

**CÁC CÔNG CỤ ĐIỀU TIẾT THỊ TRƯỜNG
QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT TRONG
NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG TẠI VIỆT NAM**

(Một tiếp cận từ góc nhìn xung đột lợi ích)

TS. Hoàng Kim Huyền

Ths. Nguyễn Thị Ngọc Hà

Ủy ban Giám sát tài chính Quốc gia



- *Tham nhũng có thể có nhiều hình thức, nhưng nguyên nhân sâu xa của nó luôn là sự tồn tại xung đột lợi ích và có thể là sự thông đồng.*
- *Xung đột lợi ích có thể không tạo ra tham nhũng nhưng để tham nhũng được phải có xung đột lợi ích tồn tại*

- (Fraud Magazine)

NỘI DUNG

- I. Đặc trưng, công cụ điều tiết và lực lượng cung – cầu của thị trường QSDĐ**
- II. Xung đột lợi ích trong khung khổ chính sách khiến nguồn cung bị thao túng**
- III. Cơ chế điều tiết giá thất bại**
- IV. Thiếu vắng công cụ điều tiết cầu “đầu cơ”**
- V. Hậu quả của thất bại trong cơ chế điều tiết cung cầu và giá trên thị trường QSDĐ**
- VI. Khuyến nghị chính sách**

I. Đặc trưng, công cụ điều tiết và lực lượng cung – cầu

ĐẶC TRƯNG

1. Quyền sử dụng đất, không phải quyền sở hữu
=> Mục đích sử dụng thay đổi, giá trị đất đai thay đổi, cung cầu thay đổi => Quyền lực thuộc về khu vực công
2. Quyền lực bên cung quyết định thị trường, tác động đến cầu rất lớn => Quyền lực khu vực công với thị trường QSDĐ lớn hơn với hầu hết các thể chế trên toàn cầu
3. Phụ thuộc vào CSTT và dòng vốn đổ vào thị trường (cung – cầu) do giá trị lớn, dài hạn

I. Đặc trưng, công cụ điều tiết và lực lượng cung – cầu

CÔNG CỤ ĐIỀU TIẾT

1. Khung khổ chính sách về đất đai

- Luật và văn bản dưới luật về Đất đai
- Luật và văn bản dưới luật về Quy hoạch
- Luật và văn bản dưới luật về Xây dựng
-

2. Chính sách tài chính với thị trường quyền sử dụng đất: CSTT, chính sách tín dụng BĐS, công cụ phí, thuế ... có liên quan

