

مسکن در لایحه بودجه ۱۴۰۳

یاسر سلیمانی^۱

چکیده

اهمیت بخش مسکن به عنوان بخشی که دارای ارتباطات پسین و پیشین قوی با دیگر بخش‌های اقتصاد است، بر کسی پوشیده نیست. این بخش به دلیل سهم بالای آن در سبد هزینه‌ای خانوار، می‌تواند با تغییر در میزان رفاه خانوار امنیت اقتصادی و ملی کشور را نشانه رود. این در حالیست که نگاهی به روند قیمتی مسکن در کلان‌شهرها به عنوان شاخصی برای دیگر شهرها همواره صعودی بوده است به نحوی که در آبان ماه سال جاری در مقایسه با مدت مشابه سال قبل شاهد تورم ۶۲/۲ درصدی قیمت مسکن در شهر تهران بوده‌ایم. این در حالیست که به رغم اجرای برخی سیاست‌گذاری‌های صورت گرفته در کشور مبنی بر خانه‌دار شدن افراد موجود در دهک‌های پایین درآمدی و همچنین به تعادل رساندن بخش عرضه و تقاضای بازار مسکن، همچنان شاهد کاستی‌های گسترده در این بخش هستیم. در لایحه بودجه سال آتی نیز برخی نکات از جمله، عدم تفکیک بخش مسکن و حمل‌ونقل، عدم ارائه دقیق برنامه سال آتی و عدم تعیین مصارف درآمدهای مالیاتی از بخش مسکن به چشم می‌خورد که امید است در قانون بودجه مرتفع گردد. از این رو، با توجه به موارد یاد شده برخی پیشنهادات مانند استفاده از ظرفیت بخش خصوصی و تعاونی‌های بخش مسکن، حمایت از طرح‌های مسکن جاری در کشور، اختصاص اعتبارات از محل تأمین مورد اطمینان برای اتمام طرح‌های مسکن جاری، استفاده از امکانات بازار سرمایه برای تأمین مالی مسکن به منظور بهبود وضعیت موجود ارایه می‌گردد.

واژگان کلیدی: مسکن، تورم، لایحه بودجه، بنگاه‌داری، سفته‌بازی.

مقدمه

آسیب‌های جدی ناشی از بی‌مسکن بودن آن‌ها را کاهش دهد، اما مسائل و مشکلات مسکن مهر به رغم گذشت بیش از یک دهه از اجرایی شدن آن، همچنان به عنوان یکی از چالش‌های جدی پیش روی سیاست‌گذاران به شمار می‌آید. دولت در تبصره ۱۲ لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، به حوزه مسکن و حمل‌ونقل توجه کرده و برنامه‌های خود را در این حوزه ارائه داده است. بندهای الف و ب این تبصره، مالیات مرتبط با مسکن مهر و بهبود وضعیت زیرساخت‌ها را در حاشیه شهرها مدنظر قرار داده

بخش مسکن از جمله بخش‌های کلیدی در ایجاد و حفظ رفاه جامعه از سویی و رشد و توسعه دیگر بخش‌های اقتصادی از سوی دیگر است. این بخش نقش مؤثری در رشد دیگر بخش‌های اقتصادی دارد و اتفاقات آن به دیگر بخش‌ها سرایت می‌کند. یکی از مهم‌ترین ابعاد بخش مسکن که در دو دولت قبلی مورد توجه بوده، احداث و واگذاری واحدهای مسکن مهر است. این طرح توانست بخش زیادی از افشار آسیب‌پذیر جامعه را صاحب مسکن کند و

امنیت روانی و اجتماعی جامعه را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

بررسی‌ها نشان می‌دهد روند افزایش قیمت مسکن در شهر تهران به‌عنوان یکی از کلان‌شهرهای کشور و از جمله شهرهای شاخص در این حوزه، همواره صعودی بوده است؛ به‌گونه‌ای که متوسط قیمت یک مترمربع زیربنای واحد مسکونی در شهر تهران در آبان 1402، 757/77 میلیون ریال بوده است. این رقم نسبت به ماه مشابه سال پیش دارای رشد 62/2 درصد بوده است. این موضوع با عنایت به اینکه افزایش حقوق کارکنان دولت در سال 1402، 27 درصد بوده، نمایان‌کننده افت شدید قدرت خرید این‌گونه اقشار در جامعه و پیشی گرفتن تورم سالانه مسکن از تورم سالانه کل اقتصاد است.

