

ĐẠI HỌC QUỐC GIA TP. HỒ CHÍ MINH

TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ - LUẬT

PHẠM YẾN NHI

PHÁP LUẬT VỀ THUÊ MUA NHÀ Ở XÃ HỘI

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

Tp. Hồ Chí Minh năm 2023

ĐẠI HỌC QUỐC GIA TP. HỒ CHÍ MINH
TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ - LUẬT

PHẠM YẾN NHI

PHÁP LUẬT VỀ THUÊ MUA NHÀ Ở XÃ HỘI

Chuyên ngành: Luật Kinh tế

Mã số chuyên ngành: 62 38 01 07

Phản biện độc lập 1:

Phản biện độc lập 2:

Phản biện độc lập 3:

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC

PGS.TS. NGUYỄN NGỌC ĐIỆN

Tp. Hồ Chí Minh năm 2023

LỜI CAM ĐOAN

Tôi cam đoan luận án này là công trình do chính tôi thực hiện. Mọi số liệu, kết quả nghiên cứu đã công bố được tham khảo trong luận án đều trung thực và trích dẫn nguồn đúng quy định. Những kết quả nghiên cứu của luận án chưa từng được công bố trong bất kỳ công trình của tác giả nào khác.

Tp. Hồ Chí Minh, ngày 07 tháng 02 năm 2023

Nghiên cứu sinh

Phạm Yến Nhi

BẢNG VIẾT TẮT

Stt	Từ viết tắt	Tiếng Anh	Nghĩa Tiếng Việt
1	ANP	Analytic Network Process	Quy trình mạng lưới phân tích
2	CBL	Choice-based letting	Thuê dựa trên sự lựa chọn
3	EC	European Commission	Cộng đồng châu Âu
4	HA	Hong Kong Housing Authority	Cơ quan nhà ở Hồng Kông
5	HDB	Housing and Development Board	Cơ quan Nhà ở và Phát triển
6	HLM	Habitation à loyer modéré	Nhà ở cho người thu nhập thấp
7	HQI	Housing Quality Indicators	Chỉ số chất lượng nhà ở
8	HUD	United States Department of Housing and Urban Development	Bộ Nhà ở và Phát triển đô thị Hoa Kỳ
9	HUDVN	Vietnam Housing and Urban Development Corporation	Công ty CP phát triển Nhà và Đô thị Việt Nam
10	IHA	International Housing association	Hiệp hội nhà ở quốc tế
11	KNHC	Korea National Housing Corporation	Công ty Nhà ở Hàn Quốc
12	MINVU	Ministry of Housing and Urban Development	Bộ Phát triển nhà ở và đô thị Chi Lê
13	NAR	National Association of Realtors	Hiệp hội Quốc gia chuyên viên địa ốc Hoa Kỳ

14	OECD	Organization for Economic Cooperation and Development	Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế
15	PIF	Perfect Information Frontier	Khu vực thông tin hoàn hảo
16	RTB	Right to buy	Quyền mua
17	TSB	Social Housing Companies	Công ty Nhà ở xã hội

DANH MỤC HÌNH, BẢNG VÀ BIỂU ĐỒ

Hình 1.1. Hỗ trợ nhà ở tại Thành phố Hồ Chí Minh.....	12
Bảng 1.2. Số lượng nhà ở xã hội được xây mới và bán theo hình thức thuê mua tại Anh giai đoạn năm 1980 – 2013	19
Bảng 1.3. Sự thay đổi nhân khẩu học tác động đến tỷ lệ sở hữu nhà ở	21
Bảng 2.1. Các hình thức ưu đãi của Nhà nước dành cho nhà ở xã hội	49
Bảng 2.2. Tỷ lệ sở hữu nhà ở tại một số quốc gia.....	64
Bảng 2.3. Hình thức sở hữu nhà ở tại Anh từ năm 1981-2000	65
Hình 4.1. Mức độ thiếu hụt tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản năm 2020.....	140
Hình 4.2. Chất lượng nhà ở năm 2020	140

MỤC LỤC

LỜI CAM ĐOAN	i
BẢNG VIẾT TẮT	i
DANH MỤC HÌNH, BẢNG VÀ BIỂU ĐỒ	i
MỤC LỤC	i
PHẦN MỞ ĐẦU	1
1. Lý do chọn đề tài	1
2. Mục tiêu nghiên cứu và nhiệm vụ nghiên cứu.....	2
3. Phương pháp nghiên cứu	4
4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu	5
4.1. Đối tượng nghiên cứu	5
4.2. Phạm vi nghiên cứu.....	5
5. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của đề tài	6
6. Những điểm mới của luận án.....	7
7. Bố cục của luận án	8
CHƯƠNG 1 TỔNG QUAN NGHIÊN CỨU VỀ THUÊ MUA NHÀ Ở XÃ HỘI	9
1.1. Tổng quan về tình hình nghiên cứu	9
1.1.1. Những công trình nghiên cứu trong nước.....	9
1.1.2. Những công trình nghiên cứu nước ngoài	16
1.1.3. Đánh giá về tình hình nghiên cứu	25
1.2. Lý thuyết nghiên cứu	28
1.2.1. Lý thuyết về công lý (Theory of justice)	28
1.2.1.1. Nội dung lý thuyết về công lý.....	28
1.2.1.2. Vận dụng lý thuyết về công lý vào luận án.....	30
1.2.2. Lý thuyết phúc lợi xã hội (Social welfare theory)	30
1.2.2.1. Nội dung lý thuyết phúc lợi xã hội	30
1.2.2.2. Vận dụng lý thuyết phúc lợi vào luận án	31
1.2.3. Lý thuyết lựa chọn hợp lý (Rational choice theory).....	32
1.2.3.1. Nội dung lý thuyết lựa chọn hợp lý	32
1.2.3.2. Vận dụng lý thuyết lựa chọn hợp lý vào luận án	33
1.2.4. Lý thuyết đại diện (Agency theory)	34
1.2.4.1. Nội dung lý thuyết đại diện.....	34
1.2.4.2. Vận dụng lý thuyết đại diện vào luận án	34
1.2.5. Lý thuyết bất cân xứng thông tin (Asymmetric information theory).....	35
1.2.5.1. Nội dung lý thuyết bất cân xứng thông tin vào luận án	35
1.2.5.2. Vận dụng lý thuyết bất cân xứng thông tin vào luận án	36
1.3. Câu hỏi nghiên cứu và giả thuyết nghiên cứu.....	36

CHƯƠNG 2 LÝ LUẬN VỀ THUÊ MUA NHÀ Ở XÃ HỘI	39
2.1. Khái quát về nhà ở xã hội	40
2.1.1. Khái niệm và sự ra đời của nhà ở xã hội	40
2.1.2. Những đặc trưng của nhà ở xã hội	46
2.2. Khái quát về thuê mua nhà ở xã hội	52
2.2.1. Khái niệm thuê mua nhà ở xã hội	52
2.2.2. Bản chất của hợp đồng thuê mua nhà ở xã hội	58
2.2.3. Sự cần thiết của hình thức thuê mua nhà ở xã hội	62
2.2.4. Các hình thức thuê mua trong chính sách phát triển nhà ở xã hội trên thế giới và tại Việt Nam.....	70
KẾT LUẬN CHƯƠNG 2	76
CHƯƠNG 3 CHỦ THỂ THAM GIA THUÊ MUA NHÀ Ở XÃ HỘI	77
3.1. Quy định về bên cho thuê mua nhà ở xã hội.....	77
3.1.1. Điều kiện đối với chủ đầu tư dự án nhà ở xã hội.....	77
3.1.2. Điều kiện để dự án nhà ở xã hội được đưa vào giao dịch.....	81
3.1.4. Cơ chế ưu đãi đối với chủ đầu tư xây dựng nhà ở xã hội cho thuê mua.....	85
3.1.5. Những bất cập trong quy định pháp luật về bên cho thuê mua nhà ở xã hội và kiến nghị hoàn thiện.....	89
3.2. Quy định về bên thuê mua nhà ở xã hội	97
3.2.1. Điều kiện về chủ thể thuê mua nhà ở xã hội.....	97
3.2.2. Thủ tục lựa chọn chủ thể thuê mua nhà ở xã hội	105
3.2.3. Những ràng buộc đối với bên thuê mua nhà ở xã hội.....	109
3.2.4. Bất cập trong quy định pháp luật về bên thuê mua nhà ở xã hội và kiến nghị hoàn thiện.....	111
KẾT LUẬN CHƯƠNG 3	120
CHƯƠNG 4 GIÁ VÀ CHẤT LƯỢNG NHÀ Ở XÃ HỘI CHO THUÊ MUA.....	123
4.1. Quy định về giá thuê mua nhà ở xã hội	123
4.1.1. Cách thức tính giá thuê mua nhà ở xã hội	123
4.1.2. Phương thức thanh toán trong hợp đồng thuê mua nhà ở xã hội	125
4.1.3. Kiểm soát giá thuê mua nhà ở xã hội.....	128
4.1.4. Bất cập trong quy định pháp luật về giá thuê mua nhà ở xã hội.....	130
4.2. Quy định về chất lượng nhà ở xã hội cho thuê mua	138
4.2.1. Quản lý chất lượng nhà ở xã hội cho thuê mua	138
4.2.2. Bảo trì nhà ở xã hội cho thuê mua	146
4.2.3. Bất cập trong quy định pháp luật về chất lượng nhà ở xã hội cho thuê mua và kiến nghị hoàn thiện.....	150
KẾT LUẬN CHƯƠNG 4	156
KẾT LUẬN.....	158

