

PHÁT TRIỂN NHÀ Ở XÃ HỘI VÀ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT

ĐẶNG THANH MAI*

Nhà ở xã hội là mô hình nhà ở hiện đang nhận được nhiều sự quan tâm của Nhà nước cũng như người dân. Thời gian qua, Quốc hội, Chính phủ đã ban hành nhiều cơ chế, chính sách phát triển tích cực để có thể hoàn thiện mô hình này và giúp cho người dân ngày càng dễ dàng tiếp cận với quyền nhà ở. Tuy nhiên, trong thực tế, chính sách nhà ở xã hội cũng đã bắt đầu bộc lộ nhiều bất cập. Bài viết chỉ ra những bất cập và đưa ra một số kiến nghị để góp phần hoàn thiện pháp luật về nhà ở xã hội.

Từ khóa: Phát triển đô thị; nhà ở xã hội; hoàn thiện pháp luật; chính sách.

Social housing is a housing model that is currently receiving a lot of attention from the State as well as the people. Recently, the National Assembly and the Government have issued many positive development mechanisms and policies to improve this model and make it easier for the people to access housing rights. However, in practice, social housing policies have also begun to show certain shortcomings. The article focuses on the shortcomings and makes a number of recommendations to contribute to the improvement of the law on social housing.

Keywords: Urban development; social housing; legal improvement; policies.

NGÀY NHẬN: 12/7/2023

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 10/8/2023

NGÀY DUYỆT: 18/9/2023

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.332.2023.617>

1. Đặt vấn đề

Quyền có chỗ ở là một trong những quyền cơ bản nhất của con người và được hiến định trong pháp luật của các nước. Ở Việt Nam, Điều 22 Hiến pháp năm 2013 cũng đã khẳng định: “Công dân có quyền có nơi ở hợp pháp”. Tuy nhiên, trong bối cảnh thu nhập người dân còn thấp, giá nhà đất lại tăng nhanh trong khi quỹ đất ngày càng hạn hẹp nên diễn ra tình trạng phần lớn người dân sẽ không thể có nhà ở. Chính vì vậy, chủ trương xây dựng nhà ở xã hội đã ra đời. Khái niệm nhà ở xã hội lần đầu tiên chính thức xuất hiện tại Luật Nhà ở năm 2005.

2. Những bất cập trong phát triển nhà ở xã hội

Giải quyết nhà ở cho người dân là một trong những vấn đề quan trọng, thường xuyên được Đảng và Nhà nước quan tâm, chỉ đạo. Nhiều cơ chế, chính sách ưu đãi, hỗ trợ đã được ban hành nhằm khuyến khích phát triển nhà ở xã hội cho các đối tượng khó khăn về nhà ở như các dự án nhà ở xã hội được miễn tiền sử dụng đất, giảm 50% thuế VAT, thuế thu nhập doanh nghiệp, hỗ trợ đầu tư hạ tầng kỹ thuật trong và ngoài dự

* ThS, Trường Đại học Hồng Đức

án, cho vay với lãi suất thấp... Tuy nhiên, bên cạnh một số kết quả đáng ghi nhận, việc phát triển nhà ở xã hội còn tồn tại một số bất cập trong phát triển nhà ở xã hội như sau:

Thứ nhất, bất cập về đối tượng được thụ hưởng và tiếp cận nhà ở xã hội.

(1) Về đối tượng được hưởng chính sách hỗ trợ về nhà ở xã hội theo quy định hiện nay. Đối với đối tượng là người có công với cách mạng theo quy định không cần thiết phải thuộc diện có thu nhập thấp mới được hưởng chính sách hỗ trợ về nhà ở xã hội mà chỉ có những đối tượng, như: hộ nghèo, hộ cận nghèo tại đô thị, người lao động tại các doanh nghiệp, cán bộ, công chức hưởng lương từ ngân sách nhà nước thì phải thuộc diện không phải nộp thuế thu nhập thường xuyên theo quy định về thuế thu nhập cá nhân. Việc quy định này sẽ tạo ra sự không công bằng giữa các đối tượng được hưởng chính sách. Bởi lẽ, sẽ có trường hợp những người có công với cách mạng có thu nhập cao hoặc không có nhu cầu hỗ trợ về nhà ở vẫn được hưởng chính sách hỗ trợ về nhà ở xã hội. Tương tự như vậy, các đối tượng như: người trả lại nhà công vụ, học sinh, sinh viên..., nếu không đáp ứng yêu cầu có thu nhập thấp thì cũng sẽ không công bằng với các đối tượng theo quy định phải có thu nhập thấp.

