



# HOÀN THIÊN VÀ PHÁT TRIỂN THỊ TRƯỜNG BẤT ĐỘNG SẢN Ở NƯỚC TA

TRƯƠNG TẤN SANG \*

*Bất động sản là loại hàng hóa đặc biệt và quản lý thị trường bất động sản ở nước ta là vấn đề hoàn toàn mới mẻ, trong thực tế ở lĩnh vực này đã nảy sinh rất nhiều vấn đề phức tạp. Làm thế nào để lành mạnh hóa và phát triển thị trường bất động sản là vấn đề cấp thiết đang đặt ra trong quá trình hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta hiện nay.*

## Tình hình thị trường bất động sản ở nước ta

Về tổng thể, thị trường bất động sản bao gồm cả ba loại thị trường: 1 - Thị trường mua bán chuyển dịch; 2 - Thị trường cho thuê; 3 - Thị trường thế chấp. Nếu xét về tính chất, thị trường bất động sản được phân chia thành hai cấp: thị trường sơ cấp và thị trường thứ cấp. Thị trường sơ cấp được tạo ra do quá trình đầu tư xây dựng mới các công trình hạ tầng kỹ thuật và kiến trúc như: xây dựng các khu đô thị mới, chỉnh trang đô thị cũ, xây dựng nhà ở, khu công nghiệp, văn phòng cho thuê, khách sạn... Còn thị trường thứ cấp được hình thành do quá trình giao dịch (mua bán, cho thuê, thế chấp) diễn ra trong quá trình hoạt động của thị trường bất động sản. Hai loại thị trường này có mối quan hệ hữu cơ tác động qua lại.

Tuy nhiên, ở nước ta, khi nói đến thị trường bất động sản, thường chỉ đề cập đến

thị trường mua bán, chuyển dịch. Do đó, khi xảy ra "con sốt nhà đất" hay "hiện tượng đóng băng", thường chỉ căn cứ vào thị trường mua bán, chuyển dịch nhà đất. Từ đầu những năm 90 của thế kỷ trước đến nay, chúng ta đã chứng kiến hai lần "sốt giá đất". Lần thứ nhất diễn ra vào các năm 1991, 1993, khi chúng ta chuyển từ cơ chế kế hoạch hóa tập trung, bao cấp sang cơ chế thị trường trong quá trình đổi mới nền kinh tế. Luật Đất đai năm 1993 đã xác lập 5 quyền của người sử dụng đất và do đó, đã thừa nhận về mặt pháp lý giá của quyền sử dụng đất. Con sốt thứ hai diễn ra sau đó 10 năm, vào các năm 2001 - 2003, khi chúng ta chuyển dần sang cơ chế nhà nước xóa bao cấp về đất đai. Sau hai cơn sốt, giá quyền sử dụng đất năm 2004 cao hơn khoảng 100 lần so với giá ở thời điểm năm 1990 tại các đô thị lớn. Cũng chính vào

\* Ủy viên Bộ Chính trị, Thường trực Ban Bí thư

thời điểm này, giá quyền sử dụng đất ở nước ta đã cao tương đương với giá đất ở những nước có nền kinh tế thị trường phát triển trong khu vực. Trong khi đó, trình độ phát triển của nền kinh tế nước ta còn ở mức rất thấp so với những quốc gia có giá đất tương ứng. Trong quá trình thiết lập quan hệ thị trường đối với giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất đã xuất hiện yếu tố đầu cơ làm méo mó các quan hệ "cung - cầu"; đặc biệt là đầu cơ đất tại những địa bàn đang đô thị hóa. Có thể nói, mặt bằng giá quyền sử dụng đất ở các đô thị của nước ta hiện nay đã vượt sức chịu đựng của nền kinh tế, xét về nhu cầu phát triển kinh tế và thực hiện chính sách nhà ở của Đảng và Nhà nước ta. Hiện tượng đầu cơ đất đai, có thể là hiện tượng không tránh khỏi trong cơ chế thị trường, nhưng với mức độ đầu cơ làm méo mó hoàn toàn quan hệ "cung - cầu", tạo nên một nền "kinh tế bong bóng" của thị trường bất động sản, thể hiện sự yếu kém về mặt quản lý nhà nước đối với thị trường này. Vấn đề đặt ra hiện nay, nếu không kiểm soát được hiện tượng đầu cơ đất đai, nhà ở; kiểm soát giá cả quyền sử dụng đất phù hợp với trình độ và điều kiện phát triển của nền kinh tế nước ta, thì sẽ đưa đến những hậu quả rất tiêu cực đối với quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước; phát triển kinh tế - xã hội bền vững trong giai đoạn sắp đến.

