

Chính sách tài chính phát triển nhà ở cho người có thu nhập thấp:

Kinh nghiệm quốc tế và gợi ý chính sách cho Việt Nam

Những năm qua, Chính phủ đã dành nhiều sự quan tâm đối với vấn đề phát triển nhà ở, nhất là nhà ở cho người lao động, người có thu nhập thấp. Tuy nhiên, trong bối cảnh kinh tế còn nhiều khó khăn, quá trình đô thị hóa diễn ra mạnh mẽ, dân số tăng cao trong khi thu nhập vẫn ở mức trung bình thấp, vấn đề nhà ở cho người có thu nhập thấp ở các thành phố và khu vực công nghiệp đang thu hút nhiều sự quan tâm của xã hội, song quá trình giải quyết còn gặp nhiều khó khăn do các nguyên nhân: (i) Lượng lao động nhập cư gia tăng nhanh chóng trong quá trình đô thị hóa và phát triển kinh tế; (ii) Những khu tập thể, đô thị mới hay khu chung cư có giá bán hoặc cho thuê cao so với khả năng chi trả của những người có thu nhập

thấp; (iii) Số lượng người có thu nhập thấp chiếm tỷ lệ khá cao (khoảng 20% dân số đô thị trong toàn quốc năm 2015 và dự kiến khoảng 15% tổng dân số đô thị năm 2020).

Đề bước đầu giải quyết vấn đề nhà ở cho người có thu nhập thấp, Chính phủ đã ban hành một số chủ trương, chính sách quan trọng như: Nghị quyết số 18/2009/NQ-CP ngày 20/4/2009¹; Quyết định số 66/2009/QĐ-TTg ngày 24/4/2009, Quyết định số 67/2009/QĐ-TTg ngày 24/04/2009², Quyết định số 96/2009/QĐ-TTg ngày 22/7/2009... đặc biệt là Chiến lược phát triển nhà ở quốc gia đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2030, theo đó Nhà nước khuyến khích phát triển thị trường nhà, đồng thời có chính sách hỗ trợ về nhà ở cho các đối tượng chính sách xã hội, người có thu nhập thấp và người nghèo.

1. Kinh nghiệm quốc tế về phát triển nhà ở cho người thu nhập thấp

Nhiều quốc gia trên thế giới (Trung Quốc, Hàn Quốc, Singapore, Malaysia, Philippines, Indonesia, Cộng hòa Czech, Hà Lan, Thụy Điển, Đan Mạch, Morocco...) đã áp dụng

¹ Đầu tư dự án nhà ở thương mại có quy mô từ 10 ha trở lên và dự án khu đô thị mới trên địa bàn phải bảo đảm dành tỷ lệ diện tích đất tối thiểu 20% quỹ đất ở của dự án để xây dựng nhà ở cho người có thu nhập thấp.

² Các chủ đầu tư dự án nhà ở thu nhập thấp được hưởng các cơ chế ưu đãi sau: Được miễn tiền sử dụng đất, tiền thuê đất trong phạm vi dự án; được giảm 50% mức thuế suất thuế giá trị gia tăng kể từ ngày Quyết định số 96/2009/QĐ-TTg có hiệu lực thi hành đến hết ngày 31/12/2009 đối với hoạt động đầu tư, kinh doanh nhà ở để bán, cho thuê, cho thuê mua đối với người có thu nhập thấp có khó khăn về nhà ở; được miễn thuế thu nhập doanh nghiệp phải nộp năm 2009 đối với thu nhập từ hoạt động đầu tư, kinh doanh nhà ở để bán, cho thuê, cho thuê mua đối với người có thu nhập thấp khó khăn về nhà ở.

chính sách tài chính phát triển nhà ở cho người có thu nhập thấp. Những kinh nghiệm xây dựng và thực hiện chính sách của các quốc gia này sẽ là những bài học có giá trị đối với Việt Nam.

