

سیاست بخش مسکن در جمهوری کره^۱

مترجمین: **کیمیا علوی*** و **امین قبادی****

چکیده

این مقاله سیاست‌های بخش مسکن در کره جنوبی را در چند دهه گذشته مورد بررسی قرار داده، چالش‌های جدید ناشی از تغییرات محیطی را تشریح کرده و درس‌هایی برای کشورهای دیگر ترسیم می‌نماید. مهم‌ترین اهداف سیاست مسکن در این سال‌ها، جبران کمبود و تثبیت قیمت مسکن بوده است. دولت برای دستیابی به این اهداف، از بخش خصوصی کمک گرفته و با ایجاد مؤسسات بخش دولتی، چارچوب قانونی مناسب برای ارائه زمین‌های قابل ساخت و اختصاص واحدهای مسکونی به گروه‌های هدف مورد نظر را فراهم کرده است. مسأله کمبود مطلق مسکن در کشور با توجه به ارائه مستمر و انبوه مسکن جدید از دهه ۱۹۸۰ میلادی حل و فصل شده و شرایط کلی آن به طور قابل توجهی بهبود یافته است. از آغاز هزاره جدید، افزایش برنامه رفاهی مسکن خانوارهای کم‌درآمد و اقشار محروم به اهداف سیاست مسکن افزوده شده است. عرضه مسکن استیجاری دولتی افزایش یافته و کمک هزینه اجاره مسکن برای دستیابی به هدف سیاست جدید ارائه شده است، اما لازم است کارهای بیشتری انجام شود. امروزه کره جنوبی همچنین، با چالش‌های جدید مسکن در مورد تغییرات جمعیتی و اجتماعی-اقتصادی کشور مواجه است.

واژگان کلیدی: توان‌پذیری مسکن، شاخص سپرده چنسی، وام رهنی، مسکن استیجاری.

طبقه‌بندی JEL: P25، R21، R28، R31، R38، R52

۱. ترجمه‌ای است از:

Kyung-Hwan Kim and Miseon Park (2016). Housing Policy in the Republic of Korea. Asian Development Bank Institute. no. 570.

k.alavi@cbi.ir

a.qobadi@cbi.ir

* مسئول امور حسابداری اداره حسابداری کل و بودجه بانک مرکزی

** پژوهشگر اداره بررسی‌ها و سیاست‌های اقتصادی بانک مرکزی

۱. مقدمه

نحوه سیاست‌گذاری بخش مسکن در جمهوری کره چگونگی پاسخ‌دهی دولت به مشکلات مسکن به هنگام بروز آنها را نشان می‌دهد. در مرحله اول، مهم‌ترین مسأله بخش مسکن کمبود ناشی از افزایش تقاضا به دلیل رشد سریع اقتصادی و گسترش شهرنشینی بود. جمهوری کره از آغاز دهه ۱۹۸۰ میلادی با استفاده از یک رویکرد عملی در قالب وارد نمودن بخش خصوصی در چارچوبی قانونی به این چالش پاسخ داد. دولت از طریق سازندگان بخش دولتی، زمین‌های قابل ساخت و توسعه را در مقیاس وسیعی فراهم کرد، همچنین، با تأمین مالی گسترده از محل صندوق مسکن ملی و اجرای مقررات مربوط به تولید و تخصیص مسکن جدید، مشوق‌های مالیاتی و یارانه‌ها را در صورت لزوم، در اختیار عرضه‌کنندگان و مصرف‌کنندگان قرار داد. افزون بر این، دولت، هدف "یک خانه برای هر خانواده" را با تخصیص اولویت به خانه اولی‌های بالقوه در توزیع مسکن جدید دنبال کرد. تقاضای سرمایه‌گذاری در بخش مسکن توسط صاحبان بیش از یک خانه، یک اقدام نامطلوب با هدف سفته‌بازانه محسوب می‌شد که به افزایش پراکنده قیمت مسکن منجر شده و مشمول مجازات می‌شد. به دلیل اتخاذ چنین سیاست‌هایی، در اوایل دهه ۲۰۰۰ میلادی، مشکل کمبود مطلق مسکن حل شد. کیفیت موجودی مسکن و در نتیجه استانداردهای بخش مسکن به طور قابل توجهی بهبود یافت. به طور کلی، توان خرید مسکن نیز بالاتر رفت؛ اگرچه لزوماً شامل شهر سئول^۱ و اطراف آن نمی‌شد، لیکن مشکل عدم انطباق بین تقاضا و عرضه به سبب مکان، نوع مسکن و اندازه آن در سئول و شهرهای بزرگ دیگر نیز به سرعت ایجاد شد. با افزایش سریع قیمت آپارتمان‌های تحت سکونت مالک در سال‌های ۲۰۰۲ تا ۲۰۰۵ در سئول، به‌ویژه در بازارهای معروفی همچون گنگنام،^۲ دولت ابزارهای مختلفی را برای مهار تقاضا و تثبیت قیمت مسکن بسیج نموده و به کار گرفت.

بازار مسکن زمانی تثبیت شد که بحران مالی جهانی اثر زیان‌بار خود را بر جای گذاشته بود. شرایط بازار به علت رکود اقتصادی و نگرانی در خصوص سرعت بالای پیرشدن جمعیت و کاهش رشد

1. Seoul

2. Gangnam

آن، به ضرر مالکیت خانه تغییر کرد. تقاضا برای صاحبخانه‌نشینی تضعیف شد و قیمت‌های مسکن را کم ماند. از آنجا که خانوارهای بیشتری به جای مالکیت به دنبال گزینه‌های اجاره‌ای بودند، ثبات بازار اجاره‌بها به یک چالش اصلی سیاستی مبدل شد. از سال ۲۰۱۵، سطح فعالیت بازار مسکن همچنان در حال بهبود است و بازار اجاره‌بها در جمهوری کره تنگاتنگ و رقابتی باقی مانده است.

اگر چه در طول چند دهه گذشته شرایط کلی بخش مسکن به طور قابل توجهی بهبود یافته است، اما همچنان افزایش رفاه مسکن خانوارهای کم‌درآمد و افراد آسیب‌پذیر مسأله‌ای مهم باقی مانده است. نخستین اقدام سیاستی که به طور خاص این گروه‌ها را هدف قرار داد، برنامه ساخت ۲۵۰ هزار واحد استیجاری دولتی، به عنوان بخش لاینفک برنامه ساخت دو میلیون مسکن^۱ در سال‌های ۱۹۹۲-۱۹۸۸ بود. برنامه نظام‌مندتری که از سال ۲۰۰۰ آغاز شد، برنامه‌ای ۱۰ ساله با هدف عرضه ۱ میلیون واحد استیجاری دولتی بود که البته بار مالی سنگینی را بر شرکت زمین و مسکن، شرکت دولتی مسئول ارائه و مدیریت اغلب واحدهای استیجاری دولتی، تحمیل کرد. یکی دیگر از ابزارهای سیاستی برنامه رفاهی مسکن، برنامه کمک هزینه مسکن است. این برنامه که پیش از این در قالب یک کمک هزینه عمومی برای گروه‌های کم‌درآمد ارائه می‌شد، در جولای سال ۲۰۱۵ به یک برنامه مستقل تبدیل شد.

در حال حاضر، جمهوری کره در حال تجربه برخی تغییرات بنیادی است که وضعیت بازار مسکن و خط‌مشی‌ها را متأثر خواهد کرد. نرخ رشد اقتصادی در حال کاهش است، توزیع درآمد متمرکزتر شده است، میزان باروری کل در حال کاهش بوده و سن جمعیت به سرعت رو به افزایش است. افزون بر این، سیاست‌های بخش مسکن می‌بایست رابطه بین این بخش با کل اقتصاد و پایداری محیطی را در نظر بگیرد. همچنین، چشم‌انداز سیاسی سیاست‌های بخش مسکن نیز در حال پیچیده‌تر شدن است.

1. Two-Million Housing Drive (TMHD).

۲. روند شرایط و توان پذیری مسکن

۲-۱. کمیت و کیفیت مسکن

در طول ۴۰ سال گذشته، شرایط مسکن در جمهوری کره به لحاظ کمیت و کیفیت به میزان قابل توجهی بهبود یافته است (جدول ۱). نسبت عرضه مسکن، رایج‌ترین معیار سیاست‌گذاری مسکن در جمهوری کره است که به صورت نسبت تعداد خانه‌ها به تعداد خانوارها تعریف می‌شود. این نسبت از سال ۱۹۹۰ به‌طور قابل ملاحظه‌ای افزایش یافته است، زیرا میزان افزایش در موجودی مسکن بسیار بیشتر از میزان افزایش در تعداد خانوارها بوده است. در اوایل دهه ۲۰۰۰ میلادی، تعداد خانوارها با تعداد خانه‌های مسکونی برابر بود و نسبت عرضه مسکن از ۱۰۰ درصد فراتر می‌رفت.

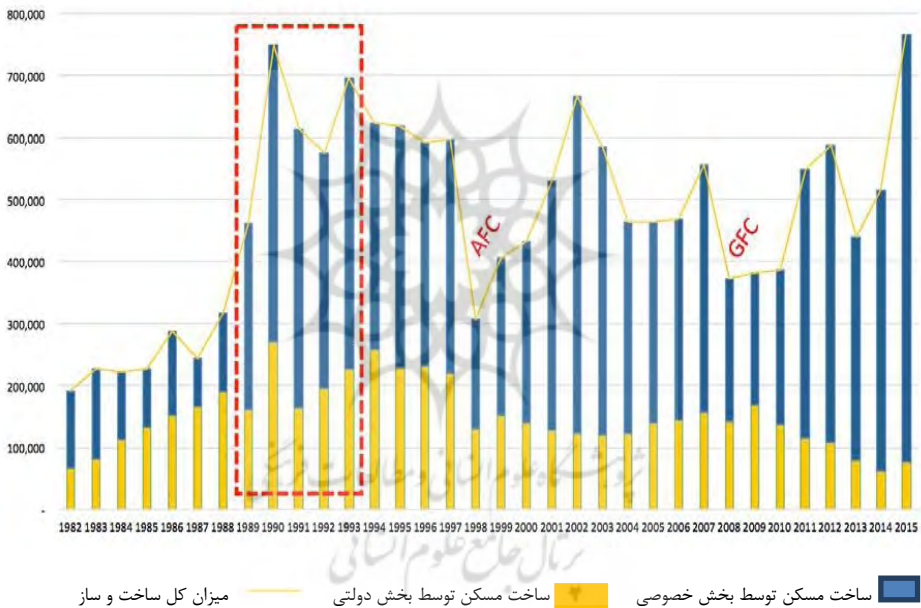
با این حال، در اصل، این تعریف تا حدودی دارای کاستی بود؛ زیرا صورت کسر، چندین خانه را که تحت مالکیت یک نفر به ثبت رسیده بود، به عنوان یک واحد مسکونی محسوب می‌کرد و خانوارهای تک نفره نیز از مخرج کسر کنار گذاشته می‌شدند. این تعریف در سال ۲۰۰۵ اصلاح شد که بر این اساس، رقم جدید میزان عرضه مسکن در سال ۲۰۱۴ برابر ۱۰۳/۵ درصد بود که به میزان قابل توجهی کمتر از ۱۱۸/۱ درصد بوده که در جدول ۱ ارائه شده است.

جدول ۱. موجودی مسکن، تعداد خانوارها و نسبت عرضه مسکن

۲۰۱۴	۲۰۱۳	۲۰۱۰	۲۰۰۰	۱۹۹۰	۱۹۸۰	۱۹۷۰	
۱۵۹۸۹	۱۵۶۲۸	۱۴۶۷۷	۱۱۴۷۲	۷۳۵۷	۵۳۱۹	۴۳۶۰	تعداد واحدهای مسکونی (هزار واحد) A
۱۳۳۹۵	۱۳۳۹۵	۱۲۹۹۵	۱۱۹۲۸	۱۰۱۶۷	۷۴۷۰	۵۵۷۶	تعداد خانوارها (هزار خانوار) B
۱۱۸/۱	۱۱۶/۷	۱۱۲/۹	۹۶/۲	۷۲/۴	۷۱/۲	۷۸/۲	نسبت عرضه مسکن (درصد) $(A/B)*100$
۱۰۳/۵	۱۰۳/۰	۱۰۱/۹	-	-	-	-	نسبت عرضه مسکن (جدید) (درصد)

رشد سریع موجودی مسکن ناشی از بالابودن میزان ساخت و سازهای جدید در قالب برنامه ساخت دو میلیون مسکن (TMHD) است؛^۱ ساخت سالانه مسکن تا پیش از وقوع بحران مالی آسیا در سال ۱۹۹۸-۱۹۹۷، از ۲۵۰-۲۰۰ هزار واحد به بیش از ۵۰۰ هزار واحد افزایش یافت (نمودار ۱). با بهبود وضعیت اقتصاد، ساخت و ساز مسکن در سال ۲۰۰۲ افزایش یافت و به حدود ۴۰۰-۵۰۰ هزار واحد مسکونی رسید. پس از آن، ساخت مسکن جدید به دلیل بحران مالی جهانی دوباره کاهش یافت، سپس، به روال گذشته بازگشت.

نمودار ۱. ساخت و ساز مسکن جدید در سال‌های ۲۰۱۵-۱۹۸۳ (واحد مسکونی)



AFC: بحران مالی آسیا، GFC: بحران مالی جهانی.

مأخذ: MOLIT, <http://stat.molit.go.kr>

۱. داده‌های مربوط به ساخت و ساز جدید بر اساس پروانه‌های ساختمانی است. اطلاعات مربوط به ساختمان‌های شروع و تکمیل شده از سال ۲۰۰۵ در دسترس است.

یکی دیگر از معیارهای ساخت مسکن جدید، سهم سرمایه‌گذاری مسکن به عنوان درصدی از تولید ناخالص داخلی (GDP)^۱ است. سرمایه‌گذاری مسکن شامل ارزش بنای مسکن جدید (بجز زمین) و بازسازی مسکن موجود است. برای جمهوری کره، متوسط بلندمدت این نسبت در سال‌های ۲۰۱۴-۱۹۷۰ برابر ۵/۱ درصد بود که با رقم مربوط به ایالات متحده (حدود ۵/۰ درصد) قابل مقایسه است. جدول ۲، متوسط نسبت سالانه سرمایه‌گذاری مسکن به تولید ناخالص داخلی در دوره‌های ۵ ساله از سال ۱۹۸۸ را نشان می‌دهد. این شاخص در اوایل دهه ۱۹۹۰ به بالاترین میزان خود رسید، سپس، به دلیل بحران مالی آسیا با کاهش مواجه شد و بار دیگر در طول دوره رونق مسکن در سال‌های ۲۰۰۷-۲۰۰۳ افزایش یافت. پس از آن، به دلیل بحران مالی جهانی کاهش دوباره‌ای را تجربه کرد که این حالت با رفتار ساخت و ساز جدید مسکن سازگار است.

