



# HOÀN THIÊN CHÍNH SÁCH VỀ GIÁ ĐẤT THÚC ĐẨY THỊ TRƯỜNG BẤT ĐỘNG SẢN VIỆT NAM PHÁT TRIỂN

PHẠM MINH HÓA

*Thị trường bất động sản là một trong những kênh quan trọng huy động nguồn lực cho phát triển kinh tế - xã hội. Từ khi mở cửa nền kinh tế đến nay, vấn đề phát triển thị trường bất động sản ổn định và lành mạnh luôn được Nhà nước quan tâm. Nhờ đó, thị trường bất động sản Việt Nam đã có bước phát triển tích cực, đóng vai trò quan trọng trong phát triển kinh tế, đảm bảo an sinh xã hội và ổn định kinh tế vĩ mô. Tuy nhiên, trong quá trình phát triển thị trường bất động sản Việt Nam còn tiềm ẩn nhiều rủi ro và chưa thực sự bền vững. Nhận diện vấn đề này dưới góc độ chính sách về giá đất, bài viết đề xuất giải pháp nhằm thúc đẩy thị trường bất động sản phát triển ổn định, lành mạnh trong bối cảnh hiện nay.*

*Từ khóa: Bất động sản, thị trường, đất, tài chính đất đai, giá đất*

## COMPLETING THE POLICY ON LAND PRICE TO PROMOTE THE DEVELOPMENT OF VIETNAMESE REAL ESTATE MARKET

Phạm Minh Hoa

*The real estate market is one of the important channels to mobilize resources for socio-economic development. Since the opening of the economy, the State has paid attention to developing a stable and healthy real estate market. As a result, Vietnam's real estate market has developed positively, played an important role in economic development and ensured social security and macroeconomic stability. However, the process of developing the real estate market in Vietnam still shows potential risks and is not really sustainable. Identifying this issue in terms of land price policy, the paper proposes solutions to promote the stable and healthy development of the real estate market in the current context.*

*Keywords: Real estate, market, land, land finance, land price*

Ngày nhận bài: 17/6/2019

Ngày hoàn thiện biên tập: 5/7/2019

Ngày duyệt đăng: 10/7/2019

## Chính sách tài chính đất đai và giá đất

Chính sách tài chính (CSTC) đất đai là công cụ quản lý mối quan hệ về mặt kinh tế phát sinh giữa

Nhà nước với người sử dụng đất gồm tổ chức, hộ gia đình, cá nhân và người bị thu hồi đất. Do vậy, CSTC đất đai ngoài ảnh hưởng trực tiếp đến đến lợi ích của các bên, còn là công cụ khuyến khích việc khai thác, sử dụng đất hiệu quả, thúc đẩy sự phát triển của kinh tế xã hội. Đồng thời, đây cũng là công cụ kinh tế giúp tăng nguồn thu từ ngân sách nhà nước (NSNN), góp phần ổn định tài chính vĩ mô; Là công cụ kinh tế điều tiết hài hòa lợi ích giữa Nhà nước với vai trò là đại diện chủ sở hữu và các bên có liên quan như người sử dụng đất, người bị thu hồi đất. CSTC về đất đai trong thị trường bất động sản (TTBĐS) gồm chính sách “thu”, “chi” và “giá” đối với đất đai. CSTC đất đai, góp phần thúc đẩy TTBĐS phát triển, đồng thời góp phần hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

Giá đất là một phạm vi quan trọng của CSTC về đất đai. Giá đất là biểu hiện của giá trị của đất đai. Giá đất bị ảnh hưởng bởi các yếu tố kinh tế và phi kinh tế. Các yếu tố thuần túy kinh tế trên thị trường, bao gồm cung và cầu về đất đai. Theo đó, khi định giá cần tiến hành phân tích thị trường, khảo sát đặc tính của cung và cầu, từ đó xác định, định lượng và hiểu các nguyên tắc cạnh tranh, thay thế, đóng góp, thay đổi và các nguyên tắc khác đang hoạt động ảnh hưởng tới xu hướng thị trường. Các yếu tố phi kinh tế ảnh hưởng đến chuyển động và xu hướng cung cầu trên thị trường bao gồm: yếu tố xã hội, chính phủ (các chính sách), pháp lý, môi trường, vị trí... Các yếu tố phi kinh tế này vận hành thông qua cung và cầu dẫn tới các thay đổi trên thị trường.

