

Chính sách nhà ở xã hội của Tây Ban Nha và những bài học kinh nghiệm đối với Trung Quốc

Từ đầu Thế kỷ XXI đến nay, tình trạng nhà ở của người dân đô thị Trung Quốc không ngừng được cải thiện, nhu cầu về nhà ở của nhóm người có thu nhập trung bình và thấp ngày càng tăng. Theo các số liệu thống kê, hiện nay ở thành phố và thị trấn, loại nhà ở không có bếp và vệ sinh xấp xỉ 50 triệu căn. Ở các thành phố vẫn có những hộ gia đình phải sống trong những khu nhà ở đã xuống cấp, người lao động nhập cư vào thành phố gặp khó khăn về nhà ở, đặc biệt là những lao động mới lập nghiệp. Giải quyết khó khăn về nhà ở cho những gia đình có thu nhập trung bình và thấp nhằm thực hiện mục tiêu “mọi người đều có nhà ở” là yêu cầu cấp bách để nâng cao chất lượng cuộc sống cho người dân. Từ năm 2008 đến nay, Chính phủ Trung Quốc đẩy mạnh thực hiện các dự án nhà ở xã hội quy mô lớn, có bước tiến mới trong công tác phát triển nhà ở xã hội, bước đầu hoàn thiện hệ thống chính sách quản lý và xây dựng nhà ở xã hội. Tính đến cuối năm 2011, Trung Quốc đã hoàn thành được 26,5 triệu căn nhà cho những hộ khó khăn về nhà ở tại các đô thị, chiếm đến 11% tổng số hộ ở đô thị. Nhưng công tác phát triển nhà ở xã hội của Trung Quốc vẫn còn nhiều bất cập, cần phải đi sâu nghiên cứu và học tập kinh nghiệm của các nước khác để có thể hoàn thiện hơn. Bài viết này giới thiệu những cơ chế chính sách và thành quả đạt được trong công tác phát triển nhà ở xã hội của Tây Ban Nha mà Trung Quốc có thể tham khảo cho công tác thiết kế và hoàn thiện chính sách phát triển nhà ở xã hội của mình.

1. Tình hình tổng quát về thị trường nhà ở của Tây Ban Nha

Tây Ban Nha có diện tích lãnh thổ là 505.900 km², dân số khoảng 45 triệu người, GDP bình quân năm 2011 là 32.400 EUR. Người Tây Ban Nha luôn có tư tưởng về sở hữu nhà ở, và coi mua nhà là một khoản đầu tư, do đó tỷ lệ sở hữu nhà ở của người dân Tây Ban Nha khá cao, đạt khoảng 90%, cao hơn nhiều so với tỷ lệ sở hữu nhà ở trung bình của các nước châu Âu (50 - 60%). Trong giai đoạn nền kinh tế Tây Ban Nha phát triển mạnh mẽ từ 1995 đến 2008, giá nhà đất ở Tây Ban Nha liên tục tăng, bình quân tăng 10%/năm, cá biệt có năm tăng tới 30%; từ năm 1999 đến năm 2007, số lượng nhà ở mới hoàn thành của Tây Ban Nha chiếm tới 2/3 toàn khu vực Châu Âu, trong đó năm 2007 hoàn thành khoảng 800.000 căn hộ mới. Giai đoạn này ngành Bất động sản và ngành Xây dựng trở thành hai ngành kinh tế quan trọng nhất, đóng góp tới 18% GDP, tạo ra nhiều việc làm, nhưng đồng thời cũng là lo ngại của Chính phủ trong thời điểm bong bóng bất động sản. Sau cuộc khủng hoảng tài chính ở Mỹ và châu Âu năm 2008, giá nhà đất ở Tây Ban Nha cũng bị giảm sút đáng kể. Đến đầu năm 2012 giá nhà đất ở các thành phố đã giảm tới 3 lần; số lượng căn hộ bỏ không trên cả nước vào khoảng 700.000 đến 1.100.000 căn. Đối với nhà ở xã hội, Tây Ban Nha thiết lập hoàn thiện khung chế độ và hệ thống chính sách, nhà ở xã hội

cung cấp phải tương đối dư thừa, chú trọng phát huy tác dụng của lực lượng xã hội để giảm nhẹ áp lực chi trả của Chính phủ.

