

# CHÍNH SÁCH QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI THỊ TRƯỜNG BẤT ĐỘNG SẢN

## I. Lý luận chung về thị trường bất động sản và quản lý Nhà nước đối với thị trường bất động sản

### 1. Thị trường bất động sản: Khái niệm, phân loại, đặc điểm và vai trò của nó đối với sự phát triển kinh tế

#### a. Khái niệm và phân loại thị trường bất động sản

Thuật ngữ: “Bất động sản đã xuất hiện đầu tiên trong bộ luật cổ La Mã, với tư cách là phạm trù pháp lý quy định quyền sở hữu đối với khách thể. Bất động sản trước hết là tài sản (tài sản nói chung chia thành “bất động sản” và “động sản”), nó là yếu tố vật chất có ích cho con người, được chiếm hữu bởi cá nhân hoặc cộng đồng người, có thể được đo lường bằng giá trị nhất định. Khác với các loại tài sản, bất động sản có đặc tính là: không thể di dời hoặc là di dời hạn chế để tính năng, công năng và hình thái của nó không thay đổi. Như vậy, bất động sản không chỉ là đất đai, của cải trong lòng đất mà còn gồm tất cả những gì do lao động con người tạo ra trên mảnh đất đó như các công trình xây dựng, mùa màng, cây trồng v.v... và tất cả những vật liên quan đến đất đai, gắn liền với đất đai. Điều này được thể hiện trong bộ luật của hầu hết các quốc gia như trong điều 517, 518 của Luật dân sự Cộng hoà Pháp, điều 86 trong Luật dân sự Nhật Bản hay 44, 45 Luật dân sự Cộng hoà liên bang Đức v.v... đều xác định bất động sản là đất đai và những tài sản có liên quan đến đất đai, không tách rời đất đai và được xác định bởi vị trí của đất.

Bộ luật dân sự của Cộng hoà Liên bang Nga quy định cụ thể bất động sản là mảnh đất chứ không phải là đất đai nói chung.

Luật dân sự nước Cộng hoà Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam (2005/QH11), trong đó điều 174 quy định bất động sản là các tài sản bao gồm:

- Đất đai: Đất đai phải là đất đai không di dời được, phải là đất đai đã xác định được chủ quyền.

- Nhà ở, công trình xây dựng gắn liền với đất đai, kể cả các tài sản gắn liền với nhà ở: cụ thể là nhà cửa xây dựng cố định không thể di dời hoặc di dời không đáng kể như nhà ở, trung tâm thương mại, khách sạn, văn phòng...; các công trình xây dựng công nghiệp giao thông như đường sá, cầu cống, bến cảng, sân bay...

- Các tài sản gắn liền với đất đai: vườn cây lâu năm gồm cả cây trồng và đất trồng cây, các công trình nuôi trồng thủy sản, các công trình du lịch vui chơi thể thao...

Vật bất động sản được hiểu là đất đai và những vật gắn liền với đất đai, được sử dụng trong trạng thái không tách rời với đất hoặc là những vật khi chuyển dịch sẽ bị tổn nhiều chi phí.

Sự xuất hiện của hàng hoá bất động sản khi chế độ sở hữu đất đai được xác lập. Lịch sử đã chỉ ra rằng, đất đai là hàng hoá bất động sản đầu tiên, khi các hoạt động kinh tế đã phát triển, nhu cầu sử dụng đất để phục vụ sản xuất và đời sống tăng lên thì các quan hệ về đất đai cũng phát triển và đất đai trở thành hàng hoá. Quá trình đất đai chuyển thành hàng hoá cùng với sự ra đời và phát triển của sản xuất và trao đổi hàng hoá. Vì vậy, ban đầu quan niệm về hàng hoá bất động sản là đất đai. Những khi kinh tế hàng hoá phát triển, thị trường ngày càng mở rộng, khái niệm hàng hoá bất động sản được mở rộng và được xác định một cách cụ thể.

Sự hình thành và phát triển của thị trường bất động sản là quá trình kinh tế khách quan do đòi hỏi phát triển của nền sản xuất xã hội và kinh tế thị trường. Tuy nhiên, nếu hiểu thị trường bất động sản chỉ bao gồm các quan hệ giữa người mua và người bán về hàng hoá bất động sản thì cũng chưa thực sự đầy đủ. Đó là vì bất động sản khác với các hàng hoá khác ở chỗ chúng không chỉ được mua bán mà còn là đối tượng của nhiều giao dịch khác như cho thuê, thế chấp, chuyển dịch quyền sử dụng... Thị trường bất động sản với nghĩa là nơi diễn ra các giao dịch liên quan tới hàng hoá bất động sản đương nhiên sẽ phải bao gồm cả các giao dịch này.

Do vậy, khái niệm thị trường bất động sản cần được hiểu như sau: **Là tổng thể các giao dịch về bất động sản dựa trên các quan hệ hàng hoá, tiền tệ diễn ra trong một không gian và thời gian nhất định.**

Có nhiều tiêu thức để phân loại thị trường bất động sản phục vụ cho các mục đích nghiên cứu và tiếp các khác nhau:

- Dựa vào loại hàng hoá bất động sản, thị trường bất động sản gồm: thị trường đất và nhà ở; thị trường bất động sản dùng cho văn phòng, công sở, dịch vụ, thị trường bất động sản công nghiệp; thị trường bất động sản nông nghiệp.

- Dựa vào tính chất các giao dịch trên thị trường, thị trường bất động sản gồm: thị trường mua bán; thị trường thuê và cho thuê; thị trường thế chấp và bảo hiểm.

- Dựa vào quan hệ giao dịch hoặc trình tự tham gia, thị trường bất động sản gồm: thị trường sơ cấp là thị trường gồm các giao dịch chuyển nhượng bất động sản thuộc sở hữu Nhà nước cho các đối tượng sử dụng như giao đất, cho thuê đất, bán nhà ở kèm theo chuyển nhượng quyền sử dụng đất; thị trường thứ cấp là thị trường bán hoặc cho thuê lại bất động sản giữa những người sử dụng.

- Dựa vào mức độ kiểm soát, thị trường bất động sản gồm thị trường chính thức (có kiểm soát) và thị trường phi chính thức (không kiểm soát được).

## **b. Đặc điểm của thị trường bất động sản.**

Như trên đã phân tích bất động sản là loại hàng hoá đặc biệt, do đó hoạt động của thị trường bất động sản, mặc dù tuân theo các quy luật chung của thị trường nhưng nó có những đặc điểm riêng:

*Thứ nhất:* Thị trường bất động sản, có sự cách biệt giữa hàng hoá với địa điểm giao dịch. Do đặc điểm của hàng hoá bất động sản là có vị trí cố định, không thể di dời được nên hoạt động giao dịch bất động sản thường được tiến hành ở những địa điểm thuận lợi, theo thoả thuận giữa các bên tham gia giao dịch mà không nhất thiết phải có sự hiện diện của bất động sản. Như vậy, khác với hàng hoá thông thường, địa điểm giao dịch cũng là nơi hiện diện của hàng hoá giao dịch, thì với hàng hoá bất động sản, địa điểm giao dịch lại có sự cách biệt với hàng hoá bất động sản giao dịch. Quan hệ giao dịch bất động sản cũng không thể kết thúc ngay tại địa điểm giao dịch mà phải trải qua các khâu cơ bản như:

- Đàm phán tại địa điểm giao dịch để cung cấp cho đối tác các thông tin về bất động sản giao dịch.
- Kiểm tra thực địa để xác nhận tính có thực và kiểm tra độ chính xác của thông tin.
- Đăng ký pháp lý.

Từ đặc điểm này cho thấy, việc kiểm soát thị trường bất động sản không thể thực hiện một cách đơn giản thông qua các tiêu chí tem nhãn, xuất xứ, chất lượng.. như các thị trường hàng hoá khác mà bắt buộc phải thông qua quan hệ đăng ký pháp lý. Bên cạnh đó, việc quan hệ giao dịch bất động sản không thể tiến hành trong một thời gian ngắn sẽ dễ dẫn đến những rủi ro do biến động giá cả, thay đổi của pháp luật hay điều kiện môi trường... Vì vậy các bên tham gia phải ấn định quan hệ giao dịch trong một thời điểm nhất định nhằm hạn chế rủi ro, nâng cao tỷ lệ thành công của giao dịch. Tuy nhiên, việc rút ngắn thời gian diễn ra giao dịch không có nghĩa là bỏ bớt một khâu nào mà mọi đối tượng một khi đã tham gia vào thị trường bất động sản đều phải trải qua đầy đủ các khâu đã nêu trên. Đó là điều có tính chất bắt buộc đối với thị trường bất động sản chính thức, có sự kiểm soát của Nhà nước.

