فصلنامه علمی اقتصاد و مدیریت شهری
فصلنامه علمی اقتصاد و مدیریت شهری، ۱۴(۳(پیاپی ۵۵))، ۵۷-۳۹
www.iueam.ir
نمایه در ISC، EconLit، Econbiz، EBZ، GateWay-Bayern، SID، Google Scholar، Noormags، Magiran، Ensani، RICeST، Civilica
شاپا: ۲۸۷۰-۲۳۴۵

اثر تزاحمی طرح مسکن مهر بر ساخت‌وساز بخش خصوصی در ایران

سعید تجریشی* استادیار گروه اقتصاد، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه صنعتی شریف، تهران
محمد وصال دانشیار گروه اقتصاد، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه صنعتی شریف، تهران

چکیده:

طرح مسکن مهر با هدف افزایش استطاعت خانوارهای کم‌درآمد و گسترش عرضه مسکن، بر پایه واگذاری زمین دولتی و اعطای تسهیلات یارانه‌ای از سال ۱۳۸۶ آغاز شد. با این حال، مداخلات گسترده دولتی می‌توانند یا مکمل فعالیت بخش خصوصی باشند یا آن را به حاشیه برانند. پرسش اصلی این پژوهش آن است که آیا اجرای مسکن مهر توانسته موجودی خالص مسکن کشور را افزایش دهد یا عمدتاً به جایگزینی ساخت‌وساز خصوصی منجر شده است.

برای پاسخ به این پرسش از داده‌های پانلی شهرستان–نیم‌سال در دوره ۱۳۸۴ تا ۱۴۰۰ استفاده شده است. این داده‌ها شامل پروانه‌های ساختمانی و واحدهای آغازشده در هر دو بخش عمومی(مسکن مهر) و خصوصی است که از منابع رسمی گردآوری شده‌اند. روش تجربی پژوهش، تفاضل در تفاضل تعمیم‌یافته است که با کنترل اثرات ثابت شهرستان، زمان و همچنین تعامل استان در سال، امکان شناسایی اثر علی مداخله دولت را فراهم می‌کند. شبه‌برون‌زایی تخصیص پروژه‌ها که وابسته به دسترسی زمین‌های دولتی بوده نیز به شفافیت شناسایی کمک کرده است.

یافته‌ها نشان می‌دهد که به ازای هر صد واحد مسکن مهر، تنها حدود ۵۵ واحد به موجودی خالص افزوده شده و ۴۵ واحد دیگر جایگزین ساخت‌وساز خصوصی شده است. نتایج مشابهی برای شاخص تعداد پروژه‌ها به دست آمده است که نشان می‌دهد مسکن مهر هرچند عرضه مسکن را افزایش داده است، ولی بخشی چشمگیر از ظرفیت بخش خصوصی را کنار زده است.

واژگان کلیدی: اثر تزاحمی؛ بازار مسکن؛ مداخله دولت؛ مسکن دولتی؛ مسکن مهر

*مسئول مکاتبات: s.tajrishy@sharif.edu

مقدمه

مسکن یکی از اساسی‌ترین اجزای سبد مصرفی خانوارها در سراسر جهان است و کمبود آن می‌تواند پیامدهای اقتصادی و اجتماعی گسترده‌ای برای جامعه به همراه داشته باشد. از این رو، بازار مسکن نقشی کلیدی در رفاه و آسایش خانوارها ایفا می‌کند و بررسی سازوکارهای تأمین آن اهمیت ویژه‌ای دارد. به طور کلی، عرضه مسکن از دو بخش خصوصی و عمومی ناشی می‌شود. پرسش اصلی این است که چه ترکیبی از حضور این دو بخش می‌تواند به افزایش خالص موجودی مسکن منجر شود و مهم‌تر از آن، چه سازوکارهایی تعیین می‌کنند که سیاست‌های دولت در حوزه مسکن مکمل فعالیت‌های بخش خصوصی باشند یا آن را کنار بزنند.

برنامه‌های ساخت مسکن دولتی با هدف افزایش موجودی مسکن برای خانوارهای کم‌درآمد اجرا می‌شوند، اما توسعه آن‌ها می‌تواند پیامدهای ناخواسته‌ای مانند اثر تزاحمی داشته باشد، به این معنی که بخش دولتی باعث کنار زدن بخش خصوصی می‌شود. این پدیده در کشورهای توسعه‌یافته با یک روند رو به رشد تکامل یافته و مورد بررسی قرار گرفته است، اما این اثر اولین تحقیق در این زمینه در کشورq ایران است.

به لحاظ نظری، مکانیزم های عامل اثر تزاحمی به دو دسته تقسیم‌بندی می‌شوند: دسته‌ای از مکانیزم‌ها در سمت عرضه مسکن و دسته‌ای دیگر در سمت تقاضای مسکن توسط خریداران است. در سمت عرضه، رقابت بر سر منابعی مانند زمین، مصالح و نیروی کار می‌تواند مانع ورود بخش خصوصی شود و در سمت تقاضا خریدارانی که قدرت خرید از بخش خصوصی را داشتند، مسکن خود را از مسکن عرضه شده در بخش عمومی خریداری می کنند و این مسکن ارزان قیمت باعث عدم انگیزه و توانایی ورود بخش خصوصی می شود.

در سمت تقاضا، زمانی‌که خانوارهای هدف در غیاب مداخله به سختی می‌توانستند وارد بازار خصوصی شوند (مانند خانوارهای کم‌درآمد یا ساکنان مناطق حاشیه‌ای)، ورود دولت می‌تواند به افزایش واقعی موجودی منجر شود. اما اگر سیاست‌ها بیش‌تر به سمت طبقات متوسط یا مناطقی با ظرفیت خرید بالا هدایت شود، احتمال جانشینی با ساخت‌وساز خصوصی بیشتر است. در سمت عرضه، در بازارهایی که زمین شهری یا نیروی کار ساختمانی به‌شدت کمیاب است، پروژه‌های دولتی می‌توانند هزینه‌ها را برای بخش خصوصی افزایش دهند و آن ها را کنار بزنند؛ در مقابل، در مناطقی با وفور زمین دولتی یا ظرفیت بلااستفاده در صنایع ساختمانی، ساخت‌وساز عمومی می‌تواند بدون فشار بر بخش خصوصی به افزایش عرضه کمک کند.

پروژه مسکن مهر یکی از نمونه های رویارویی بخش خصوصی و دولتی در بازار مسکن در ایران، با هدف تامین مسکن مقرون به صرفه برای خانوارهای کم درآمد به اجرا درآمده است. این طرح از سال ۱۳۸۶ آغاز شد و هدف آن ساخت حدود دو میلیون واحد مسکونی بود. منابع اختصاص‌یافته به این پروژه حدود ۱۵۰ میلیارد دلار برآورد می‌شود؛ رقمی معادل ۳۳ درصد از تولید ناخالص داخلی که ابعاد کم نظیر این مداخله را نشان می‌دهد(Tajrishy et al., 2021). در کلان‌شهرها، پروژه‌های مسکن مهر عمدتاً در شهرهای جدید پیرامونی مانند پرند، پردیس و هشتگرد در استان تهران، بهارستان در استان اصفهان، گلبهار در استان خراسان رضوی و سهند در اطراف شهر تبریز اجرا شدند. بر اساس گزارش وزارت راه و شهرسازی ، حدود ۲۰ درصد از کل واحدهای مسکن مهر در شهرهای جدید ساخته شد. در مقابل، در شهرهای کوچک و متوسط، این واحدها بیشتر در زمین‌های دولتی در محدوده یا حاشیه‌ی شهرها احداث شدند.

داده های مورد استفاده در این تحقیق داده‌های پانلی در سطح شهرستان– نیم‌سال طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۴۰۰ است. این داده‌ها شامل تعداد پروانه‌های ساخت و تعداد واحدهای ساخته شده مسکن مهر و بخش

خصوصی است که بر اساس زمان شروع ساخت و نام شهرستان ثبت شده‌اند و منابعی که داده‌ها از آن گردآوری شده‌اند، داده های وزارت راه و شهرسازی و مرکز آمار ایران می باشد.

روش تجربی پژوهش، روش تفاضل در تفاضل تعمیم‌یافته است. در این چارچوب، تغییرات ساخت‌وساز در شهرستان‌هایی که پروژه مسکن مهر در آن‌ها اجرا شده با شهرستان‌های مشابهی که پروژه‌ای نداشته‌اند مقایسه می‌شود و برای کنترل تفاوت‌های پایدار میان شهرستان‌ها و روندهای خاص هر استان، از اثرات ثابت شهرستان و اثر تعاملی استان و زمان استفاده می‌کنیم.

یک نکته مهم در شناسایی این اثرات، نحوه تخصیص پروژه‌هاست. در عمل، محل اجرای پروژه‌های مسکن مهر تا حد زیادی به در دسترس بودن زمین‌های دولتی بستگی داشت. همین موضوع باعث می‌شود شدت اجرای پروژه‌ها در نقاط مختلف کمتر به شرایط روز بازار مسکن وابسته باشد و بنابراین منبعی برون‌زا برای شناسایی فراهم کند.

هدف اصلی این پژوهش بررسی این مسئله است که آیا اجرای گسترده طرح مسکن مهر در ایران منجر به کاهش فعالیت های ساختمانی بخش خصوصی شده است؟ علاوه بر این مطالعه حاضر به بررسی تفاوت های منطقه‌ای می‌پردازد و می‌کوشد ساز و کارهای احتمالی نظیر رقابت بر سر منابع محدود زمین و جانشینی تقاضا میان مسکن دولتی و خصوصی را به عنوان مکانیزم‌های توضیح دهنده این پدیده شناسایی کند.