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	i
NHỮNG CÔNG TRÌNH LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN ĐÃ CÔNG BỐ	xv

PHẦN MỞ ĐẦU

1. Lý do chọn đề tài

Khuyến khích sở hữu nhà ở là một chính sách quan trọng tại nhiều quốc gia. Việc sở hữu nhà ở được cho là có tác động tích cực đến các hộ gia đình, cá nhân và toàn xã hội.¹ Theo cách thức truyền thống, việc sở hữu nhà ở chỉ dành cho những người có đủ tiền để chi trả một khoản thanh toán trước và trang trải toàn bộ chi phí thanh toán còn lại. Điều này làm cho quyền sở hữu nhà ở không đến được với rất nhiều cư dân, đặc biệt là những người có thu nhập thấp. Nâng cao khả năng tiếp cận thị trường nhà ở với các hộ gia đình, cá nhân có thu nhập hạn chế là chính sách của rất nhiều quốc gia trong nỗ lực xây dựng những cộng đồng dân cư bền vững, cải thiện đời sống của người dân và qua đó, cải thiện an sinh xã hội.

Mong muốn một giải pháp cho phép nhóm cư dân này có thể sở hữu nhà ở nhưng chỉ với khả năng thanh toán những chi phí liên quan đến thuê nhà vừa không phải đối mặt với những khó khăn khi kết thúc hợp đồng nếu không muốn hoặc không đủ điều kiện mua nhà. Một trong những giao dịch có thể nâng cao khả năng tiếp cận và sở hữu nhà ở của người có thu nhập hạn chế là hình thức thuê mua nhà ở xã hội (lease purchase of social housing), là hình thức trong đó người thuê mua nhà sau một thời gian thuê nhà theo thỏa thuận sẽ có quyền mua căn nhà mình đang thuê. Kỳ vọng đặt ra đối với hình thức giao dịch này là với thời gian thuê đủ dài, người thuê có cơ hội tiết kiệm tiền mua nhà khi hợp đồng thuê mua kết thúc. Thuê mua nhà ở xã hội (NOXH) ra đời cung cấp thêm cho người có thu nhập thấp một giải pháp để tiếp cận NOXH. Hình thức giao dịch này tồn tại song song nhưng có tính chất hoàn toàn khác biệt so với hình thức thuê và mua truyền thống vốn đã rất phổ biến trên thị trường nhà ở. Đây được coi là giải pháp trước những vấn đề về tài chính hiện tại và là lựa chọn quan trọng giúp người thuê có thể sở hữu nhà ở trong tương lai. Hình thức thuê mua NOXH được nhiều quốc gia trên thế giới áp dụng và đã đạt được những thành tựu rất quan trọng trong việc nâng cao khả năng tiếp cận nhà ở đến đông đảo người dân. Ở Mỹ, Anh và nhiều quốc gia khác, hình

¹ Rebout Kleinhans & Marja Elsinga (2010), "Buy your home and feel in control' Does home ownership achieve the empowerment of former tenants of social housing?", *International Journal of Housing policy*, Volume 10, Issue 1, pp. 41-61.

thức thuê mua NOXH đã đem lại cơ hội sở hữu nhà ở cho hàng triệu hộ gia đình có nhu cầu bức thiết về chỗ ở, nhưng lại không đủ điều kiện thực hiện ước mơ.

Chính sách nhà ở xã hội hiện nay có xu hướng xây dựng để bán hoặc cho thuê. Trong Quyết định số 2127/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 30/11/2011 về phê duyệt Chiến lược phát triển nhà ở quốc gia đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2030 nêu rõ “đẩy mạnh công tác tuyên truyền, vận động các tầng lớp dân cư thay đổi phương thức, tập quán từ sở hữu chuyển sang hình thức thuê nhà”. Trong khi các chủ dự án nhà ở xã hội lại đẩy mạnh hình thức bán nhà ở xã hội nhằm nhanh chóng thu hồi vốn đầu tư. Điều này đã làm hạn chế khả năng lựa chọn để tiếp cận nhà ở của những người thu nhập thấp, đó là hình thức thuê mua NOXH.

Chính vì vậy, chính sách phát triển NOXH của mỗi quốc gia không thể thiếu loại hình giao dịch này. Ở Việt Nam, mặc dù đã được thừa nhận và chính thức đưa vào Luật Nhà ở năm 2014, nhưng hình thức thuê mua NOXH còn khá mới trong khoa học pháp lý lẫn trong thực tiễn áp dụng, các quy định của Luật Nhà ở và các văn bản hướng dẫn thi hành còn nhiều điểm chưa hợp lý, nhiều quy định chưa có sự phân biệt giữa mua và thuê mua NOXH. Ngoài ra, những nội dung quan trọng của hình thức giao dịch này như chủ thể tạo lập NOXH cho thuê mua, đối tượng được thuê mua NOXH và những nội dung liên quan đến giá và chất lượng NOXH cho thuê mua chưa được quy định cụ thể. Sự thiếu hoàn chỉnh của pháp luật là một trong những nguyên nhân chủ yếu làm cho hình thức này chưa được phổ biến và chưa được các chủ thể ưu tiên lựa chọn khi tham gia giao dịch NOXH.

Việc xây dựng một hành lang pháp lý đầy đủ, rõ ràng và khả thi cho hình thức thuê mua NOXH là vô cùng bức thiết nhằm thúc đẩy giao dịch này được thực thi trên thực tế, góp phần vào sự phát triển thị trường bất động sản trong đó có NOXH, hạn chế những tranh chấp phát sinh liên quan đến giao dịch, đồng thời tạo động lực mạnh mẽ thúc đẩy sự phát triển của hình thức giao dịch này nhằm mục tiêu cuối cùng là nâng cao khả năng tiếp cận nhà ở của đông đảo người lao động thu nhập thấp. Đây là lý do nghiên cứu sinh chọn đề tài “Pháp luật về thuê mua nhà ở xã hội” làm đề tài luận án tiến sĩ.

2. Mục tiêu nghiên cứu và nhiệm vụ nghiên cứu

Luận án phân tích bản chất pháp lý của hợp đồng thuê mua NOXH và tính đặc thù của loại giao dịch này, đây là cơ sở nền tảng để thiết lập những nội dung trọng tâm của

giao dịch này bao gồm chủ thể tham gia thuê mua NOXH, giá và chất lượng NOXH cho thuê mua. Trên cơ sở đó, tìm ra những bất cập và đề xuất giải pháp hoàn thiện quy định pháp luật về thuê mua NOXH giải quyết thỏa đáng quyền lợi của các bên tham gia giao dịch, góp phần thực hiện hiệu quả chính sách NOXH.

Luận án cũng đồng thời hướng tới mục tiêu làm sáng tỏ cơ sở lý luận về thuê mua NOXH và pháp luật về thuê mua nhà ở xã hội tại Việt Nam, phát hiện những tồn tại trong hệ thống pháp luật và xây dựng kiến nghị pháp lý góp phần hoàn thiện pháp luật Việt Nam về thuê mua NOXH. Các mục tiêu nghiên cứu cụ thể bao gồm:

Một là, xây dựng cơ sở lý luận làm nền tảng cho việc phân tích và hoàn thiện quy định pháp luật Việt Nam về thuê mua NOXH.

Hai là, phân tích quy định pháp luật Việt Nam về chủ thể trong giao dịch thuê mua NOXH và so sánh với quy định một số quốc gia trên thế giới về những vấn đề pháp lý liên quan. Qua đó, xác định những nội dung chưa phù hợp và đề xuất kiến nghị hoàn thiện quy định pháp luật Việt Nam có liên quan đến chủ thể thuê mua NOXH.

Ba là, phân tích quy định pháp luật Việt Nam về giá và chất lượng NOXH cho thuê mua, có so sánh với một số quốc gia trên thế giới để xác định những điểm chưa phù hợp và kiến nghị hoàn thiện quy định pháp luật Việt Nam có liên quan.

Trên cơ sở mục tiêu nghiên cứu nêu trên, tác giả đặt ra những nhiệm vụ nghiên cứu như sau:

Thứ nhất, để bảo đảm quyền và lợi ích cho nhà đầu tư tham gia đầu tư NOXH cho thuê mua, những quy định pháp luật cần tác động từ phía cung, đó là các chủ đầu tư dự án NOXH cho thuê mua, đặc biệt là ở các nước đang phát triển phải đối mặt với sự thiếu hụt nguồn cung lớn về nhà ở như Việt Nam. Trong phần nội dung này, luận án tập trung nghiên cứu những quy định pháp luật hiện hành điều chỉnh đối với bên cho thuê mua NOXH. Nội dung này sẽ được luận án phân tích trong chương 3.

Thứ hai, để giải quyết hiệu quả nhu cầu nhà ở của những đối tượng được hưởng chính sách NOXH cho thuê mua, những quy định pháp luật cần điều chỉnh từ phía cầu, đó là bên thuê mua NOXH. Trong nội dung này, luận án tập trung nghiên cứu những quy định pháp luật điều chỉnh đối với bên thuê mua NOXH. Nội dung này sẽ được luận án phân tích trong phạm vi chương 3.

