

Những chính sách và gợi ý về nhà ở xã hội tại các nước Châu Mỹ Latinh

Trong quá trình đô thị hóa mạnh mẽ, các nước Châu Mỹ Latinh đã tạo ra xu hướng tập trung dân số tại các đô thị khiến nhu cầu về nhà ở tăng lên nhanh chóng. Việc xây dựng nhà ở không thể đáp ứng được nhu cầu của nhóm người có thu nhập thấp đã hình thành nên một lượng lớn các khu nhà ổ chuột, cùng rất nhiều vấn đề đô thị nghiêm trọng. Để giải quyết hiện trạng nhà ở đô thị, Chính phủ các nước Châu Mỹ Latinh đã sử dụng một loạt các biện pháp. Những kinh nghiệm và bài học trong quá trình thực hiện các biện pháp của các nước Châu Mỹ Latinh đã mang lại những gợi ý nhất định cho Trung Quốc trong việc hoạch định chính sách nhà ở xã hội, giải quyết vấn đề nhà ở đô thị và xây dựng hệ thống nhà ở xã hội.

Tại một số nước Châu Mỹ Latinh như Brazil, Argentina..., trong hơn một nửa thế kỷ trở lại đây, quá trình đô thị hóa tốc độ cao cũng như quá trình “đại đô thị hóa” đã khiến cho hầu hết lượng dân số đổ dồn về thành phố. Dân số nghèo tại đô thị gia tăng đã tạo ra sự leo thang về giá cả nhà ở và đất đai, đồng thời cũng tạo nên những áp lực to lớn đối với việc xây dựng nhà ở tại đô thị. Trong những đô thị đông đúc này, dưới tác động của những nhân tố khác nhau như dân số nghèo, giá nhà tăng cao... vấn đề thiếu thốn nhà ở trở thành “trọng bệnh” của đô thị.

I. Tình hình nhà ở tại các nước Châu Mỹ Latinh

Trong những năm gần đây, cùng với sự phát triển mạnh mẽ của đô thị tại các nước Châu Mỹ Latinh, sự tập trung dân số tại các thành phố và thị trấn đã đem tới một loạt các vấn đề về đô thị như: Các hộ gia đình có thu nhập thấp tập trung với số lượng lớn, nhà ở đô thị khó có thể đáp ứng được nhu cầu của lượng dân số này. Sự xuất hiện của rất nhiều các khu nhà ổ chuột trong đô thị đã mang đến những ảnh hưởng nghiêm trọng đối với việc thực hiện đô thị hóa cũng như sự phát triển của đô thị.

1. Hiện tượng đô thị hóa và “nhà ổ chuột”

Trong quá trình đẩy mạnh tăng trưởng kinh tế, Brazil hết sức chú trọng thúc đẩy tiến trình đô thị hóa. Hiện tại, Brazil đang là một trong những nước đang phát triển có mức độ đô thị hóa cao nhất. Tỷ lệ đô thị hóa của Brazil từ 45,08% vào năm 1960 tăng lên 81,25% vào năm 2000. Tuy nhiên, do tiến trình đô thị hóa nhanh hơn công nghiệp hóa nên đã xuất hiện “đô thị hóa quá mức”, làm xuất hiện các “nhà ổ chuột” với số lượng lớn. Hiện có khoảng 35 triệu người cư trú trong các “nhà ổ chuột” đô thị, chiếm 25,4% dân số đô thị toàn Brazil. Thành phố Rio de Janeiro là thành phố lớn hiện đại hóa và là một trong 10 thành phố du lịch nổi tiếng trên thế giới. Dân số khu vực thành phố là 5,5 triệu người, trong đó có hơn 1,5 triệu người sống trong các khu nhà ổ chuột. “Nhà ổ chuột”

đã trở thành một hiện tượng xã hội đặc biệt tại Brazil, đồng thời cũng mang đến một loạt các vấn đề xã hội khác như gây bất ổn định, môi trường đô thị suy thoái...