نتایج تحقیق نشان می‌دهد که مسکن مهر اثری منفی بر ساخت‌وساز خصوصی داشته است، هرچند این اثر در همه مناطق یکسان نیست. این الگو با یافته‌های مطالعات بین‌المللی نیز هم‌خوانی دارد.

پیشینه تحقیق

اینکه مداخله دولت می‌تواند باعث به حاشیه رانده شدن بخش خصوصی در عرضه یک کالا شود، یکی از موضوعاتی است که در حوزه تخصیص بودجه دولت ها اهمیت زیادی دارد(Murray, 1983). دولت در حوزه های مختلفی می‌تواند وارد شود، در برخی حوزه‌ها حضورش باعث به حاشیه رانده شدن بخش خصوصی می شود، برای مثال شواهد حاکی از آن است که حضور دولت در بخش بیمه می تواند باعث به حاشیه رانده شدن بخش خصوصی شود(Cutler et al., 1996). همچنین شواهدی در زمینه بازار رادیو وجود دارد که دولت ایستگاه‌های بخش خصوصی را کنار می زند و همان محتوای بخش خصوصی صرفا توسط دولت تولید می‌شود(Berry et al., 1999). حتی در حوزه کمک های خیریه هم می تواند باعث کاهش کمک های بخش خصوصی شود(Heutel, 2009)

علاوه بر شواهدی که اثرات منفی حضور دولت بر عرضه کننده بخش خصوصی را تایید می‌کنند، مطالعاتی وجود دارند که نشان می‌دهند حضور دولت می‌تواند مکمل بخش خصوصی باشد، بخش هایی نظیر زیرساخت، تحقیق و توسعه و سرمایه‌گذاری خطر پذیر که به نظر می‌رسد ریسک بالایی برای بخش خصوصی دارد(Connolly, 1997; Leleux, 2003; Seitz, 1994).

بازار مسکن یکی از بازارهایی است که در کشورهای مختلف دولت‌ها به آن وارد می شوند و یکی از هدف های مشترک بین همه‌ی کشورها تامین مسکن مقرون به صرفه برای گروه‌های کم درآمد جامعه است. اما مداخله دولت می‌تواند باعث ایجاد اثر تزاحمی و به حاشیه رانده شدن بخش خصوصی شود چرا که منابع و مشتریان بخش خصوصی می توانند توسط بخش عمومی جذب شوند، مشتریانی که می توانستند کالای خود را از بخش خصوصی خریداری کنند.

نخستین شواهد تجربی مربوط به اثرات ورود دولت به بازار مسکن عمدتاً در ایالات متحده طی دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ به دست آمده است. در این دوره، دولت فدرال برنامه‌ای گسترده برای توسعه مسکن عمومی اجرا کرد که طی سال‌های ۱۹۶۱ تا ۱۹۷۷ منجر به حدود ۱٫۱۹ میلیون شروع ساخت یارانه‌ای شد، معادل تقریباً ۷ درصد کل ساخت‌وسازها. با این حال، هزینه‌های بالا و ناکارآمدی این برنامه‌ها باعث شد سیاست مسکن آمریکا در دهه‌های بعد تغییر یابد. نقطه عطف این تغییر، قانون اصلاحات مالیاتی ۱۹۸۶ ایالات متحده بود که از طریق اعتبار مالیاتی انگیزه‌هایی مستقیم به سازندگان بخش خصوصی برای ساخت واحدهای ویژه خانوارهای کم‌درآمد اعطا کرد(Murray, 1983). یافته‌های موری در مطالعه‌ای دیگر در دهه ۱۹۹۰ نیز تأیید شد و نشان داد که آثار بلندمدت این اصلاحات همسو با نتایج کوتاه‌مدت بوده است(Murray, 1999).

بعد از مشاهده پدیده اثر تزاحمی سوال درباره اینکه مکانیزم اثرگذاری بخش عمومی بر بخش خصوصی در بازار چیست به میان می‌آید. مطالعات انجام شده دو دسته کلی از مکانیزم‌ها را معرفی می‌کنند. دسته اول، مکانیزم‌هایی که در سمت عرضه هستند و بخش عمومی در رقابتی بر سر منابع کمیاب مثل زمین، نیروی انسانی و منابع مالی، بخش خصوصی را کنار می‌زند. دسته دوم، مکانیزم‌هایی که از جنس هدف گرفته‌شدن تقاضای بخش خصوصی هستند، به عبارتی مشتریانی که در نبود بخش عمومی نیز می‌توانستند مسکن خود را از عرضه کننده بخش خصوصی تامین کنند، اما به دلیل قیمت پایین تر بخش عمومی، کالای مسکن خود را از بخش عمومی تهیه می‌کنند.

بررسی‌ها نشان می‌دهد که ورود دولت به بازار مسکن از مسیر عرضه می‌تواند بخش خصوصی را به حاشیه براند. دلیل اصلی آن، رقابت مستقیم بر سر منابع کمیاب همچون زمین، سرمایه و نیروی انسانی است. موری در سال ۱۹۸۳ با داده‌های آمریکا نشان داد که بخش بزرگی از واحدهای یارانه‌ای که با وام‌های متعارف تأمین مالی شده بودند، تقریباً به‌طور کامل جایگزین ساخت خصوصی شدند؛ به‌گونه‌ای که حدود ۶۰ درصد این واحدها هیچ افزایشی در موجودی خالص ایجاد نکردند. او در مطالعه‌ای دیگر این یافته را در بلندمدت نیز تأیید کرد و نتیجه گرفت که تنها برنامه‌های ویژه فقرا توانسته‌اند موجودی خالص مسکن را افزایش دهند، در حالی که طرح‌های معطوف به طبقه متوسط با بیش از ۱٫۵ میلیون واحد عملاً اثری بر موجودی مسکن نداشته‌اند (Murray, 1983; Murray, 1999).

شواهد مشابه در دیگر کشورها نیز گزارش شده است. چاپل در کشور فرانسه نشان داد که اجبار قانونی شهرداری‌های فرانسه به تخصیص زمین برای پروژه‌های اجتماعی منجر به ازدحام شدید شد، به‌طوری‌که هر واحد مسکن اجتماعی بین ۰٫۸ تا ۲ واحد خصوصی را حذف می‌کرد(Chapelle, 2015). در کشور چین نیز یوان و هاموری دریافتند که در مراحل اولیه شهرنشینی، هر واحد مسکن مقرون‌به‌صرفه با کاهش ۱٫۴۶ واحد مسکن تجاری همراه بوده است. این یافته‌ها حاکی از آن است که بخش عمومی در رقابت بر سر منابع کمیاب معمولاً برنده می‌شود و بخش خصوصی عقب رانده می‌شود؛ مشابه آنچه در حوزه خیریه نیز مشاهده شده که یارانه‌های دولتی بخشی از منابع بالقوه کمک‌های خصوصی را جذب کرده‌اند (Yuan et al., 2014).

از سوی دیگر، دولت می‌تواند از مسیر تقاضا نیز بخش خصوصی را کنار بزند. روشن‌ترین مکانیزم، جانشینی مستقیم خانوارها میان دو بازار است. سینای و والدفوگل در سال ۲۰۰۵ نشان دادند که هر واحد یارانه‌ای تنها ۰٫۳۵ تا ۰٫۵۲ واحد خالص به موجودی مسکن می‌افزاید، زیرا بخشی از اثر آن با کاهش در اشغال واحدهای خصوصی خنثی می‌شود. آن‌ها همچنین نشان دادند که ابزارهای تقاضامحور مانند کوپن‌ها کارایی

بیشتری دارند؛ هر کوپن حدود ۰٫۷ واحد خالص اضافه می‌کند، در حالی که هر واحد ساخته‌شده در پروژه‌های مستقیم کمتر از ۰٫۳ واحد به موجودی می‌افزاید(Sinai et al., 2005). این مکانیزم شباهت نزدیکی به بازار بیمه دارد که در آن، بیمه عمومی بخشی از متقاضیان بالقوه بیمه خصوصی را جذب می‌کند (Cutler et al., 1996). مشابه چنین اثری در بازار رسانه نیز گزارش شده است، جایی که ایستگاه‌های عمومی بخشی از شنوندگان ایستگاه‌های خصوصی را به خود جذب کرده‌اند (Berry et al., 1999).

مکانیزم تقاضا تنها به جانشینی محدود نمی‌شود؛ سرکوب قیمتی نیز می‌تواند خانوارها را از بازار خصوصی به سمت پروژه‌های یارانه‌ای سوق دهد. موری در هر دو مطالعه خود نشان داد که برنامه‌های طبقه متوسط در آمریکا به دلیل اجاره‌های پایین‌تر موجب انحراف تقاضا شدند(Murray, 1983; Murray, 1999). چاپل نیز در کشور فرانسه شواهدی یافت که اجاره‌های یارانه‌ای بخشی از طبقات متوسط را به پروژه‌های اجتماعی کشاند. در هر دو مورد، خانوارهایی که در نبود بخش عمومی می‌توانستند مشتری بخش خصوصی باشند، به دلیل مزیت قیمتی، گزینه یارانه‌ای را انتخاب کردند(Chapelle, 2015).

در نهایت، اثرات اجتماعی و بدنامی نیز می‌تواند نقش‌آفرین باشد. اریکسن و روزنتال در کشور آمریکا نشان دادند که در محله‌های فقیر، کیفیت ساخت بالای پروژه‌های LIHTC اثر مقبولیت ایجاد کرده و حتی تقاضا برای سکونت در اطراف را افزایش داده است. اما در محله‌های پردرآمد، حضور این پروژه‌ها با بدنامی اجتماعی همراه بوده و جذابیت منطقه را برای سازندگان خصوصی کاهش داده است. این مکانیزم مشابه تجربه خیریه‌هاست؛ جایی که منابع عمومی به‌دلیل شرایط خاص، گاه موجب تقویت و گاه موجب تضعیف مشارکت خصوصی می‌شوند(Eriksen et al., 2010).

