

## تأمین مسکن برای اقشار کم درآمد

### سمیه عالی‌شوندی

بخش مسکن از بخش‌های پیشرو در اقتصاد است که توجه به آن علاوه بر تأثیرهای ژرف اجتماعی-فرهنگی، به لحاظ اقتصادی نیز حائز اهمیت بوده و همچون موتور رشد و توسعه عمل می‌کند. این بخش با ایجاد رشد اقتصادی و اشتغال در بخش ساختمان و بخش‌های وابسته، از طریق تأثیر بر مخارج مصرفی و سرمایه‌گذاری، تغییر در تولید ناخالص داخلی و نوسانات اقتصادی را به شدت تحت تأثیر قرار می‌دهد.

دغدغه‌های مربوط به تأمین مسکن از دو عامل نشأت می‌گیرد. اول آنکه خرید مسکن ممکن است بزرگ‌ترین معامله‌ای باشد که اغلب مردم در طول عمر خود انجام می‌دهند. به گونه‌ای که خانواده‌های متوسط به تقریب حدود یک چهارم از درآمد و اقشار فقیر یا در آستانه فقر ۵۰ درصد و حتی بیشتر از درآمد خود را به امر مسکن اختصاص می‌دهند و هر تغییر کوچک در قیمت مسکن و اجاره بها می‌تواند آثار مخرب و جبران‌ناپذیری بر زندگی فرد داشته باشد. دوم آنکه تجربه نشان داده است که رشد غیرمعمول قیمت و اجاره بهای مسکن به ویژه در شهرهای بزرگ و عدم توجه به آن مشکلات عدیده‌ای را در ابعاد فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و حتی سیاسی به دنبال خواهد داشت. گسترش حاشیه‌نشینی یکی از این مشکل‌هاست.

### مسکن قابل خرید

افزایش اجاره و قیمت مسکن هم‌زمان با رشد آهسته و نامتناسب دستمزدها، تغییر ساختار هرم جمعیتی (به واسطه افزایش امید به زندگی)، رشد جمعیت در آستانه ازدواج و رشد مهاجرت به شهرها مهمترین عوامل بروز پدیده بی‌خانمانی محسوب می‌شوند. در بسیاری از موارد شکاف درآمد و هزینه به حدی می‌رسد که افراد کم درآمد حتی به کمک تسهیلات بانکی از عهده خرید مسکن و حتی بازپرداخت اقساط وام‌های دریافتی برنمی‌آیند.

برای سنجش توان خرید مسکن، شاخص‌های متعددی معرفی شده است. اما شاخصی که در بیشتر کشورها برای تشخیص و طبقه‌بندی افراد نیازمند به کمک دولت در اسکان کاربرد دارد، سهم درصدی از درآمد ماهانه یک شخص برای مسکن است. براساس استاندارد تعریف شده توسط دپارتمان مسکن و عمران شهری ایالات متحده، مسکن زمانی دست‌یافتنی تلقی می‌شود که برای اجاره آن بیش از ۲۵ درصد درآمد یا برای بازپرداخت اقساط وام‌های رهنی بیش از ۳۰ درصد درآمد ناخالص شخص هزینه نشود.

مشکل عدم استطاعت خرید در شهرهای بزرگ با توجه به گرایشی که نسبت به تقاضای واحد مسکونی در این مناطق، جدی‌تر است. تجربه نشان می‌دهد در این مناطق، قیمت مسکن به طور عمده در یک روند و اگر نسبت به هزینه‌های تولید، حرکت می‌کند.

باید دقت داشت در مواردی که عدم استطاعت خرید، ناشی از قیمت بالای مسکن به واسطه بالا بودن هزینه‌های تمام شده ساخت (فشار هزینه درکنار فشار تقاضا) است، صرف افزایش عرضه، کارساز نبوده، بلکه ممکن است اثر معکوس و افزایشی در قیمت داشته باشد. در صورتی که مشکل عدم استطاعت به واسطه گرانی حاصل از بالا بودن هزینه‌های ساخت باشد، همراهی دولت به منظور کمک به حذف بحران و کاهش هزینه‌های ساخت ضروری

