



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

گروه عمران و شهرسازی

مشخصات گزارش:

تهیه و تدوین:
نوید پاک نژاد

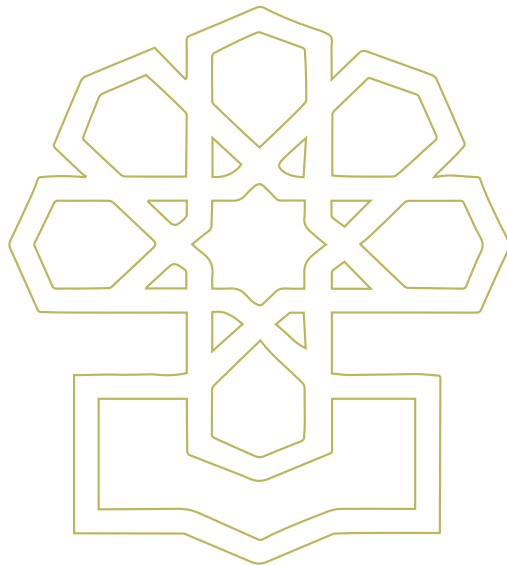
ناظر علمی:
علیرضاهایی

شماره مسلسل:
۲۵۰۱۸۵۲۷

تاریخ انتشار:
۱۴۰۱/۹/۵



دفتر مطالعات زیربنایی



گزارش چالش‌های سرمایه‌گذاری در بخش مسکن و شهرسازی با نگاه به تدوین برنامه هفتم



مقدمه

سرمایه‌گذاری به‌عنوان عاملی کلیدی در توسعه و پیشرفت کشورهاست و می‌تواند تأثیر مثبت بر رشد اقتصادی، افزایش تولید ناخالص ملی، درآمد سرانه، اشتغال، ارزش پول ملی و کاهش تورم و به‌طور کلی بهبود مؤلفه‌های مختلف اقتصاد کلان نقش مؤثری ایفا کند، از این رو مورد توجه کشورهای مختلف بوده است. مسکن دارای ویژگی خاصی است که با سایر کالاها و خدمات تفاوت اساسی دارد. این کالا به‌دلیل با دوام بودن، یک کالای سرمایه‌ای است و به‌دلیل امنیت نسبت به سایر کالاهای سرمایه‌ای دارای مزیت نسبی است، لذا سرمایه‌گذاران مایل به سرمایه‌گذاری در این بخش هستند. تأمین مسکن، یکی از موضوع‌های اصلی رفاه افراد یک جامعه است که دولت‌ها توجه ویژه‌ای به این بخش دارند. به‌طوری‌که تأمین مسکن افراد کم‌درآمد نقش بارزی در تأمین عدالت در جامعه ایفا می‌کند. در سمت دیگر نگاه متفاوت بسیاری از کشورهای در حال توسعه، امر سرمایه‌گذاری در مسکن را به‌عنوان بستری جذاب برای ورود سرمایه به کشور در برنامه‌های خود لحاظ کرده‌اند و با استفاده از پتانسیل‌های طبیعی جغرافیایی به جذب منابع و پیشرفت و توسعه، از طریق ایجاد نواحی شهری و شهرکی با این رویکرد می‌پردازند. ساختمان‌های مسکونی و کل حوزه مسکن تأثیر اساسی بر استانداردهای زندگی شهروندان، قدرت اقتصادی و توسعه کشورها دارد. در بسیاری از کشورها، مسکن بزرگ‌ترین سهم از ثروت و همچنین سرمایه‌گذاری را دارد. از همین روی در این گزارش ابتدا ضمن تبیین جایگاه و اهمیت سرمایه‌گذاری در بخش مسکن و شهرسازی، به بررسی وضعیت شاخص‌های سرمایه‌گذاری در این بخش به خصوص در سال‌های اخیر پرداخته می‌شود و در نهایت با تحلیل چالش‌ها، پیشنهاد‌های مدنظر ارائه شده است.

