

مروری بر سیاست‌گذاری مسکن در کشورهای مختلف

دست مرئی دولت بر سر بی‌خانه‌ها

دولت ایران برای خانه‌دار شدن مردم چه کارهایی نکرده است؟

امید رامز: بازار مسکن یکی از پرتلاطم‌ترین بازارهایی بود که کشور در سال ۹۷ تجربه کرد. اگرچه آمارهای متفاوتی از نرخ تورم سالانه بخش مسکن وجود دارد اما نگاهی به میانگین بهای یک مترمربع مسکن در انتهای سال ۹۷ در کشور بویژه در شهر تهران و مقایسه آن با انتهای سال ۹۶ نشان می‌دهد در طول همین یک سال هزینه تهیه مسکن با هر مترآزی برای هر خانواده ایرانی حداقل ۳ برابر شده است. البته مشاهدات میدانی گویای آن است روند افزایش نرخ مسکن در سال ۹۸ نیز ادامه دارد. در این میان با توجه به تجربه ناموفق سیاست‌گذاری بخش مسکن در دولت‌های یازدهم و دوازدهم، توجه به نحوه مدیریت حوزه مسکن در سایر کشورها و بهره‌مندی



آمریکا

این کشور علاوه بر اینکه نرخ مالیات ۱۰ تا ۳۹/۶ درصدی را بر عایدی سرمایه (Capital gains Taxes) در همه بخش‌ها از جمله مسکن وضع کرده، جهت کمک به خرید و اجاره مسکن ۲ رویکرد متفاوت را در پیش گرفته است: در حوزه خرید، وزارت مسکن و شهرسازی آمریکا (HUD) انواع برنامه‌های فدرال را ارائه می‌دهد که به خریداران مختلف برای خرید مسکن کمک می‌کند که چند نمونه از آنها در ذیل آمده:

تضمین دولتی وام برای خانه‌اولی‌ها: اداره امور فدرال مسکن (FHA) که زیرمجموعه وزارت مسکن و شهرسازی (HUD) در این کشور است، وام مسکن را برای خانه‌اولی‌ها بیمه می‌کند تا خریدارانی که امکان ارائه ضمانت ندارند شرایط بهتری برای خرید مسکن داشته باشند.

تضمین دولتی وام برای حادثه‌دیدگان طبیعی: مشابه روند فوق، با توجه به حوادث قهری که غالباً همه امکانات و سرمایه حادثه‌دیدگان را از بین می‌برد، دولت فدرال ضمانت دریافت تسهیلات آنها را نیز به عهده می‌گیرد تا توان بازایی خود در شرایط سخت پیش آمده را کسب کنند.

تضمین دولتی تسهیلات شرکت‌های خصوصی تولیدکننده و عرضه‌کننده مسکن: با این برنامه، دولت جهت افزایش توان تولید و سرمایه‌گذاری در شرکت‌های فعال در حوزه ساخت و ساز مسکن، ضمانت بازپرداخت تسهیلات بانکی توسط این شرکت‌ها را به عهده می‌گیرد تا بدین طریق سمت عرضه مسکن با مشکل نقدینگی مواجه نشود.

کوپن‌های مالکیت مسکن: این کوپن‌ها یا به عبارتی یارانه‌ها، برای ساکنان مسکن‌های عمومی و دیگر خانواده‌های کم‌درآمد که برای نخستین بار متقاضی خرید مسکن هستند، فراهم می‌شود. این تعریف نشان می‌دهد خود مسکن‌های عمومی نیز بخشی از برنامه حمایتی دولت برای خانواده‌های کم‌بضاعت است.