به نظر می‌رسد. معیار ۳۰ درصد درآمد برای مسکن، نه تنها توسط دولت برای شناخت و تفکیک افراد مستطیع از دیگران ملاک عمل قرار می‌گیرد، بلکه در برخی کشورها دیده شده است بانک‌ها نیز برای تشخیص قدرت بازپرداخت وام توسط افراد، معیار عدم تجاوز اقساط وام از ۳۰ درصد درآمد شخص را قابل شده اند، به نحوی که برای کسانی که قرار باشد بیش از ۳۰ درصد درآمدشان به امر بازپرداخت اقساط اختصاص یابد حسابی جداگانه باز کرد و بعضاً با اکراه به این قشر وام می‌دهند.

### **شکست بازار و لزوم دخالت دولت**

با توجه به اینکه تأمین مسکن برای اقشار کم درآمد همواره در مسیر بهینه خود حرکت نمی‌کند، بسیاری از اقتصاددانان، تأمین مسکن اقشار کم درآمد را از مصادیق شکست بازار معرفی و دولت را مکلف به اعمال دخالت در بازار می‌کنند. بی‌خانمانی و وجود خانه‌های مغایر با استانداردهای کیفیت ساخت، مصداق روشن شکست بازار و بارزترین شاخص کمبود مسکن است. خانه‌های خالی از سکنه یکی از نمودهای شکست بازار در امر تخصیص خانه است، زیرا در کشورهای مختلف دنیا به رغم وجود مازاد تقاضا در بازار مسکن خانه‌های خالی از سکنه وجود دارد.

چنانچه این تعداد خانه، به خانه‌های در حال عرضه اضافه شود، شکاف میان عرضه و تقاضا تا حد زیادی برطرف خواهد شد.

شکاف عرضه و تقاضا، علاوه بر تأثیر بر قیمت مسکن، اجاره بها را نیز متأثر می‌سازد. ناکارآمدی بازار در تأمین مسکن برای طیف وسیعی از اقشار با درآمد متوسط و پایین درکنار عملکرد ناکارآمدی نظام اقتصادی از جمله رشد نامتناسب دستمزد نسبت به رشد قیمت و اجاره بهای مسکن، لزوم دخالت دولت را در این بازار حتمی می‌سازد. بنابر این دولت، دخالت در بازار مسکن را با سه هدف دنبال می‌کند. هدف اول، برای مقابله با معضل شکست بازار در تأمین سرپناه مناسب برای افراد سالخورده، بیمار، بی‌بضاعت، ناتوان جسمی و ذهنی و افراد کم درآمد صورت می‌پذیرد. هدف دوم، توزیع مناسب مسکن در مناطق مختلف و هدف سوم، توجه به بازار مسکن به عنوان یک منبع مالیاتی – درآمدی برای دولت در شرایط رونق اقتصادی است. البته دخالت دولت در جبران خسارت ناشی از زلزله، سیل، آتش سوزی و دیگر حوادث طبیعی (در صورت گسترش ناکافی بیمه‌ها) بدهی فرض می‌شود.

### **نقش دولت در اسکان کم درآمدها در ایران**

گسترش اسکان غیررسمی (حومه نشینی) در ایران و تهران از دهه ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰ آغاز شد، مجموعه آمار حکایت از آن دارد که بین ۲۰ تا ۳۰ درصد جمعیت کلان شهرها و حتی بسیاری از شهرهای متوسط در زیستگاه‌های نابسامان و در حاشیه شهرها اسکان گرفته‌اند که این مناطق جایگاه فقیرترین گروه‌های جمعیت شهری هستند و اغلب سطح زندگی ساکنان این مناطق پایین‌تر از خط فقر یا حداکثر هم سطح آن است، جمعیت ساکن در این مناطق که اکثریت ایشان را مهاجران مناطق روستایی تشکیل می‌دهند، به شدت گرفتار بیکاری‌اند. تجربه جهان و ایران در برطرف کردن مشکل مسکن افراد کم درآمد نشان می‌دهد که جلوگیری از سیل مهاجرت افراد به شهرها کمکی به حل مشکل نمی‌کند و اقدام‌های کنونی دولت در ساخت مسکن استیجاری با اهتمام فعلی نمی‌تواند پاسخگویی مسکن قشر کم

درآمد باشد. ساخت مسکن از سوی دولت تنها عده محدودی را در برمی گیرد و در نهایت برای این عده ایجاد مزیت می کند به طوری که شمول این عده محدود نیز دور از عدالت اجتماعی است.

