

بررسی ساختارها و متغیرهای اثرگذار در بازار مسکن

محمدحسن صبوری دیلمی^۱

سعیده شفیعی^۲

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 عوامل تولید ایفا می‌نماید از اهمیت بسزایی 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 سوی 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 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.

واژه‌های کلیدی: بخش مسکن، ارزش افزوده بخش مسکن، بازار مسکن، هزینه مسکن، موجودی مسکن.

۱. 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 تمام دولت‌ها مقررات خاصی در خصوص سرپناه وضع نمودند و اقدام به ایجاد وزارتخانه‌های مسکن یا گنجاندن دپارتمان مسکن در سایر وزارتخانه‌ها به منظور تخصیص وجوه و تدوین سیاست‌ها، مقررات، برنامه‌ها و پروژه‌های 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. براساس برخی

۱. دانشجوی دکتری اقتصاد، مشاور حوزه بازرگانی داخلی وزارت صنعت، معدن و تجارت. mohamadsabuori@gmail.com

۲. کارشناس ارشد اقتصاد.

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، توانمندسازی تمام 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. براساس 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 ویژه روستائینان و کارگران زمینه اجرای این اصل را فراهم نماید (اصلائی، ۱۳۸۷). 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 عمده‌ای در تولید ناخالص داخلی، اشتغال و سرمایه‌گذاری داشته و به لحاظ ارتباط قوی پسین و پیشین^۲ با بخش‌های مختلف اقتصادی به عنوان محرک بسیاری از فعالیت‌های اقتصادی عمل نموده است؛ به گونه‌ای 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.

۲. مسکن به عنوان یک کالای اقتصادی

با توجه به اینکه 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 سوی دیگر، نمی‌توان برای آن جانشینی در نظر گرفت. علاوه بر این، مسکن به عنوان یک کالای بادوام دارای ویژگی‌های 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.

1. HABITAT 2

2. Forward and Backward Linkages

- یک کالای سرمایه‌ای با 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 (اثنی عشری و فرهانیان، ۱۳۸۶).
- از دیدگاه اقتصاد کلان با توجه به اینکه 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 برعهده 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 (قلی‌زاده و احمدزاده، ۱۳۸۶).
- 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 عنوان مثال، برای جبران کمبود مسکن نمی‌توان مانند بسیاری از کالاها از واردات استفاده نمود و از سوی دیگر، برای افزایش تولید و عرضه مسکن جهت مقابله با مازاد تقاضا انجام اقدامات اساسی در دیگر بخش‌های اقتصاد نیز ضروری می‌نماید و به طور کلی این اقدامات فرایندی زمان‌بر است. با در نظر گرفتن مسکن به عنوان یک کالا ویژگی‌های 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.

۲-۱. بازار مسکن از دیدگاه اقتصاد کلان

آمار حساب‌های ملی نشان می‌دهد که سهم قابل توجهی از تولید ناخالص ملی مربوط به بخش مسکن است. روند متغیرهای کلان نظیر ارزش افزوده، سرمایه‌گذاری، تشکیل سرمایه و اشتغال همسویی این بخش نشان‌دهنده اهمیت بخش مسکن در اقتصاد کشور می‌باشد. با بررسی جداول داده - ستاده اقتصاد ایران نیز مشاهده می‌شود که این بخش به دلیل نیاز بالایی که به داده‌های سایر بخش‌های اقتصاد دارد می‌تواند به عنوان یکی از بخش‌های پیش‌رو در رشد و توسعه اقتصادی کشور عمل نماید (وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۸۷).

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 می کند که در حساب های ملی ذیل ارزش افزوده بخش ساختمان لحاظ می شود. در مرحله بهره برداری نیز ارزش افزوده ذخیره واحدهای مسکونی از دو بخش اجاره واقعی و اجاره محاسباتی^۱ تشکیل شده و در بخش خدمات و زیربخش خدمات مستغلات وارد می شود که از لحاظ 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 بهره برداری از آن نیازمند نهاده ها و مواد اولیه ای است که از طریق سایر بخش های اقتصادی تولید شده و در اختیار بخش مسکن قرار می گیرد، لذا افزایش تولید بخش مسکن موجب تقویت رشد تولید و اشتغال در سایر بخش های اقتصادی خواهد شد (وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۸۷).