برنامه‌های ویژه جانبازان و معلولان: اداره امور جانبازان (VA) برنامه‌های وام

سیاست گذاری علیه سوداگری

مطالعه درباره سیاست‌های تامین مسکن در کشورهای مختلف جهان، ۳ نکته کلیدی و اساسی به دست می‌دهد: اولاً به لحاظ ساختاری و مدل مواجهه دولت‌ها با مساله مسکن، حتی در لیبرال‌ترین کشورهای جهان نظیر آمریکا و انگلیس و کشورهای مختلف اروپایی که رویکرد اقتصادی‌شان بر اساس اقتصاد بازار و «بازار خود تنظیم‌گر» است، دولت بازار مسکن یا هر بازار دیگری را به امید دست نامرئی رها نکرده و به نحای مختلف نظیر ایجاد بسترهای نهادی، سیاست‌های مستقیم حمایتی و نیز نقش رگولاتوری، سعی می‌کند بازار مسکن را به عنوان یکی از اصلی‌ترین نیازهای شهروندان به نحوه مدیریت و کنترل کند که ضمن تامین سود فعالان اقتصادی مسکن، در نهایت ملاحظاتی معیشتی شهروندان نیز در نظر گرفته شود. ثانیاً دولت‌ها به لحاظ برنامه‌ریزی کلان اقتصادی نیز شرایطی را فراهم کرده‌اند که نگاه به مسکن نه به عنوان یک کالای سرمایه‌ای، بلکه به عنوان کالای مصرفی باشد که خریدار صرفاً بر اساس نیاز و نه برای سوداگری و کسب سود از خرید و فروش آن، وارد این بازار شود. تلاش برای حذف قیمت زمین از هزینه نهایی مسکن و از این مهم‌تر وضع قوانین مالیاتی سخت‌گیرانه از عایدی سرمایه‌های فروش و اجاره مسکن دوم، شرایطی را فراهم آورده که بسیاری از مردم فکر داشتن مسکن دوم را از سر بیرون کنند و به دنبال کسب عایدی از سوداگری در حوزه مسکن نباشند و آگاهانه یا ناآگاهانه به ایجاد حباب قیمت مسکن و تورم افراطی‌گسخته در این بخش دامن نزنند. این سیاست نتایج مثبت دیگری نیز به دنبال دارد؛ هم به توزیع عادلانه مسکن (و به طور کلی ثروت) بین مردم کمک می‌کند و هم خود دولت نیز جهت تامین بودجه به منابع مالیاتی دسترسی می‌یابد. ثالثاً زمانی که با سرتساری مجلس و برنامه‌ریزی کلان اقتصادی، شرایط سیاست‌گذاری جزئی فراهم شد، دولت‌ها سیاست‌های حمایتی و تسهیلاتی جهت تامین مسکن شهروندان را در پیش می‌گیرند. با ۲ پیش‌زمینه فوق، کارایی و اثربخشی تصمیمات نیز افزایش



می‌یابد. به طور مثال تا زمانی که بازار معاملات مسکن برای سوداگران با درصد بالایی سودده باشد و آنها قادر باشند با خرید و فروش مازاد، حباب قیمتی کاذب ایجاد کنند، هرگونه کمک به سمت مسکن یعنی شهروندان، در بلندمدت کارایی خود را از دست خواهد داد و تسهیلاتی که در ابتدا می‌توانست باالفرض ۷۵ درصد قیمت خرید مسکن را پوشش دهد، در نهایت برای ۲۵ درصد قیمت بسنده خواهد کرد. در مثالی دیگر وقتی سیاست‌گذار تصمیم می‌گیرد با پرداخت یارانه به طرف «عرضه» یعنی تولیدکنندگان کمک کند، به عنوان سیاست مکمل، با شاخص‌های مختلف نظیر تدوین شناسنامه برای هر مسکن / منطقه / شهر و امتیازدهی بر اساس شاخص‌های آب و هوایی، میزان ترافیک منطقه، آلودگی صوتی، دسترسی به حمل‌ونقل عمومی و بازارها، فاصله تا مرکز شهر، فضای سبز در دسترس، سال ساخت ساختمان، شرایط مصرف انرژی، کیفیت تجهیزات داخلی و...

نرخ‌گذاری اختیاری را محدود می‌کند تا عرضه‌کننده به صورت دلخواه اقدام به تعیین قیمت ملک نکند تا اثر یارانه دولتی زایل شود. در حوزه اجاره مسکن نیز سیاست‌هایی وجود دارد که همگی ناشی از نگاه مصرفی به مسکن است، نه سرمایه‌ای. در بیشتر کشورهای اروپایی یک صاحبخانه نمی‌تواند مستاجر را به دلخواه از خانه‌اش بیرون کند و حتی نمی‌تواند بهای اجاره را به دلخواه افزایش دهد. این دولت‌ها و شهرداری‌ها هستند که میزان افزایش سالانه نرخ اجاره را تعیین می‌کنند. در همین راستا می‌توان به مواردی از کشورهای مختلف اشاره کرد که گزاره‌های فوق را تصدیق می‌کند.