جدول ۲. ساخت و ساز و سرمایه‌گذاری در بخش مسکن در سال‌های ۲۰۱۴-۱۹۸۸

۲۰۱۴-۱۴	۲۰۰۸-۱۲	۲۰۰۳-۰۷	۱۹۹۸-۲۰۰۲	۱۹۹۳-۹۷	۱۹۸۸-۹۲	
۴/۰	۳/۹	۵/۳	۴/۶	۶/۷	۶/۵	نسبت سرمایه‌گذاری در بخش مسکن به تولید ناخالص داخلی (درصد)
۴۷۷۶۸۴	۴۵۵۲۱۸	۵۰۷۶۲۴	۴۶۸۱۲۶	۶۲۵۱۵۹	۵۴۳۶۰۲	ساخت و ساز مسکن جدید (واحد)
۲۸۱۸۰	۲۴۶۹۶	۲۳۰۳۳	۱۲۷۳۵	۱۲۰۵۹	۷۹۸۳	درآمد ناخالص ملی سرانه (دلار)

مأخذ: MOLIT, <http://stat.molit.go.kr>; Bank of Korea, <http://ecos.bok.kr>

برنز و گربلر^۱ رابطه‌ای یو شکل^۲ بین درآمد سرانه و نسبت سرمایه‌گذاری در بخش مسکن به تولید ناخالص داخلی را در سال ۱۹۷۷ مطرح کردند، با این حال، چنین رابطه‌ای در جمهوری کره مشاهده نشده است. این مسأله با توجه به این واقعیت که سطح فعالیت‌های بازار مسکن به شدت تحت تأثیر سیاست‌های دولتی قرار داشته است، قابل درک است.^۳ کیم و سو^۴ (۱۹۹۱) با مقایسه میزان تخصیص سرمایه بین بخش مسکن و بخش‌های دیگر، شواهدی مبنی بر کمبود سرمایه در بخش مسکن در مقایسه با بخش‌های دیگر تا اواسط دهه ۱۹۸۰ در جمهوری کره یافتند. این کمبود سرمایه‌گذاری منعکس‌کننده اولویت پایین بخش مسکن در این کشور از نظر تخصیص منابع است.

همزمان با رشد موجودی مسکن، کیفیت مسکن از سال ۱۹۸۰ به‌طور پیوسته بهبود یافته است. جدول ۳ شاخص‌های منتخب کیفیت مسکن از سال ۱۹۸۰ را نشان می‌دهد. میزان استفاده از فضای مسکونی و همین‌طور تعداد خانه‌ها به ازای هر ۱۰۰۰ نفر جمعیت بین سال‌های ۱۹۸۰-۲۰۱۰ بیش از دو برابر شده است. سهم خانه‌های مجهز به آب لوله‌کشی، آشپزخانه و سرویس‌های بهداشتی مدرن و آب گرم به‌طور چشمگیری در این دوره افزایش یافته است. دلیل اصلی این افزایش، آن است که بیشتر خانه‌های جدید، آپارتمان‌هایی برخوردار از امکانات مدرن بودند.

جدول ۳. شاخص‌های منتخب کیفیت مسکن در سال‌های ۱۹۸۰-۲۰۱۰

۲۰۱۰	۲۰۰۰	۱۹۹۰	۱۹۸۰	
۳/۷	۳/۴	۲/۵	۲/۲	متوسط تعداد اتاق به ازای هر خانوار
۲۵/۰	۲۰/۲	۱۴/۳	۱۰/۱	متوسط سطح زیربنا به ازای هر فرد (متر مربع)
۶۷/۴	۶۳/۱	۵۱/۰	۴۵/۸	متوسط سطح زیربنا به ازای هر خانوار (متر مربع)
۳۶۴	۲۴۹	۱۷۰	۱۴۲	مسکن به ازای هر ۱۰۰۰ نفر
۹۷/۹	۸۵/۰	۷۴/۰	۵۶/۱	سهم خانه‌های مجهز به آب لوله‌کشی (درصد)
۹۷/۰	۸۶/۹	۵۱/۳	۱۸/۴	سهم خانه‌های مجهز به سرویس‌های بهداشتی مدرن (درصد)
۹۸/۴	۸۹/۱	۴۴/۱	۲۲/۱	سهم خانه‌های مجهز به حمام (درصد)
۹۶/۹	۸۷/۴	۳۴/۱	۹/۹	سهم خانه‌های مجهز به آب گرم (درصد)

مأخذ: اداره آمار کره، <http://kostat.go.kr>.

1. Burns and Grebler. (1977).
2. U-shaped
3. Kim. (2004).
4. Kim and Suh. (1991).

طی سال‌های ۲۰۱۰-۱۹۸۰، سهم آپارتمان‌ها از کل موجودی مسکن از ۷ به ۵۹ درصد افزایش یافت، در حالی که سهم خانه‌های ویلایی تک خانوار از ۸۷/۵ به ۲۷/۳ درصد کاهش یافت (جدول ۴).

جدول ۴. تغییر در ترکیب موجودی مسکن در سال‌های ۲۰۱۰-۱۹۸۰ (درصد)

۲۰۱۰	۲۰۰۰	۱۹۹۰	۱۹۸۰	
۲۷/۳	۳۷/۲	۶۶/۰	۸۷/۵	خانه‌های ویلایی تک خانوار
۵۹/۰	۴۷/۸	۲۲/۸	۷/۰	آپارتمان‌ها
۳/۷	۷/۴	۶/۸	۳/۰	خانه‌های شهری
۱۰/۰	۷/۵	۴/۴	۲/۵	سایر

مأخذ: اداره آمار کره، <http://kostat.go.kr>

به رغم بهبود قابل ملاحظه در شرایط کلی مسکن در طول ۴ دهه گذشته، مقایسه بین‌المللی شاخص‌های کلیدی نشان می‌دهد که امکان بهبود بیشتر وجود دارد (جدول ۵). دو شاخص مهم در این خصوص، تعداد خانه‌ها به ازای هر ۱۰۰۰ نفر و سطح زیربنا به ازای هر نفر است. جمهوری کره در هر دو شاخص از کشورهای با درآمد بالا عقب است. نرخ صاحب‌خانه‌نشینی در جمهوری کره به‌طور قابل ملاحظه‌ای از فرانسه، ژاپن، انگلستان و ایالات متحده کمتر است.

جدول ۵. مقایسه بین‌المللی شاخص‌های منتخب مسکن

فرانسه	انگلستان	ایالات متحده	ژاپن	جمهوری کره	
۵۳۲ (۲۰۱۰)	۴۴۱ (۲۰۱۰)	۴۲۱ (۲۰۱۰)	۴۵۱ (۲۰۰۸)	۳۶۴ (۲۰۱۰)	مسکن به ازای هر ۱۰۰۰ نفر
۳۹/۹ (۲۰۰۶)	۴۴/۰ (۲۰۰۲)	۷۴/۳ (۲۰۱۰)	۳۷/۳ (۲۰۰۸)	۲۵/۰ (۲۰۱۰)	سطح زیربنا به ازای هر نفر (متر مربع)
۶۴/۳ (۲۰۱۳)	۶۴/۶ (۲۰۱۳)	۶۵/۱ (۲۰۱۳)	۶۱/۱ (۲۰۰۸)	۵۴/۲ (۲۰۱۰)	نرخ واحدهای مسکونی تحت مالکیت مالک (درصد)
۱۹/۰ (۲۰۰۷)	۱۷/۵ (۲۰۱۰)	۰/۹ (۲۰۱۲)	۶/۱ (۲۰۰۸)	۵/۰ (۲۰۱۲)	مسکن استیجاری دولتی به عنوان سهمی از کل موجودی مسکن (درصد)
۴۲۹۹۱ (۲۰۱۳)	۳۹۰۴۹ (۲۰۱۳)	۵۲۸۳۹ (۲۰۱۳)	۳۹۳۲۱ (۲۰۱۳)	۲۳۸۳۸ (۲۰۱۳)	تولید ناخالص داخلی سرانه (دلار)

توضیح: ارقام داخل پرانتز نشان‌دهنده سال مرجع است.

Source: CECODHAS (2011); Demographia (2015); Dol and Haffner (2010); EMF (2014); Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, Government of Japan, http://www.mlit.go.jp/statistics/details/t-jutaku-2_tk000002.html.

در اینجا دو نکته حائز اهمیت وجود دارد؛ نکته نخست آنکه نرخ مالکیت مسکن در جمهوری کره در سال ۲۰۱۰، برابر ۶۱ درصد بود که تقریباً با ژاپن برابر بوده و از ایالات متحده، انگلستان و فرانسه نیز چندان پایین تر نبود. دلیل شکاف بزرگ بین نرخ صاحبخانه‌نشینی و مالکیت مسکن در جمهوری کره، تفکیک سکونت از مالکیت توسط بسیاری از اجاره کنندگان است که در بخش بعدی به جزئیات آن پرداخته شده است. نکته دوم، نبود نرخ بهینه مالکیت مسکن و رابطه مستقیم بین نرخ مالکیت و استانداردهای مسکن در میان کشورهاست.

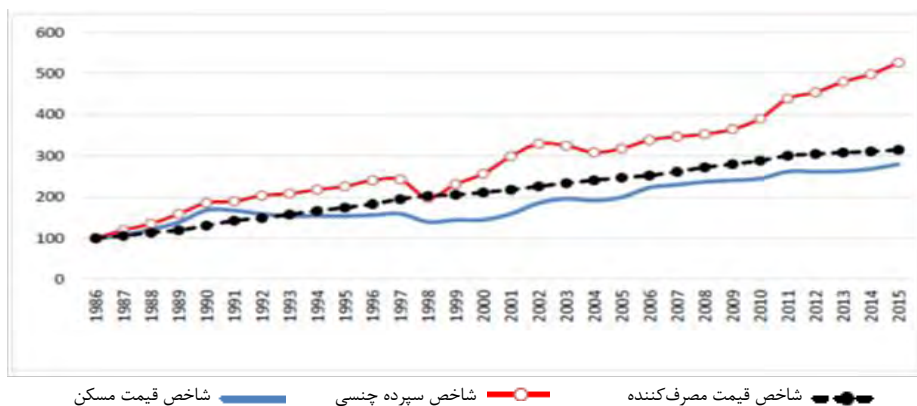
افزون بر این، بخش مسکن استیجاری دولتی در جمهوری کره کوچکتر از کشورهای دیگر اروپایی است، اما سهم مسکن استیجاری دولتی به عنوان درصدی از کل موجودی مسکن، بسته به رویکرد سیاست مسکن، از کشوری به کشور دیگر بسیار متفاوت است. همچنین، هیچ استاندارد قابل قبول جهانی برای این شاخص وجود ندارد.

۲-۲. قیمت و توان‌پذیری مسکن

قیمت مسکن یکی از مهم‌ترین متغیرهای سیاست‌گذاری مسکن در جمهوری کره بوده و خواهد بود. داده‌های سیستمیک قیمت مسکن تنها از سال ۱۹۸۶ به بعد در دسترس است. شاخص قیمت مسکن برای نخستین بار توسط بانک مسکن کره گردآوری شده و در سال ۲۰۰۱ و همزمان با ادغام بانک مسکن با کوک‌مین بانک^۱ کره، در اختیار کوک‌مین بانک قرار گرفت. نمودار ۲ روند شاخص قیمت مسکن و شاخص سپرده چنسی^۲ (یعنی قرارداد اجاره منحصر به فرد، که در بخش بعدی به‌طور کامل بیان شده است)، همچنین، شاخص قیمت مصرف‌کننده را از سال ۱۹۸۶ به تصویر می‌کشد.

1. Kookmin Bank
2. Chonseil

نمودار ۲. شاخص قیمت مسکن و شاخص قیمت مصرف‌کننده در سال‌های ۲۰۱۵-۱۹۸۶



شاخص قیمت مصرف‌کننده شاخص سپرده چنسی شاخص قیمت مسکن

جدول ۶، متوسط نرخ سالانه تغییر این شاخص‌ها از سال ۱۹۸۸ را نشان می‌دهد.

جدول ۶. تغییر در قیمت‌های مسکن و مصرف‌کننده در سال‌های ۲۰۱۴-۱۹۸۸ (درصد)

۲۰۱۳-۱۴	۲۰۰۸-۱۲	۲۰۰۳-۰۷	۱۹۹۸-۲۰۰۲	۱۹۹۳-۹۷	۱۹۸۸-۹۲	
۱/۳	۲/۷	۴/۸	۳/۵	۰/۱	۹/۳	تغییر در شاخص قیمت مسکن
۴/۸	۶/۲	۱/۱	۷/۴	۳/۸	۱۳/۷	تغییر در شاخص سپرده چنسی
۱/۳	۳/۳	۲/۹	۳/۵	۵/۰	۷/۴	تغییر در شاخص قیمت مصرف‌کننده

مأخذ: MOLIT, <http://stat.molit.go.kr>; Bank of Korea, <http://ecos.bok.kr>

چند نکته در خصوص رفتار شاخص‌های قیمت می‌بایست مورد توجه قرار گیرد. نخست آنکه، افزایش قیمت مسکن پس از تعدیل براساس نرخ تورم و در کل کشور در طول دو دوره رونق بخش مسکن (یعنی سال‌های ۱۹۹۲-۱۹۸۸ و ۲۰۰۳-۲۰۰۷) محدود بوده و در سال‌های پس از افزایش شدید عرضه مسکن، به‌واسطه برنامه ساخت دو میلیون مسکن و در سال‌های اخیر، تحت تأثیر بحران مالی جهانی، منفی شد. دوم، شاخص سپرده چنسی، به استثنای سال‌های ۲۰۰۳-۲۰۰۷، بسیار

سریع تر از شاخص قیمت مسکن رشد کرد. نکته دیگر مربوط به حرکت هم‌راستای شاخص قیمت مسکن و شاخص سپرده چنسی است. ضریب همبستگی بین نرخ تغییرات در این دو شاخص، در طول سال‌های ۲۰۰۸-۱۹۹۹، برای سئول ۰/۸۳ و برای منطقه پایتخت ۰/۸۶ بود. این اعداد پس از آن، بین سال‌های ۲۰۱۴-۲۰۰۹ به ترتیب به ۰/۶۵- و ۰/۷۷- تغییر یافتند. این الگوی جداسازی یک پدیده جدید در بازار مسکن است.

این استنباط وجود دارد که قیمت‌های مسکن در جمهوری کره در مقایسه با میزان درآمد بسیار بالاست. دو معیار بسیار رایج توان خرید مسکن، عبارت از نسبت قیمت مسکن به درآمد (PIR)^۱ و شاخص توان خرید مسکن هستند. نسبت قیمت مسکن به درآمد (PIR)، نسبت بین قیمت میانگین مسکن و متوسط درآمد خانوار است. شاخص توان‌پذیری مسکن، هزینه خدمات وام را با استفاده از متوسط درآمد خانوار که خانه‌ای با قیمت متوسط را با استفاده از وام رهنی مسکن استاندارد خریداری می‌نماید، اندازه‌گیری می‌کند. ارزش کمتر نشانگر توان خرید بالاتر است. جدول ۷ نشان می‌دهد که توان خرید مسکن در سال‌های اخیر بهبود یافته است.