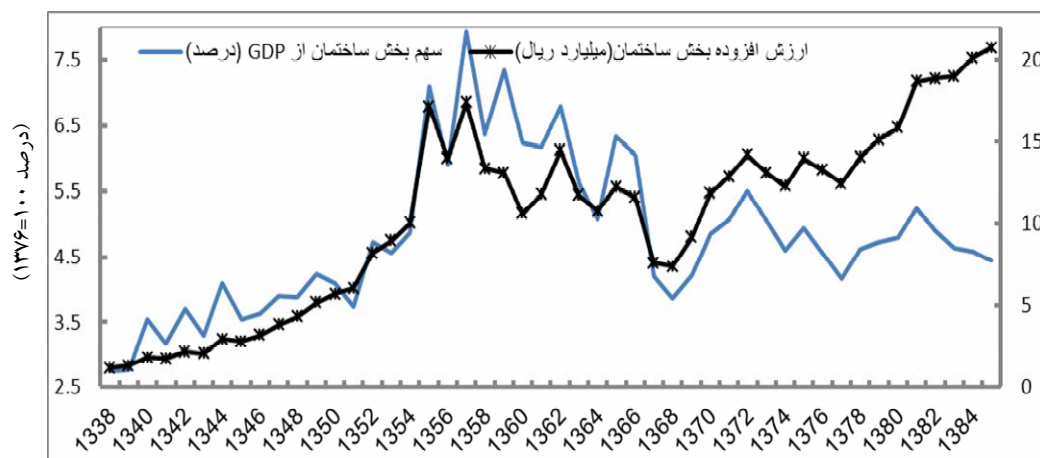
۲-۱-۱. ارزش افزوده بخش مسکن

مطابق تقسیم بندی سیستم حساب های ملی (SNA)^۲ فعالیت های مشتمل بر توسعه و احداث ساختمان های مسکونی و غیرمسکونی در گروه ساختمان طبقه بندی می شود و فعالیت های این گروه به تفکیک در دو بخش خصوصی و عمومی مورد بررسی قرار می گیرد. فعالیت های ساختمانی بخش خصوصی شامل سرمایه گذاری بخش خصوصی در ساختمان مناطق شهری و روستایی است. ارزش تولید ساختمان های بخش خصوصی در مناطق شهری برای ساختمان های جدیدالاحداث براساس نتایج حاصل از آمار فعالیت های ساختمانی بخش خصوصی اداره آمار بانک مرکزی برآورد می شود. به دلیل آنکه عمده فعالیت های ساختمانی مزبور مربوط به ساختمان های مسکونی است، ارزش افزوده بخش خصوصی در ساختمان می تواند به عنوان ارزش افزوده بخش مسکن مورد توجه قرار گیرد (میرشجاعی، ۱۳۸۶).

نمودار (۱) سهم ارزش افزوده بخش ساختمان را از تولید ناخالص ملی طی دوره (۱۳۳۸-۱۳۳۸) نشان می دهد. همانگونه که ملاحظه می شود رشد ارزش افزوده این بخش طی سال های (۱۳۳۸-۱۳۸۷) در کشور بطور میانگین برابر ۵/۸ درصد بوده است که از نرخ رشد تولید ناخالص ملی بالاتر می باشد. سهم ارزش افزوده بخش ساختمان از تولید ناخالص داخلی در سال ۱۳۸۶ نیز به میزان ۵ درصد و سهم ارزش افزوده خدمات این واحدهای مسکونی در این سال برابر ۱۱ درصد از تولید ناخالص داخلی بوده است. بنابراین، مشاهده می شود که این بخش ۱۶ درصد از ارزش افزوده ایجاد شده در کل اقتصاد ایران را در این سال به خود اختصاص داده است.

1. Computed Rent

2. National Account System



مأخذ: مرکز آمار ایران، سری‌های زمانی حساب‌های ملی.

نمودار ۱. سهم ارزش افزوده بخش ساختمان و مسکن از تولید ناخالص ملی

۲-۱-۲. 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 نماید. افزایش تقاضای نهایی در بخش مسکن باعث ایجاد تقاضا برای داده‌های سایر بخش‌های اقتصاد می‌گردد و به همین دلیل آثار انگیزشی بیشتری در به حرکت درآوردن سایر بخش‌ها دارد. براساس تحقیق انجام شده ضرایب پسین و پیشین این بخش طی مقطع زمانی (۱۳۶۷-۱۳۵۱) رتبه اول را بین بخش‌های اقتصاد ایران دارا بوده است (نظری، ۱۳۷۵). همچنین، سهم این بخش در تشکیل سرمایه کل اقتصاد ایران طی دوره مذکور بین ۴۰-۲۰ درصد و سهم سرمایه‌گذاری بخش مسکن از تولید ناخالص داخلی بین ۸-۴ درصد در نوسان بوده است.

جدول ۱. سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ساختمان‌های جدید مناطق شهری

(میلیارد ریال)

شرح	۱۳۷۵	۱۳۸۷	متوسط رشد سالانه (درصد)
سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ساختمان‌های شروع شده	۳۹۹۲	۳۱۸۱۸	۲۳/۰۶
سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ساختمان‌های نیمه‌تمام	۶۴۱۹	۶۰۷۲۱	۲۵/۱
سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ساختمان‌های تکمیل شده	۲۵۳۳	۲۱۰۶۲	۲۳/۵

مأخذ: بانک اطلاعات سری‌های زمانی اقتصادی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

همانگونه که جدول (۱) نشان می‌دهد در دوره زمانی (۱۳۸۷-۱۳۷۵) سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ساختمان‌های جدید مناطق شهری رشد قابل توجهی را نشان می‌دهد. در این دوره

رشد حجم سرمایه گذاری بخش خصوصی در ساختمان های شروع شده، نیمه تمام و تکمیل شده به ترتیب معادل ۲۳/۰۶، ۲۵/۱، ۲۳/۵ درصد می باشد.

