

Những vấn đề đặt ra trong quá trình xử lý thị trường bất động sản tại Thành phố Hồ Chí Minh

NGUYỄN HOÀNH XANH



Ảnh: Hòa Tân

1. Thực trạng

Hiện nay trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh đã hình thành thị trường quyền sử dụng đất (thị trường bất động sản), mặc dù các yếu tố để cho sự hình thành và hoạt động của loại thị trường này vẫn chưa đầy đủ, và khung pháp lý về vấn đề này chưa được hoàn thiện, do đó thị trường chính thức chỉ chiếm một tỷ trọng nhỏ đối với việc chuyển nhượng, còn phần lớn các giao dịch về đất đai đều ở thị trường không chính thức (thị trường ngầm, đối với loại thị trường này Nhà nước không thể kiểm soát được). Theo Luật đất đai năm 2001, người sử dụng đất hiện có 7 quyền bao gồm: chuyển nhượng, chuyển đổi, thừa kế thế chấp, cho thuê, bảo lãnh và góp vốn bằng quyền sử dụng đất, luật này đã đặt nền móng cho việc hình thành và phát triển thị trường bất động sản. Điều này tác động rất mạnh đến sự gia tăng

chuyển nhượng đất nông nghiệp trên địa bàn thành phố. Vì thế, trong thời gian qua tài sản thế chấp quyền sử dụng đất để vay vốn ngân hàng trên địa bàn TP. Hồ Chí Minh chủ yếu là đất nông nghiệp. Trong đó phần lớn chưa chuyển đổi mục đích sử dụng, điều này gây không ít khó khăn trong hoạt động ngân hàng khi phải xử lý tài sản thế chấp về loại này.

Mặt khác, trong việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất giữa các thành phần kinh tế còn có những điểm bất hợp lý; đối với các loại hình cá thể tư nhân thì được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng lâu dài; đối với các loại doanh nghiệp chỉ được cấp quyền sử dụng đất dưới dạng đất thuê có thời hạn và trả tiền hàng năm, do đó khó có thể vận dụng giá đất thế chấp theo giá trị đã trả tiền thuê đất theo tinh thần Nghị định 178 về bảo đảm tiền vay. Tuy nhiên cũng có nơi như

Khu công nghiệp Tân Bình TP. HCM đã được UBND thành phố cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ổn định lâu dài đối với các doanh nghiệp nhà nước đã đóng tiền thuê 100% (thành phố thực hiện thí điểm), thuận lợi cho việc thế chấp ngân hàng. Tỷ lệ có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đai và quyền sở hữu nhà ở rất thấp. Có nhiều loại giấy chủ quyền qua từng thời kỳ khác nhau, không thống nhất, thậm chí có loại giấy tờ không ghi đầy đủ các yếu tố để xác định vị trí, diện tích. Hiện tại tỷ lệ nhà ở có giấy quyền sở hữu nhà gắn liền với đất theo Nghị định 60/CP/1994 chỉ đạt khoảng 10%. Điều này cũng đã phần nào ảnh hưởng tới đầu ra của thị trường tín dụng.

Hiện tại giá trị quyền sử dụng đất không ổn định do bị tác động của việc quy hoạch thường xuyên thay đổi. Mặt khác khung giá đất

theo quy định của UBND tỉnh, thành phố thấp hơn nhiều so với giá thị trường đưa đến khó khăn cho tổ chức tín dụng trong việc xác định giá trị quyền sử dụng đất thế chấp khi giải quyết cho vay, cũng như làm hạn chế khả năng vay vốn của khách hàng. Các cơ chế về định giá tài sản đảm bảo như: đất đai, nhà cửa tại địa bàn thành phố chậm thay đổi và không phù hợp làm ảnh hưởng đến đầu ra của thị trường tín dụng.

Chỉ thị 08 ngày 22.4.2002 chấn chỉnh và tăng cường quản lý nhà nước về nhà đất trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh đã quy định sẽ thu hồi đất, nếu quá thời gian 12 tháng mà không sử dụng đúng mục đích giao. Điều này có mặt tích cực là ngăn chặn việc đầu cơ đất đai trên địa bàn. Nhưng mặt khác nó cũng gây khó khăn cho hoạt động ngân hàng. Khi ngân hàng nhận thế chấp quyền sử dụng đất từ các dự án xây dựng nhà ở của các tổ chức và của các cá nhân có giấy tờ hợp lệ, nếu dự án chưa được triển khai (có thể do khách quan), hoặc các cá nhân chưa có đủ điều kiện để xây dựng nhà ở sau thời hạn 12 tháng thì bị thu hồi, và khi xử lý phát mãi tài sản sẽ bị ách tắc, vì chưa rõ cơ quan, tổ chức nào có trách nhiệm xác nhận các điều kiện được chuyển nhượng và được nhận chuyển nhượng.

