

MỘT SỐ Ý KIẾN HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ TÀI CHÍNH NHÀ Ở XÃ HỘI TẠI VIỆT NAM

TS Phạm Sỹ Liêm

Mở đầu

Nhà ở trong thời kỳ bao cấp được coi là một dạng phúc lợi xã hội bổ sung cho tiền lương. Năm 1994, nhằm thực hiện đường lối Đổi mới Chính phủ ban hành Nghị định số 61 để công bố chính sách xóa bỏ chế độ bao cấp nhà ở, “đưa nhà ở vào tiền lương”, bán nhà ở của nhà nước cho những hộ đang ở thuê để họ tự quản lý và bảo trì, sửa chữa. Như thế là tương đối sớm, vì như Trung Quốc cải cách mở cửa từ năm 1978 nhưng hai mươi năm sau, đến 1998 mới chính thức quyết định từ bỏ chính sách bao cấp nhà ở. Thế nhưng đáng tiếc là Nhà nước Việt Nam lại chưa kịp thời đưa ra được chính sách nhà ở mới trong kinh tế thị trường để thay thế cho chính sách nhà ở cũ. Phải đến năm 2005, Luật nhà ở mới ban hành chính sách nhà ở, trong đó bao gồm cả chính sách nhà ở xã hội (NỞXH).

1. Chính sách nhà ở xã hội Việt Nam

Nhà ở là nhu cầu cơ bản của con người, thế nhưng không phải ai cũng có thể tìm được nhà ở trên thị trường nếu không đủ khả năng chi trả. Vì vậy các nước, kể cả những nước phát triển nhất, đều phải có chính sách nhà ở phi thị trường (non market- housing), nước ta gọi là NỞXH, để giúp đỡ những người này có được nơi ở phù hợp, đồng thời tạo điều kiện cho thị trường cung ứng đủ “loại nhà ở phổ cập” (affordable housing), nước ta gọi là nhà ở bình dân, với giá cả phù hợp khả năng chi trả của tầng lớp thu nhập trung bình chiếm đa số dân.

Chính sách nhà ở quốc gia nước ta, bao gồm cả chính sách nhà ở xã hội, được công bố và hoàn thiện qua các luật sau đây: Luật nhà ở năm 2005, hiện nay được thay thế bằng Luật nhà ở mới năm 2014, mà riêng phần chính sách NỞXH chính là nhằm Luật hóa các nội dung chủ yếu của Nghị định số 188/NĐ-CP về phát triển và quản lý NỞ XH ra ngày 20/11/2013. Trong Bảng 1 là kết quả so sánh một số nội dung chủ yếu về chính sách NỞXH trong các Luật 2005 và 2014.

Bảng 1. Đối chiếu chính sách NOXH trong các Luật nhà ở 2005 và 2014

Luật	Năm 2005	Năm 2014
Định nghĩa NOXH	Nhà ở phù hợp với khả năng thanh toán tiền thuê, thuê mua của người có mức thu nhập thấp (Điều 46)	Nhà ở có sự hỗ trợ của Nhà nước cho các đối tượng được hưởng chính sách hỗ trợ về nhà ở theo Luật (Điều 3)
Đối với bên có nhu cầu	<p>A. Thuê nhà (Đ53)</p> <p>1. Đối tượng được thuê:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cán bộ, công chức, viên chức - Sĩ quan, quân nhân chuyên nghiệp - Công nhân các khu công nghiệp... <p>2. Điều kiện được thuê:</p> <ul style="list-style-type: none"> - chưa sở hữu nhà ở - có sở hữu nhà ở nhưng < 5m²/ng - có sở hữu nhà ở nhưng nhà hư hỏng, dột nát <p>B. Thuê mua nhà (Đ54)</p> <p>1. Đối tượng như trên</p> <p>2. Điều kiện: Thanh toán lần đầu 20% giá trị nhà</p>	<p>1. Đối tượng được thuê, thuê mua, mua (Đ49):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Người có công - Hộ nghèo, cận nghèo nông thôn - Hộ nông thôn vùng thiên tai - Người thu nhập thấp, hộ nghèo, cận nghèo đô thị - Lao động tại các doanh nghiệp - Quân nhân chuyên nghiệp - Cán bộ, công chức, viên chức - Đối tượng trả nhà công vụ - Học sinh, sinh viên - Hộ và cá nhân diện thu hồi đất <p>2. Điều kiện (Đ51):</p> <ul style="list-style-type: none"> - chưa sở hữu nhà ở; có sở hữu nhà ở nhưng số m²/ng dưới mức quy định - có đăng ký thường trú, hay tạm trú > 1 năm - không thuộc diện đóng thuế thu nhập cá nhân thường xuyên - diện hộ nghèo, cận nghèo. <p>3. Ưu đãi (Đ50): vay vốn ưu đãi của Nhà nước</p>
Đối với bên cung	<p>1. Chủ đầu tư dự án NOXH (Đ50):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Chủ dự án đầu tư dùng vốn Nhà nước: do UBND cấp tỉnh chọn - Dự án vốn tư nhân: tự quản <p>2. Điều kiện (Đ56): giá cho thuê, thuê mua quy định theo Luật</p>	<p>1. Chủ đầu tư dự án NOXH (Đ53):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dự án vốn TƯ: do Bộ XD chọn - Dự án vốn ĐP và vốn tư nhân: do UBND cấp tỉnh chọn, - Dự án vốn tư nhân sẵn có đất hợp pháp, dự án vốn của khu CN hay doanh nghiệp CN: tự quản - vốn của hộ hay cá nhân: tự quản <p>2. Điều kiện (Đ60,61,81): giá cho thuê, thuê mua quy định theo Luật</p>

	<p>3. Ưu đãi (Đ56):</p> <ul style="list-style-type: none"> - miễn tiền sử dụng đất, thuê đất 	<p>3. Ưu đãi (Đ58,59):</p> <ul style="list-style-type: none"> - miễn tiền sử dụng đất, thuê đất -miễn, giảm thuê (nhà cho thuê được giảm nhiều hơn nhà cho thuê mua hay bán) -vay vốn ưu đãi (nhà cho thuê được hưởng lãi suất thấp hơn) -UBND cấp tỉnh hỗ trợ một phần hoặc toàn bộ chi phí hạ tầng ngoài nhà -các ưu đãi khác theo pháp luật -đối với tổ chức tự lo chỗ ở cho người lao động theo giá quy định thì được tính vào giá thành khi tính thuế thu nhập doanh nghiệp
--	---	--

Qua Bảng 1 có thể thấy:

- 1) Định nghĩa NỞ XH trong Luật 2005 và Luật 2014 khác nhau khá xa: trong Luật 2005, NỞ XH chỉ là “*nhà thu nhập thấp*” (low-income housing), còn trong Luật 2014 thì lại là “*nhà được trợ cấp*” (subsidized housing), bao gồm nhà thu nhập thấp, nhà công nhân công nghiệp, nhà hợp tác xã (co-op housing), “nhà khẩn cấp” (emergency housing) cho vùng thiên tai hay cho người trả nhà công vụ, nhà “phi lợi nhuận” (non-profit housing) cho người có công, “nhà công” (public housing” làm ký túc xá sinh viên, và nhà tái định cư. Vì vậy đối tượng chính sách trong Luật 2014 nhiều loại hơn, bao quát hơn, về quyền lợi thì ngoài *thuê, thuê mua* còn có thể *mua* NỞ XH;
- 2) Các ưu đãi đối với chủ đầu tư trong Luật 2014 nhiều hơn so với Luật 2005, do đó có sức thu hút khu vực tư nhân hơn.

