

Nhà ở cho người thu nhập thấp: tham khảo cách giải quyết của một số thành phố các nước phát triển

Nguyễn Vương Thành Long
Khoa Kinh tế, Trường Đại học Thủ Dầu Một

Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa của Liên hợp quốc công nhận rằng nhà ở phù hợp là nền tảng để cải thiện mức sống của các hộ gia đình nghèo và thu nhập thấp. Không có nơi ở thích hợp, các gia đình sẽ rơi vào cảnh nghèo đói, sức khỏe kém và trình độ học vấn thấp. Không có nơi ở thích hợp, các gia đình thiếu an ninh và dễ bị tổn thương trước thiên tai cũng như sự hỗn loạn của xung đột dân sự. Nhà ở phù hợp có thể được coi là một mục tiêu có giá trị và là một thành phần quan trọng trong việc giải quyết những thách thức rộng hơn cả vấn đề nghèo đói. Sử dụng phương pháp phân tích định lượng kết hợp định tính, tham luận trình bày việc hoạch định chiến lược của chính quyền ở một số thành phố thuộc các nước có nền kinh tế phát triển trong việc giúp người thu nhập thấp trong việc tiếp cận nhà ở giá rẻ.

1. Mở đầu

Những thách thức phát triển mà các quốc gia nói chung trên thế giới hiện nay đang phải đối mặt đó là: tăng trưởng kinh tế và dân số tăng nhanh dẫn đến tỷ lệ di cư từ nông thôn ra thành thị cao; phát triển các khu công nghiệp ồ ạt thiếu chiến lược dài hạn dẫn đến ảnh hưởng xấu đến môi trường; công dân thu nhập thấp khó tiếp cận việc sử dụng hoặc sở hữu nhà ở giá rẻ,... Những thách thức này càng trở nên trầm trọng hơn do xung đột chính sách đất đai, căng thẳng sắc tộc và mức độ dễ bị tổn thương của người dân trước thiên tai, thị trường nội địa nhỏ, ít có tiềm năng về quy mô kinh tế và khả năng hấp thụ đầu tư lớn thấp. Trong khi đó các tổ chức quốc gia và quốc tế dành những nguồn lực đáng kể cho công cuộc xóa đói giảm nghèo, họ lại ít quan tâm trực tiếp đến việc cải thiện điều kiện sống và làm việc của các gia đình. Ở nhiều quốc gia, đặc biệt ở châu Á, các hộ gia đình nghèo và thu nhập thấp chủ yếu phải tự tìm giải pháp nhà ở trong những nơi quá đông đúc hoặc trở thành người lẩn chiếm chỗ ở những khu định cư không chính thức. Vấn đề đối với chính quyền, các nhà hoạch định chính sách là phải biết nơi nào, khi nào, trường hợp nào phù hợp nhất để can thiệp hỗ trợ; vai trò chủ động của chính quyền địa phương trong việc phát triển các khu định cư mới; việc thực hiện hiệu quả trong công tác quản lý nhà ở,... Bài viết phân tích cách giải quyết vấn đề nhà ở giá rẻ dành cho người thu nhập thấp ở một số thành phố thuộc các nước phát triển trên thế giới đã và đang thực hiện và mang lại hiệu quả tốt như là một cách gợi ý về chính sách cho Việt Nam nói chung và tỉnh Bình Dương nói riêng tham khảo.

2. Chính quyền địa phương trong việc giúp người thu nhập thấp tiếp cận nhà ở giá rẻ

2.1. Thủ đô Vienna, Áo

Với dân số hiện có trên 1,7 triệu người, thủ đô Áo Vienna là thành phố lớn nhất nước Áo và cũng là trung tâm văn hóa, kinh tế, và chính trị của quốc gia này. Vienna đã duy trì nhà ở có giá phải chăng trong suốt vài thế kỷ qua nhờ thành phố sở hữu phần lớn đất đai và sử dụng phát triển của thành phố để giảm chi phí cho thuê. Nước Áo có truyền thống mạnh mẽ về phía cung trợ cấp nhà ở chủ yếu nhằm vào khu vực nhà cao tầng cũng như nhà ở cho mọi gia đình thông qua Hiệp hội Nhà ở Lợi nhuận Hạn chế hiệu quả. Điều này được hình thành dựa trên truyền thống thuê mướn xã hội mạnh mẽ được tiếp nối từ thời kỳ 'Vienna Đỏ' những năm 1920 (80% dân số thời kỳ này thuê nhà, với hơn một nửa dân số trả tiền thuê nhà xã hội). Truyền thống xã hội này hiện nay vẫn được chính quyền các địa phương Áo theo đuổi.