*Thứ hai:* Thị trường bất động sản mang tính vùng và khu vực sâu sắc. Thực tế cho thấy, sự biến động các quan hệ giao dịch bất động sản thường chỉ diễn ra ở từng vùng, quan hệ cung cầu, giá cả bất động sản chỉ ảnh hưởng trong một vùng, một khu vực nhất định, ít có ảnh hưởng hoặc ảnh hưởng rất chầm đến thị trường bất động sản

của các vùng hay khu vực khác. Thực tế này xuất phát từ 2 đặc trưng của hàng hoá bất động sản, đó là: bất động sản không thể di dời được và luôn gắn với những điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội của từng vùng, từng khu vực nên cung và cầu bất động sản ở các vùng, các khu vực rất phong phú và đa dạng về số lượng, kiểu cách, mẫu mã, chất lượng qui mô, trình độ phát triển...; mặt khác, bất động sản lại phụ thuộc vào tâm lý, tập quán, thị hiếu nên mỗi vùng, mỗi khu vực có những đặc trưng riêng về cung và cầu bất động sản. Vì không ai có thể di dời bất động sản từ nơi này sang nơi khác, cũng không ai có thể di chuyển tâm lý, tập quán, thị hiếu từ vùng này sang vùng khác, nên thị trường bất động sản có tính vùng và tính khu vực sâu sắc. Đặc điểm này buộc những nghiên cứu về thị trường bất động sản phải được gắn với các điều kiện thiên nhiên, kinh tế, chính trị, xã hội của từng vùng hay khu vực cụ thể, chứ không thể lấy quan hệ cung cầu hay giá cả bất động sản của vùng này, khu vực này áp dụng cho vùng khác, khu vực khác.

*Thứ ba:* thị trường bất động sản là thị trường không hoàn hảo. Mặc dù thị trường bất động sản có nội dung rất phong phú nhưng đây là thị trường không hoàn hảo bởi các lý do cơ bản sau: trước hết là do thông tin về hàng hoá bất động sản và thị trường bất động sản không đầy đủ và phổ biến rộng rãi như các loại hàng hoá khác; thứ đến là do tiêu chí đánh giá bất động sản như cách kết cấu công trình, chất lượng công trình, vẻ đẹp kiến trúc... chỉ mang tính tương đối, phụ thuộc nhiều vào cảm tính của mỗi người nên không được chính xác như các hàng hoá khác; hơn nữa, bất động sản lại mang tính vùng và khu vực nên rất khó để tìm được bất động sản cùng loại mà so sánh cạnh tranh một cách đầy đủ; ngoài ra, số lượng người tham gia cung và cầu bất động sản cũng không lớn nên không đảm bảo tiêu chí cạnh tranh hoàn hảo. Do đặc điểm không hoàn hảo này nên giá cả bất động sản không hoàn toàn là giá cạnh tranh, nhiều trường hợp còn là giá sản phẩm đơn chiếc nên người bán có lợi thế độc quyền, nhờ đó có thể thu lợi cao. Khi giá cả biến động theo xu hướng tăng, tính độc quyền này của người bán cũng tăng thêm đã đẩy giá bất động sản lên cao hơn, tạo ra những cơn sốt giá, gây biến động trên thị trường.

*Thứ tư:* Trên thị trường bất động sản, cung phản ứng chậm hơn so với biến động về cầu và giá cả. Theo quy luật hoạt động của các thị trường hàng hoá thông thường thì khi cầu tăng sẽ đẩy giá lên do đó kích thích cung tăng cân bằng với cầu và giá lại trở lại mức cân bằng. Tuy nhiên, với thị trường hàng hoá bất động sản, khi cầu tăng đã đẩy giá tăng nhưng cũng không thể phản ứng tăng nhanh vì hàng hoá bất động sản vốn có tính khan hiếm, nếu có muốn xây dựng các công trình mới thì phải mất nhiều thời gian để tìm hiểu thông tin về đất đai, làm thủ tục chuyển nhượng, xin phép xây dựng... Sự phản ứng chậm của cung chính là một trong những yếu tố góp phần đẩy giá cả của hàng hoá bất động sản lên cao.

*Thứ năm:* Thị trường bất động sản có mối liên hệ mật thiết với thị trường vốn. Do bất động sản có giá trị lớn nên mọi giao dịch đầu tư kinh doanh bất động sản đều đòi hỏi một lượng vốn lớn huy động từ thị trường vốn. Khi thị trường vốn bị khủng hoảng, thị trường bất động sản sẽ không có nguồn vốn hoạt động nên bị khủng hoảng theo. Ngược lại, khi bất động sản sụt giá nhanh sẽ làm gia tăng các khoản nợ khó đòi vì thế tăng khả năng phá sản của các tổ chức tín dụng. Rõ ràng là sự ổn định và phát triển lành mạnh của thị trường bất động sản có quan hệ mật thiết với sự phát triển lành mạnh và ổn định của thị trường vốn.

*Thứ sáu:* Thị trường bất động sản là thị trường mà việc tham gia hoặc rút lui đều khó khăn, phức tạp. Trước hết là việc khó thâm nhập vào thị trường bất động sản. Như đã phân tích ở trên, thị trường bất động sản có sự cách biệt giữa hàng hoá và địa điểm giao dịch, thị trường bất động sản lại là thị trường không hoàn hảo nên để thực hiện các giao dịch trên thị trường này cần thiết phải có sự tham gia của các nhà tư vấn, môi giới vốn là những người được đào tạo cơ bản, có kiến thức kinh doanh, am hiểu pháp luật, nhiều kinh nghiệm. Nếu lực lượng tư vấn môi giới kém phát triển thì các hoạt động giao dịch bất động sản sẽ khó thành công, chi phí giao dịch sẽ cao và sự vận hành của thị trường bất động sản rõ ràng làm kém hiệu quả. Tuy nhiên sau khi đã tham gia thị trường các nhà đầu tư không dễ dàng gì để rút lui. Lý do là vì bất động sản có giá trị lớn, người tham gia thị trường lại không đồng nên việc mua bán không thể đơn giản và nhanh chóng như các hàng hoá khác. Ngoài ra, bất động sản còn có tính lâu bền, khó chuyển đổi công năng và tính chất nên không dễ dàng gì thay đổi hướng đầu tư khai thác các công trình bất động sản. Điều này buộc các nhà đầu tư muốn tham gia thị trường bất động sản phải xác định hướng đầu tư dài hạn.

*Thứ bảy:* Thị trường bất động sản thực chất là thị trường giao dịch các quyền và lợi ích chứa đựng trong bất động sản. Đặc điểm này xuất phát từ đặc tính của đất đai là không hao mòn hay không mất đi (trừ các trường hợp đặc biệt), trong khi đó người có quyền sở hữu hay quyền sử dụng đất đai lại không sử dụng đất đai như các hàng hoá khác mà chủ yếu là kỳ vọng vào các quyền hay các lợi ích do đất đai mang lại. Vì thế, khi xem xét giá cả của đất đai không thể xác định giá trị của nó như xác định giá trị các hàng hoá thông thường mà phải xác định dựa trên khả năng sinh lời của đất đai cũng như khả năng sinh lời của vốn đầu tư vào đó.

Vì vậy, thị trường bất động sản chịu sự chi phối của yếu tố pháp luật. Bản thân bất động sản đã là hàng hoá chịu sự chi phối mạnh mẽ của pháp luật và chính sách Nhà nước. Việc mọi bất động sản đều được Nhà nước quản lý như đăng ký, cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu, quyền sử dụng cũng như các biến động của chúng là cơ sở để đảm bảo an toàn cho các giao dịch bất động sản. Sự tham gia của Nhà nước vào thị

trường bất động sản thông qua yếu tố pháp luật sẽ làm cho thị trường ổn định và an toàn hơn.

### **c. Vai trò của thị trường bất động sản đối với sự phát triển kinh tế**

Thị trường bất động sản là bộ phận hợp thành của nền kinh tế thị trường thống nhất, có mối liên hệ trực tiếp với thị trường tài chính (thị trường tiền tệ và thị trường vốn). Quản lý thị trường bất động sản, đảm bảo thị trường hoạt động có hiệu quả tuân theo các quy luật của thị trường và hạn chế những tiêu cực, nguy cơ khủng hoảng. Hoạt động của thị trường bất động sản có tác động tích cực đối với sự phát triển của nền kinh tế quốc dân trên các mặt sau:

- Phát triển thị trường bất động sản góp phần huy động vốn đầu tư phát triển. Với chức năng thúc đẩy sản xuất phát triển, thị trường bất động sản đã góp phần làm tăng tài sản cố định trong xã hội, tức là tăng một nguồn vốn đầu tư phát triển quan trọng. Bên cạnh đó, khi thị trường bất động sản phát triển sẽ đẩy nhanh tốc độ chu chuyển vốn, tức là bổ sung vốn cho đầu tư phát triển. Ngoài ra, bản thân mỗi loại giao dịch trên thị trường bất động sản cũng sẽ làm tăng thêm vốn cho đầu tư phát triển, như: thế chấp bất động sản vừa huy động được vốn nhàn rỗi mà bất động sản vẫn sử dụng để phát huy tác dụng nên nguồn vốn như được tăng gấp đôi; hoặc các giao dịch góp vốn liên doanh bằng bất động sản chính là cách tạo ra vốn đối ứng để thu hút đầu tư nước ngoài. Đồng thời phát triển thị trường bất động sản góp phần tăng thu nhập cho ngân sách Nhà nước. Sự phát triển của thị trường bất động sản có thể theo hướng tăng khối lượng hàng hoá bất động sản trên thị trường giao dịch hoặc tăng khối lượng hàng hoá bất động sản trên thị trường giao dịch hoặc tăng khối lượng giao dịch do quá trình mua đi, bán lại, thuê đi, thuê lại... nhưng dù theo hướng nào cũng đều góp phần tăng thu ngân sách Nhà nước thông qua thuế.