جدول ۷. شاخص‌های اصلی توان خرید مسکن

۲۰۱۴	۲۰۱۳	۲۰۱۲	۲۰۱۱	۲۰۱۰	۲۰۰۹	۲۰۰۸	۲۰۰۷	۲۰۰۶	
۴/۷		۵/۱		۴/۳		۴/۳		۴/۲	نسبت قیمت مسکن به درآمد
۲۰/۳		۱۹/۸		۱۹/۲		۱۷/۵		۱۸/۷	نسبت اجاره‌بها به درآمد
۵۴/۳	۵۳/۸	۵۹/۹	۶۶/۹	۶۳/۸	۷۰/۷	۷۵/۳	۷۳/۱	۶۶/۱	شاخص توان خرید مسکن

مأخذ: MOLIT, <http://stat.molit.go.kr>; Korea Housing Finance Corporation. <http://hf.go.kr>

1. Price-Income Ratio

مقایسه بین‌المللی نسبت قیمت مسکن به درآمد به علت تفاوت‌های احتمالی در تعریف این نسبت و کیفیت داده‌های موجود در اقتصادهای مختلف، ساده نیست. با این حال، دموگرافیا^۱ اطلاعات مربوط به نسبت قیمت مسکن به درآمد را برای استرالیا، کانادا، جمهوری خلق چین، هنگ‌کنگ، چین، نیوزیلند، سنگاپور، انگلستان و ایالات متحده در سال ۲۰۱۵ محاسبه کرد (جدول ۸).

جدول ۸. نسبت قیمت به درآمد خانوار: مقایسه بین‌المللی

نسبت متوسط	تعداد کل شهرها	به شدت غیرقابل خرید (۵/۱ و بیشتر)	بسیار غیرقابل خرید (۴/۱-۵/۰)	نسبتاً غیرقابل خرید (۳/۱-۴/۰)	قابل خرید (۳/۰ و کمتر)	
۶/۴	۵	۵	۰	۰	۰	استرالیا
۴/۳	۶	۲	۲	۲	۰	کانادا
۱۷/۰	۱	۱	۰	۰	۰	هنگ‌کنگ، چین
۴/۳	۱	۰	۱	۰	۰	ایرلند
۴/۴	۲	۰	۱	۱	۰	ژاپن
۸/۲	۱	۱	۰	۰	۰	نیوزیلند
۵/۰	۱	۰	۱	۰	۰	سنگاپور
۴/۷	۱۷	۶	۱۰	۱	۰	انگلستان
۳/۶	۵۲	۹	۶	۲۳	۱۴	ایالات متحده
۴/۲	۸۶	۲۴	۲۱	۲۷	۱۴	جمع
۳/۷	۵	۳	۰	۲	۰	جمهوری کره

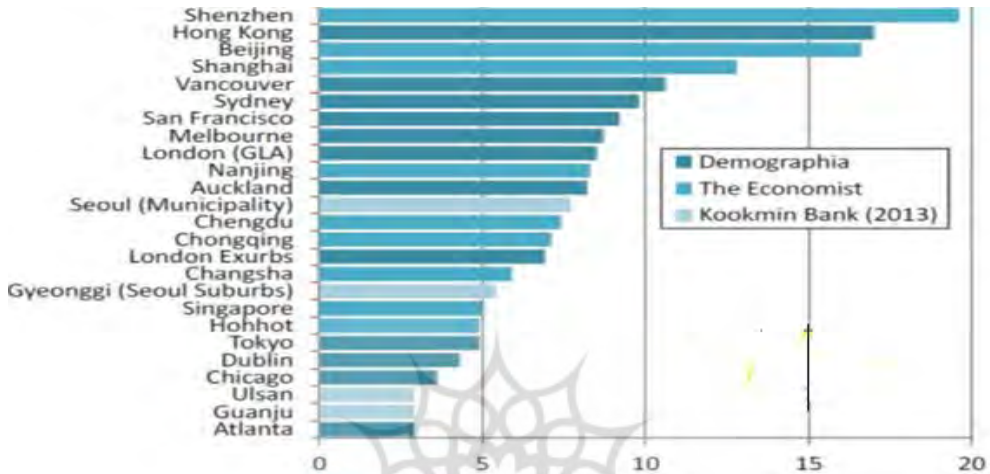
مأخذ: دموگرافیا. (۲۰۱۵).

نسبت قیمت مسکن به درآمد برای جمهوری کره توسط دموگرافیا و با استفاده از داده‌های گردآوری شده توسط کوک‌مین بانک محاسبه شد. بر این اساس، میانگین ملی نسبت قیمت مسکن به درآمد ۳/۷ است، که تقریباً با ایالات متحده، به عنوان کشوری که بیشترین توان خرید مسکن در میان کشورهای نمونه را دارد، برابر است. نسبت قیمت مسکن به درآمد در سؤال ۷/۷ است، که کمی کمتر از لندن است. این در حالی است که این ارقام برای استان‌های اینچئون^۲ و گوانگجو^۳ به ترتیب ۵/۱ و ۵/۴ است (نمودار ۳). بنابراین، نمی‌توان گفت که توان خرید مسکن در جمهوری کره از بسیاری از

1. Demographia (2015).
2. Incheon
3. Gyeonggi

اقتصادهای دیگر کمتر است، حتی در مورد سئول که یکی از گران‌ترین کلان‌شهرهای جهان است نیز این‌گونه نیست.^۱

نمودار ۳. نسبت قیمت خانه به درآمد، در کلان‌شهرهای مهم



توضیح: "هنگ‌کنگ" به کل منطقه شهری در هنگ‌کنگ، چین اشاره دارد.

مأخذ: دموگرافیا. (۲۰۱۵).

۲-۳. اجاره مسکن

تا چند سال اخیر، این یک فرض مسلم بود که مردم جمهوری کره میل شدیدی به صاحبخانه شدن دارند. بر این اساس، بخش اجاره مسکن جزئی از بخش مالکیت مسکن محسوب می‌شد و افرادی را که قادر به خرید مسکن نبودند، در خود جای می‌داد. با این حال، در سال‌های اخیر، تعداد رو به افزایشی از خانوارها به‌رغم توانایی خرید مسکن، اجاره‌نشینی را انتخاب کرده‌اند.

۱. در یک بازار بسیار تنظیم شده، توان خرید مسکن لزوماً با دسترسی به مسکن برابر نیست، چراکه گزینه‌های موجود مسکن اگرچه توان‌پذیر هستند، اما نمی‌توانند به بهترین وجه متناسب با تقاضای مصرف‌کننده باشند، کنترل اجاره یک نمونه است. در جمهوری کره، میزان توزیع آپارتمان‌های جدید از نظر اندازه توسط مقررات دولتی گمراه‌کننده شده بود (کیم و کیم ۲۰۰۰).

اجاره مسکن در جمهوری کره پیچیده‌تر از کشورهای دیگر است، زیرا گزینه‌های مختلفی عبارت از چنسی، اجاره ماهانه با سپرده^۱ و اجاره ماهانه با سپرده‌های اوراق بهادار ناچیز وجود دارد. برای مدت زمان طولانی، قرارداد اجاره غالب در بازار مسکن کره، چنسی یا اجاره مبتنی بر دارایی بود. در قرارداد چنسی، مستأجر در زمان امضای قرارداد اجاره، مبلغ زیادی با عنوان سپرده پیش‌پرداخت به صاحبخانه پرداخت کرده و در طول دوره اجاره، اجاره ماهانه پرداخت نمی‌کند. سپس، صاحبخانه سپرده دریافتی را به منظور کسب بازده برابر با اجاره‌بها سرمایه‌گذاری می‌کند. مبلغ سپرده به‌طور کامل در پایان قرارداد اجاره قابل استرداد است. چنسی محصول طبیعی دوران کمبود مسکن، نرخ‌های بهره بالا، افزایش قیمت مسکن و تأمین ناکافی تسهیلات رهنی بود.

صاحبخانه‌ها، هنگامی که کمبود مسکن وجود داشت، توان چانه‌زنی بیشتری نسبت به مستأجران داشتند و دریافت پیش‌پرداخت‌های قابل توجه، خطر معوق شدن اجاره‌بها را از بین می‌برد. نرخ‌های بالای بهره فرصت‌های سرمایه‌گذاری سودآور سپرده‌ها را برای صاحبخانه‌ها فراهم می‌کرد. افزایش قیمت مسکن منبع اصلی بازدهی سرمایه‌گذاری برای صاحبخانه‌ها بود که سپرده‌ها را کمتر از قیمت خانه نگه می‌داشت. همچنین چنسی، در زمان دشواری دسترسی به وام‌های رهنی، توسط برخی از صاحبخانه‌ها برای تأمین مالی خرید خانه دیگری با هدف اجاره دادن استفاده می‌شد. بدین ترتیب، چنسی مانند وامی غیررسمی برای صاحبخانه عمل می‌کرد که توسط مستأجر در ازای حق اقامت در خانه استیجاری در طول مدت اجاره پرداخت می‌شد. برای مستأجرین، چنسی گامی به سوی خانه‌دار شدن محسوب می‌شد، چرا که سپرده انباشته شده می‌توانست بعدها به عنوان سرمایه اولیه برای خرید خانه استفاده شود.

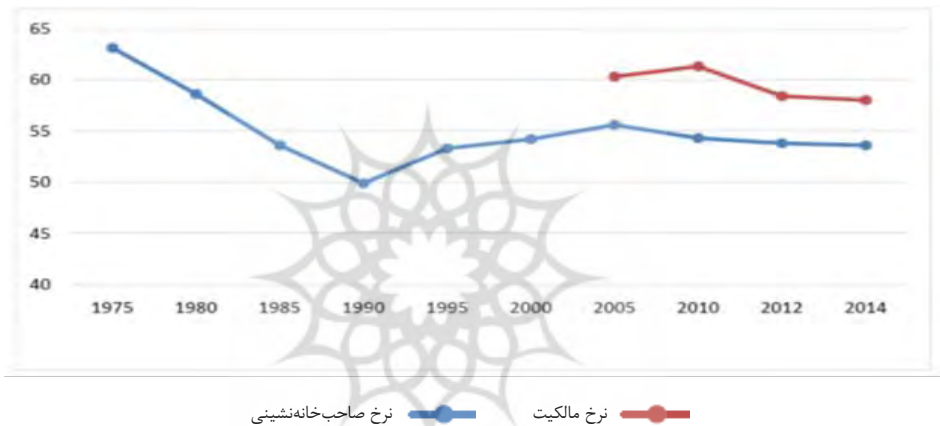
یکی دیگر از ویژگی‌های منحصر به فرد اجاره مسکن در جمهوری کره، اختلاف قابل ملاحظه بین نرخ مالکیت خانه و نرخ صاحبخانه‌نشینی است. طبق آمار سرشماری نفوس و مسکن سال ۲۰۱۰، ۵۴/۲ درصد از موجودی مسکن تحت سکونت مالک واحد مسکونی بود، اما ۶۱/۳ درصد از خانوارها

1. Monthly Rentals with Deposits (MRDs).

حداقل یک خانه داشتند.^۱ بیش از ۲۰/۰ درصد از اجاره‌کنندگان، خانه‌هایی در مکان‌هایی دیگر داشتند. از آنجا که بخش اجاره دولتی تنها ۷/۸ درصد از خانوارها را در خود جای می‌دهد، حدود ۳۸/۰ درصد از خانوارها در خانه‌های اضافی متعلق به افراد زندگی می‌کردند.^۲

نمودار ۴ روند نرخ صاحبخانه‌نشینی و مالکیت مسکن را نشان می‌دهد. نرخ صاحبخانه‌نشینی از ۶۳ درصد در سال ۱۹۷۵ به ۵۰ درصد در سال ۱۹۹۰ کاهش یافت، سپس در سال ۲۰۰۵ به ۵۵ درصد افزایش یافت. رقم فعلی کمی کمتر از ۵۵ درصد است.

نمودار ۴. روند نرخ صاحبخانه‌نشینی و نرخ مالکیت (درصد)



مأخذ: Statistics Korea, <http://kostat.go.kr>

اختلاف بین نرخ‌های مالکیت مسکن و صاحبخانه‌نشینی را می‌توان به تفکیک سکونت از مالکیت نسبت داد. جدول ۹ سهم اجاره‌کنندگانی را که مالک حداقل یک خانه در جایی دیگر هستند، به عنوان درصدی از تمام خانوارها و اجاره‌کنندگان در سال‌های ۲۰۰۵ و ۲۰۱۰ نشان می‌دهد. این ارقام برای سئول، اینچئون و استان گوانگجو (اطراف سئول) با بالاترین و کمترین میزان در بین هر یک از بخش‌ها و شهرداری‌ها ارائه شده است.

1. Statistics Korea. (2011).

2. Son. (2014).

جدول ۹. تفکیک سکونت از مالکیت

	مالکان - اجاره‌کنندگان / اجاره‌کنندگان		مالکان - اجاره‌کنندگان / تمامی صاحبخانه‌ها	
	۲۰۱۰	۲۰۰۵	۲۰۱۰	۲۰۰۵
جمهوری کره	۱۵/۳	۱۰/۳	۵/۶	۴/۳
سنول	۱۷/۴	۱۰/۵	۱۰/۰	۵/۶
بالا	۳۱/۲	۲۱/۱	۱۷/۳	۱۱/۳
کم	۱۰/۱	۵/۹	۵/۷	۳/۳
اینچئون	۱۵/۷	۱۰/۶	۶/۷	۳/۹
بالا	۲۳/۷	۱۶/۵	۹/۰	۵/۹
کم	۱۲/۷	۸/۱	۳/۲	۱/۸
گوانگجو	۱۸/۳	۱۲/۳	۸/۹	۵/۴
بالا	۳۴/۶	۲۸/۷	۱۹/۷	۱۶/۲
کم	۱۲/۰	۵/۷	۳/۳	۲/۷

مأخذ: جانگ و هووانگ. (۲۰۱۱).

بین سال‌های ۲۰۱۰-۲۰۰۵، تعداد مستأجرانی که در جای دیگری صاحب‌خانه بودند، به عنوان نسبتی از تمام خانوارها و مستأجران افزایش یافت. این روند در سنول بسیار مشهود است، جایی که "مالکان اجاره‌کننده"^۲ ۱۰ درصد از تمام خانوارها و ۱۷ درصد از تمام اجاره‌کنندگان را تشکیل می‌دهند. افزون بر این، تفاوت‌های گسترده‌ای در ارقام مناطق مختلف سنول و اینچئون و مناطق شهری در استان گوانگجو وجود دارد. در سال ۲۰۱۰، سهم مالکان اجاره‌کننده از کل اجاره‌کنندگان از ۱۰ تا ۳۱ درصد در سنول، از ۱۲ تا ۲۳ درصد در اینچئون و از ۱۲ تا ۳۴ درصد در استان گوانگجو متغیر بود.