۳-۱-۲. تشکیل سرمایه در بخش مسکن

در نظام محاسبات حساب های ملی ایران برآورد تشکیل سرمایه ثابت ناخالص به صورت مجزا در زمینه ماشین آلات و لوازم کسب و کار و ساختمان، صورت می گیرد. در هر یک از این زمینه ها نیز محاسبات به تفکیک بخش دولتی و خصوصی محاسبه می گردد. تشکیل سرمایه خصوصی در ساختمان با استفاده از آمار مربوط به سرمایه گذاری بخش خصوصی در ساختمان های مناطق شهری برآورد می گردد. بر این اساس، آمار مربوط به تشکیل سرمایه در ساختمان خصوصی می تواند معیار خوبی از تشکیل سرمایه در بخش مسکن باشد. بررسی آمار مربوط به تشکیل سرمایه ثابت ناخالص بخش ساختمان به قیمت های جاری نشان می دهد که طی دوره زمانی (۱۳۸۲-۱۳۳۸) این بخش در اغلب سال ها بیش از نیمی از کل تشکیل سرمایه را به خود اختصاص داده و به همین دلیل نقش مؤثری در روندهای رونق و رکود سرمایه گذاری در سطح کلان داشته است (میرشجاعی، ۱۳۸۶).
تفکیک سرمایه گذاری در ساختمان برحسب دو بخش دولتی و خصوصی نشان می دهد که طی دوره قبل از انقلاب رشد سرمایه گذاری توسط دولت بیش از سرمایه گذاری بخش خصوصی بوده است. طی سال های پس از انقلاب و دوره زمانی جنگ تحمیلی متوسط رشد کل تشکیل سرمایه و سرمایه گذاری در بخش ساختمان (چه توسط دولت و چه بخش خصوصی) منفی گردید که پس از پایان جنگ روند رو به رشدی را نشان می دهد.

۴-۱-۲. اشتغال در بخش مسکن

اشتغال زایی بخش مسکن یکی از مواردی است که همواره در توجیه اهمیت سرمایه گذاری در بخش مسکن مدنظر مدیران و برنامه ریزان اقتصادی کشور بوده است. بررسی اشتغال در بخش های مختلف اقتصادی در کل کشور نشان می دهد که تعداد شاغلان این بخش از ۳۳۶ هزار نفر در سال ۱۳۳۸ به ۲/۲ میلیون نفر در سال ۱۳۸۰ بالغ گردیده است. از سوی دیگر، سهم بخش مسکن از اشتغال کل کشور از ۱۱ درصد در سال ۱۳۷۵ به ۱۲/۸ درصد در سال ۱۳۸۷ افزایش یافته است که نشانگر افزایش اهمیت این بخش در اشتغال زایی می باشد.

۲-۱-۵. میزان جذب نقدینگی

بخش مسکن در غیاب بازار سرمایه کارا (۳۰-۲۰) 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. همانگونه که جدول (۲) نشان می‌دهند که طی یک دهه گذشته همواره بیش از ۲۰ درصد از نقدینگی کشور در این بخش فعال بوده است. همچنین، برآوردها نشان می‌دهند که 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. علیرغم 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 (۱۳۸۶-۱۳۷۶) نسبت تسهیلات اعطایی بخش مسکن به کل اعتبارات بانکی از ۲۵/۳ درصد به ۲۲ درصد رسیده است. عملکرد نظام بانکی کشور نشان می‌دهد که اعتبارات اعطایی عمدتاً به وام‌ها و تسهیلات کوتاه‌مدت و میان‌مدت گرایش داشته است؛ به طوری که در سال ۱۳۸۶ 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	۱۳۸۶
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

مأخذ: بانک اطلاعات سری‌های زمانی اقتصادی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

۲-۲. بازار مسکن از دیدگاه اقتصاد خرد

همانگونه که ذکر گردید کالایی است که از دیدگاه اقتصاد خرد نیز دارای اهمیت می‌باشد. 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 انسان‌ها بوده که این نیاز اولیه بشر را برآورده می‌نماید. در ادامه، به بررسی چند شاخص مهم مسکن در کشور از دیدگاه اقتصاد خرد پرداخته می‌شود.

۲-۲-۱. 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 (دهک‌های اول و 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 می‌دهند که طی سال‌های پیش 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 اینکه سهم هزینه‌های مسکن در سبد هزینه خانوار در گروه‌های مختلف درآمدی یکسان نیست حتی در فاصله سال‌های (۱۳۶۲-۱۳۵۶) 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 (اهری و همکاران، ۱۳۶۷). این رقم طی سال‌های اخیر به حدود ۴۰ - ۳۰ درصد بالغ می‌گردد که این سهم برای گروه‌های کم درآمد به طور میانگین تا حدود ۶۰ درصد نیز افزایش می‌یابد.

۲-۲-۲. سطح زیربنای واحدهای مسکونی

سطح زیربنای کل واحدهای مسکونی طی دوره (۱۳۸۷-۱۳۷۵) با رشدی معادل ۶/۷ درصدی از ۲۴۶۳۳ هزار مترمربع به ۵۹۳۶۰ هزار مترمربع رسیده است. این شاخص در سال ۱۳۸۶ نیز نسبت به سال ۱۳۸۷ با رشد ۵۵/۹ درصدی از ۵۱۲۰۵ هزار مترمربع به ۷۹۸۱۷/۴ هزار مترمربع 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 است. متأسفانه هنوز فرهنگ انبوه‌سازی اقتصادی با فناوری‌های نوین در شهرهای کوچک رواج نیافته است. در کنار انبوه‌سازی همانگونه که در مورد ارتباطات پیشین و پسین ذکر شد صنایعی ایجاد می‌شود که آن صنایع نیز اشتغال‌زا می‌باشند. یعنی یک پروژه انبوه‌سازی می‌تواند به یک پروژه چند وجهی تبدیل شود و بدین ترتیب می‌توان انتظار داشت که این بخش محرک قوی‌تری برای سایر بخش‌های اقتصادی باشد.

۳-۲-۲. موجودی مسکن خانوار

موجودی واحدهای مسکونی در کشور از ۱۰۸۰۰ هزار واحد در سال ۱۳۷۵ به ۱۵۹۷۴ هزار واحد در سال ۱۳۸۷ رسیده است. با توجه به اطلاعات فوق، موجودی واحدهای مسکونی در کل کشور طی دوره (۱۳۸۷-۱۳۷۵) نشان‌دهنده متوسط رشد سالانه ۹۹/۳ درصد، رشد سالانه واحدهای مسکونی موجود در نقاط شهری معادل ۵/۲۵ درصد و در نقاط روستایی برابر با ۱/۳۴ درصد بوده است.

