

آموخته‌هایی از سیاست‌های بخش مسکن در بریتانیا، سوئیس و ایالات متحده^۱

مترجمان: کیمیا علوی*، صبا علوی** و امین قبادی***

چکیده

در این پژوهش، تجزیه و تحلیلی از بازار مسکن و سیاست‌های کنونی مسکن در سه کشور توسعه‌یافته بریتانیا، سوئیس و ایالات متحده ارائه می‌شود. دلیل تمرکز بر این سه کشور در نگاه نخست، تمایزهای مشهود در ساختار نهادی آنهاست؛ بریتانیا با نظام تمرکز مالی و سیستم برنامه‌ریزی بسیار سخت‌گیرانه شناخته می‌شود. پیامدهای این وضعیت انعطاف‌ناپذیر که در واقع به کشتش‌ناپذیری عرضه مسکن در برابر تغییرات قیمت آن منجر شده است، درجه بالایی از محدودیت‌های شهری، بحران شدید در توانایی خرید مسکن و کمبود مسکن به‌ویژه برای جوانان است. افزون بر آن، سیاست اصلی بریتانیا، یعنی کمک به خرید، که صرفاً بر مبنای تحریک تقاضای مسکن استوار است در جهت کاهش بحران توانایی خرید، با شکست مواجه شده است؛ چرا که افزایش تقاضا بدون گسترش عرضه در مجموع، باعث افزایش بیشتر قیمت‌های مسکن می‌شود. از سوی دیگر، سیاست تمرکززدایی مالی و اجرای نظام برنامه‌ریزی شهری ملایم و آسان‌گیرانه در سوئیس، موجب تشویق توسعه مسکونی و نرخ فزاینده نزولی مالکیت مسکن در آن کشور شده است، که به نوبه خود می‌تواند تصریح‌کننده نگرانی‌های اصلی سیاسی سوئیس برای گسترش بی‌رویه املاک روستایی و تثبیت اجاره‌بها باشد. ایالات متحده با ویژگی خودمختاری مالی ایالتی و تنوع گسترده در نبود محدودیت استفاده از زمین در مناطق شهری شناخته می‌شود. در این زمینه، نگرانی اصلی در سراسر این کشور، دستیابی به مالکیت مسکن و سیاست مهم برای حل و فصل این مسأله، کاهش نرخ بهره وام رهنی (MID) است. اگر چه این سیاست، در مناطق مسکونی ثروتمند و پرخوردار و مناطق شهری که در آن، استفاده از زمین به شدت قاعده‌مند و تحت نظارت بوده و به اصطلاح "شهرهای ابر ستاره" نامیده می‌شوند، با شکست قابل ملاحظه‌ای مواجه شده است؛ زیرا در این مناطق مشاهده شده که هرگونه افزایش در تقاضای القایی ناشی از سیاست، به افزایش متناسب قیمت مسکن منجر می‌شود. افزون بر آن، کاهش نرخ بهره وام رهنی فقط باعث افزایش دستیابی به مالکیت مسکن برای خانوارهایی با درآمد بالا و در مناطق شهری که در آن استفاده از زمین مبتنی بر نظارت سهل‌گیرانه است، می‌شود؛ حال آن که اثرات خالص سیاست مبتنی بر دستیابی به مالکیت مسکن در سراسر کشور به شکل معناداری صفر است؛ بنابراین، ما به این نتیجه دست می‌یابیم که ارزیابی سیاست‌های مسکن در واقع به‌طور چشم‌گیری به شرایط مالی و نظارتی در بازارهای محلی مسکن بستگی دارد؛ سیاست‌هایی مانند کاهش نرخ بهره وام رهنی یا کمک به خرید که موجب افزایش تقاضای مسکن می‌شوند، در بازارهایی که دارای مقررات سختگیرانه و یا با کمبود عرضه مواجه هستند، محکوم به شکست خواهند بود.

واژگان کلیدی: مسکن، سیاستگذاری مسکن، وام رهنی، مالیات.

طبقه‌بندی JEL: H2، H31، H7، R21، R28، R31، R38، R51، R52

۱. این متن، ترجمه‌ای است از:

Christian A. L. Hilber and Olivier Schöni. (2016). Housing Policies in the United Kingdom, Switzerland, and the United States: Lessons Learned. Asian Development Bank Institute.

k.alavi@cbi.ir

* مسئول امور حسابداری اداره حسابداری کل و بودجه بانک مرکزی

s.alavi@cbi.ir

** پژوهشگر گروه بررسی حقوقی شکایات اداره رسیدگی به شکایات و تقاضاها

a.qobadi@cbi.ir

*** پژوهشگر اداره بررسی‌ها و سیاست‌های اقتصادی بانک مرکزی

۱. مقدمه

این مقاله به تجزیه و تحلیل بازار مسکن و سیاست‌های جاری مسکن در سه کشور توسعه‌یافته بریتانیا، سوئیس و ایالات متحده می‌پردازد. هر سه کشور عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD)^۱ هستند. این سه کشور شاخص‌های توسعه نیروی انسانی و شهرنشینی و اقتصادهایی با درآمد بالا دارند: بر اساس نتایج سرشماری انجام‌شده در این کشورها، ۷۷ درصد از ساکنان سوئیس (۲۰۱۰)، ۸۴ درصد از مردم آمریکا (۲۰۱۰) و ۸۲ درصد از ساکنان انگلستان و ولز (۲۰۱۱) در مناطق شهری زندگی می‌کردند.

این سه کشور به صورت تصادفی انتخاب نشده‌اند. انتخاب بریتانیا و سوئیس، به واسطه برخورداری این دو کشور از سیاست‌های متفاوت در حوزه برنامه‌ریزی مالی و بهره‌برداری از زمین است؛ سیاست‌هایی که در دو قطب مخالف یک طیف واقع شده‌اند و همین ویژگی آنها را از نظر تجزیه و تحلیل مقایسه‌ای جذاب کرده است. آمریکا نیز، که میان این دو طیف قرار دارد، به جهت برخورداری از یک سیستم مالی غیرمتمرکز (با مالیات‌های محلی، ایالتی و فدرال) مشابه کشور سوئیس و همچنین ناهمگنی شدید در مقررات برنامه‌ریزی استفاده از زمین - که دامنه‌ای از بسیار آسان (در مکان‌هایی مانند هیوستون یا بیشتر قسمت‌های ایالت‌های غرب میانه) تا بسیار محدود (در شهرهایی مانند لس‌آنجلس، سانفرانسیسکو یا نیویورک) را در برمی‌گیرد - انتخاب شده است. این سه انتخاب، تنوع خوبی را در اختیار می‌گذارد که می‌توان از آن در یک تجزیه و تحلیل مقایسه‌ای استفاده کرد.

این سه کشور، نه تنها در مشخصات نهادی بلکه در سیاست‌های مسکن نیز با یکدیگر متفاوتند. این سیاست‌ها در طول زمان در بسترهای نهادی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی کشور مربوطه تکامل یافته‌اند. در این پژوهش، چگونگی تأثیرگذاری مشخصات نهادی - به‌ویژه برنامه‌ریزی استفاده از زمین و سیستم مالی کشور - بر وضعیت شهرنشینی، محیط ساخته‌شده، شرایط بازار مسکن و چالش‌ها و مخاطرات مشاهده‌شده (به‌طور مثال، توانایی خرید مسکن، کمبود مسکن یا دستیابی به

1. Organization for Economic Co-Operation and Development.

مالکیت خانه) را به تصویر می‌کشیم. اگرچه سیاست‌های جاری مسکن به‌منظور مقابله با این مشکلات وضع می‌شوند؛ اما همان‌طور که با اسناد و مدارک اثبات می‌کنیم، بسیاری از آنها پیامدهای ناخواسته شدیدی دارند و در بهترین حالت ناکارآمد و هزینه‌بر و در بدترین حالت زیان‌بخش هستند.

شناخت منشأ سیاست‌های کلیدی مهم این سه کشور و تجزیه و تحلیل مزایا و نقاط ضعف آنها، تصویری گسترده‌تر و واضح‌تر از پیامدهای سیاست‌های خاص مسکن برای محیط‌های نهادی مشخص ارائه می‌دهد. از این‌رو ممکن است به دولت‌های اقتصادهای نوظهور در آسیا (و نقاط دیگر) در اجرای سیاست‌های مسکن خود درس‌هایی بیاموزد.

برای شروع، بریتانیا کشوری به‌لحاظ سیاسی و مالی متمرکز و دارای سیستم برنامه‌ریزی سختگیرانه، در جهت انسجام شهری است. بریتانیا کشور مالکان است، هرچند میزان مالکیت به‌تازگی از ۶۹/۳ درصد در سال ۲۰۰۲ به ۶۳/۵ درصد در سال ۲۰۱۳ کاهش یافته است. نگرانی اصلی سیاسی این کشور کمبود مسکن و به‌دنبال آن نبود مسکن‌های ارزان است. در این پژوهش اثبات می‌کنیم که کمبود مسکن و نبود توان مالی، نتیجه مستقیم سیستم برنامه‌ریزی - که بیش از ۷۰ سال پیش اجرا شد - همچنین، وضعیت شدید تمرکز مالی و سیاسی است. افزون بر این، طرح کلی خط‌مشی‌های کلیدی (به‌طور مثال، کمک به خرید^۱) را که سعی در رسیدگی به کمبود مسکن و بحران توان مالی دارند، ترسیم می‌کنیم. این خط‌مشی‌ها باعث افزایش تقاضا و به علت محدودیت شدید در عرضه به افزایش قیمت‌های خانه منجر می‌شوند. بنابراین، در حل بحران مسکن ارزان ناتوان هستند. یکی دیگر از نگرانی‌های سیاسی، دستیابی به مالکیت مسکن است. شواهد به‌دست آمده از پژوهش‌های تجربی اخیر نشان می‌دهد که خط‌مشی‌های کلیدی با هدف افزایش دستیابی به مالکیت مسکن (به‌طور مثال، کم کردن بهره وام‌رهنی^۲ در ایالات‌متحده یا کمک به خرید در بریتانیا)، در واقع ممکن است بر نرخ‌های تجمیعی مالکیت مسکن تأثیر مثبتی نداشته باشند و حتی ممکن است در مکان‌هایی که با محدودیت عرضه مواجه هستند، این نرخ‌ها را کاهش دهند.

1. Help-To-Buy

2. The Mortgage Interest Deduction

سوئیس از بسیاری جهات نقطه مقابل بریتانیا است. سوئیس یکی از غیرمتمرکزترین کشورها از نظر سیاسی و مالی، با سیستم منطقه‌بندی انعطاف‌پذیر و محیط سیاسی منحصربه‌فرد و دموکراسی مستقیم در تمامی سطوح دولت شامل فدرال، منطقه‌ای (کانتون‌ها)^۱ و محلی (شهرداری‌ها) در جهان است. به‌رغم اینکه توان خرید مسکن نگرانی بخشی از خانوارهای با درآمد پایین است، بی‌نظمی مهم‌ترین مسأله سیاستی مسکن در سال‌های اخیر بوده است؛ البته، نه به شکل گسترش بی‌رویه شهرنشینی در شهرهای بزرگ این کشور بلکه پدیده‌ای که می‌توان آن را گسترش بی‌رویه روستانشینی در نواحی توریستی کوهستانی آن نامید. استدلال ما این است که خط‌مشی‌های اعمال شده مسکن تا حدود زیادی، به‌طور مستقیم، متاثر از میزان غیرمتمرکزسازی مالی و سیستم اجرا شده برنامه‌ریزی استفاده از زمین هستند. در مناطق توریستی، ممنوعیت (سرمایه‌گذاری) بر روی خانه‌های دوم، خط‌مشی کلیدی برای "تحدید گسترش بی‌رویه روستانشینی"^۲ محسوب می‌شود که از سال ۲۰۱۳ به اجرا درآمد. در این پژوهش، عواقب خواسته یا ناخواسته این خط‌مشی را مورد بحث قرار می‌دهیم.

ویژگی دیگر منحصربه‌فرد بازار مسکن سوئیس، نرخ بسیار پایین مالکیت مسکن (هنوز پایین‌تر از ۴۰ درصد) است. از آنجا که طبقه متوسط رأی‌دهنده در سوئیس هنوز مستأجر است، لذا به‌رغم افزایش کند اما پایدار مالکیت مسکن در طول چند دهه گذشته و افزایش شدید آن از اوایل دهه ۱۹۹۰، خط‌مشی‌های پیاده‌شده همچنان در جهت حمایت از مستأجران است. خط‌مشی کلیدی اجرا شده با هدف کمک به مستأجران شکلی ملایم از تثبیت اجاره‌به‌است که در آن در صورت تغییر مستأجر یا بروز برخی شرایط خاص مانند افزایش در نرخ بهره وام‌رهنی یا بازسازی اساسی به صاحب‌خانه اجازه افزایش اجاره‌بها داده می‌شود. در این پژوهش، مزایا و معایب این خط‌مشی را مورد بحث قرار می‌دهیم.

در پایان، ایالات متحده به علت اینکه بخش‌هایی از این کشور - عمدتاً شهرهای بزرگ ساحلی مانند لس‌آنجلس، سانفرانسیسکو، بوستون یا نیویورک - با فشارهای زیاد تقاضا و کنترل‌های

1. Cantons

2. Rural Sprawl Containment

سختگیرانه بهره‌وری از زمین مواجه هستند، جذابیت دارند. بخش‌های دیگر این کشور - شامل ایالت‌های غرب میانه و تگزاس - مقررات کم‌رنگی برای بهره‌وری از زمین دارند. این موقعیت منحصربه‌فرد به ما اجازه می‌دهد این فرضیه را آزمون نماییم که محدودیت‌های عرضه تحمیل شده توسط برنامه‌ریزی سختگیرانه باعث بی‌کشش شدن منحنی عرضه مسکن می‌شود و از این رو یارانه‌های مسکن - مانند کاهش بهره وام رهنی - به قیمت‌های بالاتر مسکن و کم اثر شدن سیاست منجر می‌شود. ما شواهد را در حمایت از این فرضیه خلاصه می‌نماییم.

در این پژوهش، برای هر یک از سه کشور؛ به شرح زیر عمل می‌کنیم:

۱. وضعیت فعلی بازار مسکن را بررسی کرده و چالش‌های اصلی و ریسک‌هایی را که سرمایه‌گذاران با آن مواجه هستند، تشریح می‌کنیم،
۲. خط‌مشی‌های کلیدی را که در حال حاضر اجرا می‌شود، شرح می‌دهیم،
۳. در مورد خط‌مشی‌ها، تأثیرات توزیعی مطلوب و اهداف دیگر بحث می‌کنیم،
۴. تجزیه و تحلیلی از مزایا و معایب - اغلب نتایج نامطلوبی که توسط سیاست‌گذاران در نظر گرفته نشده است - خط‌مشی‌های کلیدی ارائه می‌دهیم و
۵. درس‌های آموخته‌شده از تجزیه و تحلیل این خط‌مشی‌های کلیدی را بررسی می‌کنیم،
۶. در گام نهایی، شواهد تمامی سه کشور را گردآوری کرده و نتیجه‌گیری را ارائه می‌نماییم.

۲. خط‌مشی‌های بخش مسکن در بریتانیا

۲-۱. وضعیت فعلی بازار مسکن

مسکن در بریتانیا - به‌ویژه در لندن و جنوب شرق انگلستان - به لحاظ قیمت جزء گران‌ترین و از نظر مکان جز تنگ‌ترین و کوچک‌ترین‌های جهان محسوب می‌شود. بر اساس رده‌بندی صورت‌گرفته توسط راهنمای جهانی مستغلات^۱ (۲۰۱۵) در خصوص قیمت خرید هر مترمربع از یک آپارتمان هم‌تراز در یک منطقه خوب مرکز شهر از شهر اصلی و مهم کشور (شهر لندن در بریتانیا) بریتانیا در جایگاه دوم

قرار دارد. تنها موناکو شهر کوچک و بهشت مالیاتی فراتر از این کشور قرار می‌گیرد. نه تنها قیمت خانه بلکه اجاره‌ها نیز در انگلستان فوق‌العاده بالاست. یک آپارتمان مشابه هم‌تراز در لندن مجدداً پس از موناکو از نظر گرانی در جهان در رتبه دوم است.

جدول ۱، هزینه‌های نسبی مسکن را از نظر اقتصاد (شهر) با قرارگرفتن بریتانیا (لندن) به‌عنوان معیار (۱۰۰ درصد) نشان می‌دهد. به‌طور شگفت‌انگیزی، هزینه‌های مسکن در بریتانیا دو برابر هزینه‌های مسکن در ایالات‌متحده (نیویورک، ۵۳/۶ درصد) و به‌طور قابل ملاحظه‌ای بیش از دو برابر در سوئیس (ژنو ۴۴/۲ درصد) است، به‌رغم اینکه سوئیس یکی از ثروتمندترین کشورهای جهان و ژنو به‌نوعی به‌عنوان یکی از شهرهای دارای رده‌بندی بالا یا نزدیک به بالای کیفیت زندگی است.

جدول ۱. مقایسه بین‌المللی هزینه‌های نسبی مسکن (درصد)

(قیمت‌ها و اجاره‌های هر متر مربع از لحاظ اقتصاد (شهر) - بریتانیا (لندن) = ۱۰۰ درصد؛ ۲۰۱۴)

رتبه	اجاره/ مترمربع به درصد نسبت به بریتانیا (لندن)	رتبه	قیمت/مترمربع به درصد نسبت به بریتانیا (لندن)	اقتصاد (شهر)
۱	۱۰۱/۸	۱	۱۷۴/۱	موناکو
۲	۱۰۰/۰	۲	۱۰۰/۰	بریتانیا (لندن)
۴	۵۸/۵	۳	۶۶/۱	هنگ‌کنگ، چین
۳	۶۳/۹	۴	۵۳/۶	ایالات‌متحده (نیویورک)
۶	۴۷/۲	۵	۵۳/۳	فرانسه (پاریس)
۷	۴۶/۴	۶	۴۶/۴	روسیه (مسکو)
۸	۴۲/۸	۷	۴۴/۲	سوئیس (ژنو)
۹	۳۹/۱	۸	۴۴/۲	سنگاپور
۱۶	۲۴/۵	۹	۳۳/۲	هندوستان (بمبئی)
۵	۴۸/۴	۱۰	۳۱/۲	ژاپن (توکیو)
۱۱	۲۹/۴	۱۱	۲۷/۵	اسرائیل (تل‌آویو)
-	-	۱۲	۲۷/۳	سوئد (استکهلم)
۱۴	۲۶/۹	۱۳	۲۴/۳	فنلاند (هلسینکی)
۱۳	۲۷/۴	۱۴	۲۳/۹	کانادا (تورنتو)
۱۲	۲۷/۶	۱۵	۲۳/۲	ایتالیا (رم)
۱۵	۲۶/۴	۱۶	۲۲/۲	لوکزامبورگ
۱۰	۳۱/۱	۱۷	۲۲/۱	استرالیا (سیدنی)

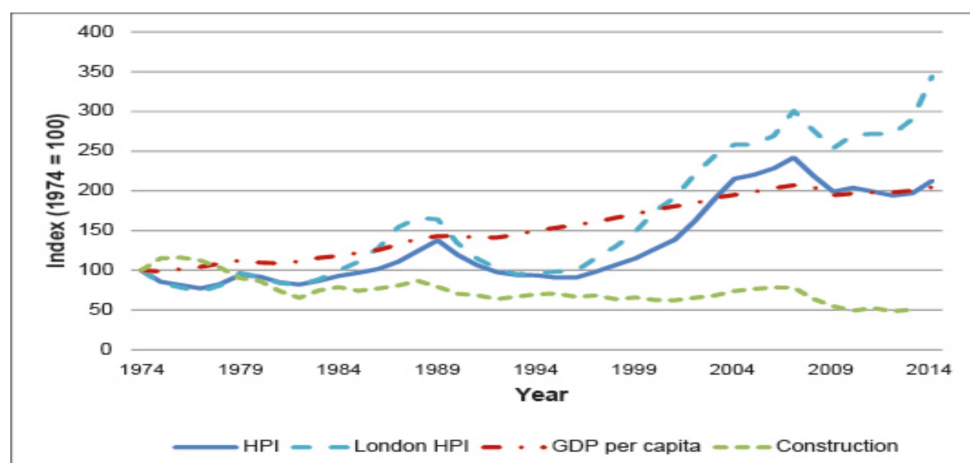
All data are derived from www.globalpropertyguide.com/most-expensive-cities (Accessed a Hilber, : مأخذ : February 2015)

هزینه‌های مسکن در بریتانیا نه تنها در مبنای مطلق، بلکه نسبت به درآمد نیز بالاست. به‌طور معمول، "توانایی خرید مسکن"^۱ - یعنی متوسط قیمت مسکن به متوسط درآمد - در منطقه لندن بزرگ^۲ در حال حاضر از زمانی که داده‌ها در دسترس قرار گرفته‌اند، در بدترین حالت است. ضریب قیمت به درآمد در منطقه لندن بزرگ در سال ۲۰۱۴، برابر ۸/۵ بود. به‌طور کلی، بریتانیا با ضریب ۵ تا حدودی ضعف خرید کمتری داشت.^۳

قیمت‌های مسکن در بریتانیا نه تنها فوق‌العاده بالاست، بلکه به‌طور خارق‌العاده‌ای ناپایدار نیز هست. نوسانات قیمت واقعی مسکن در بریتانیا (شکل ۱) در آخرین چرخه^۴ کامل املاک و مستغلات (یعنی افزایش قیمت دهه ۱۹۸۰ و رکود دهه ۱۹۹۰) در مقایسه با ناپایدارترین منطقه کلان‌شهر در ایالات متحده به‌طور قابل توجهی بیشتر بود.^۵

شکل ۱. شاخص قیمت مسکن بریتانیا (واقعی)، شاخص تولید ناخالص داخلی سرانه بریتانیا (واقعی) و شاخص

ساخت‌وساز (۱۹۶۹=۱۰۰)



مأخذ: Authors' calculations based on Nationwide

1. Housing Affordability
2. The Greater London Area
3. Demographia. (2015).
4. Cycle
5. Hilber and Vermeulen. (2016).

بحران کنونی توانایی خرید مسکن در ۴۰ سال گذشته به آهستگی در حال گسترش بوده است. در طول این دوره، رشد قیمت مسکن در بریتانیا از هر کشور دیگر عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی سریع‌تر بوده است. شکل ۱، شاخص واقعی قیمت مسکن کشور (HPI)^۱ و تولید ناخالص داخلی واقعی بین سال‌های ۲۰۱۴-۱۹۷۴ را به تصویر می‌کشد. امروزه قیمت‌های مسکن در بریتانیا در شرایط واقعی بیش از دو برابر قیمت‌ها در سال ۱۹۷۴ است. شاخص واقعی قیمت مسکن بریتانیا که ۱۱۳ درصد افزایش داشته است (از ۱۰۰ درصد تا ۲۱۳ درصد)، کمی از رشد GDP سرانه واقعی که ۱۰۵ درصد افزایش یافته، بیشتر است. در بریتانیا، رشد قیمت مسکن بیشتر در لندن اعلام شده است: از سال‌های میانی دهه ۱۹۹۰ نسبت قیمت‌های مسکن در لندن به متوسط قیمت‌های مسکن در بریتانیا به‌طور قابل ملاحظه‌ای افزایش یافته است. در چند سال اخیر، قیمت‌های مسکن در لندن افزایش چشمگیری داشته است. در سال ۲۰۱۴، شاخص قیمت مسکن لندن (۱۰۰ = ۱۹۷۴) به ارزش بالای ۳۴۴ درصد دست یافت که از رشد واقعی تولید ناخالص داخلی سرانه حدود ۱۴۰ درصد پیشی گرفت. این مسأله توضیح می‌دهد که چرا در لندن و جنوب شرق بریتانیا حتی در زمانی که درآمدها ثابت هستند، قدرت خرید مسکن در پایین‌ترین سطح قرار می‌گیرد.