- Phát triển thị trường bất động sản góp phần thúc đẩy sản xuất phát triển phát triển. Thị trường bất động sản là nơi gặp gỡ giữa cung và cầu về bất động sản, là cầu nối giữa sản xuất và tiêu dùng về bất động sản. Đây là nơi thực hiện sự chuyển hoá vốn từ hình thái hiện vật (đối với người tiêu dùng bất động sản). Khi thị trường bất động sản phát triển, tốc độ luân chuyển vốn nhanh sẽ tạo điều kiện tốt cho người sản xuất kinh doanh bất động sản đẩy mạnh sản xuất, đồng thời người tiêu dùng bất động sản cũng nhờ đó mà đẩy mạnh sản xuất của mình. Ngược lại, khi thị trường bất động sản bị ngừng trệ, sự chuyển hoá gặp khó khăn sẽ làm cho vốn luân chuyển chậm, ảnh hưởng lớn tới quá trình tái sản xuất trong những chu kỳ sản xuất tiếp theo.

- Phát triển thị trường bất động sản góp phần nâng cao đời sống của nhân dân. Sự phát triển của thị trường bất động sản không chỉ thúc đẩy sản xuất phát triển mà còn đáp ứng và thoả mãn nhu cầu tiêu dùng ngày càng cao của nhân dân thông qua các

công trình phục vụ cho các hoạt động thuộc lĩnh vực văn hoá, thể thao, vui chơi, giải trí, giao tiếp cộng đồng... Sự phát triển của thị trường bất động sản cũng tác động tích cực tới sự phát triển của các thị trường khác như thị trường vốn, thị trường sức lao động, thị trường hàng hoá... nhờ đó mà nâng cao đời sống của nhân dân.

- Phát triển thị trường bất động sản góp phần đổi mới chính sách của Nhà nước và ổn định xã hội. Thị trường bất động sản chịu sự chi phối mạnh mẽ của pháp luật và chính sách của Nhà nước. Vì thế thị trường bất động sản phát triển không lành mạnh với những biểu hiện như gia tăng nạn đầu cơ, lũng đoạn giá cả làm giá cả lên xuống thất thường... cũng là lúc những bất cập của các chính sách, đặc biệt đối với đất đai, được bộc lộ. Điều này gây tác động xấu đến niềm tin của người dân đối với các chủ trương, chính sách của Nhà nước. Từ đó, Nhà nước cần phải đổi mới bổ sung và hoàn thiện không chỉ các chính sách mà còn cả công tác quản lý đất đai, quản lý bất động sản. Khi thị trường bất động sản hoạt động lành mạnh sẽ góp phần điều hoà cung cầu, bình ổn giá cả, thúc đẩy sản xuất phát triển, nâng cao đời sống nhân dân... do đó khẳng định tính đúng đắn của các chính sách, củng cố niềm tin của nhân dân nên góp phần làm cho xã hội được ổn định hơn.

- Phát triển thị trường bất động sản góp phần mở rộng các thị trường và mở rộng quan hệ quốc tế. Là một bộ phận hợp thành thị trường chung của mỗi quốc gia, sự phát triển của thị trường bất động sản không chỉ ảnh hưởng tới thị trường chung mà còn ảnh hưởng đến tất cả các yếu tố của thị trường đó. Chẳng hạn như khi thị trường bất động sản phát triển sẽ yêu cầu thị trường vốn phát triển theo để đầu tư phát triển, thị trường sức lao động là thị trường các loại hàng hoá đầu vào cho thị trường bất động sản cũng phát triển theo tương ứng. Sự phát triển của thị trường trong nước nói chung và thị trường bất động sản nói riêng còn thu hút các chủ thể là người nước ngoài tham gia giao dịch bất động sản trong nước, đồng thời còn cho phép họ đầu tư phát triển sản xuất, đầu tư kinh doanh và thậm chí có thể cư trú và sinh sống tại đó. Thông qua đó mà mở rộng quan hệ quốc tế, tăng sự hiểu biết lẫn nhau giữa các nước, giữa các dân tộc.

## **2. Quản lý Nhà nước đối với thị trường bất động sản**

### **2.1. Cơ sở kinh tế quy định sự quản lý của Nhà nước đối với thị trường bất động sản**

Quản lý Nhà nước đối với thị trường bất động sản là tất yếu kinh tế do đòi hỏi của sự thực hiện quyền sở hữu mà Nhà nước là đại diện chủ sở hữu về đất đai. Mặt khác thị trường bất động sản, được ví như con dao “hai lưỡi”, ngoài những tác động tích cực thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, hấp dẫn các nhà đầu tư, thị trường bất động sản cũng tiềm ẩn những rủi ro dẫn đến khủng hoảng có tính dây chuyền của hệ thống tài

chính. Vì vậy, Nhà nước phải can thiệp vào thị trường bằng các biện pháp kinh tế tài chính nhằm hạn chế những tiêu cực và đảm bảo cho thị trường này hoạt động có hiệu quả. Song sự can thiệp của Nhà nước không thể là chủ quan tùy tiện mà phải xuất phát từ yêu cầu khách quan các quy luật của thị trường trong điều kiện cụ thể của nền kinh tế thị trường.

Quản lý của Nhà nước đối với thị trường bất động sản được quy định bởi các nguyên nhân sau đây:

*Một là:* Trong điều kiện Việt Nam, đất đai thuộc sở hữu toàn diện. Nhà nước là đại diện chủ sở hữu về đất đai nên việc quản lý đất đai nói riêng và bất động sản nói chung là thực hiện quyền của Nhà nước về sở hữu đối với đất đai và bất động sản. Có 3 quyền cơ bản cấu thành quyền sở hữu đất đai là chiếm hữu, sử dụng và định đoạt.

Với tư cách là người có quyền sở hữu tối cao, Nhà nước giao cho các cá nhân và tổ chức đang sử dụng đất một phần các quyền chiếm giữ, khai thác và định đoạt trong giới hạn... được gọi là các quyền của người sử dụng đất. Lợi ích mang lại từ việc chiếm giữ một mảnh đất trước hết phụ thuộc vào phạm vi các quyền mà Nhà nước giao cho người sử dụng. Một mảnh đất được giao cho người sử dụng chiếm giữ lâu dài sẽ hứa hẹn mang lại nguồn thu nhập nhiều hơn cùng mảnh đất đó những người sử dụng chỉ được chiếm giữ trong một số năm giới hạn. Cùng một mảnh đất nếu quy định chỉ để trồng cây có thể sẽ mang lại luồng hu nhập nhỏ hơn so với cùng mảnh đất đó nhưng Nhà nước cho phép xây dựng khách sạn, nhà ở hoặc ngược lại. Như vậy, mỗi khi thay đổi giới hạn các quyền đối với đất đai như thay đổi mục đích sử dụng, thời hạn giao đất... cũng có nghĩa là Nhà nước đã làm thay đổi giá trị cho mảnh đất đó một cách tương ứng nên giá trị đó phải được tập trung vào Nhà nước.

Đặc tính riêng biệt của đất đai là nếu được đầu tư khai thác một cách hợp lý, sức sản xuất của đất đai sẽ tăng lên. Phần lợi nhuận tăng thêm do người sử dụng đầu tư, khai thác hợp lý đất đai hơn gọi là địa tô chênh lệch II, thuộc quyền sở hữu của người sử dụng đất đã tạo ra nó. Khi chuyển quyền sử dụng đất cho người khác, người chủ sử dụng cũ sẽ thu về phần địa tô chênh lệch II thông qua giá bán cao hơn. Nhờ đó khuyến khích người sử dụng đất tích cực đầu tư, cải tạo đất, làm tăng giá trị kinh tế của đất đai. Nếu không được quyền chuyển nhượng, các giá trị đầu tư tăng thêm cho người sử dụng đất không được thu hồi sẽ không khuyến khích các nhà đầu tư, nhất là những nhà đầu tư trung gian.