2. Tình hình cư trú của những người có thu nhập thấp tại đô thị

Tại đô thị, những người giàu có thường sinh sống tại những nơi có môi trường tốt, giao thông thuận tiện, ngược lại những người có thu nhập thấp lại sống trong những khu nhà ở của người thu nhập thấp và trong các khu nhà ổ chuột. Năm 1987, cả nước Brazil có khoảng 25 triệu người sống trong các nhà ổ chuột. Năm 1991, có 3.188 căn nhà ổ chuột, năm 2000 tăng lên 3.905 căn, phân bố rộng rãi tại các thành phố lớn của Brazil và hiện đã phát triển tới các thành phố trung bình. Lấy thành phố Sao Paulo làm ví dụ. Thành phố có diện tích 1.500 km², dân số 11 triệu người, trong đó diện tích đất cư trú bất an toàn (Precarious settlements area) đạt tới 136 km² với dân số 3,34 triệu người, trong đó có 1.575 căn nhà ổ chuột. Những căn nhà ổ chuột với môi trường sống tệ hại và những khu nhà ở của người có thu nhập thấp được chính quyền thành phố Sao Paulo gọi là “khu cư trú bất an toàn”. Các nhà ổ chuột chủ yếu tập trung tại khu vực ven đô. Khu vực trung tâm thành phố cũng có nhà ổ chuột nhưng với số lượng ít. Khu vực nhà ở cho người thu nhập thấp chủ yếu tập trung ở khu vực trung tâm thành phố.

3. Nhà ở tại các nước Châu Mỹ Latinh thiếu hụt nghiêm trọng

Nguyên nhân thiếu hụt nhà ở của Brazil là do sự đô thị hóa quá mức. Cho tới giữa thế kỷ XX, đa số dân số của Brazil cư trú tại vùng nông thôn. Trong hơn 60 năm qua, một lượng lớn dân số đã tràn vào các thành phố. Ví dụ trước năm 1946 khi thủ đô Brasilia được thành lập, ước tính đến năm 2000, thành phố có 500 nghìn dân thường trú, tuy nhiên đến năm 1990, sau 30 năm thành phố được thành lập, dân số thành phố này đã vượt quá 1 triệu dân. Hiện tại, 1/3 dân số Brazil tập trung tại 9 đô thị lớn. Nhà ở cho những công nhân có thu nhập hàng năm với 320 euro là rất thiếu thốn, tỷ lệ nhà ở còn thiếu đạt tới 93%. Theo thống kê của Hiệp hội Kiến trúc Sao Paulo, năm 2006, Brazil có 2,431 triệu căn nhà ở dành cho 2 hộ gia đình trở lên sống chung trong 1 căn, ngoài ra tại các khu vực tập trung nhà ổ chuột, có tới 3,548 triệu căn nhà ở không thích hợp cho việc cư trú.

II. Các biện pháp về nhà ở xã hội cho tầng lớp thu nhập thấp tại các nước Châu Mỹ Latinh

Đối mặt với sự tăng trưởng dân số do đô thị hóa mang tới cũng như vấn đề về nhà ổ chuột tại đô thị, các nước Châu Mỹ Latinh đã sử dụng một loạt biện pháp nhằm hóa giải hiện trạng nhà ở cho người dân, cải thiện chất lượng cuộc sống cho nhóm người có thu nhập thấp, bảo vệ sự ổn định của xã hội.

1. Tăng cường chỉ đạo quy hoạch, đề ra kế hoạch phát triển nhà ở xã hội

Tháng 3/2009, Tổng thống Brazil tuyên bố về kế hoạch bảo đảm nhà ở “Nhà của tôi, cuộc sống của tôi”, kế hoạch trong vòng vài năm tới sẽ đầu tư 19,2 tỷ USD để xây dựng 1 triệu căn nhà ở cho người có thu nhập thấp và trung bình. Tuy nhiên, lượng nhà ở thiếu hụt là rất lớn cho nên vào tháng 3/2010 Chính phủ Brazil lại công bố kế hoạch cho giai đoạn 2, trong đó sẽ tiếp tục đầu tư 45,2 tỷ USD để xây 2 triệu căn nhà ở, một nửa đầu tư sẽ dùng để hỗ trợ cho nhóm người có thu nhập thấp.

Trước đó, Chính phủ Brazil đã lần lượt đề ra các kế hoạch phát triển nhà ở như: “Kế hoạch nhà ở toàn quốc” (năm 1964), kế hoạch hướng tới mọi tầng lớp người dân nhằm cung cấp nguồn nhà ở thích đáng đồng thời khích lệ người dân tự xây nhà; “Kế hoạch nhà ở cho người dân toàn quốc” (năm 1973), xây dựng 2 triệu căn nhà ở với chi phí bình quân cho mỗi căn là 2.500 USD để giải quyết vấn đề nhà ở cho tầng lớp có thu nhập thấp nhất; “Kế hoạch phát triển nhà ở toàn quốc” (năm 1984), mở rộng xây dựng 2 triệu căn nhà ở, lắp đặt hệ thống đường nước cho 8 triệu cư dân.

