

طرحی برای
مهار بحران اقتصادی مسکن
با توجه به
نارسایی سازوکار بازار و تبیین نقش ویژه دولت
و با تأکید بر
بعد عرضه مسکن

مجری:

کانون تحلیلگری سیاست صنعتی
مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف

حمایت کننده:

معاونت پژوهشی دفتر همکاری های فناوری ریاست جمهوری

تهیه کنندگان:

روح الله ایزدخواه
علی رضا شاه میرزایی
حمیدرضا آخوندزاده

تابستان ۱۳۸۲



عناوین مطالب

فصل (۱) مقدمه و خلاصه طرح

۱- انگیزه‌ها و اهداف

۲- خلاصه راهکار طرح

فصل (۲) مشروح طرح

۱- معضلات اقتصادی موجود در بازار فعلی مسکن

۲- استراتژی‌های موثر

۳ و ۴- سیاست‌ها و اقدامات عملی در راستای استراتژی‌های

فوق

۵- جمع‌بندی مزایای طرح

فصل ۱) مقدمه و خلاصه طرح

در این مطالعه، صرفاً به بررسی ابعاد مختلف بحران "اقتصادی" مسکن (که عمدتاً متوجه بازار عرضه و تقاضا و قیمت مسکن است) پرداخته شده و راهکاری ارائه شده است که بیشتر متوجه نقش ویژه دولت و ناکارآمدی سازوکار بازار در حل این بحران است.

۱. انگیزه‌ها و اهداف

۱-۱. انگیزه‌های تهیه‌کنندگان طرح:

• بحرانی شدن شرایط بازار مسکن: افزایش تصاعدی قیمت زمین و مسکن در اغلب شهرهای کشور در سال‌های اخیر و تبدیل شدن آن از شکل کالای مصرفی بادوام به یک کالای سرمایه‌ای پربازده، در کنار عدم توانایی مکانیزم بازار در ایجاد تعادل میان عرضه و تقاضا و تعیین قیمت بهینه مسکن، سبب بروز معضلات و اختلالات مخربی در کشور شده است. همچنین سهم بالای هزینه مسکن در درآمد سرانه ایران که چیزی حدود ۴۵ درصد است (نسبت به سهم ۲۵ درصدی در کشورهای پیشرفته صنعتی)، بتدریج معضل حل‌نشده مسکن را به یک مشکل پیچیده ملی تبدیل کرده است؛ معضلی که قابلیت آن را دارد که در آینده نزدیک به بحرانی برای کارآمدی نظام مقدس اسلامی بدل گردد.

این معضلات، به علت نبودن تناسب لازم بین میزان عرضه و تقاضای مسکن، رو به تشدید است. بیشترین آماري که در مورد میزان عرضه مسکن، توسط وزیر مسکن اعلام شده، تعداد واحدهای ساخته‌شده در سال ۸۱ را حدود ۶۶۰ هزار واحد مسکونی دانسته است؛ درحالی‌که هم‌اکنون ایران با کمبود ۵/۱ میلیون واحد مسکونی روبرو است و انتظار می‌رود با توجه به نیاز جمعیت جوان ایران، ظرف ۵ سال آینده این کمبود به ۱۰ میلیون واحد برسد.

پیگیری بحث مسکن پس از ارائه طرح از طرف دفتر همکاری‌های فناوری ریاست جمهوری، بدان جهت مورد توجه قرار گرفت که مشکلات این بخش کم‌کم در حال تبدیل شدن به یک بحران حل‌نشده در کشور است. درحالی‌که با بررسی تجارب مشابه در سایر کشورها درمی‌یابیم که این وضعیت در بعضی از کشورهای دیگر نیز وجود داشته است و هر کدام به فراخور موقعیت و امکانات خود اقداماتی انجام داده‌اند که بعضاً مشکل را گشوده است.

• ارتباط این موضوع با تهیه‌کنندگان طرح: چندین سال است که موضوع "نحوه ایفای نقش دولت در رونق‌بخشی به صنعت و فناوری کشور"، در معاونت پژوهش و برنامه‌ریزی دفتر همکاری‌های فناوری ریاست جمهوری مورد بحث است که ایده‌های اولیه طرح حاضر نیز در اثنای همین بحثها به دست آمده است. ارتباط کانون تحلیلی‌گری سیاست صنعتی مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف با این طرح نیز آن است که طبق تعریف، "سیاست صنعتی" عبارت است از: "مجموعه‌ای از چشم-اندازها، سیاست‌ها و اقدامات هماهنگ، هدفمند و مبتنی بر برنامه‌ریزی دولت در جهت ایجاد توانایی-های نوین یا معرفی تحولات لازم برای تغییر ساختار فعالیت‌های موجود صنعتی در یک کشور". چنانچه در این تعریف مشاهده می‌شود، سیاستگذاری صنعتی که یکی از ارکان توسعه بسیاری از

کشورهای در حال توسعه بوده است، بر نقش سیاستگذارانه و هوشمندانه دولت، به ویژه در مواردی که شکست بازار اتفاق می افتد تأکید داشته و راه‌حلهایی از قبیل: "ایجاد زیرساختهای لازم توسط دولت"، "کاهش هزینه‌های مبادله"، تشویق به همکاری عوامل مختلف در عین رقابت"، "تنظیم رقابت"، "حمایت از رشته‌های خاص" و غیره را توصیه می‌کند. بر این اساس، در جهت حل معضلات صنعت مسکن (به عنوان یکی از بزرگترین صنایع کشور) نیز به نظر رسید که همین مبانی می‌تواند کمک بسیاری به کشف راه‌حل‌های مؤثر نماید که در ادامه می‌توان ارزیابی نمود که مواردی چون: "نظام همکاری عوامل تولید مسکن" و "نقش فعال دولت در هدایت بازار مسکن"، تا چه میزان الهام گرفته از این مبانی است.

• **اثربخش نبودن سیاستها و راهکارهای فعلی:** ذکر این نکته ضروری به نظر می‌رسد که تا به حال سیاستهای متنوعی در جهت حل مشکل مسکن اعمال شده، ولی نتایج مثبت چندانی به دنبال نداشته است. متأسفانه برخی به خاطر این ناکامی‌ها و ادامه معضلات موجود، تصور کرده‌اند که این مشکل به طور کلی قابل حل نمی‌باشد. اما تهیه‌کنندگان این طرح، بر این باور بوده و هستند که چنانچه برای حل معضل مسکن یک اقدام جدی و همه‌جانبه با در نظر گرفتن تمام شرایط و پارامترهای موجود اتخاذ شود، موفقیت دور از دسترس نیست.

