

باسمه تعالی

بررسی شیوه های تامین مالی برای تولید مسکن ارزان



خرداد ۱۳۹۸

## فهرست

- ۱) بیان مسئله و ضرورت پروژه ..... ۳
- ۲) سوالات پروژه ..... ۴
- ۳) فرایندها و ارکان ابزارهای نوین تامین مالی مسکن ..... ۵
- ۴) مزایا و معایب نظری و عملیاتی تامین مالی پروژه مسکن مهر ..... ۱۹
- ۵) مسکن اجتماعی و مقرون به صرفه در کشورهای خارجی ..... ۴۲

## ۱) بیان مسئله و ضرورت پروژه

وابستگی بیش از ۱۰۰ صنعت کشور به بخش مسکن به عنوان لوکوموتیو اقتصادی، سبب شده است تا ایجاد رونق ساخت و ساز در این بخش تأثیر بسزایی در رونق دیگر بخش‌های اقتصادی داشته باشد. همچنین مسکن یکی از کالاهایی است که نیاز اصلی خانوار بوده و در قانون اساسی نیز بر وظیفه دولت در تامین مسکن تأکید شده است.

در بازار مسکن، گرانی قیمت از یک طرف و عدم تطابق بین الگوی عرضه و تقاضا از طرف دیگر، تأمین مسکن را به خصوص برای گروه‌های کم درآمد بسیار مشکل ساخته است. به نحوی که نحوه توزیع سهم مالکیت مسکن و رشد اجاره نشینی نشانگر وضعیت نامناسب بازار برای تامین مسکن متناسب با نیاز خانوار است.

در این میان دو مولفه اصلی قیمت مسکن و درآمد خانوار نقش اساسی را ایفا می‌کنند. نظام تامین مالی مسکن بخش عمده‌ای است که فعالیت دولت‌ها در جهت بهبود آن برای دستیابی به مسکن بوده است. عدم ارائه الگویی جامع و موفق با لحاظ نمودن شرایط بازار مسکن موجب شده است تا نظام تامین مالی مسکن در ایران از وضعیت مناسبی برخوردار نباشد. ضروری است تا مطالعه جامعی روی تامین مالی مسکن انجام گیرد و موانع و راهکارهای مورد نیاز استخراج شود. زیرا:

- نظام تامین مالی مسکن به اندازه کافی توسعه نیافته و اندازه آن نسبت به نیازها محدود و کوچک است.
- بازار رهن به شدت کوچک و منقبض شده و نسبت ارزش بازار رهن به تولید ناخالص داخلی کشور کمتر از یک درصد است. این شاخص در کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته بسیار بالاتر است.
- بازار سرمایه در نظام تامین مالی مسکن جایگاه با اهمیتی نداشته است.
- تامین مالی، به طور عمده بانک محور و مبتنی بر بازار کوتاه مدت پول است.
- بازپرداخت وام برای گروه‌های پایین درآمدی دشوار است.

## ۲) سوالات پروژه

در این پروژه قرار است به سوالات زیر پاسخ داده شود:

- فرایندها و ارکان ابزارهای کلاسیک و نوین تامین مالی در سمت عرضه و تقاضا مسکن چگونه اند؟
- هر یک از ابزارهای تامین مالی مانند وام رهنی، بازار اوراق بهادار، صندوق زمین و ساختمان و ... چگونه اجرا می‌شوند؟ مزایا و تفاوت هر کدام نسبت به یکدیگر چیست؟
- مزایا و معایب نظری و عملیاتی تامین مالی پروژه مسکن مهر چه بوده است؟ (واکاوی دقیق از طریق بررسی گزارش ها و مصاحبه با فعالان و دست اندرکاران)
- سیاست های مسکن اجتماعی و مقرون به صرفه در کشورهای خارجی از لحاظ تامین مالی چگونه بوده است و چه ابعدی دارد؟ (بررسی حداقل ۳ کشور)

### ۳) فرایندها و ارکان ابزارهای نوین تامین مالی مسکن

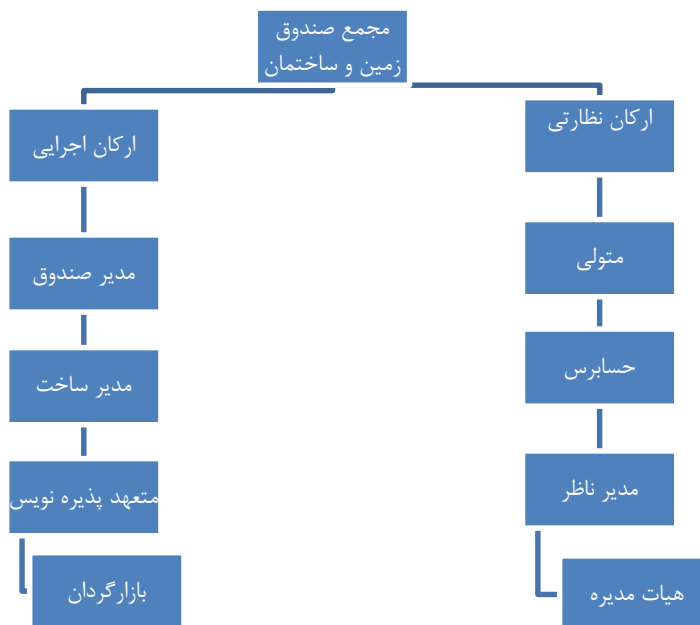
ابزارهای نوین تامین مالی در طرف عرضه شامل صندوق زمین و ساختمان و حساب امانی می شود و در طرف تقاضا به دو روش بازار اولیه رهن و بازار ثانویه رهن انجام می گیرد. در این بخش فرایند و ارکان های اجرایی این روش ها بیان خواهند شد.

#### ۳-۱) صندوق زمین و ساختمان:

نهاد مالی است که با اخذ مجوز از سازمان بورس و اوراق بهادار تأسیس شده و به جمع آوری سرمایه از عموم و تخصیص آن به سرمایه گذاری در ساخت پروژه ساختمانی مشخص و فروش واحدهای ساختمانی آن می پردازد. در ادامه ارکان و وظایف آنها بیان خواهد شد.

#### ۳-۱-۱) ارکان و وظایف آن:

ارکان این صندوق به صورت جدول زیر است:



شکل ۳-۱

#### ۳-۱-۱-۳) وظایف مجمع صندوق:

- تصویب مبلغ لازم برای افزایش سرمایه در هر مرحله

- تایید صلاحیت مدیر ساخت یا پیمانکاران برای اجرای هر مرحله از پروژه
- اتخاذ تصمیمات لازم در فرآیند مزایده فروش و پیش فروش واحدهای ساختمانی صندوق
- تصمیم گیری در مورد مسئولیت مدیر ساخت در مورد تأخیر مراحل ساخت
- تصمیم گیری راجع به تغییر هزینه ها یا زمان بندی اجرای پروژه در شرایط استثنایی

### ۳-۱-۱-۲) وظایف هیات مدیره صندوق:

- تصمیم گیری راجع به تغییر سایر ارکان صندوق
- تصویب تغییرات اساسنامه
- تعیین حق حضور اعضای هیأت مدیره
- تصمیم گیری در مورد بودجه بازاریابی و فروش واحدهای ساختمانی پروژه
- تصویب صورت های مالی سالانه
- تصمیمگیری راجع به انحلال صندوق
- تصویب هزینه های تأسیس و هزینه های تشکیل مجمع

### ۳-۱-۱-۳) وظایف مدیر صندوق:

- ثبت و نگهداری حساب هر سرمایه گذار
- انجام بخشی از مراحل صدور واحدهای سرمایه گذاری
- صدور دستور پرداخت هزینه ها با تأیید متولی
- پیشنهاد افزایش سرمایه به هیأت مدیره
- جمع آوری و نگهداری مدارک مثبت و ثبت وقایع مالی صندوق
- تهیه صورتهای مالی و گزارشهای عملکرد صندوق
- نمایندگی صندوق در برابر اشخاص ثالث

- بررسی صورت وضعیت پیشرفت مالی پروژه
  - محاسبه خالص ارزش واحد سرمایه گذاری
  - راه اندازی سایت صندوق و تهیه نرم افزارهای لازم
  - اقامه دعوی به نفع صندوق
  - انجام عملیات مزایده و مناقصه
  - دریافت تسهیلات بانکی
- ۳-۱-۱-۴) وظایف مدیر ساخت:
- اجرای پروژه ساختمانی صندوق رأساً یا از طریق پیمانکاران ذی صلاح
  - ارایه صورت وضعیتهای پیشرفت فیزیکی پروژه به مدیر ناظر
  - ارایه صورت وضعیت پیشرفت مالی به مدیر صندوق
  - همکاری با مدیر ناظر، متولی و کارشناس رسمی دادگستری در بازدید از پروژه ساختمانی
- ۳-۱-۱-۵) وظایف مدیر ناظر:
- تایید طرح توجیهی پروژه
  - نظارت بر اجرای پروژه جهت تطبیق با طرح توجیهی و مقررات ملی ساختمان
  - بررسی و تایید صورت وضعیتهای پیشرفت فیزیکی پروژه
  - تهیه گزارشهای دوره ای پیشرفت پروژه
  - انجام کلیه وظایفی که مطابق قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان به عهده ناظر است
- ۳-۱-۱-۶) وظایف متولی:
- شرکت در جلسات مجمع صندوق و اعمال رای از جانب سرمایه گذارانی که در مجمع حضور ندارند
  - نظارت بر سایر ارکان به منظور اطمینان از اجرای صحیح مسئولیتها و پیگیری تخلفات احتمالی

- بررسی و تایید دستور پرداخت از محل داراییهای صندوق
- بررسی و تایید تقاضای مدیر برای افتتاح حساب بانکی صندوق
- بررسی و نظارت بر عملکرد حسابرس
- بررسی و تایید صلح له یا علیه صندوق توسط مدیر
- نظارت بر اجرای درست فرآیند مزایده و مناقصه
- تعیین شیوه نگهداری اوراق بهادار صندوق

۳-۱-۱-۷) وظایف متعهد پذیره نویس:

- خرید واحدهای سرمایه گذاری که در هر مرحله پذیره نویسی به فروش نرسیده باشد
- انجام بخشی از مراحل صدور واحدهای سرمایه گذاری
- انجام تشریفات نقل و انتقال واحدهای سرمایه گذاری در صورت عدم پذیرش در بورس یا بازار خارج از بورس

۳-۱-۱-۸) وظایف بازارگردان:

- بازارگردانی واحدهای سرمایه گذاری صندوق بر اساس دستورالعمل مربوطه در چارچوب دامنه مجاز
- نوسان، دامنه مظنه و حداقل حجم معاملات روزانه مذکور در امیدنامه

۳-۱-۱-۹) وظایف حسابرس:

- نظارت بر صحت ثبت عملیات مالی صندوق
- اظهار نظر راجع به صحت محاسبه خالص ارزش واحدهای سرمایه گذاری و مستندات آن
- بررسی و اظهار نظر در مورد گزارشهای مدیر به مجمع صندوق

۲-۱-۳) مجموعه فرآیند های مرتبط با صندوق های زمین و ساختمان:

الف) فرآیند کلی تاسیس صندوق های زمین و ساختمان:

- تایید ارکان پیشنهادی صندوق و دریافت موافقت اصولی تاسیس صندوق



- دریافت مجوز تاسیس صندوق

- ثبت در مرجع ثبت شرکت ها و دریافت مجوز ثبت فعالیت

- دریافت مجوز عرضه عمومی

ب) مراحل تاسیس صندوق های زمین و ساختمان به جزئیات

ج) فرآیند فروش واحد های سرمایه گذاری

د) فرآیند ساخت پروژه و دریافت پول توسط مدیر ساخت

ه) فرآیند فروش واحد های جدید با اتمام فاز اول پروژه یا افزایش هزینه های ساخت

م) فرآیند فروش و برگزاری مزایه

۳-۱-۳) مزیت های صندوق های زمین و ساختمان:

الف) با سرمایه گذاری در این صندوق، سرمایه گذار از سود ناشی از ساخت و فروش واحدهای ساختمانی پروژه صندوق بهره مند می شود. بنابراین قدرت خرید سرمایه گذار در برابر افزایش قیمت زمین و ساختمان در منطقه اجرای پروژه تا حد زیادی حفظ می شود.

ب) به دلیل این که فعالیت صندوق توسط حسابرس و متولی صندوق دائماً نظارت می شود، احتمال سوء استفاده از سرمایه صندوق، کاهش می یابد.

ج) سرمایه گذار می تواند واحدهای سرمایه گذاری خود را در هر زمان از طریق فروش به بازارگردان یا اشخاص دیگر به نقد تبدیل کند. سرمایه گذاری مستقیم در پروژه های ساختمانی، این مزیت را ندارد و فروش یک واحد ساختمانی به مراتب از فروش واحدهای سرمایه گذاری صندوق مشکل تر است. بازارگردان براساس اساسنامه و مقررات مربوطه، هر روز قیمت های خود را برای خرید و فروش واحدهای سرمایه گذاری، اعلام می نماید.

د) این صندوق ها امکان استفاده سرمایه گذاران خرد از فرصت های سرمایه گذاری در پروژه های بزرگ و درآمدزا را فراهم می نماید. در صندوق های سرمایه گذاری املاک و مستغلات منابع مالی جمع آوری شده در صندوق با مدیریت واحد و تخصصی در دارایی های واقعی به خصوص املاک و مستغلات و با سیاست سرمایه گذاری بلندمدت و درآمدزا صرف می

شود. استراتژی های مشخص این نوع صندوق ها شرایط مناسبی را برای سرمایه گذاران با هدف کسب درآمد مستمر فراهم می نماید. هدف اصلی در این صندوق ها استفاده از فرصت های سرمایه گذاری در صنعت ساخت و ساز با ریسک و هزینه کمتر است.

### ۳-۲) پیش فروش ساختمان در قالب طرح امانی:

پیش فروش ساختمان روشی است که توسط سازندگان ملک انجام میشود. در واقع سازندگان برای اتمام پروژه خود هر وقت سرمایه کافی نداشته باشند اقدام به جذب سرمایه از طریق پیش فروش واحد های خود می نمایند.

۳-۲-۱) مزایا و معایب پیش فروش ساختمان: پیش فروش توسط سازندگان یکی از بهترین روش های خرید مسکن است، چراکه مبلغ خرید مسکن به صورت جز پرداخت می شود و عملاً خانه های پیش فروشی مبلغ پایین تری از ملک های دیگر دارند و دقیقاً این نوع از املاک همان هایی هستند که پس از ساخت، قیمت بالاتری برای فروش خواهند داشت؛ اما سال هاست که ماجرای پیش فروش به دلیل تخلفات انجام شده برای بسیاری از مردم و قانون گذاران یک معضل شده است. از سری مشکلاتی که عموماً در پیش فروش ها ایجاد می شود، عدم انجام کامل تعهدات از سوی پیش فروشنده، عدم تکمیل پروژه در زمان مقرر، فروش یک واحد مسکونی به چند نفر، عدم انجام تعهدات مالی از جانب پیش خریدار هست. تاکنون تدابیر بسیاری اندیشیده شد اما هیچ یک موفق نبوده اند.

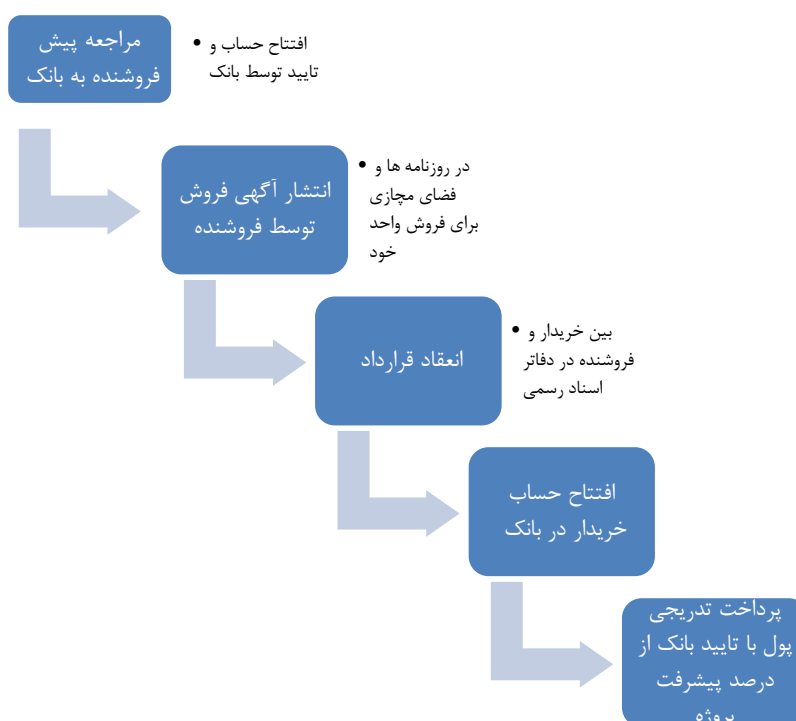
### ۳-۲-۲) حساب امانی (ESCROW ACCOUNT):

جدیداً بانک مسکن حساب امانی ویژه پیش فروش آپارتمان را معرفی کرده و پا بر عرصه پیش فروش ساختمان گذاشته است. دولت در راستای اجرای قانون پیش فروش ساختمان، پیش فروشنده ها را مکلف کرده است تا بانک ها در نقش نهاد ناظر و کنترل کننده رفتار مالی پیش خریدار و پیش فروشنده، بر دخل و خرج پروژه های ساختمانی پیش فروش شده نظارت کنند و مخاطرات معمول این نوع معاملات ملک را برای طرفین معامله تا حد صفر شدن، کاهش دهند.

### ۳-۲-۳) فرایند طرح حساب امانی چگونه است؟

بانک به شکل یک امین میان پیش فروشنده و پیش خریدار ایفای نقش می کند، به این شکل که واسطه انتقال وجوه تعهد شده بین طرفین خواهد شد. برای این انتقال وجوه نیز شرطی گذاشته شده که آن هم تائید پیشرفت پروژه از سوی بانک است. لازم است بدانید که بانک مسکن در برابر این خدمت خود کارمزد نیز دریافت خواهد کرد. در این کار پیش فروشنده باید با

مدارک خود به‌سوی بانک مسکن رفته و حساب امانی باز کند، زمانی که مدارک به تأیید بانک برسد، پیش فروشنده حق دارد تا در روزنامه‌ها و جراید عمومی آگهی پیش‌فروش خود را منتشر کند. زمانی که واحد پیش‌فروشی به فروش برسد قرارداد رسمی بین خریدار و فروشنده در دفاتر اسناد رسمی منعقد می‌شود. پیش‌خریدار نیز باید در بانک مسکن حساب باز کرده و مبالغ واریزی خود را با توجه به پیشرفت پروژه و تأیید بانک مسکن به حساب امانی پیش‌فروشنده بریزد، پیش‌فروشنده می‌تواند در صورتی که مهندس ناظر تأیید کرد از حساب خود پول برداشت کند. در شکل زیر این فرایند نشان داده شده است.



