

نقدی بر کلیات طرح مسکن دولت منتخب



اندیشکده سیاستگذاری
اقتصادی تهران

مرداد ۱۴۰۰

تاریخ:

HS20214001

شماره گزارش:

مقدمه

نظر به آن که در حوزه مهم مسکن، اشخاص منتسب به ستاد رئیس جمهور منتخب، پیش‌نویس طرحی درباره ساخت مسکن در سطح کشور، ارائه نمودند، این اندیشکده وظیفه خود دید که با توجه به تجربه کارشناسی، در راستای تکمیل و بهبود طرح مذکور خصوصاً در بعد تأمین مالی، نکاتی را خدمت ایشان و کارشناسان حوزه مسکن تقدیم نماید. امیدواریم این نکات به اجرای هر چه بهتر طرح مذکور اندکی کمک نماید.

رشد سریع شهرنشینی در دهه‌های اخیر باعث برهم خوردن تعادل عرضه و تقاضای مسکن در بسیاری از کشورهای در حال توسعه شده‌است. این موضوع به گسترش حاشیه‌نشینی و شکل‌گیری محله‌های غیررسمی دامن زده‌است. از طرف دیگر هزینه تأمین مسکن بخش مهمی از درآمد افراد را شامل می‌شود و عملاً امکان صاحب‌خانه شدن را از بسیاری از افراد سلب می‌کند. این مشکل در کشورهایی با تورم بالا دوچندان می‌شود؛ تورم به طور همزمان با کاهش درآمد واقعی افراد و بالا بردن قیمت تمام شده مسکن، امکان صاحب‌خانه شدن افراد را سخت‌تر می‌کند. بنابراین، یکی از مسائل اصلی در این حوزه مسئله تأمین مالی خرید و ساخت مسکن است. تجربه نشان داده‌است پاسخ به این مشکل در بسیاری از کشورها نیازمند مداخله دولت‌هاست و سازوکار بازار به تنهایی قدرت حل آن را ندارد. البته این مداخله باید هدفمند و با توجه به منابع موجود باشد. از منظر اقتصاد کلان هم بخش مسکن نقش مهمی در فعالیتهای اقتصادی بازی می‌کند و حدود ۱۰ تا ۲۰ درصد از کل فعالیتهای اقتصادی را شامل می‌شود. این موضوع بیانگر اهمیت رونق این بخش در ایجاد اشتغال و رشد اقتصادی می‌باشد. در کشورهایی که همزمان با مشکل حاشیه‌نشینی، بافت فرسوده و بیکاری مواجه هستند، فعال شدن این بخش می‌تواند بخشی از مشکلات را کاهش دهد.

یکی از مهم‌ترین برنامه‌های رئیس جمهور منتخب هم توجه به معضل بخش مسکن و وعده ساخت واحدهای مسکونی برای خانواده‌های فاقد مسکن بود. از آنجایی که اهمیت بخش مسکن در بالا رفتن سطح رفاه خانواده،

رفع بیکاری و به راه افتادن بخش‌های مختلف اقتصادی به عنوان یک بخش پیشران مورد قبول همگان است، از پرداختن به این موضوعات صرف نظر می‌شود.

غرض اصلی در نوشتن این نامه تکمیل و بهبود برنامه نوشته شده توسط آقایان سیدرضا فاطمی امین، افشین پروین پور و مرحوم امیر جعفرپور در بخش تأمین مالی آن است که در دسترس کارشناسان قرار گرفته است؛ همچنین اظهارات آقایان پروین پور و سلمانی در برنامه عیار شبکه افق مورد توجه بوده است.

بر همین اساس، ابتدا به نقد برنامه ذکر شده خواهیم پرداخت و در دو سناریو، پیشنهادهایی را ارائه می‌دهیم.

نقدی بر کلیات طرح مسکن دولت منتخب

در بخش راهبردها ذیل اصلاح روش‌های تامین مالی می‌خوانیم:

«با استفاده از روش‌های تامین مالی زنجیره‌ای، تقاضای نقدینگی به میزان قابل توجهی کاهش می‌یابد. منابع مالی از روش‌های افزایش سرمایه بانک مسکن، حذف ذخایر قانونی بانک مسکن، افزایش ذخایر قانونی سایر بانک‌ها و سپرده‌گذاری منابع حاصل در بانک مسکن و تشکیل صندوق‌های سرمایه‌گذاری ساختمان تامین می‌شود. این روش‌ها نقدینگی را افزایش نمی‌دهد.»