- *Hai là:* Nước ta đang trong quá trình chuyển sang nền kinh tế thị trường, do đó mọi yếu tố nguồn lực đầu vào và sản phẩm ra đều phải trở thành hàng hoá, trong đó quyền sử dụng đất cũng không ngoại lệ. Quán triệt quan điểm trên, đất đai tham gia vào thị trường bất động sản phải được coi là hàng hoá một cách rộng rãi, có nghĩa là



quan hệ mua và bán chuyển nhượng quyền sử dụng đất phải tuân thủ điều tiết của qui luật cung cầu và điều tiết của cơ chế thị trường. Trong thị trường sơ cấp nguồn cung hàng hoá quyền sử dụng đất trước hết và chủ yếu phụ thuộc vào nguồn cung đất đai từ Nhà nước. Việc cung đất đai của Nhà nước phải đồng thời giải quyết đa mục tiêu: điều tiết và phân phối địa tô, điều tiết nguồn cung và cân bằng cung cầu nhằm ổn định thị trường. Trong quan hệ kinh tế thị trường, các mục tiêu trên được thể hiện thông qua giá cả chuyển giao đất đai giữa Nhà nước cho người sử dụng đất. Nếu giá cả chuyển giao đất thấp hơn giá trị thực, điều đó có nghĩa là một phần địa tô hoặc một phần lợi ích do thay đổi các quyền của đất đai mang lại đã không được điều tiết vào nguồn thu Nhà nước mà người được nhận chuyển giao đất được hưởng. Điều đó tạo ra sự bất bình đẳng trong chính sách phân phối đất đai, làm một phần lợi ích từ Nhà nước rơi vào túi cá nhân được Nhà nước giao đất. Đó là một trong những nguyên nhân cơ bản dẫn đến tình trạng bất cập trong quản lý đất đai, mua bán vòng vèo làm rối loạn thị trường bất động sản với phương thức khá phổ biến là: xin Nhà nước giao đất rồi phân chia bán lại kiếm lời. Nếu giá chuyển giao đất cao hơn giá trị thực của đất đai, điều đó có nghĩa là sự khan hiếm về loại đất đai đó tăng lên làm tăng địa tô tuyệt đối. Đó cũng là nguyên nhân làm gia tăng cầu, nhất là làm xuất hiện cầu đầu cơ về đất đai - nhân tố cơ bản làm sai lệch, biến dạng thị trường bất động sản.

Do vậy, chính sách cung đất đai của Nhà nước một cách rộng rãi với mức giá cân bằng phản ánh đúng giá trị thực của đất đai là cơ sở quan trọng để hình thành thị trường quyền sử dụng đất - cơ sở thị trường bất động sản phát triển cân bằng, lành mạnh. Để duy trì mức giá cân bằng, sát với giá trị thực của đất đai, Nhà nước cần chủ động điều tiết nguồn cung mở rộng hình thức cung như đấu giá rộng rãi, chủ động hình thành giá cả đất đai trên thị trường sơ cấp, không bị chi phối bởi các yếu tố đất đai như mất cân đối cung cầu, những tác động của giá ảo khi thị trường biến động. Mức giá được hình thành trên thị trường sơ cấp sẽ là cơ sở hình thành giá trên thị trường thứ cấp và là căn cứ để Nhà nước xác định các chính sách, biện pháp điều tiết các quan hệ cung cầu trên thị trường.

- *Ba là:* Quá trình hình thành chủ thể kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa dựa trên mô hình “thị trường và Nhà nước”. Nếu như ở các nước phát triển - nơi đã có nền kinh tế thị trường được thiết lập hàng trăm năm - vai trò của Nhà nước chủ yếu là khắc phục những khuyết tật của kinh tế thị trường, thì ở các nước đang phát triển, Nhà nước chưa có kinh nghiệm lại vừa phải thiết lập thị trường, vừa phải khắc phục khuyết tật của nó. Trong quá trình đổi mới đó, thị trường bất động sản cũng bắt đầu hình thành ở giai đoạn sơ khai vì thế cần có sự quản lý của Nhà nước để tạo lập sự đồng bộ giữa các yếu tố của thị trường bất động sản nói riêng và với hệ thống các thị trường khác nói chung.

Kinh nghiệm cho thấy, do sự gắn bó mật thiết giữa thị trường bất động sản và thị trường vốn mà những khủng hoảng tài chính thường đi đôi với khủng hoảng của thị trường bất động sản, khi xảy ra khủng hoảng chính là lúc thị trường bất động sản “đóng băng”. Vốn đầu tư vào bất động sản thường rất lớn khi cung vượt quá cầu, hàng hoá bất động sản không bán được, gánh nặng lãi suất ngân hàng đè nặng lên các nhà kinh doanh bất động sản. Không thể cứ để bất động sản “đóng băng” trong khi vốn vay ngân hàng đã đến kỳ thanh toán hoặc tiền lãi ngân hàng ngày càng tăng lên. Các nhà đầu tư thiếu vốn buộc phải chấp nhận bán rẻ để trả vốn vay, không ít trường hợp còn bị ngân hàng phát mại. Kết quả là nền kinh tế tiêu điều, nhiều nhà kinh doanh bất động sản bị phá sản. Vai trò của Nhà nước trong việc hạn chế và khắc phục những khuyết tật của thị trường bất động sản được thể hiện trước hết ở các chủ trương, đường lối, chính sách của Nhà nước về phát triển thị trường bất động sản. Chính các văn bản pháp luật của Nhà nước về đất đai đã tạo ra một hành lang pháp lý để các giao dịch loại này trở thành các quan hệ giao dịch công khai, trong khuôn khổ kiểm soát của Nhà nước, từ đó tạo ra thị trường bất động sản chính thức.

- *Bổn là:* Quá trình hội nhập kinh tế quốc tế đòi hỏi thực hiện cam kết mở cửa thị trường, do đó Nhà nước với tư cách là đại diện quốc gia quản lý thị trường nói chung và thị trường bất động sản nói riêng cần phải có các biện pháp quản lý để bảo vệ lợi ích quốc gia.

Như vậy, có thể khẳng định vai trò quản lý Nhà nước đối với hình thành và phát triển thị trường bất động sản là xuất phát từ những cơ sở kinh tế khách quan. Nói đến thị trường bất động sản có sự quản lý của Nhà nước là nói đến một thị trường bất động sản công khai, tự giác, đảm bảo các mối quan hệ về bất động sản được Nhà nước kiểm soát chặt chẽ, con người, chủ sử dụng tài sản bất động sản được hưởng những quyền lợi chính đáng của mình đối với tài sản đó. Vai trò quản lý Nhà nước đối với sự hình thành và phát triển thị trường bất động sản bao gồm:

- Tạo lập môi trường pháp lý thuận lợi cho sự hình thành và mở rộng thị trường bất động sản.

- Thông qua quy hoạch, kế hoạch đặc biệt là chiến lược phát triển kinh tế - xã hội để định hướng cho sự hình thành và phát triển thị trường bất động sản.

- Tạo môi trường chính trị - xã hội ổn định, đảm bảo cho thị trường bất động sản hình thành và phát triển ổn định.

- Thông qua chính sách vĩ mô mà Nhà nước sử dụng để tác động vào sự hình thành và phát triển thị trường bất động sản.

## 2.2. Nội dung quản lý Nhà nước đối với thị trường bất động sản

Đất đai là tư liệu sản xuất đặc biệt quan trọng, là tài sản vô cùng quý giá của mỗi quốc gia. Khi chuyển sang nền kinh tế thị trường, cùng với nhiều khuyết tật như: xuất hiện độc quyền, chạy theo lợi ích khác biệt nên gây ra những ngoại ứng, ít đầu tư vào khu vực công cộng, phân hoá giàu nghèo cao... thì tài nguyên đất nước cũng bị lạm dụng, sử dụng lãng phí. Vì vậy, Nhà nước cần phải đại diện cho xã hội có các biện pháp kiểm soát việc sử dụng tài nguyên trong đó có đất đai đúng mục đích, duy trì việc bảo vệ, bồi bổ, cải tạo, sử dụng và khai thác hợp lý đất đai một cách có hiệu quả, theo định hướng ổn định lâu dài.

Quản lý Nhà nước đối với thị trường bất động sản trong điều kiện nền kinh tế chuyên đổi ở Việt Nam là công việc hết sức khó khăn, phức tạp và chưa có tiền lệ. Tính chất phức tạp trong quản lý đối với thị trường bất động sản ở nước ta là do đặc điểm hoạt động giao dịch trong giai đoạn sơ khai hình thành của thị trường này. Cùng với sự phát triển của kinh tế thị trường, quản lý Nhà nước đối với thị trường bất động sản từng bước được hoàn thiện. Trong mỗi giai đoạn của quá trình phát triển, có sự khác biệt về biện pháp, cách thức, phương thức để đạt được mục tiêu. Song xét về mục đích của quản lý Nhà nước đối với thị trường bất động sản là nhằm phát triển bền vững và hoạt động có hiệu quả của thị trường. Có thể khái quát nội dung chủ yếu của quản lý Nhà nước đối với thị trường bất động sản như sau:

- Xây dựng các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển thị trường bất động sản. Quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế xã hội chính là định hướng chiến lược và cụ thể hoá các định hướng đó. Đây là những công cụ chủ yếu trong quản lý Nhà nước về bất động sản và cũng là căn cứ, cơ sở quan trọng để đảm bảo tính thống nhất, tính khả thi và tính hiệu quả cho sự phát triển của thị trường bất động sản.

- Ban hành hệ thống văn bản pháp luật làm cơ sở quản lý thị trường bất động sản. Thị trường bất động sản chịu sự chi phối của pháp luật mà trực tiếp là Luật đất đai, Luật kinh doanh bất động sản, Luật xây dựng, Luật nhà ở và các luật thuế liên quan đến sử dụng, chiếm hữu và giao dịch bất động sản. Ngoài ra, thị trường này còn chịu sự chi phối của hệ thống các văn bản dưới luật như Pháp lệnh, Nghị định, Thông tư, Chỉ thị... Việc ban hành hệ thống văn bản pháp luật này là cơ sở đảm bảo tính đồng bộ trong việc điều tiết các quan hệ về bất động sản, bao gồm:

+ Ban hành và hoàn thiện các chính sách, giải pháp, hệ thống các định chế hỗ trợ quản lý hoạt động cho thị trường bất động sản.