شکل ۳-۲

۳-۲-۴) شرط افتتاح حساب امانی برای پیش‌فروش مسکن:

براساس آیین‌نامه اجرایی قانون پیش‌فروش ساختمان، هر سازنده مسکن و ساختمان، قبل از تبلیغ و آگهی برای پروژه خود باید ابتدا مجوز پیش‌فروش را از اداره راه و شهرسازی استان دریافت کند و این ادارات استانی نیز ارائه مجوز پیش‌فروش را به داشتن برگه تاییدیه افتتاح «حساب امانی» مشروط کرده‌اند. جزئیات ضوابط تشکیل «حساب امانی» که توسط ستاد مرکزی بانک مسکن با استناد به دستورالعمل مصوب بانک مرکزی، به کلیه شعب این بانک اعلام شده، حاکی است که هر پیش‌فروشنده ساختمان برای هر پروژه باید یک «حساب امانی» جداگانه نزد بانک مسکن افتتاح کند و در مقابل، تک‌تک پیش‌خریداران نیز باید حساب جداگانه‌ای از همین نوع، افتتاح نمایند. «حساب امانی» به صورت حساب کوتاه‌مدت عادی

خواهد بود. مطابق اصول تعریف شده برای «حساب امانی» و همچنین اجازه‌ای که در قرارداد سه جانبه بین بانک مسکن، پیش‌فروشنده و پیش‌خریداران منعقد می‌شود، بانک اجازه دارد تحت شرایط مشخص و از قبل توافق شده، اقساط بهای معامله را در طول فرآیند ساخت، از حساب پیش‌خریداران برداشت و به حساب پیش‌فروشنده واریز کند.

هر نوع مبادله مالی پیش‌خریدار و پیش‌فروشنده خارج از «حساب امانی» ممنوع است و معامله را از رسمیت خواهد انداخت.

۳-۲-۵) مزیت طرح حساب امانی چیست؟

هدف اصلی از ایجاد این حساب ساماندهی بازار پیش‌فروش مسکن و کاهش ریسک‌های مرتبط با خریداران مسکن است. در واقع یکی از مهم‌ترین کاربردهای حساب امانی ایجاد سازوکار برای کاهش ریسک کلاهبرداری و مخاطرات اخلاقی میان پیش‌خریدار و پیش‌فروشنده از طریق ورود شخص سوم مورد اعتماد دو طرف است. در واقع حساب امانی یک ابزار مالی است که از سوی شخص سوم (بانک) جهت ارائه خدمات مشخص به مشتری ایجاد می‌شود. حساب امانی به نام پیش‌فروشنده با واریز حداکثر یک میلیون ریال افتتاح خواهد شد. هر پیش‌فروشنده، برای هر پروژه مجاز به افتتاح فقط یک حساب امانی است و هر حساب امانی صرفاً به منظور پیش‌فروش واحدهای یک پروژه افتتاح می‌شود. در صورتی که بیش از یک پیش‌فروشنده، مشترکاً اقدام به پیش‌فروش واحدهای یک پروژه کرده باشند، حساب امانی مشترکاً به نام فروشندگان افتتاح می‌شود. پس از افتتاح حساب، واریز به آن توسط هر شخص حقیقی یا حقوقی اعم از پیش‌فروشنده، وکیل قانونی وی و پیش‌خریداران ممنوع بوده و فقط بانک مجاز به واریز به آن خواهد بود.

سازنده‌ها قبل از اقدام برای تشکیل حساب امانی، باید پروژه ساختمانی خود را تا مرحله اتمام عملیات پی، جلو ببرند و پیش‌فروش تا قبل از اتمام عملیات پی، ممنوع است.

۳-۲-۶) فرایند اجرای طرح حساب امانی:

پیش‌فروشنده برای افتتاح حساب امانی، باید مدارکی به این شرح ارائه کند:

الف- تصویر برابر اصل سند مالکیت زمین، قرارداد اجاره با حق احداث بنا یا قرارداد رسمی مشارکت یا سرمایه‌گذاری پیش‌فروشنده با مالک یا مستاجر زمین - به نحوی که واحدهای ساختمانی مشخصی از پروژه با حق فروش به وی اختصاص یابد- هر کدام که موضوعیت داشته باشد.

ب- سند معرفی پروژه و نقشه‌های مصوب سازه و معماری آن مطابق با پروانه ساختمانی صادره، واحدهای در دست پیش فروش و نحوه شماره گذاری آنها بر روی نقشه کل بلوک(های) پروژه.

ج- تصویر برابر اصل کلیه قراردادهای پیش فروش با پیش خریداران پروژه، در صورتی که قبل از افتتاح حساب امانی منعقد شده باشد.

د- تصویر برابر اصل پروانه ساختمانی پروژه، صادره توسط مرجع صدور پروانه در محل وقوع پروژه.

ه- تصویر برابر اصل گواهی پایان عملیات پی ساختمان که به تایید مهندس ناظر پروژه رسیده است.

و- گواهی امضای ناظر هماهنگ کننده پروژه، صادره توسط دفتر اسناد رسمی، در صورتی که مهندس ناظر پروژه شخص حقیقی باشد.

ز- سایر مدارک بر اساس ضوابط افتتاح حساب بانکی. همچنین به ازای هر یک از قراردادهای پیش فروش، باید یک فقره حساب نزد بانک به نام پیش خریدار و توسط وی به منظور ایفای تعهدات خود در قرارداد پیش فروش، افتتاح شود. پیش خریداران می توانند کلیه پرداخت‌های نقدی خود بابت تعهدات قرارداد پیش فروش را به حساب خریدار متعلق به خود واریز نمایند. هر پیش خریدار، برای هر پروژه مجاز به داشتن فقط یک حساب خریدار است و هر حساب خریدار صرفاً به منظور پرداخت وجوه قرارداد پیش فروش مربوط به یک پروژه افتتاح می شود. هنگام افتتاح حساب باید تصویر برابر اصل قرارداد پیش فروش منعقد بین پیش خریدار و پیش فروشنده به عنوان ملاک انتقال پول از حساب پیش خریدار به حساب پیش فروشنده در صورت اخذ تایید مهندس ناظر در کنار سایر مدارک افتتاح حساب در اختیار بانک قرار گیرد. حساب پیش فروشنده و پیش خریدار هر دو از نوع حساب کوتاه مدت عادی است. همزمان با افتتاح حساب امانی، پیش فروشنده و بانک نسبت به انعقاد قرارداد افتتاح حساب امانی اقدام می نمایند. حدود وظایف و اختیارات پیش فروشنده و بانک و نحوه تعامل آنها با یکدیگر مطابق با مفاد قرارداد فوق الذکر خواهد بود.

م- کلیه پرداخت‌ها به پیش فروشنده، توسط بانک و از طریق انتقال وجه از حساب خریدار به حساب امانی صورت خواهد گرفت. نحوه پرداخت وجوه پیش خریداران به حساب پیش فروشنده به این صورت خواهد بود که در طول مدت اعتبار قرارداد افتتاح حساب امانی، پیش فروشنده می تواند از بانک درخواست پرداخت وجه نماید. در این صورت پیش فروشنده مکلف است گزارش پیشرفت پروژه را با ذکر مراحل اجرایی به پایان رسیده تا تاریخ ارسال گزارش تهیه کرده و به بانک ارسال نماید. باید تصویر برابر اصل گزارشی از مهندس ناظر پروژه خطاب به مرجع صدور پروانه ارائه شود که پایان مراحل اجرایی ادعا شده در گزارش

پیشرفت را گواهی کرده باشد. بانک موظف است با لحاظ گزارش پیشرفت، مبلغ قابل پرداخت بابت هر قرارداد به پیش‌فروشنده را محاسبه نموده و حداکثر ظرف یک هفته از تاریخ دریافت گزارش پیشرفت، نسبت به انتقال وجوه از حساب‌های خریداران به حساب امانی اقدام نماید.

ملاک عمل بانک در محاسبه مبلغ قابل پرداخت به پیش‌فروشنده، وضعیت اقدامات انجام‌شده برای واحد موضوع همان قرارداد است، مگر این‌که واحد مزبور در مراحل قبل از «نازک‌کاری داخلی و خارجی» باشد. در این صورت، وضعیت اقدامات انجام‌شده برای کل بلوک دربرگیرنده واحد ملاک است. پرداخت کارمزد بابت خدمت ارائه شده از سوی بانک، طبق ضوابط جاری بانک بخشی برعهده پیش‌خردار و بخشی دیگر برعهده پیش‌فروشنده است.

### ۳-۳) بازار اولیه رهن (Mortgage):

وام رهنی<sup>۱</sup> وامی است که بازپرداخت اصل و فرع آن با توثیق ملک معینی ضمانت می‌شود. در ایران، تنها نهاد متولی بازار رهن، صندوق پس‌انداز مسکن بانک مسکن بوده است.

۳-۳-۱) شرایط قرارداد وام رهنی:

این وام نیز مانند سایر وام‌ها از شرایطی باید برخوردار باشد که پرداخت‌کننده و ذینفعان و واسطه‌ها ملزم به اجرای آن می‌باشند.

- تعهد پرداخت: وام‌گیرنده متعهد است اصل و فرع و جریمه‌های احتمالی را پرداخت کند.
- رعایت اولویت ذی‌نفعان وام رهنی: به عنوان مثال اگر وام‌گیرنده در پرداخت مالیات اموال نکول کند، این عمل او به مثابه نکول<sup>۲</sup> در پرداخت‌های وام رهنی می‌شود، چرا که دولت نسبت به وام‌دهنده در استیفای حقوق خود یعنی دریافت مالیات اولویت دارد.
- بیمه حوادث: وام‌گیرنده باید حداقل به اندازه ارزش وام رهنی، ملک را در برابر حوادثی مانند آتش‌سوزی، سیل و ... بیمه کند.

<sup>۱</sup> mortgage loan

<sup>۲</sup> نکول در زبان عربی به معنای عدم قبول یا رد است. در اصطلاح کارکنان مالی اگر طرف قرارداد نتواند در قبال قراردادی که بسته است به تمام یا بخشی از تعهداتش، خواسته یا ناخواسته، عمل کند، گویند که «نکول» انجام داده‌است.

- بیمه وام رهنی
- ! وام گیرنده باید وام رهنی خود را بیمه کند..(عموما در زمان هایی که دولت وام رهنی را تضمین نکرده باشد و نسبت وام به ارزش ملک ملک بیش از ۸۰ درصد باشد)
- ترتیب اعمال پرداخت ها: وام دهنده ابتدا جرایم و هزینه ها، سپس بهره و در نهایت اصل وام را لحاظ میکند.
- تعهد تضامنی: اشخاصی که قرارداد وام را امضا میکنند، متضامنا نسبت به کل وام رهنی متعهدند.
- تعمیر ملک: وام گیرنده باید ملک را در سطح رضایت بخشی تعمیر و نگهداری (good repair) نماید.
- حق بازرسی وام دهنده: وام دهنده حق دارد با اطلاع قبلی وارد ملک شود و بررسی کند که آیا وام گیرنده وظایف خود را در رابطه با تعمیر و نگهداری ملک انجام داده است یا خیر.
- بند تعجیل: وام دهنده میتواند تحت شرایط معینی(عموما به هنگام نکول وام گیرنده) کل مانده وام را دفعتا مطالبه نماید.
- بند پرداخت زود تر از موعد: تمهیدی است که به وام گیرنده اختیار میدهد که وام را قبل از سررسید تسویه کند. این تمهید مانند اوراق قرضه قابل استرجاع است.

### ۳-۳-۲) انواع وام های رهنی:

- الف) وام رهنی بهره متغیر:<sup>۴</sup> نرخ بهره وام طی زمان تغییر میکند.
- ب) وام رهنی بهره ثابت:<sup>۵</sup> نرخ بهره وام در طول عمر آن ثابت است.
- ج) وام با اقساط ثابت:<sup>۶</sup> اقساط وام در طول عمر آن ثابت اند.
- د) وام با اقساط تدریجی:<sup>۷</sup> اقساط در ابتدا کوچک اند و به مرور بیشتر میشوند.

<sup>1</sup> Mortgage insurance

<sup>2</sup> Acceleration clause

<sup>3</sup> Prepayment clause

<sup>5</sup> Adjustable rate mortgages

<sup>6</sup> Fixed-rate mortgages

<sup>7</sup> Constant payment mortgages

<sup>8</sup> Graduated payment mortgages

ه) وام با استهلاک ثابت؛ استهلاک اصل وام طی عمر آن ثابت است.

م) وام با استهلاک کامل؛ اصل وام به طور کامل تا سررسید مستهلک میشود.

### ۳-۴) بازار ثانویه رهن:

بازاری است که در آن وام‌دهندگان و وام‌گیرندگان ضمن چانه‌زنی در مورد شرایط وام‌های رهنی، به ترتیب به خرید و فروش آن وام‌های رهنی می‌پردازند. کارگزاران وام‌های رهنی، بانک‌های رهنی، بانک‌های تجاری، مؤسسات وام و پس‌انداز و وام‌گیرندگان از بازیگران عمده این بازارند. در این بازار، وام‌های رهنی و اوراق بهادار با پشتوانه رهن خرید و فروش می‌شود. بانی<sup>۳</sup>، تجمیع‌کننده وام‌های رهنی<sup>۴</sup> یا ناشر<sup>۵</sup> و سرمایه‌گذاران از بازیگران عمده این بازارند.

۳-۴-۱) اوراق بهادار رهنی چیست و فرایند انتشار آن چگونه است؟

اوراق بهادار با پشتوانه دارایی نوعی اوراق بهادار است که به پشتوانه دارایی‌های مالی منتشر می‌شود. اوراق بهادار با پشتوانه رهن نوع خاصی از ABS است که با پشتوانه مطالبات بانک‌ها و مؤسسات رهنی منتشر می‌شود.

MBS محل تلاقی بازار پول و سرمایه است. این ابزار در مسیر رشد بازارهای ثانویه رهن آمریکا خلق گردید. این اوراق ابتدا توسط GNMA<sup>۸</sup> منتشر شد. GNMA پرداخت‌های منظم از اصل و بهره را برای خریدار تضمین می‌نمود و ریسک اعتباری را حذف می‌کرد. از اواخر دهه ۱۹۷۰ اوراق با پشتوانه رهن با ضمانت شرکت خصوصی FNMA<sup>۹</sup> منتشر شد.

در ایران، بانک مسکن می‌تواند نقش نهاد مسئول بازار ثانویه وام‌های رهنی را بر عهده بگیرد.

اوراق بهادار با پشتوانه وام رهنی اوراقی است که نشان‌گر ادعای صاحبان آن نسبت به جریان‌های نقدی حاصل از وام‌های رهنی یک‌کاسه شده است. در واقع می‌توان گفت که منافع حاصل از وام‌های رهنی یک‌کاسه شده در قالب اوراق بهادار با پشتوانه وام‌های رهنی، تبدیل به اوراق بهادار می‌شود.

<sup>1</sup> Constan amortization mortgages

<sup>2</sup> Fully amortized mortgages

<sup>3</sup> originator

<sup>4</sup> mortgage aggregator

<sup>5</sup> securitizer

<sup>6</sup> ABS

<sup>7</sup> MBS

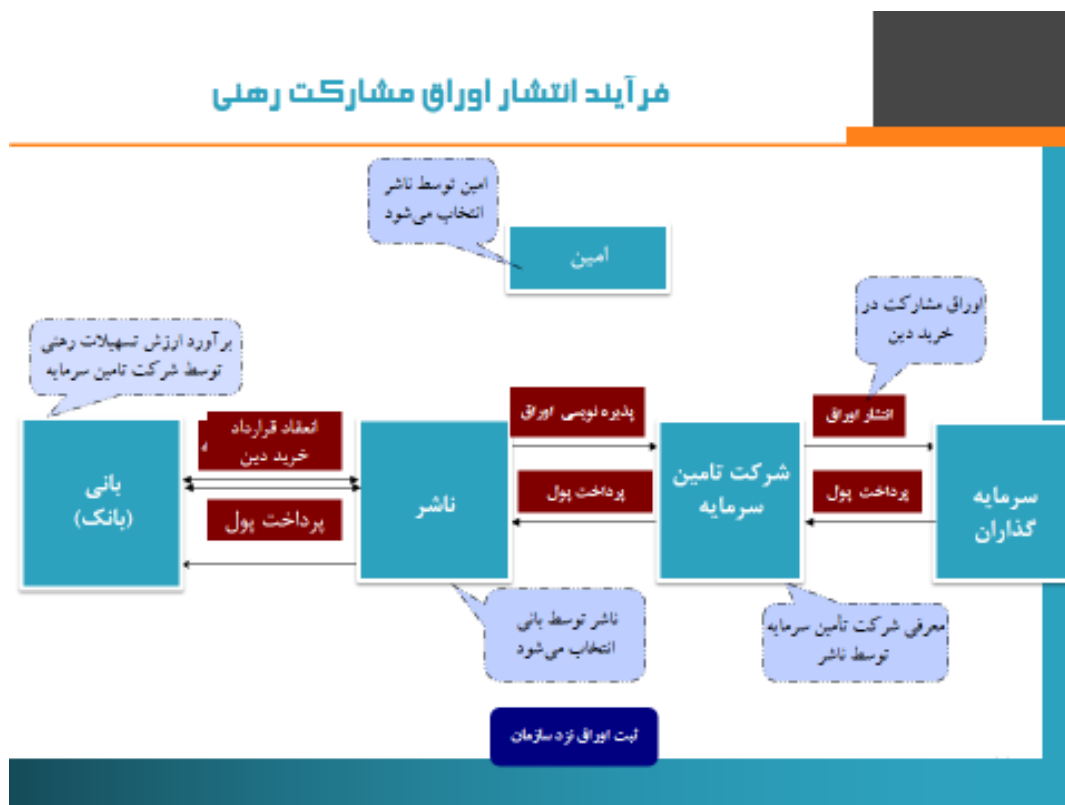
<sup>8</sup> Government National Mortgage Association

<sup>9</sup> Federal National Mortgage Association

<sup>1</sup> Mortgage Backed Securities<sup>0</sup>



ورقه بهادار با پشتوانه وام‌های رهنی یک ورقه قرضه است، با این تفاوت که دارندگان آن به‌جای دریافت مقادیر ثابت کوپن‌ها و اصل، جریان‌های نقدی حاصل از وام‌های رهنی یک‌کاسه‌شده را دریافت می‌کنند. در شکل زیر فلو چارت فرایند انتشار این اوراق نشان داده شده است.

