

Chính sách nhà ở - một số bài học từ kinh nghiệm quốc tế

TRẦN THỊ THÁI HÀ

Trong nhiều thập niên qua, vấn đề nhà ở đô thị vẫn luôn là mối quan tâm của các chính phủ. Hàng loạt câu hỏi gây tranh cãi liên quan tới vai trò của chính phủ: Chính phủ có nên can thiệp vào thị trường nhà ở và can thiệp như thế nào? Chính sách nhà ở nên hỗ trợ bên cung hay bên cầu, ủng hộ người sở hữu-sử dụng nhà hay người thuê nhà? Bài viết này tổng thuật các kết quả nghiên cứu về lý thuyết và kinh nghiệm quốc tế trong việc thiết kế và thực thi các chính sách nhà ở, với hy vọng sẽ góp một cách nhìn trong việc giải quyết vấn đề nhà ở đô thị ở Việt Nam.

1. Vấn đề nhà ở đô thị nhìn từ góc độ lý thuyết

Vai trò của chính phủ: đa số nhà kinh tế học theo quan điểm truyền thống đều cho rằng, thị trường vận hành là hiệu quả và ủng hộ sự can thiệp của chính phủ để “bôi trơn” các bánh xe của cơ chế thị trường. Lập luận chủ đạo là vai trò chính yếu của chính phủ trong vấn đề nhà ở phải là tạo điều kiện để các thị trường nhà vận hành. Cũng có những hoàn cảnh mà ở đó các thị trường cạnh tranh sẽ không có hiệu quả, ví dụ như độc quyền tự nhiên, các ngoại ứng và hàng hóa công cộng. Khi đó can thiệp của chính phủ được coi là đúng đắn từ góc độ hiệu quả. Chính phủ cũng cần phải can thiệp nếu bình đẳng và công bằng xã hội có thể đạt được thông qua việc tái phân phối một lần thu nhập. Tuy nhiên, trong lĩnh vực nhà ở thì độc quyền tự nhiên và hàng hóa công cộng lại không quan trọng và các ngoại ứng liên quan tới nhà ở có thể xử lý trên cơ sở từng vụ việc (ví dụ đa số các ngoại ứng về sử dụng đất đai được giải quyết bằng quy hoạch vùng và các ngoại ứng vốn xã hội một phần thông qua việc trợ cấp cho sở hữu nhà ở). Như vậy nếu coi vấn đề nhà ở được đặc trưng bởi một thị trường cạnh tranh hoàn hảo, chỉ trừ các ngoại ứng lân cận, thì thị trường nhà ở là hiệu quả và can thiệp của

chính phủ cần được hạn chế.

Một quan điểm gần đây hơn dựa trên lý thuyết về chính sách kinh tế tối ưu trong điều kiện thông tin không hoàn hảo và có các bất đồng. Khu vực nhà ở đặc biệt bị tác động bởi những vấn đề này, vì chi phí giao dịch lớn (đặc biệt là chi phí tìm kiếm, chi phí di chuyển và phí giao dịch) và bất đối xứng thông tin rất quan trọng (những người sử dụng nhà tiềm năng không biết đầy đủ về những đặc điểm của từng căn nhà cụ thể chủ đất và người thuê không biết gì về tính cách của nhau). Như đề cập ở phần trên, hiệu quả đạt được nhờ việc chỉnh sửa những thất bại của thị trường và bình đẳng đạt được thông qua việc *tái phân phối một lần* (“*lump-sum redistribution*”). Tuy nhiên tái phân phối một lần chỉ khả thi nếu chính phủ có thể quan sát được nhu cầu một cách trực tiếp, nhưng trên thực tế thì điều đó là không thể. Thay vào đó, chính phủ phải suy ra nhu cầu một cách không hoàn hảo nhờ vào những gì có thể quan sát được. Trong trường hợp này, chính phủ không thể đạt được các chính sách tốt nhất mà phải thực hiện các chính sách “tốt thứ hai”, khi những giới hạn không thể thay đổi đã loại trừ việc đạt tới chính sách tốt nhất.

Trần Thị Thái Hà, PGS.TS., Trường đại học Kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội.

Vì trong danh mục các chính sách “tốt thứ hai” có thể bao gồm các chương trình trợ cấp nhà ở, nên việc xem xét thông tin không hoàn hảo sẽ cung cấp cơ sở tiềm năng cho một vai trò được mở rộng của chính phủ trong khu vực nhà ở, ngoài việc chỉnh sửa các thất bại thị trường mang tính kinh điển. Bị kích thích với lý thuyết về thông tin không hoàn hảo, hợp đồng không hoàn chỉnh, các thị trường tối ưu cho tìm kiếm và kết nối, hàng loạt các nghiên cứu đã được xúc tiến trong những năm 1980 và từ đó tới nay đã đạt được những tiến bộ đáng kể. Những công trình này đề cập tới một dải rộng các vấn đề, như vai trò của các đại lý bất động sản, mục đích của những điều khoản khác biệt trong các hợp đồng thuê, chức năng của tỷ lệ bỏ trống, các chiến lược định giá tối ưu và hành vi tìm kiếm.... Cách tiếp cận này đã mang lại một bức tranh hiện thực hơn về các thể chế và cơ chế mà thông qua đó đạt được sự điều phối và đã bổ sung một cảnh báo đối với các tài sản phúc lợi trên thị trường nhà ở. Do có chi phí tìm kiếm và di chuyển, cạnh tranh là không hoàn hảo ngay cả khi có một số lượng lớn các đại lý của cả hai bên cung, cầu của thị trường. Các ngoại ứng về tìm kiếm dẫn tới tỷ lệ bỏ trống chênh ra khỏi mức tốt nhất và các hợp đồng không hoàn chỉnh tạo ra những ngoại ứng luân chuyển nhanh. Lẽ tất nhiên là các hàm ý chính sách thường phong phú hơn so với trạng thái cạnh tranh hoàn hảo và thông tin hoàn hảo. Về nguyên tắc, hiệu quả thường có thể được nâng cao thông qua can thiệp phù hợp của nhà nước, cho dù trên thực tế chính những đặc điểm đã ngăn cản thị trường đạt đến trạng thái hiệu quả cao nhất lại khiến cho sự can thiệp phải có can thiệp của chính phủ trở thành vấn đề gây tranh cãi.