جدول ۳. موجودی واحدهای مسکونی طی دوره (۱۳۸۷-۱۳۷۵)

شرح	۱۳۷۵	۱۳۸۷	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

مأخذ: بانک اطلاعات سری‌های زمانی اقتصادی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

۴-۲-۲. تراکم خانوار در واحدهای مسکونی

تحولات شاخص تراکم خانوار در واحد مسکونی نشان‌دهنده 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 (۱۳۸۷-۱۳۷۵) 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 ۱۳۸۷ رسیده است. مقایسه رشد موجودی واحدهای مسکونی و تراکم خانوار نشان‌دهنده پیشی گرفتن تولید واحد مسکونی بر رشد خانوار است. جدول (۴) تحولات این شاخص را در مناطق مختلف کشور نشان می‌دهد.

جدول ۴. تراکم خانوار در واحد مسکونی طی دوره (۱۳۸۷-۱۳۷۵)

شرح	۱۳۷۵	۱۳۸۷
کل کشور	۱/۱۳	۱/۰۹
مناطق شهری	۱/۱۴	۱/۰۸
مناطق روستایی	۱/۲۸	۱/۱۴

مأخذ: بانک اطلاعات سری‌های زمانی اقتصادی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

۵-۲-۲. دوام و ایمنی واحدهای مسکونی

یکی از مسائل مهمی که طی سال‌های اخیر از اهمیت 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 ۱۳۸۷ 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 ۱۳۸۷ به ۱۶/۹۷ درصد کاهش یافته است. به علاوه، سهم واحدهای کم‌دوام در دوره مورد بررسی از ۱۶/۶۳ درصد به ۸/۱۳ درصد کاهش یافته است. این امر نشان‌دهنده تحول در کیفیت واحدهای مسکونی از نظر بادوام‌سازی است.

جدول ۵. وضعیت واحدهای مسکونی کشور برحسب کیفیت بنا طی دوره (۱۳۷۵-۱۳۸۷)

(درصد)

شرح	۱۳۷۵	۱۳۸۷
بادوام	۶۰/۶۲	۷۹/۴
نیمه بادوام	۲۳/۰۵	۱۶/۹۷
کم دوام	۱۶/۶۳	۸/۱۳

مأخذ: بانک اطلاعات سری‌های زمانی اقتصادی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

۲-۲-۶. نحوه تصرف خانوارها

براساس آمارهای منتشرشده 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 اجاره‌نشین 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 ۱۳۸۷ حاکی از آن 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 ۱۳۸۷ به ترتیب بیانگر سهم ۶۲ و ۲۹ درصدی از کل واحدهای مسکونی می‌باشد.

جدول ۶. نسبت واحدهای مسکونی برحسب نوع تصرف طی دوره (۱۳۷۵-۱۳۸۷)

(درصد)

شرح	سال ۱۳۷۵	سال ۱۳۸۷
ملکی در کل کشور	۷۳/۴	۶۷/۴۲
اجاره‌ای در کل کشور	۱۵/۵۷	۲۴/۲۱
ملکی در مناطق شهری	۶۶/۷	۶۲
اجاره‌ای در مناطق شهری	۲۰/۸	۲۹
ملکی در مناطق روستایی	۸۳/۵	۸۲
اجاره‌ای در مناطق روستایی	۵/۴	۰/۰۸

مأخذ: بانک اطلاعات سری‌های زمانی اقتصادی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

۳. حضور دولت در بخش مسکن

رشد سریع جمعیت جهان در قرن ۲۰ 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 بکارگیری 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 مواجهند آشکارتر است. ناکارامدی 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 اجاره‌بهای 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 - ۵ درصد می‌باشد و بخش خصوصی متولی آن است، اما همین بخش در سیاست‌گذاری‌ها 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 دخالت دولت در بخش مسکن، تاریخچه حضور دولت و اهداف برنامه‌های توسعه پنج ساله کشور در این بخش مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۳-۱. دلایل حضور دولت در بخش مسکن

با توجه به اینکه تأمین 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 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 نمودهای 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.^۱ به دلیل آنکه

۱. به عنوان مثال در انگلیس در سال ۲۰۰۴ به ازای هر فرد بی‌خانمان 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 سالانه مسکن اضافه می‌شد قطعاً مشکل بی‌خانمانی در این کشور سامان می‌یافت.

هدف از بکار انداختن سرمایه از طریق بخش خصوصی تأمین حداکثر سود است در صورت به خود واگذاشتن خانه‌هایی ساخته می‌شود که بیشترین سودآوری را دارند و در این شرایط مسکن برای کسانی ساخته می‌شود که توانایی پرداخت سودهای مورد نظر را دارند (رزاقی، ۱۳۸۱). 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:

– برای مقابله با معضل شکست بازار در تأمین سرپناه مناسب برای افراد سالخورده، بیمار، بی‌بضاعت، ناتوان جسمی و ذهنی و افراد کم درآمد

– توزیع مناسب مسکن در مناطق مختلف (احمدی، ۱۳۸۶)

– 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، آتش سوزی 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 تمام جوانب دولت را مکلف می‌سازند تا همگام با بخش خصوصی حرکت نماید. این گروه وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری دولت را رد نموده خواستار دخالت همه‌جانبه دولت در امر اسکان می‌باشند، اما گروهی دیگر تمام مسئولیت ساخت و ساز را متوجه بخش خصوصی می‌دانند. بنابراین گام اول در شناسایی و حل مشکل اسکان، بررسی و تبیین حدود دخالت دولت در بازار مسکن است.

