی در شهرهای بزرگ می‌توان سهم هزینه زمین را در تولید مسکن به حداقل رساند. همچنین استفاده از تکنولوژی نوین ساخت هزینه تولید را در این بخش کاهش می‌دهد.

۳- اجرای دقیق و به‌نگام آیین نامه حمایت از تولید مسکن اجاره‌ای توسط بخش غیر دولتی با هدف کمک به تأمین مسکن اجاره‌ای اقشار کم درآمد شهری و همچنین پیگیری اجرای طرح احداث مسکن اجاره‌ای توسط شهر داری‌ها و حمایت دولت از آن از طریق پرداخت بخشی از هزینه ساخت به صورت کمک‌های اعتباری.

۴- گسترش سرمایه‌گذاری خصوصی و خارجی، با اتخاذ تصمیم‌سازی مناسب و به‌کارگیری سیاست‌های مالی و اعتباری تسهیل‌کننده، بسترهای مناسب برای حضور هر چه بیشتر سرمایه‌های خصوصی و خارجی فراهم شود. در این خصوص استفاده از تجربه کشورهای موفق در استفاده از سرمایه‌خارجی نظیر امارات عربی می‌تواند مورد توجه قرار گیرد.

۵- تسهیل در فراهم آوردن تسهیلات مناسب بانکی داخلی و خارجی برای انبوه سازان بخش مسکن.

۶- تنظیم سیاست‌های مالیاتی، بگونه‌ای که بخش مسکن را از مقاصد دلالی و بورس‌بازی رها سازد، مانند مالیات سنگین بر نقل و انتقال معاملات مسکن که در فاصله زمانی کوتاهی انجام می‌پذیرد.

۷- هدایت یارانه‌ها در جهت تامین تسهیلات برای مسکن ارزان قیمت و اجاره به شرط تملیک.

۸- حرفه‌ای نمودن ساخت و ساز در بخش مسکن از طریق ورود انبوه سازان، برای تولید مسکن با دوام، ارزان قیمت و مطابق با استانداردهای بین‌المللی کیفیت مسکن.

۹- اتخاذ رویکرد پرداخت تسهیلات به تولید کنندگان و

انبوه‌سازان مسکن با توجه به رکود حاکم در بخش مسکن کشور که منجر به رشد شکاف بین عرضه و تقاضا است.

۱۱- افزایش عرضه مسکن توسط دولت (مسکن مهر)، البته حضور کارآمد و مؤثر دولت در بخش حاکمیتی و مالکیتی مسکن، به معنای تولید مسکن توسط خود دولت نیست، بلکه این مهم یقیناً بر عهده پیمانکاران غیردولتی خواهد بود که از مهم‌ترین نتایج آن حذف واسطه‌های سوداگر است. اتخاذ سیاست‌های طرف عرضه، منجر به ثبات بازار و تولید مداوم مسکن مورد نیاز گروه‌های هدف می‌شود. بنابراین با عرضه مستمر واحدهای مسکونی، بازار مسکن شاهد دوران‌های رونق و رکود فصلی نخواهد بود.

نظیر قطار بین شهری با توجه به بعد مسافت از جمله ضرورت‌های اولیه است. اما با گذشت سال‌ها از ایجاد این شهرک‌ها تاکنون چنین اقدامی حتی در استان تهران صورت نگرفته است.

۴- برنامه‌ریزی مدون برای کاهش تورم در بلند مدت. واضح و مبرهن است که کاهش در نرخ تورم می‌تواند با کاهش در هزینه‌های تولید مسکن، نقش مهمی در کاهش شاخص قیمت مسکن داشته باشد. بنابراین کاهش در نرخ تورم در بلندمدت می‌تواند تاثیر مهمی در بهبود تولید و قیمت بخش مسکن داشته باشد.

پی نوشت

1.HABITAT 2.

۲.اصالنی، پروانه.

3.Forward & Backward Linkages.

۴.اثنی عشری، ابوالقاسم و سیدمحمدجواد فرهانیان (۱۳۸۶)، بررسی حساسیت عوامل اثرگذار بر تقاضای مؤثر مسکن در ایران، فصلنامه پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی، معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی، شماره ۴۱ و ۴۲، ص ۶.

۵.قلی زاده، علی اکبر و ابراهیم احمدزاده، بررسی تأثیرگذاری اعتبارات اعطایی بانک مسکن بر قیمت مسکن، گزارش اول، مرکز پژوهش و توسعه بانک مسکن، اردیبهشت ۱۳۸۶، ص ۸.

۶.وزارت مسکن و شهرسازی، عملکرد سی ساله بخش مسکن، ۱۳۸۷، ص ۲.

7.Computed Rent.

۸.همان، ص ۲.

9.National Account System.

۱۰.میرشجاعی، فخری، نقش بانک مسکن در تأمین مالی مسکن (۸۲-۱۳۶۸)، اداره بررسی‌ها و سیاست‌های بانک مرکزی، ۱۳۸۴، ص ۲.