I. Đặc trưng, công cụ điều tiết và lực lượng cung – cầu

LỰC LƯỢNG CUNG - CẦU

1. Lực lượng cung

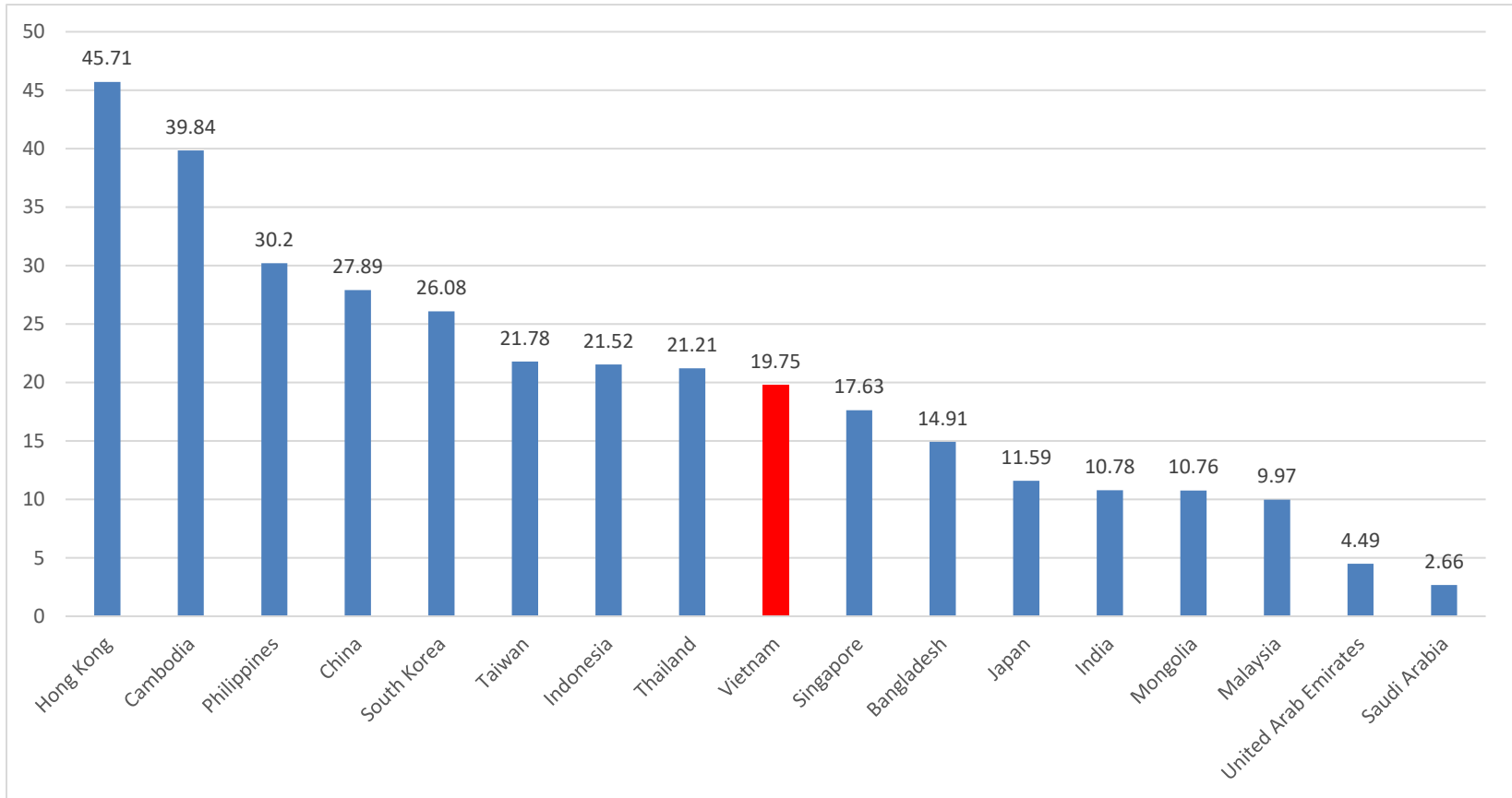
- Nhóm 1: Khu vực quản lý công, ra quyết định, giám sát và duy trì kỷ cương thị trường về quy hoạch, điều chỉnh quy hoạch, chuyển đổi mục đích sử dụng đất => Thay đổi cơ cấu, chất lượng và giá trị cung
- Nhóm 2: Khu vực doanh nghiệp (nhà nước, tư nhân) đóng vai trò nhà thầu, nhà đầu tư => Tạo giá trị gia tăng cho cung
- Nhóm 3: CSTT, Tín dụng BĐS

2. Lực lượng cầu

- Cầu ảo
- Cầu thực
- CSTT, tín dụng BĐS với cầu ảo, cầu thực

I. Đặc trưng, công cụ điều tiết và lực lượng cung – cầu

LỰC LƯỢNG CUNG - CẦU



Việt Nam đứng thứ 17 toàn cầu, thứ 13 toàn Châu Á xét theo chỉ số giá BĐS so với Thu nhập bình quân (theo Numbeo), cao gấp đôi Malaysia, Ấn Độ

II. Xung đột lợi ích khiến nguồn Cung bị thao túng

1. Quyền phê duyệt quy hoạch, thay đổi, bổ sung quy hoạch nhưng không phải chịu trách nhiệm về giải trình về chậm công bố thông tin quy hoạch hay biến việc lấy ý kiến của bên liên quan thành hình thức

