

Một số kinh nghiệm phát triển nhà ở thu nhập thấp trên thế giới và bài học cho Việt Nam

Several experiences for development of low-income housing in the world and lessons for Vietnam

Hoàng Thị Hằng Nga

Tóm tắt

Quá trình hội nhập và phát triển, cùng với tốc độ đô thị hóa cao dẫn đến sự gia tăng nhanh chóng số lượng dân cư đô thị. Nhu cầu về nhà ở cho số đông người dân sống ở các đô thị luôn là mối quan tâm hàng đầu của các cấp chính quyền. Khi xã hội ngày càng phát triển, sự phân biệt giàu nghèo cùng với sự gia tăng về giá cả, trong khi quỹ đất đô thị hạn hẹp thì nhà ở thực sự cấp thiết đối với những người có thu nhập thấp tại các đô thị trong cả nước.

Từ khóa: nhà ở thu nhập thấp, chính sách phát triển nhà ở thu nhập thấp.

Abstract

The process of integration and development, coupled with the high urbanization rate, has led to a rapid increase in the number of urban populations. The demand for housing for the majority of people living in urban areas is always a top concern of the authorities. As society grows, the distinction between rich and poor with rising prices, while limited urban land, is a real need for low-income people in urban areas country.

Key words: low-income housing, low-income housing development policy.

ThS. Hoàng Thị Hằng Nga
Bộ môn Kinh tế xây dựng
Khoa Quản lý đô thị
ĐT: 0916.084.787
Email: nga92.xd@gmail.com

Ngày nhận bài: 18/4/2018
Ngày sửa bài: 16/5/2018
Ngày duyệt đăng: 05/5/2020

1. Đặt vấn đề

Nhà ở là nhu cầu thiết yếu của bất kỳ đối tượng nào trong xã hội, tùy vào từng đối tượng có mức thu nhập khác nhau sẽ có những nhu cầu về nhà ở khác nhau (nhu cầu về nhà ở thu nhập thấp, nhà ở thương mại, nhà ở cao cấp,...). Việc giải quyết nhu cầu về nhà ở xã hội khu vực đô thị và khu công nghiệp, giải quyết chỗ ở cho người lao động thu nhập thấp sẽ góp phần ổn định xã hội, phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Tuy nhiên, việc thực hiện các chủ trương, chính sách về hỗ trợ nhà ở cho các đối tượng thu nhập thấp vẫn còn nhiều hạn chế. Thời gian gần đây thị trường nhà ở thu nhập thấp (TNT) đang có xu hướng chững lại, kéo theo đó là tình trạng cơ sở hạ tầng xuống cấp khi dự án mới đưa vào sử dụng. Bài báo đặt vấn đề tìm hiểu kinh nghiệm của một số nước trên thế giới và rút ra bài học cho Việt Nam về chính sách phát triển nhà ở TNT là rất cần thiết.

2. Tình hình phát triển nhà ở thu nhập thấp trong nước

Theo số liệu của Bộ Xây Dựng, tính đến nay, cả nước hoàn thành 184 dự án nhà ở xã hội trong đó có 84 dự án cho người có TNT (khoảng 33.400 căn hộ). Các địa phương trong cả nước đang tiếp tục triển khai 207 dự án cho người lao động tại các khu đô thị và khu công nghiệp, trong đó có 135 dự án cho người có TNT (khoảng 81.000 căn hộ). Tuy nhiên, nguồn cung này không đủ đáp ứng được lượng cầu, số lượng người nhập cư tại các thành phố lớn ngày càng tăng, chưa kể những đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức nhà nước tại Thành phố chưa có nhà ở.

- Về quỹ đất: theo quy định tại Nghị định 100/2015/NĐ-CP về Phát triển và quản lý nhà ở xã hội, các chủ đầu tư dự án nhà ở, khu đô thị mới từ 10ha trở lên phải dành 20% quỹ đất để xây dựng nhà ở xã hội và không phải đóng tiền sử dụng đất cho quỹ đất này. Tuy nhiên, nhiều nhà đầu tư đang trốn tránh trách nhiệm xây dựng nhà ở xã hội và sử dụng quỹ đất để xây dựng nhà ở xã hội phần lớn không đúng mục đích (có những dự án chuyển đổi sang xây dựng nhà ở tái định cư, nhà ở thương mại hoặc đấu giá quyền sử dụng đất).