2. Đưa ra chính sách bảo đảm, tăng cường hỗ trợ tín dụng trong xây dựng nhà ở xã hội

Để thực thi kế hoạch phát triển nhà ở, các ngân hàng xây dựng nhà ở trên toàn Brazil đã thống nhất về công tác phê duyệt các khoản vay và cấp nhà ở. Các ngân hàng này đều sử dụng chính sách hỗ trợ trọng điểm cho gia đình có thu nhập thấp. Những người có thu nhập thấp và trung bình có thể mua nhà do Chính phủ đầu tư xây dựng, đồng thời có thể hưởng ưu đãi cho vay dài hạn với lãi suất năm thấp nhất với 1%. Tuy nhiên, giá cả và chất lượng nhà ở dành cho người có thu nhập thấp và trung bình có khác nhau.

3. Tăng đầu tư cho nhà ở xã hội, đề ra chế độ Quỹ bảo đảm việc làm

Mục đích chính của Quỹ bảo đảm việc làm là: Như một bảo hiểm nghề nghiệp, tăng phúc lợi cá nhân; Như một khoản vay xây dựng nhà ở, thúc đẩy việc xây dựng nhà ở; Như một quỹ tín dụng nhà ở, trực tiếp cải thiện điều kiện cư trú cho công nhân. Sau khi công nhân tham gia Quỹ được 6 năm, khi mua nhà có thể rút tiền trong tài khoản để trả khoản tiền mua nhà. Để bảo đảm đầu tư nhà ở và nguồn vốn tín dụng, vào năm 1966, Chính phủ Brazil đã thông qua chế độ cải cách bảo đảm xã hội, xây dựng nên “Quỹ bảo đảm việc làm” nhằm kết hợp khéo léo giữa kế hoạch phúc lợi xã hội và Quỹ phát triển nhà ở. Cùng với sự gia tăng của số lượng công nhân tham gia Quỹ, nguồn vốn dành cho nhà ở và phát triển đô thị của các ngân hàng xây dựng toàn quốc cũng ngày càng tăng lên.

4. Duy trì sự phát triển ổn định, làm giảm những nhân tố gây bất ổn định xã hội

Về việc cải tạo các khu nhà ổ chuột, biện pháp phổ biến là ngăn chặn tái xây dựng trên địa điểm cũ. Tuy nhiên, biện pháp được lựa chọn là xây trước dỡ sau, các gia đình nghèo không cần chu chuyển, chỉ cần đợi nhà mới xây xong là có

thể chuyên tới, những nhà ở dột nát cũ sau khi được tháo dỡ sẽ được xây dựng lại, cứ thế tiến hành. Việc cải tạo, tháo dỡ tại địa điểm cũ dễ dàng được người thu nhập thấp tiếp nhận (bởi vì họ không thể rời xa môi trường cư trú thân thuộc vốn có), đồng thời thông qua việc cải tạo phân khu, phân mảnh, từng bước cải thiện môi trường cư trú của những nhà ổ chuột. Đối với những nhà ổ chuột không thể tháo dỡ, tách rời triệt để, tuy không có lợi cho việc phá vỡ hình trạng xã hội vốn có, giải quyết căn bệnh mãn tính của nhà ổ chuột nhưng có thể hóa giải tình trạng khó khăn, nghèo nàn.

III. Những gợi ý về chế độ nhà ở xã hội từ các nước Châu Mỹ Latinh

Công tác nhà ở xã hội tại hai nước lớn ở Nam Mỹ là Brazil và Argentina đã được tiến hành mấy chục năm qua. Những kinh nghiệm và bài học về chế độ nhà ở xã hội của hai nước này có thể giúp Trung Quốc có được những gợi mở quan trọng trong việc xây dựng chế độ nhà ở xã hội.

1. Đẩy nhanh tiến trình cải tạo các khu nhà ổ chuột và các làng quê thuộc thành phố, tránh hình thành khu tập trung với quy mô lớn của những người nghèo

Hiện tại, Trung Quốc đang trong thời kỳ phát triển đô thị hóa tốc độ cao, dân số ồ ạt tiến vào thành phố, hơn nữa đa số đều tập trung ở ven đô với mức sống vừa phải và chi phí cho việc thuê nhà tương đối thấp. Điều này đã khiến cho số lượng các làng trong thành phố ngày càng gia tăng, quy mô cũng dần dần mở rộng. Về vấn đề này, chính quyền các thành phố cần tiếp thu kinh nghiệm và bài học từ các nước Châu Mỹ Latinh, kịp thời tiến hành cải tạo nếu không sẽ làm tăng thêm độ khó và chi phí trong cải tạo, hơn nữa còn làm xuất hiện tình trạng môi trường suy thoái, sự phát sinh liên tiếp của các vụ phạm pháp.