Như vậy câu hỏi then chốt về phương diện kinh tế học phúc lợi về chính sách nhà ở là: cấp chính quyền nào cần thực thi chính sách đó? Lập luận chuẩn là chính phủ trung

ương cần thực thi chính sách tái phân phối trên cơ sở rộng, vì điều đó sẽ làm giảm bớt tình trạng di cư do phúc lợi thúc đẩy và theo những tiêu chuẩn nào đó thì nó công bằng hơn. Trái với quan điểm này là lập luận cho rằng các chính quyền địa phương có thông tin đầy đủ nhất về các điều kiện ở địa phương và có thể đưa ra phán quyết đúng đắn hơn về những hộ gia đình nào có nhu cầu bức xúc nhất. Ở Mỹ, các chương trình nhà ở có cơ sở rộng thường do chính phủ trung ương thiết lập và tài trợ nhưng do cấp địa phương trực tiếp quản trị.

Cuối cùng, phần lớn những nghiên cứu về chính sách nhà ở đều bỏ qua các khía cạnh về không gian. Nơi sinh sống của một hộ gia đình sẽ quy định sự tiếp cận của nó tới các dịch vụ công, bao gồm cả giáo dục, cũng như chất lượng của môi trường lân cận. Một chương trình nhà ở không được thiết kế tốt có thể khiến những người hưởng lợi của nó bị cô lập về mặt xã hội và khó tiếp cận với những cơ hội việc làm. Khái quát hơn, chính sách nhà ở có thể có những hiệu ứng dài hạn tới cấu trúc không gian của các thành phố, ảnh hưởng đặc biệt tới thành phần xã hội của môi trường lân cận.

2. Nhà đi thuê hay nhà sở hữu?

Phần lớn chính sách nhà ở của các quốc gia trên thực tế đều nhằm tới những người thuê nhà hoặc những chủ sở hữu-sử dụng nhà và hướng vào bên cung hoặc bên cầu của thị trường. Hầu hết các chính phủ đều thiên về sở hữu nhà ở, do nhận thức rằng điều đó sẽ củng cố ổn định xã hội, cho dù sở hữu nhà ở đối với người nghèo là rất rủi ro, thể hiện ở số lượng tăng nhanh các vụ tịch biên nhà ở hình thành từ khoản vay dưới chuẩn ở Mỹ trong thời gian gần đây. Vì đa số hộ nghèo đều là người thuê nhà, nên các chính sách nhà ở có tính chất tái phân phối phải được hướng chủ yếu tới thị trường nhà ở cho thuê.

Kinh nghiệm về chính sách nhà ở gần

đây ở các nước phát triển chỉ ra rằng các chương trình trợ cấp nhà gắn với thu nhập, tức là hướng vào bên cầu (như trợ cấp nhà ở và phiếu nhà ở) nói chung đạt được kết quả cao hơn trong việc đưa nhà ở đảm bảo chất lượng và giá cả hợp lý tới những người có nhu cầu nhà ở, so với các chương trình nhà ở công và các chương trình định hướng bên cung khác. Đa số ý kiến gần đây cho rằng các chính sách trợ giá thuê gắn với thu nhập, định hướng vào bên cầu, theo nhiều tiêu chí khác nhau có hiệu quả hơn các chính sách trợ giá thuê hướng vào bên cung. Để hiểu chính xác hơn vấn đề này, cần xem xét những đặc tính căn bản gắn với tư cách chủ sở hữu nhà, giúp phân biệt cư dân thuê nhà và chủ sở hữu – người sử dụng.

Trước hết là tổ hợp các quyền tài sản gắn với tư cách chủ sở hữu. Vì chủ sở hữu nói chung được nhận những ưu đãi trong các luật thuế (ở Mỹ, Châu Âu và Châu Á), nên những người thuê nhà có động lực để trở thành người chủ sở hữu sớm hơn so với những gì mà khả năng kinh tế của họ cho phép. Điều đó tác động tới cung ứng lao động của một hộ gia đình (gia tăng cả sự tham gia lao động lẫn số giờ lao động), tới của cải, tình trạng sinh sản, rủi ro đầu tư, và tính lưu động của hộ gia đình này. Việc chuyển đổi từ thuê nhà sang sở hữu nhà đòi hỏi một gia đình phải thay đổi các hành vi, như tăng tỷ lệ tiết kiệm và tham gia vào lực lượng lao động, trước khi mua một ngôi nhà. Vì phần lớn của cải của những người chủ sở hữu nhà được đầu tư vào nhà ở, nên nói chung họ có rủi ro đầu tư cao hơn, do sở hữu một danh mục kém đa dạng hóa hơn.

