

MỘT SỐ NHẬN XÉT TỔNG QUÁT ĐỐI VỚI LUẬT NHÀ Ở VÀ LUẬT KINH DOANH BẤT ĐỘNG SẢN

TS. Phạm Sỹ Liêm
Phó Chủ tịch Tổng hội Xây dựng Việt nam

Nhân hội nghị tổng kết thi hành hai Luật Nhà ở (LNO) và Luật Kinh doanh bất động sản (LKDBĐS) sau khi chúng ra đời đã được 7-8 năm, chúng tôi xin đóng góp một số nhận xét tổng quát và đề xuất đối với LNO và LKDBĐS .

Về mục đích lập pháp của hai Luật

Hai luật nói trên thuộc hệ thống luật kinh tế nước ta và có liên quan với luật dân sự (như các vấn đề sở hữu, hợp đồng). Do đó cần phân định rõ nhiệm vụ (tức là mục đích lập pháp, mà ở nước ta thường được thể hiện thông qua phạm vi điều chỉnh của luật) của mỗi luật để tránh chồng chéo hoặc bỏ sót các quy định pháp luật.

Theo nhận thức của chúng tôi thì ban hành LNO là nhằm tạo khung pháp lý cho chính sách nhà ở quốc gia, còn ban hành LKDBĐS là nhằm quy phạm hóa, tạo lập trật tự cho thị trường BĐS. Vì lẽ đó, nội dung của luật cần thể hiện đầy đủ nội dung cơ bản của chính sách nhà ở quốc gia và các đặc điểm của thị trường BĐS. Xuất phát từ quan điểm nói trên và dựa trên thực tiễn phát triển nhà ở và thị trường BĐS nước ta từ khi Đổi mới, nhất là trong quá trình 7-8 năm thi hành hai luật, chúng tôi xin đề xuất nội dung cần có của mỗi luật để làm cơ sở đánh giá mức độ hoàn chỉnh của từng luật hiện hành.

Về Luật Nhà ở

1) Nội dung nên có của Luật

Tuy từ “nhà ở” được dùng trong tên gọi của luật và của chính sách nhưng không nên quên rằng vấn đề nhà ở (housing) gắn rất chặt với vấn đề chỗ ở (shelter), được UN Habitat định nghĩa là “nhiều hơn một mái che trên đầu”. Nhiều bất tiện trong đời sống cư dân tại các khu nhà ở mới trong đô thị hiện nay chính là do tư duy phát triển nhà ở tách rời với việc tạo ra chỗ ở có đủ tiện nghi dịch vụ và không gian công cộng cần thiết. Vì vậy tư duy “chỗ ở” cần được quán triệt trong LNO và phù hợp với tư duy phát triển bền vững hiện đại là: i) phát triển hài hòa, ii) phát triển công bằng, iii) phát triển xanh, và iv) phát triển hiệu quả.

Về mặt nội dung thì LNO cần bao quát đầy đủ các mục tiêu cơ bản của chính sách nhà ở quốc gia, gồm có:

1. Công dân có quyền sở hữu nhà ở (Điều 58 Hiến pháp); xây dựng nhà ở theo quy hoạch và pháp luật; quyền lợi của người thuê nhà và người có nhà cho thuê được bảo hộ theo pháp luật (Điều 62 Hiến pháp). Việt kiều và người nước ngoài được mua nhà ở tại Việt Nam;
2. Cung ứng nhiều nhà ở thuộc nhiều loại hình và mức độ giá cả đáp ứng mọi nhu cầu nhà ở của xã hội. Tạo điều kiện phát triển loại **nhà ở phổ cập** có giá thấp, đáp ứng nhu cầu của tầng lớp dân cư có thu nhập trung bình. Tạo điều kiện cho một số hộ thu nhập thấp và

trung bình có thể kiếm thu nhập ngay tại chỗ ở của mình. Khuyến khích phát triển nhà ở xanh;

3. Tạo điều kiện phát triển nhà ở thương mại cho thuê nhằm đáp ứng nhu cầu di chuyển của thị trường lao động và tạo đối trọng với nhà thương mại mua bán;
4. Chính sách nhà ở xã hội quốc gia bao gồm ba nội dung chính:
 - Giúp đỡ cải thiện chỗ ở cho các đối tượng chính sách, cho các hộ dân vùng ngập lụt, vùng có thiên tai;
 - Nhà nước tạo điều kiện cho người thu nhập thấp được thuê nhà ở phổ cập với giá thuê không quá 30% tổng thu nhập của gia đình;
 - Nhà nước tạo điều kiện cho người thu nhập thấp được vay ưu đãi dài hạn để mua nhà ở phổ cập.