تبیین جایگاه و اهمیت سرمایه‌گذاری در بخش مسکن

مسکن از منظر اثرگذاری بر اشتغال، تولید و ایجاد پویایی و تحرک در اقتصاد ملی، ارتباط گسترده با بیش از ۱۵۰ فعالیت اقتصادی دارد. بر خور داری از سهم حدود ۳۰ درصدی در تشکیل سرمایه ثابت ناخالص کشور و سهم ۱۲ درصدی از ایجاد اشتغال از ویژگی‌های بارز این بخش است. مسکن سهمی حدود ۳۰ درصدی از حجم نقدینگی و مبادلات مالی و همچنین سهم بعضاً تا ۷۰ درصدی در سبد هزینه مصرفی افراد را دارد.

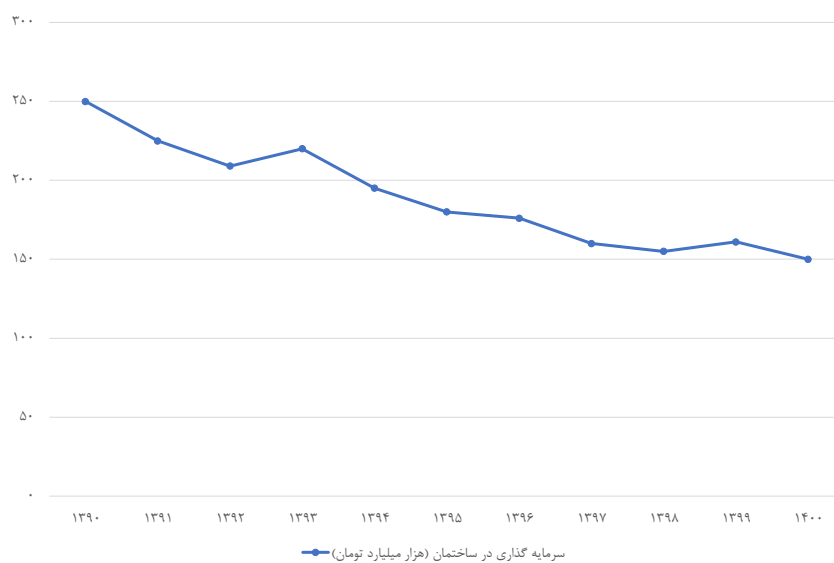
آمار و ارقام نیز گویای این واقعیت است که در سه دهه اخیر همواره بین ۲۰ تا ۴۰ درصد کل سرمایه‌گذاری‌های کشور در این بخش انجام شده است. این مهم نشان‌دهنده اهمیت بسیار زیاد مسکن در رشد تولید، اشتغال و شاخص‌های اقتصادی است. لذا نوسانات در بخش مسکن می‌تواند کل اقتصاد را تحت تأثیر قرار دهد.

اهمیت پایش و تحلیل آسیب‌های سرمایه‌گذاری در بخش مسکن همواره از زوایای مختلف واجد ارزش و مهم بوده است. از یک سو اشتغال آفرینی تولید مسکن و رشد اقتصادی و سهم مسکن در GDP، از سوی دیگر نیاز شهروندان با توجه به جایگاه اقتصادی و توانایی مختلف افراد و نگاه آنها به سرمایه‌گذاری در بخش مسکن از تأمین مسکن به عنوان یک نیاز اولیه و نیاز به سرپناه تا نیازهای مختلف آینده‌نگرایانه همچون به عنوان سپر تورمی، حفظ ارزش پس‌انداز (به علت تجربه‌های تاریخی شوک‌های ارزی)، نگاه به عنوان آتیه فرزندان و حتی امکانی برای ورود سرمایه‌گذاران خارجی در کشور یا محل اقامت جهت دسترسی برای رفع نیازهای مختلف تفریح و سلامت روحی و جسمی، تنها بخشی از ضرورت‌های پرداخت به این بخش است که پیشران اقتصاد کشور و زمینه‌ساز رفاه و آرامش روانی جامعه می‌باشد. در کشور ما تاکنون نگاه به بخش مسکن صرفاً معطوف به تأمین مسکن برای برخی اقشار کم‌درآمد و متوسط بوده و اساساً سرمایه‌گذاری در بخش مسکن و تولید مسکن مورد بی‌توجهی قرار گرفته، همین مسئله باعث گردیده مسکن ساخته شده برای اقشار کم‌درآمد نیز به علت فشار ناشی از عدم پاسخ به نیاز بخش‌های دیگر جامعه از دسترس این اقشار نیز خارج و به محلی برای سرمایه‌گذاری تبدیل شود. روند طبیعی سرمایه‌گذاری نیز هر ساله به دلیل افزایش بورور کراسی اداری و شوک‌های ارزی و تورمی بخش خصوصی را ناامید و ناتوان کرده که در آمار سرمایه‌گذاری این بخش که در ادامه ارائه شده مشهود است.