Chính sách NỞ XH nước ta được ban hành đã mười năm và đã qua nhiều sửa đổi, bổ sung, nhưng mãi đến gần đây việc thực hiện mới có tiến triển phần nào. Vương mắc chính là ở khâu huy động vốn để thực hiện.

2. Chế độ tài chính nhà ở xã hội Việt Nam

Công cụ then chốt để thực hiện chính sách NỞ XH chính là tài chính NỞ XH, tức là vấn đề huy động vốn đầu tư xây dựng, và liên quan với nó là các vấn đề giá thành, lợi nhuận, thuế, tín dụng, lãi suất, thế chấp, thời hạn vay v.v..Tuy chính sách xã hội về nhà ở được ban hành từ năm 2005 nhưng đến ngày 16/11/2009 Bộ Xây dựng mới ra Thông tư số 36/2009/TT-BXD để hướng dẫn việc bán, cho thuê, cho thuê mua và quản lý sử dụng nhà ở cho người có thu nhập thấp tại khu vực đô thị, còn Chính phủ thì ngày 23/6/2010 mới có Nghị định số 71/2010/NĐ-CP quy định

chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Nhà ở, và đến năm 2013 mới ra Nghị định số 188/2013/NĐ-CP về chính sách NO XH mà các nội dung chủ yếu sau này được quán triệt vào Luật Nhà ở năm 2014.

1) *Vốn đầu tư phát triển NO XH*

Luật 2005 (Đ52) quy định như sau:

- a) Tiền thu được từ việc bán, cho thuê, cho thuê mua nhà ở thuộc sở hữu nhà nước;
 - b) Trích từ 30% đến 50% tiền sử dụng đất của các dự án nhà ở trên địa bàn;
 - c) Ngân sách nhà nước đầu tư;
 - d) Tiền hỗ trợ, tiền đóng góp tự nguyện của tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước;
 - e) Tiền huy động từ các nguồn vốn hợp pháp khác theo quy định của pháp luật.
- Các nguồn vốn trên được sử dụng theo nguyên tắc bảo toàn vốn.

Luật 2014 quy định như sau:

- a) Vốn Nhà nước: vốn ngân sách, công trái quốc gia, trái phiếu, vốn hỗ trợ phát triển chính thức, vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ, vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước hoặc đầu tư xây dựng theo hình thức hợp đồng xây dựng-chuyển giao;
- b) Vốn doanh nghiệp, HTX: được hưởng ưu đãi về tiền đất; thuế; vay lãi suất thấp, thời gian dài; được cấp tỉnh giúp đỡ về vốn đầu tư hạ tầng;
- c) Vốn hộ gia đình, cá nhân: được hưởng một số ưu đãi nếu xây dựng theo quy hoạch.

Nguồn vốn đầu tư phát triển NO XH trong Luật 2014 rộng rãi hơn so với Luật 2005. Rất tiếc là cả hai luật đều không có nghị định hướng dẫn cụ thể về các nguồn vốn phát triển NO XH để đưa vào thực tiễn, khiến chính sách NO XH không triển khai được trong bối cảnh thị trường bất động sản cả nước bị suy thoái nghiêm trọng từ năm 2009 đến 2014, tồn kho bất động sản ngày càng nhiều, nợ xấu của hệ thống Ngân hàng tăng nhanh, vượt mức nguy hiểm. Trước tình hình đó, ngày 7/1/2013 Chính phủ ra Nghị quyết số 02/NQ-CP, và ngày 21/8/2014 ra Nghị quyết bổ sung số 61/NQ-CP về giải pháp tháo gỡ khó khăn cho sản xuất kinh doanh, trong đó có quy định “dành từ 20-40 nghìn tỷ đồng ... để hỗ trợ cho các ngân hàng thương mại của Nhà nước” để cho vay đối với các đối tượng chính sách NO XH (cả bên cầu và bên cung). Chấp hành các Nghị quyết này, ngày 15/5/2013 Ngân hàng Nhà nước Việt Nam ra Thông tư số 11/2013/TT- NHNN, sau đó được bổ sung bằng Thông tư số 32/2014 ra ngày 18/11/2014, quyết định khoản cho vay tái cấp vốn khoảng 30 000 tỷ đồng giải ngân trong 36 tháng, từ 1/6/2013 và kết thúc vào ngày 1/6/2016, theo đó bên muốn vay để mua, thuê mua thì phải có vốn tối thiểu 20% tổng mức cần thiết, còn bên vay để đầu tư phải có vốn tối thiểu bằng 30% tổng mức đầu tư dự án.

Theo số liệu của Bộ Xây dựng¹, đến ngày 15/3/2015 các Ngân hàng đã cam kết cho vay 10 967 tỷ đồng (khoảng 1/3 số tiền) và giải ngân được 6 285 tỷ đồng (khoảng 1/5 số tiền). Trước tình hình đó, Chính phủ trong nghị quyết phiên họp thường kỳ tháng 4/2015 đã giao cho Bộ Xây dựng rà soát, đánh giá tình hình thực hiện chính sách NƠXH, đề xuất các giải pháp tổng thể để chỉ đạo các ban quản lý dự án, phối hợp với Ngân hàng Nhà nước tiếp tục tháo gỡ khó khăn về tín dụng cho bất động sản.

Các ưu đãi đầu tư phát triển NƠXH được quy định đi kèm với điều kiện dự án chỉ được hưởng tỷ lệ lợi nhuận định mức, chưa đủ sức hấp dẫn các nhà đầu tư. Vì vậy, nếu có đầu tư thì nhà đầu tư cũng chỉ chọn một vài dự án nhỏ để làm PR.

2) **Giá bán, cho thuê NƠXH**

Luật 2014 xác định giá thuê, giá thuê mua NƠXH do Nhà nước đầu tư (Đ60) và do ngoài Nhà nước đầu tư (Đ61) như sau:

a) Do Nhà nước đầu tư:

- Giá cho thuê được tính đủ chi phí thu hồi vốn đầu tư trong thời hạn ≥ 20 năm cộng với chi phí bảo trì; nếu cho sinh viên, học sinh thuê thì không thu hồi vốn;
- Giá cho thuê mua phải bảo đảm thu hồi vốn trong thời hạn ≥ 5 năm.

b) Do ngoài Nhà nước đầu tư:

- Giá cho thuê được tính đủ chi phí thu hồi vốn cộng lãi vay (nếu có) và lợi nhuận
- Giá cho thuê mua không tính chi phí bảo trì vì đã cộng thêm 2% giá trị nhà vào giá cho thuê mua;
- Giá bán được tính đủ để thu hồi vốn cộng lãi vay (nếu có) cộng với lợi nhuận định mức.

c) Bán, cho thuê, cho thuê mua nhà hình thành trong tương lai:

- Khi cho thuê: nếu đáp ứng đủ điều kiện quy định thì được thu tiền đặt cọc tối đa bằng 12 tháng tiền thuê nhà;
- Khi bán: được thu tiền ứng trước tương ứng với từng giai đoạn tiến độ xây dựng xây dựng nhà, tổng ứng trước không quá 70% giá trị nhà khi sắp nhận nhà và không quá 95% nếu chưa được cấp Giấy chứng nhận nhà.