Thị trường bất động sản đang trong thời kỳ sơ khai, các tổ chức tín dụng tham gia vào thị trường này còn rất hạn chế. Tuy nhiên một số ngân hàng thương mại đã tham gia vào thị trường địa ốc, mà điển hình là các Ngân hàng TMCP Á Châu, Ngân hàng phát triển nhà TP.HCM, Ngân hàng Sài Gòn thương tín dưới các hình thức: cho vay mua nhà, sửa chữa nhà, xây dựng nhà ở, liên doanh liên kết đầu tư vào bất động sản...

Hiện nay việc xử lý tài sản thế chấp là bất động sản nói chung và giá trị quyền sử dụng đất nói riêng gặp nhiều khó khăn do sự phối hợp không đồng bộ, giữa các ban ngành chức năng nhất là khâu làm thủ tục sang tên chủ sở hữu còn rất chậm đã ảnh hưởng đến quá trình xử lý nợ

quá hạn của các tổ chức tín dụng. Thực tế cho thấy việc cho vay mua nhà và sửa chữa nhà trên địa bàn thành phố tăng mạnh, chứng tỏ nhu cầu vốn cần đáp ứng cho thị trường nhà đất là rất lớn, nhưng để được vay vốn ngân hàng thì họ phải có tài sản thế chấp, và đối với đại bộ phận dân chúng thì tài sản có giá trị nhất là nhà và đất, nhưng thực tế cho thấy việc chứng minh quyền sở hữu hợp pháp đối với loại tài sản này không đơn giản, vì nhiều trường hợp nó liên quan đến các vấn đề khá nhạy cảm như đất tôn giáo, đất hương hỏa, đất họ tộc.

Từ năm 1993 đến nay, Thành phố đã ban hành 127 văn bản, trong

Có nhiều loại giấy chủ quyền qua từng thời kỳ khác nhau, không thống nhất, thậm chí có loại giấy tờ không ghi đầy đủ các yếu tố để xác định vị trí, diện tích. Hiện tại tỷ lệ nhà ở có giấy quyền sở hữu nhà gắn liền với đất theo Nghị định 60/CP/1994 chỉ đạt khoảng 10%. Điều này cũng đã phần nào ảnh hưởng tới đầu ra của thị trường tín dụng.

đó có 42 quyết định, 17 chỉ thị, 68 công văn về quản lý đất đai, nhưng hiệu năng của nó đối với đời sống kinh tế xã hội chưa cao. Nổi bật nhất là vấn đề quy hoạch sử dụng đất đai và các chính sách đền bù giải toả phục vụ quá trình thực hiện các dự án đầu tư, việc quy hoạch thường thay đổi, không nhất quán, chưa có tầm nhìn dài hạn đã ảnh hưởng tới sự phát triển kinh tế xã hội và mỹ quan môi trường. Chính sách đền bù không thống nhất, không triệt để; cùng một vị trí, có chỗ đền bù theo khung giá nhà nước, có chỗ đền bù theo thỏa thuận với nhà đầu tư, tạo tâm lý

ngghi ngờ, so bì trong công chúng. Việc xây dựng nhà trái phép, mua bán quyền sử dụng đất có tính chất đầu cơ trong một thời gian dài không được xử lý một cách nghiêm túc, một phần do quá buông lỏng trong quản lý, một phần do quá nhiều văn bản khiến việc thi hành và điều hành tại địa phương gặp nhiều lúng túng, và cần lưu ý là có đến 70-80% các vụ khiếu nại là liên quan đến lĩnh vực đất đai. Cũng từ đó xuất hiện quan điểm lệch lạc về đất đai, xem đất đai như là hàng hoá thông thường có thể tự do mua bán, mà còn sốt đất giả tạo vào cuối năm 2001 và đầu năm 2002 tại thành phố là một minh chứng. Hệ quả là các tài nguyên đất đai đã bị sử dụng một cách lãng phí, mặt khác nó còn cản trở sự thu hút đầu tư của nước ngoài, hạn chế tăng trưởng GDP.

