

**BỘ XÂY DỰNG  
TRUNG TÂM THÔNG TIN**

**Tổng luận chuyên đề:**

**NHÀ Ở GIÁ RẺ TẠI MỘT SỐ NƯỚC BẮC ÂU  
Thách thức và giải pháp**

**Số 1 – 2023**

## **LỜI GIỚI THIỆU**

*Nhà ở là một nhu cầu thiết yếu của con người. Vấn đề nhà ở, nhất là nhà ở cho các đối tượng chính sách, người nghèo, người có thu nhập thấp luôn được Chính phủ các nước hết sức quan tâm.*

*Năm 2020, Viện nghiên cứu quốc tế về quy hoạch và phát triển vùng Bắc Âu (Nordregio) đã công bố Báo cáo “Xây dựng nhà ở giá rẻ - các thách thức và giải pháp của khu vực Bắc Âu” – là kết quả nghiên cứu của Hợp phần Phát triển đô thị bền vững trong khuôn khổ Chương trình Hợp tác Bắc Âu về Quy hoạch và Phát triển vùng giai đoạn 2017-2020.*

*Chủ đề của Báo cáo tập trung vào việc xây dựng nhà ở mới dành cho các nhóm đối tượng thu nhập thấp và dễ bị tổn thương, tức là những người khó tiếp cận thị trường nhà ở tự do, đặc biệt Báo cáo đi sâu vào phân tích các mô hình tài chính nhà ở, chi phí xây dựng nhà ở, trợ cấp của nhà nước về nhà ở, các mô hình nhà ở xã hội ... ở các nước khu vực Bắc Âu.*

*Thông qua nghiên cứu tài liệu Báo cáo “Xây dựng nhà ở giá rẻ - các thách thức và giải pháp của khu vực Bắc Âu”, Trung tâm Thông tin đã biên dịch, biên soạn thành cuốn Tổng luận "**Nhà ở giá rẻ tại một số nước Bắc Âu - Thách thức và giải pháp**". Hi vọng cuốn Tổng luận này sẽ là tài liệu tham khảo bổ ích cho các nhà lãnh đạo, quản lý, nghiên cứu ở Trung ương cũng như các địa phương trong quá trình xây dựng các cơ chế, chính sách phát triển nhà ở xã hội của Việt Nam.*

**TRUNG TÂM THÔNG TIN**

## MỤC LỤC

<b>Nhà ở giá rẻ tại một số nước Bắc Âu – Thách thức và giải pháp</b>	<b>Trang</b>
<b>Lời giới thiệu</b>	<b>3</b>
<b>Mở đầu</b>	<b>5</b>
<b>I. Đan Mạch giải quyết vấn đề nhà ở cho các nhóm đối tượng khó tiếp cận thị trường nhà ở</b>	<b>6</b>
1. Nguồn cung nhà ở tại Đan Mạch	6
2. Những vấn đề liên quan đến hình thức sở hữu	9
3. Chiến lược giải quyết vấn đề nhà ở tại các thành phố lớn	14
4. Kết luận	19
<b>II. Chính sách nhà ở của Phần Lan</b>	<b>20</b>
1. Đô thị hóa, tỷ lệ sinh thấp và già hóa dân số làm tăng nhu cầu về nhà ở	21
2. Sở hữu nhà ở và thị trường nhà ở cho thuê nhị nguyên	25
3. Các hình thức hỗ trợ nhà ở của Phần Lan	32
4. Ưu điểm và nhược điểm của việc xây dựng nhà ở xã hội	38
5. Sự phân cực của thị trường nhà ở Phần Lan	44
6. Kết luận	47
<b>III. Chính sách nhà ở của Na Uy</b>	<b>50</b>
1. Khái quát về chính sách quy hoạch và nhà ở của Na Uy	50
2. Sự gia tăng bất bình đẳng và cô lập về địa lý	55
3. Công tác quy hoạch - công cụ kiểm chế sự tăng giá nhà ở	58
4. Một số phong trào mới	61
<b>Kết luận</b>	<b>62</b>

# NHÀ Ở GIÁ RẺ TẠI MỘT SỐ NƯỚC BẮC ÂU THÁCH THỨC VÀ GIẢI PHÁP

## MỞ ĐẦU:

Một công trình nghiên cứu chuyên sâu về quá trình phát triển chính sách nhà ở của các nước Bắc Âu (Bengtsson 2013) với tựa đề là “Tại sao có sự khác biệt như vậy?” đã làm rõ sự khác nhau trong chính sách nhà ở của các nước Bắc Âu.

Mô hình nhà nước phúc lợi xã hội của các nước Bắc Âu được phát triển từ những năm 1900 dưới các thể chế chính trị được thừa nhận là có nhiều điểm tương đồng, ví dụ như vai trò chủ đạo của chính quyền địa phương trong công tác quy hoạch đô thị, tuy nhiên, chính sách nhà ở của quốc gia này cũng có những khác biệt quan trọng. Trong nghiên cứu của mình, ông Bengtsson (2013) gọi những khác biệt đó là một bí ẩn chưa được giải đáp. Sự thiếu thống nhất về khái niệm là phổ biến trong việc so sánh chính sách nhà ở, và điều này thực sự đúng đối với các nước Bắc Âu. Các nước Bắc Âu không thống nhất về ý nghĩa của khái niệm nhà công cộng hay nhà ở xã hội, họ cũng không thống nhất về vai trò của chính quyền địa phương trong việc cung cấp nhà ở, và có các hình thức sở hữu với tên gọi giống nhau nhưng ý nghĩa hoàn toàn khác nhau đối với người dân, nhà phát triển và chính quyền địa phương. Do đó, việc thảo luận về chính sách nhà ở của các nước Bắc Âu thường gặp nhiều thách thức. Tuy nhiên, khả năng chi trả cho nhà ở là một vấn đề ở tất cả các nước Bắc Âu, cũng như sự mất cân đối giữa cầu và cung nhà ở hiện nay và trong tương lai. Một điểm chung khác ở khu vực Bắc Âu tiêu chuẩn sở hữu nhà ở rất chặt chẽ. Nhà ở được coi là một loại hàng hóa tư nhân và một khoản đầu tư, đồng thời là một quyền của con người nếu xét ở phạm vi lớn hơn. Điều này khiến cho các thành phố Bắc Âu, những nơi đang nỗ lực tìm cách tăng cường hòa nhập xã hội, gặp phải những thách thức khi cố gắng quản lý - hoặc không - nguồn cung nhà ở và địa điểm thích hợp để xây dựng nhà ở.

Khi xây dựng báo cáo này, Nordregio - Viện nghiên cứu quốc tế về quy hoạch và phát triển vùng Bắc Âu (có trụ sở tại Thụy Điển) đã mời các học giả am hiểu chính sách nhà ở đưa ra quan điểm về nhà ở cho những đối tượng không có khả năng tiếp cận nhà ở trên thị trường, hay còn gọi là nhà ở giá rẻ, để giải đáp một câu hỏi thường thấy trong các cuộc tranh luận về quy hoạch đô thị: Tại sao giá nhà ở mới quá cao đối với những người có nhu cầu ở thực sự? Quy hoạch đô thị nhằm đảm bảo tính bền vững xã hội, chẳng hạn

như bằng cách kết hợp đa chức năng, tăng mật độ và tạo lập không gian công cộng hấp dẫn... dường như là chưa đủ. Vậy tiêu chí của nhà nước phúc lợi Bắc Âu là gì nếu nó chỉ có thể cung cấp nhà ở mới cho những người giàu nhất? ...

Báo cáo này tập trung nghiên cứu về nhà ở xây mới dành cho các nhóm thu nhập thấp và dễ bị tổn thương, thường được gọi là nhà ở giá rẻ, tức là nhà ở cho những người gặp khó khăn trong việc tiếp cận nhà ở trên thị trường. Nghiên cứu này đi sâu tìm hiểu về tài chính nhà ở, đặc biệt là vấn đề chi phí xây dựng nhà ở mới, trợ cấp nhà ở, các mô hình nhà ở xã hội và khả năng chi trả. Giữa các thành phố Bắc Âu có sự chênh lệch, việc phát triển nhà ở mới, áp dụng các hình thức sở hữu đa dạng và trợ cấp nhà ở là những ví dụ về các công cụ có thể làm trầm trọng thêm hoặc giảm bớt sự chênh lệch đó tùy thuộc vào cách chúng được sử dụng. Thị trường dường như không thể tự mình cung cấp đủ nhà ở phù hợp cho sinh viên, người trẻ tuổi, nhóm thu nhập thấp và người nhập cư mới đến, cùng những đối tượng khác. Đây là mối quan tâm chính trị vì nó thách thức toàn bộ ý tưởng về mô hình nhà nước phúc lợi Bắc Âu cũng như sự gắn kết và bình đẳng xã hội vốn là những đặc điểm đặc trưng của khu vực Bắc Âu.

## **I. ĐAN MẠCH GIẢI QUYẾT VẤN ĐỀ NHÀ Ở CHO CÁC NHÓM ĐỐI TƯỢNG KHÓ TIẾP CẬN THỊ TRƯỜNG NHÀ Ở**

### **1. Nguồn cung nhà ở tại Đan Mạch**

Thực trạng nhà ở dành cho các đối tượng khó tiếp cận thị trường nhà ở như sinh viên, người già, người nhập cư và các nhóm người yếu thế về kinh tế khác hiện nay như thế nào? Để đánh giá tình hình, cần xem xét nguồn cung và giá nhà dành cho các đối tượng này.

Ở Đan Mạch, nhà ở giá thấp thường do ngành nhà ở xã hội cung cấp, đây là một ngành khá lớn đồng thời là một trong những ngành cho thuê tư nhân được quản lý chặt chẽ nhất ở Châu Âu (Whitehead, 2012). Ngoài ra, nhà ở xã hội (co-ops) ở Đan Mạch cũng được quản lý rất chặt chẽ, loại nhà này không được bán tự do với giá như giá thị trường, đặc biệt là ở Copenhagen. Chính điều này đã giúp cho các thành phố của Đan Mạch có một số lượng lớn nhà ở giá thấp. Theo số liệu năm 2019, ở Đan Mạch, số lượng nhà ở xã hội chiếm 21% tổng nguồn cung và nhà ở cho thuê tư nhân chiếm khoảng 18% . Tuy nhiên, quá trình đô thị hóa và già hóa dân số, cùng với giá nhà ở do chủ sở hữu sử dụng tăng cao đã bắt đầu thay đổi tình hình tại các thành phố lớn. Có sự khác biệt lớn giữa nguồn cung nhà ở tại các thành phố lớn của Đan Mạch về các loại hình sở hữu (Hình 1).

**Hình 1: Nguồn cung nhà ở theo các hình thức sở hữu tại các thành phố lớn của Đan Mạch năm 2018**



Figure 1. Housing stock distributed by tenure in major municipalities in Denmark 2018. Source: Statistics Denmark, table BOL101.

Đan Mạch không có định nghĩa chính thức về nhà ở giá thấp. Tuy nhiên, dữ liệu liên quan có thể tìm thấy trong các chỉ số EU-SILC (Thống kê về thu nhập và mức sống của EU), một công cụ phân tích nhằm tạo ra dữ liệu vi mô đa chiều và có thể so sánh được về thu nhập, nghèo đói, cô lập xã hội và điều kiện sống. Các chỉ số EU-SILC bao gồm dữ liệu về chi phí cho nhà ở tại Đan Mạch và các quốc gia Bắc Âu khác, được chia thành các thành phố, thị trấn và khu vực nông thôn. Theo báo cáo thống kê chỉ số EU-SILC năm 2018 cho thấy, 21,2% hộ gia đình ở các thành phố của Đan Mạch đã chi hơn 40% thu nhập khả dụng của họ cho nhà ở, so với 14,9% ở Na Uy, 10,1% ở Thụy Điển và 5,4% ở Phần Lan.

Tại Đan Mạch, ngày càng nhiều người trẻ tuổi học lên đại học và điều này đang gây áp lực lên nhà ở giá thấp dành cho sinh viên ở các thành phố đại học lớn như Copenhagen, Aarhus, Aalborg và Odense. Bên cạnh đó, trong quá trình cải tạo đô thị, đặc biệt là ở thành phố Copenhagen trong giai đoạn 1985-2005, nhiều căn hộ nhỏ và giá rẻ đã bị phá dỡ mà không được thay thế, đồng thời cũng nhiều căn hộ nhỏ được hợp nhất với nhau để tạo ra những căn hộ lớn hơn cho phù hợp với nhu cầu hiện đại. Gần đây, sự xuất hiện của ứng dụng Airbnb (ứng dụng kết nối người cần thuê nhà, thuê phòng nghỉ với những người có phòng cho thuê) ở Copenhagen đã loại bỏ khỏi thị trường những căn phòng từng dành cho sinh viên thuê. Thay vào đó, chủ sở hữu cho thuê toàn bộ căn hộ trong khoảng thời gian ngắn hơn. Bằng cách

này, họ kiếm được số tiền tương đương, hoặc thậm chí nhiều hơn so với trước đây. Ứng dụng Airbnb hiện phổ biến trên khắp cả nước Đan Mạch. Nhìn chung, nhu cầu về các căn hộ nhỏ và giá rẻ đang rất cao tại các thành phố của Đan Mạch.

Người nhập cư và gia đình của họ, đặc biệt là những người đến từ các quốc gia không thuộc phương Tây, hầu hết sống trong nhà ở xã hội. Một lý do cho điều này là luật pháp của Đan Mạch về người tị nạn. Khi những người tị nạn đến Đan Mạch, Bộ Nhập cư và Hội nhập sẽ phân bổ họ đến ở các thành phố khác nhau. Theo Luật Hội nhập trước đây, các thành phố có nghĩa vụ đảm bảo chỗ ở lâu dài cho mỗi người tị nạn. Để thực hiện việc này, mỗi thành phố sẽ sử dụng quyền của mình để bố trí cho người tị nạn thuê nhà ở xã hội. Theo luật, mỗi thành phố được sử dụng tối đa 25% số căn hộ trong quỹ nhà ở xã hội của thành phố cho các mục đích xã hội, bao gồm nhà ở cho người tị nạn và người nhập cư có thu nhập thấp. Mỗi thành phố có thể sử dụng nhiều hơn 25% số căn hộ nhà ở xã hội cho các mục đích như vậy nếu như đạt được thỏa thuận với các hiệp hội nhà ở. Năm 2019, Luật Hội nhập được sửa đổi quy định các thành phố có nghĩa vụ đảm bảo chỗ ở tạm thời thay vì đảm bảo chỗ ở lâu dài như trước đây.

Số lượng nhà ở xã hội được phân bổ không đồng đều ở các thành phố dẫn đến một mức độ phân biệt nhất định giữa những người thuộc các dân tộc và nền tảng kinh tế xã hội khác nhau. Ngoài ra, có xu hướng tập trung nhà ở xã hội tại những khu vực cụ thể trong mỗi thành phố. Những người thuê nhà thuộc nhóm yếu thế thường tập trung thành các cụm tại các thành phố lớn. Những năm gần đây, mức độ phân biệt đó đã giảm ở các thành phố lớn như Copenhagen và Aarhus (*Hansen, 2019*).

Chính phủ quản lý “danh sách khu ổ chuột”, trong đó xác định một số khu vực nhà ở xã hội là “khu ổ chuột”, phản ánh mức độ cô lập cao. Trước đó, những khu vực này được gọi là “khu vực dễ bị tổn thương”. Danh sách này dựa trên các chỉ số về dân tộc, thu nhập, tham gia thị trường lao động, giáo dục và tỷ lệ tội phạm trong dân cư. Danh sách này được lập dựa trên quan điểm chính trị chứ không phải dựa trên phân tích khoa học về các khu vực tách biệt. Nhiều khu trong số này được xây dựng vào thập niên 60, 70 và 80 của thế kỷ trước và có giá thuê thấp. Vấn đề ở đây không phải là khả năng chi trả, mà là khó khăn khi trở thành một khu vực bị cô lập với khả năng hội nhập kém. Vào tháng 5/2019, chính phủ trước đây và các đảng đối lập lớn đã ký kết một “thỏa thuận khu ổ chuột”. Theo đó, ngân sách nhà nước sẽ chi 10 tỷ DKK cho việc cải tạo và tái thiết đô thị. Tỷ trọng nhà ở công cộng sẽ giảm 40% so với hiện nay do các hoạt động phá dỡ, xây dựng

nhà ở tư nhân hoặc chuyển đổi nhà ở công cộng thành nhà ở xã hội dành cho người già hoặc người trẻ tuổi. Một số người thuê nhà sẽ phải chuyển đến các khu vực khác trong thành phố, do đó cần xây dựng các khu nhà ở xã hội mới. Điều này chắc chắn sẽ dẫn đến việc tăng tiền thuê đối với các gia đình này, vì giá thuê hàng năm đối với nhà ở xã hội mới xây là 1.200 DKK/ m<sup>2</sup>, trong khi giá thuê bình quân của “nhà ở công cộng” thuộc phân khúc nhà ở xã hội là 811 DKK/m<sup>2</sup> năm 2019.

Trong công trình nghiên cứu của *Hansen (2019)* đã phân tích sự cô lập trong nhà ở xã hội của Đan Mạch trong giai đoạn từ 1986 đến 2017 dựa trên các dữ liệu có cấu trúc về từng người thuê nhà và từng căn hộ nhà ở xã hội. Nghiên cứu này xác định các khu vực dễ bị tổn thương và cô lập nhất dựa theo thu nhập của người thuê nhà, sự tham gia thị trường lao động, giáo dục và tình trạng tội phạm. Các khu vực dễ bị tổn thương được xác định theo cách này có sự tương ứng cao với “danh sách khu ổ chuột” của chính phủ.

Do phần lớn người tị nạn được ở trong nhà ở xã hội, nên lượng người nhập cư tăng đột biến sẽ gây áp lực cho việc bố trí nhà ở xã hội. Tỷ lệ để trống nhà ở xã hội tại các thành phố lớn của Đan Mạch là rất thấp. Do đó, rất khó để đảm bảo chỗ ở thích hợp cho người tị nạn trong thời gian ngắn. Vấn đề này trở nên trầm trọng hơn, bởi theo pháp luật của Đan Mạch, chính quyền các thành phố không thể hướng người tị nạn đến khu vực được xác định là “khu ổ chuột”. Giống như các quốc gia châu Âu khác, Đan Mạch đã tiếp nhận nhiều người tị nạn và người xin tị nạn từ năm 2014 đến năm 2016 do cuộc nội chiến ở Syria. Điều này dẫn đến một thỏa thuận chính trị giữa chính phủ và Chính quyền địa phương Đan Mạch (KL). Trước những lo ngại về việc khu vực nhà ở xã hội sẽ bị quá tải bởi số lượng người tị nạn, nên theo thỏa thuận này, từ tháng 3 năm 2016 chính phủ sẽ đảm bảo tăng trợ cấp cho nhà ở xã hội lên tới 10.000 đơn vị nhà ở mới dành cho người tị nạn. Điều kiện để được trợ cấp là ít nhất một nửa số nhà ở này phải có diện tích dưới 55 m<sup>2</sup>. Tuy nhiên, số người xin tị nạn sau đó lại giảm nhanh chóng.

So với các nước khác trên thế giới, Đan Mạch có một số lượng đáng kể nhà ở giá rẻ chất lượng tốt. Tuy nhiên, nguồn cung này hiện nay không đủ đáp ứng nhu cầu do dân số tăng cộng với tác động của quá trình đô thị hóa.

## **2. Những vấn đề liên quan đến hình thức sở hữu**

### **2.1. Khu vực cho thuê tư nhân**



Khu vực cho thuê tư nhân được quản lý chặt chẽ và chịu sự điều chỉnh của 04 hệ thống kiểm soát tiền thuê khác nhau. Điều này gây ra những lúng túng khi thực hiện và một số xung đột pháp lý. Các bất động sản xây dựng trước năm 1992 được điều chỉnh bởi Luật Kiểm soát nhà ở đối với thành phố tự quản (theo chế độ tự quản địa phương), mà hầu hết các thành phố ở Đan Mạch là thành phố tự quản.

Theo Luật Kiểm soát nhà ở, nếu một căn hộ được xây dựng trước năm 1992 thuộc khu vực cho thuê tư nhân được cải tạo hiện đại hóa với chi phí cải tạo vượt quá ngưỡng nhất định, giá thuê nhà có thể tăng lên mức “giá trị căn hộ cho thuê”. Đây không phải là giá thuê nhà trên thị trường, mà là giá do Ban Kiểm soát Tiền thuê và Nhà ở địa phương xác định. Việc tăng giá thuê nhà do quá trình hiện đại hóa căn hộ có thể lên tới 100% ở Copenhagen. Mặc dù vậy, giá thuê nhà tăng thêm này vẫn thấp hơn so với giá thuê nhà thực tế trên thị trường. Trong những năm gần đây, quy định này đã gây ra nhiều tranh cãi. Một trong những nguyên nhân là do sự xuất hiện của quỹ đầu cơ Blackstone của Mỹ trên thị trường nhà ở Đan Mạch. Năm 2019, chính phủ trước đây và phe đối lập đã thành lập một ủy ban để phân tích quy định về hiện đại hóa nhà ở cho thuê đang được áp dụng theo Luật Kiểm soát nhà ở. Một chính phủ mới được thành lập sau các cuộc đàm phán với một số đảng phái chính trị khác trong quốc hội. Dựa trên các cuộc đàm phán, chính phủ và các đảng phái đối lập đã thống nhất quan điểm là cấm các quỹ đầu tư nước ngoài mua nhà ở cho thuê tư nhân ở Đan Mạch. Biện pháp này được hiểu là nhằm vào quỹ đầu cơ Blackstone.

Theo Luật Kiểm soát nhà ở, chủ cho thuê nhà không được tăng tiền thuê nhà trước khi người thuê nhà chuyển đi. Trong trường hợp căn hộ cho thuê được cải tạo ở mức độ thấp thì có thể tăng một chút giá thuê (theo Luật Kiểm soát tiền thuê nhà), tuy nhiên, trong trường hợp đó, chủ cho thuê nhà có nghĩa vụ tìm một căn hộ giá rẻ thay thế cho người thuê nhà khi mức gia tăng tiền thuê nhà vượt quá một ngưỡng quy định.

Các bất động sản xây dựng sau năm 1991 được phép cho thuê theo giá thị trường, còn gọi là “giá thuê theo thỏa thuận”. Một trong những tác động của việc thỏa thuận là giá thuê nhà xây mới trong khu vực cho thuê tư nhân có xu hướng tăng cao, chắc chắn nằm ngoài khả năng tiếp cận của các nhóm người yếu thế và thu nhập thấp. Vấn đề này càng trầm trọng hơn do các quy định về diện tích căn hộ trong các dự án xây dựng nhà ở mới tại thành phố Copenhagen. Thành phố Copenhagen quy định diện tích tối thiểu của các căn hộ xây mới là 95m<sup>2</sup> đã đặt dấu chấm hết cho việc xây dựng các căn hộ quy mô nhỏ và giá cả phải chăng. Frederiksberg - thành phố bên cạnh

Copenhagen thậm chí còn đưa ra các quy định cao hơn, yêu cầu diện tích căn hộ xây mới tối thiểu là 100m<sup>2</sup>. Các căn hộ cũ hơn, theo quy định có mức giá cho thuê thấp hơn 50% so với giá thuê thị trường.

**Bảng 1. Dân số các thành phố lớn của Đan Mạch**

(thời điểm ngày 01 tháng 01)

Thành phố	2010	2012	2014	2016	2018	2019	Mức tăng trưởng giai đoạn 2010-2019 (%)
Copenhagen	528.208	549.050	569.557	591.481	613.288	623.288	18
Odense	166.305	168.798	172.512	175.245	178.210	179.701	8
Aarhus	242.914	252.213	259.754	264.716	273.077	277.086	14,1
Aalborg	102.312	104.885	109.092	112.194	114.194	115.908	13,3

Gần đây trên các phương tiện truyền thông đã đề cập cuộc khủng hoảng khả năng chi trả ở các thành phố lớn của châu Âu. Ở Đan Mạch, các thành phố lớn có dân số tăng đáng kể là Copenhagen và Aarhus (Bảng 1). Ở Copenhagen, ước tính số lượng nhà ở do chủ sở hữu sử dụng để ở chỉ khoảng 20% (28% nếu tính cả các căn hộ cho thuê ngắn ngày). Vấn đề khả năng chi trả cũng liên quan đến việc giá nhà ở do chủ sở hữu sử dụng đã tăng tới 51% trong giai đoạn 2013 - 2018. Nhà ở cho thuê tư nhân xây dựng sau năm 1991 và các căn hộ cho thuê cũ được cải tạo lại cũng có giá thuê cao và trở nên đắt đỏ đối với những nhóm người khó tiếp cận thị trường nhà ở và các công dân có mức thu nhập thấp và trung bình. Tuy nhiên, ở Đan Mạch, nhà ở xã hội và hầu hết nhà ở cho thuê tư nhân vẫn có giá thuê từ thấp đến trung bình.