Thứ ba, trong một giao dịch bất kỳ, giá cả và chất lượng là hai yếu tố rất quan trọng ảnh hưởng trực tiếp đến quyền lợi của các bên tham gia. Đặc biệt, đối với thuê mua NOXH, giao dịch mà ở đó bên thuê mua tham gia với vị thế bị động và hoàn toàn phụ thuộc vào những quy định do bên cho thuê mua đặt ra. Chính vì vậy, pháp luật về nhà ở cần có những can thiệp phù hợp đối với giá cả và chất lượng NOXH cho thuê mua nhằm bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của những người đang gặp khó khăn về nhà ở. Nhiệm vụ này được luận án triển khai trong phạm vi chương 4. Trong chương này, luận án tiến hành phân tích quy định của pháp luật trên hai khía cạnh là kiểm soát giá NOXH cho thuê mua và kiểm soát chất lượng NOXH cho thuê mua. Trên cơ sở tập trung nghiên cứu, phân tích, đánh giá quy định pháp luật Việt Nam, luận án còn đánh giá quy định pháp luật của một số quốc gia trên thế giới liên quan đến nội dung này nhằm học hỏi và đưa ra những giải pháp phù hợp góp phần khắc phục những hạn chế của quy định pháp luật Việt Nam trong việc kiểm soát giá và chất lượng NOXH cho thuê mua. Nội dung này sẽ được luận án phân tích trong phạm vi chương 4.

3. Phương pháp nghiên cứu

Luận án chủ yếu sử dụng các phương pháp nghiên cứu sau:

Phương pháp phân tích được áp dụng để nghiên cứu, đánh giá và làm sáng tỏ các khái niệm, quan điểm và những quy định pháp luật về thuê mua NOXH, làm rõ thực trạng quy định pháp luật Việt Nam về thuê mua NOXH từ đó đề xuất những giải pháp phù hợp. Phương pháp này được sử dụng xuyên suốt luận án.

Phương pháp tổng hợp được sử dụng trong phần Tổng quan của luận án để tổng hợp các công trình nghiên cứu trên cơ sở xem xét đến mối tương quan với từng nội dung luận án. Ngoài ra, phương pháp tổng hợp được sử dụng để đưa ra những kết luận tổng quan và những đề xuất trên cơ sở những nội dung đã được phân tích về khái niệm thuê mua NOXH, chủ thể thuê mua, giá và chất lượng NOXH các quy định pháp luật hiện hành, trong đó có tính đến tác động của các yếu tố kinh tế nhằm qua đó, xác định tính phù hợp và tính khả thi của pháp luật điều chỉnh thuê mua NOXH tại Việt Nam. Phương pháp này được sử dụng xuyên suốt luận án.

Phương pháp so sánh luật học được sử dụng để tiếp cận pháp luật của một số nước trên thế giới về vấn đề thuê mua NOXH, so sánh quy định pháp luật về thuê mua NOXH của Việt Nam và một số quốc gia trên thế giới nhằm tìm ra sự tương đồng và khác biệt,

để chọn lọc ra những bài học kinh nghiệm phù hợp với điều kiện kinh tế xã hội và chính sách phát triển NOXH tại Việt Nam. Trên cơ sở đó, phương pháp này được vận dụng để đề xuất giải pháp cho Việt Nam trong việc xây dựng khung pháp lý về thuê mua NOXH. Phương pháp này được sử dụng ở các chương 2, chương 3 và chương 4 của luận án.

Phương pháp phân tích luật viết được sử dụng để phân tích, đánh giá quy định pháp luật trong mối tương quan với pháp luật của các quốc gia hoặc các văn bản pháp luật có liên quan. Phương pháp này được sử dụng ở chương 2, chương 3 và chương 4 của luận án nhằm đánh giá hiệu quả điều chỉnh pháp luật trong từng nội dung về khái niệm NOXH và thuê mua NOXH, chủ thể tham gia thuê mua NOXH, giá và chất lượng NOXH cho thuê mua.

Ngoài ra, các phương pháp phân tích, tổng hợp, so sánh luật học và phân tích luật viết được sử dụng phối hợp và bổ trợ cho nhau trong suốt các nội dung luận án nhằm giúp cho luận án có kết quả nghiên cứu khách quan và toàn diện.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

4.1. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của luận án là hệ thống pháp luật Việt Nam liên quan đến NOXH và thuê mua NOXH, tập trung nghiên cứu pháp luật về nhà ở và pháp luật kinh doanh bất động sản.

Luận án đồng thời nghiên cứu những vấn đề phát sinh và các bất cập trong thực tiễn áp dụng quy định pháp luật về thuê mua NOXH.

Quy định pháp luật của các quốc gia liên quan đến việc phát triển, xây dựng các chương trình cung cấp NOXH theo hình thức thuê mua sẽ được nghiên cứu nhằm tìm ra những bài học kinh nghiệm từ những thành công hay vướng mắc liên quan đến quá trình thực hiện hình thức này.

4.2. Phạm vi nghiên cứu

Luận án tập trung nghiên cứu bản chất của hợp đồng thuê mua NOXH và những điều chỉnh đối với các bên tham gia giao dịch này theo quy định của pháp luật Việt Nam. Phân tích đánh giá quy định pháp luật được thực hiện trên bốn nội dung:

Thứ nhất, luận án tập trung nghiên cứu về chủ thể cho thuê mua NOXH.

Thứ hai, luận án tập trung nghiên cứu về đối tượng được thuê mua NOXH.

Thứ ba, luận án tập trung nghiên cứu về giá thuê mua NOXH

Thứ tư, luận án tập trung nghiên cứu về chất lượng NOXH cho thuê mua.

Luận án nghiên cứu quy định pháp luật về thuê mua nhà ở xã hội kể từ khi Luật Nhà ở được ban hành cho đến thời điểm hiện tại để có góc nhìn toàn diện về lĩnh vực này.

Ngoài nghiên cứu quy định pháp luật Việt Nam về thuê mua nhà ở xã hội áp dụng trên lãnh thổ Việt Nam, luận án tham khảo pháp luật áp dụng tại một số quốc gia trên thế giới để rút ra bài học kinh nghiệm cho Việt Nam.

Trên cơ sở đó, phạm vi nghiên cứu của luận án chỉ giới hạn trong việc xem xét thuê mua NOXH từ các dự án NOXH cho thuê mua. Luận án sẽ không nghiên cứu đến hoạt động cho thuê mua không tập trung của các chủ thể cá nhân, hộ gia đình.

5. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của đề tài

Nghiên cứu về thuê mua NOXH chưa được thực hiện nhiều ở Việt Nam trong khi loại giao dịch này là một trong những công cụ hữu ích đối với người có thu nhập thấp trong việc tiếp cận NOXH.

Về mặt khoa học, luận án xây dựng cơ sở lý luận về khái niệm, bản chất và sự cần thiết của giao dịch thuê mua NOXH làm nền tảng cho việc đánh giá và hoàn thiện quy định pháp luật Việt Nam về thuê mua NOXH.

Về mặt thực tiễn, một số giải pháp được đưa ra dựa trên cơ sở khoa học và thực tế áp dụng nên sẽ rất hữu ích cho cơ quan lập pháp khi sửa đổi Luật Nhà ở, Luật Kinh doanh bất động sản và các văn bản hướng dẫn thi hành. Đặc biệt, trong giai đoạn thực hiện Chiến lược nhà ở quốc gia đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030, nhà nước đang có chủ trương thay đổi phương thức, tập quán từ sở hữu chuyển sang hình thức thuê nhà thì quy định pháp luật về thuê mua NOXH tạo cho bên thuê mua quyền lựa chọn sở hữu nhà ở là thật sự cần thiết.

Kết quả nghiên cứu của luận án là nguồn tài liệu tham khảo cho sinh viên, giảng viên khi nghiên cứu và giảng dạy pháp luật về NOXH và thuê mua NOXH trong các trường đào tạo luật và những bạn đọc quan tâm đến chủ đề này.

Đây cũng là nguồn tài liệu hữu ích để các chủ đầu tư, người có nhu cầu nhà ở tham khảo khi xác lập và thực hiện giao dịch về NOXH. Đồng thời, kiểm sát viên, thẩm phán có thể tham khảo để giải quyết những tranh chấp phát sinh trong lĩnh vực này.

Đối với bản thân nghiên cứu sinh, luận án là cơ hội quý báu hình thành cái nhìn tổng quan và cụ thể quy định pháp luật về thuê mua NOXH và tình hình thực hiện giao dịch thuê mua NOXH tại Việt Nam. Đây là nền tảng cho những nghiên cứu sâu hơn của nghiên cứu sinh trong tương lai, đồng thời kết quả nghiên cứu góp phần nhỏ trong việc hoàn thiện pháp luật về nhà ở cho nhóm người có thu nhập thấp, đảm bảo quyền sống và các điều kiện cần thiết để phát triển của nhóm đối tượng gặp nhiều thiệt thòi này.