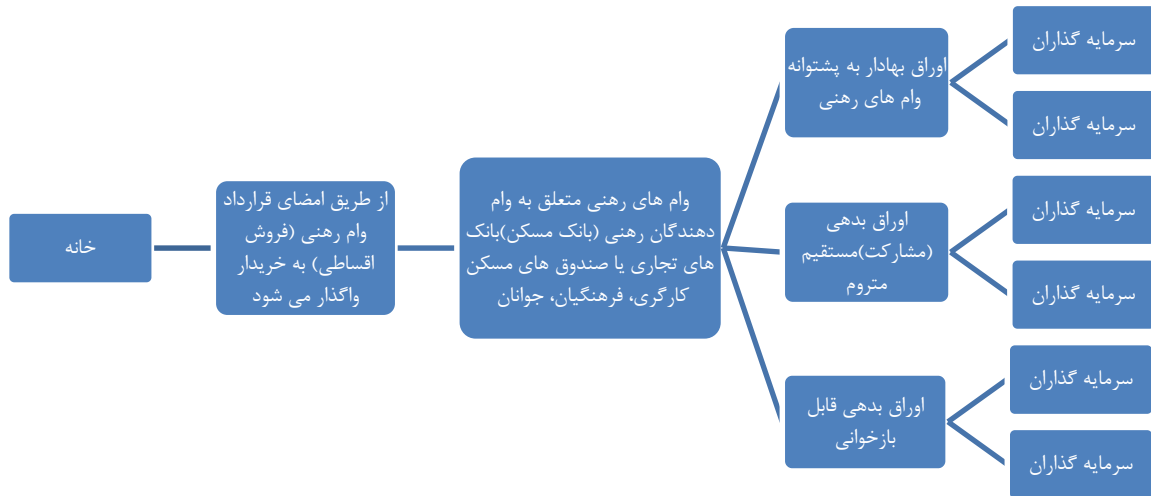


شکل ۳-۳

نکات مهم در رابطه با این اوراق وجود دارد که عبارتند از:

۱. وجوه ناشی از فروش اوراق به حساب مشترک ناشر و امین واریز خواهد شد.
۲. ناشر موظف است اسناد و وثائق مطالباتی که اوراق مبتنی بر آن منتشر شده است را به امانت نزد عامل قرار دهد.
۳. وجود ضامن به اختیار ناشر است.
۴. دارایی عینی باید بیمه شده باشد.

به طور کلی فرایند بازار رهن اولیه و ثانویه به صورت زیر خواهد بود:



شکل ۳-۴

## ۴) مزایا و معایب نظری و عملیاتی تامین مالی پروژه مسکن مهر

در تعریف مرکز آمار ایران مسکن یا واحد مسکونی، مکان، فضا یا محوطه ای است که یک یا چند خانوار در آن سکونت داشته و به یک یا چند ورودی (شارع عام یا شارع خاص) راه داشته باشد. مسکن شهری از نظر جمعیتی به سه دسته تک خانواری، چند خانواری و مجتمع مسکونی قابل تقسیم است.

مسکن متناسب با نیاز، یکی از نیازهای پایه و اساسی برای داشتن زندگی با عزت است. مطابق اصول ۳، ۳۱ و ۴۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دولت موظف به تأمین مسکن متناسب با نیاز برای تمامی محرومین از مسکن است.<sup>۱</sup> در همین راستا طرح مسکن مهر به عنوان اولین طرح مسکن برای اقشار کم درآمد بررسی خواهد شد تا تجربه ای برای طرح های بعدی مسکن مقرون به صرفه قرار گیرد.

### ۱-۴) نحوه شکل گیری برنامه مسکن مهر شهری<sup>۲</sup>

رکود بازار مسکن در سال های ۸۳ و ۸۴ سبب شد تا دولت نهم برای خروج بازار مسکن از رکود اقدام به افزایش وام های خرید مسکن کرده و از این طریق با اجرای سیاست تحریک تقاضا بازار مسکن را از رکود خارج سازد. این سیاست تأثیرات تورمی داشت و در نهایت منجر به افزایش قیمت مسکن در سال های ۸۵ و ۸۶ در کشور شد که می توان از آن به عنوان بیشترین جهش قیمت مسکن نام برد. به دنبال این مسأله و وجود ۲۰ میلیون خانوار، ۱۵ میلیون واحد مسکونی، ۵ میلیون خانوار بدون مسکن مناسب؛ دولت نهم به تغییر رویکرد و سیاست های خود از سیاست تحریک تقاضا (بر مبنای افزایش وام خرید) به سمت سیاست های تحریک عرضه از طریق حمایت از تولید و عرضه مسکن معطوف کرد تا برای ساخت ۴,۴ میلیون واحد مسکونی در قالب مسکن مهر در راستای اجرای اصل ۳۱ قانون اساسی به منظور پر کردن خلاء ۵ میلیونی بین تعداد خانوارها و واحدهای مسکونی موجود در کشور ورود کند.

<sup>۱</sup> مرکز مطالعات تکنولوژیک دانشگاه علم و صنعت ۱۳۹۲

<sup>۲</sup> بررسی آخرین وضعیت برنامه مسکن مهر و پیشنهادهای اجرایی برای تکمیل پروژه

به دنبال این اقدام در ابتدا در بند «د» ذیل تبصره ۶ بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور بر تأمین مسکن مناسب برای آحاد ملت به خصوص اقشار کم درآمد تأکید شد و جهت نیل به اهداف تعیین شده راهکارهای متعددی از جمله تخصیص زمین با هزینه صفر در چارچوب حق بهره برداری از زمین های دولتی به منظور کاهش قیمت تمام شده واحدهای مسکونی و حذف قیمت زمین از قیمت تمام شده واحد مسکونی را پیشنهاد نمود. در ادامه نیز دولت نهم در جهت پیشبرد اهداف یادشده در زمینه تولید و عرضه مسکن، لایحه یک فوریتی "ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن" را در تاریخ ۸۶/۳/۱ جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم کرد و متعاقباً مجلس شورای اسلامی نیز در تاریخ ۸۷/۲/۲۵ قانون مذکور را پس از تأیید شورای محترم نگهبان ابلاغ نمود.

## ۲-۴) اصول سیاستی مسکن مهر شهری

هدف از مسکن مهر در حقیقت کاهش قیمت تمام شده مسکن و افزایش سطح دسترسی متقاضیان به این کالای اجتماعی تمام شده بود. بر همین منوال مسکن مهر بر اساس ۴ اصل سیاستی زیر شکل گرفت:

الف) تخصیص زمین صفر با واگذاری حق بهره برداری زمین های دولتی در قالب اجاره ۹۹ ساله زمین که باعث حذف قیمت زمین از قیمت تمام شده مسکن میشد.

یکی از موارد بسیار مهم و تعیین کننده در قیمت مسکن، سهم بالای زمین در قیمت تمام شده مسکن است که برنامه ریزی برای کاهش این هزینه کمک شایانی به تأمین مسکن متناسب با نیاز محرومین از مسکن می کند.

در برنامه مسکن مهر، زمین های دولتی به صورت اجاره بلند مدت ۹۹ ساله برای تولید و عرضه مسکن اختصاص یافت. دولت با اجرای این سیاست و حذف هزینه زمین از قیمت تمام شده مسکن سهم بسزایی در کاهش هزینه مسکن برای متقاضیان مسکن مهر داشته است که این امر جامعه هدف متقاضی مسکن مهر را افزایش داده و باعث امیدواری تعداد بیشتری از متقاضیان به خانه دار شدن شده است. این سیاست در سایر کشورهای دنیا اعم از توسعه یافته و کمتر توسعه یافته با گرایش های مختلف سیاسی اقتصادی نیز تجربه شده است. همچنین اجرای

این سیاست از سوداگری در زمین های واگذار شده جلوگیری کرده و باعث شده است تمام این زمین ها به واحد مسکونی تبدیل گردد.<sup>۱</sup>

ب) ارایه تسهیلات ساخت به متقاضیان جامعه هدف که باعث توانمندی خانوار در تأمین هزینه ساخت شد. برنامه مسکن مهر برخلاف سیاست های ناکارآمد گذشته بخش مسکن کشور که صرفاً بر روی سیاست های طرف تقاضا در بازار مسکن تأکید داشت برای جلوگیری از تورم به طور مستقیم تأکید خود را از همان ابتدا بر سیاست طرف عرضه قرار داد و با تبدیل وام خرید به وام ساخت، رویکرد ناکارآمد ۴۰ ساله کشور در بخش مسکن و دوره های رکود و رونق موجود در این بخش را بهبود بخشید و تولید مسکن را در اولویت قرار داد.

لازم به ذکر است در طرح مسکن مهر حدود ۷۰ درصد از هزینه های ساخت توسط بانک مسکن به صورت وام قرض الحسنه تأمین شده است و تنها ۳۰ درصد از هزینه ساخت بر عهده متقاضیان است. اجرای این سیاست باعث شده است تا آورده متقاضیان نیز صرف تولید و سرمایه گذاری شود.<sup>۲</sup>

ج) تبدیل نقش سازندگان از واسطه مالکیتی به واسطه مدیریتی که باعث شد مسکن با قیمت تمام شده به خانوارها واگذار گردد.

در برنامه مسکن مهر برخلاف دوره های گذشته که مالکیت زمین به سازندگان واگذار می شد، سازنده یا پیمانکار صرفاً واسطه مدیریتی تولید مسکن است و نه مالک آن، بنابراین سود ناشی از سرمایه گذاری و تورم زمین به سازنده منتقل نمی شود. در برنامه مسکن مهر نیازمندان واقعی مسکن با دریافت تسهیلات ساخت و زمین به صورت اجاره ۹۹ ساله، از همان ابتدا مالک واحدهای مسکونی شده و سازندگان صلاحیت دار نیز علاوه بر گرایش به سمت تولید انبوه و صنعتی و استفاده از فناوری های نوین، تنها واسطه مدیریتی بوده و به ساخت واحدهای مسکونی مبادرت می کنند که از نتایج این تغییر می توان به واگذاری مسکن به قیمت تمام شده به متقاضی و همچنین افزایش

---

<sup>۱</sup> مرکز مطالعات تکنولوژیک دانشگاه مرکز علم و صنعت ۱۳۹۲

<sup>۲</sup> مرکز مطالعات تکنولوژیک دانشگاه علم و صنعت ۱۳۹۲

سرعت ساخت و تحویل مسکن اشاره کرد. لازم به ذکر است در این فرایند تولیدی ارزش افزوده حاصل از تولید مسکن به مصرف کننده نهایی می رسد.

د) سامان دهی تقاضای مسکن به گونه ای انجام شد که مسکن مهر به متقاضیان متأهل که فاقد مسکن بوده تعلق پیدا کند. با این شرایط ثبت نام از متقاضیان واجد شرایط برای آغاز مسکن مهر شروع شد و در گام اول بیش از ۳ میلیون ثبت نام انجام شد که حدود ۱،۵ میلیون متقاضی برای مسکن مهر پالایش و تخصیص برای اجرای برنامه در دستور کار قرار گرفت.

### ۳-۴) مزایای طرح مسکن مهر

- رشد صنایع وابسته به مسکن و اشتغالزایی مستقیم و غیرمستقیم برای بیش از 2 میلیون نفر در سال
- خانه دار شدن بخشی از قشر ضعیف جامعه که در حالت عادی امیدی به خانه دار شدن نداشتند.
- افزایش سهم واحدهای مقاوم در برابر زلزله نسبت به کل واحدهای مسکونی (طبق سرشماری سال ۸۵ کمتر از ۴۰ درصد از خانه ها در کشور دارای اسکلت های بتونی یا فلزی هستند که شدیداً در مقابل حوادث طبیعی آسیب پذیرند)
- کاهش سهم هزینه مسکن در سبد هزینه خانوارها
- کاهش شاخص هزینه دسترسی به مسکن برای متقاضیان مسکن مهر

### ۴-۴) مشکلات طرح مسکن مهر

طرح مسکن مهر علی رغم مزایای اقتصادی و اجتماعی خود مشکلاتی در اجرا داشته است. مهمترین ایرادی که به طرح مسکن مهر وارد میکنند موضوع تامین مالی آن است. در ادامه پس از بیان مشکلات اجرایی طرح موضوع تامین مالی آن به طور دقیق بررسی خواهد شد.

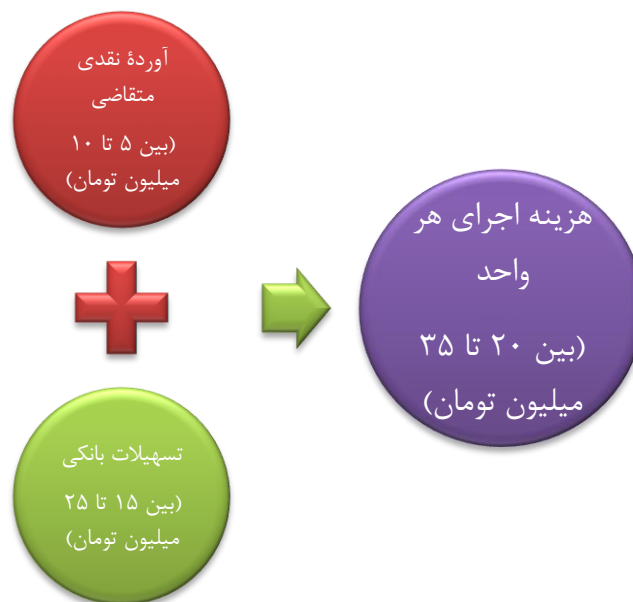
۱-۴-۴) عدم تمایز بین نیاز به مسکن و تقاضا در بازار مسکن در برنامه ریزی دولت<sup>۱</sup>

شرایط تامین مالی تقاضا اینگونه بود که متقاضی خرید واحد مسکن مهر در صورت احراز شرایط (عدم داشتن واحد مسکونی طی ۸ سال گذشته، مقیم بودن در شهر محل تقاضا حداقل به مدت ۵ سال و...) طی ۴ قسط آورده نقدی خود را متناسب با پیشرفت پروژه می پرداخت.

تسهیلات بانک مسکن جهت تکمیل ساخت به پیمانکار پرداخت میشد و پس از تکمیل و تحویل واحد به متقاضی، وام مسکن به خریدار منتقل می گردید.

در واقع با حدود ۵ میلیون تومان آورده و توانایی پرداخت اقساط ماهیانه حدوداً ۳۰۰ هزار تومان امکان خانه دار شدن برای عده زیادی فراهم گردید.

یکی از دلایلی که مسکن مهر نتوانست به طور مؤثری از افزایش قیمت مسکن جلوگیری کند، همین مساله بود. زیرا مسکن مهر عمدتاً به تقاضاهایی پاسخ داد که تا قبل از این در بازار حضور نداشته اند و به صورت تقاضا درنیامده بودند. (در حد نیاز یا خواسته بودند).



شکل ۴-۱

## ۲-۴-۴) مکان یابی اجرای طرح‌های مسکن مهر<sup>۱</sup>

با انتخاب زمین‌های ارزان قیمت و بلااستفاده در حاشیه شهرها جهت اجرای پروژه‌های مسکن مهر که فاقد حداقل زیرساخت‌های حمل و نقل شهری، امنیتی، فرهنگی، بهداشتی و آموزشی بودند، ظاهراً قیمت زمین از هزینه واحدهای ساخته‌شده کسر شد، اما هزینه ایجاد زیرساخت جهت قابل سکونت شدن واحدهای ساخته‌شده شاید بالاتر از قیمت زمینی باشد که از هزینه تمام‌شده پروژه‌ها حذف شده است.

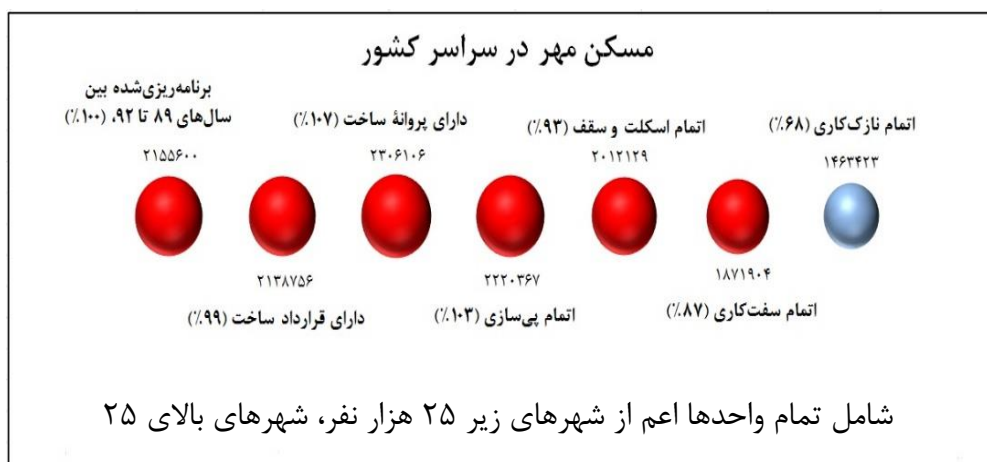
در صورت عدم ایجاد زیرساخت‌های مناسب، شهرک‌های ساخته‌شده پتانسیل بالایی جهت تمرکز جرم و بزه پیدا کرده و واحدهایی که قرار بود محل زندگی خانوارها باشند، به طور بالقوه به مکان‌هایی جهت انجام انواع جرم و جنایت تبدیل می‌شوند که این مسأله به طور غیرمستقیم هزینه‌های بالایی را به دولت و جامعه تحمیل می‌کند.



شکل ۲-۴

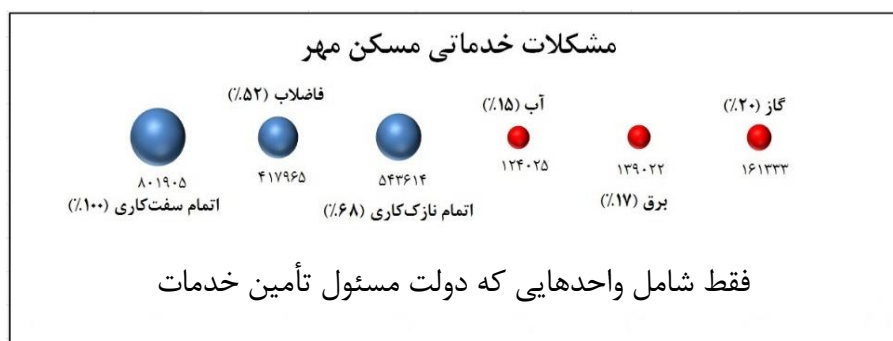
طبق نمودار زیر که درصد پیشرفت فیزیکی واحدهای مسکن مهر را از برنامه ریزی تا اتمام نازک کاری نشان می‌دهد، تا پایان دی ماه سال ۹۲، کم‌تر از ۷۰ درصد پروانه‌های صادره برای مسکن مهر به مرحله نازک‌کاری رسیده است.





شکل ۳-۴

همچنین نمودار زیر بر خورداری واحدها از خدمات روبنایی مانند آب، برق و گاز را به تصویر میکشد. از میان واحدهایی که مرحله سفت‌کاری را به پایان رسانده‌اند، تا پایان دی ماه سال ۹۲ هم‌چنان بیش از ۸۰ درصد واحدها از امکانات اولیه آب، برق و گاز برخوردار نشده‌اند.



شکل ۴-۴

۳-۴-۴) تامین مالی مسکن مهر (آیا تورم بالای سالهای اخیر میتواند ناشی از اجرای طرح مسکن مهر باشد؟)

علیرغم وجود ابعاد مختلف فنی و مهندسی مربوط به موضوع مسکن (مانند جنبه معماری، شهرسازی، استحکام سازه، ...) همواره بعد اقتصادی این موضوع برای تحلیلگران و سیاستگذاران از اهمیت بالاتری برخوردار بوده است. مسکن مهر به عنوان یکی از مهمترین اقدامات و برگ برنده های دولت قبل دقیقاً مبتنی بر همین تحلیل شکل گرفت. در حقیقت مهمترین چالش اقتصادی بخش مسکن یعنی دسترسی به مسکن به ویژه برای دهکهای پایین،

مسئله و مشغله ذهنی سیاستگذارانی بود که ایده مسکن مهر را معرفی و اجرا کردند. تمرکز این طرح بر رفع این کاستی اقتصادی به ناچار با کمبودها و ضعفهای فراوانی در بعد مهندسی یعنی استحکام، معماری چشم نواز و بومی و رعایت اصول شهرسازی مطلوب مواجه شد و حتی عرضه برخی امکانات و زیرساخت های لازم برای زندگی شهری نیز در حاشیه توجه قرار گرفت. در حقیقت مسئله اصلی سیاستگذاران در طرح مسکن مهر «عرضه مسکن» و افزایش نسبت دسترسی خانوار و مشخصاً خانوارهای کم درآمد به مسکن بود که عمده جنبه های کیفی و تمدنی ساخت مسکن و بالاتر از آن الزامات شکلدهی به یک شهر را مورد بی مهری قرار داد.

