

Hoạch định chiến lược và đổi mới công cụ quản lý nhà nước về phát triển nhà ở trong quá trình hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa tại Việt Nam

Adoption of strategic planning: A reformed state management tool to govern housing sector in the transitional economy of Vietnam

> **NGUYỄN ANH TÚ**

Giám đốc - Trung tâm Nghiên cứu nhà ở và TT BĐS, Bộ Xây dựng.

TÓM TẮT

Một trong những nhiệm vụ hàng đầu để thực hiện Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội Việt Nam giai đoạn 2021 - 2030 là hoàn thiện đồng bộ thể chế kinh tế thị trường, làm rõ mối quan hệ giữa Nhà nước và thị trường theo đó Nhà nước sử dụng các công cụ quản lý bằng pháp luật, cơ chế, chính sách, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch... để quản lý nền kinh tế và quản lý ngành, lĩnh vực kinh tế phù hợp với quy luật kinh tế thị trường. Việc đổi mới phương thức và công cụ quản lý nhà nước trong lĩnh vực quan trọng của nền kinh tế là nhà ở và thị trường bất động sản (NƠ & TT BĐS), thông qua sử dụng công cụ hoạch định chiến lược theo chuẩn mực quốc tế tiếp tục được áp dụng như một công cụ triển khai, kết nối hệ thống từ Chiến lược phát triển nhà ở quốc gia với các chương trình phát triển nhà ở địa phương nhằm thúc đẩy phát triển nhà ở. Nghiên cứu sẽ đánh giá tổng quan về hoạch định chiến lược nhà ở trên thế giới, đánh giá thực trạng quản lý nhà ở theo công cụ hoạch định chiến lược cấp quốc gia và địa phương qua từng thời kỳ và xác định những tồn tại, hạn chế. Sau đó, căn cứ việc phân tích các bối cảnh chính sách làm rõ vai trò của Nhà nước trong việc phát triển nhà ở cùng với thị trường nhà ở và sự cần thiết phải đổi mới bằng công cụ hoạch định chiến lược trong lĩnh vực nhà ở, nêu lên sự khác biệt với định kiến xưa cũ về "kế hoạch hóa tập trung" trong nền kinh tế chuyển đổi của Việt Nam. Trong bối cảnh và xu hướng hiện đại, cùng với đó là các mục tiêu kinh tế - xã hội mới và các yêu cầu cải cách trong phương thức quản lý nhà nước, khắc phục các tồn tại để đề xuất hệ thống hoạch định chiến lược nhà ở, tăng cường năng lực đáp ứng các mục tiêu phát triển nhà ở quốc gia.

Từ khóa: Hoạch định chiến lược; kế hoạch chiến lược; nhà ở; quản lý nhà nước; chương trình nhà ở.

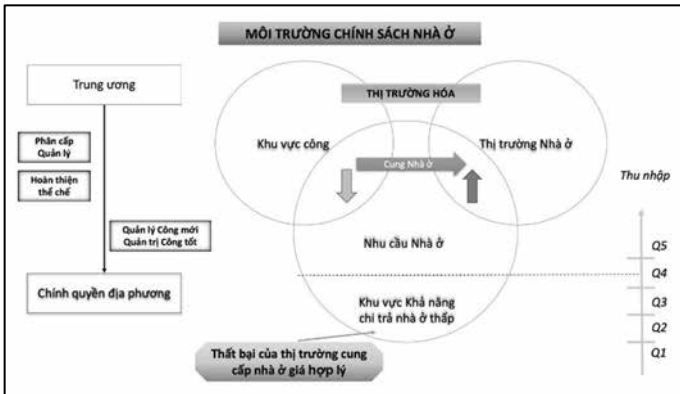
ABSTRACT

In pursuit of sustainable socio-economic development targets, Vietnam administration has prioritized, among various tasks, the institutional improvement and proper positioning the role of state in relations with market, whereby the state manages the economy by promulgating policies, institutions, strategies, plans... In an important sector of housing and real estate market, transformation of state management tools is successively required whereby strategic planning can be further adopted as a tool to systematically concert national housing strategies with local housing plans to promote housing development. Through literature review, this paper will start with the assessment of existing practices of housing management at both international and national levels. A contextual analysis is then applied in an effort to clarify the revigorated role of state in housing development and the necessities of modern planning in housing sector in contrast to the former "centrally planning" often loomed in transitional economy in Vietnam and identify shortcomings and limitations. In light of current contexts and trends, new socio-economic targets, and reforming requirements of state governance, management gaps can be hence identified so as a housing strategic planning system is subsequently recommended in an effort to enhance the capability to meet housing development goals and targets.

Keywords: Strategic planning; strategic plan; housing; public management; housing program.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Vai trò của nhà nước và thị trường là tâm điểm trong các tranh luận về chính sách nhà ở, trong khi vấn đề dài hạn của mọi quốc gia đối mặt vẫn là sự thiếu nguồn cung nhà ở cho người thu nhập thấp. Các phương án cải cách và tái cấu trúc hệ thống nhà ở tiếp tục được đề xuất tại các nước đang phát triển và các nước phát triển, bao gồm cắt giảm sự tham gia của khu vực công, giảm mức chi tiêu ngân sách công và nâng cao hiệu lực và hiệu quả trong việc cung cấp nhà ở công và nâng cao vai trò thành phần kinh tế tư nhân, các tổ chức ngoài công lập trong hoạt động cung cấp nhà ở (Desai và Imrie, 1998).



Biểu đồ 1: Môi trường chính sách hoạch định chiến lược nhà ở. Nguồn: Tác giả

Với vai trò là một công cụ chính sách chiến lược, **Kế hoạch nhà ở** là một công cụ quản lý nhà nước được các chính phủ trên toàn thế giới sử dụng rộng rãi để quản lý lĩnh vực nhà ở trong bối cảnh chính sách đa dạng và thể chế khác nhau.

Nghiên cứu này tiếp tục phân tích quá trình đổi mới quản lý nhà nước sử dụng hoạch định chiến lược nhà ở tại Việt Nam qua các thời kỳ và nêu lên một số tồn tại cần hoàn thiện tại Việt Nam. Từ những nguyên nhân tồn tại, hạn chế và xuất phát từ các yêu cầu hoạch định phát triển nhà ở và cải cách quản trị công, để xuất định hướng hoàn thiện hệ thống hoạch định chiến lược về nhà ở như một công cụ hiệu quả để vượt qua những thách thức hiện tại về quản trị phát triển nhà ở trong lĩnh vực nhà ở vốn đang thay đổi và ngày càng phức tạp.