+ Ban hành các chính sách về tài chính, thuế đối với đăng ký bất động sản, với các loại hình giao dịch bất động sản như khung giá đất, khung giá nhà...

+ Ban hành các chính sách đền bù, bồi thường, giải toả, giải phóng mặt bằng trong thu hồi đất.

+ Phát hành trái phiếu với nhà đất, bất động sản, gắn thị trường bất động sản với hệ thống chứng khoán...

+ Ban hành các qui định về đăng ký hành nghề kinh doanh các loại dịch vụ bất động sản như tư vấn, môi giới, quản lý, định giá, giao dịch bất động sản.

- Tổ chức, xây dựng, hoàn thiện bộ máy quản lý Nhà nước đối với thị trường bất động sản. Bộ máy này cần được tổ chức thống nhất từ trung ương đến địa phương với sự phân cấp quản lý cũng như phân cấp trách nhiệm rõ ràng. Ngoài ra, việc tổ chức các tổ chức dịch vụ công trong việc thực hiện các thủ tục giấy tờ liên quan đến giao dịch bất động sản cũng phải hoàn thiện để tạo điều kiện thuận lợi cho các giao dịch bất động sản.

- Tạo lập đồng bộ các yếu tố hình thành thị trường bất động sản. Thành lập và kiểm soát hệ thống giao dịch bất động sản. Do đặc tính cách biệt giữa sự hiện diện của hàng hoá bất động sản với địa điểm giao dịch nên thị trường bất động sản thường hình thành tự phát và hoạt động tự do theo các quan hệ giao dịch. Vì thế để có thể quản lý và điều tiết hoạt động của thị trường này, Nhà nước cần phải đứng ra định hướng và tổ chức hệ thống các sàn giao dịch bất động sản theo hướng xã hội hoá, đảm bảo đáp ứng được yêu cầu giao dịch, đảm bảo hoạt động có hiệu quả, để các thị trường tiềm năng trở thành hiện thực.

Như vậy, quản lý Nhà nước đối với thị trường bất động sản có nội dung rộng lớn liên quan đến nhiều lĩnh vực hoạt động như: lập quy hoạch, kế hoạch, định hướng phát triển, tạo môi trường, hành lang pháp lý, ban hành cơ chế, chính sách, tổ chức bộ máy điều hành phối hợp kiểm tra giám sát v.v... Trong phạm vi của đề tài, không nghiên cứu mặt kỹ thuật công tác quản lý mà tập trung nghiên cứu chính sách quản lý với tư cách là công cụ quản lý của Nhà nước tác động đến thị trường bất động sản.

## **II. Những vấn đề chung về hoàn thiện chính sách quản lý Nhà nước đối với thị trường bất động sản**

### **1. Những yêu cầu cơ bản đối với chính sách quản lý Nhà nước về thị trường bất động sản ở Việt Nam.**

Các chính sách là công cụ quản lý chủ yếu của Nhà nước can thiệp vào thị trường nhằm duy trì hoạt động của thị trường, khắc phục tác động tiêu cực của nó đảm bảo cho thị trường bất động sản phát triển bền vững trên cơ sở các quan điểm tư tưởng là kim chỉ nam chỉ đạo hoạt động các chủ thể quản lý đối với thị trường, đồng thời nó còn là chuẩn mực để lựa chọn các mục tiêu phát triển của thị trường bất động sản trong

từng thời gian nhất định. Còn các biện pháp, các công cụ, Nhà nước sử dụng để điều tiết thị trường là phần hiện thực hoá các mục tiêu trên trọng đời sống xã hội.

Mục tiêu của chính sách quản lý Nhà nước đối với thị trường bất động sản là hệ thống các chỉ tiêu có mối quan hệ ràng buộc nhau, nó phản ánh những quan điểm cơ bản của Đảng và chính phủ đối với sự phát triển của thị trường bất động sản và được thể hiện bằng phương hướng, mục đích phát triển của thị trường trong mỗi thời kỳ. Có nhiều mục tiêu, có mục tiêu trước mắt, có mục tiêu lâu dài, có mục tiêu được thể hiện bằng các chỉ tiêu định lượng, định tính. Các mục tiêu cụ thể: huy động các nguồn lực của các thành phần kinh tế để phát triển thị trường; Sử dụng tối ưu tài nguyên đất đai, hạn chế những rủi ro, tác động tiêu cực của thị trường. Ưu tiên đầu tư vào phần khác thị trường nhà ở giá rẻ cho người thu nhập thấp v.v.... Suy đến cùng mục tiêu của chính sách quản lý là phát triển bền vững thị trường bất động sản ở nước ta.

Để các chính sách quản lý của Nhà nước, đi vào thực tế có hiệu lực và hiệu quả nhằm đạt được các mục tiêu đề ra. Các chính sách đó phải đáp ứng các yêu cầu sau:

- Thứ nhất: *Tính khách quan, khoa học của chính sách.*

Chính sách quản lý đối với thị trường bất động sản, trước hết là tổng hợp các biện pháp, phương thức, cách thức tác động vào thị trường nhằm đảm bảo thị trường bất động sản nói riêng là sản phẩm sáng tạo của Nhà nước, dựa trên cơ sở nhận thức, vận dụng các quy luật của thị trường như quy luật cung - cầu, quy luật giá trị v.v... Hay nói cách khác chính sách quản lý phải tôn trọng các nguyên tắc của thị trường và tính chất đặc thù của thị trường bất động sản.

Tính hiệu quả, hiệu lực của chính sách này phụ thuộc vào trình độ nhận thức, kiến thức, am hiểu của đội ngũ chuyên gia hoạch định chính sách. Kinh nghiệm thực tiễn đã chỉ ra rằng, trong quản lý kinh tế nếu bằng các biện pháp chủ quan, áp đặt, mang tính hành chính đều không tránh khỏi thất bại. Vì vậy, yêu cầu đầu tiên có tính nguyên tắc của chính sách quản lý đối với thị trường bất động sản là phải đảm bảo tính khách quan và khoa học.

- Thứ hai: *Tính chính trị*

Chính sách quản lý kinh tế là bộ phận của chính sách kinh tế - xã hội, thể hiện quan điểm, đường lối, phương hướng mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của Đảng đối với chính sách quản lý đối với thị trường bất động sản quán triệt quan điểm quản lý sử dụng tài nguyên đất đai có hiệu quả, quan điểm thực hiện bình đẳng về nhà ở của nhân dân, hỗ trợ cho người lao động có thu nhập thấp, quan điểm huy động các nguồn lực của mọi thành phần kinh tế đầu tư, phát triển bất động sản v.v... Điều đó có nghĩa là chính sách quản lý đối với thị trường bất động sản của Nhà nước đề ra và thực hiện căn cứ vào đường lối chính trị, các chủ trương và định hướng phát triển của Đảng.

Song cũng cần nhấn mạnh cần tạo sự thống nhất giữa tính khách quan khoa học với tính chính trị trong chính sách quản lý thị trường bất động sản ở nước ta hiện nay. Cơ sở quy định tính thống nhất đó là giải quyết hài hoà các lợi ích: Nhà nước - doanh nghiệp - người dân, hướng đến mục tiêu là định hướng xã hội chủ nghĩa.

*- Thứ ba: Tính thực tiễn*

Như chúng ta biết mọi chính sách kinh tế - xã hội đều được hoạch định trên cơ sở các quy luật khách quan, nó thể hiện ý chí của nhân dân lao động do Nhà nước đại diện. Tính khả thi của chính sách, tức là chính sách đó khi thực hiện nó đi vào cuộc sống và hiện thực hoá các mục tiêu đã đề ra. Tính thực tiễn của chính sách quản lý đối với thị trường bất động sản, xuất phát từ thực trạng trình độ phát triển thị trường ở nước ta đó là thị trường bất động sản đang trong giai đoạn manh nha hình thành, thiếu đồng bộ, chứa đựng nhiều yếu tố tự phát. Đồng thời, dựa vào kinh nghiệm thực tiễn của các quốc gia có nền kinh tế phát triển nghiên cứu tiếp thu có chọn lọc vận dụng vào điều kiện cụ thể của Việt Nam.

Tính thực tiễn của chính sách quản lý đối với thị trường bất động sản còn được xem xét từ bản thân độ trễ của nó. Chính sách đề ra chỉ có tác động trong từng giai đoạn. Thị trường bất động sản luôn vận động, phát triển theo những quy luật của nó. Một chính sách quản lý cụ thể có thể phù hợp có tác động tích cực đối với giai đoạn này nhưng không còn thích ứng với giai đoạn sau, nó trở thành lực cản đối với sự phát triển. Vì vậy chính sách quản lý với tư cách sản phẩm sáng tạo của Nhà nước tác động vào thị trường bất động sản luôn được đổi mới và hoàn thiện cùng với thực tiễn diễn biến của thị trường.