منتقدان مسکن مهر نیز به همین نحو عمده تمرکز خود را بر جنبه های اقتصادی مسکن مهر معطوف کردند. اگرچه مسکن مهر از ضعفهای مهمی در حوزه های معماری، شهرسازی و استحکام رنج میبرد، اما توجه منتقدان عمدتاً صرف چگونگی تأمین مالی این طرح شد.

واقعیت آن است که مسکن مهر محل تأمین مالی خود را خطوط اعتباری بانک مرکزی اعطایی به بانک مسکن قرار داد به این دلیل بسیار ساده که تأمین بودجه موردنیاز برای این طرح در توان دولت نبود. از سوی دیگر با توجه به ماهیت اجتماعی و غیرانتفاعی این طرح اساساً امکان بهره گیری از منابع بانکی و ورود انگیزه های سودخواهانه بانک ها به این طرح میسر نبود چراکه این امر دولت را از هدف عرضه سریع مسکن ارزان برای اقشار کم درآمد دور میساخت. به همین سبب دولت در یک سیاست کم سابقه، منابع پولی بزرگی از محل بانک مرکزی به این طرح اختصاص داد. بدین ترتیب بود که حجم بدهی بانک مسکن به بانک مرکزی در پایان سال ۹۲ به ۴۵ هزار میلیارد تومان رسید که به تنهایی ۴۴ درصد از منابع پایه پولی را به خود اختصاص داد.

۱-۳-۴) پایه پولی و اجزای آن، نحوه خلق پول و عوامل موثر بر حجم پول:

تعریف محدود پول که غالباً از آن به عنوان عرضه پول استفاده می شود عبارت است از اسکناس و مسکوکات در نزد مردم به علاوه سپرده های جاری مردم در بانک ها و موسسات پولی که جزو بانک ها به حساب نمی آیند، ولی سپرده های جاری نام می گیرند. حجم نقدینگی نیز به زبان ساده عبارت است از همین پول ها به علاوه سپرده های مدت دار. (یعنی پول به علاوه سپرده های غیرجاری که در حساب های مختلف شامل کوتاه مدت و بلند مدت و غیره وجود دارد، همچنین گاهی در ایران به این حساب های غیرجاری شبه پول هم گفته می شود).

به عنوان یک تاریخچه کوتاه بگویم که در پس از مبادله پایاپای دوره ای بوجود آمد که در آن فلزات قیمتی مثل طلا، نقش واسطه مبادله را بازی می کردند، اما کم کم به دلایل مختلف از جمله سختی حمل و نقل، مردم طلاهایشان را نزد صرافی ها گذاشته و به جای آن طلاها، برگه رسید دریافت می کردند و این برگه را بعنوان پول در مبادلات به کار می بردند،(که هنوز هم برخی از اقتصاددانان معتقدند اگر پول به همین شکل، یعنی به شکل پول خصوصی و توسط نهادهای مختلف عرضه شود دیگر این مشکلاتی که امروز دولت در عرصه پولی به وجود آورده را نخواهیم داشت.) تدریجا دولت جای این صرافی ها را گرفت و خودش به مردم رسید طلایشان را می داد. این به این معنی بود که معادل طلائی که در خزانه بود، اسکناس چاپ می شد. به تدریج دولت ها دریافتند که می توانند بیش از آنچه حجم طلا دارند اسکناس منتشر کنند و به کسی هم بر نمی خورد! بنابراین از این به بعد، معادل درصدی از اسکناس منتشره، طلا نگهداری می کردند. خلاصه بعد از این مدت، چیزهای دیگری هم جای طلا به عنوان پشتوانه پول نگهداری شدند از جمله «طلب های بانک مرکزی از دولت»، «ذخایر ارزی بانک مرکزی» و همچنین «طلب های بانک مرکزی از بانک های تجاری و دارایی های فیزیکی بانک مرکزی». این چهار مورد همان هستند که در قسمت دارایی های ترازنامه بانک مرکزی دیده می شوند.

با روی کار آمدن دولت یازدهم مهمترین انتقاد به مسکن مهر عبارت شد از شیوه تأمین مالی این طرح که با افزایش در بدهی بانکها به بانک مرکزی، زمینه افزایش در پایه پولی و به طور مضاعفی افزایش در نقدینگی (به سبب مکانیزم ضریب فزاینده پولی) را فراهم کرد.

در ادامه با اتکا به مستندات علمی و آماری نقش آفرینی مسکن مهر در بروز تورم در سال های ۸۶ تا ۹۲ مورد بررسی و ارزیابی قرار میگیرد. در ابتدا لازم است آماری از ابعاد تأمین مالی مسکن مهر به وسیله بانک مرکزی بیان گردد:

تامین مالی مسکن مهر و پایه پولی (میلیارد تومان)

سال	تسهیلات پرداختی به مسکن مهر (تجمعی)	حجم پایه پولی	سهم مسکن مهر در پایه پولی
۱۳۸۶	۰	۳۶	٪۰
۱۳۸۷	۰,۱۶	۵۳,۹	٪۰,۳
۱۳۸۸	۰,۷۴	۶۰,۳	٪۱,۲
۱۳۸۹	۹,۳۴	۶۸,۶	٪۱۳,۶
۱۳۹۰	۲۲,۳۶	۷۶,۴	٪۲۹,۶
۱۳۹۱	۴۰	۹۷,۲	٪۴۱,۲
۱۳۹۲	۴۵	۱۰۲,۶	٪۴۴

رشد معنی دار اعطای تسهیلات به مسکن مهر از سال ۸۹ آغاز شده و در سال ۹۲ به اوج خود میرسد که ۴۴ درصد از پایه پولی را به خود اختصاص میدهد. نرخ تورم در این سالها نیز به طور محسوسی افزایش میابد.

نرخ تورم در کشور در دولت نهم و دهم

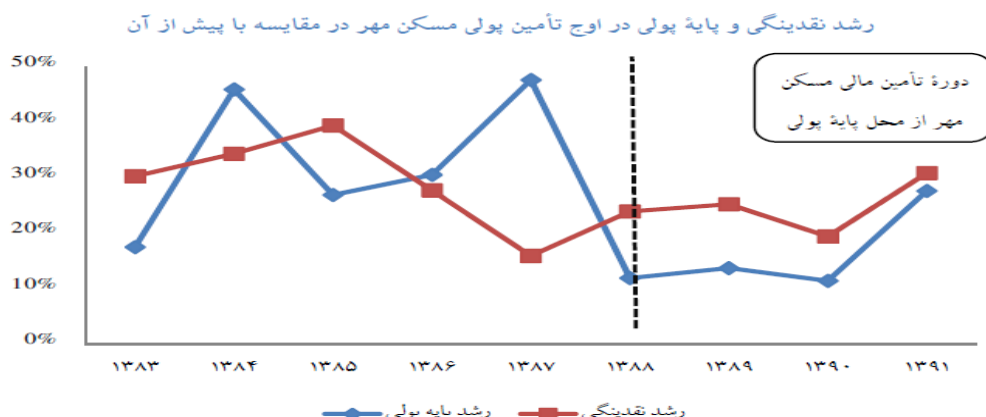
۱۳۹۲	۱۳۹۱	۱۳۹۰	۱۳۸۹	۱۳۸۸	۱۳۸۷	۱۳۸۶
۳۴,۷	۳۱,۵	۲۱,۵	۱۲,۴	۱۰,۷	۲۵,۴	۱۸,۴

علیرغم تقارن زمانی رشد منابع پولی اختصاص یافته به مسکن مهر و افزایش نرخ تورم، میتوان مستدلاً رابطه قوی علی بین تأمین مالی مسکن مهر و افزایش نرخ تورم را مردود دانست. در حقیقت به نظر نمیرسد تأمین مالی مسکن مهر بتواند توضیح دهنده خوبی از نرخ تورم بالای سال های ۹۰ تا ۹۲ باشد. استدلالات قابل طرح برای اثبات این مدعا را میتوان به دو نوع استدلال آماری و اقتصادی تفکیک کرد. در ابتدا با ارائه یک بررسی آماری نشان داده می شود که مسکن مهر نمیتواند توضیح دهنده خوبی از تورم و حتی رشد پایه پولی در سالهای اخیر باشد. در تحلیل اقتصادی نیز به استناد نظریه های مقبول اقتصادی، تأثیرگذاری جدی مسکن مهر بر تورم مردد می گردد.

نرخ تورم رسمی کشور در سال ۹۰ دو برابر سال قبل از آن و در سال ۹۱ سه برابر آن است. از این رو برای آنکه متغیری بتواند چنین افزایشی در نرخ تورم را توضیح دهد، قاعدتاً باید رقم این متغیر نیز طی این سالها چنین افزایش مضاعفی را تجربه کرده باشد. زمانی که گفته میشود تأمین مالی مسکن مهر در پشت این رخداد است، پس علی القاعده رشد نقدینگی و رشد پایه پولی طی این سالها باید به طور معنی داری افزایش یافته باشد. لازم به توضیح مجدد نیست که مکانیزمی که میتواند موجب رشد تورم در اثر تأمین مالی مسکن مهر شود، رشد پایه پولی و نقدینگی است. اما ملاحظه نرخ رشد پایه پولی و نقدینگی طی این سالها نشانگر مطلبی غیراز این است.

مسکن مهر، رشد نقدینگی و تورم

سال	تسهیلات پرداختی به مسکن مهر (هزار میلیارد تومان)	رشد پایه پولی	رشد نقدینگی	نرخ تورم
۱۳۸۴	۰	٪۴۵,۶	٪۳۴,۳	٪۱۲,۱
۱۳۸۵	۰	٪۲۶,۹	٪۳۹,۴	٪۱۳,۶
۱۳۸۶	۰	٪۳۰,۵	٪۲۷,۷	٪۱۸,۴
۱۳۸۷	۰,۱۶۳	٪۴۷,۶	٪۱۵,۹	٪۲۵,۴
۱۳۸۸	۰,۷۴۴	٪۱۱,۹	٪۲۳,۹	٪۱۰,۷
۱۳۸۹	۹,۳۴	٪۱۳,۷	٪۲۵,۲	٪۱۲,۴
۱۳۹۰	۲۲,۶	٪۱۱,۴	٪۱۹,۴	٪۲۱,۵
۱۳۹۱	۴۰	٪۲۷,۶	٪۳۰,۸	٪۳۱,۵



با علم به اینکه تأمین مالی مسکن مهر از سال ۸۸ آغاز شد، چنانچه به نرخهای رشد پایه پولی و نقدینگی در جدول و نمودار فوق توجه کنیم، درمیابیم طی این سالها هیچ افزایش معنی داری در رشد نقدینگی و پایه پولی مشاهده نشده و حتی نسبت به متوسط سالهای پیش از آن کاهش نیز دیده میشود. در واقع در سالهایی که ارقام بزرگی از محل پایه پولی برای پرداخت تسهیلات مسکن مهر انجام شد، رشد پایه پولی نسبت به سالهای افزایشی نشان نداده و حتی کاهش داشته است. در چنین شرایطی چگونه میتوان رشد دو برابری و سه برابری نرخ تورم در این سالها را به رشد در پایه پولی منتسب کرد؟ بدیهی است که انتساب علی یک پدیده (در اینجا تورم) به یک متغیر (در اینجا رشد حجم پول) مستلزم حرکات و تغییرات نسبتاً مشابه آن دو هم از حیث جهت و هم شدت است که ما در سالهای ۸۸ به اینسو چنین تشابهی مشاهده نمیکنیم: اگرچه پرداخت تسهیلات مسکن مهر در فاصله سالهای ۸۸ تا ۹۱ اوج گرفت اما در همین دوره نقدینگی و پایه پولی شاهد نرخ رشد ملایمی (در مقایسه با سالهای قبل) بوده است، این در حالی است که نرخ تورم در این مقطع به طور جهشی افزایش یافته است. این مسئله ضعف تحلیل پولی تورم و انتساب نرخ تورم بالای سالهای ۹۰ تا ۹۲ به رشد پایه پولی از محل مسکن مهر را نشان میدهد.

توضیحات فوق روشن میسازد که مسکن مهر موجب افزایش در نرخ رشد پایه پولی و نقدینگی نسبت به سالهای قبل نشد و از اینرو منطقاً نمیتواند جهش تورمی این دوره را تبیین کند. علت عدم افزایش رشد پایه پولی طی این سالها آن است که در این دوره، سایر منابع پایه پولی شاهد کاهش بوده است. به نظر میرسد تقارن زمانی تأمین پولی مسکن مهر و کاهش فشار بر رشد نقدینگی از ناحیه دیگر منابع پایه پولی به صورت اتفاقی رخ داد یعنی دولت پیش نیز نمیدانست تأمین پولی مسکن مهر موجب رشد بالایی در نقدینگی نخواهد شد. در جدول زیر عوامل مؤثر بر رشد پایه پولی (منابع پایه پولی) برحسب واحد درصد نشان داده شده است. ملاحظه میشود که در این دوره با افت درآمدهای نفتی، فشار وارد بر پایه پولی از محل فروش ارز نفتی به بانک مرکزی فروکش کرد که این موضوع از افت عدد مربوط به جزء خالص دارایی های خارجی پیداست. طی سالهای گذشته این جزء نقشی مؤثر در رشد پایه پولی داشته است. تأثیرگذاری تأمین مالی مسکن مهر خود را در جزء بدهی بانکها نشان میدهد که بیشترین عدد در این ردیف در دوره مسکن مهر مربوط به سال ۸۹ است با تأثیر ۲۶٫۶ واحد درصدی بر رشد پایه پولی.

سه‌م منابع پایه پولی در رشد آن (واحد درصد)

سال	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱
نرخ رشد پایه پولی	٪۲۶,۹	٪۳۰,۵	٪۴۷,۶	٪۱۱,۹	٪۱۳,۷	٪۱۱,۴	٪۲۷,۶
سه‌م خالص دارایی خارجی بانک مرکزی	٪۵۱,۵	٪۲۴,۱	٪۳۳,۹	٪۱۷,۲	-٪۶,۶	٪۱۹,۴	٪۲,۷
سه‌م خالص بدهی دولت به بانک مرکزی	-٪۱۲,۳	-٪۹,۵	-٪۱۷,۸	٪۱۱,۴	٪۵,۷	-٪۸,۶	٪۱۵,۶
سه‌م یدهی بانک‌ها به بانک مرکزی	٪۸,۶	٪۲۹,۶	٪۲۷,۹	٪۱۳,۱	٪۲۶,۶	٪۱۲,۹	٪۹,۱
سه‌م خالص سایر دارایی های بانک مرکزی	-٪۲۰,۹	-٪۱۳,۷	٪۳,۵	-٪۳,۵	-٪۱۲,۱	-٪۱۲,۳	٪۰,۲

سه نکته جالب توجه در جدول وجود دارد: اولاً علیرغم اوج‌گیری تأمین مالی مسکن مهر در سالهای ۹۰ و ۹۱ تأثیرگذاری جزء «بدهی بانکها» در این سالها چندان شدید نیست یا به عبارت دیگر ارقام اعطا شده به مسکن مهر ظرفیتی بسیار قوی در ایجاد رشد بالا در پایه پولی نداشته است. ثانیاً تأثیرگذاری بدهی بانکها در رشد پایه پولی در سالهای ۸۶ و ۸۷ شدیدتر بوده است (احتمالاً به سبب تأمین مالی طرح بنگاههای زودبازده) که حاکی از آن است که اثر مسکن مهر بر پایه پولی در مقایسه با طرحی نظیر بنگاه‌های زودبازده خفیف‌تر بوده است. ثالثاً مطلب مهم دیگر اینکه در سال ۹۱ افزایشی محسوس در رشد پایه پولی دیده میشود. اگرچه در این دوره مسکن مهر در اوج تأمین مالی قرار داشت اما این رشد بالا در پایه پولی ریشه در تأمین مالی مسکن مهر نداشته است بلکه همانطور که از ردیف سوم جدول مربوط است که احتمالاً به کسری حساب «خالص بدهی دولت به بانک مرکزی» پیداست این رشد در اصل به جزء سازمان هدفمندی یارانه‌ها نزد بانک مرکزی بازمیگردد (مقایسه کنید

تأثیرگذاری ۱۵,۶ درصدی جزء خالص بدهی دولت را با تأثیرگذاری ۹,۱ درصدی بدهی بانکها در سال (۹۱). در واقع غلبه پرداختی یارانه نقدی دولت بر دریافتی سازمان هدفمندی عامل اصلی رشد پایه پولی در سال ۹۱ بوده و نه تأمین مالی مسکن مهر.

در مجموع از این تحلیل آماری میتوان چنین نتیجه گرفت:

- در دوره آغاز تأمین مالی مسکن مهر و حتی دوره اوج آن افزایشی در رشد نقدینگی و پایه پولی نسبت به متوسط سالهای قبل مشاهده نمیشود حال آنکه نرخ تورم به طور جهشی افزایش یافته است. به همین دلیل تأمین مالی مسکن مهر نمیتواند به خوبی جهش در نرخ تورم را توضیح دهد.
- تأثیرگذاری مسکن مهر منعکس شده در جزء بدهی بانکها بر رشد پایه پولی در مقایسه با جزء تأثیرگذاری خالص داراییهای خارجی در سالهای پیش از ۸۸ و همچنین اعداد مربوط به همین جزء یعنی بدهی بانکها در سالهای ۸۶ و ۸۷ محدودتر است و به طور نسبی، یک تأثیرگذاری شدید بر پایه پولی به حساب نمی آید.
- اعطای تسهیلات مسکن مهر از محل پایه پولی به صورت تصادفی در مقطعی انجام شد که دیگر اجزای پایه پولی در جهت رشد آن عمل نمیکردند و به همین دلیل بود که خطوط اعتباری مسکن مهر موجب افزایشی در نرخ رشد پایه پولی نسبت به سالهای قبل نشد.
- رشد نسبتاً بالای پایه پولی در سال ۹۱ ناشی از کسری تراز هدفمندی یارانهها و تأمین آن از محل بانک مرکزی است و سهم مسکن مهر در این رشد، غالب نیست.