Trong 2 năm qua, giá nhà đất tiếp tục tăng ở các đô thị lớn như Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh đã đưa đến hệ quả là, Nhà nước chạy theo "một loại thị trường không bình thường" làm phát sinh nhiều vấn đề phức tạp trong chính sách đền bù, giải tỏa, tái định cư cho người dân, làm trì trệ nhiều công trình xây dựng cơ bản, nhất

là các công trình giao thông, công trình phục vụ cho phát triển công nghiệp, thương mại. Thực trạng trên đòi hỏi chúng ta phải xem xét toàn diện khung pháp luật điều chỉnh thị trường bất động sản và các công cụ vận hành phù hợp. Phải chuyển mọi hoạt động của thị trường bất động sản theo một cơ chế thị trường trong điều kiện bình thường, ở đó những yếu tố làm méo mó cung - cầu cần phải được khắc phục. Nghị quyết Trung ương 7, khóa IX (tháng 3-2003) đã đặt ra yêu cầu khá toàn diện về xây dựng, quản lý thị trường bất động sản; thực hiện chính sách tài chính về đất đai. Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X của Đảng cũng đặt ưu tiên phát triển đồng bộ và quản lý có hiệu quả thị trường bất động sản: "Thực hiện công khai, minh bạch và tăng cường tính pháp lý, kỷ luật, kỷ cương trong quản lý đất đai. Nhà nước điều tiết giá đất bằng quan hệ cung - cầu về đất đai và thông qua các chính sách về thuế có liên quan đến đất đai"<sup>(1)</sup>. Tuy nhiên, đến nay việc thể chế hóa đường lối của Đảng theo yêu cầu lãnh đạo thị trường bất động sản triển khai còn chậm và thiếu đồng bộ, nhất là thực hiện chính sách tài chính về đất đai.

Thực trạng thị trường bất động sản ở nước ta cho thấy, trong quan hệ "cung - cầu" của thị trường đều có hiện tượng ức chế đối với cả khối cung lẫn khối cầu. Đối với việc tăng cung thì trở ngại chủ yếu ở công tác quy hoạch, tính công khai, minh bạch trong quy hoạch và phát triển đô thị; thủ tục và quy trình đầu tư xây dựng cơ bản đã làm cho quỹ đất, quỹ nhà chậm trở thành sản phẩm hoàn chỉnh để cung cấp

(1) Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X, Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2006, tr 81

cho thị trường (ví dụ, sự kéo dài một dự án đầu tư xây dựng, tức là kéo dài tình trạng "bán thành phẩm" của sản phẩm cần đưa ra thị trường). Hiện tượng thiếu nhà chung cư, thiếu mặt bằng để xây dựng cao ốc văn phòng, trung tâm thương mại, khách sạn cao cấp ở các đô thị lớn không phải là do quỹ đất của chúng ta quá thiếu. Đối với khối cầu, thì hiện tượng đầu cơ nền đất, nhà chung cư là nguyên nhân chính tạo nên một "sức cầu giả tạo" làm áp lực tăng giá cả. Như vậy, để hoàn thiện và phát triển thị trường bất động sản, phải tháo gỡ ngay bằng chính sách và hệ thống pháp luật, nhằm xử lý những yếu tố ức chế trên cả hai khối cung và cầu của thị trường.