- **Báo cáo PAPI (2018): 25% người dân biết về quy hoạch SDD nơi mình sống, chưa đến 30% có cơ hội tham gia góp ý kiến cho kế hoạch SDD**
- **Quy định công bố công khai Mục 1, điều 48, Luật Đất đai 2013; Quy định về quy trình lấy ý kiến của bên liên quan trong Luật Quy hoạch (Khoản 1, Điều 55, Luật Quy hoạch đô thị)**
- **Nhưng không có tiêu chí cụ thể về thành phần, nội dung, quy trình, cơ chế giải trình...**
- **Lấy ý kiến và công khai thông tin hình thức**
- **Trách nhiệm giải trình, cơ chế kiểm soát tuân thủ?**
- **Méo mó thông tin thị trường => Đầu cơ, sốt đất ảo, trục lợi...**

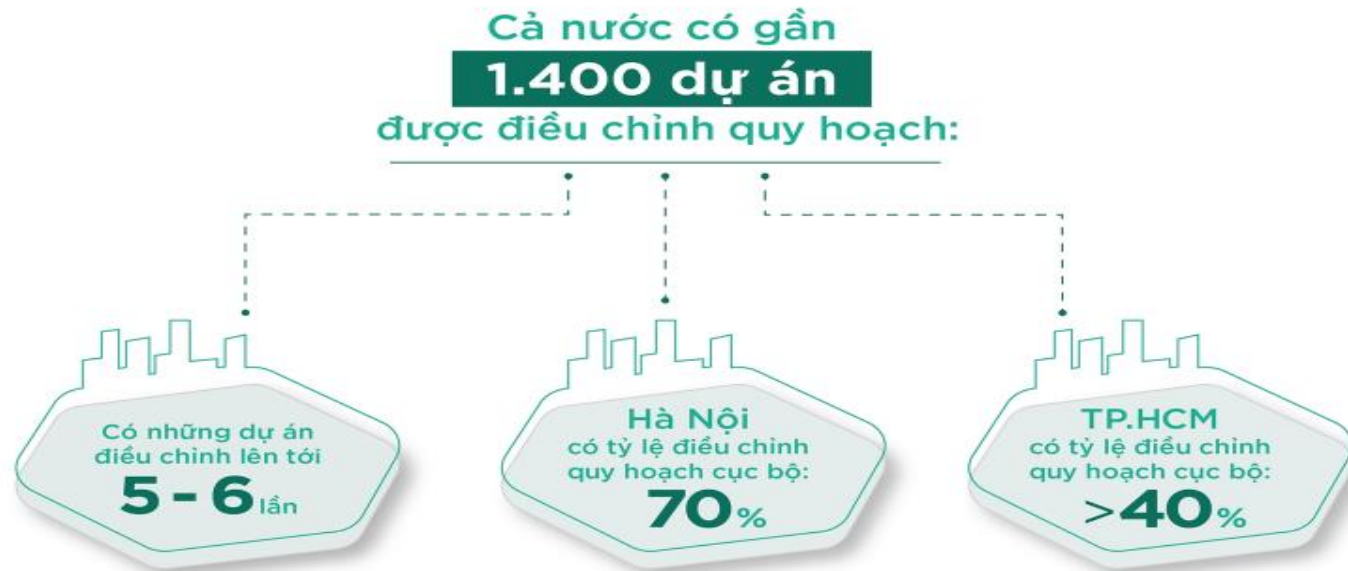
II. Xung đột lợi ích khiến nguồn Cung bị thao túng