۳-۳-۴) تحلیل اقتصادی:

در ادبیات اقتصاد کلان در یک تقسیم بندی کلی تورم از حیث منشأ ایجاد، به دو نوع تفکیک میشود که عبارت اند از تورم ناشی از «فشار تقاضا» و تورم ناشی از «فشار هزینه». این تفکیک مبتنی است بر چارچوب سنتی تحلیل اقتصادی یعنی تحلیل بازار بر اساس رابطه عرضه و تقاضا. در تفکیک فوق از منشأ تورم، «فشار تقاضا»<sup>۱</sup>، همچنان که از نام آن پیداست،

<sup>1</sup> Demand Pull



بر غلبه طرف تقاضای بازار برطرف عرضه دلالت دارد. در این نوع تورم متقاضیان کالا و خدمات (اعم از مصرفکنندگان، سرمایه گذاران و دولت) سطح خریدهای خود را افزایش داده و تقاضای خرید کالا و خدمات بیشتری دارند. به سبب فشار زیاد این موج تقاضا و عدم رشد طرف عرضه متناسب با این رشد تقاضا، قیمت‌ها شروع به افزایش میکنند. از همین چند جمله میتوان دریافت که تورم فشار تقاضا مربوط به دوره های رونق و گردش بالای فعالیتهای اقتصادی است زیرا در دوره رونق است که مصرف کنندگان موقعیت مالی مناسبی برای رشد در خریدهای خود داشته، سرمایه گذاران به سبب چشم انداز مثبت آتی تقاضای بیشتری از کالاهای سرمایه ای کرده، و دولت نیز با افزایش در درآمدهای مالیاتی (یا سایر درآمدهای برخاسته از رونق اقتصادی) تقاضای بیشتری بابت خرید کالا و خدمات دارد. لازم به یادآوری است که مبنای نظری تأثیرگذاری رشد نقدینگی بر تورم در ادبیات اقتصادی، همین فشار تقاضاست، یعنی رشد حجم پول به این علت عامل مؤثری بر تورم معرفی میشود که موجب گسترش تقاضا و افزایش سطح خریدهای بخش دولتی و خصوصی میگردد. درواقع تورم ناشی از رشد حجم پول یک تورم از نوع فشار تقاضا محسوب میشود. در ادبیات اقتصادی تأکیدی جدی بر این نوع تورم وجود داشته و اقتصاددانان علاقه وافری به انتساب تورم به فشار تقاضا از محل رشد نقدینگی دارند. نوع دوم تورم که البته در ادبیات اقتصادی چندان بدان پرداخته و شکافته نمیشود، «فشار هزینه» است. در اینجا علت بروز تورم افزایش در هزینه های تولید است. البته میتوان در یک بیان کلی تر هر نوع کاستی در طرف تولید و عرضه اقتصاد را زیرمجموعه این تورم قرار داد که یکی از این کاستی ها افزایش در هزینه های تولید مانند دستمزد نیروی کار، قیمت مواد اولیه، بهره بانکی، هزینه اجاره زمین و ملک است. ممکن است تورم از این نوع، نه ناشی از افزایش در هزینه تولید بلکه اساساً ناشی از افت تولید به دلیل افت در دسترسی به عوامل پیش گفته تولید باشد. درواقع در اینجا مسئله ای که باعث تورم شده تنها افزایش در هزینه های تولید نیست بلکه اساساً دسترسی کافی به عوامل تولید وجود ندارد؛ حتی اگر به هر علتی هزینه این عوامل ثابت باقیمانده باشد. لذا میتوان تورم فشار هزینه را با عنوانی کلی تر یاد کرد.

این نوع تورم بیش از تورم فشار تقاضا صبغه ساختاری دارد، زیرا کاستی ها و نارسایی های طرف عرضه، به عکس تصور اولیه، تنها شامل «عوامل نهاده ای» نیست بلکه عوامل نهادی را در برمیگیرد. تحقق تولید نیازمند دو دسته مقدمات است که میتوان آن را مقدمات نهاده ای و مقدمات نهادی نامید. مقدمات نهاده ای به معنای موجود بودن نهاده های موردنیاز برای تولید مانند ماشین آلات، نیروی کار، مواد اولیه، شناخت فن تولید و ... است که با در اختیار نبودن یا افزایش در هزینه آنها

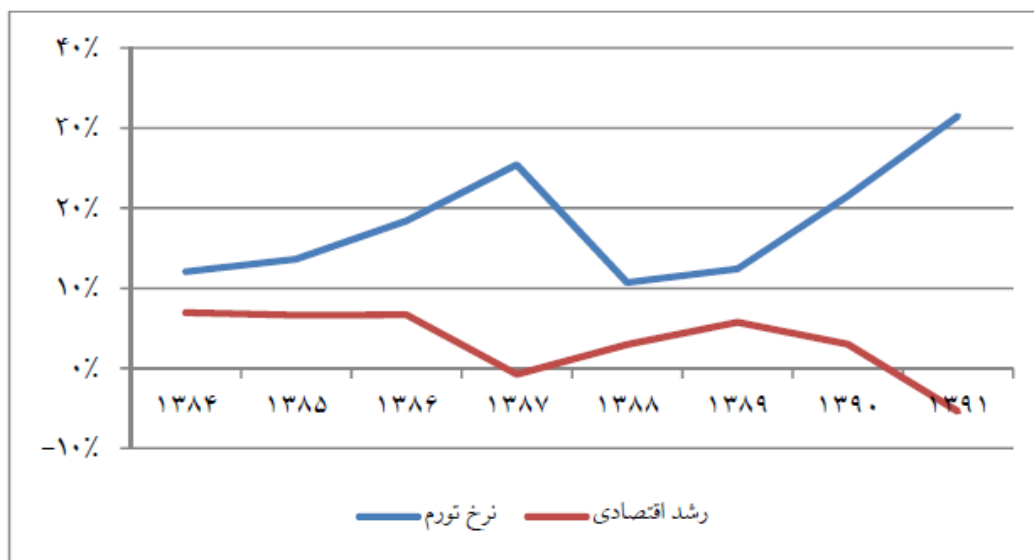
باید انتظار تورم فشار هزینه را داشت. اما وجود این مقدمات برای تحقق تولید کفایت نمیکند بلکه در اینجا وجود پیشنیازهایی نهادی نیز لازم است که موارد متعددی را شامل میشود، از جمله دسترسی به منابع مالی، امنیت سرمایه گذاری، اعمال دقیق حقوق مالکیت، بوروکراسی روان، وجود نهادها و سازمانهای مقتدر تولیدی و مواردی از این دست. کمبود و نارسایی در این عوامل نهادی نیز با محدودساختن بخش تولید، باعث بروز تورم در اقتصاد میگردد. میتوان حدس زد که پیچیده بودن و ساختاری بودن تورم ناشی از طرف عرضه اقتصاد، یکی از علل عدم تمایل اقتصاددانان به ورود به تحلیل تورم از این زاویه است.

چنانچه تورم ناشی از کمبودهای موجود در طرف عرضه اقتصاد باشد، بعضاً از آن با عنوان « رکود تورمی » نیز یاد میشود. رکود تورمی به معنای شرایطی است که در آن نارساییهای موجود در بخش تولید علاوه بر منقبض کردن تولید، به سبب افت عرضه یا افزایش هزینه های تولید، تورم را نیز به همراه می آورد.

اگرچه در فهم رایج از رکود تورمی، تمرکز بر نارسایی های « نهاده ای » است، اما واقعیت آن است که هر دو نوع کاستی نهاده ای و نهادی میتواند موجب رکود تورمی باشد. این نوع تورم (تورم رکودی) در مقایسه با تورم فشار تقاضا بسیار مخرب تر است به این دلیل نه چندان پیچیده که تورم فشار تقاضا (عمدتاً ناشی از رشد نقدینگی) مربوط به شرایطی است که اقتصاد در رونق و گردش خوبی از مبادلات قرار دارد و به همین دلیل، تورم فشار تقاضا معمولاً شرایط سختی از حیث اقتصادی رقم نمی زند حال آنکه رکود تورمی یا تورم ناشی از رکود در بخش تولید، علاوه بر تورم موجب افت تولید، بیکاری و کاهش سطح رفاه توده مردم می گردد.

با این مقدمه، یکی از الزامات تحلیل تورم بالای سالهای ۹۰ تا ۹۲ این است که بررسی می شود که این تورم بیشتر به کدام جنس از دو نوع تورم «فشار تقاضا» یا «فشار هزینه» (رکود تورمی) مشابهت و سازگاری دارد. نمودار زیر وضعیت نرخ رشد اقتصادی و نرخ تورم در سال های مذکور را نشان میدهد.

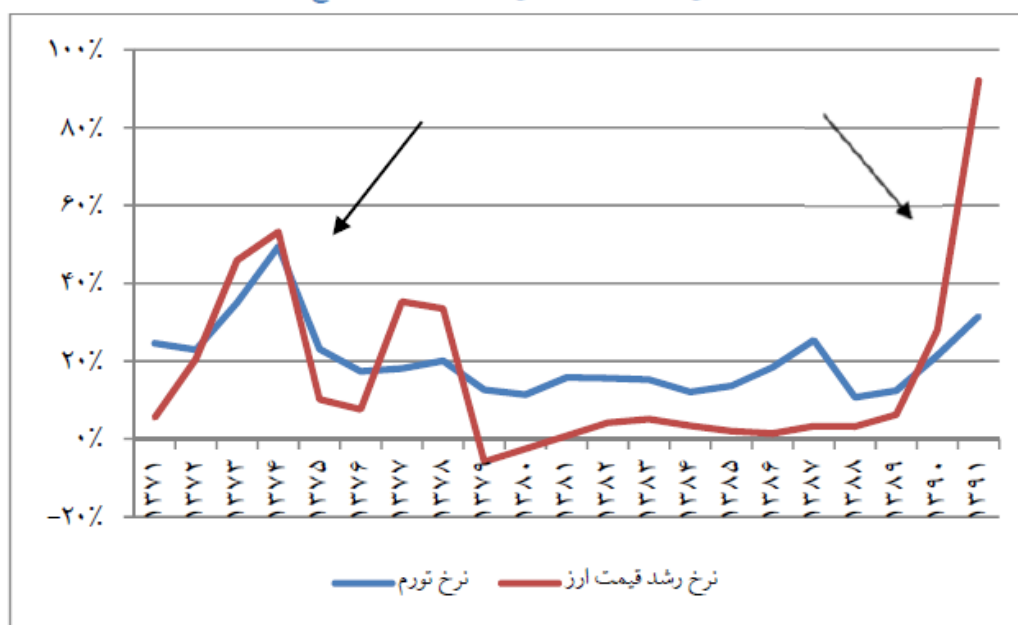
رکود تورمی در سال‌های ۹۰ و ۹۱ بر اساس آمار رسمی



شکل ۴-۶

افزایش شدید در نرخ تورم و افت کم سابقه در رشد اقتصادی به صورت همزمان پس از سال ۸۹ به وضوح معنایی جز رکود تورمی ندارد. این مطلب که اقتصاد ایران طی این دوره گرفتار رکود تورمی بوده و هست در کلام تمامی مقامات و ذی‌مدخلان اقتصادی از جمله در دولت یازدهم به وفور یافت می‌شود. اذعان به وجود رکود تورمی در اقتصاد ایران به معنای آن است که جنس تورم موجود در کشور از سال ۹۰، از نوع تورم فشار تقاضا نیست. این مطلب کاملاً مستدل و معقول است چراکه تورم فشار تقاضا با رونق اقتصادی و گسترش حجم مبادلات همراه است و نه رکود. پرواضح است که وزن اصلی در بروز تورم از ناحیه فشار هزینه (رکود تورمی) در اقتصاد کشور به افزایش جهشی نرخ ارز و افزایش شدید در قیمت مواد اولیه وارداتی، و گذشته از آن عدم دسترسی به برخی ملزومات تولیدی وارداتی همگی ناشی از شدت یافتن تحریم‌های اقتصادی و کاهش شدید در درآمد نفتی مرتبط بوده است. رابطه نرخ تورم و رشد نرخ ارز نشان می‌دهد که در هر دو مقطعی که اقتصاد ایران گرفتار شوک تورمی بوده، یعنی نیمه اول دهه ۷۰ و ابتدای دهه ۹۰، این شوک تورمی با کاهش جدی در درآمدهای ارزی و افزایش شدید در نرخ ارز همراه بوده است.

### همزمانی شوک‌های تورمی کشور با شوک نرخ ارز



شکل ۴-۷

با این توصیف میتوان گفت تورم سال‌های اخیر ناشی از محدودیت‌ها و کاستی‌های طرف عرضه (شامل افزایش هزینه‌های تولید یا عدم دسترسی به ملزومات تولید) بوده و اساساً رکود تورمی معنایی جز این نمیتواند داشته باشد.

حال سؤال اینجاست که اگر اقتصاد ایران گرفتار رکود تورمی بوده است، پس چگونه میتوان گفت مهمترین عامل ایجادکننده تورم در ایران در سال‌های اخیر اجرای طرح مسکن مهر و تأمین مالی آن از محل پایه پولی بوده است؟ این دو مطلب به طور منطقی و با استناد به پذیرفته شده‌ترین نظریه‌های اقتصادی کاملاً غیرقابل جمع و متناقض است که بگوییم اقتصاد گرفتار رکود تورمی است و درعین حال مهمترین عامل موجد تورم نیز تأمین مالی مسکن مهر دانسته شود. همانطور که تشریح شد رشد حجم پول (که مسکن مهر بر آن مؤثر بوده اگرچه مطابق تحلیل آماری پیشگفته در این امر اغراق صورت گرفته) از طریق رشد خرید کالا و خدمات و فشار تقاضا به بروز تورم می‌انجامد نه از طریق ایجاد رکود تورمی.

با توجه به اینکه فضای تورمی این سالها برای عامه مردم محسوس و ملموس بود میتوان سؤال کرد که آیا حقیقتاً افزایش در قیمت مواد خوراکی، مسکن، خودرو، حمل و نقل، بهداشت و درمان و ... در این مقطع ناشی از رشد تقاضا و افزایش خرید از سوی مردم بود؟ آیا مشاهدات و درک مستقیم ما تأیید میکند که « فشار تقاضا » باعث رشد شدید در نرخ تورم شده باشد؟

آیا اقتصاد ایران در این دوره شاهد رونق مبادلات و افزایش در اجزای « تقاضای کل » یعنی سطح مصرف خصوصی، سرمایه گذاری بنگاه ها و هزینه کردهای جاری و عمرانی دولت بود؟ آیا چنین نبود که تمامی این اجزای تقاضای کل اقتصاد با انقباض و محدودیت روبه رو بود؟ واضح است که نرخ تورم بالای سالهای اخیر ناشی از کاستی های بخش عرضه بوده است که معنای رکود تورمی غیر از این نمیتواند باشد، به همین جهت انتساب تورم به رشد پایه پولی از محل مسکن مهر از وجاهت علمی کافی برخوردار نیست.

## ۵-۴) نتیجه گیری

تأمین مالی طرح مسکن مهر مکرراً از سوی برخی اقتصاددانان و متولیان دولتی به عنوان عامل اصلی بروز تورم در اقتصاد ایران در سالهای اخیر معرفی شد. با استناد به شواهد آماری و بررسی های تحلیلی اقتصادی صحت این ادعا به چالش کشیده شد و بر ماهیت و جنس متفاوت تورم در اقتصاد ایران تأکید گردید. از منظر ما تورم کشور در سالهای ۹۰ تا ۹۲ مولود کاستی های بخش عرضه شامل افزایش نرخ ارز، عدم دسترسی به مواد اولیه و کالاهای واسطه ای مورد نیاز تولید، محدودیت های مبادلاتی و تجاری، کاهش درآمد نفت و وضع تحریم های اقتصادی به عنوان عاملی دخیل در تمامی این رخدادها بود. بر اساس بدیهی ترین اصول تحلیل اقتصادی، اذعان به وجود رکود تورمی در اقتصاد به لحاظ نظری با تأکید بر مسکن مهر به عنوان علت اصلی تورم متناقض و غیرقابل جمع است. اگرچه مسکن مهر توانست در سالهای کم تحرکی و رکود اقتصاد کشور تحرکی در بسیاری از صنایع مرتبط با بخش مسکن ایجاد کرده و به نوبه خود از کاهش شدیدتر نرخ رشد اقتصادی و تعمیق بیشتر رکود جلوگیری کند، اما با وجود این نقایصی غیرقابل چشم پوشی در ساخت وسازهای مسکن مهر وجود دارد که مهمترین آنها را باید در جنبه های اجرایی، عرضه زیرساخت های شهری، مکان یابی، رعایت اصول شهرسازی، عمران سازه و معماری آن جستجو کرد. صرف مبلغی عظیم در جهت ایجاد مناطق شهری فاقد هویت در نقاط حاشیه ای و بعضاً دور از شهرها در حالی است که چنانچه این نیرو بر مبنای یک الگوی مطلوب نوسازی، صرف نوسازی و احیای بافتهای فرسوده شهری میشد، علاوه بر عرضه مسکن و رفع بسیاری از کمبودهای ناشی از ایجاد شهرهای جدید، معضل ریشه دار وجود بافتهای فرسوده نیز میتوانست به نحوی جدی مرتفع گردد.

## ۶-۴) سیاست های اصلاحی<sup>۱</sup>

پس از بررسی مزایا و معایب طرح مسکن مهر لازم است سیاست های اصلاحی برای این طرح در دستور کار قرار گیرد. بنابراین موارد زیر در این راستا پیشنهاد میگردد.

### ۱-۶-۴) اصلاح مدیریت تولید مسکن

در ابتدای برنامه مسکن مهر، ساماندهی متقاضیان و مدیریت ساخت توسط تعاونی های مسکن مهر صورت می گرفت که این تعاونی ها بعضاً از تخصص لازم برای کارفرما شدن در طرح و امضای قرارداد با سازندگان و نظارت لازم بر پروژه برخوردار نبودند و بطور کلی مدیریت بسیاری از پروژه های مسکن مهر توسط تعاونی ها نامناسب بوده است هر چند در برخی پروژه ها تعاونی ها موفق عمل کردند ولی مسکن مهر این حقیقت را نشان داد که کارفرمای پروژه ها نیز باید از تخصص لازم برخوردار باشند.

تجدید نظر در این رابطه با امضای تفاهم نامه سه جانبه میان سازندگان، بانک مسکن و وزارت راه و شهرسازی دنبال شد. در این فرایند تولید مسکن برعهده سازندگان صلاحیت دار بخش غیردولتی با قیمت مقطوع و در زمان معین گذاشته شد و مدیریت تقاضا در وزارت راه و شهرسازی متمرکز و تأمین زیرساخت ها به دستگاه خدمت رسان مربوطه واگذار شد که این مسأله منجر به سرعت گرفتن پروژه های مسکن مهر در مقایسه با شیوه مدیریت تعاونی ها شد ولی همچنان سرعت اجرای مسکن مهر با وضعیت مطلوب فاصله بسیاری داشت.

یکی از اشکالات وارد بر مسکن مهر مناسب نبودن پیشرفت عملیات زیربنایی و روبنایی همزمان با پیشرفت پروژه های ساخت مسکن بوده است که در برخی پروژه ها با وجود آماده واگذاری بودن واحدهای مسکونی به دلیل آماده نبودن خدمات زیربنایی (آب و فاضلاب، برق و گاز) این واحدهای مسکونی تاکنون به بهره برداری نرسیده اند. رفع این نقیصه نیازمند دو اصلاح در ساختار مدیریتی است:

الف) در بخش تولید مسکن استفاده از ظرفیت شرکت های مادر و توسعه گر در مدیریت ساخت پروژه های بزرگ مسکن در کشور می تواند منجر به کاستن مسوولیت های اجرایی وزارت راه و شهرسازی در کوتاه مدت گردد. درگام اول ضروری است

وزارت راه و شهرسازی زمینه ایجاد و گسترش شرکت های مادر تولید کننده مسکن در قالب شرکت های توسعه گر<sup>۱</sup> را فراهم کند که این شرکت ها کلیه مراحل آماده سازی زمین و ساخت مسکن را انجام می دهند به عبارتی مسوولیت تمامی فعالیت های عمرانی توسط یک تولیدکننده واجد صلاحیت به عهده گرفته می شود که در این صورت احداث زیرساخت ها و خدمات زیربنایی نیز می تواند از همان ابتدا بر عهده این شرکت ها قرار گیرد و طی یک فرآیند عملیاتی نیز در بازه زمانی میان مدت، زمینه لازم جهت مدیریت تقاضا توسط این شرکت های توسعه گر فراهم و اجرایی شود.