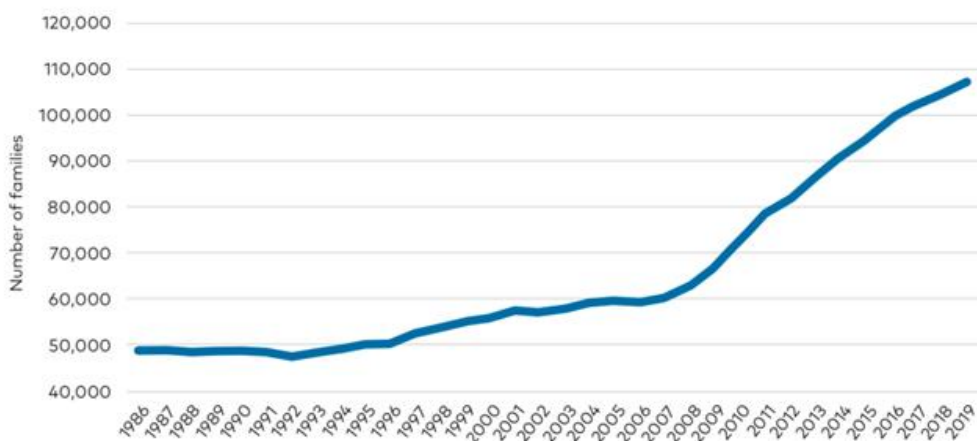
Theo số liệu từ Bộ Nhà ở, Xây dựng và Giao thông Đan Mạch năm 2019, giá thuê trung bình đối với nhà ở xã hội được xây dựng trước năm 1950 ở Copenhagen là 850 DKK/m<sup>2</sup>/năm; nhà ở xã hội xây dựng sau năm 2000 là 1.112 DKK/m<sup>2</sup>. Đối với nhà ở cho thuê tư nhân được xây dựng trước năm 1950 là 904 DKK/ m<sup>2</sup>; nhà ở cho thuê tư nhân xây dựng sau năm 2000 là 1.401 DKK/m<sup>2</sup>. Tuy nhiên, đối với nhà ở được quảng cáo cho thuê thì mức giá đề xuất thường trong khoảng 1.800–2.200 DKK/ m<sup>2</sup> đối với nhà xây mới ở những vị trí tốt đến đặc địa.

Tại các thành phố lớn của Đan Mạch, nhất là tại Copenhagen, rất thiếu các căn hộ nhỏ giá rẻ ở khu vực trung tâm. Đây là vấn đề đối với các sinh viên và hộ độc thân có thu nhập thấp hoặc trung bình khi tiếp cận thị

trường nhà ở. Hầu hết những người lớn tuổi không gặp khó khăn này vì họ đã được ở trong những căn hộ cho thuê tư nhân với giá thuê theo quy định hoặc nhà ở xã hội. Ngày nay, loại nhà ở này rất hấp dẫn và danh sách chờ đợi những căn hộ này là 25 năm trở lên. Những người cao tuổi là chủ sở hữu nhà ở tại các thành phố lớn đã có vốn chủ sở hữu cao hơn đáng kể trong vài năm qua (Hansen, 2018).

**Hình 2. Sự chênh lệch giữa số lượng gia đình có 1 người và số hộ gia đình có 1 người ở đô thị Copenhagen 1986–2019.**

*Con số cho thấy một xu hướng tích cực. Số lượng gia đình đã lớn hơn số lượng hộ gia đình trong khoảng cùng một khoảng thời gian. Sự gia tăng theo thời gian cho thấy ngày càng có nhiều người độc thân sống trong những ngôi nhà sử dụng chung, do áp lực lên thị trường nhà ở và thiếu những căn hộ có diện tích nhỏ. Nguồn: Thống kê Đan Mạch, bảng FAM44N và FAM55N.*



*Figure 2. Difference between the number of families with 1 person and the number of households with 1 person in Copenhagen municipality 1986–2019. The figure shows a positive trend. This means that the number of families has been larger than the number of households during the specified period. The increase over time indicates that more and more singles are living in shared dwellings, due to the pressure on the housing market and the lack of smaller dwellings. Source: Statistics Denmark, tables FAM44N and FAM55N.*

Những người lớn tuổi sống trong các căn hộ tư nhân cho thuê giá rẻ theo quy định ở các thành phố lớn lo ngại họ sẽ bị ảnh hưởng bởi quá trình cải tạo hiện đại hóa nhà ở và giá thuê nhà tăng. Tuy nhiên, luật pháp Đan Mạch rất bảo vệ người thuê nhà, không giống như nhiều quốc gia phương Tây khác. Trong vòng 20 hoặc 30 năm tới, sẽ có nhiều căn hộ trong số này được cải tạo khi người thuê nhà chuyển đi, dẫn đến giá cho thuê tăng. Điều này có khả năng dẫn đến một vấn đề về khả năng chi trả trong tương lai khi công cuộc cải tạo nhà ở tại các thành phố tiếp tục được đẩy mạnh.

Do những khó khăn về khả năng chi trả đối với nhóm đối tượng khó tiếp cận thị trường nhà ở, nên nhiều hộ độc thân không thể có được chỗ ở

cho riêng mình, dẫn đến sự phát triển hình thức sử dụng chung căn hộ (chia sẻ phòng ỏ). Khi điều này xảy ra, số hộ gia đình đơn thân (chỉ có bố hoặc mẹ và ít nhất một người con) có thể tăng lên so với số hộ độc thân. Đây là một chỉ báo về sự căng thẳng có thể gây ra cho thị trường nhà đất, và là một xu hướng phổ biến ở các thành phố lớn khác bên ngoài Đan Mạch, ví dụ như thành phố London (Anh).

## **2.2. Nhà ở xã hội**

Như đã đề cập ở trên, loại hình chiếm hữu nhà ở lớn nhất ở thành phố Copenhagen là nhà ở xã hội. Nhà ở xã hội từng được coi là một lựa chọn chi phí thấp đối với những gia đình thu nhập thấp không đủ khả năng mua nhà chung cư. Tuy nhiên, điều này đã thay đổi khi giá nhà ở xã hội đang ngày càng tăng, mặc dù được kiểm soát. Mặc dù không có số liệu thống kê chính thức về giá nhà ở xã hội ở Đan Mạch, nhưng nhiều căn hộ nhà ở xã hội, nhất là ở khu vực đô thị của Copenhagen, đã tăng giá tương tự như nhà ở cho thuê tư nhân. Nguyên nhân là vì giá trị của một căn hộ nhà ở xã hội có thể được đánh giá theo ba cách khác nhau. Một trong số đó là định giá ở mức mà một nhà đầu tư tư nhân sẽ trả cho tòa nhà nếu đó là nhà ở cho thuê tư nhân. Điều này được quy định trong luật về nhà ở xã hội của Đan Mạch.

Trong những năm gần đây, nhà ở cho thuê tư nhân ngày càng trở nên giá trị hơn do Mục 5.2 của Luật Kiểm soát Tiền thuê nhà và sự xuất hiện của các quỹ đầu tư nước ngoài trên thị trường. Hệ quả là giá nhà ở xã hội tăng mạnh mặc dù vẫn thấp hơn giá thị trường (Hansen, 2017). Các cá nhân không được thể chấp để mua nhà ở xã hội mà phải khoản vay ngân hàng, với lãi suất thường trong khoảng từ 3% đến 7–8%.

## **2.3. Nhà chung cư thương mại**

Ở thành phố Copenhagen có một số chung cư giá rẻ, mức giá thấp nhất từ 500.000 - 600.000 DKK cho căn hộ 35m<sup>2</sup>. Ở các thành phố như Aarhus và Aalborg cũng có những chung cư giá rẻ như vậy, tuy nhiên số lượng rất ít. Tại Copenhagen, giá trung bình cho các căn hộ được rao bán vào tháng 8/2019 là khoảng 3,8 triệu DKK. Trên thực tế, thị trường nhà chung cư thương mại không dành cho nhóm đối tượng yếu thế về kinh tế.

Kể từ năm 2012, thị trường nhà chung cư thương mại đã tăng giá mạnh ở tất cả các thành phố lớn của Đan Mạch. Mặc dù vậy, việc mua một căn hộ chung cư đã trở nên dễ dàng hơn ở hầu hết các thành phố, ngoại trừ Copenhagen. Điều này là do chi phí tài chính đã giảm. Ví dụ, ở Aarhus - thành phố lớn thứ hai ở Đan Mạch, giá nhà chung cư đã tăng lên nhưng vẫn khá phù hợp túi tiền do lãi suất vay giảm và tiền lương tăng nhẹ. Nhiều cha

mẹ của sinh viên mua những căn hộ nhỏ ở Copenhagen và Aarhus vì những lợi ích về tiền thuế. Thực tiễn này được gọi là forældrejob (mua hàng của cha mẹ). Các bậc cha mẹ cho con mình thuê lại căn hộ với giá thuê thị trường và người con có thể nộp đơn xin trợ cấp nhà ở. Người con sau đó có thể thuê một phòng trong căn hộ mà không phải trả thuế.

Ở Đan Mạch, người dân được thế chấp để vay 80% giá trị căn hộ với mức lãi suất danh nghĩa (lãi suất không kể đến tác động của lạm phát) cố định là 0,5% trong vòng 30 năm. Các hợp đồng vay tiền mua nhà với lãi suất linh hoạt với thời hạn vay 30 năm đã từng được hưởng lãi suất âm. Ngoài ra, cũng có gói vay chỉ trả lãi với số tiền vay bằng khoảng 60% giá trị căn hộ. Người mua nhà chung cư chỉ cần trả trước 5%, và 15% giá trị còn lại được tài trợ bằng khoản vay ngân hàng. Tuy nhiên, lãi suất cho khoản vay ngân hàng sẽ cao hơn, gây bất lợi cho người không có tiền tiết kiệm.

Mặc dù có thể tiếp cận nguồn tài chính với giá cực kỳ rẻ nhưng trên thực tế không phải tất cả các hộ gia đình đều đủ điều kiện vay. Cũng như các nước EU khác, Đan Mạch vừa ban hành “quy định đảm bảo an toàn vĩ mô”. Theo đó, quy định này giới hạn số tiền có thể vay của một hộ gia đình tương ứng với thu nhập của hộ đó. Quy định này cũng hạn chế khả năng tiếp cận một số loại khoản vay, chẳng hạn như khoản vay chỉ trả lãi. Như vậy, có thể thấy, quy định mới, bên cạnh việc ngăn chặn tình trạng gia tăng giá nhà bong bóng thiếu bền vững, cũng phần nào ảnh hưởng đến khả năng tiếp cận thị trường nhà ở của nhóm đối tượng yếu thế về kinh tế.

### **3. Chiến lược giải quyết vấn đề nhà ở tại các thành phố lớn**

Thời gian qua, vấn đề khả năng chi trả cho nhà ở nhận được nhiều sự quan tâm chính trị. Đã có những giải pháp khác nhau được đề xuất, trong đó một số đã được thể chế hóa thành pháp luật. Trong những năm gần đây, Quỹ hưu trí đã đóng góp quan trọng cho công tác phát triển nhà ở xã hội tại thành phố Copenhagen trong những năm gần đây. Thông thường các quỹ này nhắm mục tiêu bao nhiêu người thuê nhà trong mỗi dự án sẽ là thành viên của quỹ. Do chi phí xây dựng nhà ở tại thành phố Copenhagen ngày càng tăng, các quỹ hưu trí có xu hướng giảm đầu tư xây dựng mới tại thành phố này và thay vào đó là tìm các địa điểm xây dựng nhà ở xã hội mới tại các thành phố nhỏ hơn.

Trước đây, thành phố Copenhagen quy định hạn ngạch xây dựng nhà ở dành cho sinh viên mỗi năm, tuy nhiên, hiện nay hạn ngạch này đã được dỡ bỏ. Trong 20 năm, từ năm 2000 đến 2019, Đan Mạch hoàn thành 12.400 căn nhà ở xã hội, trong đó chủ yếu là nhà ở cho người trẻ tuổi, riêng thành

phố Copenhagen chỉ có 1.965 căn, còn lại phần lớn được xây dựng tại các thành phố nhỏ hơn, trong đó, thành phố Aalborg hoàn thành số lượng nhà ở xã hội lớn nhất cả nước trong những năm gần đây.

Các nhà đầu tư tư nhân cũng quan tâm nhiều hơn đến việc phát triển nhà ở cho sinh viên, tuy nhiên, giá thuê nhà hàng tháng của phân khúc này trên thị trường vẫn còn khá cao. Để đối phó với sự gia tăng chi phí xây dựng, người ta đã đưa ra ý tưởng về việc cải tạo các thùng container thành nhà ở tạm thời và lắp đặt chúng trên đất thuê ở bến cảng. Tuy nhiên, giá cho thuê của những căn nhà loại này cũng đắt đỏ, khoảng 4.000 DKK cho 20m<sup>2</sup>. Dự án này còn được gọi là Làng CPH với 200 căn nhà dành cho sinh viên. Ngay khi được công bố, Dự án đã nhận được 2.000 đơn đăng ký thuê nhà. Để dự án khả thi, cần sửa đổi Luật Quy hoạch Đan Mạch, trong đó cần sửa Điều 19 để trao cho chính quyền thành phố quyền đồng ý miễn trừ tuân thủ quy hoạch địa phương đối với nhà ở tạm dành sinh viên trong thời gian tối đa 10 năm (theo quy định hiện nay là 3 năm). Tức là cho phép khai thác nhà ở tạm dạng container trong 10 năm để đủ thời gian cho nhà đầu tư bù đắp chi phí đầu tư và có lợi nhuận.

Một số địa điểm khác ít chịu sự ràng buộc hơn về quy hoạch và các quy định chặt chẽ cũng đã được thí điểm xây dựng nhà ở xã hội. Chẳng hạn, các thành phố có thể thu hút được nhiều nhà đầu tư xây dựng nhà ở xã hội hơn nếu như giảm chỉ tiêu quy định về số chỗ đỗ xe cần thiết cho mỗi ngôi nhà. Theo Luật Quy hoạch năm 2015 quy định mỗi 200m<sup>2</sup> nhà ở phải có tối thiểu 01 chỗ đỗ xe, nhưng không quá 01 chỗ đỗ xe cho mỗi 100m<sup>2</sup> nhà ở.

Các dự án phát triển nhà ở ven bờ biển được triển khai ở tất cả các thành phố lớn của Đan Mạch. Ở Copenhagen, các dự án này không chỉ dẫn đến việc cải tạo các khu đất ô nhiễm của đô thị, mà còn khai phá thêm đất đai. Vùng biển quanh thành phố Copenhagen nông, chiều sâu chỉ sâu đôi ba mét, khiến cho việc san lấp lán biển khá dễ dàng. Thành phố cũng có chủ trương nhượng quyền xây dựng trên đất lán biển để thu hút vốn đầu tư cho cơ sở hạ tầng mới. Tuy nhiên, các dự án này cho đến nay chủ yếu thu hút bộ phận dân cư có thu nhập cao đến ở trong những ngôi nhà mới hấp dẫn và đắt tiền bên bờ biển. Dự án mới nhất ở Copenhagen là dự án khu đô thị Lynetteholm ở gần khu cảng đã được phê duyệt vào tháng 10/2018 có quy mô cung cấp chỗ ở cho khoảng 35.000 người.

**Bảng 2. Số lượng nhà ở xã hội dành cho người trẻ tuổi được hoàn thành trong giai đoạn 2000-2019 tại Đan Mạch**

Thành phố	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Copenhagen	0	0	0	0	300	22	0	0	0	0

Aarhus	156	39	153	176	23	257	251	0	0	306
Aalborg	53	119	195	0	0	4	0	0	0	0
Odense	0	95	56	71	40	22	0	0	0	57
Tổng cộng	209	253	404	247	363	305	251	0	0	363
	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Copenhagen	0	0	0	0	361	0	563	523	196	0
Aarhus	585	14	42	351	149	0	389	172	701	112
Aalborg	2.707	0	342	755	294	283	132	269	0	64
Odense	134	0	25	124	137	297	10	84	195	0
Tổng cộng	3.426	14	409	1.230	941	580	1.094	1.048	1.092	176

Mặc dù hầu hết các căn hộ do chủ sở hữu sử dụng trong dự án khu đô thị Lynettehol rất đắt đỏ, nhưng thành phố cũng yêu cầu dành tối đa 25% số căn hộ xây dựng mới trong dự án để làm nhà ở xã hội. Tuy nhiên, thời gian thực hiện dự án này khá dài, đến tận năm 2070, nên mặc dù có quy mô lớn nhưng dự án cũng không thể giải quyết được nhu cầu nhà ở hiện tại. Một ví dụ khác về sự đổi mới ở Copenhagen là phần phía tây của đảo Amager - một phần của thành phố Copenhagen ngày nay. Phần phía tây của hòn đảo được khai phá từ thập niên 1930 được giữ ở trạng thái tự nhiên và không sử dụng kể từ đó. Trong những năm gần đây, khu phía tây đảo Amager được sử dụng cho dự án khu đô thị Ørestad và hiện có hơn 15.500 người sinh sống tại đây. Quá trình phát triển đã và đang diễn ra mạnh mẽ tại khu vực này kể từ năm 2019 khi quốc hội Đan Mạch gỡ bỏ quy chế bảo vệ đối với khu đất rộng lớn hơn ở phía tây đảo Amager cho việc phát triển thêm 2.500 căn nhà. Một ví dụ cuối cùng ở Copenhagen là khu đất thuộc sở hữu của công ty đường sắt quốc gia Đan Mạch (DSB) - là một chủ đất lớn với tài sản đáng kể ở khu vực trung tâm Copenhagen. Khu đất này có diện tích khoảng 400.000m<sup>2</sup>, tiếp giáp với quận Vesterbro - khu vực đang tiến hành chỉnh trang đô thị, được quy hoạch cho một dự án phát triển đô thị với quy mô 5.000 căn nhà mới và các nhà văn phòng, cửa hàng xây dựng trên đất công nghiệp cũ.

Nhìn chung, chiến lược giải quyết vấn đề nhà ở tại các thành phố lớn của Đan Mạch có thể tóm lược như sau:

1) Tăng cường nguồn cung nhà ở bằng cách thu hút các nhà đầu tư tư nhân và phát triển các địa điểm mới để xây dựng nhà ở thông qua cải tạo đất và triển khai trên các khu vực được bảo vệ trước đây.

2) Ban hành các quy định mới để giảm áp lực từ phía cầu:

- Hạn chế phổ biến ứng dụng Airbnb;

- Hạn chế số lượng căn hộ cha mẹ mua và cho con cái thuê. Thực tiễn này mang lại lợi ích về thuế cho cha mẹ. Một số đảng chính trị coi đây là một lợi thế không công bằng và làm méo mó thị trường.

3) Nỗ lực hạ giá thành xây dựng thông qua việc đơn giản hóa thủ tục hành chính, công nghiệp hóa quy trình xây dựng hoặc giới hạn diện tích xây dựng đối với nhà ở xã hội.

4) Hạ giá thành xây dựng nhà ở xã hội thông qua các quy định pháp luật. Điều này liên quan đến việc sửa đổi Luật Quy hoạch và bổ sung quy định yêu cầu dành một tỷ lệ nhất định nhà ở mới trong các dự án phát triển nhà ở mới để làm nhà ở xã hội.

Đây là những chiến lược khác nhau, và trong chừng mực nào đó cũng mâu thuẫn với nhau. Có chiến lược yêu cầu ban hành nhiều quy định hơn và trong khi cũng có chiến lược yêu cầu giảm bớt các quy định. Những sự khác biệt đó phản ánh các quan điểm chính trị khác nhau trong những cuộc thảo luận về nhà ở. Những ý kiến trái chiều về “khủng hoảng” khả năng chi trả cũng thường thấy đối với các khía cạnh khác của thị trường nhà đất ở Copenhagen. Thành phố ưu tiên phát triển nhà ở giá rẻ, nhưng đồng thời yêu cầu diện tích căn hộ trung bình trong các dự án xây dựng nhà ở mới tối thiểu phải là 95m<sup>2</sup>. Từ năm 2015, quy định này phần nào được nói lỏng. Vì vậy, hiện nay chỉ có 75% tổng diện tích nhà ở xây dựng mới phải đáp ứng yêu cầu này. Gần đây, Thị trường Copenhagen cho biết yêu cầu này có thể được nói lỏng hơn nữa. Những quy định như thế không phải là hiếm ở Đan Mạch. Chẳng hạn, thành phố lân cận là Frederiksberg yêu cầu nhà ở xây dựng mới phải có diện tích trung bình 100m<sup>2</sup>. Bối cảnh lịch sử của các quy định này là do có thời kỳ cung về căn hộ diện tích nhỏ vượt đáng kể so với cầu ở thành phố Copenhagen.

### ***3.1. Tăng nguồn cung nhà ở thông qua việc sửa đổi Luật Quy hoạch***

Tháng 2/2015, Quốc hội Đan Mạch đã thông qua Luật Quy hoạch sửa đổi. Luật này đã trao cho các thành phố quyền - nhưng không phải là nghĩa vụ - yêu cầu dành tối đa 25% diện tích nhà ở xây dựng mới để làm nhà ở xã hội. Điều này khá tương đồng với Luật Quy hoạch Đô thị và Nông thôn Vương quốc Anh, cho phép hội đồng thành phố và nhà đầu tư/nhà thầu tư nhân thỏa thuận về các hạn chế đối với việc sử dụng đất. Quy định này được sử dụng để cung cấp nhà ở giá rẻ tại Anh. Khi việc sử dụng đất bị hạn chế, rất có thể sẽ làm giảm giá trị đất. Trong một số trường hợp, luật pháp Đan Mạch quy định phải bồi thường cho chủ đất, nhưng điều này không phổ biến.



Quy định mới này chỉ áp dụng cho các khu vực phát triển đô thị mới, chẳng hạn như các khu đất lân cận quanh cảng Copenhagen. Điều này giới hạn phạm vi áp dụng của quy định mới, vì đối với một khu vực đã có quy hoạch địa phương thì không thể áp dụng quy định mới. Các quy hoạch địa phương là xương sống của hệ thống quy hoạch không gian của Đan Mạch. Bất kỳ dự án phát triển lớn nào cũng phải tuân thủ quy hoạch địa phương. Quy hoạch địa phương là sự cụ thể hóa các mục tiêu trong quy hoạch của thành phố. Quy hoạch địa phương có thể được thay thế bằng một quy hoạch mới hoặc được điều chỉnh.

Thành phố Copenhagen rất quan tâm đến việc triển khai áp dụng Luật Quy hoạch mới, tuy nhiên việc phát triển nhà ở xã hội vẫn hết sức ỉ ạch. Có nhiều nguyên nhân cho vấn đề này. Một số ý kiến cho rằng, thị trường xây dựng của thành phố đang phát triển mạnh mẽ khiến cho việc xây dựng nhà ở xã hội gặp khó khăn vì nhà ở xã hội bị khống chế giá bán. Một số ý kiến khác cho rằng nhà tư nhân thường tập trung cho việc xây dựng nhà chung cư thương mại và nhà ở cho thuê cao cấp có giá thuê cao tại các dự án phát triển, và nhà ở xã hội thường bị trì hoãn lại cho đến giai đoạn sau của dự án.

### ***3.2. Nỗ lực giảm giá xây dựng***

Trong những thập kỷ qua, giá xây dựng tăng cao là một thách thức đối với việc cung cấp nhà ở giá rẻ ở Đan Mạch. Người ta ước tính, giá xây dựng ở Đan Mạch hiện nay cao hơn 30% so với các quốc gia Tây Âu là thành viên của EU (đã điều chỉnh theo mức độ chênh lệch về sức mua). Các chuyên gia tư vấn và nhà phân tích đã chỉ các nguyên nhân chính, đó là: quy định pháp luật quá chặt chẽ, thủ tục hành chính phức tạp, chuỗi giá trị rời rạc trong xây dựng, thiếu cạnh tranh.

Từ năm 1972, Quốc hội Đan Mạch đưa ra quy định mức trần về diện tích và giá bán đối với nhà ở xã hội. Mức trần này được tính trên giá đất và giá thành xây dựng/m<sup>2</sup> nhà ở xã hội. Quy định này đã nhiều lần được sửa đổi kể từ đó và tồn tại ở một dạng khác cho đến ngày nay. Tất nhiên, mức trần này không đảm bảo cho quá trình xây dựng hiệu quả hơn, mà còn tạo ra giới hạn về chất lượng và khó xây dựng dưới mức giới hạn trong nhiều năm do sự bùng nổ của xây dựng tư nhân làm tiền lương nhân công và giá vật liệu tăng cao. Mức trần về giá nhà ở xã hội cho các hộ gia đình là 23.630 DKK/m<sup>2</sup> ở khu vực nội đô thành phố Copenhagen, 27.800 DKK/m<sup>2</sup> đối với nhà ở xã hội cho người trẻ tuổi. Giá đất xây dựng nhà ở xã hội trung bình chiếm 19% giá thành nhà ở xã hội.

Đã có nhiều cuộc thảo luận về cách thức hạ giá thành xây dựng nhà ở xã hội thay vì hạ thấp chất lượng xây dựng thông qua việc tối ưu hóa quy trình xây dựng. Luật mua sắm công mới (hiệu lực từ năm 2016) khuyến khích cách tiếp cận này, với quy định cho phép gọi thầu/cung ứng linh hoạt. Ý nghĩa của quy định này là tạo điều kiện thuận lợi cho việc đàm phán và đối thoại giữa các công ty xây dựng và khách hàng của họ nhằm hợp lý hóa quy trình xây dựng, thay vì chỉ tập trung vào cạnh tranh về giá ở thời điểm hiện tại. Tuy nhiên, rất khó để thay đổi cách làm truyền thống và các hành vi trong lĩnh vực này.

### ***3.3. Cha mẹ mua căn hộ cho con cái***

Đảng Tự do xã hội Đan Mạch (chiếm thiểu số trong Chính phủ hiện tại) đã đề xuất việc bãi bỏ các lợi ích về thuế của những phụ huynh mua căn hộ chung cư để cho con cái thuê. Đề xuất này được đưa ra vào năm 2018 và một lần nữa lại được nêu ra vào mùa hè năm 2019. Theo ước tính, sự hưởng lợi về thuế này lên tới 300-400 triệu DKK mỗi năm. Mục tiêu của đề xuất này nhằm hạn chế sự tăng giá của các căn hộ diện tích nhỏ, đồng thời gia tăng nguồn thu để tài trợ cho các dự án xây dựng nhà ở sinh viên giá rẻ.