از آنجا که در ساماندهی اسکان کم درآمدها یا ساخت مسکن تاکنون تنها به منابع دولتی اکتفا شده و به ایجاد نظام مالی پوشش دهنده مسکن برای افراد کم درآمد جامعه، کم توجهی شده است، مشکل روز به روز حادتر می شود. برای حل مسأله مسکن که اغلب تحت عنوان مسکن کم درآمدها و حاشیه نشین ها از آن یاد می کنند، آنچه فراوان یافت می شود راهبرد و راه حل است. دولت مخاطب همه پیشنهادهاست اما گره کار در اینجاست که ظرفیت دولت برای انجام کار در همه کشورها کم و در کشورهای غیرصنعتی و از جمله کشور ما بسیار اندک است. به طوری که امتیازهای در نظر گرفته شده برای اسکان این اقشار و همچنین میزان مشارکت نظام بانکی در تأمین مالی این افراد نیز چندان رضایت بخش نیست. به نظر می رسد به رسمیت ساختن اولویتهای اقشار کم درآمد در نظام برنامه ریزی از نخستین راهکارهای مقابله با این مسأله باشد.

### **بررسی سیاست های دولت در بخش مسکن**

قیمت مسکن تابع قیمت زمین، مصالح، دستمزدها، پروانه ها و مجوز های ساختمانی است، کاهش یا افزایش هر یک از این عوامل در قیمت مسکن تأثیر گذار است. دولت با اجرای سیاست های تشویقی همچون ارایه زمین ارزان قیمت، حذف برخی از هزینه های انبوه سازان و اعطای وام کم بهره می تواند تأثیر بسزایی در کاهش قیمت مسکن داشته باشد، یکی از عواملی که منجر به افزایش چشمگیر قیمت مسکن می شود افزایش قیمت زمین است، دولت با اجرای سیاست هایی می تواند مانع از افزایش قیمت زمین شود. به عنوان نمونه در برخی از کشورها، دولت برای جلوگیری از افزایش و کنترل قیمت مسکن، قیمت زمین را به صورت ثابت نگه می دارد. دولت ها در این کشورها با حذف یا کم کردن مالیات به انبوه سازان کمک می کنند که این خود به نوعی سبب ایجاد تعادل در بازار مسکن می شود. یکی دیگر از سیاست های دولت می تواند پرداخت سهم زیادی از قیمت مسکن به صورت وام باشد که باید بهره پرداختی این وام ها با نرخ تک رقمی در نظر گرفته شود. در بعضی کشورها دولت حدود ۸۰ تا ۹۰ درصد قیمت مسکن را به صورت وام پرداخت می کند. اگر دولت این کار را در کشور ما نیز انجام دهد کمک شایانی به مسکن دار شدن قشر متوسط جامعه می کند.

اتخاذ برخی از سیاست های دولت در بخش ساختمان و تزریق برخی از تسهیلات مقطعی در این بخش از جمله وام ۱۰ میلیون تومانی مسکن را شاید بتوان از عوامل دامن زدن به تورم در این بخش عنوان کرد. چون اعطای این وام ها ممکن است در شهرهای کوچک بر روند خانه دار شدن اقشار جامعه تأثیر بگذارد اما در شهرهای بزرگ نمی تواند مفید باشد زیرا تفاوت بین قیمت واقعی مسکن و مبلغ وام بسیار زیاد است.

دولت می تواند با توجه به منابع محدود، افراد واقع شده در دهک های درآمدی یک و دو را تحت پوشش قرار دهد. گروه های درآمدی دهک سوم و چهارم نیز با استفاده از تسهیلات بانکی با بهره پایین قادر خواهند بود نیاز مسکن خود را تأمین کنند، زیرا افرادی می توانند از منابع بانکی استفاده کنند که قدرت بازپرداخت تسهیلات اعطایی را داشته باشند و اقشاری که در رده های پایین قرار دارند، باید با استفاده از کمکهای دولت صاحب خانه شوند.