### Tăng khối cung và điều tiết khối cầu

*- Tăng cung cho thị trường bất động sản:*

Để tăng cung cho thị trường bất động sản, trước hết cần hoàn thiện công tác quy hoạch chi tiết, xác định rõ quỹ đất sẽ tham gia thị trường bất động sản ở tầm nhìn trung và dài hạn. Việc quy hoạch này phải được công khai, minh bạch; cung cấp đầy đủ thông tin cho thị trường. Đây là cơ sở để các nhà đầu tư bất động sản tính toán việc đầu tư của mình. Cần tháo gỡ ngay những vướng mắc trong quy trình thủ tục trong đầu tư và xây dựng cơ bản, tạo thuận lợi cho nhà đầu tư đẩy nhanh tiến độ xây dựng các công trình nhà ở, các khu đô thị mới; các công trình về hạ tầng kỹ thuật và xã hội phục vụ dân sinh. Cần rà soát lại tính đồng bộ trong các đạo luật có liên quan như Luật Đất đai, Luật Xây dựng, Luật Nhà ở và các chính sách thu hút đầu tư làm tăng nhanh khối cung cho thị trường.

*- Sử dụng chính sách thuế và phí để điều tiết khối cầu:*

Thực ra, các chính sách thuế và phí có tác dụng điều tiết cả khối cung lẫn khối cầu trong mối quan hệ "cung - cầu". Nhưng, trong tình hình thị trường bất động sản của nước ta hiện nay, yêu cầu trước hết của chính sách tài chính đất đai là điều tiết khối cầu; hạn chế hiện tượng đầu cơ nhà đất làm phát sinh "một sức cầu ảo". Nghị quyết Trung ương 7, khóa IX, đã yêu cầu xây dựng và thực hiện chính sách tài chính về đất đai đồng bộ với các chính sách khác nhằm lành mạnh hóa và phát triển thị trường bất động sản, nhưng đến nay các chính sách tài chính về đất đai chậm được ban hành. Các công trình hạ tầng kỹ thuật, xã hội Nhà nước đầu tư nhằm chỉnh trang và phát triển đô thị, nâng giá trị quyền sử dụng đất, tạo ra địa tô cấp sai rất lớn, nhưng người hưởng lợi không chịu một nghĩa vụ tài chính nào. Khi tiến hành quy hoạch, nảy sinh vấn đề sẽ có một số người hưởng lợi và sẽ có một số người bị thiệt. Một số người có nhà đang ở trong hẻm được giải tỏa ra mặt tiền khi đó giá đất và giá nhà tăng vọt, trong khi người đang ở mặt tiền khi phải giải tỏa với giá đền bù dù ngang bằng giá thị trường cùng thời điểm thì lợi ích vẫn không bằng những người có nhà trong hẻm nhờ giải tỏa mà ra mặt tiền. Nhiều dự án đầu tư xây dựng nhà ở của các doanh nghiệp kinh doanh bất động sản có tình kéo dài thời gian thực hiện để chờ nhà nước đầu tư các công trình giao thông kết nối và các công trình phúc lợi công cộng khác để hưởng lợi về địa tô cấp sai. Thực trạng đó phản ánh sự bất hợp lý chính sách hưởng lợi đã kéo dài, không đúng với tinh thần Nghị quyết Trung ương 7, khóa IX, về hài hòa 3 mặt lợi ích: Nhà nước, nhà đầu tư

và người có quyền sử dụng đất. Nghị quyết Trung ương 7, khóa IX, đã định hướng khá rõ, nhưng chậm được triển khai, thực hiện: "Ban hành sớm các chính sách tài chính để điều tiết lại phân giá trị đất gia tăng không do người sử dụng đất tạo ra, mà do đô thị hóa, do Nhà nước đầu tư cơ sở hạ tầng, do quy hoạch chuyển đổi mục đích sử dụng đất đem lại, để phục vụ cho lợi ích chung"<sup>(2)</sup>. Ở nhiều nước trên thế giới, người ta sử dụng chính sách thuế và phí để giải quyết sự bất hợp lý đó. Để chống hiện tượng đầu cơ nền nhà trong các khu quy hoạch xây dựng nhà ở, phải quy định chặt chẽ về tiến độ và nội dung xây dựng; dùng chính sách thuế để buộc nhà đầu tư phải bảo đảm cơ sở hạ tầng công cộng được xây dựng hoàn thiện, trước khi bán nền nhà cho người mua nền nhà xây dựng nhà ở và đánh thuế bất động sản lũy tiến để chống lại hiện tượng mua nền nhà đất rồi bỏ hoang trong các khu đô thị, làm chậm tiến độ xây dựng theo quy hoạch.

