آستانه‌ی تحمل بحران مسکن

حسین عبده تبریزی

بحران مسکن در ایران به مرحله‌ای رسیده است که فاصله‌ی میان درآمد خانوار و هزینه‌ی تأمین سرپناه، اثر بسیاری از سیاست‌های متعارف را محدود می‌کند. مسئله تنها گرانی خانه نیست؛ توان پرداخت خانوارها نیز در برابر هزینه‌های زندگی تحلیل رفته است. حداقل در پنج سال گذشته نوشته‌ام که در بخش مسکن با بحرانی جدی و فراگیر روبه‌رو هستیم که در تاریخ ۵۰ سال اخیر بی‌سابقه است: تقاضای مصرفی عمده‌ی خانوارها در شهرهای بزرگ به صفر میل می‌کند. در چارچوب شرایط موجود، راهی نمی‌شناسم که بتواند در زمانی کوتاه، امکان خانه‌دارشدن بخش بزرگی از کارگران، کارمندان و خانوارهای متوسط و کم‌درآمد را فراهم کند. این سخن به معنای بی‌فایده‌بودن سیاست‌گذاری نیست؛ به معنای محدودیت شدید اثر سیاست‌های مسکن در اقتصادی گرفتار تورم مزمن و ضعف رشد درآمد واقعی است.

برای خانواری که درآمدش حتی هزینه‌های ضروری زندگی را پوشش نمی‌دهد، پس‌انداز برای خرید خانه عملاً موضوعیت خود را از دست می‌دهد. اگر تمام درآمد صرف خوراک، اجاره، رفت‌وآمد، آموزش و درمان شود، از کدام محل باید آورده‌ی اولیه‌ی خرید مسکن فراهم شود؟ حتی اگر وامی در دسترس باشد، اقساط آن باید از درآمدی پرداخت شود که اکنون نیز کفایت نمی‌کند. بنابراین، نمی‌توان به این خانوارها صرفاً توصیه کرد بیشتر پس‌انداز کنند یا از تسهیلات بانکی استفاده کنند. مسئله، ناتوانی ساختاری درآمد در تأمین هزینه‌های زندگی است.

دسترسی به مسکن را باید هم‌زمان از دو سوی قیمت و درآمد سنجید. کاهش سرعت رشد قیمت خانه، اگر با افت درآمد واقعی همراه باشد، الزاماً گشایشی در زندگی حقوق‌بگیران ایجاد نمی‌کند. به همین ترتیب، بزرگ‌ترشدن مبلغ اسمی وام نیز وقتی هزینه‌ی خرید و اقساط سریع‌تر افزایش می‌یابد، نشانه‌ی بهبود نیست. معیار اصلی آن است که خانوار پس از پرداخت هزینه‌ی مسکن، چه اندازه امکان تأمین سایر نیازهای ضروری و حفظ حداقلی از پس‌انداز را دارد. سیاستی که خرید خانه را به بهای حذف این نیازها ممکن کند، امنیت اقتصادی خانوار را برقرار نکرده است.

تجربه‌ی دولت‌های مختلف نیز محدودیت وعده‌های بزرگ ساختمانی را نشان می‌دهد. مسکن مهر پروژه‌ای بود که اجرای آن از یک دولت فراتر رفت و تکمیل و تحویل واحدهایش به دولت‌های بعد منتقل شد. در دولت بعدی در طی ۸ سال، با وجود نقد جدی به این شیوه‌ی سیاست‌گذاری، دولت مسئولیت ادامه‌ی تعهدات پیشین را بر عهده گرفت و حدود ۱۱۲۰ هزار واحد باقی‌مانده‌ی تعهدات ۲ میلیون واحدی دولت قبل به مردم تحویل شد. در سال

۱۳۹۸ نیز دولت آقای روحانی برنامه‌ی ساخت ۴۰۰ هزار واحد در قالب طرح اقدام ملی مسکن را دنبال می‌کرد. این تجربه‌ها نشان می‌دهد که فاصله‌ی اعلام برنامه تا تحویل خانه‌ی قابل سکونت، بسیار بیشتر از آن چیزی است که هنگام طرح وعده‌ها تصور می‌شود.