Ngoài ra, đối với đối tượng là các hộ gia đình đang sinh sống tại nông thôn, nơi thường xuyên bị ảnh hưởng của thiên tai, biến đổi khí hậu; đối tượng này hiện nay chưa có quy định chi tiết những vùng nào là vùng thường xuyên bị ảnh hưởng của thiên tai, biến đổi khí hậu nên chưa thể thực hiện được.

(2) Quy định về mức vốn tự có và chứng minh khả năng trả nợ gây không ít khó khăn cho người thu nhập thấp. Ngoài việc phải thuộc đối tượng và đáp ứng điều kiện theo hướng dẫn của Bộ Xây dựng, người có thu nhập thấp còn phải bảo đảm các điều

kiện theo quy định của Ngân hàng Nhà nước như: phải có mức vốn tự có ít nhất 20% tổng số tiền vay được quy định tại Nghị quyết số 11/NQ-CP ngày 30/01/2022 của Chính phủ về chương trình phục hồi và phát triển kinh tế - xã hội và phải chứng minh đủ khả năng thu nhập để trả nợ đối với khoản vay. Nhóm quy định này đã gây khó khăn cho người có thu nhập thấp và cũng khiến cho các ngân hàng thương mại chùn bước trong việc giải ngân vì hệ số rủi ro khi thu hồi tài sản khá cao.

(3) Pháp luật hiện chưa có quy định giới hạn thời hạn thẩm định, xét duyệt hồ sơ vay vốn áp dụng cho các ngân hàng thương mại. Tại Việt Nam, ngoài Ngân hàng Chính sách xã hội thì chỉ có một nhóm ngân hàng thương mại được phép cho vay mua nhà ở xã hội. Trong khi mô hình ngân hàng thương mại được lấy lợi nhuận làm động lực phát triển, ngân hàng lại phải tham gia chính sách an sinh, giải ngân cho các nhóm đối tượng theo quy định của pháp luật với một lãi suất giới hạn trong khi vẫn phải chịu áp lực thu hồi nợ..., thì việc không mặn mà với chính sách nhà ở xã hội là điều dễ hiểu. Từ đó, dễ phát sinh tình trạng thụ động, ngâm hồ sơ, chậm thẩm định, xét duyệt hồ sơ vay vốn tại các ngân hàng thương mại khi không có giới hạn mốc thời gian thực hiện các công việc nói trên.

Thứ hai, bất cập về quản lý chất lượng xây dựng và vận hành nhà ở xã hội.

(1) Giá nhà ở xã hội hiện nay chưa bảo đảm cân bằng lợi ích cho các chủ đầu tư. Nhà ở xã hội là một chính sách có ý nghĩa nhân văn sâu sắc và bản thân của đầu tư khi tham gia xây dựng các dự án nhà ở này cũng đều thấu hiểu những giá trị to lớn mà họ mang lại cho người dân. Tuy nhiên, sự san sẻ nào cũng có giới hạn, bởi đã là đầu tư kinh doanh thì không thể không tính đến yếu tố lợi nhuận. Do vậy, điều mà nhiều chủ đầu tư quan ngại hiện nay đó là khi chi phí đầu vào

tăng cao trong khi gia bán nhà ở xã hội lại do Nhà nước kiểm soát bằng cách định mức lợi nhuận tối đa. Theo quy định tại khoản 1 Điều 21 Nghị định số 100/2015/NĐ-CP ngày 20/10/2015 của Chính phủ về phát triển và quản lý nhà ở xã hội thì tỷ lệ lợi nhuận định mức trong giá bán không vượt quá 10% tổng chi phí đầu tư. Mức lợi nhuận này được nhiều nhà đầu tư cho là vẫn thấp, không đủ an toàn cho nhà đầu tư.