اگرچه بخشهایی از طرح ارائه‌شده در این مطالعه، تا به حال اجرا شده و یا هم‌اکنون جاری است، اما به نظر می‌رسد به علت رواج بعضی دیدگاه‌های اقتصادی، نتوانسته‌ایم ریشه‌های دقیق اقتصادی بحران مسکن را شناسایی کرده و جایگاه ویژه دولت در سیاستگذاری مناسب در این زمینه را بشناسیم و لذا به علت فقدان یک دیدگاه کلان‌نگر در حل این بحران، راه‌حل‌های مقطعی و پراکنده اعمال کرده‌ایم که بدیهی است ثمربخشی مناسبی نداشته باشد.

۲-۱. اهداف طرح:

دو هدف کلی این طرح عبارتند از: "کنترل قیمت‌ها" در بخش زمین و مسکن و "افزایش عرضه مسکن". ابزارهای سیاستگذاری برای نیل به هدف اول، در راستای تأثیر بر شرایط روانی موجود در بازار، در افق کوتاه‌مدت و میان‌مدت بوده است و جنس ابزارهای سیاستگذاری برای دستیابی به هدف دوم، از نوع ایجاد سازوکاری نسبتاً جامع در افق بلندمدت است.

۲. خلاصه راهکار طرح

۲-۱. پارادوکس موجود:

هم‌اکنون در کشور ما سه عامل اصلی و محرک تولید مسکن وجود دارد. یعنی "نیاز" برای مسکن، در کنار فراهم بودن "عوامل تولید و مصالح کافی" و همچنین "زمین قابل تبدیل به مسکن" در بیرون و درون شهرها موجود می‌باشد، ولی وجود کافی و وافی این عوامل، به تولید و عرضه مسکن متناسب با نیاز جامعه منجر نشده است. به عبارت دیگر، به رغم بسیاری از ابزارهای دیگر، عوامل لازم برای فعالیت اقتصادی بخوبی در بازار مسکن فعال شده‌اند، اما چرخه اقتصادی این بازار نتوانسته به

نحو صحیحی این عوامل را در یک زنجیره ارزش کامل و کارآ قرار دهد. یعنی می‌توان گفت سازوکار بازار مسکن به تخصیص ناصحیح منابع انجامیده است.

۲-۲. نقش دولت:

بعد از وقوع پدیده "شکست بازار" در بخش مسکن، دولت باید علاوه بر تخصیص مجدد منابع در جهت کارایی و اثربخشی بیشتر آنها، به تولید و عرضه بهتر مسکن کمک نماید. این بدان معنا نیست که دولت، تمام فعالیتهای مسکن‌سازی را خود بر عهده بگیرد و به اصطلاح به سرمایه‌گذاری مستقیم یا تصدی‌گری در این بخش پردازد، بلکه مقصود آن است که دولت با سیاستگذاری مناسب و همه-جانبه برای "تولید و عرضه" مسکن و ایجاد مزیت‌هایی برای تولیدکنندگان (و متقابلاً متقاضیان)، عوامل تولید و معادلات بازار را چنان هدایت کند که بتوانند نیاز فعلی بازار را تأمین کنند. یعنی دولت تأثیر قابل توجهی بر قیمت‌ها و میزان عرضه مسکن در کوتاه‌مدت و بلندمدت بگذارد.

۲-۳. چکیده راهکار طرح:

در این طرح، پس از توضیح سه معضل عمده در بازار مسکن، شامل رشد بی‌رویه قیمت‌ها، دلالی و بورس‌بازی و وجود انتظارات غیرعقلایی، به دو استراتژی برای مهار و یا کاهش این معضلات پرداخته می‌شود که عبارتند از:

۱. تنظیم تقاضا: کنترل و کاهش انتظارات غیرعقلایی و همزمان کردن تقاضا با عرضه
۲. تنظیم عرضه: ایجاد پروژه‌های برنامه‌ریزی شده از طریق سفارش‌دهی تولید به پیمانکاران عمومی به همراه ایجاد نظام اعتباری در ساخت مسکن

خلاصه راهکار طرح به زبان غیرعلمی:

اگر بخواهیم کلیات این طرح را به صورتی غیرعلمی و قابل فهم برای عموم بیان کنیم، این است که دولت با اتخاذ یک مجموعه از سیاستها، اعلام می‌کند با هدف کنترل قیمت و افزایش عرضه، قصد ایجاد یک نظام جدید در بازار مسکن را در کنار ابقای سیستم موجود دارد. مؤلفه‌های اصلی این نظام عبارتند از: پروژه‌های برنامه‌ریزی شده عرضه مسکن، فعال نمودن شرکتهای پیمانکاری عمومی در زمینه عرضه و نظام اعتباری در پرداخت هزینه‌های ساخت.

دولت با تمهید زمین‌های مناسب برای ساخت‌وساز انبوه مسکن در آنها، به کمک پیمانکاران عمومی که متولی تولید انبوه مسکن می‌شوند، پروژه‌های بزرگ و برنامه‌ریزی شده تولید مسکن را راه-اندازی می‌کند و تسهیلات مالی و غیره خود را متوجه این پروژه‌ها می‌نماید.

نقش ویژه دولت در این زمینه اولاً وضع قوانین لازم در کوتاه‌مدت و تدارک چارچوب‌های اجرایی این طرح است و ثانیاً حمایت ویژه از شرکتهایی است که حاضر شوند در این چارچوب با دولت همکاری نمایند.

فصل ۲) مشروح طرح

تذکر: پیش‌فرض این طرح، آن بوده است که تا اجرای کامل آن، سیستم فعلی بازار مسکن همچنان به فعالیت خود ادامه دهد مگر در مواردی که با محدودیت منابع روبرو است و ناچار به اعمال تغییرات در بعضی سیاستهای فعلی شده است.

