

باسمه تعالی

بررسی تجربه کره جنوبی در کنترل بازار مسکن



دی ماه ۱۳۹۸

بیان مسئله و ضرورت پروژه

شبه جزیره کره پس از استقلال یافتن از ژاپن به شمالی و جنوبی تقسیم شد. در آن برهه زمانی کره جنوبی جزو کشورهای فقیر دنیا محسوب می‌گردید و تولید این کشور کمتر از ۲۰ درصد شاخص تولید ناخالص ملی را شامل می‌شد. اقتصاد این کشور بر پایه نظام لیبرالی بنیان گذاشته شد که در بخش‌های مختلف با ورود و قانون‌گذاری دولت به صورت کنترل شده اداره می‌گردید. هر چند نظام اقتصاد لیبرالی در نوع نگاه مادی به ثروت و توزیع منابع عادلانه بین عموم جامعه با نظام اقتصادی در جمهوری اسلامی متفاوت است؛ اما بررسی شاخص‌ها و پارامترها در این بخش بخصوص حوزه مسکن می‌تواند به منظور تکمیل اطلاعات و استفاده از برخی تجارب آن برای کارشناسان، مدیران و اندیشمندان مفید باشد.

شاخص‌های عرضه و تقاضا در مسکن تحت تأثیر عوامل بیرونی و داخلی قرار می‌گیرد. کشور کره نیز با بحران‌های ناشی از جنگ، افزایش جمعیت بدلیل صنعتی شدن و کمبود منابع مالی روبرو بوده است و به همین دلیل بین عرضه و تقاضا در بخش مسکن این کشور در اوایل استقلال شکاف زیادی ایجاد شده است. فعالیت‌های سوداگرانه در بازار مسکن کره جنوبی همراه با افزایش تقاضا و کمبود مسکن موجب شده، عموم مردم با مشکل تأمین مسکن روبرو باشند. در همین راستا دولت این کشور در بازه‌های زمانی مختلف برای کنترل و ساماندهی بازار مسکن، سیاست‌های نوین و اصلاحی را پیاده سازی کرده است.

در گزارش پیش‌رو علاوه بر اینکه شاخص‌های مسکن کره جنوبی در سال‌های مختلف بررسی خواهد شد؛ سیاست‌های دولت جهت بهبود وضعیت بازار و آثار و نتایج آن‌ها مورد مطالعه قرار گرفته است.

فهرست

- ۱- مقدمه ۴
- ۲- اقتصاد کره جنوبی ۶
- ۳- وضعیت شاخص‌های مسکن کره جنوبی پس از استقلال تا ۲۰۱۴ ۱۳
- ۳-۱- علل پیدایش شکاف عرضه و تقاضا تا قبل از دهه ۲۰۰۰ و نتایج آن در جامعه کره جنوبی ۱۴
- ۳-۲- میزان موجودی و عرضه مسکن در بازه ۱۹۶۲ تا ۱۹۹۶ ۱۷
- ۳-۳- تغییرات قیمت مسکن در اثر شکاف بین عرضه و تقاضا در بازه ۱۹۷۵ تا ۱۹۹۰ ۱۹
- ۳-۴- میزان موجودی و عرضه مسکن پس از دهه ۱۹۹۰ و در قرن جدید ۲۱
- ۳-۵- قیمت مسکن و استطاعت پذیری از سال ۱۹۸۶ تا ۲۰۱۵ ۲۳
- ۴- سیاست‌های مسکن کره جنوبی پس از استقلال تا ۲۰۱۵ ۲۵
- ۴-۱- سیاست‌های افزایش عرضه مسکن ۲۵
- ۴-۲- پروژه ساخت ۲ میلیون واحد مسکونی ۲۶
- ۴-۳- ایجاد سازمان برای گسترش عرضه مسکن و تامین مالی مسکن ۳۰
- ۴-۴- سیاست‌های مقابله با سفته بازی و سوداگری ۴۱
- ۵-۴- سیاست‌های مسکن پس از سال ۲۰۰۷ ۴۴
- ۵- نتیجه گیری و جمع بندی ۴۹

۱- مقدمه

نخستین مشکل مسکن در کره، کمبود آن به علت افزایش تقاضا ناشی از شهرنشینی و صنعتی شدن بوده است. به همین منظور دولت در ابتدای دهه ۱۹۸۰، طی اقدامی با حمایت از بخش خصوصی به این مشکل پاسخ داد. دولت از طریق توسعه‌دهندگان بخش دولتی، زمین‌های قابل ساخت و توسعه را در مقیاس وسیعی فراهم نمود و از محل صندوق مسکن، تامین مالی ساخت و ساز را گسترش داد. همچنین مقررات مربوط به تولید و تخصیص مسکن جدید، مشوق‌های مالیاتی و یارانه‌ها را در مواقع مورد نیاز، در اختیار عرضه‌کنندگان و مصرف‌کنندگان قرار داد. در ادامه این سیاستگذاری‌ها دولت کره تقاضای سرمایه‌گذاری توسط صاحبانی که بیش از یک خانه داشتند را به عنوان فعالیت سوداگرانه در نظر گرفت و آن‌ها را مشمول مجازات کرد.

نتیجه اتخاذ چنین سیاست‌هایی، حل مشکل کمبود شدید مسکن در اوایل دهه ۲۰۰۰ میلادی بود. با حل این مشکل و افزایش تمرکز روی سایر بخش‌ها، کیفیت و استانداردهای بخش مسکن به طور قابل توجهی بهبود یافت. همچنین در کنار تاثیرات مسکن بر رشد اقتصادی، توان خرید مردم نیز افزایش یافت. هر چند که وضعیت در شهر سئول و برخی کلان شهرها کامل بهبود پیدا نکرد.

دولت در سال‌های ۲۰۰۲ تا ۲۰۰۵ به منظور تعادل تقاضا و عرضه، از ابزارهای مختلفی برای مهار تقاضا و تثبیت قیمت مسکن در این شهرها استفاده کرد. بازار مسکن زمانی به ثبات رسید که اثرات بحران مالی جهانی به اتمام رسیده بود. در چنین شرایطی به علت رکود اقتصادی و پیرشدن جمعیت و کاهش مولید و در نتیجه ترس از کاهش تقاضا مسکن در آینده، مصرف مسکن از مالکیت به اجاره‌نشینی تغییر کرد. از این رو ثبات بازار اجاره بها به یک چالش تبدیل شد. از سال ۲۰۱۵ فعالیت در بازار مسکن در حال بهبود است و بازار اجاره‌بها همچنان رقابتی و تنگاتنگ باقی مانده است.

اگرچه در ۴ دهه گذشته شرایط کلی مسکن بهبود یافته است اما رفاه مسکن برای خانوارهای کم درآمد موضوع مهمی باقی مانده است. نخستین اقدام سیاستی که برای گروه‌های کم درآمد در نظر گرفته شد، برنامه ساخت

۲۵۰ هزار واحد استیجاری دولتی در برنامه ساخت ۲ میلیون مسکن در سال‌های ۱۹۸۸-۱۹۹۲ بود که البته بار مالی سنگینی برای شرکت زمین و مسکن، شرکت دولتی مجری طرح و مدیریت اغلب واحدهای استیجاری دولتی ایجاد کرد. یکی دیگر از ابزارهای سیاستی برنامه رفاهی مسکن، کمک هزینه آن بود. این کمک تا پیش از اینکه در سال ۲۰۱۵ که به یک برنامه مستقل تبدیل شود، در قالب یک هزینه عمومی برای گروه‌های کم درآمد ارائه می‌شد.

در حال حاضر کره جنوبی به سوی برخی تغییرات بنیادی در حال حرکت است که روی بازار مسکن این کشور تاثیر خواهد گذاشت. نرخ رشد اقتصادی کره در حال کاهش و توزیع درآمد متمرکزتر شده است. میزان موالید رو به کاهش و سن جمعیت رو به افزایش است.

¹ Two-Million Housing Drive (TMHD)

۲- اقتصاد کره جنوبی

کشور کره پس از جنگ جهانی دوم جزو موفق ترین کشورهای جهان به شمار می‌آید که در دهه ۱۹۶۰ همراه با صنعتی شدن پیشرفت‌های اقتصادی را تجربه کرد. هر چند این کشور نزدیک به ۴ هزار سال قدمت تاریخی دارد؛ اما دستیابی به پیشرفت در کره طولانی شده است. طبق نظر کارشناسان، اقتصاد کره در ابتدا یک اقتصاد لیبرالیست کامل بوده که پس از بروز مشکلات اقتصادی سیاستگذاران رویکرد کنترل سیاست لیبرالی در اقتصاد و پررنگ‌تر کردن نقش دولت برای دخالت در اقتصاد را اتخاذ کردند.

در حال حاضر کره در رتبه دوازدهم اقتصاد دنیا قرار گرفته است.^۲ این کشور با روسیه، چین، ژاپن و کره شمالی مرز مشترک دارد و مساحت آن ۹۹,۶۷۸ کیلومتر مربع است. (همچنین این کشور دارای ۱۶ دولت محلی، یک دولت مرکزی، شش دولت شهری، نه استان و یک شهر ویژه است). در مجموع سه دولت اصلی در سه شهر سئول، اینچئون و ژئونگ ژی وجود دارد.



سئول پایتخت کشور کره تقریباً ۲۰ درصد از جمعیت این کشور را در خود جای داده است.

آمار و حقایق اقتصادی و جغرافیایی کره جنوبی

کشور	جمهوری کره
پایتخت	سئول (بیش از ۱۰ میلیون نفر)
پول رایج	۱ وون (KRW)
زبان	کره ای (هانگئول)
مکان جغرافیایی	واقع در شمال شرقی آسیا و دارای همسایگی با روسیه، چین، ژاپن و کره شمالی
میزان قلمرو	۹۹,۶۷۸ کیلومتر مربع
کلان شهرها	سئول، بوسان، اینچئون، دانگو، دایچئون، گوانگجو، اولسان
جمعیت	۵۱,۴۷ میلیون (سال ۲۰۱۷)
نرخ رشد جمعیت	۰,۳۳ درصد (سال ۲۰۰۷)
اقلیم	معتدل ۴ فصل واردات: 457.5 میلیارد USD (2017)
GDP	1.531 تریلیون USD (2017)
میزان صادرات	577.4 میلیارد USD
امید به زندگی	مردها ۷۵,۷ سال و زن ها ۸۲,۴ سال (۲۰۰۶)
انتخابات	ریاست جمهوری: هر ۵ سال، مجلس: هر ۴ سال
مذهب	بودائیسیم (۴۳ درصد)، پروتستانیسیم (۳۴,۵ درصد)، کاتولیسیم (۲۰,۶ درصد) و سایر

کره جنوبی پس از جنگ تا بیش از یک دهه جزو فقیرترین کشورهای دنیا به حساب می‌آمد. در سال ۱۹۶۰ میلادی سرانه تولید ناخالص داخلی کره جنوبی ۷۹ دلار بود که در همان زمان پایین‌تر از برخی کشورهای جنوب آفریقا بوده است.^۳ رشد بخش صنعت اصلی‌ترین محرک رشد اقتصادی این کشور شد. در سال ۱۹۸۶ صنایع تولیدی تقریباً ۳۰ درصد از تولید ناخالص داخلی کره را تأمین می‌کردند و ۲۵ درصد از نیروی کار این کشور را به کار گرفته بودند. مشوق‌های دولتی و کمک‌های خارجی باعث شد تا صنعتگران سئول با سرعت بالا، فناوری‌های نوین را جایگزین تأسیسات قدیمی کنند. این رویکرد موجب افزایش تولید کالاها (به خصوص کالاهای صادراتی

^۳ مقاله "Strategy for Industrial Development and Growth of Major Industries in Korea"

^۴ مقاله "Economic Development and Authoritarianism - A Case Study on the Korea Developmental State"

به خارج از کشور) شد و درآمدهای حاصل از آن هم صرف گسترش همان صنایع گردید. در نتیجه صنعت باعث تغییر دورنمای کشور شد و میلیون‌ها کره‌ای را به مراکز صنعتی در شهرها کشاند.

رشد سریع دهه ۱۹۶۰ تا دهه ۱۹۸۰^{۶۵}

مهم‌ترین دلیل رشد صنعت کره جنوبی اتخاذ راهبرد نگاه به خارج در اوایل دهه ۱۹۶۰ بود. این راهبرد در آن زمان مناسب بود؛ زیرا کره جنوبی از فقر منابع طبیعی، پس‌انداز اندک و بازار کوچک داخلی رنج می‌برد. راهبرد جدید، رشد اقتصادی در سایه صادرات کالاهای متکی به نیروی کار ارزان را موجب شد. دولت کره جنوبی با تشویق صنعتگران به صادرات، انگیزه لازم برای بکارگیری فناوری‌های نوین را در شرکت‌های کره‌ای ایجاد کرد. این اقدام افزایش بهره‌وری تولید را در برداشت و همین رویکرد موجب رشد توانایی شرکت‌ها برای رقابت با حریفان مقتدر در بازار جهانی شد.

کارخانه‌های کره‌ای با رعایت آیین‌نامه‌ها و خواسته‌های دولت از تشویق‌ها و امتیازات یارانه‌ای و سرمایه‌ای برخوردار می‌شدند و بدین ترتیب می‌توانستند در بازارهای جهانی با سایرین رقابت کنند. همچنین ورود سرمایه خارجی به کره جنوبی به شدت مورد حمایت دولت قرار می‌گرفت تا بدین شیوه کسری بودجه در کشور جبران شود. کره جنوبی با این روش توانست صادرات خود را افزایش دهد و به مرور درآمد بالایی کسب کند.

دولت کره جنوبی در اوایل دهه ۱۹۸۰ میلادی سیاست پولی محافظه‌کارانه و اقدامات مالی سخت‌گیرانه‌ای برای کنترل تورم اتخاذ و پیاده کرد. رشد عرضه پول از ۳۰ درصد در دهه ۱۹۷۰ به ۱۵ درصد کاهش یافت. حتی دولت برای مدت کوتاهی بودجه خود را افزایش نداد. دخالت دولت در اقتصاد به شدت کاهش پیدا کرد و سیاست‌های مربوط به واردات و سرمایه‌گذاری خارجی لیبرالی شد. دولت برای کاهش نابرابری میان شهرها و روستاها اقدام

^{۶۵} مقاله "South Korea: The Economy"

^۶ مقاله "The Developmental State in Retrospect and Prospect: Lessons from India and South Korea"

به سرمایه‌گذاری در بخش عمومی کرد. این بخش‌ها شامل جاده‌ها، امکانات ارتباطی و مکانیزاسیون مزارع بود. اقدامات اوایل این دهه با بهبود چشمگیر اقتصاد جهانی همراه شد و بدین ترتیب به اقتصاد کره جنوبی کمک کرد تا فرصت‌های از دست رفته در اواخر دهه ۱۹۸۰ را باز یابد.