2. CƠ SỞ VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

2.1 Hoạch định chiến lược

Quá trình hoạch định chiến lược (hoặc lập kế hoạch chiến lược) có thể được định nghĩa là “một nỗ lực chủ ý, có kỷ luật để đưa ra các quyết định và hành động căn bản nhằm định hình và định hướng một tổ chức (hoặc thực thể khác) là như thế nào, tổ chức đó làm gì và tại sao tổ chức đó làm như vậy” (Bryson, 2010).

Hoạch định chiến lược khi được áp dụng rộng rãi trong các cơ quan công quyền ở nhiều quốc gia như Mỹ (Bryson 2010) sẽ là một phần của quản lý chiến lược hiệu quả, bao gồm việc lập và thực hiện kế hoạch chiến lược. Quản lý chiến lược là liên tục tích hợp giữa lập và thực hiện kế hoạch chiến lược theo cách phù hợp và hợp lý trong một tổ chức để nâng cao việc hoàn thành sứ mệnh, đáp ứng các nhiệm vụ, liên tục học hỏi và tạo dựng giá trị công bền vững.

Lợi ích của việc hoạch định chiến lược đến dưới nhiều hình thức, bao gồm:

- Thúc đẩy tư duy chiến lược, hành động và học hỏi.
- Cải thiện khả năng đưa ra quyết định.
- Nâng cao hiệu quả, khả năng đáp ứng và phục hồi của tổ chức.
- Nâng cao hiệu quả của hệ thống xã hội khái quát hơn.

- Cải thiện tính pháp lý của tổ chức.
- Lợi ích trực tiếp đến các cá thể tham gia.

Theo John Bryson (1988), quy trình hoạch định chiến lược dành cho khu vực công bao gồm 10 bước như sau:

1. Xác định vấn đề: Xác định vấn đề cần giải quyết trong khu vực công.
2. Thu thập thông tin: Thu thập và phân tích thông tin về vấn đề cần giải quyết, các bên liên quan, các điều kiện và yếu tố bên ngoài ảnh hưởng đến vấn đề.
3. Xác định các bên liên quan: Xác định và đánh giá vai trò và sự ảnh hưởng của các bên liên quan đến vấn đề.
4. Đánh giá hiện trạng: Đánh giá tình hình hiện tại của khu vực công và xác định điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội và thách thức.
5. Xác định mục tiêu: Xác định mục tiêu dài hạn của khu vực công. Xác định quan điểm, tầm nhìn, mục tiêu (chung và cụ thể).
6. Phân tích tùy chọn chiến lược: Phân tích các tùy chọn chiến lược khả thi để đạt được mục tiêu.
7. Lựa chọn chiến lược: Chọn chiến lược tốt nhất dựa trên kết quả phân tích và các tiêu chí như khả năng thực hiện, hiệu quả và tính khả thi.
8. Lập kế hoạch hành động: Lập kế hoạch chi tiết cho các hoạt động cần thiết để thực hiện chiến lược.
9. Thực hiện kế hoạch: Thực hiện kế hoạch hành động và giám sát tiến độ.
10. Đánh giá và điều chỉnh: Đánh giá kết quả và điều chỉnh chiến lược và kế hoạch hành động nếu cần thiết.

Các bước trong quy trình này được thực hiện theo thứ tự logic và hệ thống, giúp đảm bảo tính khả thi và hiệu quả của chiến lược dành cho khu vực công.

2.2 Thực tiễn hoạch định chiến lược nhà ở tại một số nước trên thế giới

2.2 Thực tiễn hoạch định chiến lược nhà ở tại một số nước trên thế giới

Khó có thể xem xét kế hoạch nhà ở và thực tiễn hoạch định chiến lược nhà ở trên toàn thế giới. Tuy nhiên, rõ ràng là đủ bằng chứng xác nhận kế hoạch chiến lược nhà ở đã được sử dụng từ lâu tại nhiều quốc gia trên thế giới trong các bối cảnh thể chế khác nhau như một công cụ chính để thúc đẩy xây dựng nhà ở, hỗ trợ khả năng chi trả nhà ở và quản lý công để đạt được các mục tiêu và chỉ tiêu nhà ở khác nhau.

Tại Hoa Kỳ, ban đầu hoạch định chiến lược đã được áp dụng trong quy hoạch đô thị ở cấp chính quyền địa phương trong khuôn khổ quản lý công địa phương (Hamlin và Ravensway, 2019). Việc tạo ra các quy hoạch chung đô thị tổng thể đầu tiên trên toàn liên bang bao gồm các kế hoạch nhà ở căn cứ yêu cầu của Đạo luật Nhà ở năm 1954. Đạo luật Nhà ở năm 1954 cũng cho phép các khoản trợ cấp liên bang hỗ trợ các thành phố lập các kế hoạch có tính khả thi (Rohe, 2009). Quy hoạch toàn diện hoặc kế hoạch tổng thể bao gồm tầm nhìn về mức phát triển kỳ vọng, chất lượng cuộc sống cho cộng đồng và trở thành công cụ kế hoạch và quản lý công chủ đạo trong gần ba thập kỷ (Hamlin và Ravensway, 2019).

Tại Vương quốc Anh, kế hoạch nhà ở đã được quy định sử dụng từ lâu nhằm thúc đẩy phát triển nhà ở, và được điều chỉnh, sửa đổi tùy theo sự thay đổi về chính sách. Theo Bramley và Watkins (2016), sự phát triển của kế hoạch nhà ở có thể được tách thành hai giai đoạn bao gồm giai đoạn từ năm 1947-2009 và chính sách kế hoạch hiện tại của Anh từ năm 2010. Tuy nhiên, hệ thống kế hoạch của Vương quốc Anh đã phát triển với mục tiêu chính là thúc đẩy địa phương phát triển xây mới nhà giá cả hợp lý (tương tự nhà ở trợ giá với khái niệm “nhà ở xã hội” tại Việt Nam). Qui trình chính sách kế hoạch hóa này nhằm truyền tải mục tiêu của chính quyền trung ương là tăng chỉ tiêu phát triển nhà ở và khả năng chi trả đến chính

quyền địa phương trong xu hướng phân cấp và phân quyền cho chính quyền địa phương, ngày càng thừa nhận vai trò quan trọng của chính quyền địa phương.