*- Thứ tư: Tính hiệu quả kinh tế - xã hội:*

Mỗi chính sách kinh tế cụ thể đều có tính hai mặt, mặt tích cực và mặt hạn chế. Đối với cơ quan xây dựng chính sách người ta thiên về tác động tích cực của chính sách. Song khi triển khai thực hiện chính sách, nhiều vấn đề phức tạp nảy sinh, bộc lộ những mặt hạn chế. Vì vậy, xem xét tính hiệu quả của chính sách quản lý đối với thị trường bất động sản, trước hết phải đứng trên quan điểm toàn diện, không chỉ là hiệu quả kinh tế đơn thuần, là tỷ suất lợi nhuận đầu tư, mà quan trọng hơn là giải quyết được lợi ích chung của xã hội như giải quyết việc làm, sử dụng tài nguyên hiệu quả, bảo vệ môi trường và thực hiện công bằng và quyền có nhà ở của công dân đồng thời quan tâm ưu đãi đối với đối tượng chính sách và người lao động thu nhập thấp. Mặt khác hiệu quả kinh tế - xã hội được xem xét đặt trong tổng thể mục tiêu chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của đất nước trong cả quá trình. Hiệu quả kinh tế - xã hội của giai đoạn cụ thể phù hợp với mục tiêu tổng quát của đất nước.

- Thứ năm: Tính hệ thống và đồng bộ.

Chính sách quản lý đối với thị trường bất động sản với tư cách là các công cụ quản lý, Nhà nước sử dụng tác động có mục đích vào thị trường bất động sản. Đó là hệ thống đồng bộ các chính sách cụ thể: chính sách đất đai, chính sách tín dụng bất động sản, chính sách thuế chuyển nhượng bất động sản v.v... Tất cả các chính sách này đều có mối liên hệ tác động lẫn nhau, thống nhất trong một tổng thể hoàn chỉnh. Tính chất đồng bộ của chính sách được thể hiện chính sách trong thực tiễn đảm bảo định hướng và mục tiêu phát triển của thị trường bất động sản. Tình trạng thiếu sự nhất quán giữa các chính sách, dẫn đến mâu thuẫn giữa các chính sách thậm chí chính sách này phủ nhận chính sách kia. Hoặc là mục tiêu của chính sách của giai đoạn này không thống nhất với mục tiêu chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của cả nước. Như vậy, tính đồng bộ, nhất quán trong hệ thống chính sách quản lý đối với thị trường bất động sản là do mục tiêu chiến lược phát triển thị trường bất động sản quy định.

## **2. Các chính sách quản lý chủ yếu đối với thị trường bất động sản**

Như trên đã phân tích chính sách quản lý đối với thị trường bất động sản là hệ thống đồng bộ các chính sách của Nhà nước tác động vào thị trường bất động sản. Trong khuôn khổ phạm vi của đề tài nghiên cứu chỉ đề cập đến một số chính sách chủ yếu sau:

### **2.1. Chính sách đất đai**

Chính sách đất đai là chính sách cơ bản và là cơ sở cho các chính sách quản lý đối với thị trường bất động sản. Chính sách đất đai ở nước ta hiện nay được xây dựng dựa trên luật đất đai do Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam ban hành năm 2003. Hay nói cách khác, chính sách đất đai cụ thể hoá các điều khoản quy định của luật pháp, đưa luật đất đai vào đời sống xã hội. Luật đất đai quy định đất đai thuộc sở hữu toàn dân, Nhà nước là đại diện chủ sở hữu, giao cho các cá nhân, các tổ chức kinh tế xã hội sử dụng đất đai, cho phép người sử dụng đất có các quyền sau: quyền chuyển đổi, chuyển nhượng cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, trao tặng, thế chấp, bảo lãnh góp vốn bằng quyền sử dụng đất. Luật đất đai cho phép người sử dụng đất có một trong các quyền trên khi tham gia vào thị trường bất động sản và đất thuê mà trên đó có tài sản được pháp luật cho phép cũng tham gia vào thị trường bất động sản. Tuy nhiên, đất được tham gia vào thị trường bất động sản nếu người sử dụng có đủ các điều kiện: có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, đất không có tranh chấp, quyền sử dụng đất không bị kê biên để đảm bảo thi hành án và trong thời hạn sử dụng đất. Dựa trên những quy định của luật đất đai, chính sách đất đai tác động vào thị trường bất động sản nhằm huy động được các nguồn vốn của mọi thành phần kinh tế tham gia vào thị trường bất động sản đồng thời đảm bảo sử dụng có hiệu quả tài nguyên đất đai của

quốc gia. Bằng các chính sách cụ thể như chính sách thuế, nghĩa vụ tài chính đối với sử dụng đất đai, chuyển nhượng quyền sử dụng đất đai, thời hạn sử dụng, hạn mức sử dụng đất đai v.v... nhằm chống đầu cơ trục lợi, gây rối loạn thị trường bất động sản.

## 2.2. Chính sách tín dụng bất động sản

Chính sách tín dụng bất động sản là công cụ điều tiết thị trường bất động sản. Diễn biến của thị trường bất động sản như thế nào là do tác động trực tiếp các biện pháp thắt chặt hay nới lỏng tín dụng. Vì bất động sản có giá trị lớn, luôn vượt khỏi năng lực tài chính của chủ đầu tư hoặc là chủ công trình xây dựng xét trong khoảng thời gian nhất định. Song do đặc điểm của bất động sản không thể di dời và có thời gian sử dụng dài, cho nên tạo ra những bất động sản mới, chủ đầu tư dựa vào tiềm lực giá trị tương lai của bất động sản mới, hoặc là thế chấp bằng chính giá trị hình thành nên món vay nhờ giá trị tương lai của bất động sản đó để vay từ các nguồn khác nhau: ngân hàng, khách hàng tiềm năng và phát hành chứng khoán công trình với thời hạn trung và dài hạn. Rõ ràng, tín dụng bất động sản hình thành là tất yếu, nó phản ánh mối quan hệ vay - mượn giữa các chủ thể cho vay là cá nhân, các tổ chức kinh tế với các nhà đầu tư và kinh doanh bất động sản, dựa trên nguyên tắc hoàn trả có kỳ hạn. Nhưng do tính chất đặc thù về sự biến động giá cả, thời hạn hoãn với các nhân tố diễn biến phức tạp khó lường của thị trường bất động sản lúc sôi động, quy mô mở rộng, khi thì ảm đạm sụt giảm. Những biện pháp, can thiệp điều tiết vĩ mô của Nhà nước, bằng các chính sách tài chính, tiền tệ làm thay đổi đột ngột diễn biến của thị trường. Khi một chính sách đưa ra người ta chỉ nhìn nhận mặt tích cực của nó, không lường hết những hạn chế, khiếm khuyết của chính sách. Mặt hạn chế được giới đầu cơ khai thác triệt để làm cho thị trường bất động sản hoạt động méo mó, phản ánh sai lệch tình trạng cung - cầu, giá cả của hàng hoá bất động sản. Chính điều này tiềm ẩn những rủi ro khôn lường của tín dụng bất động sản, khi bong bóng bất động sản đã phình to đến giới hạn không còn kiểm soát được, một sự đổ vỡ không tránh khỏi kéo theo cả hệ thống các ngân hàng, công ty tài chính, tổ chức tín dụng đổ vỡ theo. Cuộc khủng hoảng tài chính, tiền tệ năm 2007 - 2008 ở Mỹ là minh chứng cụ thể.

Chính sách tín dụng bất động sản đối với nguồn tín dụng ngân hàng phải đảm bảo các điều kiện tín dụng mà quản lý rủi ro tín dụng bất động sản được quy định chặt chẽ và tuân thủ nghiêm túc. Đặc biệt là tuân thủ quy định về thẩm định dự án bất động sản, phương án hoàn vốn, định giá vật thế chấp, giải ngân khoản vay theo tiến độ. Chính sách tín dụng bất động sản cần tạo được nguồn vốn tín dụng lành mạnh hình thành từ NHĐT, NHPT, NHTM hạch toán độc lập hoặc là liên kết với các NHTM để bảo lãnh phát hành hay trực tiếp phát hành trái phiếu, chứng chỉ bất động sản, hoặc là chứng khoán hoá nguồn vốn cho thị trường. Song cần đảm bảo luân chuyển vốn trung, dài



hạn bằng nguồn vốn có độ dài tương ứng qua thị trường chứng khoán hoặc qua cơ chế chuyên nghiệp của NHĐT, NHPT, CTTC, quỹ đầu tư độc lập mà không dựa vào những dịch vụ mang tính ngắn hạn của NHTM. Tuy nhiên cần nhấn mạnh là các giải pháp chứng khoán hoá tín dụng bất động sản cần thông qua thông tin xếp hạng tín dụng đủ độ tin cậy và được thực hiện công khai, minh bạch và có cơ chế phòng ngừa, kiểm soát rủi ro tín dụng bất động sản.