- Về thủ tục hành chính: Tại Hội thảo “Phát triển nhà ở xã hội, nhà ở giá rẻ” ngày 27/2/2017 tại TP.Hồ Chí Minh, các doanh nghiệp phản ánh về việc dự án bị ngâm quá lâu, làm ảnh hưởng tới công việc, kinh tế do vướng ở khâu thủ tục hành chính. Có những dự án doanh nghiệp đề xuất đến 7 năm mới được chấp nhận. Việc tiếp cận vốn vay của nhà đầu tư còn khó khăn, thủ tục rườm rà, thời gian thẩm định kéo dài, nguồn vốn ưu đãi không ổn định. Về phía người mua nhà, các chính sách ưu đãi từ dự án nhà ở TNT khó tiếp cận đúng đối tượng có nhu cầu; thủ tục chứng minh đúng đối tượng, thực trạng nhà ở, điều kiện cư trú, thu nhập để được hưởng các chính sách theo quy định còn nhiều hạn chế.

- Về ưu đãi: Theo Nghị định 100/2015/NĐ-CP ngày 20/10/2015 của Chính phủ thì doanh nghiệp đầu tư xây dựng nhà ở xã hội, người mua, thuê mua, thuê được hỗ trợ về mức lãi suất 5% theo gói 30.000 tỷ đồng. Nhưng hiện nay, khi gói hỗ trợ này hết hiệu lực và doanh nghiệp đang xây dựng đang dở phải vay ngân hàng theo lãi suất thương mại (khoảng 6,9% trong năm đầu tiên, sau đó khoảng 9-10%). Với mức lãi suất này chủ đầu tư không thể xây dựng và bán nhà với mức giá của nhà ở xã hội, người dân cũng không thể mua nhà. Mặc dù, Quốc hội đã thông qua gói 2.000 tỷ đồng, nhưng sẽ dành 840 tỷ đồng để hỗ trợ xây dựng nhà ở cho người có công với cách mạng, còn 1.160 tỷ đồng dành cho đối tượng có thu nhập thấp. Như vậy, phân khúc nhà ở TNT được nhiều người quan tâm vẫn sẽ gặp nhiều khó khăn, ngay cả các nhà đầu tư. Bên cạnh đó, những quy định về xác định giá bán, cho thuê nhà ở TNT, đối với các khoản được Nhà nước ưu đãi, nhà đầu tư không được tính vào giá kinh doanh. Những ưu đãi này giúp Nhà nước đạt được mục tiêu giảm giá thành bất động sản, đem lại lợi ích cho người mua nhà, nhưng chủ đầu tư lại không được hưởng lợi khiến nhiều doanh nghiệp không muốn đầu tư vào phân khúc nhà ở TNT.

3. Kinh nghiệm phát triển nhà ở thu nhập thấp tại một số nước

Trên thế giới, các chương trình nhà ở dành cho những người có thu nhập thấp đã được thực hiện từ rất lâu. Từ kinh nghiệm của các nước có nền kinh tế phát triển cao ở Châu Âu đến những nền kinh tế đang phát triển ở Châu Á, sự ra đời của mô hình nhà ở TNT vừa thể hiện sự quan tâm của Chính phủ mỗi quốc gia với các đối tượng có mức thu nhập thấp trong xã hội, vừa giải quyết nhu cầu về nhà ở với số lượng lớn trong nhóm đối tượng này.