افزایش شدید قیمت مسکن به‌خصوص در سال‌های اخیر به‌شدت از توان اقتصادی طبقه متوسط و پایین جامعه به‌منظور تأمین مسکن کاسته است که این موضوع امنیت اقتصادی و همچنین، میزان رضایتمندی افراد از سیاست‌های اقتصادی دولت را نشانه می‌رود. این در حالی است که شاخص اجاره مسکن در شهر تهران و کل مناطق شهری در آبان سال 1402، به ترتیب 51/6 و 57/7 درصد رشد را نسبت به ماه مشابه سال پیش تجربه کرده است. بر اساس آخرین آمار در دسترس، درصد تغییر شاخص قیمت نهاده‌های ساختمان‌های مسکونی شهر تهران در تابستان 1402 نسبت به مدت مشابه سال پیش، 47/3 درصد

است. در بند پ این تبصره، بر بحث توسعه حمل‌ونقل بر محوریت صندوق توسعه حمل‌ونقل کشور و چگونگی تأمین مالی این صندوق تمرکز شده است. در این گزارش تنها به حوزه مسکن پرداخته شده است و ابعاد مختلف آن با توجه به وضعیت کنونی و تبصره 12 لایحه مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد.

1- تحلیل وضعیت موجود

نقش مسکن در تغییر شاخص‌های کلان اقتصادی مانند رشد اقتصادی، اشتغال عوامل تولید و... از اهمیت انکارناپذیری برخوردار است. اهمیت بخش مسکن به‌عنوان بخشی که دارای ارتباطات پسین و پیشین قوی با دیگر بخش‌های اقتصاد است، بر کسی پوشیده نیست. اهمیت بخش مسکن در سبد هزینه‌ای خانوار به دلیل سهم بالای آن است؛ به‌طوری‌که بر اساس آخرین آمار در دسترس مشاهده می‌شود سهم مسکن، سوخت و روشنایی از انواع هزینه‌های سالانه یک خانوار شهری در سال 1401، معادل 38/1 درصد بوده است. این در حالی است که در ترکیب انواع هزینه‌های غیرخوراکی یک خانوار شهری در سال 1401، سهم بخش مسکن، سوخت و روشنایی معادل 52/5 درصد بوده که در مقام مقایسه، سهم هزینه تفریحات و سرگرمی‌ها از انواع هزینه‌های غیرخوراکی در مدت مشابه معادل 2/2 درصد بوده است. این آمار بیان‌کننده افزایش هزینه‌های زندگی و در مقابل کاهش رفاه مردم است. این موضوع

مالی از جمله بانک‌ها و مؤسسات اعتباری را در قالب بنگاه‌داری و... فراهم آورده است. گفتنی است که در میان سهم بخش‌های مختلف اقتصادی از تسهیلات نظام بانکی کشور، سهم بخش مسکن و ساختمان خصوصاً در سال‌های اخیر پایین‌تر است؛ به‌گونه‌ای که در سال ۱۴۰۰، سهم بخش مسکن کمتر از ۵ درصد کل تسهیلات پرداختی بانک‌ها و در مقابل، سهم بخش خدمات همواره از روند مثبت و بالایی برخوردار بوده است. این در حالی است که بر اساس قانون جهش تولید مسکن، بانک‌ها و مؤسسات پولی و اعتباری مکلف‌اند حداقل ۲۰ درصد از تسهیلات پرداختی نظام بانکی در هر سال را با نرخ سود مصوب شورای پول و اعتبار به بخش مسکن اختصاص دهند. با توجه به آمار ارائه‌شده می‌توان گفت نظام بانکی سهم زیادی در عدم تحقق اهداف تعیین‌شده در زمینه ساخت مسکن داشته است.