Sở hữu nhà ở còn khác về căn bản với thuê nhà ở chỗ: chi phí giao dịch gắn với vấn đề an ninh và bỏ trống ngôi nhà là lớn hơn đáng kể (trước và sau khi mua nhà). Do chi phí giao dịch cao hơn và do chủ sở hữu-sử dụng nhà có những mối quan hệ tốt hơn với hàng xóm và cộng đồng, nên tính lưu động của họ thấp hơn người thuê nhà. Điều này

có tác động tới thị trường lao động, vì tính lưu động thấp hơn của dân cư hàm nghĩa rủi ro cao hơn trên thị trường lao động. Chẳng hạn, nếu một khu vực nào đó với tính chất không đa dạng về việc làm và bị một cú sốc bất lợi nào đó về kinh tế, khi đó sự thiếu tính lưu động của những người có sở hữu nhà ở sẽ dẫn đến tỷ lệ thất nghiệp cao của khu vực. Ở Châu Âu, sở hữu nhà đối với người nghèo thường gắn liền với nhà ở xã hội. Hughes và Mc Cormick (1987) lưu ý rằng, điều này còn ngăn cản tính lưu động của dân cư mạnh hơn, bởi sở hữu một ngôi nhà xã hội đối với một hộ nghèo đồng nghĩa với việc họ sẽ không bao giờ chuyển đi chỗ khác, bởi làm thế họ sẽ mất đi quyền lợi và sẽ không thể có được một ngôi nhà xã hội ở một nơi khác.

Sở hữu nhà ở còn gắn liền với tình trạng cư nới đô thị, bởi những người chuyển ra ngoại ô thường là người da trắng và chủ sở hữu nhà. Điều này cũng tác động tới tình trạng nghèo khổ và sự tiếp cận khó khăn tới việc làm của nhóm người thiểu số, vì việc làm có xu hướng đi theo sau con người và điều này làm tăng thêm khoảng cách giữa nơi sống của nhóm người thiểu số và nơi có thể có việc làm. South và Crowder (1997) nhận thấy sở hữu nhà ở Mỹ đã làm giảm đáng kể khả năng thay đổi chỗ ở của hộ gia đình ra khỏi một vùng lân cận nghèo khổ. Có sự nhất trí rằng, yếu tố chủ yếu quy định sự mở rộng không gian của các thành phố là nhu cầu tăng lên về có thêm nhà ở dưới hình thức nhà rộng hơn và lô đất lớn hơn. Vì nhà do chính chủ sử dụng nói chung thường lớn hơn và có lô đất rộng hơn các đơn vị nhà thuê, nên có một mối quan hệ cùng chiều giữa sở hữu nhà ở và sự cư nới đô thị. Cư nới đô thị rõ ràng là không hiệu quả nhìn từ quan điểm kinh tế (Brueckner, 2000).

3. Kinh nghiệm quốc tế

3.1. Chính sách nhà ở của Mỹ

Người nghèo ở Mỹ đa phần thuê nhà để ở.

Trong số 15,12 triệu hộ nghèo (năm 2005) thì có tới 57,4% là hộ thuê nhà và chỉ có 8,6% các hộ sở hữu-sử dụng nhà là người nghèo. Chi phí cho nhà ở là khoản chi lớn nhất trong ngân sách của cả hộ thuê nhà (35,6%) lẫn người sở hữu-sử dụng (31,9%). Các hộ thuê nhà tập trung ở các thành phố trung tâm, trong khi người sở hữu- sử dụng nhà hiện diện ở các vùng ngoại ô. Cho dù vậy, các chính sách nhà ở của Chính phủ liên bang vẫn thiên mạnh về có lợi cho người sở hữu- sử dụng nhà hơn là người thuê thể hiện trong sự phân bổ các lợi ích tài chính giữa hai nhóm này.

Các cấp chính quyền Mỹ đều trợ cấp cho việc đầu tư cho nhà ở bởi chủ sở hữu, bao gồm việc miễn thuế đối với tiền thuê nhà ước tính, ưu đãi thuế đối với các khoản lợi vốn, những hạn chế việc sử dụng đất địa phương, bảo hiểm cho khoản vay thế chấp được trợ cấp, sự bảo hộ của các tổ chức trên thị trường thứ cấp khoản vay thế chấp...

Các chương trình trợ cấp nhà ở lớn nhất của Mỹ được tài trợ bằng khoản chi tiêu thuế thông qua Luật Thu nội bộ. Thuế thu nhập cá nhân dành ưu đãi đặc biệt cho người sở hữu-sử dụng nhà: các khoản thanh toán tiền lãi cho khoản vay mua nhà được giảm trừ thuế với tư cách là các khoản chi tiêu cá nhân cho ngôi nhà thứ nhất và ngôi nhà thứ hai của người đóng thuế, giới hạn trong 1 triệu USD; thuế tài sản trên những nhà ở của chính chủ cũng được giảm trừ như là chi tiêu cá nhân; khoản thu nhập tiền cho thuê “ẩn” do việc ở ngay tại nhà (khoản “cổ tức”) được trừ ra khỏi tổng thu nhập và lợi vốn thực chất là không bị đánh thuế. Ngoài ra, luật thuế Mỹ còn trợ cấp thêm cho những nhóm chủ sở hữu cụ thể. Các chương trình này do các tiểu bang điều hành, lấy nguồn từ chi tiêu thuế liên bang. Luật thuế cho phép các cấp chính quyền thấp hơn được phát hành trái phiếu miễn thuế, dùng tiền thu được làm lợi cho những người nắm giữ các khoản vay mua nhà cụ thể, thông qua

chương trình Mortgage Revenue Bond (MRB). Những người hưởng lợi sẽ nhận được các khoản vay thế chấp mua nhà với lãi suất miễn thuế thấp hơn so với lãi suất thị trường.