2. Một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu lực quản lý đất đai

Bước sang thế kỷ 21, nền kinh tế nước ta bắt đầu chủ động hội nhập quốc tế, từng bước chấp thuận các thông lệ quốc tế về hợp tác đầu tư, thương mại, tài chính, tín dụng. Năm 2001 Luật đất đai đã được sửa đổi bổ sung theo hướng đó, đặc biệt là mở rộng hơn quyền của người sử dụng đất, thêm hai quyền bảo lãnh và góp vốn bằng quyền sử dụng đất, trước đó đã có năm quyền: chuyển nhượng chuyển đổi, thừa kế, cho thuê, thế chấp. Nhìn chung chính sách đất đai của Đảng và Nhà nước trong thời gian qua đã góp phần ổn định đời sống xã hội, thúc đẩy kinh tế phát triển, các tiềm năng vốn có của đất đai đã từng bước không ngừng được giải phóng góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Tuy nhiên chính sách đất đai của ta còn nhiều điểm chưa nhất quán và còn bất cập, vấn đề đặt ra ở đây là cần có những giải pháp hợp lý đất đai nhằm đáp ứng được những đòi hỏi mới của thực tiễn cuộc sống, vì vậy cần hoàn thiện và bổ sung các chính sách về đất đai lên một cấp độ mới. Xin đưa ra các giải pháp sau :

Thứ nhất, trong tiến trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá nền kinh tế đất nước các mối quan hệ đất đai sẽ ngày càng đa dạng và phức tạp đòi hỏi sẽ phải ngày càng được hoàn thiện. Đất đai là tư liệu sản xuất đồng thời là tài sản, nguồn lực quan trọng của đất nước cần được quản lý thống nhất tập trung. Vì vậy Hội nghị TW7 tiếp tục khẳng định đất đai thuộc sở hữu toàn dân, và xem nó như là một loại hàng hoá đặc biệt nhằm thống nhất quản lý các nguồn lực đất đai vào trong tay Nhà nước đồng thời quyền hạn và trách nhiệm của người sử dụng đất một cách rõ ràng. Do đó theo tinh thần chỉ đạo của Hội nghị TW7 thì các mối quan hệ đất đai cần được xử lý không chỉ thông qua quan hệ hành chính, hiện vật mà cần xem xét nó dưới góc độ hành chính kết hợp với kinh tế, vì vậy trong thời gian tới sự cần thiết phải hình thành bộ Luật đất đai trên cơ sở Luật đất đai hiện hành và các luật liên quan tới nó.

Thứ hai, Nhà nước chỉ quản lý về quy hoạch, giá, thuế, đất công (quỹ đất thực sự của Nhà nước). Mọi tranh chấp đến đất đai chuyển sang toà án giải quyết. Không nên có sự cào bằng về chế độ quản lý (quyền và nghĩa vụ) giữa đất có nguồn gốc tạo lập khác nhau; đất nông nghiệp trong khu phát triển đô thị phải được coi là quỹ đất dự trữ, có chế độ quản lý, sử dụng khác đất nông nghiệp tại các khu vực quy hoạch đất nông nghiệp, chế độ quản lý sử dụng đất đai cần phải gắn với quy hoạch. Đi đôi với việc quy định cơ chế quản lý đất đai thống nhất, các điều trong Luật cần thể hiện sát hơn với truyền thống, phong tục, tập quán của nhân dân để Luật dễ dàng đi vào cuộc sống. Luật cần làm rõ khái niệm như loại đất, mục đích sử dụng, ổn định lâu dài, vi phạm cố ý, đất công. Theo đó:

- Cần phải cụ thể hoá Điều 2, Luật đất đai (năm 2001) về chính sách sử dụng đất đai, cần bổ sung nội dung xét và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với các loại đất hương hoá của họ tộc, gia

tộc dùng để thờ phụng (tồn tại trước 1975 đến nay liên tục sử dụng), hiện tại Luật đất đai chưa đề cập đến loại này. Đề nghị nghiên cứu lại khoản 3, Điều 2 Luật đất đai: "Nhà nước có chính sách bảo đảm cho người làm nông nghiệp, nuôi trồng thủy sản, lâm nghiệp có đất sản xuất vì chính sách mới của Đảng và Nhà nước chủ trương đẩy mạnh việc chuyển dịch cơ cấu cây trồng, vật nuôi."