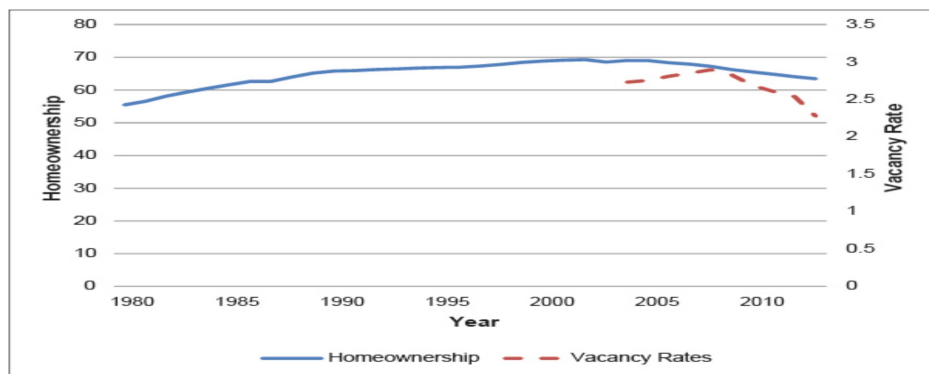
به‌رغم افزایش درآمدهای واقعی و رشد قابل ملاحظه جمعیت ناشی از مهاجرت و با وجود رشد شدید قیمت‌های اسمی و واقعی مسکن، ساخت منازل مسکونی دائمی جدید از اواخر دهه‌ی ۱۹۶۰ به‌طور چشمگیری کاهش یافته که این مسأله به کمبود قابل توجه مسکن منجر شده است. بر اساس گزارش اداره جوامع و دولت محلی (DCLG)^۲، بریتانیا در سال مالی ۱۹۶۹ (زمان آغاز آمارگیری) نزدیک به ۳۸۰ هزار خانه جدید بنا نهاد. پس از آن، ساخت مسکن کاهش یافت تا زمانی که در دوره زمانی ۱۹۹۱-۱۹۹۰ به‌طور مشخص به کمتر از ۲۰۰ هزار واحد رسید. ساخت‌وساز مسکن در سال ۲۰۱۲ به پایین‌ترین رکورد خود یعنی کمتر از ۱۳۵۵۱۰ واحد مسکونی جدید رسید. در سال ۲۰۱۳، آمار ساخت‌وساز کمی بیش از ۱۴۰۹۳۰ بود که این امر منعکس‌کننده وابستگی افزایش عادی ساخت مسکن وابسته به بهبود اقتصادی است. همان‌طور که در شکل ۱ مشاهده می‌شود، بین سال‌های ۱۹۷۴ و ۲۰۱۳، به‌رغم افزایش شدید قیمت‌های واقعی مسکن، ساخت مسکن ۵۰ درصد کاهش یافت.

1. House Price Index

2. Department for Communities and Local Government. (2015).

قیمت‌های بسیار بالای مسکن در بریتانیا به‌ویژه در لندن و جنوب شرق کشور نیز بر مالکیت مسکن تأثیر گذاشته است. مالکیت مسکن از جنگ جهانی دوم رو به افزایش بوده است. همان‌طور که در شکل ۲ مشاهده می‌شود، میزان مالکیت مسکن از دهه ۱۹۸۰ به‌طور قابل‌توجهی افزایش یافته که آن را می‌توان به طرح به اصطلاح «حق خرید»^۱ که توسط دولت محافظه‌کار مارگارت تاچر^۲ در سال ۱۹۸۰ معرفی شد، نسبت داد. در آن زمان، ۵۵/۴ درصد از خانوارهای بریتانیا صاحب‌خانه، ۳۳/۱ درصد اجاره‌کنندگان اجتماعی و ۱۱/۴ درصد اجاره‌کنندگان خصوصی بودند. سهم اجاره‌کنندگان اجتماعی از آن زمان تاکنون به‌طور قابل‌ملاحظه‌ای کاهش و نرخ مالکیت مسکن جهت عکس داشته است. نرخ مالکیت مسکن در طول دهه ۱۹۹۰ به رشد خود ادامه داد و در سال ۲۰۰۲ با ۶۹/۶ درصد به اوج خود رسید. در آن زمان، ۲۰/۹ درصد و ۹/۸ درصد از منازل مسکونی به ترتیب به‌طور اجتماعی و خصوصی اجاره شده بودند. از سال ۲۰۰۲، نرخ مالکیت مسکن رو به کاهش بوده و در سال ۲۰۱۳-آخرین سالی که ارقام در دسترس بود- به پایین‌ترین میزان غیرقطعی ۶۳/۶ درصد رسیده است.^۳ هم‌زمان، نرخ اجاره خصوصی به‌طور قابل‌توجهی تا ۱۸/۶ درصد افزایش یافته، در حالی که نرخ اجاره اجتماعی به ۱۸ درصد کاهش یافته است.

شکل ۲. نرخ مالکیت مسکن و خانه‌های خالی از سکنه در انگلستان (درصد)



مأخذ: Department of Communities and Local Government

1. Right-To-Buy
2. Margaret Thatcher
3. DCLG. (2015).

جالب است که با در نظر گرفتن کمبود انبوه مسکن در بریتانیا که شاید به‌درستی بتوان از آن به‌عنوان "خشک‌سالی ساخت"^۱ یاد نمود (شکل ۱)، نرخ خانه‌های مسکونی خالی از سکنه در طول دهه اخیر ثابت بوده و دامنه‌ای بین ۲/۳ درصد و ۲/۹ درصد از سال ۱۳-۲۰۰۴ داشته است (شکل ۲). نرخ خانه‌های خالی از سکنه در بریتانیا پایین‌تر از ایالات‌متحده است. این موضوع با توجه به ساخت‌وساز بیش از حد متعارف و به دنبال آن بحران ضبط ملک رهنی در ایالات‌متحده در بحران مالی جهانی در سال‌های ۲۰۰۹-۲۰۰۷ غیرمنتظره نیست. شاید آنچه که بیشتر غیرمنتظره است، این حقیقت باشد که نرخ خانه‌های مسکونی خالی از سکنه در بریتانیا در حال حاضر نسبت به سوئیس - به‌رغم کمبود شدید مسکن در بریتانیا و رونق ناچیز ساخت‌وساز در سوئیس در سال‌های اخیر - به‌طور قابل توجهی بالاتر است. این امر می‌تواند تا حدی ناشی از این واقعیت باشد که بریتانیا برخلاف سوئیس دارای شهرهای متعدد (مانند لیورپول،^۲ بلک پول^۳ و ساندرلند^۴) با چالش و افول با جمعیت راکد یا رو به کاهش و از این‌رو تقاضای نسبتاً ضعیف برای مسکن مواجه بوده که احتمالاً موجب خالی‌بودن برخی از خانه‌ها می‌شود. بخشی از آن نیز می‌تواند ناشی از محدودیت‌های شدید برنامه‌ریزی محلی در بریتانیا باشد؛ در مناطق با محدودیت‌های شدید قانونی، عرضه خانه جدید و ویژگی‌های واحدهای موجود، با ساختار تقاضا برای ویژگی‌های مسکن، سازگاری کمتری دارد و از این رو به احتمال زیاد، خانه‌ها خالی می‌مانند. برای مشاهده شواهد این موضوع به چشایر، هیلبر و کستر (۲۰۱۵)^۵ مراجعه شود.

۲-۲. تشریح وضعیت جاری بازار مسکن: نقش سیستم برنامه‌ریزی بهره‌برداری از زمین بریتانیا

یافته‌های پژوهش‌های تجربی طولانی‌مدت به‌روشنی سیستم برنامه‌ریزی بهره‌برداری از زمین بریتانیا را به‌عنوان علت اصلی بحران مسکن ارزان در این کشور معرفی می‌کنند.^۶ این سیستم با تقاضای قوی برای مسکن در برخی مناطق، به‌ویژه در منطقه لندن بزرگ و جنوب شرق ارتباط دارد.

1. Construction Drought

2. Liverpool

3. Blackpool

4. Sunderland

5. Cheshire, Hilber and Koster

6. Ball, Allmendinger, and Hughes 2009; Barker 2003, 2004, 2006; Cheshire 2009 and 2014; Cheshire, Nathan, and Overman 2014; Hilber 2015a; Hilber and Vermeulen 2010 and 2016; Overman 2012

سیستم برنامه‌ریزی بریتانیا که به قانون برنامه‌ریزی شهری و کشوری^۱ سال ۱۹۴۷ باز می‌گردد، با استانداردهای جهانی فوق‌العاده سخت و انعطاف‌ناپذیر همراه بوده است. این سیستم، نتیجه سیاست تحدید شهری از طریق به اصطلاح «کمربندهای سبز»^۲ (معرفی شده در سال‌های میانی و پایانی دهه ۱۹۹۰)، کنترل‌های شدید بر ارتفاع و کمبود مشوق‌های مالی برای توسعه در سطح محلی است. انعطاف‌ناپذیری سیستم با استفاده از به اصطلاح «کنترل توسعه»^۳ تشدید می‌شود. این مسأله باعث می‌شود تا تمام تصمیمات معطوف به این باشد که آیا توسعه به تبع محاسبات سیاسی محلی می‌تواند جلو رود یا خیر و از این رو عدم قطعیت بیشتر می‌شود. همچنین کنترل توسعه، رفتار «نه در حیات خلوت من»^۴ را تسهیل می‌کند.

شواهد تجربی اولیه توسط هال و همکاران (۱۹۷۳)^۵ بیان می‌کند که سیستم برنامه‌ریزی بریتانیا ممکن است از ابتدای دهه ۱۹۷۰ محدودیت‌های الزام‌آور مربوط به ساخت‌وساز را تحمیل کرده باشد. به‌رغم نبود شواهد بسیار دقیق تجربی در این باره، بسیار پذیرفتنی و معقول است که محدودیت‌های کمر بند سبز - که تمام شهرهای بزرگ بریتانیا را تحت تأثیر قرار می‌دهد - در واقع، زمانی الزام‌آور شدند که رشد تقاضا برای مسکن به مرزهای کمر بند سبز رسید، زمانی که این اتفاق افتاد، مالکان «نه در حیات خلوت من» (و صاحب‌خانه‌های خصوصی) ساکن در نزدیکی کمربندهای سبز، شروع به مخالفت با ساخت‌وساز جدید در منطقه محلی خود نمودند و به‌طور مؤثر و به‌تدریج محدودیت‌های "افقی"^۶ شدیدتری را برای ساخت‌وساز تحمیل کردند. این امر به همراه محدودیت‌های مختلف "عمودی"^۷ (به‌طور مثال، محدودیت‌های ارتفاع ساختمان یا به اصطلاح "دالان‌های دید"^۸) موجب شد که به تدریج کشش قیمت عرضه مسکن کم و کمتر شود. از این رو زمانی که رشد تقاضا

1. Town and Country Planning Act
2. Green Belts
3. Development Control
4. Not in my Backyard (NIMBY)
5. Hall, et al. (1973).
6. Horizontal
7. Vertical
8. View Corridors

برای مسکن به‌ویژه در منطقه لندن بزرگ (قدرت اقتصادی بریتانیا) ادامه یافت، قیمت‌های واقعی مسکن به‌شدت شروع به "افزایش"^۱ نمود و مسافران هر روزه میان خانه و محل کار ناامیدانه برای مسکن ارزان شروع به عبور از کمربندهای سبز کردند.

محدودیت‌های الزام‌آور فزاینده برنامه‌ریزی احتمالاً علت کاهش پیوسته تعداد ساخت مسکن از سال‌های پایانی دهه ۱۹۶۰ هستند. در سال ۱۹۷۰، بریتانیا نزدیک به ۳۸۰ هزار مسکن جدید، تقریباً سه برابر امروز ساخت. در آن ایام، محدودیت‌های کمتری در خصوص مکان ساخت مسکن وجود داشت. علایم قیمت هنوز اطلاعات مهمی برای توسعه‌دهندگان، معماران و سازندگان در خصوص مکان و میزان ساخت ارائه می‌نمودند. امروزه، سیستم برنامه‌ریزی علایم قیمت را کاملاً نادیده می‌گیرد و در عمل تلاش می‌کند از توسعه ساخت مسکن تقریباً در همه نقاط به‌ویژه مکان‌های جذاب برای ساخت جلوگیری به عمل آورد. اگر علایم قیمت در نظر گرفته می‌شد، در مناطق جذاب خانه‌های بیشتری ساخته می‌شد، به‌صورتی که بیشتر ساختمان‌های بلندمرتبه در مراکز شهر و بیشتر خانه‌های ویلایی در خارج از شهر بنا نهاده می‌شد.^۲

هیلبر و ورملمن (۲۰۱۶)^۳ شواهد اقتصادسنجی دقیق و قابل بحثی را در خصوص تأثیر محدودیت‌های برنامه‌ریزی بهره‌برداری از زمین‌های محلی و انواع دیگر محدودیت‌های عرضه بر قیمت خانه‌های محلی برای انگلستان تا زمان حال ارائه کردند. یافته‌های پژوهش آنها نشان می‌دهد که شوک‌های درآمد‌های محلی به افزایش بیشتر قیمت خانه‌های محلی در مکان‌های با محدودیت شدید برنامه‌ریزی منجر می‌شود. این پژوهش، شواهدی ارائه می‌نماید که می‌توان آن را به‌لحاظ رابطه علی تفسیر نمود: محدودیت‌های قانونی بر قیمت‌های خانه تأثیر می‌گذارد. در حالی که به نظر می‌رسد محدودیت‌های قانونی در تمام نقاط الزام‌آور است، تأثیرات آن در لندن و جنوب‌شرق که نرخ‌های مردودی (یعنی نسبت درخواست‌های برنامه‌ریزی که توسط مقامات برنامه‌ریزی محلی رد شده است) در بالاترین سطوح و محدودیت‌های برنامه‌ریزی بهره‌برداری از زمین الزام‌آورترین هستند، بسیار روشن

1. Jump

2. Hilber. (2015c).

3. Hilber and Vermeulen. (2016).

و آشکار است. مسکن نه در بیشتر مناطق مطلوب که فشار تقاضا در بیشترین سطح قرار دارد، بلکه در مناطق محلی ساخته می‌شود که هنوز امکان دریافت چراغ سبز برای توسعه امکان‌پذیر است. اغلب اینها مناطق محلی با نرخ‌های بالای بیکاری هستند که انگیزه‌های اقتصادی برای توسعه محلی را دارند: ساخت‌وساز شغل‌های محلی ایجاد می‌کند، حتی اگر موقتی باشند.

برای درک اهمیت اقتصادی این آثار می‌توان گفت بر اساس برآوردهای هیلبر و ورملمن (۲۰۱۶) با فرض حذف تمامی محدودیت‌های قانونی، قیمت‌های مسکن در شرایط واقعی بین سال‌های ۱۹۷۴ تا ۲۰۰۸ در حدود ۱۰۰ درصد کمتر افزایش می‌یافت. البته حذف تمامی محدودیت‌های قانونی نه واقع‌بینانه و نه مطلوب است. به‌طور علمی‌تر، اگر جنوب شرق (مناطق بریتانیا با شدیدترین محدودیت‌های برنامه‌ریزی) محدودیت‌های قانونی شمال شرق انگلستان (منطقه‌ای با پایین‌ترین محدودیت در بریتانیا، اما بسیار زیاد در مقایسه با بین‌الملل) را داشت، در سال ۲۰۰۸، قیمت‌های مسکن در آن منطقه تقریباً ۲۵ درصد و در سال ۲۰۱۵، بر اساس روندهای پیش‌بینی‌شده حدود ۳۰ درصد پایین‌تر می‌بود.

افزون بر این، هیلبر و ورملمن (۲۰۱۶) دریافته‌اند که محدودیت‌های قانونی تنها محدودیت‌های الزام‌آور نیستند. به دلیل کمبود زمین‌های قابل توسعه نیز محدودیت‌هایی وجود دارد. این مناطق محدود به نواحی متراکم شهرنشین است. با این وجود، در این نواحی - بیشتر در ناحیه لندن بزرگ - میزان تأثیر بیشتر است، به این معنا که به علت محدودیت‌های کمبود، قیمت‌های خانه در پاسخ به شوک‌های مثبت تقاضا شدیدتر افزایش می‌یابد. به بیان دیگر، اگر محدودیت‌های متنوع قانونی کاهش می‌یافتند، قیمت‌های خانه در لندن هنوز هم در مقایسه با استانداردهای جهانی بالاتر خواهد بود. محدودیت‌های جغرافیایی نیز الزام‌آور بودند، اما تأثیر این محدودیت‌ها معنادار نیست، چون انگلستان عمدتاً یک کشور هموار است و فقط چند سراسیبی دارد که به‌شدت مانع ساخت‌وساز می‌شود.

همچنین، سیستم برنامه‌ریزی بریتانیا تأثیرات توزیعی مهمی دارد. گروه‌های خریدار آینده جوان و نه‌چندان جوان، بازندگان اصلی محدودیت‌های تحمیل‌شده توسط سیستم برنامه‌ریزی بریتانیا هستند. با این وجود، خانواده‌های جوان صاحب‌خانه نیز بازندگان این سیستم نابسامان هستند، هرچند

خود آن را درک نمی‌کنند. آنها می‌بازند به علت اینکه: ۱. در خانه‌های به‌صورت غیرطبیعی کوچک زندگی می‌کنند و ۲. هزینه انتقال به خانه بزرگ‌تر که برای خانواده در حال رشد آنها مناسب‌تر است، بالاست. تبدیل به احسن کردن خانه به‌طور فزاینده‌ای دشوار می‌شود و این مسأله با مالیات تمبر و عوارض زمین که مالیات سنگینی را بر معاملات مسکن وضع می‌کند، حادث‌تر می‌شود.^۱

مالکان سالخورده را می‌توان برندگان این سیستم دانست؛ چرا که از سال‌های پایانی دهه ۱۹۶۰ و سال‌های ابتدایی دهه ۱۹۷۰، خانه‌هایشان به ارزش سرمایه‌ای هنگفتی (بدون مالیات) مبدل شده، ضمناً از آنجا که معمولاً فرزندانشان از خانه رفته‌اند، فضای خانه موجود برای آنها فضای کمی محسوب نمی‌شود. در واقع، با در نظر گرفتن کوچک‌شدن اندازه خانوار، آنها اکنون از فضای مسکونی بیش از حد استفاده می‌کنند و باغ‌های آنها آن‌قدر بزرگ است که نمی‌توان از آنها مراقبت کرد.

از نظر مالکان سالخورده، مشکل این است که تا زمانی که خانه خود را نفروشند، در واقع نمی‌توانند به ثروت خود دست یابند، این کار تلاشی پرهزینه و سنگین به‌ویژه برای افراد سالخورده است. آنها حتی نمی‌توانند اندازه خانه را کوچک‌تر یا به محل ارزان‌تری نقل مکان کنند، چرا که مجبور می‌شوند از روابط اجتماعی محلی خود صرف‌نظر کنند. واگذاری دارایی (به اصطلاح آمریکایی: وام‌های رهنی معکوس)، برای افراد سالخورده که دارایی خود را برای دریافت وام به رهن می‌گذارند، نوعی تأمین مالی و گزینه‌ای برای تبدیل به پول‌نمودن ثروت مسکن است. با این وجود، بر اساس یافته‌های پژوهش برگس، مونک و ویلیام (۲۰۱۲)^۲ واگذاری مسکن تنها حدود ۲/۱ درصد از فروش‌های رهنی در نیمه نخست سال ۲۰۱۱ در بریتانیا بود. این درصد پایین ممکن است به علت عوامل متعددی مانند عدم شفافیت ابزارها، نگرانی‌ها راجع به کیفیت مشاوره مالی، موانع مرتبط با نگرانی در خصوص تخلیه خانه و نبود برنامه‌ریزی بلندمدت برای افراد مسن باشد. اجاره خصوصی گزینه بهتری برای مالکان مسن نیست، چرا که اجاره‌دادن نسبت به مالکیت گران‌تر و محافظت قانونی از موجران در بریتانیا ضعیف است.

1. Hilber. (2015c); Hilber and Lyytikainen. (2015).

2. Burgess, Monk and Williams. (2012).

از این‌رو، تنها برندگان سیستم برنامه‌ریزی از هم پاشیده بریتانیا، احتمالاً آن مالکان مسنی هستند که آماده فروش خانه‌هایشان هستند، عواید آن را در جیب می‌گذارند و به کشوری با هزینه تأمین مسکن کمتر نقل مکان می‌کنند. برای کسانی که می‌مانند این فرزندان آنها هستند که سرانجام بهره‌مند می‌شوند؛ فرزندان موجران می‌بازند. از این رو سیستم برنامه‌ریزی، نابرابری ثروت را استحکام می‌بخشد.

۲-۳. خط‌مشی‌های کلیدی مسکن، اهداف، مزایا و معایب

همان‌طور که در قسمت پیشین بیان شد، در طول ۴۰ سال اخیر، بحران توان خرید در بریتانیا به تدریج در حال رشد بوده است. برخلاف درآمدهای واقعی، قیمت‌های واقعی مسکن و احتمالاً اجاره‌های واقعی خصوصی در بریتانیا از هر کشور دیگر عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی سریع‌تر رشد کرده است؛^۱ به‌ویژه خانوارهای جوان‌تر و کم‌درآمد به‌سختی می‌توانند صاحب‌خانه شوند. خط‌مشی‌های کلیدی که در گذشته مورد پذیرش قرار گرفته بودند، به‌ویژه آنهایی که در سال‌های اخیر اجرا شدند، این حقیقت سنتی را که توان خرید مسکن نگرانی اصلی تمامی اقشار رأی‌دهنده و سیاستمدار است، تحت تأثیر قرار می‌دهد. در زیر به‌صورت کوتاه درباره خط‌مشی‌های کلیدی بریتانیا که با هدف پرداختن به بحران توان خرید اجرا شده‌اند، بحث می‌کنیم. همچنین، اهداف و مزایا و معایب آنها را مورد بررسی قرار می‌دهیم.

