

«واکاوی سیاستگذاری تأمین مسکن شهری»



مقدمه

سیاستگذاری فرایندی است که طی آن دولت چشم‌انداز سیاسی خویش را به برنامه‌ها و عملیات تبدیل می‌کند تا خدماتی را ارائه نماید یا تغییراتی را در حوزه‌های مختلف پدید آورد. این امر می‌تواند اشکال گوناگونی از جمله مقرراتگذاری، عدم مداخله، تشویق تغییرات داوطلبانه یا تدارک و ارائه مستقیم خدمات عمومی داشته باشد. ایجاب پاسخگو بودن دولت و نهادهای اصلی متولی بخش مسکن به‌ویژه وزارت راه و شهرسازی که وظایفی همچون تأمین رفاه اجتماعی در زمینه مسکن و... به آنها واگذار شده است، یکی از چالش‌های مهم بخش عمومی است که ضرورت سیاستگذاری در تأمین مسکن را نشان می‌دهد. همچنین در راستای سیاستگذاری شایسته است اقدامات اجرایی در چارچوب راهبردهای تدوین شده در اسناد فرادست کلان، نتیجه‌گرا، پیوسته، جامع، منعطف، نوآورانه و دقیق باشند.

مداقه در روند سیاستگذاری تأمین مسکن شهری طی پنج دهه گذشته، حاکی از عدم ایجاد هماهنگی بین اجزای اصلی این بخش (منابع مالی، زمین و مصالح ساختمانی) و ناسازگاری تولید و تأمین مسکن با نظام شهرسازی، تأمین تأسیسات زیربنایی، خدمات روبنایی، سامانه‌های حمل‌ونقل و... است؛ لذا می‌توان اذعان نمود که سیاستگذاری مسکن شهری در یک نگرش غیرسیستمی به پیش رفته است.

ملاحظات سیاستگذاری مسکن شهری

بررسی عوامل تولید نشان می‌دهد که بازار مسکن به‌طور کلی در حال رقابت کامل نیست، زیرا مالکیت و تصدی برخی از عوامل همچون میزان ارزش زمین در برخی از نقاط شهری که بر قیمت تمام شده مسکن اثرگذار هستند، آنچنان متمرکز است که می‌تواند به‌صورت هماهنگ نرخ‌ها را تعیین کند. از سوی دیگر طولانی بودن، پیچیدگی، نابسامانی، عدم شفافیت و رواج فساد اداری در ارائه برخی از خدمات کلیدی مانند صدور پروانه ساختمان، گواهی پایان کار، انشعابات تأسیسات زیربنایی، اسناد مالکیت و همچنین نرخ‌های دستوری حق‌الزحمه نیروی انسانی، بیمه تأمین اجتماعی و سایر ضوابط و مقررات ابلاغی، آنچنان صلب است که بازار مسکن را به تبعیت محض از آن وامی‌دارد.

همچنین از آنجا که تمرکز عمده اقدامات و سیاست‌های کلان ملی بر کلان‌شهرها و شهرهای بزرگ است و متأسفانه در حوزه مسکن نیز نگاه آمایشی و حمایتی به شهرهای میانی و کوچک، مناطق محروم و مهاجرفرست و همچنین اقشار کم‌درآمد مد نظر قرار ندارد، از این‌رو در سیاستگذاری مسکن نمی‌توان این تفکیک را نادیده گرفت.

بازار مسکن از جمله بازارهایی است که تنها به تولید متکی نبوده و در واقع بخشی از آن به نحوه عرضه واحدهای مسکونی موجود اختصاص دارد. در این میان نحوه معاملات مسکن که به‌طور عمده توسط واسطه‌ها انجام می‌گیرد، بر سازوکار عرضه و تقاضای بازار مسکن آثار شگرفی دارد که در اغلب مواقع سیاست‌های حمایت از بخش تولیدی مسکن را کم‌اثر می‌نماید.

معاونت مطالعات زیربنایی

گروه عمران و
شهرسازی

گزارش اول
فروردین‌ماه ۱۴۰۰

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:
۲۵۰۱۷۴۸۷

تاریخ انتشار:
۱۴۰۰/۱/۳۱



استقرار نظام مالیاتی مسکن (از جمله مالیات بر عایدی سرمایه املاک، مالیات بر خانه‌های خالی، مالیات بر اراضی بایر مسکونی، مالیات بر خانه‌های گران‌قیمت و...)، یکی از راهکارهای مؤثر در این زمینه است که به منظور کنترل سوداگری و تعادل بخشی بازار مسکن مطرح می‌گردد. نکته مهم در این میان لحاظ نمودن ملاحظات تعیین شمول است و در صورتی که تنها به این مالیات‌ها به عنوان منبع درآمدی دولت و محلی برای مصارف عمومی و یا تأمین مالی نگریده شود، نه تنها اثرگذاری خود را از دست خواهند داد، بلکه ممکن است اثرات سوء و بازخوردهای عکس داشته باشند.