3. **Nhận xét chính sách nhà ở xã hội Việt Nam**

3.1. **Đặc điểm của chính sách**

Qua nội dung trình bày ở trên, có thể đưa ra những nhận xét tổng quát về đặc điểm chính sách NƠXH (đô thị) Việt Nam như sau:

- 1) Chính sách NƠXH là chính sách xã hội nhằm giúp đỡ những người gặp khó khăn về nhà ở theo quy định của Nhà nước được thực hiện quyền có chỗ ở hợp pháp ghi trong Hiến pháp;

¹ Báo Hải quan ngày 24/04/2015.

Gói 30 000 tỷ đồng: có về đích đúng hẹn?

- 2) Đất đai nước Việt Nam thuộc sở hữu toàn dân;
- 3) NO XH là nhà ở chỉ được cho thuê, thuê mua hoặc bán cho các đối tượng chính sách do Nhà nước quy định.
- 4) NO XH được Nhà nước miễn tiền sử dụng đất, miễn giảm thuế và phí, được vay tín dụng dài hạn với lãi suất ưu đãi để mua, để xây dựng nhằm cho thuê, cho thuê mua hoặc để bán. Nhà nước quy định giá cho thuê, trần đơn giá m² ở, giới hạn cực tiểu và cực đại của diện tích căn hộ, trong một số năm nhất định nếu cần bán thì chỉ được bán theo quy định pháp luật.
- 5) Chú trọng tạo điều kiện cho bên cung nhằm thu hút họ đầu tư phát triển loại nhà giá rẻ để cung ứng cho các đối tượng chính sách đang thiếu nhà ở.

3.2. Hạn chế của chính sách

Thực tiễn thi hành chứng tỏ chính sách hiện hành có các hạn chế sau đây:

- Kém khả thi vì nặng tính bình quân, không có trọng điểm và thứ tự ưu tiên, đòi hỏi nguồn lực thực thi vượt quá trình độ phát triển của nền kinh tế hiện thời;
- Mọi việc đều qua chính quyền xem xét, sắp đặt, do đó cần quy định nhiều thủ tục và trình tự phức tạp, đòi hỏi nhiều thời gian và năng lực nghiệp vụ giỏi của công chức. Cung cách “xin, cho” dễ dẫn đến lợi ích nhóm;
- Nhà ở xã hội cho thuê trên thực tế chỉ là nhà ở công nhân do Nhà nước hoặc doanh nghiệp đầu tư và ký túc xá sinh viên, học sinh do Nhà nước đầu tư. Nhà ở xã hội trong đô thị do khu vực tư nhân đầu tư chỉ có thể là nhà bán hoặc cho thuê mua, còn đầu tư vào nhà cho thuê giá rẻ thì thu được lợi nhuận thấp, thu hồi vốn chậm, vì vậy trong đô thị hầu như không có NO XH cho thuê!
- Tuy rất quan tâm tạo điều kiện cho bên cung nhưng vẫn chưa đủ sức thu hút họ tích cực tham gia do lợi nhuận định mức không cách biệt mấy với lãi suất tiền gửi ngân hàng, chỉ bằng khoảng một nửa lợi nhuận bình quân trên thị trường bất động sản;
- Tách rời cung ứng NO XH với việc làm và thu nhập, với việc cung ứng các dịch vụ hàng ngày cho người ở. Để có nhà rẻ, dự án NO XH khu vực đô thị thường rất xa khu trung tâm nội thành, thiếu công trình dịch vụ, kiến trúc công trình nhiều khi còn quá đơn giản, không góp phần tạo nên vẻ đẹp cho đô thị, nhất là khi không được quản lý và bảo trì tốt.

3.3. Kết quả

Luật Nhà ở ban hành đã được mười năm, gói 30 000 tỷ đồng sắp được hai năm, các bộ ngành và các địa phương cũng đưa ra nhiều văn bản hướng dẫn triển khai thực hiện chính sách NOXH. Tuy có một số dự án thành công nhưng nhìn chung đến nay kết quả thực hiện chưa được nhiều, chưa tác động đáng kể đến thị trường

tài chính, thị trường bất động sản và thị trường xây dựng. Ngay gói 30 000 tỷ đồng tuy đã xác định rõ nguồn vốn và các đối tượng thụ hưởng nhưng cũng gặp nhiều vướng mắc như thiếu nguồn cung căn hộ nhỏ, thủ tục ngân hàng quá khó và việc mở rộng thái quá các đối tượng chính sách làm giảm ý nghĩa của gói tiền này, còn các ngân hàng thì không mặn mà vì lợi nhuận thấp, chỉ khoảng 2%, nếu có tham gia chỉ là để PR, ngoài ra còn thủ tục rườm rà, thế nhưng trong tín dụng nếu làm vội sẽ rất nguy hiểm¹.

Có người đánh giá chính sách thì tốt nhưng việc tổ chức thực hiện yếu kém. Tôi cho rằng nguyên nhân chủ yếu là do ngay chính sách còn chứa đựng nhiều thiếu sót cần được chỉ ra và khắc phục.

4. Phân tích chính sách nhà ở xã hội đô thị nước ta

Chính sách NỞ XH là một phần trong các chính sách xã hội mà Nhà nước ta rất coi trọng như chính sách giảm nghèo, chính sách bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, chăm sóc người có công v.v. Thế nhưng chính sách NỞ XH lại được xây dựng theo lối mò mẫm, thiếu cơ sở lý luận và phương châm chỉ đạo rõ ràng, cũng thiếu tổng kết, rút kinh nghiệm một cách bài bản để “vừa làm vừa học”. Vậy đâu là nguyên nhân của các hạn chế, yếu kém của chính sách hiện hành?

4.1. Đối tượng thụ hưởng chính sách không rõ ràng

Luật 2014 liệt kê 10 loại đối tượng thụ hưởng chính sách và các điều kiện phải đáp ứng để được thụ hưởng. Việc thực thi chính sách bao giờ cũng đòi hỏi phải có nguồn lực, kể cả nguồn lực của Nhà nước. Nước ta tuy phát triển nhanh nhưng cũng vừa mới bước qua ngưỡng nước nghèo trở thành nước thu nhập trung bình thấp, tài lực chưa nhiều, ngân sách luôn thiếu hụt, dù có ý định rất tốt đẹp thì vẫn phải xuất phát từ thực tế phát triển đất nước, nếu không chỉ là nói suông. Với quốc lực hiện tại, chúng ta chỉ có thể giúp đỡ những người nghèo nhất trong số những người nghèo mà thôi. Thế nhưng ai là người nghèo đô thị?