6. Những điểm mới của luận án

Trên cơ sở kế thừa có chọn lọc các công trình nghiên cứu trước đây, kết quả nghiên cứu của luận án đã đóng góp những điểm mới sau:

Một là, luận án xây dựng hệ thống cơ sở lý luận về pháp luật thuê mua NOXH.

Hai là, luận án phân tích, đánh giá một cách có hệ thống quy định pháp luật Việt Nam điều chỉnh giao dịch thuê mua NOXH qua các khía cạnh: Điều kiện đối với chủ đầu tư dự án NOXH cho thuê mua; Đối tượng được thuê mua NOXH; Giá và chất lượng NOXH cho thuê mua, đồng thời tham khảo quy định của một số quốc gia trên thế giới. Đây là cơ sở để luận án chỉ ra những điểm chưa phù hợp của pháp luật Việt Nam liên quan đến những vấn đề này.

Ba là, luận án xây dựng các kiến nghị hoàn thiện quy định pháp luật Việt Nam trong việc lựa chọn chủ đầu tư dự án NOXH, đối tượng được thuê mua NOXH và các quy định về giá và chất lượng NOXH cho thuê mua theo hướng quy định cụ thể điều kiện thực hiện dự án NOXH và những ưu đãi dành cho chủ đầu tư dự án NOXH; Đối tượng được thuê mua NOXH cần được quy định rõ đối tượng nào và các điều kiện cụ thể kèm theo; Đối với giá thuê mua cần xác định rõ phần được tính và không được tính vào giá thuê mua; Chất lượng NOXH cho thuê mua, cần quy định những tiêu chí riêng biệt đánh giá chất lượng NOXH cho thuê mua, đồng thời, cần có sự thống nhất trong việc xác định thời điểm thu phí bảo trì giữa Luật Nhà ở với các văn bản hướng dẫn thi hành và việc quản lý kinh phí này.

7. Bộ cục của luận án

Ngoài phần mở đầu, kết luận và danh mục tài liệu tham khảo, nội dung của luận án gồm 4 chương:

Chương 1. Tổng quan nghiên cứu về thuê mua nhà ở xã hội

Chương 2. Lý luận về thuê mua nhà ở xã hội

Chương 3. Chủ thể tham gia thuê mua nhà ở xã hội

Chương 4. Giá và chất lượng nhà ở xã hội cho thuê mua

CHƯƠNG 1

TỔNG QUAN NGHIÊN CỨU VỀ THUÊ MUA NHÀ Ở XÃ HỘI

1.1. Tổng quan về tình hình nghiên cứu

Không có nhiều nghiên cứu trực tiếp liên quan đến hình thức thuê mua NOXH tại Việt Nam, nội dung này hầu như chỉ được đề cập đến một cách tương đối hạn chế trong những nghiên cứu về chủ đề NOXH và các nghiên cứu về hợp đồng thuê mua. Tuy nhiên, những tài liệu nghiên cứu này có vai trò quan trọng trong việc hình thành cái nhìn tổng quan về tình hình phát triển NOXH cả ở Việt Nam và các quốc gia khác trên thế giới, những vấn đề nảy sinh trong quá trình thực hiện các giao dịch về NOXH. Cụ thể hơn, đó là các vấn đề cần giải quyết liên quan đến giao dịch thuê mua NOXH và những giải pháp để hoàn thiện khung pháp lý về thuê mua NOXH nhằm đảm bảo quyền lợi của các bên tham gia giao dịch.

1.1.1. Những công trình nghiên cứu trong nước

Thứ nhất, công trình nghiên cứu liên quan đến nhà ở xã hội và những chính sách ưu đãi dành cho dự án nhà ở xã hội

Trong nghiên cứu của mình, tác giả Ngô Lê Minh² chỉ ra những khó khăn trong việc thực hiện chính sách nhà ở xã hội. Nhà ở xã hội trong bài viết này được nhìn nhận dưới góc độ quy hoạch kiến trúc. Từ quy hoạch tổng thể cho tới mỹ quan đô thị của NOXH chưa được kiểm soát tốt và mang tính đồng bộ. Tác giả cho rằng, các địa phương chưa sẵn sàng chuẩn bị quỹ đất quy hoạch cho loại hình nhà ở xã hội khi mà nó chưa đem lại lợi nhuận nhìn thấy được, đối tượng được hưởng chính sách dù đã được phân loại khá đầy đủ, nhưng trong thực tế các nhóm đối tượng có khả năng tiếp cận sản phẩm không đều, đặc biệt là nhóm đối tượng không có công ăn việc làm, không có hộ khẩu vẫn rất khó tiếp cận chính sách nhà ở xã hội. Trên cơ sở phân tích những nguyên nhân cũng như thực trạng về nhà ở xã hội hiện nay, tác giả đề xuất việc giải quyết những vấn đề về nhà ở xã hội trong thời gian tới nên tập trung vào sáu nội dung: (i) nghiên cứu phát triển bền vững nhà ở xã hội; (ii) nghiên cứu giải pháp cân bằng lợi ích giữa các bên tham gia vào nhà ở xã hội. (iii) nghiên cứu giải pháp quy hoạch xây dựng hiệu quả; (iv) nghiên cứu hoàn thiện các tiêu chuẩn thiết kế và tiêu chuẩn chất lượng nhà ở xã hội; (v) nghiên

² Ngô Lê Minh (2016), “Vấn đề nhà ở xã hội tại Việt Nam”, *Tạp chí Kiến Trúc*, Số 03.

cứu các giải pháp nhà ở dành cho người thu nhập thấp và người lao động tại các khu công nghiệp, khu chế xuất; (vi) nâng cao vai trò của người dân trong quy trình triển khai, thiết kế nhà ở xã hội.

Bài viết của tác giả Phạm Thái Sơn³ giới thiệu tóm tắt khung pháp lý liên quan đến phát triển nhà ở xã hội tại Việt Nam, phân tích những thay đổi căn bản liên quan đến khái niệm “nhà ở xã hội” nhằm cho thấy những bước tiến nhất định về cách thức tiếp cận và quan điểm phát triển nhà ở xã hội ở nước ta. Đi kèm theo đó là những thay đổi và bổ sung liên quan đến đối tượng thụ hưởng và điều kiện tiếp cận nguồn nhà ở xã hội. Tác giả cho rằng, khái niệm nhà ở xã hội còn tương đối mới và có nhiều cách gọi chưa thống nhất ở Việt Nam.

Về chính sách phát triển nhà ở xã hội ở Việt Nam, bài viết cũng chỉ ra những điểm mất cân bằng trong chính sách khuyến khích phát triển NOXH, với xu hướng hỗ trợ ngày càng nhiều hơn cho các chủ đầu tư và xiết chặt hơn các điều kiện tiếp cận nhà ở từ phía các đối tượng có nhu cầu. Nguyên nhân là do chính sách nhà ở đa phần chạy theo các chỉ tiêu về số lượng liên quan đến số đơn vị nhà ở và diện tích sàn xây dựng, do đó các đơn vị quản lý phải đưa ra những điều kiện ưu đãi để khuyến khích chủ đầu tư tham gia xây dựng nhà ở xã hội. Còn hướng tiếp cận từ phía nhu cầu người dân thì hiện chưa có chính sách nhằm thúc đẩy chủ đầu tư đưa ra được lựa chọn đa dạng về diện tích và chất lượng nhà ở cho phù hợp nhu cầu và khả năng chi trả của các nhóm thu nhập khác nhau. Mặt khác, giá nhà ở khá cao so với thu nhập làm cho những đối tượng trong nhóm được ưu đãi nhà ở không đủ khả năng chi trả cũng như không đủ điều kiện để tiếp cận các nguồn tín dụng hỗ trợ nhà ở.

Tác giả cũng chỉ ra một số nguyên nhân dẫn đến kết quả hạn chế việc triển khai thực hiện chính sách nhà ở xã hội là do: thủ tục hành chính tương đối phức tạp và tốn nhiều thời gian; thiếu hụt nguồn vốn và mức lợi nhuận biên nhà đầu tư được hưởng ở mức thấp, chưa tương xứng với kỳ vọng của nhà đầu tư và thiếu quỹ đất dành cho nhà ở xã hội. Theo tác giả, cần đẩy mạnh triển khai công tác quy hoạch nhằm có được quỹ đất dành cho nhà ở xã hội, phân bổ đúng nguồn ngân sách theo quy định dành cho quỹ nhà ở này. Các bước thủ tục hành chính cần được đơn giản hóa và việc tiếp cận nguồn

³ Phạm Thái Sơn (2014), “Nhà ở xã hội tại Việt Nam: Quan niệm, chính sách và thực tiễn”, *Tạp chí Quy hoạch Đô thị*, Số 06.

vốn đầu tư cần được hỗ trợ để hiện thực hóa hơn nữa chứ không chỉ dừng lại ở những cam kết trên văn bản. Đối với người dân thì cần phải bỏ đi những ràng buộc không hợp lý như về tình trạng cư trú, đồng thời định lượng rõ hơn các yêu cầu về điều kiện nhà ở hiện tại cũng như điều kiện kinh tế và thu nhập hộ gia đình để người dân dễ dàng hơn trong việc tiếp cận quỹ nhà ở xã hội.