به علت بالا بودن قیمت زمین و هزینه احداث ساختمان، سرمایه گذاران ورود به بخش را چندان اقتصادی نمی دانند چون افزایش قیمت مصالح ساختمانی، هزینه تولید را افزایش می دهد و باعث افزایش قیمت تمام شده مسکن خواهد شد. از این رو، انتخاب سیاست های مناسب برای ارایه مصالح به مصرف کننده واقعی، دست سودجویان را قطع خواهد کرد.

### **سیاست های حمایت از تقاضای مسکن**

یک تفکر غلط، به ویژه در کشور ما آن است که تسهیلات کم بهره خرید مسکن باید در اختیار هر قشری قرار گیرد. در حالی است که سیاست معمول و متداول در دیگر کشورها آن است که اقشار هدف به خوبی شناسایی می شوند و تسهیلات ارزان قیمت با هدف تقویت جانب تقاضا، تنها در اختیار افراد کم درآمد قرار می گیرد. از این رو، یک نظام یارانه ای مسکن که اغلب باید معطوف به پوشش اقشار کم درآمد باشد، باید از ویژگیهای زیر برخوردار شود :

۱- هدفمند باشد : یعنی به گونه ای تعریف شود که تنها به اقشار هدف برسد و افرادی را که استطاعت پرداخت دارند، شامل شوند.

۲- سیاست های یارانه ای باید از ویژگی شفافیت، قابلیت سهولت در دسترسی و غیربوروکراتیک بودن برخوردار باشد و در عین حال با افزایش درآمد اشخاص تحت پوشش، سهم یارانه ها کاهش یابد.

۳- به گونه ای طراحی شود که مانعی برای رقابت سازوکار بازار نباشد و ضدانگیزه برای فعالیت بخش خصوصی در پوشش نیازهای سایر اشخاص محسوب نشود.

نظام یارانه ای تأمین مسکن مادامی که حساب شده و با برنامه حرکت کند، می تواند اقشار کم درآمد را صاحب خانه و انگیزه های ساختمان سازی را تقویت کند، چنانچه بی هدف باشد، ضمن لطمه زدن به بودجه دولت و هدر رفتن منابع دولت، برای فعالیت نظام تأمین مالی مسکن تحت شرایط بازار ضدانگیزه محسوب می شود.

### **سیاست یارانه در اجاره بهای واحد مسکونی**

از ابزارهای پرکاربرد در حمایت از اقشار کم درآمد در بخش مسکن، کمک اجاره است. این نوع سیاست گونه های متفاوتی دارد، پرداخت مستقیم یارانه به مستأجران کم درآمد با پرداخت مستقیم به مالک به منظور جبران مابه التفاوت اجاره بهای دریافتی از اجاره معمول در منطقه از جمله این موارد هستند.

### **سیاست یارانه خرید خانه**

برخی از دولت ها به افراد کم درآمد در خرید واحد مسکونی در قالب یارانه کمک می کنند. این پرداخت ها می تواند به یکباره (با ادامه دارد در صورتی که مبلغ به صورت اقساطی پرداخت شود)، به صورت مقادیر ثابت یا تابعی از نرخ های بهره، به صورت پرداخت های مستقیم به خانوار یا به فروشنده واحد مسکونی یا نهاد وام دهنده یا براساس دیگر معیارها پرداخت شود. چنین روشی برای خانوارهایی که برای نخستین بار قصد خرید خانه دارند، می

تواند به کار بسته شود. براساس این، افراد هر چند الزاماً در زمره افراد کم درآمد قرار نگیرند، از چنین یارانه هایی بهره مند می شوند.