Về nguyên lý, giá cả là tín hiệu của thị trường, định



hướng, dẫn dắt các nhà đầu tư khi tham gia thị trường. Khi thị trường bất động sản (TTBĐS) phát triển, giá cả đảm bảo cho các chủ thể tham gia thị trường đạt được mức lợi nhuận nhất định sẽ khuyến khích các nhà đầu tư bỏ vốn đầu tư, thực hiện các dự án kinh doanh bất động sản và từ đó tăng cường khai thác nguồn lực tài chính từ đất đai. Vì vậy, các CSTC đất đai được chú trọng triển khai trong thực tiễn hiện nay chủ yếu gồm: thu tiền sử dụng đất; tiền thuê đất; thuế nhà đất; khấu trừ tiền bồi thường, hỗ trợ, tái định cư vào tiền sử dụng đất, tiền thuê đất phải nộp, các khoản thuế, phí, lệ phí trong quá trình sử dụng đất và định giá đất. Có thể khẳng định, đây là các yếu tố đầu vào ảnh hưởng trực tiếp đến tiến độ triển khai, thực hiện các dự án kinh doanh BĐS và TTBĐS hiện nay.

**Các chính sách tài chính đất đai được chú trọng triển khai trong thực tiễn hiện nay chủ yếu gồm: thu tiền sử dụng đất; tiền thuê đất; thuế nhà đất; khấu trừ tiền bồi thường, hỗ trợ, tái định cư vào tiền sử dụng đất, tiền thuê đất phải nộp, các khoản thuế, phí, lệ phí trong quá trình sử dụng đất và định giá đất.**

Tính từ khi bắt đầu công cuộc đổi mới, Quốc hội đã 04 lần ban hành Luật Đất đai vào các năm 1987, 1993, 2003 (trong đó có 02 lần sửa đổi, bổ sung năm 1998 và 2001) và năm 2013. Cùng với các quy định chung quản lý nhà nước về đất đai thì giá đất và chính sách giá đất giữ vai trò, vị trí rất quan trọng trong hệ thống chính sách pháp luật về đất đai. Nhà nước nắm quyền quyết định định giá đất (xác định giá đất); Chính phủ quy định khung giá đất, bảng giá đất và phương pháp xác định giá đất. Ngoài ra, cùng với quy định của pháp luật về đất đai, vấn đề giá đất và quản lý giá đất cũng được khẳng định trong pháp luật về quản lý giá. Theo đó, đất đai là hàng hoá đặc biệt, thuộc đối tượng nhà nước định giá và quản lý giá thông qua các công cụ chủ yếu sau: mức giá cụ thể; khung giá; mức giá tối đa, mức giá tối thiểu. Đồng thời, nhằm hỗ trợ hoạt động định giá đất của Nhà nước nói riêng và thúc đẩy TTBĐS nói chung, hoạt động tư vấn giá đất và tổ chức có chức năng thẩm định giá đất được đã khẳng định về địa vị pháp lý trong Luật Đất đai năm 2003, năm 2013. Việc xác định giá đất tư vấn phải tuân theo các nguyên tắc định giá đất, phương pháp xác định giá đất do Chính phủ quy định. Giá đất tư vấn được sử dụng để tham khảo trong quản lý nhà nước về tài chính đất đai và trong hoạt động giao dịch về quyền sử dụng đất. Trong quy định pháp luật chuyên ngành về giá,

Nhà nước đã ban hành 11 tiêu chuẩn thẩm định giá BĐS Việt Nam.