Chính sách nói tới đối tượng là người thu nhập thấp. Vậy làm thế nào để xác định mức độ thu nhập thấp? Nếu không xác định được rõ ràng thì chính sách hoặc là chỉ trên giấy hoặc rất dễ bị lạm dụng. Nên nhớ nước ta ngoài nền kinh tế chính thức có đăng ký, có thể thống kê để quản lý thì còn có nền kinh tế phi chính thức với quy mô khá lớn, tạo ra nhiều việc làm. Đây là chưa kể kinh tế phi pháp. Người “thu nhập thấp” có thể tìm thu nhập trong cả kinh tế chính thức và phi chính thức, vì vậy thu nhập thực tế của họ có thể không thấp mà thuộc loại trung bình.

4.2. Quyền sở hữu NỞ XH không rõ ràng

NỞ XH cho thuê hiện nhiên thuộc quyền sở hữu của bên cho thuê, nhưng NỞ XH sau khi bán thì quyền sở hữu của bên mua không rõ ràng. Đó là vì dù bên mua có quyền sở hữu nhưng khi cần lại chỉ có quyền bán lại cho bên đã bán cho mình, tức là chủ sở hữu ban đầu. Nếu muốn có đầy đủ quyền sở hữu để bán ra thị trường thì phải hoàn trả các khoản đã được ưu đãi. Như vậy bên mua không được hưởng đầy

đủ quyền sở hữu, nói cách khác là chỉ có quyền sở hữu hạn chế. Nguyên nhân là trong giá mua nhà có chứa đựng các ưu đãi của Nhà nước gồm tiền đất và tiền thuế được miễn, giảm. Sở dĩ đất trở thành phương tiện ưu đãi vì ở Việt Nam đất đai thuộc sở hữu toàn dân. Nhưng đất đô thị là tài nguyên khan hiếm vì vậy có giá cao, chi phí về đất chiếm tỷ lệ khá lớn trong giá thành của nhà ở. Nhà nước không thu tiền đất có nghĩa là có một phần quyền sở hữu của NƠ XH, và do đó có quyền quyết định NƠ XH đó chỉ được bán cho ai. Về mặt pháp lý, “quyền sở hữu chung” này chưa được quy định rõ ràng, không giống như quyền sở hữu chung trong chung cư đồng sở hữu (condominium).

4.3. Không sử dụng cơ chế thị trường

Sở dĩ nước ta phải chuyển đổi nền kinh tế bao cấp sang kinh tế thị trường là để sử dụng và phát huy hiệu quả của cơ chế thị trường. Nếu Nhà nước chỉ đạo, quyết định tất cả, không còn chỗ cho cơ chế thị trường hoạt động thì hiển nhiên là quay trở lại cơ chế bao cấp thông qua đất và thuế. Chính sách NƠ XH hiện hành chính là đang chịu ảnh hưởng nặng nề của tư duy và cách làm bao cấp mà không tự biết.

Không nên nghĩ hễ là chính sách thì Nhà nước phải sử dụng “bàn tay hữu hình” để làm phần lớn hoặc tất cả mọi việc, mà không chịu hoặc cho rằng không thể huy động “bàn tay vô hình” của thị trường. Các tổ chức phát triển quốc tế đều khuyến khích nên xây dựng chính sách nhà ở quốc gia như một “chính sách tạo điều kiện” (enabling policy). Rất tiếc là mối quan hệ giữa Nhà nước và thị trường ở nước ta hiện nay chưa phải đã thực hành mạch, dù trên lời nói thì “chính phủ không làm những gì mà thị trường có thể làm”.

Tôi tự hỏi cần gì phải quy định rõ số m² tối thiểu và tối đa của nhà ở, vì cầu thế nào thì thị trường sẽ tìm cách cung thế ấy, cả về địa điểm, diện tích, giá cả cũng như chất lượng và số lượng. Còn nếu đã đưa ra giới hạn cho giá bán thì hiển nhiên thủ tiêu cơ chế thị trường vì giá thị trường chịu tác động của cơ chế giá cả (thuận mua vừa bán), cơ chế cung cầu và cơ chế cạnh tranh.

4.4. Giúp đỡ thông qua bên cung không đến được đúng đối tượng cần giúp đỡ: kinh nghiệm Trung Quốc

Kinh nghiệm quốc tế về nhà ở xã hội rất phong phú và đã được giới thiệu nhiều ở nước ta², tuy vậy kinh nghiệm của Trung Quốc lại ít được đề cập. Nhận thấy chính sách NƠ XH của Trung Quốc triển khai sớm hơn Việt Nam và kinh nghiệm của họ bổ ích cho nước ta vì hai nước có nhiều nét tương đồng về chính trị và kinh tế, nên sau đây xin giới thiệu kinh nghiệm phát triển loại “nhà ở kinh tế thích dụng” của nước láng giềng³.

² Vũ Đình Ánh. *Nhà ở xã hội: Tiền và Chính sách*. Diễn đàn doanh nghiệp. Ngày 9/3/2014

Tuổi trẻ on line. *Xây nhà ở xã hội - trọng tâm chính sách của nhiều quốc gia*. Ngày 2/3/2015

³ Từ Điền Khánh, Lý Tích. *Phòng địa sản cung cầu dữ bảo chương* (kèm tên tiếng Anh: The Housing Supply and Demand in China). Cơ giới công nghiệp xuất bản xã. Bắc Kinh. 2013.

Năm 1998, nhằm kích thích thị trường tiêu dùng nội địa để ứng phó với sự sụt giảm thị trường xuất khẩu do khủng hoảng tiền tệ Châu Á và tạo thêm nhiều việc làm, chính phủ TQ ban hành Văn kiện số 23 quyết định đình chỉ chế độ phân phối nhà ở theo lối bao cấp và xây dựng hệ thống cung ứng nhà ở mới, bao gồm: i) nhà ở thương mại để bán và cho thuê cho các hộ thu nhập cao; ii) nhà ở kinh tế thích dụng để bán cho các hộ thu nhập trung bình và thấp; iii) nhà ở cho thuê giá rẻ cho hộ thu nhập thấp nhất.

Tương tự NOXH nước ta, nhà ở kinh tế thích dụng thuộc loại nhà chính sách nhằm giải quyết chỗ ở cho các tầng lớp thu nhập trung bình và thấp, do chính quyền thống nhất lên kế hoạch đầu tư, các công ty BĐS đầu tư phát triển để bán, đất được cấp theo quyết định hành chính hoặc qua đấu thầu nhưng đều được miễn tiền sử dụng đất, dự án được giảm một nửa tất cả các loại thuế và phí, nhà bán theo giá chỉ đạo, suất lợi nhuận không được quá 3%. Nhờ được hưởng ưu đãi nên giá nhà kinh tế thích dụng chỉ bằng 50~70% giá nhà thương mại tại cùng địa phương.

Với chính sách này trong 5 năm 1998-2003, cả nước xây được 477 triệu m² nhà kinh tế thích dụng, giải quyết chỗ ở cho 6 triệu hộ. Ước tính năm 2004, Nhà nước trợ cấp qua ưu đãi không dưới 1000 nhân dân tệ (khoảng 3,5 triệu đồng VN) cho mỗi m². Xem ra chính sách đã thành công tốt đẹp, thế nhưng vấn đề không đơn giản như vậy. Trước tiên, nhà kinh tế thích dụng trở thành mục tiêu nhòm ngó của các quan chức, nên tại khu đô thị mới Thiên Thông Uyển của Bắc Kinh căn hộ loại này rộng tới 180 m², dưới nhà đỗ toàn xe con hạng sang, còn trên thị trường chợ đen thì để mua một căn hộ phải chi thêm khoảng 10~20 vạn tệ (khoảng 350~700 triệu đồng VN). Tiếp theo đó là vấn đề xếp hàng khôn khổ để mua.