مالپتزی و وندل نشان دادند که با وجود به‌کارگیری ابزارهای غیرمستقیم مالیاتی به منظور ساخت مسکن برای افراد کم‌درآمد در برنامه اعتبار مالیاتی LIHTC در آمریکا، همچنان مشکل ازدحام جدی است و برآوردها حاکی از نرخ جایگزینی بالای مسکن ساخته شده بود؛ به گونه‌ای که اثر خالص طرح مسکن کم درآمد بر موجودی کل در بسیاری از موارد نزدیک به صفر بود و این طرح بیشتر از آنکه موجودی جدید ایجاد کند، به تغییر ترکیب مالکیت و بهره‌برداری واحدها منجر شده است. (Malpezzi et al., 2002) و سولطاس تخمین زد که ۸۰ درصد پروژه‌های LIHTC جایگزین خصوصی‌اند و تنها ۲۰ درصد خالصاً جدید محسوب می‌شوند، به این معنا که یارانه‌ها صرفا ترکیب پروژه‌ها را تغییر می‌دهند (Soltas, 2024).

برخی مطالعات نیز به پویایی زمانی توجه کرده‌اند. لی در کره‌جنوبی نشان داد که در کوتاه‌مدت، سرمایه‌گذاری دولتی محرک بخش خصوصی است، اما در بلندمدت موجب ازدحام می‌شود(Lee, 2007). اریکسن و روزنتال نیز اهمیت مقیاس را نشان دادند: در شعاع‌های کوچک ازدحام زیاد است، اما در مقیاس ۱۰ مایلی تنها حدود یک‌سوم واحدها جایگزین می‌شوند(Eriksen et al., 2010)

در مجموع می‌توان دریافت که حضور دولت می‌تواند اثری مخرب بر سازندگان بخش خصوصی داشته باشد و شدت این اثر می تواند در مناطق مختلف و بر اساس راهبرد کلی اجرای آن متفاوت باشد که اهمیت شناخت این ناهمگنی را برجسته می سازد و در این مطالعه منبع تفاوت اثرات از دو کانال عرضه و تقاضای بازار مسکن مورد بررسی قرار می‌گیرد.

پس زمینه و داده مسکن مهر

بین سال های ۱۳۷۰ تا ۱۳۹۰ قیمت مسکن به طور متوسط سالانه ۲۳ درصد افزایش پیدا کرده است در حالیکه درآمد سرانه به طور متوسط تنها سالی ۸ درصد

رشد داشته است. این شکاف ۱۵ درصدی باعث شد تا تهیه مسکن برای گروه های کم برخوردار از درآمد ملی هر ساله سخت‌تر شود، از این رو پروژه ساخت مسکن مهر در سال ۱۳۸۶ طرح ریزی شد(C. B. o. t. I. R. o. Iran; S. C. o. Iran).

طرح مسکن مهر به‌عنوان یکی از بزرگ‌ترین مداخلات دولت در بازار مسکن ایران، در سال ۱۳۸۶ و با هدف تأمین مسکن برای اقشار کم‌درآمد آغاز شد. دولت با استفاده از ابزارهایی چون واگذاری زمین به‌صورت اجاره ۹۹ ساله، اعطای تسهیلات بانکی ارزان‌قیمت و بهره‌گیری از منابع عمومی تلاش کرد تا هزینه نهایی مسکن را برای متقاضیان کاهش دهد. در مجموع، بیش از دو میلیون واحد مسکن مهر برنامه‌ریزی و اجرا شد که بخش عمده آن‌ها در شهرهای بالای ۲۵ هزار نفر و شهرهای جدید متمرکز بودند. در واقع، حدود ۶۰ درصد این واحدها در شهرهای بزرگ و نزدیک به ۲۰ درصد آن‌ها در شهرهای جدید ساخته شدند. این تمرکز نشان می‌دهد که سیاست‌گذار علاوه بر هدف‌گذاری اجتماعی، نگاه توسعه‌ای به رشد شهرهای جدید و حاشیه‌ای نیز داشته است. با وجود این، از همان آغاز پرسشی مهم مطرح شد: آیا اجرای چنین پروژه‌ای توانسته ظرفیت خالص موجودی مسکن کشور را افزایش دهد یا آنکه صرفاً به کنارزدن بخشی از فعالیت بخش خصوصی منجر شده است؟

پروژه‌های مسکن مهر در قالب‌های متنوعی اجرا شدند. در ابتدای کار، قراردادها عمدتاً به شکل تعاونی بودند و متقاضیان واجد شرایط در قالب گروه‌های مدنی یا تعاونی‌های مسکن سازماندهی می‌شدند. از نیمه دوم سال ۱۳۸۸، تفاهم‌نامه‌های سه‌جانبه میان دولت، انبوه‌سازان و متقاضیان گسترش یافت که در آن مسئولیت آماده‌سازی زمین و ساخت واحدها بر عهده انبوه‌سازان قرار می‌گرفت. هم‌زمان، قالب خودمالکی نیز به طرح افزوده شد که طی آن مالکان اراضی یا واحدهای نیمه‌تمام با استفاده از تسهیلات مسکن مهر اقدام به تکمیل یا ساخت پروژه‌ها کردند. این تنوع در شیوه‌های اجرا، اثرات متفاوتی بر بازار مسکن داشت. واحدهای خودمالکی عموماً پراکنده بودند و فشار مستقیم کمتری بر بازار زمین ایجاد کردند، در حالی که پروژه‌های تعاونی و سه‌جانبه به‌دلیل تمرکز مکانی، فشار بیشتری بر بازارهای محلی وارد نمودند. آمارها نشان می‌دهد که بیش از ۹۱۰ هزار واحد از مجموع واحدهای مسکن مهر مربوط به پروژه‌های خودمالکی بوده است، در حالی که واحدهای تعاونی و سه‌جانبه اغلب در زمین‌های دولتی و به‌صورت متمرکز ساخته شدند.

از نظر زمانی، اوج اجرای مسکن مهر بین سال‌های ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۰ بود. در این دوره تعداد پروانه‌های صادرشده برای واحدهای مهر به بالاترین سطح رسید و تنها در سال ۱۳۸۸ بیش از ۶۰۰ هزار واحد مسکن مهر پروانه دریافت کرد. پس از سال ۱۳۹۱ با تغییر شرایط اقتصادی و محدودیت‌های مالی، روند اجرای پروژه‌ها به شدت کاهش یافت و از سال ۱۳۹۳ به بعد تقریباً متوقف شد. نکته مهم آن است که بخش خصوصی نیز نتوانست جای خالی خروج دولت را پر کند و سطح کل ساخت‌وساز کشور در سطحی پایین‌تر از قبل تثبیت شد. از منظر مکانی نیز پروژه‌های مسکن مهر تقریباً در تمامی استان‌ها اجرا شدند، اما تمرکز اصلی آن‌ها در کلان‌شهرها و شهرهای جدیدی مانند پردیس، پرند و اندیشه در استان تهران، هشتگرد در استان البرز و گلبهار در استان خراسان رضوی بود. این تمرکز علاوه بر فشار بر زیرساخت‌های شهری، پیامدهای مهمی برای بازار مسکن و اشتغال در سطح محلی به‌همراه داشت. خلاصه‌ای از توزیع پروژه‌ها و واحدهای مسکن مهر بر اساس گروه‌های شهری در جدول ۱ ارائه شده است. داده‌ها نشان می‌دهند که بیشترین سهم در تعداد واحدها مربوط به شهرهای بالای ۲۵ هزار نفر است، در حالی که تعداد پروژه‌ها تقریباً به طور مساوی بین شهرهای بالای و زیر ۲۵ هزار نفر تقسیم شده است.

جدول ۱: توزیع پروژه‌ها و واحدهای مسکن مهر بر حسب گروه‌های شهری

گروه شهری	تعداد پروژه	سهم(درصد)	تعداد واحد	سهم(درصد)
تعداد کل پروژه‌ها	۳۸۸۵۳۸	۱۰۰	۲۰۵۴۸۴۸	۱۰۰
شهرهای بالای ۲۵ هزار نفر	۱۸۸۳۲۳	۴۸	۱۲۳۸۸۷۲	۶۰/۳
شهرهای زیر ۲۵ هزار نفر	۱۹۲۲۱۳	۵۰	۴۰۲۶۹۳	۱۹/۶
شهرهای جدید	۸۰۰۲	۲	۴۱۳۲۸۳	۲۰/۱

منبع: گزارش شناخت، مستندسازی و ارزیابی برنامه مسکن مهر، وزارت راه و شهرسازی، پاییز ۱۳۹۳برای تحلیل پیامدهای این سیاست، داده‌ای در سطح شهرستان– نیم‌سال گردآوری شده که بازه زمانی ۱۳۸۴ تا ۱۴۰۰ را پوشش می‌دهد. هر ردیف از داده نمایانگر یک شهرستان در یک نیم‌سال مشخص است و اطلاعات مرتبط با پروانه‌های ساختمانی، واحدهای مسکونی و پروژه‌های مهر را دربر دارد. ساختار پانلی داده امکان می‌دهد تغییرات در طول زمان و تفاوت‌های مکانی به‌طور هم‌زمان بررسی شوند. متغیرهای کلیدی این پایگاه داده شامل تعداد کل پروانه‌های‌ساختمانی و تعداد کل واحدهای مسکونی آغازشده به‌عنوان متغیرهای نتیجه، تعداد پروژه‌های مهر و تعداد واحدهای مهر به‌عنوان متغیرهای مداخله‌ای و جمعیت به‌عنوان متغیر کنترلی هستند. این ترکیب داده‌ها بستر مناسبی برای اجرای مدل‌های با اثرات ثابت و به‌ویژه مدل‌های تفاضل در تفاضل فراهم می‌کند.