Đối với các dự án đầu tư đô thị có quy mô lớn, nên nghiên cứu cho phép tổ chức thành những cấp các nhà đầu tư khác nhau để thực hiện việc xây dựng hạ tầng tổng thể của dự án theo quy hoạch, đồng thời, chuyển nhượng cho những nhà đầu tư thứ cấp thực hiện từng phân khu chức năng theo quy hoạch cho đến khi tạo ra sản phẩm cuối cùng, đó là các công trình nhà ở hoặc các công trình phục vụ các hoạt động kinh tế. Tuy nhiên, dù có bao nhiêu cấp đầu tư, thì tiến độ và chất lượng của dự án đầu tư cũng thuộc về người "nhạc trưởng" của cả dự án. Nhà nước chỉ nắm đầu mối là người "nhạc trưởng" đó với trách nhiệm và quyền lợi của họ thật sự rõ ràng và nghiêm minh, không quá buông lỏng quản lý như vừa qua đã diễn ra ở nhiều dự án.

Các công cụ thuế và phí sẽ bổ sung và thay thế một số công cụ quản lý hành chính như hiện nay. Nhà nước nắm quy hoạch và giám sát việc xây dựng theo quy hoạch, chế tài vi phạm quy hoạch, chất lượng của dự án, tiến độ xây dựng công trình. Các công cụ thuế và phí sẽ dẫn dắt thị trường bất động sản và chính thị trường sẽ tác động đến các nhà đầu tư bất động sản, dẫn dắt đầu tư. Cần sớm xây dựng Luật Kinh doanh bất động sản để thay thế Pháp lệnh thuế nhà đất hiện hành, được ban hành từ năm 1992 và sửa đổi, bổ sung năm 1994, đang quá bất cập so với tình hình thực tế. Luật Kinh doanh bất động sản sẽ làm thay đổi cơ cấu nguồn thu ngân sách từ đất đai hiện nay. Hiện nay trong cơ cấu nguồn thu từ đất chủ yếu là thuế chuyển mục đích sử dụng. Thuế sử dụng đất được thu từ quá trình chuyển đổi chức năng sử dụng đất từ nông nghiệp sang phi nông nghiệp và nguồn thu này đang chiếm chủ yếu trong tổng nguồn thu từ quỹ đất. Ví dụ, năm 2004, sau khi có Luật Đất đai mới, thì nguồn thu ngân sách từ tiền sử dụng đất đã chiếm đến 80% tổng thu từ đất. Tuy nhiên, tiền sử dụng đất là một khoản thu không ổn định vì tùy thuộc vào quá trình giảm quỹ đất nông nghiệp. Hiện nay, nhiều địa phương phản ánh những khó khăn khi tăng chỉ tiêu thu ngân sách từ tiền sử dụng đất, trong khi đó thì thuế nhà đất lại thu quá thấp, nhất là chưa thu thuế về nhà. Thuế bất động sản là nguồn thu ổn định và chủ yếu ở các nước, nhất là các đô thị. Do đó, cần sớm ban hành Luật Thuế bất động sản để vừa bảo đảm nguồn thu ổn định cho ngân sách, vừa tạo ra công bằng xã hội.