در دولت آقای رئیسی نیز وعده‌ی ساخت چهار میلیون واحد، مسئله‌ی منابع مالی، زمین مناسب، زیرساخت و توان پرداخت متقاضیان را از میان نبرد. ثبت‌نام و دریافت آورده، به‌خودی‌خود به معنای فراهم‌شدن امکان ساخت نیست. در شرایط تورمی، هر تأخیر هزینه‌ی تکمیل پروژه را افزایش می‌دهد و متقاضی را با مطالبه‌ی آورده‌ای تازه مواجه می‌کند. افزایش آورده‌ی موردنیاز نسبت به برآوردهای اولیه، یکی از مهم‌ترین مخاطرات این طرح‌هاست. برای خانواری که به امید خانه‌دارشدن وارد طرح شده، این افزایش ممکن است ادامه‌ی مشارکت را ناممکن کند.

نگرانی من درباره‌ی دولت آقای پزشکیان نیز همین تعهدات به‌جامانده است. بدون اطلاع دقیق از وضعیت مالی و اجرایی تک‌تک پروژه‌ها، نمی‌توان درباره‌ی تعداد واحدهای قابل تحویل در دو سال آینده حکم قطعی داد؛ اما نباید انتظار داشت انباشت مشکلات چندین‌ساله به‌سرعت برطرف شود. ادامه‌ی ثبت‌نام و دریافت پول، بدون روشن‌بودن زمین، منابع، هزینه‌ی نهایی و زمان تحویل، خطر افزودن بر تعهدات و فرسایش اعتماد مردم را دارد. اولویت باید روشن‌کردن سرنوشت تعهدات موجود و تکمیل پروژه‌هایی باشد که امکان واقعی تحویل دارند.

در ارزیابی این طرح‌ها، مسئولیت دولت در قبال پول پرداخت‌شده‌ی مردم اهمیت ویژه دارد. متقاضی باید بداند آورده‌ی او در چه مرحله‌ای مصرف شده، چه مقدار کار باقی مانده و برآورد هزینه‌ی تکمیل بر چه فرض‌هایی استوار است. اعلام موعد تحویل، بدون توضیح وضعیت خدمات و هزینه‌های باقیمانده، برای تصمیم‌گیری خانوار کافی نیست. شفافیت نیز تنها انتشار تعداد واحدها نیست؛ باید امکان مقایسه‌ی پیشرفت واقعی هر پروژه با تعهدی که به مردم داده شده فراهم باشد. چنین نظارتی از تکرار وعده‌هایی می‌کاهد که هزینه‌ی تحقق‌نیافتن آن‌ها بر دوش متقاضی می‌افتد.

از این تجربه‌ها چنین نتیجه می‌گیرم که دولت نمی‌تواند بار اصلی کارفرمایی و اداره‌ی مستقیم ساخت مسکن در سراسر کشور را بر دوش بگیرد. بخش مهمی از تولید مسکن ایران همواره به دست بخش خصوصی و سازندگان کوچک و بزرگ انجام شده است. وظیفه‌ی دولت، فراهم‌کردن زمین برخوردار از خدمات، زیرساخت، قواعد روشن، امکان تأمین مالی و حمایت هدفمند از خانوارهای نیازمند است. واگذاری اجرا به بخش خصوصی نیز به‌تنهایی مشکل اقشار کم‌درآمد را حل نمی‌کند؛ زیرا سازنده نمی‌تواند بدون پشتوانه‌ی مالی، برای تقاضایی که قدرت پرداخت ندارد مسکن تولید کند. این فاصله به حمایت عمومیِ مشخص و تأمین‌شده نیاز دارد.

درباره‌ی توسعه‌ی تسهیلات مسکن، باید میان ضرورت و کفایت آن تفاوت گذاشت. بازار تأمین مالی بلندمدت مسکن در ایران ضعیف است و اصلاح آن ضرورت دارد؛ اما افزایش سقف وام، بدون توجه به توان بازپرداخت و ظرفیت عرضه، درمان بحران نیست. اگر اعتبار تازه عمدتاً به خرید واحدهای موجود اختصاص یابد و عرضه امکان واکنش نداشته باشد، بخشی از اثر آن در افزایش قیمت جذب می‌شود. اگر هم منابع تسهیلات از مسیرهای تورم‌زا تأمین شود، قدرت خریدی که قرار بوده تقویت شود، دوباره آسیب می‌بیند. وام مؤثر باید هم قسطی متناسب با درآمد داشته باشد و هم بر منابعی پایدار متکی باشد؛ یارانه‌ی آن نیز باید صریح و دارای پشتوانه‌ی بودجه‌ای باشد.