۱. معضلات اقتصادی موجود در بازار فعلی مسکن:

با وجود سهم چشمگیر بخش مسکن در تولید ناخالص داخلی و جذب سرمایه‌گذاری قابل توجهی در مجموعه بخش‌های اقتصادی، حاصل این سرمایه‌گذاری‌ها نتوانسته به نیازهای موجود پاسخ دهد. چراکه عمده حجم سرمایه‌گذاری در مسکن، شامل سرمایه‌های کوچک و بزرگ اشخاص و شرکت‌های کوچک خصوصی بوده است و فعالیت این افراد و شرکتها نیز چنانکه در ادامه روشن می‌شود، نتوانسته تعادل نسبی در بازار مسکن بوجود آورد. شواهدی که نشان می‌دهد بازار فعلی مسکن در کشور، دچار عدم تعادل شدیدی شده، به قرار زیر می‌باشد:

۱-۱. بیماری هلندی در زمین و مسکن اتفاق افتاده است:

افزایش نامناسب نقدینگی در اقتصادهای غیرصنعتی و متکی بر صادرات مواد خام، منجر به بروز تورم شدید در اکثر کالاها می‌شود. در این‌گونه اقتصادها تورم ایجادشده در کالاهای غیرمنقول (همانند زمین، ساختمان، و برخی از خدمات)، به دلیل غیرتجاری بودن و عدم قابلیت واردات در این نوع کالاها، ادامه می‌یابد و لذا سود ایجادشده در این بخشها، یک عامل انگیزشی قوی در جهت‌دهی عوامل تولید به سمت آن خواهد بود. این امر سبب تخصیص غیربهبینه عوامل تولید و بروز عدم تعادل-هایی در مبادلات اقتصادی جامعه می‌شود. سرمایه‌هایی که پس از ورشکستگی در اثر واردات کالاهای تجاری، از صنعت خارج شده و سرگردان مانده‌اند و همچنین سرمایه‌های غیرحرفه‌ای، به سمت کالاهای غیرتجاری و از جمله ساختمان هجوم می‌آورند.

هجوم نامتوازن سرمایه‌ها (چنانکه در بندهای بعدی خواهیم گفت) سبب افزایش انتظارات غیرعقلایی و بورس‌بازی و دلالی می‌شود. از طرف دیگر عوامل فوق سبب افزایش شکاف بین عرضه و تقاضا و در نتیجه افزایش تصاعدی قیمت این کالاها به دلیل کمبود عرضه و تشدید فشار تقاضا خواهد بود. در این صورت، کالاهای مذکور از حالت کالاهای مصرفی بادوام به کالاهای سرمایه‌ای پربازده تبدیل خواهند شد.

در کشور ما افزایش افسارگسیخته قیمتها در زمین و مسکن، بزرگترین دلیل بر وضعیت "عدم تعادل" در بازار فعلی مسکن است. قیمت زمین و مسکن از چند سال پیش تاکنون بطور برگشت ناپذیری رو به فزونی گذاشته است؛ بطوری‌که سودآوری سرمایه‌های انباشته در این بخش، قابل مقایسه با هیچ‌یک از بخش‌های دیگر اقتصاد کشور نیست. نتایج آمارگیری از قیمت زمین و مسکن و اجاره‌بها در ۳۰ شهر کشور در سال ۸۰، نشان می‌دهد متوسط قیمت یک مترمربع زمین در شهر تهران نسبت به سال ۷۹، معادل ۶۶/۸ درصد، یک مترمربع مسکن ۴۲ درصد و اجاره‌بها ۳۳ درصد

رشد داشته‌اند. قیمت زمین در شهرهای بندر عباس، سمنان، کرج، ساری و اردبیل، بین ۵۰ تا ۶۰ درصد و سایر شهرها نیز بیش از ۲۰ درصد رشد داشته است.

۲-۱. دلالی و بورس بازی در بازار مسکن رو به افزایش است (مشکل توزیع نقدینگی):

کمیبود زمین و مسکن مناسب و افزایش مداوم قیمت آنها، زمینه سوداگری در این بخش را دامن می‌زند و موجب می‌شود تا این بازار به محل مطمئنی برای جذب سرمایه‌های سرگردان و بورس‌بازی مبدل شود. این پدیده منجر به بروز معضلات زیر در بازار مسکن خواهد شد:

- شدت یافتن بورس‌بازی و افزایش روزبروز قیمت زمین، باعث رها ماندن اراضی شهری و کاهش عرضه مسکن می‌شود. چراکه دارندگان سرمایه (بخصوص سرمایه‌های غیرحرفه‌ای)، به خرید و بی-استفاده رها کردن زمین و مسکن، تشویق و ترغیب خواهند شد.

- ورود سرمایه‌های سرگردان (آورده دلان) به این بخش، موجب افزایش دامنه "نوسانات بازار" خواهد شد. زیرا در زمان رکود نسبی و با توقف افزایش قیمت‌ها، صاحبان این سرمایه‌ها از بازار خارج می‌شوند و یا زمانی که رونق اتفاق افتاد، افراد بسیاری وارد بازار می‌شوند. بدین ترتیب، هنگامی که رونق شروع می‌شود، اقبال دلان برای خرید و انباشت زمین و مسکن افزایش می‌یابد و رونق تشدید می‌شود. یعنی درست زمانی که نباید بازارهای کاذب ایجاد شود، این اتفاق می‌افتد و زمانی هم که رکود ایجاد می‌شود و نیاز به ورود سرمایه جدید وجود دارد، سرمایه‌گذاری صورت نمی‌گیرد. این امر نه تنها از میزان سرمایه‌گذاری تولیدی می‌کاهد بلکه باعث می‌شود تا درصد قابل ملاحظه‌ای از سرمایه‌گذاری جامعه بر پایه منافع ناشی از فروش ملک یا زمین در آینده انجام شود.

نتیجه بورس‌بازی در بازار مسکن، افزایش بی‌رویه قیمت‌ها بدون افزایش مناسب در عرضه مسکن خواهد بود که بدترین وضعیت عدم تعادل در یک بازار می‌باشد. در این حالت، افزایش قیمت تا جایی ادامه می‌یابد که دیگر بازار، قدرت خرید را از دست بدهد. در این شرایط، قیمت زمین و مسکن به مراتب بیش از ارزش واقعی و منافع ناشی از بهره‌برداری آن خواهد بود.

۳-۱. وجود انتظارات غیرعقلایی در بازار مسکن، سبب افزایش قیمت‌ها و کاهش عرضه شده است:

یکی از فروض "اقتصاد بازار" آن است که عوامل اقتصادی عرضه و تقاضا، همواره رفتاری عقلایی در بازار دارند. یعنی رفتار عوامل اقتصادی، در نهایت قاعده‌ای عقلایی دارد و تعادل در بازار ممکن خواهد بود. اما در مقاطع یا مواردی خاص، به دلایل مختلفی همچون نقص اطلاعات، کمیبود دانش، تحلیل نادرست شرایط و نهایتاً شرایط روانی ایجادشده در جامعه، انتظارات علی‌حده‌ای در بازار شکل می‌گیرد که "انتظارات غیرعقلایی" نامیده می‌شود. در نتیجه بروز این انتظارات، خطا در تحلیل‌ها و پیش‌بینی‌ها تکرار می‌شود و بازار به سوی عدم تعادل، نوسان و بحران سوق می‌یابد. لذا بازگشت به شرایط طبیعی بسیار دشوار خواهد شد.

