

Chiến lược quốc gia và giải pháp cho nhà ở xã hội

 GS. TSKH **DANG HUNG VO**

Ở nước ta, chiến lược quốc gia về nhà ở xã hội, nhà ở cho người thu nhập thấp đã được hoạch định rõ ràng nhưng cơ chế triển khai còn đang để mở, mang nhiều màu sắc "xin - cho" còn những bất cập. Sự tham gia của cộng đồng hầu như chưa được đề cập. Chính sách pháp luật đất đai chưa tập trung vào khu vực đất ở cho người nghèo, người có thu nhập thấp. Những kinh nghiệm quốc tế giới thiệu trong bài viết này cần được xem xét để tìm cách áp dụng cho Việt Nam.

CHIẾN LƯỢC QUỐC GIA VÀ GIẢI PHÁP NHÀ Ở CHO NGƯỜI NGHÈO, NGƯỜI THU NHẬP THẤP

Thực tế cho thấy, thị trường nhà ở không hề thân thiện với mức thu nhập của người lao động bình thường. Hiện tại, giá nhà ở trung bình cao hơn 25 lần so với thu nhập trung bình năm của người lao động, lớn hơn gấp 5 lần so với các nước rất phát triển và gấp 10 lần so với các nước chậm phát triển. Có cho rằng người lao động có thể tiết kiệm được 30% thu nhập để mua nhà ở thì sau 75 năm làm việc mới dám nghĩ tới mua nhà ở cho mình. Giá nhà đắt cao nhất ở Việt Nam đang "vi vu" trên đỉnh của thế giới, nhưng thu nhập trung bình của thể thống Việt Nam vẫn ở nhóm rất thấp.

Trong vài năm gần đây, Bộ Xây dựng đã dồn khá nhiều tâm sức vào dự thảo Chiến lược nhà ở quốc gia đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2030. Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 2127/QĐ-TTg ngày 30/11/2011 về phê duyệt Chiến lược này.

Mục tiêu của Chiến lược đất đai rất cụ thể trong 5 năm tới: (1) Phấn đấu xây dựng tối thiểu khoảng 10 triệu m² nhà ở xã hội, trong đó có nhà ở cho người có thu nhập thấp tại đô thị, hỗ trợ cho khoảng 400 nghìn hộ gia đình nghèo tại nông thôn cải thiện nhà ở, giảm tỷ lệ nhà ở đơn sơ xuống dưới 5%; (2) tỷ

lệ nhà ở cho thuê đạt tối thiểu khoảng 20% tổng quỹ nhà ở để phục vụ cho người có thu nhập thấp. Trong 5 năm tiếp theo, Chiến lược đặt ra mục tiêu: (1) 12,5 triệu m² nhà ở xã hội tại đô thị và hỗ trợ cho khoảng 500 nghìn hộ gia đình nghèo tại nông thôn cải thiện nhà ở, xóa hết nhà ở đơn sơ trên phạm vi toàn quốc; (2) Tỷ lệ nhà ở cho thuê đạt tối thiểu khoảng 30% tổng quỹ nhà ở.

Chính sách này đã đặt lên 2 trụ chính: một là Nhà nước chủ động đầu tư và hai là Nhà nước khuyến khích cộng đồng tham gia đầu tư. Chiến lược cũng đặt ra một hệ thống giải pháp dựa trên đổi mới chính sách đất đai, quy hoạch và kiến trúc, tài chính (tín dụng và thuế), phát triển thị trường và quản lý sử dụng, khoa học và công nghệ, cải cách thủ tục hành chính, hoàn thiện tổ chức, tuyên truyền nâng cao nhận thức. Những giải pháp đổi mới như vậy chắc chắn tạo được con đường đi để đạt tới mục tiêu đã đặt ra.

TÌM GIẢI PHÁP TỪ KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

Cộng đồng quốc tế tập trung khá nhiều nỗ lực vào việc giải quyết nhà ở cho nhóm người nghèo, người có thu nhập thấp. Về khái niệm, có sự phân biệt nhất định trong định nghĩa nhóm người nghèo và người có thu nhập thấp. Từ đó, tập trung vào vấn đề tìm

giải pháp giải quyết vấn đề nhà ở cho 2 nhóm người này. Về nhà ở, hai nhóm người có thu nhập thấp và người nghèo có đặc tính chung là không có khả năng tự thanh toán để mua nhà ở trên thị trường, họ cần tới sự giúp đỡ của Nhà nước thông qua các chính sách phù hợp.