۳-۲. 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 پنج‌ساله متجلی شد. در برنامه‌های اول و دوم عمرانی کشور اصولاً فصل و اعتبار مشخصی برای فعالیت خانه‌سازی و تأمین مسکن در نظر گرفته نشد و از برنامه‌های سوم عمرانی به بعد طرح‌ها و برنامه‌های مربوط به بخش مسکن در برنامه‌های پنج‌ساله مورد توجه قرار گرفت. در برنامه سوم عمرانی پیش از انقلاب (۱۳۴۶-۱۳۴۲) سیاست‌ها و خط‌مشی‌های دولت در امر مسکن عبارت بودند از نظارت بر تمام فعالیت‌های مربوط به تهیه مسکن، تعیین و برآورد نیازها در این زمینه، تهیه برنامه‌های مالی به منظور اعطاء وام‌های بلندمدت و گسترش اقدامات خودیاری در تهیه مسکن با کمک و راهنمایی دولت (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور). در این برنامه مشکلات متعددی مانع اجرای صحیح برنامه گردید.

سیاست‌ها و خط مشی‌های بخش مسکن در برنامه چهارم عمرانی (۱۳۵۱-۱۳۴۷) در قالب ایجاد صندوق‌های پس‌انداز، بررسی سبک معماری و نوع مصالح ساختمانی، نظارت بر صدور پروانه‌های ساختمانی، تأمین موجبات خانه‌سازی توسط صاحبان صنایع، نوسازی محله‌های قدیمی در قالب طرح‌های 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 تناسب‌ها و عدم هماهنگی‌ها در اجرای برنامه، مانع حل قطعی مشکل مسکن گردید.

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

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

همزمان با انقلاب اسلامی شعار توزیع عادلانه ثروت موجدی از آرامش را به مردم کشور هدیه کرد. این شعار که به شکل اعمال سیاست‌های 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 نگرانی‌های 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 بنی‌صدر وام‌هایی تحت عنوان وام‌های مسکن بنی‌صدری را برای خرید مسکن به شهروندان اعطاء 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 آغاز تورم در بازار مسکن کشور شد. پایان جنگ، خرابی‌های

بی شمار و به دنبال آن معضلات اقتصادی فراوان خوشبینانه‌ترین افرادی که آینده‌ای روشن برای مسکن ایران تصور می‌کردند را از خانه‌دار شدن ناامید کرد (رحمانی، ۱۳۸۶). 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 وام‌های 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.

۳-۱. برنامه اول توسعه

راهبردهای اساسی بخش مسکن در برنامه اول توسعه رفع معضل مسکن کشور، تأمین زمین غیرکشاورزی ارزان قیمت برای ساخت مسکن، بهره‌گیری بهینه از ظرفیت‌های بالقوه عوامل تولید، پرداخت یارانه و اعمال سیاست‌های حمایتی در بخش مسکن به شکل عرصه مصالح ارزان قیمت، ساخت مسکن ارزان قیمت برای اثرگذاری بر بهای مسکن در بازار آزاد و اعطاء آن به متقاضیان کم درآمد بود که به دلیل بالابودن سهم زمین در بهای تمام شده واحدهای مسکونی، بالابردن میانگین سطح زیربنا و پیچیدگی قوانین ناظر بر بخش مسکن در سطح کلان کشور نتوانست به اهداف خود دست یابد. این عدم تحقق در بخش‌های تولید مسکن و افزایش متوسط زیربنای هر واحد در جدول (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
هدف	هدف	۲۹۲	۳۰۵	۳۱۵	۳۲۸	۳۴۰	۱۵۸۰
تولید مسکن شهری (هزار واحد)	عملکرد	۱۸۶	۱۵۱	۲۲۵	۲۸۷	۳۱۴	۱۱۶۳
درصد تحقق	درصد تحقق	۶۳/۷	۴۹/۵	۷۱/۴	۸۷/۵	۹۲/۴	۷۳/۶
هدف	هدف	۳۹	۳۰	۳۱	۲۲	۳۲	۱۵۴
زیربنای کل (میلیون مترمربع)	عملکرد	۳۹/۱	۲۴	۳۶	۴۳	۴۳	۱۸۵/۱
درصد تحقق	درصد تحقق	۱۰۰/۳	۸۰	۱۱۶/۱	۱۹۵/۵	۱۳۴/۴	۱۲۰/۲
هدف	هدف	۹۷	۹۷	۹۷	۹۶	۹۴	—
متوسط زیربنای هر واحد (مترمربع)	عملکرد	۱۵۵	۱۵۷	۱۵۰	۱۴۴	۱۳۷	—
درصد تحقق	درصد تحقق	۶۲/۶	۶۱/۸	۶۴/۷	۶۶/۷	۶۸/۶	—

مأخذ: وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۸۷.

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

(انبوه‌سازان) در دستور کار قرار داشت که به جهت مشارکت ناکافی دستگاه‌های مرتبط با بخش مسکن به ویژه شهرداری‌ها در انجام پروژه‌ها، نبود نهادهای سرمایه‌گذار در بخش مسکن، ناهمخوانی الگوهای ساخت مسکن با نیازها و امکانات اقتصادی متقاضیان، نبود مکانیزم‌های تشویقی برای تولید انبوه مسکن و گرایش نداشتن سرمایه‌گذاران بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در بخش مسکن (به ویژه طی سه سال آخر برنامه) باز هم نتوانست به توفیقی دست یابد. جدول (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
زیربنای کل (میلیون مترمربع)	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 زیربنای هر واحد (مترمربع)	هدف	۱۱۲	۱۰۸	۱۰۳	۹۶	۹۵	—
	عملکرد	۱۳۰	۱۲۷	۱۲۳	۱۳۲	۱۲۴	—
	درصد تحقق	۸۶/۲	۸۵	۸۳/۷	۷۲/۷	۷۶/۶	—

مأخذ: وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۸۷.