### 2.3. Chính sách thuế

Chính sách thuế bất động sản là bộ phận quan trọng cấu thành trong hệ thống chính sách quản lý đối với thị trường bất động sản. Chính sách thuế nói chung là công cụ điều tiết phân phối thu nhập, một mặt tăng thu ngân sách Nhà nước, mặt khác đảm bảo công bằng xã hội. Chính sách thuế đối với bất động sản không ngoài mục đích chung đó. Nhưng do tính chất đặc thù của thị trường bất động sản chứa đựng yếu tố đầu cơ. Đất đai có hạn, nhưng nhu cầu sử dụng đất đai xây dựng các công trình cung cấp bất động sản ngày càng tăng và theo đó thì giá của bất động sản có xu hướng tăng nhanh. Vì vậy, các cá nhân, các doanh nghiệp hoạt động kinh doanh bất động sản có bộ phận chấp hành quy định của pháp luật đầu tư kinh doanh, cạnh tranh lành mạnh góp phần thúc đẩy thị trường bất động sản phát triển bền vững. Cũng có bộ phận không nhỏ lợi dụng thị trường và những kẽ hở của pháp luật để lách luật hoạt động đầu cơ trục lợi gây rối loạn thị trường. Đây là một trong những nguyên nhân gây ra nhu cầu giả đẩy giá bất động sản lên cao, càng làm tăng thêm nguy cơ khủng hoảng.

Vì vậy, chính sách thuế đối với bất động sản, trước hết thuế sử dụng đất phải dựa trên lý luận địa tô chênh lệch, địa tô đất xây dựng. Thuế sử dụng đất tính đúng, tính đủ vừa tăng nguồn thu cho ngân sách Nhà nước vừa đảm bảo sự bình đẳng giữa các chủ thể đầu tư kinh doanh bất động sản. Đồng thời thuế sử dụng đất khuyến khích doanh nghiệp đầu tư xây dựng và phát triển nhà sử dụng đất đai có hiệu quả, rút ngắn thời gian đưa công trình vào sử dụng.

Thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất, đây là loại thuế thu nhập áp dụng đối với các cá nhân, doanh nghiệp tham gia vào các giao dịch chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Có thể nói thuế thu nhập từ chuyển nhượng quyền sử dụng đất là công cụ quan trọng điều tiết thị trường bất động sản, chống lại hoạt động đầu cơ, lũng đoạn thị trường. Để hạn chế và loại bỏ được hiện tượng mua đi bán lại vòng vèo, nâng giá lên cao tạo ra những cơn sốt giá bất động sản ngoài những quy định về pháp luật và các biện pháp hành chính, thì thuế thu nhập là công cụ chủ yếu có tính thường xuyên lâu dài có hiệu quả để loại bỏ những hành vi tiêu cực gây rối loạn thị trường. Với mức thuế đánh vào thu nhập từ chuyển nhượng quyền sử dụng đất, cao hơn lãi suất cho vay của các tổ chức tín dụng và các ngân hàng thương mại thì chắc chắn không một nhà

kinh doanh bất động sản nào còn găm hàng đầu cơ đẩy giá lên một cách vô lý như hiện nay.

#### 2.4. Các chính sách thị trường

Như đã phân tích ở trên, do đặc điểm của thị trường bất động sản có quan hệ chặt chẽ với các thị trường: thị trường chứng khoán, thị trường tiền tệ v.v... Vì vậy, bất cứ chính sách nào đối với thị trường bất động sản đều đặt trong tổng thể với các chính sách chung của thị trường, tức là tính đồng bộ của thị trường, chính sách thị trường đối với bất động sản được xem là một phân hệ, bản thân nó bao gồm những chính sách khác nhau: chính sách giá cả, chính sách cung cầu, chính sách cạnh tranh v.v...

- Chính sách giá cả bất động sản, giá cả nói chung luôn là vấn đề trung tâm của cơ chế thị trường, nó là giao điểm tác động các quy luật của thị trường. Đồng thời giá cả với tư cách là phạm trù kinh tế tổng hợp nó phản ánh nhiều mối quan hệ kinh tế: cung - cầu, chính sách cạnh tranh v.v... Giá cả bất động sản được hình thành trên thị trường chịu sự chi phối của quy luật giá trị, quy luật cung - cầu và còn phụ thuộc vào nhiều nhân tố khác như vị trí địa lý, vị thế chủ quyền, xu hướng dân số cũng như tương lai phát triển kinh tế - xã hội tại địa điểm của bất động sản. Sự biến động của giá cả bất động sản “không phải là nhược điểm mà là vẻ đẹp của hình thái này, là phương thức tác động của quy luật”.

Chính sách bình ổn giá cả bất động sản đảm bảo lợi ích cho cả nhà đầu tư (người cung cấp bất động sản ra thị trường) và sử dụng (người mua bất động sản). Xuất phát từ nguyên lý chung giá đối với cả người bán và người mua, đối với người bán được giới hạn bởi chi phí sản xuất và đối với người mua được giới hạn bởi nhu cầu có khả năng thanh toán. Chính sách giá cả phải dựa trên nguyên tắc này của thị trường. Nhà nước can thiệp vào thị trường để ổn định giá bất động sản bằng các biện pháp có thể tác động vào thị trường đầu vào để kiểm soát chi phí sản xuất như điều chỉnh lãi suất, thuế sử dụng đất, đa dạng hoá các nguồn cung bất động sản cho đối tượng khác nhau. Hoặc là các biện pháp tác động vào đầu ra như là hỗ trợ tín dụng cho người thu nhập thấp, chống đầu cơ tăng giá v.v...

- Chính sách cạnh tranh:

Trong nền kinh tế thị trường, cạnh tranh là động lực thúc đẩy hoạt động của các chủ thể tham gia thị trường đồng thời cạnh tranh làm cho thị trường hoạt động năng động thích ứng và có hiệu quả. Chính sách cạnh tranh đối với thị trường bất động sản trước hết Nhà nước khuyến khích các doanh nghiệp của tất cả các thành phần kinh tế đầu tư kinh doanh bất động sản. Nhà nước ban hành hệ thống luật pháp tạo môi trường pháp lý cho các doanh nghiệp không biết thành phần kinh tế cạnh tranh bình đẳng trên

thị trường, đồng thời chống lại độc quyền trong kinh doanh. Trong khung khổ pháp luật các doanh nghiệp hoàn toàn tự chủ về tài chính, hoạt động kinh doanh khai thác mọi tiềm năng, nâng cao năng lực cạnh tranh của mình.

- Chính sách cung - cầu:

Nhà nước can thiệp, điều tiết thị trường thông qua tác động vào cung - cầu bất động sản. Để những người thu nhập thấp có thể mua được nhà và nhà ở cho công nhân các khu công nghiệp và học sinh, sinh viên thuê. Nhà nước có chính sách ưu tiên hỗ trợ lãi suất, thuế sử dụng đất cho các doanh nghiệp đầu tư vào phân khúc thị trường nhà ở giá rẻ cho người thu nhập thấp.

Tóm lại, chính sách quản lý đối với thị trường bất động sản là hệ thống đồng bộ các chính sách kinh tế vừa phản ánh được yêu cầu của quy luật khách quan, vừa thể hiện quan điểm, đường lối, mục tiêu phát triển thị trường bất động sản của Đảng và Nhà nước trong mỗi giai đoạn phát triển của nền kinh tế. Đó là tổng thể các biện pháp công cụ tác động vào thị trường, đảm bảo cho thị trường bất động sản hoạt động hiệu quả và phát triển bền vững.

### ***3. Sự cần thiết hoàn thiện chính sách quản lý đối với thị trường bất động sản ở Việt Nam***

Kinh nghiệm thực tiễn của các quốc gia có nền kinh tế thị trường phát triển đã chỉ ra rằng quản lý Nhà nước đối với thị trường bất động sản là yêu cầu khách quan của quá trình phát triển thị trường và là yếu tố cấu thành của cơ chế thị trường. Mỗi quốc gia cụ thể trong từng giai đoạn, quản lý của Nhà nước đối với thị trường bất động sản có phương pháp, cách thức khác nhau tùy thuộc vào trình độ phát triển của thị trường. Song quá trình hình thành thị trường bất động sản và do đó quản lý của Nhà nước đối với thị trường này, diễn ra có tính quy luật chung là, trong giai đoạn đầu hình thành, Nhà nước có vai trò “bà đỡ” cho sự ra đời của thị trường: tạo điều kiện, môi trường đặc biệt là môi trường pháp lý, xác định chiến lược và định hướng phát triển thị trường bất động sản trong điều kiện nước ta và những công cụ, chính sách điều tiết thị trường. Giai đoạn phát triển, khi thị trường đã hoạt động ổn định và hiệu quả, Nhà nước giảm dần sự can thiệp trực tiếp vào thị trường để thị trường tự nó điều chỉnh, phân phối trực tiếp các nguồn lực. Lúc này Nhà nước thực hiện chức năng quản lý vĩ mô đối với thị trường bất động sản: ổn định kinh tế vĩ mô, tạo điều kiện cho các doanh nghiệp cạnh tranh bình đẳng v.v...

Như vậy, quản lý Nhà nước đối với thị trường bất động sản là quá trình từ chưa hoàn thiện đến hoàn thiện. Việc hoàn thiện chính sách quản lý là cần thiết do đòi hỏi của quá trình hình thành và phát triển thị trường bất động sản ở Việt Nam.

- Một là: Do yêu cầu phát triển đồng bộ các loại thị trường.