(2) Các Nghị quyết Trung ương 2001, 2004, Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, 2004, tr 177

### Sử dụng các công cụ đầu tư tài chính nhằm tạo kênh dẫn thông thoáng giữa thị trường bất động sản và thị trường vốn

Hiện nay, nhiều nhà đầu tư bất động sản gặp khó khăn khi thực hiện quy định hạn chế huy động vốn khi mới bắt đầu triển khai dự án. Nguyên nhân là do chúng ta chưa chú ý xây dựng các định chế tạo sự kết nối giữa thị trường bất động sản và thị trường vốn. Cần có những định chế để khai thông kênh dẫn giữa hai thị trường này. Hiện nay, phần lớn các công ty kinh doanh bất động sản thực hiện dự án dựa vào hai nguồn vốn: tiền ứng trước của người mua bất động sản và nguồn tín dụng của ngân hàng thương mại. Nhưng cả hai nguồn này đang gặp khó khăn. Ngân hàng thương mại của nước ta chủ yếu huy động vốn ngắn hạn, trong khi thị trường bất động sản lại cần nguồn vốn trung và dài hạn. Đây là một mâu thuẫn. Vấn đề đặt ra là làm sao huy động được vốn trung và dài hạn, trong khi trên thị trường vốn của nước ta còn quá ít các công cụ tài chính tín dụng phi ngân hàng. Giải pháp ở đây là cần khuyến khích phát triển các quỹ đầu tư, các công ty đầu tư dưới hình thức các công ty cổ phần để huy động vốn đầu tư của công chúng và các nguồn đầu tư trong và ngoài nước cho thị trường bất động sản. Chính các định chế đầu tư sẽ đóng vai trò trung gian giữa những nhà đầu tư không chuyên nghiệp (công chúng, các loại quỹ bảo hiểm...) với các nhà đầu tư chuyên nghiệp về thị trường bất động sản. Các định chế đầu tư này sẽ thu hút dần số công chúng, mà lâu nay đầu tư riêng rẽ dưới hình thức mua đất ở các khu đô thị hóa để dành, mua nền nhà, thậm chí mua cả căn hộ chung cư để chờ bán kiếm lời. Đây cũng là con đường để từng bước "chính quy hóa" phương thức và hình thức đầu tư vào thị trường bất động sản phù

hợp với lộ trình hội nhập và cạnh tranh của nước ta. Chính các định chế đầu tư sẽ khai thông nguồn vốn đầu tư cho cả thị trường sơ cấp và thứ cấp, kích thích cả khối cung và khối cầu của thị trường bất động sản phát triển lành mạnh.

Để phát triển thị trường bất động sản cần phải sửa đổi đồng bộ các đạo luật có liên quan, như Luật Đất đai, Luật Nhà ở, Luật Xây dựng, Luật Kinh doanh bất động sản và kể cả Luật Các tổ chức tín dụng. Tác động đến thị trường bất động sản bao gồm hệ thống pháp luật liên quan đến đất đai, quy hoạch, xây dựng và pháp luật về tài chính, nên việc hoàn thiện thị trường bất động sản không thể chỉ dựa vào những đạo luật riêng rẽ. Do đó, để lành mạnh hóa thị trường bất động sản, ta nên sớm nghiên cứu để thành lập một tổ chức nghiên cứu tổng hợp có nhiệm vụ rà soát tất cả các pháp luật có liên quan, như đã nêu trên, để kiến nghị Quốc hội sửa đổi, bổ sung một cách đồng bộ.

Lành mạnh hóa và phát triển thị trường bất động sản là nội dung rất quan trọng trong quá trình hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa của nước ta. Bất động sản là hàng hóa đặc biệt và thị trường bất động sản là loại thị trường chỉ có thể phát triển lành mạnh, khi có sự phù hợp giữa chức năng quản lý của Nhà nước với quy luật của thị trường. Để quản lý thị trường bất động sản, trước hết và quan trọng hơn cả là phải quản lý đất đai về các nội dung như: mục đích sử dụng đất, bản đồ địa chính, lý lịch của từng mảnh đất, thửa đất; sử dụng công cụ tài chính để điều tiết giá đất nhằm dẫn dắt thị trường lành mạnh. Một khi các nội dung quản lý được công khai, minh bạch sẽ tạo ra môi trường kinh doanh lành mạnh. Đây là vấn đề không thể để chậm trễ hơn được nữa. □