دسترسی بهتر به محل کار، سهولت بهره‌گیری از وسایل حمل و نقل عمومی و برخورداری از مدارس با کیفیت‌تر برای فرزندان از جمله محرک‌هایی هستند که این مالکان را تشویق به اجاره منزل

1. Jang and Hwang. (2011).

2. Renting Owners

در محل دیگری می‌نمایند. اهمیت نسبی این عوامل در مکان‌های مختلف، متفاوت است.^۱ کیم، چوی و کو (۲۰۰۹)^۲ دریافتند که پدیده جدایی سکونت از مالکیت در خرده بازاریهای با قیمت‌های بالاتر مسکن با توجه به وجود مدرسه‌های دولتی بهتر و خدمات دیگر شهری بیشتر است. طبق گزارش آنها، این پدیده در میان خانوارهای جوان‌تر و خانه‌های بزرگتر بیشتر مشاهده می‌شود. انگیزه دیگر برای مالکان اجاره‌کننده می‌تواند بر خورداری از مزایای مالیاتی مختص به مالکان تنها یک خانه و همین‌طور دستاوردهای دیگر مالیاتی باشد.

تفکیک سکونت از مالکیت چندین پیامد دارد: نخست، همه اجاره‌کنندگان را نمی‌توان در زمره افراد کم‌توان از نظر مالی که لازم است در سیاست‌گذاری‌ها مورد توجه قرار گیرند، طبقه‌بندی کرد، چراکه سهم قابل توجهی از اجاره‌کنندگان اگرچه قادر به خرید خانه مورد نظر هستند، اما اجاره‌نشینی را انتخاب می‌کنند. یکی دیگر از پیامدها این است که این اجاره‌کنندگان ممکن است برای تأمین مالی مبلغ بیشتری که صاحب‌خانه‌های آنها بابت سپرده واحدهایی که اجاره کرده‌اند، طلب می‌کنند، از مستأجران خود سپرده‌های بالاتری را مطالبه کنند که این امر ممکن است فشار بیشتری بر سپرده چنسی اعمال کند.

۲-۴. برنامه رفاهی مسکن

یکی دیگر از اهداف مهم سیاست مسکن، اطمینان از وجود حداقل استانداردهای مسکن برای خانوارهای کم‌درآمد و اقشار محروم است. جمهوری کره حداقل استانداردهای مسکن را تعیین کرده و سعی در کاهش تعداد خانوارهایی دارد که در واحدهای مسکونی زیر استاندارد زندگی می‌کنند. حداقل استانداردهای مسکن که برای نخستین بار در سال ۲۰۰۰ معرفی شد، براساس تعداد اتاق‌ها و سطح زیربنا تعریف و به لحاظ اندازه و ترکیب خانوارها از یکدیگر متمایز شد. این حداقل‌ها در سال ۲۰۱۱، با افزایش حداقل سطح زیربنا و نیز لزوم تعبیه آشپزخانه مدرن، سرویس بهداشتی و حمام/دوش، ارتقا یافته است (جدول ۱۰).

۱. از آنجا که بسیاری از خانه‌های جدید در حومه‌هایی توسعه می‌یابند که سازندگان بخش دولتی زمین‌های خدماتی را برای مسکن فراهم می‌نمایند، جداسازی محل اقامت و مالکیت ناکارآمد است.

2. Kim, Choi and Ko. (2009).

جدول ۱۰. حداقل استانداردهای مسکن، ۲۰۰۰ و ۲۰۱۱

سطح زیربنا (متر مربع)		تعداد اتاق‌ها و امکانات	ترکیب خانوار	تعداد اعضای خانواده
۲۰۱۱	۲۰۰۰			
۱۴	۱۲	1 K	مجرد	۱
۲۶	۲۰	1 D K	زن و شوهر	۲
۳۶	۲۹	2 D K	زن و شوهر + یک فرزند	۳
۴۳	۳۷	3 D K	زن و شوهر + ۲ فرزند	۴
۴۶	۴۱	3 D K	زن و شوهر + ۳ فرزند	۵
۵۳	۴۹	4 D K	زن و شوهر + والدین + ۲ فرزند	۶

D: ناهارخوری، K: آشپزخانه

مأخذ: MOLIT. (2015).

شاخص مرتبط با کاهش تعداد خانوارهای ساکن در خانه‌های زیر استاندارد در طول سال‌ها بهبود قابل ملاحظه‌ای یافته است. چوی، کیم و کی ون (۲۰۱۲)^۲، با استفاده از داده‌های سرشماری، تعداد خانوارهایی را که خانه‌های آنها با استانداردهای سال ۲۰۱۱ مطابقت ندارند، محاسبه کردند. بر این اساس، سهم این خانوارها به عنوان درصدی از تمام خانوارها از ۴۶/۳ درصد در سال ۱۹۹۵ به ۲۸/۷ درصد در سال ۲۰۰۰، ۱۶/۱ درصد در سال ۲۰۰۵ و ۱۱/۸ درصد در سال ۲۰۱۰ کاهش یافته است.

۲-۵. وضعیت کنونی بازار مسکن و واکنش دولت

بازار مسکن در جمهوری کره در سه دهه گذشته که داده‌های دوره‌ای نظام‌مند مربوط به آن نیز در دسترس بوده است، چندین چرخه را تجربه کرده است: افزایش قیمت بین سال‌های ۱۹۹۱-۱۹۸۸، سقوط قیمت کوتاه‌مدت در سال‌های ۱۹۹۸-۱۹۹۷، افزایش دوباره قیمت مسکن در طول سال‌های ۲۰۰۶-۲۰۰۲ و جریان رکود از سال ۲۰۰۹ تا ۲۰۱۳ که به دلیل بحران مالی جهانی بروز کرد. این بازار از سال ۲۰۱۴ روند بهبود خود را آغاز کرده است. تعداد پروانه‌های ساختمانی صادر شده،

1. The Ministry of Land, Infrastructure and Transport (MOLIT). (2015).

2. Choi, Kim and Kwon. (2012).

ساختمان‌های شروع و تکمیل شده و پذیره‌نویسی پیش فروش خانه‌های جدید همگی در حال افزایش هستند، در حالی که تعداد واحدهای فروش نرفته به پایین‌ترین سطح ممکن خود از سال ۲۰۰۶ رسیده است. تعداد معاملات انجام‌شده واحدهای مسکونی موجود در سال ۲۰۱۵، از زمان آغاز به انتشار داده‌های معاملات توسط دولت در سال ۲۰۰۶، به بالاترین سطح رسید.

قیمت مسکن در سال‌های اخیر با آهنگی ملایم افزایش یافته و از نرخ عمومی تورم پایین‌تر بوده است؛ اما این آهنگ در سال ۲۰۱۵ شتاب گرفت. بازار اجاره برای چنسی راکد، اما اجاره ماهانه با سپرده در حال کاهش است. جدول ۱۱ روندهای اخیر قیمت‌های مسکن، سپرده‌های چنسی و اجاره ماهانه با سپرده را ارائه داده و نشان می‌دهد که چگونه بازار کساد مسکن با بازار رقابتی چنسی و بازار ملایم اجاره ماهانه با سپرده همراه است.

جدول ۱۱. شاخص‌های کلیدی مسکن طی سال‌های ۱۵-۲۰۰۸ (واحد- درصد)

۲۰۱۵	۲۰۱۴	۲۰۱۳	۲۰۱۲	۲۰۱۱	۲۰۱۰	۲۰۰۹	۲۰۰۸	
۷۶۵۳۲۸	۵۱۵۲۵۱	۴۴۰۱۱۶	۵۸۶۸۸۴	۵۴۹۵۹۴	۳۸۶۵۴۲	۳۸۱۷۸۷	۳۷۱۲۸۵	پروانه‌های ساختمانی
۱۱۹۳۶۹۱	۱۰۰۵۱۷۳	۸۵۱۸۵۰	۷۳۵۴۱۴	۹۸۱۲۳۸	۷۹۹۸۶۴	۸۷۰۳۵۳	۸۹۳۷۹۰	معاملات مسکن
۳/۵۱	۱/۷۱	۰/۳۱	-۰/۰۳	۶/۸۶	۱/۸۹	۱/۴۶	۳/۱۱	تغییر شاخص قیمت
۴/۸۵	۳/۴	۴/۷	۳/۵۲	۱۲/۳	۷/۱۲	۳/۳۹	۱/۶۸	تغییر شاخص چنسی
۰/۰۹	-۲/۳۷	-۲/۳۳	-۰/۸۱	۱/۰۱	-	-	-	تغییر شاخص اجاره ماهانه با سپرده، سنول

وضعیت فعلی بازار مسکن که در بالا توضیح داده شد، منعکس کننده ارتباط نزدیک میان بازار مسکن تحت سکونت مالک، بازار چنسی و بازار اجاره ماهانه با سپرده همزمان با وقوع تغییرات ساختاری است. با حل و فصل مسأله کمبود مسکن، قیمت‌های مسکن تثبیت و نرخ‌های بهره به پایین‌ترین سطح خود رسیده است. چنسی به دلیل تضاد منافع بین صاحبخانه‌ها و مستأجران به لحاظ اقتصادی ناکارآمد شده است. امروزه، مستأجران چنسی را به اجاره ماهانه با سپرده ترجیح می‌دهند، چرا که چنسی هزینه کمتری بر مستأجران تحمیل می‌کند. به عبارت دقیق‌تر، نرخ بهره‌ای که برای تبدیل سپرده به اجاره ماهانه مورد استفاده قرار می‌گیرد، بسیار بالاتر از نرخ بهره‌ای است که بانک‌ها بابت وام‌های پرداختی بر سپرده‌های چنسی طلب می‌کنند. در عین حال، صاحبخانه‌ها اجاره ماهانه با سپرده را به چنسی ترجیح می‌دهند، به این دلیل که اجاره ماهانه جریان نقدی بیشتری را برای آنها به دنبال دارد.

تعامل بین نیروهای تقاضا و عرضه به افزایش سپرده‌های چنسی و کمبود خانه‌های موجود در قالب قرارداد اجاره چنسی منجر شده است. از آنجا که اجاره چنسی برای مدت طولانی رایج‌ترین شیوه اجاره برای طبقه متوسط بوده است، تثبیت سپرده‌های چنسی تبدیل به مسأله‌ای مهم در سیاست‌گذاری شده است. سپرده‌های چنسی تنها در صورت کاهش تقاضا یا افزایش عرضه، تثبیت خواهند شد. از این‌رو، دولت تلاش کرده است که از طریق ارائه مشوق‌های مالیاتی و شرایط مناسب وام مسکن برای خریداران خانه، تقاضا را از چنسی به مالکیت مسکن معطوف نماید. همچنین، دولت سرمایه‌گذارانی را که مالک دو و یا چند خانه هستند، از طریق حذف موانع برای مسکن استیجاری، از قبیل نرخ‌های بالای مالیات بر عایدی سرمایه برای این مالکان، به عرضه مسکن استیجاری ترغیب می‌نماید. دولت همچنین، عرضه مسکن استیجاری دولتی را افزایش داده است. به‌تازگی، دولت مجموعه‌ای از مشوق‌ها را برای ترویج کسب و کار گسترده اجاره بخش خصوصی از طریق جذب سازندگان اصلی و سرمایه‌گذاران مالی معرفی کرد. در عین حال، دولت در تلاش است تا افزایش فشار وارد بر خانوارهای متوسط و کم‌درآمد را به ترتیب از طریق کاهش مالیات بر پرداخت اجاره و مزایای مسکن کاهش دهد.

۳. تحولات سیاست‌های بخش مسکن و ارزیابی آنها

۳-۱. تحولات سیاست‌های بخش مسکن و دستاوردهای اصلی

در دهه ۱۹۶۰ میلادی، سیاست‌گذاری مسکن به عنوان بخشی از برنامه ۵ ساله توسعه اقتصادی که در سال ۱۹۶۲ آغاز شده بود، انجام می‌شد. ساختار نهادی سیاست‌های مسکن و اجرای آن از همین زمان شروع به ظهور کرد. وزارت ساخت و ساز (که در حال حاضر وزارت زمین، زیرساخت و حمل و نقل نامیده می‌شود) مسئولیت سیاست‌گذاری در بخش مسکن را بر عهده داشت و شرکت ملی مسکن کره و بانک مسکن کره به ترتیب در سال‌های ۱۹۶۸ و ۱۹۶۹ فعالیت خود را آغاز کردند. برخی از قوانین و مقررات مهم مانند قانون بانک مسکن و لایحه اضطراری بازدارنده سفته‌بازی در معاملات املاک و مستغلات در سال ۱۹۶۷ به تصویب رسیدند. بدین ترتیب، دهه ۱۹۶۰ میلادی را می‌توان دهه ایجاد نهادهای مناسب برای اجرای برنامه‌های سیاست‌گذاری مسکن دانست.^۱

بزرگترین چالش سیاست‌های بخش مسکن در این دوره پرداختن به مسأله کمبود مسکن بود که در دهه ۱۹۷۰، به دلیل عدم پاسخگویی عرضه به تقاضای رو به افزایش که خود ناشی از رشد جمعیت شهری و افزایش درآمدها بود، به معضلی جدی بدل شد. بنابراین، دولت پیش‌نویس طرح ۱۰ ساله ساخت و ساز مسکن با هدف گسترش عرضه و تثبیت قیمت‌ها را تهیه کرد. نهادهای بیشتری ایجاد و چارچوبی قانونی برای تسهیل تولید مسکن توسط سازندگان بخش دولتی تدوین شد. ترکیب قوانین توسعه مسکن و زمین و مؤسسات متخصص در این زمینه حیاتی بود: از آن جمله می‌توان به قانون ترویج ساخت و ساز مسکن (۱۹۷۲)،^۲ شرکت ملی مسکن کره (۱۹۷۳)،^۳ قانون ارتقای توسعه زمین (۱۹۸۰)^۴ و شرکت توسعه زمین کره (۱۹۷۹)^۵ اشاره کرد. شرکت ملی مسکن کره و شرکت توسعه زمین کره، با برخورداری از اختیار در زمینه توسعه زمین و تولید مسکن نقش مهمی ایفا

۱. برای اطلاعات بیشتر به چو و کیم (۲۰۱۱) مراجعه کنید.

2. The Housing Construction Promotion Law. (1972).
3. The Korea National Housing Corporation. (1973).
4. The Land Development Promotion Law. (1980).
5. The Korea Land Development Corporation. (1979).

کرده‌اند. این دو سازمان در سال ۲۰۰۹ به منظور تشکیل یک نهاد جدید با عنوان شرکت زمین و مسکن^۱ با یکدیگر ادغام شدند.