وام بلندمدت قرار است هزینه‌ی خرید خانه را در طول سال‌های برخورداری از درآمد توزیع کند؛ اما جای درآمد را نمی‌گیرد. طولانی‌کردن دوره‌ی بازپرداخت، فشار قسط را کاهش می‌دهد، ولی فاصله‌ی بسیار بزرگ میان درآمد و بهای مسکن را به‌تنهایی جبران نمی‌کند. اگر برای پوشاندن این فاصله، نرخ وام به‌شدت پایین نگاه داشته شود، باید روشن باشد چه نهادی هزینه‌ی آن را می‌پردازد. پنهان‌کردن این هزینه در ترازنامه‌ی بانک‌ها، مسئله را حل نمی‌کند و به محدودشدن منابع اعتباری یا انتقال بار به دیگر بخش‌های اقتصاد می‌انجامد.

در مورد برنامه‌ی هفتم نیز صرف درج اهداف، برای هیچ‌کس نباید مبنای خوش‌بینی باشد. هر هدفی باید به منابع مالی، ظرفیت اجرایی، مسئولیت روشن و امکان سنجش پیشرفت متصل باشد. باید پرسید کدام خانوار، با چه درآمدی، در کدام شهر، به چه واحدی و با چه هزینه‌ای دسترسی پیدا می‌کند. موفقیت برنامه را باید در کاهش فشار هزینه‌ی مسکن بر زندگی مردم و افزایش دسترسی آنان به سکونت مناسب دید. تعداد ثبت‌نام‌ها، زمین‌های واگذارشده یا پروژه‌های آغازشده، به‌تنهایی چنین موفقیتی را نشان نمی‌دهد.

نگرانی اصلی به آینده‌ی نسل جوان مربوط است. بسیاری از خانواده‌های متوسط و پایین‌تر از متوسط، به‌سختی می‌توانند زمینه‌ی استقلال فرزندان خود را فراهم کنند. وقتی جوان شغل پایدار و درآمد کافی ندارد، حتی اجاره‌نشینی مستقل نیز دشوار می‌شود، چه رسد به خرید خانه. پیامد این وضعیت طولانی‌شدن سکونت فرزندان در خانه‌ی والدین، تأخیر در تشکیل خانواده و افزایش فشار بر منابع محدود خانواده می‌باشد. این دیگر فقط مسئله‌ی ساختمان و قیمت زمین نیست؛ مسئله‌ی امکان آغاز زندگی مستقل جوانان است.

از همین رو، اگر شرایط اصلی اقتصاد و حکمرانی تغییر نکند، برای بهبود فراگیر دسترسی اقشار متوسط و کم‌درآمد به مسکن، حتی در افق ده‌ساله نیز نمی‌توان خوش‌بین بود. این ارزیابی، پیش‌گویی قطعی درباره‌ی هر سال و هر شهر نیست؛ بیان نگرانی از ادامه‌ی روندی است که درآمد واقعی و توان پس‌انداز خانوار را تضعیف

می‌کند. حتی کاهش قیمت دلاری یا واقعی مسکن نیز لزوماً به معنای افزایش توان خرید حقوق‌بگیران نیست؛ ممکن است قیمت خانه کاهش یابد، اما موقعیت درآمدی و شغلی آنان بیشتر تضعیف شده باشد.

از سوی دیگر، رکود معاملات را نباید با رفع نیاز مسکن اشتباه گرفت. خانواری که از بازار خرید کنار رفته، ممکن است همچنان به خانه نیاز داشته باشد، اما توان تبدیل این نیاز به تقاضای مؤثر را از دست داده باشد. سازنده نیز با مشاهده‌ی ضعف فروش، در آغاز پروژه‌ی تازه تردید می‌کند. به این ترتیب، فشار بر خانوار و دشواری فعالیت ساختمانی ممکن است هم‌زمان تشدید شود. رونق پایدار این بخش زمانی معنا دارد که ساخت‌وساز به نیاز قابل تأمین مردم پاسخ دهد؛ افزایش قیمت دارایی‌ها به‌تنهایی چنین رونقی ایجاد نمی‌کند.

همچنین، نزدیک‌شدن تعداد کل واحدهای مسکونی به تعداد خانوارها، به‌خودی‌خود به معنای حل مسئله نیست. خانه باید در محل موردنیاز، با کیفیت مناسب و در محدوده‌ی توان پرداخت خانوار در دسترس باشد. در غیر این صورت، وجود واحد مسکونی در آمار با محرومیت مردم از سکونت مناسب جمع می‌شود. کندشدن رشد جمعیت بخشی از فشار تقاضای آینده را کاهش می‌دهد، اما تشکیل خانوار، مهاجرت داخلی، فرسودگی بناها و تمرکز فرصت‌های شغلی همچنان نیاز مسکن ایجاد می‌کنند. بنابراین، نمی‌توان حل مسئله را به تحولات جمعیتی هم واگذار کرد.