Thành phố Vienna là chủ sở hữu nhà lớn nhất của Áo với 220.000 căn hộ cho thuê. Việc tài trợ của nhà ở xã hội, cả trong lĩnh vực cho thuê và trợ cấp nhà ở Vienna do chủ sở hữu là Hiệp hội Nhà ở Lợi nhuận Hạn chế hiệu quả sử dụng và cho mọi gia đình thuê dựa trên sự đóng góp từ thuế quốc gia và từ ngân sách khu vực. Hiệp hội này được vận hành bởi Đạo luật nhà ở có lợi nhuận hạn chế quốc gia quy định cách họ nên thực hiện, yêu cầu họ tái đầu tư lợi nhuận họ kiếm được thông qua việc cho thuê thu nhập, cũng như quy định rằng họ chỉ có thể tính tiền thuê dựa trên chi phí. Ngoài ra, để giảm chi phí tài chính cho các dự án xây dựng mới các nhà phát triển yêu cầu một khoản thanh toán trước cư dân được giới hạn ở mức 12,5% tổng giá trị chi phí công

trình xây dựng. Những khoản đóng góp này được hoàn trả cùng với lãi suất cho người thuê nhà khi họ chuyển đi và người có thu nhập thấp nhận được các khoản vay cộng lãi suất thấp.

Nhà ở xã hội đô thị kết hợp với Hiệp hội Nhà ở Lợi nhuận Hạn chế hiệu quả dẫn đến hơn 50% nguồn cung nhà ở của Vienna được cho xã hội thuê, phục vụ chủ yếu cho 80-90% người dân có thu nhập thấp có đủ điều kiện về mặt kỹ thuật. Các đơn vị xã hội được tính theo giá thuê, nhưng trợ cấp bổ sung có thể giảm tiền thuê nhà xuống 20-25% thu nhập của gia đình. Điều kiện được thuê là người phải có 2 năm cư trú tại Vienna để tiếp cận nhà ở được trợ cấp này. Công dân phải ít nhất 18 tuổi và có quốc tịch Áo, quốc tịch EU hoặc người tị nạn. Chính sách đặt ra tỷ lệ cố định về nhà ở dành riêng cho cư dân thu nhập thấp, người tị nạn và sinh viên.

Những bài học rút ra từ cách làm của chính quyền Thủ đô Vienna là: Việc tập trung vào trợ cấp từ phía cung đã được duy trì chỉ tiêu cho nhà ở xã hội theo phần trăm GDP giúp đỡ đến được với những gia đình có thu nhập thấp nhất; Tổng công ty phát triển thuộc sở hữu của Thành phố cho phép tập hợp đất đai chiến lược và kiểm soát chất lượng của các dự án phát triển; quy chế tham gia của người thuê nhà mang lại cảm giác có được quyền sở hữu đối với người thuê thông qua Hiệp hội Nhà ở Lợi nhuận Hạn chế hiệu quả ở khu vực xung quanh họ.

2.2. Singapore

Dân số Singapore hiện có 5,6 triệu người. Sau khi Singapore giành được độc lập vào năm 1965, Chính phủ có nhu cầu cấp thiết về một giải pháp thỏa đáng cung cấp đất đai để thực hiện phát triển dự án. Luật Thu hồi đất Singapore cho phép mua đất bất buộc đối với các dự án phát triển công cộng ở một mức giá quy định. Hành động này được dựa trên hai nguyên tắc rộng được nêu ra bởi Thủ tướng lúc bấy giờ là Lý Quang Diệu: 1) Không có chủ sở hữu đất tư nhân nào được hưởng lợi từ phát triển bằng chi phí công; 2) Giá phải trả khi mua lại nhà ở vì mục đích công cộng không được cao hơn mức đất có thể có giá trị nếu. Đến năm 2002, chính phủ sở hữu 90% đất đai.

Khung Ban Nhà ở và Phát triển được thiết lập ở Singapore vào năm những năm 1960 và đã biến đổi hình thái đô thị Singapore với hơn một triệu tòa nhà cao tầng được xây dựng từ năm 1961 có sức chứa 90% dân số và vẫn hoạt động cho đến ngày nay. Người dân đáp ứng các tiêu chí nhất định về thu nhập và quyền sở hữu tài sản có thể mua căn hộ dưới 99 năm hợp đồng thuê. Sau một khoảng thời gian nhất định những căn hộ này có thể được bán với giá giá quy định, và một ngôi nhà thứ hai thường

lớn hơn có thể được mua và một lần nữa được trợ cấp. Bước đi thứ ba là một căn hộ được phát triển riêng, thường là dành riêng cho nhóm người có thu nhập cao nhất.