Tác giả Nguyễn Thị Thanh Thủy⁴ nghiên cứu các phương thức để sở hữu nhà ở xã hội. Công trình được nghiên cứu dưới góc độ xã hội học, chưa có những phân tích chuyên sâu dưới góc độ pháp lý.

Theo tác giả Phạm Thái Sơn,⁵ NOXH là một khái niệm tương đối mới và chưa thống nhất. Khái niệm này được đề cập vào khoảng những năm 2000, với tên gọi “nhà ở ưu đãi”. Đến năm 2004, cụm từ NOXH được đề cập chính thức trong quyết định số 76/2004/QĐ-TTg.

Tác giả Ngô Lê Minh cho rằng,⁶ hiện nay, có rất ít doanh nghiệp tham gia đầu tư nhà ở theo phân khúc giá bình dân. Những doanh nghiệp này có một số lợi thế về đất đai (đất đã giải phóng mặt bằng hoặc doanh nghiệp được giao đất) và tài chính (vốn vay từ tổ chức tài chính và ứng trước của người mua). Sự thiếu nhiệt tình trong việc đầu tư cho loại hình bất động sản này, từ cả phía nhà đầu tư và chính quyền địa phương, bắt nguồn từ việc chưa nhìn thấy những lợi nhuận rõ ràng và sự hạn chế của quỹ đất. Như vậy, có thể hiểu sự kém phát triển (hay phát triển thấp hơn kỳ vọng) của loại hình NOXH là một thất bại của thị trường và cần sự can thiệp của các chính sách phù hợp để loại hình này có thể phát triển phù hợp với nhu cầu thực của xã hội.

Cũng đề cập đến các chính sách hỗ trợ liên quan đến NOXH, Nguyễn Thục An và Đậu Kiều Ngọc Anh cho rằng,⁷ các chính sách NOXH đang tập trung quá nhiều đến việc giải quyết vấn đề sở hữu và tạo ra áp lực quá lớn cho người mua nhà, đồng thời lại bỏ qua những nhu cầu cần thiết để giải quyết vấn đề chỗ ở.

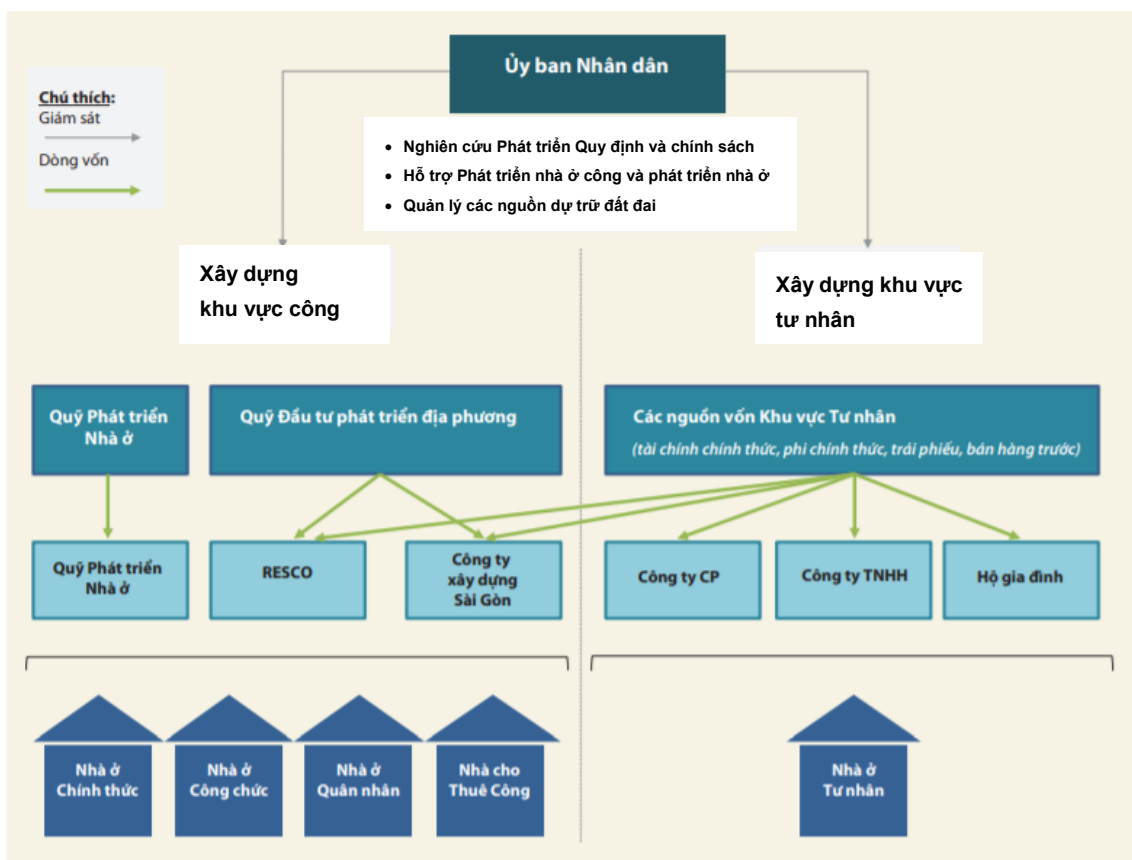
⁴Nguyễn Thị Thanh Thủy (2020), *Tiếp cận và sở hữu nhà ở xã hội tại Hà Nội hiện nay*, Luận án Tiến sĩ Xã hội học, trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Hà Nội.

⁵Phạm Thái Sơn (2014), “Nhà ở xã hội tại Việt Nam: Quan niệm, chính sách và thực tiễn”, *Tạp chí Quy hoạch Đô thị*, Số 06.

⁶Ngô Lê Minh 2016, “Vấn đề nhà ở xã hội tại Việt Nam”, *Tạp chí Kiến Trúc*, Số 03.

⁷Nguyễn Thục An, Đậu Kiều Ngọc Anh (2015), “Nobel kinh tế 2015: Thay đổi cách tiếp cận trong nghiên cứu về nhu cầu, tiêu dùng và nghèo đói”, *Tạp chí Khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội*, Số 4.

Theo báo cáo của Ngân hàng thế giới,⁸ việc các quốc gia hình thành các uỷ ban độc lập về nhà ở dành cho các nhóm được ưu đãi (như người có thu nhập thấp, quân nhân xuất ngũ) đã góp phần giúp cho việc nghiên cứu và vận dụng các chính sách hỗ trợ được thực thi, phù hợp với điều kiện cụ thể của các đối tượng cần hỗ trợ, điển hình là HDB và vai trò của nó đối với việc cung cấp nhà ở cho người thu nhập thấp tại Singapore. Tại Việt Nam, chưa có một tổ chức rõ ràng chịu trách nhiệm chung đối với thị trường này mà trách nhiệm vẫn được giao cho các cơ quan hành chính nhà nước. Ở Trung ương, nhiệm vụ này được giao cho Chính phủ và Bộ Xây dựng, ở địa phương được giao cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và Sở Xây dựng.



Hình 1.1. Hỗ trợ nhà ở tại Thành phố Hồ Chí Minh⁹

⁸ World Bank (2015), Nhà ở giá hợp lý ở Việt Nam – Con đường phía trước, tr. 50.

⁹ World Bank (2015), Nhà ở giá hợp lý ở Việt Nam – Con đường phía trước, tr.10.

Thứ hai, công trình nghiên cứu liên quan đến bản chất của hợp đồng thuê mua nhà ở xã hội

Trong nghiên cứu của mình, tác giả Doãn Hồng Nhung cho rằng,¹⁰ thuê mua là một hoạt động cho thuê tài sản mà trong đó người cho thuê (thường là các công ty thuê mua) chuyển quyền sử dụng tài sản cho người thuê trong một khoảng thời gian đủ để người cho thuê có thể thu hồi lại vốn. Trong nhiều hình thức khác nhau của hoạt động thuê mua, thuê mua nhà ngày càng trở nên phổ biến. Đây là giải pháp có tính an toàn cao và ít rủi ro cho các bên tham gia hợp đồng thuê mua. Tác giả khẳng định, thuê mua NOXH là tiêu điểm sáng cho sự công bằng xã hội, mang đậm tính nhân văn trong tiến trình khai thác quỹ đất đai, môi trường bền vững của quốc gia.¹¹ Theo tác giả, nên thành lập và cho phép ngân hàng chuyên doanh thuê mua bất động sản, kinh doanh loại hình thuê mua bất động sản trung và dài hạn từ năm năm đến hơn hai mươi năm.

Như vậy, hình thức thuê mua NOXH là hình thức thuê mua theo quy định của pháp luật với đối tượng là NOXH. Trong khi đó, Dương Thanh Hải¹² đã đi chi tiết trong việc phân tích những khác biệt và tương đồng trong hình thức thuê mua NOXH và mua nhà trả chậm, trả dần tại Việt Nam.

Hình thức thuê mua NOXH còn tương đối mới mẻ ở Việt Nam. Tuy nhiên trên thế giới, hình thức này đã phổ biến từ nhiều thập kỷ trước và tại một số quốc gia, nó đã bước qua giai đoạn phát triển rực rỡ nhất. Việc nghiên cứu mô hình này tại các nước sẽ giúp đem lại những bài học kinh nghiệm cần thiết cho Việt Nam trong việc phát triển hình thức thuê mua NOXH.