ایرلند

در ایرلند برای کنترل قیمت مسکن روی سود حاصل از فروش مسکن دوم ۳۳ درصد مالیات وضع شده تا به مسکن به عنوان یک کالای سرمایه‌ای نگاه نشود. حتی مالکان خانه‌های دوم، در صورت اجاره آن به دیگران، باید ۵۰ درصد درآمد حاصل از اجاره را مالیات بدهند. این سیاست همان‌طور که ذکر شد باعث می‌شود سرمایه‌های مازاد به سمت مسکن سرازیر نشود و از سوداگری در این حوزه مانع به عمل آید.

ژاپن

در کشور ژاپن نیز برای خروج از مشکلات مسکن، عرضه و ساخت مسکن در یک بازه بلندمدت در دستور کار دولت قرار گرفت و به سیستم ساخت مسکن در مقام یک صنعت اشتغال‌زا توجه شد. موجودی فعلی مسکن نتیجه سیاست‌گذاری کارآمد ساخت و تامین مسکن طی ۵۰ سال گذشته است که در این دوره، ساخت مسکن بیش از افزایش تعداد خانوارها بوده و بنابراین به‌طور کلی حتی مازاد عرضه نسبت به تقاضا وجود داشته است. بر اساس مطالعات آماری که در اکتبر ۱۹۹۸ انجام شده است، تعداد واحدهای مسکونی ۵۰/۲۲ میلیون بوده و تعداد خانوارها ۴۴/۳۳ میلیون. یعنی تعداد واحدهای مسکونی بیش از تعداد خانواده‌ها بوده است.

است که متقاضیان آن در نهایت کالای مشابه و جایگزینی جز «حاشیه‌نشینی» و «بی‌خانمانی» ندارند.

۴- نخستین حق اجتماعی شهروندان از دولت‌مردان‌شان فراهم شدن بستری مناسب برای رسیدن به اولیه‌ترین سطوح در زمینه مسکن، بهداشت، آموزش و اشتغال است. تأکید اصل ۳۱ قانون اساسی بر «حق مسکن» شهروندان جمهوری اسلامی را نیز در این چارچوب می‌توان مورد بحث و بررسی قرار داد. عدم سیاست‌گذاری صحیح رفاهی برای مصونیت یافتن این حقوق باعث شده دولت نه‌تنها خود را در بخش اجباری این امر یعنی عواملی همچون ساخت مسکن ارزان قیمت اجتماعی و... بی‌مسئولیت بداند که این بی‌مسئولیتی را به بخش سلبی همچون سوداگری‌های این بازار نیز تعمیم دهد. بینواسازی عموم مردم در دست یافتن به کالایی که نایب نیز نیست و گروگانگیری بیش از نیم قرن از عمر افراد شاغل به دست سوداگران برای رسیدن به اولیه‌ترین حقوق اجتماعی همچون مسکن، نشانه‌ای از این بی‌مسئولیتی است.

انگلیس

در واقع ارقام اجاره به منزله پرداخت اقساط هزینه مسکن منظور می‌شود.

گزینه‌های ویژه نظیر مالکیت مشترک (Shared Ownership): در این شیوه که عمدتاً برای سالمندان کاربرد دارد، سهمی از قیمت خانه مثلاً بین ۲۵ تا ۷۵ درصد ارزش خانه را خریداری می‌کنند و برای آن سهم باقیمانده از ارزش خانه که خریداری نکرده‌اند، اجاره می‌پردازند.

حق تقدم خرید: این گزینه شامل کسانی می‌شود که دست‌کم ۵ سال اجاره‌نشین بوده و از مسکن‌های اجاره‌ای شوراها شهری استفاده کرده‌اند. این افراد حق تقدم خرید مسکن یا تخفیف ویژه را دارند.

