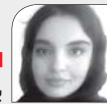


برنامه هفتم توسعه و مسئله ناتمام مسکن



فائزه قلعه‌فوند
پژوهشگر حوزه مدیریت شهری

تامین مسکن یکی از نیازهای اساسی و البته گران افراد محسوب می‌شود. همه ما می‌دانیم که در حال حاضر مسکن صرفاً کالای مصرفی نیست و به کالای سرمایه‌ای تبدیل شده است. به‌طور کلی بخش قابل توجهی از درآمد سالانه خانواده‌ها برای تامین مسکن صرف می‌شود. هر فرد یا خانواده چه مالک باشد و چه در مسکن استیجاری زندگی کند، برای تامین مسکن هزینه‌ای پرداخت می‌کند. هزینه و قیمت مسکن در شهرهای مختلف و همچنین در نقاط مختلف یک شهر تفاوت‌های زیادی دارد. اختلاف قیمت مسکن در هر نقطه از شهر به دلیل اختلاف قیمت زمین، میزان دسترسی منطقه، میزان ساخت‌وسازهای منطقه و امکانات شهری است. طبق آخرین اطلاعات بانک مرکزی از میانگین قیمت مسکن در تهران، خانه‌دار شدن یک کارگر با فرض پس‌انداز یک‌سوم حقوقش، ۱۳۵ سال طول می‌کشد. این رقم به‌سادگی نشان می‌دهد که خانه‌دار شدن افراد عملاً به یک رویا تبدیل شده است. همیشه و در تمام جوامع، تامین مسکن و خانه‌دار کردن افراد با مشکلاتی روبه‌رو بوده است، اما در سال‌های اخیر این موضوع در ایران به چالشی جدی‌تر برای افراد تبدیل شده است؛ چراکه با ثابت‌نبودن نرخ ارز، قیمت مسکن دچار نوسانات زیادی شده است. نرخ ارز یک متغیر مهم اقتصادی محسوب می‌شود که در هر کشور با هر اقتصادی، افزایش یا تنزل ارزش آن بر عملکرد دیگر متغیرهای کلان اقتصادی تأثیرگذار است. از این‌رو می‌توان گفت بی‌ثباتی نرخ ارز تأثیر زیادی روی قیمت نهایی مسکن دارد. سیاستمداران در هر برهه از زمان به دنبال ثبات نرخ ارز کشور خود هستند؛ چراکه ثبات نرخ ارز شرایط و فرصتی را برای سرمایه‌گذاران و افراد فراهم می‌کند که بدون ترس و ریسک از تغییر هزینه‌ها و تغییر قیمت کالاها و خدمات به فعالیت اقتصادی خود ادامه دهند. بنابراین از آنجاکه بی‌ثباتی نرخ ارز می‌تواند بر قیمت‌های داخلی و خارجی کالاها و فعالیت‌ها تأثیر بگذارد، تأثیر آن بر قیمت مسکن نیز قابل انکار نیست، زیرا هر آنچه بر قیمت مواد اولیه وارداتی تأثیر بگذارد بر قیمت مسکن نیز اثرگذار خواهد بود. پژوهش‌ها نشان می‌دهد که افزایش قیمت مواد و تجهیزات مربوط به مسکن و نهادهای تولیدی مسکن باعث افزایش قیمت آن می‌شود. از سوی دیگر بی‌ثباتی نرخ ارز که با افزایش تورم در جامعه همراه است، احساس افزایش قیمت در آینده را بالا می‌برد و از یک طرف خرید مسکن توسط خریداران و متقاضیان مورد تعجیل قرار گرفته و تقاضای مسکن افزایش می‌یابد و در نقطه مقابل، عرضه و فروش مسکن از سوی عرضه‌کنندگان به تأخیر افتاده و عرضه مسکن کاهش می‌یابد. چنین حالتی منجر به رکود در بازار مسکن می‌شود. به بیان دیگر بی‌ثباتی نرخ ارز با افزایش قیمت مسکن یا رکود در بازار آن همراه است که در نهایت خانه‌دار شدن افراد را به تأخیر می‌اندازد.