Tại Trung Quốc

Kinh nghiệm của Trung Quốc đã thiết lập quy định quản lý nhà cho thuê với giá thấp vào năm 2001 và chính thức áp dụng trên toàn quốc từ 01/03/2004. Chính sách nhà ở minh bạch trong phân phối tiền bao cấp cho các gia đình có thu nhập thấp với sự kiểm soát của nhà nước. [1]

- Những năm cải cách, vấn đề nhà ở cũng được cải cách theo hướng thương mại hóa xây dựng, phân phối và sử dụng. Các công ty tham gia xây dựng nhà ở thu nhập thấp được Chính phủ miễn một số loại thuế và được Chính phủ cho vay vốn. Có 2 phương thức tạo quỹ đất cho xây dựng nhà ở thu nhập thấp, đó là dành từ 2-5% diện tích đất trong dự án nhà ở thương mại để xây dựng và xây dựng dự án nhà ở thu nhập thấp riêng. Nhà ở thu nhập thấp có 2 loại là nhà cho thuê và nhà để bán. Việc bán hoặc cho thuê nhà ở này được thực hiện theo 2 phương thức: các Công ty trực tiếp bán, cho thuê hoặc Chính phủ bỏ tiền mua lại sau đó giao cho Công ty ký hợp đồng bán, cho thuê. Giá bán, giá cho thuê thấp hơn khoảng 30%-50% giá thị trường.

- Chính sách quốc gia tiết kiệm bắt buộc phát triển nhà ở: Chính sách này yêu cầu tất cả các cư dân ở đô thị có việc làm phải tiết kiệm một phần lương thông qua đơn vị công tác để hình thành quỹ tiết kiệm dài hạn phát triển nhà ở. Người chủ tuyển dụng cũng phải đóng góp một tỷ lệ tương ứng vào tài khoản của người lao động hàng tháng. Tiền tiết kiệm do một ngân hàng đại diện cho chủ tài khoản (tức người làm công) nắm giữ và được quản lý thông qua người chủ tuyển dụng lao động, ngân hàng chỉ cho vay để phát triển nhà ở. Chủ tài khoản có thể rút tiền từ ngân hàng để chi tiêu cho nhà ở sau khi đã được người tuyển dụng phê duyệt, bao gồm mua nhà và sửa chữa lớn trong thời gian còn đi làm của người lao động. (Cụ thể: Khi Quỹ tiết kiệm nhà ở mới thành lập, người lao động phải nộp 1% mức thu nhập, các Công ty sử dụng lao động phải nộp từ 1-2%, hiện nay đã tăng lên 7%. Lãi suất gửi vào quỹ thấp hơn lãi suất gửi ngân hàng thương mại. Những người không có nhu cầu mua hoặc thuê nhà, khi về hưu sẽ được nhận lại toàn bộ khoản tiền đã nộp cộng với lãi suất; những người có nhu cầu mua nhà sẽ được xem xét, nếu đúng đối tượng và có khả năng trả nợ thì được vay tiền mua nhà. Đối tượng được mua hoặc thuê nhà ở phải có đủ 3 điều kiện: thuộc diện thu nhập thấp so với thu nhập bình quân của địa phương, có diện tích nhà ở bình quân dưới 7m²/người và có tài khoản tại ngân hàng khoảng 90.000 tệ trở xuống (khoảng 300 triệu đồng).

Nhà nước thiết lập các quy định quản lý nhà cho thuê với giá thấp. Minh bạch trong phân phối nhà ở cho các hộ thu nhập thấp kết hợp với chiến lược bao cấp tiền thuê nhà một cách linh hoạt, ít tốn kém hơn so với chiến lược xây dựng trực tiếp nhà cho thuê với giá thấp.

Tại Philippines

Để giải quyết vấn đề nhà ở cho người có thu nhập thấp, khởi đầu phải tạo việc làm và hướng dẫn cách làm việc cho họ, sau đó có sự phối hợp giữa Nhà nước và nhân dân. Các

chương trình tổ chức nhà ở cho người có thu nhập thấp của Philippines rất đa dạng với sự tham gia phối hợp giữa cộng đồng, các tổ chức phi chính phủ và cơ quan nhà nước. Nhà nước tham gia vào các chương trình phát triển nhà ở bằng cách bỏ vốn cho các cơ quan Chính phủ vay với lãi suất thích hợp. Luật pháp Philippin quy định tất cả các tổ chức tư nhân phải đóng góp vào quỹ phát triển nhà ở cho người nghèo bằng khoản trích ra từ lợi nhuận. Các tổ chức phi chính phủ phải tự triển khai công việc lo nhà cho người nghèo. [1]

Tại Singapore

Singapore là một trong những nước đã thực hiện chiến lược nhà ở cho người có thu nhập thấp khá thành công. Đến nay Singapore có trên 90% người dân Singapore sở hữu nhà, trong đó có tới 83% số người được sở hữu nhà ở giá thấp; trở thành quốc đảo có biệt danh "Suối tử" với những đường phố, những khu nhà khang trang, cảnh quan môi trường đô thị văn minh, hiện đại.