تجربیات سایر کشورها در سیاستگذاری مسکن شهری

ناکارآمدی تأمین مسکن و عدم مطلوبیت کیفی آن صرفنظر از مسائل مربوط به اقتصاد کلان، بیشتر ناشی از فقدان سیاستگذاری مشخص در این حوزه است؛ لذا، سیاست‌های مختلفی برای حل آن اجرا می‌شود. مرور تجربیات کشورهای مختلف دنیا فرصت خوبی پیش روی برنامه‌ریزان و سیاستگذاران مسکن قرار می‌دهد. دولت‌ها با سیاستگذاری در حوزه‌های مختلف پولی، مالی و قانونگذاری در راستای بسترسازی برای فعالیت بخش خصوصی و برای کارآمدی بازار مسکن فعالیت می‌کنند. برخی از این سیاست‌ها عبارتند از:

- **سیاست تولید صنعتی مسکن:** فرایندی است مقرون به صرفه، با حجمی انبوه، که طی آن قطعات سازه و نمای مسکن برای ارائه مقاومت بیشتر در برابر نیروهای جانبی، در کارخانه‌هایی که برای همین منظور برپا می‌شوند تولید می‌گردند. در این روش علی‌رغم اینکه سرمایه‌گذاری اولیه بیشتر است، اما تولید مسکن با سرعت چندبرابر و کیفیت مناسب محقق می‌گردد. در برخی از کشورها بین ۴۰ تا ۷۰ درصد تولید مسکن به شیوه صنعتی است؛ اما این میزان در ایران کمتر از ۲ درصد است.

- **سیاست کنترل بازار زمین:** از آنجا که زمینه سوداگری در بازار زمین به نسبت دیگر بازارها بسیار مستعدتر است، دولت‌ها با وضع قوانین متعدد، اعمال کنترل شدید بر کاربری زمین، اعمال کنترل بر روند صدور پروانه ساخت‌وساز، تأمین و ذخیره زمین مناسب برای مسکن‌سازی و نیاز آتی شهر و... سعی در کنترل این بازار می‌کنند.

- **سیاست یارانه‌ها و کمک‌های مالی:** دولت به اشکال مختلف و در دو قالب کمک مستقیم و غیرمستقیم به مسکن‌سازی می‌تواند این سیاست را اعمال کند. در شکل اول می‌توان از یارانه سرمایه‌ای، یارانه مالیات یا یارانه هزینه‌ها نام برد. کمک غیرمستقیم می‌تواند به فرم‌های تخفیف مالیات بر سود حاصل از ساخت و نیز تخفیف‌های مالیاتی بر خرید زمین و مستغلات به کار گرفته شود. در این سیاست، کمک‌هزینه تأمین مسکن امن و سالم برای گروه‌های کم‌درآمد، از طریق اعطای وام کم‌بهره و با کمک مالی و مشارکت دولت و راهاندازی اشکال مختلف صندوق‌های مالی تأمین می‌گردد.

- **سیاست کنترل اجاره:** وضع قوانین کنترل اجاره‌بها، هدایت سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ساخت مسکن اجاره‌ای ویژه گروه‌های کم‌درآمد از جمله اقدامات مرتبط با این سیاست است. مناسب‌سازی نرخ‌های اجاره برای اجاره‌نشین‌ها از دو طریق قابل انجام دادن است: اول پایین آوردن فشار هزینه‌ای اجاره‌بها با کمک ابزارهایی همچون کوپن اجاره یا یارانه اجاره و دوم تشویق به سرمایه‌گذاری در احداث مسکن اجاره‌ای با استفاده از تسهیلاتی همچون زمین، وام، اعتبار مالیاتی و در نهایت استفاده درست از ابزار تراکم توسط شهرداری.

- **سیاست تولید برای اجاره:** در این سیاست، سازندگان بخش خصوصی و دولتی تشویق و ملزم می‌شوند که بخشی از تولید مسکن خود را به مسکن اجاره اختصاص دهند. گاهی در این سیاست، واحد مسکونی اجاره‌ای توسط بخش خصوصی، بر روی زمین‌های دولتی که با شرایط تخفیف، تقسیط یا اجاره واگذار می‌شود، با بهره‌گیری از وام‌های کم‌بهره احداث می‌گردد.