Các yếu tố chiến lược như cách tiếp cận hiện nay được áp dụng trong hệ thống kế hoạch nhà ở của Vương quốc Anh, ví dụ, Hướng dẫn thực hành về đánh giá nhu cầu phát triển kinh tế và nhà ở (DCLG, 2014) đưa ra cơ sở bằng chứng để biện minh cho chiến lược cốt lõi, dựa trên Đánh giá thị trường nhà ở chiến lược (DCLG, 2007) (Bramley và Watkins, 2016). Mọi người đều công nhận rằng các Đánh giá Thị trường Nhà ở Chiến lược (SHMA) hiện đang có hiệu lực đã nâng cao cơ sở bằng chứng cho việc lập kế hoạch nhà ở địa phương ở Vương quốc Anh (Liu và Takagi, 2021).

Ngoài Hoa Kỳ và Vương quốc Anh, các nền kinh tế phát triển khác cũng lựa chọn thực thi kế hoạch chiến lược. Sáng kiến của Pháp về Chương trình Local de L'Habitat (PLH) là một loại chiến lược nhà ở địa phương mang tính chất quản lý hơn là kế hoạch sử dụng đất truyền thống, bắt nguồn từ xu hướng phân cấp của những năm 1970 và 1980, trong một hệ thống quan hệ chính quyền địa phương với chính quyền trung ương (Goodchild, 1993).

Các đô thị của Thụy Điển lại có nghĩa vụ xây dựng các chính sách cung cấp nhà ở trong các chương trình nhà ở được điều chỉnh thông qua Luật Cung cấp nhà ở quốc gia (SFS 2000:1383) (Andersen, 2022).

Tại Úc, các khung hoạch định chiến lược cho các khu vực đô thị của Sydney và Melbourn đã được áp dụng. Kế hoạch Vùng Greater Sydney (GSC 2018) đặt ra các mục tiêu cung cấp nhà ở tổng thể trong 20 năm và được hỗ trợ bởi ba kế hoạch 6 đến 10 năm (tiểu vùng) chi tiết hơn và năm kế hoạch 5 năm của quận (Pill, 2020).

Các thành phố của Đức đã định kỳ sử dụng các chiến lược nhà ở địa phương trong chính sách nhà ở địa phương và đặc biệt là trong việc thúc đẩy các chương trình nhà ở xã hội (Schlosser, 2004).

Các kế hoạch chiến lược và chiến lược nhà ở tương tự ở cấp địa phương hoặc thành phố đã tìm thấy vị trí của chúng trong chính sách nhà ở của các quốc gia đang phát triển và chuyển đổi như Trung Quốc, Iran, Ba Lan, Phillipines, Malaysia, Việt Nam (Wu, 2007; Zanganeh, 2013; Tsenkova, 2014; Arshard và Hassan, 2015), và trong một số ví dụ về các thành phố Mỹ Latinh ở Argentina, Peru, Colombia, Chile và Cuba (Steinberg, F., 2005).

Mặc dù khác nhau về bối cảnh thể chế, một số hiểu biết sâu sắc về các yếu tố quyết định sự thành công của hoạch định chiến lược có thể được rút ra từ kết luận của Steinberg rằng sự thành công của phương pháp này phụ thuộc vào ý chí chính trị, khuôn khổ thể chế, trọng tâm chủ đề, các quy trình kỹ thuật và có sự tham gia được sử dụng và năng lực kỹ thuật.

2.3 Quá trình hoạch định kế hoạch phát triển nhà ở tại Việt Nam

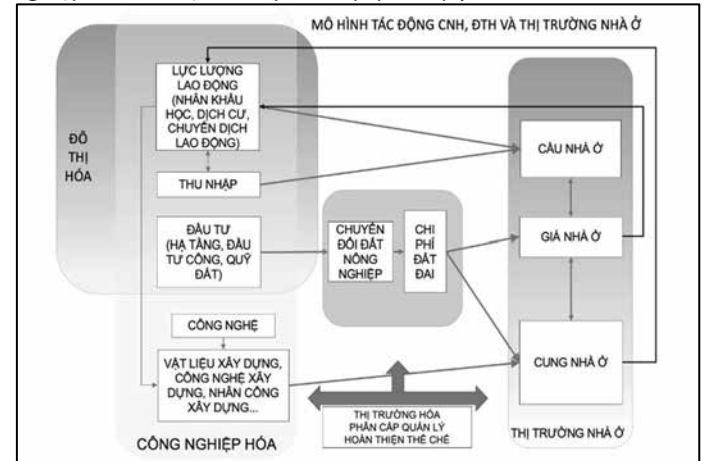
Từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam. Trong quá trình đó, luôn cần phải có sự đổi mới và định vị rõ ràng vai trò và chức năng của Nhà nước, đặc biệt là trong mối quan hệ với các loại thị trường mới phát triển.

Kết quả của cải cách thể chế là cơ chế thị trường từng bước được phát huy với sự tham gia ngày càng tích cực của khu vực kinh tế tư nhân và thu hẹp doanh nghiệp nhà nước xuống thành doanh nghiệp nòng cốt để thúc đẩy phát triển kinh tế. Cùng với việc mở cửa và phát triển thị trường, dòng vốn đầu tư nước ngoài, hàng hóa và doanh nghiệp bắt đầu thâm nhập vào Việt Nam. Mặt khác, với chiến lược thúc đẩy xuất khẩu, sự góp mặt của thị trường Việt Nam vào chuỗi cung ứng khu vực và toàn cầu đã thúc đẩy và đẩy nhanh quá trình công nghiệp hóa, đô thị hóa.

Dưới tác động của quá trình thị trường hóa và toàn cầu hóa, kinh tế địa phương trở thành điểm đến của dòng vốn đầu tư. Doanh

nh nghiệp trong nước, doanh nghiệp nước ngoài cũng như cư dân đô thị là động lực phát triển, xây dựng theo cơ chế "Từ dưới lên". Các thành phố ngày càng phát huy vai trò tự chủ về kinh tế, tăng cường kết nối mạng lưới và giảm phụ thuộc vào bao cấp của trung ương. Điều đó đã đẩy nhanh quá trình phân cấp và trở thành là một xu thế tiến bộ, nâng cao năng lực quản lý hành chính và tài chính cho chính quyền địa phương, nhằm phát huy khả năng quản lý đô thị và phát triển nhà ở và khả năng đáp ứng của địa phương trước yêu cầu của nền kinh tế thị trường.