## **4. Kết luận**

Tình hình nhà ở cho các nhóm đối tượng yếu thế về kinh tế tại các thành phố lớn của Đan Mạch đang diễn biến xấu do dân số tăng lên trong khi nguồn cung nhà ở không theo kịp nhu cầu. Trong phân khúc nhà ở do chủ sở hữu sử dụng và trong một phần của thị trường nhà ở cho thuê tư nhân có thị trường tự do về giá thuê nhà, khiến cho những người mới gia nhập thị trường này ngày càng khó khăn do hơn do giá nhà cũng như giá thuê nhà tăng. Phần thị trường được quản lý luôn khó tiếp cận trong thời gian ngắn, nhất là đối với những người chưa có các mối quan hệ thân hữu tại thành phố. Do đó, những người mới từ nơi khác chuyển đến thành phố lớn và những thanh niên sinh ra tại thành phố lớn muốn tách khỏi cha mẹ và lần đầu tìm kiếm nhà ở cho riêng mình sẽ gặp nhiều khó khăn. Những người đã có chỗ ở phù hợp tại các thành phố lớn vẫn được đảm bảo chỗ ở ổn định do pháp luật Đan Mạch có chính sách bảo hộ đối với người thuê nhà, đồng thời chủ cho thuê nhà xã hội và chủ sở hữu nhà ở hiện nay cũng có lợi nhuận cao hơn đáng kể. Theo thuật ngữ kinh tế, điều này được gọi là mô hình người trong cuộc - người ngoài cuộc.

Trong thời gian tới, những khó khăn về nhà ở sẽ trở nên rõ ràng hơn do quá trình đô thị hóa. Các nhóm đối tượng yếu thế về kinh tế, ví dụ như người độc thân, người có trình độ học vấn thấp và/hoặc thu nhập thấp, có xu

hướng phải dịch chuyển chỗ ở ra vùng ngoại ô các thành phố lớn và quá trình này đã và đang diễn ra.

Các nhà lãnh đạo của Đan Mạch ở cấp quốc gia và cấp thành phố đều thấy rõ các bất cập và nỗ lực giải quyết thông qua các chính sách thúc đẩy phát triển nhà ở. Tuy nhiên, số lượng nhà ở mới được xây dựng không đủ để giảm bớt áp lực hiện tại lên thị trường nhà ở, đặc biệt là ở Copenhagen. Những nỗ lực nhằm gia tăng số lượng các dự án xây dựng nhà ở xã hội ở Copenhagen hiện nay chưa đáp ứng được nhu cầu. Bên cạnh đó, ngày càng nhiều các căn hộ cũ có giá thuê tương đối rẻ được cải tạo hiện đại hóa khiến cho giá thuê tăng lên đáng kể. Do đó, không có gì ngạc nhiên khi các chính trị gia của Chính phủ và thành phố Copenhagen thường đưa ra các phản biện về những quy định hiện hành đối với thị trường nhà ở và ngành Xây dựng.

## **II. CHÍNH SÁCH NHÀ Ở CỦA PHẦN LAN**

Nhận thức được tầm quan trọng của cách tiếp cận toàn diện, dài hạn đối với chính sách nhà ở, Chính phủ Phần Lan đã lên kế hoạch thực hiện một chương trình phát triển chính sách nhà ở cho cả nhiệm kỳ. Một số thách thức lớn đối với kế hoạch này bao gồm:

i) Đô thị hóa đang tác động mạnh mẽ đến thị trường nhà ở của Phần Lan dẫn đến giá đất và giá nhà ngày càng tăng ở các khu vực đang phát triển. Sự thiếu hụt nhà ở giá thấp tại các trung tâm tăng trưởng làm giảm cơ hội có nhà ở của các hộ gia đình thu nhập thấp và trung bình ở những khu vực này. Điều này làm giảm nguồn cung lao động và kìm hãm tăng trưởng kinh tế. Bên cạnh đó, nhiều thành phố của Phần Lan hiện nay đang phải đối diện với mặt trái của xu hướng suy giảm dân số, tạo ra sự chênh lệch về nhà ở giữa khu vực đang phát triển và khu vực suy giảm phát triển.

ii) Xu hướng già hóa dân số làm tăng nhu cầu về nhà ở có khả năng tiếp cận. Tuy nhiên, kể cả toàn bộ số nhà ở mới xây dựng đều là nhà ở có khả năng tiếp cận thì cũng không đủ để đáp ứng nhu cầu trong tương lai. Quỹ nhà ở hiện tại cũng cần phải được cải tạo, sửa sang lại.

iii) Xu hướng phân cực đang gia tăng tại các khu vực định cư trong những năm gần đây. Nhìn chung, tình hình hiện tại ở các vùng ngoại ô của Phần Lan khá thuận lợi so với nhiều quốc gia khác, nhưng điều quan trọng là phải chủ động giải quyết tình trạng phân cực này trước khi tình hình trở nên xấu hơn.

Để giải quyết tình trạng nhu cầu nhà ở tăng và nguồn cung nhà ở thiếu tại các khu vực đang phát triển, Chính phủ Phần Lan đã xây dựng các chính sách khuyến khích phát triển nhà ở theo định hướng thị trường đa dạng hơn. Các thỏa thuận liên quan đến sử dụng đất, nhà ở và giao thông được dùng làm công cụ để đảm bảo cung cấp đủ đất xây dựng và đa dạng các loại nhà ở. Đồng thời, Phần Lan có chính sách hỗ trợ lãi suất nhằm tăng nguồn cung nhà ở giá rẻ ở các khu vực có nhu cầu cao cũng như có chính sách hỗ trợ đầu tư để giải quyết nhu cầu nhà ở của các nhóm đối tượng đặc biệt.

### **1. Đô thị hóa, tỷ lệ sinh thấp và già hóa dân số làm tăng nhu cầu về nhà ở**

Quá trình đô thị hóa ảnh hưởng mạnh mẽ đến các thành phố của Phần Lan, bên cạnh đó, tỷ lệ sinh đang có xu hướng giảm trên phạm vi toàn quốc. Theo dự báo tăng trưởng dân số của Cục Thống kê Phần Lan (2019), dân số Phần Lan sẽ bắt đầu giảm trở lại vào năm 2031 nếu tỷ lệ sinh vẫn ở mức hiện tại (1,35 con/phụ nữ).

**Bảng 3. Dự báo tăng trưởng dân số các khu vực của Phần Lan giai đoạn 2019-2040**

<b>Các khu vực</b>	<b>Tăng trưởng dân số</b>
Toàn quốc	- 0,1%
Khu vực ngoại ô Helsinki	14,3%
Khu vực ngoại ô Tampere	9,4%
Khu vực ngoại ô Turku	6,5%
Khu vực ngoại ô Oulu	6,5%
Khu vực ngoại ô Jyväskylä	4,3%
Các khu vực còn lại của Phần Lan	-11,4%

Dựa trên số liệu dự báo tăng trưởng dân số nêu trên, có thể chia Phần Lan thành các khu vực: (i) khu vực đô thị đang phát triển nhanh chóng (vùng Helsinki), (ii) khu vực đô thị đang phát triển (vùng Tampere, Turku, Oulu và Jyväskylä), và (iii) khu vực đô thị không phát triển hoặc suy giảm phát triển. Tuy nhiên, người ta cũng dự báo, vào năm 2040, khu vực duy nhất đang phát triển của Phần Lan là Uusimaa (bao gồm cả khu vực ngoại ô Helsinki), nơi dân số tăng lên do di cư.

Một xu hướng khác ảnh hưởng đến thị trường nhà ở của Phần Lan là tình trạng già hóa dân số do thể hệ bùng nổ dân số thời hậu chiến đã đến tuổi nghỉ hưu. Theo số liệu của Cục Thống kê Phần Lan, quốc gia này có khoảng 1,2 triệu người trên 65 tuổi (năm 2019), chiếm 22% tổng dân số. Dự báo đến

năm 2035, số người cao tuổi của Phần Lan vào khoảng trên 1,5 triệu người, chiếm 27% tổng dân số. Tức là số người trẻ tuổi và người trong độ tuổi lao động ngày càng giảm, trong khi số người cao tuổi ngày càng tăng.

Những thay đổi về dân số và nhân khẩu học nêu trên là các yếu tố quyết định đến nhu cầu xây dựng nhà ở mới tại các khu vực của Phần Lan. Theo nghiên cứu của Kurvinen và các cộng sự (2019), nhu cầu xây dựng nhà ở mới tại khu vực phát triển nhanh nhất ở ngoại ô Helsinki vào khoảng  $1.100.000\text{m}^2/\text{năm}$  trong giai đoạn 2019-2040; nhu cầu của các khu vực đang phát triển khác khoảng  $580.000\text{m}^2/\text{năm}$  (Tampere, Turku, Oulu và Jyväskylä); và nhu cầu xây dựng nhà ở mới hàng năm ở tất cả các đô thị có mức tăng trưởng bằng không hoặc tăng trưởng thấp vào khoảng  $190.000\text{m}^2/\text{năm}$ . Điều này cho thấy mức chênh lệch đáng kể về số lượng nhà ở xây dựng mới giữa các khu vực tại Phần Lan.

### ***1.1. Các trung tâm tăng trưởng chịu nhiều áp lực về nhà ở***

Khu vực vùng Thủ đô đang phát triển nhanh chóng phải đối mặt với nhu cầu nhà ở tăng cao nhất. Nhu cầu nhà ở tại các khu vực khác ở mức vừa phải hơn và không đồng đều. Nhìn chung, sự phát triển của đô thị tương quan với hiệu quả quản trị, gắn với sự phát triển mở rộng của các ngành sản xuất (Melo và các cộng sự năm 2009). Người dân ở đô thị được hưởng những thành quả của sự phát triển đó, ví dụ như thị trường lao động tập trung tại đô thị tạo ra nhiều cơ hội việc làm hơn. Ngoài ra, sự quản trị cũng đem lại nhiều lợi ích khác như khả năng tiếp cận các dịch vụ chuyên biệt, dịch vụ công cộng tốt hơn, và đó cũng là động lực thu hút người lao động đến các khu vực đô thị đang phát triển. Tuy nhiên, quản trị cũng có những tác động tiêu cực, điển hình là tình trạng giá nhà, đất liên tục tăng cao tại các khu vực đô thị đang phát triển do sự chênh lệch cung cầu về nhà ở, khiến cho các hộ thu nhập thấp và trung bình khó tiếp cận, làm giảm nguồn cung lao động và kìm hãm sự tăng trưởng kinh tế. Ngoài ra, số người vô gia cư có xu hướng ngày càng tăng cũng đang trở thành một vấn đề xã hội khó giải quyết tại các khu vực giá nhà cao.

Để giải quyết vấn đề giá nhà, đất tăng cao tại các trung tâm tăng trưởng, Phần Lan đã triển khai nhiều chính sách nhà ở giá rẻ khác nhau, ví dụ như hỗ trợ lãi suất và trợ cấp đầu tư cho các loại hình nhà ở được nhà nước trợ cấp khác nhau. Một công cụ quan trọng khác trong chính sách nhà ở của Phần Lan là Thỏa thuận về sử dụng đất, nhà ở và giao thông (MAL). Thỏa thuận này là sự hợp tác chiến lược của các đô thị nhằm phối hợp phát triển cơ sở hạ tầng, sử dụng đất, nhà ở và giao thông. Thỏa thuận này xác định các mục tiêu về sử dụng đất, phát triển nhà ở, và định hướng các mục

tiêu chủ yếu về phát triển mạng lưới giao thông. Trong đề xuất ngân sách trình Quốc hội Phần Lan mới đây, Chính phủ Phần Lan đã đề nghị phân bổ tối đa 30 triệu Euro để tài trợ cho các dự án phát triển nhà ở có sự hỗ trợ của Nhà nước triển khai trong khu vực tham gia thỏa thuận MAL. Ngoài ra, Chính phủ Phần Lan cũng đề nghị phân bổ 15 triệu Euro để hỗ trợ cho các dự án phát triển hạ tầng đô thị trong khu vực MAL. Trong giai đoạn từ năm 2016 đến 2019, các đô thị vùng Helsinki đã ký thỏa thuận MAL với Nhà nước Phần Lan bao gồm: Helsinki, Tampere, Turku và Oulu. Từ những kết quả tích cực quan sát được tại khu vực tham gia thỏa thuận MAL, Bộ Môi trường Phần Lan đang xem xét khả năng mở rộng thỏa thuận MAL cho các đô thị khác như thành phố Jyväskylä, Lahti và Kuopio (Bộ Môi trường, 2019).

### ***1.2. Nguy cơ gia tăng nhà ở bỏ trống tại các khu vực suy giảm phát triển***

Một trong những mặt trái của quá trình đô thị hóa đó là, khi tốc độ gia tăng dân số suy giảm, những khu vực nằm ngoài phạm vi ảnh hưởng của các vùng đô thị lớn bị rơi vào tình trạng tăng trưởng bằng 0 hoặc suy giảm dân số. Trái ngược với khu vực phát triển, ở những khu vực suy giảm phát triển, do nhu cầu về nhà ở thấp, số nhà bỏ trống có xu hướng gia tăng, giá nhà giảm mạnh. Vấn đề đặc biệt là nhiều tòa chung cư thương mại đã bị xuống cấp nghiêm trọng cần được cải tạo nhưng chưa thể thực hiện được do giá thị trường của tòa nhà thấp, không đủ để bảo lãnh vay vốn ngân hàng cho việc sửa chữa cải tạo. Tuy nhiên, việc phá dỡ chúng không phải là lựa chọn mong muốn vì đó là nơi ở của nhiều hộ gia đình. Bên cạnh đó, ở những chung cư được bảo trì tốt và không lâm vào hoàn cảnh tương tự, người dân vẫn ở ổn định trong các tòa nhà đó chừng nào chất lượng nhà còn tốt và chi phí sửa chữa không cao hơn giá trị thị trường của tòa nhà. Đối với các tòa nhà cho thuê, việc quyết định phá dỡ sẽ dễ dàng hơn khi nhu cầu thuê giảm và không có lợi nhuận. Khi chủ sở hữu của tòa nhà cho thuê có sự hỗ trợ của nhà nước gặp khó khăn đáng kể về tài chính, thì có thể nộp đơn xin hỗ trợ phá dỡ và sẽ được nhà nước hỗ trợ tối đa 70% chi phí phá dỡ (ARA, 2019c).

Tuy nhiên, việc cho thuê căn hộ ở những khu vực có tỷ lệ di cư thuần âm cũng mang lại lợi nhuận tài chính. Do chi phí đầu tư thấp, giá cho thuê hàng năm tăng theo mức gia tăng chi phí bảo trì, doanh thu từ tiền cho thuê nhà thể duy trì ở mức chấp nhận được, mặc dù giá trị của các căn hộ có xu hướng giảm (Hiệp hội Chủ nhà Phần Lan, 2019). Tất nhiên, giá nhà giảm tác động tiêu cực đến tổng doanh thu do tiền cho thuê nhà được xác định dựa trên giá trị nhà. Nhu cầu xây dựng nhà ở mới cũng rất hạn chế ở các khu vực

suy giảm phát triển, nhưng ở một mức độ nào đó, nhà ở mới vẫn cần thiết để đáp ứng những sở thích đang thay đổi. Ví dụ, ở các khu vực trung tâm thành phố vẫn có nhu cầu về nhà ở mới, trong khi nhà ở mới tại các khu vực xa hơn rất khó bán với mức giá có lợi nhuận.

### ***1.3. Nhà ở dễ tiếp cận cho người già***

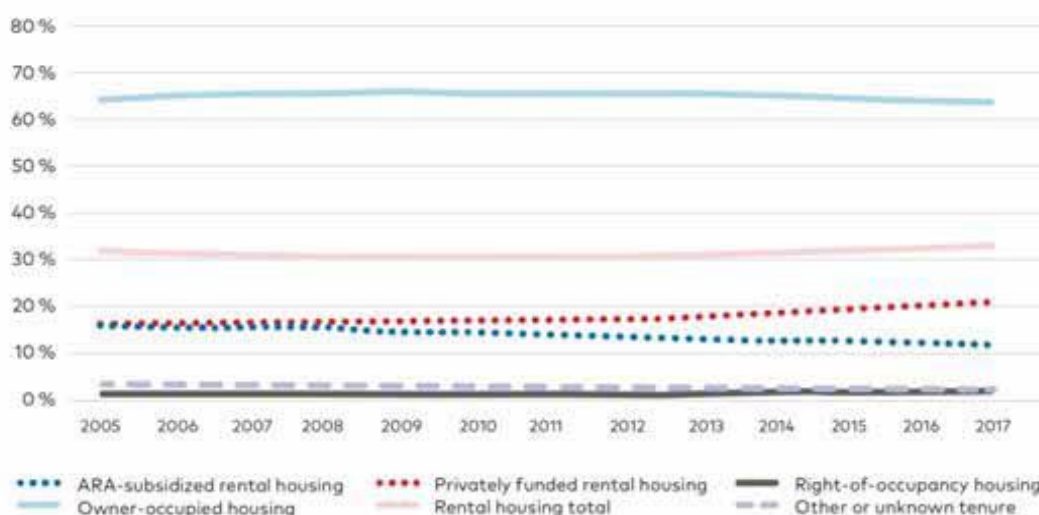
Độ tuổi của dân số có ảnh hưởng đến cả khu vực phát triển và khu vực suy giảm phát triển. Tính theo số tuyệt đối, số lượng người cao tuổi nhiều nhất ở những khu vực đông dân nhất, mặc dù tỷ lệ thực tế về người cao tuổi cao nhất ở những khu vực suy giảm phát triển do xu hướng di cư của người trẻ tuổi để tìm kiếm cơ hội việc làm tốt hơn. Tỷ lệ người già tăng cũng làm tăng nhu cầu về nhà ở dễ tiếp cận. Theo Jalava và các cộng sự (2017), ngày càng có nhiều người cao tuổi tìm cách chuyển đến thành phố hoặc trung tâm thành phố để cải thiện khả năng tiếp cận các dịch vụ. Đồng thời, các nhà nghiên cứu nhận thấy, người cao tuổi là một nhóm rất không đồng nhất về lối sống và mức thu nhập. Những khác biệt này chắc chắn sẽ ảnh hưởng đến sự lựa chọn nhà ở của họ. Ví dụ, những người lớn tuổi sống ở khu vực dân cư thưa thớt có thể gặp khó khăn trong việc bán căn nhà hiện tại của họ với mức giá cho phép họ mua được một nơi ở mới phù hợp hơn ở khu vực trung tâm. Riihimaki và các cộng sự (2019) khuyến nghị việc phát triển quỹ nhà ở do nhà nước trợ cấp (ARA) sẽ là giải pháp cho vấn đề này. Liên quan đến việc xây dựng nhà ở mới, cần xuất phát từ quan điểm “nhà ở cho mọi người” để đảm bảo khả năng tiếp cận (Kilpelä, 2019).

Tuy nhiên, nếu chỉ xây dựng nhà ở mới thì không đủ để đáp ứng nhu cầu ngày càng tăng về nhà ở dễ tiếp cận, cần có chiến lược cải tạo quỹ nhà ở hiện hữu để dễ tiếp cận hơn. Vihola và các cộng sự (2016) đã tiến hành tính toán chi phí cải tạo để tăng khả năng tiếp cận đối với các khu nhà ở chung cư xây dựng từ những năm 1960, 1970 và 1980 (chiếm hơn 50% số căn hộ) và đưa ra khuyến nghị việc cải tạo để tiếp cận nên kết hợp đồng thời với các cải tạo khác cần thiết để tiết kiệm chi phí đáng kể. Những hạng mục chính cần được cải tạo để cải thiện khả năng tiếp cận trong quỹ nhà ở hiện hữu bao gồm cải tạo phòng tắm và lắp đặt thang máy. Chi phí lắp đặt thang máy để cải thiện khả năng tiếp cận có thể được nhà nước hỗ trợ đến 45% mức đầu tư được phê duyệt. Các cá nhân cũng có thể nộp đơn xin nhà nước trợ cấp kinh phí dành riêng cho việc sửa chữa, cải tạo nhà ở cho người già hoặc người khuyết tật. Các khoản trợ cấp này thường là 50% tổng chi phí cải tạo được phê duyệt, trong một số trường hợp, tỷ lệ trợ cấp có thể lên tới 70% (ARA, 2019c).

## 2. Sở hữu nhà ở và thị trường nhà ở cho thuê nhị nguyên

Phần lớn các hộ gia đình ở Phần Lan sống trong nhà ở do mình sở hữu (hình 3). Năm 2017, tỷ lệ sở hữu nhà ở trên toàn quốc của Phần Lan là 64%, trong khi ở các thành phố lớn (Vùng thủ đô, Tampere và Turku), tỷ lệ này khoảng 50% - cho thấy nhà cho thuê phổ biến hơn ở những khu vực có nhu cầu cao. Theo các số liệu thống kê cho thấy sự thay đổi gần đây trong xu hướng nhà ở, đó là tỷ trọng nhà cho thuê bắt đầu tăng. Ngoài nhà ở do chủ sở hữu sử dụng và cho thuê, có khoảng 4% số hộ gia đình ở Phần Lan sống trong những căn nhà thuê mua (thuê mua nhà ở thuộc quyền sở hữu của doanh nghiệp bất động sản) theo hình thức trả góp hoặc trong các loại hình nhà ở khác.

Hình 3. Sở hữu nhà ở ở Phần Lan từ 2005 đến 2017



Nguồn dữ liệu: Cơ sở dữ liệu StatFIN

Thị trường nhà ở cho thuê của Phần Lan mang tính chất nhị nguyên, nghĩa là có một thị trường nhà ở cho thuê không được kiểm soát đối với nhà ở cho thuê của tư nhân và một thị trường nhà ở cho thuê được điều tiết về tiền thuê đối với quỹ nhà ở cho thuê do nhà nước trợ cấp (ARA). Quỹ nhà ở cho thuê do nhà nước trợ cấp lớn nhất ở các thành phố lớn và 30% quỹ nhà ở ARA nằm ở Vùng Thủ đô. Quỹ nhà ở ARA đạt mức đỉnh điểm vào năm 2006, sau đó giảm dần trong giai đoạn 2006-2013, do số lượng nhà ở ARA đủ điều kiện chuyển nhượng cho người ở cao hơn số lượng nhà ở xã hội xây mới. Xu hướng này, cùng với nguồn cung nhà cho thuê của tư nhân ngày càng tăng là nguyên nhân chính khiến tỷ lệ hộ gia đình sống trong nhà cho thuê của tư nhân tăng lên và tỷ lệ hộ gia đình sống trong nhà ở cho thuê do nhà nước trợ cấp giảm. Năm 2017, tổng quỹ nhà ở cho thuê do nhà nước trợ cấp là 418.000 căn, chiếm 13% tổng quỹ nhà ở và 36% quỹ nhà ở cho thuê.



thuê. Khoảng 64% quỹ nhà ở cho thuê được trợ cấp là nhà ở cho thuê thông thường, 25% là nhà ở dành cho các nhóm đối tượng có nhu cầu đặc biệt và 11% còn lại là nhà ở thuê mua (ARA 2019a).

### **2.1. Vấn đề tỷ lệ sở hữu nhà ở cao ở Phần Lan**

Tỷ lệ sở hữu nhà ở cao ở Phần Lan bắt nguồn từ chính sách thuế của Phần Lan khuyến khích sở hữu nhà ở hơn là thuê nhà ở. Bước đầu tiên để hiểu sự khác biệt giữa việc sở hữu nhà ở và thuê nhà ở là nhận ra việc trả dần các khoản vay thế chấp không phát sinh chi phí mà là khoản tiết kiệm. Do đó, chỉ lãi suất vay thế chấp mới được coi là chi phí phát sinh. Tuy nhiên, theo quy định, lãi suất vay thế chấp theo truyền thống có thể được khấu trừ thuế, cụ thể, năm 2011, lãi suất vay thế chấp được khấu trừ thuế toàn bộ. Nhưng kể từ năm 2012, sự hỗ trợ của nhà nước giảm dần, do đó năm 2019, lãi suất vay thế chấp chỉ được khấu trừ thuế là 25%. Tuy nhiên, nếu một căn hộ được mua với mục đích cho thuê thì lãi suất thế chấp vẫn được khấu trừ thuế toàn bộ. Do xu hướng mua nhà riêng của các hộ gia đình thu nhập cao nên có tâm lý cho rằng chính sách khấu trừ thuế đối với lãi suất vay thế chấp của Chính phủ Phần Lan là mang lại lợi ích cho người thu nhập cao hơn là cho các hộ thu nhập thấp. Một yếu tố khác là các khoản khấu trừ thuế ảnh hưởng đến khả năng chi trả của các phương thức tài trợ khác nhau (tỷ trọng vốn chủ sở hữu/vốn vay), nghĩa là việc bãi bỏ hoàn toàn các khoản khấu trừ thuế sẽ có lợi cho các hộ gia đình không cần vay để mua nhà. Mặc dù vấn đề giảm khấu trừ thuế đối với lãi suất vay thế chấp thường thu hút sự chú ý trong các cuộc tranh luận công khai, nhưng đây không phải là lý do chính khiến nhà cho thuê đắt hơn nhà ở của chính chủ sở hữu.

Lợi ích chính về thuế đối với nhà ở do chủ sở hữu sử dụng là không bị đánh thuế đối với tiền thuê nhà quy ước (tiền thuê nhà do chủ sở hữu nhà tự trả cho mình trong việc sử dụng nhà ở) - mô tả lợi ích của hộ gia đình so với việc sống trong một căn nhà cho thuê theo giá thuê thị trường. Mặc dù “tiền thuê nhà quy ước” vẫn được miễn thuế nhưng bên cho thuê phải nộp thuế thu nhập đối với doanh thu từ tiền cho thuê nhà. Chủ sở hữu nhà được miễn thuế lợi tức từ việc bán căn nhà của mình với điều kiện đã sống ở đó ít nhất hai năm; trường hợp bán căn hộ cho thuê thì phải chịu thuế lợi tức.

Tại Phần Lan, các giao dịch nhà ở phải chịu thuế chuyển nhượng. Do đó, việc thuê nhà ở có thể là một lựa chọn hợp lý hơn cho những hộ gia đình thường xuyên di chuyển. Tuy nhiên, những người mua nhà lần đầu ở độ tuổi 18-39 được miễn thuế chuyển nhượng (Verohallinto, 2019). Tác động không mong muốn của chính sách này là khuyến khích những người trẻ tuổi mua

các căn nhà lớn không cần thiết và mắc nợ nhiều hơn ở độ tuổi thanh niên vì việc miễn thuế chuyển nhượng chỉ được áp dụng cho lần mua nhà đầu tiên.