¹⁰ Doãn Hồng Nhung (2009), “Đặc điểm pháp lý cơ bản của hợp đồng thuê mua nhìn từ khía cạnh thuê mua NOXH trong giai đoạn hiện nay”, *Tạp chí Xây dựng và Đô thị*, Số 05.

¹¹ Công văn số 42/2009/CV- HH ngày 18/3/2009 của Hiệp hội Bất động sản thành phố Hồ Chí Minh trình Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh về chương trình xây dựng nhà ở xã hội.

¹² Dương Thanh Hải, 2017, Hợp đồng thuê mua NOXH theo pháp luật Việt Nam từ thực tiễn quỹ phát triển nhà ở thành phố Hồ Chí Minh, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam.

Thứ ba, công trình nghiên cứu liên quan đến chủ thể được hưởng chính sách nhà ở xã hội

Trong công trình nghiên cứu của mình, tác giả Võ Thị Mỹ Hương¹³ cung cấp những nội dung tổng quan pháp luật về nhà ở xã hội, đánh giá những thành công, bất cập và hạn chế trong các quy định pháp luật về nhà ở cho người có thu nhập thấp. Một trong những bất cập được đưa ra đó là giá nhà ở chưa thống nhất và các giao dịch liên quan đến nhà ở xã hội chưa được thực hiện theo cơ chế thị trường, vẫn còn nặng cơ chế xin cho. Tác giả đưa ra những kiến nghị góp phần hoàn thiện pháp luật về nhà ở xã hội. Theo tác giả, cần cụ thể hóa tiêu chí được mua nhà ở xã hội phù hợp với từng đối tượng, nhất là căn cứ xác định thu nhập được mua nhà ở xã hội sao cho phù hợp với đặc thù của từng địa phương. Đơn giản hóa thủ tục mua nhà trên nguyên tắc tôn trọng quyền tự định đoạt của các bên tham gia giao dịch nhà ở xã hội nhằm hạn chế đến mức thấp nhất tình trạng xin cho, thiếu minh bạch trong giao dịch nhà ở xã hội theo hướng phát huy vai trò giám sát của các tổ chức xã hội. Phát huy vai trò, trách nhiệm của Nhà nước trong hỗ trợ phát triển nhà ở xã hội.

Công trình nghiên cứu đã đưa ra bức tranh tổng quan về chính sách nhà ở xã hội, những thành công và hạn chế trong quá trình thực hiện chính sách và những kiến nghị rất hữu ích góp phần thực hiện hiệu quả chính sách NOXH. Những nội dung này được tác giả nghiên cứu sử dụng và phát triển tiếp trong phần các điều kiện xác lập hợp đồng thuê mua nhà ở xã hội, thủ tục và các tiêu chí lựa chọn chủ thể tham gia hợp đồng thuê mua nhà ở xã hội.

Theo tác giả Bùi Đức Giang,¹⁴ bảo lãnh là một trong những điều kiện đối với chủ đầu tư trước khi ký hợp đồng mua, thuê mua nhà ở hình thành trong tương lai với khách hàng. Quy định này nhằm bảo vệ bên mua, thuê mua trước bên bán, cho thuê mua vì thông tin bất cân xứng giữa các bên làm cho khách hàng gặp bất lợi hơn so với bên cung cấp nhà ở. Tuy nhiên, có sự mâu thuẫn giữa quy định của Luật Kinh doanh bất động sản

¹³ Võ Thị Mỹ Hương (2012), “Pháp luật về nhà ở xã hội trong nền kinh tế thị trường ở Việt Nam”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 04.

¹⁴ Bùi Đức Giang (2016), “Pháp luật về bảo lãnh trong bán, cho thuê mua nhà ở hình thành trong tương lai”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, Số 02.

2014 và văn bản hướng dẫn thi hành của Ngân hàng nhà nước làm cho quá trình áp dụng pháp luật trên thực tế gặp khó khăn. Thông qua việc phân tích giá trị, tính chất, hiệu lực và phạm vi bảo lãnh, tác giả bài viết tập trung vào việc so sánh và đưa ra những quy định mâu thuẫn nhau giữa Luật Kinh doanh bất động sản 2014 và Thông tư 07/2017/TT-NHNN. Qua đó, tác giả đưa ra những cảnh báo cần khắc phục nhằm tạo hành lang pháp lý an toàn cho việc phát hành bảo lãnh này, qua đó góp phần khơi thông tính thanh khoản của thị trường giao dịch nhà ở. Những nội dung này sẽ được tác giả sử dụng trong phần các điều kiện xác lập hợp đồng thuê mua nhà ở xã hội bởi nhà ở xã hội là một loại nhà ở và là bất động sản nói chung nên chịu sự điều chỉnh của Luật Kinh doanh bất động sản.

Tác giả Ngô Lê Minh cho rằng,¹⁵ khả năng tiếp cận sản phẩm NOXH của các nhóm đối tượng cũng phân hoá rất rõ nét, đặc biệt là đối với nhóm đối tượng không có hộ khẩu cũng như không có việc làm trong khu vực chính thức. Đồng quan điểm về vấn đề này, Phạm Thái Sơn cho rằng,¹⁶ giá NOXH cao hơn khả năng chi trả của một số nhóm đối tượng thụ hưởng theo quy định của pháp luật. Tác giả còn đi sâu hơn khi phân tích sự mất cân bằng trong chính sách khuyến khích phát triển NOXH khi sự hỗ trợ chủ yếu dành cho các nhà đầu tư mà không phải các nhóm đối tượng có nhu cầu về nhà ở.

Trong nghiên cứu của mình, Phạm Thái Sơn cho rằng,¹⁷ hệ thống thủ tục hành chính phức tạp cũng là một rào cản lớn đối với việc người dân tiếp cận NOXH. Trong quá trình hơn 10 năm triển khai các dự án NOXH ở Thành phố Hồ Chí Minh, chỉ mới có hơn 7.500 người được duyệt mua căn hộ thuộc các dự án này do sự phức tạp của các thủ tục hành chính liên quan. Các đơn vị hữu quan, cụ thể là người lãnh đạo Sở Xây dựng cũng cho rằng cần thay đổi theo hướng đơn giản hoá, hài hoà lợi ích giữa các bên để người thực sự có nhu cầu có thể tiếp cận NOXH.

Tác giả Châu Thị Khánh Vân cho rằng,¹⁸ việc bảo lãnh nghĩa vụ tài chính của chủ đầu tư đối với bên mua, bên thuê mua nhà ở hình thành trong tương lai tại các dự án đầu tư nhà ở là nhằm bảo vệ quyền lợi của bên mua, bên thuê mua nhà ở hình thành trong

¹⁵ Ngô Lê Minh (2016), “Vấn đề nhà ở xã hội tại Việt Nam”, *Tạp chí Kiến Trúc*, Số 03.

¹⁶ Phạm Thái Sơn (2014), “Nhà ở xã hội tại Việt Nam: Quan niệm, chính sách và thực tiễn”, *Tạp chí Quy hoạch Đô thị*, Số 06.

¹⁷ Phạm Thái Sơn (2014), “Nhà ở xã hội tại Việt Nam: Quan niệm, chính sách và thực tiễn”, *Tạp chí Quy hoạch đô thị*, Số 06.

¹⁸ Châu Thị Khánh Vân (2018), Bảo vệ quyền lợi của người mua, người thuê mua khi bảo lãnh mua bán, thuê mua nhà ở hình thành trong tương lai, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, số 07, trang 50-57.

tương lai trước các rủi ro từ giao dịch đối với nhà ở chưa có vào thời điểm giao dịch. Bảo lãnh đối với nhà ở hình thành trong tương lai là một trong các yêu cầu để nhà ở đủ điều kiện đưa vào giao dịch. Trong đó, tác giả phân tích và chỉ ra những bất cập quy định pháp luật về chủ thể bảo lãnh, thời điểm bảo lãnh và hậu quả pháp lý khi chủ đầu tư không thực hiện nghĩa vụ bảo lãnh. Trên cơ sở đó, tác giả đưa ra những kiến nghị góp phần hoàn thiện quy định pháp luật về bảo lãnh đối với nhà ở hình thành trong tương lai trước khi bán, cho thuê mua. Tuy nhiên, bài viết của tác giả nghiên cứu đối tượng được bảo lãnh là nhà ở dưới góc độ quy định của pháp luật kinh doanh bất động sản mà tác giả chưa phân tích những quy định pháp luật điều chỉnh đối với NOXH về vấn đề này.

Thứ tư, công trình nghiên cứu liên quan đến giá và chất lượng nhà ở xã hội cho thuê mua

Qua nghiên cứu về mô hình quản lý chung cư hiệu quả, Đoàn Dương Hải¹⁹ đã chỉ ra những bất cập còn tồn đọng đối với hoạt động quản lý nhà chung cư. Trên cơ sở đó, tác giả đề xuất một vài giải pháp để xây dựng mô hình quản lý nhà chung cư phù hợp và đạt hiệu quả kinh tế, bảo đảm được lợi ích của các bên. Bài viết sẽ là những kiến thức và kinh nghiệm có thể đóng góp vào việc quản lý nhà chung cư trong thời gian thực hiện hợp đồng thuê mua nhà ở xã hội. Pháp luật không có quy định bắt buộc về loại hình NOXH, NOXH có thể là nhà ở chung cư hoặc nhà ở đơn lẻ hoặc nhà ở liền kề. Tác giả cho rằng, nhu cầu nhà ở xã hội tập trung nhiều nhất ở các thành phố lớn, diện tích đất xây dựng tương đối khan hiếm nên NOXH là nhà ở chung cư chiếm đa số. Việc quản lý và vận hành NOXH là nhà ở chung cư không được quy định rõ ràng sẽ là nguyên nhân dẫn đến nhiều tranh chấp trong tương lai, trong đó có nhà ở xã hội là nhà chung cư.