مشکل کمبود مسکن مناسب که در طول یک دوره رشد سریع اقتصادی بروز کرده بود، در اواخر دهه ۱۹۸۰ به افزایش شدید قیمت مسکن در شهرهای بزرگ منجر شد. فشار سیاسی بر دولت نیز پس از ایجاد فضای باز سیاسی افزایش یافت. دولت برای پاسخگویی به این مسأله برنامه ساخت دو میلیون مسکن (TMHD) که برنامه‌ای با هدف عرضه ۲ میلیون واحد مسکن جدید بود، به‌منظور گسترش عرضه و همراه با توسعه پنج شهر جدید در حومه شهر سئول در بین سال‌های ۱۹۸۸-۱۹۹۲ را ارائه کرد. در راستای اجرای این طرح، دولت از طریق شرکت ملی مسکن کره و شرکت توسعه زمین کره، عرضه زمین‌های قابل ساخت و ساز را گسترش داده و از طریق صندوق ملی مسکن، وام‌های مسکن را افزایش داد.

برنامه ساخت دو میلیون مسکن یک نقطه عطف در سیاست‌گذاری مسکن بود، زیرا این امر موجب جهش قابل توجهی در حجم سالانه ساخت و ساز مسکن شده، همچنین، نخستین تلاش دولت برای تخصیص واحدهای مسکونی به گروه‌های درآمدی هدف با توجه به توان پرداخت آنان محسوب می‌شد (یعنی مسکن استیجاری دولتی دائمی برای خانوارهای بسیار کم‌درآمد، واحدهای کوچک برای فروش و مسکن استیجاری برای گروه‌های متوسط و کم‌درآمد و مسکن بزرگتر برای فروش برای طبقه متوسط توسط بازار) (جدول ۱۲). همزمان، سازوکارهایی برای هدایت مسکن جدید به سمت گروه‌های هدف، شامل پس‌اندازهای اجباری برای اشتراک مسکن، سیستم درخواست برای خریداران آتی و اقدامات ضد سفته‌بازانه در دستور کار قرار گرفت.

1. The Land and Housing Corporation

جدول ۱۲. ساخت دو میلیون مسکن در سال‌های ۱۹۹۲-۱۹۸۸

سازندگان / عرضه‌کنندگان	تأمین مالی	تعداد واحدهای ساخته شده	نوع مسکن	گروه درآمدی	طبقه‌بندی
شرکت ملی مسکن کره، دولت محلی	بودجه دولتی	۲۵۰۰۰۰	واحدهای استیجاری دائمی (۲۰ تا ۳۶ مترمربع)	فقیر شهرنشین	بخش دولتی
شرکت ملی مسکن کره، دولت محلی و شرکت‌های ساختمانی	صندوق ملی مسکن	۳۵۰۰۰۰	واحدهای استیجاری بلندمدت (۳۳ تا ۵۰ مترمربع)	طبقه متوسط بالقوه	
		۲۵۰۰۰۰	خانه‌های کوچک (۴۰ تا ۶۰ مترمربع)		
شرکت‌های ساختمانی	-	۴۸۰۰۰۰	خانه‌های با اندازه متوسط (۶۰ تا ۸۵ متر مربع)	طبقه متوسط	بخش خصوصی
شرکت‌های ساختمانی	-	۶۷۰۰۰۰	خانه‌های متوسط یا بزرگ (۸۵ مترمربع یا بالاتر)	طبقه بالاتر از متوسط	

مأخذ: وزارت ساخت و ساز و حمل و نقل. (۲۰۰۲).^۱

همان‌طور که در جدول ۱۳ نشان داده شده است، دستاورد برنامه ساخت دو میلیون مسکن پس از ۵ سال، تحویل بیش از ۲ میلیون واحد مسکونی بود. سازندگان بخش خصوصی بیش از ۳۰ درصد فراتر از هدف عمل کردند، در صورتی که بخش دولتی نتوانست به هدف خود دست یابد. لازم به ذکر است که با توجه به رشد درآمد، تقاضای مؤثر برای جذب تعداد زیادی از خانه‌های عرضه شده از طریق برنامه ساخت دو میلیون مسکن وجود داشت. افزون بر این، به لطف پیاده‌سازی موفق برنامه ساخت دو میلیون مسکن، قیمت مسکن در طول دهه ۱۹۹۰ میلادی ثابت باقی ماند.

1. Ministry of Construction and Transportation. (2002).

جدول ۱۳. اهداف و دستاوردهای ساخت دو میلیون مسکن

نسبت (درصد)	دستاوردها					اهداف	
	(B/A)	جمع (B)	۱۹۹۱	۱۹۹۰	۱۹۸۹	۱۹۸۸	
۱۰۷/۲	۲۱۴۳	۶۱۳	۷۵۰	۴۶۲	۳۱۷	۲۰۰۰	جمع
۷۹/۰	۷۰۰	۱۶۴	۲۷۰	۱۶۱	۱۱۵	۹۰۰	بخش دولتی
۸۰/۵	۱۵۳	۵۰	۶۰	۴۳		۱۹۰	- واحدهای استیجاری دائمی
۳۹/۲	۹۸	۳۷	۶۱			۲۵۰	- مسکن برای طبقه کارگر
۱۱۴/۰	۱۷۱	۱۵	۶۵	۳۹	۵۲	۱۵۰	- واحدهای استیجاری بلندمدت
۹۳/۲	۲۸۹	۶۳	۸۴	۷۹	۶۳	۳۱۰	- خانه‌های کوچک برای فروش
۱۳۰/۲	۱۴۳۲	۴۴۹	۴۸۰	۳۰۱	۲۰۲	۱۱۰۰	بخش خصوصی

مأخذ: جوو، (۱۹۹۴)، ص ۲۹۵.^۱

بحران مالی آسیا^۲ در سال ۱۹۹۷-۱۹۹۸ نقطه عطفی در سیاست گذاری مسکن بود.^۳ در پی بحران اقتصادی بی سابقه، تعداد آپارتمان‌های فروخته نشده، افزایش یافت و قیمت مسکن به شدت با کاهش مواجه شد و بسیاری از سازندگان مسکن ورشکسته شدند. دولت به منظور رونق بخش مسکن، از طریق تحریک تقاضا با ارائه حمایت مالی از طریق صندوق ملی مسکن، مداخله کرد. افزون بر این، مالیات‌های خرید و ثبت به طور موقت کاهش یافت. کاهش میزان عرضه مسکن جدید در طول

1. Joo (1994). P 295.

2. The Asian Financial Crisis

3. Kim. (2000).

سال‌های ۲۰۰۱-۱۹۹۸ و گسترش اعتبار وام رهنی، به افزایش قیمت مسکن در سئول و حومه آن از سال ۲۰۰۲ منجر شد.

در این شرایط، دولت ابزارهای سیاستی مختلفی را برای مهار افزایش قیمت مسکن اتخاذ کرد.^۱ به عنوان مثال، مالیات ملی جدید و فزاینده‌ای را برای املاک و مستغلات (با عنوان مالیات جامع املاک و مستغلات) تصویب کرد؛ همچنین، مالیات ویژه‌ای برای درآمدهای تحقق نیافته ناشی از بازسازی آپارتمان‌های قدیمی وضع کرد؛ مالیات بر عایدی سرمایه مالکان دو خانه یا بیشتر را افزایش داد و پوشش سقف قیمت برای آپارتمان‌های جدید را گسترده نمود. افزون بر این، قوانین احتیاطی همچون سقف نسبت بدهی به درآمد و نسبت وام به ارزش مسکن، برای جلوگیری از وام‌دهی بیش از حد، وضع شده و قوانین موجود در این زمینه نیز با قوت بیشتری به اجرا درآمد.

یکی دیگر از مهم‌ترین سیاست‌های مسکن، افزایش رفاه مسکن خانوارهای آسیب‌پذیر بود. دولت در سال ۲۰۰۳ نقشه راه برنامه رفاهی مسکن را با هدف عرضه یک میلیون واحد استیجاری دولتی در یک دوره ۱۰ ساله تهیه کرد (جدول ۱۴).

جدول ۱۴. نقشه راه برنامه رفاهی مسکن

مشخصات	دهک‌های درآمدی	مساعدت مالی
عدم توانایی در پرداخت اجاره‌های بازار	۱ (دهک پایین)	واحدهای کوچک استیجاری دولتی مزایای مسکن
عدم توانایی در خرید خانه	۲-۴	واحدهای استیجاری دولتی کوچک یا متوسط وام‌های اختصاصی برای سپرده‌های چنسی
قادر به خرید خانه با اندکی مساعدت	۵-۶	خانه‌های کوچک و متوسط با قیمت‌های یارانه‌ای وام‌های رهنی
قادر به خرید خانه با ثروت شخصی	۷ و بیشتر	مزایای مالیاتی

مأخذ: وزارت زمین و حمل نقل. (۲۰۰۳).^۲

1. Kim. (2004).
2. Ministry of Land and Transportation (2003).

قیمت‌های مسکن در سال ۲۰۰۷ به بالاترین حد خود رسید و پس از آن برای مدتی ثابت ماند. پس از شروع بحران مالی جهانی هزینه‌های مسکن به قیمت‌های واقعی روندی نزولی را آغاز کرد و بازار مسکن به یک سراشیبی فرو رفت که با گسترش بدبینی‌ها درباره قیمت‌های آتی مسکن شدت گرفت. در پاسخ به این روند کاهشی، دولت از طریق لغو و یا تسهیل مالیات‌بندی و قوانین احتیاطی وضع شده توسط دولت پیشین، تلاش به تحریک بازار نمود.^۱ افزون بر این، استراتژی عرضه دوجانبه به اجرا گذاشته شد. در نواحی مرکزی شهرها، مناطق جدیدی موسوم به "شهر در شهر"^۲ توسعه یافت و مقررات مربوط به پروژه‌های بازسازی مجدد لغو شد. در قسمت حاشیه، بخش کوچکی از کمربند سبز به مسکن دولتی اختصاص داده شد که معروف به بوگم جاری جوتایک ("خانه‌های شیرین")^۳ است.

دولت فعلی که در سال ۲۰۱۳ روی کار آمد، بر عادی‌سازی بازار مسکن و افزایش رفاه مسکن تمرکز کرده است. این دولت مجموعه‌ای از بسته‌های سیاستی شامل حذف نظارت دولت و تعدیل قوانین مالیاتی به منظور تشویق عرضه مسکن جدید و تسهیل خرید خانه را به اجرا درآورده است. همچنین، این دولت نوع جدیدی از خانه‌های دولتی به نام هاینگبوک جوتایک ("خانه‌های شاد")^۴ برای نسل جوان ارائه کرد و قانونی برای تقویت بخش مسکن استیجاری خصوصی تنظیم و نهادینه کرده است. افزون بر این، دولت نسخه جدیدی از طرح مزایای مسکن را برای گروه‌های درآمدی پایین آغاز کرد.

۳-۲. برنامه‌های سیاست مسکن و ذی‌نفعان آن

برنامه‌های سیاست مسکن در جمهوری کره را می‌توان به چهار دسته مجزا تقسیم کرد: بخش عرضه، بخش تقاضا، تأمین مالی و مقررات احتیاطی کلان (جدول ۱۵). مهم‌ترین نمونه سیاست بخش عرضه، استفاده از برنامه ساخت دو میلیون مسکن به منظور غلبه بر کمبود شدید مسکن و تهیه مسکن استیجاری دولتی برای اغلب خانوارهای آسیب‌پذیر است. ابزارهای اصلی برای اجرای برنامه ساخت دو

1. Kim. (2012).

2. Town- in- Town.

3. Bogemjari Jutaik ("sweet homes").

4. Haengbok Jutaik ("happy homes").

میلیون مسکن عبارت بودند از: تهیه زمین قابل توسعه توسط سازندگان بخش دولتی و افزایش بودجه از طریق صندوق ملی مسکن. همچنین، برنامه ساخت دو میلیون مسکن به ثبات قیمت مسکن از طریق افزایش عرضه مسکن جدید در مقیاسی وسیع و بهبود کیفیت موجودی مسکن کمک کرد. با این وجود، طرح عرضه گسترده، به از بین رفتن تنوع منجرشده و ظرفیت صنعت ساخت و ساز را تحت فشار قرار داد.

از منظر سیاست بخش تقاضا، طرح مزیت مسکن جدید که در جولای سال ۲۰۱۵ آغاز شد، آخرین و مهم‌ترین طرح است. این طرح ناشی از یک کمک هزینه رفاهی عمومی تحت قانون حفاظت از معیشت ملی است که به منظور حصول اطمینان از توانایی هر شخص در تأمین حداقل هزینه‌های زندگی طراحی شد. بر خلاف طرح قدیمی که کمک هزینه را بدون توجه به سطح اجاره و شرایط مسکن محلی ارائه می‌کرد، طرح مزیت مسکن جدید کمک هزینه را با توجه به درآمد خانوار، بُعد خانوار، نوع اجاره، سطح اجاره و محل اقامت ارائه می‌کند.

برنامه‌های تأمین مالی مسکن از طریق صندوق ملی مسکن، وام‌های رهنی مقرون به صرفه برای کمک به خرید خانه توسط خانوارهای برخوردار از درآمد متوسط، ارائه می‌دهند. ضمانت اعتباری مسکن توسط صندوق ضمانت اعتباری مسکن که خود تحت مدیریت شرکت تأمین مالی مسکن کره است، اداره می‌شود. شرکت تأمین مالی مسکن کره، مؤسسه‌ای با مالکیت دولتی است که مسئول انتشار اوراق بهادار رهنی برای ارائه به بازار سرمایه و نیز هدایت وام‌های رهنی به سمت مالکان مسن و واجد شرایط است.

در نهایت، مقررات احتیاطی کلان در سال ۲۰۰۳ و به منظور سرکوب تقاضا برای وام مسکن در بازارهای متشنج و جلوگیری از ریسک سیستمیک ناشی از بازار رهن ارائه شد. همچنین، دولت سقف نسبت بدهی به درآمد و نسبت وام به ارزش مسکن را با توجه به شرایط بازار مسکن تغییر داد. اعتقاد بر این است که این امر به جلوگیری از نوسانات قیمت مسکن کمک کرده، اما ممکن است فرصت خرید مسکن برای برخی از خانوارها را کاهش داده باشد.