Về tổ chức bộ máy chuyên trách, cơ quan Nhà ở và Phát triển (Housing & Development Board – HDB) có trách nhiệm và quyền hạn từ công tác quy hoạch, thiết kế cho đến thu hồi đất và xây dựng, phân phối, quản lý, bảo trì và các nhiệm vụ liên quan đến nhà ở trong một tổng thể chung. Nhờ có quyền hạn đầy đủ và trách nhiệm rõ ràng, cụ thể trong mọi khâu điều hành, quản lý, nên hoạt động phát triển nhà ở mang lại hiệu quả cao. Các tổ chức tư nhân tham gia xây dựng nhà ở cho người thu nhập thấp nhận được sự hỗ trợ của Nhà nước, thủ tục hành chính rõ ràng và được thực hiện nhanh chóng.

Về nguồn lực tài chính, Singapore đã "thành lập Quỹ tiết kiệm trung ương (CPF) để quản lý hệ thống quỹ tiền tiết kiệm bắt buộc, trong đó người lao động phải đóng góp tiết kiệm tiền lương tháng cho CPF (người sử dụng lao động đóng 14%/tháng và người lao động, công chức thu nhập thấp phải đóng góp 20% thu nhập/tháng). Ngoài ra, để người dân có thể mua nhà, Chính phủ cung cấp các khoản vay sao cho mỗi tháng người dân chỉ phải trích dưới 20% thu nhập để trả tiền mua nhà. Quỹ CPF được sử dụng cho 3 mục đích chính là: chăm sóc y tế, trả lương hưu và cho vay mua nhà ở xã hội. Quỹ CPF cho vay đến 90% giá trị căn nhà với lãi suất rất thấp và được trả góp 25-30 năm. Cơ quan quản lý quỹ và tổ chức xây dựng nhà ở cho nhân dân tổ chức việc bán nhà trả góp cho người dân. Người có thu nhập thấp được ưu tiên mua trước và thông qua hình thức bốc thăm.

Tại Thái Lan

Về tổ chức bộ máy, cũng giống như Singapore, Chính phủ Thái Lan cũng thành lập cơ quan Cộng đồng nhà ở (UCDO) trực thuộc Bộ Nhà ở. UCDO có vai trò liên kết các tổ chức khác nhằm huy động tài chính để phát triển nhà ở; hoạch định chính sách, quy hoạch, thiết kế nhà ở.

Về chính sách tài chính, Chính phủ Thái Lan cho phép UCDO thành lập ngân hàng riêng với mục đích cung cấp tín dụng nhà ở; cung cấp những khoản vay cho người thu nhập thấp với lãi suất ưu đãi, để họ mua được nhà trả góp. Chính phủ thành lập Tổ chức nghiên cứu thị trường nhà ở, khuyến khích các nguồn vốn đầu tư của tư nhân và nước ngoài vào lĩnh vực nhà ở. Ngoài ra còn chủ trương trích 20% khoản thuế thu nhập đánh vào nhóm người giàu để bổ sung vào Quỹ phát triển nhà ở.

Chính phủ cũng chú trọng giải quyết yêu cầu cải thiện môi trường, bảo đảm dành quỹ đất cho các công trình công cộng, dịch vụ xã hội, sân vườn, cây xanh trong khu nhà ở của người nghèo. Bảo đảm mức giá thuê nhà hợp lý đối với người thu nhập thấp, xây dựng chính sách thuê nhà.