2. Vừa được quyền quyết định chuyển đổi mục đích sử dụng đất vừa chọn nhà thầu phục vụ các dự án có liên quan

- **Chênh lệch lớn về giá do chuyển đổi mục đích sử dụng**
- **Giá không phản ánh đúng quy luật cung – cầu => Quyền lực thị trường thuộc về nhóm có thông tin đầy đủ => Có thể tạo nhóm lợi ích giữa Chính trị gia địa phương + Nhà thầu sên sau**
- **Lựa chọn chỉ định thầu thay vì đấu thầu công khai, minh bạch bằng cách lách luật, trình cấp cao hơn để xin ngoại lệ trong việc chỉ định thầu**
- **Nhà thầu có kinh nghiệm quản lý, năng lực tài chính kém => dự án kéo dài, gây thất thoát tài chính, lãng phí tài nguyên, giảm giá trị gia tăng cho nguồn cung của thị trường QSDĐ**

II. Xung đột lợi ích khiến nguồn Cung bị thao túng

3. Vừa được quyền phê duyệt thay đổi quy hoạch mục đích sử dụng đất vừa được phép thực hiện các thay đổi này ngay trong nhiệm kỳ



Bất động sản Việt Nam tổng hợp từ thông tin cung cấp bởi Ủy ban thường vụ Quốc hội (2020)

II. Xung đột lợi ích khiến nguồn Cung bị thao túng

4. Quyền lực lớn nhưng thiếu vắng giám sát tuân thủ độc lập, trách nhiệm giải trình đúng thời điểm trước khi gây hậu quả nghiêm trọng

- **Hội đồng nhân dân tỉnh chịu trách nhiệm GIÁM SÁT tình hình chấp hành pháp luật về lập, tổ chức thực hiện và quản lý quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất một số dự án quy mô lớn trên địa bàn tỉnh.**
- **Cơ quan giám sát (hội đồng nhân dân tỉnh) lại đồng thời là cơ quan đại diện sở hữu đất đai, vừa đồng thời là cơ quan có thẩm quyền định chuyển đổi mục đích sử dụng đất, vừa có quyền quyết định định giá đất (là thành viên trong hội đồng định giá đất).**
- **Ngoài ra, cơ quan triển khai là chính quyền tỉnh thì các vị trí quản lý chủ chốt để thực thi các chính sách của Hội đồng nhân dân tỉnh – nhiều trường hợp cũng kiêm nhiệm vị trí chủ chốt của Ủy ban nhân dân tỉnh.**

II. Xung đột lợi ích khiến nguồn Cung bị thao túng

5. Vừa được quyền thay đổi giá trị tài nguyên đất, vừa quyết định giá vừa được để lại nguồn thu 100% từ các quyết định này cho ngân sách địa phương

- *Tư duy nhiệm kỳ tận thu từ tài nguyên đất*
- *Thu một lần – nguồn thu không bền vững - tăng vọt trong cơ cấu thu địa phương*
- *Bất cân đối NSTW – NSDP*

III. Cơ chế điều tiết giá thất bại

(70% các vụ kiện hiện nay liên quan đến quyền sử dụng đất)