الف) مسکن اجتماعی^۲

پیدایش مسکن اجتماعی در بریتانیا به سال ۱۹۱۹ باز می‌گردد. این همان سالی است که مقامات محلی (شوراها) توسط قانون ملزم به ایجاد به اصطلاح «شورای مسکن»^۳ شدند.^۴ مقامات محلی تا سال ۲۰۰۷ تأمین‌کنندگان اصلی مسکن اجتماعی در بریتانیا بودند. در سال ۲۰۰۸، برای نخستین بار انجمن‌های مسکن در تأمین اکثر خانه‌های اجتماعی در بریتانیا از شوراهای محلی پیشی گرفتند.

1. Hilber and Vermeulen. (2016).

2. Social Housing

3. Council Housing

4. Wheeler. (2015).

هدف شورای مسکن در ابتدا، تهیه مسکن مناسب برای نیروهای ارتش بود. با این وجود، دوران مسکن اجتماعی تنها در واقع پس از جنگ جهانی دوم آغاز شد؛ زمانی که دولت حزب کارگر^۱ بیش از یک میلیون خانه ساخت که ۸۰ درصد آنها خانه‌های شورایی بود و عمدتاً برای جایگزینی خانه‌های تخریب‌شده در طول جنگ بنا شده بودند. رونق ساخت مسکن در طول دهه ۱۹۵۰ ادامه یافت، اما در سال‌های پایانی این دهه، این توجه به سمت پاک‌سازی زاغه‌ها تغییر جهت داد.^۲ در سال‌های ابتدایی دهه ۱۹۷۰، معایب مسکن اجتماعی بیشتر نمایان شد؛ به گفته ویلر (۲۰۱۵): در اوایل دهه ۱۹۷۰، گذرگاه‌های بتنی و "خیابان‌های در آسمان" که زمانی بکر و آینده‌نگر به نظر می‌رسیدند به پناهگاه‌های مخوف انحطاط و هرج و مرج تبدیل شدند. زمانی که روابط دوستانه بین سیاستمداران محلی و دوستان آنها در ساخت و معماری و همچنین سرهم‌بندی خانه‌های سیستمی ساخته‌شده توسط آنها آشکار شد، بوی قوی فساد برخی شوراهای شهر به مشام رسید. در این شرایط بود که حق خرید (که در زیر بحث شده است) افزایش یافت و تعداد خانه‌های شورایی فروخته‌شده در انگلستان از ۷ هزار در سال ۱۹۷۰ به تقریباً ۴۶ هزار در سال ۱۹۷۲ رسید.

تأمین مسکن اجتماعی به‌یقین به خانوارهای با کمترین درآمد و بیشتر اقشار آسیب‌پذیر در راستای دستیابی به مسکن مناسب‌تر نسبت به آنچه که می‌توانستند در نبود چنین مداخله‌ای، داشته باشند، کمک کرده است. نمی‌توان گفت که هزینه‌های دولت برای مسکن اجتماعی در نواحی خاص (مناطق امدادجو^۳) مؤثرتر از پرداخت مستقیم همان میزان از بودجه به خانوارهای کم‌درآمد و اقشار آسیب‌پذیر (افراد مددجو) بود. به‌طور معمول، پاسخ این است که کمک مستقیم به این اقشار ابزار موثقی‌تری در رسیدن به نتیجه مطلوب است. با این وجود، تقریباً در تمامی نقاط کشور، نیروهای بازار به دلیل عدم پاسخ سیستم برنامه‌ریزی به علایم قیمت، خاموش شده‌اند و پرداخت یارانه به افراد که به افزایش تقاضا منجر می‌شود، ممکن است در واقع نتواند به ساخت‌وساز خصوصی بیشتر مسکن کمک کند. بنابراین، آنچه که به‌طور معمول (زمانی که نیروهای بازار به‌طور کامل کار می‌کنند) می‌تواند سیاست مناسبی باشد، ممکن است تبدیل به یک سیاست محکوم به شکست شود.

1. Labour Government
2. Wheeler. (2015).
3. Helping Places

با این وجود، حتی زمانی که از این استدلال کلی که فرضیاتی را راجع به یک نتیجه محتمل ایجاد می‌نماید، دوری می‌کنیم، اثر پیشینه مسکن اجتماعی مبهم است. یک نگرانی مرتبط با مسکن اجتماعی این است که متمرکز کردن خانوارهای کم‌درآمد در یک منطقه، ممکن است اثرات منفی داشته باشد؛ به‌طور مثال، بر عملکرد دانش‌آموز تأثیر معکوس بگذارد. وینهارت (۲۰۱۴)^۱ در پژوهش خود، تأثیر زندگی در یک محله محروم - که با تراکم بالای مسکن اجتماعی مشخص می‌شود - بر پیشرفت تحصیلی دانش‌آموزان ۱۴ ساله در انگلستان را ارزیابی کرد. او ابتدا اشاره می‌کند محله‌هایی با تمرکز بالای مسکن اجتماعی، با نرخ بیکاری بسیار بالا، نرخ‌های کیفیت بسیار پایین زندگی و تراکم بالای ساختمان مواجه‌اند. (مسکن اجتماعی عموماً ساختمان‌های متوسط یا برج هستند). سپس، وی به‌منظور شناسایی تأثیر علی محرومیت محله بر پیشرفت‌های دانش‌آموزان زمان انتقال به این محله‌ها را در نظر می‌گیرد. او معتقد است که به دلیل فهرست انتظار طولانی برای مسکن اجتماعی در نواحی با تقاضای بالا، زمان‌بندی انتقال را می‌توان مستقل و بیرونی در نظر گرفت. با این رویکرد، این پژوهش هیچ‌گونه شواهدی مبنی بر اثرات منفی محله‌های با مسکن اجتماعی بر پیشرفت تحصیلی دانش‌آموزان نمی‌یابد.

نگرانی آشکار دیگر در خصوص مسکن اجتماعی، این است که در زمانی که قیمت اجاره خانه کمتر از قیمت بازار نگه داشته می‌شود، به‌طور اجتناب‌ناپذیری کمبود مسکن استیجاری وجود خواهد داشت؛ با در نظر گرفتن قیمت‌های کمتر از بازار، تقاضای مسکن اجتماعی توسط خانوارها بیش از عرضه خواهد بود (و با در نظر گرفتن قیمت‌های کمتر از قیمت بازار، سازندگان انگیزه کافی برای ساخت مسکن اجتماعی اجاره‌ای اضافی ندارند). به هنگام تجزیه و تحلیل سیستم کنترل اجاره در سوئیس که احتمالاً به قیمت‌های کمتر از بازار منجر می‌شود، این پدیده را عمیق‌تر بررسی خواهیم کرد. از آنجا که یارانه مسکن اجتماعی در بریتانیا قابل توجه است، فهرست انتظار طولانی است. چنین فهرست انتظاری به روشنی ناکارآمد و همراه با زیان سنگین است. فهرست‌های انتظار مسکن اجتماعی

1. Weinhardt. (2014).

نیز تمایل به کمک به افراد "باهوش" و دارای پشتکار در میان خانوارهای کم‌درآمد دارند تا اقشار آسیب‌پذیر (به‌طور مثال، افرادی که به لحاظ بالینی افسرده هستند).

سیاست مرتبط با مسکن اجتماعی به اصطلاح "توافقنامه بخش ۱۰۶"^۱ نامیده می‌شود که مستلزم عرضه "مسکن توان‌پذیر"^۲ توسط سازندگان بخش خصوصی به‌عنوان شرط کسب مجوز برنامه‌ریزی است. همانند مسکن اجتماعی این سیاست نیز اثرات معکوسی دارد؛ به این معنا که تقاضا برای چنین مسکن‌های یارانه‌ای به مراتب از عرضه پیشی می‌گیرد.

ب) حق خرید^۳

رکود مسکن اجتماعی در سال ۱۹۸۰ زمانی که مارگارت تاچر "حق خرید" را معرفی کرد، آغاز شد. به‌طور خلاصه، این سیاست به مستأجران اجتماعی اجازه خرید خانه‌های خود با قیمت یارانه‌ای را می‌داد، در نتیجه، برخی از بهترین موجودی مسکن‌های اجتماعی از اجاره اجتماعی به مالکیت خصوصی تغییر یافتند. همان‌طور که در شکل ۲ مشاهده می‌شود، حق خرید عامل بسیار مهمی در کمک به توضیح افزایش قابل‌توجه مالکیت مسکن از سال ۱۹۸۰ تا ۲۰۰۲ است.

حزب محافظه‌کار در بیانیه اخیر انتخابات خود، عرضه حق خرید به مستأجران انجمن‌های

مسکن را مطرح کرد. مزایا و معایب این خط‌مشی جدید چیست؟

ابتداء، تأثیر احتمالی بر دستیابی به مالکیت مسکن را در نظر بگیرید. هر اندازه تخفیف تخصیص داده‌شده به مستأجران قابل توجه‌تر باشد، انگیزه بیشتر صاحب‌خانه شدن برای بسیاری از مستأجران انجمن مسکن ایجاد می‌کند؛ تأثیری را که شاید کاهش نرخ مالکیت مسکن که از سال ۲۰۰۲ مشاهده شده است، وارونه نماید.

افزایش دستیابی به مالکیت مسکن، ممکن است مطلوب باشد. شواهدی وجود دارد مبنی بر

این‌که در ایالات متحده مالکیت مسکن با مزایای اجتماعی مرتبط است.^۱ این موضوع به‌ویژه در مناطقی

1. Section 106 Agreements

2. Affordable Housing

3. Right-To-Buy

با محدودیت‌های شدید عرضه صحت دارد.^۲ با این وجود، شواهدی نیز وجود دارد که نشان می‌دهد مالکیت (اهرمی) به بازار کار صدمه می‌زند (به‌طور مثال، بلانش فلاور و اسوالد ۲۰۱۳) یا برکارآفرینی تأثیر منفی دارد (براک، هیلبر و سیلوا ۲۰۱۵). بنابراین، مشخص نیست حق خریدی که به مستأجران انجمن مسکن یارانه می‌دهد - که در واقع به‌طور تصادفی به برخی خانوارهای کم‌درآمد منفعت می‌رساند - از نظر رفاه اجتماعی قابل توجیه است یا خیر.

ثانیاً، این خط‌مشی هزینه‌های قابل‌توجهی را به مالیات‌دهنده تحمیل می‌کند. علت آن، دریافت بودجه دولتی توسط انجمن‌های مسکن است؛ احتمالاً می‌بایست به آنها برای زیان‌های‌شان گرامت پرداخت شود. در غیر این صورت، حق خرید به‌طور قابل‌توجهی به انجمن‌های مسکن آسیب رسانده و توانایی آنها برای تأمین مالی خانه‌های جدید را به خطر می‌اندازد که خود به‌گونه‌ای مؤثر عرضه مسکن را کاهش می‌دهد.

در پایان، به‌رغم اینکه گسترش حق خرید به گروه منتخب مستأجران انجمن‌های مسکن کمک می‌کند، این خط‌مشی بحران توان خرید را برای باقی جمعیت حل نخواهد کرد. در واقع، این احتمال وجود دارد که حتی اگر توانایی انجمن‌های مسکن برای سرمایه‌گذاری کردن در خانه‌های جدید تحت تأثیر قرار نگیرد، وضعیت را بدتر کند. این امر دو دلیل دارد: ۱. گذار مستأجر انجمن مسکن به مالکیت خانه نه تقاضای کل مسکن را تحت تأثیر قرار می‌دهد نه عرضه کل آن را، بنابراین، هیچ خانه جدیدی ایجاد نمی‌کند و ۲. انگیزه فردی که به صاحب‌خانه تبدیل‌شده در مخالفت با ساخت‌وساز جدید احتمالاً بسیار بیشتر از شخصی مشابه به‌عنوان یک مستأجر است. در کل این امر ساخت خانه‌های جدید را دشوارتر می‌سازد،^۵ بنابراین، بحران توان خرید مسکن را شتاب می‌بخشد.

1. DiPasquale and Glaeser. (1999).
2. Hilber and Mayer. (2009) and Hilber. (2010).
3. Blanchflower and Oswald. (2013).
4. Bracke, Hilber and Silva. (2015).
5. Hilber and Robert-Nicoud. (2013).

ج) کمک به خرید^۱

اصطلاح خطمشی "کمک به خرید" در سال ۲۰۱۳ معرفی شد. هدف این طرح - احتمالاً خطمشی اصلی مسکن دولت ائتلافی پیشین - تحریک تقاضای مسکن بود.^۲ طرح کمک به خرید شامل چهار ابزار است: وام‌های بر مبنای دارایی، ضمانت‌نامه‌های وام رهنی، مالکیت مشترک و یک طرح "خرید جدید"^۳ که به خریداران اجازه می‌دهد فقط با پرداخت ۵ درصد از قیمت خانه، خانه‌ای نوساز خریداری کنند. بانیان این خطمشی، امید داشتند که افزایش تقاضا به عرضه خانه جدید و به مالکیت بیشتر مسکن منجر شود.

با این وجود، برخی حقایق ساده سنتی بر این دیدگاه خوش‌بینانه سایه شک و تردید جدی می‌اندازد. به نظر می‌رسد کمک به خرید مانع از خرید مردم شده است. برای نشان‌دادن این موضوع، در سال پس از اعلام کمک به خرید بین فصل دوم ۲۰۱۳ و فصل دوم ۲۰۱۴ بر اساس گزارش پایگاه اطلاع‌رسانی نایشن واید^۴ قیمت میانگین خانه در لندن به میزان ۲۵/۸ درصد از ۳۱۸۲۰۰ به ۴۰۰۴۰۰ پوند افزایش یافت و رونق ساخت با شکست مواجه شد.

این حقیقت که یارانه‌های وام رهنی ممکن است باعث افزایش شدید قیمت خانه و از این‌رو ناامیدی از دستیابی به مسکن به‌جای تحریک آن شود، با شواهد به‌دست آمده از ایالات‌متحده سازگار است. هیلبر و ترنر (۲۰۱۴)^۵ نشان می‌دهند که در بهترین حالت ارتباط بسیار ضعیفی بین یارانه‌های وام رهنی و دستیابی به مسکن در سراسر ایالات‌متحده وجود دارد. آنها استناد می‌کنند در نواحی شهری با مقررات شدید (که قابل مقایسه‌ترین مورد با شهرهای به‌شدت سخت‌گیرانه بریتانیاست) یارانه‌ها تأثیر منفی بر دستیابی به مسکن دارد؛ چرا که «اثر قیمتی» - از طریق تقاضای افزایش‌یافته - بیشتر «اثر درآمدی» (پس از کسر مالیات) را خنثی می‌کند. همچنین، آنها دریافتند که در نواحی

-
1. Help-To-Buy
 2. Gov.Uk. (2015).
 3. New Buy
 4. NationWide
 5. Hilber and Turner. (2014).

شهری با مقررات کمتر (بیشتر قابل مقایسه با شهرهای پراکنده سوئیس) یارانه‌ها صرفاً برای گروه‌های با درآمد بالاتر، تأثیر مثبتی بر دستیابی به مسکن دارند.

همان‌طور که در بخش پیشین مطرح شد، شواهد بلندمدت نشان می‌دهد که عرضه مسکن در بیشتر موارد به دلیل سیستم برنامه‌ریزی غیرقابل انعطاف در بریتانیا به شوک‌های تقاضای بی‌اعتناست. بر اساس این شواهد، یافته‌های پژوهش مرتبط نشان می‌دهد که کمک‌های دولت مرکزی در بریتانیا تقریباً به‌طور کامل به افزایش قیمت مسکن تبدیل می‌شود. به بیان دیگر، ارزش فعلی تغییر در تخصیص کمک مالی، تقریباً با تغییر در قیمت خانه برابر است.^۱ بنابراین، با توجه به شواهد افزایش شدید قیمت در لندن پس از اعلام سیاست مذکور، انتظار می‌رود "اثر کمک به خرید" از طریق تحریک بخش تقاضا، کاملاً به افزایش قیمت تبدیل شود.

این خط‌مشی جدای از عدم دستیابی به هدف اصلی مورد نظر خود، نقاط ضعف بیشتری دارد. نخست، به‌منظور تأمین مالی طرح‌های کمک به خرید، به مالیات‌ها نیاز داریم که زبانی سنگین بر رفاه جامعه تحمیل می‌کنند؛ دوم، این طرح ریسک سیستماتیکی ایجاد کرده است که در آن دولت (یا شاید به‌طور دقیق‌تر، مالیات‌دهنده) بیشتر ریسک‌های مرتبط با طرح‌های ضمانت را متقبل می‌شود. "خریداران حاشیه‌ای"^۲ یعنی افرادی که در غیاب این طرح نمی‌توانند وام بگیرند، ریسک باقی‌مانده را می‌پذیرند؛ سوم، این خط‌مشی ممکن است عواقب توزیعی نامطلوب داشته باشد. ذی‌نفعان این طرح مالکان فعلی هستند که از سود سرمایه بهره‌مند می‌شوند. خانه اولی‌ها که از این طرح استفاده می‌کنند، در وضعیت بهتری قرار ندارند؛ چرا که افزایش قیمت، ارزش فعلی یارانه‌ای را که دریافت می‌کنند، کاملاً خنثی می‌کند. افزون بر این، آنها اهرم مالی خود را فراتر از آنچه که می‌توانند بدون سیاست کمک به خرید انجام دهند، افزایش می‌دهند و از این‌رو خود را در معرض ریسک بیشتری از نکول قرار می‌دهند. خریداران بالقوه که در نتیجه افزایش قیمت ناشی از این سیاست از خرید خانه دلسرد شده‌اند نیز بازنده‌اند؛ چرا که هنوز به‌عنوان مالیات‌دهنده در تأمین مالی آن مشارکت دارند؛

1. Hilber, Lyytikäinen and Vermeulen. (2011).

2. Marginal Homebuyers

چهارم، معرفی این طرح نسبتاً روشن است، اما لغو آن ممکن است تهدیدی برای اقتصاد کلان باشد؛ چرا که این کار باعث خلق چند بازنده آشکار خواهد بود و نیز تأثیر نامطلوبی بر قیمت‌های خانه خواهد داشت، به‌ویژه اگر این کار با یک رکود اقتصادی هم‌زمان باشد که دولت را به بازنگری در برنامه‌های بودجه‌ای پر هزینه خود ملزم نماید. نگرانی‌های دیگری در خصوص کمک به خرید و طرح‌های مرتبط که برای تحریک تقاضای مسکن طراحی شده‌اند نیز وجود دارد. این موارد در مقاله‌های هیلبر^۱ مورد بررسی قرار گرفته‌اند.

د) سیاست‌های مالیاتی مرتبط با مسکن^۲

مالیات‌های مرتبط با مسکن به‌ویژه در محیط‌هایی با رژیم برنامه‌ریزی سخت‌گیرانه می‌توانند تأثیر مهمی بر توان خرید مسکن داشته باشند؛ چرا که در نواحی با عرضه محدود، مالیات‌های بالاتر (پایین‌تر) احتمالاً به قیمت‌های پایین‌تر (بالاتر) املاک منجر می‌شوند. هرگونه اصلاحات خط‌مشی مرتبط با مالیات باید در پرتو این موضوع در نظر گرفته شود. در زیر به‌صورت کوتاه، مالیات‌های کلیدی مرتبط با بخش مسکن در بریتانیا و نیز مزایا و معایب آنها را مورد بررسی قرار می‌دهیم.

کمک بلاعوض دولت مرکزی به مقامات محلی و مالیات شوراها (مالیات بر املاک)

بیشتر هزینه‌های محلی در بریتانیا از طریق کمک‌های بلاعوض دولت مرکزی و نه مالیات‌های محلی تأمین مالی می‌شود. این کمک‌ها بر اساس "نیازها"^۳ و با توجه به برخی فرمول‌های پیچیده که ویژگی‌های متعدد مقامات محلی و ساکنان آنها را در نظر می‌گیرند، توزیع می‌شوند. سازوکار توزیع به معنای یک "سیستم برابرسازی"^۴ است. نقطه ضعف قابل توجه این سازوکار، وجود رابطه بسیار ضعیف بین مجوز توسعه مسکونی از یک سوی و درآمدهای دائمی کمک بلاعوض از سوی دیگر است.

به‌طور خلاصه، مقامات محلی بیشتر هزینه‌های تهیه زیرساخت‌ها و خدمات عمومی محلی برای توسعه مناطق نوساز مسکونی را می‌پردازند. هم‌زمان، کمک‌های دولت مرکزی تقریباً هیچ انگیزه مالی

1. Hilber (2013, 2015b) and Forthcoming

2. Housing-Related Tax Policies

3. Needs

4. Equalization System

برای مقامات محلی برای دادن مجوز ساختمان‌سازی ایجاد نمی‌کند. این بی‌انگیزگی حتی به علت اینکه مالکان «نه در حیات خلوت من» و «صاحب‌خانه‌های خصوصی» سعی خواهند کرد فشار بیشتری بر مقامات محلی برای مقاومت در برابر توسعه مسکونی جدید ایجاد کنند، بیشتر می‌شود. سیاستمداران محلی که علاقه‌مند به انتخاب مجدد هستند، انگیزه زیادی برای ندادن مجوز ساخت‌وساز مسکونی در شورای خود دارند.

اگر درآمد مالیات محلی با میزان ساخت‌وساز محلی مسکونی ارتباط داشته باشد، می‌تواند انگیزه‌های لازم را برای مقامات محلی فراهم کند تا مجوز چنین ساخت‌وسازی را در وهله نخست حتی تحت سیستم "کنترل ساخت‌وساز"^۱ اعطا نماید. با این وجود، بریتانیا اصلاً چنین مشوق‌های مالیاتی ندارد. تنها مالیات محلی در بریتانیا، مالیات شوراها بوده که بر اساس ارزش ملک است. این مالیات در مقایسه با کشورهای دیگر (و آنچه که یک سیستم مالیاتی کارا محسوب می‌شود) وزن کمی در نظام مالیاتی دارد.^۲ بنابراین، این مالیات، به مقامات محلی انگیزه معناداری برای صدور مجوز ساخت‌وساز مسکونی نمی‌دهد. افزون بر این، از آنجا که تمامی درآمد محلی تحت تأثیر سیستم برابرسازی قرار دارد، سیستم برابرسازی، در میان مدت هرگونه کسب درآمد مالیات شوراها (مالیات بر املاک) برای مقامات محلی را که اجازه ساخت‌وساز بیشتر می‌دهند، به‌طور گسترده‌ای حذف می‌نماید. مالیات بر املاک یک نقص مهم دیگر نیز دارد؛ از سال ۱۹۹۲ تجدید ارزیابی در خصوص پایه مالیاتی صورت نگرفته است. این امر پیامدی را به دنبال داشته است که امروزه ارتباط کمی با ارزش‌های زیربنایی اموال دارد و به‌طور فزاینده‌ای در طول زمان رو به کاهش است.