کره جنوبی توانست طی سال‌های ۱۹۸۲ تا ۱۹۸۷ به رشد واقعی ۹/۲ درصد برسد و بین سال‌های ۱۹۸۶ تا ۱۹۸۸ به رشد ۱۲/۵ درصد دست یابد. در آن زمان تورم دورقمی دهه ۱۹۷۰ مهار شده بود. به طوری که سال‌های ۱۹۸۰ تا ۱۹۸۸ تورم عمده‌فروشی به‌طور میانگین به ۲/۱ درصد در سال رسید و قیمت کالاها سالانه ۴/۷ درصد افزایش می‌یافت. دولت کره در ۱۹۸۶ توانست برای نخستین بار به مزاد تراز پرداخت چشمگیری به میزان ۷/۷ میلیارد دلار دست یابد. این عدد در ۱۹۸۷ و ۱۹۸۸ به ۱۱/۴ میلیارد دلار افزایش یافت. این پیشرفت به دولت کره جنوبی فرصت کاهش حجم بدهی‌های خارجی را داد. این در حالی بود که مزاد تجاری ۱۹۸۹^۷ فقط ۴/۶ میلیارد دلار بود و در سال بعد منفی شد.

دهه ۹۰ و بحران مالی آسیا^۸

اقتصاد کره جنوبی در نیمه نخست دهه ۱۹۹۰ رشد باثبات و با قدرت در بخش مصرف خصوصی و تولید ناخالص داخلی داشت. اما در سال ۱۹۹۷ با وقوع بحران مالی در شرق آسیا، اوضاع به هم ریخت.

پس از آنکه دلال‌ها و سوداگران به دیگر ارزهای آسیایی هجوم بردند؛ وون کره جنوبی نیز در ۱۹۹۷ به شدت ارزش خود را از دست داد. مضاف بر این وام‌های معوقه در بسیاری از بانک‌های تجاری کره مشکل را دو چندان کرد. در این بین صندوق بین‌المللی پول در دسامبر ۱۹۹۷ تصمیم به پرداخت وام ۲۱ میلیارد دلاری به کره جنوبی

^۷ تراز تجاری (Balance of trade) یا صادرات خالص (بعضی مواقع با نماد NX مشخص می‌شود)؛ تفاوت میان ارزش پولی واردات و صادرات خروجی در طی یک دوره معین در اقتصاد. و رابطه بین واردات و صادرات کشورها است. اگر صادرات بیشتر از واردات باشد مقدار مثبت به نام مزاد تجاری مشخص می‌شود. اگر واردات بیشتر از صادرات باشد مقدار منفی به نام کسری تجاری یا شکاف تجاری مشخص می‌شود.

^۸ مقاله "Recovery from a financial crisis: the case of South Korea"

گرفت که بخشی از طرح کمکی ۵۸/۴ میلیاردی این صندوق به کره بود. دولت تا ژانویه ۱۹۹۸ یک سوم از بانک‌های تجاری را تعطیل کرد. شرکت خانوادگی «دوو» یکی از قربانیان این بحران شد. دولت این شرکت را به خاطر بدهی‌های معوق منحل کرد. «جنرال موتورز» بخش موتوری دوو و گروه «تاتای هند» بخش کامیون‌ها و خودروهای سنگین آن را خریداری کردند.

اقدامات دولت کره جنوبی و سوآپ^۹ بدهی‌ها توسط وام‌دهندگان بین‌المللی باعث شد، مشکلات مالی کشور تحت کنترل در آیند. بنابراین دلایل اصلی نجات کره جنوبی از بحران مالی شرق آسیا را می‌توان در تعدیل نیروی کار و یافتن منابع مالی جایگزین جستجو کرد.

دهه ۲۰۰۰

در سال‌های ۱۹۹۹ و ۲۰۰۰ کره جنوبی رشد اقتصادی حدود ۱۰ درصد داشت تا اینکه حملات ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ در آمریکا به وقوع پیوست. کاهش رشد اقتصاد جهانی، کاهش میزان صادرات کره و این حس که اصلاحات شرکت‌ها و نظام مالی کشور متوقف شده، موجب کاهش سرعت رشد کره جنوبی به ۳/۳ درصد در سال ۲۰۰۱ شد.

این روند کاهشی تا سال ۲۰۰۶ ادامه داشت تا اینکه به دلیل رشد تقاضای جهانی برای تلویزیون‌های وضوح بالا و تلفن‌های همراه، رشد اقتصادی، تولید و اشتغال در این کشور مجدداً افزایش یافت.

۹ سوآپ نوعی قرارداد برای تبادل یک جریان نقدی در آینده است. در این قرارداد تاریخ پرداخت و چگونگی محاسبه جریان‌های نقدی که باید پرداخت شود مشخص است. جریان‌های نقدی همان ارزش آتی کالاهایی است که قرار است معامله شوند. در سوآپ ارزی نیز دو طرف معامله توافق می‌کنند که پرداخت‌ها در یک ارز مشخص به صورت دوره‌ای باشد؛ به طور مثال یک دوره ماهانه یا سالانه این امر انجام می‌شود تا بدهی طرف مقابل این معامله سوآپ به اتمام برسد. در مقابل طرف دوم معامله نیز می‌پذیرد که برای پرداخت‌های معامله، سوآپ داشته باشد.

۱۰ مقاله‌های Global Financial Crisis Overview و The Contours of Korea's Economic Slowdown and Outlook for 2009 و Korea's Choice: Currency Or Economy?

کره جنوبی نیز مانند همه اقتصادهای صنعتی از عواقب بحران مالی ۲۰۰۷-۲۰۰۸ آسیب جدی دید. رشد اقتصادی در سه ماهه چهارم ۲۰۰۸ به میزان ۳/۴ درصد نسبت به دوره سه ماهه پیشین کاهش یافت که در ۱۰ سال پیش از آن نخستین کاهش منفی بین دو فصل را نشان می داد.

کمک‌های اقتصادی به موقع و مصرف داخلی بالا در مقابل کاهش صادرات باعث شد اقتصاد کره جنوبی بتواند علیرغم وجود بحران مالی جهانی از ورود به رکود جلوگیری کرده و مانند دیگر کشورهای صنعتی درگیر آن نشود. کره‌ای‌ها توانستند در طول بحران دو سال پیاپی رشد اقتصادی مثبت داشته باشند. در سال ۲۰۱۰ کره توانست با ثبت نرخ رشد ۶٫۱ درصد بازگشت قدرتمند خود به شرایط اقتصادی پیش از بحران را نشان دهد. کره جنوبی در ۱۱ ماه نخست سال ۲۰۱۰، ۴۲۴ میلیارد دلار صادرات داشت که بیش از کل صادرات این کشور در سال ۲۰۰۸ بود.^{۱۱}

پس از بیان وضعیت کلی اقتصادی کره پس از استقلال، به طور ویژه مسکن کره بررسی خواهد شد. سیستم اقتصادی کره بر سرمایه داری و در بازه‌های زمانی به صورت سرمایه داری کنترل شده مبتنی است. فارغ از اینکه آیا این سیستم مناسب نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران (که سیستم‌های لیبرالی را به دلیل نوع نگاه، نوع استفاده مادی و نحوه توزیع عادلانه منابع نفی می کند) است یا خیر صرفاً به مطالعه سیر تاریخی مسکن کره به منظور دریافت تجربه‌های بیشتر پرداخته شده است تا با شناخت تاثیرات پارامترها در بخش مسکن، تامین مسکن به صورت عادلانه تر در نظام جمهوری اسلامی ایران تحقق یابد. در این راستا مطالعه نحوه سیاستگذاری بخش مسکن در جمهوری کره به هنگام مواجهه با مشکلات مسکن ضروری بنظر می‌رسد. البته لازم به ذکر است ابتدا در هر بازه زمانی پارامترهای اساسی در ثبات بخش مسکن مورد بررسی قرار گرفته و سپس سیاست‌ها بررسی شده است. در مرحله اول مهمترین مساله مسکن کره جنوبی کمبود مسکن ناشی از افزایش تقاضا بوده که بدلیل مهاجرت و صنعتی شدن در کره بوجود آمد و بدنبال این مشکل کشور کره جنوبی سال‌ها با چالش‌های مسکن

مواجه بود که با وضع قوانین ابتدا توانست آن را در کنترل خود درآورد و سپس نظام تامین مالی و عرضه مسکن را بهبود بخشید.

۳- وضعیت شاخص‌های مسکن کره پس از استقلال تا ۲۰۱۴

پس از سال ۱۹۶۲ که حاکمیت کره جنوبی راهبرد تبدیل به یک کشور صنعتی را در پیش گرفت، افزایش مهاجرت از روستاها به شهرها اتفاق افتاد چراکه مراکز صنعتی به دلیل وجود زیرساخت‌ها نزدیک به شهرها احداث شدند و در نتیجه افزایش رشد جمعیت شهرنشینی سرعت پیدا کرد.

پس از این افزایش جمعیت در شهرها، آثار آن در مسکن به عنوان یکی از سه نیاز اساسی جامعه (خوراک، پوشاک و مسکن) نمود پیدا کرد. افزایش تقاضا مسکن و کمبود شدید خانه باعث ایجاد شکاف میان عرضه و تقاضا شد. در این میان فعالیت‌های سوداگرانه موجب افزایش قیمت مسکن و بروز تورم در این بخش گردید که در نهایت کاهش قدرت خرید مردم را رقم زد.

در این شرایط سیاستگذاران مسکن در کره جنوبی؛ کاهش قیمت مسکن و برقراری توازن بین عرضه و تقاضا و ممانعت از فعالیت‌های سوداگری را جزو اهداف این بخش قرار دادند. در ادامه به بررسی دقیق‌تر وضعیت عرضه و تقاضا و شاخص‌های مسکن کره در ۵ دهه گذشته پرداخته می‌شود.

در این بخش ابتدا شاخص‌های تقاضا، عرضه و قیمت مسکن در کره از سال‌های ابتدایی استقلال کره جنوبی تا قبل از دهه ۲۰۰۰ مورد مطالعه قرار می‌گیرد و در ادامه همین شاخص‌ها در قرن جدید بررسی خواهد شد.

^{۱۲} برگرفته از مقالات Housing Policy Systems in South and East Asia و Housing Policy in the Republic of Korea و فصلنامه

۱-۳- علل پیدایش شکاف عرضه و تقاضا تا قبل از دهه ۲۰۰۰ و نتایج آن در جامعه کره جنوبی

وضعیت مسکن کره در بازه ۱۹۴۵ تا ابتدای ۱۹۶۵

پس از اینکه در سال ۱۹۴۵ کره از استعمار ژاپن بیرون آمد و به دو قسمت کره جنوبی و شمالی تقسیم گردید یکی از فقیرترین کشورهای دنیا بود؛ به طوری که تولید ناخالص ملی آن کمتر از ۲۰ درصد بخش تولید را شامل می شد و تقریباً ۹۰ درصد جمعیت آن در مناطق روستایی زندگی می کردند. در واقع کره یک جامعه روستایی-کشاورز بود. اگرچه کیفیت مسکن در آن زمان پایین بود؛ اما کمبود شدیدی در مسکن وجود نداشت.

در ادامه جمعیت کره با مهاجرت ۴ میلیون نفر در سال ۱۹۴۶ رشد قابل توجهی یافت. تقریباً نیمی از مهاجران در مراکز شهرها ساکن شدند که باعث کمبود مسکن بخصوص در شهر سئول گردید. برای حل این معضل، دولت کره اداره مسکن را در وزارتخانه امور اجتماعی تاسیس کرد؛ اما به دلیل تعارض و کشمکش میان دو کره (۱۹۵۰-۱۹۵۳) پیشرفت اندکی صورت گرفت. در طول جنگ دو کره ۲۰ درصد واحدهای مسکونی در مراکز شهرها از بین رفتند. همچنین ورود بیش از ۱ میلیون نفر پناهنده از کره شمالی وضعیت را بدتر نمود. با استفاده از کمک‌های خارجی، دولت به صورت موقت خانه‌ها و پناهگاه‌های مسکونی را فراهم کرد. البته این کار به عنوان یک رفاه موقت صورت گرفت.

در نیمه دوم دهه ۱۹۵۰ سالانه بر اثر سیل و طوفان ۳۰ هزار واحد مسکونی از بین می رفت. پس از جنگ تا سال ۱۹۶۱ با کمک از صندوق املاک ژاپن و صندوق کمک USICA حدود ۱ میلیون واحد مسکونی ساخته و بازسازی شد. شاخص عرضه مسکن (تعداد مسکن تقسیم بر تعداد خانوار) در پایان ۱۹۶۰ به ۸۴,۲ درصد رسید.^{۱۳}

پس از ایجاد شکاف اولیه بین عرضه و تقاضا قبل از ۱۹۶۰ و اتخاذ سیاست‌های پیشرفت، دولت کره برای توسعه اقتصادی ۷ برنامه پنج ساله در نظر گرفت. در طی این دوران مجدداً تقاضا مسکن افزایش یافت که در ادامه به آن پرداخته می‌شود.