1.1. Lồng ghép chính sách phát triển nhà ở cho người có thu nhập thấp trong các chiến lược nhà ở

Kinh nghiệm các nước cho thấy, chính sách phát triển nhà cho người có thu nhập thấp thường được lồng ghép trong các chiến lược về nhà ở nói chung. Tại Singapore, Chính phủ thành lập Quỹ Tiết kiệm Trung ương (CPF) có vai trò tương tự như Bảo hiểm Xã hội của Việt Nam, tuy nhiên, với phạm vi hoạt động và quy mô lớn hơn nhiều. Người lao động Singapore có trách nhiệm đóng góp vào quỹ CPF³ và được hưởng lãi suất 2,5%/năm và các quyền lợi khác theo quy định. Mỗi người lao động sẽ sở hữu 3 tài khoản tiết kiệm bao gồm tài khoản tiết kiệm thông thường, tài khoản đặc biệt và tài khoản y tế. Nhằm thực hiện chính sách cung cấp nhà ở chất lượng phù hợp với thu nhập của người lao động, Singapore cho phép người lao động sử dụng tài khoản thông thường của mình trong CPF để mua nhà ở do Hội đồng Phát triển nhà ở (HDB) thuộc Bộ Phát triển Quốc gia cung cấp với những ưu đãi nhất định. Hiện nay có khoảng 80% người dân Singapore có nhà ở và 90% trong số đó sở hữu căn hộ do HDB cung cấp.

Philippines đã thực hiện Chương trình nhà ở quốc gia từ năm 1978, bao gồm: Quy định về quy hoạch và sử dụng đất,

³ CPF được dùng cho 5 mục đích chính bao gồm: Sở hữu nhà ở; hưu trí; y tế; quỹ bảo trợ gia đình; đầu tư.

các nguyên tắc, tiêu chuẩn về xây dựng và mở rộng đất; cơ quan cung cấp nhà ở quốc gia chịu trách nhiệm cung cấp nhà cho các gia đình có thu nhập thấp; tập đoàn tài chính thế chấp nhà ở quốc gia cung cấp tài chính cho các hợp tác xã để mua lại đất phục vụ cho các dự án nhà ở; tập đoàn kinh doanh bảo hiểm và bảo hành nhà có trách nhiệm hỗ trợ vốn cho các công ty tư nhân xây dựng nhà ở cho người có thu nhập thấp.

Tại Ấn Độ, Ngân hàng Trung ương đã thành lập Ngân hàng Nhà ở Quốc gia (NHB) với mục tiêu cung cấp nhà ở, đặc biệt là nhà ở cho người có thu nhập thấp. NHB tái cấp vốn cho các tổ chức tài chính để các tổ chức này cấp lại các khoản vay cho các hộ gia đình nghèo mua nhà thu nhập thấp. NHB còn hỗ trợ tài chính cho các tổ chức phát triển nhà thu nhập thấp.

Tại Hàn Quốc, từ năm 2004 Chính phủ đã thực hiện hỗ trợ vốn trực tiếp đối với những người muốn mua nhà và lần đầu tiên mua nhà thông qua “Chương trình kế hoạch mua nhà lần đầu” với mức vay lên đến 70% tổng giá trị căn nhà hoặc 100 triệu won, với lãi suất thấp khoảng 6 - 6,5%/năm. Ngoài ra, Chương trình tiền gửi Chonsei sẽ cung cấp các khoản vay để mua nhà cho những người làm công ăn lương và có thu nhập thấp. Khoản vay từ chương trình này có thể lên đến 70% tổng giá trị căn nhà hoặc 60 triệu won, lãi suất 5,5%/năm; những người có thu nhập thấp nhất được vay 70% tổng giá trị căn nhà với lãi suất 3%/năm.

Bên cạnh đó, kinh nghiệm của nhiều nước cho thấy, việc thực hiện các chương trình nhà ở cho người có thu nhập thấp sẽ không bền vững nếu thiếu sự kết nối với các chương trình việc làm, giáo dục, y tế và cơ sở hạ tầng. Để thực hiện việc kết nối

này, cần xây dựng những chương trình có tính lồng ghép, theo đó, chương trình nhà ở cho người có thu nhập thấp có thể lồng ghép với chương trình tổng thể phát triển nhà ở quốc gia, hoặc trong chương trình giảm nghèo nói chung, chương trình an sinh xã hội, hay chương trình hỗ trợ phát triển các khu công nghiệp.