علاوه بر این دولت انگلیس یکی از سیاست‌های خود را کنترل قیمت زمین و کاهش هزینه آن در قیمت نهایی مسکن قرار داده است، زیرا همان‌طور که در سطور پیشین ذکر شد، بدون کنترل قیمت زمین، حمایت‌های دولتی مانند پرداخت یارانه، تخفیف مالیاتی، پرداخت وام و... نمی‌تواند به بهبود وضع مسکن کمک چندانی کند. نباید فراموش کرد یکی از عوامل موفقیت نسبی طرح مسکن مهر نیز دقیقاً به حذف قیمت زمین از قیمت نهایی مسکن بازمی‌گشت.

مسکن در این کشور از سال ۲۰۱۳ با رویکرد کمک به سمت تقاضا یعنی شهروندان، از طبقه متوسط بوده است؛ افرادی که سرمایه اولیه اندک ولی درآمد کافی و لذا توان پرداخت ماهانه مناسبی دارند. این سیاست دارای ۳ بخش اصلی بوده است: وام مشارکتی خرید مسکن، تضمین وام خرید مسکن و گزینه‌های ویژه وام اعانه خرید مسکن (Help To Buy): دولت تا ۲۰ درصد از قیمت خرید مسکن را وام می‌دهد، خریدار باید ۵ درصد از قیمت مسکن را سپرده‌گذاری کند و ۷۵ درصد باقیمانده وامی است که از بانک دریافت می‌کند، خریدار از مالیات و هزینه‌های اضافی وام ۲۰ درصدی که دولت به او می‌دهد، در ۵ سال اول مالکیت خانه، معاف است.

تضمین وام خرید مسکن (Loan Guarantee): در این شیوه هنگام پرداخت وام خرید مسکن به خریدار، به جای ضمانت بازپرداخت از طرف وام‌گیرنده، این دولت است که وام‌گیرنده را تضمین می‌کند. به این ترتیب و با این تضمین دولتی، کسانی که در این طرح شرکت می‌کنند، با داشتن فقط ۵ درصد قیمت یک خانه می‌توانند با دریافت وام، صاحب کل خانه شوند.

اجاره به شرط تملیک (Rent to Buy): در این طرح خریدار به قصد خرید یک مسکن آن را اجاره می‌کند،



آلمان

صدر پروانه ساخت و ساز، به برنامه‌ریزی بازار و زمین پرداخته و به شهرداری‌ها این امکان را می‌دهند که زمین‌های مورد نیاز را برای ساخت و ساز مسکن تهیه و خریداری کنند. ضمن اینکه دولت آلمان جهت تامین و تولید مسکن نیز تسهیلات قابل توجهی به خریداران و سازندگان واحدهای مسکونی ارائه می‌دهد. سه نمونه بسیار پر طرفدار این تسهیلات عبارت است از:

وام عسادی (Fixed Interest Loan): خریدار با تامین تنها ۲۰ درصد از قیمت مسکن می‌تواند ۸۰ درصد باقیمانده را وام دریافت کند که متناسب با مدت بازپرداخت، نرخ سود متفاوت و البته بسیار ناچیز است؛ بازپرداخت ۵ ساله با سود ۰/۵۵ درصد و بازپرداخت ۱۰ ساله با سود ۰/۸۵ درصد.

وام فوق‌العاده (Interest Only Loan): در این نوع وام که بیشتر برای سازندگان واحدهای مسکونی است، تسهیلات به فرد پرداخت می‌شود ولی شخص فقط قسط سود تسهیلات را به بانک پرداخت می‌کند و در پایان دوره معین، کل اصل مبلغ تسهیلات را بازمی‌گرداند؛ ضمن اینکه اصل پول نیز از مالیات بر عایدی سرمایه معاف است.

وام با بهره متغیر (Variable Rate Loan): در این نوع تسهیلات نرخ بهره نه به صورت ثابت، بلکه بر اساس نرخ پیش‌بینی‌های بازار بین‌بانکی اروپا (Euribor) که هر سه ماه یکبار تعدیل (کم و زیاد) می‌شود، تعیین می‌شود و لذا پرداخت اقساط نیز هر سه ماه یکبار انجام می‌شود.