Với cách thức trên, đến năm 2013, căn hộ '3 thế hệ' ra đời nhằm phục vụ nhu cầu cho những gia đình nhiều thế hệ muốn sống dưới 1 mái nhà. Mỗi căn hộ đều có 4 phòng ngủ và 3 phòng tắm (2 phòng tắm riêng), có tầng trong diện tích khoảng 115m². Để giải quyết nhu cầu của dân số già, Chính phủ Singapore còn cho phép người già sống ở trung tâm và quen thuộc môi trường, trong khi vẫn có quyền truy cập vào sự chăm sóc cần thiết. Chế độ lương hưu phụ thuộc vào quyền sở hữu nhà đòi hỏi giá nhà công phải vượt qua lạm phát và chi phí sinh hoạt ngày.

Đến nay 80% dân số của Singapore hiện đang sống trong các khu nhà ở và được quản lý công cộng, giá nhà cũng được xem là tương đối ổn định so với tiêu chuẩn quốc tế. So sánh với Vienna - Áo, 95% nhà ở công cộng ở Singapore là do chủ sở hữu sử dụng. Điều này đã tỏ ra thành công về sự ổn định quốc gia. Những bài học rút ra từ đất nước Singapore thể hiện trên một số mặt: Chính phủ thường xuyên đưa ra các biện pháp hạ nhiệt thị trường bất động sản để đáp trả đến các cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu.

2.3. Copenhagen, Đan Mạch

Thủ đô Copenhagen của Đan Mạch có số dân 580.000 người. Để giải quyết nhà ở giá phải chăng cho người thu nhập thấp, Chính phủ Đan Mạch ưu tiên xây dựng các công trình cách nhiệt tốt và ngôi nhà rộng rãi trong nhiều thập kỷ. Theo nguyên tắc chung của Thủ đô Copenhagen, việc phát triển nhà ở giá rẻ hướng đến là cung cấp đạt tối thiểu 25% số căn hộ có giá phải chăng cho người dân để tránh sự phân cực xảy ra trong quá trình phát triển trước đây trên rìa của thành phố. Ý tưởng về nhà ở chung được tiên phong ở Đan Mạch, cho phép các nhóm người sở hữu nhà riêng lẻ nhưng có chung cơ sở vật chất, chẳng hạn như ăn cùng nhau một cách thường xuyên. Cách làm này đặc biệt thu hút các gia đình trẻ. Các hiệp hội khu phố điều hành những khu vườn chung. Không gian chung giúp những người mới đến hòa nhập và mang mọi người lại gần nhau ở những nơi yên bình và tươi đẹp – điều mà người Đan Mạch gọi là Hygge (chia sẻ bánh và cà phê). Người dân được khuyến khích tham gia vào các hiệp hội khu phố để duy trì giảm chi phí và cũng có được những kỹ năng cho phép họ để có được việc làm tốt hơn. Đơn cử như một hiệp hội nhà ở có tên Ringgarden ở Aarhus là cam kết tạo ra sự cân bằng giữa con người và thiên nhiên. Bí quyết thành công của ở đây nằm ở cách thức nhà nước đã kiểm soát

đất đai có giá trị đất từ năm 1924 dựa trên giá đất thị trường, được đánh giá lại hai năm một lần. Thuế đất phải nộp cho chính quyền địa phương và quận dựa trên một phần nghìn giá trị của mảnh đất. Thuế trước tiên thuộc về chính phủ và bổ sung cho thuế thu nhập, sau đó được trả lại cho đô thị.

Đến nay, ở Copenhagen có 53% nhà ở thuộc sở hữu tư nhân và 15% thuê riêng, 25% tổng số nhà ở mới được xây dựng cần phải có giá cả phải chăng, trong đó một phần ba là được phân bổ cho những người dễ bị tổn thương nhất và hoạt động như nhà ở xã hội. Diện tích căn hộ trung bình là 70m² và chi phí sinh hoạt hàng tháng giá thuê trung bình là 1.410 euro cho nhà ở thị trường, 670 euro cho giá phải chăng, và 400-535 euro cho nhà ở xã hội. Quỹ Xây dựng Quốc gia cung cấp nguồn vốn dài hạn khoản vay được hoàn trả sau 30-40 năm và lãi suất được ấn định ở mức 3%/ năm.