1.2. Chính sách tài chính hỗ trợ phát triển nhà ở thu nhập thấp

Khi thiết kế chính sách hỗ trợ nhà ở, cách tiếp cận thường là kết hợp trợ cấp cho cả hai bên cung và cầu. Trợ cấp về bên cung được thực hiện thông qua việc hỗ trợ các doanh nghiệp cung cấp nhà thu nhập thấp dưới nhiều hình thức khác nhau như: Chính phủ miễn, giảm thuế cho các nhà cung cấp nhà ở thu nhập thấp; hỗ trợ tín dụng (các khoản vay dài hạn với lãi suất thấp, vay ân hạn); cung cấp một số cơ chế bảo lãnh, cung cấp đất, cơ sở hạ tầng (kinh nghiệm Indonesia⁴, Cộng hòa Czech⁵, Malaysia, Ấn Độ). Trợ cấp về bên cầu được thực hiện thông qua việc hỗ trợ cho các hộ gia đình dưới nhiều hình thức khác nhau như: Ưu đãi thuế (cho phép khấu trừ thuế đối với chi phí mua nhà thu nhập thấp); trợ cấp để mua/thuê nhà; hỗ trợ về tiết kiệm cho mua nhà; cung cấp các khoản vay ưu đãi để mua nhà (kinh nghiệm Hàn Quốc, Trung Quốc, Singapore, Đức).

⁴ Tại Indonesia, chính quyền địa phương xây dựng các chương trình nhà ở và thực hiện ưu đãi đối với chủ đầu tư trong việc cấp giấy phép đầu tư, giấy phép xây dựng; đồng thời giảm các loại thuế liên quan đến đầu tư.

⁵ Chính phủ Czech giảm thuế giá trị gia tăng (GTGT) đối với xây dựng nhà ở xã hội, tỷ lệ giảm thuế GTGT tăng từ 5% lên 9% áp dụng từ năm 2008 (thuế suất thuế GTGT phổ thông là 20%).

Đánh giá chung cho thấy trợ cấp về bên cung có hạn chế trong việc xác định chính xác đối tượng ưu tiên cần hỗ trợ nhưng lại tăng cường được lượng cung nhà và đồng thời khuyến khích ngành xây dựng phát triển. Trợ cấp về bên cầu thường xác định được đối tượng rõ ràng và linh hoạt hơn do có thể điều chỉnh cho phù hợp với sự thay đổi về thu nhập của các hộ gia đình. Tuy nhiên, để đạt được hiệu quả hỗ trợ cao, thông tin về thu nhập của các hộ gia đình cần đảm bảo độ chính xác và thường xuyên được cập nhật. Hơn nữa, việc cung cấp tín dụng cho hộ gia đình có thể gây sức ép đối với lạm phát. Do cả hai cách tiếp cận đều có những mặt mạnh và mặt yếu nên việc sử dụng kết hợp cả hai cách tiếp cận là hợp lý.

1.3. Cơ sở lựa chọn hình thức hỗ trợ

Việc xem xét sử dụng hình thức hỗ trợ cụ thể nào (lãi suất, thuế, tiết kiệm, bảo lãnh, hỗ trợ trực tiếp, hay hỗ trợ qua ngân hàng nhà ở...) nên được xác định dựa trên các tính toán về chi phí và lợi ích đem lại, đồng thời tùy thuộc vào bối cảnh cũng như các mục tiêu ưu tiên của Chính phủ trong từng thời kỳ.

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, mỗi hình thức hỗ trợ phát triển nhà ở cho người có thu nhập thấp đều có ưu điểm và hạn chế riêng. Chính vì vậy, để có thể lựa chọn hình thức hỗ trợ tối ưu, nên xem xét lợi ích và chi phí của từng loại hình, đồng thời đảm bảo tính phù hợp với các mục tiêu của Chính phủ trong từng thời kỳ. Nhìn chung, các hình thức hỗ trợ đều đòi hỏi phải có cơ chế giám sát tốt, cơ chế vận hành hiệu quả, tiêu chí, quy định rõ ràng và trong nhiều trường hợp cần có sự hỗ trợ từ ngân sách nhà nước.