2. Chính sách và thực tiễn nhà ở xã hội ở Tây Ban Nha

Pháp luật của Tây Ban Nha quy định: Chính phủ phải đảm bảo quyền và lợi ích của người dân về nhà ở, đặc biệt là phải nỗ lực giải quyết vấn đề nhà ở cho nhóm người có thu nhập thấp và trung bình. Xây dựng nhà ở xã hội là trách nhiệm của Chính phủ và chính quyền các địa phương. Chính phủ hỗ trợ tài chính cho các địa phương đẩy mạnh phát triển nhà ở xã hội và xây dựng các tiêu chí phân phối. Vào những năm 1980, ở Tây Ban Nha, tỷ lệ nhà ở xã hội được hoàn thành chiếm tới 60% tổng số nhà ở xây mới.

Sau khi bong bóng bất động sản bị vỡ vào năm 2008, Chính phủ Tây Ban Nha đã thông qua “Kế hoạch xây dựng và cải tạo nhà ở quốc gia giai đoạn 2009-2012”, khiến cho số lượng nhà ở xã hội cao hơn nhà ở thương mại 35%. Trong giai đoạn 2000 - 2010, có 5.730.000 căn hộ, trong đó 770.000 căn là nhà ở xã hội (tương đương 13.5%) đã được khởi công xây dựng. Từ năm 2009 đến 2011, mỗi năm Tây Ban Nha khởi công xây dựng khoảng 75.000 căn nhà ở xã hội, chiếm 35% tổng số lượng nhà ở xây dựng mới.

Những vấn đề liên quan tới công tác xây dựng nhà ở xã hội của Tây Ban Nha như khởi công, thuê, mua, đổi mới, sử dụng năng lượng, sử dụng đất đai... đều được sự bảo hộ của pháp luật. Phương pháp thực hiện cụ thể có 2 loại: Tư nhân chủ động mua đất xây dựng nhà ở xã hội được hưởng những khoản vay lãi suất thấp và vốn trợ cấp; chính quyền địa phương có chính sách ưu đãi, hỗ trợ để thu hút tư nhân hoặc các doanh nghiệp đầu tư xây dựng nhà ở xã hội. Dù thực hiện theo phương pháp nào thì nhà ở xã hội cũng phải đảm bảo điều kiện diện tích không quá 90 m². Trên thực tế những năm gần đây, nhà ở xã hội cho thuê chủ yếu là có 01 phòng ngủ, 01 phòng khách, diện tích khoảng 40 m²; loại nhà để bán ra phần lớn có 02 phòng ngủ, 01 phòng khách và diện tích khoảng 60 - 70 m². Nhà ở xã hội bắt buộc phải qua kiểm tra và nghiệm thu chất lượng của các cơ quan chuyên môn của Nhà nước, được bảo hành, sửa chữa miễn phí trong vòng 01 năm; nhà ở giá rẻ sau khi hoàn thành không được bán và cho thuê với giá cao hơn quy định của Chính phủ. Lấy ví dụ thành phố Madrid năm 2011, khi giá nhà ở thương mại khoảng 3.370 EUR/m², thì giá nhà ở xã hội chưa bằng một nửa, vào khoảng 1.567,6 EUR/m²; nhà ở xã hội cho thuê có chỗ để xe và nhà kho, giá thuê khoảng 310 - 544 EUR/năm, tương đương một nửa giá thị trường, sau 7 năm thuê, người thuê nhà có thể căn cứ theo quy định của hợp đồng để mua lại căn hộ hoặc tiếp tục thuê.