Trong thực hiện chính sách nhà ở xã hội, Nhà nước khuyến khích áp dụng phương thức Hợp tác Nhà nước- Tư nhân PPP (còn gọi là phương thức Đối tác công-tư).

5. Ưu tiên phát triển nhà ở tại các khu đô thị mới đa chức năng (ở, học hành, thương mại, dịch vụ), đầy đủ hạ tầng, đảm bảo an ninh, tạo được nhiều việc làm và được kết nối với giao thông công cộng;

6. Chăm lo kiến trúc nhà ở để hình thành bộ mặt đường phố và khu đô thị khang trang.

Để thực hiện các mục tiêu nói trên, LNO cần đưa ra bộ công cụ về quy hoạch, đất đai, hạ tầng và tài chính.

2) *Đánh giá tổng quát về LNO hiện hành*

LNO hiện hành đã nêu được một số mục tiêu của chính sách nhà ở quốc gia nhưng chưa đầy đủ và còn thiếu rõ ràng, khiến xảy ra tình trạng phát triển bong bóng nhà ở đất tiền, thiếu nghiêm trọng nhà ở phổ cập và nhà cho thuê với giá vừa phải, còn chính sách nhà ở xã hội thì chậm được triển khai thực hiện. Nhà trọ công nhân và nhà trọ sinh viên được chú ý phát triển nhưng cũng chưa nhiều. Hiện tượng tách rời phát triển nhà ở với phát triển chỗ ở khá phổ biến. Luật còn ôm đồm nhiều nội dung của các luật khác có liên quan, còn chứa đựng nhiều điều khoản có tính tuyên bố mà thiếu các điều khoản có tính ràng buộc đi theo nên không có hiệu lực pháp lý.

Về Luật Kinh doanh bất động sản

1) *Nội dung nên có của Luật*

Như trên đã nói, mục đích ban hành LKDB ĐS là nhằm hoàn thiện thể chế thị trường bất động sản, góp phần thực hiện một trong ba mũi đột phá của Chiến lược phát triển KTXH 2011-2020. Để đạt được điều đó thì trước tiên cần xác định rõ các chủ thể (các bên tham gia thị trường) và khách thể (hàng hóa lưu thông trên thị trường), nắm bắt được cơ chế vận hành đặc thù của thị trường này và mối liên hệ của nó với các thị trường có liên quan khác (thị trường tiền tệ, thị trường xây dựng).

Hàng hóa lưu thông trên thị trường BĐS bao gồm: i) sản phẩm vật thể là các công trình xây dựng có giá trị rất lớn và gắn liền với mặt đất, thậm chí có khi ở ngầm dưới đất; ii) sản phẩm phi vật thể là các dịch vụ rất cần thiết cho quá trình sản xuất và lưu thông của loại hàng hóa vật thể bất động và đất tiền này, và các dịch vụ quản lý bất động sản trong quá trình sử dụng.

Thị trường quyền sử dụng đất là bộ phận quan trọng của thị trường BĐS, thế nhưng lại thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật Đất đai và Luật Quy hoạch đô thị, vậy LKDBĐS có nên điều chỉnh các hoạt động của thị trường này và nếu có thì điều chỉnh đến mức nào? Thị trường đất đai nước ta có hai cấp: thị trường cấp 1 với bên cung duy nhất là Nhà nước và bên cầu là các chủ dự án đầu tư phát triển BĐS, và thị trường cấp 2 mà bên cung là các bên có được quyền sử dụng đất trong thị trường cấp 1 đem chuyển nhượng cho các bên có nhu cầu, và cứ thế tiếp tục. Hiện nay giá BĐS đô thị nước ta cao ngang các nước có thu nhập cao là do giá đất đô thị rất đắt đỏ, lại thêm chi phí giao dịch thị trường cấp 1 rất cao, vì thế nếu muốn hạ giá BĐS đô thị thì không thể không đề cập đến vấn đề đất đai. Vậy xử lý thế nào?