ب) از سوی دیگر مسکن مهر علاوه بر اقدامات عملیاتی و زیربنایی که برعهده توسعه گر قرار می گیرد نیازمند اقدامات بسترساز و زمینه ای نیز هست. هماهنگی میان دستگاه های مؤثر در مسکن مهر، تخصیص زمین مناسب، تأمین مالی و مانند آن از جمله فعالیت هایی هستند که فراتر از وظایف توسعه گر بوده و تا حدودی وظایف حاکمیتی است. در این زمینه دولت می تواند با استفاده از ظرفیت نهادهای عمومی غیردولتی مانند بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، در جهت هماهنگی و رفع موانع فراسازمانی در مسکن مهر و مانند آن، سرعت ساخت و بهره برداری از مسکن مهر را بیش از پیش افزایش دهد و زمینه لازم جهت تولید مسکن متناسب با نیاز و افزایش کیفیت مسکن تولیدی را به وجود آورد. در حقیقت دولت در اجرای بهینه مسکن مهر باید با تجمیع فعالیت های عملیاتی و زیربنایی که شامل تمامی فعالیت های اجرایی مسکن مهر می شود و واگذاری این فعالیت ها به شرکت های توسعه گر از یک سو و واگذاری فعالیت های بسترساز و زمینه ای به بخش غیر دولتی مانند بنیاد مسکن ساختار اجرایی مسکن مهر را اصلاح و بهبود بخشد.

البته در شرایط فعلی که مسکن های مهر ساخته شده و زیرساخت های لازم شکل نگرفته است، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی می تواند به عنوان متولی ایجاد و اصلاح تأسیسات روبنایی لازم با عقد قراردادهای پیمان با شرکت های غیر دولتی نسبت به تسریع بهره برداری از واحدهای مسکونی اقدام کند و بار اجرایی وزارت راه و شهرسازی را به دوش بکشد.

۲-۶-۴) لزوم کاهش تعداد طبقات مسکونی و تراکم واحد مسکونی در هکتار

از اصول مهم شهرسازی می توان به شاخص های تراکم مسکونی و همچنین تراکم ساختمانی اشاره نمود که می تواند تأثیر مستقیمی بر مطلوبیت و کیفیت زندگی ساکنان بافت های شهری داشته باشد.

در بسیاری از شهرها با وجود داشتن زمین های دولتی مناسب با اتخاذ رویکردی اشتباه به مرتفع سازی اقدام شده است که علاوه بر ایجاد معضلات فرهنگی و اجتماعی در آینده موجب ناهمگون شدن بافت این شهرها نیز می شود و افزایش هزینه ساخت و بهره برداری را به دنبال دارد لذا لازم است در این خصوص تجدید نظر صورت بگیرد.

لازم است در شهرهای کوچک و متوسط تراکم طبقاتی ساختمان ها در ۲ طبقه و یا کمتر (ویلايي) در نظر گرفته شود. همچنین در شهرهای جدید از آنجا که هزینه آماده سازی زمین از متقاضیان دریافت می شود می توان واحدهای مسکونی را حداکثر به صورت ۳ طبقه احداث کرد. در این شرایط در هر هکتار حداکثر ۸۰ واحد مسکونی احداث می گردد که از مطلوبیت بیشتری نسبت به وضع موجود برخوردار است.

۳-۶-۴) افزایش متوسط مساحت واحدها از میانگین ۵۷ به ۱۲۰ مترمربع و به صورت سه خوابه

با توجه به اصلاح سیاست های راهبردی کشور در حوزه جمعیت و تأکید مقام معظم رهبری بر افزایش جمعیت کشور و بهبود نرخ رشد جمعیت لازم است متناسب با این سیاست کلان راهبردی در خصوص بخش مسکن به عنوان یکی از کالاهای اساسی خانوار، افزایش سرانه مسکونی مورد توجه ویژه قرار گیرد.

با توجه به سرانه ۳۰ مترمربع فضای مفید مسکونی برای هر نفر و با در نظر گرفتن بعد خانوار ۴ ضروری است واحدهای مسکونی به طور متوسط با متراژ مفید ۱۲۰ مترمربع احداث گردد و از آنجا که اضافه کردن یک اتاق خواب با توجه به هزینه های ثابت تأسیسات، هزینه کمتری دارد می توان واحدهای مسکن مهر را به صورت ۳ اتاق خوابه احداث کرد تا جوابگوی حداقل ۳ فرزند برای خانواده باشد.

۴-۶-۴) توجه بیشتر به شهرسازی و معماری اسلامی ایرانی

رعایت اصول شهرسازی اسلامی و ایرانی از قبیل توجه جدی به محله محوری و مسجد محوری یکی از نکات مهم احداث پروژه های مسکونی است. در این شرایط ضروری است کلیه خدمات محله در مرکز محله با محوریت مسجد محله متمرکز گردد تا حداقل هزینه و زمان جا به جایی در محلات اتفاق بیفتد و همچنین موضوع اشرافیت در شهرسازی و رعایت اندرونی و بیرونی و نماهای بیرونی در طرح های معماری از اهمیت بالایی برخوردار است که می توان به راحتی آن را مدنظر قرار داد.



## ۵-۶-۴) افزایش کیفیت تولید و عرضه مسکن با استفاده از بیمه کیفیت ساختمان

بیمه کیفیت ساختمان یکی از ابزارهایی است که با تضمین کیفیت ساخت مسکن می تواند عمر مفید بنا را افزایش دهد و نقش مؤثری را در استفاده بهینه از منابع محدود موجود در بخش تولید مسکن ایفا کند. ترکیب بیمه کیفیت ساختمان با نظارت نظام مهندسی از آنجا که منافع مادی ناظران را با افزایش کیفیت ساختمان گره می زند منجر به ارتقا کیفیت تولید مسکن و حل مشکل کیفیت می شود زیرا کشور در مقوله کیفیت ساختمان مشکل فنی ندارد بلکه مسأله اصلی ساز و کارهای نظارتی است که به صورت خودکنترل، کیفیت تولید مسکن را افزایش می دهد.

## ۵) مسکن اجتماعی و مقرون به صرفه در کشورهای خارجی

سیاست به طور عام، هرگونه روش و مشی برای اداره یا بهکرد امور اجتماعی است و در معنای خاص، مراد از سیاست مسکن، اموری است که مربوط به دولت و مدیریت و تعیین شکل، مقاصد و چگونگی فعالیت دولت در بخش مسکن است. مسکن در زمره اساسی ترین و حساس ترین بخش ها در برنامه ریزی توسعه اقتصادی و اجتماعی است و به همراه خوراک و پوشاک از دیرباز به عنوان اصلی ترین نیازهای گروه های انسانی مطرح بوده است. به علاوه، مهم ترین عامل تأثیرگذار در میزان رضایت مندی فرد از سکونت در یک منطقه، وضعیت مسکن و شرایط محیطی آن است.<sup>۱</sup>

در این بخش ابتدا سیاست های تامین مسکن بررسی خواهد شد سپس کشورها به صورت موردی واکاوی خواهند شد.

### ۵-۱) معرفی سیاست های تامین مسکن

در تعریف کلی سیاست اجتماعی مسکن به مجموعه سیاست هایی گفته می شود که ترکیبی از چند مورد زیر را با وزن های متفاوت در کشورهای مختلف در برمی گیرد و هدف آن توانمندسازی بازار برای تحقق حقوق شهروندی در زمینه تأمین مسکن برای همه جامعه، بخصوص کم درآمدها و نیز فائق آمدن بر شکست بازار است. برخی از این سیاست ها عبارت اند از:

#### ۵-۱-۱) سیاست کنترل بازار زمین:

از آنجا که زمینه سوداگری در بازار زمین به نسبت دیگر بازارها بسیار مستعدتر است، دولت ها با وضع قوانین متعدد، اعمال کنترل شدید بر کاربری زمین، اعمال کنترل بر روند صدور پروانه ساخت و ساز، تأمین و ذخیره زمین مناسب برای مسکن سازی و نیاز آتی شهر و ... سعی در کنترل این بازار می کنند.

#### ۵-۱-۲) سیاست یارانه ها و کمک های مالی:

دولت به اشکال مختلف و در دو قالب کمک مستقیم و غیرمستقیم به مسکن سازی می تواند این سیاست را اعمال کند. در شکل اول می توان از یارانه سرمایه ای، یارانه مالیات یا یارانه هزینه ها نام برد. کمک غیرمستقیم نیز می تواند به فرم های تخفیف مالیات بر سود حاصل از ساخت و نیز تخفیف های مالیاتی بر خرید زمین و مستغلات به کار گرفته شود. در این

1 Affordable And Housing In ASIA, United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT), 2011.

۲ منظور دخالت دولت در حالت بازار آزاد است.

سیاست، کمک هزینه تأمین مسکن امن و سالم برای گروه های کم درآمد، از طریق اعطای وام کم بهره و با کمک مالی و مشارکت دولت و راه اندازی اشکال مختلف صندوق های مالی تأمین می گردد.

۳-۱-۵) سیاست کنترل اجاره:

وضع قوانین کنترل اجاره بها، هدایت سرمایه گذاری بخش خصوصی در ساخت مسکن اجاره ای ویژه گروه های کم درآمد از جمله اقدامات مرتبط با این سیاست است. ۲ مناسب سازی نرخ های اجاره برای اجاره نشین ها از دو طریق قابل انجام دادن است: اول پایین آوردن فشار هزینه ای اجاره بها با کمک ابزارهایی همچون کوپن اجاره یا یارانه اجاره و دوم تشویق به سرمایه گذاری در احداث مسکن اجاره ای با استفاده از تسهیلاتی همچون زمین، وام، اعتبار مالیاتی و در نهایت استفاده درست از ابزار «تراکم» توسط شهرداری.

۴-۱-۵) سیاست تولید برای اجاره:

در این سیاست، دولت سازندگان بخش خصوصی و دولتی تشویق و ملزم می شوند که بخشی از تولید مسکن خود را به مسکن اجاره اختصاص دهند. گاهی در این سیاست، واحد مسکونی اجاره ای توسط بخش خصوصی، بر روی زمین های دولتی که با شرایط تخفیف، تقسیط یا اجاره واگذار می شود، با بهره گیری از وام های کم بهره احداث می گردد.

۵-۱-۵) سیاست خصوصی سازی عرضه مسکن:

طی این سیاست سازندگان خصوصی تعریف و تعیین می شوند و برای آنها تکالیف و تسهیلات معین، و قوانین مرتبط نیز تدوین و تصویب می شود.

۶-۱-۵) سیاست تاجریسم:

طی این سیاست احیای ساختمان های قدیمی و خرید آنها از طریق اعطای وام های کم بهره مدنظر است. ۳ این سیاست، همان سیاست تأمین بخشی از نیازهای مسکن از طریق نوسازی و بهسازی بافت های فرسوده در ایران است که از طریق

<sup>1</sup> Ministry of Housing and Urban Development, General Plan of Housing, Strategic-Executive Document, 2006.

<sup>2</sup> Ahari, Z., & Amini, Sh. The experiences of different countries in providing housing, Ministry of Housing, National Land and Housing Organization, 1996.

<sup>3</sup> Mojtahedzadeh, G., Checking local housing policies in Iran and the UK, Journal of Honarhaye Ziba, No. 17, 19-30, 2004.

حمایت های قانونی متعدد نظیر اعطای وام کم بهره، تخفیف عوارض صدور پروانه ساختمان، اعطای تراکم تشویقی و غیره، و در قالب برنامه های چهارم و به ویژه پنجم توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور در حال انجام دادن است.

۵-۱-۷) سیاست زمین - خدمات:

در این سیاست دولت زمین آماده را در اختیار اقشار کم درآمد و فقیر جامعه قرار می دهد. در این طرح که زمین دارای طرح و نقشه های کاربری است، امکان ساخت خودیار و تدریجی به موازات بهبود وضعیت اقتصادی خانوار فراهم است و هم سرمایه گذاری سرانه دولت کاهش می یابد و هم اینکه تعداد بیشتری مشمول برنامه های حمایتی می شوند.

۵-۱-۸) سیاست خانه سازی اجتماعی:

در این رویکرد دولت از طریق مؤسسات ایجاد شده اقدام به ساخت مجتمع های مسکونی با واحدهای ارزان قیمت می نماید.

۵-۱-۹) سیاست ایجاد بانک اطلاعاتی زمین و مسکن:

این بانک از طریق یکپارچه سازی سیاست گذاری برای موجودی زمین و با هدف شفاف سازی و دسترسی مستمر به آمار کامل و بهنگام در مورد زمین و مسکن تشکیل می گردد.

۵-۱-۱۰) سیاست ساخت مسکن دولتی:

در این سیاست دولت نقش عمده ای را در تصمیم گیری توسعه و تخصیص مسکن دارد و ساخت مسکن دولتی، برای اقشار مختلف به عنوان یک عنصر مهم در برنامه های مسکن ملی است.

۵-۱-۱۱) سیاست ساخت واحدهای مسکونی اجاره به شرط تملیک:

براساس این راهبرد واحدهای مسکونی به صورت استیجاری واگذار می گردد و وجوه اجاره به صورت اقساط ماهانه از کل قیمت تعیین شده مسکن، وصول و کم می شود.

<sup>1</sup> Poormohammadi, M., Sadr mousavi, M., & Abedini, A., An analysis of government housing policies, with emphasis on economic, social and cultural development programs, Journal of Urban Studies, No. 3, 2012.

<sup>2</sup> Heidari, R., & Rezatafe, S.Kh., The Role of Urban Development Strategy (CDS) in Housing Policies for Urban Lower Cities, A Case Study of Rasht City, Human Geography Research, No. 73, 59-82, 2010.

۵-۱-۱۲) سیاست احداث مسکن ارزان قیمت:

این سیاست از طریق تجهیز سرمایه های خصوصی، نوسازی مسکن محلات قدیمی، طرح های جامع و غیره اجرا می شود

۵-۱-۱۳) سیاست صنعتی کردن تولید مسکن:

فرآیندی است مقرون به صرفه، با حجمی انبوه، که طی آن قطعات سازه و نمای مسکن برای ارائه مقاومت بیشتر در برابر نیروهای جانبی، در کارخانه هایی که برای همین منظور برپا می شوند تولید می گردند.

۵-۱-۱۴) در اقتصاد آزاد مسکن اجتماعی گونه ای از مداخله دولت برای تعادل در بازار مسکن است. سالها است که از نطفه بندی دانش اقتصاد میگذرد و سالها است که همه اقتصاددانان بر این نکته توافق دارند که در دنیای سرمایه داری حضور دولت برای تعدیل چرخه های معیوب بازار ضرورت دارد. دولتها برای نظم بخشی به نوع مداخله خود، بسته به شرایط اقتصادی و اجتماعی هر کشور، بازار مسکن را به بخشهای گوناگون تقسیم میکنند. در ایران، اگرچه توجه به مسکن لایه های پایین اجتماعی به سالهای پیش از انقلاب بازمیگردد، اما طرح مشخص مسکن اجتماعی از برنامه دوم آغاز شد. برپایه مطالعات پشتیبانی این برنامه، بازار مسکن ایران به سه گروه، شامل مسکن آزاد، مسکن حمایتی و مسکن اجتماعی تقسیم شد. مسکن آزاد پاسخگوی تقاضای طبیعی مسکن در بازار آزاد و برای کسانی بود که می توانستند بی نیاز از یاری دولتی، مسکن خود را به دست آورند. مسکن حمایتی به آن گروه از جامعه تعلق می گرفت که قدرت خریدشان به تنهایی قادر به تصرف مسکن نبود، اما حمایت دولتی با یارانه یا وامهای کم بهره و متناسب، آنها را صاحب مسکن می کرد. بخش بزرگی از جامعه، که لایه های متوسط را در برمی گرفت، زیر پوشش این سیاست می رفتند. اما گروه هایی در جامعه وجود داشتند که فاقد پس انداز بودند و حتی توان بازپرداخت اقساط وام را نیز نداشتند. مسکن اجتماعی برای این گروه، شامل پایین ترین لایه های اجتماعی شهری و روستایی، تعریف و تدارک دیده شده بود. هدف دولت در این سیاستگذاری، نه کسب سود یا حتی تراز مالی بود. بلکه صرفا با هدف گسترش عدالت اجتماعی، بازتوزیع ثروت و گسترش امنیت این وظیفه را می پذیرفت. باتوجه به محدودیت منابع مالی دولت، گستردگی لایه های نیازمند این پوشش حمایتی در بازار، چالشی برای تعریف محدوده مداخله و شناسایی لایه های نیازمند، در اولویت پیشبرد این سیاست بودند در بسیاری از کشورهای اروپایی بعد از جنگ جهانی دوم

<sup>1</sup> Meshkini, A., Sajadi, Zh., & Tafakori, A., The Impact of Land Transfer Policies and Public Administration on the Physical Development of Iranian Cities, Case Study: Kermanshah City, Geography and Development Quarterly, No. 23, 47-67, 2011.

<sup>2</sup> Ministry of Housing and Urban Development, General Plan of Housing, Strategic-Executive Document, 2006.

سیاستهای حمایتی مسکن در قالب کنترل اجاره و قیمت مسکن ارائه می شد. در برخی اقتصادهای پیشرفته سیاستهای حمایتی مسکن به صورت ارائه وام های یارانه ای برای خرید و مالکیت مسکن توسط خانوار ارائه می شد. در امریکا و فرانسه نیز بازار خصوصی مسکن نقش اصلی را برعهده داشته و دولت می کوشیده تا خانوار را برای حضور در بازار توانمند سازد.<sup>۱</sup>

همچنین سیاست های تأمین مسکن در کشورهای شرق و جنوب شرق آسیا در سه دسته کلی افزایش اعطای حق مالکیت، ساخت مسکن و سیاست های تأمین مالی مسکن توسط دولت در جهت تأمین مسکن مقرون به صرفه برای اقشار کم درآمد بوده است. سیر تاریخی و تکامل سیاستها در این کشورها به گونه ای بوده که کانون توجهات از تأمین مسکن توسط نهادهای دولتی به سمت خصوصی سازی است. رشد اقتصادی آنها تأثیر مثبت در عملکرد مسکنشان داشته و موفقیت نسبی آنها به این دلیل است که برنامه های مسکن بخش جدایی ناپذیر سیاستهای اقتصادی ملی و محلی آنهاست.