- با توجه به ساختار بانک، هرگونه اعطای تسهیلات به معنای خلق پول جدید و افزایش نقدینگی می‌باشد؛ بانک به صورت صندوق قرض الحسنه و ... نیست که منابع داخلی برای آن معنا داشته باشد و با خلق پول تسهیلات اعطا می‌کند. در نتیجه با حضور بانک برای تامین مالی افزایش نقدینگی ناگزیر است.
- افزایش سرمایه بانک تأثیری در قدرت تسهیلات‌دهی بانک ندارد. افزایش سرمایه صرفاً از مسیر تأثیر بر نسبت کفایت سرمایه به صورت پسینی نشان دهنده‌ی وضعیت بانک خواهد بود.

نکاتی در مورد تأمین مالی مسکن

نظام سنتی تأمین مالی در کشور ما بر عهده‌ی نظام بانکی است. اما توانایی نظام بانکی کشور در پشتیبانی از فعالیت‌های مولد به دلیل ناترازی‌های به وجود آمده و انجماد دارایی‌ها، تضعیف شده است. به همین دلیل لازم



هست هدایت تسهیلات به بهترین نحو صورت پذیرد. طبیعی است این جهت‌دهی باید به بخشی باشد که بیش‌ترین نفع را برای عموم داشته باشد. به دلیل اثرات مثبتی که ساخت و عرضه‌ی مسکن بر افزایش رفاه، کاهش بیکاری و کاهش آسیب‌های اجتماعی ناشی از بدمسکنی و حاشیه نشینی دارد، هدایت تسهیلات به این بخش یکی از اولویت‌هاست. در نتیجه چند نکته را باید مورد توجه قرار داد:

- هدایت تسهیلات به سمت ساخت و ساز مسکن نباید منجر به رشد نقدینگی بیشتر از رشد متوسط بلندمدت آن شود؛ درواقع تنها کیفیت تسهیلات تغییر می‌کند و نه مقدار آن. رشد نقدینگی ۴۰ سال اخیر حدود ۲۷ درصد است.

- چند مسیر برای الزام بانک‌ها به اعطای تسهیلات به بخش مسکن وجود دارد:

- ۱- ترغیب بانک‌ها به اعطای تسهیلات با در نظر گرفتن مزایا برای بانک‌هایی که به بخش مورد نظر تسهیلات اعطا می‌کنند و یا تنبیه برای بانک‌هایی که همکاری نمی‌کنند؛ برای مثال می‌توان نرخ ذخیره قانونی بانک‌هایی که در این طرح مشارکت می‌کنند کاهش داد و برای بانک‌های غیرهمکار افزایش.

- ۲- افزایش نرخ ذخیره‌ی قانونی برای همه‌ی بانک‌ها و اعطای خط اعتباری به بانک مسکن. در این صورت نیاز به ذخایر بانک‌ها با افزایش عرضه ذخایر توسط بانک مرکزی جبران می‌شود و از آن‌جا که قدرت تسهیلات‌دهی بانک‌ها کاهش یافته است، مجموعاً رشد نقدینگی ثابت می‌ماند. البته می‌توان ساز و کاری در نظر گرفت که اگر بانک‌هایی غیر از بانک مسکن تمایل به مشارکت در این طرح داشتند از خط اعتباری بانک مرکزی بهره مند شوند.

- ۳- به دلیل این‌که تسهیلات اعطایی بلندمدت هستند برای سال‌ها در ترازنامه بانک باقی می‌مانند و با فرض ثابت ماندن رشد نقدینگی، قدرت اعطای تسهیلات جدید توسط کل نظام بانکی کاهش می‌یابد. به همین دلیل بعد از ۳ یا ۴ سال از شروع طرح، سهم تسهیلات اعطایی بخش مسکن از کل تسهیلات باید نزولی شود.



با این توضیح دو سناریوی پیشنهادی ارائه می‌شود. وجه تمایز این دو سناریو در تمایز قائل شدن بین دهک‌های مختلف یا عدم تمایز هست.

سناریو ۱

در این سناریو فرض می‌شود امکان تفکیک دهک‌های مختلف از یکدیگر و اتخاذ راه حل متناسب با هر دهک وجود دارد. بر این اساس لازم هست بین نوع حمایت از دهک‌های مختلف تفکیک قائل شد. در جدول زیر به صورت اجمال این تفکیک را می‌بینیم:

دهک	ویژگی	نوع حمایت
دهک ۵ به بالا	امکان بازپرداخت وام متناسب با نرخ سود بانکی تعدیل شده	اعطای وام برای خرید یا ساخت مسکن
دهک ۳ و ۴	امکان بازپرداخت وام با نرخ پایین‌تر از نرخ سود بانکی	اعطای وام ترجیحی برای ساخت مسکن
دهک یک و ۲	عدم امکان بازپرداخت اصل وام	مداخله‌ی نهادهای حمایتی مانند کمیته امداد

- افراد حاضر در دهک ۵ به بالا براساس تقسیم بندی درآمدی عموماً دارای مشاغلی هستند که امکان بازپرداخت وام با نرخ سود تعدیل شده دارند و نیازی به پرداخت یارانه‌ی دولتی نیست. بر این اساس تجربه سایر کشورها که دارای تورم بالا بودند نشان می‌دهد بهترین نوع تسهیلات، وام رهنی با دو شاخص^۱ (DIM) می‌باشد.