Dù đã được xây dựng nhiều và nhanh nhưng qua nhiều năm vẫn chỉ mới đáp ứng được khoảng 10% nhu cầu, do đó nảy sinh hiện tượng xếp hàng để mua. Nếu theo cơ chế thị trường, khi cầu vượt quá cung nhiều thì giá cả tăng lên để điều tiết quan hệ cung cầu, nhưng nhà ở kinh tế thích dụng lại là hàng hóa phi thị trường, vì vậy cơ chế điều tiết chỉ còn là xếp hàng, ai đến trước mua trước, rất “công bằng”. Những người lớn tuổi nước ta đã biết thế nào là nỗi khổ xếp hàng để mua nhu yếu phẩm theo tem phiếu. Theo tường thuật thì nỗi khổ xếp hàng mua nhà kinh tế thích dụng bên TQ còn khổ gấp trăm lần, đến nỗi phải dựng lều ngủ nhiều đêm để đợi đến lượt. Đó là vì chênh lệch giá nhà kinh tế thích dụng và nhà thương mại rất lớn, tối thiểu cũng khoảng 20 vạn tệ (khoảng 700 triệu đồng VN), cho nên việc xếp hàng có giá trị rất cao. Thế nhưng nạn xếp hàng cũng chưa phải là vấn đề lớn nhất, vì từ đó còn nảy sinh một loạt tệ nạn khác, như chuyên nghiệp xếp hàng thuê để kiếm sống, nảy sinh xã hội đen chuyên việc chen ngang, và đặc biệt là tình trạng tham nhũng nhận hối lộ của quan chức. Cũng có người đề xuất phương pháp rút thăm nhưng qua thí điểm cũng gặp rất nhiều vướng mắc.

Rốt cuộc một câu hỏi được đặt ra: nhà kinh tế thích dụng có đến đúng đối tượng

mục tiêu hay không? Theo kết quả điều tra thi đa số người dân cho rằng hộ thu nhập thấp không với tới nhà ở kinh tế thích dụng, mà chỉ có hộ thu nhập trung bình đủ khả năng mua. Vậy nảy sinh câu hỏi khác: Có nên ưu đãi cho hộ thu nhập trung bình mua hay không? Câu trả lời là không công bằng vì phải trong ưu đãi đó cũng có phần đóng góp của người nghèo hơn.

Tham khảo kinh nghiệm Trung Quốc và một số nước khác cũng như ý kiến của các học giả quốc tế, tôi thấy chính sách NƠ XH nước ta nên được đổi mới cơ bản, thế nhưng thiết thực hơn vẫn là cố gắng hoàn thiện chính sách hiện hành. Với quan điểm như vậy tôi xin đưa ra một số kiến nghị dưới đây.

5. Đề xuất nguyên tắc xây dựng và định hướng chủ yếu của chính sách NƠ XH Việt Nam

5.1. Các nguyên tắc chủ yếu để hoàn thiện chính sách NƠ XH

Từ các bài học thực tiễn nước ta và kinh nghiệm của TO, có thể rút ra những nguyên tắc cơ bản làm cơ sở cho chính sách NƠ XH nước ta như sau:

1. Mục tiêu của chính sách cần tập trung vào những người cần chỗ ở nhất trong số những người cần chỗ ở thích hợp (adequate housing); cần có chính sách riêng biệt cho mỗi loại nhóm người trong số đó chứ không thể gộp chung vào cùng một chính sách. Chính sách phải có giới hạn rõ ràng. Nhà kinh tế học TQ nổi tiếng Từ Điền Khánh đưa ra nhận định xác đáng rằng:

*Không có giới hạn thì không có cạnh tranh
Không có giới hạn thì không có công bằng
Không có giới hạn thì không có chính sách
Không có giới hạn thì không có ổn định*

2. Nhà nước cần sử dụng bộ công cụ của chính sách để tạo điều kiện cho đối tượng thụ hưởng đủ năng lực đạt tới và được tự chủ trong việc thụ hưởng, đồng thời tạo điều kiện cho thị trường đáp ứng nhu cầu của họ thông qua cơ chế thị trường.
3. “Chỗ ở thích hợp (adequate housing) hàm nghĩa nhiều hơn một mái che trên đầu mỗi người. Nó còn hàm nghĩa sự riêng tư thích hợp; không gian thích hợp; chiếu sáng, sưởi ấm và thông gió thích hợp; hạ tầng cơ bản thích hợp, như cấp nước, vệ sinh, quản lý rác; chất lượng môi trường và các yếu tố sinh thái; địa điểm và khả năng tiếp cận thích hợp đối với việc làm và các cơ sở dịch vụ cơ bản: tất cả đều được cung ứng với chi phí chấp nhận được (affordable cost)”⁴. Chính sách NƠ XH không thể chỉ quan tâm đến cái nhà.

5.2. Định hướng của chính sách nhà ở xã hội Việt Nam

Định hướng của chính sách NƠ XH nước ta một mặt phải xuất phát từ mục tiêu xây dựng một xã hội dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh, mặt

⁴ Habitat II. *The Istanbul Declaration and The Habitat Agenda*. Istanbul, Turkey, 3 – 14 June 1996.

khác phải tương thích với thực trạng của nền kinh tế trong từng giai đoạn phát triển.

Nước ta đang công nghiệp hóa và đô thị hóa nhanh, vì vậy địa bàn chủ yếu của chính sách NO XH phải là đô thị và các khu công nghiệp. Đối tượng thụ hưởng chính sách cũng nên tập trung vào những người thiếu nơi ở nhất trong số những người thiếu nơi ở, tức là công nhân ngoại tỉnh đến kiếm việc làm và người nghèo, người thu nhập thấp trong đô thị. Đối với các đối tượng khác thì kết hợp giải quyết theo chính sách riêng, chẳng hạn nhà ở người nghèo nông thôn thì đưa vào chính sách giảm nghèo và chương trình xây dựng nông thôn mới, nhà ở người có công thì đưa vào chính sách đối với người có công, nhà trọ sinh viên thì đưa vào chính sách phát triển giáo dục v.v.

Xuất phát từ những điều nói trên, tôi đề nghị định hướng tổng quát của chính sách nhà ở nước ta nên là:

1. Nhà ở thương mại cho những người nhiều tiền mua hoặc thuê;
2. Nhà ở phổ cập cho các hộ thu nhập trên trung bình mua hoặc thuê;
3. Nhà ở phổ cập cho các hộ thu nhập thấp và thu nhập trung bình thấp được vay ưu đãi để mua hoặc thuê mua;
4. Nhà ở cho thuê giá rẻ cho công nhân, người nghèo và người thu nhập thấp.

Hai trường hợp sau là mục tiêu đáp ứng của chính sách NO XH được thảo luận trong phần tiếp theo.