جدول ۱۵. ماتریس سیاست‌گذاری مسکن

سیاست بخش عرضه	سیاست بخش تقاضا	سیاست تأمین مالی مسکن	مقررات احتیاطی کلان	
ساخت دو میلیون مسکن	مزایای مسکن	آزادسازی بازار مالی مسکن ایجاد بازار ثانویه رهنی	سقف نسبت وام مسکن به ارزش واحد مسکونی و نسبت بدهی به درآمد	برنامه
۱۹۸۹-۹۲	۲۰۱۵ (نخستین بار در سال ۱۹۹۹ به عنوان بخشی از کمک هزینه رفاهی عمومی معرفی شد)	۱۹۹۹-۲۰۰۴	از ۲۰۰۳	بازه زمانی
غلبه بر کمبود مسکن و افزایش قیمت مسکن، تهیه مسکن استیجاری دولتی برای گروه‌های با کمترین درآمد (دهک اول)	از بین بردن بار اجاره، اطمینان از دستیابی به حداقل استانداردهای مسکن	کمک به خرید خانه، گسترش تأمین مالی مسکن از طریق بهره‌گیری از بازار سرمایه	سرکوب تقاضا برای وام‌های مسکن در یک بازار مسکن متشنج، جلوگیری از ریسک سیستمیک در بازار مسکن	اهداف سیاستی
تمام گروه‌های درآمدی	گروه‌های با درآمد کم و متوسط	خانوارهای با درآمد متوسط	گیرندگان وام مسکن	هدف مورد انتظار
عرضه زمین قابل توسعه از طریق سازندگان بخش دولتی افزایش بودجه برای مسکن (صندوق ملی مسکن)	پرداخت یارانه نقدی ماهانه براساس درآمد خانوار، اجاره، بُعد خانوار و موقعیت مکانی قانون جدید مزایای مسکن بازرسی عمومی شرایط مسکن و کنترل اجاره‌بها	حذف نظارت دولت از نرخ بهره، ایجاد موسسه بازار ثانویه وام رهنی (شرکت تأمین مالی مسکن کره)، معرفی وام رهنی معکوس	تعدیل سقف نسبت‌های وام به ارزش مسکن و بدهی به درآمد	ابزارها و مفاهیم
کمک به پایدارسازی قیمت‌های مسکن و بهبود کمیت و کیفیت موجودی مسکن	هنوز برای ارزیابی (میزان یارانه تقاضای هدفمند) زود است	کمک به افزایش مالکیت مسکن	کمک به جلوگیری از سقوط/ رونق در قیمت‌های مسکن	مزایا
عرضه انبوه به از بین رفتن تنوع منجر شد و ظرفیت صنعت ساخت را بیش از حد تحت فشار قرار داد	هنوز برای ارزیابی زود است	افزایش بدهی خانوار	محدود کردن فرصت خرید خانه برای برخی از خانوارها	معایب

از زمان آغاز برنامه ساخت دو میلیون مسکن، برنامه‌های سیاست مسکن به منظور تأمین نیاز گروه‌های مختلف درآمدی طراحی شده‌است. جدول ۱۶ ساختار برنامه‌های مسکن را با گروه‌های درآمد مورد نظر نشان می‌دهد. دولت از سه نوع یارانه برای تأمین خانه و یا کاهش بار سنگین اجاره برای گروه‌های مختلف درآمدی استفاده کرد: ۱. از طریق تهیه مسکن دولتی برای اجاره و مالک‌نشینی به عنوان یک روش متعارف و مستقیم، ۲. ارائه مزایای مسکن به عنوان کمک در بخش تقاضا و ۳. وام‌های کم بهره برای سپرده‌های چنسی.

جدول ۱۶. برنامه‌های مسکن بر حسب گروه درآمدی هدف

از ۲۰۱۳ تا کنون		۲۰۰۸-۲۰۱۲		۲۰۰۳-۲۰۰۷ (نقشه راه رفاه مسکن)		۱۹۸۸-۱۹۹۲ (پروژه ساخت ۲ میلیون مسکن)		میزان درآمد	ردیف درآمدی	
مزایای مسکن (جدید)	PRH دائمی	مزایای مسکن	PRH دائمی	مزایای مسکن	PRH ملی (اندازه کوچک)	PRH دائمی		بسیار پایین	۱	
						PRH ملی	PRH ملی (اندازه کوچک)			پایین
وام برای چنسی	PRH ملی/اجاره چنسی/خرید، اجاره	واحدهای برای فروش (عمومی)	PRH ملی	وام برای سپرده چنسی	PRH ملی			اندازه کوچک برای واحدهای به فروش گذاشته	PRH بلندمدت	
						PRH	PRH			متوسط
سپرده MRD	استیجاری خصوصی (اسکان جدید)	PRH (خانه شاد)	PRH	استیجاری خصوصی	اندازه کوچک برای واحدهای به فروش گذاشته			اندازه متوسط برای واحدهای به فروش گذاشته شده	PRH بلندمدت	
						PRH	PRH			متوسط
								بالا	۷	

MRD: اجاره ماهانه با سپرده،

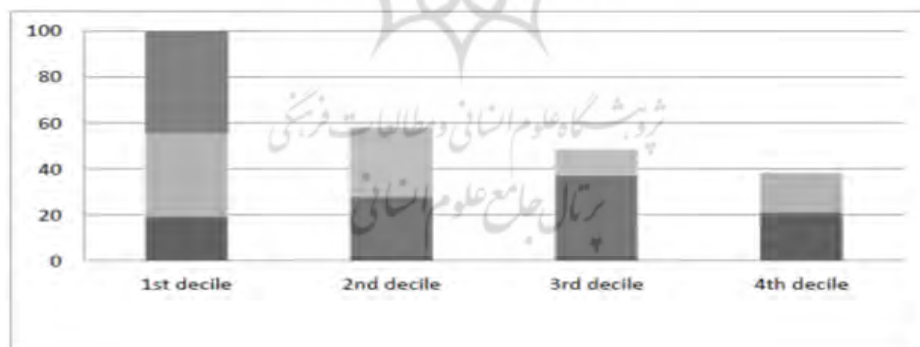
PRH: مسکن استیجاری دولتی یارانه‌ای.

از نظر ذی‌نفعان برنامه‌های مختلف سیاستی، گروه واقع در دهک اول درآمد برای حداقل یکی از یارانه‌های یادشده واجد شرایط است. در میان خانوارهای دهک اول، تقریباً ۲۰ درصد در خانه‌های

استیجاری دولتی زندگی می‌کنند، ۳۳ درصد وام سپرده چنسی را دریافت کرده و بیش از ۵۰ درصد از مزایای مسکن استفاده می‌کنند. این بدان معناست که اغلب خانوارهای متعلق به دهک اول می‌توانند حداقل از یک یا دو طرح یارانه‌ای مناسب برخوردار شوند. به عنوان مثال، بخش قابل توجهی از مستأجران ساکن در واحدهای استیجاری دولتی نیز مزایای مسکن را دریافت می‌کنند.

با این وجود، از آنجا که طرح "مزایای مسکن" به زحمت گروه‌های بسیار کم‌درآمد را پوشش می‌دهد، گیرندگان یارانه به‌طور قابل توجهی در دهک دوم از بالا (دومین کم‌درآمدترین) کاهش می‌یابد؛ به‌طوری‌که تنها ۵۳ درصد آنها یارانه دریافت می‌کنند. همچنین، ۴۴ درصد از خانوارهای دهک سوم از بالا (سومین کم‌درآمدترین) و ۳۵ درصد از دهک چهارم از بالا (چهارمین کم‌درآمدترین) یا ساکنان مسکن دولتی و یا گیرندگان وام‌های با بهره پایین برای تأمین سپرده چنسی هستند. شمول مزایای برنامه‌های مسکن بر حسب درآمد کاهش می‌یابد که با اصل عدالت عمودی سازگار است. با این حال، نسبت خانوارهایی که تحت پوشش برنامه‌های یارانه قرار می‌گیرند، از یک گروه کم‌درآمد به گروه کم‌درآمد بعدی به شدت کاهش می‌یابد (نمودار ۵).

نمودار ۵. پوشش یارانه‌های مسکن بر حسب گروه درآمد (درصد)



■ مسکن استیجاری دولتی

■ وام سپرده چنسی

■ مزایای مسکن

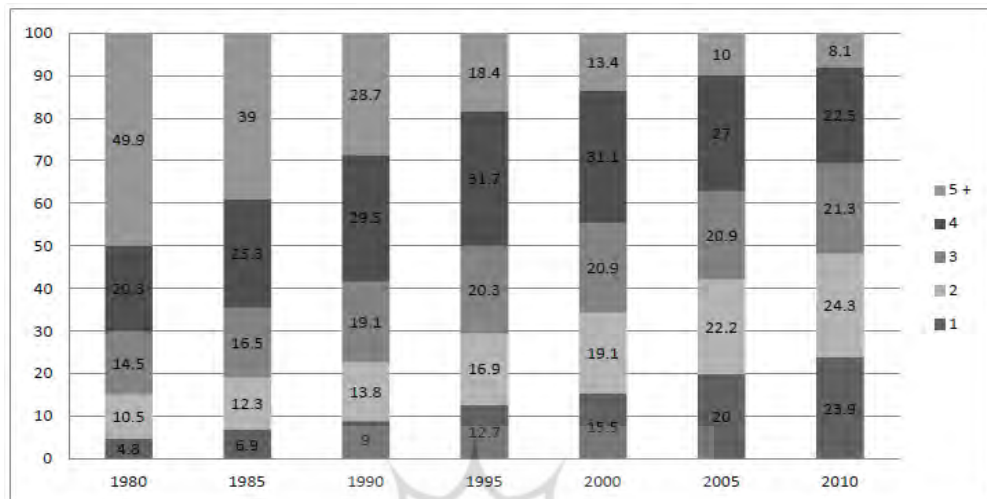
۴. محیط در حال تغییر و شرایط سیاست‌گذاری

امروزه سیاست‌گذاری در بخش مسکن متأثر از عوامل مختلفی است، زیرا محیط پیرامون بازار مسکن تحت تأثیر تغییرات عمده اجتماعی و اقتصادی مرتبط با جمعیت‌شناسی، ارتباط مسکن و اقتصاد کلان، رابطه بین بازارهای اجاره و واحدهای تحت سکونت مالک، ترکیب انواع قرارداد اجاره و اقتصاد سیاسی سیاست مسکن قرار دارد.

۴-۱. جمعیت‌شناسی^۱

جمهوری کره رشد سریع سن جمعیت و کاهش زاد و ولد، کاهش رشد جمعیت و کاهش بُعد خانوارها را تجربه می‌کند. انتظار می‌رود رشد جمعیت کل تا سال ۲۰۳۰ ادامه یافته، اما جمعیت فعال (یعنی بین ۱۵ تا ۶۴ سال) در سال ۲۰۱۶ به حداکثر برسد و پس از آن کاهش یابد. افزون بر این، پیری جمعیت با سرعت زیادی ادامه دارد. درصد جمعیت ۶۵ ساله و بالاتر در سال ۲۰۱۳، ۱۲/۲ درصد بود و انتظار می‌رود تا سال ۲۰۱۸ به ۱۴/۰ درصد (یعنی جامعه سالمند) و تا سال ۲۰۲۶ به ۲۰/۰ درصد (یعنی جامعه بسیار سالمند) افزایش یابد. سرعت افزایش سن جمعیت حتی از ژاپن نیز سریع‌تر است. افزون بر این، نرخ باروری کل ۱/۲ است که در میان کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری اقتصادی (OECD) کمترین میزان است. بُعد خانوار به سرعت در حال کاهش است (نمودار ۶). بین سال‌های ۱۹۸۰ و ۲۰۱۰، سهم خانوارهای یک یا دو نفره از ۱۵ درصد به ۴۸ درصد افزایش یافته و سهم خانوارهای چهار یا پنج نفره از ۷۰ درصد به ۳۰ درصد کاهش یافته است. پیش‌بینی می‌شود تعداد خانوارها تا سال ۲۰۴۰ افزایش یابد، اما انتظار می‌رود که روند کاهش بُعد خانوارها همچنان ادامه داشته باشد.

نمودار ۶. تغییر توزیع خانوار بر اساس بُعد در سال‌های ۲۰۱۰-۱۹۸۰ (درصد)



مأخذ: Statistics Korea, <http://kostat.go.kr>

با فرض برابری سایر شرایط، کاهش رشد جمعیت و شکل‌گیری خانوار، پیر شدن سریع و کاهش بُعد خانوار تأثیر منفی بر تقاضای مسکن و در نتیجه، قیمت مسکن در آینده خواهد داشت. در واقع، تاکاتس (۲۰۱۲)^۱ پیش‌بینی کرد که جمهوری کره به‌طور جدی از تأثیر تغییرات جمعیتی بر قیمت مسکن آسیب خواهد دید.

عوامل جمعیت‌شناختی تنها عامل تعیین‌کننده تقاضای مسکن نیستند. درآمد یکی دیگر از عوامل تعیین‌کننده کلیدی است، چراکه درآمدهای رو به رشد تقاضا برای مسکن جدید و ارتقای مسکن موجود را افزایش می‌دهد. تغییر در آرمان‌ها در مورد مالکیت خانه در میان نسل جوان نیز یک عامل است. داده‌های نظرسنجی نشان می‌دهد که نسبت مستأجرانی که خواهان مالکیت خانه هستند، در سال‌های اخیر کاهش یافته است. مشخص نیست که تغییر گرایش نسبت به مالکیت خانه یک تغییر دائمی است و یا یک وقفه موقت حاصل از رکود قیمت خانه و عدم امنیت درآمد و اشتغال در سال‌های اخیر. بدیهی است تقاضا برای صاحبخانه‌نشینی محصول تقاضای سرمایه‌گذاری است که خود

1. Takats. (2012).

متأثر از انتظار درباره قیمت‌های آتی مسکن است. به این ترتیب، کاهش مشاهده شده در تقاضا برای مالکیت مسکن است، در صورت بهبود بازار مسکن معکوس شود.

افزایش سن جمعیت باعث ایجاد چالش‌های بیشتری برای سیاست‌های بخش مسکن می‌شود. تهیه مسکن کافی برای سالمندان مستلزم تعدیل در طرح فیزیکی مسکن جدید و نوسازی خانه‌های موجود برای امن‌تر کردن آنها برای سکونت است. یکی دیگر از نگرانی‌های اصلی درباره افزایش سن جمعیت، بروز فقر در میان سالمندان است. حدود ۳۵ درصد از افراد سالمند که اکثراً به تنهایی زندگی می‌کنند، از نظر معیار درآمد قابل تصرف، در فقر مطلق به سر می‌برند. میزان نسبی فقر در میان افراد ۶۵ ساله و بالاتر ۴۹ درصد است، یعنی بیش از سه برابر بیشتر از میزان نسبی فقر برای تمام گروه‌های سنی، که ۱۵ درصد است.^۱ با توجه به درصد بالای افراد مسن فقیر، ارائه گزینه‌های اجاره‌ای مقرون به صرفه یکی دیگر از اهداف مهم سیاست‌گذاری مسکن است.

برای مالکان مسنی که مصارف بازنشستگی خود را عمدتاً از محل دارایی مسکن خود تأمین می‌کنند، آزادسازی ثروت مسکن نیز مسأله قابل توجهی است. مسکن، دارایی غالب در سبد سرمایه سالمندان است. طبق سرشماری سال ۲۰۱۰، ۷۰ درصد از افراد ۶۰-۷۰ ساله و ۷۵ درصد از افراد ۷۰ ساله و بالاتر صاحب خانه بودند.^۲ سهم متوسط دارایی در املاک و مستغلات در سال ۲۰۱۴، ۶۸ درصد بود (شامل ۳۶ درصد خانه‌های تحت سکونت مالک)، اما طبق نظرسنجی تأمین مالی و رفاه خانوار در سال ۲۰۱۴، این سهم در میان افراد سالمند ۸۲ درصد بود.