جنس مسئله بی‌ثباتی نرخ ارز از جنس یک نگرانی سیاستی است. پاسخ به این مسئله باید از جنس سیاست‌گذاری باشد. نرخ ارز یک متغیر بسیار مهم در تصمیم‌گیری‌های سیاستی یک کشور به شمار می‌رود که لازم است در سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی‌های کشور به آن توجه شود. در واقع مسئله ثبات اقتصادی موضوعی است که روی سایر موضوعات نیز اثرگذار است؛ بنابراین انتظار می‌رود ارتباط آن با سایر چالش‌ها به‌درستی بررسی و برنامه‌ای دقیق، منسجم و یکپارچه برای آن تدوین شود. لایحه برنامه هفتم توسعه برنامه‌ای است که به‌تازگی برای توسعه ملی شش سال آینده تدوین شده است. در این برنامه فصلی مجزا برای موضوع مسکن در نظر گرفته شده و برنامه‌هایی کمی برای آن تدوین شده است. در این لایحه اهداف کمی و عددی برای میزان دسترسی به مسکن، احداث مسکن حمایتی و روستایی و مسکن بافت فرسوده و... در نظر گرفته شده که انتظار می‌رود در پایان شش سال به آن رسیده باشیم. اما نکته‌ای که مغفول مانده، اثرگذاری بی‌ثباتی نرخ ارز بر قیمت مسکن و سایر موضوعات است که حتی با فرض درست تدوین شدن اهداف کمی و رسیدن به این اعداد و ارقام در پایان شش سال، اهداف کمی برنامه هفتم در حوزه مسکن تیک می‌خورد، اما باز هم مسئله خانه‌دار شدن افراد پابرجا است. اگر کنترل ثبات نرخ ارز انجام نشود، قیمت مسکن در سال‌های آتی نیز افزایش پیدا می‌کند و حتی ساخت مسکن حمایتی از جانب دولت نیز نمی‌تواند راهگشا باشد. البته در فصل‌های ابتدایی برنامه هفتم توسعه به موضوعات اقتصادی پرداخته شده، اما نیاز است که ارتباط میان موضوعات اقتصادی با مسکن، روشن‌تر و یکپارچه‌تر مشخص شود.

چرخه معیوب مسکن



محمدکریم آسایش
کنشگر و پژوهشگر شهری

فصل مسکن در برنامه هفتم توسعه را به چهار وجه می‌توان «چرخه معیوب مسکن» خواند؛ مفهومی همچون «چرخه معیوب ترافیک». شرایطی که در آن برای تسهیل ترافیک سواره، توسعه شبکه در دستور کار قرار می‌گیرد و در نتیجه آن تقاضا برای استفاده از خودرو افزایش می‌یابد و مجدد ترافیک بیشتری تولید می‌شود. درباره رویکرد برنامه هفتم توسعه به موضوع مسکن که البته چیز جدیدی نیست و در کلیات سال‌هاست (حداقل از پس از جنگ) الگوی حاکم بر سیاست‌های مسکن است، با همین شرایط مواجهیم؛ یعنی با هدف پاسخ به تقاضای مسکن و به نام مسکن کم‌درآمدها (حال با عناوین مختلف که در برنامه هفتم از لفظ محرومان استفاده شده است) بر تولید مسکن (به صورت دقیق‌تر هم تولید مسکن شهری-مسکن پیراشهری و مسکن کمرآمدها جدید هم باید در همین چارچوب ارزیابی کرد) تمرکز می‌شود، اما با توجه به آنکه جهت‌گیری در زمینه تولید مسکن متناسب با پاسخ به مسکن مصرفی و برای گروه‌های هدف نیست، بحران مسکن را با عرضه بدون پاسخ به تقاضا مواجه کرده و از سوی دیگر تقاضاهای جدید ایجاد می‌کند.

اما این چهار وجه چیستند؟

وجه نخست آن است که در شرایطی که با بحران فزاینده تخلیه آبادی‌ها از سکنه و مهاجرت روستایی مواجهیم، فقدان هرگونه برنامه چه به صورت خاص و چه ذیل برنامه‌های عمومی توسعه روستایی و در عوض تأکید بر تولید مسکن شهری (درون‌شهری، پیراشهری و شهرهای جدید) سبب می‌شود که به تقاضاهای جدید و گسترده برای مسکن شهری و برای ظرفیت‌های پیش‌بینی شده دامن زده شود. البته این تنها اثر منفی موضوع از بعد مسکن است و بدیهی است در جنبه‌های مختلف امنیت غذایی، امنیتی، فرهنگی، گردشگری و بازار کار نیز تبعات منفی خود را داشته باشد.

وجه دوم آن است که برنامه فاقد سامان لازم برای پاسخ‌گویی مسکن به گروه‌های هدف است و قرارگیری آن در چارچوب بازارسپاری تولید و عرضه مسکن و غلبه سیاست مسکن ملکی و فقدان سیاست مسکن استیجاری، تولید مسکن جدید را به جای بازار مسکن مصرفی روانه بازار مسکن سرمایه‌ای می‌کند و نتیجه طبیعی‌اش افزایش بهای مسکن و دورتر شدن گروه‌های هدف از تامین تقاضای مسکن آنهاست.

وجه سوم آن است که چه در رویکرد به مقوله بازآفرینی و چه افزایش محدوده شهر تهران (که اصولاً خارج از ظرفیت قانونی برنامه توسعه است و می‌بایست طی مطالعاتی در چارچوب بازنگری طرح جامع تهران به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران برسد و نمی‌توان با دستور، ضرورت‌های کارشناسی را دور زد) که به منظور تامین ذخیره بازآفرینی لحاظ شده است، ساخت ساختمان غلبه دارد، درحالی‌که وقتی عدم تعادل در برنامه بازآفرینی و توسعه شهری اتفاق می‌افتد، نتیجه اختلال و عدم توازن در اقتصاد شهری، کاهش ظرفیت‌های اشتغال بخش‌های مختلف اقتصادی و افول پیچیدگی است که بالطبع توان کم‌درآمدها برای تقاضای مؤثر در بازار مسکن را کاهش می‌دهد و علاوه بر این با عرضه غیرپاسخ‌گو به تقاضا، سوداگری را در سکونتگاه‌های فقرا افزایش داده و موجب اعیان‌نشینی و بیرون‌راندن فقرا خواهد شد که خودبه‌خود تقاضاهای جدید مسکن کم‌درآمدها را افزایش می‌دهد.