در بازار فعلی مسکن در کشور، انتظارات غیرعقلایی سبب بروز شرایط زیر شده است:

- "تقاضای فوری" مصرف‌کنندگان مسکن با تصور افزایش حتمی قیمت‌ها در آینده، بر فشار تقاضا و در نتیجه کمک به افزایش قیمت‌ها افزوده است.

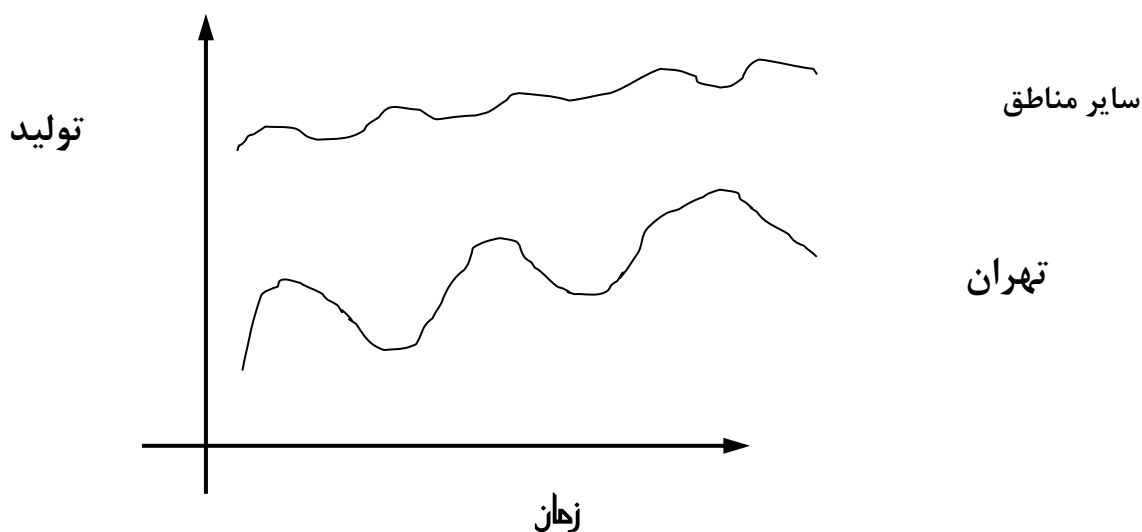
- شرایط فعلی بازار مسکن، انگیزه سودجویی مضاعف به وجود آورده است. به طوری که سرمایه‌گذاران سرمایه خود را اغلب در شرایطی وارد بازار می‌کنند که حداکثر سوددهی را داشته باشد. بدین ترتیب نوسانات شدیدی در تولید مسکن مداوماً رخ می‌دهد.

نتیجه گیری: وجود پدیده "شکست بازار" در بخش زمین و مسکن:

در بازار فعلی مسکن ایران، نوعی "شکست بازار" وجود دارد. چراکه از یک سو علی‌رغم آنکه فشار تقاضا رو به افزایش است، مقدار تقاضای مؤثر بدلیل افزایش قیمت‌ها رو به کاهش می‌رود و از سوی دیگر، به دلیل وجود انتظارت غیرعقلایی، تولیدکنندگان بر مقدار عرضه خود می‌افزایند و آنها که صاحب واحدهای ساخته‌شده هستند، آنها را خالی نگاه می‌دارند تا از سودهای حاصل از افزایش قیمت در آینده برخوردار شوند. تمام اینها بدان معنا است که سازوکار آزاد بازار نمی‌تواند قیمت و مقدار تعادلی را در عمل حاصل نماید. بنابراین اگر عرضه به طور مداوم وارد بازار نشود، عرضه و تقاضا تفاوت جدی در طول زمان پیدا می‌کنند. عرضه مسکن نیز همانطور که گفتیم، دچار نوسانات و رونق و رکودهای فصلی است، لذا تعمیق شکاف عرضه و تقاضا در بازار قطعی خواهد بود. آنچنان‌که برخی از کارشناسان معتقدند سازوکار بازار نه تنها نتوانسته معضل قیمت‌های تصاعدی و سرسام‌آور زمین و مسکن را حل کند و به اصطلاح در این بازار، تعادل ایجاد نماید، بلکه به تشدید شکاف ایجادشده در بازار و عدم بازگشت‌پذیری به شرایط تعادل نیز انجامیده است.

وضعیت خاص بازار مسکن تهران:

به ادعان اکثر کارشناسان و تحلیلگران مسکن، وضعیت بحرانی مسکن عمدتاً برخاسته از تهران و حومه آن است، به طوری که وضعیت نابسامان فوق‌الذکر در این منطقه به شدت وخیم‌تر از سایر شهرها و مناطق کشور است. طبق بررسی یکی از کارشناسان، در تهران به دلیل کمبود زمین، فعالیتهای دلالانه و بورس‌بازی بسیار شدیدتر از شهرهای دیگر است، همچنین وضعیت "نوسانات عرضه مسکن" را در تهران و سایر مناطق کشور می‌توان با نمودار شماتیک زیر نمایش داد:



از نظر این کارشناس، دامنه نوسانات تولید مسکن به قرار زیر است:

تهران: ۵۰ درصد

شهرهای بزرگ دیگر: ۱۰-۱۵ درصد

سایر مناطق: ۳-۵ درصد

از سوی دیگر معمولاً نوسانات شدید تولید، با تأخیری یک ساله، بعد از تهران در مناطق دیگر مشاهده می‌شود؛ یعنی بازار مناطق دیگر، تحت تأثیر بازار تهران است. مضاف بر این می‌توان یکی از معضلات موجود در تهران را که در شهرهای دیگر کمتر دیده می‌شود و یا حتی ناچیز است، ترکیب ناموزون عوامل تولید در این شهر دانست؛ جدول زیر گویای این ناموزونی است:

عوامل تولید مسکن	مصرف‌کننده نهایی	ساخت انفرادی	عمدتاً کم‌درآمدها	بیشتر در شهرهای کوچک
	عرضه‌کننده برای فروش	انبوه‌ساز کوچک	سرمایه‌داران کوچک	بیشتر در شهرهای متوسط
		انبوه‌ساز بزرگ	سرمایه‌داران بزرگ	بیشتر در شهرهای بزرگ
				بیشتر در کلان شهرها