Một số vấn đề của chính sách khuyến khích sở hữu nhà ở bao gồm:

(i) Mang lại thu nhập cho các hộ gia đình thu nhập cao, bởi vì hộ gia đình thu nhập cao có nhiều cơ hội sở hữu nhà ở hơn và giá trị của căn nhà đó có khả năng tăng lên.

(ii) Gây khó khăn cho việc quản lý rủi ro tài chính của hộ gia đình, do phần lớn nguồn lực tài chính được tập trung vào một tài sản có tính thanh khoản kém, và do đó phụ thuộc vào giá nhà;

(iii) Làm giảm sự sẵn sàng di chuyển chỗ ở của hộ gia đình đến nơi làm việc mới.

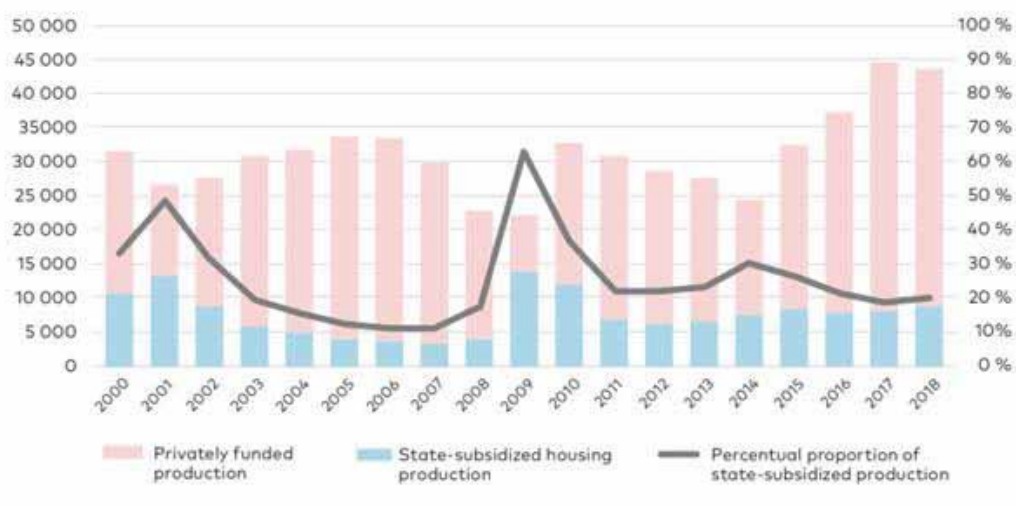
Đồng thời, một trong những lý do phổ biến nhất để ủng hộ cho việc sở hữu nhà ở là việc sở hữu nhà ở tạo ra các ảnh hưởng ngoại ứng tích cực so với nhà cho thuê. Ảnh hưởng ngoại ứng là nói về chi phí hoặc lợi ích đối với bên thứ ba. Ví dụ, một nhận thức chung là chủ sở hữu nhà bảo quản tài sản của mình tốt hơn những người đi thuê nhà. Hành vi này sẽ giúp duy trì giá trị tài sản cho những cư dân khác trong vực xung quanh, từ đó có thể lập luận, tỷ lệ sở hữu nhà cao hơn trong một khu vực sẽ tạo ra những tác động bên ngoài tích cực đối với toàn bộ khu vực lân cận. Tuy nhiên, điều quan trọng là phải xem xét thực tế là các nghiên cứu thực nghiệm gần đây của Phần Lan không tìm thấy bằng chứng cho thấy những tác động bên ngoài tích cực đó được chuyển hóa thành giá trị đáng kể trong giá nhà ở (Kortelainen và Saarimaa, 2015; Kurvinen và cộng sự, 2015).

## ***2.2. Nhà ở cho thuê có sự trợ cấp của Nhà nước***

Trong giai đoạn từ năm 2000 đến năm 2018, tại Phần Lan, vì lãi suất thấp và khả năng tài chính tốt khiến cho việc sở hữu nhà tương đối dễ dàng hơn, do đó số lượng nhà ở có sự hỗ trợ của nhà nước cũng thấp hơn so với các thập kỷ trước. Đồng thời, việc xây dựng nhà ở có trợ cấp của nhà nước đã chuyển trọng tâm từ nhà ở cho thuê sang nhà ở cho các nhóm đối tượng có nhu cầu đặc biệt - sinh viên, người cao tuổi và người khuyết tật. Gần đây, tình trạng vô gia cư kéo dài trong nhiều năm đã được giải quyết nhờ quỹ nhà ở có sự trợ cấp của nhà nước. Theo ước tính, vào năm 2018, khoảng 1/5 (8.000 căn) tổng số nhà ở mới xây dựng (44.000 căn) là nhà ở có sự hỗ trợ của nhà nước, số còn lại do tư nhân đầu tư xây dựng (khoảng 36.000 căn). Theo số liệu của năm 2019, tổng số nhà ở xây dựng mới có sự hỗ trợ của nhà nước là 7.500 căn. Điều thú vị là tỷ lệ nhà ở cho thuê tăng trở lại, trong khi tỷ lệ nhà ở cho nhóm đối tượng có nhu cầu đặc biệt đang giảm dần.

Theo nghiên cứu thị trường nhà ở của Phần Lan, số lượng nhà ở xây mới có sự hỗ trợ của nhà nước đạt mức cao nhất khi nền kinh tế suy thoái và thấp nhất trong thời kỳ kinh tế phát triển thịnh vượng. Do đó, hoạt động xây dựng nhà ở mới do nhà nước trợ cấp được coi là công cụ để cân bằng sự biến động giữa các chu kỳ kinh tế. Ví dụ, do cuộc khủng hoảng cho vay thế chấp dưới chuẩn (sub-prime crisis), số lượng nhà ở do tư nhân đầu tư bắt đầu sụt giảm vào năm 2008. Tình trạng suy thoái này được giải quyết bằng một “chính sách đặc biệt”, tức là nhà nước tăng trợ cấp ngân sách để duy trì thị trường xây dựng và gia tăng số lượng nhà ở cho thuê. Theo chính sách này, các dự án xây dựng nhà ở cho thuê được hỗ trợ lãi suất vay vốn trong 5-10 năm, được miễn trừ tuân thủ các quy định về lựa chọn người thuê hoặc quy định về tiền thuê nhà. Trong giai đoạn 2009 -2010, khoảng 26.000 căn nhà cho thuê được xây dựng theo chính sách này.

**Hình 4. Nhà ở do nhà nước trợ cấp (ARA) và do tư nhân tài trợ từ năm 2000 đến 2018 (ARA 2019a).**



Chú thích ảnh:

- *Private funded production: Xây dựng nhà ở tư nhân*
- *State-subsidied housing production: Xây dựng nhà ở có trợ cấp Nhà nước*
- *Percentual proportion of state-subsidized production: Tỷ lệ phần trăm nhà ở được Nhà nước trợ cấp*

Về tài chính, từ khi bước sang thế kỷ 21, Chính phủ Phần Lan đã chuyển hình thức hỗ trợ từ việc cho vay trực tiếp bằng tiền sang hỗ trợ lãi suất vay. Theo hình thức hỗ trợ lãi suất, các tổ chức tài chính cho vay, trong khi nhà nước vẫn bảo lãnh cho khoản vay và hỗ trợ cho phần lãi suất vượt

quá ngưỡng lãi suất do chính phủ quy định. Đồng thời, các khoản vay do nhà nước bảo lãnh nhưng không hỗ trợ lãi suất cũng được áp dụng cho những nơi có nhu cầu cao về nhà cho thuê. Những khoản vay này có điều kiện hạn chế là tòa nhà phải được sử dụng làm nhà cho thuê trong thời gian tối thiểu 20 năm, tối đa là toàn bộ thời gian được nhà nước bảo lãnh (nếu dài hơn 20 năm). Hiện tại, Tập đoàn tài chính MunFin - chuyên tài trợ cho khu vực công của Phần Lan, là tổ chức cho vay lớn nhất đối với nhà ở được nhà nước trợ cấp, cung cấp hơn 80% các khoản vay cho nhà ở vào năm 2018, số còn lại do các ngân hàng (19%) và 1% từ các tổ chức khác (ví dụ như các công ty bảo hiểm).

**Hình 5: Các loại hình xây dựng nhà ở được nhà nước trợ cấp khác nhau trong giai đoạn 2000–2018 (ARA 2019a).**



Chú thích ảnh:

- *Regular state-subsidized rental housing*: nhà cho thuê thường xuyên được nhà nước trợ cấp
- *Right of occupancy housing*: Nhà ở thuê mua
- *Owner-occupied housing*: nhà ở do chủ sở hữu sử dụng
- *Housing with government guaranteed loans*: nhà ở được chính phủ bảo lãnh vay vốn
- *Special need housing*: nhà ở cho nhu cầu đặc biệt
- *Housing with short-time interest subsidy loans*: nhà ở được hỗ trợ lãi suất ngắn hạn

Năm 2018, chi phí xây dựng trung bình của nhà ở cho thuê có sự trợ cấp của nhà nước tại vùng thủ đô vào khoảng 3.500 euro/m<sup>2</sup> (diện tích ở), ở ngoài vùng thủ đô vào khoảng 2.800 euro/m<sup>2</sup>. Tổng chi phí mua nhà bao gồm cả tiền đất và các tiện ích tương ứng lần lượt là 4.200 euro/m<sup>2</sup> và 3.000 euro/m<sup>2</sup>. Điều này cho thấy, chi phí xây dựng nhà ở có sự trợ cấp của nhà nước cao hơn đáng kể ở các khu vực có nhu cầu cao so với các khu vực có nhu cầu thấp hơn. Do nhu cầu về mặt bằng đặc biệt và yêu cầu về khả năng tiếp cận khẩn khe hơn, chi phí xây dựng nhà ở cho người già và người khuyết tật cũng cao hơn. Đồng thời chi phí xây dựng nhà ở sinh viên cũng thấp hơn một chút. Để kiểm soát sự gia tăng chi phí xây dựng, Phần Lan thực hiện chính sách đấu thầu các dự án xây dựng nhà ở xã hội để thu hút các nhà thầu tư nhân. Tuy nhiên, số lượng hồ sơ dự thầu có xu hướng liên quan đến chu kỳ kinh tế, nên sẽ có nhiều hồ sơ dự thầu hơn khi thị trường xây dựng nhà ở trầm lắng, đồng thời việc xây dựng với giá phải chăng trở nên khó khăn hơn khi thị trường sôi động.

Để giải quyết vấn đề chi phí xây dựng cao đối với loại nhà cho các đối tượng có nhu cầu đặc biệt, Chính phủ Phần Lan đưa ra các chính sách trợ cấp đầu tư cụ thể, mục đích nhằm đảm bảo đủ số lượng nhà ở cho nhóm đối tượng có nhu cầu đặc biệt với giá thuê hợp lý. Các nhóm có nhu cầu đặc biệt bao gồm người vô gia cư, người tị nạn, sinh viên, người có vấn đề về sức khỏe tâm thần hoặc lạm dụng dược chất, người khuyết tật, người mắc bệnh mất trí nhớ và người già yếu. Tỷ lệ trợ cấp được quyết định dựa trên phạm vi của các thỏa thuận đặc biệt cần thiết, trong khi tỷ lệ trợ cấp tối đa dao động trong khoảng từ 10% đến 50% tổng chi phí đầu tư được phê duyệt (ARA 2019c).

### ***2.3. Quy định về lựa chọn người thuê và giá thuê nhà ở được nhà nước hỗ trợ***

Nhà ở xã hội được nhà nước hỗ trợ phải chịu những ràng buộc về mục đích sử dụng, chuyển giao, lựa chọn người thuê và ấn định giá thuê. Những ràng buộc này nhằm duy trì việc sử dụng nhà ở được nhà nước hỗ trợ cho thuê, đảm bảo việc bố trí nhà ở cho những người có nhu cầu nhà ở cấp bách nhất và duy trì giá thuê nhà ở mức phải chăng. Thời gian duy trì các điều khoản ràng buộc là từ 10 năm đến 45 năm. Tuy nhiên, các ràng buộc này có thể được gia hạn.

Chính phủ Phần Lan quy định tiêu chí lựa chọn người thuê nhà theo từng năm. Nguyên tắc chính để lựa chọn người thuê là nhà cho thuê phải được dành cho những người có nhu cầu cấp thiết nhất thuê (ARA 2019b). Hiện tại, “mức độ cấp thiết” được đánh giá dựa trên nhu cầu nhà ở, năng lực

tài chính và thu nhập của người nộp đơn. Các hộ gia đình vô gia cư và thu nhập thấp được ưu tiên. Tuy nhiên, vấn đề đảm bảo sự gắn kết xã hội trong cấp độ một tòa nhà và cân bằng xã hội trong một khu dân cư cũng là một trong những mục tiêu. Ngay cả khi thu nhập được coi là một phần của tiêu chí lựa chọn thì cũng không có giới hạn thu nhập nghiêm ngặt. Ngoài việc lựa chọn người thuê nhà, pháp luật Phần Lan cũng quy định về việc ấn định giá thuê nhà có sự hỗ trợ của nhà nước. Việc ấn định giá thuê nhà dựa trên nguyên lý hấp thụ, nghĩa là giá thuê nhà đủ để trang trải các chi phí đầu tư nhưng tương ứng với các nguyên tắc phi lợi nhuận, sẽ không tạo ra lợi nhuận đáng kể. Các thành phố có nghĩa vụ giám sát việc tuân thủ các quy định về lựa chọn người thuê nhà và giá thuê nhà.

Ngoài trợ cấp cho khoản vay dài hạn, Phần Lan cũng có mô hình trợ cấp cho khoản vay ngắn hạn (ARA 2019b). Luật về trợ cấp cho khoản vay ngắn hạn có hiệu lực từ đầu tháng 8/2016. Mô hình tài chính này giúp mở rộng cơ hội cho các hộ gia đình đang sống hoặc đang muốn chuyển nơi ở đến các khu vực phát triển hơn và giúp họ tìm được nhà ở với giá phải chăng. Đồng thời nhằm thực hiện mục tiêu quan trọng là cải thiện khả năng di chuyển lao động và nâng cao sức cạnh tranh của nền kinh tế Phần Lan. Vì mục đích của nhà ở được trợ cấp ngắn hạn khác với nhà ở xã hội được trợ cấp dài hạn nên các tiêu chí lựa chọn người thuê nhà cũng khác nhau. Khoản vay ngắn hạn hỗ trợ nhà ở dành cho các hộ gia đình thu nhập thấp và trung bình. Do đó, giới hạn trên về thu nhập được áp dụng cho loại hình nhà ở này (bảng 4). Tuy nhiên, đó chỉ là giới hạn trên và người nộp đơn không bị sắp xếp thứ tự dựa trên thu nhập. Trong trường hợp này, nhu cầu nhà ở của người nộp đơn cũng như khả năng tài chính của họ không được xem xét. Thay vào đó, chính sách hòa nhập xã hội được áp dụng nhằm mục đích tạo ra sự đa dạng hóa đối tượng thuê nhà và đảm bảo các khu dân cư cân bằng về mặt xã hội.

**Bảng 4: Ví dụ về giới hạn thu nhập đối với nhà ở được trợ cấp khoản vay ngắn hạn (ARA 2019b)**

1 người lớn	2 người lớn	1 người lớn và 1 trẻ nhỏ	2 người lớn và 1 trẻ nhỏ	2 người lớn và 2 trẻ nhỏ	2 người lớn và 3 trẻ nhỏ
3.540 euro	6.020 euro	4.190 euro	6.670 euro	7.270 euro	7.870 euro

Tiêu chí lựa chọn người thuê nhà đối với nhà ở thuê mua cũng khác với các tiêu chí trên. Tiêu chí đầu tiên là người nộp đơn phải từ 18 tuổi trở lên và có nhu cầu thuê mua nhà ở. Tuy nhiên, người nộp đơn được coi là không có nhu cầu nếu người đó đã sở hữu một căn nhà khá tương đồng với căn nhà người đó đăng ký thuê mua, hoặc người đó có đủ năng lực tài chính

để mua ít nhất 50% theo giá thị trường của căn hộ đăng ký thuê mua hoặc để cải tạo lại căn hộ của người đó tương ứng với chất lượng của căn hộ đăng ký thuê mua. Tuy nhiên, những hạn chế này không áp dụng đối với người thuê nhà chuyển từ căn hộ thuê mua này sang căn hộ thuê mua khác, hoặc người đó từ 55 tuổi trở lên (ARA 2019b).

### **3. Các hình thức hỗ trợ nhà ở của Phần Lan**

#### **3.1. Hỗ trợ xây dựng nhà ở**

Chính phủ Phần Lan có nhiều hình thức hỗ trợ xây dựng nhà ở như (i) hỗ trợ lãi suất vay, (ii) hỗ trợ đầu tư để xây dựng nhà ở cho nhóm đối tượng có nhu cầu đặc biệt và (iii) hỗ trợ các doanh nghiệp khởi nghiệp xây dựng nhà ở cho thuê. Bên cạnh đó, một cơ chế hỗ trợ khác dành cho các chủ sở hữu nhà ở Thành phố Helsinki, được gọi là Hitas - cơ chế kiểm soát chất lượng và giá nhà đối với nhà ở sở hữu tư nhân có sự hỗ trợ của nhà nước. Theo thông tin từ chính quyền Thành phố Helsinki (2019), cơ chế này nhằm đảm bảo giá nhà dựa trên chi phí xây dựng thực tế, và do đó, giá tối đa của nhà ở mới và cũ theo cơ chế Hitas do nhà nước quy định. Tuy nhiên, tỷ trọng nhà ở Hitas trong nguồn cung nhà ở Helsinki tương đối nhỏ (chỉ chiếm 4% vào năm 2017), do đó cơ chế Hitas chỉ có thể cung cấp nhà ở cho một số lượng người rất hạn chế. Do những hạn chế đó mà cơ chế Hitas bị nhiều người phê phán, nhưng cũng nhiều người được hưởng lợi từ cơ chế này nên thành phố Helsinki vẫn duy trì cơ chế Hitas cho đến nay.

Theo Määttänen (2010), các vấn đề chính liên quan đến cơ chế Hitas bao gồm: (i) mục tiêu của cơ chế hỗ trợ sở hữu nhà ở Hitas nhằm vào các hộ gia đình thu nhập thấp không đạt được hiệu quả do cơ hội mua nhà ở Hitas được thực hiện theo hình thức bốc thăm ngẫu nhiên. (ii) Chính vì bốc thăm ngẫu nhiên nên người được mua nhà cuối cùng phải ở trong căn nhà không phù hợp, trong khi trên thị trường tự do có rất ít nhà xây sẵn. Điều này nghĩa là giá thị trường tăng do nhà ở có sẵn được phân phối cho những người sẵn sàng trả giá cao nhất. (iii) Nhà ở theo cơ chế Hitas ở Thành phố Helsinki khá đắt đỏ, trong khi giá thuê đất thấp hơn giá thị trường, tương ứng với việc hỗ trợ thu nhập được phân phối ngẫu nhiên.

#### **3.2. Hỗ trợ trực tiếp người thuê nhà**

Bên cạnh các cơ chế hỗ trợ xây dựng (tăng nguồn cung) nhà ở, Chính phủ Phần Lan sử dụng một công cụ quan trọng khác để giải quyết vấn đề chi phí cho nhà ở, đó là hỗ trợ trực tiếp cho người thuê nhà. Những người ủng hộ chính sách hỗ trợ trực tiếp cho người thuê nhà lập luận, việc hỗ trợ trực tiếp cho những người thực sự cần sẽ dễ dàng hơn. Đồng thời, mức hỗ trợ

cũng dễ điều chỉnh hơn khi điều kiện sống thay đổi. Tuy nhiên, những người phản đối chính sách này cho rằng việc hỗ trợ trực tiếp cho người thuê nhà làm giá thuê nhà tăng lên, góp phần làm tăng mức chi tiêu công.

Bảo hiểm xã hội Phần Lan (Kela) là cơ quan chịu trách nhiệm hỗ trợ chi phí thuê nhà. Những người sở hữu thẻ định cư hay “thẻ xanh”, người thu nhập thấp đủ điều kiện sẽ được nhận trợ cấp chi phí thuê nhà cơ bản từ Kela. Kể từ tháng 8/2017, Kela cũng chi trả chi phí thuê nhà cho hầu hết các sinh viên cần hỗ trợ, thay cho chế độ phụ cấp nhà ở cho sinh viên. Chế độ phụ cấp nhà ở dành cho mọi sinh viên trước đây vẫn được duy trì đối với một số trường hợp cụ thể, tuy nhiên, nguyên tắc cơ bản là những sinh viên cần hỗ trợ chi phí nhà ở phải làm đơn xin trợ cấp chi phí thuê nhà cơ bản. Theo cơ chế mới, trợ cấp chi phí nhà ở cho sinh viên sẽ không gắn với tiến độ học tập, hoặc khả năng đủ điều kiện nhận hỗ trợ tài chính. Thay vào đó, điều kiện để nhận trợ cấp chi phí nhà ở được coi là một hình thức trợ cấp riêng và được đánh giá trên cơ sở giống như đối với các đối tượng khác. Ngoài chế độ trợ cấp cơ bản chi phí thuê nhà ở, Kela còn trợ cấp nhà ở cho người về hưu và hỗ trợ nhà ở cho quân nhân.

Bên cạnh đó, Phần Lan còn có chế độ trợ cấp xã hội cơ bản - một hình thức trợ cấp khác được sử dụng để trang trải thêm cho nhà ở, trong trường hợp trợ cấp nhà ở cùng với thu nhập khác của một người (hay một hộ gia đình) không đủ để trang trải cho các chi phí sinh hoạt thiết yếu hàng ngày của họ.

### ***3.3. Hỗ trợ cho chủ sở hữu nhà ở***

Như đã nêu ở trên, chính sách thuế của Phần Lan có phần ưu đãi cho chủ sở hữu nhà ở, trong đó ưu đãi về thuế chính là việc không đánh thuế đối với “tiền thuê nhà quy ước”, là lợi ích của chủ sở hữu nhà so với hộ gia đình khác phải thuê nhà với chất lượng tương tự theo giá thị trường. Những lợi ích khác đối với người sở hữu nhà bao gồm: (i) Giảm thuế đối với lãi suất thế chấp (hiện tại lãi suất được khấu trừ 25%); (ii) Tiền thưởng tài khoản tiết kiệm mua nhà lần đầu (Tài khoản ASP) của người ở độ tuổi từ 15 đến 39 (chủ tài khoản ASP được nhận lãi suất tiền gửi miễn thuế 1%/ năm và được nhận thêm lãi suất 4%/năm), được cấp một khoản vay với trợ cấp lãi suất của nhà nước trong 10 năm và một khoản được bảo lãnh miễn phí của chính phủ (tối đa 20% số tiền vay) sau khi số tiền trong tài khoản tiết kiệm bằng 10% giá mua nhà (tùy thuộc số tiền cho vay tối đa theo khu vực); (iii) miễn thuế chuyển nhượng đối với người mua nhà lần đầu (2% giá giao dịch cổ phiếu của công ty nhà ở và 4% đối với nhà ở); và (iv) được miễn thuế đối với tiền lãi so với giá vốn khi bán nhà (tiền thuế thu nhập tính trên khoản



chênh lệch dương giữa giá bán và giá mua ban đầu của tài sản) nếu chủ sở hữu nhà sống trong căn nhà được mua đó trong thời gian tối thiểu hai năm (thuế suất từ 30-34%).

Như vậy, có thể thấy chính sách nhà ở của Phần Lan ưu tiên cho nhà ở do chủ sở hữu sử dụng, đồng thời khuyến khích các hộ phân bổ tài sản của họ theo cách không cân bằng (phần lớn tài sản dùng cho việc mua nhà ở). Tuy nhiên, tính hữu ích của chính sách này như thế nào thì còn phải nghiên cứu thêm, vì trong thực tế chưa có bằng chứng rõ ràng về các tác động ngoại vi tích cực phát sinh từ tỷ lệ sở hữu nhà ở lớn hơn. Mặt khác, sự tồn tại của các tác động tiêu cực, chẳng hạn như hiệu ứng khóa và tác động tiêu cực đến sự phát triển của thị trường nhà cho thuê là khá rõ ràng. Một vấn đề quan trọng khác cũng cần nhấn mạnh, đó là nguyên tắc bình đẳng về thuế và trợ cấp sẽ không đạt được nếu người dân được đối xử khác biệt dựa trên tính chất quyền sở hữu nhà ở của họ.