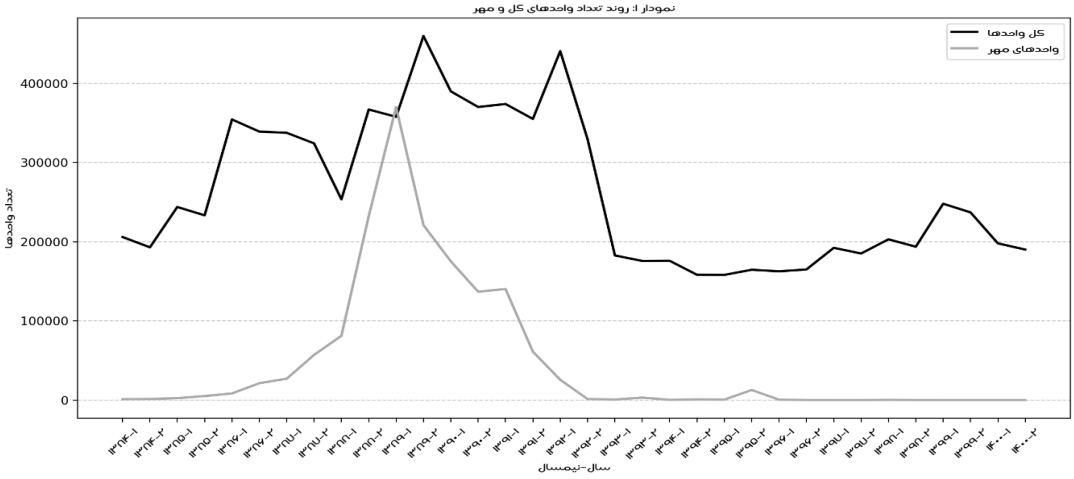
برای درک بهتر ابعاد داده، خلاصه آماری متغیرهای اصلی در جدول (۲) ارائه شده است. همان‌طور که این جدول نشان می‌دهد، در سطح شهرستان – نیم‌سال به‌طور میانگین حدود ۲۸۷ پروانه ساختمانی و ۸۷۲ واحد مسکونی آغاز شده است. در عین حال، مقادیر حداکثر بسیار بزرگ مانند بیش از ۱۸ هزار پروانه یا بیش از ۵۵ هزار واحد مسکونی در یک نیم‌سال بیانگر تمرکز شدید ساخت‌وساز در تعداد محدودی از شهرستان‌هاست. میانگین پایین و انحراف معیار بالا در متغیرهای مربوط به مسکن مهر نشان می‌دهد که اجرای این طرح در بسیاری از شهرستان‌ها بسیار محدود بوده، در حالی که در برخی نقاط با پروژه‌های بزرگ‌مقیاس همراه بوده است. این ناهمگنی داده‌ها اهمیت استفاده از روش‌های اقتصادسنجی را برجسته می‌کند، زیرا سیاست مسکن مهر به‌طور یکنواخت در کشور اجرا نشده است.

تحلیل روندی داده‌ها نیز تصویر روشنی از اثرات مداخله دولت در بازار مسکن ارائه می‌دهد. همان‌طور که در نمودار ۱مشاهده می‌شود، پروژه‌های مسکن مهر از نیمه دوم ۱۳۸۷ رشد سریعی را آغاز کردند و بین سال‌های ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۰ به اوج خود رسیدند؛ به‌طوری‌که در برخی نیم‌سال‌ها تا سه‌چهارم کل واحدهای آغازشده مربوط به مسکن مهر بود. پس از سال ۱۳۹۱ تعداد واحدهای مهر به شدت کاهش یافت و از ۱۳۹۳ به بعد تقریباً به صفر رسید. هم‌زمان کل ساخت‌وساز کشور نیز افت شدیدی را تجربه کرد و هیچ‌گاه به سطح قبل از اجرای مهر بازنگشت. این الگو نشان‌دهنده یک پویایی خاص است: ورود گسترده دولت در ابتدا موجب جهش در ساخت‌وساز شد، اما خروج ناگهانی آن مصادف با رکودی پایدار شده است. چنین روندی مصداق بارزی از اثر تزاحمی است؛ زیرا یک فرضیه می‌تواند این باشد که بخش خصوصی پس از توقف پروژه‌های دولتی نتوانست به‌طور کامل جایگزین شود و سطح فعالیت خود را بازیابی کند.

به‌طور کلی، شواهد به‌دست‌آمده از داده‌ها نشان می‌دهد که مسکن مهر در کوتاه‌مدت به افزایش ساخت‌وساز منجر شد، هرچند منجر به کاهش ساخت و ساز خصوصی شد، اما در بلندمدت بخش خصوصی توان

بازیابی نداشت. تمرکز پروژه‌ها در برخی مناطق، ناهمگنی شدید در مقیاس و پیامدهای اجتماعی و اقتصادی متنوع، همگی نشان می‌دهند که سیاست‌های دولتی در بازار مسکن می‌توانند به شکل پیچیده‌ای با سازوکارهای عرضه و تقاضا تعامل کنند. داده‌ها و روندهای مشاهده‌شده تصویری روشن از اثرات تزاحمی احتمالی ارائه می‌کنند و بستر مناسبی برای تحلیل‌های تجربی فراهم می‌سازند.

نمودار۱: روند تعداد واحدهای کل و واحدهای مسکن مهر در بازه‌های نیم‌سالی



جدول ۲: خلاصه آماری داده های مورد استفاده در تحقیق

متغیر	تعداد مشاهدات	میانگین	انحراف معیار	کمینه	بیشینه
تعدادکل پروانه‌های ساختمانی	۱۰۲۳۴	۲۸۷/۱۱	۶۳۵/۶۸	۰	۱۸۰۸۴
تعداد پروانه‌های ساختمانی مهر	۱۰۲۳۴	۱۷/۹	۶۳/۷۳	۰	۲۲۹۸
تعداد کل واحدهای ساختمانی	۱۰۲۳۴	۸۷۱/۶۴	۳۸۸۰/۸۴	۰	۱۵۳۹۱۰
تعداد واحدهای ساختمانی مهر	۱۰۲۳۴	۱۵۷/۰۷	۱۰۴۷/۰۱	۰	۵۵۸۶۹

مبانی نظری

اثر تزاحمی [1] یکی از مفاهیم کلیدی در اقتصاد عمومی است که به بررسی پیامدهای ورود دولت به بازارها می‌پردازد. این مفهوم بیان می‌کند که مداخلات دولت لزوماً به افزایش ظرفیت خالص نمی‌انجامد، بلکه ممکن است بخشی از فعالیت‌های موجود بخش خصوصی را کنار زده و تنها جایگزینی میان بازیگران اقتصادی ایجاد کند. در چنین شرایطی، حتی اگر دولت منابع عظیمی را به یک بخش اختصاص دهد، موجودی کل جامعه تغییر چندانی نمی‌کند و صرفاً ترکیب عرضه‌کنندگان یا مصرف‌کنندگان دگرگون می‌شود. اهمیت این پدیده در بازار مسکن دوچندان است؛ چرا که مسکن نه‌تنها یکی از اصلی‌ترین اجزای سبد مصرفی خانوارهاست، بلکه بزرگ‌ترین دارایی خانوار و یکی از عوامل تعیین‌کننده رفاه، سرمایه‌گذاری، مهاجرت و ثبات اجتماعی محسوب می‌شود. به همین دلیل، بررسی مبانی نظری اثر تزاحمی در حوزه مسکن می‌تواند ابعاد گسترده‌ای از سیاست‌گذاری عمومی را روشن سازد.

از دیدگاه نظری، اثر تزاحمی را می‌توان همچون یک تابع تصمیم در نظر گرفت. این تابع مجموعه‌ای از ورودی‌ها شامل ویژگی‌های گروه هدف، شرایط بازار محلی، کیفیت نهادها، وضعیت مالی و بستر کلان اقتصادی را دریافت کرده و دو خروجی اصلی ارائه می‌دهد: نخست مسیر بروز اثر تزاحمی و دوم شدت آن. مسیر اثر تزاحمی می‌تواند تقاضامحور باشد، بدین معنا که خانوارهایی که در غیاب سیاست می‌توانستند نیاز مسکن خود را از بازار خصوصی تأمین کنند، به سمت واحدهای یارانه‌ای دولت حرکت می‌کنند و تقاضای بخش خصوصی کاهش می‌یابد. یا اینکه اثر می‌تواند عرضه محور باشد، به این معنا که رقابت بر سر زمین، نهاده‌ها یا منابع مالی، ظرفیت بخش خصوصی را کاهش داده و توان ساخت‌وساز آن را محدود می‌کند. در بسیاری از موارد نیز ترکیبی از هر دو مسیر فعال می‌شود. شدت اثر تزاحمی نیز متغیری پیوسته است که می‌تواند از بسیار ضعیف تا بسیار قوی متغیر باشد و به‌طور کامل به شرایط نهادی، بازار محلی و طراحی سیاست بستگی دارد. این نگاه تابعی موجب می‌شود که اثر تزاحمی نه به صورت یک پدیده مطلق، بلکه به عنوان پدیده‌ای زمینه‌محور دیده شود.