همانطور که دیده می‌شود در شهرهای بسیار بزرگ (کلان‌شهرها) عمده سهم تولید مسکن به عهده انبوه‌سازان بزرگ (که خود سرمایه‌گذار نیز هستند) می‌باشد؛ به همین دلیل است که در صورت از رونق افتادن بازار مسکن، نوسان شدیدی در تولید مسکن در این شهرها رخ می‌دهد، چراکه با خارج شدن موقتی انبوه‌سازان بزرگ از این بازار، تولید به یکباره کاهش می‌یابد. (کمال اطهاری، اقتصاددان و پژوهشگر مسکن، در مصاحبه با نویسندگان)

۲. استراتژی‌های مؤثر در مهار بحران مسکن (به صورت توأم):

۲-۱. تنظیم تقاضا: کنترل و کاهش انتظارات غیرعقلایی

و تعویق تقاضا در بازار، متناسب با عرضه آن

هرگونه اقدامی در جهت عقلایی‌شدن انتظارات عرضه‌کنندگان و متقاضیان مسکن، موجب کنترل و کاهش قیمت مسکن و عرضه بهتر آن خواهد بود. اگر متقاضیان مسکن مطمئن شوند که طی سازوکاری جدید در آینده نزدیک از مسکن متناسب با درآمد خود بهره‌مند خواهند شد، در زمان حال از فشار تقاضای خود می‌کاهند یا به عبارت بهتر تقاضا به تعویق می‌افتد. مضاف بر اینکه سرمایه‌های اندک آنها مستقیماً به سمت ساخت بیشتر مسکن هدایت می‌شود و از رشد نقدینگی جلوگیری به عمل خواهد آمد. این امر در کنترل شرایط روانی بازار و در نتیجه کنترل رشد قیمت‌ها نیز نقش بسزایی خواهد داشت.

۲-۲. تنظیم عرضه: افزایش برنامه‌ریزی شده عرضه

از طریق سفارش تولید به پیمانکاران عمومی مسکن

همانطور که گفتیم مشکل اساسی فعلی در عرضه مسکن، نوسانات دوره‌ای است که ناشی از رونق و رکودهای مقطعی می‌باشد. در این شرایط علاوه بر آنکه قیمت‌ها تغییرات نامناسبی دارد، هزینه عوامل تولید نیز قاعدتاً بالاتر از حد متعارف خواهد بود تا بیکاری در زمان رکود را جبران کنند. چنانچه بتوان با افزایش برنامه‌ریزی شده عرضه، این نوسانات را کاهش داد، اولاً ثبات عرضه مسکن به کنترل قیمت‌ها کمک می‌نماید، ثانیاً می‌توان با کاهش دوره بیکاری، هزینه عوامل تولید را کاهش داد و ثالثاً ثبات نسبی بازار، بر کاهش عدم اطمینان سرمایه‌ها و در نتیجه اجرای بهتر نظام اعتباری مورد نظر این طرح، تأثیر زیادی خواهد گذاشت.

این طرح، اثرات سرریز در زمینه همکاری عوامل تولید نیز خواهد داشت. چراکه مثلاً تأمین‌کنندگان مصالح نیز در صورت ایجاد پیمان‌های بلندمدت با پیمانکاران عمومی، تشویق به فروش اقساطی مصالح خواهند شد که این امر خود در کنترل واریز نقدینگی زیاد به جامعه در اثر اجرای این پروژه‌ها تأثیر بسزایی خواهد داشت.

۳. اقدامات مناسب جهت کاهش انتظارات و به تعویق انداختن تقاضا (همزمان کردن تقاضا با عرضه):

بحث تعویق تقاضا در بازار بر کنترل قیمت مسکن تأثیر بسزایی دارد. سیاست‌های دولت نیز باید در جهتی باشد که علاوه بر افزایش عرضه در بلندمدت، سبب افزایش فشار تقاضا در کوتاه‌مدت نشود. چراکه به هر حال، فرآیند تولید مسکن زمان‌بر است و چنانچه تقاضا در کوتاه‌مدت تحریک شود، به دلیل ثبات عرضه در کوتاه‌مدت، فشار تقاضا سبب می‌شود عرضه‌کنندگان بر قیمت‌های خود بیافزایند. لذا لازم است در کنار سیاست‌هایی که به افزایش عرضه می‌نگرد، اقداماتی نیز جهت کنترل فشار تقاضا تدارک دیده شود.

هدف از این اقدامات آن است که اولین نتایج این طرح، در "کوتاه‌مدت" بروز کند تا بتواند زمینه روانی مناسبی را در جامعه فراهم کند. یعنی نشان دهد که عزم دولت در حل معضل مسکن جدی است و سیاست‌های جامعی تدارک دیده شده است. البته صرف اجرای این اقدامات، فواید خاص خود را خواهد داشت و ذکر این نکته لازم است که برخی از این اقدامات، هم‌اکنون در بعضی کشورها به اجرا درمی‌آید. توجه به این نکته نیز مهم است که اعمال این سیاست‌ها حداقل تا زمانی که بازار مسکن به شرایط طبیعی خود بازنگشته، لازم است.

سه راهکار زیر در زمینه سیاست‌های کوتاه‌مدت دولت پیشنهاد می‌شود:

۱. بستن مالیات بر زمین‌های بلا استفاده و خانه‌های خالی:

دولت باید اعلام کند چنانچه در مهلت معین‌شده، نسبت به اجاره یا واگذاری واحدهای خالی و یا کاربری از زمین‌های رهاشده اقدام نشود، صاحبان آنها باید مالیات سنگین و تصاعدی پرداخت نمایند. اجرای این قانون، بر افزایش عرضه زمین و مسکن حتی در کوتاه‌مدت بسیار مؤثر بوده و سبب افزایش رشد عرضه (و یا حداقل هدایت انتظارات جامعه به این سمت) خواهد شد و در نتیجه تأثیر مناسبی بر قیمت‌ها در کوتاه‌مدت می‌گذارد. شناسایی واحدهای خالی چندان مشکل نیست و با ابزارهایی چون کنترل مصارف برق و آب و گاز، می‌توان به خالی بودن واحدها پی برد.

۲. تغییر در سیستم اعطای وام خرید مسکن و هدایت بیشتر آن به سمت عرضه عمومی مسکن

۳. اعمال تغییراتی در سیستم فعلی عرضه زمین به متقاضیان

این دو مورد در بندهای بعدی توضیح داده شده است.

۴. اقدامات لازم برای تنظیم عرضه:

دولت به دو شکل می‌تواند وارد یک بازار شود، اول آنکه خود به عنوان یک تولیدکننده و توزیع‌کننده به سرمایه‌گذاری مستقیم دست زند و به اصطلاح تصدی‌گری نماید و دوم آنکه بسترهای مناسب برای تولید و عرضه مورد نظر را فراهم کند و به اصطلاح بازار را هدایت نماید. این بسترها می‌تواند شامل قوانین و ضوابط مناسب، نهادهای مؤثر و کارآ و ایجاد سیستم‌های خودکار و فعال باشد.