6. Nội dung chủ yếu của chính sách nhà ở xã hội Việt Nam

6.1. Nhà ở phổ cập (affordable housing)

Nhà ở phổ cập là nhà ở phù hợp với sức mua của phần lớn các hộ dân trong xã hội, tức là hộ thu nhập trung bình. Ở nước ta gọi là nhà giá rẻ, nhà bình dân v.v. Theo định nghĩa quốc tế, nhà ở thuộc loại phổ cập khi hộ gia đình không phải dành ra quá 30% tổng thu nhập hàng tháng để chi cho việc ở (thuê hoặc dành tiền để mua nhà). Chính sách nhà ở nhiều nước khuyến khích phát triển loại nhà ở này⁵.

Năm 2013, tổng sản phẩm trong nước (GDP) bình quân đầu người nước ta là 40 triệu đồng⁶, tổng thu nhập quốc dân đầu người bằng 96% số trên tức là 38,4 triệu. Mỗi hộ gia đình thường có 4 người, vậy tổng thu nhập hộ bình quân năm 2013 là vào khoảng 150 triệu. Đó cũng là tổng thu nhập năm của hộ thuộc tầng lớp thu nhập trung bình. Khi thuê ở nhà phổ cập, họ chỉ có thể trả khoảng 4 triệu đồng/tháng. Nếu giá thuê nhà là 150 000~200 000 đồng/m² thì họ chỉ thuê được 20~26 m², quá chật!

⁵ Alex Morton. *Making housing affordable. A new vision for housing policy*. 2010. www.policyexchange.org.uk

⁶ Niên giám Thống kê. 2013

Quốc tế thường dùng “tỷ số giá nhà trên thu nhập” PTIR (price-to-income ratio) để đánh giá khả năng mua nhà phổ cập (housing affordability) của từng quốc gia hay từng thành phố tại từng thời điểm:

$$\text{PTIR} = \frac{\text{Giá nhà ở phổ cập}}{\text{Thu nhập bình quân năm của hộ dân}}$$

Với hộ có thu nhập năm là 150 triệu đồng thì suy ra giá nhà phổ cập năm 2013 là 150 PTIR (triệu đồng). Thu nhập bình quân đầu người tại các nước đang phát triển tương đối thấp nên thị trường thường chấp nhận $\text{PTIR} \geq 10$ để có lợi nhuận, vậy giá nhà phổ cập ở Việt Nam là trong khoảng 1,5 tỷ. Nếu giá bán mỗi m^2 là 20 triệu đồng thì diện tích nhà phổ cập vào khoảng 75 m^2 . Đây cũng là diện tích của phần lớn nhà kinh tế thích dụng bên Trung Quốc hiện nay. Hiển nhiên diện tích nói trên chỉ là bình quân: người tích lũy được ít hơn thì mua nhà có diện tích nhỏ hơn. Thực tiễn nước ta cho thấy hầu hết hộ thu nhập trung bình chỉ có khả năng tích lũy được dưới 1 tỷ đồng, tức là chỉ mua được căn hộ khoảng 45 m^2 trở lại. Vì vậy các nhà kinh doanh bất động sản khi tham gia phân khúc nhà thương mại phổ cập thì nên chú trọng phát triển các căn hộ chủ yếu có diện tích $30 \sim 45 \text{ m}^2$ và thêm một số loại căn hộ $30+30$, $30+45$, $45+45 \text{ m}^2$ để đáp ứng nhu cầu đa dạng của thị trường.

CHÚ: Cách tính trên chỉ là để tham khảo, vì thực ra cần tính cụ thể theo dữ liệu của từng đô thị thì mới sát đúng hơn, do thu nhập bình quân đầu người của TP Hồ Chí Minh và Hà Nội chẳng hạn cao hơn hẳn các đô thị khác.

Nhằm khuyến khích thị trường cung ứng loại nhà phổ cập, Nhà nước quy định các ưu đãi về thuế và phí khi giá nhà tính theo m^2 không vượt quá mức quy định, nếu vượt quá giới hạn này thì các mức thuế và phí sẽ tăng lũy tiến.

Nhà phổ cập như nói trên là **nhà phổ cập thương mại** (quốc tế gọi là market affordable housing) phù hợp sức mua của tầng lớp trung bình bậc trung và bậc cao, là đối tượng đầu tư phát triển phù hợp với triết lý kinh doanh của các nhà kinh doanh coi trọng tính ổn định, ít rủi ro trong kinh doanh dù lợi nhuận có thấp hơn. Trong thực tế, hiện nay tư nhân đã tự phát xây dựng các “chung cư mini” có giá vừa phải và bán rất chạy. Loại chung cư này chính là nhà ở phổ cập thương mại.

Phát triển **nhà ở phổ cập thương mại cho thuê** là đối tượng đầu tư chủ yếu của Quỹ Tín thác bất động sản REIT (Real Estate Investment Trust), là doanh nghiệp gom những nguồn vốn không lớn của những người muốn đưa vốn vào thị trường bất động sản để được hưởng lãi suất cao hơn lãi suất tiền gửi ngân hàng. Quỹ này xuất hiện năm 1960 tại Hoa Kỳ, năm 2000 mới lan truyền tới Châu Á (Nhật), nay đã lan truyền đến nhiều nước ASEAN như Philippines, Singapore, Malaysia, Thái Lan. Quỹ được Nhà nước miễn thuế thu nhập doanh nghiệp nhằm huy động thêm vốn rót vào phân khúc thị trường bất động sản cho thuê, vì các đô thị đều có nhu

cầu lớn về loại nhà này để tạo chỗ ở cho các gia đình trẻ và tạo điều kiện cho sự lưu động của lao động (labor mobility) trong kinh tế thị trường. Nước ta gần đây có nói tới Quỹ này nhưng không triển khai được vì thiếu khuôn khổ pháp lý.

Đối với người thu nhập trung bình thấp và người thu nhập thấp thì nhà thương mại phổ cập nói trên ngoài tầm với của họ, vì vậy họ cần được chính sách NO XH giúp đỡ nâng cao khả năng chi trả, đồng thời tạo điều kiện để giảm giá nhà thì họ mới có thể mua hoặc thuê mua. Loại nhà phổ cập được chính phủ sử dụng bộ công cụ (toolkit) đặc biệt để giúp đỡ⁷ như vậy chỉ có *quyền sở hữu hạn chế*, cho nên gọi là ***nhà phổ cập phi thương mại*** (non-market affordable housing). Bộ công cụ đó bao gồm từ quy hoạch, đất đai, tín dụng đến cách tổ chức như HTX, quan hệ đối tác công tư v.v. Về mặt xây dựng thì nhà ở thương mại hay phi thương mại không khác nhau.