### ***3.4. Chi phí của các phương thức trợ cấp nhà ở***

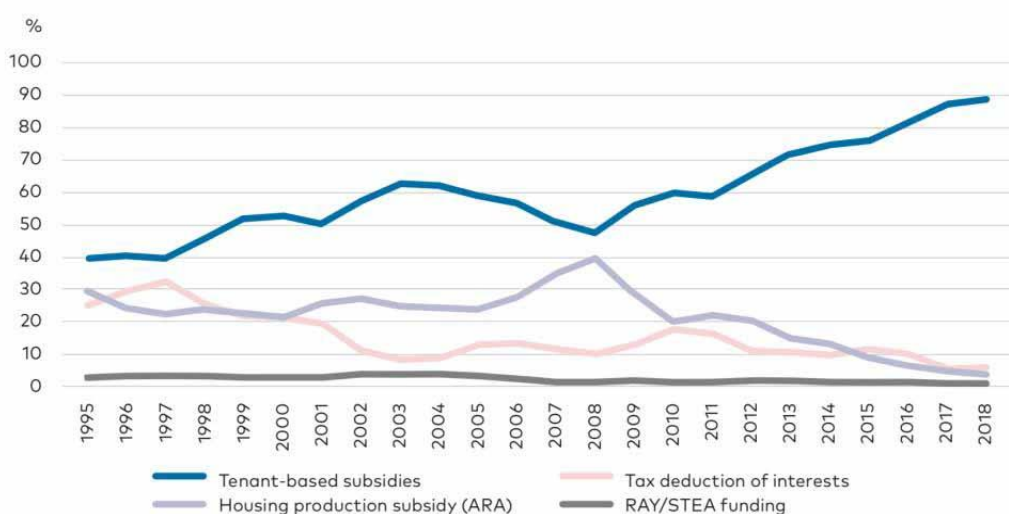
Các phương thức trợ cấp nhà ở đa dạng ở Phần Lan cũng thu hút được đông đảo sự quan tâm, nhất là phạm vi bao phủ và chi phí mà người nộp thuế phải bỏ ra là bao nhiêu đối với mỗi phương thức. Số người được hưởng lợi từ chính sách trợ cấp trực tiếp cho người thuê nhà đã tăng lên trong giai đoạn 2010-2018. Nhìn chung, xu hướng hiện nay là chi trợ cấp trực tiếp cho người thuê nhà, trong khi chi cho phát triển loại hình nhà ở được trợ cấp của chính phủ (gọi chung là nhà ở xã hội) giảm cả về tỷ trọng và giá trị tuyệt đối (Hình 1). Trong giai đoạn 2010-2018, tỷ trọng chi trợ cấp trực tiếp cho người thuê nhà tăng lên khoảng 90% tổng số tiền trợ cấp nhà ở, trong khi tỷ lệ chi phát triển nhà ở xã hội giảm xuống còn 6%. Tổng số tiền chi trợ cấp nhà ở danh nghĩa tăng 17%, theo giá trị thực là tăng 5% (trừ đi yếu tố lạm phát). Chi trợ cấp nhà ở chiếm khoảng 1,9% tổng chi tiêu chung của chính phủ vào năm 2018. Mặc dù chi trợ cấp cho người thuê nhà ngày càng tăng làm cho một số nhà nghiên cứu và người ra quyết định lo ngại, nhưng theo số liệu thống kê gần đây nhất (Kela 2019) cho thấy số người được nhận trợ cấp tiền thuê nhà có xu hướng giảm, điều này rất có thể là do tình hình được cải thiện ở thị trường lao động. Tổng số tiền trợ cấp nhà ở đạt đỉnh vào năm 2018, do đó, những số liệu thống kê trong tương lai sẽ rất quan trọng vì nếu tình hình việc làm tiếp tục được cải thiện, tốc độ tăng trưởng chi trợ cấp sẽ chậm lại, còn ngược lại, sẽ là có vấn đề bất ổn đối với hệ thống trợ cấp nhà ở.

Chi trợ cấp cho người thuê nhà ngày càng tăng khiến những người ủng hộ chính sách phát triển nhà ở xã hội cho rằng cơ chế trợ cấp trực tiếp

cho người thuê nhà sẽ làm tăng giá thuê nhà. Một vấn đề chung thường thấy đó là thiếu nhà ở giá rẻ tại các trung tâm tăng trưởng, do đó, nhiều người cho rằng việc gia tăng số dự án phát triển nhà ở xã hội sẽ giải quyết được vấn đề. Tuy nhiên, thực tế không đơn giản như vậy.

i) Đầu tiên, cần lưu ý khoảng 40% tổng số tiền trợ cấp nhà ở được cấp cho các hộ gia đình đang sống trong nhà ở xã hội. Do đó, không có cơ sở để cho rằng phát triển nhà ở xã hội sẽ loại bỏ nhu cầu chi trợ cấp trực tiếp cho người thuê nhà.

**Hình 6: Tỷ trọng của các phương thức trợ cấp nhà ở khác nhau trong giai đoạn 1995–2018**



**Chú thích ảnh:**

- *Tenant-based subsidies*: trợ cấp cho người thuê nhà
- *Housing production subsidy (ARA)*: trợ cấp phát triển nhà ở
- *Tax deduction of interests*: tiền lãi được giảm trừ thuế
- *RAY/STEA funding*: nguồn tài trợ RAY/STEA

ii) Thứ hai, chi trợ cấp trực tiếp cho người thuê nhà minh bạch hơn so với chi cho phát triển nhà ở xã hội. Điều này khiến cho nhiều người lầm tưởng là việc chi cho các dự án phát triển nhà ở xã hội ít tốn kém hơn. Cụ thể, nhiều người quên rằng, giá thuê nhà ở xã hội thấp do được nhà nước khống chế cũng được coi là một phương thức trợ cấp, mặc dù việc mất thu nhập gây ra tác động tương tự như chi trực tiếp cho trợ cấp nhà ở ít rõ ràng hơn. Cần phải hiểu, những người được hưởng giá thuê nhà thấp (do được khống chế) được nhận mức trợ cấp thu nhập hoàn toàn tương đương với những người trả tiền thuê nhà theo giá thị trường và sau đó được nhận lại trợ cấp nhà ở tương đương mức chênh lệch giữa giá thuê khống chế và giá thuê theo thị trường. Điều này nghĩa là, trợ cấp thu nhập sẽ cao nhất khi giá thuê nhà theo thị trường và giá thuê nhà ở xã hội chênh lệch lớn nhất.

Để xác định chi phí thực tế của nhà ở xã hội cần nghiên cứu chi tiết hơn, bởi vì nhà ở xã hội có thể không nằm trong cùng một khu vực với nhà ở cho thuê của tư nhân. Do đó, việc lấy giá thuê trung bình làm tham số tính toán sẽ loại bỏ yếu tố khác biệt về địa điểm xây dựng dẫn đến sai lệch kết quả. Để khắc phục vấn đề này, có thể đưa ra một ước tính sơ lược về trợ cấp thu nhập cho người thuê nhà sinh sống trong các căn hộ nhà ở xã hội năm 2018 (không bao gồm nhà ở cho các đối tượng có nhu cầu đặc biệt và nhà ở thuê mua).

- Theo ARA, Phần Lan có khoảng 268.000 căn nhà ở xã hội cho thuê.

- Theo số liệu của Viện thống kê quốc gia Phần Lan (StatFin), chênh lệch giá thuê trung bình giữa nhà ở xã hội và nhà ở cho thuê của tư nhân là 2,5 Euro/m<sup>2</sup>, trong khi, theo ARA, diện tích nhà ở xã hội trung bình là 57,3 m<sup>2</sup>.

- Theo đó, tổng diện tích quỹ nhà ở xã hội ước tính là 15,4 triệu m<sup>2</sup> (267.000 căn x 57,3 m<sup>2</sup>/căn).

- Như vậy, nhà nước đã bỏ ra một khoản trợ cấp thu nhập mỗi năm khoảng 38,4 triệu Euro (15,4 triệu m<sup>2</sup> x 2,5 Euro/m<sup>2</sup>) chi cho những người thuê nhà ở xã hội. Đây là một cam kết tài chính đáng chú ý mà không thể thấy ngay trong bất kỳ số liệu thống kê tiêu chuẩn nào.

Mặc dù ví dụ tính toán trên có tính sơ lược, nhưng cũng cho thấy được tổng mức chi trợ cấp thu nhập ẩn giấu bên trong các căn nhà ở xã hội. Ngoài ra, Eerola và Saarimaa (2018) đã sử dụng một thiết kế nghiên cứu phức tạp hơn để tính toán việc những người thuê nhà ở xã hội ở thành phố Helsinki được hưởng lợi bao nhiêu từ việc tiết kiệm tiền thuê nhà. Kết quả nghiên cứu này cho thấy, mức trợ cấp thu nhập đối với trường hợp thuê nhà ở xã hội tương đương với mức trợ cấp nhà ở đối với những người thuê nhà ở của khu vực tư nhân.

iii) Thứ ba, rõ ràng là việc phát triển nhà ở xã hội hay trợ cấp tiền thuê nhà ở đều là một hình thức trợ cấp thu nhập nhằm giảm giá thuê nhà, bằng cách khống chế giá thuê nhà ở xã hội thấp hơn so với thị trường hoặc trợ cấp tài chính cho người thuê nhà theo giá thị trường, tuy nhiên cũng cần đánh giá ảnh hưởng của hai phương thức nêu trên đối với giá thuê nhà. Vì cả hai hình thức nêu trên về cơ bản làm cho nhà ở trở nên rẻ hơn nên chúng có khả năng làm tăng nhu cầu nhà ở trên thị trường. Điều này nghĩa là, trong cả hai trường hợp, giá nhà ở sẽ tăng khi hệ số nguồn cung nhà ở không co giãn, điều này thường xảy ra do quỹ đất có thể phát triển khan hiếm ở những vị trí hấp dẫn.

Tuy nhiên, một nghiên cứu mới đây ở Phần Lan đưa ra quan điểm nên chuyển việc phát triển nhà ở xã hội cho thuê sang trợ cấp tiền thuê nhà (Eerola và Lyytikäinen, 2019), mặc dù cũng có những nghiên cứu đưa ra kết luận trái ngược trước đó (Viren, 2013 và Kangasharju, 2010). Tuy nhiên, các nghiên cứu trước đây đều xem xét giai đoạn trước khi cải cách cơ chế trợ cấp vào năm 2015, và trước khi hầu hết sinh viên được nhận một khoản phụ cấp nhà ở như nhau (trước tháng 8/2017) thay vì nhận trợ cấp nhà ở dựa trên nhu cầu. Trái ngược với các nghiên cứu học thuật trước đây với thiết kế nghiên cứu kinh tế lượng tiên tiến hơn, Honkanen (2017) đưa ra các quan sát dựa trên phân tích thống kê trực quan đơn giản cho đến đầu năm 2017, không tìm thấy mối liên hệ nào giữa việc tăng chi tiêu trợ cấp nhà ở và tăng giá thuê nhà. Trong tình hình hiện tại, những phát hiện như vậy rất ý nghĩa, vì (ít nhất là ở thành phố Helsinki) giá thuê đã cao hơn mức trợ cấp nhà ở tối đa. Nghiên cứu này cũng cho thấy, chi tiêu trợ cấp nhà ở tăng lên do những thay đổi của xã hội, vì vậy, công cụ hiệu quả nhất để giảm mức tăng chi tiêu trợ cấp nhà ở là cải thiện tình hình việc làm.

Nhìn chung, các giải pháp thích hợp để kiềm chế sự gia tăng giá nhà còn hạn chế và giải pháp chính là tăng nguồn cung nhà ở mới ở những vị trí hấp dẫn (*Antikainen và cộng sự, 2017; Been và cộng sự, 2019*). Một chiến lược hiệu quả khác để giảm bớt áp lực lên các địa điểm có nhu cầu nhà ở cao hiện tại có thể là cải thiện khả năng tiếp cận các địa điểm khác bằng cách tăng cường đầu tư vào cơ sở hạ tầng giao thông. Tuy nhiên, đầu tư cơ sở hạ tầng chỉ được coi là phù hợp nếu được tài trợ một cách hợp lý (*Loikkanen và Laakso, 2019*).

Nhà ở do nhà nước hỗ trợ có thể cải thiện tình hình nếu việc tăng cường phát triển nhà ở xã hội cho thuê làm tăng tổng nguồn cung nhà ở, nghĩa là các nhà phát triển sẽ không xây dựng thêm nhà ở mới nếu không có sự hỗ trợ của nhà nước. Tuy nhiên, vấn đề này không đúng đối với những địa điểm hấp dẫn, bởi vì quỹ đất có thể phát triển có tính khan hiếm và nhà ở xã hội cho thuê của nhà nước có thể lấn át nhà ở cho thuê của tư nhân ở những địa điểm hấp dẫn. Về mặt lý thuyết, không nên có hiệu ứng lấn át như vậy ở những nơi có quỹ đất phát triển dồi dào, quy hoạch không phải là yếu tố hạn chế đối với nguồn cung nhà ở.

Alho và các cộng sự (2018) đã ước tính “hiệu ứng lấn át đầu tư” của việc xây dựng nhà ở được nhà nước trợ cấp ở Phần Lan. Nghiên cứu của tác giả cho thấy hiệu ứng này trung bình là 39% ở các thành phố lớn. Điều đó tức là trung bình một căn nhà được nhà nước trợ cấp sẽ làm tăng tổng nguồn cung nhà ở thêm 0,6 căn. Đúng như dự đoán, nhóm nghiên cứu tìm thấy sự

khác biệt đáng chú ý giữa các thành phố. Tuy nhiên, dữ liệu được sử dụng không cho phép phân biệt giữa các hình thức nhà ở được trợ cấp khác nhau. Nhưng “hiệu ứng lấn át đầu tư” của nhà ở được trợ cấp theo mục tiêu (ví dụ, nhà ở cho các đối tượng có hoàn cảnh đặc biệt) có thể thấp hơn nếu được xây dựng ở những địa điểm không có nhà ở do tư nhân tài trợ. Do đó, nhà ở do nhà nước trợ cấp nên nhắm mục tiêu đến các nhóm gặp khó khăn trong việc thuê nhà do tư nhân tài trợ.

#### **4. Ưu điểm và nhược điểm của việc xây dựng nhà ở xã hội**

Như đã trình bày ở trên, Phần Lan có nhiều hình thức trợ cấp nhà ở khác nhau, và tác động của các hình thức trợ cấp đó rất khó để phân biệt rõ ràng. Trong phần này sẽ nghiên cứu sâu hơn về tác động của việc trợ cấp xây dựng nhà ở xã hội đối với các mục tiêu của chính sách nhà ở Phần Lan, để hiểu rõ hơn những ưu điểm và nhược điểm của việc xây dựng nhà ở xã hội (nhà ở xã hội và các loại hình nhà ở giá rẻ khác được nhà nước hỗ trợ).

Theo Bộ Môi trường, chính sách nhà ở của Phần Lan nhằm “nâng cao cơ hội cho tất cả mọi người tìm được nhà ở phù hợp với hoàn cảnh sống của họ, cùng với việc thúc đẩy phát triển bền vững, chức năng của xã hội và thị trường lao động, cũng như khả năng hòa nhập xã hội của người dân”. Chính sách nhà ở là một thực thể rất phức tạp và cách thức thực hiện nó không phải vấn đề rõ ràng trắng đen. Như Hình 6 cho thấy, trọng tâm trợ cấp nhà ở của Phần Lan đã chuyển từ trợ cấp xây dựng theo địa điểm sang trợ cấp trực tiếp cho người thuê nhà. Ngay cả khi sự chú trọng vào quỹ nhà ở xã hội đã giảm đi thì nó vẫn là một phần không thể thiếu trong chính sách nhà ở của Phần Lan kể từ năm 1949. Hệ thống này vẫn có những người ủng hộ nhưng cũng có những người phản đối, dẫn đến những tranh luận về chính sách nhà ở. Niemi và Möttönen (2019) đã đưa ra danh mục 10 ưu điểm của nhà ở xã hội như sau:

*1) Cung cấp cho các hộ gia đình thu nhập thấp cơ hội sống trong những căn nhà chất lượng cao với giá phải chăng ở các trung tâm phát triển*

Đầu tiên, không thể phủ nhận nhà ở xã hội do nhà nước không chế giá thuê, đặc biệt ở những vị trí trung tâm nhất, cung cấp giá thuê phải chăng cho những người may mắn được chọn làm người thuê nhà. Tuy nhiên, ở những khu vực hấp dẫn, cơ hội này chỉ có thể được trao cho một số lượng rất hạn chế người dân vì phần lớn nhà ở xã hội thường nằm ở khu vực ngoại ô thành phố. Do đó, cần đặt câu hỏi là hình thức trợ cấp này có thực sự mang lại cơ hội bình đẳng cho tất cả mọi người hay không và liệu người nộp thuế tài trợ cho nhà ở giá rẻ hấp dẫn cho một số người có được chấp nhận

hay không, đồng thời, các hộ gia đình có hoàn cảnh giống nhau lại được đối xử khác nhau.

Thứ hai, mức thu nhập là một phần trong tiêu chí lựa chọn người thuê nhà, nhưng hiện tại, không có giới hạn thu nhập tối đa đối với những người thuê nhà được chọn (không bao gồm loại nhà ở có khoản vay ngắn hạn được hỗ trợ lãi suất). Ban đầu, các giới hạn chặt chẽ về thu nhập được áp dụng đối với hệ thống nhà ở xã hội. Nhưng về sau, từ tháng 4/2008, các giới hạn về thu nhập đã được bãi bỏ để giúp việc lựa chọn người thuê nhà trở nên linh hoạt hơn. Sau đó, giới hạn thu nhập tối đa lại được triển khai lại từ đầu năm 2017 nhằm giám sát thu nhập của người thuê nhà. Tuy nhiên, quy định về giới hạn thu nhập cũng chỉ tồn tại được hơn một năm trước khi bị bãi bỏ hoàn toàn từ tháng 3/2018. Lý do cho việc bãi bỏ quy định về giới hạn thu nhập là vì nguy cơ người dân không muốn tiếp nhận các cơ hội việc làm mới vì họ có thể phải rời bỏ căn nhà mà họ đang ở. Tuy nhiên, có một nghiên cứu thống kê được thực hiện sau lần bãi bỏ quy định giới hạn thu nhập lần đầu đưa ra kết luận là không tìm thấy bằng chứng về việc sự thay đổi này dẫn đến bất kỳ tác động đáng kể nào (Hirvonen, 2010). Nhìn chung, tiêu chí lựa chọn người thuê nhà hiện nay hơi mâu thuẫn với mục tiêu cung cấp nhà ở cho những người có hoàn cảnh khó khăn về nhà ở. Trong khi, đồng thời, việc lựa chọn người thuê nhà phải tuân theo chính sách khuyến khích hòa nhập xã hội tốt đẹp nhằm ngăn chặn sự phân biệt đối xử. Tuy nhiên, do chính sách này, một số nhà ở có thể không được phân bổ cho các nhóm có thu nhập thấp nhất.

Vuori và Rauniomaa (2018) cho rằng hầu hết những người sống trong nhà ở xã hội ở thành phố Helsinki dường như thuộc các nhóm mục tiêu. Theo kết quả nghiên cứu cho thấy, tổng thu nhập của các hộ gia đình sống trong nhà ở xã hội ở thành phố Helsinki thấp hơn trung bình khoảng 40% so với các hộ gia đình sống ở thành phố Helsinki, và khoảng 6% số hộ gia đình sống trong nhà ở xã hội có mức thu nhập cao hơn giới hạn thu nhập được áp dụng từ ngày 1/1/2017 đến ngày 28/2/2018. Tỷ lệ luân chuyển hàng năm đối với nhà ở xã hội ở thành phố Helsinki vào khoảng 10%, trong khi đối với nhà ở cho thuê của tư nhân tỷ lệ này là 40%. Tỷ lệ luân chuyển thấp hơn đáng kể cho thấy những người sống trong nhà ở xã hội dường như ít có khả năng di chuyển khỏi các căn hộ giá rẻ, ngay cả khi hoàn cảnh cuộc sống của họ thay đổi. Điều này đặc biệt đúng đối với những căn nhà có vị trí hấp dẫn (với mức trợ cấp cao nhất và vị trí tốt nhất), trong khi động lực di chuyển khỏi các căn hộ ở những khu vực kém hấp dẫn hơn sẽ cao hơn nhiều (với mức trợ cấp thấp hơn và vị trí kém hấp dẫn hơn).

Trước thực trạng này, cần đặt câu hỏi liệu việc xây dựng nhà ở xã hội có phải là cách hiệu quả nhất để phân bổ tiền của người nộp thuế hay không và để thực hiện chính sách nhà ở thực sự “nâng cao cơ hội cho tất cả mọi người tìm được nhà ở phù hợp với hoàn cảnh sống của họ” hay không, khi những người có hoàn cảnh tương tự được đối xử khác nhau. Điều gì sẽ xảy ra nếu chính sách này thực sự nâng cao cơ hội trong khi gây thiệt hại cho những người khác? Để so sánh, các khoản trợ cấp trực tiếp cho người thuê nhà cung cấp một hình thức trợ cấp linh hoạt hơn – và có thể bình đẳng hơn – vì hình thức trợ cấp này liên quan trực tiếp đến hoàn cảnh sống của một người chứ không phải đến địa điểm.

## *2) Hình thành các khu dân cư hòa nhập và giảm tách biệt xã hội.*

Theo Trung tâm Tài chính và Phát triển Nhà ở Phần Lan (ARA), nhà ở xã hội phải được phân bổ cho những người có nhu cầu nhà ở cấp thiết nhất. Tuy nhiên, việc lựa chọn người thuê nhà còn đồng thời nhằm mục đích tạo ra sự gắn kết xã hội phù hợp ở cả cấp độ tòa nhà và cấp độ khu vực. Như đã nêu ở trên, những mục tiêu này có phần xung đột với nhau. Các xung đột đó là:

Thứ nhất, thực tiễn hiện nay chỉ xây dựng một số lượng hạn chế nhà ở xã hội trong một khu dân cư đã định hình sẵn. Tuy nhiên, trong quá khứ, đã có những khu dân cư đã được hình thành quanh khu vực mà nhà ở xã hội chiếm chủ đạo. Những khu dân cư này thường nằm ở vùng phụ cận thành phố, xa trung tâm, và không thu hút được các hộ gia đình có điều kiện kinh tế. Do đó, mục tiêu tăng cường hòa nhập và giảm tách biệt xã hội sẽ khó đạt được đối với việc lựa chọn người thuê nhà tại những vị trí như vậy, vì các hộ có thể đóng góp cho việc đạt được mục tiêu nói trên thường không muốn chuyển đến ở khu vực đó.

Thứ hai, đối với việc xây dựng mới, nhằm tăng cường hòa nhập xã hội của khu dân cư, người ta thường bố trí một tỷ lệ hạn chế quỹ đất xây dựng cho phát triển nhà ở xã hội. Tuy nhiên, nếu như xây dựng nhà ở mới tại những vị trí tương đối hấp dẫn, vấn đề bình đẳng xã hội (không phân biệt thu nhập) trong việc lựa chọn người thuê nhà sẽ làm tăng mức độ tách biệt xã hội ở cấp độ khu dân cư, ngay cả khi điều này góp phần làm giảm mức độ tách biệt xã hội ở cấp độ tòa nhà, vì có rất ít các hộ gia đình thu nhập thấp được ở trong các khu nhà này, nếu như các nhóm thu nhập cao hơn cũng được hưởng chính sách nhà xã hội.

Như vậy, có thể thấy, ảnh hưởng của nhà ở xã hội đến sự hòa nhập hay tách biệt xã hội của một khu dân cư phụ thuộc vào thành phần của khu

dân cư và phạm vi bao phủ của nhà ở xã hội. Tuy nhiên, các yếu tố được nêu ở trên cho thấy cách tiếp cận hiện tại có thể chưa tối ưu để đạt được đầy đủ các mục tiêu.

*3) Cải thiện điều kiện nhà ở, giảm nhu cầu phát triển các cơ sở chăm sóc người già yếu, người khuyết tật và các nhóm khác có nhu cầu nhà ở đặc biệt.*

Nhà nước đầu tư xây dựng nhà ở dành cho các đối tượng có nhu cầu đặc biệt mà thị trường không thể cung cấp được là một cách tiếp cận có cơ sở, đặc biệt là nếu xây dựng ở những khu vực có hiệu ứng lấn át thấp càng tốt. Do tốc độ già hóa dân số ngày càng tăng ở Phần Lan, nhà ở cho người già cần được quan tâm nhiều hơn nữa. Tuy nhiên, việc xây dựng nhà ở mới không thể đáp ứng đủ nhu cầu ngày càng tăng về nhà ở để tiếp cận, vì vậy cần quan tâm đến nguồn cung nhà ở hiện tại và nâng cao ý thức của người dân trong việc chuẩn bị đối phó với thách thức về nhà ở trong tương lai do xu hướng già hóa dân số. Việc xây dựng nhà ở xã hội cũng là một công cụ quan trọng trong việc giải quyết tình trạng vô gia cư.

*4) Đảm bảo điều kiện nhà ở tốt cho sinh viên.*

Nhà ở xã hội đảm bảo điều kiện sinh hoạt tốt cho những sinh viên may mắn được ở. Tuy nhiên, thường không đủ nhà ở sinh viên để đáp ứng nhu cầu của tất cả sinh viên. Ở đây, có vấn đề tương tự như vấn đề của nhà ở xã hội thông thường: sinh viên có hoàn cảnh giống nhau được đối xử khác nhau. Thông qua so sánh cho thấy, trợ cấp trực tiếp cho người thuê nhà là hình thức trợ cấp bình đẳng hơn. Hầu hết sinh viên mong muốn được thuê nhà trên thị trường tư nhân vì họ có nhu cầu nhà ở tương đối dài hạn, hầu hết sinh viên đều có nhân cách tốt và họ được hưởng các khoản trợ cấp để đảm bảo khả năng trả tiền thuê nhà theo thời gian.

Bên cạnh đó, chắc chắn cần một số lượng nhất định nhà ở dành cho sinh viên, bởi vì mục tiêu quan trọng là tất cả sinh viên có thể tìm được nhà ở tương ứng trong thời gian học tập. Bởi lẽ, sự chậm trễ thời gian hoàn thành việc học tập của họ do tình trạng nhà ở tồi tệ sẽ gây ra bất lợi cho xã hội. Tuy nhiên, khi thiếu quỹ đất phát triển, việc xây dựng nhà ở sinh viên tại các khu vực có hiệu ứng lấn át cao có thể không phải ý tưởng hay, vì điều này sẽ làm tăng giá thuê nhà trên thị trường tự do.

*5) Công cụ quan trọng để giảm tình trạng vô gia cư*

Phần Lan đã được quốc tế công nhận vì nỗ lực giảm thiểu và ngăn chặn tình trạng vô gia cư. Chính phủ Phần Lan đã giải quyết tình trạng vô gia cư tồn tại lâu dài thông qua ba chương trình liên tiếp, bao gồm PAAVO I



(2008-2011), PAAVO II (2012-2015) và AUNE (2016-2019). Theo Helskyaho và các cộng sự (2019), trong vài năm qua, các thành phố tham gia chương trình AUNE đã xây dựng hoặc mua lại gần 1.800 đơn vị lưu trú mới cho người vô gia cư. Hơn 5.000 căn nhà từ quỹ nhà ở hiện tại cũng đã được phân bổ cho các mục đích liên quan đến tình trạng vô gia cư. Chương trình này cũng đã phát triển một sản phẩm bảo hiểm mới để giúp những người không đủ điều kiện vay tín dụng dễ dàng tìm được nhà ở hơn.