ورودی‌های تابع تزاحمی نقشی تعیین‌کننده در شکل‌گیری این پدیده دارند. نخست، ویژگی‌های گروه هدف اهمیت ویژه‌ای دارد. اگر سیاست‌های مسکن عمومی متوجه خانوارهای با درآمد متوسط یا بالاتر باشد، احتمال جانشینی مستقیم میان واحدهای دولتی و خصوصی بیشتر است و تزاحم تقاضامحور شدت می‌گیرد. در مقابل، اگر سیاست دقیقاً متوجه اقشار کم‌درآمد یا خانوارهایی باشد که به طور معمول در بازار خصوصی حضور نداشته‌اند، اثر تزاحمی کمتر خواهد بود. دومین ورودی مهم، ویژگی‌های بازار محلی است. بازار مسکن در هر منطقه ویژگی‌های خاص خود را دارد و عواملی چون کشش عرضه، کمبود یا وفور زمین، نرخ رشد جمعیت و جریان مهاجرت تعیین می‌کنند که ظرفیت بخش خصوصی برای پاسخ‌گویی به شوک‌های ناشی از ورود دولت چقدر است. در شهرهایی با زمین محدود یا عرضه غیرکشش‌پذیر، حتی پروژه‌های کوچک دولتی می‌توانند اثر عرضه محور شدیدی داشته باشند. سومین عامل، شرایط نهادی و مالی است. کیفیت نهادها و قوانین مالکیت، دسترسی به اعتبارات و وضعیت نظام بانکی بر توان بخش خصوصی اثر می‌گذارد. در کشورها یا مناطقی که ساختار نهادی ضعیف است و منابع مالی عمدتاً در اختیار دولت قرار دارد، مداخلات دولتی ظرفیت بخش خصوصی را محدودتر می‌کند و تزاحم شدیدتر است. در مقابل، در نظام‌های نهادی کارآمدتر، احتمال مکمل بودن سرمایه‌گذاری دولتی با بخش خصوصی افزایش می‌یابد. چهارمین ورودی، طراحی سیاستی است. نوع ابزار مورد

[1] Crowd-out

استفاده دولت (ساخت مستقیم، یارانه مالیاتی، کوپن اجاره یا وام یارانه‌ای)، مقیاس پروژه‌ها و زمان‌بندی اجرا تعیین می‌کنند که تزاحم از کدام مسیر عمل کند. برای مثال، پروژه‌های عظیم و هم‌زمان به دلیل فشار بر منابع، بیشتر از مسیر عرضه عمل می‌کنند؛ در حالی‌که سیاست‌های مبتنی بر یارانه اجاره احتمالاً مسیر تقاضامحور را فعال می‌سازند. نهایتاً، بستر کلان اقتصادی نیز بر شدت و مسیر اثر مؤثر است. در دوره‌های رکود که منابع بیکار زیاد هستند، احتمال تزاحم کمتر است زیرا دولت از ظرفیت‌های بلااستفاده بهره می‌گیرد؛ اما در دوره‌های رونق، مداخلات دولتی می‌تواند به طور مستقیم بخش خصوصی را کنار بزند. همچنین نرخ تورم، بیکاری و روند عمومی قیمت مسکن تعیین می‌کنند که شدت اثر نهایی تا چه حد خواهد بود.

بر اساس این چارچوب، می‌توان مکانیزم‌های اثر تزاحمی را در دو دسته اصلی تقاضامحور و عرضه‌محور طبقه‌بندی کرد. مکانیزم‌های تقاضامحور زمانی فعال می‌شوند که خانوارهایی که پیش‌تر توانایی حضور در بازار خصوصی را داشتند، به سمت واحدهای یارانه‌ای دولت جذب شوند. نخستین مکانیزم در این مسیر، جانشینی مستقیم تقاضا است. شواهد حاصل از برنامه‌های مسکن عمومی در ایالات متحده در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ نشان داد که بسیاری از واحدهای ساخته‌شده به جای افزودن بر موجودی خالص، جایگزین واحدهای خصوصی شدند(Murray, 1983; Murray, 1999). مکانیزم دوم، اثر انتظار است؛ بدین معنا که خانوارهایی که از نظر مالی توانمندترند، ممکن است خرید یا اجاره در بازار خصوصی را به تعویق بیندازند و منتظر تخصیص واحد یارانه‌ای بمانند(Cutler et al., 1996). مکانیزم سوم، تغییر ترکیب اشغال است؛ به‌طوری‌که خانوارهای جوان یا مجرد که پیش‌تر در بازار خصوصی به صورت هم‌خانه زندگی می‌کردند، ممکن است با دریافت واحد یارانه‌ای به زندگی مستقل روی آورند. این تغییر الگو بخشی از ظرفیت بازار خصوصی را بلااستفاده می‌گذارد. تجربه در کشور فرانسه نیز نشان می‌دهد که اجاره‌های یارانه‌ای بخشی از خانوارهای طبقه متوسط را از بازار خصوصی جدا و به پروژه‌های اجتماعی جذب کرده است (Chapelle, 2015). نهایتاً، مکانیزم چهارم ناهمگنی مکانی است. مطالعه‌ای در ایالات متحده بر روی بیش از ۲۵۰ هزار مکان شهری نشان داد که تنها بین ۳۵ تا ۵۲ درصد از واحدهای یارانه‌ای به موجودی خالص اضافه می‌شوند و باقی آن‌ها به دلیل اثر تزاحمی از بین می‌روند(Sinai et al., 2005) .

مکانیزم‌های عرضه‌محور نیز زمانی فعال می‌شوند که دولت در رقابت برای تأمین منابع کمیاب، دسترسی بخش خصوصی به این منابع را محدود کند یا هزینه استفاده از آن‌ها را افزایش دهد. یکی از مکانیزم‌های اصلی در این مسیر، رقابت بر سر زمین است. در مناطقی با تراکم بالای جمعیت، تخصیص زمین به پروژه‌های یارانه‌ای می‌تواند ظرفیت بخش خصوصی را به شدت کاهش دهد. مطالعه‌ای در کشور فرانسه نشان می‌دهد که هر واحد اجتماعی می‌تواند بین ۰٫۸ تا ۲ واحد خصوصی را حذف کند(Chapelle, 2015). مکانیزم دوم، رقابت بر سر نهاده‌ها مانند نیروی کار و مصالح ساختمانی است. پروژه‌های بزرگ‌مقیاس برای گروه‌های جمعیتی گسترده، تقاضای ناگهانی برای این نهاده‌ها ایجاد کرده و هزینه ساخت را برای بخش خصوصی بالا می‌برند. تجربه چین نشان داد که در مراحل ابتدایی شهرنشینی، هر واحد مسکن مقرون‌به‌صرفه می‌تواند به کاهش بیش از یک واحد تجاری منجر شود (Yuan et al., 2014). مکانیزم سوم، تزاحم مالی است. اجرای پروژه‌های کلان اغلب به منابع مالی عظیم نیاز دارد که دولت از طریق وام و اعتبارات بانکی تأمین می‌کند. این امر نرخ بهره را افزایش داده و دسترسی بخش خصوصی به منابع مالی را محدود می‌کند. مطالعاتی در ایالات متحده نشان داده‌اند که بخش بزرگی از یارانه‌های مالیاتی در عمل پروژه‌های حاشیه‌ای را جلو می‌اندازند و جایگزینی بالایی با پروژه‌های خصوصی دارند(Malpezzi et al., 2002;

Soltas, 2024). مکانیزم چهارم، تزاحم نهادی و اجتماعی است. در مناطقی که نهادهای محلی ضعیف هستند یا قوانین به نفع پروژه‌های دولتی تنظیم شده‌اند، بخش خصوصی به حاشیه رانده می‌شود(Chen, 2016).از سوی دیگر، در محله‌های پردرآمد، حضور پروژه‌های یارانه‌ای می‌تواند با برچسب اجتماعی منفی همراه باشد و جذابیت ساخت خصوصی را کاهش دهد، در حالی‌که در محله‌های فقیر گاه اثر مقبولیت ایجاد می‌کند و حتی تقاضا برای سکونت در اطراف را بالا می‌برد(Eriksen et al., 2010). مکانیزم پنجم، پویایی زمانی و مرحله توسعه است. اثر تزاحمی می‌تواند در کوتاه‌مدت و بلندمدت متفاوت باشد. شواهد کره‌جنوبی نشان می‌دهد که سرمایه‌گذاری دولتی در کوتاه‌مدت محرک بخش خصوصی بود، اما در بلندمدت به ازدحام منجر شد (Lee, 2007). همچنین مقیاس مکانی اهمیت دارد: در شعاع‌های کوچک، تزاحم شدید است، اما در مقیاس بزرگ‌تر بخش خصوصی انعطاف بیشتری نشان می‌دهد.