تحلیل وضعیت و بررسی شاخص‌های سرمایه‌گذاری در سال‌های اخیر

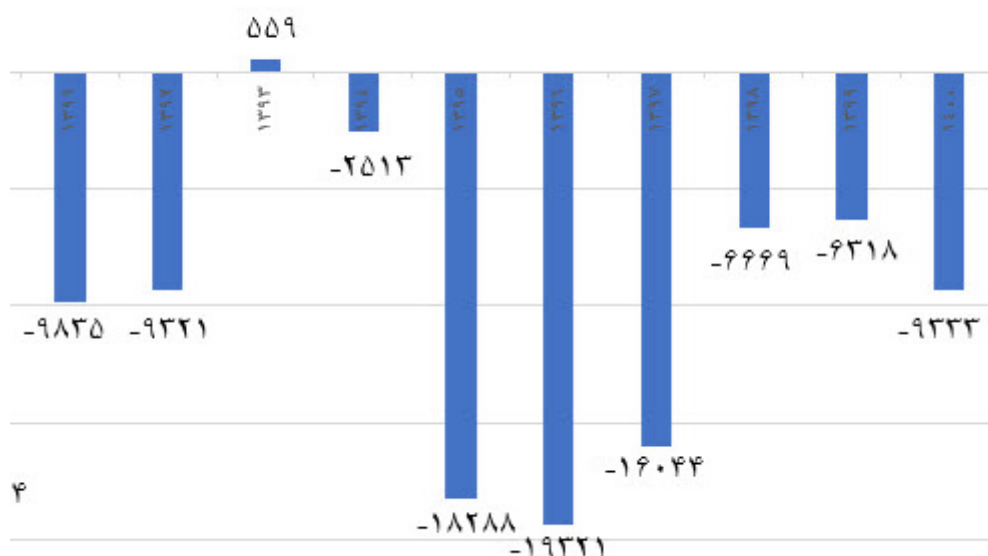
ساختار بازار مسکن از منظر نگاه سرمایه‌گذاری به علت سختی قوانین و نبود بسترهای قانونی با قابلیت اجرایی دچار چالش بوده و پاسخگوی نیازهای مختلف نیست. مسکن تولید شده معطوف به مناطق خاصی (عمدتاً اعیان‌نشین) از کلان‌شهرها در مساحت‌های بالا محدود شده، عمده واحدهای خالی با نیاز موجود در بازار سنخیتی نداشته که حتی در صورت عرضه به بازار زمینه‌ساز کاهش محسوس قیمت‌ها در واحدهای در استطاعت شهروندان با درآمد متوسط و کم نخواهد شد. و علت آن تشویق غیرمستقیم به حرکت سرمایه‌گذاری‌ها به سمت این مدل است و عدم حمایت و جهت‌گیری مناسب در قوانین حوزه شهرسازی و سیگنال‌های مالیاتی مختلف شامل مالیات بر خانه‌های خالی، مالیات بر عایدی سرمایه (لازم به توضیح است که در طول یک دهه گذشته تورم‌های شدید باعث پرداخت مالیات تورمی گردیده و امروزه هزینه‌های نگهداری سرمایه «به‌طور مثال مسکن» نیز در توان جامعه مخاطب نبوده و اساساً لفظ عایدی بر سرمایه در این فضای اقتصادی غلط به نظر می‌رسد) نادرست بوده به خصوص در بخش سرمایه‌گذاری‌های منجر به تولید واحدهای مسکونی، موجب فرار سرمایه‌های موجود می‌شود و انگیزه‌های سرمایه‌گذاری در بخش مسکن را با توجه به وجود رقبات منطقه‌ای با معافیت‌های مالیاتی در کشورهای اطراف کاهش داده و سبب کوچ سرمایه‌ها می‌شود که خود عاملی در جهت تشدید بحران مسکن خواهد شد و هزینه‌های سنگین خروج سرمایه و رکود در کار و فعالیت را به کشور تحمیل می‌کند، در حالی که با تأکید بر مالیات بر سوداگری و تشویق سرمایه‌گذاری در بخش مسکن به‌طور عام و به‌طور خاص با اعلام رویکردهای هدفمند در بخش مسکن می‌توان موجبات افزایش سرمایه‌گذاری در این بخش و کسب مواهب آن که در بخش قبل اشاره شد را فراهم آورد.