Về các chính sách hướng trực tiếp tới các gia đình thu nhập thấp, giảm trừ thuế cho các khoản chi tiêu cho nhà ở là một phần quan trọng của chi tiêu tài khóa ở nhiều nước. Những khoản giảm trừ này thường dựa trên các lý do về bình đẳng, bởi chúng được coi là giúp cho nhiều gia đình trang trải được một ngôi nhà để ở. Ví dụ, trong năm mươi năm kể từ khi Quốc Hội Mỹ thông qua Luật Nhà ở năm 1949, Chính phủ liên bang đã giúp kinh phí xây dựng hơn 5 triệu đơn vị nhà ở cho các hộ thu nhập thấp và cấp phiếu trả tiền (vouchers) thuê cho gần 2 triệu gia đình nữa. Ngoài các khoản chi tiêu thuế, Chính phủ liên bang trợ cấp các hộ có thu nhập thấp theo ba cách cơ bản:

1) Hỗ trợ xây dựng và vận hành những dự án phát triển nhà cụ thể.

Các chính sách này được gọi là trợ cấp bên cung hoặc trợ cấp theo dự án, bao gồm các chương trình nhà công và một số chương trình khác, theo đó Chính phủ liên bang trợ cấp việc xây dựng, và đôi khi cả việc vận hành, nhà ở thu nhập thấp thuộc sở hữu tư nhân, nhằm xóa bỏ tình trạng nhà dưới chuẩn, chất lượng kém. Chương trình tín dụng thuế nhà ở thu nhập thấp (LIHTC) theo Luật Cải cách thuế 1986 được quyền cung cấp khoản trợ cấp trực tiếp cho việc xây, hoặc mua nhà cho thuê mới sử dụng cho những hộ có thu nhập thấp. Cho tới năm 2003 tín dụng thuế đã giúp kinh phí phát triển hơn 1,2 triệu đơn vị nhà ở.

2) Giúp những người thuê nhà trả tiền nhà thuê tư nhân.

Cách này đã trở thành phương thức chủ yếu trợ giúp nhà ở thu nhập thấp. Chính phủ cung cấp các phiếu trả tiền cho các hộ thu nhập thấp. Những hộ có phiếu này sẽ

nhận được khoản chênh lệch giữa tiền thuê thị trường tại một địa phương và 30% thu nhập của họ. Các hộ có phiếu trả tiền có thể lựa chọn việc trả cao hơn mức tiền thuê thị trường hợp lý cho bất kỳ một nhà ở nào, cho tới 40% thu nhập của họ, phần chênh lệch họ sẽ tự trang trải. Họ cũng được phép chi tiêu khoản chênh lệch nếu họ có thể thuê một chỗ ở được chấp nhận với mức giá thấp hơn giá thuê thị trường hợp lý.

3) Cấp kinh phí cho các bang và địa phương để phát triển các chương trình nhà ở.

Những chính sách này bao gồm những khoản cấp trọn gói tài trợ cho các chương trình nhà ở do các chính quyền tiểu bang và địa phương quản lý trực tiếp.

Cho dù nước Mỹ đã chi tiêu hàng triệu đôla cho chính sách nhà ở, ba vấn đề lớn vẫn chưa được giải quyết là:

(1) Thu nhập của hàng triệu hộ gia đình Mỹ là quá thấp để họ có thể trả tiền thuê một chỗ ở tương tất. Vì phải dành quá nhiều thu nhập cho nhà ở, nên họ không còn đủ tiền cho những nhu cầu thiết yếu khác như chăm sóc sức khỏe, di lại, học hành và thực phẩm. Ở đây có thể nhận thấy hai vấn đề: tiền công của người lao động không kỹ năng là quá thấp và giá nhà thì quá cao. Trợ cấp trực tiếp (dưới dạng tiền công hoặc nhà ở) cho những người thuê nhà thuộc diện nghèo có thể được thực hiện để giải quyết vấn đề này nhưng chi phí sẽ cao, điều mà trong tình hình hiện tại là rất khó.

(2) Các chính sách ở cấp liên bang liên quan tới nhà ở chủ yếu dựa trên quan điểm chính trị phổ biến về sở hữu nhà và không căn cứ vào tính bức xúc của nhu cầu về nhà ở của các hộ gia đình, mặc dù chính các hộ thuê nhà có nhu cầu về trợ giúp nhà ở bức xúc nhất. Về lý thuyết, chính phủ có thể thay đổi chính sách và chi nhiều tiền hơn cho những người thuê nhà so với sở hữu nhà.