واقعیت آن است که اثر تزاحمی به ندرت از یک مسیر منفرد بروز می‌کند. بیشتر مواقع، مکانیزم‌های عرضه و تقاضا هم‌زمان فعال‌اند و شدت نسبی هر کدام بستگی به شرایط محلی، نهادی و ویژگی‌های گروه هدف دارد. در کلان‌شهرهای متراکم، خانوارهای طبقه متوسط با انتخاب واحدهای یارانه‌ای موجب کاهش تقاضا در بازار خصوصی می‌شوند و هم‌زمان اجرای پروژه‌های بزرگ دولتی دسترسی بخش خصوصی به زمین و مصالح را نیز محدود می‌کند. این ترکیب باعث می‌شود تزاحم دوگانه شکل بگیرد. در مقابل، در مناطقی با رشد سریع جمعیت، حتی اگر بخشی از تقاضای خصوصی به سمت واحدهای دولتی منحرف شود، فشار تقاضای کل آن‌قدر بالاست که بخش خصوصی همچنان انگیزه ساخت دارد. به علاوه، پویایی زمانی نیز می‌تواند برهم‌کنش مکانیزم‌ها را تغییر دهد؛ به‌طوری‌که در کوتاه‌مدت مداخله دولت به دلیل استفاده از منابع بیکار موجب تحریک ساخت‌وساز خصوصی می‌شود، اما در بلندمدت با تثبیت حضور دولت و اشغال منابع، مکانیزم‌های تزاحمی غالب می‌شوند. همین ناهمگنی‌های زمانی و مکانی نشان می‌دهد که تحلیل اثر تزاحمی تنها با بررسی یک کانال ناقص خواهد بود و باید ترکیب و تعامل میان عرضه و تقاضا مورد توجه قرار گیرد.

جمع‌بندی این چارچوب نظری نشان می‌دهد که اثر تزاحمی پدیده‌ای پویا و وابسته به زمینه است. شدت و مسیر آن نه‌تنها به ویژگی‌های گروه هدف و ظرفیت بازار خصوصی بستگی دارد، بلکه به کیفیت نهادها، طراحی سیاست و شرایط کلان اقتصادی نیز مرتبط است. از این منظر، مداخله دولت در بازار مسکن به‌خودی‌خود نه الزاماً مفید است و نه الزاماً مضر، بلکه نتایج آن تابعی از نحوه طراحی و شرایط اجرایی خواهد بود. بر همین اساس، پژوهش حاضر با تکیه بر این چارچوب نظری در پی آن است که با بررسی تجربه پروژه مسکن مهر در ایران، شواهد تجربی تازه‌ای درباره ماهیت اثر تزاحمی در بازارهای در حال توسعه ارائه دهد و به این پرسش پاسخ دهد که مداخله دولت در چه شرایطی می‌تواند به افزایش واقعی موجودی مسکن منجر شود و در چه شرایطی صرفاً جایگزینی با فعالیت بخش خصوصی خواهد بود.

۱- روش تحقیق

پروژه مسکن مهر که توسط دولت از سال ۱۳۸۶ آغاز شد، این فرصت را فراهم می آورد که اثر مداخله دولت در بازار مسکن در ایران مورد سنجش قرار گیرد. در این تحقیق با استفاده از روش تفاضل در تفاضل تعمیم یافته قصد داریم که اثر ساخت و ساز مسکن عمومی مهر را بر موجودی کل مسکن تخمین بزنیم و از متغیر تعداد پروانه‌های مهر و تعداد واحدهای ساختمانی مسکن مهر به عنوان متغیر درمان استفاده می کنیم، این روند به ما کمک می کند که در شناسایی وجود اثر تزاحمی از ضریب بدست آمده برای شدت اثر مسکن مهر

بر موجودی کل کمک بگیریم بدان معنا که انتظار داریم در صورت وجود اثر تزاحمی عددی کوچک‌تر از یک را به عنوان ضریب متغیر درمان به صورت معنادار بدست بیاوریم. از آنجایی این روش را به کار می گیریم که شهرستان‌های مختلف شدت درمان های مختلفی را تجربه کرده‌اند. متغیرهای به کار رفته در تصریح رگرسیون در ادامه توضیح داده می‌شوند.

متغیر وابسته Y_{it} فعالیت‌های ساختمانی در شهرستان i و نیم‌سال t است که در دو شاخص سنجیده می‌شود: تعداد کل پروانه های ساختمانی صادر شده[1] در نیمسال مورد نظر و تعداد واحدهای ساختمانی[2] موجود در همان پروانه‌ها مورد استفاده قرارگرفته است.

همچنین متغیرهای مستقل مورد بررسی متغیرهای تعداد پروانه های ساختمانی مسکن مهر در نیمسال و تعداد واحد های ساختمانی مسکن مهر در همان پروانه‌ها می‌باشد. در ضمن اثرات ثابت شهرستان و اثرات ثابت زمانی در غالب دو متغیر α_i و λ_t کنترل شده‌اند.

مدل پایه به صورت زیر تصریح می‌شود:

---

[1] $dist_total_projects_{it}$

[2] $dist_total_units_{it}$

$$Y_{it} = \beta \times Mehr_Units_{it} + \alpha_i + \lambda_t + \varepsilon_{it}$$

$$Y_{it} = \beta \times Mehr_Projects_{it} + \alpha_i + \lambda_t + \varepsilon_{it}$$

$$Y_{it} = \beta \times Mehr_Projects_{it} + \alpha_i + \delta_{Prov\times year} + \lambda_t + \varepsilon_{it}$$

$$Y_{it} = \beta \times Mehr_Units_{it} + \alpha_i + \delta_{Prov\times year} + \lambda_t + \varepsilon_{it}$$

برای اینکه بتوانیم اثر علی را شناسایی کنیم، از فروضی استفاده می‌کنیم که آن ها را توضیح خواهیم داد.

اولین فرض، فرض روندهای موازی است به این معنا که در غیاب پروژه مسکن مهر شهرستان‌های دریافت کننده درمان و شهرستان‌های کنترل یک روند مشابه را طی می‌کردند. دومین فرض مربوط به کنترل تمامی عوامل ثابت شهرستانی و زمانی که در تصریح رگرسیون‌های فوق کنترل شده اند و در نهایت برون زا بودن نحوه مداخله دولت در شهرستان‌ها می‌باشد. برای مثال اگر دولت مناطق پر رونق‌تر را هدف گرفته باشد دیگر خروجی مورد نظر نتیجه سیاست نخواهد بود.

یکی از تهدیداتی که می‌تواند برآورد ما را دچار تورش کند، احتمال همبستگی بین اجرای طرح و شرایط اقتصادی محلی است. با این حال، ماهیت زمان‌بندی پروژه‌ها که وابسته به تخصیص زمین دولتی و دریافت تسهیلات مالی و مشارکت شهرداری‌های محلی است، از تصادفی بودن تخصیص حمایت می‌کند. تهدید دوم، وجود روندهای متفاوت استانی است که با افزودن اثرات ثابت "استان × سال" رفع شده است.

در تفسیر ضرایب، نکته کلیدی آن است که ضریب β میزان افزایش خالص موجودی کل به ازای هر واحد مسکن مهر را نشان می‌دهد. اگر مقدار این ضریب نزدیک به یک باشد، به معنای آن است که هر واحد مهر تقریباً به طور کامل به موجودی کل اضافه شده و پدیده تزاحم مشاهده نمی‌شود. در صورتی که مقدار ضریب کمتر از یک و بیشتر از صفر برآورد شود، می‌توان نتیجه گرفت که بخشی از ساخت‌وساز خصوصی جایگزین شده و تزاحم جزئی رخ داده است. اگر ضریب بسیار کوچک و نزدیک به صفر باشد، نشان‌دهنده تزاحم کامل است؛ یعنی هر واحد ساخته‌شده در طرح مهر دقیقاً معادل یک واحد خصوصی را از چرخه ساخت‌وساز خارج کرده و موجودی خالص تغییر نکرده است. حتی در صورتی که مقدار ضریب منفی برآورد شود، به معنای آن خواهد بود که اجرای طرح مهر نه تنها ساخت‌وساز خصوصی را جایگزین کرده، بلکه فراتر از آن عمل کرده و باعث کاهش بیشتر از مقدار خود در موجودی کل شده است. بدین‌ترتیب، اندازه و علامت ضریب β چارچوبی روشن برای سنجش شدت اثر تزاحمی مسکن مهر فراهم می‌آورد و مسیر تحلیل نتایج تجربی را مشخص می‌سازد.

برای بررسی پایداری نتایج، داده‌های مربوط به استان‌های تهران، اصفهان، فارس و خراسان رضوی حذف شده است تا اثر احتمالی تمرکز شدید ساخت‌وساز و ویژگی‌های خاص بازار مسکن در این استان‌ها که کلان‌شهرهای اصلی کشور در آن‌ها قرار دارند، بر نتایج کلی کنترل شود. در گام بعد، داده‌های مربوط به سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۶ نیز کنار گذاشته شد تا اطمینان حاصل شود که یافته‌ها تحت‌تأثیر شرایط پیش از اجرای طرح مسکن مهر قرار نگرفته‌اند. این دو تغییر به ما امکان می‌دهند ارزیابی کنیم که آیا رابطه‌ی شناسایی‌شده میان ساخت‌وساز دولتی و خصوصی حاصل رفتار ویژه در این استان‌ها یا سال‌های خاص است یا در مجموع، رابطه‌ای پایدار در سراسر کشور محسوب می‌شود.

برای سنجش ناهمگنی اثر طرح میان مناطق مختلف کشور، مدل تجربی به تفکیک استان‌ها برآورد شد. در این رویکرد، مجموعه‌ای از رگرسیون‌های جداگانه برای هر استان اجرا می‌شود تا تفاوت‌های بالقوه در واکنش بخش خصوصی به اجرای طرح مسکن مهر شناسایی شود. مبنای این تفکیک، تفاوت‌های ساختاری بازار مسکن، محدودیت زمین شهری، و شدت مداخلات دولتی در استان‌های مختلف است. اجرای این تحلیل به شفاف‌تر شدن کانال‌های اثرگذاری طرح در سطوح منطقه‌ای و تمایز میان مناطق با ظرفیت متفاوت بازار مسکن کمک می‌کند. تصریح تکامل یافته برای بررسی این اثر ناهمگنی به صورت زیر است:

$$Y_{it} = \beta \times Mehr_Units_{it} + \sum_{p} \delta_p \times (\mathrm{Mehr_{Unitsit}} \times \mathrm{Province}_p) + \lambda_t + \varepsilon_{it}$$

در این معادله $Province_p$ متغیر های ساختگی مربوط به استان ها هستند و ضرائب δ_p انحراف ضریب استان فوق از میانگین کل کشوری را نشان می دهد. در نتیجه اثر نهایی هر استان برابر است با

$$\beta_p = \beta + \delta_p$$

تصریح بالا مبنای رگرسیون انجام شده و نمودارمیله ای رسم شده در بخش یافته ها است.