- **سیاست خصوصی سازی عرضه مسکن:** طی این سیاست سازندگان خصوصی تعریف و تعیین می‌شوند و برای آنها تکالیف و تسهیلات معین و قوانین مرتبط نیز تدوین و تصویب می‌شود.
- **سیاست محافظه کارانه:** طی آن احیای ساختمان‌های قدیمی و خرید آنها از طریق اعطای وام‌های کم‌بهره مد نظر است. این سیاست، همان سیاست تأمین بخشی از نیازهای مسکن از طریق نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده در ایران است که با استفاده از حمایت‌های قانونی متعدد نظیر اعطای وام کم‌بهره، تخفیف عوارض صدور پروانه ساختمان، اعطای تراکم تشویقی و غیره و در قالب برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور در حال انجام دادن است.
- **سیاست زمین - خدمات:** در این سیاست دولت زمین آماده را در اختیار اқشار کم‌درآمد و آسیب‌پذیر جامعه قرار می‌دهد. در این طرح که زمین‌ها دارای طرح و نقشه‌های کاربری بودند، امکان ساخت خودیاری و تدریجی به‌موازات بهبود وضعیت اقتصادی خانوار فراهم است و هم سرمایه‌گذاری سرانه دولت کاهش می‌یابد و هم اینکه تعداد بیشتری مشمول برنامه‌های حمایتی می‌شوند.
- **سیاست خانه‌سازی اجتماعی:** در این رویکرد دولت از طریق مؤسسات ایجاد شده اقدام به ساخت مجتمع‌های مسکونی با واحدهای ارزانقیمت می‌نماید.
- **سیاست ایجاد بانک اطلاعاتی زمین و مسکن:** این بانک از طریق یکپارچه‌سازی سیاستگذاری برای موجودی زمین و با هدف شفاف‌سازی و دسترسی مستمر به آمار کامل و به‌نگام در مورد زمین و مسکن تشکیل می‌گردد.
- **سیاست ساخت مسکن دولتی:** در این سیاست دولت نقش عمده‌ای را در تصمیم‌گیری توسعه و تخصیص مسکن دارد و به‌طور مستقیم وارد عرصه ساخت مسکن و فروش آن به اқشار مختلف می‌شود و درواقع دخالت جدی دولت به‌عنوان یک عنصر مهم در برنامه‌های مسکن ملی است.
- **سیاست ساخت واحدهای مسکونی اجاره به شرط تملیک:** براساس این راهبرد واحدهای مسکونی به‌صورت استیجاری واگذار می‌گردد و وجوه اجاره به‌صورت اقساط ماهیانه از کل قیمت تعیین شده مسکن، وصول و کم می‌شود.
- **سیاست احداث مسکن ارزانقیمت:** این سیاست از طریق تجهیز سرمایه‌های خصوصی، اعطای تسهیلات ویژه خرید و ساخت مسکن، اعطای وام‌های تعمیرات و نوسازی مسکن، راه‌اندازی صندوق‌های پس‌انداز مسکن، طرح‌های جامع و غیره اجرا می‌شود. با عنایت به اینکه اغلب کشورهای در حال توسعه با یک روند شهرنشینی فزاینده روبه‌رو هستند و نزدیک به یک‌سوم خانواده‌ها در سکونتگاه‌های غیررسمی زندگی می‌کنند، از این رو می‌توان گفت تجارب تأمین مسکن برای گروه‌های مختلف متناسب با نیازهای مادی و معنوی و متعادل با وضعیت اقتصادی خانواده‌ها که در این کشورها در اولویت قرار دارد، مشابهت بیشتری با وضعیت کشور ما دارد. سیاست‌ها و برنامه‌های مسکن، در کشورهای در حال توسعه، طی نیم قرن اخیر بسیار متفاوت بوده است. به‌گونه‌ای که برخی از کشورها به دنبال ارائه مسکن اجتماعی بوده‌اند؛ برخی ارائه زمین دولتی به مدیریت بخش خصوصی را دنبال کرده و برخی به دنبال توسعه شهرک‌سازی بوده‌اند. بررسی‌ها نشان می‌دهد نبود دسترسی مقرون به صرفه به زمین، به‌عنوان مانع اصلی برای افزایش عرضه مسکن ارزانقیمت در این کشورهاست.