Đầu tư vào thị trường BĐS cần có vốn lớn, do đó vấn đề cấp vốn cho thị trường này là một khâu rất then chốt. Thị trường BĐS rất nhạy bén với cầu nhưng khâu cung bao giờ cũng chậm trễ do còn phải huy động được nguồn vốn lớn để đặt hàng xây dựng. Vì vậy có được nguồn vốn kịp thời là yếu tố then chốt để thị trường sớm cân bằng được quan hệ cung cầu và phát triển có trật tự, ổn định.

Luật cần có cách tiếp cận sáng tạo nhằm tạo thêm các nguồn vốn bổ sung rất cần thiết cho thị trường, chẳng hạn Quỹ tiết kiệm nhà ở, Quỹ đầu tư BĐS (REIT) mà hiện nay tuy được đề cập nhưng vẫn khó trở thành hiện thực vì thiếu khung pháp lý rõ ràng. Quỹ REIT gom vốn của các nhà kinh doanh có ít vốn nhưng muốn đầu tư vào thị trường BĐS, do đó nó giúp dẹp bỏ bớt các doanh nghiệp kinh doanh BĐS có tiềm lực yếu kém nhưng lại muốn “tay không bắt giặc”! Xin nói thêm là nhà ở thương mại cho thuê là đối tượng phát triển chủ yếu của Quỹ REIT các nước, vì vậy để phát triển nhà cho thuê thì Luật cần tạo điều kiện ưu đãi khuyến khích phát triển nhanh các quỹ này.

Luật cần đưa ra được các công cụ thích hợp để tạo điều kiện cho thị trường phát triển mạnh mẽ loại nhà ở thương mại dạng phổ cập để bán, để cho thuê, và chính quyền khi cần thì mua để thực hiện chính sách tái định cư, hoặc để làm nhà ở công cho các đối tượng thu nhập thấp với giá vừa phải, hay cho các đối tượng này mua khi được Nhà nước cho vay ưu đãi dài hạn. Do nhà ở phổ cập có tầm quan trọng như vậy cho nên vấn đề phát triển nhà ở phổ cập phải là chủ đề trung tâm của LKDBĐS.

Chung cư sở hữu chung, do có nhiều đặc thù liên quan với quyền sở hữu chung nên các hoạt động phát triển và quản lý sử dụng cần được điều chỉnh chi tiết bởi một luật riêng rẽ khác như các nước thường vẫn làm. LKDBĐS chỉ nên đưa ra một số nguyên tắc trong việc mua bán loại hình BĐS này.

Đối với kinh doanh dịch vụ bất động sản thì chỉ nên có những quy định pháp luật có tính nguyên tắc về nội dung, phương thức và tư cách hành nghề để làm cơ sở cho các văn bản dưới luật có liên quan, đặc biệt là Luật nên giao quyền quản lý tư cách hành nghề dịch vụ cho các hiệp hội nghề nghiệp nhằm tăng cường năng lực tự quản của thị trường. Do cơ chế cạnh tranh nên hội nghề nghiệp có động lực cần thiết để làm việc này một cách công bằng.

Trong quản lý nhà nước thì không nên đưa ra các quy định pháp luật về kỹ thuật và nghiệp vụ khiến thị trường vận hành bị gò bó, mà nên chú trọng đưa ra hành lang pháp lý, tức là những giới hạn để thị trường vận hành theo hướng chính quyền mong muốn, chứ không phải liệt kê những

điều, những việc cho phép thị trường được làm. Có như vậy thị trường mới nhạy bén và linh hoạt đáp ứng được các nhu cầu thường xuyên biến động của xã hội mà luật pháp không cấm.