(2) Theo quy định tại Nghị định số 49/2021/NĐ-CP ngày 01/4/2021 của Chính phủ về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 100/2015/NĐ-CP, chủ đầu tư dự án nhà ở thương mại phải dành 20% quỹ đất tại dự án cho nhà ở xã hội. Tuy nhiên, chưa đến một nửa trong số hơn 2.200 dự án nhà ở thương mại trên cả nước thực hiện quy định này, ảnh hưởng lớn đến việc tạo quỹ đất phục vụ các chính sách về nhà ở. Mặt khác, dù đã có quy định cho vay ưu đãi với người mua và doanh nghiệp thực hiện dự án nhà ở xã hội nhưng vì chưa được cấp bù lãi suất nên các ngân hàng được giao nhiệm vụ này chưa thể triển khai.

(3) Quy định chủ đầu tư phải dành tối thiểu 20% tổng diện tích sàn nhà ở trong phạm vi dự án dành để cho thuê tại Nghị định số 100/2015/NĐ-CP không phù hợp với thực tế. Hiện nay, khoản 2 Điều 26 Nghị định số 100/2015/NĐ-CP quy định đối với nhà ở xã hội được đầu tư xây dựng bằng nguồn vốn ngoài ngân sách nhà nước thì chủ đầu tư dự án phải dành tối thiểu 20% tổng diện tích sàn nhà ở trong phạm vi dự án dành để cho thuê, mà không có sự phân biệt địa bàn, khu vực dự án. Quy định này chỉ có hiệu quả đối với các đô thị trung tâm hoặc công nghiệp hóa mạnh mẽ vì những nơi này có nhu cầu thuê nhà rất lớn. Còn ở các địa phương xa hơn, tỷ lệ công nghiệp hóa thấp, quy định này không phát huy hết tác dụng và còn có khả năng để lãng phí.

(4) Việc chưa có hướng dẫn về việc phân bổ chi phí đầu tư xây dựng hạ tầng kỹ thuật các dự án nhà ở xã hội trong giá bán và điều này đã gây mất thời gian cho cả doanh nghiệp và cơ quan nhà nước. Theo quy định hiện hành, dự án nhà ở xã hội được miễn tiền sử dụng đất, tiền thuê đất nhưng Bộ Xây dựng hoặc Bộ Tài chính vẫn không có quy định chính thức đối với việc phân bổ chi phí đền bù giải phóng mặt bằng và đầu tư xây dựng hạ tầng kỹ thuật trong giá bán. Điều này dẫn đến hệ quả là có dự án được Nhà nước hỗ trợ, có dự án lại không được hỗ trợ; hoặc có dự án được phân bổ thêm chi phí đền bù giải phóng mặt bằng và đầu tư hạ tầng kỹ thuật, có dự án lại không được phân bổ phần chi phí này.

Thứ ba, bất cập trong quy định về quản lý giao dịch nhà ở xã hội.

Theo quy định tại khoản 4 Điều 62 Luật Nhà ở năm 2014: “Bên thuê mua, bên mua nhà ở xã hội không được bán lại nhà ở trong thời hạn tối thiểu là 05 năm, kể từ thời điểm thanh toán hết tiền thuê mua, tiền mua nhà ở... Đây là một quy định gây thiệt hại lớn cho bên thuê mua, bên mua nhà ở xã hội. Chẳng hạn, một người thuê mua nhà ở xã hội với thời gian là 15 năm, vậy là sau 5 năm kể từ ngày trả hết tiền, tức là phải 20 năm họ mới được chuyển nhượng nhà ở. Như vậy, trong suốt thời gian 20 năm này họ không được thực hiện các quyền giao dịch đối với ngôi nhà trên. Đây là một quy định quá khắt khe và cũng chưa sát với thực tế. Vì tâm lý người Việt Nam rất muốn sở hữu nhà ở, hơn nữa trong thời gian thuê mua nhà ở (đủ 5 năm), nếu người thuê mua có đủ tiền để trả hết tiền thuê mua thì pháp luật nên tạo điều kiện để cho họ trả hết tiền và được cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu...”