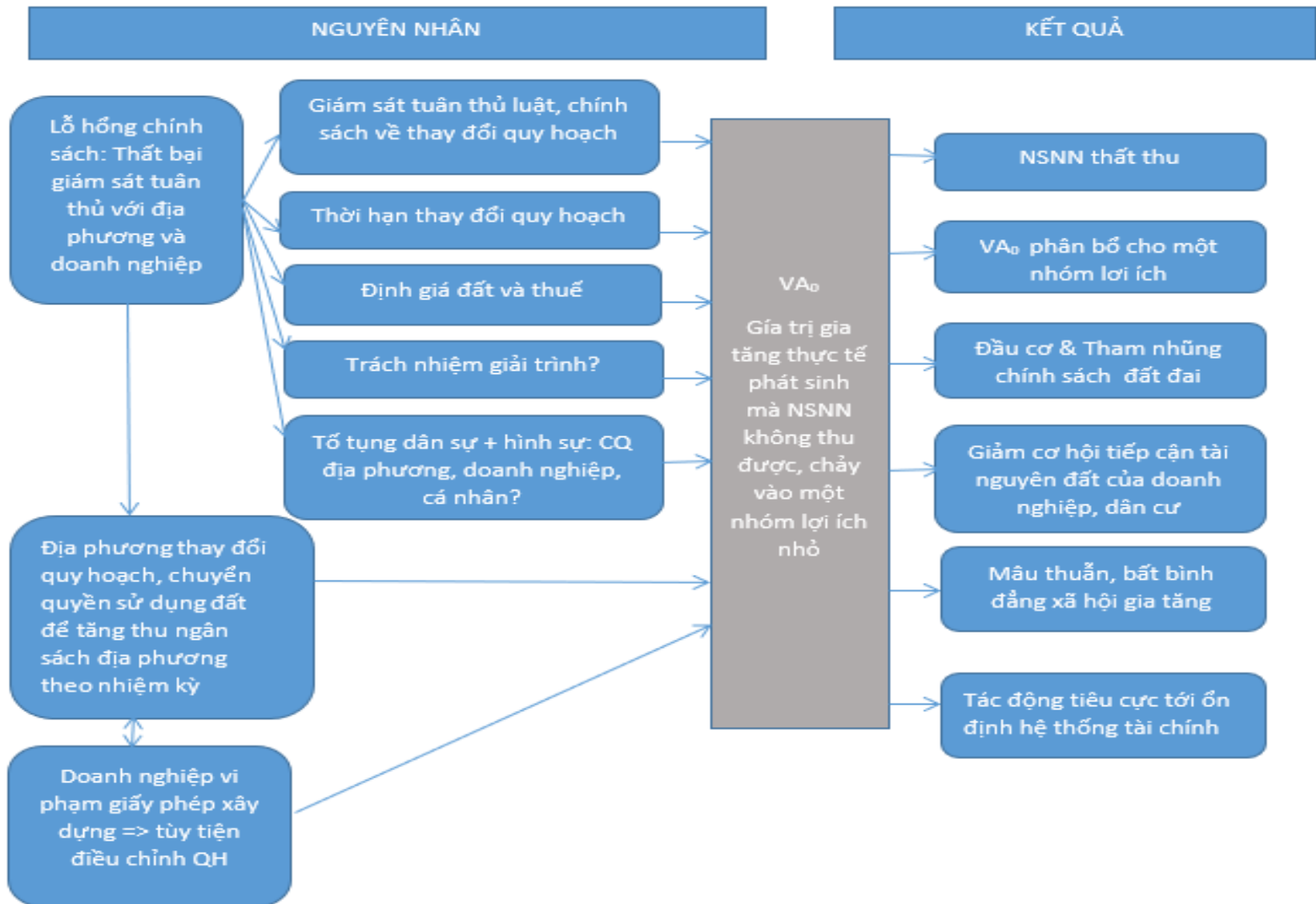
- 1. Theo Luật đất đai 2013 Nhà nước quy định nguyên tắc, phương pháp định giá đất. Nhà nước ban hành khung giá đất, bảng giá đất và quyết định giá đất cụ thể (Điều 18).**
- 2. Phương pháp định giá đất, khung giá đất, bảng giá đất: Nghị định 44/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định về giá đất, nghị định 96/2019/NĐ-CP ngày 19/12/2019**
- 3. Giá đất thấp xa so với thị trường ở mọi thời điểm**
- 4. Chưa có phương pháp định giá thực sự phù hợp trong điều kiện của Việt Nam**
- 5. Trình tự, thủ tục hành chính trong xác định giá đất còn khá phức tạp, thiếu khách quan, người bị thu hồi đứng ngoài quy trình**
- 6. Giá bồi thường, thủ tục, quy trình và các mâu thuẫn xã hội**

IV. Thiếu vắng công cụ điều tiết cầu ‘đầu cơ’

- 1. Thất bại công cụ điều tiết cung khiến cầu ‘đầu cơ’ bùng nổ**
- 2. Chưa có thuế tài sản lũy kế theo số lượng BĐS, quy mô BĐS sở hữu bởi cá nhân/hộ gia đình**
- 3. Chưa có chính sách tín dụng BĐS việc kiềm chế cầu đầu cơ => Lãi suất đặc biệt khi vay mua BĐS thứ hai, thứ ba...; mức tài trợ vốn vay đối với BĐS là sở hữu thứ hai, thứ ba...**

Cầu đầu cơ càng lớn, càng nằm ngoài kiểm soát, thì giá cả trên thị trường giao dịch quyền sử dụng đất càng tăng cao và biến động mạnh với biên độ lớn, khả năng tiếp cận nhà ở, đất kinh doanh, đất nông nghiệp của cầu thực càng yếu đi.