۶- یافته‌های تحقیق

نتایج حاصل از برآورد مدل تفاضل در تفاضل تعمیم‌یافته نشان می‌دهد که پروژه مسکن مهر به طور کامل منجر به افزایش موجودی مسکن در سطح کشور نشده است. همان‌طور که درجدول ۳ مشاهده می‌شود، ضریب مربوط به تعداد واحدهای مسکن مهر برابر با ۰/۵۵ است که نشان می‌دهد به ازای هر ۱۰۰ واحد ساخته‌شده توسط دولت، به طور متوسط و با فرض ثبات سایر شرایط تنها حدود ۵۵ واحد به موجودی خالص اضافه شده و ۴۵ واحد دیگر جایگزین ساخت‌وساز خصوصی شده است.

همچنین، زمانی که به جای تعداد واحدها، تعداد پروژه‌ها را به عنوان شاخص بررسی می‌کنیم، ضریب به دست آمده ۰/۵۹ است. این مقدار نیز بیانگر وجود اثر تزاحمی است و نشان می‌دهد تقریباً نیمی از فعالیت‌های دولتی جایگزین ساخت‌وساز خصوصی شده است.

به‌منظور ارزیابی پایداری یافته‌های اصلی، دو آزمون پایداری بر مبنای حذف زیرنمونه‌ها طراحی و اجرا شد.

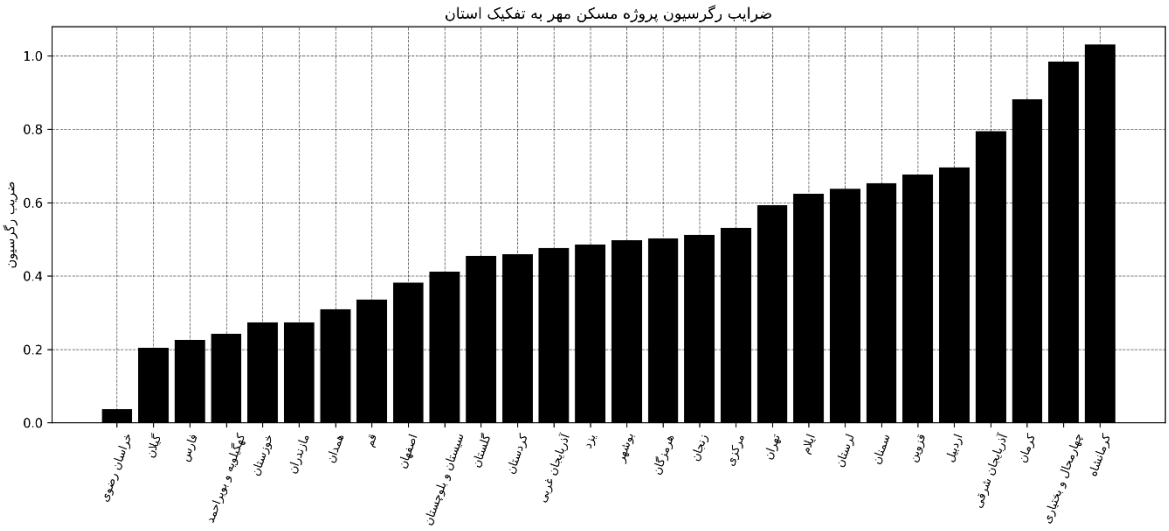
در نخستین آزمون، داده‌های مربوط به چهار استان شامل کلان‌شهرهای اصلی یعنی تهران، خراسان رضوی، اصفهان و فارس از نمونه حذف شدند تا اثر احتمالی وزن بالای کلان‌شهرها بر برآورد ضرایب بررسی شود. نتایج این آزمون در جدول ۴ گزارش شده است. همان‌گونه که مشاهده می‌شود، ضریب متغیر «واحدهای مسکن مهر» پس از حذف این استان‌ها در محدوده‌ی ۰٫۵۹ تا ۰٫۶۱ باقی مانده و از نظر آماری در سطح اطمینان ۹۹ درصد معنادار است. به طور مشابه، ضریب مربوط به پروژه‌های مسکن مهر ۰٫۵۶ برآورد شده است .

در آزمون دوم، سه سال ابتدایی دوره‌ی مطالعه (۱۳۸۴ تا ۱۳۸۶) از نمونه حذف گردید تا از احتمال تورش ناشی از شرایط پیش از اجرای طرح کاسته شود. نتایج این برآورد در جدول ۵ ارائه شده است. ضرایب برآوردی نیز با نتایج اصلی هم‌خوانی دارند؛ به‌گونه‌ای که ضریب متغیر «واحدهای مسکن مهر» ۰٫۵۵ تا ۰٫۵۷ و ضریب پروژه‌های مسکن مهر ۰٫۶۴ برآورد شده‌اند.

در مجموع، مقایسه‌ی جدول‌های ۴ و ۵ نشان می‌دهد که ضرایب کمتر از یک و از نظر آماری معنادار باقی مانده‌اند؛ به این معنا که حتی در برابر تغییر ترکیب فضایی یا زمانی نمونه، اثر تزاحمی طرح مسکن مهر همچنان وجود دارد ولی شدت آن نسبتاً محدود است و

حدود ۵۵ تا ۶۰ درصد از ساخت‌وسازهای طرح به افزایش خالص موجودی مسکن منجر می‌شود.

نمودار ۲ : نمودار میله ای ضرائب رگرسیون به تفکیک استان



نمودار۲ ضرایب برآوردی متغیر مسکن مهر را به تفکیک استان نشان می‌دهد. همان‌طور که مشاهده می‌شود، شدت اثر تزاحمی در میان استان‌ها متفاوت است؛ به‌گونه‌ای که استان‌هایی با بازارهای متراکم‌تر نظیر خراسان رضوی، فارس و گیلان ضریب‌های پایین‌تری دارند که بیانگر اثر تزاحمی قوی‌تر است، در حالی‌که در استان‌های کم‌تراکم‌تر مانند کرمانشاه، چهارمحال و بختیاری و آذربایجان شرقی ضریب‌ها به عدد یک نزدیک‌تر است و به معنای کاهش تزاحم و افزایش اثر خالص طرح بر موجودی مسکن است. این الگو نشان می‌دهد ظرفیت و فشار بازار محلی نقش تعیین‌کننده‌ای در میزان جانشینی ساخت‌وساز دولتی و خصوصی ایفا می‌کند.

از نظر تبیین توصیفی، می‌توان گفت که این الگو با توجه به شرایط بازار مسکن در ایران منطقی به نظر می‌رسد. در کلان‌شهرها که محدودیت زمین و منابع ساخت‌وساز بیشتر است، ورود دولت به بازار می‌تواند رقابت بر سر منابع را تشدید کرده و بخش خصوصی را عقب می‌راند. در شهرهای کوچک‌تر که ظرفیت‌های بلااستفاده بیشتری وجود دارد، احتمالاً بخشی از ساخت‌وساز دولتی توانسته به افزایش واقعی موجودی منجر شود.

در مجموع، نتایج نشان می‌دهد که پروژه مسکن مهر اثر دوگانه‌ای داشته است: بخشی از ظرفیت آن به افزایش واقعی موجودی مسکن اختصاص یافته، در حالی که بخش دیگر به جای آن، فعالیت‌های بخش خصوصی را جایگزین کرده و اثر تزاحمی ایجاد نموده است که این اثر تزاحمی در بین مناطق مختلف یکسان نیست. ویژگی‌های شهرها و استان‌های مختلف در میزان اثر تزاحمی نقش مهمی داشته‌اند که از جمله این ویژگی‌ها می‌توان به میزان زمین قابل ساخت یا وضعیت سمت تقاضا در این شهرها اشاره کرد.

جدول ۳ : برآورد رابطه بین تعداد واحدها و پروژه‌های مسکن مهر با تعداد کل واحدها و پروژه‌های ساخت و ساز

Variables	Units	Projects	Units + Prov × Year
Mehr units	0.57**		0.55**
	(0.24)		(0.21)

Mehr projects		0.59***	
		(0.12)	
Observations	10,234	10,234	10,234
R-squared	0/78	0/76	0/80

جدول ۴ : برآورد رابطه بین تعداد واحد ها و پروژه های مسکن مهر با حذف استان های دارای کلان‌شهرهای اصلی

Variables	Units	Projects	Units + Prov × Year
Mehr units	0.61***		0.59***
	(0.06)		(0.07)
Mehr projects		0.56***	
		(0.06)	
Observations	7,616	7,616	7,616
R-squared	0.78	0.60	0.80

جدول ۵: برآورد رابطه بین تعداد واحد ها و پروژه های مسکن مهر با حذف سه سال اول

Variables	Units	Projects	Units + Prov × Year
Mehr units	0.57**		0.55**
	(0.24)		(0.22)
Mehr projects		0.64***	
		(0.119)	
Observations	8,428	8,428	8,428
R-squared	0.76	0.79	0.78

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

مسکن یکی از اساسی‌ترین نیازهای خانوار و در عین حال بزرگ‌ترین دارایی آن‌ها محسوب می‌شود. تأمین مسکن مقرون‌به‌صرفه برای اقشار کم‌درآمد همواره دغدغه‌ای مهم برای دولت‌ها بوده است. در ایران نیز طرح مسکن مهر به‌عنوان بزرگ‌ترین مداخله دولت در بازار مسکن در ایران، با هدف افزایش عرضه و کاهش فشار هزینه‌ای بر خانوارهای کم‌درآمد آغاز شد. پرسش کلیدی این پژوهش آن بود که آیا این مداخله گسترده توانسته است موجودی خالص مسکن را افزایش دهد یا آنکه به‌طور عمده جایگزین فعالیت بخش خصوصی شده است.