Những hộ có thu nhập thấp dưới 30.000 EUR/năm được phép đăng ký mua nhà ở xã hội. Người tàn tật, người về hưu, thanh niên dưới 35 tuổi, người thất nghiệp đều có thể được ưu tiên thuê hoặc mua nhà ở do Nhà nước xây dựng. Căn cứ vào “Kế hoạch xây dựng và cải tạo nhà ở của quốc gia giai đoạn 2009- 2012”, người đăng ký nhà ở xã hội bắt buộc phải có đầy đủ những điều kiện: Không cùng một lúc sử dụng 2 căn nhà ở xã hội trở lên; phù hợp với những yêu cầu liên quan về nơi cư trú, mức thu nhập của hộ không được vượt qua mức thu nhập

được quy định của khu vực; trong 10 năm trước chưa từng đăng ký nhà ở xã hội; nhà ở xã hội dùng cho việc ở thường xuyên, nếu có ý định bán thì phải căn cứ theo quy định về giá cả giao dịch, và Chính phủ là đối tượng đầu tiên được ưu tiên mua lại. Đối với việc mua nhà ở xã hội, Chính phủ căn cứ vào độ tuổi, thu nhập, chức vụ của người đăng ký để cung cấp cho họ những trợ cấp tương ứng. Lấy người đăng ký có thu nhập không vượt quá 2.5 lần lương tối thiểu làm ví dụ, căn cứ vào tiêu chuẩn quy định thì người đăng ký thông thường khi đóng khoản tiền lần đầu có thể nhận được khoản hỗ trợ là 8.000 EUR; thanh niên dưới 35 tuổi, gia đình nhiều con đơn thân và người tàn tật, phụ nữ chịu bạo lực gia đình, người bị hại của chủ nghĩa khủng bố và người ly hôn có tiêu chuẩn hỗ trợ tương ứng là 9.000, 12.000 và 11.000 EUR.

Nhà ở xã hội của Tây Ban Nha có thể bán trực tiếp, cũng có thể chỉ được cho thuê hoặc là thuê mua, chính quyền các địa phương căn cứ vào nhu cầu của thị trường để quyết định đưa ra tỷ lệ cung ứng nhà ở cho thuê và nhà ở để bán. Tháng 12/2010, chính quyền thành phố Madrid đã cung ứng cho người dân 1.079 căn nhà ở xã hội, trong đó có 800 căn dành cho thanh niên dưới 35 tuổi thuê để ở. Năm 2010, vùng tự trị Basque (nơi nhà ở xã hội cho thuê chỉ chiếm 7% tổng số nhà ở xã hội) đã đề ra “Kế hoạch phát triển nhà ở 2011 - 2013” nhằm xây dựng thêm 2.000 căn nhà ở xã hội cho thuê, nâng tỷ lệ nhà ở xã hội cho thuê lên 40% vào năm 2013. Trên thực tế, “Kế hoạch xây dựng và cải tạo nhà ở quốc gia giai đoạn 2009 - 2012” của Chính phủ Tây Ban Nha đã đề ra nguyên tắc: Đối với nhà ở xã hội được hoàn thành trong thời gian của kế hoạch, cho dù là xây dựng mới hay cải tạo lại, thì ít nhất phải có 40% là nhà ở cho thuê. Từ sau khi bong bóng bất động sản bị vỡ năm 2008 đến nay, Chính phủ Tây Ban Nha đã tăng cường xây dựng nhà ở xã hội, một mặt để đảm bảo nhóm người có thu nhập thấp có thể mua được nhà ở, bao gồm cả nhà ở được cải tạo thành nhà ở xã hội cho thuê, nâng cao tỷ lệ sử dụng Quỹ nhà ở, bảo đảm cho người dân có nơi cư trú; mặt khác giúp tháo gỡ khó khăn cho ngành Xây dựng và bất động sản thông qua chính sách và khoản hỗ trợ tài chính của Chính phủ.