1.1.2. Những công trình nghiên cứu nước ngoài

Thứ nhất, công trình nghiên cứu liên quan đến nhà ở xã hội và những chính sách ưu đãi dành cho dự án nhà ở xã hội

Để xây dựng được các chính sách NOXH hiệu quả, nội dung đầu tiên cần xác định rõ chính là định nghĩa thế nào là NOXH. Nghiên cứu của Nadia Caruso cho thấy,²⁰ việc định nghĩa NOXH của các quốc gia trên thế giới không có sự thống nhất. Định nghĩa

¹⁹ Phạm Thái Sơn (2014), “Nhà ở xã hội tại Việt Nam: Quan niệm, chính sách và thực tiễn”, *Tạp chí Quy hoạch Đô thị*, Số 06.

²⁰ Nadia Caruso, 2013, New practices social housing: From a definition to recent development, *Planum-The Journal of Urbanism*, Volume 2, pp. 33-39.

này liên quan nhiều đến các chính sách của từng quốc gia. Tuy nhiên, tác giả Darinka Czischke lại cho rằng²¹, việc định nghĩa NOXH có thể khác nhau ở mỗi quốc gia nhưng nhìn chung vai trò cơ bản của NOXH chính là hỗ trợ các gia đình gặp khó khăn trong việc tiếp cận nhà ở phù hợp trên thị trường nhà (access to decent housing on market).

Theo nghiên cứu được thực hiện của Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế OECD,²² NOXH được hình thành ban đầu là để giải quyết tình trạng thiếu hụt nơi ở của tầng lớp lao động nghèo được hình thành trong quá trình đô thị hoá và công nghiệp hoá. Đa phần các quốc gia đều có các chương trình hỗ trợ về nhà ở được gọi bằng nhiều tên gọi khác nhau như nhà ở công cộng (Úc, Mỹ và Nhật Bản), nhà ở được trợ giá (Áo), NOXH (Phần Lan, Pháp, Ireland và Anh). Tại nhiều quốc gia, khái niệm NOXH thường được hiểu là nhà ở dành để cho thuê. Chiến dịch quốc gia vì người vô gia cư của Anh định nghĩa NOXH (social housing) cung cấp nơi ở cho người dân, rẻ hơn giá thuê nhà trên thị trường, thường được thuê dài hạn và giúp người dân ổn định cuộc sống. NOXH thường được các hội đồng địa phương hay các hiệp hội về nhà ở quản lý.

Kết quả nghiên cứu cũng chỉ ra rằng, chính sách NOXH hiện nay trên thế giới được thực hiện theo hướng cho thuê. Mặc dù đi ngược lại với mong muốn sở hữu của một bộ phận cư dân nhưng có thể giải quyết một cách nhanh chóng nhu cầu nhà ở với khả năng tài chính thấp, nhưng không vì thế mà có thể phủ nhận quyền sở hữu nhà ở của cư dân. Hình thức thuê mua nhà là giải pháp cân bằng giữa việc chính phủ giải quyết nhu cầu nhà ở và người dân thoả mãn mong muốn sở hữu nhà ở. Trong giao dịch thuê mua đối với NOXH, vai trò của nhà nước mang tính hỗ trợ trong khi bên thuê mua phải đóng vai trò chủ động.

Một nghiên cứu của Ngân hàng thế giới khẳng định,²³ nên xem xét lại tên gọi của NOXH. Bởi vì tên gọi sẽ ảnh hưởng đến tâm lý cũng như sự nhìn nhận về loại nhà ở này. Sử dụng thuật ngữ “NOXH” hay “Nhà ở giá hợp lý” để phản ánh tốt hơn trọng tâm chính sách. Sẽ có lợi hơn nếu NOXH do các công ty phát triển nhà tư nhân xây dựng có

²¹ Darinka Czischke, 2009, Managing Social Rental Housing in the EU: A comparative study, *European Journal of Housing policy*, Volume 2, pp. 121-151.

²² OECD, 2016, *PH4.3 – Key characteristics of rental social housing*, OECD - Social Policy Division - Directorate of Employment, Labour and Social Affairs.

²³ World Bank Group, 2015, Nhà ở giá hợp lý ở Việt Nam – Con đường phía trước, Báo cáo năm 2015.

thể được gọi bằng một tên khác như là nhà ở do chính phủ hỗ trợ vì cách gọi này sẽ giúp giảm quan niệm cố hữu về việc NOXH thường có chất lượng kém

Thứ hai, công trình nghiên cứu liên quan đến bản chất của hợp đồng thuê mua nhà ở xã hội

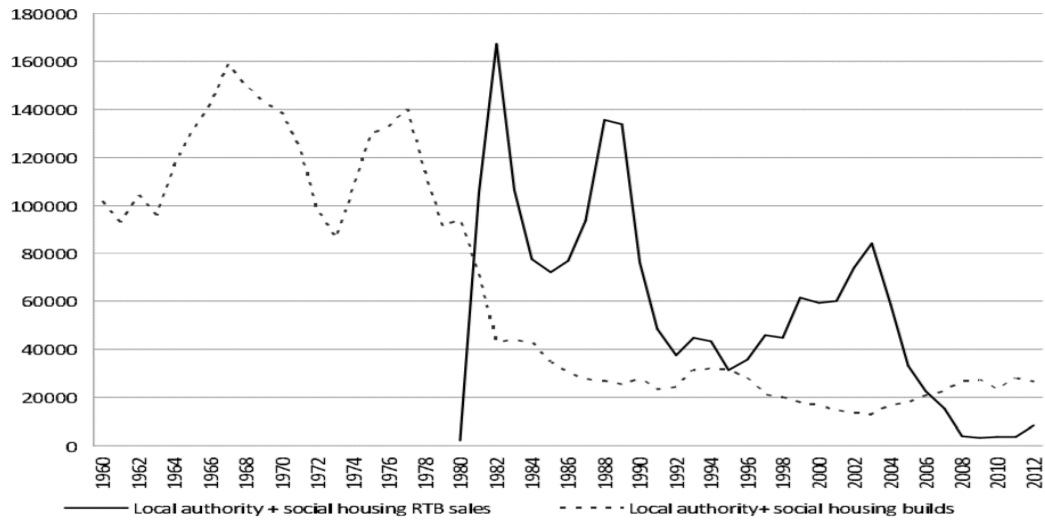
Trong nghiên cứu của mình, Carol Galante và các đồng tác giả cho rằng²⁴, nhà ở luôn là mục tiêu phấn đấu để có được trong khối sản nghiệp của nhiều người. Đây là nơi bảo đảm những điều kiện cơ bản nhất của con người, nơi con người có thể trú ngụ và nương náu, nghỉ ngơi và tái tạo sức lao động. Vì thế không phải ngẫu nhiên mà quyền có chỗ ở được ghi nhận như một trong những quyền cơ bản nhất của con người - đó là nhân quyền. Việc tạo điều kiện để người dân của mỗi quốc gia thực hiện quyền này là cần thiết. Bằng nhiều cách thức khác nhau, thuê mua nhà ở được xem là một trong những cách giúp người dân có thể tiếp cận nhà ở. Trong bài viết của mình, các tác giả xem hình thức giao dịch thuê mua nhà ở như là một trong những giải pháp mở rộng quyền tiếp cận nhà ở của người dân. Hình thức này cũng được lựa chọn giao dịch nhiều ở các bang của Mỹ. Một trong những ưu điểm của hình thức này là giúp cho người thuê nhà chủ động và linh hoạt hơn trong dịch chuyển và khả năng tài chính. Người thuê có thể sở hữu nhà ở mình đang thuê mà không phải chịu ánh nặng tài chính 20% giá trị căn nhà khi phải thực hiện giao dịch mua bán nhà ở. Trong giao dịch này, người thuê có nhiều sự lựa chọn linh hoạt để làm sao đạt được lợi ích tối ưu. Giao dịch này đã mở rộng quyền tự do lựa chọn cho bên thuê một cách tốt nhất. Những kinh nghiệm này có thể học tập để áp dụng cho những giao dịch về nhà ở xã hội, để những lợi ích của chính sách được hỗ trợ đến được trực tiếp với đối tượng thụ hưởng.

Theo nghiên cứu của Richard Disney và Guanna Luo,²⁵ tại Anh, vào những năm 1980, chính quyền của Thủ tướng Thatcher giới thiệu khái niệm quyền mua (right to buy) đối với NOXH, trong đó quy định người thuê nhà được quyền mua ngôi nhà mình đang thuê với giá ưu đãi. Tuy còn khá nhiều tranh cãi liên quan đến hệ quả của chính sách này nhưng trên thực tế đã có một số đáng kể các gia đình có thu nhập hạn chế được

²⁴ Carol Galante, Carolina K. Reid, and Rocio Sanchez-Moyano (2017), *Expanding access to homeownership through lease-purchase*, J.Ronald Terwilliger.