حق تمبر و مالیات بر زمین (SDLT)^۳

حق تمبر که مالیاتی بر معاملات املاک و مستغلات (یعنی زمین و اموال) است، در طول دهه ۱۹۵۰ میلادی در بریتانیا معرفی شد. این مالیات به‌طور رسمی توسط خریدار پرداخت می‌شود و یک درصد از قیمت خرید خانه است. با این حال، حداقل بخشی از این رویداد اقتصادی ممکن است بر عهده

1. Development Control
2. Mirrlees, et al. (2011).
3. Stamp Duty Land Tax (SDLT)

فروشنده باشد. حق تمبر به‌طور مؤثر باعث ایجاد شکاف بین قیمت دریافت‌شده توسط فروشنده و قیمت پرداخت‌شده توسط خریدار می‌شود. شهود اقتصادی بنیادی نشان می‌دهد که با ثابت‌بودن شرایط دیگر، هزینه‌های معاملاتی ناشی از حق تمبر به معاملات و نقل و انتقال کمتر مسکن منجر می‌شود.

تا اوایل دسامبر ۲۰۱۴، این برنامه پیشرو یکی از ویژگی‌های سیستم حق تمبر بریتانیا بود. آخرین اصلاح - که در بیانیه پاییز ۲۰۱۴ دولت منتشر شد- این ناهنجاری طولانی‌مدت مالیات را حذف نمود: بر اساس قوانین قدیمی، خریداران خانه ملزم به پرداخت مالیات با یک نرخ واحد برای کل قیمت دارایی بودند. به‌طور مثال، مالیات با نرخ یک درصد بر خانه‌ای به ارزش ۲۵۰۰۰۰ پوند به پرداخت ۲۵۰۰ پوند مالیات منجر می‌شد. مالیات با نرخ ۳ درصد بر خانه‌ای به ارزش ۲۵۰۰۰۱ پوند به پرداخت مالیات ۷۵۰۰ پوندی - یعنی تفاوتی به اندازه ۵۰۰۰ هزار پوند- منجر می‌شد. به این ترتیب، قوانین قدیمی به جهش‌های گسسته در مالیات پرداختی برای قیمت‌های آستانه‌ای منجر می‌شد که در مثال ما ۲۵۰ هزار پوند است. بر اساس قوانین جدید، خریداران خانه تنها ملزم به پرداخت نرخ مالیات بر بخشی از قیمت دارایی در هر گروه مالیاتی هستند. این اصلاحیه، گام کوچکی در مسیر صحیح بوده است که در آن جهش‌های گسسته بزرگ در مالیات و تحریف‌های متناظر را از بین می‌برد. با این وجود، این اصلاحیه نقطه ضعف اساسی مالیات بر زمین یعنی ایجاد عدم تمایل و انگیزه برای تعویض مسکن را هدف قرار نمی‌دهد. این موضوع به‌طور بالقوه برای عملکرد بازارهای مسکن و کار عواقب نامطلوبی به همراه دارد.

یافته‌های پژوهش‌های تجربی کاملاً نشان می‌دهند که اثرات نامطلوب مالیات بر زمین بر معاملات مسکن و جابه‌جایی خانوارها قابل توجه است. بسلی، میدز و سوریکو (۲۰۱۴)^۱ و بست و کلون (۲۰۱۵)^۲ اثرات بخشودگی حق تمبر را در سال‌های ۲۰۰۹-۲۰۰۸ بررسی کردند (در سپتامبر سال ۲۰۰۸ دولت بریتانیا برای تحریک بازار مسکن آستانه پرداخت مالیات بر زمین را از ۱۲۵ هزار پوند تا

1. Besley, Meads and Surico. (2014).

2. Best and Kleven. (2015).

۱۷۵ هزار پوند به مدت یک سال افزایش داد). بسلی، میدز و سوریکو (۲۰۱۴) متوجه شدند که این بخشودگی مالیات به‌طور موقت موجب افزایش ۸ درصدی معاملات شد؛ در حالی که بست و کلون (۲۰۱۴) تأثیر آن بر حجم معاملات را تا ۲۰ درصد در کوتاه‌مدت برآورد کردند. هیلبر و لیتکانن (۲۰۱۵)^۱ دریافتند که افزایش حق تمبر از ۱ به ۳ درصد در مقیاس ۲۵۰ هزار یورو - پیش از اصلاحیه حق تمبر در سال ۲۰۱۴ - نرخ جابه‌جایی سالانه را ۲ تا ۳ درصد کاهش داده بود (تأثیری قابل توجه با در نظر گرفتن متوسط نرخ جابه‌جایی ۴/۶ درصد). این تأثیر نامطلوب به جابجایی‌های کوتاه‌مدت و غیرمرتبط با شغل محدود بود که حاکی از تحریف در بازار مسکن است تا بازار کار. نتیجه‌گیری کلیدی این پژوهش آن است که مالیات بر زمین، مالیاتی بسیار ناکارآمد است. مهم‌تر آن که این مالیات مانع از کاهش فضای سالمندان و گسترش مکان خانواده‌های جوان می‌شود.

جایگزینی بدون تأثیر درآمدی «مالیات بر زمین» و «مالیات شوراها» (مالیات بر املاک) با «مالیات محلی سالانه» بر مبنای ارزش واقعی دارایی باید نتیجه بسیار مطلوبی داشته باشد. این مسأله حداقل دو دلیل دارد: اول، چنین مالیاتی بر تصمیم‌گیری راجع به تعویض خانه اثرگذار نیست و از این‌رو بازار مسکن و احتمالاً بازارهای کار را تحریف نمی‌کند؛ دوم، مالیات‌های محلی سالانه بر مبنای ارزش واقعی دارایی (با درآمد تعدیل‌نشده) انگیزه‌های بیشتری برای مقامات محلی به‌منظور صدور مجوز توسعه مسکونی فراهم می‌نماید.

۲-۴. درس آموخته‌ها

تجزیه و تحلیل بازار مسکن بریتانیا و خط‌مشی‌های آن نشان می‌دهد که سیستم برنامه‌ریزی سخت‌گیرانه بریتانیا عامل اصلی بحران توان خرید مسکن است. سیستم‌های برنامه‌ریزی و مالی به‌طور غیرقابل باوری انعطاف‌ناپذیرند و انگیزه کافی برای صدور مجوز ساخت‌وساز مسکونی را فراهم نمی‌آورند و به‌دنبال آن، منحنی عرضه مسکن محلی را بی‌کشش می‌کنند. در چنین شرایطی، تأثیر اصلی خط‌مشی‌هایی که موجب تحریک تقاضای مسکن می‌شوند -مانند کمک به خرید- به‌جای افزایش

1. Hilber and Lyytikäinen. (2015).

عرضه، قیمت خانه‌ها را بالا می‌برد. از این‌رو، این خط‌مشی‌های متمرکز بر تقاضا ممکن است در بهترین حالت ائتلاف منابع مالیات‌دهندگان باشد؛ حتی ممکن است نتیجه معکوس داشته باشند؛ چرا که ممکن است در عمل قیمت‌ها، خریداران جوان را از بازار خارج کنند.

اگر سیاستگذاران در مورد رسیدگی به بحران توان خرید مسکن جدی باشند، باید به جای ارائه خط‌مشی‌های متمرکز بر تقاضای بیشتر که باعث افزایش قیمت‌ها می‌شود، سیستم برنامه‌ریزی را اصلاح نمایند. در اینجا مهم است تأکید کنیم اصلاح سیستم برنامه‌ریزی به معنای حذف آن نیست. برنامه‌ریزی هم ضروری است و هم مزایای مهمی برای جامعه ایجاد می‌کند. با این وجود، سیستم برنامه‌ریزی نباید صرفاً بر محدود کردن ساخت‌وساز مسکونی (و توسعه‌های دیگر) به مناطق صنعتی متمرکز باشد. بدون جاذبه در مکان‌های نامطلوب متمرکز باشد. در مقابل، اصل بنیادی باید اصلاحاتی باشد که مسائل مربوط به شکست بازار را انعکاس دهد؛ به‌گونه‌ای که اطمینان حاصل شود که کالاهای عمومی مستقر در روی زمین (به‌طور مثال، فضاهای باز شهری، زیستگاه‌های حیات‌وحش، پارک‌های ملی، نواحی فوق‌العاده زیبای طبیعی، نواحی تاریخی یا ساختمان‌های قدیمی) به میزان کافی عرضه و عوامل خارجی مثبت و منفی ناشی از مجاورت بهره‌برداری‌های مختلف از زمین، درونی و جبران می‌شوند. به‌طور مثال عوامل خارجی مثبت را می‌توان از طریق کاربری‌های مختلط زمین - که موجب برانگیختن متقابل فعالیت‌های سودمند ناشی از مجاورت کاربری‌های زمین می‌شود - درونی کرد. عوامل خارجی منفی را می‌توان از طریق تفکیک کاربری‌های ناسازگار زمین درونی کرد. به‌طور خلاصه، سیستم برنامه‌ریزی باید بر رسیدگی به نواقص بازار متمرکز شود.

هیلبر (۲۰۱۵)^۱ اصلاحات مختلف در بخش عرضه را مورد بررسی قرار داده و بین اصلاحات کوتاه‌مدت و اصلاحات اساسی‌تر و بلندمدت‌تر تمایز قائل می‌شود. به‌ویژه در مورد بریتانیا در کوتاه‌مدت مرزهای کم‌ربندهای سبز را می‌توان مورد تجدیدنظر قرار داد تا برخی از زمین‌های قابل دسترس با ارزش زیست‌محیطی کم (و یا منفی) و ارزش مطلوب پایین واگذار شود.^۲

1. Hilber. (2015 a).

2. Cheshire. (2014).

در بلندمدت از تمامی زمین‌ها تنها بر اساس ارزش زیست‌محیطی یا مطلوبیت آنها با در نظر گرفتن عوامل دیگر هزینه (مانند زیرساخت و تأثیر دی‌اکسید کربن) می‌توان محافظت کرد. این کار می‌تواند به گونه‌ای انجام شود که تمامی نواحی فوق‌العاده زیبای طبیعی و تمامی پارک‌های ملی حفظ شود، اما از تفاوت‌های قیمتی مشاهده‌شده زمین به‌عنوان یک علامت قیمت برای اطلاع‌رسانی به برنامه‌ریزان در مورد اینکه کجا یا چه زمانی زمین برای استفاده مسکونی بیشتر مفید خواهد بود، استفاده شود. اگر تفاوت‌های قیمتی را با مزایای زیست‌محیطی یا رفاهی نمی‌توان توجیه نمود، در این صورت، پیش فرضی به نفع ساخت‌وساز به وجود می‌آید.^۱

اصلاحات دیگر بخش عرضه از طریق مشوق‌های مالیاتی اصلاح‌شده در سطح محلی می‌تواند مؤثر واقع شود. در یک جهان ایده‌آل، مالیات فعلی وضع‌شده بر املاک و زمین - دو مالیات بسیار تحریف‌شده^۲ با مالیات بر اموال محلی سالانه مناسب، با قابلیت تجدید ارزیابی سالانه خودکار بر مبنای تغییرات قیمت یک محله خاص جایگزین می‌شود. چنین اصلاح مالیاتی را می‌توان طوری طراحی نمود که در مجموع درآمد تغییری نکند.

یک طرح جایگزین و کمتر بنیادین، ایجاد انگیزه برای مقامات محلی از طریق سیستم تخصیص کمک‌های مالی دولت مرکزی است که می‌توان آن را از طریق اصلاح فرمول تخصیص کمک مالی و در نظر گرفتن مقادیر اهداشده برای ساخت‌وساز مسکن انجام داد. زیان مقامات محلی را که ساخت‌وساز مسکونی را تسهیل می‌کنند، می‌توان با گسترش کمک‌های مالی دائمی و سخاوتمندانه که بیشتر از هزینه‌های متحمل‌شده توسط ایشان باشد، جبران کرد. پس از آن، مقامات محلی را می‌توان به گرفتن مالیات از سازندگان مجاز نمود تا زیان آنها برای هرگونه هزینه زیرساخت افزوده یا هر نوع هزینه دیگر مورد نیاز برای انطباق با توسعه بیشتر جبران شود. سرانجام، قوانین برنامه‌ریزی را می‌توان به گونه‌ای تغییر داد که سازندگان (برندگان بالقوه) بتوانند زیان‌های «نه در حیات خلوت من» (بازندگان بالقوه^۳) را در تلاش برای رسیدن به نتیجه سودمند دو جانبه (یعنی بهبود پارتو^۱) جبران کنند.

1. Cheshire and Sheppard. (2005).
2. Hilber. (2015a) and Hilber and Lyytikäinen. (2015).
3. Potential Losers

۳. سیاست‌های بخش مسکن در کشور سوئیس

سوئیس دارای یکی از غیرمتمرکزترین دولت‌ها در جهان است. عدم تمرکز رسمی را می‌توان در استقلال سیاسی واحدهای اداری منطقه‌ای (بلوک‌ها) و محلی (شهرداری‌ها) مشاهده کرد. این استقلال دو ابزار مهم برای شهرداری‌ها برای جذب مالیات‌دهندگان جدید فراهم می‌کند که هر دو آنها تأثیر قابل توجهی بر بازار مسکن دارند؛ ابزار اول، بسته مالی پیشنهادشده توسط شهرداری محلی است. این بسته مالی شامل نرخ مالیات بر درآمد محلی (نرخ مالیات پایین‌تر با فرض یکسان بودن شرایط برای همه، مالیات‌دهندگان بیشتر و با درآمد بالاتر را جذب خواهد کرد) و ماهیت و سطوح خدمات عمومی محلی ارائه شده است. با فرض یکسان بودن شرایط برای همه، خانوارها جذب شهرداری‌هایی می‌شوند که بسته کالاهای عمومی محلی ترجیحی آنها و خدمات عمومی محلی بهتری ارائه دهند. این استقلال ایده مرکزی «رقابت مالی»^۲ است: بلوک‌ها و شهرداری‌ها برای جذب مالیات‌دهندگان (ثروتمند) با یکدیگر به رقابت می‌پردازند.

در اصل، شهرداری‌ها می‌توانند هم بر سر نرخ مالیات و هم خدمات عمومی محلی رقابت کنند. با این وجود، در عمل رقابت در بیشتر موارد در یکی از نرخ‌های مالیاتی است. علت آن است که هم دولت فدرال و هم بلوک‌ها به حداقل استانداردهای بالای ارائه خدمات عمومی محلی نیاز دارند. به‌طور مثال، کلاس‌های ابتدایی و متوسطه مدارس نباید بیشتر از ۲۵-۲۳ دانش‌آموز در هر بلوک داشته باشند. از این‌رو خدمات عمومی محلی ارائه‌شده در سوئیس در سراسر شهرداری‌ها در یک بلوک نسبتاً همگن است. در نتیجه، با فرض یکسان بودن شرایط برای همه، تفاوت زیادی در خدمات عمومی محلی وجود ندارد. با این وجود، شواهد محکمی وجود دارد که نرخ‌های مالیات بر درآمد محلی، حداقل تا حدودی در قیمت‌های خانه نمود پیدا می‌کنند.

در یک پژوهش قدیمی، هیلبر (۱۹۹۸)^۳ دریافت که افزایش سالانه مالیات به میزان ۱۰۰۰ فرانک سوئیس برای یک مالیات‌دهنده، متوسط هزینه اجاره در بلوک زوریخ را به میزان ۷۲۰ فرانک

1. Pareto-Superior
2. Fiscal Competition
3. Hilber. (1998).

سوئیس کاهش می‌دهد. ارزش فعلی افزایش ۱۰۰۰ فرانک سوئیس مالیات ارزش خانه را تقریباً ۹۴۰ فرانک و ارزش زمین را بین ۵۶۰ تا ۱۶۲۰ فرانک - بسته به ویژگی‌های برآورد شده - کاهش می‌دهد. این مسأله تقریباً تأثیرگذاری کامل را نشان می‌دهد.

به‌تازگی، باستن، ون اولیخ و لاسمن (۲۰۱۴)^۱ در یک تجزیه و تحلیل دقیق اقتصادسنجی، کل کشور سوئیس را بررسی می‌کنند، آنها رویکرد طرح ناپیوستگی مرزی را که ویژگی‌های مکان‌های غیرقابل مشاهده را اصلاح می‌کند به کار می‌گیرند. آنها کشش مالیات بر درآمد اجاره‌ها را در حدود ۰/۲۶ برآورد می‌کنند (در مقایسه با ۰/۵۴ بر مبنای رویکرد برآورد عادی). این میزان به معنای آن است که افزایش ۱۰ درصد مالیات، اجاره‌ها را حدود ۲/۶ درصد کاهش می‌دهد. بر اساس نظر باستن، ون اولیخ و لاسمن (۲۰۱۴) حدود دوسوم کشش مالیاتی به علت تأثیرات مستقیم است. منشأ حدود یک‌سوم را می‌توان هدایت خانوارهای با درآمد بالا به شهرداری‌هایی با مالیات کم دانست. بر اساس یافته‌های این پژوهش، میزان تعدیل قیمتی مسکن در سوئیس ممکن است بسیار جزئی باشد که در مقایسه با بریتانیا با کشش بیشتر منحنی عرضه مسکن سازگار است.

ابزار دوم که کمتر مستند شده، کنترل‌های کاربری زمین است. شهرداری‌ها ممکن است به‌منظور جذب خانوارهای دارای نیازهای خاص، کنترل‌های سهل‌انگارانه یا سختگیرانه کاربری از زمین وضع نمایند. یک ابزار که اصطلاحاً «رقم بهره‌برداری»^۲ نامیده می‌شود، عامل شدت بهره‌برداری است که میزان ساخت‌وساز فیزیکی بر زمین، با توجه به یک طرح مشخص را تعیین می‌کند. این نوعی منطقه‌بندی انحصاری است که به لحاظ ماهیت به «محدودیت حداقل اندازه قطعه زمین»^۳ در ایالات متحده شباهت دارد. شهرداری‌ها با تعیین رقم بهره‌برداری پایین، مالیات‌دهندگانی با اوضاع مالی بهتر را جذب می‌نمایند که توانایی استفاده کمتر از زمین را داشته باشند.

همچنین، شهرداری‌ها ملزم هستند از قوانین الزام‌آور کاربری زمین در سطح فدرال، مانند طرح بخش‌بندی برای حفاظت از زمین‌های کشاورزی تبعیت کنند. هدف از این طرح، تضمین عرضه کافی

1. Basten, Von Ehrlich and Lassmann. (2014).

2. Ausnützungsziffer

3. Minimum Lot Size Restriction

غذا برای کشور در طول دوران بحران و جنگ، حفاظت از خاک و حفظ زمین‌های زراعی خوب در بلندمدت است. به علت ویژگی‌های جغرافیایی ناهمگن کشور سوئیس، حدود ۷۷ درصد از زمین حفاظت‌شده توسط این طرح تنها در ۷ بلوک که دارای نواحی بزرگ کشاورزی هستند، متمرکز شده و از این رو این طرح را برای برخی از شهرداری‌ها نسبت به دیگران الزام‌آورتر نموده است. با این حال، به‌استثنای شهر ژنو تأثیر این طرح بر قیمت‌های مسکن محلی برای اغلب بلوک‌ها ضعیف به نظر می‌رسد.

در مورد ژنو، زمین کشاورزی محافظت‌شده مشابه زمین‌های اطراف شهرهای بریتانیا به‌طور مؤثری به کمربند سبز می‌رسد. کوه‌های اطراف، دریاچه ژنو، مرز سوئیس با فرانسه و کنترل‌های دیگر به‌نسبت شدید کاربری زمین محلی (شامل محدودیت‌های ارتفاع) - که تمامی آنها عرضه‌داری‌ها را بی‌کشش می‌سازند - به‌طور مشترک این واقعیت را که ژنو ناپایدارترین قیمت‌داری در سوئیس در واقع مشابه با نوسان در بریتانیا را دارد، توضیح می‌دهد.

واقعیت آن است که درآمد مالیاتی یک شهرداری محلی به‌طور مستقیم توسط تعداد و ماهیت مالیات‌دهندگان تعیین می‌شود که این مسأله انگیزه‌های کافی برای: ۱. صدور مجوز ساخت‌وساز محلی و ۲. تعیین نرخ‌های مالیاتی محلی برای جذب خانوارهای با درآمد بالا را فراهم می‌آورد. این موضوع برخلاف شرایط موجود در بریتانیا، نشان می‌دهد که ممکن است منحنی‌های عرضه مسکن محلی دارای کشش باشند.

نظام مالیاتی سوئیس علاوه بر تأثیرگذاری بر بازارهای مسکن محلی از طریق تشویق رقابت مالیاتی میان مقامات محلی نرخ مالکیت مسکن در کشور را نیز به‌طور بالقوه تحت تأثیر قرار می‌دهد. در واقع، نظام مالیاتی سوئیس نسبت به مالکیت مسکن در تمامی سطوح نسبتاً خنثی است. کسر بهره وام‌رهنی از درآمد مشمول مالیات به روشی مشابه با سیستم مالیاتی ایالات‌متحده امکان‌پذیر است. مهم این است که این قابلیت کسر هم برای مالکان و هم برای موجران وجود دارد، بنابراین، هیچ

تفاوت رفتار مالیاتی بین این دو وجود ندارد؛ به‌گونه‌ای مشابه، مالکان ملزم به پرداخت مالیات "نرخ اجاره ضمنی"^۱ مسکن شخصی هستند، در حالی که موجران ملزم به پرداخت مالیات درآمد اجاره خود هستند. بنابراین، رفتار مالیاتی بین این دو تفاوتی ندارد. بدین‌روی، برخلاف بیشتر کشورهای، سیاست‌های مالیاتی و مسکن در کشور سوئیس گرایش کمی (یا بدون گرایش) به نفع مالکان دارد. بانک‌های سوئیس برخلاف سیاست‌های بانکداری پذیرفته‌شده در کشورهای دیگر اروپایی، خانوارها را ملزم به بازپرداخت کامل وام‌های رهنی خود در طول یک دوره معین نمی‌کنند. این کار به‌همراه کم‌کردن بهره وام‌رهنی برای خانوارها - حتی ثروتمندان - انگیزه مالیاتی قوی ایجاد می‌کند تا هرگز بدهی وام‌رهنی خود را به‌طور کامل پرداخت نکنند. این مسأله توضیح می‌دهد چرا کشور سوئیس، به‌رغم پایین‌بودن نرخ مالکیت مسکن و نسبت‌های اولیه وام به ارزش مسکن در مقایسه بین‌المللی، یکی از بالاترین نسبت بدهی وام رهنی به تولید ناخالص داخلی در جهان - بیش از ۱۴۰ درصد در سال ۲۰۱۲ - را دارد.