نمودار ۱. روند سرمایه‌گذاری واقعی در بخش ساخت‌وساز به قیمت‌های ثابت ۱۳۹۵
 هزار میلیارد تومان -



مأخذ: محاسبات براساس داده‌های منتشره بانک مرکزی در هر سال

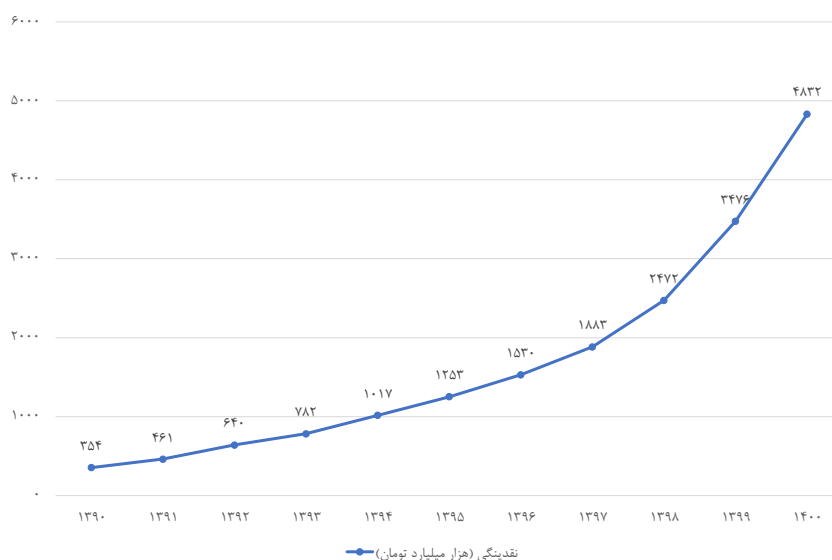
نمودار ۲. خالص حساب سرمایه ایران طی یک دهه گذشته - میلیون دلار



مأخذ: براساس اطلاعات منتشره بانک مرکزی.

حجم سرمایه‌گذاری در ساختمان از حدود ۲۵۶ هزار میلیارد تومان به قیمت ثابت سال ۱۳۹۵ در سال ۱۳۹۰ به ۱۵۰ هزار میلیارد تومان در سال ۱۴۰۰ رسیده است (نمودار ۱). مقایسه روند سرمایه‌گذاری واقعی در بخش ساخت‌وساز (نمودار ۱) و خالص حساب سرمایه ایران (نمودار ۲) که نمایشگر میزان خروج سرمایه از کشور است، طی یک دهه گذشته رابطه مستقیم بین این دو مؤلفه مهم سرمایه‌گذاری در کشور را نشان می‌دهد. خروج سرمایه از کشور به‌طور میانگین هر ساله حدود ۱۰ میلیارد دلار بوده که بیش از پیش چالش سرمایه‌گذاری در کشور را برجسته می‌کند. در کنار این مسئله آمار خرید آپارتمان از سوی ایرانیان، فقط در یکی از کشورهای همسایه میانگین بیش از ۶۰۰ واحد در ماه آمده، آن هم در شرایطی که این کشور از نظر مراکز معتبر رتبه‌بندی ریسک^۲، ریسک اقتصادی سیاسی بالایی دارد که این خود چالشی دیگر است که در خروج سرمایه اتفاق افتاده، در بخش مسکن و توسعه شهری کشورهای حتی با ریسک و شرایط اقتصادی نامناسب‌تر یا در تراز کشور مقصد انجام گرفته، که نشانگر عدم وجود بستر مناسب برای سرمایه‌گذاری در این بخش در داخل کشور است.