- Cần giải thích và hướng dẫn rõ hơn Điều 37, Luật đất đai vì hiện nay các dạng vi phạm trong quản lý sử dụng đất đai là phổ biến, phần lớn do quy phạm pháp luật không điều chỉnh và biện pháp thực hiện là quá chung chung.

- Theo Điều 75, Luật đất đai qui định: Hộ gia đình cá nhân sử dụng đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp để trồng rừng được chuyển nhượng quyền sử dụng đất trong các trường hợp sau đây: chuyển đi nơi khác; chuyển sang làm nghề khác, không còn khả năng trực tiếp lao động. Các ngành các cấp còn gặp nhiều khó khăn khi xác nhận đúng hay không đúng theo Điều 75, Luật đất đai, trong khi đó lại chưa quy định số lần được phép giao dịch chuyển nhượng. Vì thế cần sửa đổi Điều 75, Luật đất đai theo hướng chế tài người được chuyển nhượng nhằm hạn chế việc đầu cơ đất đai.

- Để triển khai việc đăng ký thế chấp theo đúng pháp luật một cách đồng bộ, thống nhất đề nghị cơ quan đăng ký giao dịch bảo đảm cho phép đăng ký giao dịch bảo đảm bao gồm cả giá trị quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với quyền sử dụng đất) tại mỗi tỉnh thành phố, đẩy nhanh việc cấp, đổi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà theo mẫu thống nhất trên cơ sở đó tạo điều kiện thuận lợi cho việc hình thành thị trường bất động sản.

Thứ ba, hiện nay với 7 quyền của người sử dụng đất được quy định đã đặt nền móng cho việc hình thành thị trường bất động sản. Hơn nữa Đại hội Đảng IX cũng đã xác định cần xây dựng và hình thành thị trường bất động sản, cần lưu ý là

khi nền kinh tế vận hành theo cơ chế thị trường, quyền sử dụng đất được mở rộng là vấn đề rất mới và vận hành rất nhanh theo các quy luật của kinh tế thị trường: quy luật cung - cầu, quy luật giá trị, quy luật cạnh tranh. Vì vậy, Nhà nước cần tạo ra khung pháp lý hoàn chỉnh về thị trường bất động sản để thị trường này hoạt động tốt và phải có sự kiểm soát điều hành của Nhà nước. Để thị trường bất động sản có thể hoạt động thông suốt thì vai trò của ngân hàng thương mại là hết sức quan trọng vì nó đáp ứng nhu cầu cho các giao dịch trong quá trình chuyển nhượng. Vì vậy NHTM cần được trực tiếp tham gia kinh doanh bất động sản (Hiện tại Luật các tổ chức tín dụng chưa cho phép).

Thứ tư, cần tạo nên sự phân công, phân cấp, xác định trách nhiệm của các cấp, các ngành trong quản lý đất đai. Quản lý đất đai ngoài việc chuyên môn của Bộ tài nguyên và môi trường (khảo sát, đo đạc, lập bản đồ kiểm kê, thống kê...), còn bao gồm cả công việc thuộc chức năng quản lý hành chính (như thanh tra, giải quyết tranh chấp, quy hoạch...), do đó cần có sự phối hợp của nhiều ngành, nhiều cấp mới đạt hiệu quả. Cần đẩy mạnh hơn nữa quá trình cải cách thủ tục hành chính trong lĩnh vực đất đai, loại bỏ những thủ tục rườm rà, cản trở việc thực hiện các quyền của người sử dụng đất, nhất là các thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất tại các đô thị, và các thủ tục giao đất, thuê đất. Đặc biệt cần phân định rõ phần nào thuộc phạm vi quản lý của Nhà nước, phần nào thuộc phạm vi giao dịch dân sự để tránh sự ô m đồm không cần thiết của các cơ quan công quyền. Mặt khác cần đẩy mạnh việc tuyên truyền, giáo dục pháp luật đất đai, thường xuyên phổ biến những quy định mới của Nhà nước đối với người dân về lĩnh vực này, đó cũng là một trong những biện pháp hữu hiệu để thực hiện tốt Quy chế dân chủ tại cơ sở trong lĩnh vực đất đai ■