در سوئیس افزون بر پیامدهای ناشی از وجود یک دولت غیرمتمرکز، عامل خاص دیگری به‌شدت بازار مسکن را تحت تأثیر قرار می‌دهد و آن عبارت از ویژگی‌های جغرافیایی خاص آن کشور است. برخلاف بریتانیا که زمین‌های صاف نسبتاً یکنواخت دارد، ویژگی‌های جغرافیایی سوئیس هم‌عرضه و هم تقاضای مسکن محلی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. از یک سوی، دریاچه‌ها، کوه‌ها و مرزهای کشور به‌شدت مانع از توسعه نواحی شهری بزرگ همچون ژنو و زوریخ می‌شوند و به این علت کشش عرضه مسکن در این مناطق را کاهش می‌دهند. از سوی دیگر، ویژگی‌های جغرافیایی این کشور تقاضا برای خانه‌های سرمایه‌گذاری - که در سوئیس "خانه‌های دوم" نامیده می‌شوند - را از طریق جذب افراد خارجی ثروتمند در مناطق معتبر که تفریحگاه‌های اسکی در آنجا واقع شده‌اند، افزایش می‌دهد. سرمایه‌گذاری‌های خارجی بر خانه دوم تحت تأثیر نرخ ارز فرانک قرار دارد. بسیاری از سرمایه‌گذاران خارجی بازار مسکن سوئیس را "شرط‌بندی مطمئن" در نظر می‌گیرند؛ زیرا زمانی که

درآمدهای سرمایه‌گذاری مسکن را به پول کشور خود تبدیل نمایند، درآمد قابل توجهی برای آنها ایجاد می‌نماید. فشار خریداران خارجی بر بازار مسکن سوئیس تنها به علت سرمایه‌گذاران خانه دوم نیست، بلکه به دلیل هجوم مهاجرت قابل توجه افرادی است که - برای اهداف مالیاتی و کیفیت زندگی - اقامت اصلی خود را به سوئیس منتقل کرده‌اند. بر اساس گزارش اداره آمار فدرال در سال ۲۰۱۳، ۲۳/۸ درصد ساکنان کشور سوئیس را خارجی‌ها تشکیل می‌دادند که این میزان یکی از بالاترین نرخ‌های موجود در کشورهای عضو اتحادیه اروپا است.

۳-۱. وضعیت فعلی بازار مسکن

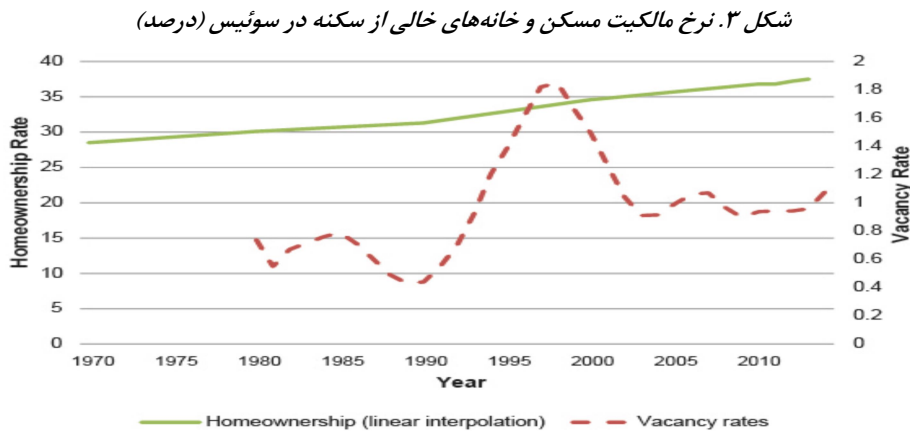
در رتبه‌بندی جهانی سوئیس همواره یکی از کشورهای با بالاترین درآمد سرانه، یکی از رقابتی‌ترین اقتصادها و با بالاترین کیفیت زندگی است.^۱ با توجه به وضعیت اقتصادی و استاندارد بالای زندگی در این کشور انتظار می‌رود که بیشتر خانوارها مالک خانه خود باشند. با این حال، واقعیت متفاوت است. سوئیس یکی از پایین‌ترین - اگر پایین‌ترین نباشد - نرخ‌های مالکیت در میان تمامی کشورهای توسعه‌یافته را دارد (شکل ۳) (سال‌های غایب از طریق درون‌یابی خطی محاسبه شده‌اند). در سال ۲۰۱۳ این نرخ ۳۷/۵ درصد بود که به میزان ۲/۹ درصد از سال ۲۰۰۰ افزایش یافته بود. افزایش نرخ مالکیت مسکن احتمالاً به دلیل روند منفی در بهره‌های وام رهنی است؛ به‌ویژه از اواسط سال ۲۰۰۸، نرخ‌های ثابت بهره وام‌رهنی روند به‌شدت منفی از خود نشان داده و در حال حاضر زیر ۲ درصد است. بوراسا و هوسلی (۲۰۱۰)^۲ نشان دادند که قیمت‌های بالای مسکن و مالیات اجاره ضمنی نشان‌دهنده دو عامل هستند که به‌طور جزئی پایین‌بودن استثنایی نرخ مالکیت مسکن در کشور سوئیس را توضیح می‌دهند. همان‌طور که شیلر (۲۰۱۳)^۳ اشاره کرده است، مالیات بر اجاره‌های ضمنی سوئیس را از کشورهای دیگر توسعه‌یافته متمایز می‌کند: در ایالات متحده آمریکا مالیات بر اجاره ضمنی در سال

1. Kekic. (2012).

2. Bourassa and Hoesli. (2010).

3. Shiller. (2013).

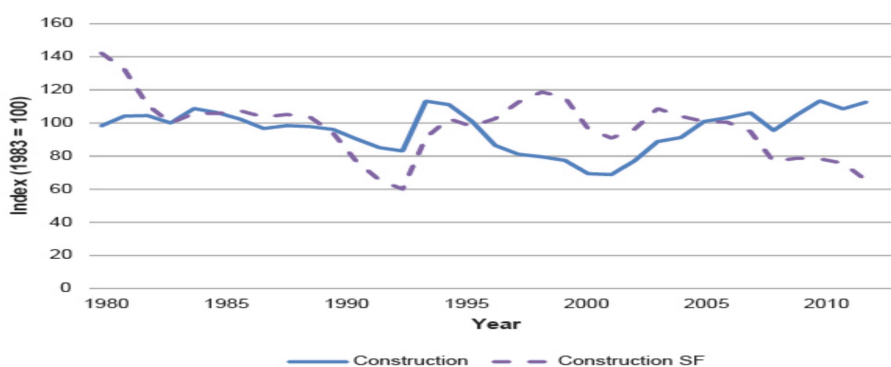
۱۹۳۴ توسط دیوان عالی کشور منسوخ شد. بریتانیا برای پذیرش آن تلاش کرد، اما این طرح پیشنهادی در سال ۱۹۶۳ لغو شد.



همچنین، شکل ۳ نرخ‌های فوق‌العاده پایین خانه‌های خالی از سکنه در بازار مسکن سوئیس را به تصویر می‌کشد که از ۰/۴۳ درصد در سال ۱۹۸۹ به ۱/۸۵ درصد در سال ۱۹۹۸ رسیده است. در ۱۰ سال اخیر، به نظر می‌رسد که نرخ خانه‌های خالی از سکنه در حدود ۱ درصد تثبیت شده است. این تعداد کم ممکن است تا حدی ناشی از سیستم کنترل اجاره سوئیس باشد که در زیر توضیح داده شده است. ملاحظه می‌شود که نرخ‌های خالی از سکنه به‌ویژه در مناطق بزرگ شهری کم است. به‌طور مثال، این نرخ در ژنو و بازل سیتی به ترتیب تنها ۰/۳۶ و ۰/۲۴ درصد است. این نرخ‌های فوق‌العاده پایین را می‌توان با دو عامل توضیح داد؛ ابتدا، کنترل اجاره در مناطق شهری بسیار مهم است، چرا که آنها نرخ‌های مالکیت مسکن بسیار کمی - معمولاً در حدود ۱۰ درصد - دارند، دوم، تغییر مکانی تقاضای مسکن به سمت مناطق بزرگ سوئیس، نشان می‌دهد چرا تعداد خانه‌های خالی از سکنه در این مکان‌ها کم است. بر اساس گزارش اداره آمار فدرال سوئیس در سال ۲۰۱۲، مراکز اصلی تجمع که ۵۹ درصد از کل جمعیت را تشکیل داده‌اند، تنها ۱۲ درصد از سطح کشور را پوشش داده و حدود ۷۰ درصد از اشتغال را تأمین می‌کنند.

برخلاف بریتانیا که تعداد ساخت‌وساز در آنجا به‌طور چشمگیری از اواخر دهه ۱۹۷۰ کاهش یافته است، این تعداد در سوئیس از سال ۱۹۸۰ چرخه‌ای اما روند بلندمدت آن تقریباً پایدار بوده است. شکل ۴، شاخص‌های ساخت‌وساز برای تمام خانه‌ها و برای خانه‌های ویلایی را نشان می‌دهد. یک روند جالب از سال ۲۰۰۵ این بوده است که آپارتمان‌های بیشتر و خانه‌های ویلایی کمتری ساخته شده است. بین سال‌های ۲۰۰۲ تا ۲۰۱۱ ساخت آپارتمان‌های جدید به‌طور قابل‌توجهی افزایش یافته است. ساخت سالانه آپارتمان‌های جدید ساخته شده در سال‌های ۲۰۱۲ و ۲۰۱۳ در حدود ۴۶-۴۵ هزار واحد ثابت باقی‌مانده است. در سال ۲۰۱۴، بر اساس اطلاعات کردیت سوئیس^۱ و انجمن پیمانکاران و سازندگان سوئیس کاهش کلی در بخش ساخت‌وساز مسکونی مشاهده شده و انتظار می‌رود تا سال ۲۰۱۵ نیز ادامه داشته باشد. همان‌طور که والترت و موگلا^۲ (۲۰۱۴) نشان می‌دهند، این کاهش ممکن است تا حدی هم به علت اجرای مشوق برای خانه دوم^۳ - که در زیر بحث شده است - و تصمیم بانک ملی سوئیس^۴ مبنی بر عدم حمایت از حداقل نرخ ارز در برابر یورو - که باعث افزایش بهای قابل توجه فرانک سوئیس می‌شود - باشد.

شکل ۴. شاخص‌های ساخت‌وساز در سوئیس: کل خانه‌ها و خانه‌های ویلایی

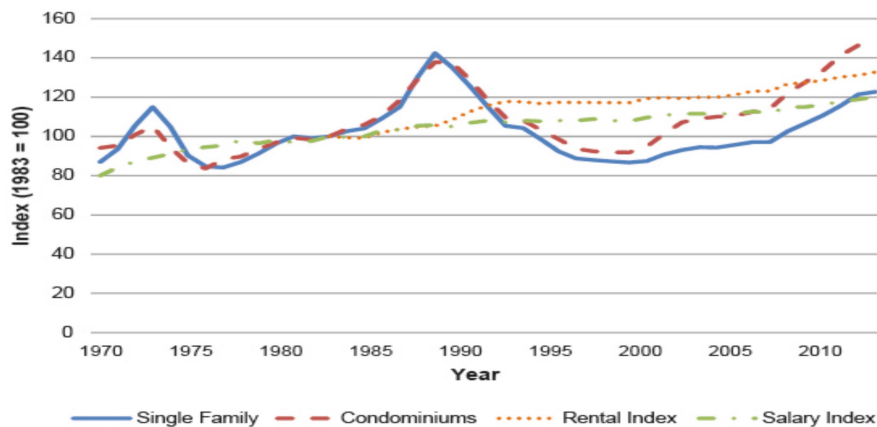


مأخذ: Swiss Federal Statistical Office

1. Credit Suisse
2. Waltert and Muggler. (2014).
3. Second Home Initiative
4. Swiss National Bank

همچنین، پویایی قیمت تفاوت‌های عمده‌ای را در مقایسه با بازار مسکن بریتانیا نشان می‌دهد (شکل ۵). سه واقعیت رسمی وجود دارد که ارزش برجسته‌سازی دارند؛ اول، قیمت واقعی خانه در سوئیس چرخه‌ای است؛ سه دوره رونق را می‌توان از ۱۹۷۰ مشاهده کرد (اوایل دهه هفتاد میلادی، اواسط تا اواخر دهه هشتاد و دوره‌ای از سال ۲۰۰۰). دوم، برخلاف بریتانیا که قیمت‌های واقعی خانه از اوایل دهه ۱۹۸۰ میلادی بیشتر از دو برابر شده، در سوئیس قیمت‌های واقعی خانه صرفاً به ترتیب ۲۳ درصد (قیمت خانه‌های ویلایی) و پس از آن، ۵۰ درصد (آپارتمان‌ها) افزایش یافته است. تفاوت در نرخ رشد بین این دو دسته نشان‌دهنده این واقعیت است که تقاضای مسکن به سمت نواحی عمده شهری (به علت تفاوت بین نرخ خانه‌های خالی از سکنه مشاهده‌شده بین نواحی شهری و روستایی) تغییر کرده است. این فرضیه بیشتر با کاهش نرخ خانه‌های خالی از سکنه پس از سال ۲۰۰۰ که هم‌زمان با رشد شدید قیمت آپارتمان است، تأیید می‌شود. سوم، رشد اجاره تا حدودی بین رشد قیمت خانه‌های ویلایی و آپارتمان‌ها بوده و از سال ۱۹۸۳ به ۳۳ درصد می‌رسد. این افزایش‌ها خیلی از شاخص رشد حقوق و دستمزد فاصله ندارند (حدود ۲۰ درصد از سال ۱۹۸۳).

شکل ۵. شاخص‌های قیمت (واقعی) خانه‌های ویلایی و آپارتمان، شاخص اجاره در سوئیس (زیر شاخص CPI) (واقعی) و شاخص حقوق و دستمزد (واقعی) (۱۹۸۳=۱۰۰)



مأخذ: Swiss National Bank

دولت سوئیس به‌تازگی اقدامات متعددی را با هدف کاهش رشد قیمت بخش مسکن که تحت اشغال مالک است، اجرا کرده است (ممکن است این رشد ناشی از پایین‌بودن همیشگی نرخ‌های بهره وام رهنی باشد). بانک‌ها تحت فشار دولت پس از جولای ۲۰۱۲ شرایط اعطای وام را سخت نمودند. به‌ویژه وجوه شخصی مورد نیاز برای دسترسی به وام‌های رهنی - معمولاً ۲۰ درصد قیمت دارایی - را نمی‌توان به‌طور انحصاری با مقرری بازنشستگان انباشته در صندوق‌های بازنشستگی ترکیب کرد. آن بخش از وجوه شخصی که توسط مقرری بازنشستگی ارائه می‌شود، محدود به ۱۰ درصد قیمت دارایی است. افزون بر این، نسبت وام به قیمت مسکن پس از ۲۰ سال باید حداکثر برابر با ۲/۳ باشد. برای کاهش ریسک وام‌دهندگان رهنی در ماه ژوئن سال ۲۰۱۴ دولت سوئیس بانک‌ها را ملزم کرد سهم سرمایه‌نگهداری شده در برابر وام‌های رهنی را دو درصد بالا ببرند.

۲-۳. خط‌مشی‌های کلیدی مسکن و اهداف آنها

در این بخش، به مرور دو خط‌مشی که تأثیر فراوانی بر بازار مسکن سوئیس دارند، می‌پردازیم؛ کنترل اجاره و مشوق برای خانه دوم. بحث کنترل اجاره ادامه کار پژوهشی ورزبرگر (۱۹۹۷)^۱ است.

کنترل اجاره

تاریخ کنترل اجاره در سوئیس فراز و نشیب زیادی دارد. کنترل اجاره برای نخستین بار در طول جنگ جهانی اول مطرح شد. پس از آن، در سال ۱۹۲۴ منسوخ شد. کنترل اجاره در سال ۱۹۳۶ به علت رکود بزرگ^۲ باردیگر مطرح شد. زمانی که جنگ جهانی دوم پایان یافت، میزان این کنترل به‌طور مداوم کاهش یافت و پس از آن در سال ۱۹۷۰ لغو شد. این امر به افزایش قابل توجه اجاره منجر شد که دولت را مجبور به ارائه مجدد کنترل اجاره در سال ۱۹۷۲ نمود. از آن زمان تاکنون، تعدیلات متعدد قوانین کنترل اجاره پیشنهاد شده است، اما یک توافق عمومی حاصل نشده و در حال حاضر کنترل اجاره موضوع مورد بحث و جدال در مناظرات سیاسی است. رورباخ (۲۰۱۴)^۳ شرح کاملی از تاریخ کنترل اجاره در سوئیس ارائه می‌دهد.

1. Werczberger. (1997).

2. Great Depression

3. Rorbach. (2014).

سطوح فعلی حفاظت از اجاره‌کنندگان در سوئیس بالاست. بر اساس قانون فعلی فدرال، صاحب‌خانه‌ها ملزم به توجیه میزان افزایش اجاره برای مستأجران‌شان هستند. سطوح اجاره را می‌توان مطابق با دو شاخص اصلی اقتصادی تنظیم کرد. شاخص نخست، به اصطلاح شاخص مرجع اجاره است که بر اساس متوسط نرخ بهره وام رهنی ارائه‌شده توسط بانک‌ها برای تمام کشور سوئیس تعیین می‌شود. از این شاخص نمی‌توان تنها برای توجیه افزایش اجاره توسط صاحب‌خانه‌ها استفاده کرد؛ بلکه مستأجران نیز برای درخواست کاهش اجاره می‌توانند از این شاخص استفاده کنند. شاخص دوم، شاخص قیمت مصرف‌کننده سوئیس (CPI) است. تا ۴۰ درصد از تورم را که توسط شاخص قیمت مصرف‌کننده سوئیس اندازه‌گیری می‌شود، می‌توان به‌عنوان اجاره‌های بالاتر در نظر گرفت. اگرچه ممکن است این معیارها محدودکننده به نظر برسد، اما تعدیل سطوح اجاره با شاخص‌های اقتصادی به‌منظور جلوگیری از افزایش اجحاف‌آمیز اجاره انجام می‌گیرد و هم‌زمان بازده سرمایه‌گذاری منطقی را برای صاحب‌خانه‌ها با هدف سرمایه‌گذاری آنها فراهم می‌کند. افزون بر این دو شاخص اقتصادی، صاحب‌خانه‌ها می‌توانند به‌طور کلی اجاره‌ها را تحت دو شرط تغییر دهند؛ نخست، صاحب‌خانه بازسازی اساسی از دارایی انجام می‌دهد و/ یا متحمل افزایش هزینه‌های نگهداری می‌شود که به کاهش بازده سرمایه‌گذاری منجر می‌شود. دوم، معمولاً اجاره‌ها هم‌زمان با شروع اجاره جدید تغییر می‌کنند تا اجاره جدید با سطح عمومی اجاره مشاهده‌شده در همان منطقه، مطابقت داشته باشد. مهم‌تر آنکه، مستأجران جدید مجاز به چالش کشیدن اجاره جدید حتی پس از تصرف دارایی هستند. این قانون، به‌طور مؤثر صاحب‌خانه‌ها را از افزایش مستبدانه اجاره بر مستأجران باز می‌دارد.

همچنین، کنترل اجاره از مستأجران در برابر اخراج سوءاستفاده‌گرایانه محافظت می‌کند. صاحب‌خانه‌ها برای به‌دست آوردن شرایط قرارداد سودمندتر و یا الزام مستأجر به خرید ملک به‌سادگی مجاز به فسخ قرارداد نیستند. افزون بر این، تغییر در وضعیت خانوادگی یک مستأجر که صدمه‌ای به صاحب‌خانه وارد نمی‌کند، دلیل کافی برای تخلیه نیست.

منع خانه‌های دوم (سرمایه‌گذاری): طرح خانه دوم (SHI)^۱

رقابت مالی همراه با جریان مهاجرت قابل توجه به شدت بر توسعه شهری در سوئیس تأثیر می‌گذارد. به‌طور خاص، همان‌طور که یافته‌های پژوهش جاگر و شوپک (۲۰۱۴)^۲ نشان می‌دهد، گسترش بی‌رویه شهرها در طول چندین دهه اخیر به شدت افزایش یافته است. اشتیاق مشهود شهروندان سوئیس برای محافظت از چشم‌اندازهای کشور خود با زیبایی طبیعی آن و مشاهده گسترده اینکه سرمایه‌گذاران خانه‌های دوم به‌ویژه سرمایه‌گذاران خارجی املاک و مستغلات در حال "بدنما کردن"^۳ و ایجاد شهرهای متروک (خالی از سکنه خارج از فصل توریستی) در نواحی کوهستانی بودند، همچنین، افزایش هزینه‌های مسکن محلی به واکنش شدید سیاسی منجر شد.

طرح خانه دوم برای رسیدگی به این نگرانی‌ها راه‌اندازی شد. این طرح توسط جمعیت سوئیس در مارس ۲۰۱۲ با کمترین حاشیه تصویب شد. تنها ۵۰/۶ درصد از رأی‌دهندگان و ۱۳/۵ بلوک از ۲۶ بلوک به نفع این طرح رأی دادند (به دلایل تاریخی شش بلوک به‌عنوان "نیم بلوک" محسوب می‌شوند). حکم منع‌شدده که در تاریخ ۱ ژانویه ۲۰۱۳ به اجرا درآمد، ساخت خانه‌های دوم جدید در شهرداری‌هایی را که سهم خانه دوم از موجودی مسکن آنها فراتر از ۲۰ درصد است، منع کرد. مهم‌تر آنکه در این شهرداری‌ها، این طرح تبدیل خانه‌های اولیه ساخته شده پس از ژانویه ۲۰۱۳ به خانه‌های دوم را نیز ممنوع کرده است. خانه‌های اولیه ساخته‌شده پیش از این تاریخ را هنوز می‌توان به خانه دوم تبدیل کرد. این یک امتیاز قانونی از سمت قانونگذاران در طول فرآیند وضع قانون با هدف محافظت از حقوق مالکیت مالکان فعلی در شهرداری‌هاست. با این وجود، به‌منظور جلوگیری از رفتار پرمخاطره که به وخیم‌تر شدن پدیده گسترش بی‌رویه منجر می‌شود، تنها در شرایطی می‌توان خانه‌های اولیه ساخته‌شده پیش از ژانویه ۲۰۱۳ را به خانه‌های دوم تبدیل کرد که این امر به ساخت یک خانه اولیه در همان شهرداری دارای این محدودیت یا نزدیک آن منجر نشود؛ بنابراین، مالکان فعلی که مایل به تبدیل خانه‌های اولیه خود به خانه‌های دوم هستند، باید منطقه مسکونی خود را ترک کنند. این قانون

1. The Second Home Initiative (SHI)

2. Jaeger and Schwick. (2014).

3. Disfiguring

تأثیر زیادی دارد، ارقام اداره فدرال برای توسعه فضا نشان می‌دهد که تقریباً یک شهرداری از هر پنج شهرداری با این محدودیت مواجه است.