Như chúng ta biết, kinh tế thị trường là một hệ thống cấu trúc đồng bộ được hợp thành bởi các loại thị trường có mối quan hệ tương tác lẫn nhau. Tùy thuộc vào mục đích nghiên cứu, người ta có những tiêu chí phân loại khác nhau. Ở đây ta đang xét đến thị trường một loại hàng hoá cụ thể là bất động sản. Tức là căn cứ vào đối tượng giao dịch, có thể chia thị trường thành: thị trường hàng hoá tiêu dùng, thị trường tư liệu sản xuất, thị trường khoa học công nghệ, thị trường tài chính, thị trường bất động sản v.v... Sự hình thành và phát triển các loại thị trường tuân theo quy luật chung của thị trường, nhưng đối với từng loại thị trường cụ thể có những đặc thù riêng về đặc điểm hình thành, phát triển về thời gian hình thành. Đối với thị trường bất động sản chịu ảnh hưởng nhiều yếu tố luật pháp về các quyền về sở hữu và sử dụng đối với bất động sản. Các chủ thể tham gia giao dịch bất động sản ở nước ta được coi là hợp pháp đối với quyền sử dụng đất đai và sở hữu đối với các công trình xây dựng trên mảnh đất đó. Hoặc là thời gian hình thành của thị trường bất động sản, chậm hơn so với các loại thị trường khác. Nếu như thị trường hàng hoá tiêu dùng đang trong giai đoạn phát triển thì thị trường bất động sản chỉ mới manh nha hình thành. Vì vậy để thị trường bất động sản phát triển đúng hướng, có hiệu quả và bền vững phải tạo lập đồng bộ các yếu tố cho thị trường như: luật pháp, quản lý Nhà nước, môi trường kinh doanh v.v... tạo điều kiện phát triển đồng bộ các loại thị trường.

- Hai là: Do đòi hỏi sử dụng tài nguyên đất đai tiết kiệm, hiệu quả.

Bất động sản trước hết là đất đai, mà đất đai thì có hạn nhưng nhu cầu sử dụng đất đai của xã hội ngày càng tăng. Trong điều kiện nền kinh tế chuyển đổi đang trong thời kỳ đẩy nhanh công nghiệp hoá, hiện đại hoá và quá trình đô thị hoá diễn ra nhanh chóng. Theo tính toán của Viện chính sách và chiến lược phát triển nông nghiệp và nông thôn, những năm gần đây, hàng năm có khoảng 70.000 ha, trong đó đất trồng lúa chiếm 93% chuyển đổi mục đích sử dụng để xây dựng các khu công nghiệp, kết cấu hạ tầng kinh tế kỹ thuật và xã hội. Nhiều nhà kinh tế cũng đã chỉ ra, với tốc độ thu hồi đất như hiện nay, đến năm 2015 nước ta không có gạo để xuất, đến năm 2020 chúng ta phải nhập khẩu lương thực. Để đảm bảo an ninh lương thực quốc gia cùng với sự tăng năng suất, sản lượng lúa và tốc độ tăng dân số đến năm 2020 diện tích trồng lúa phải giữ được ở mức 3,8 triệu ha, với sản lượng 41,7 triệu tấn. Rõ ràng thị trường bất động sản không thể rời quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai của cả nước và của mỗi địa phương. Nguồn hình thành bất động sản bao giờ cũng gắn liền với các dự án xây dựng các khu công nghiệp, khu đô thị và các công trình giao thông. Cần phải có một quy hoạch tổng thể, gắn quy hoạch đất đai với phát triển kinh tế - xã hội và thực hiện công khai hoá quy hoạch sử dụng đất đai và các dự án xây dựng các khu đô thị. Dựa trên cơ

sở quy định của luật pháp, các chủ đầu tư phải thực hiện nghĩa vụ của mình về sử dụng đất. Đặc biệt là thời hạn hoàn thành công trình xây dựng, tránh tình trạng kéo dài thời gian thực hiện dự án để tăng giá trực lợi cho một bộ phận gây thiệt hại cho xã hội, lãng phí tài nguyên quốc gia.

- *Ba là:* Hoàn thiện chính sách quản lý đối với thị trường bất động sản là do đòi hỏi thường xuyên duy trì các biện pháp khắc phục mặt hạn chế và tác động tiêu cực của thị trường. Tính đặc thù của hàng hoá, bất động sản là không thể di dời và do đó hoạt động giao dịch bất động sản diễn ra trong sự tách rời vị trí của bất động sản, mặt khác việc tạo ra những hàng hoá - bất động sản phải có thời gian nhất định và thời gian càng dài theo đó giá cả bất động sản tăng. Do có sự tách biệt về không gian và thời gian tác động đến quan hệ cung - cầu bất động sản tạo ra cầu giả trên thị trường đẩy giá lên cao. Đây là nguyên nhân chủ yếu của đầu cơ bất động sản đang diễn ra hiện nay ở nước ta. Hiện tượng đầu cơ làm giá cùng với hoạt động tín dụng bất động sản chưa được kiểm soát chặt chẽ đã tiềm ẩn nguy cơ khủng hoảng. Cuộc khủng hoảng tín dụng bất động sản dưới chuẩn năm 2007 - 2008 ở Mỹ là minh chứng hạn chế tác động tiêu cực đó của thị trường bằng hệ thống các chính sách, các công cụ, bằng cả biện pháp hành chính kiểm tra kiểm soát chặt chẽ. Thuế là công cụ điều tiết, cần quy định diện tích sử dụng tối thiểu không phải chịu thuế, ngoài phần diện tích quy định, phần diện tích tăng thêm đánh thuế lũy tiến với mức thuế làm triệt tiêu phần giá tăng do đầu cơ mà có. Hoặc là thực hiện kiểm soát chặt chẽ đối với tín dụng bất động sản, phải quy định mức chuẩn đảm bảo an toàn cho các tổ chức tín dụng.

- *Bốn là:* Thực tiễn quá trình vận hành của thị trường bất động sản trong thời gian vừa qua, các công cụ chính sách của Nhà nước đã bộc lộ nhiều hạn chế, bất cập và tỏ ra kém hiệu quả, hiệu lực.

Nhà nước điều tiết kinh tế vĩ mô bằng các công cụ các chính sách kinh tế tác động vào thị trường nhằm đảm bảo thị trường bất động sản hoạt động có hiệu quả và bền vững. Thị trường hoạt động theo quy luật riêng của nó, chính sách quản lý thị trường thực chất là sự thể hiện nội dung, yêu cầu của quy luật khách quan thông qua nhận thức tự giác của con người. Chính sách kinh tế bản thân nó chứa đựng yếu tố chủ quan. Tính tích cực, tính hiệu quả, tính khả thi của chính sách phụ thuộc vào trình độ nhận thức của người hoạch định chính sách cùng với sự vận động của thị trường, chúng ta có nhận thức khoa học và khách quan hơn về thị trường bất động sản. Do đó chính sách quản lý đối với thị trường bất động sản không ngừng được đổi mới và hoàn thiện. Mặt khác, chính sách kinh tế là sự tác động của Nhà nước vào lĩnh vực cụ thể trong một giai đoạn nhất định. Khi chính sách đi vào cuộc sống tức là nó được thực tiễn kiểm nghiệm, một chính sách cụ thể mang lại hiệu quả tích cực ở giai đoạn này,

nhưng cũng chính sách đó tỏ ra kém hiệu lực, khả thi và bất cập ở giai đoạn sau. Vì vậy việc hoàn thiện chính sách quản lý đối với thị trường bất động sản là yêu cầu do thực tiễn đặt ra.

- *Năm là:* Quá trình hội nhập ngày càng sâu rộng vào nền kinh tế thế giới đòi hỏi phải hoàn thiện chính sách quản lý đối với thị trường bất động sản.

Xu thế toàn cầu hoá, khu vực hoá lôi cuốn hầu hết các quốc gia tham gia vào quá trình hội nhập kinh tế quốc tế. Việt Nam đã trở thành thành viên chính thức của WTO tức là đã bước vào sân chơi chung. Chúng ta phải thực hiện các cam kết quốc tế về mở cửa thị trường trong đó có thị trường bất động sản. Trong bối cảnh một nền kinh tế chuyển đổi, thị trường bất động sản trong giai đoạn hình thành, quy mô nhỏ bé, luật pháp chưa đồng bộ; trình độ, kinh nghiệm quản lý yếu, cơ chế chính sách vừa thiếu minh bạch, vừa kém hiệu quả, hiệu lực. Mở cửa thị trường để thu hút đầu tư, chuyển giao công nghệ, học tập kinh nghiệm tổ chức quản lý v.v... nhằm phát triển thị trường bất động sản hiệu quả. Nhà nước với tư cách là đại diện chủ sở hữu đất đai là chủ thể quản lý đối với thị trường bất động sản đồng thời Nhà nước đại diện cho xã hội bảo vệ tài nguyên đất đai quốc gia và có biện pháp sử dụng đất đai hiệu quả nhất. Rõ ràng, do tác động của hội nhập kinh tế quốc tế đòi hỏi phải hoàn thiện chính sách quản lý của Nhà nước đối với thị trường bất động sản.



**TTBD ĐBDC**