(3) Những vùng có tỷ lệ nghèo đói, nghiện

hút, thất nghiệp cao, kết hợp với tình trạng trường học công chất lượng thấp và không có điều kiện chăm sóc sức khỏe, thì thường là việc sinh sống là vô cùng khó khăn và bất lợi hơn nhiều so với việc sống ở các khu vực thu nhập trung bình và cao. Hơn nữa phần lớn các khu ngoại ô ở Mỹ thường bị thống trị về mặt chính trị bởi những số đông có sở hữu nhà ở, họ gây sức ép lên các chính quyền địa phương để duy trì những rào cản pháp lý đối với việc xây dựng loại nhà ở cho một gia đình với chi phí thấp, hoặc bất kỳ loại căn hộ cho thuê nào tại địa phương. Điều đó khiến cho các hộ thu nhập thấp khó mà chuyển ra khỏi những khu vực tập trung nghèo đói sang ở tại các khu ngoại ô giàu có hơn, nơi mà họ có thể dễ dàng tìm được những việc làm tốt và trường học tốt cho con em mình.

3.2. Chính sách nhà ở của Châu Âu

Hầu hết các quốc gia Châu Âu đều có một hỗn hợp các dạng can thiệp và ba trụ cột chính của chính sách nhà ở của Châu Âu là (i) sở hữu nhà ở; (ii) nhà ở công và nhà ở xã hội và (iii) trợ cấp tiền thuê trực tiếp tới hộ gia đình, đặc biệt là hộ có thu nhập thấp.

Quyền sở hữu nhà ở là chính sách nhà ở phổ biến nhất được thực hiện ở Châu Âu trong những thập niên gần đây, mặc dù có những khác biệt lớn giữa các nước. Trong đa số các nước Châu Âu, nhà ở của chính chủ được Chính phủ thúc đẩy mạnh mẽ thông qua việc trợ cấp và giảm thuế trên khoản vay mua nhà. Kết quả là ở Châu Âu có một khu vực nhà ở của chính chủ khá lớn, ở nhiều nước là lớn hơn so với khu vực này ở Mỹ.

Nhà ở công và nhà ở xã hội là bộ phận quan trọng hơn nhiều trong chính sách nhà ở của Châu Âu và giữa các nước cũng có sự khác biệt rất lớn. Hà Lan, Thụy Điển và Áo là những nước có quỹ nhà công cho thuê lớn hơn mức chung của Châu Âu. Hà Lan là nước có tỷ lệ nhà cho thuê xã hội cao nhất ở Châu Âu, 36% năm 1994 so với mức bình

quân 18% của Châu Âu. Trong khi đó ở Tây Ban Nha tỷ lệ này gần như không tồn tại. Tây Ban Nha là ví dụ điển hình về một nước Châu Âu nơi mà các chính sách của Chính phủ thiên về có lợi cho việc sở hữu nhà, với chi phí gánh chịu bởi nhà ở xã hội. Vào năm 1950 tỷ lệ nhà cho thuê cao hơn tỷ lệ nhà ở của chính chủ (54% so với 46%), nhưng đến cuối những năm 1990 thì những tương quan này hoàn toàn thay đổi (14 so với 81) (Eastaway và Varo, 2002).

Đánh giá chính sách nhà ở ở Châu Âu, giới nghiên cứu nêu lên hai vấn đề cơ bản. Vấn đề thứ nhất là sở hữu nhà được các chính phủ Châu Âu khuyến khích, dựa trên chi phí của những người thuê nhà xã hội, tạo ra mức độ phân hóa cao giữa những người chủ sở hữu-sử dụng và những người thuê nhà xã hội. Bài toán bằng cách nào giải quyết nhà ở cho những thành phần thuộc loại nghèo hơn của bên cầu về cơ bản vẫn chưa có lời giải. Kết quả là tỷ lệ nghèo và cực nghèo đã tăng lên qua thời gian và trở thành một vấn đề thực sự ở Châu Âu, đặc biệt là với dòng người nhập cư ồ ạt trong ba thập niên qua có xu hướng sống ở những khu biệt lập. Trong khi đó, quỹ nhà cho thuê tư nhân lại giảm về quy mô, một phần do sự kiểm soát tiền thuê, nhưng cũng do chính sách thuế và lợi suất đầu tư đều bất lợi.

Vấn đề thứ hai là sở hữu nhà ở không phải bao giờ cũng là tốt cho nền kinh tế. Oswald đã nhận thấy tương quan thống kê quan trọng giữa tỷ lệ sở hữu nhà và tỷ lệ thất nghiệp trong các nước phát triển về kinh tế. Tỷ lệ sở hữu nhà cao hơn làm tăng tỷ lệ thất nghiệp – mà lý do là chủ sở hữu-người sử dụng tương đối ít tính lưu động. Có hai yếu tố chính tạo ra điều đó. *Thứ nhất*, chi phí giao dịch nói chung là cao, từ hàng nghìn tới hàng chục nghìn EUR, mặc dù rất khác nhau giữa các nước Châu Âu. *Thứ hai*, tính chất kém lưu động của chủ sở hữu-người sử dụng nhà ở có thể là kết quả của chi phí nhà ở quá cao so với thu nhập,

khiến cho những người trẻ và người thất nghiệp rất khó di chuyển ra khỏi nhà của cha mẹ.