نمودار ۳. روند افزایش حجم نقدینگی در دهه نود - هزار میلیارد تومان



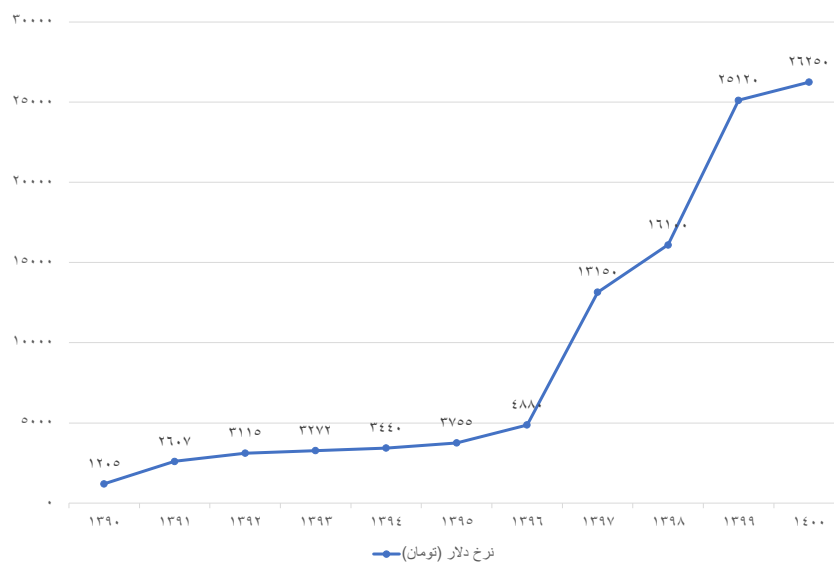
مأخذ: براساس اطلاعات منتشره بانک مرکزی.

۱. در سال ۱۴۰۰.

۲. بنابر اعلام مؤسسه «ام‌بست» سطح ریسک کشور ترکیه ۴ از ۵ سطح موجود بوده و براساس گزارش «اویلر هرمس» نیز ترکیه در سطح کشورهای حساس برای مؤسسات ارزیابی شده است.

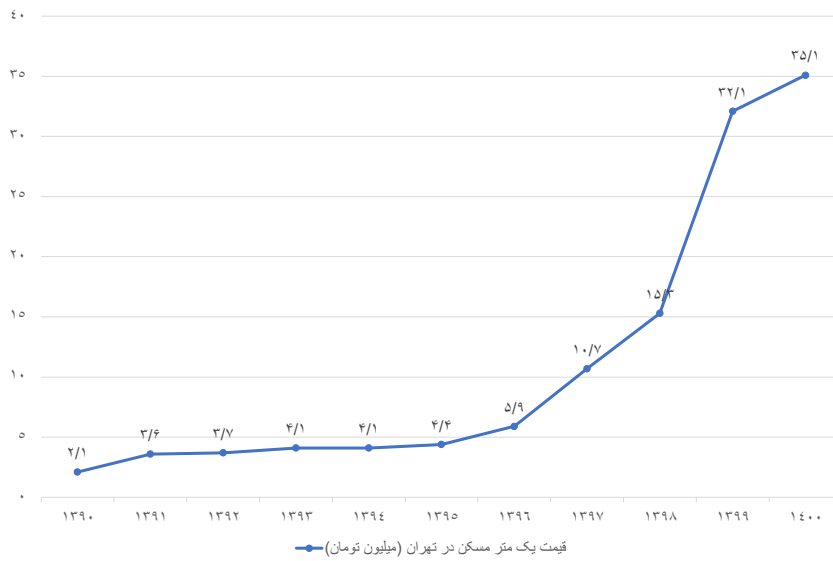
در دوره ده‌ساله ۱۳۹۱ الی ۱۴۰۰، فقط در سه سال ۱۳۹۳، ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ رشد کل سرمایه‌گذاری در اقتصاد ایران، مثبت بوده است. در همین بازه زمانی، فقط طی دو سال رشد سرمایه‌گذاری در ساختمان مثبت بوده است و میانگین نرخ رشد سالانه سرمایه‌گذاری در حوزه ساختمان نیز منفی ۵/۲ درصد است (نمودار ۱). این در حالی است که نقدینگی هم رشد داشته (نمودار ۳)، اما مقدار واقعی از افزایش آن وارد بخش سرمایه‌گذاری در ساختمان نشده است.