Do đó, thị trường nhà ở Việt Nam đã xuất hiện và phát triển trong mối quan hệ tương tác giữa các quá trình thị trường hóa, công nghiệp hóa, đô thị hóa và phân cấp, phân quyền.



Mô hình 1: Mô hình về Quá trình chủ yếu tác động đến thị trường nhà ở (bởi tác giả)

Chính phủ một mặt từng bước mở cửa nền kinh tế, khuyến khích phát triển khu vực kinh tế tư nhân và thu hút đầu tư nước ngoài, mặt khác, từng bước thực hiện cải cách hệ thống luật pháp và chính sách để thúc đẩy sự vận động của thị trường.

Khi ban hành Luật Đất đai và Luật Nhà ở, quyền sử dụng đất của người dân đã được hợp pháp hóa, quyền sử dụng đất gắn liền với các quyền tương đương dưới dạng tài sản như quyền giao dịch, thừa kế, tặng cho. Chủ thể nhà nước không còn độc quyền trong lĩnh vực xây dựng cơ sở hạ tầng và cung ứng nhà ở như trong thời kỳ kế hoạch hóa tập trung. Thay vào đó, thị trường bất động sản trở thành sân chơi đa thành phần, bao gồm: Chính phủ, các nhà phát triển bất động sản trong và ngoài nước, và cư dân đô thị.

Nhờ cải cách thể chế, tham gia tích cực vào các hiệp định thương mại khác nhau nhằm theo đuổi mục tiêu thị trường tự do và nỗ lực bền bỉ để ưu tiên đầu tư cải thiện cơ sở hạ tầng, các tỉnh trên toàn quốc có thể thu hút đầu tư nước ngoài trong tất cả các lĩnh vực của nền kinh tế để đáp ứng thị trường địa phương, đồng thời có vai trò quan trọng trong chuỗi cung ứng của thế giới. Quá trình công nghiệp hóa tạo ra sự tập trung lao động vùng ven đô thị, làm gia tăng tốc độ di cư nông thôn - thành thị, gia tăng nhu cầu nhà ở, thúc đẩy quá trình đô thị hóa ở vùng ven và thậm chí là cả vùng nông thôn. Sự gia tăng mạnh của dân số di cư trong một thời gian ngắn tạo ra một cú sốc về nhu cầu nhà ở thường dẫn đến tình trạng thiếu nhà ở ngắn hạn, tăng giá nhà và mất cân đối giữa cung và cầu nhà ở (DiPasquale và Wheaton, 1994).

Quá trình thị trường hóa kích thích sự phát triển của khu vực kinh tế tư nhân và kinh tế địa phương. Do đó, vai trò của chính quyền cấp trung quản lý tài nguyên và các hoạt động kinh tế trong phạm vi địa giới hành chính của mình trở nên quan trọng. Phân cấp thực chất là sự chuyển giao trách nhiệm quản lý nhà nước của trung ương cho chính quyền cấp tỉnh, địa phương nhằm thích ứng với sự năng động của nền kinh tế thị trường.

Việt Nam đã trải qua nhiều giai đoạn của chính sách nhà ở. Trước năm 1988, lĩnh vực nhà ở chính thức được quản lý thông qua kế hoạch tập trung. Năm 1991, Hội đồng Nhà nước ban hành Pháp lệnh Nhà ở (1991), lần đầu tiên cho phép sở hữu nhà ở tư nhân trên đất thuộc sở hữu nhà nước và thiết lập khung pháp lý về quyền con người đối với nhà ở, văn quy định một hệ thống kế hoạch nhà ở tập trung với các mục tiêu được kiểm soát từ trên xuống và chấp thuận của chính quyền trung ương đối với thị trường tỉnh, tức là “Kế hoạch xây dựng nhà ở: 1) Hội đồng Bộ trưởng lập kế hoạch xây dựng nhà ở quốc gia và phê duyệt kế hoạch xây dựng nhà ở của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và đơn vị hành chính tương đương; 2) Ủy ban nhân dân cấp trên xét duyệt phương án xây dựng nhà ở của Ủy ban nhân dân cấp dưới”.

Tiếp sau Hiến pháp mới 1992, Bộ luật Dân sự 1995 đã được thông qua để hợp pháp hóa quyền con người về nhà ở và chấm dứt Pháp lệnh Nhà ở 1991 và sau đó bãi bỏ hệ thống kế hoạch nhà ở trung ương. Ngày 5 tháng 7 năm 1994, chính phủ ban hành Nghị định 61/1994/NĐ-CP lần đầu tiên cho phép kinh doanh bất động sản, tạo điều kiện thuận lợi cho sự khởi đầu của lĩnh vực bất động sản dựa trên cơ chế thị trường.

Trong một thập kỷ kể từ năm 1994, thị trường bất động sản đã trải qua thời kỳ tăng trưởng mạnh mẽ. Một số lượng lớn các nhà phát triển và tổ chức tín dụng tư nhân đã xuất hiện để đáp ứng nhu cầu của người tiêu dùng. Điều này đã mang lại nhiều lợi ích, bao gồm cải thiện tổng thể điều kiện nhà ở trên thị trường và tăng khả năng cung cấp và sự đa dạng sản phẩm nhà ở về vị trí, cấu hình và mức giá, để đáp ứng các nhu cầu khác nhau của các hộ gia đình. Tuy nhiên, cách tiếp cận theo cơ chế thị trường này đã không mang lại nguồn cung đầy đủ cho các nhóm thu nhập thấp hơn và đã đẩy giá nhà lên cao ngoài khả năng chi trả với nhiều người, tăng cao phần nhà ở phi chính thức. Đồng thời, thị trường nhà ở mới nổi trải qua những đợt trượt sụt mất ổn định biểu hiện qua tình trạng mất cân đối trong cơ cấu sản phẩm, bong bóng giá, phần lớn đầu cơ, và tồn kho nhà ở dang dở cao.

Giai đoạn này đã có kiến nghị xây dựng cơ chế để thực hiện các tác động cân bằng đối với cung và cầu nhà ở và điều hướng nguồn cung đáp ứng nhu cầu phân khúc thu nhập thấp. Ngân hàng nhà nước Việt Nam kiến nghị cần tổ chức khảo sát cung cầu nhà ở, thu nhập hộ gia đình tại Việt Nam để có cơ sở cân đối cung cầu và đánh giá tiềm năng thị trường bất động sản Việt Nam trong tương lai nhằm hình thành các chính sách mới điều tiết thị trường bất động sản một cách hợp lý (NHNN, 2006). Thực ra, các biện pháp đã được triển khai khi Chính phủ Việt Nam ban hành Quyết định 76/2004/QĐ-TTg về định hướng phát triển nhà ở đến năm 2020 và sau đó Luật Nhà ở 2005 đã được Quốc hội khóa XI thông qua, đưa kế hoạch phát triển nhà ở vào thực thi, luật hóa hệ thống kế hoạch chiến lược bao gồm định hướng Nhà ở Quốc gia và các chương trình nhà ở của địa phương.