تعریف "خانه دوم" به میزان زمانی که مالک دارایی در آن سپری می‌کند، بستگی دارد. "خانه اولیه" دارایی است که مالک بیشتر اوقات خود را در آن می‌گذراند. دارایی‌های دیگر تحت تملک شخص، خانه دوم در نظر گرفته می‌شوند. اگرچه این مفهوم ممکن است مبهم به نظر برسد، اما بر اساس قواعد دقیق و بلندمدت مالیاتی که مفاد آن فراتر از قوانین این طرح است، بنا شده است. به‌طور خاص، بار مالیاتی خانوارها بسته به مکانی است که خانه اولیه آنها واقع شده است. سپس، تعداد خانه‌های دوم در یک شهرداری معین به‌سادگی با کسر تعداد خانه‌های اولیه از تعداد کل خانه‌های مسکونی برآورد می‌شود.

۳-۳. مزایا و معایب خط‌مشی‌ها

در این بخش، مزایا و تأثیرات ناخواسته کنترل اجاره و طرح خانه دوم را به تصویر می‌کشیم. ادبیات گسترده و معتبری در خصوص پیامدهای منفی اجرای کنترل اجاره وجود دارد. کنترل اجاره افزون بر موارد دیگر، افزایش اجاره واحدهایی که تحت نظارت نیستند،^۱ اختلال در سازوکارهای تخصیص بهینه،^۲ کیفیت پایین‌تر مسکن^۳ و کاهش تحرک خانوار^۴ را به همراه دارد. هدف ما مرور گسترده ادبیات مذکور نیست، بلکه هدف، مقایسه اثرات خاص مشاهده‌شده کنترل اجاره در بازار مسکن سوئیس با اثرات پیش‌بینی شده در ادبیات موجود است.

در حال حاضر، تأثیرات طرح خانه دوم -اصلاح خط‌مشی اخیر- در این پژوهش بررسی شده و به نظر می‌رسد هیچ پژوهش تجربی برای این تأثیرات وجود ندارد؛ بنابراین، تنها شواهد اولیه در مورد این تأثیرات در اینجا ارائه شده است.

1. Caudill. (1993).

2. Glaeser and Luttmer. (2003).

3. Gyourko and Linneman. (1990).

4. Ault, Jackson and Saba. (1994).

کنترل اجاره در سوئیس چندین مزیت دارد؛ نخست، همان‌طور که در شکل ۵ مشاهده می‌شود، اجاره‌های واقعی به آرامی رشد می‌کنند. از سال ۱۹۸۳، اجاره‌های واقعی تنها ۱۳ درصد بیشتر از حقوق و دستمزد افزایش داشته‌اند. اثر تعدیل‌کننده کنترل اجاره زمانی آشکار می‌شود که رشد قیمت آپارتمان‌ها - معمولاً جایگزینی مناسب برای واحدهای اجاره‌شده - در نظر گرفته می‌شود. در چند سال اخیر، قیمت فروش آپارتمان‌ها با نرخ به‌طور قابل‌توجهی بالاتر از اجاره افزایش یافته است؛ از سال ۱۹۸۳، تفاوت رشد بین این دو ۱۷ درصد است. دوم، بر خلاف چرخه نشان داده‌شده توسط خانه‌های ویلایی و آپارتمان‌ها، نوسانات اجاره بسیار پایین است. سوم، با توجه به اینکه تمامی واحدهای اجاره‌ای از کنترل اجاره تبعیت می‌کنند، تنها یک بازار تنظیم‌شده اجاره مسکن با قیمت‌های بسیار متفاوت وجود دارد، نه دو بازار - بازار تنظیم‌شده و تنظیم‌نشده - چهارم، به علت تعیین حداقل استانداردها توسط قانون، صاحب‌خانه‌ها نمی‌توانند به‌منظور افزایش بازده، هزینه‌های نگهداری ساختمان را کاهش دهند. برعکس، بازسازی‌های عمده فرصتی را برای نزدیک‌کردن اجاره یک واحد کنترل‌شده به سطح بازار فراهم می‌کند. در نهایت، به علت اینکه مستأجران جدید حق دارند پس از بازسازی، سطح اجاره را به چالش بکشند، از افزایش قیمت اجاره به‌شدت جلوگیری می‌شود.

با این حال، این مزایا هزینه هم دارند. کنترل اجاره به ایجاد اختلال سازوکار تخصیص در بازار از طریق ایجاد عامل بازدارنده برای جابه‌جایی خانوارها منجر می‌شود. در واقع، مؤثرترین راهبرد برای کسب منفعت مستأجران از کنترل اجاره این است که تا زمانی که ممکن است در همان واحد باقی بمانند. این یک راهبرد است که توسط قانونگذاران تسهیل می‌شود؛ چرا که کنترل اجاره مستأجران را در برابر اخراج خلاف قاعده محافظت می‌کند. در نتیجه، افزایش اجاره‌بها تا حدودی با شاخص مرجع و شاخص قیمت مصرف‌کننده پوشش داده می‌شود. در این شرایط، تقاضا برای دارایی‌های با اجاره بهای کنترل‌شده به‌طور قابل‌ملاحظه‌ای از عرضه فراتر می‌رود و باعث می‌شود نرخ خانه‌های خالی از سکنه به‌ویژه در مناطق بزرگ شهری (شکل ۳) پایین برود و به دنبال آن خانوارهایی که مجبور به نقل مکان هستند، زمان و هزینه بیشتری صرف کنند.

از آنجا که طرح خانه دوم به‌تازگی تصویب شده است، تنها می‌توانیم درباره اثرات بلندمدت آن گمانه‌زنی نماییم. برای شروع، انتظار داریم تا جایی که شهرداری‌های محلی قادر به کشف نقاط ضعف قابل توجه در قانون نباشند، این خط‌مشی در جلوگیری از گسترش بی‌رویه در مناطق بسیار توریستی که سهم خانه‌های دوم در آنجا در حال حاضر فراتر از ۲۰ درصد است، مؤثر واقع شود. با این حال، گسترش بی‌رویه به علت تغییر تقاضا برای خانه‌های دوم در بلندمدت ممکن است به مشکلی فزاینده در شهرداری‌هایی که سهم خانه‌های دوم در آنها کمتر اما نزدیک به ۲۰ درصد است، تبدیل شود. افزون بر این، انتظار می‌رود پدیده شهر متروک (خالی از سکنه خارج از فصل‌های توریستی) در شهرهای کوهستانی با امکانات مطلوب طبیعی وخیم‌تر شود. علت آن، این است که تنها راه اضافه‌کردن خانه‌های دوم جدید به خانه‌های فعلی تبدیل خانه‌های اولیه است. از آنجا که ممنوعیت بر خانه‌های دوم جدید، کمیابی چنین خانه‌هایی را در بیشتر مکان‌های توریستی مطلوب افزایش داده است، تبدیل خانه‌های اولیه به خانه‌های دوم ممکن است سهم خانه دوم را افزایش دهد.

قانون طرح خانه دوم نیز احتمالاً قیمت خانه‌های اولیه و دوم را تحت تأثیر قرار می‌دهد. انتظار می‌رود محدودیت ایجاد خانه‌های دوم جدید در مکان‌هایی که از حد آستانه ۲۰ درصد فراتر می‌روند، به‌سرعت در قیمت‌های بالاتر خانه دوم جلوه کند (تأثیر عرضه‌ای). از آنجا که خانه‌های دوم جدید در شهرداری‌های محدودشده تنها از طریق تبدیل خانه‌های اولیه ساخته‌شده پیش از سال ۲۰۱۳ ایجاد می‌شوند، می‌توان انتظار داشت عرضه خانه دوم به‌طور فزاینده‌ای بی‌کشش شود و از این‌رو افزایش تقاضای آتی بروز کند.

طرح خانه دوم، دو تأثیر متضاد بر قیمت خانه‌های اولیه دارد. با توجه به تحمیل شوک منفی بر اقتصاد محلی از طریق طرح خانه دوم، ممکن است قیمت و به‌دنبال آن، تقاضا برای خانه‌های اولیه کاهش یابد. با این وجود، طرح خانه دوم ممکن است از طریق حفظ امکانات طبیعی محلی با فرض ثابت بودن شرایط دیگر، قیمت خانه‌های اولیه را افزایش دهد. تأثیرات خالص به‌لحاظ نظری مبهم است.

هیلبر و شونی (۲۰۱۶)^۱ به‌طور تجربی با استفاده از رویکرد تفاوت در تفاوت دریافتند که قیمت خانه‌های اولیه در شهرداری‌های محدودشده به‌طور قابل توجهی پس از اجرای طرح خانه دوم (به‌طور متوسط حدود ۱۲ درصد) کاهش یافت. آنها هیچ‌گونه تأثیر قابل توجه آماری از طرح خانه دوم بر قیمت خانه‌های دوم - احتمالاً به علت تعداد کم معاملات خانه‌های دوم در نمونه ما - پیدا نکردند. بدین ترتیب، به نظر می‌رسد ممنوعیت سرمایه‌گذاری جدید به مالکان خانه‌های اولیه در نواحی تحت تأثیر و نه مالکان فعلی املاک سرمایه‌ای آسیب وارد می‌کند.

۳-۴. درس آموخته‌ها

اجرای سازوکار کنترل اجاره‌بها در سوئیس مزایای قابل توجهی مانند افزایش متعادل قیمت و محافظت در برابر تخلیه اجحاف‌آمیز برای مستأجران فراهم آورده است. با این وجود، این مزایا خانوارها را بی‌تحرک ساخته است. در نتیجه، افزایش تقاضا برای مسکن‌های واقع در و یا نزدیک به مناطق بزرگ شهری - که احتمالاً توسط جریان زیاد مهاجرت به کشور دامن زده شده - را باید با ساخت‌وساز جدید برطرف نمود. از آنجا که، سیستم غیرمتمرکز مالی سوئیس، به شهرداری‌ها مشوق و انگیزه لازم برای جذب ساکنان جدید را می‌دهد، عرضه مسکن محلی با کشش است لذا شوک‌های قابل اعتنا در تقاضا، صرفاً به افزایش متعادل قیمت و یا اجاره منجر می‌شود. این وضعیت زمانی که ویژگی‌های جغرافیایی این قلمرو کشش عرضه مسکن محلی را کاهش می‌دهد، متفاوت است. به‌طور مثال، اجاره‌بها و قیمت مسکن در ژنو که یک منطقه شهری با امکانات طبیعی، هم‌مرز با فرانسه و کنترل‌های شدید کاربری زمین بوده، در مقایسه با شهرهای دیگر سوئیس بسیار بالاتر است.

در کل به نظر می‌رسد سیستم غیرمتمرکز سوئیس - با انگیزه‌های مالی قوی محلی‌اش - برخلاف سیستم متمرکز بریتانیا قادر به حل مشکل توان خرید مسکن است. با این وجود، این راه‌حل هزینه دارد؛ سهولت ساخت خانه‌های جدید توسط واحدهای اجرایی محلی به گسترش بی‌رویه شهری و حتی روستایی منجر شده است. شهروندان سوئیس با تصویب طرح خانه دوم با پیامی روشن نشان دادند که آنها خواهان حفظ محیط طبیعی کشور از طریق محدود کردن اثر سرمایه‌گذاران خانه‌های

1. Hilber and Schoni. (2016).

دوم هستند. با این وجود، جداسازی بازار خانه‌های اولیه از دوم به مالکان محلی خانه‌های اولیه در مناطق محدودشده، آسیب زده است.

۴. سیاست‌های بخش مسکن در ایالات متحده

شاید تجزیه و تحلیل خط‌مشی‌های مسکن در ایالات متحده نشان‌دهنده یکی از با ارزش‌ترین ادبیات ارزیابی این خط‌مشی‌ها باشد.^۱ این ارزش را می‌توان به تنوع و میزان خط‌مشی‌های اعمال‌شده در سطح فدرال، ایالتی و محلی و به افزایش کیفیت داده‌های در دسترس پژوهشگران نسبت داد. رعایت انصاف و عدالت در خصوص غنای این ادبیات تنها در یک بخش از این پژوهش امکان‌پذیر نیست؛ بنابراین، تجزیه و تحلیل خود را به آن خط‌مشی‌هایی محدود می‌نماییم که در آن آرمان‌های آمریکایی یعنی مالکیت خانه حفظ شود.

تملک خانه رؤیای بیشتر شهروندان آمریکا است. با این حال، با بروز بحران مالی جهانی در سال‌های ۲۰۰۷ تا ۲۰۰۹ این رؤیا برای بسیاری از مالکان به کابوس تبدیل شد. پس از یک دوره اوج در ابتدای سال ۲۰۰۷، قیمت‌های خانه در کمتر از دو سال حدود ۳۰ درصد کاهش یافت. میلیون‌ها مالک خود را صاحب‌خانه‌ای با سرمایه منفی می‌دیدند؛ بدین ترتیب آنها نمی‌توانستند خانه‌های خود را بفروشند و در صورت نیاز به تأمین مالی قادر به دریافت وام‌های رهنی نیز نبودند. سقوط رونق بازار مسکن همراه با افزایش نرخ‌های بیکاری باعث شد تا بسیاری از خانوارهای آمریکایی خانه خود را از دست بدهند که این موضوع به کاهش پرشیب ۵ درصدی نرخ مالکیت مسکن در آمریکا منجر شد. دولت ایالات متحده برای مقابله با این کاهش در دستیابی به مالکیت مسکن افزون بر خط‌مشی‌های پیشین، چندین خط‌مشی جدید مسکن را تصویب کرد که مهم‌تر از همه کاهش نرخ بهره وام رهنی (MID)^۲ است. هدف ما تشریح تأثیرات خواسته و ناخواسته این خط‌مشی‌های جدید و قدیمی با تمرکز ویژه بر کاهش نرخ بهره وام رهنی است.

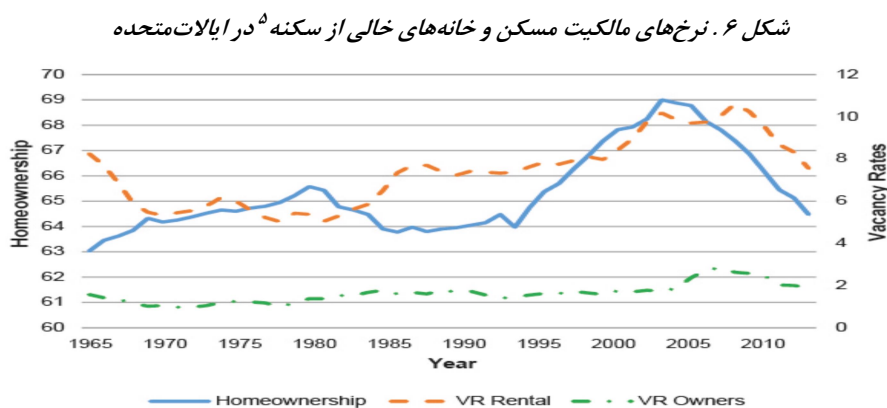
1. See Olsen and Zabel [2015] for and Overview.

2. Mortgage Interest Deduction (MID)

بحث خط‌مشی‌های ارائه‌شده در این بخش، از کار اولسن و زابل (۲۰۱۵)^۱ که مروری کامل از برنامه‌های اجاره برای افراد کم‌درآمد در ایالات‌متحده و خط‌مشی‌های وام رهنی را ارائه می‌دهد، استنباط شده است. برخلاف اولسن و زابل (۲۰۱۵) تمرکز ما بر توصیف مفاهیم کاهش نرخ بهره وام‌رهنی بر اساس شواهد اخیر ارائه‌شده توسط هیلبر و ترنر (۲۰۱۴)^۲ است.

۴-۱. وضعیت فعلی بازار مسکن

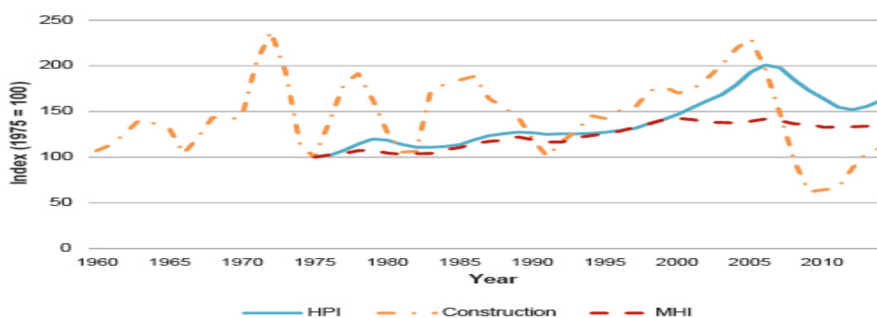
بازار مسکن ایالات‌متحده شاید بدترین بحران مسکن در تاریخ خود را سپری کرده باشد؛ حداقل زمانی که روندهای بنیادین بازار مسکن را مشاهده می‌کنیم، این طور به نظر می‌رسد (شکل‌های ۶ و ۷). در این شرایط مثبت اقتصادی از دسامبر ۲۰۱۴ و پس از مارس ۲۰۱۵، فنی‌می^۳ و فردی مک^۴ به مسکن اولیه‌ها اجازه دادند تا پیش‌پرداخت خود را از ۵ درصد معمول به ۳ درصد کاهش دهند. افزون بر این، وزارت مسکن فدرال به‌تازگی حق بیمه وام رهنی سالانه را از ۰/۵ درصد تا ۰/۸۵ درصد کاهش داده است. سرانجام، برخی برنامه‌های مسکن پس از بحران با هدف رونق بخشیدن به مالکیت خانه هنوز در حال انجام هستند (به بخش بعد مراجعه کنید).



مأخذ: US. Bureau of the Census, obtained via FRED

1. Olsen and Zabel. (2015).
2. Hilber and Turner. (2014).
3. Fannie Mae
4. Freddie Mac
5. Vacancy Rates

شکل ۷. شاخص قیمت مسکن (واقعی)، شاخص ساخت‌وساز (واحد‌های مسکونی خصوصی دارای مجوز ساخت) و میانگین درآمد خانوار (واقعی) در آمریکا (۱۹۷۵=۱۰۰)



مأخذ: Federal Housing Finance Agency, obtained via FRED

HPI: شاخص قیمت مسکن MHI: میانگین درآمد خانوار

می‌توان انتظار داشت که روند کاهش نرخ مالکیت مسکن با در نظر گرفتن وضعیت فعلی بازار مسکن ایالات‌متحده متوقف یا حداقل تثبیت شده است؛ با این حال، مسأله این نیست. شکل ۶، نرخ مالکیت مسکن در ایالات‌متحده بین سال‌های ۱۹۶۵ و ۲۰۱۴ را نشان می‌دهد. کاهش نرخ مالکیت در بین سال‌های ۲۰۰۴ و ۲۰۰۵ پیش از بحران مالی جهانی (۲۰۰۷-۲۰۰۹) کند شد و پس از آن تعداد بالای توقیف ملک رهنی نیز کاهش یافت. این روند تا پس از پایان بحران ادامه یافت. در حال حاضر این روند همانند بریتانیا هنوز سیر نزولی دارد. از فصل چهارم سال ۲۰۰۴ تا فصل چهارم سال ۲۰۱۴ نرخ مالکیت مسکن از ۶۹/۲ درصد به ۶۴ درصد کاهش یافت. همچنین، شکل ۶ نرخ خانه‌های خالی از سکنه شخصی و استیجاری را نشان می‌دهد. بر اساس آمارهای مالکیت مسکن که بر افزایش تقاضا برای خانه‌های استیجاری دلالت دارد، نرخ خانه‌های خالی از سکنه برای این نوع اخیر از مسکن به‌طور قابل‌توجهی از ۱۰/۶ درصد در سال ۲۰۰۹ به ۷/۵ درصد در سال ۲۰۱۴ کاهش یافت. جالب توجه آنکه نرخ خانه‌های خالی از سکنه شخصی تنها کمی در اوج بحران افزایش یافت. آنها معمولاً در طول بحران به‌نسبت پایین و ثابت باقی ماندند.

کاهش مشاهده‌شده در نرخ مالکیت مسکن را می‌توان با سه عامل توضیح داد؛ اول، افزایش شدید نسبت قیمت به درآمد در رشد تدریجی بحران مالی جهانی نشان داد که با فرض برابری شرایط دیگر، تعداد کم و کمتری از خانوارها قادر به پرداخت اقساط ماهانه وام رهنی بودند (یعنی

محدودیت‌های نقدینگی شدیدتر شدند). دوم، محدود کردن شرایط اعتباری (شامل محدودیت‌های پیش‌پرداخت) در طول بحران بدان معنا بود که بسیاری از خانوارهایی که پیش از بحران در مرز مالکیت دارایی بودند، ناگهان دیگر به وام رهنی دسترسی نداشتند. سوم و مرتبط با نکته پیشین، رتبه بد اعتباری خانوارهایی که توقیف ملک رهنی را در طول بحران تجربه کردند، به این معنا بود که دیگر نمی‌توانند به راحتی بار دیگر صاحب‌خانه شوند.

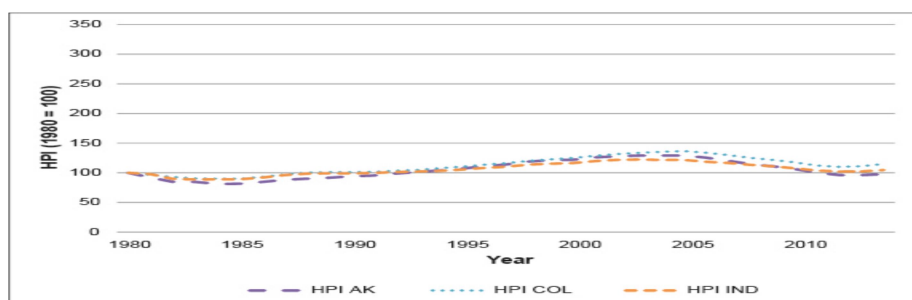
شکل ۷، شاخص قیمت خرید خانه به صورت فصلی (HPI) از سال ۱۹۷۵ و نیز میانگین درآمد خانوار (MHI) برای همان دوره زمانی را به تصویر می‌کشد. تمرکز بر ۱۰ سال اخیر که نسبت قیمت به درآمد در طول بحران مالی جهانی به‌طور قابل توجهی کاهش یافته است، با فرض برابری شرایط دیگر نشان می‌دهد که روند از حدود سال ۲۰۱۱ تغییر و دسترسی خانوارها به مالکیت مسکن را به‌طور فزاینده‌ای دشوار کرده است. در عین حال، به نظر می‌رسد افزایش قیمت در طول چند سال اخیر بخش ساخت‌وساز را احیا کرده است. شکل ۷ تعداد ساخت‌وساز خانه از ۱۹۶۰ تا ۲۰۱۴ را نشان می‌دهد. به نظر می‌رسد که ساخت مسکن در ایالات متحده بسیار چرخه‌ای است. ساخت مسکن به‌رغم کاهش فوق‌العاده در سال ۲۰۰۰، حدوداً از سال ۲۰۱۱ تاکنون رو به بهبود بوده است.