2.4. Freiburg, Đức

Thành phố Freiburg hiện có số dân số 222.000 người. Khái niệm nhà ở xã hội ở Freiburg đã có những thay đổi mạnh mẽ trong hai thập kỷ rưỡi qua ở Đức. Ban đầu được hình thành như một cơ quan liên bang, chương trình xây dựng được tài trợ cho một phạm vi rộng của xã hội, hỗ trợ cho những người không thể tự nuôi sống bản thân, giống như nhiều phúc lợi khác của châu Âu chuyển đổi chính sách. Luật liên bang Đức cũng cho phép chính quyền tiểu bang nếu họ chọn giới hạn tiền thuê nhà tăng lên không quá 15% trong vòng ba năm. Năm 1970, gần 25% tổng số nhà ở sau chiến tranh ở Đức là nhà ở xã hội. Nhà ở này là cho thuê hoặc do chủ sở hữu sử dụng và phải tuân theo giới hạn tiền thuê nhà cũng như hạn chế khả năng tiếp cận với những người có thu nhập thấp hơn các nhóm. Nhà ở xã hội thực tế ngày nay chủ yếu được điều hành bởi các công ty nhà ở thành phố (50% của cổ phiếu này ban đầu là trạng thái truyền thống nhà ở xã hội). Các công ty nhà ở thành phố này thường cung cấp nhà ở theo luật phúc lợi, chẳng hạn như đối với người có thu nhập thấp, dễ bị tổn thương hoặc người tị nạn nhân khẩu học. Người thu nhập thấp các hộ gia đình thường nhận được trợ cấp tiền thuê nhà ở chợ, với khoảng 13% số nhà nhận được một số loại trợ cấp. Nhìn chung, những khoản trợ cấp công này (trợ cấp hoặc giảm thuế) bù đắp khoảng cách giữa tiền thuê cảm nhận và tiền thuê chi phí.

Những bài học Freiburg rút ra được là: Lợi ích của chính quyền địa phương quản lý nhà ở cho người thu nhập thấp dựa trên tầm nhìn lâu dài; Sử dụng sự tham gia của công chúng trong tất cả các giai đoạn của phát triển nhà ở nhằm tạo ra những sản phẩm đa dạng mang tính cộng đồng; Thúc đẩy

sự đa dạng và khả năng phục hồi đạt được bằng cách cung cấp các địa điểm dịch vụ cho các nhà xây dựng nhỏ và các nhóm hợp tác; Hạ tầng giao thông luôn duy trì phù hợp với tốc độ tăng trưởng của cộng đồng; Duy trì tập trung các biện pháp môi trường trong suốt quá trình phát triển nhà ở để đảm bảo việc cung cấp được bền vững; Cung cấp môi trường thân thiện với trẻ em cùng gia đình, không gian vui chơi và trường học trong phạm vi đi bộ hoặc quãng đường đi xe đạp.

3. Kết luận

Nhà ở là một trong những nhu cầu cơ bản của con người. Tổ chức Y tế Thế giới định nghĩa nó là "môi trường cư trú bao gồm, ngoài cấu trúc vật chất mà con người sử dụng làm nơi ở, tất cả các dịch vụ, cơ sở vật chất, thiết bị và dụng cụ cần thiết hoặc mong muốn cho đời sống vật chất và sức khỏe tâm thần cũng như phúc lợi xã hội của gia đình". Nhà ở cho người thu nhập thấp có thể được coi là nhà có giá cả phải chăng nếu chi phí (thể chấp hoặc tiền thuê nhà) thấp hơn 30% thu nhập hộ gia đình: theo Bộ Gia cư và Phát triển Đô thị Hoa Kỳ, nếu một gia đình trả hơn 30% chi phí thu nhập của họ để mua nhà ở thì đây được coi là gánh nặng chi phí. Để giúp người dân có thu nhập thấp tiếp cận, sử dụng hoặc sở hữu được nhà ở, nhiều thành phố trên thế giới đã có những chính sách, cách làm có thể khác nhau, tuy nhiên tựu trung đều có điểm chung đó là tạo ra con đường dễ dàng nhất giúp mọi người có được nơi ăn chốn ở/.

Tài liệu tham khảo

Austrian legislation and auditing of limited-profit housing (2022). Truy cập ngày 21/9/2023 tại <https://www.housing2030.org/project/austrian-legislation-and-auditing-of-limited-profit-housing/>

Housing - Turning Squatters into Stakeholders (2023). Truy cập ngày 21/9/2023 tại <https://www.hdb.gov.sg/cs/infoweb/homepage>.

Social sustainability, residential design and demographic balance: neighbourhood planning strategies in Freiburg, Germany, The Town Planning Review Vol. 86, No. 1 (2015), pp. 29-52 (24 pages).

Learning from International examples of affordable housing (2018), Quỹ tín thác URBED.

United States Department of Housing and Urban Development, Truy cập ngày 21/9/2023 tại <https://www.usa.gov/agencies/u-s-department-of-housing-and-urban-development>