Tại Trung Quốc, Quỹ hỗ trợ nhà thuê giá thấp do Bộ Tài chính, Bộ Xây dựng và các bộ có liên quan chịu trách nhiệm quản lý, huy động, phân bổ và kiểm tra, giám sát. Trong đó,



Bộ Tài chính cùng với Bộ Xây dựng, Ủy ban Cải cách phát triển Quốc gia, Bộ Tài nguyên đất Quốc gia và Bộ Dân chính xây dựng chính sách quản lý quỹ; phân bổ nguồn hỗ trợ. Ủy ban Cải cách phát triển Quốc gia bố trí nguồn ngân sách trung ương để hỗ trợ đầu tư xây dựng nhà thu nhập thấp.

1.4. Cơ chế vận hành quỹ tiết kiệm nhà ở cho người có thu nhập thấp

Quỹ tiết kiệm nhà ở cho người có thu nhập thấp thường tập trung vào các mục tiêu trọng điểm nhằm giải quyết khó khăn về nhà ở cho người có thu nhập thấp, nghèo khó trong xã hội như: Hỗ trợ cho thuê nhà giá thấp; cho vay để mua hoặc cải tạo, sửa chữa nhà ở. Theo kinh nghiệm của Đức, trợ cấp thuê nhà dành cho người có thu nhập thấp chỉ giới hạn trong một giai đoạn nhất định từ 20 - 40 năm đối với các căn hộ được xây mới và 12 - 20 năm cho nhà cải tạo, sau thời hạn này, các căn hộ sẽ được cho thuê lại với giá không có trợ cấp hoặc bán theo giá thị trường. Nhà nước chỉ trợ cấp để bù đắp khoảng cách giữa chi phí cấu thành 1 đơn vị nhà ở xã hội bình quân và giá bán nhà cho người có thu nhập thấp.

Có hai mô hình để hình thành quỹ tiết kiệm nhà ở cơ bản, gồm: (i) Mô hình dựa trên nguyên tắc bắt buộc với sự đóng góp đồng thời của cả người lao động và người chủ sử dụng lao động (Malaysia, Trung Quốc, Singapore); (ii) Mô hình dựa trên nguyên tắc đóng góp tự nguyện giữa Nhà nước và khu vực tư nhân.

Tại Trung Quốc, nguồn kinh phí của Quỹ hỗ trợ nhà thuê giá thấp chủ yếu được huy động qua 8 kênh: (i) Toàn bộ số dư

thu nhập gia tăng của Quỹ nhà ở người lao động sau khi trừ đi trích quỹ dự phòng tiền gửi và phí quản lý; (ii) Lãi ròng từ việc bán đất; (iii) Ngân sách cấp tỉnh dành cho quỹ bảo trợ nhà ở giá thấp; (iv) Ngân sách cấp quận dành cho quỹ bảo trợ nhà ở giá thấp; (v) Ngân sách hỗ trợ đầu tư cấp trung ương; (vi) Ngân sách trung ương dành cho hỗ trợ nhà ở xã hội; (vii) Xã hội đóng góp cho quỹ bảo trợ nhà ở giá thấp; (viii) Các nguồn khác.

Tại Đức, quỹ tiết kiệm được xây dựng trên nguyên tắc tự nguyện tham gia, đóng góp và xã hội hoá. Do đó, thay vì sử dụng vốn chính sách, quỹ sử dụng vốn tư nhân và vốn nhân rồi của người dân. Khu vực tư nhân chiếm phần lớn thị phần nhà ở xã hội. Các cơ quan địa phương thiết kế và ban hành các chính sách chi tiết để quản lý và vận hành thị trường nhà ở xã hội phù hợp với điều kiện của địa phương mình.