Năm 2018, Phần Lan có khoảng 5.500 người vô gia cư, trong số đó hơn một nửa (khoảng 3.000 người) ở vùng Thủ đô. Số lượng người vô gia cư nói chung đã giảm 30% và tình trạng vô gia cư lâu dài giảm 60% kể từ đầu thập kỷ này. Theo Y- Säätiö (2019), mô hình “Housing First” đã góp phần hiệu quả vào việc giảm tình trạng vô gia cư lâu dài. Mô hình Housing First ưu tiên giúp đỡ những người vô gia cư và tìm cho họ một mái nhà để ở, và những nguyên nhân dẫn đến tình trạng vô gia cư chỉ là thứ yếu và sẽ được giải quyết khi họ có chỗ ở an toàn. Thay vì coi căn nhà là phần thưởng hay giải thưởng, căn nhà nên được coi là nền tảng để gắn kết mọi người với nhau. Để thực hiện hiệu quả mô hình này, điều quan trọng là cần phải có nhiều nhà ở với giá rẻ hơn, thông qua các chương trình hỗ trợ của chính phủ, dành cho các nhóm vô gia cư dễ bị tổn thương. Theo cách này, nhà ở xã hội được coi là một công cụ hiệu quả để giảm tình trạng vô gia cư lâu dài.

#### *6) Nâng cao tính cạnh tranh giữa các công ty xây dựng.*

Mặc dù hầu hết các dự án nhà ở xã hội đều được thực hiện thông qua đấu thầu công khai, nhưng cũng không thực sự dễ dàng để nhận biết việc các dự án nhà ở xã hội đóng góp như thế nào trong việc nâng cao tính cạnh tranh của các công ty xây dựng trong bối cảnh thị trường xây dựng có nhiều động lực thúc đẩy, trong khi việc phát triển nhà ở xã hội không làm tăng tổng nguồn cung nhà ở, do khan hiếm đất xây dựng. Vì thế, tăng nguồn cung đất xây dựng sẽ làm tăng sự cạnh tranh, và trong trường hợp này, “Thỏa thuận sử dụng đất, nhà ở và giao thông” (MAL) là một công cụ hiệu quả.

#### *7) Tăng cường đổi mới nhà ở và cải thiện tính bền vững*

Sự tài trợ vốn của nhà nước đối với các dự án xây dựng cho phép phát triển và thử nghiệm các sáng kiến mới, ngay cả khi những sáng kiến đó chưa đáp ứng được các điều kiện thị trường. Tuy nhiên, chúng có thể góp phần phát triển các khái niệm mới, bền vững và trình diễn các phương pháp xây dựng mới nhất, tốt nhất. Ví dụ, những “ngôi nhà thụ động” đầu tiên, những tòa nhà không tiêu tốn năng lượng và các dự án nhà ở nhiều tầng bằng gỗ là các dự án do nhà nước tài trợ. Tuy nhiên, tài trợ của nhà nước cũng tạo ra

nguy cơ kìm hãm hoặc bóp méo sự cạnh tranh giữa các công ty, nếu lợi thế cạnh tranh đạt được thông qua việc tài trợ và nếu có những hạn chế áp đặt đối với các công ty đủ điều kiện nộp đơn xin tài trợ.

#### *8) Công cụ khôi phục kinh tế trong thời kỳ suy thoái*

Nhà ở do nhà nước hỗ trợ xây dựng được coi là công cụ quan trọng để cân bằng những biến động mang tính chu kỳ bằng cách khuyến khích phát triển nhà ở khi thiếu những điều kiện tiên quyết cho xây dựng nhà ở theo cơ chế thị trường. Do đó, trong thời kỳ kinh tế suy thoái, các dự án phát triển nhà ở do nhà nước hỗ trợ góp phần tạo ra nhiều việc làm hơn và phục hồi kinh tế.

#### *9) Ứng phó nhanh với những thay đổi đột ngột về nhu cầu nhà ở*

Sự hỗ trợ của nhà nước cho các dự án phát triển nhà ở là công cụ hữu ích để đảm bảo một quỹ nhà ở mới đủ lớn khi có những thay đổi đột ngột về nhu cầu nhà ở tại những khu vực không đáp ứng được các điều kiện tiên quyết của thị trường về xây dựng nhà ở. Ví dụ, sự thay đổi về nhu cầu nhà ở có thể xảy ra khi một công ty đột nhiên quyết định đầu tư xây dựng khu công nghiệp tại một khu vực dân cư thưa thớt, nhưng thị trường không phản ứng đủ nhanh để cung cấp nhà ở cần thiết cho công nhân. Tuy nhiên, về lâu dài, thị trường sẽ cung cấp đủ lượng nhà ở mới nếu giá nhà ở cao hơn chi phí xây dựng. Sự hỗ trợ sản xuất của nhà nước cũng hữu ích nếu xảy ra tình huống khi điều kiện xây dựng đột ngột xấu đi – ví dụ, do các nhà đầu tư đột ngột quyết định rút lui khỏi thị trường, mặc dù vẫn tồn tại nhu cầu xây dựng nhà ở mới.

#### *10) Công cụ hiệu quả tạo ra nhà ở giá rẻ*

Đây là một trong những hiệu làm tai hại nhất liên quan đến nhà ở xã hội. Như các phân tích ở phần trước, việc nhà nước tài trợ cho từng dự án xây dựng nhà ở cụ thể trong thực tế không phải là một hình thức trợ cấp ít tốn kém hơn so với trợ cấp trực tiếp người thuê nhà. Ngược lại, nếu xét về việc đạt được mục tiêu, trợ cấp xây dựng có thể sẽ kém hiệu quả hơn so với việc trợ cấp trực tiếp cho người thuê nhà.

Như đã nêu ở các phần trên, mức độ ảnh hưởng của nhà ở xã hội không phải lúc nào cũng trực quan và rõ ràng. Hỗ trợ của nhà nước cho các dự án xây dựng nhà ở là cần thiết để giải quyết những biến động mang tính chu kỳ, những thay đổi đột ngột trên thị trường nhà ở, và nhà ở cho các đối tượng có nhu cầu đặc biệt. Tuy nhiên, việc phát triển nhà ở xã hội có thể không phải là công cụ tốt nhất trong nỗ lực kiềm chế sự tăng giá nhà đất nói chung. Do hiệu ứng lấn át, nhà ở xã hội không làm tăng tổng sản lượng nhà

ở lên mức cao nhất, nghĩa là sẽ một số lượng nhà ở do tư nhân đầu tư sẽ không được triển khai do thiếu đất xây dựng.

Nguồn cung nhà ở trên thị trường tự do vì thế sẽ giảm, cạnh tranh giữa những người mua nhà sẽ lớn hơn. Do đó, những người được chọn làm người thuê nhà ở xã hội sẽ được hưởng giá thuê thấp hơn, trong khi những người khác phải trả giá cao hơn trên thị trường tự do. Với các yếu tố đó và để sử dụng tiền đóng thuế của người dân theo cách phù hợp nhất, việc hỗ trợ của nhà nước cho các dự án xây dựng nhà ở chỉ nên nhằm mục tiêu chủ yếu là khôi phục kinh tế và trợ giúp những người không thể tìm được nhà ở trên thị trường tự nhân.

## **5. Sự phân cực của thị trường nhà ở Phần Lan**

Xu hướng dân số góp phần làm tăng sự phân cực trên thị trường nhà ở của Phần Lan, do nhu cầu nhà ở ngày càng cao ở các trung tâm phát triển, trong khi ở các địa điểm kém hấp dẫn hơn có tình trạng di cư âm. Tuy nhiên, sự phân cực này không chỉ giới hạn ở sự khác biệt giữa các đô thị, mà còn xuất hiện ngay trong từng thành phố.

### ***5.1. Giá sở hữu nhà ở chênh lệch lớn giữa các khu vực***

Hình 7 thể hiện tình hình sở hữu nhà của từng khu vực đối với nhà ở đã sử dụng và nhà ở mới dạng chung cư, chỉ số giá tiêu dùng, chi phí xây dựng nhà chung cư, giá nhân công và tiền lương trong giai đoạn 2011-2018. Qua đó cho thấy xu hướng phân hóa giá nhà ở giữa các khu vực đã xuất hiện từ đầu thập niên 2010. Giá bán nhà đã qua sử dụng tại vùng Thủ đô cũng cao hơn so với các nơi khác của Phần Lan trong giai đoạn này. Đồng thời, giá nhà ở đã qua sử dụng ở thành phố Kouvola - nơi có tình trạng di cư âm - có xu hướng đi xuống so với mức trung bình.

Tốc độ tăng giá trung bình của căn hộ đã qua sử dụng ở Phần Lan tương đương với tốc độ tăng chỉ số giá tiêu dùng. Tuy nhiên, chỉ số giá bán các căn hộ đã qua sử dụng ở Phần Lan, trừ vùng Thủ đô, tăng chậm hơn so với chỉ số giá tiêu dùng. Giá các căn hộ đã qua sử dụng ở vùng Thủ đô rõ ràng đã tăng trung bình nhanh hơn giá tiêu dùng. Chỉ số giá căn hộ đã qua sử dụng ở Vùng thủ đô đã tăng xấp xỉ với tốc độ tăng chỉ số giá nhân công và thu nhập từ tiền lương cho đến năm 2016, sau đó giảm với tốc độ nhanh hơn đáng kể.

**Hình 7. Giá nhà ở đã qua sử dụng và giá nhà ở mới tại các khu chung cư giai đoạn 2011–2018 (2011=100).**



*Nguồn: Viện thống kê quốc gia Phần Lan (StatFin).*

Các chỉ số hiện nay cũng cho thấy chi phí xây dựng trung bình đã tăng xấp xỉ với tốc độ tăng chỉ số giá tiêu dùng. Đúng như dự đoán, giá các căn hộ mới tăng nhanh hơn so với giá các căn hộ đã qua sử dụng, xu hướng này ở vùng Thủ đô không khác biệt so với các nơi khác ở Phần Lan. Theo biểu đồ tại Hình 6, chỉ số giá của nhà ở mới tăng không liên quan đến xu hướng tăng chi phí xây dựng, vì vậy, không thể coi chi phí xây dựng tăng là nguyên nhân cơ bản khiến giá nhà tăng cao.

Tuy nhiên, chỉ thảo luận xu hướng giá nhà ở cấp độ thành phố thôi thì không bao quát được toàn bộ các vấn đề, bởi vì cũng có những khác biệt đáng chú ý trong các thành phố mà những số liệu này không thể hiện được. Ví dụ: trong khi giá căn hộ trung bình ở trung tâm thành phố Helsinki năm 2018 là khoảng 7.000 Euro/m<sup>2</sup>, ở các khu vực khác trong thành phố kém hấp dẫn hơn có giá bán 2.700 Euro/m<sup>2</sup>. Sự chênh lệch lớn về giá nhà cho thấy sự phân cực rất đáng chú ý giữa các khu vực trong thành phố. Nhận thức được sự tồn tại của vấn đề phân cực trong giá nhà ở cấp độ vi mô là rất quan trọng để triển khai thành công các chiến lược phát triển nhà ở giá rẻ.

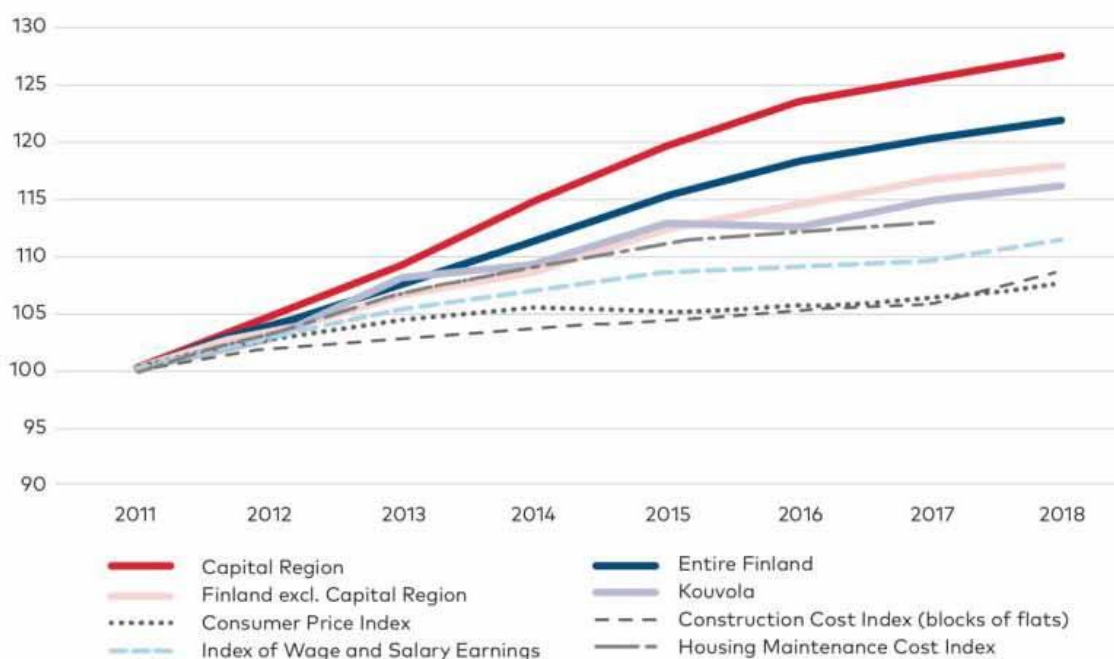
### **5.2. Xu hướng giá thuê nhà trên thị trường theo khu vực**

Hình 8 thể hiện giá cho thuê nhà ở căn hộ của khu vực tư nhân trong trong giai đoạn 2011-2018. Trong khi giá tiêu dùng trung bình và chi phí xây dựng tăng hàng năm ở mức trên hơn 1% một chút, thì chi phí bảo trì nhà ở tăng khoảng 2%. Theo số liệu thống kê, giá thuê nhà tại thành phố

Kouvola đã tăng bằng với tốc độ tăng chi phí bảo trì nhà ở, ngay cả khi giá bán nhà ở thành phố này giảm. Ngoại trừ ở vùng Thủ đô, việc tăng giá thuê nhà tại Phần Lan cũng tiệm cận với xu hướng tăng chi phí bảo trì. Tuy nhiên, ở vùng Thủ đô, giá thuê nhà tăng nhanh hơn đáng kể so với các vùng khác trên cả nước.

Đối với các vùng khác trên cả nước, mức tăng tiền thuê nhà nhanh hơn mức tăng tiền công và tiền lương, trong khi tiền công và tiền lương tăng có xu hướng tăng nhanh hơn so với giá tiêu dùng và chi phí xây dựng. Một lần nữa, có sự khác biệt đáng chú ý về giá thuê nhà trung bình giữa các khu vực trong thành phố, đặc biệt là thành phố Helsinki, nơi giá thuê nhà ở trung tâm thành phố cao hơn đáng kể. Điều đáng chú ý là trong giai đoạn 2011-2018, nhu cầu nhà ở cũng tăng đáng kể ở những vị trí kém hấp dẫn nhất trong thủ đô, khiến cho giá thuê nhà ở các vị trí đó cũng tăng cao hơn. Nhìn chung, sự chênh lệch giá thuê nhà giữa các khu vực trong thành phố dường như vừa phải hơn so với sự chênh lệch về giá bán.

**Hình 8: Giá thuê căn hộ của khu vực tư nhân giai đoạn 2011-2018 (2011=100).**



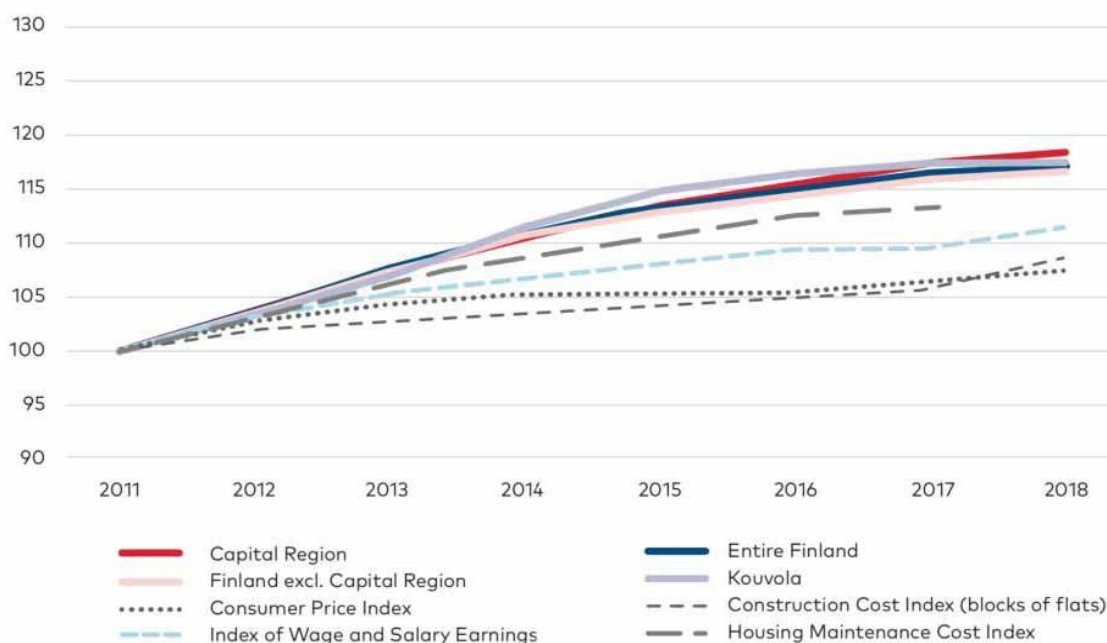
### 5.3. Giá thuê nhà ở xã hội ít chênh lệch giữa các khu vực

Hình 9 thể hiện giá thuê nhà ở xã hội trong giai đoạn 2011-2018. Tác dụng của việc khống chế giá thuê nhà đối với nhà ở xã hội là khá rõ ràng, nên giá thuê nhà xã hội ít chênh lệch giữa các khu vực. Thay vào đó, xu hướng tăng giá thuê hàng năm liên quan chặt chẽ với xu hướng tăng chi phí

bảo trì nhà ở, do phương pháp phân bổ chi phí được áp dụng cho nhà ở xã hội. Trong những năm gần đây, giá thuê nhà ở xã hội trung bình đã tăng nhanh hơn một chút so với chi phí bảo trì. Nhìn chung, giá thuê nhà ở xã hội thấp hơn đáng kể so với giá thuê nhà ở tư nhân. Sự chênh lệch giá thuê lớn là ở vùng Thủ đô (thấp hơn khoảng 30%), trong khi chênh lệch ít hơn ở các vùng khác (thấp hơn khoảng 8%).

Như vậy có thể thấy, sự chênh lệch giá thuê lớn hơn ở những nơi mà giá thuê nhà trên thị trường cao hơn, tức là nhà ở xã hội mang lại khoản tiết kiệm lớn nhất cho người thuê nhà ở những địa điểm hấp dẫn nhất ở Helsinki, trong khi giá thuê nhà trên thị trường ở những nơi kém hấp dẫn hơn có sự chênh lệch ít hơn. Mặc dù có sự chênh lệch giá thuê nhà giữa các khu vực trong thành phố, nhưng giá thuê nhà ở những khu vực lân cận các dự án nhà ở xã hội cũng thấp hơn nhiều so với giá thuê thị trường.

**Hình 9. Giá thuê nhà xã hội ARA giai đoạn 2011–2018 (2011=100).**



## 6. Kết luận

Thị trường nhà ở Phần Lan và những thách thức hiện nay đã được trình bày trong tài liệu này, với trọng tâm là vấn đề xây dựng nhà ở mới. Thực tế hiện nay là dân số ngày càng tập trung ở các thành phố lớn, đặc biệt là ở vùng Thủ đô, trong khi dân số ở các đô thị nhỏ có xu hướng giảm. Động lực chính đằng sau sự chuyển dịch dân số đó là lợi ích quản tự do đô thị hóa mang lại, tầm quan trọng này được nhấn mạnh trong nền kinh tế dịch vụ hiện đại. Một yếu tố cơ bản khác là tỷ lệ sinh giảm cùng với sự già hóa dân

số tác động đáng kể đến cơ cấu dân số của Phần Lan nói chung. Do đó, những biến động tăng dân số ở các khu vực đô thị đang phát triển sẽ chủ yếu dựa trên di cư. Đồng thời, dân số già hóa tạo ra thách thức về nhà ở, vì nhu cầu về nguồn cung nhà ở dễ tiếp cận cho người già ngày càng tăng.

Mặt khác, đang có sự dịch chuyển dân số từ các đô thị giảm phát triển sang các trung tâm phát triển. Điều này dẫn đến sự phân cực của thị trường nhà ở. Do đó, các khu vực khác nhau phải đối mặt với những thách thức khác nhau. Thứ nhất, nhu cầu nhà ở tăng và nguồn cung nhà ở không co giãn ở các khu vực đang phát triển khiến giá nhà ở tăng lên, là rào cản đối với các hộ gia đình thu nhập thấp và trung bình cần di chuyển nơi ở để làm việc, làm cản trở sự tăng trưởng về việc làm và nền kinh tế của Phần Lan. Thứ hai, nhu cầu nhà ở giảm ở các khu vực khác của Phần Lan cũng tạo ra những thách thức khác nhau. Đặc biệt, nhà ở được bảo trì kém có nguy cơ cao bị mất giá thị trường, gây khó khăn cho việc vay tiền để cải tạo trong tương lai. Tuy nhiên, nhu cầu giảm cũng khiến việc bán nhà ở được bảo trì tốt trở nên khó khăn vì không đủ người mua với mức giá hợp lý. Hoạt động xây dựng tại các thành phố suy giảm dân số là rất hạn chế, chỉ tập trung ở các thành phố và các trung tâm khu vực khác, nơi có hạ tầng giao thông thuận tiện.

Những thách thức nêu trên đã được Chính phủ Phần Lan ghi nhận và giành sự quan tâm nhiều hơn cho vấn đề nhà ở trong các chương trình nghị sự (Chính phủ Phần Lan, 2019a). Theo đó, Chính phủ Phần Lan sẽ hỗ trợ phát triển đô thị bền vững và tăng khối lượng xây dựng nhà ở tại các khu vực đô thị để đáp ứng nhu cầu nhà ở ngày càng tăng, đưa giá nhà xuống mức hợp lý hơn và tạo điều kiện cho lực lượng lao động di chuyển. Dường như có sự đồng thuận khá mạnh mẽ rằng việc tăng khối lượng xây dựng nhà ở và cung cấp nhiều loại hình nhà ở phù hợp là công cụ chủ yếu nhằm kiềm chế giá nhà ở tăng và giải quyết tình trạng thiếu nhà ở tại các trung tâm tăng trưởng (Antikainen 2017; Been 2019). Tuy nhiên, cũng còn nhiều tranh luận về vai trò và tác động của việc xây dựng nhà ở xã hội - vấn đề mà Chính phủ Phần Lan đã đưa vào chương trình nghị sự: “Chính phủ sẽ nỗ lực tăng số lượng nhà ở giá rẻ, nhà ở xã hội để bổ sung nguồn cung nhà ở tư nhân và nhà ở định hướng thị trường, đồng thời để cân bằng những biến động trên thị trường”.

Xây dựng nhà ở có sự hỗ trợ của nhà nước là truyền thống lâu đời trong chính sách nhà ở của Phần Lan. Nhưng điều quan trọng là hệ thống hỗ trợ nhà ở phải được phát triển toàn diện nhằm đáp ứng nhu cầu của một xã hội đang thay đổi một cách hiệu quả. Số lượng bằng chứng thực nghiệm

ngày càng tăng từ các công trình nghiên cứu chuyên sâu sẽ cung cấp điểm khởi đầu tốt cho việc phát triển hệ thống hỗ trợ và hiểu rõ các tác động đi kèm. Do đó, những lập luận có thể chứng minh được với những bằng chứng thực tế nên được coi trọng hơn trong quá trình ra quyết định so với những quan điểm mạnh mẽ mà không có bất kỳ bằng chứng đáng tin cậy nào đi kèm. Tác động có thể không phải lúc nào cũng nhận biết được một cách nhanh chóng hoặc trực quan, nhưng việc suy nghĩ sâu hơn thường giúp chúng ta hiểu được cơ chế đằng sau các bằng chứng thực nghiệm.

Dựa trên nghiên cứu, tăng cường xây dựng nhà ở là một chiến lược có cơ sở vững chắc để làm chậm tốc độ tăng giá nhà ở, trong khi việc thúc đẩy xây dựng nhà ở xã hội trong tình hình kinh tế bình thường có thể không hợp lý. Ít nhất, cần phải hiểu ở những khu vực đang phát triển, nơi khan hiếm quỹ đất xây dựng, việc xây dựng nhà ở xã hội không làm tăng nguồn cung nhà ở lên đủ số lượng cần thiết. Điều này là do hiệu ứng lấn át, nghĩa là những nỗ lực làm tăng số lượng nhà ở xã hội sẽ làm tăng giá nhà trên thị trường tự do, thay vì góp phần kiềm chế sự tăng giá nhà. Do đó, nhà ở xã hội có thể được coi là một công cụ hữu ích trong thời kỳ suy thoái theo chu kỳ và để giải quyết nhà ở cho các nhóm có nhu cầu đặc biệt. Tuy nhiên, điều quan trọng là nhà ở xã hội phải hướng tới những nhóm dễ tổn thương nhất, những người không thể tìm được nhà ở phù hợp trên thị trường tự do.