### Một số bất cập trong chính sách về giá đất

TTBĐS Việt Nam thời gian qua đã có bước phát triển tích cực, đóng vai trò quan trọng vào phát triển kinh tế, đảm bảo an sinh xã hội và ổn định kinh tế vĩ mô. Bên cạnh những mặt tích cực, hoạt động của TTBĐS cũng đã bộc lộ nhiều mặt hạn chế, thiếu lành mạnh thiếu bền vững. Có thời điểm, tình trạng đầu cơ, đẩy giá giao dịch BĐS lên quá cao so với giá trị thực, gây ảnh hưởng đến hoạt động đầu tư, giảm nguồn thu cho NSNN; tác động xấu tới tâm lý và đời sống xã hội... trong khi, quản lý nhà nước đối với TTBĐS hiện nay còn nhiều bất cập, chưa theo kịp sự biến động, phát triển của thị trường. Một trong những nguyên nhân của thực trạng này là những tồn tại liên quan đến giá đất và chính sách về giá đất, điển hình như:

*Thứ nhất*, theo quy định của pháp luật về đất đai, giá đất phải phù hợp với giá thị trường trong điều kiện bình thường và là cơ sở để thực hiện các giao dịch dân sự về đất đai cũng như thực hiện các chính sách thu về đất đai (tiền sử dụng đất, tiền thuê đất). Tuy nhiên, TTBĐS của Việt Nam hiện nay vẫn ở giai đoạn đầu của sự phát triển, diễn biến còn bất thường, tình trạng đầu cơ còn phổ biến; giá đất chịu tác động nhiều từ thông tin quy hoạch, công bố dự án... Trong khi đó, các công cụ quản lý nhà nước về đất đai còn hạn chế và chưa đồng bộ dẫn đến việc định giá đất theo thị trường còn khó khăn. Có những khu vực hầu như không có sự chuyển nhượng quyền sử dụng đất, không có thị trường thực sự nên thiếu căn cứ để định giá đất “phù hợp với thị trường”. Điều này tác động không nhỏ đến sự phát triển lành mạnh của TTBĐS.

*Thứ hai*, việc định giá đất thị trường mới cơ bản thực hiện được đối với đất ở và đất thương mại, dịch vụ còn đối với đất sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp còn bất cập, chưa có phương pháp định giá thực sự phù hợp trong điều kiện của Việt Nam. Thậm chí, nhiều địa phương căn cứ vào giá đất do UBND quy định cho loại đất ở để tính giá đất sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp; theo đó, giá đất phi nông nghiệp chỉ bằng 40%-60% giá đất ở.

*Thứ ba*, do sự phát triển của TTBĐS vận động liên tục và thiếu ổn định đã làm cho mức giá bị giới hạn trong Khung giá do Chính phủ quy định, mức giá này thực tế còn hơn rất nhiều so với thị trường, nhất là tại các thành phố, khu vực có tốc độ đô thị hóa nhanh. Thực tế cho thấy, Khung giá đất, Bảng giá đất luôn không theo kịp biến động của thị trường,



đặc biệt có nơi khung giá đất chỉ bằng 20% giá thị trường. Do đó, khung giá đất không xử lý được chênh lệch về giá đất tại các vùng giáp ranh giữa các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, giữa các vùng, miền trong cả nước.

*Thứ tư*, mặc dù đã có nhiều biện pháp khắc phục tồn tại, bất cập của Khung giá đất, Bảng giá đất nhưng việc Nhà nước thừa nhận tồn tại 2 loại giá khác nhau cho thấy, việc điều hành giá với cả hai loại công cụ hành chính (Khung giá, Bảng giá) và thị trường (giá cụ thể của từng lô đất) đã tạo ra sự mất công bằng và bị động. Nhà nước, với vai trò đại diện chủ sở hữu về đất đai lại chưa có được giải pháp hữu hiệu để kiểm soát và điều tiết, quản lý thị trường.