۳-۳-۳. برنامه سوم توسعه

گذار از دوران جنگ و آرام‌شدن 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 کوچک‌سازی و انبوه‌سازی در دستور کار مسئولین شهری قرار گرفت.

تولید واحدهای مسکونی در راستای اهداف کمی بخش مسکن در مقطع زمانی سال‌های (۱۳۷۹-۱۳۸۲) موفقیت‌آمیز بود و بخش بزرگی از این موفقیت در پرتو افزایش رشد اقتصادی کشور با میانگین ۶-۵ درصد و همچنین افزایش نقدینگی به میزان ۳۰-۲۰ درصد بود. فروش تراکم ساختمانی از سوی شهرداری‌ها نیز عامل مؤثر دیگری در رونق بخش مسکن بود که در انبوه‌سازی و کوچک‌سازی نقش عمده‌ای را ایفا کرد. بنابراین، سیاست‌های تدوین شده برنامه سوم توسعه همچون پشتیبانی از انبوه‌سازان در چارچوب بخشودگی‌های مالیاتی از جمله موارد اثرگذار بر رونق بخش مسکن بود. مقایسه عملکرد تولید مسکن و اهداف برنامه در جدول (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 (وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۸۷).

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

شاخص	موضوع	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	کل دوره
هدف	تولید مسکن شهری (هزار واحد)	۳۴۰	۳۸۰	۴۳۰	۴۸۰	۵۳۰	۲۱۶۰
عملکرد	درصد تحقق	۱۰۲/۹	۱۰۶/۱	۱۰۶	۵۱۶	۵۳۰	۲۲۵۵
هدف	زیربنای کل (میلیون مترمربع)	۳۷	۴۱	۴۵	۴۹	۵۳	۲۲۶
عملکرد	درصد تحقق	۱۱۲/۳	۱۱۸/۸	۱۲۰/۲	۱۲۲/۱	۱۱۵	۱۱۷/۸
هدف	متوسط زیربنای هر واحد (مترمربع)	۱۱۰	۱۰۸	۱۰۵	۱۰۳	۱۰۰	—
عملکرد	درصد تحقق	۹۱/۷	۸۹/۳	۸۸/۲	۸۸	۸۷	—

مأخذ: وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۸۷.

۳-۴- برنامه چهارم توسعه

برنامه چهارم توسعه همزمان با سال‌های پایانی دولت اصلاحات و آغاز بکار دولت نهم بود و طیف کثیری از برنامه‌های مسئولین برای ساماندهی بازار آشفته مسکن در زمان فعالیت دولت نهم رقم خورد. اعطاء وام‌های ۱۸ میلیونی خرید مسکن، ۳۶ میلیونی ساخت مسکن، طرح مسکن مهر، سند منطقه‌ای طرح جامع مسکن، لایحه ساماندهی عرضه و تولید و طرح اجاره به شرط تملیک زمین‌های ۹۹ ساله - که از طریق تعاونی‌های مسکن ساخت آنها به انبوه‌سازان سپرده می‌شود - از جمله برنامه‌هایی بود که برای توقف رشد روزافزون قیمت مسکن در کشور پیاده شد.

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

شاخص	موضوع	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	کل دوره
تولید مسکن شهری (هزار واحد)	هدف	۵۳۰	۵۸۰	۶۲۴	۳۱۰۷
	عملکرد	۵۸۱	۶۳۸	۸۳۰	۲۰۴۹
	درصد تحقق	۱۰۹/۶	۱۱۰	۱۳۳	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	—

مأخذ: وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۸۷.

اما مهم‌ترین پیشنهادهای دولت در این بخش به پروژه مسکن مهر اختصاص یافت. طرح مسکن مهر به منظور تأمین مسکن و سهولت دسترسی فاقدان مسکن به ویژه گروه‌های کم درآمد و حمایت از سرمایه‌گذاری در امر تولید و عرضه مسکن در کشور توسط دولت نهم صورت گرفت. آنچه طی سال‌های گذشته به نام پروژه مسکن مهر در وزارت مسکن رخ داده است، تجربه جدید تلاش دولت برای تأمین مسکن گروه‌های کم درآمد بوده است و تاکنون تعداد زیادی واحد مسکونی در شهرهای مختلف کشور در مراحل ساخت قرار دارند. اگرچه بررسی مزایا و معایب موجود در مورد این طرح نیازمند ارائه گزارشی مفصل در این مورد می‌باشد، اما به طور کلی می‌توان انتظار داشت اجرای این طرح تاحدودی موجب کنترل قیمت مسکن و همین‌طور اجاره‌بهای ساختمان‌ها باشد به این شرط که واحدهایی که در راستای این طرح ساخته می‌شوند تا قبل از شروع تابستان که فصل نقل و انتقالات می‌باشد به همراه تمام امکانات رفاهی در نظر گرفته شده همراه آن تحویل متقاضیان شود. براساس اطلاعات موجود برای متقاضیان تهرانی حدود ۲۰۰ هزار واحد مسکونی در شهرهای جدید اطراف تهران در حال ساخت است که طبق برنامه‌ریزی جدید وزارت راه و شهرسازی بخش عمده این واحدها طی سال ۱۳۹۱ به بهره‌برداری خواهد رسید.