IV. Hậu quả thất bại cơ chế điều tiết cung cầu và giá



IV. Hậu quả thất bại cơ chế điều tiết cung cầu và giá

- Gây thất thu cho ngân sách nhà nước, tác động tiêu cực tới bền vững tài khóa
- Ảnh hưởng đến quyền lợi của người dân bị thu hồi đất, khó khăn trong giải phóng mặt bằng, gây chậm tiến độ các dự án đầu tư. Gia tăng bất bình đẳng và bất ổn định xã hội.
- Lãng phí tài nguyên quốc gia, triệt tiêu động lực thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, nguồn lực đất đai bị rơi vào tay của nhóm lợi ích có quyền lực và có thông tin
- Khuyến khích đầu cơ đất đai, tạo cầu ảo, làm méo mó thị trường BĐS
- “Tạo và nuôi dưỡng” tham nhũng chính sách.
- Làm giảm tính hữu hiệu của chính sách tiền tệ khi nguồn vốn tín dụng chảy vào đầu cơ BĐS để tìm kiếm lợi ích từ thông tin bất cân xứng.
- Tác động tiêu cực tới lành mạnh tài chính khi dòng tín dụng chảy vào thị trường đầu cơ rủi ro cao làm giảm chất lượng tài sản, nguồn lực vốn cho khu vực kinh tế thực và nhu cầu tiêu dùng của người dân bị co hẹp.

V. Khuyến nghị chính sách

Tiêu thức đánh giá tính hiệu quả và hiệu lực của chính sách

- Quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch đô thị hiệu quả trên cơ sở loại bỏ xung đột lợi ích. Cấp phép, thủ tục đầu tư minh bạch. Thông tin thị trường công khai, minh bạch, không làm cho cung cầu bị méo mó, tạo kỳ vọng ảo và hành vi đầu cơ.
- Giá đất được tính đúng, tính đủ các giá trị gia tăng thêm từ các lợi thế về vị trí địa lý, quy hoạch, đầu tư kết cấu hạ tầng, chuyển đổi mục đích sử dụng đất và tuân theo cơ chế thị trường.
- Chính sách thuế, tài chính điều tiết cung – cầu, triệt tiêu đầu cơ, công bằng và cân bằng lợi ích giữa nhà nước, doanh nghiệp và chủ đầu tư, người dân. Nguồn thu từ đất được sử dụng công khai, minh bạch, được tái đầu tư vào xây dựng CSHT, bảo vệ môi trường và môi sinh.
- Bảo vệ quyền lợi, khả năng tiếp cận thị trường của cầu thực.

V. Khuyến nghị chính sách

1. Gỡ bỏ xung đột lợi ích

1.1. Siết chặt kỷ cương về lập, thẩm định, phê duyệt và thực hiện quy hoạch tại mọi cấp chính quyền.

- Phép lệnh hóa các quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch đô thị và sửa đổi quy hoạch. Có chế tài cụ thể cho việc xử phạt và trách nhiệm giải trình cho các sai phạm có liên quan.
- Có chế tài xử phạt nặng các sai phạm pháp luật của cơ quan quản lý nhà nước trong việc mời thầu, chỉ định thầu.