نمودار ۴. روند نرخ دلار - بر حسب تومان



مأخذ: براساس اطلاعات نرخ دلار بازار آزاد.

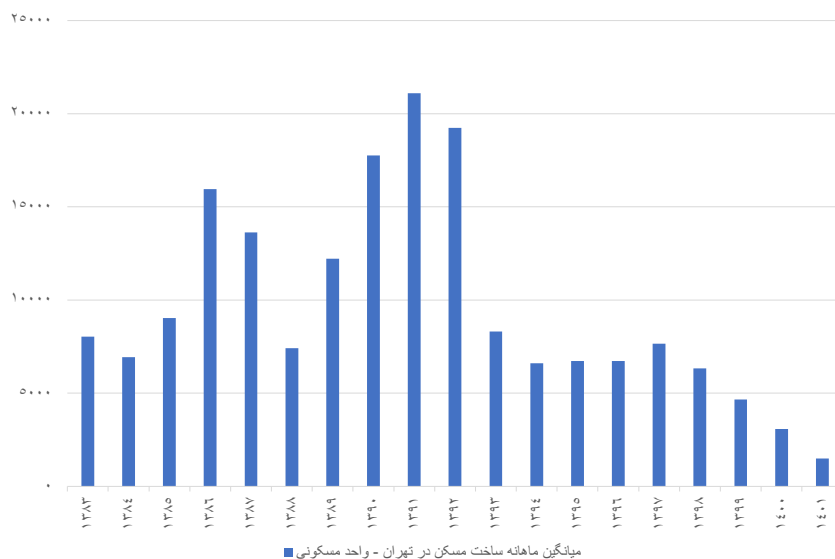
نمودار ۵. میانگین قیمت مسکن در تهران - برحسب میلیون تومان



مأخذ: براساس اطلاعات منتشره بانک مرکزی.

شوک‌های ارزی و تورمی باعث بی‌ثباتی در بازار مسکن شده که با مقایسه دو نمودار ۴ و ۵ این مسئله قابل مشاهده است. رشد حدود ۲۲ برابری قیمت ارز سبب رشد حدود ۱۷ برابری قیمت مسکن در طول یک دهه گذشته بوده. در این بین سازندگان بخش خصوصی امکان و فرصت جبران را در میان رشد سریع قیمت‌ها پیدا نکرده‌اند و به‌مرور تحت تأثیر این مسئله از بازار رانده شده‌اند.

نمودار ۶. میانگین ماهانه ساخت مسکن در تهران - برحسب واحد مسکونی



مأخذ: براساس اطلاعات تعداد پروانه‌های صادره توسط شهرداری تهران.

میانگین ماهانه ساخت مسکن در تهران که همواره نقش مهمی در بازار مسکن کشور داشته نیز روند کاهشی دارد (نمودار ۶). لازم به توضیح است مسکن تولید شده در بخش خصوصی در موضعی که نیاز مسکن وجود دارد (منظور در داخل بافت شهری است) تأمین می‌شود و طرح‌های مسکن مرتبط با دولت در موضعی کم‌اثر در بازار (خارج از بافت کلان‌شهرها و شهرهای بزرگ) اجرا می‌شود و کاهش انگیزه‌های بخش خصوصی سرمایه‌گذار برای تولید مسکن سبب تأثیر دوچندان در آینده بازار مسکن می‌شود.