با این همه، چند اقدام محدود و ضروری را می‌توان دنبال کرد. نخست، تعیین تکلیف تعهدات موجود و تمرکز منابع بر پروژه‌های نزدیک به تکمیل؛ همراه با اعلام شفاف هزینه، زمان تحویل و وضعیت آورده‌ی مردم. دوم، حمایت هدفمند از سکونت استیجاری خانوارهای آسیب‌پذیر؛ زیرا خرید خانه برای همه‌ی آنان در افق نزدیک ممکن نیست. این حمایت باید با حفظ و افزایش عرضه‌ی اجاره همراه باشد، وگرنه ممکن است بخشی از کمک به افزایش اجاره تبدیل شود. سوم، کاهش موانع ساخت در محدوده‌های برخوردار از زیرساخت و دسترسی به شغل، تسهیل نوسازی و فراهم‌کردن امکان تولید واحدهای متناسب با توان مالی خانوارها، با حفظ ایمنی و کیفیت زندگی. این اقدامات ممکن است از شدت آسیب بکاهد، اما جای رشد درآمد و مهار تورم را نمی‌گیرد.

حمایت از اجاره‌نشینی نیز باید با توجه به ثبات سکونت طراحی شود. برای خانواده‌ای با درآمد محدود، امکان ماندن در محله و دسترسی به مدرسه و محل کار، بخشی از امنیت زندگی است. کمک به اجاره یا ودیعه، اگر موقت و نامطمئن باشد، فقط بخشی از فشار جاری را جبران می‌کند. لازم است شیوه‌ی انتخاب مشمولان، مدت حمایت و منبع تأمین آن روشن باشد تا خانوار بتواند برای آینده‌ی نزدیک خود تصمیم بگیرد. در کنار این حمایت،

باید انگیزه‌ی عرضه‌ی واحد استیجاری حفظ شود؛ تضعیف عرضه، دسترسی همان خانوارهای مورد حمایت را دشوارتر می‌کند.

بهبود پایدار، به رونق اقتصادی و افزایش درآمد واقعی نیاز دارد. برای رسیدن به چنین رونقی، تغییرات اساسی در شیوه‌ی حکمرانی اقتصادی، کاهش نااطمینانی، انضباط مالی و بانکی، امنیت سرمایه‌گذاری و روابط خارجی کم‌تنش‌تر ضروری است. نباید سیاست‌های فوری مسکن را تا تحقق این تغییرات متوقف کرد؛ اما نباید از آن سیاست‌ها نیز انتظار داشت بار حل مشکلات کل اقتصاد را بر دوش بکشند. بدون این تحولات، خطر آن وجود دارد که هر برنامه‌ی تازه، تنها تعهدی تازه به تعهدات پیشین اضافه کند.

اما آستانه‌ی تحمل خانوارها کجاست؟ برای این پرسش نمی‌توان عدد یا تاریخی تعیین کرد. تحمل فشار نیز الزاماً به معنای توان ادامه‌ی زندگی قابل‌قبول نیست. خانواده ممکن است با حذف درمان، کاهش کیفیت خوراک، فروش دارایی، بدهکارشدن، جابه‌جایی به مسکن نامناسب‌تر یا اتکای بیشتر به بستگان، ظاهراً به زندگی ادامه دهد. هزینه‌ی این سازگاری در سلامت، آموزش، روابط خانوادگی و آینده‌ی فرزندان ظاهر می‌شود. نباید منتظر بروز آشکار بحران ماند تا فرسایش توان زندگی مردم را جدی گرفت.

مسئولیت سیاست‌گذاری در چنین وضعیتی، توضیح صادقانه‌ی محدودیت‌ها و استفاده‌ی جدی از امکان‌های اصلاح است. نمی‌توان با وعده‌ی ساخت، مسئله‌ی درآمد را کنار گذاشت یا با افزایش مبلغ وام، از توان بازپرداخت چشم پوشید. در عین حال، دشواری اصلاحات اساسی نباید بهانه‌ای برای رهاکردن تعهدات موجود و بی‌توجهی به مستأجران آسیب‌پذیر شود. امیدی که می‌توان به آن تکیه کرد، به تصمیم‌هایی وابسته است که از امروز جلوی تعهدات بی‌پشتوانه را بگیرد، فشار بر خانوارها را کاهش دهد و زمینه‌ی بهبود پایدار اقتصاد ایران را فراهم کند. اعتبار هر برنامه‌ی مسکن نیز باید با همین نتایج سنجیده شود؛ با بهبود امکان زندگی مردم در خانه‌ای مناسب و با هزینه‌ای قابل تحمل.