¹ Dual Index Mortgage

در این ابزار به مشکل کاهش ارزش^۲ پول ناشی از تورم و تقسیم بهتر ریسک بین وام‌گیرنده و وام‌دهنده توجه شده‌است. اقساط به شاخصی از درآمد فرد متصل می‌شوند تا بازپرداخت وام راحت‌تر صورت پذیرد و ارزش وام حفظ شود. مانده‌ی اسمی وام به شاخصی از تورم متصل می‌شود تا ارزش حقیقی دارایی وام حفظ شود. در این صورت اگر نرخ دستمزد حقیقی کاهشده باشد، خانوار مقدار کم‌تری پرداخت می‌کند و مقدار باقی مانده به سال‌های آتی منتقل می‌شود. همان‌طور که مشخص هست در DIM دوره‌ی پرداخت وام متغیر است؛ اگر نرخ دستمزد حقیقی کاهشده باشد، زمان بازپرداخت وام افزایش می‌یابد و اگر نرخ دستمزد حقیقی فزاینده باشد، زمان بازپرداخت وام کاهش می‌یابد.

در طراحی این وام می‌توان در نظر گرفت بدون هرگونه کاهش در نرخ حقیقی دستمزد، وام مثلاً ۱۵ ساله باشد و امکان افزایش دوره بازپرداخت وام به اندازه ۵ سال هم وجود داشته باشد. در ابتدا وقتی دوره بازپرداخت وام مشخص شد، مقدار پرداختی براساس نرخ سود واقعی وام تعیین می‌شود. در انتهای سال، مقدار پرداختی با تغییرات شاخص دستمزد و مانده‌ی اسمی وام با شاخص قیمت تعدیل می‌شود. این الگو در انتهای هر سال تکرار می‌شود.

در این صورت خانواده بدون دریافت یارانه از دولت و بدون این‌که فشاری به او یا نظام بانکی وارد شود، می‌تواند از این تسهیلات برخوردار شود. حال براساس این‌که تمایل به خرید خانه یا ساخت خانه در زمین‌های رایگان عرضه شده داشته باشد، تسهیلات خرید یا ساخت اعطا شده‌است.

نکته‌ی مهم در مورد این تسهیلات این هست که به دلیل سود حقیقی ثابت و مشخص، امکان خارج کردن آن از ترازنامه بانک وجود دارد. به این صورت که شرکت‌های سرمایه‌گذاری یا صندوق‌های بازنشتگی علاقه مند هستند در پرتفوی خود دارایی‌های کم ریسک و بلندمدت داشته باشند؛ بانک می‌تواند این تسهیلات را به صورت اوراقی با سود مشخص به فروش برساند و قدرت تسهیلات دهی خود را تقویت کند.

² Tilt problem

- خانواده‌های حاضر در دهک ۳ و ۴ امکان بازپرداخت تسهیلات با نرخ بازاری را ندارند و نیازمند یارانه‌های دولت هستند. همان‌طور که در بخش‌های قبل ذکر شد بانک مرکزی می‌تواند با تمهیداتی امکان تسهیلات با نرخ پایین‌تر را فراهم آورد؛ که به طور کلی از مسیر ۱- کاهش نرخ ذخایر قانونی برای بانک‌های همکار یا ۲- افزایش نرخ ذخیره قانونی و اعطای خط اعتباری امکان پذیر است.

- خانوارهای حاضر در دهک یک و ۲ از بازپرداخت اصل تسهیلات هم ناتوان هستند به همین دلیل حمایت از این دو دهک برای ساخت مسکن نیازمند مداخله سازمان‌های حمایت‌گر مانند کمیته امداد، بنیاد مسکن، بنیاد مستضعفان و ... است تا بخشی از تسهیلات به صورت بلاعوض اعطا شود.

سناریو ۲

در این سناریو نسبت به همه متقاضیان فارغ از وضعیت درآمدی، یکسان برخورد می‌شود. مزیت این نوع برخورد سادگی در اجرا و جلوگیری از فساد در اجراست.

در این صورت تسهیلات ساخت مسکن با شرایط یکسان به خانواده‌های مختلف اعطا می‌شود. البته مسیر الزام بانک‌ها به اعطای تسهیلات همان هست که پیش‌تر ذکر شد.