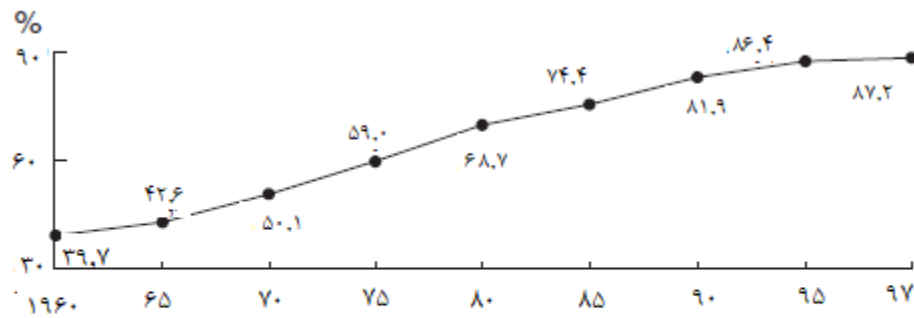
در اوایل دهه ۱۹۶۰، دولت کره سیاست توسعه اقتصادی را در پیش گرفت. در نخستین برنامه پنج ساله توسعه اقتصادی که از ۱۹۶۲ شروع شد، اکثر منابع مالی به رشد اقتصادی اختصاص داده شد (مسکن جزو رشد اقتصادی در نظر گرفته نشد). همچنین تنش مستمر بین دو کره باعث شده بود بخش عمده منابع کره جنوبی به حوزه دفاعی اختصاص پیدا کند و مقدار کمی برای سرمایه‌گذاری در بخش اجتماعی مسکن باقی می‌گذاشت. در نتیجه بحران کمبود مسکن شدیدتر شد و با توجه به افزایش صنعتی شدن جمعیت شهری نیز بدلیل مهاجرین از روستاها افزایش می‌یافت.

در نهایت در این دهه شکاف میان تقاضا مسکن و سرمایه‌گذاری به منظور عرضه، باعث افزایش قیمت مسکن شد. قدرت خرید مردم کاهش یافت و در کنار این مسائل، سوداگری و ملاءکیت بی‌ضابطه باعث متمرکز شدن منافع برای برخی افراد شد.^{۱۴}

افزایش تقاضا مسکن از ۱۹۶۰ تا ۱۹۹۵

در سال‌های ۱۹۶۰ تا ۱۹۹۵، جمعیت ۱,۸ برابر شد هرچند رشد مولید از ۲,۶۹ درصد به ۰,۵۳ درصد رسید. جمعیت شهری ۴ برابر افزایش یافت و بیشتر جمعیت خانوارها در شهرهای بزرگ متمرکز شدند که بیشتر از ظرفیت بازار مسکن بود. از طرفی جمعیت روستایی به یک سوم کاهش یافت. شکل زیر مقایسه این اعداد رشد سریع شهرنشینی بویژه در دوره ۱۹۶۰ تا ۱۹۸۰ را نشان می‌دهد.

بررسی تجربه کره جنوبی در کنترل بازار مسکن - شبکه تحلیلگران اقتصاد مقاومتی



رشد شهرنشینی در کره جنوبی

منبع: وزارت ساخت و حمل و نقل کره (۲۰۰۰)

در این بازه صنعتی شدن کشور باعث از بین رفتن ساختار خانواده‌های سنتی (تفکیک خانواده‌ها و افزایش تعداد خانوارهای تک نفره) شد و تعداد جمعیت خانوارها کاهش پیدا کرد. با وجود رشد ۷۸ درصدی جمعیت، تعداد خانوارها ۱۹۷ درصد بیشتر شد. این موضوع افزایش تقاضا مسکن را افزایش داد.

تغییرات جمعیت و خانوارها

	تغییرات					
	۱۹۶۰	۱۹۷۰	۱۹۸۰	۱۹۹۰	۱۹۹۵	۱۹۹۵ تا ۱۹۶۰
جمعیت	۲۴۹۸۹	۲۱۴۶۶	۲۷۴۲۶	۴۲۴۱۱	۴۴۵۵۴	۱٫۷۸
خانوار	۴۲۶۱	۵۵۷۶	۷۹۶۹	۱۱۲۵۵	۱۲۹۵۸	۲٫۹۷
نفر به ازای خانوار	۵٫۶	۵٫۴	۴٫۶	۳٫۷	۳٫۴	۰٫۶۱

منبع: اداره آمار ملی (۱۹۹۵)

از شروع اولین برنامه توسعه اقتصادی از ۱۹۶۲ تا پایان هفتمین برنامه توسعه اقتصادی در سال ۱۹۹۶ GNP این کشور ۱۳۰ برابر شد (بجز اولین بحران نفتی در دهه ۱۹۷۰ و دومین بحران نفتی در دهه ۱۹۸۰ اقتصاد کره سالانه ۹ درصد رشد داشته است). بنابراین افزایش رشد به افزایش درآمد جامعه و سپس به افزایش تقاضا مسکن منجر شد.

در ادامه به میزان موجودی مسکن در بازه ۱۹۶۲ تا ۱۹۹۶ پرداخته خواهد شد.

۲-۳- میزان موجودی و عرضه مسکن در بازه ۱۹۶۲ تا ۱۹۹۶

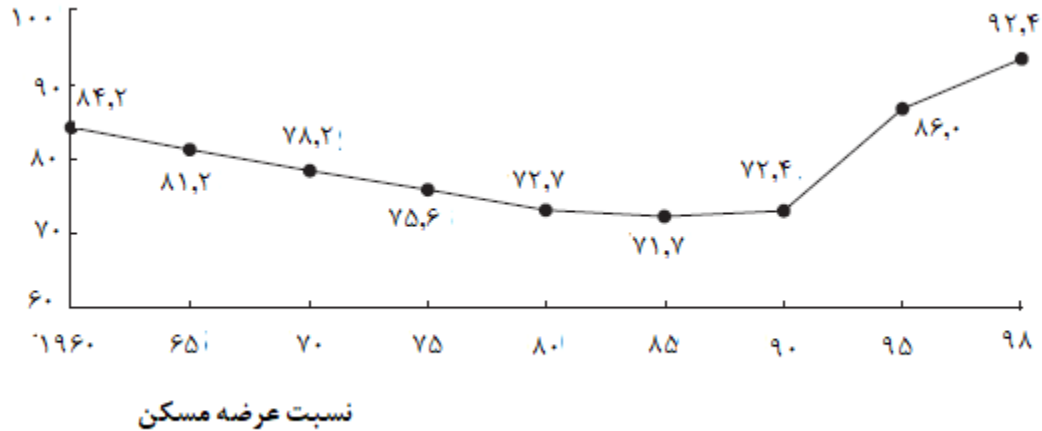
با وجود افزایش پیوسته تقاضا مسکن، تولید مسکن تا سال ۱۹۸۸ (قبل از آغاز ساخت دو میلیون واحد مسکونی)^{۱۴} جوابگوی نیاز موجود نبود و به همین علت تعادل عرضه و تقاضا بهم خورده بود. در آن بازه زمانی به بخش مسکن به عنوان رقیب تولید و یک حوزه غیر تولیدی نگاه می‌شد. در واقع در طول اولین برنامه توسعه اقتصادی ۵ ساله (۱۹۶۲-۱۹۶۶)، میزان سهم سرمایه‌گذاری مسکن در GNP کمتر از ۱,۶ درصد بود که باعث تولید کمتر از ۳۲۵ هزار واحد مسکونی گردید. نسبت عرضه مسکن از ۸۴,۲ درصد در سال ۱۹۶۰ به ۸۱,۲ در سال ۱۹۶۵ رسید. در دوره دوم (۱۹۶۷-۱۹۷۱) سهم سرمایه‌گذاری در GNP، به ۲,۶ درصد افزایش پیدا کرد و ۵۴۰ هزار واحد نیز ساخته شد. اما بدلیل افزایش جمعیت، این میزان از تولید جوابگو نبود و نسبت عرضه مسکن به ۷۸,۲ درصد در سال ۱۹۷۰ رسید.

در دوره سوم (۱۹۷۲-۱۹۷۶) اهمیت بیشتری به مسکن داده شد. دولت متوجه شد که مسکن به عنوان یکی از ابعاد ضروری رفاه به شمار می‌رود؛ اما در عمل به دلیل کمبود منابع پیشرفت چندانی حاصل نشد. با این حال دولت اولین برنامه ۱۰ ساله جامع ملی مسکن را تصویب نمود (۱۹۷۲-۱۹۸۱).

هدف این برنامه تولید ۲,۵ میلیون واحد مسکونی تا سال ۱۹۸۱ بود که می‌توانست شاخص عرضه مسکن را تا ۸۲,۸ درصد در شهرها و ۸۸,۴ درصد در کشور افزایش دهد؛ اما اولین بحران نفتی در پایان سال ۱۹۷۳ باعث کاهش احداث مسکن گردید. در سال ۱۹۷۵ سرمایه‌گذاری در بخش مسکن به ۳,۶ درصد از GNP و شاخص عرضه به ۷۵,۶ کاهش پیدا کرد.

^{۱۵} در ادامه توضیح داده شده است.

بررسی تجربه کره جنوبی در کنترل بازار مسکن - شبکه تحلیلگران اقتصاد مقاومتی



پیامد رشد مستمر اقتصاد ملی در اواخر ۱۹۷۰ افزایش درآمد خانوارها بود؛ اما در مقابل کمبود مسکن شدیدتر شد. از زمان چهارمین برنامه اقتصادی (۱۹۷۷-۱۹۸۱) دولت با تلاش‌های خود، سهم سرمایه گذاری مسکن در GNP را به ۳٫۸ درصد رساند. با وجود این سرمایه گذاری و تولید ۱٫۱۲۶ میلیون واحد مسکونی تا سال ۱۹۸۰ تنها به ۸۶ درصد آنچه پیش بینی شده بود، دست یافت و شاخص عرضه مسکن به ۷۲٫۷ درصد کاهش یافت. تحت چنین شرایطی قیمت مسکن مجدداً افزایش یافت.

از شروع برنامه پنجم توسعه اقتصادی (۱۹۸۲-۱۹۸۶) گسترش ساخت مسکن و کاهش قیمت آن به یک هدف سیاسی تبدیل گردید. تا پیش از این سیاست، افزایش تقاضا به افزایش قیمت مسکن و سوداگری منجر شده بود. در طول دو سال ابتدایی برنامه، تورم تثبیت شد و برنامه مسکن مورد بازنگری قرار گرفت. میزان ساخت مسکن ۱٫۱۵۵ میلیون واحد بود که ۸۰٫۷ درصد از برنامه تحقق یافت. شاخص سرمایه گذاری مسکن ۵٫۲ درصد را تشکیل می‌داد که از ۵٫۸۵ درصد برنامه ریزی شده کمتر بود. در نتیجه در سال ۱۹۸۵ شاخص عرضه مسکن به ۷۱٫۷ درصد سقوط کرد.

در برنامه ششم توسعه اقتصادی (۱۹۸۷-۱۹۹۲)، اولویت جدی روی ساخت مسکن گذاشته شد. ساخت ۲ میلیون واحد مسکونی به منظور کاهش کمبود مسکن، چشمگیرترین دستاورد در طراحی پروژه احداث بود. این پروژه از سال ۱۹۸۸ شروع و در تامین مسکن برای گروه‌های مختلف مردم موفق عمل کرد. بنابراین برای مردم کم‌درآمد،

خانه‌های اجاره‌ای ارزان قیمت تامین شد. برای کارگران کم‌درآمد، مسکن ارزان قیمت به صورت ملکی و استیجاری ساخته شد. برای گروه‌های پر درآمد نیز محدودیتی لحاظ نشد تا بتوانند نیاز خود را در بازار برآورده کنند. طی این سیاست، در کنار وام‌های صندوق‌های بخش خصوصی، وام‌های صندوق‌های ملی مسکن (NHF) اعطا شد. تخصیص این بودجه‌ها دقیق و با برنامه انجام می‌گرفت و نقش دولت و بخش خصوصی به صورت واضح تعریف گردید. همچنین به منظور حل معضل کمبود زمین، دولت در سال ۱۹۸۹، طرح توسعه ۵ شهرک جدید شامل ساخت ۲۹۴ هزار واحد مسکونی را به منظور توزیع جمعیت و تمرکززدایی، در خارج از سئول اعلام کرد.

تعهد دولت اتمام پروژه‌ها در ۲ میلیون واحد مسکونی قبل از سال ۱۹۹۱ یعنی یک سال زودتر از زمان برنامه ریزی را موجب شد. از سال ۱۹۸۸ تا ۱۹۹۲ هر ساله ۶۰۰ هزار واحد مسکونی ساخته می‌شد که این امر شاخص عرضه مسکن را در سال ۱۹۹۲ به ۷۷٫۵ درصد رساند و قیمت مسکن را کاهشی کرد.

در هفتمین طرح توسعه اقتصادی ۵ ساله (۱۹۹۲-۱۹۹۷) نیز ۲٫۵ میلیون واحد مسکن ساخته شد. این تولید به دلیل سرمایه‌گذاری ۵٫۸ درصدی سهم مسکن در GNP رخ داد. در نتیجه مجدداً شاخص عرضه مسکن افزایش یافت و در سال ۱۹۹۷ به ۹۲ درصد رسید. طی این دوره استقلال دولت‌های محلی افزایش یافت و نقش آنها در ساخت مسکن بیشتر شد. با رویکرد آزادی بیشتر به بخش تولید مسکن و همچنین افزایش مسکن اجتماعی مشکلات برای کم‌درآمدها برطرف گردید. البته بحران مالی در سال ۱۹۷۷ مجدداً موجب کاهش تولید مسکن شد. در ادامه تغییرات قیمت مسکن در اثر شکاف بین عرضه و تقاضا در مدت ۱۹۷۵ تا ۱۹۹۰ بررسی خواهد شد.

۳-۳- تغییرات قیمت مسکن در اثر شکاف بین عرضه و تقاضا در بازه ۱۹۷۵ تا ۱۹۹۰

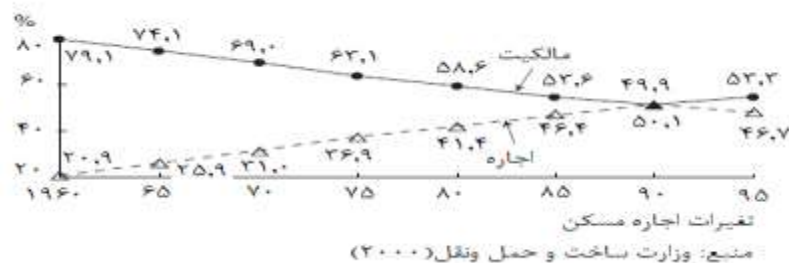
تا پایان دوره ساخت ۲ میلیون واحد مسکونی بدلیل عقب بودن عرضه از تقاضا قیمت مسکن رو به افزایش بود. در بازه ۱۹۷۵-۱۹۹۰، درآمد مردم ۳٫۵ برابر و شاخص قیمت مصرف‌کننده ۴٫۱۷ برابر شد؛ اما قیمت مسکن ۶٫۵

1 National Housing Fund

۱۷ شاخص قیمت مصرف‌کننده میانگین تغییر قیمت‌هایی را در طول زمان اندازه‌گیری می‌کند که مصرف‌کنندگان باید برای سبد کالاها و خدمات پرداخت کنند، که معمولاً تحت عنوان تورم شناخته می‌شوند. این شاخص گسترده‌ترین معیار تورم مورد استفاده و نشان‌دهنده کارآمد بودن سیاست اقتصادی دولت

برابر شد. در میانه دهه ۱۹۷۰ و افزایش ساخت و ساز در خاورمیانه، حجم انبوهی از سرمایه‌های خارجی روانه کره جنوبی گردید و موجب افزایش قیمت مسکن شد. همچنین این رونق ساخت و ساز کمبود سیمان، فولاد و سایر مصالح ساختمانی را تحریک نمود که باعث افزایش تورم در بازار داخلی کره گردید. تقاضا بیش از حد آپارتمان به اندازه‌ای بود که نسبت درخواست‌ها به آپارتمان‌های ساخته شده ۵۵ به ۱ بود.

در سال ۱۹۷۹ دومین شوک نفتی باعث ایجاد رکود اقتصادی گردید. اقتصاد کره جنوبی برای اولین بار رشد منفی را تجربه نمود و ساخت مسکن نیز سقوط را تجربه کرد. اما دولت روش‌هایی برای تجدید حیات ساخت مسکن تصویب نمود. به طوریکه مدتی پس از سال ۱۹۸۰، نقدینگی به سمت بازار مسکن سرازیر شد. اقتصاد تجدید قوا کرد و رشد سریع را در ۱۹۸۱ تجربه نمود و قیمت مسکن نیز مجدداً افزایش یافت. این افزایش قیمت باعث فعالیت سوداگران شده و امید کارگران را برای فعالیت و کار تضعیف نمود. افزایش قیمت مسکن قدرت خرید مردم را کاهش داد و نسبت قیمت مسکن به درآمد از ۵,۶۳ در سال ۱۹۸۸ به ۹,۳۸ در سال ۱۹۹۱ افزایش یافت. همچنین نرخ مالکیت نیز از ۷۹ درصد در سال ۱۹۶۰ به ۶۹ درصد در سال ۱۹۷۰، ۵۸,۶ درصد در سال ۱۹۸۰ و ۴۹,۹ درصد در سال ۱۹۹۰ رسید.



است. CPI به دولت، کسب و کارها و شهروندان ایده‌ای از تغییرات قیمت‌ها در اقتصاد را می‌دهد و می‌تواند به عنوان یک راهنما برای گرفتن تصمیمات آگاهانه درباره اقتصاد عمل کند.

۳-۴- میزان موجودی و عرضه مسکن پس از دهه ۱۹۹۰ و در قرن جدید

از آنجا که شاخص عرضه مسکن، رایج ترین معیار سیاستگذاری در کره جنوبی بوده است. این نسبت از سال ۱۹۹۰، به دلیل ساخت مسکن بیشتر از افزایش تعداد خانوار، به طور قابل ملاحظه‌ای افزایش یافته است. به طوریکه در اوایل دهه سال ۲۰۰۰ این شاخص از ۱۰۰ درصد عبور کرد. در جدول زیر تغییر این شاخص^{۱۸} نشان داده شده است.

میزان عرضه مسکن و تعداد خانوار و مسکن

	۱۹۷۰	۱۹۸۰	۱۹۹۰	۲۰۰۰	۲۰۱۰	۲۰۱۳	۲۰۱۴
تعداد واحدهای مسکونی (در هزار)	۴۳۶	۵۳۱۹	۷۳۵۷	۱۱۴۷۲	۱۴۶۷۷	۱۵۶۲۸	۱۵۹۸۹
تعداد خانوار (در هزار)	۵۵۷۶	۷۴۷۰	۱۰۱۶۷	۱۱۹۲۸	۱۲۹۹۵	۱۳۳۹۵	۱۳۳۹۵
نسبت عرضه مسکن (درصد)	۷۸.۲	۷۱.۲	۷۲.۴	۹۶.۲	۱۱۲.۹	۱۱۶.۷	۱۱۸.۱
نسبت عرضه مسکن (آمار جدید)					۱۰۱.۹	۱۰۳	۱۰۳.۵

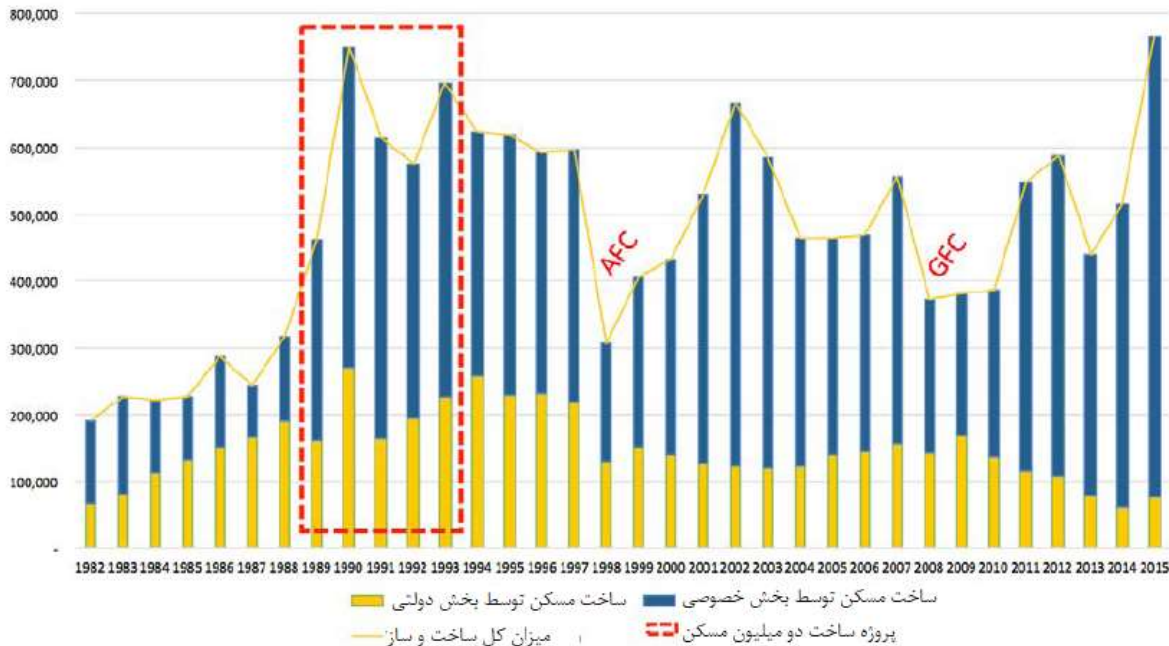
منبع: <http://kostat.go.kr>, MOLIT (2015).

ساخت دو میلیون خانه باعث افزایش عرضه مسکن گردید. تا پیش از وقوع بحران مالی آسیا (۱۹۹۷-۱۹۹۸) میانگین سالانه ۵۰۰ هزار واحد عرضه می‌شد؛ اما در بازه بحران به ۲۰۰ تا ۲۵۰ هزار واحد در سال رسید. هر چند که بعد از بحران و با بهبود وضعیت اقتصادی تا سال ۲۰۰۲ مجدداً سالانه ۴۰۰ الی ۵۰۰ هزار واحد ساخته شد؛ اما به دلیل وقوع بحران مالی جهانی (۲۰۰۸) مجدداً کاهش یافت.

^{۱۸} البته تا قبل از سال ۲۰۰۵ در محاسبه این شاخص تعداد خانه‌هایی که تحت مالکیت یک نفر بودند یک خانه در نظر گرفته می‌شدند و خانوارهای تک نفره نیز در محاسبه خانوار لحاظ نمی‌شدند که بعد از آن با شاخص جدید در نظر گرفته شدند.

بررسی تجربه کره جنوبی در کنترل بازار مسکن - شبکه تحلیلگران اقتصاد مقاومتی

ساخت مسکن جدید ۱۹۸۲-۲۰۱۵



AFC = بحران مالی آسیا

GFC = بحران مالی جهانی

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

معیار دیگر اندازه‌گیری میزان عرضه مسکن سهم سرمایه‌گذاری در مسکن در تولید ناخالص داخلی (GDP) است. در بازه ۱۹۷۰-۲۰۱۴ مقدار متوسط این سهم نسبت به GDP ۵٫۱ درصد بوده؛ اما در مواقع بحران‌های مالی، کاهش را تجربه کرده است.

تغییر قیمت‌های مسکن و مصرف‌کننده در بازه ۱۹۸۸-۲۰۱۴ (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 چتسی
۱/۳	۳/۳	۲/۹	۳/۵	۵/۰	۷/۴	تغییر در شاخص قیمت مصرف‌کننده

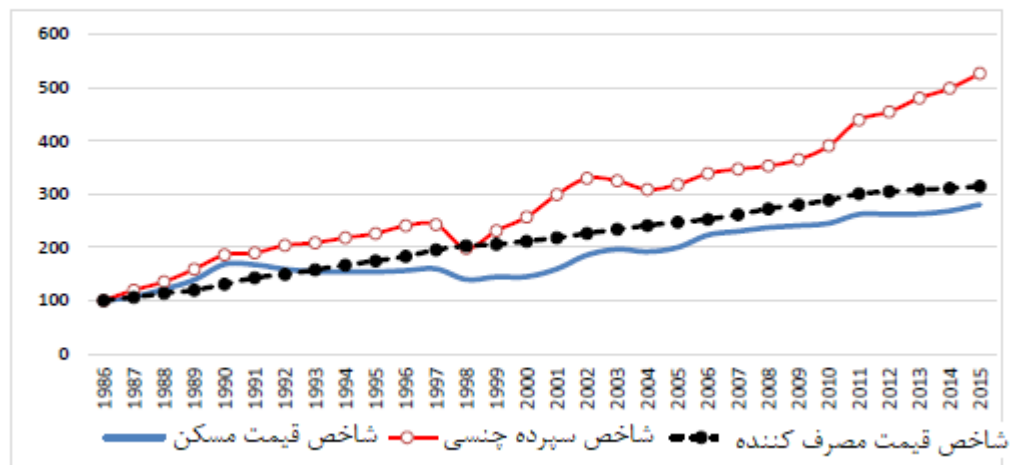
MOLIT, <http://stat.molit.go.kr>; Bank of Korea, <http://ecos.bok.kr> منبع:

۵-۳- قیمت مسکن و استطاعت پذیری از سال ۱۹۸۶ تا ۲۰۱۵

قیمت مسکن یکی از مهم‌ترین متغیرها برای مشخص کردن سیاست مسکن در کره جنوبی بوده است. اطلاعات سیستمی قیمت مسکن در کره از سال ۱۹۸۶ به بعد قابل حصول است. شاخص قیمت مسکن برای اولین بار توسط بانک مسکن کره گردآوری شده است که این اطلاعات توسط بانک کوکمین در سال ۲۰۰۱ پس از ادغام با بانک مسکن گرفته شده است.

نمودار زیر روند شاخص های قیمت مسکن، سپرده چنسی^{۱۹} و قیمت مصرف کننده را از ۱۹۸۶ تا ۲۰۱۵ به تصویر می کشد.

شاخص قیمت مسکن و شاخص قیمت مصرف کننده در سال های ۱۹۸۶-۲۰۱۵



^{۱۹} اجاره مسکن در جمهوری کره پیچیده‌تر از کشورهای دیگر است، زیرا گزینه‌های مختلفی عبارت از چنسی، اجاره ماهانه با سپرده و اجاره ماهانه با سپرده های 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 پیش پرداخت به صاحبخانه پرداخت کرده و در طول دوره اجاره، اجاره ماهانه پرداخت نمی کند. سپس، صاحبخانه سپرده دریافتی را به منظور کسب بازده برابر با اجاره بها سرمایه‌گذاری می کند. مبلغ سپرده به طور 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.

دو معیار برای سنجش قدرت خرید مردم وجود دارد. نسبت قیمت مسکن به درآمد (PIR) و شاخص استطاعت خرید مسکن.

PIR از تقسیم متوسط قیمت مسکن به متوسط درآمد به دست می‌آید. شاخص استطاعت خرید مسکن نیز میزان توانایی یک خانوار با درآمد متوسط را به هنگام خرید مسکن با استفاده از وام رهنی استاندارد محاسبه می‌کند. هرچقدر شاخص کوچک‌تر باشد نشان از توانمندی بالاتر خانوار است. در کره این شاخص از سال ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۴ بهبود یافته است.

شاخص‌های کلیدی استطاعت خرید مسکن

	۲۰۰۶	۲۰۰۷	۲۰۰۸	۲۰۰۹	۲۰۱۰	۲۰۱۱	۲۰۱۲	۲۰۱۳	۲۰۱۴
نسبت قیمت مسکن به درآمد مسکن	۴.۲		۴.۳		۴.۳		۵.۱		۴.۷
نسبت اجاره‌بها به درآمد	۱۸.۷		۱۷.۵		۱۹.۲		۱۹.۸		۲۰.۳
شاخص استطاعت خرید مسکن	۶۶.۱	۷۳.۱	۷۵.۳	۷۰.۷	۶۳.۸	۶۶.۹	۵۹.۹	۵۳.۸	۵۴.۳

منبع: شرکت تامین مالی مسکن کره <http://stat.molit.go.kr>; <http://hf.go.kr/> MOLIT,

۴-سیاست‌های مسکن کره پس از استقلال تا ۲۰۱۵

دولت کره جنوبی از ابتدای استقلال تاکنون با توجه به شرایط مسکن خود و مشکلاتی اعم از کمبود مسکن، افزایش قیمت مسکن و سوداگری مسکن، سیاست‌ها و روش‌هایی را در نظر گرفته و تجربیاتی از اتخاذ این سیاست‌ها داشته است. این سیاست‌ها به ۴ بخش عرضه، تقاضا، تامین مالی و قوانین کنترل کننده کلان دسته بندی می‌شوند که در بازه ۵۰ ساله به تکامل رسیده اند.

۴-۱-سیاست‌های افزایش عرضه مسکن

با توجه به کمبود مسکن، دولت در سال ۱۹۷۰ برنامه ساخت ده ساله ۲,۵ میلیون واحد مسکن را تصویب نمود. بر اساس این برنامه در بازه ۱۹۷۲-۱۹۷۶، یک میلیون واحد و در بازه ۱۹۷۷-۱۹۸۱، یک و نیم میلیون واحد ساخته شد.

در سال ۱۹۷۲ قانون گذشته عمومی بخش مسکن لغو گردید و بجای آن قانون توسعه ساخت مسکن

اتصوب گردید. هدف این قانون اثر روی تولید برنامه‌ریزی شده مسکن و تعریف مقررات برای افزایش بودجه و روان سازی ساخت و ساز مسکن بود. شرکت مسکن ملی کره و بانک مسکن کره^۳ مسئول اجرای این طرح شدند. برای تامین مالی مسکن علاوه بر انواع منابع دولتی، استفاده از اوراق مسکن و وام‌های خارجی نیز میسر شد و دولت محلی و بانک مسکن نیز موظف به اجرای طرح‌های مختلف برای خانه‌دار کردن خانوارهای کم‌درآمد شدند. همچنین قانون توسعه ساخت مسکن معیارهای متفاوتی برای افزایش کیفیت ساخت فراهم نمود.

با ادامه شهری شدن در دهه ۱۹۸۰ موضوعات شهری مسکن بیش از پیش جدی شد. با وجود تقاضای بالای مسکن، زمین‌های قابل توسعه در مناطق شهری خیلی محدود بود و همین عامل عرضه کافی زمین را به مهمترین

¹ HCPL: Housing construction Promotion Law

² KNHC: Korea National Housing Corporation

³ Korea Housing Bank

موضوع در سیاست مسکن تبدیل کرد. طرح «تنظیم مجدد زمین» که برای تامین زمین‌های قابل سکونت قبل از دهه ۱۹۸۰ بود و نیز «طرح جمع آوری زمین» و «طرح توسعه زمین‌های آپارتمانی» در مجموع نتوانستند زمین کافی را فراهم کنند. از این رو برای حصول نتیجه «قانون بهبود توسعه زمین» در سال ۱۹۸۰ تصویب شد. مراکز شهری و نواحی اطراف آن‌ها به عنوان مناطق توسعه‌یافته دارای برنامه معرفی شدند. دولت محلی، شرکت ملی مسکن کره و شرکت مسکن و زمین کره^۴ اجازه پیدا کردند زمین‌های مورد نظر خود را احصا کنند، توسعه داده و به سازندگان مسکن به فروش برسانند. قانون بهبود توسعه زمین اجازه می‌داد که زمین با قیمتی فروخته شود که هزینه زیرساخت‌های عمومی مانند جاده‌ها و مدارس پوشش داده شود و بازگشت سود حاصل از این کار برای سرمایه توسعه مجدد زمین استفاده گردد.

۲-۴- پروژه ساخت ۲ میلیون واحد مسکونی

افزایش سطح پرداخت‌ها در سال ۱۹۸۶ و نیز تزریق نقدینگی به حوزه مسکن موجب افزایش شدید قیمت این کالای اساسی شد. این شرایط به ایجاد شکاف شدید در وضعیت مسکن افراد کم‌درآمد و ثروتمند منجر شد. دولت راهکار را در تولید انبوه مسکن دید و در ۱۹۸۸ پروژه ساخت دو میلیون واحد مسکونی را آغاز کرد.

ابزارهای اصلی برای ساخت ۲ میلیون واحد مسکونی شامل تهیه نقشه قابل توسعه توسط بخش دولتی و افزایش بودجه از طریق صندوق ملی مسکن بودند.

ساخت ۲ میلیون واحد باعث جهش چشمگیری در حجم سالانه ساخت و ساز شد. همچنین این اولین تلاش دولت کره برای تخصیص واحدهای مسکونی بر اساس توان پرداخت مردم و مناسب با گروه‌های درآمدی متفاوت بود

¹ Land Readjustment Scheme

² Land Assembly Scheme

³ Apartment Land Development Scheme

⁴ Land Development Promotion Law (LDPL)

⁵ Land and Housing Corporation

⁶ National Housing Fund

بررسی تجربه کره جنوبی در کنترل بازار مسکن - شبکه تحلیلگران اقتصاد مقاومتی

(یعنی مسکن استیجاری دولتی برای خانوارهای با درآمد کم، خانه‌های کوچک برای فروش و اجاره برای گروه‌های با درآمد کم تا متوسط و مسکن بزرگتر برای فروش به طبقه متوسط در بازار).

نحوه تشکیلات ساخت ۲ میلیون واحد مسکن (۱۹۸۸-۱۹۹۲) در کره جنوبی					
دسته بندی	دهک درآمدی	مدل مسکن	میزان واحدهای ساخته شده	نحوه تامین مالی	توسعه دهندگان و عرضه کنندگان
بخش دولتی	خیلی ضعیف	مسکن استیجاری دائمی (۲۰ تا ۳۶ متر مربع)	۲۵۰ هزار	دولت	شرکت ملی مسکن کره، دولت محلی
	ضعیف	مسکن استیجاری بلند مدت (۳۳ تا ۵۰ مترمربع)	۳۵۰ هزار	صندوق ملی مسکن	شرکت ملی مسکن کره، دولت محلی
	متوسط	خانه‌های کوچک (۴۰ تا ۶۰ مترمربع)	۲۵۰ هزار	صندوق ملی مسکن	شرکت ملی مسکن کره، دولت محلی و شرکت‌های ساختمانی
بخش خصوصی	متوسط	خانه‌های متوسط (۶۰ تا ۸۵ مترمربع)	-	-	شرکت‌های ساختمانی
	بالا	خانه‌های متوسط به بالا (۸۵ مترمربع به بالا)	-	-	شرکت‌های ساختمانی

منبع: وزارت ساخت و حمل و نقل (۲۰۰۲)

همزمان نیز مکانیسمی برای هدایت مسکن‌های نوساز به سوی گروه‌های هدف مانند پس‌اندازهای اجباری، سیستم درخواست برای خریداران آتی و اقدامات ضد سوداگری راه اندازی شد.

بر اساس این طرح ۶,۵ درصد از تولید ناخالص ملی به ساخت مسکن تخصیص داده شد. به این ترتیب تولید مسکن از ۲۰۰ هزار واحد در سال به ۴۰۰ هزار واحد در سال افزایش یافت. همچنین در منطقه کلان شهر سئول که کمبود مسکن بسیار شدید بود ساخت ۵ شهرک در دستور کار قرار گرفت.

در ادامه دولت ۱۰۰۰ میلیارد وون معادل ۰,۸ میلیارد دلار آمریکا به وام‌های صندوق مسکن و وام‌های بانک مسکن اختصاص داد و به این ترتیب نسبت وام به ارزش ملک از ۳۰ الی ۴۰ درصد به ۴۰ الی ۵۰ درصد افزایش یافت. در رابطه با زمین، پروژه‌های بزرگ توسعه زمین توسط بخش دولتی برنامه‌ریزی شده و مسئولیت تایید پروژه‌ها به دولت‌های محلی واگذار شد.

سیستم پیشین کنترل قیمت مسکن‌های نوساز با تعیین قیمت کنترلی از طریق تطبیق با افزایش قیمت عمومی انعطاف پذیرتر شد. به علاوه نسبت زیربنا و نسبت سطح اشتغال زمین نیز اندکی بهبود یافتند. این موضوع امکان ساخت مسکن گروه‌های کم‌درآمد برای مثال در قالب مجتمع‌های کم ارتفاع را فراهم کرد. سیاست دیگر نیز ساخت مجموعه‌های با هدف دوگانه نظیر مسکونی-تجاری بود که زمان سفرهای درون شهری و هزینه ایاب و ذهاب را برای عده زیادی کاهش می‌داد.

در نتیجه پس از ۵ سال بیش از دو میلیون واحد مسکونی ساخته شد. البته سازندگان بخش خصوصی بیش از ۳۰ درصد فراتر از هدف عمل کردند؛ در حالیکه بخش دولتی به بخش کمی از هدف خود رسید. به هر حال پیاده سازی این برنامه باعث ثابت ماندن قیمت مسکن در دهه ۱۹۹۰ شد. هر چند که یکی از ایرادات این طرح باعث از بین رفتن تنوع در بخش عرضه بود.

بررسی تجربه کره جنوبی در کنترل بازار مسکن - شبکه تحلیلگران اقتصاد مقاومتی

اهداف و میزان تحقق در ساخت ۲ میلیون مسکن در کره جنوبی (در هزار)							
میزان تحقق/مجموع میزان اهداف (درصد)	میزان تحقق					میزان اهداف	
*	مجموع	۱۹۹۱	۱۹۹۰	۱۹۸۹	۱۹۸۸	۱۹۸۸- ۱۹۹۲	*
۱۰۷,۲	۲,۱۴۳	۶۱۳	۷۵۰	۴۶۲	۳۱۷	۲۰۰۰	مجموع بخش دولتی و خصوصی
۱۳۰,۲	۱۴۳۲	۴۴۹	۴۸۰	۳۰۱	۲۰۲	۱۱۰۰	بخش خصوصی
۷۹	۷۰۰	۱۶۴	۲۷۰	۱۶۱	۱۱۵	۹۰۰	بخش دولتی
۸۰,۵	۱۵۳	۵۰	۶۰	۴۳	-	۱۹۰	واحدهای استیجاری دائمی
۳۹,۲	۹۸	۳۷	۶۱	-	-	۲۵۰	خانه‌های کارگران
۱۱۴	۱۷۱	۱۵	۶۵	۳۹	۵۲	۱۵۰	خانه‌های استیجاری بلند مدت
۹۳,۲	۲۸۹	۶۳	۸۴	۷۹	۶۳	۳۱۰	خانه‌های کوچک برای فروش
منبع: JOO ۱۹۹۴ صفحه ۲۹۵							

بین سال‌های ۱۹۸۸ تا ۱۹۹۲ با وجود برخی تردیدها در آغاز به کار تولید مسکن به ظرفیت ۲ میلیون واحد، حداقل ۲,۷۱۷ میلیون واحد ساخته شد. در نتیجه شاخص تراکم خانوار در واحد مسکونی رو به بهبود رفت. قیمت مسکن در مرحله تثبیت قرار گرفت و سوداگری نیز کاهش یافت.

۳-۴- ایجاد سازمان برای گسترش عرضه مسکن و تامین مالی مسکن

دولت به منظور گسترش عرضه مسکن موسسات زیادی را راه اندازی نمود. در ابتدای امر شرکت زمین کره به منظور گسترش عرضه زمین تاسیس شد. سپس به منظور گسترش ساخت و ساز سیستم «سازندگان واجد شرایط» و «سازندگان تایید شده» تحت نظر انجمن سازندگان مسکن کره ایجاد شد. در مرحله سوم بانک مسکن کره به عنوان شرکت‌های تامین کننده مالی و نیز شرکت ضمانت اعتبار مالی مسکن کره تاسیس گردید. در ادامه شرکت تامین مالی مسکن کره به منظور تسهیل در تامین بودجه ساخت و ساز ایجاد شد.

۱-۳-۴- سازمان زمین کره

طبق قانون سازمان زمین کره در سال ۱۹۸۷ تاسیس شد و مأموریت آن تحصیل، توسعه و فروش زمین به سازندگان برای افزایش منابع زمین و بهبود کاربری آن بود. توسعه منابع زمین از آن جهت ممکن بود که از سازمان زمین کره انتظار می‌رفت قیمت زمین را تثبیت کرده، کمبود زمین را کاهش داده و زمین لازم برای توسعه متوازن مناطق را فراهم کند. زمین مورد استفاده برای مدارس، مسکن استیجاری و مسکن ارزان قیمت، به بهای تمام شده واگذار می‌شد. زمین صنعتی و زمین برای بخش خصوصی نیز به قیمت بازار فروخته می‌شد.

۲-۳-۴- سازندگان تایید شده و انجمن سازندگان مسکن

پیش از تصویب قانون توسعه ساخت مسکن، عموم سازندگان اقدام به ساخت مسکن کرده بودند؛ اما بر اساس قانون توسعه ساخت مسکن، «سازندگان واجد شرایط» از عموم سازندگان مسکن متمایز شدند. قانون توسعه ساخت مسکن در ۱۹۷۷ بازنگری شد و سازندگان را ملزم به رعایت برخی شرایط و معیارها نمود تا بتوانند جزو «سازندگان واجد شرایط» قرار بگیرند. از میان سازندگان واجد شرایط، آنهایی که ظرفیت و توانایی زیادی داشتند به عنوان «سازندگان تایید شده» برگزیده شدند که امتیازها و معافیت‌هایی در وام‌های مسکن، وام‌های فروش و

تخصیص زمین برای آن‌ها در نظر گرفته می‌شد. این سیاست به مشارکت فعال شرکت‌های بزرگ صنعتی در ساخت مسکن منجر شد.

در سال ۱۹۹۲ قانون توسعه ساخت مسکن مجدداً بازنگری شد و دو گروه از سازندگان مسکن اجازه یافتند دو انجمن جداگانه داشته باشند. اول انجمن مسکن کره برای سازندگان تأیید شده و دوم انجمن سازندگان برای سازندگان واجد شرایط که حجم فعالیت کوچک و متوسط داشتند. به هر دو انجمن نشان قانونی داده شد. این انجمن‌ها اجازه ثبت سازندگان و ارزیابی کیفیت ساخت و ساز و آموزش نیروی انسانی را داشتند و در موضوعات مختلف به دولت مشاوره می‌دادند.^۱

۳-۳-۴- نهادهای تامین مالی

ساخت مسکن نیازمند حجم عظیم بودجه‌های بلندمدت برای دو گروه سازندگان و مصرف‌کنندگان است. با وجود اهمیت این مسأله، تامین منابع مالی بخش مسکن در کره نتوانست هم پای تامین منابع مالی سایر بخش‌ها حرکت کند. در واقع ضریب اولویت پایینی به این بخش داده شد و به همین دلیل توسعه منابع مالی مسکن مخصوصاً در بخش خصوصی به مشکل عمده‌ای تبدیل شد. با توجه به این شرایط در سال ۱۹۶۹ بانک مسکن کره تاسیس شد.

۱-۳-۳-۴- تاسیس صندوق ملی مسکن^۲

گسترش شهرنشینی در چندین دهه بعد از جنگ کره تقاضا مسکن را شدت بخشید و این خود دلیلی بر بوجود آمدن سیستم تامین مالی مسکن در کره گردید. یکی از برنامه‌های تامین مالی مسکن، تاسیس صندوق ملی مسکن در سال ۱۹۸۱ بود. این صندوق از زمان آغاز به کار، در هر دو بخش ساخت و خرید مسکن با هدف دستیابی به وضعیت پایدار تامین مسکن به کار گرفته شد. در واقع امنیت و فراهم کردن سرمایه و اعتبار ضروری ساخت

^۱ انجمن سازندگان مسکن کره ۱۹۹۶

^۲ National Housing Fund

مسکن تشکیل گردید. به علاوه این صندوق از آنجا که به دنبال ایجاد ثبات و تعادل بازار مسکن کشور بود، به منظور حمایت از افراد فاقد مسکن به پرداخت وام‌های مسکن کم بهره اقدام کرد.

پیش از آن که بانک مسکن در سال ۱۹۸۸ خصوصی شود، وام‌هایی برای ساخت و خرید مسکن، توسعه زمین و سایر فعالیت‌های مشابه اعطا کرده بود. در پایان سال ۱۹۹۶، بانک مسکن کره، ۳۲٫۲ درصد از مجموع وام‌های مسکن را تامین کرده بود؛ در حالی که سهم صندوق ملی مسکن ۴۸٫۱ درصد بود.

شرکت‌های تامین مالی اقساط مسکن^۱ نیز که در اصل شرکت‌های رهنی مسکونی هستند، در ۱۹۹۶ آغاز به کار کردند. این شرکت‌ها اجازه داشتند تا ۱۰ برابر سرمایه خود اوراق قرضه وام منتشر کرده و وام‌های رهنی برای خانه‌های کوچک و متوسط اعطا کنند. البته بحران مالی آسیا در ۱۹۹۷ موجب افزایش بهره وام تا ۳۰ درصد شد و امکان ارائه وام جدید نیز بسیار محدود شد. در نتیجه فعالیت این شرکت‌ها در عمل متوقف گردید. از سوی دیگر صندوق ضمانت اعتبار مسکن نیز در ۱۹۹۸ برای تقویت اعتبارات رهنی تاسیس شد.^۲

۲-۳-۳-۴- اوراق قرضه ملی مسکن^۳

اوراق قرضه‌ای است که افراد متقاضی مسکن برای ثبت نام املاک و مستغلات یا برای دریافت مجوزهای مختلف خریداری می‌کنند که توسط حکومت مرکزی یا محلی مدیریت می‌شود.

۴-۳-۴- شرکت مالی مسکن و شرکت ضمانت اعتبار مالی مسکن کره

کمبود مستمر منابع مالی، مانع از دسترسی سازندگان به منابع بخش دولتی شده و تمایل بانک‌ها نیز واگذاری مستقیم وام به سازندگان بود. در نتیجه سازندگان کوچک و متوسط چاره‌ای جز تکیه بر استقراض غیر دولتی با هزینه بالا نداشتند و غالباً گرفتاری‌های مالی پیدا می‌کردند. به همین علت سازندگان مسکن تصمیم گرفتند

^۱ Housing Installment Finance Companies

^۲ فصلنامه وزارت راه

^۳ NHB

تعاونی-مالی مسکن کره^۱ را در ۱۹۹۳ تاسیس کردند. تعاونی مالی مسکن کره مجموعه‌ای از تضمین‌ها از جمله برنامه ضمانت مسکن را ارائه می‌کند. به علاوه، تعاونی مالی مسکن کره، وام‌های مستقیم به سازندگان اعطا کرده و ضمانت‌هایی برای وام‌های بانکی به سازندگان مسکن می‌دهد. به این ترتیب طرح پیش فروش امکان‌پذیر شده و دسترسی به منابع مالی برای سازندگان ساده تر شد.

اما از سال ۱۹۹۷ بحران اقتصادی موجب ورشکستگی تعداد بیشتری از سازندگان شده و بقای تعاونی مالی مسکن کره را تهدید کرد. در حقیقت تعاون مالی مسکن کره در ۱۹۹۹ از بین رفته و بجای آن شرکت ضمانت مسکن کره تاسیس شد. این شرکت دیگر ضمانت وام بانکی ارائه نمی‌کرد.^۲

در ادامه این گزارش نحوه کارکرد ابزارهای تامین مالی مسکن در کره جنوبی شرح داده خواهد شد.

۵-۳-۴-سیستم پیش فروش مسکن

کره نسبت به کشورهای دیگر سریع‌تر به راه حل مشکل کمبود مسکن دست یافته و این موفقیت تنها با توسعه انبوه مکان توسط بخش دولتی و ساخت مسکن توسط بخش خصوصی میسر بوده است. مشارکت بخش خصوصی غالباً توسط سیستم پیش فروش فعال شده است.

در واقع تأمین مسکن به صورت گسترده اساساً در نتیجه سیستم پیش فروش تسهیل شد. به این صورت که خریداران بالقوه خانه‌های نوساز، در حدود ۸۰ درصد قیمت فروش را قبل از اتمام ساختمان به سازنده می‌پردازند. بعلاوه سیستم ضمانت تکمیل مسکن (GHC) به عنوان یک شاخصه مکمل شامل ورشکستگی احتمالی سازنده ها، ریسک افراد متقاضی ورود به سیستم پیش فروش را به حد چشمگیری کاهش می‌داد.

سیستم پیش فروش مسکن دنبال سامان‌دهی تأمین مالی ساخت و ساز با استفاده از سرمایه‌های خریداران است. از طریق این سیستم، سازنده‌ها می‌توانند از طریق خریداران قبل از اتمام ساختمان و حتی در مرحله کلنگ زنی

^۱ KHFC: Korea Housing Financial Co-operative

^۲ انجمن سازندگان مسکن کره ۱۹۹۶

اولیه، پروژه های خود را تأمین مالی کنند. در واقع سازنده کل واحد مسکونی را در زمان شروع ساخت با عقد قراردادی به متقاضی (مصرف کننده) می فروشد و در این صورت مصرف کننده می بایست حدود ۱۰ درصد قیمت فروش را به صورت بیعانه پرداخت نماید. در طول دوران ساخت، مصرف کننده (متقاضی) تنها مبالغ اولیه را پرداخت میکند و پس از تکمیل ساخت و تحویل واحد مسکونی، فرد متقاضی به پرداخت انتهایی و تصدی مالکیت می پردازد.

سازندگان می توانند هزینه های ساخت و ساز را بدون وابستگی خاصی به وام موسسات مالی و در عوض از طریق پرداختی های دوره ای خریداران تأمین کنند. بدین وسیله تهیه سرمایه مورد نیاز ساخت و ساز موثر واقع شده، بنابراین قدرت و امکان عرضه مسکن در مقیاس بزرگ را نیز فراهم می کند. لذا می توان گفت سیستم پیش فروش، گسترش سیستم تأمین مسکن و دستیابی به رشد کمی صنعت ساختمان در بخش خصوصی را منجر گردید. این سیستم خاص در بقیه کشورها کمتر یافت می شود و کلید موفقیت عرضه انبوه مسکن در کره است. این جنبه مثبت سیستم پیش فروش در کشور های کمتر توسعه یافته که از کمبود عرضه مسکن مناسب رنج می برند و افراد با محدودیت تأمین اعتبار مواجه هستند می تواند بسیار موثر واقع شود.

سازنده مسکن	شروع ساخت	انجام ۳۰ درصد ساخت	انجام ۶۰ درصد ساخت	تکمیل ساخت
خریدار	بیعانه مسکن	اولین پرداخت موقتی	دومین پرداخت موقتی	باقیمانده (پرداخت نهایی)
	<ul style="list-style-type: none"> • جلب کردن متقاضی در مرحله شروع ساخت • تقریباً ۱۰ درصد مبلغ فروش و بستن قرارداد 	<ul style="list-style-type: none"> • حدود ۳۰ درصد ساخت • پرداخت ۳۰ درصد قیمت 	<ul style="list-style-type: none"> • حدود ۶۰ درصد ساخت • پرداخت ۳۰ درصد قیمت 	<ul style="list-style-type: none"> • تکمیل پرداخت نهایی و تصدی مالکیت

گفتنی است متقاضیان می توانند قبل از عقد قرارداد با سازنده و چک کردن شرایط واحد مسکونی، مدل آماده شده مسکن نمونه را، مشاهده نمایند.

به طور کلی اثرات تأمین مالی به روش سیستم پیش فروش را می توان به صورت زیر خلاصه کرد:

۱. تقویت عرضه و رونق صنعت مسکن

- کمک به افزایش عرضه مسکن از طریق ایمن کردن وجوه پرداختی
- کمک به رشد اقتصاد داخلی از طریق توسعه و رونق بخش مسکن

۲. تقویت پایداری سازندگان

- افزایش و بهبود ثبات پروژه از طریق تضمین متقاضی و تأمین سرمایه قبل از تکمیل مسکن

۳. تسهیل موانع مالی مصرف کنندگان

- تضمین مالکیت و حفظ ارزش پول متقاضی
- از بین بردن مانع در پرداخت باقیمانده مبلغ مسکن

۶-۳-۴- ضمانت تکمیل مسکن (GHC)

سیستم پیش فروش مشکلات مالی در عرضه مسکن را به طور نسبی حل می کند، اما از طرفی عقد قرارداد قبل از تکمیل پروژه به ایجاد ریسک های مختلفی برای متقاضی مسکن منجر می شود.

بازار مسکن در کره تحت تأثیر شرایط اقتصادی های گوناگون قرار گرفته و از یک الگوی چرخشی در شرایط رونق و رکود پیروی کرده است. در شرایطی که اقتصاد تحت تأثیر شوک های بیرونی قرار می گیرد، بازار مالی منغیض و یا کاهش عرضه مالی در بازار، ورشکستگی تجاری و مالی را موجب می گرداند.

در سال ۱۹۹۷ بحران نرخ ارز خارجی در کره به ورشکستگی تجارت و محدود شدن اقتصاد منجر شد. بازار مسکن نیز به واسطه آن به سرعت منقبض و کوچک گردید و ورشکستگی سازندگان افزایش یافت. در نتیجه به دلیل ورشکستگی رو به ازدیاد، ساخت مسکن به حالت معلق در آمده و بسیاری از متقاضیان مسکن با زیان مواجه شدند. در واقع با فرض ورود سیستم پیش فروش در صورت ورشکستگی سازنده، متقاضی صدمه می بیند، البته در صورتی که ساخت مسکن تمام نشده باشد به دلیل ورشکستگی سازنده ممکن است بازگشت پیش پرداخت از جانب سازنده صورت نگیرد.

بنابراین وجود سیستمی به منظور حفظ حقوق متقاضی در صورت ورشکستگی سازنده مورد نیاز است، لذا سیستم تضمین اتمام مسکن به عنوان یک اقدام تکمیلی ضروری در کره به وجود آمد. سیستم گارانتی مسکن دارای نقش اساسی در حل مشکل کمبود مسکن و ناپایداری مسکونی^۱ در کره بود. تجربه این سیستم در کره می تواند به عنوان بهترین راهکار به منظور حل مشکل سکونتی در کشورهای مختلف به حساب آید.

سیستم تضمین اتمام مسکن سیستم مکملی است که موسسه های تضمین کننده مسکن را مجبور به تکمیل پروژه های ساخت کرده و یا در صورتی که سازنده قادر به اتمام پروژه نباشد، پرداخت های اقساطی را به خریداران دارای قرارداد مسترد می کند و به تعهدات قرارداد فروش در نتیجه ورشکستگی سازنده پایبند است. در کره، اگر سازندگان بخواهند از سیستم پیش فروش استفاده کنند، مجبور به ثبت نام در GHC هستند. شرکت تضمین مسکن کره چنین سرویسی را بعنوان یک شاخص حمایتی از ورشکستگی سازندگان و در جهت منافع متقاضیان مسکن استفاده می کند.

شرکت تضمین مسکن کره یک شرکت عمومی است که به صورت تخصصی در زمینه تضمین دستیابی به هدف بهبود رفاه شهری مردم با فراهم کردن حمایت های مختلف از خانه سازان فعالیت می کند.

۱ مسکن پایدار قابل استطاعت، دستیابی پذیر، دوستدار محیط زیست و کمتر آسیب پذیر است (سین ۲۰۱۲: ۶)

این شرکت متعهد است در صورتی که فرآیند ساخت و تکمیل معلق ماند پیش پرداخت متقاضی را بازگرداند. تضمین تکمیل مسکن به منظور جلوگیری از صدمه به متقاضی در سیستم پیش فروش و همچنین به منظور ماکزیمم کردن نقش مثبت سیستم پیش فروش تعبیه شده است.



در واقع ساز و کار این روش به این صورت است که سازنده می بایست تضمین تکمیل مسکن را به منظور استفاده از سیستم پیش فروش خریداری نماید و در ادامه نیز شرکت تضمین مسکن کره، تکمیل مسکن را به متقاضیان تضمین می دهد.

۷-۳-۴- بخت آزمایی مسکن

بخت آزمایی مسکن در سال ۱۹۶۹ تحت عنوان «بخت آزمایی رویا» برای افراد فاقد مسکن ایجاد شد. در این روش حدود ۵۰ درصد مبالغ بخت آزمایی جهت کمک به افراد فاقد مسکن در جهت رسیدن به رویای داشتن خانه و تضمین پایداری بخش مسکن صرف می شد. برگه های (بلیط های) بخت آزمایی مسکن با هدف تأمین بودجه صندوق ملی مسکن ایجاد شد و این فرصت را به افراد فاقد مسکن اعم از افراد نظامی، پلیس، خانواده های محروم و ... می داد تا صاحب خانه شوند. بخت آزمایی مسکن تا زمانی که در سال ۲۰۰۶ با بخت آزمایی لوتو ترکیب شد نقش مهم و غیرقابل انکاری را در تامین مالی مسکن کره ایفا نمود. هم اکنون پول های بخت آزمایی به NHF انتقال یافته و در جهت پروژه پایدار سازی مسکن برای خانواده های کم درآمد مانند ساخت خانه های اجاره ای استفاده می شود.^۱

^۱ فصلنامه وزارت راه

۸-۳-۴-وام های مسکن پایدار برای همه ذینفعان بازار (خریداران، مستاجران و سازندگان)

تأمین مالی بخش مسکن به دو بخش، تأمین مالی مسکن بخش عمومی و خصوصی قابل تفکیک است و در سیستم تأمین مالی کره هر دو بخش عمومی و خصوصی به نحوه مناسبی عملیاتی شده که شامل وام خرید مسکن برای خریداران و همچنین وام ساخت مسکن برای سازندگان می باشد. تأمین مالی به دو بخش تأمین مالی سمت عرضه کننده و تأمین مالی سمت مصرف کننده طبقه بندی می شود تأمین مالی سمت عرضه کننده جهت تأمین وام ساخت مسکن برای سازندگان و بنابراین توسعه مسکن است. در حالی که تأمین مالی سمت مصرف کننده بر روی سمت تقاضا و بیشتر بر فراهم کردن وام های خرید مسکن تاکید دارد. تأمین مالی مسکن کره دارای سهم نسبتاً بزرگ ۱۷ درصد تأمین مالی مسکن از بخش عمومی و ۵۰ درصد خالص نرخ LTV است که البته پایین تر از سایر کشورها است.

۱-۸-۳-۴-وام مسکن برای خریداران

این وام با هدف رسیدن به رویای خانه دار شدن افراد کم درآمد فاقد مسکن عرضه شده است. دولت با فراهم کردن مزایای متنوع برای افراد فاقد مسکن، کسانی که خانه اولی هستند و همچنین افراد دارای وام های بلند مدت بالای ۱۰ سال، شروع به گسترش و توسعه فرصت های خرید مسکن نمود.

وام خرید مسکن NHF

NHF از وام های خرید مسکن بلندمدت، کم بهره است که از افراد فاقد مسکن و کم درآمد حمایت می کند. وام های این حوزه به دو بخش وام کلی خرید مسکن و وام خرید خانه اولی ها، طبقه بندی می شوند.

وام Bogeumjari

وام Bogeumjari که توسط شرکت تأمین مالی کره (KHFC) مدیریت می شد جهت اعطای یک وام ۱۰ ساله با بازپرداخت بلند مدت و نرخ بهره ثابت برای موسسات مالی کوچک خصوصی که مدیریت آن با مشکل همراه بوده، طراحی گردیده است. بر این اساس، دولت منابع لازمه را از طریق اوراق بهادار حمایتی رهنی (MBS) و اوراق رهنی بانک های تجاری بعنوان وجه الضمان (وثیقه) تهیه می نمود. وقتی که به ساختار MBS به صورت زیر نگاه می شود، اگر خریداران، از یک موسسه مالی وام رهنی دریافت کنند موسسات مالی اوراق رهنی را به KHFC انتقال می دهند. سپس KHFC اوراق بهادار حمایتی رهنی (MBS) بر پایه اوراق رهنی منتشر می کند و آنها را به سرمایه گذاران می فروشند. KHFC می تواند با پول سرمایه گذاران پرداختی اوراق رهنی را به موسسات مالی داشته باشد. از سویی دیگر، موسسات مالی می توانند با استفاده از مبالغ فروش، وام بلند مدت کم بهره برای خریداران فراهم نمایند.

وام مسکن برای مستاجران

وام کم بهره برای خانوارهای کم درآمد فاقد مسکن ملکی که منابع مالی اندک نیز برای تأمین مسکن اجاره ای بلند مدت در اختیار دارند.

وام کرایه NHF

این سیستم به کم درآمدهای فاقد مسکن این امکان را می دهد که وامی کم بهره برای اجاره مسکن دریافت کنند. اعتبار لازم از طریق صندوق تضمین اعتبار تأمین مالی مسکن (شرکت تأمین مالی مسکن کره) تأمین می گردد. تفاوت این وام با وام مسکن برای مستاجران در مدت اجاره آن است. در واقع وام کرایه برای اجاره در مدت محدود و وام مسکن برای اجاره بلند مدت و دائمی پرداخت می شود. وام اجاره بلند مدت توسط بانک های تجاری

¹ Korea Housing Finance Corporation

² Mortgage Backed Securities

بانک های تجاری به افرادی که قرارداد اجاره بلند مدت امضا کرده و مبلغی خاص سپرده سرمایه گذاری می کنند، وام بلند مدت اجاره تخصیص می دهند. اعتبار لازم از طرف صندوق تضمین اعتبار تأمین مالی مسکن (شرکت تأمین مالی مسکن کره) تأمین می گردد. در حال حاضر این وام بدون الزامات اضافی نظیر شرط درآمد داده می شود و مبلغ وام با توجه به میزان منابع در اختیار صندوق تضمین اعتبار تأمین مالی مسکن تعیین می گردد.

صندوق تضمین اعتبار تأمین مالی مسکن

این صندوق به عنوان مکملی در زمینه بهبود توانایی تأمین مالی قرض گیرندگان که می خواهند وام اجاره با ساخت با ضمانت عموم دریافت کنند، فعالیت می کند. با چنین شیوه ای از طریق اعطای این گونه وام ها برای قرض گیرندگان، ریسک موسسات مالی بسیار کاهش می یابد.

۲-۸-۳-۴-وام مسکن برای سازنده ها

وام ساخت مسکن NHF

این وام از سازندگان مسکن و سازمان های عمومی پس از تصویب پروژه به صورت مشارکتی حمایت مالی می کند. این سیستم سرمایه مورد نیاز برای ساخت و ساز را به سازندگان تخصیص داده و بازپرداخت آن توسط خریداران انجام می گیرد. به عبارت دیگر وام به سازنده داده می شود و به صورت وام خرید به متقاضیان مسکن انتقال می یابد. این برنامه تأمین مالی تقاضای منابع مالی را با تأمین سرمایه ساخت و همچنین وجوه خرید مسکن، با منابع مالی محدود تأمین می نماید. وام به خانه های زیر ۶۰ متر مربع فضای اختصاصی به ازای هر خانوار (پایین تر از حداکثر ۸۵ متر مربع برای خانه هایی که توسط سازمان های عمومی ساخته می شود) با نرخ بهره سالانه ۵ درصد با محدودیت ۵۵ میلیون KRW (سالانه ۶ درصد نرخ بهره، با ۷۵ میلیون KRW برای خانه های زیر ۸۵ متر مربع) تخصیص داده می شود. کل مبلغ وام سازندگان باید طی ۳ سال باز پرداخت شود اما این امکان وجود دارد که پس از تکمیل ساختمان و سکونت افراد به وام خرید تبدیل گردد (طی اقساط ۱۹ ساله بعد از طی ۱ سال دوره خواب قابل برداشت است).

صندوق ساخت NHF برای خانه های اجاره‌ای

کره از شرکت های سازنده خانه های بلند مدت اجاره ای حمایت می کند تا از میزان عرضه ثابت مسکن های اجاره ای برای شهروندان عادی فاقد مسکن اطمینان حاصل کند.

مسکن اجاره ای ملی

مسکن اجاره ای ملی که متراژ اختصاصی هر خانوار کمتر از ۶۰ متر است یا توسط شرکت مسکن و زمین کره ساخته می شود و با دولت های محلی با حمایت صندوق ها و دولت محلی با مرکزی خریداری شده و سپس با هدف پایداری دسترسی مسکن خانواده های کم درآمد برای دوره ای بالاتر از ۳۰ سال آنها را اجاره می دهند. دولت وامی در اقساط ۲۰ ساله را پس از ۲۰ سال دوره خواب اختصاص می دهد.

مسکن اجاره ای عمومی

صندوق ساخت مسکن اجاره ای عمومی برای خانه هایی با فضای اختصاصی کمتر از ۸۵ متر، که سازندگان و سازمان های عمومی مشترک بر پایه تصویب پروژه بر اساس شرط اجباری اجاره دادن آنها برای بیشتر از ۵ سال وام تخصیص می دهد. وام طی اقساط ۲۰ ساله (بعد از سپری شدن مدت غیر قابل انتقال) طی دوران اجاره ۱۰ ساله قابل پرداخت است.

۴-۴-سیاست های مقابله با سفته بازی و سوداگری

بین دهه ۱۹۶۰ یعنی همزمان با رشد اقتصادی کره تا اوایل دهه ۱۹۹۰ زمانیکه پروژه ساخت ۲ میلیون واحد مسکونی آغاز شد، فعالیت های سفته بازانه و سوداگرانه مسکن همواره یکی از مشکلات اجتماعی مسکن بود. واکنش دولت به این موضوع سه وجه داشت:

۱-۴-۴-قیمت گذاری مسکن

افزایش مستمر قیمت مسکن باعث ایجاد شکاف بین طبقه فقیر و غنی و نیز افزایش بار مسکن بر دوش فقرا گردید. در واکنش به این اتفاق دولت کره در سال ۱۹۹۷ سقف قیمت برای خانه‌های نوساز اعمال نمود. از سال ۱۹۸۹ نیز قیمت مسکن به عنوان تابعی از هزینه‌های ساخت محاسبه شد که در هر سال قیمت خرید زمین و ساخت و ساز با نرخ‌های متفاوت به هزینه ساخت و ساز استاندارد اضافه می‌گردید. این قانونگذاری با چند مشکل مواجه بود. اول اینکه شرایط بازار مسکن در هر منطقه از کشور را در نظر نمی‌گرفت. دوم اینکه در مناطق گران قیمت، کیفیت ساخت خانه‌ها کاهش یافت و سوم نیز شکاف بین قیمت بازار و قیمت تعیین شده باعث ایجاد فعالیت‌های سوداگرانه شد.^۱

۲-۴-۴- کنترل در تخصیص خانه‌های جدید

مقررات مربوط به تخصیص مسکن در سال ۱۹۷۷ به عنوان الزامات اجرایی تعیین گردید. این مقررات متقاضیان را ملزم به رعایت موارد تدوین شده در بانک مسکن کره می‌کرد و اولویت با کسانی بود که برای بار اول صاحب خانه می‌شدند.

در آیین نامه مذکور مسکن نوساز باید در ابتدا به خانوارهای فاقد مسکن داده می‌شد. سپس خانواده‌ای که مسکن دولتی جدید تصاحب کرده است تا مدت معینی مجاز به خرید خانه دولتی نبود. متقاضیان بخش خصوصی نیز تا ۵ سال حق خرید این خانه‌ها را نداشتند. همچنین به منظور جلوگیری از سوداگری خریدار مسکن دولتی تا ۵ سال نمیتوانست خانه خود را بفروشد و اگر در این مدت این کار را انجام می‌داد باید مالیات حاصل از سود را به دولت برمی‌گرداند.

۳-۴-۴- استرداد سودهای سوداگرانه به جامعه

¹ Kim J. H. 1991; Kim K. H. 1991; Yoo 1995

دولت کره دو روش مالیات بر عایدی سرمایه او سیستم مناقصه فروش مسکن را به منظور استرداد سودهای حاصل از سوداگری تصویب کرد. مالیات بر عایدی سرمایه بر اساس قانون مالیات بر درآمد معرفی و به عنوان مالیات مقابله کننده با سوداگری تصویب شد و نقش بسزایی در تثبیت قیمت مسکن در دهه های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ داشته است؛ یعنی دقیقاً زمانی که کمبود مسکن باعث رشد فعالیت های سوداگرانه شده بود. این قانون به منظور معافیت مردم عادی، از خانوارهای دارای یک واحد مسکونی در هنگام معامله مالیات بر سود فروش دریافت نمی کرد. البته این قانون مشکلی نیز داشت اینکه افراد با بیش از ۵ واحد برای اجاره مالیات پرداخت نمی کردند اما کسانی که بیش از ۴ واحد ندارند از این معافیت مالیاتی برخوردار نبودند که این کمی با عدالت فاصله داشت.

۴-۴-۴- تحرک تقاضا و وضع مالیات جدید پس از ساخت ۲ میلیون واحد

بحران مالی آسیا در سال ۱۹۹۷-۱۹۹۸ نقطه عطفی در سیاست گذاری مسکن در کره جنوبی بوده است.^۱ در پی بحران اقتصادی بی سابقه، تعدادی آپارتمان فروخته نشد و قیمت مسکن کاهش یافت و بسیاری از سازندگان ورشکست شدند. در چنین شرایطی دولت تصمیم به مداخله در بازار مسکن گرفت و با تحریک تقاضا با ارائه حمایت مالی از طریق صندوق ملی مسکن به این بازار رونق بخشید. از طرفی مالیات های خرید و فروش را به طور موقت کاهش داد.

کاهش عرضه مسکن جدید در بازه ۱۹۹۸ تا ۲۰۰۱ و افزایش وام رهنی به افزایش قیمت مسکن در شهر سئول و حومه آن منجر شد. در چنین شرایطی دولت برای جلوگیری از افزایش قیمت مسکن تصمیم گرفت سیاست های جدیدی اتخاذ کند. به عنوان مثال مالیات ملی جدید و فزاینده ای را برای املاک و مستغلات (یعنی مالیات جامع املاک و مستغلات)^۲ تصویب کرد. همچنین مالیات ویژه ای برای درآمدهای ناشی از بازسازی آپارتمان های قدیمی وضع کرد و مالیات بر عایدی سرمایه مالکان دو خانه یا بیشتر را افزایش داد و پوشش سقف قیمت برای آپارتمان های

¹ capital gains tax

² Kim. (2000)

³ the Comprehensive Real Estate Tax

جدید را گسترده نمود. علاوه بر این، قوانین کنترل کننده‌ای مانند سقف نسبت بدهی به درآمد و نسبت وام به ارزش مسکن وضع شد تا از وام دهی بیش از حد و تزریق نقدینگی به بازار جلوگیری گردد.

برنامه رفاه مسکن بر اساس دهک‌های درآمدی

در سال ۲۰۰۳ دولت کره جنوبی با هدف عرضه یک میلیون واحد استیجاری دولتی جدولی را طبق دهک‌های درآمدی برای دوره ده ساله تدوین نمود.

نقشه اقدام رفاهی مسکن در کره جنوبی		
کمک‌ها	مشخصات	دهک‌های درآمدی
واحدهای کوچک استیجاری دولتی یارانه‌های مسکن	ناتوان در پرداخت اجاره	۱
واحدهای اجاره‌ای دولتی کوچک یا متوسط و وام برای سپرده چنسی	ناتوان در خرید مسکن	۲-۴
خانه‌های کوچک و متوسط با قیمت‌های یارانه‌ای و وام‌های رهنی	توانمند در خرید مسکن با برخی کمک‌ها	۵-۶
مزایای مالیاتی	توانمند در خرید مسکن بدون کمک	۷ و بالاتر

وزارت زمین و حمل و نقل (۲۰۰۳)

۴-۵- سیاست‌های مسکن پس از سال ۲۰۰۷

قیمت مسکن در سال ۲۰۰۷ به بالاترین حد خود رسید و پس از مدتی ثابت ماند. پس از شروع بحران مالی جهانی هزینه‌های مسکن به قیمت‌های واقعی روندی نزولی را آغاز کرد و بدبینی‌ها درباره قیمت آتی مسکن شدت گرفت.

در واکنش به این روند نزولی دولت جدید تصمیم گرفت قوانین کنترل کننده وضع شده در دولت قبلی کره جنوبی را لغو و با تحریک بازار از رکود در حوزه مسکن جلوگیری کند.¹

دولت بعدی که در سال ۲۰۱۳ روی کارآمد بر روی بازار آزاد مسکن تمرکز کرد. 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 دولت نسخه جدیدی از طرح مزایای مسکن را برای گروه‌های درآمدی پایین آغاز کرد.

از منظر سیاست بخش تقاضا طرح مزیت مسکن جدید که در سال ۲۰۱۵ آغاز شد آخرین و مهمترین طرح در کره جنوبی است. این طرح شامل یک کمک هزینه رفاهی عمومی تحت قانون حفاظت از معیشت ملی است که به منظور حصول اطمینان از توانایی هر شخص در تامین حداقل هزینه‌های زندگی طراحی شده است. 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، بعد خانوار، نوع اجاره، سطح اجاره و محل اقامت ارائه می‌کند.

جدول زیر ماتریس سیاستگذاری مسکن در کره در بازه ۱۹۸۹ تا ۲۰۱۵ را به تصویر می‌کشد. به طور کلی سیاست گذاری مسکن در کره جنوبی در ۴ بخش عرضه، تقاضا، تامین مالی مسکن و قوانین کنترل کننده کلان تقسیم بندی می‌شود.

¹ I. Kim. (2012)

بررسی تجربه کره جنوبی در کنترل بازار مسکن - شبکه تحلیلگران اقتصاد مقاومتی

ماتریس سیاستگذاری مسکن در کره جنوبی

سیاست بخش عرضه	سیاست بخش تقاضا	سیاست تامین مالی	مقررات کنترل کننده کلان	
ساخت ۲ میلیون واحد	مزایای مسکن	لیبرالیزه کردن (آزاد سازی) بازار مالی مسکن و ایجاد بازار ثانویه مسکن	سقف نسبت وام مسکن به ارزش واحد مسکونی و نسبت بدهی به درآمد	برنامه
۱۹۹۲-۱۹۸۸	۲۰۱۵	۲۰۰۴-۱۹۹۹	از ۲۰۰۳	بازه زمانی
غلبه بر کمبود مسکن و افزایش قیمت مسکن، تهیه مسکن استیجاری دولتی برای گروه های با کمترین درآمد (دهک اول)	تسکین دادن بار اجاره و اطمینان از دسترسی به حداقل استانداردهای مسکن	کمک به خرید مسکن و گسترش تامین مالی مسکن از طریق بازار سرمایه	سرکوب تقاضای وام مسکن در بازارهای متشنج	اهداف سیاست
تمام گروههای درآمدی	گروههای با درآمد کم و متوسط	گروههای با درآمد متوسط	گیرندگان وام مسکن	جامعه هدف
عرضه زمین قابل توسعه از طریق سازندگان بخش دولتی و افزایش بودجه برای	پرداخت یارانه نقدی ماهانه بر اساس درآمد خانوار، اجاره، بعد خانوار و موقعیت مکانی قانون جدید	حذف نظارت دولت از نرخ بهره، ایجاد موسسه بازار ثانویه وام رهنی (شرکت تامین مالی مسکن کره،	تعدیل سقف نسبتهای وام به ارزش مسکن و بدهی به درآمد	ابزاهای کمک کننده

بررسی تجربه کره جنوبی در کنترل بازار مسکن - شبکه تحلیلگران اقتصاد مقاومتی

	معرفی وام رهنی معکوس	مزایای مسکن و بازرسی عمومی شرایط مسکن و کنترل اجاره بها	مسکن (صندوق ملی مسکن)	
کمک به جلوگیری از سقوط یا رونق در قیمتهای مسکن	کمک به افزایش مالکیت مسکن	(برای ارزیابی زود است)	کمک به پایدارسازی قیمتهای مسکن و بهبود کمیت و کیفیت مسکن	مزایا
محدود کردن خرید خانه برای برخی خانوارها	افزایش بدهی خانوار	(برای ارزیابی زود است)	عرضه انبوه تنوع را از بین برد و ظرفیت صنعت ساخت را تحت فشار قرار داد.	معایب

از آغاز ساخت ۲ میلیون واحد مسکونی، برنامه سیاست مسکن به منظور تامین نیاز گروه‌های مختلف درآمدی طراحی شده است. دولت از سه نوع یارانه برای تامین خانه و یا کاهش و کمک در اجاره برای گروه‌های مختلف درآمدی استفاده کرد:

۱- از طریق تهیه مسکن دولتی برای اجاره و تملک

۲- ارائه مزایای مسکن به عنوان کمک در بخش تقاضا

۳- وام‌های کم بهره برای سپرده‌های چنسی

جدول زیر ساختار برنامه‌های مسکن برای گروه‌های درآمدی در کره جنوبی را به تصویر کشیده است.

بررسی تجربه کره جنوبی در کنترل بازار مسکن - شبکه تحلیلگران اقتصاد مقاومتی

گروه درآمدی	میزان درآمد	۱۹۸۸- ۱۹۹۲(ساخت ۲ میلیون مسکن)	۲۰۰۳- ۲۰۰۷(نقشه راه رفاه مسکن)	۲۰۰۸-۲۰۱۲	۲۰۱۳ تا اکنون
۱	بسیار پایین	PRH دائمی	PRH ملی(اندازه کوچک) و وام برای سپرده چنسی	PRH دائمی	PRH دائمی
۲	پایین	PRH بلند مدت	PRH ملی(اندازه کوچک)	PRH ملی	PRH ملی/اجاره چنسی/خرید، اجاره و خانه‌های شاد
۳	متوسط رو به پایین	اندازه کوچک برای واحدهای به فروش گذاشته	PRH	PRH	MRD ^۲
۴					
۵	متوسط	اندازه متوسط	اندازه کوچک	PRH	MRD ^۲
۶		برای واحدهای به فروش گذاشته	برای واحدهای به فروش گذاشته	استیجاری خصوصی	
۷	بالا	بازار خصوصی و وام رهنی			

^۱ مسکن استیجاری دولتی

^۲ اجاره ماهانه با سپرده

۵- نتیجه گیری و جمع بندی

مشکل اساسی مسکن در جمهوری کره، کمبود مسکن بوده است. با این وجود دولت منابع چندانی را به مسکن اختصاص نمی‌داد؛ چرا که مسکن در مقایسه با بخش‌های تولیدی یا زیرساخت، از نظر تسهیل توسعه اقتصادی از اولویت پایین‌تری برخوردار بود. دلیل اصلی کمبود شدید مسکن از دهه ۱۹۶۰ تا اوایل دهه ۱۹۸۰، فقدان سرمایه‌گذاری در ساخت مسکن جدید بود. در اواخر دهه ۱۹۸۰ میلادی، دولت برنامه‌ای را با موضوع عرضه گسترده مسکن با کیفیت، به منظور افزایش تولید و صنعت، برای افراد طبقه متوسط آغاز کرد و مقادیر قابل توجهی از بودجه را برای تامین نیاز مسکن خانوارهای کم‌درآمد اختصاص داد.

دولت از طریق توسعه‌دهندگان بخش دولتی، زمین‌های قابل ساخت و توسعه را در مقیاس وسیعی فراهم نمود و از محل صندوق مسکن، تامین مالی ساخت و ساز را گسترش داد. این رویکرد از لحاظ کمیت و کیفیت شرایط عمومی مسکن را بهبود داد و تولید مسکن توسط طبقه متوسط را تسهیل نمود.

عنصر کلیدی دیگر در سیاست‌گذاری مسکن نیز مهار انگیزه‌های سفته‌بازانه بود. نخستین اقدام در این زمینه، تصویب مالیاتی ویژه به منظور حذف سوداگری در سال ۱۹۸۶ بود. هدف اصلی آن تشویق هر خانوار به مالکیت یک خانه بود.

بر این اساس، دولت مالکیت دو خانه یا بیشتر را اغلب بدون در نظر گرفتن ارزش خانه، عملی سفته‌بازانه تلقی کرده و از این رو مجازات‌ها و مالیات‌های سنگین به آنها اعمال می‌کرد. به عنوان مثال، دولت قانون مالیات بر عایدی درآمد، برای مالکان دو خانه؛ نرخ ۴۰ درصد و برای مالکان سه خانه یا بیشتر؛ نرخ بالاتری برابر ۶۰ درصد در نظر گرفت.

همچنین در راستای سیاست‌گذاری بهبود بخش مسکن، ساخت دو میلیون مسکن در بازه ۱۹۸۸ الی ۱۹۹۲ مهمترین اقدام کره در عرضه مسکن بود.

در سیاست‌گذاری مسکن، ایجاد موسسات دولتی نقش کلیدی در عرضه مسکن ایفا کرد. ذینفعان اصلی بخش دولتی شامل شرکت ملی مسکن کره و شرکت توسعه زمین کره بودند که در سال ۲۰۰۹ با یکدیگر ادغام شده و

با عنوان شرکت زمین و مسکن فعالیت خود را آغاز کردند. این دو شرکت دولتی ۹۰ درصد از حجم توسعه زمین‌های مسکونی و ۱۴ درصد از کل موجودی مسکن را از سپتامبر ۲۰۱۳ به خود اختصاص داده‌اند. هدف اصلی این بود که درآمد حاصل از توسعه زمین می‌بایست توسط بخش دولتی به منظور تامین مالی ارائه زیرساخت و مسکن ارزان قیمت برای گروه‌های کم‌درآمد مصرف شود. این سازوکار ارائه به موقع 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 بی بهره بود. کل این فرایند(یعنی انتخاب مکان و اندازه پروژه‌های توسعه زمین، تعیین تعداد و ترکیب خانه‌هایی که باید در زمین‌های توسعه یافته 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 سیاست زده می‌دانند. اعتقاد بر این است که اثرات انباشته قوانین متعدد حاکم بر عرضه زمین قابل توسعه و مسکن، عرضه بی‌کشش ساخته است.

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، اجاره کنندگان درآمد قابل تصرف خود را رو به کاهش می‌بینند. این مشکل اغلب به طور جدی توسط نسل جوان و سالمندان که عموماً درآمد ناکافی دارند، حس می‌شود. افزایش عرضه مسکن قابل خرید و مقرون به صرفه، بویژه برای افراد در مضیقه، همچنان وظیفه‌ای مهم برای مسئولان جمهوری کره محسوب می‌شود. همچنین تغییرات اجتماعی و اقتصادی بنیادی همچون باروری پایین، افزایش سن جمعیت و رشد اقتصادی کندتر نیز چالش جدیدی را پیش روی سیاست‌گذاری مسکن قرار داده است.

پیشنهاد سیاستی:

با توجه به این که کشور کره جنوبی، در حوزه مسکن تجربیات خوبی بدست آورده است و اکنون در وضعیت مناسبی قرار دارد میتوان پیشنهادهای زیر را به منظور اتخاذ سیاستها در ایران ارائه نمود:

۱- سرمایه‌گذاری در مسکن به عنوان تاثیرگذاری بالا در تولید ناخالص داخلی جزو اولین تجربه‌های کره جنوبی بوده است که در دهه ۱۹۷۰ به آن دست یافتند و پی بردند که مسکن به عنوان یکی از

مهمترین نیازهای رفاهی جامعه به شمار می‌رود.

۲- در دهه ۹۰ به وجود یک برنامه جدی در زمینه تولید مسکن رسیدند. در نتیجه ساخت ۲ میلیون واحد مسکن که در آن زمان معادل ۷۰ درصد کمبود مسکن بود در دستور کار قرار گرفت و تاثیر به سزایی در افزایش عرضه مسکن ایفا نمود.

۳- تفکیک سازندگان مسکن به گروه واجد شرایط و تاییدشده، نیز جزو تجربه‌های خوب در کره جنوبی به شمار می‌رود؛ زیرا باعث افزایش کیفیت ساخت در کره جنوبی گردید.

۴- راه اندازی سیستم پیش فروش مسکن و ضمانت تکمیل مسکن یکی از مهمترین اقدامات کره پس از عرضه انبوه مسکن بوده است. چرا که باعث ایجاد بستری مناسب در زمینه تامین مالی مسکن بدون وابستگی به بانکها بوده است.

۵- دخالت دولت در تامین مسکن کم‌درآمدها نیز جزو اقدامات دولت کره جنوبی با توجه به سیاست‌های لیبرالی خود بوده است. در واقع کره جنوبی پس از اینکه پی برد مسکن به عنوان مهمترین عامل رفاهی در جامعه به شمار می‌رود، به منظور خانه‌دار کردن گروه‌های کم درآمد سیاست‌هایی از قبیل ساخت خانه‌های اجاره‌ای با مترها متفاوت، خانه‌های ملکی با مترها کوچک و ... اتخاذ نمود.

۶- دولت‌های کره به منظور مقابله با سوداگری قوانین کنترل کننده متفاوتی را در زمان‌های مختلف به کار گرفته است. مهمترین قانون در این زمینه، مالیات بر خرید و فروش بوده است که به عنوان مالیات

بر عایدی سرمایه از آن نام برده‌اند و در سال‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ تاثیر بسزایی در جلوگیری از افزایش شکاف بیشتر میان عرضه و تقاضا گردید.

۷- در سال ۲۰۰۳ دولت کره جنوبی با هدف عرضه یک میلیون واحد استیجاری دولتی جدولی را طبق دهک‌های درآمدی برای دوره ده ساله تدوین نمود. این کار به وضوح نشان دهنده دخالت با برنامه دولت در ساخت مسکن دولتی را نشان می‌دهد.

سایر منابع:

- مقاله Housing Policy Systems in South and East Asia
- مقاله Housing Finance Mechanisms in the Republic of Korea
- مقاله Housing Policy in the Republic of Korea
- فصلنامه شماره ۵۰ اقتصاد مسکن؛ وزارت راه و شهرسازی