از سوی دیگر، رشد قارچ‌گونه مشاوران املاک در کشور به‌خصوص آن دسته از مشاوران بدون مجوز رسمی نیز در رشد قیمت‌های یک منطقه مسکونی به دلیل ذی‌نفع بودن آن‌ها از نرخ بالای مسکن، بی‌تأثیر نبوده است. این در حالی است که پذیرش نقش دولت به‌عنوان پیمان‌کار اصلی در ساخت مسکن، مهم‌ترین مشکل در عدم رفع معضل مسکن کشور است. دولت با حفظ سمت تصدیگری در حوزه مسکن سبب مشکلاتی برای تولید مسکن شده است. تا جایی که می‌توان گفت تصویب قانون جهش تولید مسکن نیز که با هدف

افزایش قیمت داشته است. بر اساس آمار منتشرشده در بانک مرکزی، تسهیلات تکلیفی پرداخت‌شده توسط سیستم بانکی به بخش مسکن از ابتدای شروع طرح مسکن مهر تا پایان اسفند سال ۱۴۰۰، ۷۴۳/۴ هزار میلیارد ریال بوده که بیشترین سهم از مبلغ تسهیلات اعطایی به میزان ۶۳ درصد به طرح حق بهره‌برداری زمین ۹۹ساله اختصاص یافته است و سهم بهسازی و نوسازی مسکن روستایی از تسهیلات اعطایی بانک‌ها، ۱۹/۵ درصد است.

۲- آسیب‌شناسی

نگاهی به وضعیت بخش مسکن در کشور نشان می‌دهد به‌رغم اعمال برخی سیاست‌های حمایتی توسط دولت شاهد افزایش لجام‌گسیخته قیمت مسکن به‌خصوص در کلان‌شهرها و به‌تبع در دیگر شهرستان‌های کشور هستیم. این موضوع با کاهش قدرت خرید خانوار تهدیدی برای امنیت اقتصادی است و از رضایتمندی افراد نسبت به سیاست‌های پیش روی دولت می‌کاهد.

حاکمیت نگاه سرمایه‌ای به بخش مسکن موجب شده است تا افراد به‌منظور حفظ سرمایه خود از تورم پیش رو، دارایی‌های خود را به اقلامی مانند مسکن، طلا، ارز و... تبدیل کنند. این موضوع در سطحی بالاتر منجر به رشد فعالیت‌های سوداگرانه به‌ویژه در بخش مسکن شده است. تا جایی که می‌توان گفت سودآوری بالای این بخش به دلیل تورم زیاد در آن، زمینه فعالیت بسیاری از نهادهای

می‌رسد مهم‌ترین نکاتی که باید در بودجه‌ریزی کشور مورد عنایت قرار گیرد، جامعیت، شفافیت و برنامه‌محور بودن آن است. در بررسی نحوه تخصیص بودجه به بخش‌های مختلف اقتصادی، بخش مسکن به‌عنوان یکی از بخش‌های حائز اهمیت دارای جایگاه ویژه‌ای است که در این بخش از گزارش به تحلیل این بخش پرداخته می‌شود.

- عدم تفکیک بخش مسکن و حمل‌ونقل: با توجه به گستردگی حوزه وظایف دو بخش مسکن و حمل‌ونقل، اختصاص یک تبصره (تبصره 12) در قالب 3 زیربخش در لایحه بودجه سال 1403، به نام بخش مسکن و حمل‌ونقل بسیار ناچیز است. هرچند عملیات اجرایی و تصمیم‌گیری‌های عمده در این دو بخش توسط یک وزارتخانه با عنوان «وزارت راه و شهرسازی» صورت می‌پذیرد، به نظر می‌رسد این‌گونه کلی‌گویی و عدم تعیین مسیر برای اهداف سالانه هر بخش به‌طور جداگانه، مانع از برنامه‌ریزی دقیق در این حوزه می‌شود.