چالش‌ها و مسائل سرمایه‌گذاری در بخش مسکن

وجود دوره‌های رونق کوتاه‌مدت و رکود بلندمدت و چرخه‌های قیمتی در قالب ادوار تجاری و شوک‌های حقیقی و واقعی بازار دارایی‌ها را متأثر می‌کنند. برخی چرخه‌های تجاری را پدیده‌ای طبیعی و برخی آن را نتیجه اقدامات و سیاست‌گذاری‌های دولتی دانسته‌اند. شوک‌های پولی، حجم نقدینگی همراه با سیاست‌های دولت در حوزه پولی و استحکام بازارهای پولی و مالی و میزان ثبات آنها به شکل چشمگیری بر بازار دارایی‌ها اثر دارند. برخی ریشه چرخه‌های اقتصادی را در رفتارهای انسانی جستجو می‌کنند. چنین واکنش‌هایی در رفتارهای انسانی و انگیزه‌های متفاوت آنان بر سطح ریسک، میزان بازدهی این بخش اثرگذارده و به تبع آن بازار مسکن، انتظارات و بازدهی سرمایه‌گذاری را به منظور سرمایه‌گذاری جذاب یا موجب ترک این بازار می‌شوند. به دنبال هر رونقی، شرایط رکودی شکل گرفته است. چون در دوران رونق در نتیجه افزایش قیمت و سودآوری عرضه افزایش یافته و به دلیل پیشی گرفتن تولید از تقاضا و در هم تنیدگی و پیوستگی بازارهای مالی در زمان رونق مسکن، سایر بخش‌های اقتصادی نیز افزایش قیمتی را با تأخیر زمانی تجربه کرده‌اند. در نتیجه افزایش قیمت‌ها قدرت خرید متقاضیان و سازندگان واقعی کاهش یافته است. تأمین مالی در تقاضای مؤثر مسکن نقش بسزایی دارد. در تحلیل بازار دارایی‌ها تأمین مالی و تقویت تقاضا از منظر پوشش هزینه‌های خرید اهمیت ویژه‌ای دارد. در شرایط وجود حباب قیمتی ارزش اسمی مسکن یا ارزش‌های بنیادین آن فاصله می‌گیرد. در چنین شرایطی بازار قادر نیست منابع پس‌اندازی افراد را به سمت بهترین نوع سرمایه‌گذاری هدایت کند. حباب ایجاد شده به دلیل سیاست‌های اجرایی دولت‌ها، وجود عوامل برونزا، شوک‌های پیش‌بینی نشده، ناپایداری در بازارهای مالی و پولی، بازدهی متفاوت بازارها، ساختار اقتصاد و شدت و ضعف تقاضاهای منطقه‌ای و ضعف قوانین و مقررات در کنترل فعالیت‌های سوداگرانه بروز می‌کند (سفته‌بازی موجب تسریع در مبادلات مسکن در دوره‌های زمانی کوتاه‌مدت به منظور افزایش سودهای آنی و کوتاه‌مدت می‌شود).

به علت ضعف و محدود بودن بازار مسکن در ایران، در صورت ورود محدود سرمایه از یکی از کشورهای همسایه به دلیل قرابت فرهنگی و مذهبی، حتی در مقیاس یک استان سبب تلاطم شدید در این بازار می شود که این واکنش به ورود سرمایه در یک کشور در حال توسعه عجیب و غیر قابل باور است، از سوی دیگر تشدید خروج سرمایه در بخش مسکن را شاهد هستیم (نمودار ۲). عدم پاسخگویی به نیازهای مختلف سرمایه گذاری در بخش مسکن شهروندان، و در مقابل تبلیغات و معافیت های مالیاتی و نظام های هوشمند و منعطف تأمین مالی در کنار شهرسازی به روز و بهره گیرنده از پتانسیل های طبیعی در کشورهای همسایه توانسته باعث خروج میلیاردها دلار سرمایه ای شود که می توانست در بازار مسکن داخلی جذب شود. اعمال سیاست های سلبی همچون مصوبه اخیر هیئت دولت محترم در قالب بسته سیاست های جلوگیری از خروج سرمایه از کشور، نمی تواند زمینه ساز جلوگیری از این خروج سرمایه شده و خود باعث تحریک خروج سرمایه می گردد. در کنار این مصوبه، وزارت اقتصاد با هدف تشویق سرمایه گذاری خارجی با صد هزار دلار جهت دریافت اقامت نیز راه گشا نخواهد بود زیرا به سبب نبود بستر مناسب در بخش مسکن، واحد یا ساختمانی که به ازای این مبلغ در شرایط فعلی بازار مسکن ایران در اختیار سرمایه گذار قرار می گیرد، فاقد ارزش های مختلف مدنظر این نوع سرمایه گذاری در کشورهای مختلف است (از جنبه های مختلف کیفیت ساخت، مطلوبیت فضای شهری، مساحت واحدها، دسترسی به خدمات مالی، گردشگری، تفریحی و ...) و مقایسه این مسئله با پیشنهاد در کشورهای همسایه باعث شده نه تنها ورود سرمایه خارجی در این بخش صورت نپذیرد، بلکه خروج شدید سرمایه نیز رقم خورده است. در کنار این مسئله به تازگی شاهد خروج سرمایه گذاران در حوزه ساخت و ساز نیز هستیم که خود می تواند چالش بزرگی برای آینده بازار مسکن در ایران باشد.