Lần đầu tiên, thị trường nhà ở được chính thức công nhận mặc dù vai trò của Nhà nước đối với thị trường vẫn mang tính chỉ đạo, điều hành: “Nhà nước đóng vai trò chỉ đạo trong việc hình thành và phát triển thị trường bất động sản nhà ở, đồng thời có chính sách hỗ trợ thích hợp để các tầng lớp dân cư có điều kiện cải thiện chỗ ở.”

Điều 135 quy định hệ thống định hướng, chương trình, kế hoạch phát triển nhà ở như sau: “... Chính phủ ban hành định hướng phát triển nhà ở quốc gia làm cơ sở quy hoạch chính sách cụ thể nhằm bảo đảm nhu cầu thiết yếu về cải thiện nhà ở của người dân”. Định hướng phát triển nhà ở quốc gia quy định chiến lược, chủ trương tổng thể phát triển nhà ở để “Ủy ban nhân dân

cấp tỉnh xây dựng chương trình phát triển nhà ở trên địa bàn trình Hội đồng nhân dân cấp tỉnh thông qua.”

Việc ban hành Nghị định 90/2006/NĐ-CP sau đó đã xây dựng các quy định về nội dung của chế độ hoạch định nhà ở như một hệ thống kế hoạch chiến lược hai cấp, quản lý chiều dọc từ trên xuống theo quan điểm, tầm nhìn, mục tiêu, chỉ tiêu về nhà ở quốc gia cho cấp tỉnh trong khi sự phối hợp theo chiều ngang giữa tại địa phương giữa các cơ quan, sở ngành thuộc cấp tỉnh có liên quan đến nhà ở trong quá trình xây dựng các mục tiêu, chỉ tiêu về nhà ở cấp tỉnh, các biện pháp, nguồn lực cần thiết để thực hiện các mục tiêu, chỉ tiêu đó trong cùng một kế hoạch hành động có cam kết, phân công nhiệm vụ, trách nhiệm cụ thể rõ ràng giữa các cơ quan, sở ngành, đơn vị hành chính địa phương. Trong quá trình thực hiện phải đánh giá sơ bộ, rà soát, sửa đổi, điều chỉnh, bổ sung kịp thời chương trình, kế hoạch đã đề ra để đáp ứng nhu cầu phát triển nhà ở trên thực tế. Hệ thống hoạch định kế hoạch nhà ở mới đã định hình một khuôn khổ toàn diện để đưa các yếu tố ảnh hưởng đến lĩnh vực nhà ở liên quan đa ngành thành một công cụ quản lý chiến lược, tạo nên sự khác biệt so với kế hoạch tập trung pháp lệnh từ trên xuống trước đây.

Điều này đã dẫn đến sự tăng trưởng vượt bậc trong lĩnh vực nhà ở, đặc biệt là ở phân khúc cao cấp cho cả phía cung và cầu. Tuy nhiên, cơ chế thị trường vẫn không có giải pháp nhà ở cho người nghèo hoặc cận nghèo. Tăng trưởng nhờ đầu tư FDI và đầu cơ dẫn đến giá nhà ở phân khúc cao cấp tăng đáng kể, cuối cùng dẫn đến bong bóng bất động sản giai đoạn 2009-2012 (Ngân hàng Thế giới, 2015).

Trong bối cảnh chịu độ trễ trong tác động của cuộc khủng hoảng tài chính quốc tế 2008, thị trường chứng khoán Việt Nam trải qua những đợt điều chỉnh lớn để bước vào giai đoạn thị trường giá xuống, dòng vốn đầu cơ đã chảy sang thị trường bất động sản nhà ở gây thổi giá nhà đất dẫn đến bong bóng bất động sản nói trên. Thị trường nhà ở xuất hiện vấn đề lặp lại về cơ cấu nguồn cung với tình trạng dư thừa nhà ở cao cấp mới xây và tồn kho sản phẩm dang dở cao, thiếu sản phẩm phù hợp khả năng chi trả. Kế hoạch nhà ở được tiếp tục nhấn mạnh và sửa đổi trong Chiến lược phát triển nhà ở quốc gia đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2030 tại Quyết định số 2127/QĐ-Ttg ngày 30-11-2011 của Thủ tướng Chính phủ nhằm thúc đẩy hơn nữa nhà ở phù hợp khả năng chi trả, nhà ở cho các nhóm đối tượng gặp khó khăn về nhà ở.

Tình hình thị trường đòi hỏi đẩy mạnh chức năng hoạch định chiến lược để dự báo và cân đối không nhằm mục đích đạt được trạng thái cân bằng tổng thể cung cầu nhà ở trên thị trường mà là cơ cấu nguồn cung để giải quyết chênh lệch ngày càng lớn về khả năng chi trả. Hoạt động cân đối dự kiến được thực hiện ở cấp độ thị trường địa phương, đòi hỏi vai trò sâu rộng hơn của các chương trình, kế hoạch phát triển nhà ở cấp tỉnh (Bộ Xây dựng Việt Nam, 2023).

Do đó, Luật Nhà ở 2014 đã đặt trọng tâm của hệ thống hoạch định kế hoạch nhà ở vào chương trình, kế hoạch nhà ở cấp tỉnh, quy định hai loại tài liệu gồm Chương trình nhà ở cấp tỉnh để định hướng và kế hoạch nhà ở cấp tỉnh để triển khai thực hiện. Vai trò chính của kế hoạch chiến lược nhà ở là thúc đẩy nguồn cung nhà ở và khuyến khích, hỗ trợ các chính sách về nhà ở nhằm kích thích phát triển nhà ở dựa trên thị trường hướng tới đáp ứng các nhóm đối tượng bao gồm người dân đô thị, người lao động có thu nhập thấp... Các chính sách mới về nhà ở cũng quy định hệ thống các chỉ tiêu về nhà ở, các mục tiêu cụ thể, và nguồn lực cần thiết theo từng loại hình nhà ở nhằm tăng tính khả thi của kế hoạch.