Tại Mỹ

Chính quyền tham gia xây dựng nhà ở bắt đầu từ những năm 1930 (sau khủng hoảng kinh tế 1929 – 1933), khi số đông người thất nghiệp không có khả năng trả tiền thuê hay mua nhà. Sự can thiệp của chính quyền liên bang thể hiện ở việc tổ chức lại toàn bộ hệ thống đầu tư xây dựng nhà tư nhân, ra luật bảo hiểm cho các cơ quan tín dụng và cấp quỹ tín dụng để hoạt động hiệu quả. Tại Mỹ thành lập Bộ phát triển nhà ở và thành thị kiên bang (HUD) với chức năng lập dự toán phát triển, trợ cấp nhà ở và tài trợ xây dựng nhà ở cho gia đình có thu nhập thấp. Điều này giúp cho người dân với nguồn tài chính có hạn có thể mua, thuê nơi ở. Từ 1937 áp dụng chương trình xây dựng nhà ở cho người thu nhập thấp và vô gia cư theo cách: Mua đất, thuê thiết kế và xây dựng trên cơ sở đấu thầu; Mua nhà ở xây dựng mới, bán hay cho người nghèo thuê; Thuê các loại căn hộ chung cư và hỗ trợ cho người nghèo thuê lại.

Chương trình nhà ở quốc gia chú trọng đáp ứng nhu cầu nhà ở đối với những gia đình có thu nhập thấp với 3 chương trình: Hỗ trợ nhà ở; Khuyến khích chính quyền địa phương nâng cao chất lượng nhà ở và các khu dân cư ngoại thành; Chính sách giảm giá thuê căn hộ. Bốn biện pháp cụ thể là: Hỗ trợ tài chính thông qua phát hành tín phiếu; Hỗ trợ bù lỗ cho các đơn vị kinh doanh nhà phân chênh lệch giữa giá cho thuê thực tế, giá thị trường và giá ưu đãi, sao cho gia đình nghèo chỉ trả tiền thuê nhà không lớn hơn 30% thu nhập; Hỗ trợ sửa chữa, cải tạo nhà; Lựa chọn gia đình đủ điều kiện ở nhà thu nhập thấp thuộc sở hữu của Nhà nước.

Khảo sát mô hình tiết kiệm ở Đức

Đầu tư tài chính cho lĩnh vực xây dựng nhà ở tại Đức được thực hiện chủ yếu thông qua hệ thống các ngân hàng thế chấp bất động sản và ngân hàng tiết kiệm xây dựng. Hệ thống các ngân hàng này hoạt động rất có hiệu quả ở Đức, có đến 60% nhà ở được giao dịch thông qua hệ thống này.

Khác với ngân hàng thương mại, ngân hàng thế chấp bất động sản chỉ được phép hoạt động giới hạn trong một số nghiệp vụ tín dụng nhất định. Giao dịch thương mại chính của các ngân hàng này là cấp tín dụng dài hạn cho người dân mua nhà, được đảm bảo trả nợ bằng tài sản thế chấp là đất đai, nhà. Chức năng, nguyên tắc làm việc của các ngân hàng này được quy định chặt chẽ trong “Luật về ngân hàng thế chấp bất động sản” và “Luật về nghiệp vụ tín dụng” ở Đức. “Luật về ngân hàng thế chấp bất động sản” được soạn thảo trên cơ sở là nhà nước đặc biệt chú trọng xây dựng các biện pháp đồng bộ bảo vệ quyền lợi cổ đông. Các ngân hàng này chỉ được phép thực hiện hạn chế một số giao dịch với mức độ mạo hiểm thấp nhất, và tài sản để đảm bảo trả nợ là đất đai, nhà cửa.

Một hình thức tín dụng và tích lũy tài chính khác của nhân dân để giải quyết vấn đề nhà ở được sự trợ giúp của nhà nước thực hiện rất có hiệu quả ở Đức là hệ thống các “ngân hàng tiết kiệm xây dựng”. Hiện nay, hệ thống này đang dẫn đầu và chiếm 35,3% thị trường cấp tín dụng thế chấp bất động sản tài trợ cho lĩnh vực nhà ở. Điểm đặc trưng của hệ thống các “ngân hàng tiết kiệm xây dựng” của Đức là việc tài trợ tín dụng được thực hiện theo một chu trình kín, bao gồm 2 giai đoạn: giai đoạn tích lũy và giai đoạn vay tín dụng.