2. Một số gợi ý cho Việt Nam

Đối với Việt Nam, bên cạnh việc đưa vấn đề phát triển nhà ở thu nhập thấp vào Chiến lược phát triển nhà ở quốc gia đến năm 2020, để tránh phân tán nguồn lực, cần cân đối và nên lồng ghép chương trình nhà ở thu nhập thấp với các chương trình an sinh xã hội khác. Ngoài ra cần đảm bảo sự tham gia của chính quyền địa phương các cấp trong việc thực hiện các chương trình hỗ trợ. Khi ban hành chính sách hỗ trợ phát triển nhà ở cho người có thu nhập thấp cần có sự tham gia tích cực của địa phương ngay từ đầu để đảm bảo sự phù hợp với nhu cầu thực tế. Chính phủ ban hành các chủ trương, định hướng lớn thống nhất trong cả nước, các chính sách cụ thể nên phân quyền cho địa phương.

Khi lựa chọn hình thức hỗ trợ, cần cân nhắc những thể chế sẵn có (ngân hàng chính sách, ngân hàng phát triển, quỹ bảo lãnh tín dụng, quỹ phát triển địa phương, bảo hiểm xã hội, các chương trình giảm nghèo quốc gia và các chương trình hỗ trợ phát triển khác) để đảm bảo tận dụng được các nguồn lực sẵn có và giảm bớt chi phí từ ngân sách trong bối cảnh nền kinh tế còn nhiều khó khăn.

Việt Nam có thể nghiên cứu và học tập mô hình Quỹ tiết kiệm nhà của Đức theo hướng tư nhân hóa và hợp tác theo hình thức công - tư (PPP). Điều này hoàn toàn phù hợp với điều kiện hiện nay ở Việt Nam, khi nguồn ngân sách nhà nước chưa đủ để có thể hỗ trợ hoàn toàn cho quỹ, trong khi đó yêu cầu hợp tác PPP hay huy động vốn từ khu vực ngoài nhà nước cho các quỹ đang trở thành xu hướng tất yếu.

Quỹ phát triển nhà ở cho người có thu nhập thấp nên được phân cấp/phân tầng để hỗ trợ phù hợp cho từng đối tượng. Theo đó, hỗ trợ cho thuê nhà⁶ nên hướng đến những nhóm nghèo, hỗ trợ mua nhà nên hướng đến những nhóm thu nhập thấp nhưng vẫn cao hơn nhóm nghèo. Ngoài ra, nên có quy định cụ thể và chi tiết về các tiêu chí cần đáp ứng như: Khu vực sinh sống/thường trú; mức thu nhập; tài sản. Đồng thời cần có ưu tiên cho những đối tượng khó khăn đặc biệt (như người già, người tàn tật, người có nhà ở trong khu vực giải tỏa cho các công trình trọng điểm).

⁶ Theo kinh nghiệm Trung Quốc, Việt Nam có thể áp dụng thời hạn thuê nhà 5 năm và yêu cầu nộp hồ sơ xét duyệt xin tiếp tục thuê nhà cho 5 năm tiếp theo.

Trong bối cảnh Việt Nam còn gặp nhiều khó khăn về nguồn lực tài chính, kinh nghiệm quốc tế cho thấy, nên tăng cường hỗ trợ thuê nhà thu nhập thấp dành cho nhóm đối tượng là sinh viên, công nhân lao động ở các khu công nghiệp, hộ gia đình thu nhập thấp ở thành thị. Để tăng hiệu quả của công tác hỗ trợ, nên phân nhóm đối tượng cần hỗ trợ theo tiêu chí thu nhập hay tài sản để từ đó có chính sách hỗ trợ phù hợp (kinh nghiệm Trung Quốc, Đức, Trung Quốc, Singapore, Malaysia).

TS. Lê Thị Thùy Vân

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Viện CL&CSTC (2013), Báo cáo Chính sách tài chính phát triển nhà ở cho người có thu nhập thấp: Kinh nghiệm quốc tế và gợi ý chính sách cho Việt Nam.
2. Thông báo số 64/2007 của Bộ Tài chính Trung Quốc về biện pháp quản lý quỹ bảo trợ nhà ở giá thấp.
3. Quỹ Tiết kiệm Trung ương Singapore - Central Provident Fund Board Singapore, <https://www.cpf.gov.sg/members>.
4. Holding Al Omrane, <http://www.alomrane.ma/index1.php>.