یافته‌های تجربی حاصل از روش تفاضل در تفاضل تعمیم‌یافته نشان می‌دهد که مسکن مهر به‌طور کامل موجودی خالص مسکن را افزایش نداده است. برآوردها حاکی از آن است که به ازای هر صد واحد مسکن مهر، تنها حدود ۵۵ واحد به موجودی خالص افزوده شده و ۴۵ واحد دیگر در واقع جایگزین ساخت‌وساز بخش خصوصی شده‌اند. این نتیجه هم در سطح واحدهای ساخته‌شده و هم در سطح پروژه‌ها تأیید شد و ضریب‌های به‌دست‌آمده برای بخش تعداد واحدهای ساختمانی و تعداد پروانه های ساختمانی (۰٫۵۴۸ و ۰٫۵۹۵) تقریباً تصویری مشابه ارائه می‌کنند. بنابراین می‌توان گفت حدود نیمی از ظرفیت به افزایش واقعی موجودی منجر شده و نیم دیگر موجب تزاحم شده است.

از منظر مکانیزم‌های اقتصادی، دو مسیر اصلی برای توضیح یافته‌ها قابل ذکر است. نخست مکانیزم سمت عرضه است که به رقابت بر سر منابع کمیاب اشاره دارد. زمانی که دولت در مقیاس بزرگ وارد بازار ساخت‌وساز می‌شود، نیاز به مصالح ساختمانی، زمین و نیروی کار افزایش می‌یابد و هزینه‌ها را برای بخش خصوصی بالا می‌برد. نتیجه آن است که بسیاری از پروژه‌های خصوصی یا آغاز نمی‌شوند یا در مقیاس کوچک‌تری اجرا می‌شوند. دوم مکانیزم سمت تقاضاست. واحدهای مسکن مهر که به‌صورت یارانه‌ای عرضه می‌شدند، بخشی از خانوارهایی را جذب کردند که در غیاب این سیاست می‌توانستند از بازار خصوصی خرید کنند. به این ترتیب بخشی از تقاضای بخش خصوصی مستقیماً به سمت واحدهای دولتی منتقل شد.

این الگو کاملاً با مطالعات بین‌المللی سازگار است. در آمریکا، موری نشان داد که بخش قابل‌توجهی از واحدهای یارانه‌ای جایگزین واحدهای خصوصی شدند. در فرانسه نیز چاپل گزارش کرد که هر واحد اجتماعی می‌تواند بین ۰٫۸ تا ۲ واحد خصوصی را کنار بزند. در چین هم شواهد مشابهی وجود دارد که واحدهای مقرون‌به‌صرفه باعث کاهش ساخت‌وساز تجاری شدند. مقایسه ایران با این کشورها نشان می‌دهد که پدیده اثر تزاحمی یک ویژگی فراگیر است، هرچند شدت آن بسته به زمینه نهادی و اقتصادی متفاوت است.

پیامد سیاستی مهم این نتایج آن است که ورود دولت به بازار مسکن نه‌تنها همیشه مفید نیست، بلکه بسته به شرایط می‌تواند اثرات منفی نیز به همراه داشته باشد. در مناطقی که بازار مسکن ظرفیت بالایی دارد و گروه‌های هدف واقعاً کم‌درآمد هستند، مداخله دولت می‌تواند به افزایش واقعی موجودی کمک کند. اما در مناطقی که زمین کمیاب است یا تقاضا از سوی خانوارهای طبقه متوسط هدایت می‌شود، تزاحم شدیدتر رخ می‌دهد. بنابراین، سیاست‌گذار باید در طراحی مداخلات بعدی، به ناهمگنی مکانی و گروه‌های هدف توجه ویژه داشته باشد.

یکی از درس‌های کلیدی این پژوهش آن است که دولت می‌تواند به جای تمرکز بر ساخت مستقیم، از ابزارهای غیرمستقیم‌تری استفاده کند. تجربه کشورهای دیگر نشان داده که اعتبار مالیاتی، کوپن اجاره یا یارانه‌های تقاضامحور معمولاً اثر تزاحمی کمتری دارند. در ایران نیز می‌توانست به جای اجرای پروژه‌های عظیم

و متمرکز، بخشی از منابع به‌صورت حمایت مالیاتی یا اعتباری در اختیار بخش خصوصی یا تعاونی‌های کوچک قرار گیرد. چنین سیاستی علاوه بر کاهش فشار بر منابع، احتمالاً انگیزه بیشتری برای مشارکت بخش خصوصی ایجاد می‌کرد.

به‌طور کلی، یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که مسکن مهر در عین حال که توانسته بخشی از نیاز مسکن اقشار کم‌درآمد را پاسخ دهد، اثر تزاحمی قابل‌توجهی نیز بر بخش خصوصی داشته است. این نتیجه تأکید می‌کند که سیاست‌های بزرگ‌مقیاس دولتی باید با دقت طراحی شوند و بدون توجه به شرایط محلی و گروه هدف می‌توانند پیامدهای ناخواسته ایجاد کنند. آینده سیاست‌گذاری مسکن در ایران نیازمند رویکردی متوازن است که از یک‌سو حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر را تضمین کند و از سوی دیگر، انگیزه‌ها و ظرفیت‌های بخش خصوصی را تضعیف نکند. تنها در این صورت می‌توان امیدوار بود که مداخلات دولتی به افزایش واقعی موجودی مسکن و بهبود رفاه اجتماعی منجر شود.

سپاسگزاری

این پژوهش با حمایت بنیاد ملی علم ایران (Iran National Science Foundation: INSF) با کد طرح شماره ۹۹۰۰۲۹۳۸ انجام شده است.

همچنین از آقای محمدعلی درده به خاطر دستیاری پژوهشی این پژوهش تشکر و قدردانی می‌شود.

منابع

Berry, S. T., & Waldfogel, J. (1999). Public Radio in the United States: Does it Correct Market Failure or Cannibalize Commercial Stations? of article. Journal of public economics, 71(2), 189–211.

Chapelle, G. (2015). Does Social Housing Crowd Out Private Construction? Evidence from France [Working Paper] .

Chen. (2016). The heterogeneity of market supply effects of public housing provision: Empirical evidence from China of article. Journal of housing economics, 33(1–13.

Connolly, L. S. (1997). Does external funding of academic research crowd out institutional support? of article. Journal of public economics, 64(3), 389–406.

Cutler, D. M., & Gruber, J. (1996). Does Public Insurance Crowd Out Private Insurance? of article. Quarterly Journal of Economics, 1.٤٣٠–٣٩١)١١

Eriksen, M. D., & Rosenthal, S. S. (2010). Crowd Out, Stigma, and the Effect of Place-Based Subsidized Rental Housing of article. Regional Science and Urban Economics, 40(6), 395–406.

Heutel, G. (2009). Crowding Out and Crowding In of Private Donations and Government Grants (NBER Working Paper Series, Issue. N. B. o. E. Research. http://www.nber.org/papers/w15004

Iran, C. B. o. t. I. R. o. (Simple List) Information / Contact Page. Central Bank of the Islamic Republic of Iran. https://cbi.ir/simplelist/24998.aspx

Iran, S. C. o. Prices (Economic statistics / Prices). Statistical Center of Iran. https://www.amar.org.ir/en/Statistics-by-Topic/Economic-statistics/Prices

Lee, C.-I. (2007). Does Provision of Public Rental Housing Crowd Out Private Housing Investment? A Panel VAR Approach of article. Journal of housing economics, 16(1), 1–20.

Leleux, B. (2003). Public versus private venture capital: seeding or crowding

out? A pan-European analysis of article. Journal of business venturing 18(1), 81–10.٤

Malpezzi, S., & Vandell, K. (2002). Title: Does the Low-Income Housing Tax Credit Increase the Supply of Housing? of article. Journal of housing economics, 11(4), 360–380.

Murray, M. P. (1983). Subsidized and unsubsidized housing starts: 1961–1977. of article. The Review of Economics and Statistics, 65(4), 590–597.

Murray, M. P. (1999). Subsidized and unsubsidized housing stocks, 1935 to 1987:Crowding out and cointegration of article. Journal of Real Estate Finance and Economics, 18(1), 107–124.

Seitz ,H. (1994). Public capital and the demand for private inputs of article. Journal of public economics, 54(2), 287–307.

Sinai, T., & Waldfogel, J. (2005). Do Low-Income Housing Subsidies Increase the Occupied Housing Stock? of article. Journal of public economics, 89(11-12), 2137–2164.

Soltas, E. (2024). Tax Incentives and the Supply of Low-Income Housing of article. Job Market Paper ,

Tajrishy, S., & Vesal, M. (2024). Large-scale affordable housing construction and public goods provision: evidence from Iran. Journal of Economic Geography, 24(1), 171-189.

Yuan, N., & Hamori, S. (2014). Crowding-Out Effects of Affordable and Unaffordable Housing in China, 1999–2010 of article. Applied Economics, 46(35), 4318–4333.