Nhà ở phổ cập phi thương mại chính là loại nhà ở xã hội của nước ta hay nhà kinh tế thích dụng của Trung Quốc. Vậy có sợ lại xảy ra tình trạng xếp hàng và tham nhũng như bên nước láng giềng không? Tôi nghĩ là không, vì chúng ta chỉ bán cho những hộ nghèo nhất được vay ưu đãi để mua mà thôi. Thông qua chế độ ưu đãi mà Nhà nước nắm được cả bên cầu và bên cung, nhờ đó mà điều tiết quan hệ cung cầu đạt tới cân bằng, dù việc điều tiết đó cũng không đơn giản. Vì vậy nhà ở phổ cập phi thương mại chỉ nên phát triển mạnh trong giai đoạn đầu khi phân khúc nhà ở phổ cập trên thị trường còn non yếu, rồi dần dần sẽ thu hẹp lại khi thị trường đã cung ứng nhiều loại nhà thương mại loại này. Đến lúc đó chính sách NO XH đặt trọng tâm vào tạo điều kiện cho bên cầu nâng cao khả năng chi trả để họ mua hoặc thuê mua hay thuê nhà ở thương mại phổ cập theo giá thị trường.

Thực ra thời gian qua người thu nhập thấp và trung bình thấp vẫn ít nhiều có cơ hội mua hoặc thuê nhà ở tồi tàn của các hộ giàu hơn dọn vào ở các căn hộ đất tiền. Tình hình đó được các chuyên gia gọi là “hiệu ứng nhỏ giọt” (trickle effect).

Vì khuôn khổ bài viết có hạn, người viết không tiện thảo luận sâu về nguồn tài chính để giúp cho cả hai bên cung cầu, tuy đây là một vấn đề rất then chốt. Qua nghiên cứu, người viết thấy rằng việc tạo lập nguồn tài chính đó là khả thi, nhất là khi Quốc hội ban hành Luật Thuế nhà đất để tạo nguồn thu khá lớn và ổn định cho ngân sách đô thị.

6.2. Nhà ở cho công nhân công nghiệp, người nghèo và người thu nhập thấp trong đô thị thuê với giá rẻ

Trong quá trình công nghiệp hóa và đô thị hóa, nhiều người rời bỏ ngôi nhà của mình ở nông thôn để kiếm việc làm tại các khu công nghiệp và đô thị. Ở đây họ trở thành những người không có nhà. Thị trường không chính thức bèn tự phát đáp ứng nhu cầu này bằng cách xây dựng những chỗ trọ rẻ tiền trên đất tư nhân. Những

⁷ Deborah Curran & Tim Wake. *Creating Market and Non-Market Affordable Housing. A Smart Growth Toolkit for BC Municipalities*. Smart Growth BC. March 2008

chỗ trọ như thế quá tạm bợ, chật chội, thiếu vệ sinh nhưng bù lại, cho thuê với giá phù hợp với thu nhập của người thuê.

Hiện nay số dân đô thị nước ta khoảng 30 triệu người, tăng trưởng sinh học khoảng 1% tức thêm 30 vạn người mỗi năm. Thế nhưng hiện nay tổng số dân đô thị mỗi năm tăng thêm 1 triệu người, tức là ngoài tăng trưởng sinh học còn có tăng trưởng “cơ giới” qua luồng di cư nông thôn ra các đô thị lớn và các khu công nghiệp với khoảng 70 vạn người. Trên thực tế thì số người đó còn đông hơn nhiều con số thống kê chính thức và dồn lại qua nhiều năm nên hiện nay đã trở thành con số thiên văn! Để giúp những người này nhanh chóng cải thiện điều kiện ở, chính sách NƠ XH không thể chỉ chăm lo tạo điều kiện phát triển nhà ở phổ cập để bán hay cho thuê, mà còn cần có cách tiếp cận đổi mới hơn bằng cách chính quyền giúp đỡ tư nhân nâng cấp chất lượng các chỗ trọ tồi tàn thành nhà ở phổ cập cho thuê giá rẻ thông qua các công cụ đất đai, thuế và vốn tín dụng ưu đãi.

7. Quy hoạch sử dụng đất hỗn hợp là công cụ có sức thu hút khu vực tư nhân đầu tư phát triển nhà ở phổ cập

7.1. Sử dụng đất hỗn hợp

Tư duy quy hoạch đô thị trong thế kỷ trước là khuyến khích sử dụng đất cho từng chức năng riêng biệt (single land-use) trong số 4 chức năng cơ bản là “ở, làm việc, dịch vụ-giải trí, và giao thông”⁸, do đó nhà ở được quy tụ vào các tiểu khu nhà ở (microrayon), còn gọi là “đơn vị láng giềng” (neighbourhood), không có đường phố và giao thông đô thị để đảm bảo cuộc sống yên tĩnh. Sang thế kỷ này, tư duy quy hoạch chuyển sang coi trọng sử dụng đất hỗn hợp (mixed land-use), phân khu hỗn hợp (mixed zoning), khuyến khích phát triển đô thị theo dạng đường phố truyền thống (street) mà người ở tại đây có thể từ nhà ở đến nơi làm việc, học hành, mua sắm và giải trí hàng ngày trong tầm đi bộ và đi xe đạp, khi đi xa hơn thì tiện sử dụng giao thông công cộng. Còn các khu ở sinh thái đơn chức năng dành cho nhà giàu có xe hơi có thể hàng ngày đi xa và cuối ngày về nghỉ và ngủ. Gần đây Ngân hàng Thế giới đề xướng mô hình “Các thành phố kinh tế kiêm sinh thái Eco²”, coi trọng đồng thời cả chất lượng cuộc sống và năng lực cạnh tranh của đô thị⁹. Mô hình này đề cao hình thái đô thị nén (compact urban form) và phương thức sử dụng đất hỗn hợp.

7.2. Phát triển nhà ở phổ cập theo đường phố

Nhà ở phổ cập xây trên đường phố đáp ứng được nhu cầu của người thu nhập thấp và thu nhập trung bình. Các tầng dưới của loại nhà này dành cho các hoạt động thương mại và dịch vụ, kể cả cho thuê làm văn phòng, nên được bán hoặc cho thuê với giá thị trường, qua đó nhà đầu tư thu được lợi nhuận khá để bù cho lợi nhuận ít

⁸ CIAM. *Athens Charter*. 1933

⁹ Hiroaki Suzuki và nnk. *Các thành phố Eco²-Các đô thị sinh thái kiêm kinh tế*. Bản tiếng Việt. WB . 2010

hơn khi bán hoặc cho thuê các nhà ở phố cấp tại các tầng trên. Cả nhà ở cho công nhân thuê cũng nên như vậy (kinh nghiệm Bình Dương).

Dù chấp nhận đầu tư phát triển nhà phố cấp phi thương mại thì động cơ của nhà đầu tư vẫn là kiếm lợi nhuận. Vì vậy khi thực hiện Điều 56 Luật Nhà ở về cấp đất để xây dựng NỞ XH, chính quyền nên yêu cầu phải quy hoạch khu đất theo dạng đường phố ô bàn cờ để xây nhà ở phố cấp cả hai loại thương mại và phi thương mại. Với quy hoạch sử dụng đất hỗn hợp như vậy, dự án đầu tư nhà phố cấp hoàn toàn có thể thu được lợi nhuận mong muốn.

8. Đề xuất hoàn thiện khuôn khổ pháp lý về tài chính nhà ở xã hội Việt Nam

8.1. Khái niệm chung

Khi đã xác định rõ ràng mục tiêu, nguyên tắc và nội dung chính sách NỞ XH thì không khó nhận dạng các yêu cầu đối với việc hoàn thiện khuôn khổ pháp lý về tài chính NỞ XH thông qua việc ban hành hoặc sửa đổi bổ sung một số luật và văn bản dưới luật nhằm huy động thêm nhiều nguồn vốn đầu tư vào phát triển nhà ở phố cấp và quy định rõ ràng các ưu đãi cùng các nghĩa vụ kèm theo, tất cả đều phải có giới hạn cụ thể.