Cũng giống như sở hữu nhà, nhà ở xã hội là không tốt cho tính lưu động của lao động. Những người chỉ trích việc kiểm soát tiền thuê (hay nhà ở xã hội) cho rằng nó sẽ dẫn tới việc sử dụng không tối ưu đối với nhà ở và làm giảm tính lưu động của lao động. Trên thực tế, một khía cạnh quan trọng của việc cung cấp nhà ở xã hội, là sản phẩm được phân phối cho các hộ gia đình bằng cơ chế hành chính, chứ không phải cơ chế thị trường. Kết quả là, phần lớn những nghiên cứu mối liên hệ giữa tính lưu động với người sở hữu-sử dụng nhà đều nhận thấy những thủ tục quan liêu và sự kiểm soát tiền thuê là nguyên nhân chủ yếu của tính ỳ trên thị trường nhà ở. Đặc biệt, Hughes và McCormick (1987, 1990) đã khảo sát hành vi di cư và so sánh các kết quả giữa những người thuê nhà xã hội và những người sở hữu-sử dụng nhà tương đương ở Mỹ và Anh. Họ cho thấy rằng những người thuê nhà xã hội có xu hướng ít di cư hơn những người trong khu vực thị trường và khi họ dời đi thì điều đó thường vì lý do nhà ở nhiều hơn là những lý do của thị trường lao động. Một cách khái quát, phân bổ hành chính, kiểm soát tiền thuê và trợ cấp cho người chủ sở hữu-sử dụng nhà, tất cả đều được chỉ ra là có tác động xấu tới sự vận hành của thị trường lao động.

Những nhà nghiên cứu khác nhấn mạnh những lợi thế của nhà cho thuê tư nhân trong việc cung cấp sự tiếp cận dễ dàng, nhanh chóng, từ đó gợi ý rằng nhìn từ góc độ tăng trưởng kinh tế thì lựa chọn được ưu tiên hơn sẽ là thuê nhà nhiều hơn và sở hữu nhà ít hơn. Nói tóm lại, họ cho rằng xét về tầm quan trọng tiềm năng của khu vực nhà cho thuê đối với tính lưu động của lao động và đối với sự vận hành hiệu quả tổng thể của thị trường nhà ở, thiên kiến giảm thuế và trợ cấp theo hướng có lợi cho chủ sở hữu-sử dụng cần được xem xét lại ở Châu Âu, đặc biệt ở những

nước mà tỷ trọng của khu vực nhà cho thuê đã giảm xuống mức rất thấp.

3.3. Kinh nghiệm Châu Á

Mặc dù Xingapo nói chung không được coi là một nhà nước phúc lợi, song việc cung cấp phúc lợi nhà ở trên một quy mô lớn lại là một đặc trưng riêng có của hệ thống phúc lợi của nước này. Hệ thống nhà ở mở rộng có vai trò hữu ích trong việc nâng cao tỷ lệ tiết kiệm và tỷ lệ sở hữu nhà ở cũng như đóng góp vào tăng trưởng kinh tế bền vững. Với 4,2 triệu dân và diện tích đất chỉ 697 km² năm 1970 các khoản vay mua nhà chiếm 4% GDP của Xingapo, đến năm 2000 con số này đạt 64%. Cũng như nhiều nước khác, Xingapo trải qua bốn giai đoạn của chính sách nhà ở sau chiến tranh: 1) thiếu nhà ở (1947-1979); 2) nới lỏng điều tiết và tạo lập thị trường bán lại (1979-1990); 3) tự do hóa tài chính và lạm phát giá nhà và 4) quỹ nhà dư thừa (1998-hiện nay). Chính sách của Xingapo dựa trên tiết kiệm bắt buộc, đất đai thuộc sở hữu nhà nước, và nhà nước cung cấp nhà ở, khu vực công cộng mở rộng.

Ở Hàn Quốc, nhà cho thuê công có nghĩa là những nhà ở mà chi phí xây dựng và tiền thuê được bao cấp bởi NHF (Quỹ nhà ở quốc gia) hoặc bởi chi tiêu công. Tuy nhiên, một đặc tính của nhà cho thuê công ở đây là khoảng thời gian cho thuê công là khác nhau tùy theo kiểu tài trợ. Có năm loại nhà cho thuê công ở Hàn Quốc: loại 50 năm, loại cho thuê vĩnh viễn, loại nhà thuê của người làm công; và loại nhà cho thuê 10 năm và 20 năm của công dân. Loại nhà cho thuê 5 năm được thuê với thời gian bắt buộc là 5 năm theo điều kiện của khoản vay ưu đãi NHF. Sau đó nó được bán cho người thuê là người có đặt cọc đăng ký mua nhà. Việc này xuất phát từ sự cần thiết phải quay vòng vốn nhanh và cấp vốn liên tục cho việc xây dựng hàng loạt nhà ở. Chính phủ khuyến khích các công ty tư nhân xây dựng loại căn hộ này bằng cách cung cấp các khoản vay NHF

và những ưu đãi về thuế. Biện pháp này không mấy thành công, chủ yếu vì thiếu vắng các nhà đầu tư vào nhà cho thuê thực sự và do những người thuê nhà gặp khó khăn về tài chính khi mua nhà.

Từ năm 1992, các đơn vị nhà cho thuê công 50 năm có diện tích dưới 40 m² được xây dựng thay thế cho nhà cho thuê vĩnh viễn, với sự hỗ trợ tài chính của Chính phủ. Tuy nhiên, loại nhà này chỉ chiếm 0,6% thị trường nhà vào năm 2000. Nhà cho thuê công vĩnh viễn được cung cấp trong thời gian từ 1989 tới năm 1993. Đáng tiếc là loại nhà này không được những khách hàng mục tiêu ưa chuộng cho dù có diện tích lớn hơn và được trang bị tốt hơn so với nơi ở hiện tại của họ. Có ba lý do chính giải thích điều này. *Thứ nhất*, không gian quá nhỏ, dưới 30 m². *Thứ hai*, các căn hộ này đặt trong những chung cư quá cao. *Thứ ba*, những căn hộ này được đặt khá xa nơi sống của các khách hàng mục tiêu. Thêm vào đó, nhiều gia đình nghèo thấy rằng họ không kham nổi khoản tiền thuê hàng tháng, cho dù khoản tiền đó không lớn hơn khoản chi tiêu sinh hoạt hiện tại của họ. Cuối cùng, Chính phủ quyết định ngừng cung cấp loại nhà này vào năm 1992.