2.4 Xây dựng chiến lược phát triển nhà ở quốc gia, chương trình, kế hoạch phát triển nhà ở

Tại các Điều 14, 15 và 168 của Luật Nhà ở, trên cơ sở chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của đất nước trong từng thời kỳ, Bộ Xây dựng có trách nhiệm xây dựng, trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chiến lược phát triển nhà ở quốc gia để từng thời kỳ. Luật Nhà ở 2014 cũng quy định những nội dung chủ yếu của chiến lược phát triển nhà ở quốc gia. Đồng thời, phát triển nhà ở phải phù hợp với chiến lược phát triển nhà ở quốc gia và việc xây dựng chương trình phát triển nhà ở của tỉnh cho từng giai đoạn 5 năm, 10 năm hoặc dài hơn phải căn cứ vào chiến lược phát triển nhà ở quốc gia. Kế hoạch phát triển nhà ở giúp Chương trình được cụ thể hóa, là công cụ để chính quyền địa phương quản lý, điều hành hoạt động phát triển nhà ở trên địa bàn một cách bài bản và hiệu quả hơn.

Kết quả điều hành kế hoạch thực tiễn, trên cơ sở Chiến lược phát triển nhà ở quốc gia, các tỉnh thành trên cả nước đã ban hành chương trình, kế hoạch phát triển nhà ở nhằm thực hiện chức năng quản lý nhà nước về nhà ở trên địa bàn như sau: Giai đoạn 2011-2020, 61/63 tỉnh đã có chương trình phát triển nhà ở, trong đó: 49/61 tỉnh phê duyệt chương trình phát triển nhà ở đến năm 2020, các tỉnh còn lại phê duyệt chương trình phân kỳ hoặc chưa hoàn thành; Đến nay, đã có 28/63 tỉnh, thành phố phê duyệt Chương trình phát triển nhà ở giai đoạn 2021-2030. Đã có 61 tỉnh thành có kế hoạch phát triển nhà ở.

Việc thực hiện các quy định của Luật Nhà ở về chương trình, kế hoạch phát triển nhà ở đã giúp chính quyền địa phương có cơ sở xây dựng, ban hành chương trình, kế hoạch phát triển nhà ở phù hợp với điều kiện cụ thể của tỉnh, góp phần bảo đảm thực hiện công tác quản lý nhà nước về nhà ở trên địa bàn tỉnh, hạn chế tình trạng sai lệch cơ cấu sản phẩm của nguồn cung đối với nhu cầu nhà ở, bảo đảm thị trường bất động sản, nhà ở phát triển lành mạnh, minh bạch.

Một số vấn đề và hạn chế của hệ thống kế hoạch chiến lược trong Luật Nhà ở 2014 vẫn còn tồn tại như sau:

Một là, quy định của Luật Nhà ở 2014 chưa thể hiện được vai trò, tầm quan trọng của Chương trình, kế hoạch phát triển nhà ở nên nhiều địa phương chưa chú trọng công tác xây dựng chương trình, kế hoạch phát triển nhà ở, nội dung vì vậy còn sơ sài, mang tính hình thức, thực hiện còn chậm chễ, chưa đánh giá đúng thực trạng và yêu cầu trong phát triển nhà ở.

Hai là, quy định hiện hành trong việc xây dựng và ban hành Chương trình, kế hoạch phát triển nhà ở chưa quy định cụ thể và thống nhất về chu kỳ, giai đoạn thực hiện, thiếu quy định về nguyên tắc lập chương trình, kế hoạch phát triển nhà ở nên các địa phương xây dựng không thống nhất (lập với các chu kỳ, giai đoạn khác nhau), gây khó khăn trong xây dựng, ban hành và quản lý chương trình, kế hoạch.

Ba là, quy định hiện hành về nội dung của chương trình, kế hoạch phát triển nhà ở còn chung chung, chưa có quy định về tiêu chí để xác định mục tiêu, chỉ tiêu phát triển cho từng loại nhà ở (nhà ở thương mại, xã hội,...) nên các địa phương cũng còn lúng túng, thực hiện thiếu đồng bộ, chưa sát với thực tế khi xây dựng chương trình, kế hoạch phát triển nhà ở.

Bốn là, quy định của Luật Nhà ở 2014 chưa thể hiện rõ căn cứ xây dựng chương trình, kế hoạch phát triển nhà ở, mối quan hệ giữa chương trình phát triển nhà ở với hệ thống quy hoạch có liên quan (quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch xây dựng) chưa rõ ràng.

Năm là, quy định hiện hành trước thời điểm Nghị định số 30/2021/NĐ-CP chưa quy định về việc điều chỉnh chương trình, kế hoạch và trình tự, thủ tục thực hiện, do đó, nhiều địa phương tùy tiện bổ sung, điều chỉnh chương trình, kế hoạch để đưa danh mục dự án nhà ở, có địa phương phê duyệt dự án nhà ở không phù hợp với nội dung chương trình, kế hoạch.

3. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU

3.1 Nguyên nhân của những tồn tại, hạn chế

Một là, Luật Nhà ở 2014 mới chỉ quy định 05 thành phố trực thuộc Trung ương phải lấy ý kiến cơ quan quản lý nhà ở tại Trung ương về Chương trình phát triển nhà ở trước khi trình Hội đồng nhân dân phê duyệt, do đó tại các địa phương khác việc lập, phê duyệt Chương trình phát triển nhà ở còn sơ sài, thiếu nội dung hoặc nội dung không đảm bảo yêu cầu, thiếu tính kết nối.

Hai là, Luật Nhà ở 2014 chưa có quy định cụ thể về việc kiểm tra, giám sát quá trình thực hiện chương trình, kế hoạch phát triển nhà ở của địa phương nên các địa phương chưa quan tâm, chú trọng trong việc xây dựng, phê duyệt chương trình, kế hoạch.

Ba là, việc tuyên truyền phổ biến pháp luật về việc xây dựng và ban hành chương trình, kế hoạch phát triển nhà ở còn hạn chế, nên các địa phương còn lúng túng, hiểu chưa đúng quy định của chính sách.

3.2 Định hướng sửa đổi pháp luật về chương trình, kế hoạch phát triển nhà ở Việt Nam

Thứ nhất, luật hóa các quy định phù hợp của các văn bản dưới luật hiện hành như Nghị định 99/2015/NĐ-CP, Nghị định 30/2021/NĐ-CP... (bổ sung quy định điều chỉnh chương trình, kế hoạch phát triển nhà ở trong các nghị định vào dự thảo Luật Nhà ở, làm cơ sở pháp lý để chính quyền địa phương thực hiện).