2. Xây dựng hệ thống nhà ở xã hội, tạo môi trường chính sách nhà ở xã hội tốt đẹp

Để cải thiện hiện trạng của các làng thuộc thành phố, các nước Châu Mỹ Latinh đã đề ra một số chính sách như tăng cường hỗ trợ tín dụng cho nhà ở xã hội, đề ra các biện pháp như chế độ quỹ bảo đảm việc làm, cải thiện chất lượng sống của các hộ gia đình và người có thu nhập thấp. Đối mặt với hiện trạng khó khăn về nhà ở của người có thu nhập thấp và trung bình tại các đô thị, Trung Quốc đã đề ra các chính sách nhà ở xã hội có liên quan như tiến hành quy hoạch đất, hỗ trợ tài chính, cơ chế quản lý nhà ở xã hội... Trên cơ sở các chính sách về nhà ở xã hội hiện có xây dựng phương thức bảo đảm, chế độ bảo đảm hợp lý, hoàn thiện hệ thống nhà ở xã hội.

3. Xây dựng chế độ đầu tư và thực thi nhà ở xã hội hợp lý

Nguồn thu từ thuế của các nước Nam Mỹ chủ yếu dựa vào các địa phương và chính quyền các bang. Tuy nhiên, Brazil, Argentina và một số nước như Anh, Mỹ, Nhật Bản đều dựa trên nguồn vốn của chính quyền Liên bang để tiến hành xây dựng và hỗ trợ cho nhà ở công cộng. Với Trung Quốc, nếu chỉ dựa vào đầu

tư đơn thuần của Chính phủ thì không thể hoàn toàn giải quyết vấn đề nhà ở công cộng, đặc biệt là đối với loại hình nhà ở xã hội cho thuê. Vì vậy, căn cứ theo tình hình của Trung Quốc, đối với khu vực miền Trung và miền Tây rộng lớn, cần xây dựng chế độ nhà ở xã hội đồng bộ do Trung ương đầu tư tài chính, chính quyền địa phương cung cấp đất đai và phụ trách cơ sở hạ tầng, đồng thời đổi mới phương thức hỗ trợ tài chính công.

4. Tránh việc xây dựng nhà ở xã hội quá tập trung, ngăn chặn sự xuất hiện của những “khu ổ chuột” mới

Trong quá trình cải tạo các nhà ổ chuột, các nước Châu Mỹ Latinh do chưa thể tính toán hợp lý khả năng sinh sống của người dân sau cải tạo, cư dân tập trung nhiều tại các thôn sau cải tạo trong thành phố khiến xuất hiện “nhà ổ chuột” trong các khu nhà cải tạo. Trung Quốc cần rút ra bài học từ đây: Trong quá trình xây dựng nhà ở công cộng, không nên tập trung xây dựng với quy mô lớn, nên xây mới với quy mô nhỏ, chủ yếu trên những địa điểm cũ. Bố cục tập trung nhà ở công cộng quy mô lớn không chỉ đem lại nhiều vấn đề xã hội mà còn bất lợi cho việc bố trí việc làm, rất khó có thể cải thiện tình trạng thu nhập của những hộ gia đình thu nhập thấp. Vì vậy, nhà ở công cộng cần tiến hành xây dựng phân tán, phân bố hỗn hợp với những khu nhà ở thông thường, các khu nhà nhỏ sẽ tương đối độc lập, thuận tiện cho chính quyền quản lý.

5. Sử dụng các chính sách bảo đảm đặc biệt cho những gia đình đặc biệt

Đối với các hộ gia đình nghèo, gặp nhiều khó khăn, Argentina và Brazil không những miễn tiền thuê nhà mà còn miễn trừ tất cả các chi phí như điện, nước... Tại một số khu vực nhà ổ chuột còn xây dựng các nhà ăn lớn, cung cấp miễn phí 3 bữa một ngày cho những người nghèo. Tại Trung Quốc, trong quá trình xây dựng hệ thống nhà ở xã hội, đối với những người có hoàn cảnh đặc biệt, Chính phủ cũng đã đưa ra chế độ nhà ở cho thuê giá rẻ. Tuy nhiên, chính sách này chưa thực sự phát huy tác dụng. Trung Quốc cần đi sâu nghiên cứu để chính sách này có thể hỗ trợ tối đa những gia đình có thu nhập thấp.

Vương Ngọc Điền, Tôn Vũ

*(Viện Thông tin Xây dựng và Khoa học kỹ thuật Châu Á Thái Bình Dương;
Phòng Khoa học địa lý và Nghiên cứu tài nguyên - Viện Khoa học Trung Quốc)*

Nguồn: TC Xây dựng đô thị và nông thôn Trung Quốc, số 11/2013

ND: Kim Nhạn