- عدم ارائه دقیق برنامه سال آتی: در بررسی لایحه بودجه سال 1403 مشاهده می‌شود در تبصره 12، بندهای الف و ب که مربوط به بخش مسکن است، تصمیمات عیناً مانند لایحه بودجه سال 1402 تکرار شده است؛ به‌گونه‌ای که هیچ تغییری در آن مشاهده نمی‌شود درحالی‌که انتظار می‌رفت در لایحه بودجه سال آتی به چگونگی تأمین اعتبار طرح نیمه‌تمام مسکن و... اشاره می‌شد. با توجه به اینکه عمده مشکلات بخش مسکن در کشور ناشی از کمبود زمین و نرخ تورم بالای آن است، در

رفع کمبود عرضه در بازار مسکن بود، به دلیل عدم بازبینی در نقش دولت، همچنان به‌جای آزادسازی اراضی و استفاده از ظرفیت‌های بخش خصوصی توسط دولت، شاهد تبعیت از سیاست‌های قبل بوده‌ایم که با انتخاب این راه سخت و تحقق‌نیافتنی، وعده‌های خود را زیر سؤال برده است. دولت در این عرصه باید با تعیین اهداف خود در بخش ساخت خانه‌های حمایتی و روستایی، ترمیم بافت فرسوده و حضور فعال در شهرهای جدید، نقش‌آفرینی کند. از سوی دیگر، با اعطای امتیازات ویژه و فراهم آوردن سازوکارهای لازم، بخش خصوصی را ترغیب به حضور فعال در بخش مسکن کند تا از این رهگذر شاهد تحقق اهداف یادشده و شعارهای داده‌شده در حوزه مسکن در کشور باشیم.

3- تحلیل لایحه بودجه سال 1403 در بخش مسکن

پیشینه کشور در سال‌های متمادی بیان‌کننده وجود کسری بودجه و بیشتر بودن مصارف از منابع است، اما هنر دولت‌ها در کنترل مصارف و کاهش کسری بودجه است. همچنین، وجود تعادل میان قوه اجرایی کشور و قوه قانون‌گذاری کشور اصلی‌ترین کارکرد بودجه است. با عنایت به اینکه منابع بودجه چه به‌صورت پرداخت مالیات و چه به‌صورت فروش نفت و... از جیب مردم تأمین می‌شود، تأیید مراجع ذیصلاح در تصویب بودجه ازجمله قوه قانون‌گذاری اجتناب‌ناپذیر خواهد بود. به نظر

اهمیت بخش مسکن در سبد هزینه‌های خانوار به دلیل سهم بالای آن است؛ به طوری که بر اساس آخرین آمار در دسترس مشاهده می‌شود سهم مسکن، سوخت و روشنایی از انواع هزینه‌های سالانه یک خانوار شهری در سال ۱۴۰۱، معادل ۳۸/۱ درصد بوده است. این در حالی است که در ترکیب انواع هزینه‌های غیرخوراکی یک خانوار شهری در سال ۱۴۰۱، سهم بخش مسکن، سوخت و روشنایی معادل ۵۲/۵ درصد بوده که در مقام مقایسه، سهم هزینه تفریحات و سرگرمی‌ها از انواع هزینه‌های غیرخوراکی در مدت مشابه معادل ۲/۲ درصد بوده است.

پیشنهادها

- استفاده از ظرفیت بخش خصوصی و تعاونی‌های بخش مسکن: یکی از اولویت‌های مهم کشور، حضور پررنگ بخش خصوصی و کاهش تصدیگری دولت در اقتصاد کشور است. با توجه به اینکه بخش مسکن یکی از بخش‌های اولویت‌دار در کشور است که دولت به تنهایی از عهده تعهدات بر نخواهد آمد، استفاده از ظرفیت‌های بالای بخش خصوصی و تعاونی‌های مسکن در این حوزه بسیار راهگشا خواهد بود. پیشنهاد می‌شود دولت با

لایحه پیشنهادی نحوه تأمین زمین به منظور اجرای طرح‌های مصوب مسکن در کشور و پاسخ‌گویی به تقاضای گسترده آن ارائه نشده است. افزون‌براین، انبوهی از تعهدات دولت‌های پیشین به متقاضیان طرح‌های مختلف مسکن در کشور وجود دارد که تاکنون تمهیداتی برای آن اندیشیده نشده است. همچنین، در این لایحه لزوم ورود بخش خصوصی یا ایجاد زمینه‌ای که بتواند ورود بخش خصوصی را آسان کند، به چشم نمی‌خورد. از سوی دیگر، به نقش بانک‌ها به عنوان تأمین‌کنندگان اصلی اعتبار و همچنین کاهش بنگاهداری آنان در حوزه مسکن اشاره‌ای نشده است.