البته ذکر این نکته ضروری است که در حال حاضر پروژه‌های مسکن مهر در شهرهایی مانند تهران از محل اقامت فعلی متقاضیان بسیار دورتر می‌باشند. بدیهی است برای استقبال بیشتر از این واحدها باید طرح‌هایی مانند توسعه امکانات شهری شامل خطوط اتوبوس‌رانی، ساخت مترو و ... برای شهرهای جدید مانند پرنده و هشتگرد با سرعت بیشتری اجرایی شود. همچنین، لازم است یکی

از اولویت‌های سال ۱۳۹۱ وزارت راه و شهرسازی، تأمین خدمات سکونت و رفاهی در شهرهای جدید باشد.

شایان ذکر است براساس 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 می‌دهند اگرچه تعداد واحدهای مسکونی ساخته شده بین سال‌های (۱۳۷۷-۱۳۷۸) حدود ۶۰۰-۶۱۰ هزار واحد بود، اما این تعداد با کاهشی محسوس به رقمی حدود ۴۰۰-۳۵۰ 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.

۳-۵. بلندمرتبه‌سازی

یکی از پدیده‌هایی که شهرهای امروز جهان و به ویژه شهرهای بزرگ با آن مواجهند بلندمرتبه‌سازی است. ایده بلندمرتبه‌سازی نخست به منظور بهره‌برداری از زمین‌های مرکز شهر و در پی توجه به اقتصاد شهر مطرح گردید، زیرا از سویی گرایش به تراکم و تمرکز واحدهای اقتصادی، تقاضا برای زمین در مرکز شهر را به شدت افزایش داده بود و از سوی دیگر، عرضه زمین در این منطقه شهر محدود بود. در نتیجه، افزایش تراکم ساختمانی به عنوان راه حلی برای افزایش سطح زیربنای مورد بهره‌برداری ارائه شد. استفاده فراگیر از این روش به تدریج افزون بر کاربری‌های اقتصادی مانند کاربری‌های صنعتی، اداری و تجاری دامنگیر کاربری‌های مسکونی نیز گشت و به مناطق پیرامونی شهرها نیز گسترش یافت، اما به مانند هر راه‌حل دیگری، این راه‌حل دارای تبعات و آثار منفی نیز بوده و مشکلات نوینی را برای شهروندان پدید آورد که از آن جمله می‌توان به افزایش ازدحام و تراکم، افزایش آلودگی‌های زیست‌محیطی، کاهش دسترسی شهروندان به هوای آزاد و نور خورشید و افزایش مزاحمت‌های شهری اشاره کرد.

آخرین دهه‌های قرن ۱۹ با آغاز رشد عمومی ساختمان‌ها (بلندمرتبه‌سازی) در غرب همراه بوده است. پدیده بلندمرتبه‌سازی طی حیات خود اگرچه همواره از سوی اندیشمندان گوناگون مسائل اجتماعی، اقتصادی و شهرسازی مورد انتقاد واقع شده اما این پدیده از سویی می‌تواند به بسیاری از مسائل شهری مانند کمبود زمین، کمبود مسکن و... پاسخ دهد و از سوی دیگر خود

پدیدآورنده مشکلات و نارسایی‌های دیگری از قبیل نارسایی‌های اجتماعی و روانی و آثار اقلیمی و زیست‌محیطی می‌باشد.

۴. جمع‌بندی و ارائه راهکارها

براساس 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 (۱۱) کل تقاضای سالانه مسکن را تا سال ۱۳۹۱ نشان می‌دهد.

جدول ۱۱. برآورد تقاضای مسکن طی دوره (۱۳۸۶-۱۳۹۱)

(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

مأخذ: وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۸۷.

همانگونه که ذکر گردید در تمام اقتصادهای جهان ضرورت دخالت دولت در امر تأمین مسکن مسأله‌ای پذیرفته شده، بدیهی و غیرقابل انکار است. دولت‌ها به منظور برقراری ثبات در سیستم‌های تأمین مالی و ایجاد اشتغال در بخش ساخت و ساز ناگزیر از توجه به مقوله تأمین مسکن می‌باشند. هرچند ممکن است برخی سیاست‌ها صرفاً برای دوره‌ای خاص تعریف شوند و یا حتی فلسفه وجودی این سیاست‌ها هدفی غیر از کمک به اسکان اقشار ضعیف بوده باشد^۱، اما تداوم سیاست اتخاذ شده و جهت‌گیری کامل به جانب کمک به اقشار کم درآمد (و ناتوان جسمی) نشان

۱. به عنوان مثال، در ایالت متحده بانکی فدرال وام مسکن و سازمان مسکن با هدف کمک به اقشار آسیب‌پذیر به وجود نیامد، بلکه هدف اصلی کمک به مؤسسات وام و تسریع در برون‌رفت اقتصاد ایالات متحده از رکود بود.

از جدیت موضوع و لزوم رفع مشکل از وضعیت نا به سامان این قشر بعضاً در اقتصادهایی دارد که از نظر عملکرد و کارایی ساز و کار بازار در صدر جهان قرار دارند (احمدی، ۱۳۸۶).