۱۱.نظری، محسن، بررسی اهمیت بخش مسکن در توسعه اقتصاد ملی در روش جدول داده- ستانده، مجموعه مقالات

ب- سیاست‌های طرف تقاضا

۱- هدایت تسهیلات دولتی خرید مسکن به سوی افرادی که تاکنون از اینگونه تسهیلات برخوردار نشده‌اند. باید توجه داشت پرداخت تسهیلات امری ضروری برای خانه دار شدن بسیاری از خانواده‌ها محسوب می‌شود و سقف اینگونه تسهیلات در برخی از کشورها به میزان ۹۰ درصد ارزش واحد مسکونی نیز می‌رسد لذا محدودیت‌های پرداخت تسهیلات خرید مسکن اینگونه خانوارها مناسب نبوده، بلکه لازم است تسهیلات خرید سوداگرانه مسکن در دوره‌های التهابی با استفاده از مکانیزم‌های پولی از قبیل اتخاذ سیاست قیمت‌گذاری تبعیضی و افزایش نرخ سود تسهیلات برای بهره‌مندی آن دسته از افرادی که خواستار وام‌های مجدد یا مبالغ بیشتر می‌باشند، محدود شود.

۲- هدایت بخشی از تقاضا به سمت واحدهای مسکونی کوچک، با به کارگیری سیاست‌های تشویقی و فرهنگ‌سازی امکان استقرار تعداد خانوار بیشتر در مساحت‌های محدودتر فراهم می‌شود.

۳- هدایت بخشی از تقاضای مسکن شهرهای بزرگ به سمت شهرک‌های اقماری، این سیاست اگرچه عمری طولانی داشته اما هنوز بسیاری از این شهرک‌ها از زیرساخت‌های مناسب برخوردار نیستند و بر این اساس جاذبه کافی را برای متقاضیان ایجاد نمی‌کند. برای نمونه داشتن سیستم حمل و نقل مناسب

۲۰. رحمانی، احد، کارکرد ۱۵ ساله بخش مسکن در برنامه های اول، دوم و سوم توسعه اقتصادی (۷۲-۱۳۶۸)، اطلاعات سیاسی-اقتصادی، سال بیستم، شماره ۲۱۸، مهر و آبان ۱۳۸۴، ص ۱۸۵.

۲۱. وزارت مسکن و شهرسازی، عملکرد سی ساله بخش مسکن، ۱۳۸۷، ص ۸.

۲۲. به عنوان نمونه در ایالات متحده، سیستم بانکی فدرال وام مسکن و سازمان مسکن با هدف کمک به اقشار آسیب پذیر به وجود نیامد، بلکه هدف اصلی کمک به مؤسسات وام و تسریع در برون رفت اقتصاد ایالات متحده از رکود بود.

۲۳. احمدی، سید وحید، بررسی نقش و جایگاه دولت در تأمین مسکن، نشریه علمی- تخصصی روند، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سال پانزدهم، شماره ۴۶، پاییز ۱۳۸۴، ص ۴۵.

۲۴. دژکام، ژاله، مسائل مسکن در ایران، رساله دکتری دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران، ۱۳۶۴.

۲۵. آمار ارائه شده در این زمینه نشان می دهد مدت زمان ساخت یک واحد ۲۰۰۰ متری در ایران ۳ برابر ساخت واحدی با همین مترهاژ در کشورهای اروپای شرقی است.

سومین سمینار سیاست‌های توسعه مسکن در ایران، ۱۳۷۵.
۱۲. میرشجاعی، فخری، نقش بانک مسکن در تأمین مالی مسکن (۸۲-۱۳۶۸)، اداره بررسی‌ها و سیاست‌های بانک مرکزی، ۱۳۸۴، ص ۵.

۱۳. گزارش‌های اقتصادی سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور.
۱۴. اهری، زهرا، حبیبی، سید محسن و همکاران، مسکن حداقل، مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن، تهران، ۱۳۶۷.

۱۵. به عنوان مثال در انگلیس در سال ۲۰۰۴ به ازای هر فرد بی خانمان حدود ۷ خانه خالی از سکنه (و در مجموع ۷۵۰ هزار خانه خالی از سکنه) وجود داشته است که چنانچه با عملکرد صحیح بازار این میزان به عرضه سالیانه مسکن اضافه می‌شد، قطعاً مشکل بی خانمانی در این کشور سامان می‌یافت.

۱۶. رزاقی، ابراهیم، آشنایی با اقتصاد ایران، نی، ۱۳۸۱، ص ۲۱۴.

۱۷. احمدی، سید وحید، بررسی نقش و جایگاه دولت در تأمین مسکن، نشریه علمی- تخصصی روند، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سال پانزدهم، شماره ۴۶، پاییز ۱۳۸۴، ص ۴۳.

18. <http://oldfraser.lexi.net/publications/books/econo-prosp/part3.html>.

۱۹. سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، گزارش برنامه عمرانی سوم (۱۳۴۶-۱۳۴۲).

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی