



KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ PHÁT TRIỂN NHÀ Ở XÃ HỘI VÀ BÀI HỌC KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM

Phạm Thị Thanh Hoa¹

Tóm tắt: Ở Việt Nam, việc quản lý phát triển nhà ở xã hội hiện vẫn đang là một nội dung tương đối mới và chưa có nhiều dự án thực tế trọn vẹn để kiểm chứng cho các lý thuyết và chính sách hiện hành. Việc triển khai xây dựng và quản lý phát triển còn gặp nhiều lúng túng và bất cập so với các loại hình nhà ở cho các đối tượng khác. Bài viết này trình bày các quan điểm về nhà ở xã hội, giới thiệu một số kinh nghiệm về phát triển nhà ở xã hội của các nước trên thế giới và rút ra các bài học để áp dụng vào điều kiện Việt Nam.

Từ khóa: Nhà ở xã hội; quản lý phát triển nhà ở xã hội; bài học kinh nghiệm về phát triển nhà ở xã hội.

Summary: In Vietnam, the management of social housing development is still a relatively new matter. Also, there are not many completed social housing projects for verifying theories and current policies. The construction and development management of this housing type have been experienced with many awkward problems in comparison with which of other types of houses. This paper presents different views on social housing, introduces some experience for developing social housing in the world and specifies lessons learnt that are applicable in Vietnam.

Keywords: Social housing; social housing development management lessons learnt.

Nhận ngày 9/04/2016, chỉnh sửa ngày 23/04/2016, chấp nhận đăng 28/6/2016



1. Đặt vấn đề

Chương trình phát triển Nhà ở xã hội (NOXH) của Chính phủ đang được triển khai thực hiện rộng khắp trên cả nước, tạo điều kiện tiếp cận chỗ ở tốt hơn cho một bộ phận người có thu nhập thấp và những người cần được trợ giúp về nhà ở trong các đô thị. Phát triển NOXH được coi là một nội dung quan trọng trong Chiến lược phát triển nhà ở quốc gia đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2030, được phê duyệt tại QĐ số 2127/QĐ-TTg ngày 30/11/2011 của Thủ tướng Chính phủ.

Trên thế giới mô hình NOXH đã xuất hiện từ rất sớm, từ đầu thế kỷ 20 (Pháp) và những năm 1960-1970 (ở một số nước châu Á như Singapore, Hàn Quốc). Rất nhiều quốc gia đã thành công trong việc phát triển mô hình NOXH, từ đó đã giải quyết được nhu cầu cơ bản của đại bộ phận người dân về nhà ở, đặc biệt là tầng lớp có thu nhập thấp. Cách làm mỗi nước tuy có khác nhau nhưng đều có điểm chung là những ưu đãi về đất đai, về tài chính và thuế để người thu nhập thấp có thể mua hay thuê được nhà ở giá rẻ. Ở Việt Nam, mô hình NOXH còn mới mẻ và chưa có nhiều dự án hoàn chỉnh để có thể kiểm chứng về lý thuyết và thực tiễn. Do đó, việc nghiên cứu xem xét các mô hình quản lý phát triển NOXH từ các nước trên thế giới là hết sức cần thiết.

Bài viết này, sử dụng các phương pháp nghiên cứu phù hợp như phân tích và tổng hợp lý thuyết, phân tích và tổng kết kinh nghiệm, so sánh... đề cập đến một số khái niệm về NOXH, nội dung phát triển NOXH trên thế giới và ở Việt Nam; giới thiệu kinh nghiệm của một số nước trên thế giới về phát triển NOXH, từ đó rút ra một số bài học kinh nghiệm cho Việt Nam trong vấn đề phát triển NOXH.



2. Quan điểm về NOXH

Qua khảo sát các tài liệu của các tổ chức và các công trình nghiên cứu về NOXH trên thế giới, có thể thấy có hai trường phái chính về NOXH: (i) chỉ dành cho một số đối tượng đặc biệt và (ii) dành cho tất cả mọi người có nhu cầu.

Trường phái thứ nhất, phổ biến hơn, coi NOXH là một loại nhà được cung cấp cho những người không có thu nhập, hoặc có nhưng không đủ khả năng tự lo liệu chỗ ở cho mình. Quan điểm này được đa số quốc gia chấp thuận, như Canada, Anh, Pháp, Hà Lan, Nhật Bản, Hàn Quốc, vì thế việc cung cấp NOXH được coi là thể hiện chính sách của các chính phủ trong việc đảm bảo chất lượng sống của người dân, nhất là dân nghèo. Ví dụ, tại Canada, thuật ngữ “Nhà ở xã hội” được áp dụng cho nhà ở đã được tạo ra và quản lý theo chương trình trợ cấp nhà ở liên bang và địa phương để cải thiện khả năng chi trả cho các cá nhân và gia đình có thu nhập thấp và đã có nguồn gốc từ trước chiến tranh thế giới thứ nhất [8]. Ở Anh, nước có khoảng 17% các hộ gia đình sống trong

¹ ThS, Viện Quy hoạch đô thị và nông thôn quốc gia (VIUP). Bộ Xây dựng. Email: thanhhoavqh@gmail.com.

nhà ở xã hội, NOXH là nhà cho các đối tượng gặp khó khăn về chi phí nhà ở thuê với giá rẻ [7]. Việt Nam là nước theo trường phái này, như thể hiện trong quyết định 76/2004/QĐ-TTg, với định nghĩa về Quỹ nhà ở xã hội là “quỹ nhà ở do nhà nước hỗ trợ chính sách đầu tư xây dựng nhằm bán trả dần, cho thuê - mua và cho thuê đối với các đối tượng thuộc diện chính sách có khó khăn trong việc cải thiện chỗ ở”. Sau đó, Luật Nhà ở 2005 đã định nghĩa “nhà ở xã hội” là “Nhà ở do Nhà nước hoặc tổ chức, cá nhân đầu tư xây dựng để cho các đối tượng quy định tại Điều 53 và Điều 54 của Luật này thuê hoặc thuê mua”. Như vậy, khái niệm NOXH đã được luật hóa trong văn bản luật có hiệu lực cao nhất, trong các văn bản dưới luật tiếp theo cho đến nay đều sử dụng định nghĩa gián tiếp như trên coi NOXH như một loại hình nhà ở được xây dựng dành cho các nhóm yếu thế trong xã hội. Những quy định về NOXH trong các văn bản dưới luật về sau này, ví dụ Nghị định 71/2010/NĐ-CP hay Nghị định 188/2013/NĐ-CP, đều chỉ nhằm cụ thể hóa hơn những nhóm đối tượng được thụ hưởng và các điều kiện để tiếp cận phân khúc nhà ở này, chứ không thay đổi về quan niệm chính thức này [3, 4]. Mới nhất hiện nay, Luật Nhà ở 2014, tại theo Điều 3, mục 7 đã định nghĩa nhà ở xã hội là “nhà ở có sự hỗ trợ của Nhà nước cho các đối tượng được hưởng chính sách hỗ trợ về nhà ở theo quy định của Luật Nhà ở”. Trong đó các đối tượng được hưởng chính sách NOXH quy định tại Luật nhà ở 2014 về cơ bản như đã quy định tại Nghị định 188/2013/NĐ-CP và thông tư hướng dẫn [2, 4].

Trường phái thứ hai, nhà ở xã hội dành cho tất cả các hộ gia đình có nhu cầu, không phân biệt điều kiện tài chính hoặc giới hạn về thu nhập tối đa, thực tế này phổ biến ở các quốc gia có trình độ phát triển và trình độ kinh tế cao như Áo và Thụy Điển. Khi ấy, NOXH là nhà do cơ quan Nhà nước trung ương hoặc địa phương, hoặc từ các hiệp hội nhà cửa phi lợi nhuận cung cấp ra thị trường, phân biệt với các loại nhà khác do các đối tượng khác cung cấp ra thị trường với mục đích lợi nhuận. Tuy nhiên, cũng có những quốc gia không theo trường phái thứ hai, nhưng do quản lý không tốt, dẫn đến tất cả các thành phần đều có khả năng tiếp cận và mua loại nhà ở này, ví dụ như ở Trung Quốc, lúc đầu, mặc dù định hướng NOXH chỉ dành cho các đối tượng chính sách nhất định, nhưng do cơ chế quản lý chưa phù hợp, người ta không ngăn chặn được việc những đối tượng không phù hợp đầu cơ vào loại nhà ở này, dẫn đến giá nhà ở trên thị trường bị đẩy lên cao [1].

Khi mới xuất hiện trên thế giới, NOXH chủ yếu là để cho thuê. Tuy nhiên, hiện nay, ở hầu hết các nước, NOXH được cung cấp ra thị trường dưới hai hình thức cơ bản: cho thuê và bán. Trong hai hình thức này, việc cho thuê vẫn phổ biến hơn nhiều so với bán. Gần đây, một số quốc gia còn phát triển cả hình thức thứ ba là thuê mua, trong đó người thuê mua phải trả một phần tiền mua nhà sau khi ký hợp đồng và trả tiền thuê nhà trong suốt một khoảng thời gian nhất định, sau đó sẽ có quyền sở hữu căn hộ họ thuê mua; ở Việt Nam cũng tồn tại hình thức này (được quy định trong Nghị định 71/2010/NĐ-CP). Tùy quốc gia, NOXH trong từng hình thức có thể lại được phân loại nhỏ hơn, ví dụ như NOXH cho thuê ở Hàn Quốc lại được chia ra làm nhiều loại: nhà cho thuê vĩnh viễn, nhà cho thuê có thời hạn từ 5/10/30/50 năm cho các đối tượng khác và nhà cho công nhân thuê (các doanh nghiệp có số nhân viên từ 5 trở lên mua nhà từ quỹ NOXH với giá ưu đãi và cho công nhân của họ thuê) [5]. Ở Việt Nam, người ta cũng phân biệt NOXH cho thuê cho các đối tượng chính sách khác nhau.



3. Kinh nghiệm của một số nước về vấn đề phát triển NOXH

3.1 Kinh nghiệm của Singapore và một số nước châu Á

a) Kinh nghiệm về cơ chế chính sách, đối tượng tham gia đầu tư xây dựng NOXH

Tại châu Á, Hồng Kông và Singapore [1] là hai nước có lịch sử lâu đời về phát triển NOXH. Singapore là một trường hợp đặc biệt, tại đây chính sách nhà ở là một trong những chính sách xã hội rộng lớn, phần lớn quỹ nhà ở của công dân là do nhà nước cung cấp. Chính phủ Singapore đã thực hiện thành công các chương trình nhà ở lớn và vẫn tiếp tục đóng vai trò chủ chốt trong việc tổ chức thị trường nhà ở.

Từ một nước đại đa số người dân sống trong các khu ổ chuột, khu định cư lụp xụp, nhếch nhác, đến nay 91% người dân Singapore sở hữu nhà, trong đó có tới 83% người dân được sở hữu nhà ở giá thấp. Để có được kết quả này, từ những năm 1960, Singapore đã thiết lập những định chế rất quan trọng trong việc quy hoạch và phát triển nhà ở giá thấp. Singapore đã ban hành chính sách “người người có nhà ở” và thực hiện chế độ “để dành tiền mua nhà” từ những năm 1960, các chính sách phát triển nhà ở căn hộ đảm bảo chất lượng sống và môi trường sống ngày càng tốt hơn, diện tích lớn dần lên và tiện nghi nhiều hơn, chú trọng đến cơ sở hạ tầng, không gian và môi trường sống, phù hợp với sự phát triển của thực tế xã hội. Quốc gia này ban hành “Pháp lệnh về trưng dụng đất đai” nhằm bảo đảm có đủ quỹ đất dùng để xây dựng nhà ở, trong đó Nhà nước chịu trách nhiệm giải tỏa, di dời đối với các tổ chức và cá nhân có đất bị trưng dụng và ban hành Chính sách mua nhà ở công (nhà ở xã hội) thông qua Quỹ tiết kiệm Trung ương (CPF). Quỹ CPF là quỹ tiền tiết kiệm bắt buộc, trong đó người lao động phải đóng góp tiết kiệm tiền lương tháng cho CPF (người lao động, công chức thu nhập thấp phải nộp 20% thu nhập/tháng; người sử dụng lao động nộp 14%/tháng), một trong những mục đích sử dụng của quỹ này là để cho vay mua nhà ở xã hội.

Từ năm 1960, quốc gia này đã thành lập Cơ quan Nhà ở và Phát triển (HDB) chuyên phụ trách về quy hoạch quỹ đất, xây dựng và trợ cấp cho vay đối với người mua nhà giá thấp. Đây là tổ chức duy nhất chịu trách nhiệm về nhà ở chất lượng với giá phải chăng, vì vậy HDB phải đảm bảo quỹ đất, nguyên vật liệu, nguồn nhân



lực cho hoạt động xây dựng, thực hiện từ công tác quy hoạch, thiết kế cho đến thu hồi đất và xây dựng, phân phối, quản lý, bảo trì và thực hiện các nhiệm vụ liên quan đến loại nhà ở này. Ngoài ra, tại Singapore, các tổ chức tư nhân tham gia vào xây dựng nhà ở cho người thu nhập thấp thường xuyên nhận được sự hỗ trợ của nhà nước và các thủ tục hành chính rõ ràng và được thực hiện nhanh chóng [1].

b) Kinh nghiệm về thành lập Quỹ tiết kiệm nhà ở:

Quỹ tiết kiệm nhà ở một số nước trên thế giới áp dụng khá thành công như ở Singapore, Malaysia. Tại Singapore, Quỹ tiết kiệm Trung ương được thành lập, đây là quỹ tiết kiệm xã hội của người lao động Singapore, quỹ này phụ trách chỉ đạo các tổ chức tuyển dụng lao động đóng 13% và người lao động đóng góp lương hàng tháng 20% vào quỹ như một khoản tiết kiệm theo lãi suất ngân hàng để sử dụng mua nhà. Mỗi người lao động sẽ sở hữu 03 tài khoản tiết kiệm bao gồm: Tài khoản tiết kiệm thông thường; Tài khoản đặc biệt; Tài khoản y tế. Quỹ này được dùng cho 5 mục đích chính bao gồm: Sở hữu nhà ở; Vấn đề hưu trí, Y tế, Quỹ bảo trợ gia đình, Đầu tư. Người gửi tiền vào quỹ này được hưởng lãi suất 2,5%/năm. Trong 3 tài khoản trên, thì tài khoản Tiết kiệm thường được dùng cho mục đích sở hữu nhà ở. Cho tới tháng 3/2012, tài khoản của quỹ này được sử dụng tối đa là 100% cho mục đích mua nhà.

Cũng tương đồng như Singapore, Chính phủ Malaysia đã thành lập Quỹ tiết kiệm người lao động (EPF), với mục đích chính là đầu tư chứng khoán, tiền tệ, cho vay, trái phiếu, đầu tư tài sản... Theo kế hoạch ngân sách năm 2012 đưa ra thì các công ty sử dụng lao động của Malaysia phải tăng mức đóng góp thu nhập vào Quỹ tiết kiệm người lao động từ 12% lên 13% cho người lao động dưới 55 tuổi; khoản đóng góp của người làm thuê vẫn giữ ở mức 11%. Đối với nhân công 55 đến 75 tuổi, tỷ lệ đóng góp từ chủ lao động tăng lên 6,5% từ tỷ lệ ban đầu là 6%, tức nhân công cao tuổi chỉ phải đóng góp vào quỹ 5,5%. Điều này giúp gia tăng khoản đóng góp vào quỹ của người chủ, thúc đẩy tạo một khoản tiết kiệm hỗ trợ cho nhân công làm thuê khi họ nghỉ hưu.

Sau khi hình thành, Quỹ tiết kiệm người lao động được chia làm hai phần: *Một là*, phần tài sản sử dụng lâu dài (chi trả lương hưu, bảo hiểm) chiếm 70%; *Hai là*, phần tài sản linh hoạt (trong đó, có khoản mục người lao động có thể rút tiền dưới 100% để mua nhà) chiếm 30%. Người gửi tiền vào quỹ này được hưởng lãi suất 2,5%/năm, còn nếu rút tiền ra mua nhà thu nhập thấp thì phải chịu lãi suất 6,5%/năm [1].

c) Kinh nghiệm về tỷ lệ NOXH trong các dự án phát triển nhà ở:

Chính phủ một số nước thường quy định đầu ra của các dự án nhà ở nói chung thông qua khống chế tỷ lệ % NOXH/tổng số nhà ở phát triển trong từng dự án hay trong từng khu vực. Với việc quản lý theo đầu ra nhà ở thu nhập thấp, đã có một số nước thực hiện thành công như Philippines, Malaysia và Hàn Quốc. Chính phủ Philippines đã ban hành Luật Nhà ở năm 1992 quy định các công ty phát triển dự án khu đô thị phải dành 20% quỹ đất hoặc 20% tổng chi phí của dự án để xây dựng nhà ở vì mục đích xã hội. Malaysia thì quy định trong mỗi dự án phát triển nhà ở phải có ít nhất 30% nhà ở dành cho NOXH.

d) Kinh nghiệm về chính sách giá cả đối với NOXH

Tùy theo từng nước có cách thức quản lý khác nhau. Singapore đã ưu đãi giá thuê nhà thông qua quy định trong điều kiện thuê. Còn với bán nhà, Singapore thực hiện cơ chế mua nhà ở ưu đãi cho người thu nhập thấp được áp dụng lần đầu tiên vào 2006, dùng để hỗ trợ các công dân, hộ gia đình có thu nhập ổn định để mua căn hộ lần đầu của HDB. Đây là một cơ chế trợ cấp thêm ngoài các ưu đãi thông thường. Cơ chế này được cải thiện nhằm hỗ trợ nhiều hơn cho người thu nhập thấp bằng việc tăng mức trần thu nhập thấp, tăng số tiền trợ cấp để giúp cho hộ gia đình sở hữu căn hộ đầu tiên của họ. Nhìn chung, với việc bán nhà thu nhập thấp, hầu hết Chính phủ các nước đều có chính sách trợ giá thông qua việc bao cấp một phần giá nhà hay các ưu đãi khác để việc hình thành giá nhà được thấp hơn (Singapore, Malaysia...).

đ) Kinh nghiệm về thiết kế NOXH

Ở Hàn Quốc, Nhật Bản, Trung Quốc và Malaysia, nhà ở cho người thu nhập thấp đều được xây cao tầng (có thể đến 30-40 tầng) nhằm giảm giá thành xây dựng. Trong thiết kế, họ không chỉ quan tâm đến việc tối ưu hóa thiết kế mà còn quan tâm đến vấn đề phát triển bền vững và tiết kiệm năng lượng. Thiết kế thường là những cụm nhà cao tầng mỏng, dạng tấm tường, vách ngăn rất nhẹ, siêu bền để tận dụng tối ưu về thông gió và chiếu sáng, đồng thời giảm giá thành xây dựng. Dạng nhà này còn có khả năng tiết kiệm năng lượng do ứng dụng những công nghệ xây dựng và vật liệu mới.

3.2 Kinh nghiệm của các nước Châu Mỹ La tinh

Tại một số nước Châu Mỹ Latinh như Brazil, Argentina... [1], trong hơn nửa thế kỷ trở lại đây, quá trình đô thị hóa tốc độ cao cũng như quá trình “đại đô thị hóa” đã khiến cho hầu hết lượng dân số đổ dồn về thành phố. Dân số nghèo tại đô thị gia tăng, đã tạo ra sự leo thang về giá cả nhà ở và đất đai, đồng thời cũng tạo nên những áp lực to lớn đối với việc xây dựng nhà ở tại đô thị. Đối mặt với sự tăng trưởng dân số do đô thị hóa mang tới cũng như vấn đề về nhà ở chuột tại đô thị, các nước Châu Mỹ Latinh đã sử dụng một loạt biện pháp nhằm hóa giải hiện trạng nhà ở cho người dân, cải thiện chất lượng cuộc sống cho nhóm người có thu nhập thấp, bảo vệ sự ổn định của xã hội.

a) Tăng cường chỉ đạo quy hoạch, đề ra kế hoạch phát triển NOXH

Tháng 3/2009, Tổng thống Brazil tuyên bố về kế hoạch bảo đảm nhà ở, kế hoạch trong vòng vài năm tới sẽ đầu tư 19,2 tỷ USD để xây dựng 1 triệu căn nhà cho người thu nhập thấp và trung bình. Tuy nhiên, lượng nhà ở thiếu hụt là rất lớn nên vào tháng 3/2010 Chính phủ Brazil lại công bố kế hoạch cho giai đoạn 2, trong đó sẽ tiếp tục đầu tư 45,2 tỷ USD để xây 2 triệu căn nhà, một nửa kinh phí đầu tư sẽ dùng để hỗ trợ cho nhóm người có thu nhập thấp.

Trước đó, Chính phủ Brazil đã lần lượt đề ra các kế hoạch phát triển nhà ở như: “Kế hoạch nhà ở toàn quốc” (năm 1964), kế hoạch hướng tới mọi tầng lớp người dân nhằm cung cấp nguồn nhà ở thích đáng, đồng thời khích lệ người dân tự xây nhà; “Kế hoạch nhà ở cho người dân toàn quốc” (năm 1973), xây dựng 2 triệu căn nhà ở với chi phí bình quân mỗi căn là 2.500USD để giải quyết vấn đề nhà ở cho tầng lớp có thu nhập thấp nhất; “Kế hoạch phát triển nhà ở toàn quốc” (năm 1984), mở rộng xây dựng 2 triệu căn nhà, lắp đặt hệ thống đường nước cho 8 triệu cư dân.

b) Đưa ra chính sách bảo đảm, tăng cường hỗ trợ tín dụng trong xây dựng NOXH

Để thực thi kế hoạch phát triển nhà ở, các Ngân hàng xây dựng nhà ở trên toàn Brazil đã thống nhất về công tác phê duyệt các khoản vay và cấp nhà ở. Các ngân hàng này đều sử dụng chính sách hỗ trợ trọng điểm cho gia đình có thu nhập thấp. Những người có thu nhập thấp và trung bình có thể mua nhà do Chính phủ đầu tư xây dựng, đồng thời có thể hưởng ưu đãi cho vay dài hạn với lãi suất năm thấp nhất 1%. Tuy nhiên, giá cả và chất lượng nhà ở dành cho người thu nhập thấp và trung bình có khác nhau.

c) Tăng đầu tư cho nhà ở xã hội, đề ra chế độ Quỹ bảo đảm việc làm

Mục đích chính của Quỹ bảo đảm việc làm là: Như một bảo hiểm nghề nghiệp, tăng phúc lợi cá nhân; Như một khoản vay xây dựng nhà ở, thúc đẩy việc xây dựng nhà ở; Như một quỹ tín dụng nhà ở, trực tiếp cải thiện điều kiện cư trú cho công nhân. Sau khi công nhân tham gia Quỹ được 6 năm, khi mua nhà có thể rút tiền trong tài khoản để trả khoản tiền mua nhà. Để đảm bảo đầu tư nhà ở và nguồn vốn tín dụng, vào năm 1966, Chính phủ Brazil đã thông qua chế độ cải cách bảo đảm xã hội, xây dựng nên “Quỹ bảo đảm việc làm” nhằm kết hợp khéo léo giữa kế hoạch phúc lợi xã hội và Quỹ phát triển nhà ở. Cùng với sự gia tăng của số lượng công nhân tham gia Quỹ, nguồn vốn dành cho nhà ở và phát triển đô thị của các ngân hàng xây dựng toàn quốc cũng ngày càng tăng lên.

d) Duy trì sự phát triển ổn định, làm giảm những nhân tố gây bất ổn định xã hội

Về việc cải tạo các khu nhà ổ chuột, các quốc gia này lựa chọn biện pháp xây trước dỡ sau, các gia đình nghèo không cần di chuyển, chỉ cần đợi nhà mới xây xong là có thể chuyển tới, những nhà ở dột nát cũ sau khi được tháo dỡ sẽ được xây dựng lại. Việc cải tạo, tháo dỡ tại địa điểm cũ dễ dàng được người thu nhập thấp tiếp nhận (bởi họ không thể rời xa môi trường cư trú thân thuộc vốn có), đồng thời thông qua việc cải tạo phân khu, phân mảnh, từng bước cải thiện môi trường cư trú của những nhà ổ chuột.

3.3 Kinh nghiệm của một số nước Châu Âu

a) Sử dụng mô hình quản lý nhà ở “Hợp tác xã nhà ở”

Đây là kinh nghiệm của Thụy Điển [6]. Ở quốc gia này, Nhà nước có hỗ trợ nhà ở đối với tất cả các loại sở hữu, không chỉ NOXH riêng biệt dành riêng nhóm người nghèo khó. Trợ cấp nhà ở của Nhà nước được phân thẳng cho các hộ gia đình nằm trong diện được trợ cấp. Thụy Điển còn đặc biệt nổi tiếng với mô hình quản lý nhà ở được biết đến với tên Hợp tác xã nhà ở (HTX nhà ở).

HTX nhà ở Thụy Điển ra đời vào những năm sau Thế chiến I. Sau Thế chiến II, nhà ở là chính sách quan trọng bậc nhất trong hệ thống phúc lợi xã hội, nhà nước phải trợ cấp chi phí xây dựng và giá cho thuê.

Năm 1923 đã thành lập HTX nhà ở tại Stockholm, tiền thân của Liên đoàn HTX xây dựng và tiết kiệm nhà ở (HSB) Thụy Điển. Năm 1940 thành lập Liên đoàn HTX nhà ở (Ryksbyggen) là tổ chức của công đoàn công nhân xây dựng. Hai tổ chức này đóng vai trò quan trọng trong việc thực hiện chính sách nhà ở Thụy Điển. Đến năm 1967, Chính phủ tuyên bố “Toàn dân phải được cung cấp căn hộ tốt với giá thành hợp lý”. Từ 1965-1975 Thụy Điển đã xây dựng được 1 triệu căn hộ, chiếm gần 1/3 số nhà ở hiện nay. Từ năm 2001 bắt đầu tăng mạnh nhu cầu căn hộ, nhà ở chất lượng cao.

HTX hoạt động chuyên nghiệp làm giảm giá bán nhà, thuê nhà và phí dịch vụ, là bước đi thành công của HTX nhà ở Thụy Điển. Hiện nay tổng số căn hộ hiện có trên toàn quốc là 4,3 triệu, đạt tỷ lệ hơn 2 người/căn hộ. HTX nhà ở tham gia xây dựng, quản lý các căn hộ thuộc nhà chung cư, nhà tư nhân bán cho thuê, những căn hộ khu vực này thuộc diện NOXH cho những người thu nhập thấp, chiếm khoảng 17% thị phần nhà toàn quốc. Hiện nay có hai tổ chức HTX lớn nhất là Liên đoàn quốc gia HTX xây dựng và tiết kiệm nhà ở (HSB): quản lý 370.000 căn hộ, chiếm 50% tổng số căn hộ thuộc HTX nhà ở quản lý (8,5% thị phần nhà toàn quốc) và Liên đoàn HTX nhà ở (Ryksbyggen): quản lý 180.000 căn hộ, chiếm 25% tổng số căn hộ thuộc HTX nhà ở quản lý (hay 4,25% thị phần nhà toàn quốc); ngoài ra, các HTX và tổ chức tự quản khác quản lý 180.000 căn hộ, chiếm 25% tổng số căn hộ.

b) Chính quyền đô thị đóng vai trò đặc biệt trong việc thực hiện cung cấp NOXH quy mô lớn

Đây là chính sách của nhiều nước Châu Âu, trong đó có Hà Lan và Thụy Điển. Ở Hà Lan, Luật Quy hoạch Không gian được Quốc hội Hà Lan sửa đổi và có hiệu lực vào năm 2008 đã quy định chính quyền đô thị có thể có quyền xác định các khu vực phát triển NOXH. Đây là quy định mới so với trước đây. Thành phố có thể thực hiện kế hoạch thu tài chính cho các chi phí phục vụ phát triển cơ sở hạ tầng. Việc ứng dụng quyền hạn này là tự nguyện và do đó phụ thuộc vào chiến lược nhà ở ở mỗi đô thị. Tuy nhiên, khi đối mặt với một cuộc suy thoái nghiêm trọng trong thị trường nhà ở vào năm 2003, Chính phủ Hà Lan đã có yêu cầu khẩn cấp các thành phố cần phát huy vai trò hơn nữa để thúc đẩy phát triển NOXH, đồng thời khuyến khích các hiệp hội nhà ở cần hợp tác với các thành phố để đạt được một khối lượng cao hơn về NOXH.

c) Kinh nghiệm về các chính sách hỗ trợ của Chính phủ:

+ Chính sách nhà ở và quy hoạch đô thị được liên kết chặt chẽ với chính sách phát triển của quốc gia và địa phương: đây là kinh nghiệm nổi bật của Hà Lan. Các chính sách trợ cấp cho NOXH của Hà Lan thay đổi và giảm dần theo sự phát triển của đất nước. Từ khi kết thúc thế chiến II cho đến những năm 1990, Chính phủ Hà Lan đã có chính sách trợ cấp rất lớn về NOXH nhằm đối phó với tình trạng thiếu nhà ở kinh niên trong thời kỳ tăng trưởng cao và đô thị hóa nhanh chóng lúc bấy giờ. Chính phủ có một chương trình đổi mới đô thị trên toàn quốc nhằm nâng cao chất lượng nhà ở, thông qua đó các thành phố được nhận những khoản ngân sách đáng kể. Thời kỳ này, NOXH và chính sách quy hoạch đô thị ở Hà Lan được xem là “vô cùng mật thiết” có cùng mục tiêu là đảm bảo nhà ở cho toàn thể người dân. Điều này dẫn đến kết quả tích cực hơn so với các nước khác ở chỗ tạo mối quan hệ tốt giữa chính quyền đô thị, các hiệp hội nhà ở và người dân. Giải pháp trợ cấp của Chính phủ Hà Lan trong vấn đề nhà ở đã mang lại nhiều lợi ích xã hội trực tiếp là giúp ổn định giá bất động sản và đã làm giảm mức độ đầu cơ tư nhân vào lĩnh vực này. Giải pháp này cũng tạo ra mối liên kết trực tiếp giữa quy hoạch quốc gia và địa phương về phát triển đô thị một cách thống nhất. Tuy nhiên, Chính phủ cũng đặc biệt phải đối mặt với tình trạng khan hiếm đất để phát triển hạ tầng và NOXH. Điều này dẫn đến là Chính phủ buộc phải nghĩ đến chính sách điều chỉnh sao cho hợp lý hơn để cân bằng với các chính sách khác của quốc gia.

Chính sách nhà ở sau năm 1990: Năm 1995, Hà Lan chính thức kết thúc tất cả các trợ cấp của Chính phủ về NOXH, chuyển sang khuyến khích hoạt động của khu vực tư nhân. Khi đó, chính quyền thành phố tuy vẫn có ảnh hưởng trong các cuộc đàm phán với các nhà phát triển tư nhân nhưng nhìn chung, không thể có vai trò mạnh mẽ như lúc trước. Thay đổi chính sách trợ cấp của Chính phủ và thúc đẩy đầu tư tư nhân, đặc biệt là thông qua quyền sở hữu nhà ở tư nhân và vay vốn để phát triển nhà ở đã dẫn đến sự sụt giảm đáng kể trong phát triển NOXH. Cung cấp NOXH mới đã giảm 2,5%. Kết quả dẫn đến có sự tranh cãi lớn về mối quan tâm thiếu hụt nhà ở, đòi hỏi phải có những cải cách chính sách hơn nữa để giải quyết vấn đề này, bao gồm cả việc cải thiện các quy trình lập quy hoạch và quy định ảnh hưởng đến hoạt động thị trường NOXH.

+ Hỗ trợ tín dụng đầu tư: Trước năm 1990 Chính phủ Thụy Điển có trợ cấp nhà ở từ nguồn vốn ngân sách Trung ương bảo lãnh các khoản vay, hỗ trợ lãi suất về xây dựng nhà ở áp dụng cho các HTX và doanh nghiệp. Từ năm 1991 đến nay Chính phủ dừng hỗ trợ, thị trường hóa vốn đầu tư thúc đẩy các doanh nghiệp, HTX cạnh tranh.

+ Hỗ trợ đất đai của chính quyền địa phương: Chính quyền địa phương ở Thụy Điển và Áo quy hoạch sử dụng quỹ đất đai cho thuê đến 90 năm để HTX xây dựng NOXH để bán, với giá thấp hơn thị trường từ 30-60% tùy theo địa phương và lô đất cụ thể.

+ Trợ cấp cho người thuê nhà: Giảm tiền thuê nhà, giảm phí dịch vụ ngoài tiền nhà. Khoản trợ cấp này từ chính quyền địa phương, áp dụng tùy thực tiễn địa phương. Đây là thực tế được áp dụng rộng rãi ở nhiều nước châu Âu.

+ Hỗ trợ hạ tầng kỹ thuật đến ranh giới đất của dự án: Thực chất Nhà nước bù lãi suất vay ngân hàng, xây dựng hạ tầng đến ranh giới dự án.

d) Về công nghệ xây dựng và kiến trúc: Từ những năm 1960, Thụy Điển áp dụng công nghệ lắp ghép tấm bê tông xây nhà nhiều tầng, năm 1970 áp dụng công nghệ đúc tấm lớn, cần cầu lắp ghép. Từ những năm 1980 đã chú trọng các không gian công cộng cho các hộ sử dụng chung, nâng cao hiệu quả sử dụng năng lượng. Những năm 1990 đến nay chú trọng phát triển các nhà ở ra các khu cảng, ven biển, cải tạo và xây dựng mới các chung cư.



4. Bài học rút ra cho Việt Nam trong vấn đề phát triển nhà ở xã hội

Từ những kinh nghiệm về phát triển nhà ở xã hội của các nước trên thế giới như đã trình bày ở trên, có thể rút ra một số bài học kinh nghiệm trong vấn đề quản lý phát triển NOXH cho Việt Nam như sau:

- Bài học kinh nghiệm về mô hình tổ chức quản lý phát triển NOXH: Nhà nước giữ vai trò chủ đạo trong việc đề ra chiến lược, chương trình phát triển NOXH. Để tổ chức quản lý phát triển NOXH, Nhà nước cần thành lập một cơ quan quản lý nhà ở để quản lý tập trung, thống nhất từ khâu lập quy hoạch, kế hoạch, bố trí quỹ đất, tổ chức thực hiện các dự án NOXH, cũng như quá trình phân phối nhà ở và quản lý vận hành NOXH sau khi hoàn thành dự án.

- Bài học kinh nghiệm về quy hoạch, kế hoạch và tạo nguồn quỹ đất phát triển nhà ở xã hội: Chính sách phát triển nhà ở xã hội và công tác quy hoạch đô thị cần phải được gắn kết chặt chẽ với nhau và liên kết với chính sách phát triển của quốc gia và địa phương. Trong đó, việc quy hoạch và bố trí quỹ đất dành để phát triển NOXH phải được chỉ đạo thực hiện phù hợp với các chương trình, chiến lược, kế hoạch phát triển NOXH. Chính quyền đô thị đóng vai trò đặc biệt quan trọng trong việc lập quy hoạch, kế hoạch, tạo nguồn quỹ đất để phát triển NOXH.