نگاه این طرح به نقش دولت در زمینه بازار مسکن، از نوع دوم است. معتقدیم سیاست‌های کنونی از این جامعیت برخوردار نیست و صرفاً به حمایت ناقص از عوامل موجود در بازار فعلی پرداخته است. درحالی‌که ایجاد سیستم‌هایی که تحت سیاست‌های دولت بتواند به عرضه متناسب با تقاضا بیانجامد، راهکار اصلی باید قلمداد شود. این سیستم‌ها ایجاد می‌شوند تا نواقص بازار را جبران کنند و تعادل را در بازار حکمفرما نمایند. طبیعتاً هریک از اجزای این سیستم باید هماهنگ با سایر اجزا باشد تا برآیند اجرای آن، به هم‌افزایی (کارآیی و اثربخشی) بیانجامد. این طرح دو اقدام زیر را پیشنهاد می‌کند:

۴-۱. ایجاد پروژه‌های برنامه‌ریزی شده تولید انبوه مسکن

از طریق سفارش‌دهی به پیمانکاران عمومی

همانطور که قبلاً گفتیم تولیدکنندگان فعلی از آنجا که بیشتر انبوه‌سازان بخش خصوصی هستند، تعهدی به عرضه مداوم و نیز متناسب با کمیت و کیفیت تقاضا ندارند و طبیعی است در این صورت رونق و رکودهای متوالی در بازار مسکن رخ دهد. باید سازوکاری ایجاد شود که به عرضه مداوم و با کمترین نوسانات و درخور عموم اقشار متقاضی مسکن بیانجامد.

برای رسیدن به این هدف اولاً لازم است سیستمی ایجاد کرد که هم برای تولیدکننده و هم متقاضی به صرفه باشد و ثانیاً چارچوب‌های قانونی و حمایتی مناسبی برای حرکت روان این سیستم ایجاد نمود. اجزای این طرح می‌تواند مدل ساده‌شده‌ای از این سیستم باشد.

وظیفه عرضه مداوم مسکن با شرایط گفته‌شده، چنانچه نخواهیم آن را به عهده مستقیم دولت بگذاریم، باید بر دوش پیمانکاران عمومی ساختمان باشد. این شرکتها که متولی ساخت مسکن در پروژه‌های برنامه‌ریزی شده خواهند بود، با تهیه و تدارک زمین‌هایی که با تصویب دولت و در یک سیستم منطقی در اختیار این طرح قرار می‌گیرد، شروع به ساخت‌وساز در آنها می‌کنند. نحوه تأمین مالی این طرح در بندهای بعدی آمده است.

نقش ویژه دولت در این زمینه اولاً وضع چارچوب‌های اجرایی این طرح است و ثانیاً حمایت ویژه از شرکت‌هایی است که حاضر شوند در این چارچوب با دولت همکاری نمایند.

ذکر این نکته لازم است که طرح‌هایی که تاکنون در قالب ساخت مسکن توسط شرکتهای تعاونی مسکن مطرح می‌شده است، به دلیل عدم نظارت صحیح از سوی سیاستگذار مربوطه، اغلب به اهداف تعیین شده دست نیافته‌است و این مسئله ضرورت نظارت دقیق و سخت‌گیرانه دولت را نشان می‌دهد.

۴-۲. اقدامات لازم برای تأمین منابع مورد نیاز تولید انبوه مسکن:

۱. ایجاد نظام اعتباری در ساخت مسکن

جهت کاهش هزینه‌های ساخت و مبتنی بر همکاری عوامل تولید:

چنانچه شرکتهای متولی طرح به عرضه وسیع مسکن بپردازند، هرچند بخشی از هزینه‌های ساخت‌وساز را از متقاضیان و بخش عمومی مانند بانکها تأمین می‌نمایند، اما به دلیل آنکه از یک سو می‌خواهیم فشار مالی کمتری به متقاضیان متوسط و کم‌درآمد وارد شود و از سوی دیگر منابع مالی دولت و بانکها نیز محدود است، طبیعتاً در تأمین تمام نیازهای مالی این پروژه‌ها، احتیاج به منابع دیگری خواهیم داشت.

اما با توجه به آنکه وجود نوسانات فعلی در تولید مسکن، یکی از معضلاتی است که سبب بیکاری‌های فصلی عوامل تولید می‌شود، بنابراین اجرای این طرح که بر عرضه بلندمدت و پیوسته تأکید دارد، بازار بزرگ و تضمین‌شده‌ای را در اختیار آنها قرار خواهد داد. در نتیجه عوامل تولید حاضر خواهند بود در ازای در اختیار گرفتن ساخت‌وسازها در این طرح، اولاً از سقف هزینه‌های ساخت بکاهند و ثانیاً در چارچوب یک نظام اعتباری با شرکتهای متولی طرح همکاری کنند. در این صورت می‌توان دو اقدام زیر را جهت کاهش هزینه‌ها و در نتیجه قیمت تمام‌شده واحدها به عمل آورد:

۱) به تعویق انداختن بخشی از سهم دریافتی متولیان طرح: آن بخش از دریافتی شرکتهای پیمانکاری عمومی که در حد سود خالص و قابل پس‌انداز آنها باشد (حدوداً ۲۵ درصد قیمت نهایی پروژه‌ها) را می‌توان به صورت مطالبه مسکن آنها به تعویق انداخت و در پایان کار، به تناسب حق مطالبه‌شان، تعدادی از واحدهای ساخته‌شده در خود طرح را به آنها پرداخت نمود.

۲) تشویق پیمانکاران فرعی و فروشندگان مصالح به همکاری با پیمانکاران عمومی به صورت تأمین قسطی هزینه‌ها: در صورت ایجاد پیمان‌های بلندمدت بین پیمانکاران عمومی و سایر عوامل تولید، می‌توان آنها را تشویق به همکاری و تأمین اقساطی هزینه‌های‌شان نمود.

۲. قطع اعطای مستقیم وام خرید به متقاضیان و هدایت آن به پروژه‌های برنامه‌ریزی شده:

همانطور که قبلاً اشاره کردیم، اگر بخش مسکن نتواند به اندازه کافی تولید متناسب با درآمد متوسط خانوار داشته باشد، هرگونه تحریک مالی در کوتاه‌مدت، هرچند در بازار مسکن هم تحریک ایجاد می‌کند، ولی به سرعت عاملی می‌شود برای بالا رفتن قیمت‌ها که در آن صورت حباب رونق خواهد ترکیب و دوره رکود تکرار می‌شود. یارانه به تقاضا سبب می‌شود متقاضیان با سطح تقاضای بیشتری وارد بازار شده و عرضه‌کنندگان نیز قیمت‌ها را بالاتر می‌برند.