در وجه چهارم هم انواع سیاست‌های واگذاری زمین و املاک دولتی از جمله مولدسازی و آن هم در شرایطی که با عدم تعادل اقتصادی مواجهیم که سیاست‌های برنامه هفتم توسعه هم با تشویق ساخت مستغلات آن را تشدید می‌کند، ظرفیت‌های دولت برای سرمایه‌گذاری و هدایت اقتصاد را کاهش می‌دهد که خود به تشدید عدم توازن اقتصادی و در نتیجه کاهش توان اقتصادی برای تقاضای مسکن مؤثر می‌انجامد و نیز ظرفیت دولت برای هدایت بازار مسکن را تضعیف می‌کند. مهم‌ترین دارایی دولت برای تنظیم بازار مسکن وجود ذخیره لازم از مسکن عمومی (Public Housing) است که هیچ جایی در برنامه هفتم توسعه ندارد.

جداً از اینکه نمی‌توان برخلاف تصور رایج که حتی توسط عالی‌ترین مقامات دولتی هم ترویج می‌شود مسئله مسکن را به صورت منتزح حل و اظهار کرد که «زمینش مال خودمان است، مصالحش مال خودمان است، طراحی اینها مال خودمان است» و انتظار داشت در اقتصاد منزوی، غیرمتعادل و دارای تورم فزاینده و مستمر حداقل ۴۰ درصدی (بنا بر آمار رسمی که در رتبه هفتم تورم جهانی است) بتوان عرضه و تقاضای مسکن را به تعادل رساند و ایتنای برنامه هفتم توسعه بر این تصور حکایت «از قضا سرکنگبین صرفاً فزود» خواهد بود.

اما چه باید کرد؟

نخست، توجه به برنامه‌های توسعه روستایی به صورت عام در برنامه و همچنین به‌طور خاص لحاظ برنامه‌های احیای آبادی‌های متروکه از طریق انواع مشوق‌ها، تا هم تقاضاهای مسکن جدید مهار شود و هم ظرفیت‌های مسکن روستایی بتواند بخشی از تقاضای مسکن را پاسخ دهد.

دوم، طراحی نظام هدفمند عرضه مسکن همراه با سازوکارهای مالی و بودجه‌ای آن برای مسکن کم‌درآمدها تا عرضه مسکن به گروه‌های هدف تعلق گیرد و از مسکن سرمایه‌ای به مسکن مصرفی سوق یابد.

سوم، اتخاذ سیاست مسکن استیجاری و تشکیل نظام Public Housing (مسکن عمومی) تا هم به تقاضای مسکن کم‌درآمدها پاسخ داده شود و هم دولت و شهرداری‌ها ابزار مناسبی برای تنظیم بازار مسکن داشته باشند.

چهارم، تغییر سیاست‌های واگذاری زمین به سیاست‌های بهره‌برداری و اجاره زمین تا دارایی‌های دولت برای تنظیم‌گری غارت نشود. همچنین باید مقررات و برنامه‌های جامعی برای تعادل بخشی در بهره‌برداری زمین لحاظ شود که موجب اختلال در تعادل اقتصادی نشود.

پنجم، توجه به نظام توزیع و بازتوزیع در بخش مسکن به منظور افزایش توان و قدرت کم‌درآمدها در آن از جمله اصلاح قانون روابط موجر و مستاجر، کارآمدسازی مالیات بر واحدهای خالی، اتخاذ سیاست کارآمد مالیات بر عایدی سرمایه، لحاظ مالیات بر املاک مازاد و برنامه مالیات بر املاک لوکس.

ششم، توجه به توانمندسازی اجتماعی و اقتصادی در برنامه‌های بازآفرینی در راستای تعادل بخشی آن و ارتقای تقاضای مؤثر مسکن کم‌درآمدها و تأکید بر ماندگاری سکونت. هفتم، پرهیز از سیاست‌های برهم‌زننده آمایش سرزمین مانند افزایش محدوده شهرها و به‌طور خاص شهر تهران که به تشدید تقاضاهای جدید غیرمتناسب و غیرمتوازن مسکن دامن می‌زند و به جای آن متناسب با سیاست‌های آمایش سرزمین، تقویت روستاها و شهرهای کوچک، اتخاذ سیاست توسعه میان‌افزا و فشرده‌سازی شهرها، تقویت اختلاط کاربری‌ها و بهینه‌سازی بهره‌برداری از فضا تا از هدررفت منابع و عدم صرفه اقتصادی جلوگیری شود و تقاضای مسکن نیز قابلیت تنظیم و کنترل داشته باشد.