### **سیاست روش سهامی**

یکی دیگر از ابزارهایی که به تازگی در برخی از کشورهای جهان برای اسکان کم درآمدها متداول شده، روشی است که به سال ۲۰۰۲ توسط جوی کابلین و در مرکز تحقیقات منزیس پیشنهاد شد. در این روش بانک ها بخشی از خانه را خریداری می کنند و به نوعی سهامدار آن می شوند. مابقی را شخص کم درآمد از طریق وام یا ... تهیه می کند. به این ترتیب قشر هدف، درآمد پس انداز شده احتمالی را می تواند در دیگر موارد سرمایه گذاری و بدین وسیله از قفل کردن تمام پس انداز خود در مسکن خودداری کند و از این طریق وضعیت معاش خود را بهبود بخشد. در این مدل، خانوار مدیریت سرمایه گذاری را به عهده می گیرد (سرمایه گذار نقش مدیریتی ندارد)، اوست که تصمیم می گیرد چه زمانی، به چه کسی و به چه قیمتی ملک را به فروش رساند، وی تصمیم می گیرد از ملک چگونه نگهداری کند و ملک چگونه بازسازی و استفاده شود. طرف سرمایه گذار تنها پس از فروش خانه، سهم خود را مطالبه می کند.

### **سیاست حذف قیمت زمین از قیمت مسکن**

در این شیوه افراد، مالک بنا می شوند و مالک زمین، نهادی مشخص یا شرکت های ساختمانی هستند که بابت اجاره زمین سالانه درصدی از مالک مطالبه می کنند. برای نمونه می توان به منازلی که در زمین های وقفی بنا شده اند، (به نحوی که افراد تنها مالک بنا می شوند) اشاره کرد.

از دیگر سیاست های حمایت از تقاضای مسکن می توان به موارد زیر اشاره کرد :

\* وام های کم بهره برای تعمیر خانه

\* تضمین وام ها توسط دولت

\* وام های خرید پروژه های اجاره به شرط تملیک

### **نگاهی به طرح جامع مسکن**

طرح جامع مسکن از آنجا دارای اهمیت است که برای اولین بار در تاریخ ساخت مسکن در کشور شاهد شفاف سازی و برنامه ریزی شده ایم. ویژگی این طرح این است که تمام دهک های درآمدی خانوارها را در نظر گرفته، اما از آنجا که اطلاع رسانی درست، به موقع و کافی برای آن صورت نگرفته، بسیاری از صاحب نظران و کارشناسان از مفاد آن اطلاع لازم، پیدا نکرده اند و بسیاری از اظهار نظرها درباره این طرح غیرکارشناسی به نظر می رسد.

از سوی دیگر، شاید بزرگ ترین ایرادی را که می توان به این طرح گرفت، این باشد که در هیچ قسمت از این طرح پیش بینی نشده است که اگر قیمت مسکن افزایش پیدا کند، این افزایش قیمت چگونه مورد محاسبه قرار می گیرد، زیرا وام های در نظر گرفته شده یعنی نسبت اندک وام به قیمت مسکن در تهران ۳۰ درصد، شهرهای بزرگ

۳۸ درصد و سایر شهرها ۶۰ درصد در نظر گرفته شده است که به طور حتم با افزایش قیمت مسکن این درصدها دستخوش تغییرات عمده ای می شود.

در این طرح آمده است که گروه های درآمدی يك تا چهار، ۵۰ درصد از کل خانوارهای فاقد مسکن را تشکیل می دهند که این رقم در گذشته ۴۳/۳ درصد بوده است. دهك های درآمدی پنج تا هفت، ۳۵ درصد که این میزان در گذشته ۳۲/۸ درصد بوده و از دهك های درآمدی هشت تا ۱۰، ۱۵ درصد که این میزان در گذشته ۲۰ درصد بوده است.

در قسمت برنامه اجرایی تأمین مسکن کم درآمدها، پرداخت ۵۰ هزار فقره وام به سازندگان پیش بینی شده است که این مسأله را می توان یکی از نقاط قوت این طرح دانست. زیرا اگر وزارت مسکن و شهرسازی تعریف درستی از انبوه ساز ارایه دهد با پرداخت وام به انبوه سازان می توان نقش مؤثر آنان را در خانه دار کردن اقشار کم درآمد، تضمین کرد.

همچنین در این طرح پیش پرداخت ۴۰ هزار فقره وام برای گروه های درآمدی دو و سه پیش بینی شده است که به خوبی می توان دریافت بسیاری از این خانوارها توانایی پرداخت اقساط این وام را ندارند و باید شرایط به گونه ای طراحی شود که این وامها بلاعوض باشد. در همین حال با تشکیل صندوق اعتبار ملی و محلی، تسهیل دریافت یکصد هزار فقره وام از نظام بانکی پیش بینی شده است، در حالی که این گروه های درآمدی فاقد مسکن، ۳۴ هزار خانوار هستند و این صندوق کمتر از يك سوم آنان را در برمی گیرد.