Trong giai đoạn kinh tế ổn định, thay vì hỗ trợ xây dựng nhà ở, hỗ trợ đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng đô thị sẽ có ý nghĩa hơn. Cùng với khả năng tiếp cận được cải thiện, những khoản đầu tư cho hạ tầng có thể tạo ra những địa điểm hấp dẫn mới, giúp giảm áp lực lên các khu vực có nhu cầu nhà ở cao hiện tại. Đặc biệt, các thỏa thuận về sử dụng đất, nhà ở và giao thông (MAL) giữa Chính phủ và các thành phố đang phát triển đã chứng tỏ là một công cụ hữu ích để đạt được một cái nhìn chung về nhu cầu phát triển khu vực và điều phối chiến lược hướng tới các mục tiêu này. Điều quan trọng là các thỏa thuận này xác định rõ mục tiêu sử dụng đất và xây dựng nhà ở, cũng như đặt ra các mục tiêu chính cho việc phát triển mạng lưới giao thông. Ví dụ, thông qua các thỏa thuận MAL, các thành phố có thể tham gia vào việc phân vùng đủ số lượng đất có thể phát triển. Do đó, điều quan trọng là Chính phủ Phần Lan đã nhận ra giá trị của việc tiếp tục và mở rộng việc sử dụng các thỏa thuận MAL trong nỗ lực tăng tính linh hoạt của nguồn cung nhà ở.

Để tăng cường tính hòa nhập và hạn chế sự cô lập xã hội trong các khu định cư, cần các giải pháp chủ động ngăn chặn các vấn đề tiềm ẩn. Tuy nhiên, những nỗ lực phát triển nhà ở xã hội hiện nay chưa phải là phương án



tối ưu để đạt được mục tiêu mong muốn. Có những nghiên cứu thực nghiệm cho thấy, những người sống trong nhà ở xã hội bị cô lập hơn so với những người nhận trợ cấp trực tiếp tiền thuê nhà và những người có được nhà ở trên thị trường tự do. Ở phương diện xây dựng mới, tình trạng cô lập xã hội có thể ít hơn ở trên cấp độ khu dân cư, do chỉ có một số lượng hạn chế nhà ở xã hội được xây dựng tại bất kỳ khu dân cư nào, điều này không xảy ra trước đây. Tuy nhiên, ở những khu dân cư có vị trí hấp dẫn, chính sách hòa nhập xã hội về nhà ở tại địa phương có thể làm gia tăng sự phân biệt đối xử, bởi vì chỉ một số lượng nhỏ nhà ở xã hội được phân bổ cho các hộ có thu nhập thấp hơn. Mặt khác, ở những địa điểm kém hấp dẫn hơn, chính sách hòa nhập xã hội có thể kém hiệu quả nếu chỉ những hộ gia đình có thu nhập thấp nhất mới tìm đến sống ở những khu vực đó. Trước tiên, điều quan trọng là phải hiểu rõ ý nghĩa của việc hạn chế phân biệt đối xử. Bước quan trọng thứ hai là tìm ra các biện pháp để thực hiện điều đó một cách hiệu quả.

Xét về mặt nền kinh tế và thị trường lao động Phần Lan, điều quan trọng là tạo điều kiện thuận lợi cho người dân di chuyển đến các khu vực có việc làm. Do thời gian chờ đợi lâu tại các trung tâm phát triển, nhà ở xã hội không giúp ích nhiều cho những người đang muốn chuyển đến vùng Thủ đô để làm việc. Về cơ bản, cách hiệu quả duy nhất để cho phép nhiều hộ gia đình tái định cư ở các khu đô thị đang phát triển là tăng số lượng nhà ở mới. Điều quan trọng là phải hiểu là trợ cấp thu nhập không thể giúp đạt được mục tiêu này trừ khi trợ cấp thu nhập góp phần tăng số lượng nhà ở, điều này không xảy ra khi sự khan hiếm đất xây dựng là yếu tố chính hạn chế nguồn cung nhà ở.

### **III. CHÍNH SÁCH NHÀ Ở CỦA NA UY**

#### **1. Khái quát về chính sách quy hoạch và nhà ở của Na Uy**

##### ***1.1. Chính sách đối với các hộ gia đình khó tiếp cận thị trường nhà ở***

Chính sách nhà ở đại chúng sau thời kỳ chiến tranh ở Na Uy đã bị bãi bỏ vào đầu thập niên 1980. Đồng thời, các chính sách trợ cấp nhà ở, quy định về giá nhà ở cũng dần dần bị bãi bỏ (Annaniassen, 2002; Sørvoll, 2007) và vai trò của thành phố trong việc cung cấp đất cho xây dựng nhà ở mới bị hạn chế (Nordahl, 2012). Sørvoll gọi sự thay đổi chính sách này trong thập niên 1980 là “sự chuyển hướng của nhà ở xã hội”. Nghĩa là chuyển từ chính sách bao cấp đại trà sang chính sách trợ cấp chọn lọc đối tượng. Vào thập niên 1980, nhà nước Na Uy xóa bỏ chính sách bao cấp nhà ở, bãi bỏ các

biện pháp kiểm soát giá cả và quyết định hỗ trợ các hộ gia đình không thể tự tìm được nhà ở thích hợp thông qua hỗ trợ tài chính phù hợp từng đối tượng. Đây là bước chuyển đổi chính sách từ định hướng cung sang định hướng người tiêu dùng. Do đó, hệ thống chính sách nhà ở của Na Uy bao gồm các chính sách một mặt nhằm tạo lập một “thị trường nhà ở hoàn hảo”, và mặt khác là hỗ trợ các hộ gia đình vì nhiều lý do không thể mua nhà trên thị trường. Chính sách hỗ trợ người tiêu dùng bao gồm một số chương trình hỗ trợ những người không có khả năng trả tiền thuê nhà và các chương trình khác để giúp các hộ gia đình thu nhập thấp tìm được nhà ở phù hợp. Rõ ràng đây là chính sách dành riêng cho người nghèo (Sørvoll 2011). Hiện nay, chính sách dành cho người nghèo gồm một loạt công cụ hướng tới các hộ gia đình khác nhau - hay nói đúng hơn là các hộ gia đình có các vấn đề khác nhau trong việc tự tìm kiếm nhà ở phù hợp trên thị trường thuần túy. Ba công cụ cốt lõi cần được lưu ý đặc biệt: chế độ trợ cấp nhà ở, nhà ở thuộc sở hữu nhà nước; và các cơ chế hỗ trợ mua nhà.

Chế độ trợ cấp nhà ở là việc hỗ trợ bằng tiền cho các hộ gia đình không đủ khả năng mua nhà ở theo giá thị trường nếu chỉ dựa trên thu nhập của họ như lương hưu, tiền trợ cấp hoặc tiền lương. Khoản tiền hỗ trợ này được xác định dựa trên ngưỡng thu nhập bình quân và ngưỡng này thay đổi theo từng năm. Các tiêu chí xét duyệt cũng đa dạng căn cứ trên mức thu nhập và quy mô hộ gia đình. Việc tính toán tiêu chí dựa trên các định mức chi phí sinh hoạt đối với các quy mô hộ gia đình khác nhau. Mức trợ cấp tối đa cũng khác nhau tùy theo khu vực. Theo đó, mức trợ cấp sẽ được điều chỉnh theo giá nhà cụ thể tại khu vực nơi người nhận trợ cấp sinh sống. Lịch sử phân phối nhà ở gắn liền với quá trình hình thành chính sách nhà ở Na Uy. Các khoản trợ cấp nhà ở trước đây thường gắn với một chương trình nhà ở cụ thể - ví dụ, theo chương trình nhà ở cho người khuyết tật, người tị nạn hoặc người già, còn chính sách trợ cấp nhà ở hiện nay không phân biệt loại hình nhà ở. Trợ cấp nhà ở trước đây cũng gắn với mức thu nhập, nhưng sau cuộc cải cách vào năm 2009, nguồn thu nhập cũng không còn quan trọng nữa (Nordvik và cộng sự, 2011). Ví dụ, các hộ gia đình thuê nhà ở của tư nhân được hưởng một khoản trợ cấp, miễn là thu nhập của hộ đó dưới ngưỡng quy định và mức tiền thuê nhà chấp nhận được. Tương ứng, các cơ chế trợ cấp nhà ở theo “loại đối tượng” cũng dần dần bị loại bỏ. Một ví dụ trong lịch sử về trách nhiệm của Chính phủ đối với nhà ở của người nhập cư và người tị nạn. Năm 1976, Hiệp hội nhà ở cho người nhập cư (SIBO) được thành lập. Tổ chức này được đổi tên năm 1988 sau khi sáp nhập với Hiệp hội nhà ở cho người tị nạn (FLY-BO) và Quỹ hỗ trợ người tị nạn (LFR) và thành một tổ chức mới là Hiệp hội nhà ở cho người nhập cư và người tị nạn

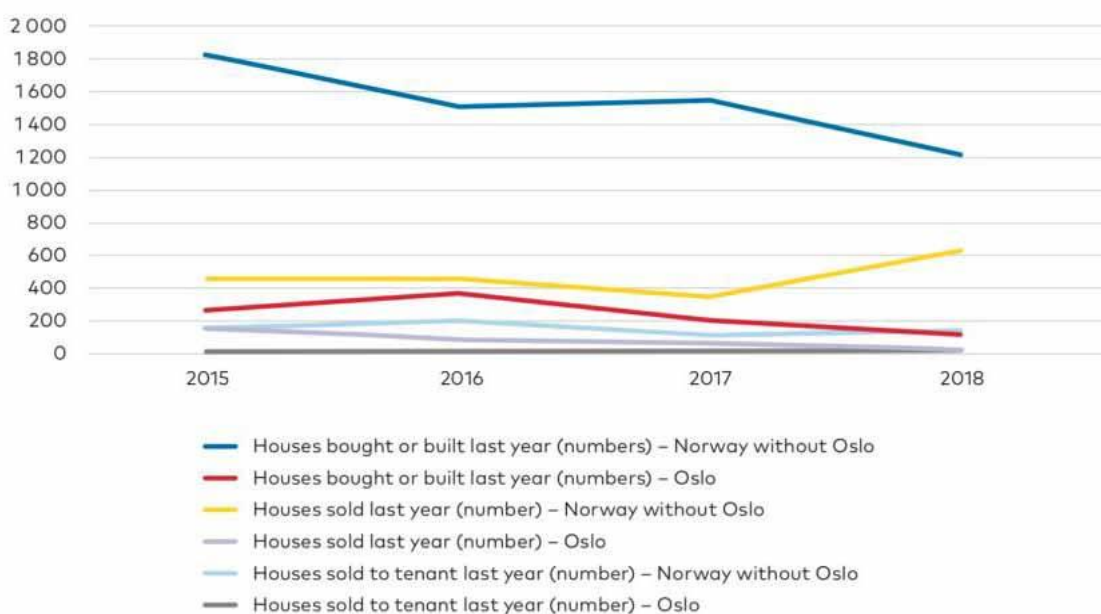
(SIFBO), phản ánh phạm vi hoạt động mới và rộng hơn của tổ chức này. Quỹ nhà ở do FLYBO xây dựng và quản lý trong nhiều năm được chuyển giao cho SIFBO. Năm 1988, Chính phủ Na Uy giải tán SIFBO và sắp xếp lại nhà ở cho người tị nạn (NSD, 2019). Trách nhiệm cung cấp nhà ở cho người tị nạn sau đó được chuyển giao cho Ngân hàng nhà ở Na Uy (Husbanken). Sau đó, nhiệm vụ này một lần nữa được chuyển giao, lần này là giao cho chính quyền các thành phố. Theo đó, các thành phố chịu trách nhiệm cung cấp nhà ở cho người tị nạn và nhận sự hỗ trợ từ Chính phủ để hỗ trợ người tị nạn tìm được một chỗ ở thích hợp. Chương trình hỗ trợ bao gồm 5 năm đầu định cư. Mục tiêu của chương trình là giúp các hộ gia đình tị nạn tìm nhà ở trên thị trường tư nhân - thuê hoặc mua nhà ở, hoặc cách khác là có nhà ở thuộc sở hữu của nhà nước. Ngoài 5 năm, không có khoản hỗ trợ đặc biệt nào dành cho người tị nạn ngoài các khoản trợ cấp chung và hỗ trợ tài chính dành cho những hộ gia đình thu nhập thấp. Người lao động nhập cư không được hưởng cơ chế hỗ trợ dành riêng nào. Do đó, lịch sử của nhà ở cho người tị nạn phản ánh một sự chuyển đổi phức tạp nhưng nghiêm ngặt trong chính sách: không xây dựng nhà ở dành riêng cho từng loại đối tượng mà hướng tới sử dụng cơ chế thị trường kết hợp với các khoản trợ cấp phù hợp với khả năng tài chính của từng hộ nhằm nâng cao sức mua của các hộ gia đình.

Một số công trình nhà ở được xây dựng trước đây “theo loại đối tượng” có chất lượng kém đã bị phá bỏ, số còn lại được tổ chức dưới dạng nhà ở tập thể hoặc chung cư và bán cho người dân. Ngân hàng nhà ở Na Uy quản lý các khoản trợ cấp. Bộ Chính quyền địa phương và Hiện đại hóa (KMD) xét duyệt đối tượng đủ điều kiện nhận trợ cấp. Theo tính toán mới nhất, ước tính số người đủ điều kiện nhận trợ cấp chiếm khoảng từ 6,1% đến 6,9% tổng số hộ gia đình (Killengreen Revold và Lande With, 2019).

Nhà ở thuộc sở hữu nhà nước là nhà ở do chính quyền các thành phố sở hữu hoặc có quyền sử dụng, sau đó được cung cấp cho các hộ gia đình không thể tìm được nhà trên thị trường nếu không được hỗ trợ. Việc xét duyệt đối tượng được ở trong nhà ở thuộc sở hữu nhà nước dựa trên ngưỡng thu nhập trung bình của hộ gia đình. Các hộ gia đình đủ điều kiện sẽ được thuê nhà ở thuộc sở hữu nhà nước theo hợp đồng thời hạn 03 năm và có thể được gia hạn. So với các nước khác trong khu vực Bắc Âu, số lượng nhà ở thuộc sở hữu nhà nước ở Na Uy không nhiều, chỉ chiếm khoảng 2% tổng số nhà ở trên cả nước. Phạm vi của nhà ở thuộc sở hữu nhà nước cho các hộ đủ điều kiện thuê cũng đã được mở rộng trong những năm qua. Nhà ở thuộc sở hữu nhà nước hiện nay bao gồm cả những căn nhà mà thành phố thuê dài

hạn của các chủ sở hữu tư nhân và cho thuê lại đối với các hộ gia đình đủ điều kiện. Các thành phố đóng vai trò của chủ sở hữu hoặc người cho thuê nhà trong việc cung cấp các dịch vụ và chăm sóc khách hàng thuê nhà theo nhu cầu của họ. Ý tưởng cơ bản của việc cho thuê nhà ở thuộc sở hữu nhà nước được coi là một giải pháp nhà ở tạm thời cho một hộ gia đình. Các thành phố được nhà nước khuyến khích đặt ra giới hạn hợp đồng cư trú trong 03 năm, vì sau 03 năm, hộ gia đình thuê nhà có thể thuê được nhà ở trên thị trường tư nhân hoặc mua được nhà riêng. Nhà nước cũng khuyến khích các thành phố xây dựng giá cho thuê nhà thuộc sở hữu nhà nước bằng với giá thuê nhà trên thị trường (SSB, 2019). Khoảng chênh lệch giữa thu nhập và giá thuê nhà được bù đắp bằng một khoản trợ cấp, bao gồm cả khoản trợ cấp của Chính phủ. Trong trường hợp hộ gia đình liên quan không đủ điều kiện nhận trợ cấp của Chính phủ, hoặc mức trợ cấp quá thấp khiến hộ gia đình không đảm bảo được mức sống tối thiểu, các thành phố có thể xây dựng cơ chế trợ cấp riêng. Nếu không thuộc các trường hợp trên, các hộ gia đình có thể nộp đơn xin trợ cấp xã hội. Các thành phố được tiếp cận các khoản tài trợ và khoản vay từ Ngân hàng nhà ở để xây dựng hoặc mua nhà ở mới trên thị trường. Các thành phố đều mong muốn chủ động và sử dụng linh hoạt quỹ nhà ở của mình để đáp ứng những người thuê nhà mới, các nhu cầu mới và sở thích mới. Do đó, việc bán nhà ở thuộc sở hữu nhà nước và mua nhà ở mới là một quá trình liên tục, như minh họa tại Hình 10.

**Hình 10: Những thay đổi về nhà ở thuộc sở hữu của thành phố ở Oslo và các thành phố khác ở Na Uy (Nguồn: Statistics Norway.)**



*Chú thích ảnh:*

- Đường kẻ xanh: Số lượng nhà ở mua hoặc được xây năm ngoái ở Na Uy ngoại trừ Oslo

- Đường kẻ đỏ: Số lượng nhà ở mua hoặc được xây năm ngoài ở Oslo
- Đường kẻ vàng: Số lượng nhà ở được bán năm ngoài ở Na Uy trừ Oslo
- Đường kẻ tím: Số lượng nhà ở được bán năm ngoài ở Oslo
- Đường kẻ xanh nhạt: Số lượng nhà ở được bán cho người thuê nhà năm ngoài ở Na Uy trừ Oslo.
- Đường kẻ tím đậm: Số lượng nhà ở được bán cho người thuê nhà năm ngoài ở Oslo

Như vậy, việc chuyển sang định hướng thị trường trong chính sách nhà ở của Na Uy vào thập niên 1980 đã định hình mô hình nhà ở thuộc sở hữu nhà nước dành cho các hộ gia đình không đủ khả năng tiếp cận thị trường nhà ở. Nhà nước giảm trợ cấp cho phía cung và tăng cường cam kết trợ cấp cho phía cầu. Trong sự thay đổi chính sách này, cơ chế trợ cấp theo mức thu nhập là cốt lõi, chính sách này dần dần được mở rộng để giúp các hộ gia đình thu nhập thấp trở thành chủ sở hữu nhà.

### ***1.2. Chính sách tạo điều kiện cho các hộ thu nhập thấp được sở hữu nhà ở***

Vào năm 2003, gói tín dụng hỗ trợ người mua nhà của Ngân hàng nhà ở Na Uy (Husbanken) đã tạo điều kiện cho nhiều hộ gia đình thu nhập thấp được sở hữu nhà ở. Gói tín dụng này được gọi là "tín dụng khởi nghiệp", và dành riêng cho các hộ gia đình không có tài sản hoặc rất ít tài sản để có thể vay thế chấp. Ngân hàng nhà ở ủy nhiệm cho chính quyền thành phố quản lý các khoản vay và xét duyệt điều kiện vay mua nhà của các hộ thu nhập thấp trên địa bàn. Những hộ được xét duyệt là những hộ có nguồn thu nhập thấp nhưng ổn định. Đây là một giải pháp cụ thể để khuyến khích các hộ gia đình thu nhập thấp được sở hữu nhà ở, bao gồm cả những người có bảo hiểm khuyết tật. Tiêu chí xét duyệt các hộ đủ điều kiện vay vốn mua nhà cũng thay đổi trong những năm qua. Ví dụ, vào năm 2011, một tỷ lệ lớn các hộ gia đình thu nhập thấp không vay được tín dụng từ các ngân hàng thương mại có thể phải thanh toán khoản vay thế chấp nếu họ được nhận sự hỗ trợ thế chấp (Aarland, 2011). Vào thời điểm đó, số người nhận "khoản vay khởi nghiệp" rất cao, đỉnh điểm là 12.514 khoản vay mới vào năm 2012 (Husbanken, 2018). Năm 2014 đã diễn ra một sự thay đổi trên diện rộng, các hộ gia đình trẻ có nguồn thu nhập thấp nhưng ổn định không còn là đối tượng đủ điều kiện vay tiền mua nhà, mà các khoản vay sẽ chỉ dành cho nhóm đối tượng có thu nhập thấp nhất. Theo chính sách mới này, các thành phố cho phép thời hạn trả nợ khoản vay đến 50 năm. Từ sự thay đổi chính sách đó, phạm vi và số lượng người vay tiền mua nhà cũng giảm nhanh, chỉ còn 7.316 hợp đồng vay vào năm 2016, và dưới 7.000 hợp đồng vay tiền mua nhà trong 2 năm tiếp theo (Husbanken, 2018).

Vào đầu thập niên 2000, chương trình nhà ở chung quyền sở hữu được triển khai tại Na Uy nhằm giúp các hộ gia đình thu nhập thấp được sở hữu nhà ở. Nội dung của cơ chế này là: hộ gia đình có thể mua một phần căn nhà và thuê phần còn lại. Trong nhiều năm, hộ gia đình sau đó sẽ trả tiền thuê phần căn nhà mà họ không sở hữu. Giá thuê được ấn định cao hơn một chút so với chi phí thực tế, và do đó, hộ gia đình sẽ tiết kiệm để tăng dần vốn sở hữu cho đến khi họ có thể mua hết phần căn nhà thuộc sở hữu của chính quyền thành phố và trở thành chủ sở hữu toàn bộ căn nhà. Cơ sở lý luận của chương trình này và các khoản vay khởi nghiệp nhằm giúp các hộ gia đình thu nhập thấp mua nhà mà không cần trợ cấp từ phía cung. Các chương trình này có ưu điểm là mang lại sự ổn định lâu dài hơn cho các hộ gia đình thu nhập thấp.

Trong hơn mười năm qua, các doanh nghiệp phát triển nhà ở thương mại cũng đã triển khai mô hình nhà sở hữu chung tư nhân - tư nhân: hộ gia đình có thể mua một phần (lớn) căn nhà, và được trả chậm cho phần còn lại ở những năm sau. Tại Oslo, công ty xây dựng lớn nhất ở Na Uy là OBOS đang tiên phong trong mô hình này. Tuy nhiên, đơn vị tư nhân đầu tiên cung cấp quyền sở hữu chung về nhà ở là TOBB - công ty nhà ở xã hội trụ sở tại thành phố Trondheim. Mô hình này đang được Cơ quan giám sát tài chính Na Uy (FSA) thử nghiệm và sửa đổi để phù hợp với các quy tắc tín dụng chung. Các phiên bản trước đây của mô hình sở hữu chung nhà ở của doanh nghiệp phát triển nhà ở thương mại đã bị cấm vì vi phạm các quy tắc về vốn chủ sở hữu theo quy định của pháp luật. FSA hiện chấp nhận các mô hình sửa đổi đang áp dụng. Các doanh nghiệp phát triển nhà ở quảng bá mô hình này như là một cách để các hộ gia đình trẻ mua nhà ở với giá thấp hơn 10% so với giá thị trường. Nếu chủ sở hữu muốn bán trước khi mua nốt 10% phần còn lại của căn hộ, công ty phát triển nhà ở thương mại có nghĩa vụ mua lại căn hộ đó với giá bằng 90% giá thị trường.

Các doanh nghiệp phát triển nhà ở thương mại cũng tham gia vào việc cung cấp nhà ở cho thuê công cộng (nhà ở do chính quyền thành phố sở hữu) thông qua các mô hình hợp tác công-tư khác nhau. Ngân hàng nhà ở Na Uy Husbanken mới đây đưa ra một mô hình cho phép doanh nghiệp xây dựng tư nhân triển khai các dự án xây dựng hỗn hợp nhà ở cho thuê theo giá thị trường và nhà ở cho thuê công cộng. Theo đó, doanh nghiệp xây dựng tư nhân và chính quyền thành phố thỏa thuận về số lượng nhà ở cho thuê công cộng trong dự án. Chính quyền thành phố sẽ quản lý số căn hộ cho thuê công cộng và cho thuê đối với các hộ gia đình đủ điều kiện được thuê, số còn lại doanh nghiệp xây dựng cho thuê theo giá thị trường. Các dự án hỗn

hợp đó sẽ được vay vốn ưu đãi từ Ngân hàng nhà ở Na Uy. Đối với doanh nghiệp xây dựng, đây là cách giảm rủi ro thị trường đối với nhà ở mới. Họ nhận được khoản vay ưu đãi cùng với các thỏa thuận cho thuê trước đối với một số lượng lớn căn hộ trước khi triển khai xây dựng. Mô hình này có 02 phiên bản với những quy định cụ thể về nghĩa vụ của chính quyền thành phố, nội dung của hợp đồng thuê nhà, v.v. (Husbanken, 2019).

## **2. Sự gia tăng bất bình đẳng và cô lập về địa lý**

Chính sách nhà ở thời hậu chiến được điều chỉnh để giải quyết những bất bình đẳng kinh tế trong xã hội đã được tất cả các đảng phái chính trị của Na Uy thời kỳ đó ủng hộ. Việc thu giảm trợ cấp nguồn cung và bãi bỏ quy định trong thập niên 1980 và những năm đầu thập niên 1990 đã dẫn đến sự phát triển bùng nổ và sau đó là suy thoái nghiêm trọng của thị trường nhà ở. Sau thời kỳ suy thoái, phải mất gần 10 năm giá nhà mới tăng trở lại và hoạt động xây dựng mới khởi sắc. Kể từ năm 2000, giá nhà tăng đều trong từng năm và chỉ bị gián đoạn khi ngành Công nghệ thông tin và truyền thông (ICT) sụp đổ ở Na Uy vào năm 2004, sau đó là cuộc khủng hoảng tín dụng quốc tế năm 2008.