**Từ khi bắt đầu công cuộc đổi mới đến nay, Quốc hội đã 04 lần ban hành Luật Đất đai vào các năm 1987, 1993, 2003 (trong đó có 02 lần sửa đổi, bổ sung năm 1998 và 2001) và năm 2013. Cùng với các quy định chung quản lý nhà nước về đất đai thì giá đất và chính sách về giá đất giữ một vai trò, vị trí rất quan trọng trong hệ thống chính sách pháp luật về đất đai. Nhà nước nắm quyền quyết định định giá đất (xác định giá đất); Chính phủ quy định khung giá đất, bảng giá đất và phương pháp xác định giá đất.**

*Thứ năm*, mặc dù pháp luật về đất đai đã có quy định cụ thể đối với đất giáp ranh, theo đó, khi thực hiện các dự án lớn, dự án theo tuyến, các dự án có quy mô sử dụng đất trải rộng qua nhiều địa bàn khác nhau, thì hai địa phương giáp ranh phải thỏa thuận với nhau về giá đất tại khu vực giáp ranh, tuy nhiên, quy định này đã không khả thi trong thực tế, gây khiếu kiện kéo dài trong dân.

*Thứ sáu*, trình tự, thủ tục hành chính trong xác định giá đất tính thu các khoản nghĩa vụ tài chính mặc dù đã được cải cách nhưng còn khá phức tạp, tốn nhiều thời gian và chi phí vật chất cho người sử dụng đất cũng như cơ quan nhà nước.

*Thứ bảy*, giá đất trên thị trường ở Việt Nam thông thường không được ghi nhận trên các giấy tờ chính thức. Trong hợp đồng chuyển nhượng, giá đất cũng chỉ ghi nhận khoảng 1/10 giá thực đã thống nhất. Như vậy, chỉ có kết quả đấu giá đất là thực hiện nghiêm túc và phản ánh đúng giá thị trường. Các trung tâm, doanh nghiệp định giá thường phải ghi nhận giá thị trường qua thông tin gián tiếp từ các trung tâm môi giới, trên các trang báo quảng cáo BĐS hoặc tự tới mặc cả giá với các chủ muốn bán... Tình trạng này gây thất thu nguồn lực NSNN, tiềm

ẩn nhiều rủi ro trong giao dịch, phát triển TT BĐS...

*Thứ tám*, giá đất ở Việt Nam quá cao so với giá các hàng hóa khác. Điều này rất bất lợi cho phát triển kinh tế, chuyển dịch đất đai phục vụ công nghiệp hóa, đô thị hóa và giải quyết nhà ở cho người lao động, tiềm ẩn nguy cơ bất ổn của TT BĐS.

### **Đề xuất, kiến nghị**

Thực tiễn cho thấy, nếu CSTC đất đai nói chung và chính sách về giá đất phù hợp, minh bạch, đảm bảo lợi ích của các chủ thể: Nhà nước - doanh nghiệp - cá nhân sẽ thúc đẩy TT BĐS phát triển lành mạnh và đáp ứng được yêu cầu của phát triển kinh tế xã hội. Nhằm góp phần khắc phục những hạn chế, tồn tại trong triển khai các CSTC, góp phần khai thác hiệu quả các nguồn tài chính đất đai vào phát triển TT BĐS Việt Nam, bài viết đề xuất một vài khuyến nghị sau:

*Thứ nhất*, cần thống nhất về cơ chế giá đất theo cơ chế thị trường. Theo đó, về lâu dài nên bỏ khung giá đất do Chính phủ ban hành và giao UBND cấp tỉnh ban hành giá đất theo mục đích sử dụng đất để tính các nghĩa vụ tài chính về đất đai, cũng như bồi thường khi thu hồi đất theo nguyên tắc: (i) Thị trường; (ii) Có định hướng của Nhà nước (trong đó phải đảm bảo môi trường kinh doanh, thu hút đầu tư và hài hòa giữa các mục đích...); (iii) Có tính ổn định tương đối. Đồng thời, cần có cơ chế giám sát việc xây dựng bảng giá đất, cập nhật, điều chỉnh bảng giá đất; xây dựng cơ sở dữ liệu giá đất; nâng cao năng lực đội ngũ cán bộ làm công tác định giá đất, BĐS. Nâng cao năng lực của cơ quan Nhà nước làm nhiệm vụ xây dựng Bảng giá đất, thẩm định giá đất, theo dõi, cập nhật giá đất trên thị trường.... Có chính sách phát triển đa dạng các loại hình dịch vụ về tư vấn giá đất.