### **مدت زمان انتظار متقاضیان خرید مسکن در ایران**

براساس ارزیابی بانک جهانی از عملکرد اقتصادی و بخشی سیاست های عرضه مسکن در ایران، خانوارهای با درآمد متوسط، باید حداقل کل درآمد ۹ سال خود را پس انداز کنند تا خانه متوسطی در یکی از شهرهای بزرگ مثل تهران یا تبریز خریداری کنند. این درحالی است که در استانداردهای جهانی برای سنجش قدرت تهیه مسکن معیاری وجود دارد که براساس آن، به طور متوسط هر خانوار باید ۵ برابر حقوق سالانه خود را بپردازد تا صاحب مسکن شود. در ایران این نسبت در سال ۱۳۵۹ حدود ۹/۲ و در سال ۱۳۶۵ حدود ۷/۴ بوده، اما در حال حاضر این نسبت برای کل کشور حدود ۹ سال و برای تهران بین ۱۲ تا ۱۵ سال است، یعنی متقاضیان خرید مسکن در تهران باید به طور متوسط کل حقوق ۱۲ تا ۱۵ سال خود را بپردازند تا در این شهر صاحب خانه شوند. همچنین در استانداردهای جهانی متوسط اجاره به درآمد حدود ۱۵ درصد است اما در ایران بالا بودن این شاخص از کمبود عرضه مسکن استیجاری نسبت به تقاضای موجود بازار حکایت می کند.

### **سیاست های مؤثر و کارآمد اسکان**

به عنوان يك اصل اقتصادی، در دراز مدت قیمت های مسکن تابع موجودی دراز مدت مسکن است، به همین خاطر برای بهبود وضعیت مسکن لازم است جنبه عرضه مسکن به دقت بررسی شود. دولت ها در این مواقع سعی می کنند جانب عرضه را از طریق ترغیب بخش خصوصی به ساخت مسکن های مطابق با الگوی از پیش تعیین شده، تقویت کنند. ممکن است اینگونه به نظر رسد که هرگونه عرضه مسکن منجر به کاهش قیمت می شود حال آنکه

باید در نظر داشت مسکن يك كالاي متجانس نیست، بلکه خانه ها به لحاظ کیفیت ساخت و موقعیت مکانی، درجه های مختلفی دارند و تنها در صورتی که ساخت و سازهای جدید به لحاظ کیفی و مکانی قابل رقابت با خانه های موجود باشند، سیاست تقویت عرضه خواهد توانست در تعدیل قیمت و کاستن از قیمت خانه های موجود تأثیر گذار باشد. چنانچه هدف، تنها تأمین سرپناه باشد و کیفیت فدای کمیت شود، عرضه خانه های جدید تنها مقاصد خاص را پاسخگو است و در عمل بر قیمت واحدهای موجود تأثیر نخواهد گذارد. در ضمن باید این موضوع را پذیرفت که مسأله شکست بازار در مقوله تأمین مسکن کم درآمدها این نیست که انگیزه ای برای تولید مسکن نیست، بلکه مشکل این است که گروه هدف توان خرید خانه های موجود را ندارد، از این رو، باید توجه داشت که در اسکان کم درآمدها توجه به جانب تقاضا نیست به جانب عرضه از اهمیت مضاعفی برخوردار است. در اسکان قشر هدف باید به این موضوع توجه کرد که سیاست های مورد نظر، حالت اسکان موقت یا يك سیاست مقطعی و تسکین بخش به خود نگیرد، بلکه باید در نظر داشت در عین حالی که خانه های تولید شده از نظر کیفی در حد مطلوب طراحی و ساخته می شوند (که مورد پسند سایر اقشار جامعه نیز قرار می گیرند) در طراحی و ساخت به گونه ای عمل شود که از هزینه های سربار حتی المقدور کاسته شود و خانه هایی متناسب با نیاز اقشار هدف ساخته شوند.

**\* کارشناس سازمان امور اقتصادی و دارایی استان اصفهان**