در سال ۲۰۰۷، دولت سیستم وام رهنی معکوس^۳ (که در کره "بازنشستگی مسکن"^۴ نامیده می‌شود) را با ضمانت شرکت تأمین مالی مسکن کره ارائه کرد. از آنجا که پاسخ اولیه مشترکین بالقوه به برنامه چندان مشتاقانه نبود، دولت برخی شرایط دریافت این تسهیلات همچون سن و ارزش مسکن

1. KIHS.A. (2014).

2. Statistics Korea. (2011).

۳. وام رهنی معکوس نوعی از وام رهنی مختص افراد مسن بوده که نیازی به بازپرداخت ماهانه اقساط ندارد.

4. Housing pension

را برای جذاب‌تر کردن محصول تسهیل کرد. در پایان ماه ژوئن ۲۰۱۵، حدود ۲۵۷۰۰ نفر به این برنامه پیوستند.

۴-۲. رابطه مسکن - اقتصاد کلان و بدهی خانوار

یک بُعد مهم در سیاست‌گذاری مسکن ارتباط بین مسکن و اقتصاد کلان است. مسکن در حکم بزرگترین دارایی خانوارها بوده و سطح فعالیت در بخش مسکن بر فعالیت‌های صنایع دیگر همچون مبلمان و لوازم خانگی و نیز خدمات مربوط به املاک و مستغلات تأثیرگذار است. قیمت مسکن و سرمایه‌گذاری‌ها در بخش مسکن بر تقاضای کل اقتصاد و عملکرد اقتصاد کلان بر قیمت‌های مسکن و سطح فعالیت‌های بازار مسکن تأثیر می‌گذارد.

مسکن، تقاضای کل را از طریق سه کانال اصلی تحت تأثیر قرار می‌دهد؛ کانال نخست، سرمایه‌گذاری در بخش مسکن است. سرمایه‌گذاری در بخش مسکن، که به عنوان ارزش بازار ساختار مسکن جدید و بهبود وضعیت موجودی مسکن تعریف شده است، سهم قابل توجهی از تولید ناخالص داخلی را به خود اختصاص می‌دهد. اگر چه سهم سرمایه‌گذاری مسکن از تولید ناخالص داخلی در جمهوری کره در طول زمان در حد ۵ درصد متغیر بوده است، اما از اواخر سال ۲۰۰۰ تاکنون این سهم کاهش یافته و در سال‌های اخیر به کمی کمتر از ۴ درصد رسیده است. سهم سرمایه‌گذاری در بخش مسکن از تشکیل سرمایه‌گذاری ثابت کل، روندی نزولی را نشان می‌دهد.

کانال دوم، تأثیر ثروت بر مصرف است. قیمت مسکن بر ارزش ثروت مسکن و از این‌رو هزینه‌های مصرف خصوصی تأثیرگذار است. اگرچه برآوردهای مربوط به میزان تأثیر ثروت مسکن در جمهوری کره به بزرگی ایالات متحده نیست، ولی به نوبه خود قابل توجه بوده و بزرگتر از میزان تأثیر ثروت ناشی از سهام است.

کانال سوم، اثر وثیقه‌ای است. تغییر در قیمت‌های مسکن بر ارزش وثیقه‌ای و از این‌رو بر دسترسی به اعتبار وام رهنی تأثیر می‌گذارد. دامنه کانال‌های دوم و سوم توسط سیستم تأمین مالی مسکن تعیین می‌شود.

تأمین مالی مسکن در جمهوری کره از توسعه اقتصادی این کشور عقب مانده است. بازار تأمین مالی مسکن تا زمان آغاز بحران مالی آسیا تحت تأثیر صندوق ملی مسکن، صندوق مسکن دولتی و بانک مسکن کره (یعنی بانک مسکن دولتی^۱) قرار داشته است. دسترسی به وام‌های رهنی بسیار محدود بوده و نسبت وام به ارزش مسکن^۲ در حدود ۳۰ درصد و نرخ‌های بهره، یارانه‌ای بود. پس از آزادسازی مالی در اوایل دهه ۲۰۰۰ میلادی، سیستم تأمین مالی مسکن مبتنی بر بازار ایجاد شد. در حال حاضر، بانک‌های تجاری وام‌دهنده اصلی در بازار تأمین مالی مسکن هستند. نسبت مانده بدهی وام رهنی به تولید ناخالص داخلی، که معیاری از اندازه بازار تأمین مالی مسکن است، ۳۱ درصد بوده که با احتساب وام‌های مسکن نزد شرکت تأمین مالی مسکن کره به ۳۶ درصد افزایش می‌یابد.

جدول ۱۷. بدهی خانوار و مانده بدهی رهنی از سال ۲۰۰۰

۲۰۱۴	۲۰۱۲	۲۰۱۰	۲۰۰۸	۲۰۰۴	۲۰۰۰	
۱۰۸۹/۰	۹۶۳/۸	۸۴۳/۲	۶۸۸/۲	۴۷۴/۷	۲۶۶/۹	الف) اعتبار مصرف‌کننده
۱۰۲۹/۳	۹۰۵/۹	۷۹۳/۸	۶۴۸/۳	۴۴۹/۴	۲۴۱/۱	- بدهی خانوار
۷۴۵/۸	۶۶۰/۰	۵۹۳/۵	۵۱۵/۳	۳۵۵/۵	۱۵۷/۶	بانک‌های سپرده‌گذاری
-	۳۱۸/۲	۲۸۹/۶	۲۵۴/۷	-	-	وام‌های مسکن
۳۶۵/۶	۳۱۸/۲	۲۸۴/۵	۲۳۹/۷	۱۶۹/۲	-	وام‌های رهنی
-	۱۹۲/۶	۱۶۲/۱	۱۲۶/۷	۷۹/۲	۵۰/۴	مؤسسات مالی غیربانکی سپرده‌پذیر
-	۸۶/۰	۷۲/۲	۵۶/۴	-	-	وام‌های مسکن
۹۵/۰	۸۵/۹	۷۳/۱	۵۶/۰	-	-	وام‌های رهنی
۵۹/۶	۵۸/۵	۴۹/۴	۳۹/۹	۲۵/۳	۲۵/۸	وام‌های کارت اعتباری
۴۶۰/۶	۴۰۴/۱	۳۵۷/۶	۲۹۵/۷	۱۶۹/۲	-	ب) بدهی معوق وام رهنی
۱۴۸۵/۱	۱۳۷۷/۵	۱۲۶۵/۳	۱۱۰۴/۵	۸۷۶/۰	۶۳۵/۲	ج) تولید ناخالص داخلی اسمی
۷۳/۳	۷۰/۰	۶۶/۶	۶۲/۳	۵۴/۲	۴۲/۰	الف/ج (درصد)
۴۲/۳	۴۱/۹	۴۲/۴	۴۳/۰	۳۵/۶	-	ب/الف (درصد)
۳۱/۰	۲۹/۳	۲۸/۳	۲۶/۸	۱۹/۳	-	ب/ج (درصد)

مأخذ: Bank of Korea, <http://ecos.bok.kr>

1. The State-owned Housing Bank
2. Loan to Value (LTV).

نگرانی در مورد بدهی بیش از حد بخش خانوار وجود دارد. در واقع، جمهوری کره در میان کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری اقتصادی (OECD) از نظر نسبت بدهی معوق خانوار به درآمد سرانه رتبه بالایی را به خود اختصاص داده است. با این حال، اندازه فعلی بازار رهنی، با توجه به اندازه اقتصاد (یعنی نسبت بدهی معوق وام به تولید ناخالص داخلی)^۱، در مقایسه با کشورهای دیگر با سطوح مشابه از توسعه (یعنی تولید ناخالص داخلی سرانه براساس برابری قدرت خرید) برابر است.^۲

افزون بر این، وام‌های به اصطلاح رهنی شامل وام‌های مسکن اعتباری^۳ و نیز وام برای خرید مسکن است. در حقیقت، حدود ۵۰ درصد از وام‌های رهنی برای خرید خانه بوده و ۵۰ درصد باقی‌مانده برای تأمین مالی سرمایه در گردش و هزینه‌های امرار معاش است. مشکل این است که بازار وام رهنی تحت سیطره وام رهنی با نرخ قابل تنظیم و پرداخت‌های غیراقساطی که مستلزم پرداخت یک‌باره کل وام در تاریخ سررسید است، قرار دارد. دولت با توجه به نقاط ضعف بالقوه ساختار فعلی وام‌دهی، معیارهایی را برای تشویق به تبدیل نرخ‌های قابل تنظیم وام‌های رهنی به نرخ‌های ثابت قابل بازپرداخت در قسط‌های مساوی به اجرا درآورده است. به‌تازگی، دولت وام‌های جدیدی همچون وام‌های رهنی با سهمی از ارزش مسکن و وام‌های سرمایه‌ای مشابه با آنچه را که در بریتانیا وجود دارد، نیز از طریق صندوق ملی مسکن معرفی کرد.^۴

از آنجا که بدهی‌های بزرگ و رو به افزایش خانوار ریسکی بالقوه را متوجه اقتصاد کلان کرده است، نقش مقررات احتیاطی در سال‌های اخیر اهمیت بیشتری یافته است. این مقررات به منظور مهار ریسک سیستمیک ناشی از تغییرات ناگهانی در قیمت‌های مسکن طراحی شده است. تعیین سقف نسبت وام به ارزش مسکن و نسبت اصل و فرع پرداختی به درآمد به عنوان یک ابزار سیاستی کلیدی انجام شد. محدودیت کنونی نسبت وام به ارزش ۷۰ درصد و میانگین واقعی نسبت وام به ارزش مسکن

1. The Mortgage Debt Outstanding–GDP Ratio

2. Kim and Cho. (2014).

3. Home-equity Loans

4. Miles. (2013).

برای وام‌های موجود حدود ۵۰ درصد است. شواهدی تجربی مبنی بر تأثیرگذاری مقررات احتیاطی^۱ وجود دارد، اما پژوهش‌های بیشتری برای اثبات تأثیر کامل آنها، مورد نیاز است.^۲

۳-۴. تغییر ساختاری در بازار مسکن استیجاری

از آنجا که ماهیت تغییرات ساختاری در بخش مسکن استیجاری پیش از این در قسمت ۲-۵ توضیح داده شد، در اینجا برخی از داده‌های نشان‌دهنده میزان تغییرات ارائه می‌شود. جدول ۱۸ نشان می‌دهد که سهم چنسی در کل قراردادهای اجاره از ۶۷ درصد به ۵۶ درصد کاهش یافته است، در حالی که اجاره‌های ماهانه با سپرده در ۴ سال گذشته از ۳۳ درصد به ۴۴ درصد افزایش پیدا کرده است. انتظار می‌رود کاهش در چنسی در شرایط کنونی بازار ادامه یابد.

جدول ۱۸. معاملات قرارداد اجاره‌ای بر حسب نوع اجاره

۲۰۱۵	۲۰۱۴	۲۰۱۳	۲۰۱۲	۲۰۱۱	
۱۴۷۲	۱۴۶۷	۱۳۷۳	۱۳۲۴	۱۳۲۱	کل قراردادهای اجاره (هزار فقره)
۵۵.۸	۵۹.۰	۶۰.۶	۶۶.۰	۶۷.۰	چنسی (درصد)
۴۴.۲	۴۱.۰	۳۹.۴	۳۴.۰	۳۳.۰	اجاره ماهانه با سپرده (درصد)

مأخذ: MOLIT, <http://rt.molit.go.kr>

تجزیه و تحلیل داده‌ها با جزئیات بیشتر نشان می‌دهد که ترکیب قراردادهای اجاره و نیز اجاره‌های چنسی بر حسب مقادیر سپرده، در مناطق و بازارهای فرعی مختلف، متفاوت است. به عنوان مثال، سهم اجاره چنسی در سئول و منطقه پایتخت بالاتر است، در حالی که سهم اجاره ماهانه با سپرده‌ها در بخش جنوب شرقی کشور بالاتر است.^۳

۴-۴. اقتصاد سیاسی در سیاست‌گذاری مسکن

سیاست‌گذاری مسکن موضوعی حساس است و فرآیند شکل‌گیری و اجرای آن تحت تأثیر اثر متقابل سهامداران مختلف بر یکدیگر است. پویایی اقتصاد سیاسی در سیاست‌گذاری مسکن در جمهوری کره به نحو قابل توجهی در حال تغییر است. قوه قضاییه (بخش قانونگذاری) در حال تبدیل به یک قدرت

1. Igan and Kang. (2011).

2. Jácome and Mitra. (2015).

3. Park. (2015).

مسلط بر بخش اجرایی دولت (قوه مجریه) است. از این رو سیاست مسکن بیش از پیش جنبه سیاسی پیدا کرده و برخی از سیاست‌های اعلام‌شده توسط دولت ممکن است، با توجه به تأخیر در تصویب قوانین مربوطه، مطابق با برنامه مصوب اجرایی نشود.

روابط میان بازیکنان کلیدی در بخش سیاست‌گذاری مسکن نیز در حال تغییر است. وزارت دارایی و راهبردها،^۱ بانک کره^۲ (یعنی بانک مرکزی) و کمیته نظارت مالی^۳ نقش بزرگتری را ایفا کرده، در حالی که نقش مولیت (MOLIT)، با توجه به آنکه مالیات‌گیری و تأمین مالی در مقایسه با کنترل بهره‌برداری از زمین و مقررات توسعه، ابزارهای سیاستی مهم‌تری هستند، تا حدودی در حال کاهش است. نقش هماهنگی میان واحدهای دولتی و همین‌طور دولت‌های مرکزی و محلی در اجرای سیاست‌های مسکن روز به روز ضرورت بیشتری پیدا می‌کند.

همچنین، سیاست مسکن یک مسأله مهم بین نسلی است.^۴ بخش قابل توجهی از نسل "انفجار زاد و ولد"^۵ ثروت مسکن را در گذشته انباشته کرده و حال نگران است که قیمت‌های مسکن سقوط کند و قدرت خرید آنها را کاهش دهد. از سوی دیگر، نسل جوان‌تر از این واقعیت که مالکیت خانه امری دور از دسترس است، احساس ناامیدی می‌کنند. آنها خواهان سقوط بیشتر قیمت‌های خانه و توان‌پذیرتر شدن مسکن هستند.

یکی دیگر از ابعاد مرتبط با سیاست‌گذاری مسکن، انتقال بین نسلی ثروت مسکن است. افراد در دهه‌های ۲۰ و ۳۰ زندگی خود، به شدت به پدر و مادر و بستگان خود برای تأمین مالی خرید خانه و جمع‌آوری ودیعه لازم برای اجاره‌های چنسی وابسته هستند. نتایج بررسی وضعیت مسکن در سال ۲۰۱۲^۶ نشان می‌دهد که ۴۸ درصد از خریداران خانه بین ۲۰ و ۳۰ ساله و ۲۲ درصد خریداران بین ۳۰ تا ۴۰ ساله از والدین خود کمک مالی دریافت کرده‌اند و میزان این کمک مالی نیز به ترتیب ۷۷ و ۵۹ درصد از کل بودجه خرید خانه برای دو گروه سنی مربوطه را تشکیل داده است. همچنین، همان

1. The Ministry of Finance and Strategy
2. Bank of Korea
3. Financial Supervisory Committee
4. Kim. (2015).
5. Baby-boomer
6. Housing Conditions Survey. (2012).