بازارهای مسکن محلی در ایالات متحده با توجه به پویایی قیمت‌ها، ناهمگونی فضایی قابل توجهی را نشان می‌دهد. شکل‌های ۸ و ۹ رشد قیمت از سال ۱۹۸۰ برای سه شهر بزرگ آکرون (اوهایو)^۱، کلمبوس (اوهایو)^۲ و ایندیاناپولیس (ایندیانا)^۳ و سه شهر ساحلی به ترتیب - سانفرانسیسکو (کالیفرنیا)^۴، لس آنجلس (کالیفرنیا)^۵ و نیویورک (نیویورک)^۶ را نشان می‌دهد. بازارهای داخلی مسکن به‌ندرت تحت تأثیر بحران قرار گرفته‌اند و رشد قیمت واقعی کم - اگر منفی نباشد - را از سال ۱۹۸۰ نشان می‌دهند. در مقابل، شهرهای ساحلی - که گاهی اوقات با نام "شهرهای ابر ستاره" از آنها یاد

-
1. Akron (Ohio)
 2. Columbus (Ohio)
 3. Indianapolis (Indiana)
 4. San Francisco (California)
 5. Los Angeles (California)
 6. New York (New York)

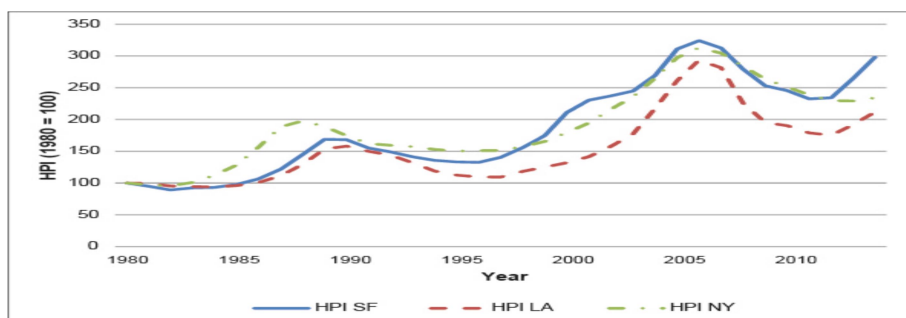
می‌شود^۱ که دارای محدودیت‌های سخت طبیعی و قانونی هستند،^۲ افزایش و نوسان قیمت خیره‌کننده‌ای را در بلندمدت نشان می‌دهند، سانفرانسیسکو به رشد قیمت واقعی در حدود ۳۰۰ درصد از سال ۱۹۸۰ دست یافته است. روندهای قیمت به تصویر کشیده‌شده در شکل‌های ۸ و ۹ با این قضیه مطابقت دارند که شوک‌های تقاضا - که ممکن است در شهرهای بزرگ ساحلی زیادتیر نباشند - به نوسانات بیشتر قیمت در مکان‌هایی با محدودیت عرضه شدید در بلندمدت یعنی شهرهای ابر ستاره تبدیل می‌شوند.

شکل ۸. شاخص قیمت مسکن در مناطق داخلی ایالات متحده (واقعی) (۱۹۸۰ = ۱۰۰)



مأخذ: Federal Housing Finance Agency

شکل ۹. شاخص قیمت مسکن در مناطق ساحلی ایالات متحده (واقعی) (۱۹۸۰ = ۱۰۰)



مأخذ: Federal Housing Finance Agency

1. Gyourko, Mayer and Sinai. (2013).
2. Saiz. (2010) and Hilber and Robert-Nicoud. (2013).

۲-۴. خط‌مشی‌های کلیدی و اهداف آنها

سیستم مالیاتی حال حاضر ایالات‌متحده به نفع مالکیت مسکن است. مهم‌تر آنکه، با توجه به اینکه بهره‌وام‌رهنی را می‌توان از درآمد مشمول مالیات کسر نمود، اجاره‌های ضمنی^۱ مرتبط با مالکیت دارایی مشمول مالیات نیست.

معافیت مالیاتی بهره از تمامی وام‌ها در ایالات‌متحده به سال ۱۸۹۴ و به زمانی باز می‌گردد که نخستین مالیات بر درآمد مدرن فدرال ایجاد شد. این قانون اصلاح مالیاتی سال ۱۹۸۶ بود که معافیت مالیاتی را تنها به بهره وام رهنی محدود نمود. هدف این اصلاحات، تشویق به مالکیت مسکن بوده است. کاهش نرخ بهره وام رهنی یک سیاست پرهزینه است که حدود ۱۰۰ میلیارد دلار از درآمد مالیاتی قطعی سالانه برای دولت ایالات‌متحده را در برمی‌گیرد. سقوط مسکن در طول بحران مالی جهانی به‌رغم تمایلی که در حال حاضر به مالکیت مسکن وجود دارد، باعث شده است تا دولت ایالات‌متحده اقدامات مالیاتی بیشتری را در تلاش برای متوقف کردن کاهش دستیابی به مالکیت مسکن اتخاذ نماید.

در سال ۲۰۰۸، کنگره قانون کمک بر مالیات مسکن (HATA)^۲ را تصویب کرد که به‌موجب آن برای مسکن اولی‌ها اعتبار مالیاتی ۱۰ درصد از قیمت خرید دارایی را فراهم می‌آورد. حداکثر اعتبار مالیاتی ۷۵۰۰ دلار برای هر خانوار تعیین شد و می‌بایست در ۱۵ سال بازپرداخت می‌شد. در سال ۲۰۰۹، قانون بهبود و سرمایه‌گذاری مجدد آمریکایی (ARRA)^۳ به‌منظور محدود کردن دارایی‌های ضبط‌شده خالی از سکنه و جلوگیری از رفتار پرمخاطره، حداکثر اعتبار مالیاتی را به ۸۰۰۰ دلار افزایش داد و امکان بخشودگی بازپرداخت اعتبار در صورت عدم فروش دارایی ظرف ۳ سال پس از خرید آن و استفاده به‌عنوان محل اقامت اصلی را پیشنهاد داد. در پایان سال ۲۰۰۹، رئیس‌جمهور اوباما قانون کمک به کارگر، مالکیت مسکن و تجارت^۴ را امضا کرد که به موجب آن دوره‌ای که

1. Imputed Rents

2. Housing Assistency Tax Act (HATA)

3. American Recovery and Reinvestment Act (ARRA)

4. The Worker, Homeownership and Business Assistance Act

خانوارها مجاز به درخواست اعتبار مالیاتی قانون بهبود و سرمایه‌گذاری مجدد آمریکایی بودند، افزایش یافت. بر اساس گزارش اداره حسابداری کل^۱، تا جولای ۲۰۱۰ تقریباً یک میلیون و یکصد و شصت هزار خانه اولی به ترتیب از اعتبارهای مالیاتی قانون کمک بر مالیات مسکن و قانون بهبود و سرمایه‌گذاری مجدد آمریکایی بهره‌مند شدند.

دولت ایالات متحده افزون بر مشوق‌های مالیاتی، چندین برنامه برای بهبود شرایط اعتباری راه‌اندازی کرد. در ابتدای سال ۲۰۰۹، خزانه برنامه توان‌پذیری خانه‌سازی (MHA)^۲ را برای بهبود شرایط اعتباری آغاز کرد. دو بخش اصلی توان‌پذیر ساختن خانه، برنامه تعدیل مسکن توان‌پذیر (HAMP)^۳ و برنامه تجدید وام برای مسکن توان‌پذیر (HARP)^۴ است. هر دو برنامه در دسامبر ۲۰۱۶ به پایان رسیدند. این دو برنامه برای ارتقای مالکیت مسکن نبودند، بلکه به منظور جلوگیری از سلب مالکیت از طریق کاهش احتمال توقیف ملک در نظر گرفته شده بودند. هدف برنامه تعدیل مسکن توان‌پذیر همکاری با وام‌دهندگان وام رهنی برای کاهش پرداخت‌های ماهانه وام مالکانی که در معرض خطر توقیف ملک هستند از طریق کاهش نرخ‌های بهره، افزایش مدت وام تا ۴۰ سال و تعریف پرداخت بالونی در تاریخ سررسید (قسط سنگین پایانی) است. هدف برنامه تجدید وام برای مسکن توان‌پذیر دسترسی اعتباری برای مالکانی است که دارای خانه‌ای با ارزش منفی هستند. به طور دقیق‌تر، مالکانی که وام‌های رهنی آنها توسط فردی مک یا فنی می‌پرداخت و تضمین شده بود و افرادی که زمان بازپرداخت اقساطشان فرا رسیده بود (در مقایسه با برنامه تجدید وام برای مسکن توان‌پذیر) در ابتدا مجاز به تمدید بدهی خود بودند، حتی اگر نسبت وام به ارزش واحد مسکونی (LTV) ملک آنها بین ۸۰ درصد تا ۱۲۵ درصد بود. در اصلاح بعدی این برنامه در سال ۲۰۱۱، این محدودیت‌های نسبت وام به ارزش واحد مسکونی (LTV) برای وام‌های رهنی تا ۳۰ سال لغو شد و بدین ترتیب خانوارها با دارایی‌هایی به ارزش خیلی پایین مجاز به تأمین مالی مجدد بودند.

1. General Accounting Office
2. Making Home Affordable (MHA)
3. Home Affordable Modification Program (HAMP)
4. Home Affordable Refinance Program (HARP)

رئیس‌جمهور اواما در فوریه ۲۰۱۰ با برنامه صندوق آسیب‌دیدگان (HHF)^۱ به منظور کمک به خانوارهایی که در ایالاتی زندگی می‌کردند که به‌طور خاص تحت تأثیر بحران مالی جهانی قرار داشتند، موافقت کرد. ایالاتی که نرخ بیکاری بیشتر یا برابر با متوسط ملی را نشان می‌دادند و متوسط کاهش قیمت مسکن بیشتر از ۲۰ درصد را تجربه کرده بودند در این برنامه پذیرفته شدند. بسیاری از این ایالات (مانند کالیفرنیا، اوکان، نوادا و فلوریدا) میزبان برخی از گران‌ترین شهرها در جهان هستند. مشابه با برنامه توان‌پذیرسازی خانه، هدف برنامه صندوق آسیب‌دیدگان، کاهش فشار وام‌رهنی بر خانوارهای دارای خانه‌هایی با ارزش منفی بود.

۳-۴. مزایا و معایب این خط‌مشی‌ها

ابتدا، به بررسی کامل تأثیر کاهش نرخ بهره وام‌رهنی می‌پردازیم، چرا که قانع‌کننده‌ترین شواهد تجربی را ارائه می‌دهد. خط‌مشی‌های بررسی‌شده در بخش پیشین به استثنای کاهش نرخ بهره وام‌رهنی، جدید و بسیاری از آنها هنوز رایج هستند؛ بنابراین، تنها اطلاعات محدودی در خصوص تأثیرات آنها بر بازار مسکن ایالات‌متحده در دسترس است. در این بخش، تجزیه و تحلیلی بر اساس شواهد غیررسمی و یافته‌های اخیر تجربی ارائه می‌کنیم.

با توجه به هزینه‌های سرسام‌آور کاهش نرخ بهره وام‌رهنی، دو پرسش اصلی مطرح می‌شود؛ نخست اینکه آیا این خط‌مشی تأثیری توجیه‌پذیر یعنی افزایش مالکیت مسکن را ارائه می‌کند؟ و دوم اینکه آیا اجرای خط‌مشی عواقب ناخواسته‌ای به همراه دارد؟ پاسخ به پرسش نخست، منفی و پاسخ پرسش دوم، مثبت به نظر می‌رسد.

گلاسر و شاپیر (۲۰۰۳)^۲ شواهدی ارائه می‌دهند مبنی بر پشتیبانی از این موضوع که مالکیت تحت تأثیر کاهش نرخ بهره وام‌رهنی نیست. آنها به این نکته توجه می‌کنند که خانوارهایی که در مرز بین مالکیت و اجاره قرار دارند، معمولاً از بخشودگی برای کاهش درآمد مشمول مالیات خود استفاده نمی‌کنند. در نتیجه، کاهش نرخ بهره وام‌رهنی مالکان جدیدی خلق نمی‌کند، بلکه به کارگیری مسکن

1. Hardest-Hit-Fund (HHF)
2. Glaeser and Shapiro. (2003).

توسط خانوارهای ثروتمند را افزایش می‌دهد. بر اساس یافته‌های پژوهش گراویس و مانیش (۲۰۰۸)^۱ اگر کاهش نرخ بهره وام رهنی امکان‌پذیر نباشد، ممکن است خانوارهای ثروتمند از طریق فروش سهام تأمین سرمایه نمایند؛ این موضوع این فرضیه را مورد حمایت قرار می‌دهد که تصمیم مالکیت مسکن این خانوارها تحت تأثیر بخشودگی نیست. حتی بدتر از آن، بوراسا و مینگ (۲۰۰۸)^۲ شواهدی ارائه می‌دهند که کاهش نرخ بهره وام‌رهنی به دلیل تأثیر آن بر افزایش قیمت‌ها^۳ نرخ مالکیت مسکن در میان خانوارهای جوان را کاهش می‌دهد. هیلبر و ترنر (۲۰۱۴)^۴ شواهدی قوی در خصوص عواقب ناخواسته کاهش نرخ بهره وام‌رهنی ارائه می‌دهند. آنها نشان می‌دهند که بخشودگی تنها مالکیت خانوارهای با درآمد بالاتر را ارتقا می‌بخشد که در آنجا عرضه مسکن با کشش است. این اثر بر گروه‌های با درآمد بالاتر در بازارهای مسکن با محدودیت‌های قانونی قوی معکوس است. به‌طور جالب توجهی، آنها هیچ رابطه معناداری بین مالکیت مسکن و کاهش نرخ بهره وام‌رهنی برای خانوارهای با درآمد پایین نمی‌یابند. تأثیر خالص کاهش نرخ بهره وام‌رهنی بر مالکیت مسکن تقریباً برابر با صفر است.

اکنون برخی شواهد غیررسمی مرتبط با برنامه‌های مسکن، قانون کمک بر مالیات مسکن/قانون بهبود و سرمایه‌گذاری مجدد آمریکایی و برنامه تعدیل مسکن توان‌پذیر را ارائه می‌دهیم. بیکر (۲۰۱۲)^۵ تجزیه و تحلیل توصیفی از تأثیر اعتبار مالیاتی ارائه می‌دهد. وی نشان می‌دهد که چگونه تأثیرات این برنامه موقت بوده است. این برنامه به‌طور قابل توجهی از زمان آغاز (ژوئن ۲۰۰۹) فروش مسکن را رونق داد و در زمان پایان آن (جولای ۲۰۱۰) کاهش قابل ملاحظه‌ای مشاهده شد. در این راستا، به نظر می‌رسد که این برنامه به‌جای حمایت از تقاضا در بلندمدت به‌سادگی تصمیم‌گیری در مورد مالکیت مسکن را به‌موقع تغییر می‌دهد؛ بدین ترتیب، بر نرخ مالکیت مسکن در بلندمدت هیچ

1. Geravis and Manish. (2008).
2. Bourassa and Ming. (2008).
3. Price Capitalizations
4. Hilber and Turner. (2014).
5. Baker. (2012).

تأثیری ندارد. جالب توجه است، بدانیم بیکر شواهدی را ارائه می‌دهد که این برنامه تنها بر دارایی‌های سطح پایین در بازارهای ارزان تأثیرگذار است. او ادعای خود را با این استدلال توجیه می‌کند که خریداران جدید معمولاً دارایی‌های ارزان‌قیمت را خریداری می‌کنند و اینکه اعتبار مالیاتی ۸۰۰۰ دلاری احتمالاً تأثیری در بازارهای مسکن گران‌قیمت مانند نیویورک یا بوستون ندارد.

یک پژوهش نظری اولیه از مولیگان (۲۰۱۰)^۱ بررسی می‌کند چگونه دستورالعمل‌های اعمال شده توسط برنامه تعدیل مسکن توان‌پذیر برای شرکت در برنامه مسکن ممکن است تأثیرات منفی بر مذاکرات مجدد برای وام رهنی داشته باشد. به‌طور خاص، وی نشان می‌دهد که مذاکرات مجدد به‌طور کلی به کاهش وام رهنی اصلی منجر نشده و عدم اطمینان خانوارها را کاهش نمی‌دهد. با توجه به این شواهد، وی تأکید می‌کند که چگونه این برنامه تنها در کوتاه‌مدت از برخی توقیف‌های مسکن جلوگیری می‌کند، اما اساساً تلاش‌های لازم برای جلوگیری از موارد دیگر را به‌موقع انجام می‌دهد.

آگاروال و همکاران (۲۰۱۲)^۲ با استفاده از استراتژی شناسایی تفاوت در تفاوت به‌طور تجربی ناکارآمدی برنامه تعدیل مسکن توان‌پذیر را نشان دادند. آنها با استفاده از سرمایه‌گذاران خانه دوم که واجد شرایط برنامه نیستند، به‌عنوان گروه کنترل نشان می‌دهند که مذاکرات مجدد پیشرفته وام‌رهنی تنها تأثیری محدود بر نرخ توقیف مسکن دارد و در عمل تأثیری بر متغیرهای دیگر اقتصادی مانند قیمت‌های رو به کاهش مسکن و اشتغال ندارد. افزون بر این، آنها اشاره می‌کنند که عدم پاسخ به برنامه (تنها ۱/۲ میلیون در مقایسه با هدف ۳ تا ۴ میلیونی از وام‌ها مورد مذاکره قرار گرفته بودند) را می‌توان به قابلیت سازمانی سختگیرانه چند وام‌دهنده بزرگ که قادر به مذاکره مجدد وام‌های رهنی نبودند، نسبت داد. آنها در نتیجه‌گیری تأکید می‌کنند که سیاست‌های کوتاه‌مدت با هدف تعدیل رفتار وام‌دهندگان بزرگ تأثیر محدودی دارند.

1. Mulligan. (2010).

2. Agarwal, et al. (2012).

در پایان، همبر (۲۰۱۴)^۱ با استفاده از رویکرد شبیه‌سازی تأثیر برنامه تعدیل مسکن توان‌پذیر بر عدم پرداخت اعتبار را از طریق مقایسه آن با یک برنامه مسکن فرضی جایگزین که در آن خانوارها قادر به مذاکره مجدد درباره بدهی وام رهنی خود نبودند، ارزیابی کرد. وی درمی‌یابد که انتظار می‌رود برنامه تعدیل مسکن توان‌پذیر از بیش از ۵۰۰ هزار نکول پس از ۵ سال جلوگیری کند. با این حال، او نشان می‌دهد که هزینه گزاف ۲۰/۸ میلیارد دلاری برنامه از هزینه‌های اجتماعی تقریبی برآورد شده مرتبط با توقیف ملک فراتر رفته و نتیجه‌گیری می‌کند که این برنامه به زیان خالص ۱۲/۷ میلیارد دلاری منجر شده است.

۴-۴. درس آموخته‌ها

از تجزیه و تحلیل‌های بالا، به طور مستقیم و غیرمستقیم، چندین درس آموخته می‌شود. برای شروع، به نظر می‌رسد ذهن سیاستگذاران مسکن با تمایل به اصلاح تقاضای بازار (به‌طور مثال، از طریق یارانه‌های وام‌رهنی مانند کاهش نرخ بهره وام‌رهنی)، مشغول شده است؛ احتمالاً به علت اینکه این آسان‌ترین راه برای رسیدن به اتفاق نظر گسترده میان رأی‌دهندگان است. به‌طور مثال کاپوزا، گرین و هندرشات (۱۹۹۶)^۲ یا هیلبر و ترنر (۲۰۱۴)^۳ نشان می‌دهند در بازارهای مسکنی که دارای عرضه بی‌کشش هستند، اصلاحات مشوق‌های مالیاتی در قیمت‌های بالاتر مسکن بروز می‌کنند. افزون بر این، پژوهش‌های انجام‌شده توسط گلاسر، کوتلیب و گوپورکو (۲۰۱۰)^۴ و میر (۲۰۱۱)^۵ نقش مهم ایفاشده توسط کشش عرضه برای تعیین قیمت‌های تعادلی را نشان می‌دهد. به‌طور خاص، در این پژوهش نشان می‌دهیم که خط‌مشی‌های آتی باید ناهمگونی فضایی بازار مسکن را در نظر بگیرد. ایالات متحده نمونه خوبی از وابستگی فضایی محدودیت‌های عرضه و پیامدهای نادیده‌گرفتن آنها در زمان تعیین سیاست‌های مسکن ارائه می‌دهد. محدودیت‌های عرضه نه تنها به

1. Hembre. (2014).
2. Capozza, Green and Hendershott. (1996).
3. Hilber and Turner. (2014).
4. Glaeser, Gottlieb and Gyourko. (2010).
5. Mayer. (2011).

واسطه محدودیت‌های قانونی محلی، بلکه به علت ماهیت منطقه جغرافیایی محلی بازار مسکنی است که در آن واقع شده‌اند.^۱

تجزیه و تحلیل ما نشان می‌دهد که پخش همگن یارانه در سراسر کشور از طریق برنامه‌های ویژه با هدف تغییر در تقاضای مسکن بدون در نظر گرفتن کشش عرضه محلی بازارهای مسکن، ممکن است زیان‌بخش باشد. برنامه صندوق آسیب‌دیدگان نمونه‌ای از چنین روش نادرست است. بزرگ‌ترین سهم بودجه (تقریباً دو میلیارد دلار) به کالیفرنیا اختصاص داده شد. با توجه به ماهیت شرایط عرضه در نواحی شهری بزرگ ساحلی کالیفرنیا این فرض که تنها تأثیر بودجه بر بازارهای مسکن سانفرانسیسکو و لس‌آنجلس افزایش بیشتر قیمت‌های مسکن و نوسان بازار است، منطقی به نظر می‌رسد. همان‌طور که در شکل ۹ نشان داده شده است، این دو شهر افزایش قیمت شدیدی را پس از اجرای برنامه صندوق آسیب‌دیدگان تجربه کردند.

درس‌های دیگری که می‌توان آموخت، عموماً به ماهیت برخی خلأهای فعلی در اجرای خط‌مشی وابسته‌اند. مشوق‌های مالی و خط‌مشی‌های وام‌رهنی باید به‌موقع از تغییر ساده تصمیمات خرید و توقیف ملک جلوگیری کنند. در غیر این‌صورت، تمام چیزی که خط‌مشی‌ها به‌دست خواهد آورد، عدم تعادل کوتاه‌مدت بازار مسکن خواهد بود که به محض پایان برنامه ناپدید می‌شود.