Thứ hai, cần xây dựng chi tiết quy định cụ thể về việc xác định các mục tiêu, chỉ tiêu phát triển nhà ở trong nội dung chương trình, kế hoạch (số lượng, chất lượng, cơ cấu sản phẩm, loại hình nhà ở cho từng mục tiêu cụ thể).

Thứ ba, quy định về hình thức pháp lý và cơ sở pháp lý của chương trình phát triển nhà ở; mối quan hệ và sự ảnh hưởng lẫn nhau của chương trình phát triển nhà ở với các hệ thống lập kế hoạch liên quan khác, và quy trình lập kế hoạch có sự tham gia của các bên liên quan cần được bổ sung.

Thứ tư, cần quy định các quy định về hệ thống quản lý, chế độ báo cáo định kỳ việc thực hiện chương trình, kế hoạch phát triển nhà ở để công tác kế hoạch tập trung hiệu lực, hiệu quả.

Thứ năm, bổ sung quy định cụ thể về kiểm tra, giám sát việc thực hiện chương trình, kế hoạch phát triển nhà ở từ trung ương đến địa phương.

4. KẾT LUẬN

Định hướng đổi mới hệ thống hoạch định kế hoạch nhà ở, chương trình phát triển nhà ở cấp tỉnh phải đảm bảo tính hệ thống của phương thức quản lý nhà nước trong lĩnh vực nhà ở: cấp quốc gia, cấp tỉnh và cấp huyện được phân tách theo không gian và thời gian nhưng đồng thời có mối liên hệ chặt chẽ với nhau theo chiều dọc và chiều ngang.

Chương trình phát triển nhà ở cấp tỉnh đóng vai trò then chốt trong việc hoạch định chiến lược nhà ở đảm bảo tính cụ thể hóa và gắn kết với định hướng chung của cả nước (Chiến lược phát triển nhà ở quốc gia) phù hợp với định hướng, nhu cầu, mục tiêu và giải pháp phát triển nhà ở trên địa bàn tỉnh với các định hướng, mục tiêu và giai đoạn của Chương trình phát triển nhà ở cấp tỉnh. Chiến lược phát triển nhà ở quốc gia phù hợp với điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội của tỉnh, hiện trạng nhà ở trên địa bàn tỉnh, nhu cầu phát triển nhà ở của từng nhóm đối tượng cụ thể trên địa bàn tỉnh, kế hoạch kinh tế - xã hội của tỉnh, quy hoạch sử dụng đất của tỉnh.

Kế hoạch nhà ở địa phương có chức năng cân đối, điều tiết, trên cơ sở xác định, dự báo nhu cầu nhà ở của các nhóm đối tượng trên địa bàn tỉnh phù hợp với yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của địa phương và các yếu tố tác động đến nhu cầu nhà ở, xác định, cân đối sử dụng hợp lý, hiệu quả các nguồn lực phát triển nhà ở như quỹ đất phát triển nhà ở, nguồn ngân sách đáp ứng nhu cầu nhà ở đúng đối

tượng. Thông qua việc cân đối cung cầu trung hạn và dài hạn, Chương trình phát triển nhà ở tỉnh là công cụ điều tiết thị trường bất động sản nhà ở trên địa bàn tỉnh.

Nội dung phát triển nhà ở cấp tỉnh làm rõ và cụ thể hóa các yếu tố tác động đến lĩnh vực nhà ở trên địa bàn tỉnh, thực trạng nhà ở, đánh giá tình hình phát triển nhà ở giai đoạn trước, dự báo nhu cầu chung và cho từng nhóm đối tượng trên địa bàn tỉnh, xác định định hướng phát triển nhà ở cụ thể đối với tỉnh, xây dựng chỉ tiêu phát triển nhà ở cho từng nhóm đối tượng, giải pháp thực hiện chỉ tiêu.

Hoàn thiện hơn nữa hệ thống hoạch định kế hoạch nhà ở là cần thiết để nâng cao hiệu quả và hiệu quả của nó trong bối cảnh và áp lực của thị trường hóa, phi tập trung hóa, công nghiệp hóa, đô thị hóa và phát triển bền vững.

Theo thông lệ, việc xây dựng kế hoạch chiến lược nhà ở địa phương thu hút sự tham gia của các bên liên quan cùng với chính quyền địa phương và các nhà quản lý hàng đầu để làm việc trên một tầm nhìn và kế hoạch hành động chung về phát triển nhà ở hướng tới một cam kết mang tính xây dựng chắc chắn thúc đẩy sự phát triển của địa phương và mang lại lợi ích cho tất cả các thí sinh. Như Bryson đã viết trong Bryson (2010), “hoạch định chiến lược vẫn tiếp tục được duy trì vì nhu cầu tư duy chiến lược, hành động và học hỏi sẽ chỉ tăng lên và việc hoạch định chiến lược ở mức tốt nhất sẽ giúp thúc đẩy những điều này.”