Trong Chiến lược quốc gia về nhà ở nói trên, chính sách của Chính phủ đã đặt trên 2 giải pháp mang tính nguyên tắc: một là Nhà nước chủ động đầu tư và hai là Nhà nước khuyến khích cộng đồng tham gia đầu tư. Đây là chính sách tài chính nhằm tạo nguồn cung nhà ở. Một vấn đề kế tiếp chưa được chỉ rõ là liệu Nhà nước ta có đủ lực và có đồng viên được sức của cộng đồng giải quyết toàn bộ vấn đề nhà ở cho người nghèo, người có thu nhập thấp trong một thời gian ngắn hay không? Câu trả lời chắc chắn là không, vì nhu cầu nhà ở quá cao mà nguồn lực tài chính không thể đồng viên đủ để giải quyết trong một thời gian ngắn. Như vậy, cần xem xét tiếp là cơ chế nào để phân phối nhà ở này cho người gần với mức độ ưu tiên hợp lý. Cơ chế của ta hiện nay vẫn mang đậm màu sắc "xin - cho" vì tư duy quản lý vẫn chưa thoát khỏi những gì đã làm trong thời kỳ bao cấp. Chúng ta đang giao cho chủ đầu tư dự án lựa chọn người theo tiêu chí được quy định và cơ quan quản lý nhà nước tiến hành



▲ Nhà ở đến bù giá phòng mặt bằng khu ĐTM Trung Hòa - Nhân Chính Hà Nội

"huyền kiếp". Đã nói đến "xin - cho" tức là nói tới sự chấp nhận những tiêu cực kéo theo. Cộng đồng quốc tế đã từ bỏ cơ chế "xin - cho" và đi theo hướng Nhà nước giúp cho cộng đồng người nghèo, người có thu nhập thấp tự giải quyết nhà ở với những ưu đãi của Nhà nước về đất đai, tài chính. Chủ đầu tư dự án chỉ đóng vai doanh nghiệp xây dựng bên cạnh mối quan hệ trực tiếp giữa Nhà nước và cộng đồng người nghèo, người có thu nhập thấp.

Kinh nghiệm quốc tế đã chỉ ra các quan điểm khi xem xét vấn đề nhà ở cho người nghèo, người có thu nhập thấp, cụ thể bao gồm:

1. Công nhận sự tồn tại của các khu phố nghèo: Việc công nhận các khu phố nghèo đang tồn tại và giúp đỡ cộng đồng nâng cấp khu phố, nâng cấp nhà ở là cách thức tốt nhất giải quyết về nhà ở tại chỗ. Không được nghĩ ngay tới việc giải tán, cưỡng chế di dời vì như vậy sẽ hình thành các khu vực tương tự trong tương lai. Để công nhận, pháp luật đất đai cần có quy định về đất ở do cộng đồng sử dụng. Cách thức này đã thực hiện thành công ở nhiều nước trong khu vực.

Giải pháp về đất đai và tài chính nhà ở: Việc công nhận những khu nhà ở thuộc trên phạm vi quốc gia đã bước

các nước phải có các chính sách công nhận quyền đối với đất đai của cộng đồng và việc cung cấp tài chính cho cộng đồng để nâng cấp nhà ở. Chương trình thế chấp cộng đồng ở Philippines là một ví dụ điển hình. Chương trình này công cho vay để những người muốn có đất nông có thể mua mảnh đất mà họ đang ở (do cộng đồng lấn chiếm trước đây), cải thiện hạ tầng, nâng cấp nhà ở. Chương trình này đưa vào các tổ chức trung gian như các tổ chức phi chính phủ, thay mặt cộng đồng tham gia quá trình mua và đăng ký đất.

Nâng cấp khu ở chuột quy mô thành phố ở Thái Lan: Một trong những sáng kiến nổi bật và thành công nhất về nhà ở quy mô thành phố là chương trình Baan Mankong - chương trình nâng cấp khu ở chuột và định cư lấn chiếm được thực hiện từ năm 2003 tại Thái Lan. Mục tiêu của chương trình là nâng cấp nhà ở, cơ sở hạ tầng, môi trường sống và quyền sử dụng đất cho 300.000 hộ gia đình nghèo ở 200 thành phố và thị xã ở Thái Lan. Chương trình Baan Mankong do Tổ chức phát triển cộng đồng CODI đề xuất và thực hiện. Chương trình cung cấp những khoản vay nhà ở lãi suất thấp trực tiếp tới cộng đồng ở những khu vực không chính thức. Cộng đồng tự khảo sát, thiết

kế và triển khai dự án nâng cấp nhà ở tại khu lấn chiếm trước đây. Trong chương trình nâng cấp quốc gia này, những hộ gia đình trong khu định cư bất hợp pháp có thể thỏa thuận để có quyền sử dụng đất bằng nhiều cách khác nhau. Họ có thể thỏa thuận để mua khu đất mà họ đang chiếm giữ không hợp pháp hoặc cùng cộng đồng ký hợp đồng thuê dài hạn mảnh đất đó hoặc dời đến một mảnh đất công khác được chính quyền chấp thuận hoặc được công nhận một phần mảnh đất họ đang lấn chiếm và trả lại phần còn lại cho chủ cũ hoặc Nhà nước.