## ۵-۲) سیاست تامین مسکن در اروپا

مسکن اجتماعی برای اولین بار در کشورهای اروپایی و همزمان با انقلاب صنعتی مطرح گردید. تلاش های چند دهه اخیر کشورهای در حال توسعه برای تأمین زمین و مسکن طبقات کم درآمد جهت تهیه زمین و مسکن دولتی متمرکز شده است.

وضعیت مسکن در هر جامعه، با اوضاع اقتصادی و اجتماعی آن جامعه در ارتباط تنگاتنگ است و منفک از آن در نظر گرفته نخواهد شد. بنابراین سیاستها و برنامه ریزی های خاص یک کشور را نمی توان به طور کامل برای سایر کشورها، الگو قرار داد بلکه باید طبق اوضاع اقتصادی و اجتماعی همان کشور و باتوجه به فرهنگ حاکم، هنجار شود.

در کشورهای توسعه یافته با نرخ درآمد سرانه و درصد شهرنشینی بالا و همچنین رشد جمعیت متعادل، سیاستهای مسکن با سرعت بیشتری سبب بهبود بخشیدن به وضعیت مسکن و استانداردهای زندگی گردیده است. به طوریکه تا قبل از دهه ۱۹۸۰ مشکلات کمبود و کیفیت مسکن در بسیاری از این کشورها برطرف شد. در دهه ۱۹۸۰ باتوجه به بحران های اقتصادی جهانی، مشکل بار دیگر سر باز کرد و رسیدگی به این معضل در رأس برنامه های دولت ها قرار گرفت و همچنان با سرعت بالایی مشکلات مرتفع گردید.

<sup>۱</sup> گزارش کارشناسی طرح مسکن اجتماعی (مسکن مستمری بگیران کم درآمد)

سیاستهای حمایتی در این کشورها از طریق حمایت‌های دولتی و تعدیل سیاستهای مالیاتی و تخصیص یارانهٔ مسکن، شکل گرفته است ولی کشورهای سوسیالیستی به دلیل افزایش تقاضا نسبت به عرضهٔ محدود همچنان با کمبود مسکن و ضعف شاخص‌های کیفی مسکن مواجه هستند. در این کشورها تولید مسکن به طور عمده در شهرهای بزرگ از طریق دولتها صورت یافته است اما در سایر مناطق بیشتر مردم سازندهٔ مسکن بوده اند.

در کشورهای در حال توسعه با درآمد سرانه و درصد شهرنشینی پایین تر و نرخ رشد جمعیت بالا، کمبود قطعی مسکن به نحو چشمگیری وجود دارد. در ضمن کیفیت پایین مسکن ناشی از فقر اجتماعی، از دیگر مسائل اساسی است.

بر اساس آنچه عنوان شد نیاز به مسکن اجتماعی و حمایت‌های دولتها و سایر عوامل تسهیل کنندهٔ دستیابی سریعتر به مسکن، در سایر جوامع احساس می شود و در هر جامعه ای باتوجه به شرایط حاکم، برنامه ریزی های لازم شکل می گیرد. از دیرباز با گسترش شهرنشینی و بروز بحران کمبود مسکن و گرانی خانه و زمین در اروپا، بسیاری از دولت‌ها از جمله دولت فرانسه سیاست ساختن خانه‌های ارزان قیمت را تصویب کردند. مهندسان شهرسازی با الهام از نظریات معماری بین دو جنگ، به ساختن محله‌های جدا و مجتمع‌های بزرگ ساختمانی اقدام کردند.

درمجموع آپارتمان‌های فشرده شده در بلوک‌های ساختمانی متراکم تبدیل به راه‌حلی مشترک برای مقابله با کمبود مسکن شدند. این برنامه‌ها که هدفشان کمک به سیاست ساختمانی بود (نه کمک به افراد محروم) هرچند از نظر کمیت موفقیت‌آمیز بودند اما دارای پیامدهای منفی مانند خشونت شهری، بزهکاری و تفکیک بین طبقات مختلف مردم شدند. با اعتراضات گسترده در نقاط مختلف اروپا، ساختن مجتمع‌های بزرگ شهری و احداث آپارتمان در خارج از محدوده شهر با منع قانونی روبرو شد و سیاست کمک به فرد، جانشین کمک به ساختمان شد.

#### ۵-۲-۱) مسکن اجتماعی در فرانسه<sup>۱</sup>

فرانسه شاید باسابقه ترین کشور در زمینه ساخت مسکن اجتماعی باشد. پس از جنگ جهانی دوم، جمعیت فرانسه رو به رشد گذاشت و به خصوص نرخ مهاجرت از روستا به شهر افزایش چشمگیری یافت. ویرانی های ناشی از جنگ نیز از میزان خانه های موجود کاسته بود. در این شرایط اجاره بهای املاک مسکونی به شدت افزایش یافت و حتی کار به جایی رسید که دولت در سال ۱۹۴۹ قانونی را برای جلوگیری از افزایش اجاره بها به اجرا گذاشت. در همین حال دولت شروع به ساخت و ساز

<sup>۱</sup> گزارش کارشناسی طرح مسکن اجتماعی (مسکن مستمری بگیران کمدرآمد)

مسکن کرد. ایجاد شهرهای جدید و گسترش حومه شهرها نیز بخشی از طرح دولت برای افزایش عرضه مسکن بود. دولت از اختیارات قانونی خود برای به دست آوردن زمین با بهایی ناچیز استفاده کرد. همچنین شرکتهایی که به ساخت انبوه مسکن و مجموعه های آپارتمانی با بیش از ۱۰۰ واحد، روی می آوردند از برخی مزایای دولتی بهره مند شدند تا هدف تأمین مسکن عملیاتی شود.

اولین انجمن های حمایت مسکن در فرانسه در سال ۱۸۸۹ تحت عنوان HBM شکل گرفت که بعد ها به HLM تغییر نام داد و عمده فعالیت های بخش اجتماعی مسکن را برعهده گرفت. HLM یک مسکن اجاره ای ارزان قیمت با مالکیت عمومی و یا خصوصی است که در سال ۱۹۵۰ با هدف رفع خرابی های جنگ، مهاجرت های بی رویه و افزایش جمعیت شهرنشینی شکل گرفت. در حال حاضر سازمانهای HLM با تلاشهای گسترده در زمینه مسکن توانسته اند ۱۷ درصد از موجودی مسکن فرانسه را پوشش دهند. اما سیاستهای اجتماعی مسکن در فرانسه به HLM ختم نمی شود، به طوری که در مجموع ۶۵٫۳ درصد اجاره نشینان (با احتساب HLM) از یارانه دولتی بهره مند میگردند. علاوه بر این به حدود ۴۲ درصد از تصرف ملکی مسکن، یا با پرداخت بخشی از وام رهنی یا با بهره ارزان، یارانه داده شده است. عمده تأمین مالی ساختمانهای جدید HLM از طریق وام انجام می پذیرد. وام دهنده اصلی مؤسسه CDC و منبع مالی اش پس اندازهای مسکن مردم است. هر فرانسوی می تواند یک حساب پس انداز مسکن در بانک محلی اش باز کند که نرخ بهره تنظیم شده دارد و از مالیات معاف است. CDC این پس اندازها را گرد می آورد و به بانک عامل کارمزد و بهره معینی می پردازد. دیگر منبع مالی عبارت اند از کمکها و وامهای ارزان کارفرمایان (برای صاحب مسکن شدن کارکنانشان)، تضمین دولت های محلی و صندوق تضمین سازمانهای HLM موسوم به CGLLS.

در سال ۲۰۰۹ سهم تأمین مالی به شرح زیر بوده است:

بخش تامین مالی	درصد
CDC	۷۶٫۵
اوراق بهادار	۱۰
یارانه دولتی	۸
یارانه دولت مرکزی	۳
کمک هزینه کارفرمایان	۲٫۵



در فرانسه کمک‌های مسکن بر سه نوع هستند:

- کمک به احداث بنا (یا تولیدکننده): که هدف از آن کاهش هزینه سرمایه گذاری است؛ یکبار برای همیشه در دوران عملیات ساختمانی پرداخت می شود.
- کمک به اشخاص (یا مصرف کنندگان): که به تدریج هزینه های جاری خانوارها را با درآمد آنان سازگار می کند.
- کمک مالیاتی: معمولاً یارانه ای برای سرمایه گذاری است که لزوماً پرداخت نیست؛ مانند کمک بهره و معافیت های مالیاتی.

#### ۵-۲-۲) مسکن اجتماعی در هلند<sup>۱</sup>

چهارچوب قانونی مسکن اجتماعی در هلند در قانون مسکن مصوب سال ۱۹۰۱، تعریف شده است. مسکن اجتماعی در هلند، تأمین مسکن مناسب به قیمتی کمتر از بازار برای گروه های هدف، به همراه خدمات شهری را در برمی گیرد.

تأمین مسکن اجتماعی در هلند توسط «سازمانهای مسکن اجتماعی» صورت میگیرد که انجمن ها یا بنیادهایی غیرانتفاعی و خصوصی هستند و وظیفه قانونی آنها اولویت دادن به تأمین مسکن کم درآمدها است. این سازمانها تحت نظارت دولت فعالیت میکنند، اما در هدفگذاری مستقل و دارای مسئولیت مالی هستند. این سازمانها که تعدادشان به ۴۲۵ عدد میرسد و تحت یک فدراسیون ملی گردآمده اند، بزرگترین کارگزار در بازار مسکن هلندند. آنها نه تنها مسئولیت ساخت، نگهداری، فروش و اجاره مسکن اجتماعی، بلکه ارائه خدمات پایه به ساکنان را برعهده دارند.

به رغم داشتن مسئولیت اجتماعی، سازمانهای مسکن اجتماعی هلند از سال ۱۹۹۳ از لحاظ مالی از دولت مرکزی کاملاً مستقل شده اند. اما برای آنها ساختاری حمایتگر برای اخذ وام از بازار سرمایه برپا شده است. این ساختار دارای سه سطح است.

نخستین آنها «صندوق مرکزی مسکن اجتماعی» است، که در بخش عمومی، اما مستقل است. این صندوق بر وضعیت مالی سازمانها نظارت عالی داشته و هنگامی که دچار مشکلات مالی می شوند، برای پشتیبانی دخالت می کند.

دومین ابزار حمایتی، «صندوق تضمین مسکن اجتماعی» با ماهیت خصوصی است که توسط سازمانهای مسکن اجتماعی برای همبستگی مالی شکل گرفته و با تضمین متقابل، شرایط اخذ وام مناسبی را از بازار باز سرمایه برایشان فراهم می آورد. اگر این دو ابزار کفایت نکند، آنگاه دولت مرکزی یا محلی، به عنوان آخرین راه چاره، برای حل مشکلات مالی دخالت می کنند.

#### ۵-۲-۳) مسکن اجتماعی در آلمان<sup>۱</sup>

بعد از جنگ جهانی به دلیل خرابی های حاصل از جنگ و افزایش جمعیت شهرنشینی، در سال ۱۹۴۹ آلمان با کمبود ۵,۵ میلیون واحد مسکونی مواجه شد. این واحدها جهت اختصاص به مهاجران روستا به شهر و افرادی که از سایر کشورها بازگشته بودند مورد نیاز بود.

برای حل این معضل، چهار سیاست اصلی برگزیده شد:

۵-۲-۳-۱) امنیت استیجار (Mietrecht): این سیاست به شکل تثبیت اجاره بها که از جنگ اول جهانی وضع شده بود و پس از پایان جنگ دوم، با در نظر گرفتن کمبود شدید مسکن، با پشتیبانی قانون مدنی ادامه یافت.

در سال ۲۰۰۱ در این قانون اصلاحاتی به نفع مالکان برای فسخ و افزایش اجاره بها انجام پذیرفت. اما قراردادهای رایج افزایش اجاره بها را بیش از ۲۰ درصد در طول سه سال مجاز نمی کند و مالک باید دلایل موجه داشته باشد. یک نظام بیمه سهل که مستأجر و مالک بیمه گذار آن هستند و خسارات را جبران می کند و نیز سپرده گذاری برای روابط بین مالک و مستأجر را تسهیل می کند. از سال ۲۰۰۱ که روابط بازار بیشتر بر استیجار اعمال می گردد، توانمندسازی کم درآمدترها نیز بیشتر در دستور کار قرار گرفته است.

۵-۲-۳-۲) مسکن اجتماعی (Sozialer Wohnungsbau): در این سیاست دولت تا ۸۰ درصد از بهای زمین و ساخت را برای اشخاص حقیقی و حقوقی تأمین مالی می کرد. بنا به توافق و میزان این تأمین مالی، واحدهای ساخته شده پس از ۲۰ تا ۳۰ سال به سازنده تعلق می گرفت تا بتواند به قیمت بازار آن را اجاره دهد یا به فروش برساند.

برای نوسازی مسکن نیز چنین قاعده ای با دوره ۱۰ ساله برقرار شد. در طول این مدت این واحدها به کسانی که دولت (شهرداری) معرفی میکرد، اجاره داده میشد.

اجاره بها نیز فقط برابر هزینه های جاری بود، یعنی مالک نباید هیچگونه سودی ببرد. با این سیاست بین سالهای ۱۹۴۹ تا ۱۹۵۹ بالغ بر ۳,۳ میلیون یا سالانه ۳۳۰ هزار واحد مسکونی اجتماعی ساخته شد. به علاوه ۲,۷ میلیون واحد هم بدون کمک دولتی بنا گشت و بدین ترتیب کمبود مسکن ظرف یک دهه رفع شد.

۳-۳-۲-۵) کمک هزینه مسکن (Wohngeld): این سیاست دربرگیرنده کسانی می شود که نمیتوانند مسکن مناسب خانواده خود یا خانواده پسند در بازار باز اجاره کنند. کمک هزینه پرداختی به آنها با در نظر گرفتن اندازه مسکن، مکان آن، اجاره بهای ثبت شده، درآمد شخص و تعداد افراد خانوار محاسبه میشود. این اشخاص با مراجعه به شهرداریها و اخذ مجوز لازم از کمک هزینه بهره مند میگرددند. قابل توجه است که تا سال ۲۰۰۴ بالغ بر ۳,۵ میلیون خانوار کمک هزینه مسکن میگرفتند. اما از آنجاکه بیشتر آنها از چند محل این کمک را دریافت میکردند، پس از بازبینی، در سال ۲۰۰۸ تعداد خانوارهایی که مشمول برنامه خاص کمک هزینه مسکن گشتند، به ۵۷۰ هزار کاهش یافت.

۴-۳-۲-۵) یارانه مسکن ملکی: با چرخش اقتصاد کلان از بازار اجتماعی به طرف «بازاری شدن» از سال ۱۹۸۲ اعطای یارانه مستقیم برای مسکن جدید خانوارهای جوان نیز معمول گشت. به تدریج یارانه به صورت بخشایش مالیاتی، که ارزیابی شده بود و طبقات مرفه از آن بهره میگرفتند، به تدریج حذف و یارانه مستقیم جای آن را گرفت. حجم یارانه های مسکن ملکی به تدریج از دیگر یارانه ها پیشی گرفت و در دهه ۱۹۹۰ به رقم بسیار بالای سالانه ۱۲ میلیارد یورو بالغ گشت. این هزینه سنگین که تغییری هم در ساختار تصرف مسکن آلمان نداد، همه جناح های سیاسی آلمان را در حذف یارانه مسکن ملکی در سال ۲۰۰۶ همنوا ساخت.

#### ۴-۲-۵) مسکن اجتماعی در بریتانیا<sup>۱</sup>

در انگلستان شهرداریها و شورای محلات به طور تاریخی نقش پررنگی در اداره خانه های عمومی و اجاره آن به اقشار کم درآمد ایفا کرده اند. طی سالهای ۱۹۶۴ تا ۱۹۷۰ سرعت ساخت خانه های جدید افزایش یافت و سهم خانه هایی که توسط دولت ساخته شده بودند از ۴۲ درصد کل خانه های کشور به ۵۰ درصد افزایش یافت.

<sup>۱</sup> گزارش کارشناسی طرح مسکن اجتماعی (مسکن مستمری بگیران کمدرآمد)

همچنین دولت برای صاحبخانه شدن اقشار کم درآمد، تسهیلاتی را برای آنها در نظر گرفت که از جمله آنها میتوان به معافیت مالیاتی و وام مسکن با نرخ بهره پایین اشاره کرد. بعدها این خانه ها با تخفیف زیاد به ساکنانشان فروخته شد.

تا پیش از سال ۱۸۹۰ در انگلستان دخالت دولت در امر مسکن در چهارچوب بهداشت عمومی انجام می پذیرفت که به موجب آن دولتهای محلی حق داشتند واحدهای مسکونی فرسوده و بخصوص اجاری نامناسب را تخریب کنند و بازسازی آن را از مالکان خواستار گردند. سیاست مسکن اجتماعی در انگلستان از سال ۱۸۹۰ آغاز گشت، یعنی سالی که دولتهای محلی اجازه ساخت مسکن کارگری را از دولت مرکزی گرفتند. ابتدا آنها باید مسکن ساخته شده را ظرف ۱۰ سال به فروش میرساندند، که این محدودیت به زودی لغو شد. در آغاز، ساخت مسکن اجتماعی برای دولت محلی اختیاری بود، اما در سال ۱۹۱۹ تبدیل به قانونی فراگیر شد. در ابتدای قرن بیستم تنها ۱۰ درصد از واحدهای مسکونی ملکی، ۸۰ درصد اجاری خصوصی، ۱ درصد اجاری عمومی و ۹ درصد انواع انجمنهای غیرانتفاعی بودند. پس از پایان جنگ دوم بخش عمومی فعالیت وسیعی را برای بازسازی و ساخت مسکن جدید، توسط دولتهای محلی و شهرهای جدید، آغاز کرد. همچنین انواع یارانه ها برای مالکیت مسکن پرداخت شد. در نتیجه در ابتدای دهه ۱۹۸۰، یعنی در مقطع چرخش سیاست مسکن پس از جنگ، نسبت های پیش گفته به ترتیب ۵۷٫۱ درصد، ۳۰٫۶ درصد، ۱۰٫۱ درصد و ۲٫۱ درصد بود. تا سال ۲۰۰۱ این نسبتها به ۶۹٫۲ درصد، ۱۴٫۴ درصد، ۹٫۹ درصد و ۶٫۶ درصد رسید یعنی پس از حل نسبی مسأله مسکن، به تدریج از سهم مسکن اجتماعی کاسته و بر سهم ملکی و انجمن های غیرانتفاعی مسکن افزوده شد.