*Thứ hai*, tiếp tục nghiên cứu, mở rộng phạm vi áp dụng hơn nữa hệ số điều chỉnh giá đất trong xác định nghĩa vụ tài chính đất đai của người sử dụng đất so với quy định tại Nghị định số 44/2014/NĐ-CP, Nghị định số 45/2014/NĐ-CP, Nghị định số 46/2014/NĐ-CP và Nghị định số 123/2017/NĐ-CP.

*Thứ ba*, nghiên cứu 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, đơn giản hóa trong việc xác định giá trị quyền sử dụng đất khi thực hiện chuyển nhượng quyền sử dụng đất, trên cơ sở đó xác định số tiền thuế phải nộp vào NSNN.

*Thứ tư*, hoàn thiện các phương pháp xác định giá đất thị trường theo tiêu chuẩn quốc tế, phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế-xã hội nói chung và sự phát triển TT BĐS nói riêng. Đồng thời, cần quy định





cụ thể các phương pháp xác định giá đất đối với từng loại đất như: phương pháp so sánh trực tiếp đối với đất ở, phương pháp thu nhập đối với đất nông nghiệp... cụ thể:

- Đối với đất ở: Việc định giá đất thực hiện trên cơ sở sát với giá chuyển nhượng thực tế trên thị trường tại thời điểm xác định. Tuy nhiên, do thị trường đất ở hiện nay bị yếu tố đầu cơ lũng đoạn, nên Nhà nước cần có chính sách tạo quỹ đất ở phù hợp với quy hoạch sử dụng đất và trên cơ sở quan hệ cung cầu, chủ động ổn định TT BĐS theo hướng đưa giá đất ở, nhà ở trở về mức phù hợp với thu nhập thực tế của đại bộ phận hộ gia đình, cá nhân. Đồng thời, phát huy tác dụng của các công cụ tài chính như thuế, phí... để điều tiết thị trường, chống đầu cơ và thu đúng, thu đủ tiền sử dụng đất, tiền thuê đất vào NSNN để phục vụ lợi ích chung.

- Đối với đất sản xuất phi nông nghiệp; đất thương mại, dịch vụ phi nông nghiệp: Giá đất được xác định theo mục đích và thời hạn sử dụng đất tối đa là 70 năm trong tương quan hợp lý với giá đất ở và phù hợp với thực tế thị trường.

- Đối với đất nông nghiệp: Giá đất được xác định chủ yếu theo phương pháp thu nhập từ sản xuất nông nghiệp. Khi thực hiện chính sách thu hồi đất nông nghiệp sẽ có chính sách hỗ trợ thêm cho người có đất để đảm bảo ổn định cuộc sống, chuyển đổi nghề nghiệp (thực chất là chia lại một phần địa tô từ đất cho người có đất bị thu hồi).

Thứ năm, việc xác lập cụ thể hơn địa vị pháp lý, trách nhiệm của Tổ chức tư vấn giá đất để thực hiện dịch vụ theo yêu cầu của Nhà nước khi xây dựng Khung giá các loại đất; giá đất chuẩn của vùng giá trị đất; bảng giá đất và xác định giá đất cụ thể và theo yêu cầu của các bên khi thực hiện các giao dịch dân sự liên quan đến giá đất cụ thể trong là cần thiết. Tuy nhiên, đất đai là hàng hoá đặc biệt và thuộc đối tượng Nhà nước quản lý giá theo quy định của Luật Giá. Tổ chức có chức năng tư vấn giá đất phải là tổ chức nghề nghiệp có tính độc lập về chuyên môn, nghiệp vụ, phù hợp với thông lệ quốc tế và phù hợp với chủ trương xã hội hóa (tách khỏi cơ quan quản lý nhà nước thực hiện dịch vụ độc lập). Trên cơ sở kết quả định giá của Tổ chức có chức năng tư vấn giá đất độc lập nêu trên, cơ quan quản lý nhà nước (đại diện chủ sở hữu về tài sản nhà nước là đất đai) sẽ thẩm định trình cấp có thẩm quyền phê duyệt về giá trị quyền sử dụng đất và giá trị tài sản trên đất (nếu có).