Đặc biệt nên chú ý đến mối liên hệ khăng khít giữa thị trường BĐS với công tác tổ chức thực hiện quy hoạch phát triển đô thị: thị trường BĐS có thể giúp cho quy hoạch đô thị được thực hiện tốt và nhanh, nhưng cũng có thể phá nát quy hoạch đô thị! Ngoài ra quản lý nhà nước còn phải phòng ngừa bong bóng BĐS bằng các thông tin thị trường, các thủ tục minh bạch và quy mô cung ứng đất đai hợp lý trong thị trường cấp 1. Đây chính là những trách nhiệm hàng đầu của quản lý nhà nước đối với thị trường BĐS.

Cuối cùng, nên nhớ rằng LKDBĐS thuộc hệ thống luật kinh tế, vì vậy cần chú ý không để xảy ra chồng chéo với phạm vi điều chỉnh của các luật kinh tế khác, từ Luật Doanh nghiệp, Luật Cạnh tranh, Luật Đấu thầu, Luật Hợp đồng đến các Luật Thương mại, Luật Đất đai, Luật Xây dựng ...

2) *Đánh giá tổng quát về LKDBĐS hiện hành*

LKDBĐS hiện hành đã bao quát được toàn bộ thị trường BĐS nhưng lại quá ôm đồm, quy định quá sâu vào các chi tiết, nhiều khi chồng chéo với các luật khác, mà chưa đặt trọng tâm vào những khâu then chốt như phát triển nhà phổ cập, nhà cho thuê. Luật chưa quy định thật rõ về các phương thức thanh toán nên để cho trên thị trường xuất hiện phương thức “góp vốn” không có cơ sở pháp lý, dễ bị lạm dụng, lừa đảo, hiện đang là nguyên nhân của nhiều tranh chấp kéo dài giữa hai bên tham gia hợp đồng mua bán nhà. Sàn bất động sản chỉ là một dạng cửa hàng đặc thù để mua bán BĐS, thường do bên kinh doanh BĐS lập ra để tiêu thụ sản phẩm của mình. Loại sàn như vậy phục vụ lợi ích bên bán chứ không phải bên mua. Ngoài loại sàn này, nên cho phép các giao dịch BĐS được thực hiện cả tại các văn phòng môi giới BĐS. Các đô thị Trung Quốc có Trung tâm giao dịch BĐS, nơi tập trung các văn phòng dịch vụ BĐS, từ môi giới, định giá, tư vấn pháp lý đến cơ quan thuế, công chứng v.v.. Nước ta nên khảo sát hiệu quả hoạt động của các Trung tâm này.

Kết luận và đề xuất

Các LNO và LKDBĐS ra đời đã bước đầu xác lập chính sách nhà ở đổi mới, bao gồm cả chính sách nhà ở xã hội, ổn định được phần nào trật tự thị trường BĐS, nhưng do chủ đề quá mới mẻ nên đã dần dần bộc lộ nhiều nhược điểm trong quá trình thực hiện. Bây giờ có thể nói hai luật đó đã hoàn thành sứ mệnh lịch sử của chúng và cần được thay thế bằng các luật mới, chứ không nên chỉ sửa đổi bổ sung. Ngoài ra tôi mong Bộ đề nghị Quốc hội chuẩn y việc soạn thảo Luật Chung cư.

Tuy đã trải qua 7-8 năm thi hành nhưng dù sao thời gian để thu thập kinh nghiệm thực tiễn thị trường vẫn còn chưa đủ nên việc soạn thảo các luật mới cũng không phải dễ dàng. Các khó khăn trong việc soạn thảo có thể giảm bớt đi rất nhiều nếu tham khảo rộng rãi kinh nghiệm quốc tế. Một bài học không mấy dễ chịu là Quyết định số 10/2003/ QĐ-BXD ban hành Quy chế quản lý sử dụng nhà chung cư, quy định thành viên Ban Quản trị chung cư bao gồm cả chủ đầu tư, doanh nghiệp quản lý và công an phường, xã, thị trấn sở tại! Nếu có điều kiện tham khảo sơ qua kinh nghiệm quản lý chung cư được tích lũy trong gần nửa thế kỷ của các nước thì chắc sẽ tránh được sai lầm như vậy./.