Trước tiên người gửi tiền (thành viên quỹ) ký hợp đồng với quỹ (ngân hàng tiết kiệm), trong đó quy định người gửi tiền có trách nhiệm trong khoảng thời gian nhất định (tối thiểu ít nhất là 1,5 đến 2 năm) phải gửi tiền vào quỹ và được hưởng lợi nhuận theo lãi suất thỏa thuận thấp hơn thị trường. Số tiền hàng tháng phải gửi vào quỹ và thời hạn tích lũy được

người gửi tiền tự quyết định theo khả năng tài chính của mình. Ngân hàng tiết kiệm có trách nhiệm cấp tín dụng cho người gửi tiền (thành viên quỹ) theo lãi suất thấp (được thỏa thuận từ trước và không phụ thuộc vào biến động của thị trường) khi giai đoạn tích lũy kết thúc. Giai đoạn vay tín dụng bắt đầu khi người gửi tiền (thành viên quỹ) tích lũy được số tiền đủ lớn (khoảng 40%, 50% của số tiền cần vay phụ thuộc vào lãi suất vay). Sau đó người gửi tiền - thành viên quỹ nhận lại số tiền đã gửi và ký hợp đồng vay số tiền còn thiếu để mua nhà, tài sản cầm cố chính là nhà đã mua. [2]

Bảng 1. Thống kê hệ thống Ngân hàng tiết kiệm - xây dựng ở một số nước

Tên nước	Định chế tiết kiệm – cầm cố
Pháp	Caisse d'epargne logement
Đức	Bausparkasse
Anh	Building societies
Mỹ	Savings and loan associations/ Mutual saving bank

Ở Đức hiện nay tồn tại 2 hình thức trợ giúp Nhà nước cho hệ thống “Ngân hàng tiết kiệm xây dựng”, đó là:

- Trợ giúp mua nhà sở hữu cá nhân;
- Trợ giá trực tiếp tiền thuê nhà, tiền điện, nước, ga..v.v..

4. Một số bài học đối với Việt Nam về chính sách phát triển nhà ở thu nhập thấp

Sau khi tìm hiểu và nghiên cứu chính sách phát triển nhà ở thu nhập thấp tại một số nước trên thế giới có thể rút ra các nhận xét như sau:

(i) Ở mỗi quốc gia, mức độ tác động của chính sách phát triển nhà ở TNT là khác nhau, nhưng các chính sách này phải nằm trong khuôn khổ pháp lý và được quản lý chặt chẽ.

(ii) Nhà nước thành lập cơ quan quản lý riêng về phát triển nhà ở cho người có TNT. Cơ quan này có trách nhiệm và quyền hạn rõ ràng từ công tác quy hoạch, thiết kế cho đến thu hồi đất và xây dựng, phân phối, quản lý và bảo trì nhà ở trong một thể thống nhất mới mang lại hiệu quả cao.

(iii) Các Doanh nghiệp khi tham gia xây dựng nhà ở cho người có TNT sẽ được hưởng các chính sách ưu đãi, hỗ trợ từ Nhà nước và thủ tục hành chính rõ ràng, thực hiện nhanh chóng, thu hút các nhà đầu tư.

(iv) Thành lập các ngân hàng tiết kiệm hoạt động nhằm mục đích tích lũy cho người mua nhà ở TNT và có sự hỗ trợ từ Nhà nước.

Một số bài học rút ra cho Việt Nam về chính sách phát triển nhà ở thu nhập thấp:

(1) Vai trò của Nhà nước rất quan trọng trong việc xây dựng và thực hiện chính sách xây dựng nhà ở cho người có thu nhập thấp. Nhà nước cần thành lập cơ quan chuyên trách với sự tham gia của các chuyên gia về quản lý, hỗ trợ, phân phối và phát triển nhà ở thu nhập thấp.

(2) Quản lý thị trường nhà ở tốt hơn, cần có những quy định chặt chẽ về giá mua, thuê nhà ở. Những quy định về giá cả là điều kiện tối thiểu cần thiết cho các hộ thu nhập thấp mua hay thuê được nhà ở ổn định lâu dài. Giá Bất động sản luôn biến đổi theo thị trường, giá bán nhà ở TNT cũng vậy, tuy nhiên đối tượng mua ở đây là người TNT nên nhà nước cần quản lý các công ty bán ở một mức giá thấp hơn thị trường.

(xem tiếp trang 93)