Thứ sáu, cần có quy định cụ thể hơn về cơ chế hoạt động của Hội đồng thẩm định giá đất và về sử dụng tư vấn giá đất để xác định giá cụ thể. Theo

quy định của Luật Đất đai năm 2013, cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh được thuê tổ chức có chức năng tư vấn định giá đất để tư vấn xác định giá đất cụ thể và căn cứ kết quả tư vấn giá đất, cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh trình Hội đồng thẩm định giá đất xem xét trước khi trình UBND cùng cấp quyết định. Hội đồng thẩm định giá đất gồm: Chủ tịch UBND cấp tỉnh làm Chủ tịch và đại diện của cơ quan, tổ chức có liên quan, tổ chức có chức năng tư vấn định giá đất, nghĩa là trong hội đồng bắt buộc có tổ chức có chức năng tư vấn định giá đất, tức là tổ chức cung cấp dịch vụ định giá đất độc lập. Tư vấn giá đất (tức là dịch vụ định giá đất độc lập) có vai trò nhất định trong quá trình quyết định giá đất của Nhà nước. Về cơ bản, sự tham gia của cơ quan định giá độc lập có thể góp phần làm cho việc định giá khách quan hơn. Tuy nhiên, do quy định Chủ tịch Hội đồng thẩm định giá đất lại chính là chủ tịch UBND cấp tỉnh trong khi UBND cấp tỉnh quyết định giá cụ thể. Do đó, cần phải có cơ chế đảm bảo Hội đồng này phải hoạt động thực chất, không phải là hình thức để giá đất được xác định khách quan, công khai, minh bạch.

#### Tài liệu tham khảo:

1. Quốc hội, Luật Thuế sử dụng đất nông nghiệp, Thuế chuyển quyền sử dụng đất, Thuế nhà đất...;
2. Quốc hội, Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam và Luật sửa đổi;
3. Quốc hội, Luật Khuyến khích đầu tư trong nước và Luật sửa đổi;
4. Quốc hội, Luật Doanh nghiệp nhà nước năm 2003;
5. Quốc hội, Luật Ngân sách nhà nước;
6. Cục Quản lý công sản (Bộ Tài chính), Một số báo cáo chuyên đề về đất đai của Cục quản lý công sản từ năm 1999 đến nay;
7. Đặng Hùng Võ (2011), Cơ chế đổi đất lấy hạ tầng, Hội thảo Khoa học "Động viên tài chính từ đất đai để đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng", Hà Nội;
8. Phạm Thị Tường Vân (2011), Nhìn lại các phương thức động viên tài chính từ đất đai và chính sách ưu đãi để đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng, Hội thảo Khoa học "Động viên tài chính từ đất đai để đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng", Hà Nội;
9. Lê Xuân Trường (2011), Từ cơ sở lý luận nghiên cứu hoàn thiện chính sách huy động nguồn lực tài chính từ đất đai ở Việt Nam, Hội thảo Khoa học "Động viên tài chính từ đất đai để đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng", Hà Nội;
10. Nguyễn Đình Bổng (2011), Nhận diện những bất cập về cơ chế tài chính trong thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất của pháp luật đất đai hiện hành ở Việt Nam, Hội thảo "Tài chính đất đai, giá đất và cơ chế chính sách trong bồi thường, hỗ trợ, tái định cư", Hà Nội;
11. Lê Xuân Bá (2003), Sự hình thành và phát triển thị trường bất động sản trong công cuộc đổi mới ở Việt Nam.

#### Thông tin tác giả:

Phạm Minh Hóa – Cục Quản lý công sản

Email: phamminhhoa@mof.gov.vn