1.2. Xây dựng và nâng cao hiệu quả giám sát tuân thủ đối với lập, thực hiện, quản lý quy hoạch sử dụng đất, đô thị.

- Độc lập quyền sở hữu, quyền quản lý và quyền giám sát
- Chế tài xử phạt và trách nhiệm giải trình

V. Khuyến nghị chính sách

2. Chính sách giá đất

- Xây dựng dữ liệu về giá đất, xây dựng bản đồ giá đất và định giá đất, xây dựng vùng giá trị đất phục vụ công tác định giá đất nhằm hỗ trợ công tác xác định giá trị quyền sử dụng đất khi thực hiện chuyển nhượng quyền sử dụng đất, làm căn cứ xác định số tiền thuế nộp NSNN.
- Hoàn thiện phương pháp xác định giá đất thị trường theo tiêu chuẩn quốc tế, phù hợp với điều kiện Việt Nam, nghiên cứu áp dụng các phương pháp định giá theo thông lệ quốc tế cũng như sử dụng các mô hình, công cụ hiện đại trong công tác định giá đất.
- Quy định về định giá đất cần điều chỉnh theo hướng đơn vị tư vấn khung giá và đơn vị thẩm định giá phải độc lập với cơ quan làm chính sách, cơ quan quản lý và giám sát về đất đai, cơ quan đại diện chủ sở hữu
- Cơ chế giá đất theo cơ chế thị trường. Theo đó, phải có sự thỏa thuận của bên có đất bị thu hồi. Trường hợp không thỏa thuận được, người bị thu hồi đất có quyền yêu cầu cơ quan thẩm định giá độc lập thẩm định lại. Nếu các bên không thỏa thuận được có thể đưa ra tòa để phán quyết.

V. Khuyến nghị chính sách

3. Thuế tài sản giảm cầu đầu cơ

1. **Điều kiện cần** : thuế tài sản sẽ bị vô hiệu hóa nếu nút thắt trong khuôn khổ pháp lý về quy hoạch và đất đai không được tháo gỡ triệt để.
2. **Điều kiện đủ** để thuế tài sản hoạt động hiệu quả, linh hoạt và mang lại nguồn thu bền vững trên cơ sở cân đối hài hòa lợi ích giữa nhà nước – doanh nghiệp – dân cư:
 - Chính quyền địa phương được phép linh hoạt trong việc điều chỉnh hệ số thuế (thấp hơn 1 hoặc cao hơn 1) với các loại tài sản, đối tượng chịu thuế cụ thể
 - Thuế tài sản cần phải là thuế lũy tiến ở mức cao để ngăn tình trạng đầu cơ đất đai.
 - Tài sản, đặc biệt là tài sản đất đai, cần được phân loại chi tiết dựa trên khả năng tạo ra giá trị gia tăng và thương mại hóa của tài sản. Thuế suất khác nhau theo phân loại để đảm bảo nguồn tài sản đất đai có lợi thế thương mại về vị trí, địa lý, thổ nhưỡng được quản trị và khai thác hiệu quả tương xứng với lợi thế của nó.
 - Tài sản quyền sử dụng đất công và tư đều áp dụng như nhau

V. Khuyến nghị chính sách

4. Tài trợ tín dụng, triệt tiêu cầu ảo

- Chính sách lãi suất, tỷ lệ tài trợ cho khoản vay mua nhà cần có khác biệt lớn giữa BĐS đầu tiên mà cá nhân, hộ gia đình sở hữu với BĐS thứ hai và thứ ba.
- Kiểm soát cung tiền vào thị trường BĐS và nắn dòng tiền của khu vực ngân hàng vào khu vực nền kinh tế thực, lĩnh vực lan tỏa (sản xuất, kinh doanh, tạo công ăn việc làm) bằng các biện pháp kiểm soát tín dụng vào BĐS có chọn lọc như giám sát việc tài trợ các dự án BĐS thuộc cổ đông lớn và người có liên quan đến cổ đông lớn của ngân hàng, giám sát các hình thức ủy thác, repo BĐS, tăng cường giám sát rủi ro tại các tổ chức tín dụng có dấu hiệu bất ổn liên quan đến đầu tư/kinh doanh BĐS.