Theo quy định tại khoản 4 Điều 19 Nghị định số 100/2015/NĐ-CP thì người mua nhà ở xã hội không được thế chấp căn hộ đó để

vay, trừ trường hợp vay để trả tiền mua chính căn hộ đó và kể từ thời điểm người mua, thuê mua nhà ở xã hội được phép bán nhà ở xã hội cho các đối tượng có nhu cầu thì ngoài các khoản phải nộp khi thực hiện bán nhà ở theo quy định của pháp luật, bên bán căn hộ nhà chung cư phải nộp cho Nhà nước 50% giá trị tiền sử dụng đất được phân bổ cho căn hộ đó; trường hợp bán nhà ở xã hội thấp tầng liền kề phải nộp 100% tiền sử dụng đất, tính theo giá đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành tại thời điểm bán nhà. Hiện nay, có tình trạng người mua nhà ở xã hội dù đã trả hết tiền mua nhà và họ cần tiền cho mục đích khác (ví dụ: để kinh doanh, để chữa bệnh hoặc để đi du học...) nhưng cũng không thể thế chấp căn hộ này để vay từ ngân hàng. Vì vậy, người mua nhà mong muốn đổi nhà ở xã hội đã mua sang nhà ở thương mại (họ đã trả hết tiền). Hiện nay, các quy định của *Luật Nhà ở năm 2014* cũng không có quy định hoặc hướng dẫn về vấn đề này.

Thứ tư, về chính sách tín dụng ngân hàng hỗ trợ về lĩnh vực nhà ở xã hội.

Chính phủ ban hành Nghị quyết số 33/NQ-CP ngày 11/3/2023 về một số giải pháp tháo gỡ và thúc đẩy thị trường bất động sản phát triển an toàn, lành mạnh, bền vững đã đưa ra nhiều giải pháp tháo gỡ và thúc đẩy thị trường bất động sản phát triển an toàn, lành mạnh và bền vững. Nghị quyết nêu rõ, giao Ngân hàng Nhà nước chủ trì triển khai chương trình tín dụng (gói tín dụng) khoảng 120.000 tỷ đồng, chỉ đạo các ngân hàng thương mại, trong đó chủ lực là bốn ngân hàng: Agribank, BIDV, Vietcombank, Vietinbank cho chủ đầu tư và người mua nhà của các dự án nhà ở xã hội, nhà ở công nhân, dự án cải tạo, xây dựng lại chung cư cũ vay với lãi suất ưu đãi thấp hơn 1,5 - 2% so với lãi suất cho vay trung dài hạn VND bình quân của các ngân hàng thương

mại nhà nước. Tuy nhiên, để gói tín dụng này thực sự hiệu quả, cần khắc phục vướng mắc từ các thủ tục hành chính liên quan đến hoạt động vay.

Đó là việc xác nhận điều kiện cư trú, thực trạng nhà ở. Đối tượng theo quy định của pháp luật để có thể vay mua nhà sẽ phải xin xác nhận thực trạng nhà ở của Ủy ban nhân dân phường (xã) nơi đang sinh sống và đăng ký thường trú hoặc tạm trú. Đồng thời, phải có hộ khẩu thường trú hoặc có đăng ký tạm trú, kèm theo điều kiện là đóng bảo hiểm xã hội từ 1 năm trở lên tại tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nơi có dự án nhà ở xã hội. Tuy nhiên, nhiều Ủy ban nhân dân phường lại không xác nhận về thực trạng cho người dân với lý do không biết đối tượng đó có khó khăn về nhà ở thực sự không hoặc đã có nhà, đất ở địa phương khác hay chưa, nên cũng không dám xác nhận.

Tại địa phương là như vậy, nhưng khi đến ngân hàng, người dân lại gặp phải những rào cản khác về thủ tục cho vay. Mặc dù quy định của pháp luật không yêu cầu người vay vốn phải xác nhận về thu nhập, nhưng lại nêu rõ trừ trường hợp ngân hàng theo yêu cầu khách hàng chứng minh về thu nhập để bảo đảm cho phương án trả nợ thì thực hiện theo quy định của ngân hàng.

3. Một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật

Một là, đối tượng được hưởng chính sách hỗ trợ về nhà ở xã hội theo quy định hiện nay có nhiều đối tượng, tuy nhiên, để bảo đảm bình đẳng, công bằng trong việc thực hiện các quy định của pháp luật, các quy định điều kiện về thu nhập phải được thực hiện như nhau giữa các đối tượng áp dụng, tránh trường hợp đối tượng này thì điều kiện phải có thu nhập thấp, đối tượng khác không bắt buộc. Ngoài ra, đối với đối tượng là các hộ gia đình đang sinh sống tại nông thôn nơi thường xuyên bị ảnh hưởng của thiên tai, biến đổi khí hậu, để bảo đảm công

bằng với các đối tượng khác, cần quy định điều kiện về thu nhập để được hưởng chính sách hỗ trợ về nhà ở xã hội hoặc đưa vào đối tượng là hộ gia đình nghèo, cận nghèo ở khu vực nông thôn để xem xét cho hưởng chính sách hỗ trợ.