لذا در این طرح پیشنهاد می‌شود تا آنجا که ممکن است تسهیلات مالی به سمت پروژه‌های برنامه‌ریزی شده در قالب این طرح هدایت شود تا هم کنترل قیمت‌ها از دست نرود و هم عرضه بیشتر مورد تشویق قرار گیرد.

پیشنهاد می‌شود همانند سیستمی که هم‌اکنون در سازوکار مالی شرکتهای تعاونی مسکن وجود دارد، بخشی از هزینه‌های اولیه ساخت از آورده متقاضیان به صورت پیش‌فروش واحدها تأمین شود؛ بخش بزرگتری از این هزینه‌ها از سوی بخش عمومی مانند بانکها و به عنوان وام خرید مسکن تهیه - شود که البته به جای ارائه آن به متقاضی، مستقیماً در جریان ساخت مسکن به متولی طرح ارائه خواهد شد و متقاضی در قبال آن، به صورت اقساط سالانه یا وام بانکی این هزینه‌ها را به پیمانکار یا بانک مسترد خواهد کرد و نهایتاً قسمتی از هزینه‌های ساخت نیز همانطور که در بالا آمد در نظام اعتباری قرار می‌گیرد.

۳. تأمین زمین مورد نیاز:

هرچند این طرح به بررسی کافی نحوه تأمین زمین نمی‌پردازد ولی دو راهکار عمده را برای تأمین زمین مورد نیاز این پروژه‌ها پیشنهاد می‌کند:

اولین راهکار، استفاده از زمین‌های بایر اطراف شهرهای بزرگ است که به شهرک‌هایی مسکونی تبدیل خواهند شد. به این منظور بایستی ملاحظاتی را در نظر گرفت: اولاً تأمین امکانات و تسهیلات عمومی در این مناطق، شرط اصلی رونق آنها است؛ لذا بایستی برنامه‌ریزی جامعی در این زمینه صورت گیرد. ثانیاً ممکن است متقاضیان شخصی تمایلی برای خرید مسکن در این مناطق نداشته باشند؛ لذا برای رونق اولیه این مناطق می‌توان از اسکان اقشار مختلف کارمندان دولتی و عمومی همچون پرسنل ارتش و یا فرهنگیان استفاده جست. ثالثاً با شروع ساخت‌وساز پروژه‌ها در این مناطق، طبیعتاً قیمت زمین‌های اطراف افزایش خواهد یافت، لذا لازم است دولت تدابیر ویژه‌ای برای جلوگیری از افزایش بی‌رویه قیمت زمین‌های اطراف این مناطق در نظر بگیرد؛ به‌عنوان مثال می‌توان ساخت‌وساز در اطراف این شهرکها را تا محدوده قابل قبولی، همچنان در اختیار دولت باقی نگاه داشت.

راهکار دوم برای تأمین زمین، استفاده از بافت‌های فرسوده و کهنه‌ای است که در طرح‌های نوسازی و بازسازی شهرها قرار گرفته‌اند. البته طبیعتاً این امر مستلزم رعایت همه جوانب دیگر همچون الزامات توسعه‌یافتگی شهرها نیز می‌شود که بررسی بیشتر آن، در حوصله این طرح نیست و مطالعات بیشتری را طلب می‌کند.

ذکر یک نکته در اینجا الزامی است و آن اینکه: فروش مستقیم زمین‌های موجود در شهرک‌های تازه ایجاد شده از سوی دولت به متقاضیان، نه تنها به کنترل قیمت‌ها کمکی نمی‌کند بلکه سبب افزایش فرصت‌های سودآوری جدیدی در بازار شده و در نتیجه به افزایش نامتناسب قیمت این زمینها منجر می‌شود. در این صورت ممکن است متقاضیانی که زمین دریافت نموده‌اند، ترجیح دهند که آن را به همان صورت نگه‌دارند تا از مزیت افزایش روزبروز قیمت‌ها بهره‌مند شوند. پیشنهاد می‌شود عرضه مستقیم زمین به متقاضی مسکن محدود شود. چراکه ممکن است در بازار به تحریک بورس‌بازی منجر شود. لذا یکی از ضوابط ویژه دولت در این طرح، آن خواهد بود که شرکتهای متولی انجام طرح،

حق ندارند زمین بایر به فروش برسانند و حتماً باید در زمین‌هایی که برای اجرای این طرح در اختیار می‌گیرند، اقدام به مسکن‌سازی نمایند.

در همین راستا لازم به یادآوری است که یکی از موانع فعلی در راه عرضه مسکن، اقدامات غیرقانونی بعضی شرکتهای تعاونی مسکن است. این شرکتها زمین‌های کشاورزی اطراف شهرها را به بهانه ارائه مسکن به اعضای تحت پوشش خود، در اختیار می‌گیرند و پس از تغییر کاربری آنها، این زمین‌ها را در قالب قطعات قابل سکونت، مستقیماً در بازار به فروش می‌رسانند و در ازای آن به اعضای خود وام خرید مسکن می‌پردازند. یعنی نه تنها خود به عرضه مسکن اقدام نمی‌کنند، بلکه با تزریق نقدینگی در جامعه، به افزایش تورم دامن می‌زنند.

نشان دادن یک مدل سمبلیک:

اگر بخواهیم مطلب فوق را به صورت نمادین نشان دهیم فرض می‌شود قیمت نهایی یک مسکن معمولی در بازار هم‌اکنون ۱۰۰ واحد پولی باشد. با توجه به سهم عمده قیمت زمین در قیمت نهایی مسکن، قیمت خالص زمین برابر ۶۰ واحد فرض می‌شود. بنابر این از آنجا که دولت زمین را تهیه می‌کند و در اختیار پیمانکار عمومی قرار می‌دهد، پس تمام پرداختی به پیمانکار عمومی برابر ۴۰ خواهد بود. حال با فرض اینکه خالص هزینه‌های ساخت مسکن برای پیمانکار برابر ۷۵ درصد دریافتی او است و مابقی این دریافتی را به عنوان سود خالص خود می‌گیرد، ۳۰ واحد را هنگام ساخت مسکن دریافت می‌کند و ۱۰ واحد دیگر را به عنوان طلب از دولت منظور خواهد کرد تا در نهایت تعدادی از واحدهای ساخته شده را به عنوان تسویه این طلب، تصاحب کند.