- **عدم تعیین مصارف درآمدهای مالیاتی از بخش مسکن:** در تبصره ۶ لایحه بودجه و در بند ش، زمین‌های فاقد اعیانی دارای کاربری مسکونی، اداری و تجاری، باغ‌ویلاهای مجاز (با احتساب عرصه و اعیان) و واحدهای مسکونی که ارزش آن‌ها بیش از ۲۵ میلیارد تومان باشد، مازاد بر این مبلغ مشمول مالیات به میزان «۲ در هزار» می‌شوند. این بند از تبصره در حالی در لایحه پیشنهادی به مجلس ارائه شده است که محل صرف منابع حاصل از این مالیات مشخص نیست. به همین دلیل به نظر می‌رسد این بند نیز مانند سال‌های پیش با کمی تغییر، در لایحه بودجه گنجانده شده است. از این رو، چنانچه این درآمد صرف هزینه‌های جاری دولت شود، نه تنها حاصلی برای اقتصاد کشور نخواهد داشت، بلکه منجر به افزایش تورم خواهد شد.

اعتبار به نهاد مالی دیگر (به جز بانک مسکن) سبب پیشرفت عملیات ساخت و ساز در این حوزه شد.

- **استفاده از امکانات بازار سرمایه برای تأمین مالی مسکن:** تجارب نشان داده است تأمین منابع مالی به منظور تکمیل طرح‌های بخش مسکن توسط دولت افزون‌براینکه دولت را از پرداختن به دیگر بخش‌ها بازمی‌دارد، به دلیل کمبود منابع، منجر به عدم تحقق وعده دولت در تأمین اعتبار این بخش می‌شود. از آنجاکه نگاه حاکم بر بخش مسکن در جامعه نگاهی سرمایه‌ای است، می‌توان با ورود بخش مسکن به بازار سرمایه افزون‌بر کاهش سوداگری و سفته‌بازی در بازار مسکن، با استفاده از امکانات بازار سرمایه مشکلات مربوط به تأمین مالی بخش مسکن را کاهش داد.

منابع

- بانک مرکزی، گزارش تحولات بازار معاملات مسکن شهر تهران
- لایحه بودجه 1403

حمایت‌های خود از جمله تخصیص وام‌های بلندمدت و کم‌بهره، تخصیص زمین و مصالح با نرخ پایین، تسهیل صدور مجوزهای ساخت و ساز، ثبات در متغیرهای پولی و مالی و... زمینه حضور بخش خصوصی و تعاونی‌ها را فراهم آورد.

- **حمایت از طرح‌های مسکن جاری در کشور:** با توجه به اینکه دولت سیزدهم با شعار ساخت یک میلیون مسکن در سال بر روی کار آمد، انتظار می‌رود در بودجه سالانه توجه ویژه‌ای به اجرای هرچه بهتر طرح‌های ارائه شده در این حوزه شود. با توجه به اینکه در بودجه سال آتی هیچ اشاره‌ای به تخصیص اعتبارات به منظور رفع تنگناهای مالی اجرای این طرح‌ها نشده است، پیشنهاد می‌شود با تخصیص مناسب و هدفمند اعتبارات، برنامه تأمین مسکن به خصوص مسکن طبقات ضعیف جامعه مورد عنایت قرار گیرد؛ زیرا در غیر این صورت مشکلات رفاهی و زیرساختی این طرح می‌تواند زمینه نارضایتی فراگیری را در کشور ایجاد کند.

- **اختصاص اعتبارات از محل تأمین مورد اطمینان برای اتمام طرح‌های مسکن جاری:** از آنجاکه عمده موانع عدم پیشرفت طرح‌های مسکن در کشور ناشی از کمبود اعتبار یا تأمین مالی طرح از محل‌های نامطمئن و درنهایت عدم تأمین آن است، بهتر است با تخصیص اعتبار جداگانه به این بخش یا واگذاری تأمین