Xét trên bình diện cả nước, giá nhà tăng lên nhưng mức tăng chênh lệch đáng kể giữa khu vực nông thôn và khu vực trung tâm, cũng như giữa các khu vực trung tâm. Có thể thấy 02 đặc điểm sau: Khu vực trung tâm đô thị và khu vực ngoại thành: ở khoảng cách càng xa trung tâm giá nhà càng thấp; Tại thành phố thủ đô Oslo: giá nhà tại các quận nội thành cũng chênh lệch lớn. Giá nhà ở khu vực phía Tây thành phố Oslo cao gấp đôi so với giá nhà tại khu vực phía Đông. Những xu hướng này luôn ổn định và gây ra những lo ngại về sự bình đẳng kinh tế xã hội ngày càng tăng trên thị trường nhà ở. Cả giới nghiên cứu (Ljunggren, 2017) và người dân Na Uy đều sử dụng các kênh như báo chí, hội thảo và hội nghị để bình luận về xu hướng và sự chênh lệch giá nhà giữa các khu vực. Tuy nhiên, các ý kiến bình luận theo những hướng khác nhau. Một số nhà nghiên cứu tiến hành đánh giá vai trò của thừa kế đối với sự dịch chuyển xã hội và vấn đề nhà ở. Wessel và Galster (2019) đã chỉ ra rằng, tình trạng nhà ở của ông bà tác động đáng kể đến tình trạng nhà ở của con cháu họ. Khả năng con cháu thế hệ thứ hai sở hữu một ngôi nhà cao hơn đáng kể nếu ông bà của họ sống ở Oslo, và thậm chí còn cao hơn nếu ông bà của họ sở hữu một ngôi nhà ở Oslo. Halvorsen và Lindquist (2017) cũng đã phát hiện ra rằng nguồn lực của cha mẹ rất quan trọng đối với triển vọng nhà của con cái họ. Tỷ lệ sở hữu nhà ở của các hộ gia đình trẻ có cha mẹ giàu hoặc cha mẹ giúp đỡ về tài chính đã tăng lên

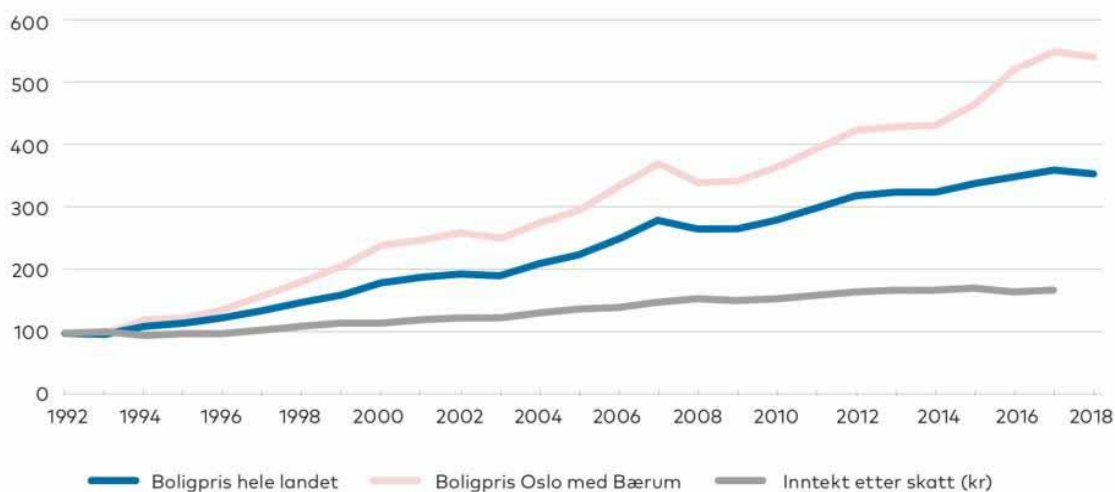
so với tỷ lệ sở hữu nhà ở của của các hộ gia đình trẻ không nhận được sự hỗ trợ của cha mẹ.

Các nhà nghiên cứu khác đề cập đến sự phân bố nghèo đói trên phạm toàn đô thị Oslo và tác động của việc các hộ gia đình và người nhập cư có thu nhập thấp tập trung ở một số khu vực nhất định. Ví dụ, nghiên cứu của Epland và Kirkeberg (2017) cho thấy, đặc điểm khu dân cư và chất lượng trường học tác động đáng kể đến sự phát triển và dịch chuyển xã hội của trẻ em. Có những bằng chứng rõ ràng về việc sống ở những khu vực mà tỷ lệ hàng xóm có thu nhập thấp hoặc sống bằng trợ cấp cao sẽ làm giảm các hoạt động và tính dịch chuyển xã hội, đặc biệt là ở thành phố Oslo. Brattbakk và Andersen (2017) nghiên cứu về ảnh hưởng của đặc điểm khu dân cư đối với trẻ em. Theo kết quả nghiên cứu cho thấy, các gia đình nghèo có trẻ em tập trung rất cao ở các thành phố lớn và vừa ở miền nam và miền đông Na Uy, hầu hết trẻ em nghèo ở Oslo sống trong các khu vực có mức sống thấp, nhiều nhà ở xã hội và tỷ lệ thất nghiệp cao. Như vậy có thể thấy rõ, sự cô lập về địa lý tạo ra sự bất bình đẳng xã hội và cần phải có một quy hoạch đô thị hiệu quả hơn.

Các nhà nghiên cứu cũng đề cập đến việc chính sách nhà ở xã hội có thể làm trầm trọng tình trạng cô lập xã hội. Johannesen và cộng sự (2018) đã đi nghiên cứu sâu về các chính sách nhà ở để phân tích xem những người được nhận các khoản vay hỗ trợ nhà ở có xu hướng tập trung tại các quận có giá nhà thấp trong thành phố hay không và liệu các quận “có giá nhà thấp” cũng có tỷ lệ hộ gia đình nhận trợ cấp cao một cách bất thường hay không. Theo số liệu của thành phố Oslo, tại các quận nội thành phía Đông, nơi tập trung nhiều nhà ở xã hội, cũng có tỷ lệ hộ gia đình nhận trợ cấp nhà ở cao nhất. Sự tập trung của các hộ gia đình tại các khu vực có giá nhà thấp là hiển nhiên. Tuy nhiên, điều thú vị là ở những phát hiện liên quan đến các hộ gia đình thu nhập thấp được vay ưu đãi mua nhà có xu hướng chuyển đến sống ở những khu vực có giá nhà thấp hơn. Hộ gia đình có nhu cầu có thể làm đơn xin vay ưu đãi mua nhà tại quận nơi họ sinh sống ở thời điểm nộp đơn. Nếu khoản vay được duyệt, họ có thể tự do mua nhà ở bất cứ đâu trong thành phố. Trong số 449 khoản vay mới được duyệt ở Oslo vào năm 2016, có 297 khoản vay được sử dụng để mua nhà ở một trong ba khu vực có giá nhà thấp nhất (Johannesen và các cộng sự, 2018).



**Hình 11: Chỉ số giá nhà ở của Na Uy, thành phố Oslo và Bærum, và thu nhập ròng của các hộ gia đình trong giai đoạn 1992–2016 (1992=100).**



Barlindhaug và các cộng sự (2018) cũng bổ sung thêm cho những kết quả nghiên cứu nêu trên. Khi đánh giá động cơ di chuyển chỗ ở trong thành phố của các gia đình có trẻ em ở Oslo, các nhà nghiên cứu nhận thấy, một tỷ lệ lớn các hộ gia đình chuyển đến khu vực phía đông có giá nhà thấp hơn đã nhận được các khoản vay hỗ trợ. Ngoài ra, các hộ gia đình đã sống ở vùng ngoại ô phía đông của Oslo tại thời điểm nộp đơn xin vay ưu đãi đã sử dụng khoản vay của mình để mua nhà tại cùng một khu vực mà họ sinh sống khi nộp đơn xin vay. Sự tồn tại của mô hình này được làm sáng tỏ thêm trong nghiên cứu gần đây của Barlindhaug và các cộng sự (2020). Nhóm nghiên cứu đưa ra bằng chứng cho thấy các hộ gia đình thu nhập thấp sống trong nhà thuê ở những khu vực đắt đỏ hơn của thành phố muốn trở thành chủ sở hữu nhà và nộp đơn xin vay ưu đãi mua nhà sẽ sử dụng khoản vay này để mua nhà ở quận có giá nhà thấp hơn. Hành vi này là hợp lý theo quan điểm của các hộ gia đình này, bởi vì bằng cách này, họ sẽ có “nhiều nhà ở hơn” với số tiền họ có. Chính quyền các quận cho biết, cách làm này dẫn đến sự tập trung không chỉ các hộ gia đình thu nhập thấp mà cả các hộ gia đình có hoàn cảnh đặc biệt.

Đó là những tác động không mong muốn của chính sách hỗ trợ mua nhà ở dựa trên ngưỡng thu nhập bình quân nhằm tăng khả năng mua nhà ở cho các hộ gia đình thu nhập thấp, khi áp dụng tại các thành phố có sự chênh lệch giá nhà đáng kể. Trên thực tế, có bằng chứng cho thấy chính sách nhà ở hiện tại đẩy nhanh quá trình cô lập xã hội trong thành phố, khiến nhà ở trở thành nguyên nhân dẫn đến sự bất bình đẳng.

### **3. Công tác quy hoạch - công cụ kiểm chế sự tăng giá nhà ở**

Tại mục 1 đã giới thiệu khái quát về chính sách nhà ở của Na Uy nhằm giải quyết nhu cầu nhà ở của các đối tượng khó tiếp cận thị trường nhà ở, sử dụng các công cụ hỗ trợ phía cầu, xét duyệt đối tượng hỗ trợ dựa trên ngưỡng thu nhập bình quân, nhằm tạo điều kiện cho các hộ thu nhập thấp có nhà ở. Mục 2 đã chỉ ra sự chênh lệch đáng kể về giá nhà giữa các khu vực trong đô thị, chính sách nhà ở góp phần làm tăng sự tập trung của các hộ thu nhập thấp tại một số khu vực nhất định, dẫn đến làm tăng sự cô lập và bất bình đẳng xã hội. Vậy, các vấn đề nêu trên có thể được giải quyết bằng những công cụ trong Luật Quy hoạch và Xây dựng hay không và quy hoạch có giúp cho việc giảm bất bình đẳng và cô lập xã hội do cấu trúc của thị trường nhà ở gây ra hay không?

Giải pháp chính mà Luật Quy hoạch và Xây dựng có thể làm giảm sự tăng giá nhà được cho là bằng cách tăng số lượng nhà mới. Việc tăng hệ số co giãn của cung nhà ở và giải pháp tăng độ co giãn cung để giảm mức tăng giá nhà đã được đề ra trong chương trình nghị sự chính trị ở Na Uy. Năm 2011, Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD) đã chỉ ra việc Na Uy có độ co giãn theo giá thấp (Caldera Sanchez và Johansson, 2011), và một cuộc điều tra đã được bắt đầu để xem xét các rào cản trong hệ thống pháp lý của Na Uy (Barlindhaug và Nordahl 2011). Trong báo cáo của OECD, cũng như ở Na Uy, cải cách hệ thống quy hoạch được coi là một công cụ quan trọng để loại bỏ các điều kiện hạn chế việc xây dựng nhà ở trong thời kỳ dân số tăng và giá nhà tăng. Cùng điều này, tính hiệu quả của quy hoạch cũng là vấn đề được đưa vào chương trình nghị sự. Dường như có một mối liên hệ rõ ràng giữa tăng trưởng dân số, tốc độ xây dựng mới và tăng trưởng giá nhà. Do đó, giá nhà tăng sẽ kích hoạt hoạt động xây dựng mới cho đến khi thị trường đạt đến trạng thái cân bằng mới. Tuy nhiên, ở các thành phố, mối liên hệ này phức tạp hơn. Biểu đồ giá nhà ở thành phố là một đường cong, càng xa trung tâm càng thấp dần (Barlindhaug, 2012). Việc xây dựng nhà ở mới ở khu vực ngoại ô của các thành phố lớn không làm giảm mức giá cũng như không lấp đầy hoặc tái phát triển các khu vực nội thành để có thêm nhà ở. Do đó, không có lý do gì để cho rằng việc lập quy hoạch nhanh hơn và tốt hơn sẽ giảm vấn đề cô lập xã hội hoặc giải quyết tình trạng thiếu khả năng chi trả của các hộ gia đình thu nhập thấp (nhưng vẫn ở mức cao hơn mức được xét duyệt hỗ trợ tài chính).

Về nguyên tắc, việc lập quy hoạch và kiểm soát phát triển là những công cụ chính để giải quyết tình trạng cô lập và thiếu khả năng chi trả. Nordahl (2018) đã thực hiện một nghiên cứu khảo sát ở một số thành phố

để tìm hiểu các công cụ của Luật Quy hoạch và Xây dựng có phù hợp với chính sách tăng trưởng bền vững về mặt xã hội hay không. Câu trả lời của các nhà lập quy hoạch và các lãnh đạo thành phố cho thấy, Luật Quy hoạch và Xây dựng chưa cung cấp những thể chế tối ưu. Kết quả này được củng cố bởi những phát hiện của các nghiên cứu khác và từ kinh nghiệm chung về sự giao thoa giữa chính sách nhà ở và chính sách quy hoạch đất đai của Na Uy. Trong nghiên cứu về các quy hoạch thành phố, Haga (2013) nhận thấy các đề xuất về tính cân bằng xã hội hơn trong xây dựng mới là điểm nổi bật trong nhiều quy hoạch thành phố. Tuy nhiên, ông cũng nhận thấy có tương đối ít biện pháp được triển khai để đảm bảo các chính quyền thành phố thực sự đạt được những mục tiêu này. Nghiên cứu của Barlindhaug và các cộng sự (2014) cũng bổ sung thêm cho quan điểm này.

Luật Quy hoạch và Xây dựng có rất ít công cụ nhằm hướng tới mục tiêu xây dựng nhà ở mới cho các hộ gia đình thu nhập thấp. Luật quy định chính quyền địa phương có quyền quyết định một số đặc điểm của bất động sản xây dựng mới. Chúng có thể bao gồm các chỉ tiêu kỹ thuật liên quan đến thành phần các loại nhà trong một dự án xây dựng nhất định (sự kết hợp giữa nhà ở riêng lẻ và nhà ở dành cho nhiều hộ gia đình) cũng như sự phân bố của những ngôi nhà có số lượng phòng ở khác nhau (số căn hộ có một, hai phòng ngủ trở lên). Những chỉ tiêu kỹ thuật này đã được bao gồm trong các quy hoạch phân khu, trong giấy phép phát triển. Thành phố cũng được quyền quy định tiến độ khai thác, chiều cao, khối tích công trình, các quy định về mặt tiền, độ dốc của mái nhà... Nhìn chung, điều này giúp cho chính quyền thành phố có thể quyết định các đặc điểm vật lý của những ngôi nhà và khu dân cư mới. Nếu nói các quy định này gây ảnh hưởng đến các hộ gia đình cũng không sai trong một mức độ nào đó. Chẳng hạn ở Oslo, quy định về tỷ lệ tối đa các căn hộ kích thước nhỏ trong dự án xây dựng nhà ở mới tại các khu dân cư đã có nhiều căn hộ nhỏ, nhiều hộ gia đình đơn thân và nơi mà chính quyền thành phố muốn thấy dân số đa dạng hơn về mặt xã hội ví dụ nhiều gia đình có trẻ em hơn.

Tuy nhiên, các công cụ trong Luật Quy hoạch và Xây dựng chỉ mang tính gián tiếp. Ví dụ, Luật không cho phép các chính quyền địa phương quy định cụ thể các mô hình tài chính và hình thức sở hữu. Các địa phương cũng không thể quyết định liệu trong một dự án có nên dành một tỷ lệ nhà ở cho thuê nhất định hay không, chứ chưa nói đến quyết định giá bán. Nếu chính quyền thành phố muốn xây dựng nhà ở xã hội tại vị trí dự kiến xây dựng chung cư thương mại cũng không thể được vì vướng quy hoạch phân khu. Tất nhiên, chính quyền thành phố có thể khuyến nghị và khuyến khích các

nhà phát triển điều chỉnh công trình xây dựng mới phù hợp với dân số mà chính quyền mong muốn trong khu vực đó, nhưng thẩm quyền chính thức vẫn còn hạn chế. Những hạn chế về thẩm quyền có thể là thách thức đối với việc thực hiện các mục tiêu chính sách nhà ở, đặc biệt khi các mục tiêu đó đề xuất việc tích hợp nhà dành cho các hộ gia đình thu nhập thấp vào các dự án nhà ở thương mại. Khả năng thực hiện mục tiêu xây dựng các cộng đồng dân cư hỗn hợp thông qua quy hoạch của các chính quyền thành phố bị hạn chế do vấn đề quyền ưu tiên.

Quyền ưu tiên này được đưa ra trong các quy định về quy hoạch. Cơ sở cho việc này là do các chính quyền thành phố đề ra trong các quy hoạch chung với mong muốn tăng cường sự gắn kết xã hội trong các dự án phát triển mới và thành phố sẽ sử dụng các thỏa thuận phát triển để mua lại một số đơn vị nhà ở. Điều này tức là, chính quyền thành phố có quyền ưu tiên mua lại một số đơn vị nhà ở nhất định của dự án phát triển nhà ở theo quy định của Luật Nhà ở chung cư và Luật Nhà ở xã hội. Luật Quy hoạch và Xây dựng quy định, nếu chính quyền thành phố sử dụng quyền ưu tiên thì phải bồi thường cho doanh nghiệp đầu tư phát triển theo giá thị trường. Sẽ luôn có vấn đề thương lượng về giá thị trường, do đó các thành phố muốn sử dụng quyền này sẽ cần phải thông báo sớm thông qua quy hoạch chung của thành phố, chỉ rõ những khu vực nào thành phố có quyền ưu tiên. Giá thị trường cũng có thể thay đổi đáng kể trong một dự án (Barlindhaug và Nordahl, 2018).

Như vậy có thể thấy, nguồn cung nhà ở cho các hộ gia đình khó có khả năng tiếp cận thị trường nhà ở tại Na Uy không có mối liên hệ chặt chẽ với quy hoạch và các dự án xây dựng nhà ở mới. Luật Quy hoạch và Xây dựng Na Uy không giao cho các chính quyền địa phương quyền quy định cụ thể về quy hoạch phân khu như ở Anh và một số các quốc gia khác (Whitehead, 2007; Morris, 2016). Ngoài ra, chính quyền các thành phố cũng không được giao quyền quy định hình thức sở hữu hoặc mô hình tài chính cụ thể như Luật Quy hoạch và Xây dựng Đan Mạch. Điều này đã dẫn đến sự thất vọng cho nhiều thành phố. Các thành phố muốn một sự đa dạng dân cư hơn trong một dự án xây dựng nhà ở mới và hướng tới mục tiêu giảm sự cô lập và tăng cường bình đẳng xã hội trong các quy hoạch của mình (Haga, 2013; Oslo Kommune, 2019; Bergen Kommune, 2019). Tuy nhiên, các thành phố có ít công cụ để đạt được điều này. Điều này dẫn đến một số sáng kiến mới có thể thúc đẩy thay đổi chính sách.

#### **4. Một số phong trào mới**

Phần này tóm lược một số phong trào mới thách thức khung chính sách hiện tại về cung cấp nhà ở cho các hộ gia đình khó tiếp cận thị trường nhà ở.

Một loạt hành động liên quan đến các sáng kiến mới nhằm giải quyết sự thất bại của hệ thống nhà ở, ví dụ như “cuộc chiến nhà ở” ở thành phố Oslo. Nhóm này bao gồm những người thuê nhà ở của chính quyền thành phố đã phản đối các điều kiện nhà ở và thiếu sự bảo đảm về quyền sở hữu. Hành động của họ nhằm giải quyết vấn đề nhà ở chất lượng thấp, thiếu sự chăm sóc xã hội cho các hộ gia đình có nhu cầu và đây cũng là sự phản đối nguyên lý nhà ở xã hội, theo định nghĩa, là nhà ở tạm thời.

Tại thành phố Oslo cũng có nhiều sáng kiến khác, ví dụ như sáng kiến thành lập một hợp tác xã nhà ở để xây dựng nhà mới cho các hộ muốn sống trong nhà ở giá rẻ và trong nhà ở hợp tác hơn - nơi mà người dân chịu trách nhiệm trực tiếp và cá nhân hơn trong việc xây dựng, bảo trì và sửa chữa nhà cửa của họ (Tøyen Boligbyggelag).

Một loạt sáng kiến khác chính sách phù hợp hơn đã được triển khai ở các thành phố lớn. Năm 2019, thành phố Oslo đã triển khai một chương trình nhà ở mới, trong đó chính quyền thành phố đóng vai trò tích cực hơn. Đề xuất chính sách mới là tích hợp nhà ở thuộc sở hữu thành phố trong các dự án xây dựng nhà ở mới và bắt đầu thí điểm xây dựng với sự tham gia của người dân trong công tác hoàn thiện cũng như bảo trì thường xuyên căn nhà của họ. Sáng kiến chính sách mới này cũng bao gồm việc thử nghiệm một mô hình nhà ở mới phù hợp với các hộ gia đình thu nhập thấp – những người có mức thu nhập cao hơn ngưỡng thu nhập được hỗ trợ hiện tại, nhưng lại quá thấp để mua nhà ở trên thị trường tư nhân. Nghĩa là, chính quyền thành phố Oslo cho phép sự tham gia của bên thứ 3- nhà cung cấp dịch vụ - điều này mới đối với Na Uy, nhưng lại khá quen thuộc với hầu hết các quốc gia châu Âu khác (Oslo Kommune, 2019).

Các thành phố lớn khác ở Na Uy cũng đang giải quyết vấn đề nguồn cung nhà ở. Chính quyền thành phố Bergen đã bắt đầu thực hiện một chính sách tổng thể và đang xem xét việc sử dụng quyền sở hữu đất của thành phố như một phương tiện để đạt được các mục tiêu liên quan đến các công trình xây dựng nhà ở mới mà cơ quan quy hoạch hiện tại không thể đạt được. Do thành phố Bergen, giống như hầu hết các thành phố của Na Uy, sở hữu ít đất đai, nên điều này đồng nghĩa với việc thành phố phải tham gia vào việc mua và kinh doanh đất đô thị.

Cuối cùng nhưng không kém phần quan trọng, Hiệp hội các đô thị (KS) đã khởi xướng một mạng lưới dành cho các đô thị muốn tăng cường ảnh hưởng của mình đối với nguồn cung thị trường - cả về số lượng, chất lượng và hồ sơ xã hội. Mục tiêu của mạng lưới này là đưa ra các phương pháp thực hành để đạt được những điều này.

## **KẾT LUẬN**

Nghiên cứu này dựa trên cơ sở những chính sách hỗ trợ nhà ở cho các hộ gia đình thu nhập thấp, tức là những hộ khó tiếp cận thị trường nhà ở tại khu vực Bắc Âu. Trong vấn đề này, Na Uy nổi bật hơn so với các nước láng giềng về nhiều mặt. Đầu tiên, là Na Uy đảm bảo cuộc sống cho những người có nhu cầu nhất. Như đã nêu ở trên, những hộ gia đình thu nhập thấp được thuê nhà của chính quyền thành phố sở hữu (hoặc quản lý). Giá thuê nhà được ấn định theo giá thị trường nhưng các hộ thu nhập thấp đủ điều kiện sẽ được trợ cấp để trả tiền thuê nhà mà vẫn duy trì mức sống cơ bản. Nguyên tắc giá thuê theo thị trường được áp dụng để hạn chế các hộ gia đình ở lại khu vực thuê nhà của thành phố quá lâu. Những người thuê nhà vừa được khuyến khích và vừa bị bắt buộc phải tìm nhà theo điều kiện thị trường sau 03 năm. Thứ hai, ở Na Uy, các hộ gia đình thu nhập thấp được khuyến khích trở thành chủ sở hữu nhà. Một phần của chính sách quốc gia là các khoản vay hỗ trợ được điều chỉnh phù hợp với tình hình ngân sách của các hộ gia đình thu nhập thấp. Các khoản trợ cấp, khoản vay và khả năng tiếp cận nhà ở của thành phố phải chịu sự kiểm tra khả năng tài chính chặt chẽ và một tỷ lệ lớn các hộ gia đình không đủ điều kiện nhận bất kỳ khoản nào trong số đó - nhưng vẫn không thể mua được nhà trên thị trường, không chỉ là ở Oslo và mà cả ở một số thành phố lớn khác. Những hộ gia đình này phải tự lực cánh sinh. Họ cản trở hoãn việc mua nhà, chấp nhận di chuyển quãng đường xa hoặc tập trung về những khu vực có giá nhà thấp hơn. Thứ ba, ở Na Uy, nhà nước không can thiệp vào giá nhà, nên tại các thành phố, các chủ đất lớn cũng như chính quyền địa phương không thể tác động đến giá bán cuối cùng trên thị trường nhà ở tư nhân, do đó, những người thuộc nhóm trung lưu cũng phải tự lực cánh sinh trong việc tìm kiếm nhà ở cho mình. Một số người được cha mẹ cha mẹ hỗ trợ. Các giao dịch mua căn nhà thứ hai mà người mua ở độ tuổi 20 đều có sự hỗ trợ của cha mẹ (Tổng cục thống kê Na Uy, 2018). Ở cấp độ quốc gia, điều này làm dấy lên mối lo ngại về nợ gia tăng đối với các hộ gia đình trẻ cũng như các hộ gia đình lớn tuổi. Kết quả là quá nhiều hộ gia đình có tỷ lệ nợ/thu nhập thiếu bền vững. Ở cấp độ địa phương, điều này gây ra mối lo ngại đồng thời về sự cô lập do yếu tố địa lý ngày càng tăng. Điều này đi ngược với mong muốn phát triển theo hình thức

tích hợp của các chính quyền địa phương. Đây là vấn đề phổ biến ở Oslo và một số thành phố lớn khác. Những thành phố này hiện đang đánh giá một cách có hệ thống những gì họ có thể làm để thay đổi tình trạng không mong muốn này. Tuy nhiên, vẫn phải xem liệu các sáng kiến của thành phố có dẫn đến bất kỳ sự thay đổi đáng kể nào trong chính sách quốc gia hay không.

\* \* \*

***Nguồn tài liệu:*** Báo cáo của Viện nghiên cứu quốc tế về quy hoạch và phát triển vùng Bắc Âu (Nordregio): “Xây dựng nhà ở giá rẻ - thách thức và giải pháp của các nước Bắc Âu”, năm 2020.

***Người dịch***

Nguyễn Thị Mai Anh

***Biên tập và hiệu đính***

Bạch Minh Tuấn

**Trung tâm Thông tin Bộ Xây dựng, tháng 8/2023**