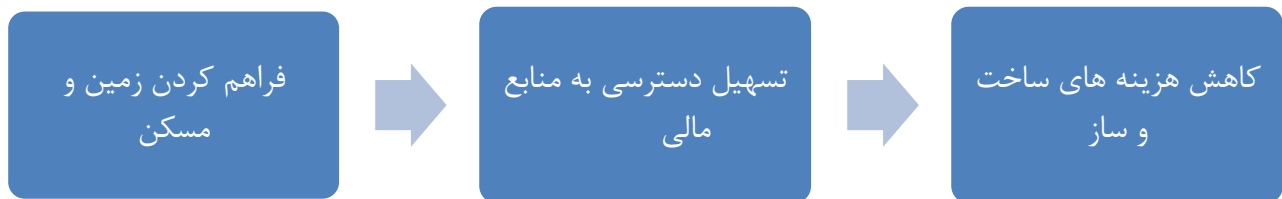
#### ۵-۲-۵) سیاست تامین مسکن در آسیا

سیاست ها و برنامه های مسکن، در سراسر کشورهای آسیایی، در شصت سال گذشته متفاوت بوده است. به عنوان مثال، برخی از کشورها به دنبال ارائه مسکن اجتماعی بوده اند. برخی ارائه زمین دولتی به رهبری بخش خصوصی را دنبال کرده و برخی به دنبال به روزرسانی شهرک های موجود بوده اند. گزارش ها نشان می دهد نبود دسترسی مقرون به صرفه به زمین، به عنوان مانع اصلی برای افزایش عرضه مسکن ارزان قیمت در آسیا است. با وجود چالش های قابل توجه در بخش مسکن در آسیا، چندین کشور از جمله سنگاپور و هنگ کنگ، دسترسی همگانی به مسکن مناسب از طریق طیف وسیعی

از مداخلات و از طریق تلاش های هماهنگ و هدفمند توسط دولت را محقق کرده اند . به عنوان مثال در چین، مساحت طبقات به طور متوسط افزایش یافته و با اجرای طیف وسیعی از برنامه های هماهنگ، قیمت مسکن بهبود یافته است. بسیاری از کشورهای آسیایی از جمله چین و هند، با اراده سیاسی قوی و بهبود سازمانی، توانسته اند مسکن مقرون به صرفه ایجاد کنند.

جکینز و همکارانش در کتاب «برنامه ریزی و مسکن در جهانی که به سرعت شهرنشین می شود» می نویسند: «سهم بسیاری از ویژگی ها در سیاست و ارائه مسکن در کشورهای شرق آسیا مشترک است. اولین و مهم ترین ویژگی شرق آسیا تأمین مسکن با مشارکت بخش دولتی است.

علاوه بر مشارکت بخش دولتی در تأمین مسکن در چین و ویتنام، هنگ کنگ، سنگاپور و کره جنوبی، توزیع سهام در بخش مسکن شهری و مدیریت آن از دیگر مداخلات این کشورها در دسترسی به مسکن مناسب است.<sup>۱</sup> ماجال و همکارانش (۲۰۱۱) هم معتقدند: سیاست تأمین مسکن مقرون به صرفه برای افراد کم درآمد در آسیا در زمینه تولید و عرضه مسکن قابل توجه است و به طور کلی، فرآیند ارتقای مسکن در قاره آسیا شامل موارد سه گانه زیر است:



شکل ۵-۱

<sup>۱</sup> Jenkins. P, Smith. H & Wang. Y.P , Planning and Housing in the Rapidly Urbanising World; Routledge, London, 2007.

دولت چین که داعیه اقتصاد مبتنی بر برنامه ریزی متمرکز را دارد، از سال ۱۹۷۹ برای رهایی از ناکارآمدی های نظام توزیع مسکن و در پی اصلاح ساختار سیستم یارانه ای مسکن، سیاست درهای باز و آزادسازی و رفورم بخش مسکن را آغاز کرد تا از این طریق بتواند علاوه بر استنکاف از سیستم تصمیم گیری متمرکز با کمک و مساعدت بخش خصوصی از یک سیستم ناکارآ و مبتنی بر یارانه، به یک سیستم خوداتکا برسد. با این سیاست، مسکن در این کشور از یک خدمت رفاهی به یک کالای مصرفی شخصی تبدیل شد.<sup>۲</sup>

از زمان انقلاب چین به بعد، دولت دو وظیفه عمده در بخش مسکن را بر عهده داشته است. تمرکز تصمیم گیری ها درباره ساختمان و واگذاری مسکن و گسترش خدمات مسکن با اجاره بهای نازل برای خانوارها به خصوص در شهرها، همان گونه که در همه کشورهای سوسیالیستی متداول بوده است. در تحول تدریجی سیاست های مسکن در چین، سه بخش به وضوح قابل تشخیص است:

- سیاست اقتصاد کالایی (۱۹۴۹-۱۹۵۷)
- سیاست رفاه اجتماعی (۱۹۵۶-۱۹۷۹)
- دوران انتقال از سیاست رفاه اجتماعی به سیاست اقتصاد کالایی (۱۹۷۹ به بعد)

میتوان گفت که سرمایه گذاری در بخش مسکن تحت تاثیر این سه دوران بوده است.

الف) از دهه ۱۹۶۰ به بعد، بسیاری از واحدهای مسکونی در شهرها تحت تملک دولت درآمدند و دولت مرکزی، حکومت های محلی و واحدهای اجرایی تقریباً همه مسئولیت سرمایه گذاری، ساخت، تحویل، نگهداری و مدیریت مسکن را بر عهده داشته اند. در واقع مسکن به منزله نوعی خدمات که دولت در اختیار متقاضیان قرار میدهد نگریسته شده است. آشکار است که دولت برای رفع کمبود مسکن تلاش های فراوانی کرد و به موفقیت های نسبی نیز دست یافت. با این حال بعضی مشکلات همچنان باقیست. دو دلیل عمده کمبود مسکن در چین عبارت است از اول رشد سریع جمعیت شهرنشین در چین در سال ۱۹۴۹ که ۵۷,۶۵ میلیون نفر در شهرها ساکن بودند، در حالیکه تا سال ۱۹۸۳ این رقم به ۲,۶ برابر یعنی معادل ۱۴۹,۵۱ میلیون نفر رسید و در نتیجه با وجود ایجاد زیاد واحدهای جدید مسکونی هنوز فاصله زیادی تا رفع کمبود کمی

<sup>۱</sup> کتاب سیاست های تامین مسکن ص ۸۷

<sup>۲</sup> Ahmadi, V., Investigating the role and position of government in providing housing, Quarterly Journal of Economic Research, No. 46, 41-66, 2005.

مسکن، وجود داشت. کارشناسان معتقدند که تا پایان قرن بیست و یک، ۷۴۶,۰۹ میلیون متر مربع مسکن جدید ایجاد کند. دوم بودجه ناکافی برای ساخت مسکن که در دهه ۱۹۵۰، ۹,۱ درصد از سرمایه بخش ساختمان به امر مسکن اختصاص داشته و در فاصله دهه ۱۹۶۰ تا اوایل دهه ۱۹۷۰ بین ۴ تا ۷ درصد در نوسان بوده است.

(ب) دوران قبل از سال ۱۹۷۹ مالکیت دولتی بر مسکن و زمین و سیاست های حمایتی کاملاً دولتی:

قبل از دهه ۱۹۸۰، اقتصاد چین نظام مسکن رفاهی و با اجاره پایین بود. خانه مسکونی کالا محسوب نمیشد و از این رو به هیچ وجه نیازی به تامین مالی مسکن وجود نداشت. در واقع دولت مالک بخش مسکن و زمین بود و هرگونه که میخواست برای این بخش تصمیم میگرفت.

(ج) بعد از ۱۹۷۹ حرکت بسوی تجاری سازی بخش مسکن:

بعد از این سال چین اصلاح نظام مسکن را آغاز کرد. هدف اصلاحات تحقق بخشیدن به تجاری سازی مسکن بود. اجاره های مسکن های تحت مالکیت دولت افزایش یافت در حالیکه پرداخت یارانه های مسکن و فروش خانه های دولتی نیز مطرح بود. همزمان متناسب با افزایش اجاره مسکن یارانه ای در قالب درصدی از حقوق خانوارهای کم درآمد به آنها پرداخت میشد تا آنها هم بتوانند گام به گام با سیاست های اجرایی دولت در حوزه مسکن همراه شوند. البته این حرکت در اوایل بدلیل فراهم نبودن زیرساخت های قانونی و نهادی کند بود، اما از اواسط این دهه بر سرعتش افزوده شد. در سال ۱۹۸۷ بانک هایی با عنوان بانک پس انداز مسکن با سرمایه مشترک در یاناتای و بنگو تاسیس شدند. بانک پس انداز مسکن، منطقه ای و مسئول وصول و پرداخت وجوه مالی مسکن دولت های محلی، بنگاه ها و خانوارها و جذب پس انداز های مسکن و ضمانت وام های مسکن برای خانوارها به منظور خرید مسکن عمومی یا ساخت مسکن بود. در سال ۱۹۸۸، بانک خلق چین با بانک عمران چین و بانک تجاری و صنعتی چین برای تاسیس شعب اعتباری املاک که برای اصلاح نظام مسکن در نظر گرفته شده بود، با اعطای وام مسکن خصوصی غیرانتفاعی به افراد موافقت کرد. عملکرد و وظیفه شعب اعتباری املاک مشابه بانک های پس انداز مسکن بود. در ضمن بانک های دولتی به اعطای وام های مسکن تجاری تشویق شدند. به دلیل نبود هرگونه پیشرفت چشمگیر در نظام مسکن تجاری سازی شده طی این دوره، هنوز توزیع مسکن از سوی دولت شیوه غالب بود و سبب ایجاد تقاضای ناکافی برای وام های مسکن می شد. به عبارت دیگر، خانوارها به دلیل آگاهی و اطمینان از حضور دولت در بازار و بهره مندی از خدمات آن انگیزه چندانی برای پیوستن به برنامه جدید دولت نداشتند. وام های غیرانتفاعی مسکن به صورت شیوه های غالب تامین مالی مسکن بود که نشان از دخالت دولت در این بخش و پرداخت یارانه های کلان داشت.

در این دوره تحولات چشمگیری صورت نگرفت چرا که پیش شرط و پیش نیاز آن تحول و تطور بخش مالی اقتصاد بود تا پس از آن بخش مسکن نیز تحت تاثیر آن بسوی اصلاحات گام بردارد.

د) از ۱۹۹۱ تا ۱۹۹۸ اعطای وام های غیر انتفاعی به خانوارهای کم درآمد: دولت چین در سال ۱۹۹۱ در شانگهای وجوه مالی احتیاطی مسکن شهری را با هدف توسعه منابع تامین مالی مسکن برای خانوارهای کم درآمد به منظور خرید یا ساخت مسکن تامین کرد.

ه) از ۱۹۹۸ تا ۲۰۰۴ سیاست های حمایتی باهدف افزایش عرضه وام های مسکن:

در سال ۱۹۹۸ نظام مسکن رفاهی بطور کامل پایان یافته بود. افراد مجبور بودند مشکلات مسکن خودشان را از طریق بازار حل کنند بگونه ای که تقاضا برای وام های مسکن به سرعت در حال افزایش بود. گویی همه یارانه ها برچیده شده بود و قرار بود تنها بازار مسکن به همه تقاضاها پاسخ دهد. بانک خلق چین در سال ۱۹۹۹ مقررات کنترل وجوه مالی احتیاطی مسکن را تصویب کرد. با ترویج این سیاست ها، بازار وام مسکن شخصی توسعه یافت. همه بانک های تجاری شرایط اعطای وام مسکن شخصی در همه شهرها و شهرک ها را دریافت کردند. به منظور ترویج اصلاحات مسکن، دولت نظارت بر بخش تامین مالی مسکن را دستورالعمل هایی برای ایجاد رقابت در میان بانک ها بکار گرفت که اکنون همگی باید مشتری خود را جذب می کردند. در پایان سال ۲۰۰۴ تراز کل وجوه مالی احتیاطی مسکن ۴۳۰٫۶۷ میلیارد یوان بود که ۱۸۵٫۴۲ میلیارد یوان از وجوه مالی احتیاطی مسکن به خانوارهای واجد شرایط برای خریداری و ساخت مسکنشان اعطا شده بود. حدود ۳٫۷۶۵۴ میلیون خانوار به واسطه وجوه احتیاطی مسکن تحت حمایت قرار گرفته بودند و درصد وام اعطا شده به توسعه پروژه های تجاری و بنگاه ها از ۳۱٫۵ در سال ۱۹۹۸ به ۳٫۱ درصد در ۲۰۰۴ کاهش یافته بود.<sup>۱</sup>

و) بعد از سال ۲۰۰۴ گشایش و نوآوری در بازار مسکن:

از سال ۲۰۰۴ به بعد تغییرات جدیدی در شیوه تامین مالی مسکن در چین ایجاد شد. یک تغییر وجود شواهدی دال بر دسترسی دشوارتر به وام اعتباری مسکن بود. قانونگذار عرصه اقتصاد کلان سیاست های سختگیرانه ای را بمنظور متوقف ساختن سرمایه گذاری بنگاه های املاک و برای جلوگیری از افزایش سریع قیمت مسکن اعمال کرد. برای مثال، وام گیرنده ای که بیش از یک خانه میخرد، پیش پرداخت وامش بطور متناسب افزایش میافت. کمیته نظارت بانک داری پیشنهاد کرد که بانک های تجاری باید این موضوع را کنترل کنند که هزینه وام در مقابل درآمدهای وام گیرنده در هرماه کمتر از ۵۰ درصد باشد و

<sup>۱</sup> اداره ملی آمار چین، بخش مسکن، ۲۰۱۰



تمامی هزینه های مربوط به بدهی ماهیانه در مقایسه با درآمد به ۵۵ درصد در ماه محدود شود. از سال ۲۰۰۵ بانک مرکزی میزان بهره را حدود یک درصد افزایش داد. بواسطه این سیاست های سختگیرانه، نرخ افزایشی وام های مسکن شخصی کاهش یافت. از سال ۲۰۰۵ تا سال ۲۰۰۶ تراز وام های مسکن شخصی به ترتیب ۱۸۶۴ و ۱۹۹۰ میلیارد یوان بود که تنها ۱۴۳,۹ میلیارد یوان افزایش پیدا کرد. تغییر دیگر ورود بانک های خارجی به بازار های مالی املاک و مستغلات چین بود. یکی دیگر از سیاستهایی که در چین در زمینه تأمین مسکن ارائه شده، سیاست عرضه مسکن مقرون به صرفه برای شهروندان است. اخیراً پروژه مسکن راحت<sup>۱</sup> در چین راه اندازی شده که به ساخت و فروش آپارتمانها برای خانواده های کم درآمد به ویژه افراد بدون مسکن میپردازد.<sup>۲</sup>

به طور کلی سیاست های مطرح در بخش مسکن چین به قرار زیر است:

- مسکن مقرون به صرفه و راحت<sup>۳</sup> در سال ۱۹۹۸ با هدف کمک به خانواده هایی با درآمد متوسط و پائین راه اندازی شد.
- صندوق آینده نگر مسکن: در سال ۲۰۰۱ به عنوان برنامه ملی مسکن تأسیس شد و هدف آن ترویج مالکیت خانوارها بوده است. این صندوقها نرخ بهره پائینی دارند.
- اجاره مسکن ارزان<sup>۴</sup>: این طرح با ضمانت اجرا از ۲۰۰۹ تا ۲۰۱۱ و با هدف تأمین مسکن افراد کم درآمد، معلولین، گروههای محروم و سالمندان و ارائه ۷,۵ میلیون خانه برای افراد کم درآمد تهیه شد. از این میزان، سه چهارم خانه ها جدید ساخته شدند و یک چهارم از طریق یارانه ها اجاره میشوند.

در طول این سال ها چین مقادیر زیادی مسکن مقرون به صرفه را برای شهروندان خود ارائه کرد. قبل از اصلاحات برجسته در سال ۱۹۹۰، ارائه مسکن به اکثریت خانواده ها توسط محل کار خود و یا توسط شهرداری انجام میشد. همانطور که گفته شد، بعد از آن، در سال ۱۹۹۵ پروژه مسکن راحت راه اندازی شد و به ساخت و ساز آپارتمان مقرون به صرفه برای خانواده های کم درآمد بویژه کسانی که فاقد مسکن یا فاقد مسکن مناسب بودند، پرداخته شد. در سال ۱۹۹۸ پروژه مسکن راحت ویرایش شد و به مسکن مقرون به صرفه و راحت به منظور کاهش هزینه ها تغییر نام داد. در سال ۲۰۰۱ صندوق مسکن آینده نگر برای کمک به خانواده ها برای صرفه جویی برای مالکیت مسکن تأسیس شد و تا سال ۲۰۰۳، ۲,۴ میلیون خانوار

1 Comfortable Housing Project

2 Affordable And Housing In ASIA, United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT), 2011

3 Economical and Comfortable Housing programme

4 Cheap Rental Housing programme

را یاری نمودند. هر چند، این برنامه برای کاهش هزینه مسکن برای افراد با درآمد پایین بود، اما تمایل خانوارهای با درآمد بالا به خرید این خانه ها باعث افزایش هزینه ها و ایجاد محدودیت برای مالکیت خانوارهای با درآمد کم و متوسط گردید. با این حال مورد بانکوک نشان میدهد که مشارکت بخش خصوصی برای ارائه مسکن مقرون به صرفه برای افراد کم درآمد امکان پذیر است و میتواند نمونه خوبی برای دیگر کشورها باشد.

سیاستی که اخیراً توسط دولت مرکزی در چین دنبال شده این است که شرکتهای املاک و مستغلات وابسته به دولت موظف شدند به مدت دو سال در توسعه زمین نظارت داشته و در غیر این صورت دولت حق دارد زمین را باز پس بگیرد. البته این سیاست، متناقض با مفاهیم اقتصادی پذیرفته شده در چین است.

در سال های اخیر قیمت مسکن در چین، به خصوص در شهرهای بزرگ، افزایش قابل ملاحظه ای یافته است. افزایش قیمت مسکن منجر به نگرانی های جدی در مورد وقوع حباب مسکن شده که طبعاً، آسیب جدی به اقتصاد کشور وارد می کند. در این میان، دولت چین سیاست های متعددی از جمله سیاست تأمین زمین های دولتی را برای کاهش تب داغ بازار املاک و مستغلات بکار گرفت.

اجرای سه برنامه مسکن مقرون به صرفه و راحت، صندوق آینده نگر مسکن و اجاره مسکن ارزان نشان داد که چین با اراده سیاسی، اصلاحات سازمانی و ظرفیت سازمانی را در تمام سطح مسکن مقرون به صرفه و درمقیاس وسیع انجام داده و روشن شد که چین برای پاسخ به نیاز مسکن خانواده های کم و متوسط درآمد نیاز به یکپارچگی نهادها از مقیاس دولت مرکزی تا حکومت محلی دارد و برنامه های مسکن بخش جدایی ناپذیر سیاست های اقتصادی ملی و محلی است.

سیاست دیگری که در چین انجام شد، خصوصی سازی مسکن عمومی است. این امر از طریق انتقال به مستأجران (به صورت رایگان، کوپن، یا فروش و هزینه اسمی) صورت می گیرد. خصوصی سازی مسکن یک راه خوب برای ارائه مسکن مناسب و ارزان قیمت در برخی کشورها از جمله چین است. با اجرای این سیاست، چین یکی از بالاترین نرخ مالکیت خانه را در جهان دارد. از جمله کارهای انجام شده برای موفقیت این سیاست عبارت اند از:

- مکانیسم های نظارت و ارزیابی توسط مقامات محلی و یا دیگر اعضا برای اطمینان بیشتر شفافیت و کنترل کیفیت بیشتر در برنامه های فروش و انتقال انجام پذیرفت.
- نمایندگی های مربوط به مسکن عمومی موظف به ارائه اطلاعات کافی برای اطمینان ذی نفعان گردیدند؛
- تأمین سرمایه مورد نیاز توسط آژانس مسکن قبل از انتقال و بودجه الزامی شد؛
- زمینه مشارکت ساکنان در این فرایند فراهم گردید.