تجربه سایر کشورها نشان می‌دهد که معضل مسکن در اوایل قرن ۲۰ 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 زیرساخت‌های کشورهای سوسیالیستی اروپا در نیمه دوم قرن ۲۰ با تأسیس تعاونی‌های مسکن یا بطور 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. به این معنا که نگرانی‌های مسکن طبقه متوسط جامعه مرتفع شد. ایران پس از جنگ با عراق با شرایطی شبیه کشورهای اروپایی پس از جنگ جهانی دوم رو به رو بود (دژکام، ۱۳۶۴). 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

- تسریع در فرایند ساخت: از جمله معضلاتی 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 بکارگیری اجزا پیش ساخته در ساخت ساختمان از طریق اعطاء تسهیلات و مشوق‌ها، ورود دانش نرم‌افزاری و سخت‌افزاری مربوطه می‌تواند مورد توجه قرار گیرد.

- کاهش هزینه نهادهای تولید مسکن: همان‌گونه که ملاحظه گردید از جمله نهادهای اصلی که سهم عمده‌ای در قیمت تمام‌شده 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.

- اجرای دقیق و بهنگام آیین‌نامه حمایت از تولید مسکن اجاره‌ای توسط بخش غیردولتی با هدف کمک به تأمین مسکن اجاره‌ای اقشار کم درآمد شهری و همچنین پیگیری اجرای طرح احداث مسکن اجاره‌ای توسط شهرداری‌ها و حمایت دولت از آن طریق پرداخت بخشی از هزینه ساخت به صورت کمک‌های اعتباری.

- گسترش سرمایه‌گذاری خصوصی و خارجی: با اتخاذ تصمیم‌سازی مناسب و بکارگیری سیاست‌های مالی و اعتباری تسهیل‌کننده بسترهای مناسب برای حضور هرچه بیشتر سرمایه‌های خصوصی و خارجی فراهم شود. در این خصوص استفاده از تجربه کشورهای موفق در استفاده از سرمایه‌ خارجی نظیر امارات عربی می‌تواند مورد توجه قرار گیرد.

- تسهیل در فراهم آوردن تسهیلات مناسب بانکی داخلی و خارجی برای انبوه‌سازان بخش مسکن.
- تنظیم سیاست‌های مالیاتی: به گونه‌ای 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.
- هدایت یارانه‌ها در جهت تأمین تسهیلات برای مسکن ارزان قیمت و اجاره به شرط تملیک
- حرفه‌ای نمودن ساخت و ساز در بخش مسکن از طریق ورود انبوه‌سازان برای تولید مسکن با دوام، ارزان قیمت و مطابق با استانداردهای بین‌المللی کیفیت مسکن

- اتخاذ رویکرد پرداخت تسهیلات به تولیدکنندگان و انبوه‌سازان مسکن با توجه به رکود حاکم در بخش مسکن کشور که منجر به رشد شکاف بین عرضه و تقاضاست.

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

ب) سیاست‌های طرف تقاضا

- هدایت تسهیلات دولتی خرید مسکن به سوی افرادی که تاکنون از اینگونه تسهیلات برخوردار نشده‌اند: باید توجه داشت پرداخت تسهیلات امری ضروری برای خانه‌دار 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.

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

— 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 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.

— برنامه‌ریزی مدون برای کاهش تورم در بلندمدت: 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 تأثیر مهمی در بهبود تولید و قیمت بخش مسکن داشته باشد.

منابع

- اثنی‌عشری، 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، شماره‌های ۴۱ و ۴۲، ص ۶.
- احمدی، سیدوحید (۱۳۸۶)، "بررسی نقش و جایگاه دولت در تأمین مسکن"، نشریه علمی-تخصصی روند، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سال پانزدهم، شماره ۴۶، پاییز، صص ۴۵-۴۳.
- اصلانی، پروانه (۱۳۸۷)، بررسی و ارزیابی نظام موجود تأمین مالی مسکن، دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، آبان.
- اهری، زهرا، حبیبی، سیدمحسن و همکاران (۱۳۶۷)، مسکن حداقل، تهران: مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن.
- دژکام، ژاله (۱۳۶۴)، مسائل مسکن در ایران، رساله دکتری دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران.
- رحمانی، احد (۱۳۸۶)، "کارکرد ۱۵ ساله بخش مسکن در برنامه‌های اول، دوم و سوم توسعه اقتصادی (۱۳۶۸-۱۳۷۲)"، اطلاعات سیاسی-اقتصادی، سال بیستم، شماره ۲۱۸، مهر و آبان، ص ۱۸۵.
- رزاقی، ابراهیم (۱۳۸۱)، آشنایی با اقتصاد ایران، نشر نی، ص ۲۱۴.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، گزارش برنامه عمرانی سوم (۱۳۴۶-۱۳۴۲).
- قلی‌زاده، علی‌اکبر و ابراهیم احمدزاده (۱۳۸۶)، "بررسی تأثیرگذاری اعتبارات اعطایی بانک مسکن بر قیمت مسکن"، گزارش اول، مرکز پژوهش و توسعه بانک مسکن، اردیبهشت، ص ۸.
- گزارش‌های اقتصادی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- میرشجاعی، فخری (۱۳۸۶)، "نقش بانک مسکن در تأمین مالی مسکن (۱۳۸۲-۱۳۶۸)"، اداره بررسی‌ها و سیاست‌های بانک مرکزی، صص ۵-۲.

بررسی ساختارها و متغیرهای اثرگذار در بازار مسکن ۶۳

نظری، محسن (۱۳۷۵)، "بررسی اهمیت بخش مسکن در توسعه اقتصاد ملی در روش جدول داده- ستانده"، مجموعه مقالات سومین سمینار سیاست‌های توسعه مسکن در ایران.

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

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

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