Tận dụng tối đa nguồn vốn tư nhân, tích cực giúp đỡ phát triển “hợp tác xã xây dựng nhà ở” là đặc điểm lớn nhất của cơ chế đầu tư và tài chính nhà ở xã hội của Tây Ban Nha. Xã hội Tây Ban Nha có văn hóa hợp tác, hợp tác xã Montella là hợp tác xã thành công nhất trên toàn cầu. Để những gia đình có thu nhập thấp cùng tự nguyện tập trung đầu tư xây dựng nhà ở là cách cơ bản nhất giải quyết vấn đề về nhà ở cho người nghèo. Theo quy định, thành viên của hợp tác xã là những gia đình có thu nhập cả năm không đạt 5,5 lần mức thu nhập tối thiểu bình quân; mục đích là để tránh trường hợp những người có thu nhập cao cũng có thể tham gia vào hợp tác xã này. Hợp tác xã xây dựng nhà ở tại Tây Ban Nha được hình thành từ sau khi nước này ban hành luật về nhà ở xã hội và nhà ở thương mại năm 1920. Do hợp tác xã xây dựng nhà ở đã bỏ qua các nhà đầu tư, xã viên có thể có được nhà ở với giá tương đối thấp. Vốn xây dựng nhà ở và các chi phí cho hoạt động của hợp tác xã do các thành viên của hợp tác xã cùng gánh vác, chủ yếu bao gồm lệ phí gia nhập hợp tác xã, chi phí quản lý hành chính hàng tháng, và kinh phí xây dựng nhà ở. Chính phủ có cơ chế ưu đãi về thuế, hỗ

trợ về đất đai... đối với tổ chức này. Khoảng 50% số hợp tác xã xây dựng nhà ở của Tây Ban Nha được hỗ trợ về giá, thậm chí được miễn phí về mặt bằng, như vậy có thể giảm được rất nhiều giá thành xây dựng. Hợp tác xã xây dựng nhà ở chọn lựa mặt bằng xây dựng, công năng của nhà ở sau khi hoàn thành, phương án xây dựng cụ thể, vật liệu xây dựng và lựa chọn công ty xây dựng... Các công tác này đều phải được toàn thể các hội viên thông qua thảo luận và quyết định. Đến nay các hợp tác xã xây dựng nhà ở đã xây dựng được 1.300.000 căn hộ, chiếm khoảng 8% tổng số lượng nhà ở trên toàn quốc, trong đó thủ đô Madrid đã xây dựng được 236.000 căn hộ. Hiện nay, Tây Ban Nha có khoảng 11.000 hợp tác xã nhà ở, đảm nhiệm 25% công tác xây dựng nhà ở trên toàn quốc. Khi hoàn thành xây dựng đồng thời tiến hành phân phối thì hợp tác xã đã hoàn thành sứ mệnh của mình và có thể giải thể, nhưng trên thực tế có khoảng 60% hợp tác xã vẫn chưa giải thể mà chuyển sang làm công tác quản lý nhà ở.

3. Tham khảo và gợi ý

Thiết kế và thực tiễn chế độ nhà ở xã hội của Tây Ban Nha có 3 điều đáng để Trung Quốc tham khảo và học hỏi nhằm hoàn thiện chế độ nhà ở xã hội và xúc tiến xây dựng các dự án nhà ở xã hội.

Một là: Thiết lập những chính sách ưu đãi, hỗ trợ của Chính phủ, cơ chế đầu tư nhà ở xã hội từ vốn đầu tư xã hội.

Kinh nghiệm thành công của Tây Ban Nha đã cho thấy: Dưới cơ chế thị trường, các chủ thể xã hội như hợp tác xã nhà ở... vẫn có thể phát huy tác dụng tích cực trong việc giải quyết khó khăn về nhà ở cho người dân có thu nhập thấp. Khi Trung Quốc thúc đẩy quản lý và xây dựng nhà ở xã hội, ngoài việc nâng cao hiệu quả và chất lượng phục vụ phải hết sức phát huy tác dụng của cơ chế thị trường. Thông qua những chính sách ưu đãi như mặt bằng, miễn giảm thuế... cần xã hội hóa vốn đầu tư xây dựng nhà ở xã hội, giảm nhẹ áp lực đầu tư cho chính quyền địa phương và Trung ương. Đây được xem là bước đột phá trong điều kiện khả năng tài chính hạn hẹp của Nhà nước đối với nhà ở xã hội. Các dự án nhà ở cho thuê được xây dựng bằng nguồn vốn tư nhân nên được hưởng các chế độ ưu đãi (hỗ trợ về vốn của Trung ương, cung ứng mặt bằng, miễn giảm thuế và chính sách hỗ trợ tín dụng) như các dự án do Chính phủ đầu tư. Có thể xem xét thành lập các hợp tác xã xây dựng nhà ở tại những địa phương có điều kiện.