نظرسنجی نشان داد که ۴۲ و ۲۱ درصد از مستأجران چنسی در دهه ۲۰ و ۳۰ زندگی به ترتیب ۷۵ و ۵۴ درصد از سپرده‌ها را از طریق کمک مالی دریافتی از والدین خود تأمین کرده‌اند.^۱ این موضوع، دو مفهوم مهم دارد؛ نخست آنکه انتقال ثروت، نابرابری در توزیع ثروت در میان نسل جوان را گسترش می‌دهد. همچنین، بار مالی سنگینی را بر والدینی که تا به حال مجبور به تأمین هزینه تحصیل فرزندان خود بودند و در حال حاضر برای تأمین هزینه‌های دوران بازنشستگی خود نیز مشکل دارند، تحمیل می‌نماید.

۵. نتیجه‌گیری

از ابتدا، مشکل اساسی مسکن در جمهوری کره، کمبود مطلق مسکن بود. با این وجود، دولت منابع چندانی را به مسکن اختصاص نمی‌داد، چراکه مسکن در مقایسه با بخش‌های تولید یا زیرساخت، از نظر تسهیل توسعه اقتصادی از اولویت پایین‌تری برخوردار بود. کمبود سرمایه‌گذاری در ساخت مسکن جدید دلیل اصلی کمبود مزمین مسکن از دهه ۱۹۶۰ تا اواسط دهه ۱۹۸۰ بود.^۲ در اواخر دهه ۱۹۸۰ میلادی، دولت برنامه‌ای را با موضوع عرضه گسترده برای برآورد تقاضای رو به افزایش مسکن با کیفیت برای افراد طبقه متوسط آغاز کرد و مقادیر قابل توجهی از بودجه را برای تأمین نیاز مسکن خانوارهای کم‌درآمد اختصاص داد.

رویکرد سیاست مسکن، درگیرکردن سیستم بازار بود که با انحصار بخش دولتی در عرضه زمین قابل توسعه، قوانین دولتی و مشوق‌ها به منظور گسترش موجودی مسکن و توزیع موجودی رو به افزایش در میان گروه‌های هدف مطابق با قوانین تنظیم شده توسط دولت تکمیل می‌شد. این رویکرد در بهبود شرایط عمومی مسکن به‌لحاظ کمیت و کیفیت و تسهیل تولید ثروت توسط طبقه متوسط از طریق مسکن موفق عمل کرد.

یک عنصر کلیدی در سیاست‌گذاری مسکن نیز مهار انگیزه‌های سفته‌بازانه بود. نخستین نمونه از این تلاش، تصویب مالیاتی ویژه برای حذف سفته‌بازی مستغلات در سال ۱۹۶۸ بود که بعدها با

1. Kim. (2015).

2. Kim and Suh. (1991).

مالیات بر درآمد سرمایه‌ای ادغام شد. اصل راهنما تشویق هرخانوار به مالکیت یک خانه بود؛ بر این اساس، دولت مالکیت دو یا تعداد بیشتری خانه را اغلب بدون در نظر گرفتن ارزش خانه، عملی سفته‌بازانه تلقی کرده و از این‌رو مجازات‌ها و مالیات‌های سنگین به آنها تحمیل می‌نمود. به عنوان مثال، قانون مالیات بر درآمدهای سرمایه‌ای، نرخ‌ی بالا برابر ۴۰ درصد برای مالکان دو خانه و نرخ بالاتری برابر ۶۰ درصد برای افرادی که مالک سه خانه یا بیشتر بودند، در نظر گرفته بود. این مقررات که در دسامبر ۲۰۱۴ لغو شد، عواقب مهمی برای بخش مسکن استیجاری خصوصی که تحت تسلط بازار غیرسازمان یافته بود، به دنبال داشت. در این بازار، خانه‌های اجاره‌ای توسط مالکان ۲ یا تعداد بیشتری خانه ارائه می‌شود. لغو مالیات بر درآمدهای سرمایه‌ای تنبیهی بدان معناست که با این مالکان باید به عنوان عرضه‌کننده مشروع مسکن استیجاری رفتار شود.

سیاست مسکن در جمهوری کره، به دنبال عرضه مسکن جدید از طریق توسعه گسترده زمین و زیرساخت‌های کافی، با برنامه‌ریزی شهری تلفیق شد. بهترین نمونه‌ها پنج شهر جدید توسعه‌یافته به عنوان یک جزء کلیدی برنامه ساخت دو میلیون مسکن در حومه سئول و نسل دوم شهرهای جدید توسعه‌یافته در مناطقی دورتر از سئول در دهه ۲۰۰۰ میلادی هستند. مسکن جدید در تعداد وسیع همراه با زیرساخت‌های داخلی و قابلیت دسترسی به شبکه حمل و نقل متصل‌کننده شهرهای جدید به سئول و شهرهای دیگر اطراف پایتخت ارائه می‌شد.

ویژگی دیگر سیاست‌گذاری مسکن این بود که مؤسسات بخش دولتی نقش کلیدی در عرضه مسکن ایفا می‌کردند. بازیکنان اصلی بخش دولتی، شرکت ملی مسکن کره و شرکت توسعه زمین کره بودند که در سال ۲۰۰۹ با یکدیگر ادغام شده و با عنوان کلی شرکت زمین و مسکن فعالیت خود را آغاز کردند. این دو شرکت دولتی ۸۱ درصد از حجم توسعه زمین‌های مسکونی و ۱۴ درصد از کل موجودی مسکن را از سپتامبر ۲۰۱۳ به خود اختصاص داده‌اند.^۱ اصل اساسی این بود که درآمد حاصل از توسعه زمین می‌بایست توسط بخش دولتی برای تأمین مالی ارائه زیرساخت و مسکن توان‌پذیر برای گروه‌های کم‌درآمد جبران شود. تمامی پروژه‌های بزرگ توسعه زمین توسط این شرکت‌های دولتی که

1. Son. (2014).

از قدرت خرید زمین‌های غیرشهری از طریق حوزه‌های برجسته برخوردار بودند، اجرا می‌شدند. این سازوکار ارائه به‌موقع زمین قابل ساخت و ساز برای ساخت مسکن را تسهیل می‌نمود.

با این وجود، سیستم توسعه زمین که در اختیار بخش دولتی قرار داشت، از مشارکت سازندگان بخش خصوصی در پروژه‌های اصلی و عایدی کارایی احتمالی ناشی از تنوع در ارائه مسکن بی‌بهره بود. کل این فرایند - انتخاب مکان و اندازه پروژه‌های توسعه زمین، تعیین تعداد و ترکیب خانه‌هایی که باید در زمین‌های توسعه‌یافته و خدماتی ساخته شود و تخصیص خانه‌ها به خریداران بالقوه - منوط به طرح‌ها و قوانین و مقررات دولتی بود. نقش بازیکنان بخش خصوصی به پیمانکاران سازندگان بخش دولتی با سود تضمین شده محدود می‌شد.

به رغم موفقیت چشمگیر در افزایش کمیت و بهبود کیفیت مسکن در طول ۳۰ سال گذشته، سیاست مسکن در جمهوری کره با انتقادات و چالش‌های جدیدی مواجه شده است. کارشناسان، سیاست مسکن را بسیار پیچیده، سختگیرانه و سیاست‌زده می‌دانند. اعتقاد بر این است که اثرات انباشته قوانین متعدد حاکم بر عرضه زمین قابل توسعه و مسکن، عرضه را بی‌کشش ساخته است.^۱ بسیاری از مردم عادی احساس می‌کنند که قیمت مسکن هنوز هم بسیار بالاست، تملک مسکن غیرممکن بوده و گزینه‌های اجاره‌ای ناکافی و گران است. از آنجا که چنسی به عنوان رایج‌ترین شکل اجاره، در حال از دست دادن جایگاه خود به نفع اجاره ماهانه با سپرده است، اجاره‌کنندگان درآمد قابل تصرف خود را رو به کاهش می‌بینند. این مشکل اغلب به‌طور جدی توسط نسل جوان و سالمندان که عموماً درآمد ناکافی دارند، حس می‌شود. افزایش عرضه مسکن قابل خرید و مقرون به صرفه، به‌ویژه برای افراد در مضیقه، همچنان وظیفه‌ای مهم برای مسئولان در جمهوری کره محسوب می‌شود. تغییرات اجتماعی و اقتصادی بنیادی همچون باروری پایین، افزایش سن جمعیت و رشد اقتصادی کندتر نیز چالش‌های جدیدی را پیش‌روی سیاست‌گذاری مسکن قرار داده است.

1. Renaud. (1989) and Kim, Malpezzi, Kim. (2008).

منابع

- Bank of Korea. <http://ecos.bok.or.kr>.
- Burns, L. S., and Grebler, L. (1977). *The Housing of Nations*. New York: Halsted.
- Choi, E., Y. Kim, and Kwon, S. (2012). Spatio-Temporal Changes of Households Failing to Meet the 2011 New Minimum Housing Standard (1965–2010). *Journal of the Korea Real Estate Analysts Association* 18(4): PP. 171–195 [in Korean].
- Cho, M., and Kim, K. H. (2011). *Housing Sector Reform: Contrasting Real Sector vs. Financial Sector*. Seoul: Korea Development Institute.
- Cho, M., Kim, K. H. and Renaud, B. (2012). *Real Estate Volatility and Economic Stability: An East Asian Perspective*. KDI Research Monograph 2012-1. Seoul: Korea Development Institute.
- Demographia. (2015). *11th International Housing Affordability Survey*. New York: New York University.
- Dol, K., and Haffner, M. eds. (2010). *Housing Statistics in the European Union*. Delft: Delft University of Technology.
- The European Liaison Committee for Social Housing (CECODHAS). (2011). *Housing Europe Review 2012: The Nuts and Bolts of European Social Housing Systems*. Brussels.
- European Mortgage Federation (EMF). (2014). *Hypostat 2014: A Review of Europe's Mortgage and Housing Markets*. Brussels.
- Igan, D., and Kang, H. D. (2011). *Do Loan-to-Value and Debt-to-Income Limits Work? Evidence from Korea*. International Monetary Fund (IMF) Working Papers 11/297. Washington, DC: IMF.
- Jácome, L. I., and Mitra, S. (2015). *LTV and DTI Limits—Going Granular*. IMF Working Papers 15/154. Washington, DC: IMF.
- Jang, S. S., and Hwang, E. J. (2011). *Housing Status of Renting Homeowners*. Korea Housing Institute Report 2011-02. Seoul: Korea Housing Institute [in Korean].
- Joo, J. W. (1994). *The Evaluation of the Five-Year Two Million Housing Unit Construction Plan (1988–1992)*. *The Journal of Korea Planners Association* 72(2): PP. 287–301.

- Kim, C. H., and Kim, K. H. (2000). Political Economy of Government Policies on Real Estate in Korea. *Urban Studies* 37(7): PP. 1157–1169.
- Kim, J. H., M. J. Choi, and J. Ko. (2009). Mismatch between Homeownership and Residence in Korea. *Housing Finance International* September: PP. 27–33.
- Kim, K. H. (2000). Could a Price Bubble Have Caused the Korean Economic Crisis? In *Asia's Financial Crisis and the Role of Real Estate*, Edited by K. Mera and B. Renaud. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- . (2004). Housing and the Korean Economy. *Journal of Housing Economics* 13: PP. 321–341.
- . (2012). The Global Financial Crisis and the Korean Housing Sector: How Is This Time Different from the Asian Financial Crisis? In *Global Housing Markets: Crises, Institutions and Policies*, edited by A. Bardhan, R. Edelstein, and C. Kroll. Hoboken, NJ: John Wiley and Sons.
- . (2015). Housing as an Intergenerational Issue. Keynote presentation at the Asia-Pacific Network for Housing Research Conference. Gwangju, Republic of Korea. 10 April.
- Kim, K. H., and Cho, M. (2010). Structural Changes, Housing Price Dynamics, and Housing Affordability in Korea. *Housing Studies* 25(6): PP. 839–856.
- . (2014). Mortgage Markets International. In *Public Real Estate Markets and Investment*, edited by P. Chinloy, and K. Baker. Oxford: Oxford University Press.
- Kim, K. H., Malpezzi, S. and Kim, C. H. (2008). Property Rights, Regulations and Housing Market Performance. Seoul: Center for Free Enterprise.
- Kim, K. H., and Suh, S. H. (1991). An Analysis of Optimality of Housing Investment in Korea. *International Economic Journal* 5(1): PP. 91–103.
- . (1993). Speculation and Price Bubble in the Korean and Japanese Real Estate Markets. *Journal of Real Estate Finance and Economics* 6(1): PP. 73–88.
- Kookmin Bank. <http://kbstar.com>
- Korea Housing Finance Corporation. <http://hf.go.kr/>

- Korea Institute for Health and Social Affairs (KIHSA). (2014). Poverty Statistical Yearbook 2013. Seoul.
- Korean Statistical Information Service. <http://kosis.kr>
- Miles, D. (2013). Housing, Leverage and Stability in the Wider Economy. Speech given at the Federal Reserve Bank of Dallas Housing, Stability and the Macroeconomy: International Perspectives Conference. Dallas. 14–15 November.
- Ministry of Construction and Transportation, Government of the Republic of Korea. (2002). Housing White Paper: Past and Present of Housing Stability. Seoul [in Korean].
- . (2003). Housing Welfare Assistance Plan for Low-income Households. Seoul [in Korean].
- Ministry of Land, Infrastructure, and Transport (MOLIT), Government of the Republic of Korea. <http://rt.molit.go.kr>
- . Land, Transport and Maritime Statistics. <http://stat.molit.go.kr/>
- . (2014). National Housing Fund Guidebook. Seoul [in Korean].
- . (2015). Korea Housing Policy Guidebook. Seoul [in Korean].
- Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, Government of Japan. http://www.mlit.go.jp/statistics/details/t-jutaku-2_tk_000002.html
- Onnara Real Estate Information Portal, <http://onnara.go.kr>
- Park, M. (2015). Changing Landscape of Private Rental Market in Korea. KRIHS Special Report Vol.25. Anyang: Korea Research Institute for Human Settlements.
- Renaud, B. (1989). Compounding Financial Repression with Rigid Urban Regulations: Lessons of the Korean Housing Market. *Review of Urban and Regional Development Studies* 1(1): PP. 3–22.
- Son, J. Y. (2014). Korea's Development Finance at the Crossroads. In *The Global Financial Crisis and Housing—A New Policy Paradigm*, Edited by S. Wachter, M. Cho, and M. J. Tcha. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Statistics Korea. <http://kostat.go.kr>
- . (2011). 2010 Population and Housing Census. Seoul.
- Takats, E. (2012). Aging and House Prices. *Journal of Urban Economics* 21: PP. 131–141.