در نهایت، یک درس پیش پا افتاده، آن است که چارچوب‌های قانونی و سازمانی در نظر گرفته شوند. این خط‌مشی‌ها در صورتی که بخش تقاضا یا عرضه بازار نتواند نسبت به مشوق‌های پیشنهادی واکنش نشان دهد، در بیشتر موارد بی‌اثر خواهند بود. یک مثال در مورد پاسخ عرضه محدود آن است که وام‌دهندگان بزرگ مسکن قادر نیستند وام‌ها را به مذاکره مجدد بگذارند. در بخش تقاضا به نظر می‌رسد که محدودیت‌های امتیاز اعتباری وام‌گیرندگان متخلف و بدحساب، آنها را از بهره‌مندی از مشوق‌های خط‌مشی‌ها باز می‌دارد.

1. Saiz. (2010).

۵. تلفیق

در این پژوهش به بررسی خط‌مشی‌های کلیدی اجرا شده در سه کشور توسعه‌یافته‌ای پرداختیم که به‌طور محسوس در موقعیت‌های سازمانی، شرایط اقتصادی و ویژگی‌های جغرافیایی از یکدیگر متمایز هستند. تجزیه و تحلیل ما نشان می‌دهد که تفاوت‌ها در این عوامل خود را در شرایط متنوع عرضه (به‌طور مثال، کشش قیمتی عرضه) آشکار می‌کنند، در نتیجه، شرایط عرضه با دو شکل جداگانه مسکن مرتبط هستند؛ توان خرید مسکن (در صورت عرضه بی‌کشش) و گسترش بی‌رویه (در صورت عرضه با کشش). سیاست‌های مسکن که برای رسیدگی به این مشکلات اجرا می‌شدند، عموماً بر بخش تقاضا متمرکز هستند؛ شاید به این علت که به‌لحاظ سیاسی جذاب‌ترند. به واسطه رشد پیش‌بینی نشده قیمت ناشی از فشار تقاضا، خط‌مشی‌های بخش تقاضا، اغلب، در حوزه کارایی توزیع و کارایی تخصیص، با عواقب ناخواسته‌ای همراه هستند که معمولاً توسط سیاست‌گذاران نادیده گرفته می‌شوند.

تجزیه و تحلیل ما از سیستم‌های دولت بریتانیا و سوئیس - بسیار متمرکز در برابر غیرمتمرکز - نشان می‌دهد که ممکن است مشوق‌های مالی نقش مهمی را در تعیین کشش عرضه مسکن محلی ایفا کند، بنابراین، پس از آن می‌تواند مسائل توان خرید مسکن محلی یا گسترش بی‌رویه را توضیح دهد. این دو سیستم متضاد مزایا و معایب خود را دارند؛ یک دولت بسیار متمرکز مشوق‌های مالی ناچیزی در سطح محلی برای ساخت‌وساز مسکونی، پاسخ به محدودیت‌های شهری از طریق کمربندهای سبز، محدودیت‌های ارتفاع بازدارنده از گسترش افقی و دیگر محدودیت‌های قانونی بازدارنده از گسترش بی‌رویه شهری فراهم می‌آورد، اما بحران شدید توانایی خرید مسکن ایجاد می‌نماید. در مقابل، یک سیستم رقابت مالی با انگیزه‌های شدید در سطح محلی برای اجازه توسعه ساخت‌وساز مسکونی به تورم پایین‌تر قیمت مسکن، اما به بهای گسترش بی‌رویه شهرنشینی منجر می‌شود.

ایالات متحده به‌لحاظ محدودیت‌های جغرافیایی و همچنین، ویژگی‌های مالیاتی و نظم‌دهی به‌شدت متفاوت است؛ در حالی که گسترش بی‌رویه شهری در بخش وسیعی از ایالت‌های غرب میانه و جنوب کشور نگران‌کننده است، قیمت‌های بالای مسکن و به دنبال آن، عدم توان خرید، مسأله‌ای بزرگ در شهرهای ابر ستاره ساحلی مانند لس‌آنجلس، سانفرانسیسکو و نیویورک است. بدین ترتیب،

ایالات متحده که در سال‌های اخیر سیاست‌های مسکن متعددی را اجرا کرده و دسترسی به داده‌های غنی را فراهم می‌آورد، آزمایشگاهی منحصر به فرد برای پژوهش‌های تجربی ارائه می‌دهد.

سیاستگذاران در ایالات متحده و بریتانیا که با مسائل توان خرید مسکن و نگرانی در خصوص دستیابی به مالکیت مسکن روبه‌رو هستند، به تمرکز بر راه‌حل‌های مبتنی بر بخش تقاضا تمایل دارند. خط‌مشی‌های بخش تقاضا همچون بخشودگی بهره وام‌رهنی یا کمک به خرید ممکن است در بین رأی‌دهندگان محبوب باشند، اما به جای علل ریشه‌ای، علائم را برطرف می‌کنند. مسأله اصلی با این خط‌مشی‌های بخش تقاضا این است که آنها دارای پیامدهای ناخواسته و زیان‌بار در مناطق همراه با محدودیت‌های شدید عرضه هستند؛ چرا که افزایش قیمت ناشی از تقاضا تأثیرات مطلوب این خط‌مشی را خنثی می‌کند.

به‌طور کلی، تأثیر سیاست‌های مسکن باید در یک چارچوب تعادل عمومی ارزیابی شود، نه در یک بخش جزئی. به‌طور مثال، یک تجزیه و تحلیل تعادلی جزئی ممکن است بر تأثیرات مستقیم انگیزشی یارانه‌های بخش تقاضا مانند کاهش نرخ بهره وام‌رهنی یا کمک به خرید متمرکز شود و این واقعیت را که چنین یارانه‌هایی تقاضای مسکن و از این‌رو قیمت مسکن در مناطق با عرضه بدون کشش را افزایش می‌دهد، نادیده بگیرد. نمونه دیگر طرح خانه دوم سوئیس است؛ در حالی که ممکن است طرح خانه دوم به هدف مبارزه با گسترش بی‌رویه در بیشتر مناطق توریستی دست یابد، ممکن است چندین مشکل جدید (از طریق تأثیرات تعادل عمومی) مانند اثرات معکوس بر اقتصاد محلی در نواحی توریستی، افزایش پدیده شهر متروک در این مناطق (خالی از سکنه خارج از فصل توریست)، گسترش بی‌رویه بلندمدت در مناطق نیمه توریستی (دقیقاً زیر آستانه ۲۰ درصد خانه‌های دوم) و کاهش قیمت برای صاحبان خانه اصلی محلی در مناطق توریستی ایجاد نماید. با توجه به ویژگی‌های خاص قانون، تأثیر مورد اخیر احتمالاً در میان مالکان قدیمی کمتر تحصیل کرده و با درآمد پایین برجسته‌تر است؛ چرا که آنها معمولاً کمتر جابه‌جا می‌شوند، بنابراین، هزینه تبدیل خانه‌های اصلی آنها به خانه دوم و نقل مکان به ناحیه دیگر ممکن است اختیار تبدیل آنها را بی‌ارزش نماید.

یک نتیجه‌گیری اصلی از این تجزیه و تحلیل این است که سیاستگذاران باید در زمان اجرای خط‌مشی‌های جدید مسکن به‌ویژه خط‌مشی‌های پوششی بخش تقاضا در کشورهای دارای نواحی با

محدودیت‌های شدید عرضه، محتاط باشند. در عوض، سیاستگذاران باید بر اصلاح نواقص بازار و در نظر گرفتن شرایط عرضه در زمان طراحی خط‌مشی‌ها متمرکز شوند.

در حالی که کمربندهای سبز وسیع (با کاربری کشاورزی گسترده) در اطراف شهرها به همراه کنترل‌های شدید ارتفاعی و نبود مشوق‌های مالیاتی در سطح محلی (مانند بریتانیا) دستورالعملی برای بحران توان خرید مسکن هستند، ایجاد و حفظ پارک‌های عمومی محلی (یک مزیت عمومی محلی)، حفظ نواحی دارای زیبایی طبیعی (به علت ظاهر مثبت و ارزش آنها) یا محافظت واقعی از ساختمان‌ها یا محله‌های تاریخی (مجدداً به علت ظاهر مثبت) همگی خط‌مشی‌های محلی بارزی به شمار می‌روند. آنها رفاه اجتماعی را افزایش می‌دهند، اما تا زمانی که انگیزه‌های کافی برای صدور مجوز و ساخت‌وساز ساختمان‌های بلندمرتبه در مرکز و خانه‌های بزرگتر ویلایی در حاشیه وجود دارد، مشکل توان خرید مسکن ایجاد نمی‌کنند. اگر نبود ساخت‌وساز خانه جدید کافی به‌خوبی درک شود، مالیات‌های محلی را که مشوق‌های مالیاتی برای سیاستگذاران محلی به‌منظور صدور مجوز ساخت فراهم می‌آورند، می‌توان یک ابزار مؤثر برای خلق خانه‌های توان‌پذیرتر به شمار آورد.

به همین ترتیب، چنانچه رأی‌دهندگان درک کنند که گسترش بی‌رویه، پیامدهای خارجی منفی ایجاد می‌کند، یک مالیات ملی جدید بر مصرف زمین مسکونی ساخته شده (به‌طور مثال، یک ملک یا به‌طور ایده‌آل ارزش زمین)، مالیاتی که بدون توجه به اینکه آیا از ملک یا یک قسمت از زمین به‌عنوان خانه اصلی یا خانه دوم استفاده می‌شود، پرداخت می‌شود که می‌تواند استفاده بی‌رویه از زمین مسکونی را منع کرده و مشوق‌های مناسب برای جلوگیری از گسترش بی‌رویه را فراهم آورد. در عین حال، مشوق‌های بیشتری برای هیأت‌مدیره برنامه‌ریزی محلی به‌منظور صدور مجوز ساخت فراهم نکند. چنین مالیات ملی، ممکن است ابزار کاراتری برای مبارزه با گسترش بی‌رویه با عوارض کمتری نسبت به منع خانه‌های دوم در مناطق توریستی باشد. چنین اصلاحاتی را می‌توان به‌صورت بی‌اثر بر درآمد طراحی کرد. به‌طور مثال در مورد سوئیس، مالیات بر درآمد فدرال (و زیان‌های سنگین مربوطه) را می‌توان از طریق میزان درآمد ایجادشده توسط مالیات جدید کاهش داد.

منابع

- Agarwal, S., G. Amromin, I. Ben-David, S. Chomsisengphet, T. Piskorski, and A. Seru. (2012). Policy Intervention in Debt Renegotiation: Evidence from the Home Affordable Modification Program. National Bureau of Economic Research Working Paper 18311. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Ault, R.W., J. D. Jackson, and R. P. Saba. (1994). The Effect of Long-Term Rent Control on Tenant Mobility. *Journal of Urban Economics*. 35(2). pp. 140-158.
- Baker, D. (2012). First Time Underwater: The Impact of the First-time Homebuyer Tax Credit. Washington, DC: Center for Economic and Policy Research.
- Ball, M., P. Allmendinger, and C. Hughes. (2009). Housing Supply and Planning Delay in the South of England. *Journal of European Real Estate Research*. 2(2), pp.151-169.
- Barker, K. (2003). Barker Review of Housing Supply: Securing Our Future Housing Needs: Interim Report – Analysis. London: HMSO.
- Barker, K. (2004). Review of Housing Supply: Final Report – Recommendations. London: HMSO.
- Barker, K. (2006). Barker Review of Land Use Planning: Final Report – Recommendations. London: HMSO.
- Basten, C., M. von Ehrlich, and A. Lassmann. (2014). Income Taxes, Sorting, and the Costs of Housing: Evidence from Municipal Boundaries in Switzerland. Center for Economic Studies – Ifo Institute Working Paper 4896. Munich: Center for Economic Studies – Ifo Institute.
- Besley, T., N. Meads, and P. Surico. (2014). The Incidence of Transaction Taxes: Evidence from a Stamp Duty Holiday. *Journal of Public Economics*. 1196: pp. 61-70.
- Best, M. C., and H. J. Kleven. (2015). Housing Market Responses to Transaction Taxes: Evidence from Notches and Stimulus in the UK. Unpublished. London School of Economics. February.

- Blanchflower, D. G., and A. J. Oswald. (2013). Does High Home-Ownership Impair the Labor Market? Peterson Institute for International Economics Working Paper WP 13-3. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.
- Bourassa, S. C., and Y. Ming. (2008). Tax Deductions, Tax Credits and the Homeownership Rate of Young Urban Adults in the United States. *Urban Studies* 45(5-6): pp. 1141-1161.
- Bourassa, S. C., and M. Hoesli. (2010). Why do Swiss Rent? *Journal of Real Estate Finance and Economics*, 40(3): pp. 286-309.
- Bracke P., C. A. L. Hilber, and O. Silva. (2015). Homeownership and Entrepreneurship: The Role of Mortgage Debt and Commitment. Bank of England Working Paper 561. London: Bank of England.
- Burgess, G., S. Monk, and P. Williams. (2013). Equity Release Amongst Older Homeowners. Cambridge Centre for Housing and Planning Research.
- Capozza, D. R., R. K. Green, and P. H. Hendershott. (1996). Taxes, Mortgage Borrowing, and Residential Land Prices. In H. J. Aaron and W. G. Gale, eds.
- Economic Effects of Fundamental Tax Reform. Washington DC: Brookings Institution, pp. 171-210.
- Caudill, S. B. (1993). Estimating the Costs of Partial-Coverage Rent Controls: A Stochastic Frontier Approach. *Review of Economics and Statistics*. 75(4): pp. 727– 731.
- Cheshire, P. (2009). Urban Containment, Housing Affordability and Price Stability – Irreconcilable Goals. SERC Policy Paper 4. London: Spatial Economics Research Centre.
- Cheshire, P. (2014). Turning Houses into Gold: The Failure of British Planning. *CentrePiece* 19(1): pp. 14–18.
- Cheshire, P., and C. A. L. Hilber. (2008). Office Space Supply Restrictions in Britain: The Political Economy of Market Revenge. *Economic Journal*. 118(529): pp. F185–F221.
- Cheshire, P., C. A. L. Hilber, and I. Kaplanis. (2015). Land Use Regulation and Productivity – Land Matters: Evidence from a Supermarket Chain. *Journal of Economic Geography*. 15(1): pp. 43–73.

- Cheshire, P., C. A. L. Hilber, and H. R. A. Koster. (2015). Regulating Housing Vacancies Away? The Paradoxical Effects of Mismatch. SERC Discussion Paper 181. London: Spatial Economics Research Centre.
- Cheshire, P., C. A. L. Hilber, and R. Sanchis-Guarner. (2014). Do English Planning Policies Make Shopping More Sustainable? Unpublished. London School of Economics.
- Cheshire, P., M. Nathan, and H. Overman. (2014). Urban Economics and Urban Policy: Challenging Conventional Policy Wisdom. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Cheshire, P., and S. Sheppard. (2002). Welfare Economics of Land Use Regulation. *Journal of Urban Economics*. 52: pp. 242–269.
- Cheshire, P., and S. Sheppard. (2005). The Introduction of Price Signals into Land Use Planning Decision-making: A Proposal. *Urban Studies*. 42(4): pp. 647–63.
- Demographia (2015). 11th Annual Demographia International Housing Affordability Survey: 2015. Ratings for Metropolitan Markets. Available at: <http://www.demographia.com/dhi.pdf> (accessed 12 December 2015).
- Department for Communities and Local Government (DCLG) (2015a). Table 209: House Building: Permanent Dwellings Completed, by Tenure and Country. Available at: <https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/live-tables-on-housebuilding> (accessed 12 December 2015).
- Department for Communities and Local Government (DCLG) 2015b. Table 101: Dwelling Stock: by Tenure, United Kingdom (historical series). Available at: <https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/live-tables-on-house-building> (accessed 12 December 2015).
- DiPasquale, D., and E. L. Glaeser. (1999). Incentives and Social Capital: Are Homeowners Better Citizens? *Journal of Urban Economics*. 45(2): pp. 354–384.
- Gervais, M., and P. Manish. (2008). Who Cares about Mortgage Interest Deductibility? *Canadian Public Policy*. 34(1): pp. 1–23.
- Glaeser, E., J. Gottlieb, and J. Gyourko. (2010). Can Cheap Credit Explain the Housing Boom? National Bureau of Economic Research Working Paper 16230.
- Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

- Glaeser, E.L., and E. F. P. Luttmer. (2003). The Misallocation of Housing Under Rent Control. *American Economic Review*. 93: pp. 1027–1046.
- Glaeser, E. L., and J. M. Shapiro. (2003). The Benefits of the Home Mortgage Interest Deduction. In J. M. Poterba, ed. *Tax Policy and the Economy* 17, Cambridge, MA: MIT Press, pp. 37–82.
- Global Property Guide. (2015). World's Most Expensive Cities. Available at: <http://www.globalpropertyguide.com/most-expensive-cities> (accessed 12 December 2015).
- Gov.uk (2015). Affordable Home Ownership Schemes. Available at: <https://www.gov.uk/affordablehome-ownership-schemes/help-to-buy-equity-loans> (accessed 12 December 2015).
- Gyourko, J., and P. Linneman. (1990). Rent Controls and Rental Housing Quality: A Note on the Effects of New York City's Old Controls. *Journal of Urban Economics*. 27(3): pp. 398–409.
- Gyourko, J., C. Mayer, and T. Sinai. (2013). Superstar Cities. *American Economic Journal: Economic Policy*. 5(4): pp. 167–199.
- Hall, P. G., H. Gracey, R. Drewett, and R. Thomas. (1973). *The Containment of Urban England*. London: Allen and Unwin.
- Hembre, E. (2014). HAMP, Home Attachment, and Mortgage Default. Unpublished. Department of Economics, University of Wisconsin-Madison.
- Hilber, C. A. L. (1998). *Auswirkungen Staatlicher Massnahmen auf die Bodenpreise. Eine Theoretische und Empirische Analyse der Kapitalisierung*. Zürich: Rügger.
- Hilber C. A. L. (2010). New Housing Supply and the Dilution of Social Capital. *Journal of Urban Economics*. 67(3): pp. 419–437.
- Hilber, C. A. L. (2013). Help to Buy Will Likely Have the Effect of Pushing Up House Prices Further, Making Housing Become Less – Not More – Affordable For Young Would-Be-Owners. *British Politics and Policy at LSE Blog*. 25 June.
- Hilber, C. A. L. (2015 a). UK Housing and Planning Policies: The Evidence from Economic Research. Centre for Economic Performance 2015 Election Analysis Series, #EA033.
- Hilber, C. A. L. (2015 b). Help-to-Buy ISAs Will End Up Feathering Nests of the Wealthy – Here is How. *The Conversation*. 19 March.

- Hilber, C. A. L. (2015 c). Deep-rooted Vested Interests are to Blame for Our Housing Crisis. Disclaimer. 4 May.
- Hilber, C. A. L. Forthcoming. The Economic Implications of House Price Capitalization: A Synthesis. Real Estate Economics.
- Hilber, C. A. L., and T. Lyytikäinen. (2015). Transfer Taxes and Household Mobility: Distortion on the Housing or Labor Market? SERC Discussion Paper 187. London: Spatial Economics Research Centre.
- Hilber, C. A. L., T. Lyytikäinen, and W. Vermeulen. (2011). Capitalization of Central Government Grants into Local House Prices: Panel Data Evidence from England. *Regional Science and Urban Economics*. 41(4): pp. 394–406.
- Hilber, C. A. L., and C. J. Mayer. (2009). Why Do Households Without Children Support Local Public Schools? Linking House Price Capitalization to School Spending. *Journal of Urban Economics*. 65(1): pp. 74–90.
- Hilber, C. A. L., and F. Robert-Nicoud. (2013). On the Origins of Land Use Regulations: Theory and Evidence from US Metro Areas. *Journal of Urban Economics*. 75(1): pp. 29–43.
- Hilber, C. A. L., and O. Schöni. (2016). On the Adverse Consequences of Regulating Investment Homes: Evidence from Switzerland. Unpublished. London School of Economics. April.
- Hilber, C. A. L., and T. M. Turner. (2014). The Mortgage Interest Deduction and Its Impact on Homeownership Decisions. *Review of Economics and Statistics*. 96(4): pp. 618–637.
- Hilber, C. A. L., and W. Vermeulen. (2010). The Impacts of Restricting Housing Supply on House Prices and Affordability – Final Report. London: Department for Communities and Local Government.
- Hilber, C. A. L., and W. Vermeulen. (2016). The Impact of Supply Constraints on House Prices in England. *Economic Journal*. 126(591): pp. 358-405.
- Jaeger, J. A. G., and C. Schwick. (2014). Improving the Measurement of Urban Sprawl: Weighted Urban Proliferation (WUP) and its Application to Switzerland. *Ecological Indicators*. 38: pp. 294–308.
- Kekic, L. (2012). The Lottery of Life. *The Economist*. 21 November.

- Mayer, C. (2011). Housing Bubbles: A Survey. *Annual Review of Economics*. 3(1): pp. 559–577.
- Mirrlees, J., S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles, and J. Poterba. (2011). *Tax by Design: The Mirrlees Review*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Mulligan, C. B. (2010). Foreclosures, Enforcement, and Collections under the Federal Mortgage Modification Guidelines. National Bureau of Economic Research Working Paper 15777. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Olsen, E., and J. Zabel. (2015). United States Housing Policies. In G. Duranton, V.J. Henderson, and W.C. Strange, eds. *Handbook of Regional and Urban Economics Volume 5B*. Amsterdam: Elsevier.
- Overman, H. (2012). The UK's Housing Crises. *CentrePiece*. 17(3): pp. 2–5.
- Rohrbach, H. (2014). *Die Entwicklung des schweizerischen Mietrechts von 1911 bis zur Gegenwart*. Grenchen: Bundesamt für Wohnungswesen..
- Saiz, A. (2010). The Geographic Determinants of Housing Supply. *Quarterly Journal of Economics*. 125(3): pp. 1253–1296.
- Shiller, R. J. (2013). *Owning a Home Isn't Always a Virtue*. New York Times. 13 July.
- Statistics Sweden (2005). *Housing Statistics in the European Union 2004*. Karlskrona: Boverket, Publikationsservice.
- Waltert, F., and S. Müggler. (2014). *Indice Suisse de la Construction*. Credit Suisse and Swiss Association of Contractors and Builders Quarterly Report.
- Weinhardt, F. (2014). Neighborhood Quality and Student Performance. *Journal of Urban Economics*. 82: pp. 12–31.
- Werczberger, E. (1997). Home Ownership and Rent Control in Switzerland. *Housing Studies*. 12(3): pp. 337–353.
- Wheeler, B. (2015). *A History of Social Housing*. Available at: <http://www.bbc.co.uk/news/uk14380936> (accessed 12 December 2015).