Nhà cho thuê của người làm công được xây dựng thông qua một trong các chương trình của kế hoạch xây dựng hai triệu nhà ở. Nó được bán cho một người sử dụng lao động có ít nhất là năm nhân viên. Ông chủ này sẽ cho nhân viên của mình thuê nhà và sau thời gian thuê bắt buộc 5 năm sẽ bán cho người sử dụng. Hệ thống này không được số đông ưa thích vì những người sử dụng lao động không quan tâm tới việc cung cấp nhà ở cho công ty.

Nhà cho thuê 10 năm và 20 năm có trợ giúp tài chính 30% chi phí xây dựng và diện tích mỗi căn hộ dưới 50 m². Tiêu chuẩn được thuê loại nhà 10 năm là những người có tiền gửi đặt cọc mua nhà với thu nhập dưới 70% mức thu nhập của hộ gia đình trung bình ở

đô thị. Với loại nhà thuê 20 năm, tiêu chuẩn được thuê là những gia đình có thu nhập thấp, dưới 50% mức thu nhập trung bình ở đô thị.

Hệ thống cung cấp nhà cho thuê công ở Hàn Quốc có bốn nét đặc thù. *Thứ nhất*, nó bỏ qua các hộ gia đình không đủ khả năng thuê dù chỉ là một chỗ ở tối thiểu. *Thứ hai*, nhà cho thuê công 5 năm chủ yếu được cung cấp thông qua các công ty tư nhân được phép thu lợi nhuận. *Thứ ba*, chính phủ trung ương tham dự ở mức độ cao vào việc trực tiếp cung cấp nhà cho thuê công. Các chính quyền địa phương chỉ sở hữu và quản lý 0,8% quỹ nhà cho thuê công. Một cơ quan của Chính phủ trung ương giám sát, sở hữu và quản lý tới 2,1% tổng quỹ nhà cho thuê công. *Thứ tư*, các điều kiện và việc cung cấp nhà cho thuê công có thể thay đổi dễ dàng bởi vì các khoản trợ cấp của Chính phủ được cấp ra mà không cần một điều khoản pháp lý nào. Kết quả là việc cung cấp nhà cho thuê công đã được sử dụng như một công cụ để thao túng chính trị hoặc để phục hồi kinh tế.

Trong vòng hai thập niên ở Hàn Quốc, quỹ nhà ở đã tăng đáng kể và tình trạng nhà ở được cải thiện mạnh mẽ. Tuy nhiên chiến lược nhà ở bị chế định bởi chính sách phát triển công nghiệp được đặt lên hàng đầu, đã đem lại một khoảng cách lớn giữa các gia đình giàu và gia đình nghèo. Ví dụ một hệ thống đặt giá có quản lý nhằm duy trì các mức giá bán nhà mới thấp hơn nhiều, so với giá thị trường đã đem lại khoản lợi vốn cho người mua. Hệ quả của nó là phần lớn trong sự cải thiện này là đem lại lợi ích cho các tầng lớp trung lưu trở lên trong xã hội Hàn Quốc. Trái lại, các gia đình thu nhập thấp không đủ khả năng tài chính để mua nhà mới. Tệ hơn nữa là nhà cho thuê công, vốn nhằm vào đối tượng thu nhập thấp, lại thường do các gia đình có thu nhập trung bình thuê ở, do kết quả của hệ thống tiết kiệm theo hợp đồng. Thêm vào đó nhà cho thuê công vẫn chỉ chiếm một tỷ lệ nhỏ

trong tổng quỹ nhà. Điều kiện nhà ở của người có thu nhập thấp không được cải thiện nhiều. Nhiều người thu nhập thấp vẫn sống trong những căn nhà quá chật chội và mất vệ sinh. Do vậy, chính sách nhà ở của Hàn Quốc vẫn thiên mạnh về người có thu nhập cao hơn là người nghèo.

Trụ cột của chính sách nhà ở của Nhật Bản là khuyến khích xây dựng nhà ở do chủ sở hữu-sử dụng thực hiện, với phương tiện là khoản vay từ GHIC (Tập đoàn chính phủ Cho vay mua nhà). Lãi suất trên các khoản vay được trợ cấp thấp hơn lãi suất khoản vay thế chấp trên thị trường từ 2 tới 3%. Khối lượng trợ cấp trong các khoản vay GHIC là rất lớn. Những khoản vay này cũng được cấp cho việc xây nhà ở cho thuê, với mức trợ cấp nhỏ hơn nhiều, vì thế nó ưu đãi nhà ở của chính chủ hơn là nhà cho thuê. Vào năm 1993 chi tiêu của Chính phủ quốc gia cho các chương trình nhà ở chiếm 1,4% tổng ngân sách của chính phủ Nhật Bản, gần với mức của Mỹ nhưng thấp hơn mức của Anh và Pháp. Hệ thống nhà ở của Nhật Bản, trong đó tập trung quỹ công cho các gia đình thuộc tầng lớp trung lưu và khuyến khích họ mua nhà để ở, đã tạo ra một khoảng cách lớn giữa những người thu nhập thấp và những người có thu nhập cao; giữa người độc thân, hộ gia đình và giữa những người thuê nhà và người chủ sở hữu-sử dụng nhà. Chính phủ không quan tâm tới nhà ở công. Đó là một hệ thống hai cấp trong đó hỗ trợ hào phóng được dành cho các nhóm thuộc lớp trung lưu, còn hỗ trợ cho nhóm thu nhập thấp hơn thì chỉ dựa vào phần kinh phí còn lại, còn nhóm mục tiêu của việc cung cấp trực tiếp nhà ở công được hạn chế chặt chẽ ở tầng lớp thứ hai. Chính phủ tạo ra một hệ thống coi sở hữu nhà là một chuẩn mực xã hội và việc cung cấp nhà ở công được coi là biện pháp thứ yếu.