حال برای تأمین ۳۰ واحد هزینه خالص ساخت، آورده نقدی مصرف‌کننده متقاضی مسکن، برابر ۱۰ واحد فرض می‌شود (یعنی ۱۰ درصد قیمت نهایی مسکن). ۲۰ واحد دیگر از طریق وام ساخت مسکن از بانک دریافت می‌شود که متقاضی باید اقساط آن را به بانک بپردازد. باید توجه نمود که به دلیل سیاست قطع وام خرید و هدایت آن به سمت پروژه‌های مطلوب این طرح، پرداخت چنین وامی در توان بانک‌های مربوطه خواهد بود چراکه هم‌اکنون بانک‌ها هم وام خرید و هم وام ساخت پرداخت می‌کنند.

از سوی دیگر متقاضی مسکن طی قراردادی با دولت متعهد می‌شود پس از سکونت در مسکن ساخته شده، اقساطی را در بلندمدت جهت تأمین قیمت زمین به دولت بپردازد.

۵. جمع‌بندی مزایای طرح:

۱. کاهش قیمت تمام‌شده مسکن:

کاهش هزینه تمام‌شده ساختمان، فقط با تولید انبوه مسکن، میسر است. تحقق این هدف در شرایط فعلی بازار، صرفاً با سیاست‌گذاری مناسب دولت امکان‌پذیر می‌شود. قیمت مسکن شامل مؤلفه‌های زیر است: هزینه زمین، هزینه ساخت و ساز، هزینه مصالح و دستمزد عوامل تولید، سود حاصل از سرمایه‌گذاری. چنانکه مشخص شد با طرح مذکور دولت می‌تواند باعث کاهش در هر سه هزینه شود.

۲. کاهش قیمت زمین:

مهمترین رکن قیمت ساختمان، قیمت زمین است و نه عوامل دیگر. چنانچه سیاستهای کوتاه-مدت به همراه سیاست تولید انبوه مسکن، توسط دولت پیگیری شود، پیش‌بینی می‌شود قیمت زمین در بازار نیز تثبیت شده و حتی کاهش یابد. چراکه اولاً زمین‌های رهاسده در داخل شهرها تحت سیاستهای کوتاه‌مدت دولت کاهش می‌یابد و لذا بورس‌بازی زمین کنترل خواهد شد و همچنین زمینهای بایر اطراف شهرها به شکلی اصولی و برنامه‌ریزی شده، مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرد و از ایجاد معضلات حاشیه‌ای در این نواحی، جلوگیری خواهد شد.

۳. ایجاد بازار بزرگ و تجمیع شده برای عوامل تولید:

دولت با تجمیع تقاضا و برنامه‌ریزی برای عرضه انبوه و بلندمدت، بازار بزرگی برای عوامل تولید از قبیل شرکتهای پیمانکاری عمومی، مهندسين، کارگران، تأمین‌کنندگان مصالح، شرکتهای خدماتی ساختمانی و غیره ایجاد می‌کند. این بازار که یک بازار متمرکز و بلندمدت می‌باشد، بسیاری از تولیدکنندگان را به سمت خود جذب خواهد کرد. کاهش قیمتتها و استفاده از طرحهای معماری و تکنولوژی‌های بهتر (در صورت برنامه‌ریزی دولت در این جهت) از دیگر مزایای بازار تجمیع‌شده فوق است.

۴. اشتغال‌زایی مستمر:

دولت با تولید و عرضه مسکن در افق نسبتاً بلندمدت، ضمن ایجاد یک اشتغال‌زایی مستمر، باعث کاهش تغییرات نوسانی دستمزد و قیمت مسکن خواهد شد. یعنی امنیت شغلی بیشتری برای عوامل تولید فراهم خواهد شد. در این صورت نظام اعتباری مطرح‌شده نیز قابلیت اجرای بیشتری خواهد داشت.

۵. تغییر در الگوی مصرف:

استفاده بهینه از حداقل فضا و تلاش در جهت تغییر الگوی مصرف به سمت خانه‌های کوچک، توسعه فرهنگ مناسب شهرنشینی و بهبود پارامترهای اجتماعی و خدمات شهری، از جمله مزایای دیگری است که دولت می‌تواند با بکارگیری روش‌های درست شهرسازی، بهره‌وری زمین و مسکن را افزایش دهد.

۶. گسترش عدالت اجتماعی و فرصتهای برابر:

با اجرای این طرح، شرایط خانه‌دار شدن اقشار مختلف جامعه به خاطر کاهش هزینه تمام‌شده و استفاده از نظامهای اعتباری، بهبود می‌یابد. به عبارت دیگر تقاضای مؤثر مسکن افزایش می‌یابد و از فشار روانی تقاضا کاسته خواهد شد.

۷. تبدیل جریان فصلی تولید مسکن به جریان دائمی و کاهش نوسانات بازار:

با شرایط فراهم‌شده برای عرضه مداوم مسکن، اثرات مخرب ناشی از نوسانات فعلی برای بازار و عوامل تولید، کاهش خواهد یافت و عرضه مسکن از ثبات بهتری برخوردار خواهد شد.

۸. توسعه صنعت ساختمان و نیز ایجاد تحرک در صنایع دیگر:

دولت با ابزارهایی همچون تقویت همکاری بین عوامل تولید، استفاده از تکنولوژی‌های بهتر در ساختمان‌سازی، فراهم کردن فرصت مناسب برای مشارکت گسترده شرکتهای داخلی پیمانکاری ساختمان در تولید انبوه مسکن، اعمال استانداردهای برتر و بهبود معماری شهری، علاوه بر توسعه

سازمان یافته صنعت ساختمان، در صنایع مختلف مرتبط با ساختمان نیز سبب رونق و رشد خواهد شد. همچنین بسیاری از تولیدات داخلی نیز که قبلاً از بازار محدودی برخوردار بودند، با تولید انبوه مسکن، به صرفه‌های حاصل از مقیاس می‌رسند. این امر سبب افزایش رشد اقتصادی و کاهش بیکاری نیز می‌شود و متقابلاً در بلندمدت موجب خروج سرمایه‌های غیرحرفه‌ای از بازار مسکن و سرریز آنها در صنایع دیگر خواهد شد.

کانون تحلیلگری سیاست صنعتی
مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف
www.techstudies.org/~industrialpolicy
info@techstudies.org
تلفن: ۲۹ - ۶۵۲۴۸۲۶ ، نمابر: ۶۵۲۴۸۲۶