Hai là: Xây dựng cơ chế đồng thời cho thuê và bán nhà ở xã hội theo một chu kỳ có lợi.

Người dân Tây Ban Nha luôn cố gắng hết sức để có thể mua được nhà ở nhưng Chính phủ vẫn luôn ưu tiên cung cấp nhà ở cho thuê và thuê mua. Với tình hình của Trung Quốc, nhu cầu về nhà ở xã hội của những gia đình có khả năng chi trả ở mức độ khác nhau có sự khác biệt, do đó Chính phủ cần đưa ra những lựa chọn khác nhau như mua, cho thuê, thuê mua... để cung cấp nhà ở cho từng đối tượng thích hợp. Trước mắt, đối với hình thức mua nhà ở xã hội, có thể thực hiện chế độ đồng sở hữu tài sản. Tùy theo tình hình tài chính của mình, các gia

đình có thể tăng quyền đồng sở hữu nhà ở xã hội mà vẫn đảm bảo được nguồn thu thuế và đầu tư vốn của quốc gia không bị thất thoát. Đối với trường hợp thuê nhà thì căn cứ theo giá thị trường để tính, và phân chia cấp độ hỗ trợ về thuê nhà, bảo đảm thu nhập cùng tái sử dụng nhà ở và quản lý sửa chữa từ nguồn vốn đầu tư của xã hội, làm cho việc xây dựng và vận hành nhà ở xã hội cho thuê có tính duy trì lâu dài. Đồng thời phải tăng cường hoàn thiện thị trường nhà ở cho thuê và hướng cho người dân chuyển dần sang mua nhà ở, từng bước thông qua việc thuê nhà để có thể mua được nhà ở thích ứng với điều kiện của người dân. Đây cũng là một cách để giải quyết nhu cầu nhà ở cơ bản của người dân.

Ba là: Chú trọng phát triển nhà ở cho thuê công cộng, hoàn thiện hệ thống cung cấp nhà ở xã hội.

Nhà ở xã hội cho thuê là hình thức có ưu điểm linh hoạt, dễ dàng rút khỏi và có lợi cho nhóm nhiều người..., Tây Ban Nha rất chú trọng phát triển loại hình nhà ở xã hội cho thuê. Trung Quốc có dân số đông xuất phát từ quá trình phát triển đô thị hóa do vậy trong hệ thống cung cấp nhà ở xã hội cũng nên chú trọng nhà ở công cộng cho thuê. Phải hoàn thiện các chính sách chi trả về thuế và lưu thông tiền tệ trong các công tác xây dựng và quản lý nhà ở công cộng cho thuê. Lựa chọn dùng phương thức xây dựng, cải tạo, mua lại... để tăng lượng cung cấp nhà ở công cộng cho thuê. Thông qua các hình thức thu hút quỹ nhà ở, quỹ bảo đảm xã hội, phát hành trái phiếu nhà ở, huy động vốn vay từ các ngân hàng thương mại... tạo ra nguồn tài chính dài hạn với chi phí thấp hỗ trợ các doanh nghiệp phát triển nhà ở công cộng cho thuê. Đối với nhà ở cũ, nhà ở xuống cấp ở thành phố và thị trấn cần được cải tạo thì tích cực tìm kiếm hình thức hợp tác công - tư, hợp tác với những công ty bất động sản có quy mô lớn, kết hợp với các cơ sở thương mại khác để hoàn thiện xây dựng. Cho phép những thành phố lớn có điều kiện triển khai quỹ đầu tư của vốn nhân rồi xây dựng thí điểm nhà ở cho thuê công cộng.

Nhậm Trung Trung - Nhạc Phạm Tây

Nguồn: Tạp chí Xây dựng đô thị và nông thôn số 2/2013

ND: Khánh Ly