- Bài học kinh nghiệm về các định chế tài chính: Thành lập Quỹ tiết kiệm nhà ở; hỗ trợ thuế phí, hỗ trợ vốn vay cho các chủ đầu tư xây dựng NOXH, hỗ trợ tín dụng cho người thuê, mua NOXH. Trong đó Quỹ Tiết kiệm về NOXH ở trên thế giới phần lớn thường không được thành lập riêng rẽ, mà nó chỉ xuất hiện là một nhánh nhỏ trong một quỹ chung có nhiều mục đích sử dụng như: Hưu trí, bảo hiểm, đầu tư chứng khoán, bất động sản... Thông qua việc thành lập Quỹ Tiết kiệm nhà ở, có thể thấy các nước rất quan tâm đến đối tượng có nhu cầu sử dụng NOXH; bằng việc đóng góp vào Quỹ tiết kiệm nhà ở, những người thu nhập thấp đã chủ động và có trách nhiệm trong việc tạo nguồn để từng bước cải thiện điều kiện sống của mình; đồng thời gắn kết trách nhiệm của xã hội, cộng đồng và từng người dân trong việc tạo lập quỹ NOXH.

- Bài học kinh nghiệm về quy định tỷ lệ % số NOXH trong các dự án: Thực tế kinh nghiệm quốc tế cho thấy, tỷ lệ này dao động trong khoảng từ 20% đến 30%. Một số nước còn quy định diện tích tối thiểu khi triển khai các dự án NOXH để cho thuê, mua.

- Bài học về chính sách giá cả đối với NOXH: Việc quản lý giá nhà cho thuê, mua đối với các đối tượng thụ hưởng chủ yếu theo các cơ chế: Thời gian đầu các nước thường tập trung vào việc Nhà nước hỗ trợ bao cấp một phần giá cả nhà thuê, mua NOXH để hỗ trợ cho các đối tượng có nhu cầu. Việc quản lý giá cả là khâu quan trọng, quyết định các yếu tố cấu thành giá thuê, mua NOXH.

- Bài học về thiết kế và công nghệ xây dựng: Thiết kế NOXH và công nghệ xây dựng NOXH là hai yếu tố quan trọng góp phần làm giảm giá thành NOXH. Việc sử dụng các thiết kế mẫu, sử dụng vật liệu địa phương, áp dụng các công nghệ xây dựng tiên tiến sẽ rút ngắn thời gian thi công, tiết kiệm chi phí, hạ giá thành sản phẩm NOXH. Một số nguyên tắc khi thiết kế NOXH cần được tuân thủ để giảm giá thành sản phẩm như sau: (i) Mật độ cao giúp tăng tối đa số căn hộ trên một diện tích đất (ii) Tăng chiều cao công trình (số tầng của công trình) để tiết kiệm đất và giảm giá thành (iii) Diện tích căn hộ nhỏ trong khoảng từ 30-70m² (có thể thiết kế căn hộ có diện tích nhỏ hơn 30 m² cho đối tượng đơn thân) (iiii) Giảm chiều cao tầng nhưng không làm ảnh hưởng đến chất lượng căn hộ.



5. Kết luận

Phát triển NOXH ở Việt Nam hiện đang là một nội dung được Nhà nước đặc biệt quan tâm nhằm thực hiện “quyền có nhà ở” của mỗi người dân mà Hiến pháp nước ta đã quy định. Để làm tốt chính sách này, việc xem xét, tìm hiểu kinh nghiệm của các nước trên thế giới để rút ra các bài học kinh nghiệm cho việc phát triển NOXH ở Việt Nam là một việc làm hết sức cần thiết và cần được các nhà quản lý, các nhà hoạch định chính sách về nhà ở quan tâm. Tuy nhiên, việc áp dụng cũng cần được xem xét một cách kỹ lưỡng để phù hợp với thực tiễn của Việt Nam, đó là một trong những điều kiện quyết định làm nên thành công cho mô hình này ở nước ta.

Tài liệu tham khảo

1. Bộ Xây dựng (2014), *Báo cáo kinh nghiệm một số nước trên thế giới về phát triển và quản lý nhà ở*, Tài liệu trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội cho ý kiến tại Phiên họp thứ 26.
2. Bộ Xây dựng, *Thông tư 08/2014/TT-BXD ngày 23 tháng 5 năm 2014 hướng dẫn thực hiện một số nội dung Nghị định số 188/2013/NĐ-CP ngày 20 tháng 11 năm 2013 của Chính phủ về phát triển và quản lý nhà ở xã hội*.
3. Chính phủ, *Nghị định số 71/2010/NĐ-CP Quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Nhà ở*.
4. Chính phủ, *Nghị định 188/2013/NĐ-CP ngày 20/11/2013 về Phát triển và Quản lý Nhà ở xã hội*.
5. Seong-Kyu Ha (2008), “Social housing estates and sustainable community development in South Korea”, *Habitat International*. 32(3), tr. 349-363.
6. Lê Thị Thúy Hà (2014), *Nghiên cứu các mô hình quản lý nhà ở xã hội cho các đối tượng thuê nhà tại các đô thị*, Hà Nội.
7. Shelter England / Scotland (2015), *What is social housing?*.
8. Michael E. Stone (2003), *Social housing in the UK and US: Evolution, issues and prospects*, Goldsmiths College, Centre for Urban Community Research.