Điều chỉnh, thay đổi, nâng cao hiệu quả của hoạch định chiến lược nhà ở tại Việt Nam trọng tâm là chương trình, kế hoạch nhà ở cấp tỉnh vì vậy là một bộ phận không thể tách rời trong việc đổi mới nền quản trị công quốc gia và quản lý lĩnh vực nhà ở nói riêng, tăng cường tính hiệu lực và hiệu quả của quản lý nhà nước bằng việc áp dụng những kỹ thuật, công cụ quản lý nhà nước hiện đại sẽ giúp các địa phương và toàn quốc hoàn thành những mục tiêu của chính sách nhà ở như một bộ phận của chính sách phát triển kinh tế-xã hội của Việt Nam trong giai đoạn đến năm 2030 và định hướng tới năm 2045.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Center, F. (2006). Housing policy in New York City: A brief history.
- Aalbers, M. B. (2019). Financial geography II: Financial geographies of housing and real estate. *Progress in Human Geography*, 43(2), 376-387.
- Andersén, J., Berglund-Snodgrass, L., & Högstöm, E. (2022). Municipal responsibilities in strategic housing provision planning: to accommodate, support and facilitate. *Planning Practice & Research*, 1-17.
- Arnott, R. (1987). 'Economic theory and housing', In *Handbook of regional and urban economics* (Vol. 2, pp. 959-988). Elsevier.
- Arshard, W. N. R. M., & Hassan, K. A. K. (2015). Houses design of Low-cost Housing in Malaysia. *한국주거학회 국제학술대회논문집*, 383-390.
- Berkerly Planning Associates, 1978. *Evaluation of housing assistance plans*. Vols. 1-4. Washinton, D.C.: U.S. Department of Housing and Urban Development.
- Bramley, G. (1993). Land-use planning and the housing market in Britain: the impact on housebuilding and house prices. *Environment and Planning A*, 25(7), 1021-1051.
- Bramley, G., & Watkins, D. (2016). Housebuilding, demographic change and affordability as outcomes of local planning decisions: exploring interactions using a sub-regional model of housing markets in England. *Progress in Planning*, 104, 1-35.
- Brautigam, D. (1992). Governance, economy, and foreign aid. *Studies in comparative international development*, 27, 3-25.
- Bryson, J. M. (2010). The future of public and non-profit strategic planning in the United States. *Public administration review*, 70, s255-s267.
- Bryson, J. M. (1988). A strategic planning process for public and non-profit organizations. *Long range planning*, 21(1), 73-81
- DCLG (2007). Strategic housing market assessments guidance. London: DCLG.
- DCLG (2014). National Planning Practice Guidance: Assessment of Housing and Economic Development Needs. Methodology: assessing housing need. Paragraph 014.
- Reference ID: 2a-014-20140306. <http://planningguidance.planningportal.gov.uk/blog/guidance/housing-and-economic-development-needs-assessments/>
- Denise DiPasquale, William C. Wheaton (1994), 'Housing Market Dynamics and the Future of Housing Prices'. *Journal of Urban Economics*, Volume 35, Issue 1, 1994, Pages 1-27.
- Desai, V., & Imrie, R. (1998). The new managerialism in local governance: North-South dimensions. *Third World Quarterly*, 19(4), 635-650.
- Forrest, R., & Hirayama, Y. (2015). The financialization of the social project: Embedded liberalism, neoliberalism and home ownership. *Urban studies*, 52(2), 233-244.
- Goodchild, B., Gorrichon, Y., & Bertrand, L. (1993). Local housing strategies in France. *Planning Practice & Research*, 8(1), 4-8.
- Hamlin, R. E., Van Ravensway, J., Mastej, M., & Hamlin, A. (2019). Strategic Planning in US Municipalities. *Strategic Planning in Local Communities: A Cross-National Study of 7 Countries*, 209-239.
- Hoch, C. (2007). How plan mandates work: Affordable housing in Illinois. *Journal of the American planning Association*, 73(1), 86-99.
- Jones, C., & MacLennan, D. (1991). Urban growth and housing-market change: Aberdeen 1968 to 1978. *Environment and Planning A*, 23(4), 571-590.
- Liu, Z., & Takagi, S. (2022). An analysis of strategic housing market assessment as evidence for the UK local housing planning. *International Journal of Economic Policy Studies*, 1-26.
- Mayer, C. J., & Somerville, C. T. (2000). 'Residential construction: Using the urban growth model to estimate housing supply', *Journal of urban economics*, 48(1), 85-109.
- Ministry of Construction of Vietnam, 2021. *Report on Formulation of National Housing Strategy attached in Proposal to the Government No. 25/TTr-BXD on National Housing Development Strategy 2021-2030*, 6 December 2021.
- Ministry of Construction of Vietnam, 2023. *Proposal to the Government No. 11/TTr-BXD on the Housing Law project (amended)*, 30 January 2023.
- Nguyen, H. L., Duan, J., & Liu, J. H. (2018). State control versus hybrid land markets: Planning and urban development in transitional Hanoi, Vietnam. *Sustainability*, 10(9), 2993.
- Pill, M., Gurran, N., Gilbert, C., & Phibbs, P. (2020). *Strategic planning, 'city deals' and affordable housing*. Australian Housing and Urban Research Institute.
- Raco, M., Ward, C., Brill, F., Sanderson, D., Freire-Trigo, S., Ferm, J., ... & Livingstone, N. (2022). Towards a virtual statecraft: Housing targets and the governance of urban housing markets. *Progress in Planning*, 166, 100655.
- Rohe, W. M. (2009). From local to global: One hundred years of neighborhood planning. *Journal of the American planning association*, 75(2), 209-230.
- Schlosser, C. (2004, November). Towards a Stronger Role of the Local Level in Social Housing: Innovative Housing Strategies of Local Governments in Germany. In *German Contribution to the UNECE-Conference on Social Housing. (Vienna: 2004)*.
- Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, 30/03/2006 (2006). *Thị trường bất động sản của Việt Nam: Thúc đẩy và giải pháp (Real Estate market of Vietnam: Current status and solutions)*, March 30, 2006, available at (accessed February 2023) https://www.sbv.gov.vn/webcenter/portal/vi/menu/fm/ddnhn/nctd/nctd_chitiet...
- State Housing Strategy Act (<http://www.leg.state.fl.us/Statutes/>)
- Steinberg, F. (2005). Strategic urban planning in Latin America: Experiences of building and managing the future. *Habitat international*, 29(1), 69-93.
- Tsenkova, S., & Polanska, D. V. (2014). Between state and market: housing policy and housing transformation in post-socialist cities. *GeoJournal*, 79, 401-405.
- Tuma, N. B. (Ed.). (1984). *Social dynamics models and methods*. Elsevier.
- Turnbull, S. (1996) Governance options – Beyond markets and hierarchies, <http://www.worldcitizen.org/issues/decjan96/governance.html>
- United Nations. Economic Commission for Europe. (2021). # Housing2030: effective policies for affordable housing in the UNECE region. (No Title).
- Wan Nur Rukiah Mohd Arshard, Ku Azhar Ku Hassan.(2015). Houses Design of Low cost Housing in Malaysia.Proceedings of the Korean Housing Society International Conference,(),383-390.
- World Bank Group. (2015). *Vietnam Affordable Housing: A Way Forward*.
- Wu, F., & Zhang, J. (2007). Planning the competitive city-region: The emergence of strategic development plan in China. *Urban Affairs Review*, 42(5), 714-740.
- Zanganeh, M., Varesi, H. R., & Zangiabadi, A. (2013). Strategic housing planning through sustainable development approach in Iran Metropolitans: Case study of Metropolitan Mashhad. *Journal of Basic and Applied Scientific Research*, 3(9), 52.