Tóm lại, ở Châu Á và đặc biệt là ở các nước lớn, sở hữu nhà ở là mục tiêu nhận được nhiều quan tâm hơn so với nhà ở xã hội

và sự trợ giúp các hộ nghèo. Do những cuộc khủng hoảng khác nhau ở Châu Á mà điều này đã tạo nên một tầng lớp dân chúng nghèo bị bỏ quên bởi các chính sách của chính phủ, đặc biệt là chính sách nhà ở.

4. Các bài học chính sách từ lý thuyết và kinh nghiệm quốc tế

(1) Chính phủ rõ ràng là cần phải can thiệp vào vấn đề nhà ở. Thị trường nhà là không hoàn hảo, và không một “bàn tay vô hình” nào có thể phục hồi hiệu quả thông qua thị trường. Đặc biệt, cái thực tế là đối nghèo và cô lập lan tràn ở hầu hết các nước đã chỉ ra rằng, thị trường nhà ở không vận hành tốt và Chính phủ phải can thiệp để chỉnh sửa tình trạng không hoàn hảo. Tuy nhiên, cần phải thận trọng với những loại can thiệp mà Chính phủ có thể thực hiện. Vấn đề chủ yếu là loại khuyến khích nào và thông tin nào mà các chính phủ cần có để can thiệp theo cách có thể đem lại bình đẳng và hiệu quả nhiều hơn.

(2) Các chính sách khuyến khích sở hữu nhà (ở Mỹ, Châu Á và một chừng mực nào đó ở Châu Âu) chủ yếu có lợi cho các gia đình có thu nhập trung bình và cao, thường là với chi phí của các gia đình nghèo. Hai nhược điểm chính của chính sách đó là: (1) nó khiến các gia đình dễ bị tổn thương hơn trước các cuộc khủng hoảng tài chính, đặc biệt là những chủ sở hữu nhà thuộc tầng lớp thu nhập thấp; và (2) nó khiến những người chủ sở hữu nhà ít lưu động hơn và do đó dễ tổn thương hơn trước những cú sốc kinh tế và dễ bị thất nghiệp hơn. Tất nhiên cũng có những khía cạnh tích cực của quyền sở hữu nhà, như khuyến khích tiết kiệm, các ngoại ứng tích cực, vốn xã hội...

(3) Có một sự đánh đổi nào đó giữa sở hữu nhà ở và nhà ở xã hội. Đặc biệt những nước đã trợ cấp cho quyền sở hữu nhà thường không quan tâm tới nhà ở xã hội. Nhà ở xã hội có thể là tốt bởi nó giúp các hộ

nghèo được sống trong những căn nhà rẻ, nhưng khang trang, vẫn còn đủ tiền cho việc chăm sóc sức khỏe và học hành. Tuy nhiên nó có nhược điểm là tạo ra sự biệt lập và khoảng cách xa tới nơi có việc làm. Trên thực tế, do việc dồn các hộ tương đối nghèo lại với nhau trong những khu vực nói chung ở xa việc làm (điều này đúng cho cả Mỹ và Châu Âu), nó giảm cơ hội việc làm cho những hộ này. Những khu vực này cuối cùng trở nên nghèo khó và được đặc trưng bởi một tỷ lệ lớn là những người dân tộc thiểu số, chất lượng trường học thấp, tỷ lệ thất nghiệp cao và mức độ tội phạm cao.

(4) Các chương trình như MTO (Moving to Opportunity) được thực hiện ở Mỹ, tặng phiếu mua nhà cho các gia đình chuyển từ khu nghèo sang khu giàu, là trực tiếp hướng vào các gia đình nghèo. Ưu điểm chính của những chương trình này là giảm bớt tình trạng phạm tội và thường mang thêm cơ hội tới cho mọi người. Tuy nhiên những hiệu ứng đối với việc làm và giáo dục là khá nhỏ, bởi những chương trình này chuyển người từ khu vực rất nghèo sang những khu vực nghèo. Do vậy để thành công, những loại chương trình này cần phải hoặc là chuyển người từ khu vực rất nghèo sang khu vực rất giàu hoặc được song hành bởi những chương trình khác đem lại sức sống cho những khu vực nghèo./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Yves Zenou, “Housing Policies in China: Issues and Options” – IFN Working Paper No. 824, 2010. Research Institute of Industrial Economics.

2. Shin-young Park, “Housing Performance and Housing Policy in South Korea” (“Property Markets and Land Policies in Northeast Asia – The Case of Five Cities: Tokyo, Seoul, Shanghai, Taipei and Hong Kong” Jointly published by the Maison Franco-Japonaise Tokyo and the Center for Real Estate and Urban Economics, The University of Hong Kong).