جمع بندی و پیشنهادها

با توجه به رابطه دو طرفه مابین سرمایه گذاری و رشد اقتصادی و به تبع آن تأثیر مستقیم افزایش و کاهش هر یک بر دیگری بدیهی است توجه به سرمایه گذاری در بخش مسکن و شهرسازی سبب افزایش GDP گشته و این افزایش دوباره از طریق افزایش در سرمایه گذاری، رشد اقتصادی بیشتر را نتیجه می دهد. افزایش GDP نیز سبب افزایش درآمد سرانه هر فرد شده که خود سبب کاهش و بهبود دو شاخص اصلی دسترسی به مسکن و دوره انتظار خرید مسکن می شود. در واقع تسهیل و ایجاد بستر مناسب برای سرمایه گذاری داخلی و خارجی در بخش مسکن و شهرسازی می تواند زمینه ساز بهبود شرایط کلی اقتصاد کشور شود. لذا در این راستا پیشنهاد تهیه یک بسته جامع سرمایه گذاری، تولید و عرضه مسکن با محورهای اصلی زیر ارائه می شود:

- بازتنظیم قواعد و قوانین شهرسازی در حوزه تفکیک زمین، بلوک بندی، توده گذاری و ... در جهت ارتقای کیفیت محیط های شهری و استفاده بهینه و کیفی از فضا و زمین،
- تعریف نواحی ویژه شهری و شهرک سازی بر پایه سیاست های آمایش سرزمین به خصوص پتانسیل سواحل با رویکرد مسکونی، اقامتی و گردشگری،
- استفاده از ابزار زمین های دولت در جهت گسترش و رشد بازار مسکن،
- ارائه مشوق های مالی و شهرسازی در جهت تولید واحدهای در استطاعت برای اقشار مختلف با مساحت های گوناگون (از ۳۰ تا ۸۰ متر که نیاز اصلی بازار امروز اجاره و خرید اقشار متوسط و کم درآمد و مطلوب سرمایه گذاران خارجی نیز است)،
- استفاده و توسعه ابزارهای نوین تأمین مالی با نگاه به تأمین منافع هر دو طرف سرمایه گذار و سرمایه پذیر،
- ایجاد ابزارهای مالی جهت مشارکت در پیش خرید و خرید مسکن و تأمین مالی کوتاه مدت و میان مدت سه تا هشت ساله،
- بازتنظیم قوانین حوزه پیش خرید مسکن جهت کاربردی سازی قوانین و تأمین مالی،
- باز تعریف قوانین مالیاتی با هدف جلوگیری از سوداگری و حمایت از تولید مسکن و ساخت و ساز،
- باز تعریف قوانین، مقررات نظام مهندسی و استانداردهای ساخت متناسب با شرایط بومی و البته مروج استفاده از فناوری های نوین ساخت مسکن ارزان،
- تغییرات در فرایندهای صدور جواز و کاهش زمان صدور مجوز احداث بنا، جهت افزایش جذابیت برای سرمایه گذاری با کاهش مدت سرمایه گذاری.