Hai là, ưu tiên bố trí nguồn vốn ngân sách cấp cho Ngân hàng Chính sách xã hội để tạo nguồn vốn vay cho các đối tượng được hưởng chính sách hỗ trợ nhà ở xã hội được vay ưu đãi. Nên chuyển nhiệm vụ này sang Ngân hàng Chính sách xã hội sẽ hợp lý hơn.

Ba là, tăng mức trần lợi nhuận của doanh nghiệp đầu tư nhà ở xã hội. Với thị trường nhà ở xã hội, quy định khống chế lợi nhuận không vượt quá 10% tổng mức đầu tư dự án có thể sẽ khiến cho nhà đầu tư chùn bước. Trong bối cảnh Nhà nước không trích nhiều vốn đầu tư phát triển để phát triển nhà ở xã hội thì có thể xem xét phương án tăng mức trần lợi nhuận của nhà đầu tư lên mức 15% hoặc 20%. Chẳng hạn, doanh nghiệp càng bán giá thấp thì lợi nhuận cho phép cao hơn doanh nghiệp bán giá cao, có như vậy mới công bằng cho cả doanh nghiệp lẫn người dân.

Bốn là, cho phép hoán đổi thành tiền phần diện tích 20% để xây nhà ở xã hội đối với cả những dự án có diện tích trên 10ha; cho phép xem xét bán đấu giá quỹ đất 20% nhận bàn giao từ các dự án nhà ở thương mại có vị trí không phù hợp xây dựng nhà ở xã hội. Bằng hình thức này, địa phương sẽ chủ động với nguồn tiền thu được bổ sung vào Quỹ phát triển nhà ở để đầu tư nhà ở xã hội tại vị trí khác thuận lợi hơn và xây dựng hạ tầng đồng bộ.

Năm là, các quy định của pháp luật về trình tự, thủ tục mua nhà, vay mua nhà cần được xem xét, đơn giản hóa hơn nữa, đồng thời, cần công khai, minh bạch, rõ ràng để người dân dễ dàng thực hiện, tránh vì e ngại những rào cản đó mà từ bỏ quyền lợi chính

đáng của mình. Bên cạnh đó, các trình tự, thủ tục liên quan đến chuyển đổi dự án sang nhà ở xã hội cũng cần được hoàn thiện, rút gọn, để tăng thêm nguồn cung cho thị trường.

Sáu là, cần bãi bỏ quy định người mua, thuê mua nhà ở xã hội không được chuyển nhượng nhà ở dưới mọi hình thức trong thời gian tối thiểu là 5 năm, kể từ thời điểm trả hết tiền mua, thuê mua nhà ở; chỉ được phép bán lại, thế chấp hoặc cho thuê sau khi được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất theo quy định của pháp luật về đất đai.

Bảy là, Bộ Xây dựng cần đưa ra những hướng dẫn chi tiết và thực hiện tốt về quản lý, bảo trì nhà chung cư, thông qua đó sẽ làm tăng giá trị của nhà chung cư nói chung và nhà ở xã hội nói riêng.

4. Kết luận

Chính sách nhà ở xã hội của Việt Nam được xem là một trong những chính sách an sinh xã hội. Việc ban hành chính sách có mục đích chính là hỗ trợ các đối tượng không có đủ điều kiện tài chính có thể tiếp cận với các đơn vị kinh doanh nhà ở có sự ưu đãi của Chính phủ. Mặc dù các chính sách này đã được ban hành và sửa đổi liên tục trong nhiều năm qua nhưng vẫn cần được cải thiện trong giai đoạn tới với mục đích đáp ứng tốt hơn nhu cầu của người dân □

Chú thích:

1. Còn bất cập trong phát triển nhà ở xã hội. <https://nhandan.vn>, ngày 24/5/2022.

Tài liệu tham khảo:

1. Luật Nhà ở năm 2014.
2. Nghị định số 100/2015/NĐ-CP ngày 20/10/2015 về phát triển và quản lý nhà ở xã hội.
3. Nghị định số 49/2021/NĐ-CP ngày 01/4/2021 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 100/2015/NĐ-CP ngày 20/10/2015 của Chính phủ về phát triển và quản lý nhà ở xã hội.