در آلمان برای تعیین نرخ اجاره توسط سازمان شهرداری و زیر نظر دولت آلمان، برای هر شهر یک سند قانونی سطح اجاره مجاز نوشته می‌شود. در این سند همان‌طور که در سطور فوق ذکر شد، هر یک از ویژگی‌های اختصاصی یک خانه یا آپارتمان سطح‌بندی شده و متناسب با هر سطحی از آن، سقفی جهت اجاره مجاز تعیین می‌شود. این قوانین و سندها هر چند سال یک بار مورد بازنگری قرار می‌گیرد و یکی از مسؤلیت‌های اصلی قانونگذاران مجلس و شهرداری‌های آلمان، اصلاح و بهبود و به روز کردن این قوانین است. در این کشور مستاجر تا هر زمان که مایل باشد، با پرداخت اجاره بهای مشخص می‌تواند در خانه زندگی کند و صاحبخانه تا زمانی که مستاجر نخواهد، نمی‌تواند مستاجر را از خانه بیرون کند. موجر و صاحبخانه تنها در صورتی می‌تواند مستاجر را از خانه بیرون و قرارداد را فسخ کند که بتواند ثابت کند مستاجر چند ماه است اجاره خانه را پرداخت نکرده یا قصد فروش خانه را دارد یا اینکه خودش قصد دارد در آن خانه ساکن شود. اگر صاحبخانه بتواند ثابت کند قصد فروش خانه را دارد، باید اول از همه آن را به مستاجر اعلام کند و در صورت انصراف مستاجر از خرید، می‌تواند آن را به فرد دیگری بفروشد. در حوزه خرید و فروش مسکن نیز دولت آلمان اقدامات قابل توجهی انجام داده است: اولاً دولت با ورود مستقیم به بخش تامین و عرضه زمین سعی کرد تا حد امکان سهم زمین را در تعیین قیمت مسکن کاهش دهد. در این کشور فرمانداران محلی با اعمال کنترل شدید بر کاربری زمین و روند

دولت، مسکن و بینواسازی اجتماعی

■ صادق فرامرزی

محتکر شده به بازار را نمی‌دهد، در نهایت هم با افتخار مقابل دوربین می‌ایستد و می‌گوید از حقوق شهروندانی که اجناس خریداری کرده‌شان را مخفی کرده بودند دفاع کرده و مانع از به خطر افتادن منافع آنها شده است. طبیعی‌ترین واکنش نسبت به این دولت چه خواهد بود؟ به احتمال زیاد و در مسالمت‌آمیزترین حالت ممکن بقیه شهروندان نیز تصمیم می‌گیرند با گروگان گرفتن بخشی از کالاها و کمک به نایب شدن آنها سود شخصی خود را از مناسبات فعلی بازار افزایش دهند.

۳- مثال فوق با همه اغراق‌هایش که محلی برای مناقشه نمی‌گنارد، الگویی کوچک از نحوه حمایت دولت از مردمان خود در عرصه مسکن بوده است. الگویی که به شکلی عام در سلسله سیاست‌های اقتصادی دولت خود را نشان داده است و در شکلی مصداقی در اجرایی

هرکس می‌آید ساختمان‌های کوچک و بزرگ آن است که در عدم تشابهی کلی «ظاهر» شهر را تشکیل داده‌اند. حالا تصور کنید اخبار شیانگهای بخواد گزارشی از احتکار ظاهری‌ترین جلوه شهری یعنی میلیون‌ها خانه‌ای بدهد که عمده مالکان آنها با نیت افزایش یافتن قیمت مانع از عرضه‌شان به بازار می‌شوند؛ احتمالاً مخاطب خنده‌اش بگیرد و بگوید مگر خانه را هم مانند اقلام خوراکی می‌توان در انباری بیرون از شهر مخفی کرد که عده‌ای موفق به آن شده‌اند؟ پاسخ این پرسش در نهایت سادگی بی‌نهایت دشوار است.

۲- دولتی را در نظر بگیرید که مقابل انبار اجناس احتکار شده یک سیرانسانی تشکیل داده و مانع از برخورد عوامل انتظامی با آن انبار شده و اجازه تزریق کالاها