8.2. Các văn bản luật mới cần ban hành

1) Luật về quyền tài sản

Quyền sở hữu tư nhân, bao gồm cả sở hữu tài sản, là gốc của kinh tế thị trường mà Điều 32 của Hiến pháp xác định là được pháp luật bảo hộ. Đối với nước ta, quyền sử dụng đất là một tài sản đặc thù cần được pháp luật quy định rất rõ, rồi quyền sở hữu chung đối với chung cư, quyền sở hữu đối với tài sản được hình thành trong tương lai v.v. đều rất quan trọng đối với thị trường bất động sản nói chung và với NỞ XH nói riêng. Vì vậy các nước đều có Luật Tài sản (Property Law). Trung Quốc năm 2007 đã ban hành Vật quyền pháp, cũng tức là Luật Tài sản, với Điều 1 về mục đích và căn cứ lập pháp nói rõ: “Căn cứ vào Hiến pháp, Luật này được ban hành để bảo vệ chế độ kinh tế cơ bản của quốc gia, bảo vệ trật tự kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa, phát huy hiệu dụng của vật (tức tài sản*), bảo vệ vật quyền (tức quyền tài sản*) của người có quyền lợi”. (* là chú thích của người viết).

Đề nghị Quốc hội đưa Luật Tài sản vào chương trình ban hành luật giai đoạn 2016-2020.

2) Luật Thuế nhà đất

Chính phủ đã từng trình Dự thảo Luật Thuế nhà đất nhưng Quốc hội chỉ chấp nhận một phần để ban hành Luật Thuế sử dụng đất phi nông nghiệp năm 2010. Thực đáng tiếc vì Luật Thuế nhà đất (quốc tế gọi là Luật Thuế tài sản-Property Tax Law) có ý nghĩa rất quan trọng đối với nguồn thu ngân sách các đô thị (thực tiễn các nước cho biết thường chiếm khoảng 30~50% và hơn nữa trong tổng thu ngân sách

đô thị). Nếu có nguồn thu này, chính quyền các đô thị sẽ có nguồn vốn dư dả để thực hiện chính sách NO XH.

Đề nghị Quốc hội sớm đưa Luật Thuế nhà đất vào chương trình ban hành luật năm 2016.

3) Luật chung cư

NO XH hầu hết là nhà chung cư, một dạng bất động sản sở hữu chung rất phức tạp về quyền sở hữu và quản lý, nên thường gây ra nhiều loại tranh chấp, khiến nhiều nước phát triển phải ban hành Luật Chung cư (Condominium Law) chứ không thể chỉ điều tiết bằng văn bản dưới luật. Chung cư nước ta xuất hiện chưa lâu mà đã xảy ra rất nhiều tranh chấp đủ loại. Các văn bản dưới luật có liên quan được chấp hành rất tùy tiện.

Đề nghị Quốc hội sớm đưa Luật Chung cư vào chương trình ban hành luật năm 2016.

4) Luật Quỹ tín thác bất động sản

Quỹ Tín thác bất động sản REIT, như đã giới thiệu ở trên, là một doanh nghiệp cổ phần chuyên thu gom các nguồn vốn đầu tư nhỏ lẻ để phát triển phân khúc thị trường BĐS cho thuê. Để Quỹ này hoạt động ổn định và hiệu quả, các nước đều ban hành Luật REIT (REIT Act/Law).

Thị trường BĐS Việt Nam rất thiếu vốn, nếu chậm có giải pháp ứng phó thì chẳng bao lâu vốn ngoại sẽ làm chủ, vì vậy đề nghị Quốc hội đưa Luật Quỹ tín thác bất động sản vào chương trình ban hành luật năm 2017.

8.3. Các quy định dưới luật cần ban hành hoặc sửa đổi bổ sung

Đối với vấn đề hoàn thiện các quy định dưới luật có liên quan tới tài chính NO XH cần có cách tiếp cận toàn diện và hệ thống, vì vậy bài viết này chỉ nêu lên một số quy định cần sớm được xem xét để làm ví dụ như sau:

1) Đơn giản hóa thủ tục xét chọn đối tượng được vay ưu đãi để mua NO XH: trước mắt nên giao chỉ tiêu số lượng và tiêu chí tuyển chọn cho các đoàn thể quần chúng tự chọn và chịu trách nhiệm, sau khi có chữ ký phê duyệt của cán bộ được ủy quyền thì đối tượng chính sách được quyền tìm mua nhà thuộc các dự án NO XH. Bên mua phải tự lo đủ số tiền đặt cọc đã thỏa thuận với bên bán rồi gửi vào tài khoản phong tỏa, chỉ được lấy ra để cộng thêm vào tiền được vay ưu đãi để trả tiền đủ tiền mua nhà. Nên đình chỉ thi hành khoản 5 Điều 63 Luật Nhà ở vì bên mua phải gánh chịu quá nhiều rủi ro, mặt khác việc cho bên mua vay với lãi suất ưu đãi để họ ứng trước cho bên cung như vậy về thực chất là cho bên cung vay không lãi suất!

2) Nguồn vốn tín dụng nên được huy động theo lãi suất thương mại từ các ngân hàng thương mại có quan hệ với chính quyền theo hợp đồng đối tác công tư PPP. Người được vay chỉ phải trả theo lãi suất ưu đãi còn Quỹ NO XH sẽ bù phần lãi suất chênh lệch. Như vậy chỉ với lượng tiền có hạn Nhà nước có thể huy động nguồn vốn tín dụng to lớn của hệ thống ngân hàng thương mại.

- 3) Cần quy định chế độ trợ giúp tư nhân nâng cấp nhà trọ cho công nhân công nghiệp và người nghèo đô thị.

Kết luận

Tài chính NƠ XH là một bộ phận của hệ thống tài chính nhà ở quốc gia, vì vậy khuôn khổ pháp lý của nó không những phải phục vụ hiệu quả cho chính sách NƠ XH mà còn phải tương thích với khuôn khổ tài chính nhà ở nói chung. Bài viết này cố gắng vận dụng cách tiếp cận toàn diện và hệ thống để rà soát khuôn khổ pháp lý hiện hành và mạnh dạn đưa ra một số kiến nghị nhằm hoàn thiện nó. Tuy vậy, do vấn đề quá phức tạp mà trình độ người viết lại có hạn nên bài viết có thể còn nhiều thiếu sót, mong được giúp đỡ chỉ ra để người viết sửa chữa và bổ sung trước khi chuyển cho các nhà làm chính sách làm tài liệu tham khảo ./.

Cô Ngọc Mai,

Do máy tính của tôi bị hỏng nên bài tham luận của tôi gửi từ E-mail của Tổng hội Xây dựng Việt Nam đến địa chỉ E-mail của cô là

ngocmai.hlu@gmail.com

Khi nhận được, xin hồi âm về hộp thư của Tổng hội Xây dựng Việt Nam hoặc qua điện thoại. Cảm ơn.