2. Tái định cư khi thật cần thiết: Trong trường hợp sự tồn tại của các khu phố nghèo gây cản trở thực sự cho phát triển đô thị thì có thể tính tới phương án tái định cư cho họ. Phương án và kế hoạch tái định cư cần được thảo luận trong cộng đồng và phải biến thành kế hoạch của cộng đồng. Khu tái định cư cần được lựa chọn sao cho phù hợp với sinh kế của cộng đồng, bảo đảm vị trí phù hợp và chất lượng nơi ở. Người bị tái định cư được đặt là trung tâm của quá trình thực hiện kế hoạch tái định cư. Dưới đây là 2 ví dụ cụ thể về thực hiện tái định cư ở Indonesia và Ấn Độ.

Tái định cư có sự tham gia của

cộng đồng ở Surabaya (Indonesia): Chính phủ Indonesia thực hiện Chương trình cải thiện Kampung từ thập kỷ 1970 để nâng cấp tại chỗ các khu định cư không chính thức. Tại Surabaya, một số hộ gia đình trong một Kampung phải di dời, để nhường một độ khu định cư và mở rộng đường giao thông. Chính phủ giao một lô đất ngay cạnh đó cho những người di dời để xây chung cư. Với sự hỗ trợ kỹ thuật của Học viện công nghệ Surabaya, những hộ gia đình này tự thiết kế căn hộ, tự tài trợ một không gian "phố" cộng đồng ở mỗi tầng và một khu chợ chung tại tầng trệt.

Tái định cư bằng quan hệ đối tác tại Mumbai (Ấn Độ): Để cải thiện hệ thống đường sắt ở ngoại ô Mumbai do Ngân hàng Thế giới cấp vốn, một vài khu ở chuột gần đường tàu đã phải phá dỡ và tái định cư. Quá trình tái định cư hoàn toàn do những người dân bị tái định cư quản lý trong mối quan hệ đối tác với tất cả những bên liên quan. Quá trình này đã trở thành một hình mẫu quan trọng, khi công đồng bị ảnh hưởng trở thành nhân vật trung tâm của mọi bước thực hiện kế hoạch tái định cư. Giải pháp cuối cùng được thỏa thuận vừa thỏa mãn nhu cầu nhà ở của bản thân người bị tái định cư cũng như nhu cầu phát triển chung của thành phố.

3. Chính phủ đầu tư xây dựng nhà ở cho người nghèo, người có thu nhập thấp: Nhà ở công do chính phủ xây dựng cho người nghèo, người có thu nhập thấp là một giải pháp quá đắt đỏ đối với hầu hết Chính phủ các nước, thường chỉ được áp dụng thành công ở các nước giàu ở dạng một thành phố. Ưu điểm là Chính phủ chủ động hoàn toàn về tài chính. Nhược điểm là có khả năng nhà ở bị xuống cấp nhanh do không được sửa chữa kịp thời, tạo ra những khu nhà ở chuột mới do Nhà nước xây dựng. Kinh nghiệm từ nhiều nước đã chứng minh rằng cung cấp nhà ở công quy mô lớn không phải là một giải pháp hay. Thường tạo ra giá nhà cao hơn, không phù hợp với khả năng chi trả của người nghèo, người có thu nhập thấp. Về nguyên tắc, Nhà nước nên là người hỗ trợ, không nên là nhà cung cấp. Dưới đây là 2 kinh nghiệm cần quan tâm trong sử dụng cơ chế Nhà nước bao cấp về nhà ở.

Nhà ở công ở châu Âu: Các thành phố Châu Âu có lịch sử dài về việc xây

dựng nhà ở công để tái định cư cư dân tại các khu ở chuột. Tuy nhiên, ngày nay các khu nhà tập thể cao tầng do chính phủ xây dựng giá rẻ và thường ở các khu vực tách biệt của thành phố đang trở thành ở nghèo đói, tội phạm, bị tách biệt về kinh tế xã hội, môi trường vật chất xuống cấp trầm trọng và kinh tế kém phát triển.

Nhà ở công tại Singapore và Hồng Kông: Người ta thường kể câu chuyện thành công của Hồng Kông và Singapore vào những năm 60 đầu 70 của Thế kỷ trước để ủng hộ quan điểm Chính phủ cần bao cấp về nhà ở cho tất cả người nghèo tại đô thị. Điều có thể dễ thấy là Singapore là thành phố quốc gia, không phải đương đầu với ngân sách hạn hẹp. Singapore không có vùng nông thôn nên không có những luồng người liên tiếp đổ về thành phố, gây áp lực lớn cho quỹ nhà ở tại đô thị. Tương tự, Hồng Kông cũng là một thành phố độc lập, nhà ở công cộng chiếm khoảng 50% quỹ nhà ở thành phố. Việc nhà nước liên tiếp xây dựng những căn hộ được trợ giá để bán cho dân chúng được coi là nguyên nhân gây sụp đổ về giá bất động sản, làm đổ vỡ thị trường nhà ở tư nhân.

4. Mật bằng và hạ tầng: Cách nghĩ ở nhiều nước trên thế giới là Nhà nước nên chuyển từ vai trò người cung cấp sang vai trò người hỗ trợ phát triển cho người nghèo. Một hình thức hỗ trợ thường sử dụng là Nhà nước cấp đất để chia là cùng với hạ tầng cơ bản theo quy hoạch để người nghèo, người có thu nhập thấp tự xây nhà trên đó. Các mảnh đất chia là có thể được bán, cho thuê hoặc cấp miễn phí cho các hộ gia đình nghèo, việc tự xây nhà ở có thể sử dụng tiền riêng xây trong nhiều năm hoặc dùng tiền vay lãi suất thấp. Đây là phương thức giống như cơ chế "Nhà nước và nhân dân cùng làm" đã được áp dụng ở nước ta. Sau đây là 2 ví dụ về việc triển khai cơ chế này tại Pakistan.

Cơ chế mật bằng và hạ tầng thực hiện ở Karachi (Pakistan): Vào đầu những năm 70 của Thế kỷ trước, Cơ quan phát triển Karachi đã soạn thảo kế hoạch "mật bằng và hạ tầng" lớn nhằm cung cấp nhà ở cho người nghèo. Metroville I bao gồm 4.113 lô đất, được thiết kế cho hơn 35.000 người. Địa điểm của Metroville I được coi là một địa điểm lý tưởng cho các hộ

nghèo vì gần với một khu công nghiệp và khu dân cư có thu nhập cao hơn của thành phố, có thể cung cấp nhiều cơ hội việc làm. Sau 4 năm triển khai, cơ quan phát triển Karachi mới cung cấp được hạ tầng cơ bản về nước, điện. Sau 10 năm sau, mới chỉ có 700 trong số 4.113 lô đất được hoàn thành nhà ở. Nhiều người được giao lô đất đã không thể chờ đợi thêm, đã bán lô đất của họ cho người có thu nhập cao hơn. Các khu định cư lấn chiếm không chính thức gần đó đã xuất hiện và phát triển mạnh.

Sự thực công của cơ chế mật bằng và hạ tầng ở Hyderabad (Pakistan): Cơ quan phát triển Hyderabad đặt câu hỏi tại sao cơ chế này hợp lý nhưng không thể hút người nghèo, trong khi các khu định cư lấn chiếm bất hợp pháp ngày càng phát triển hưng thịnh. Điều dễ thấy là khi đề án của Chính phủ tốn khá nhiều thời gian vì các thủ tục hành chính phức tạp thì khi đó "cỏ" ở địa phương tại khu lấn chiếm chỉ trong một ngày có thể già quyết tất cả mọi việc. Hơn nữa, chi phí tại khu định cư lấn chiếm lại ít hơn rất nhiều, người nghèo có thể mua được ngay. Cơ quan phát triển Hyderabad đã quyết định áp dụng các phương thức tiếp cận "lấn chiếm" để thực hiện. Thời gian rút ngắn chỉ còn hai tuần và hạ tầng cũng được cấp miễn phí. Điều kiện duy nhất là họ phải sống liên tục nếu không thì bị thu hồi lại lô đất. Trong vòng một năm, khu định cư đã có tất cả các dịch vụ cơ bản như nước sạch, vệ sinh, điện, đường trải nhựa, trường học, trạm y tế và một số người dân đã mở ra sản xuất, kinh doanh.

KẾT LUẬN

Trong 10 năm 2000 - 2009, diện tích nhà ở cả nước đã tăng thêm khoảng 706 triệu m², tăng gấp 10 lần so với giai đoạn 10 năm trước. Chiến lược phát triển nhà ở giai đoạn 10 năm tới đã đặt trọng tâm lớn vào giải quyết nhà ở cho người có thu nhập thấp, người nghèo. Đây cũng là một trong các mục tiêu thiên niên kỷ của Liên hợp quốc. Vấn đề này được giải quyết tốt ở Việt Nam có nghĩa là chúng ta đã phá bỏ được nghịch lý về giá nhà ở, tức là giảm thấp được đáng kể tỷ lệ giữa giá nhà ở trung bình và thu nhập trung bình năm của người lao động.