²⁵ Richard Disney và Guanna Luo (2017), *The Right to buy public housing in Britain: A Welfare Analysis*, Journal of Housing Economics, Volume 35, pp. 51-68.

hưởng lợi từ chính sách và có cơ hội ổn định cuộc sống trong ngôi nhà của mình, đặc biệt trong giai đoạn 1980 – 1992.



Bảng 1.2. Số lượng NOXH được xây mới và bán theo hình thức thuê mua tại Anh giai đoạn 1980 - 2013

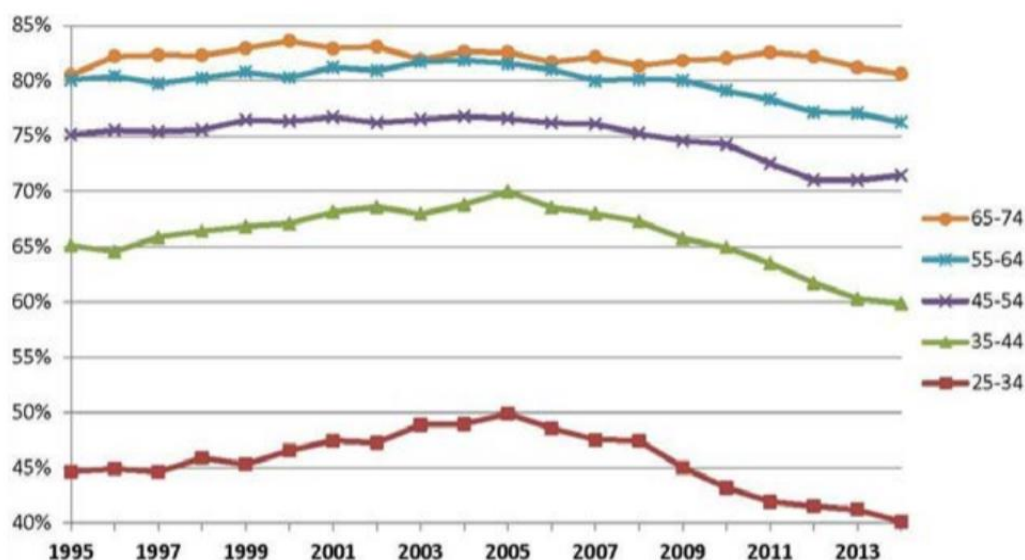
João Alencastro và cộng sự đã tiến hành nghiên cứu hoạt động quản lý chất lượng NOXH ở Anh.²⁶ Kết quả nghiên cứu chỉ ra rằng, những khiếm khuyết trong kết cấu xây dựng là nguyên nhân dẫn đến giảm hiệu quả hoạt động của các tòa nhà (trong các dự án NOXH ở Anh). Trong khi đó, quy trình quản lý chất lượng của các Hiệp hội nhà ở được triển khai tập trung vào các yếu tố nhìn thấy được bên ngoài tòa nhà nên các khiếm khuyết bên trong vẫn chưa được khắc phục. Mặc dù có một loạt các quy trình kiểm soát chất lượng do khách hàng, nhà thầu và các đại lý độc lập quản lý, nhưng họ đã không đánh giá một cách có hệ thống những khiếm khuyết đó trong giai đoạn xây dựng. Nghiên cứu chỉ ra rằng, quy trình quản lý chất lượng không đánh giá một cách có hệ thống các khuyết tật chất lượng có khả năng ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động của tòa nhà, thay vào đó tập trung vào các khuyết tật thẩm mỹ có thể nhìn thấy được. Tác giả cũng khuyến nghị quy trình quản lý chất lượng cần đặt ra những yêu cầu rõ ràng và những thủ tục tuân thủ cụ thể, nếu không quá trình quản lý chất lượng thiếu tính khách quan và hiệu quả.

²⁶ João Alencastro et al (2019), The impact of defects on energy performance of buildings: Quality management in social housing developments, Energy Procedia, Volume 158, pp. 4357-4362.

Theo kết quả nghiên cứu Carol Galante và các đồng tác giả,²⁷ tại Mỹ, sau cuộc khủng hoảng nợ dưới chuẩn, người ta nhận thấy cần có các phương án thay thế để các hộ gia đình có thu nhập thấp có thể sở hữu nhà ở một cách bền vững. Một trong những phương án đó là hình thức thuê mua. Hình thức này, tương tự như các quốc gia khác, cho phép các hộ gia đình ở thuê trong một bất động sản trong một thời gian trước khi quyết định sở hữu tài sản này. Thời gian “ở thuê” này cũng là thời gian để các hộ gia đình cải thiện lịch sử tín dụng, tăng tích lũy vốn và hưởng ưu đãi về lãi suất cũng như giá nhà. Không chỉ mang lại lợi ích cho các hộ gia đình nói riêng, đối với các cộng đồng, các chương trình thuê mua NOXH giúp xây dựng các cộng đồng dân cư bền vững. Cách thức thực hiện hợp đồng thuê mua tại Mỹ có nhiều nét tương đồng với các nước khác, trong đó người thuê nhà sẽ chi trả hai khoản là khoản tiền thuê nhà hàng tháng theo giá thị trường (trong một số trường hợp, tiền thuê nhà thấp hơn so với giá thị trường do được hỗ trợ) và khoản chi trả cho quyền chọn mua. Tuỳ theo hợp đồng thuê mua, người thuê nhà có thể sẽ mất khoản tiền mua quyền chọn mua này nếu không lựa chọn mua bất động sản sau thời gian thuê mua.

Hình thức thuê mua này thu hút cả khu vực phi lợi nhuận và khu vực tư nhân tham gia với các vai trò và mục đích khác nhau. Khu vực phi lợi nhuận mong muốn xây dựng những cộng đồng dân cư bền vững còn khu vực tư nhân nhìn thấy cơ hội kinh doanh tốt từ loại hình giao dịch này. Tác giả phân tích, không phải tất cả các trường hợp xác lập giao dịch thuê mua nhà ở đều mua nhà. Kết quả khảo sát cho thấy có khoảng 10% người thuê mua không thể mua do nhu cầu đã không nảy sinh hoặc các ràng buộc đã ngăn cản sự chuyển đổi sang quyền sở hữu nhà. Số còn lại phải mất từ 01 đến 03 năm để họ tích lũy tài chính và tranh thủ các nguồn tài trợ để có thể mua nhà ở đang thuê. Tác giả cho rằng có sự suy giảm đáng kể tỷ lệ sở hữu nhà kể từ sau cuộc khủng hoảng tài chính. Sự suy giảm này thể hiện rõ rệt ở nhóm người trẻ tuổi.

²⁷ Carol Galante, Carolina K. Reid and Rocio Sanchez-Moyano (2017), *Expanding access to homeownership through lease-purchase*, J.Ronald Terwilliger.



Bảng 1.3. Sự thay đổi nhân khẩu học tác động đến tỷ lệ sở hữu nhà ở

Trong nghiên cứu của mình, Dan Immergluck and Philip cho rằng,²⁸ các hộ gia đình có thu nhập trung bình và thấp rất khó tiếp cận nguồn cung cấp tài chính dành cho nhà ở. Người thuê vừa có nhu cầu về nhà ở cho thuê mua vừa có mong muốn sở hữu nhà ở. Tuy nhiên, trong lịch sử phát triển của loại hình này, không ít trường hợp các hộ gia đình thực hiện giao dịch thuê mua bị lợi dụng, mất khoản đầu tư do bị lừa bởi những người bán vô đạo đức, đặc biệt là khi có rất ít quy định, ràng buộc pháp luật cho loại hình giao dịch này, ổn định cuộc sống. Một cách tiếp cận mới được chú ý là cho thuê mua nhà ở. Tác giả cho rằng, cần có một chiến lược phát triển nhà ở cho thuê mua có trách nhiệm hơn thông qua các tổ chức phi lợi nhuận nhằm đối xử công bằng với người mua, hạn chế những hành vi lạm dụng thông qua hình thức này.

Thứ ba, công trình nghiên cứu liên quan đến chủ thể được hưởng chính sách nhà ở xã hội

Theo Anastasia Kalugina,²⁹ khái niệm nhà ở giá phải chăng (affordable housing) được đề cập từ rất sớm, từ những năm 30 sau cuộc đại suy thoái. Khi thị trường nhà ở trên khắp nước Mỹ bị thách thức trước khả năng chi trả, chính quyền liên bang, tiểu bang và địa phương đã chú trọng đến nhà ở với các ưu đãi để tạo ra nhà ở giá phải chăng. Rất nhiều nhà ở giá phải chăng được xây dựng vào thời điểm này nhằm đảm bảo người

²⁸ Dan Immergluck and Philip Schaeffing, 2010, Responsible lease-purchase: A review of the practice and research literature on nonprofit programs, *SSRN Electronic Journal*, Volume 10.

²⁹ Anastasia Kalugina (2016), Affordable housing policies: An overview, *cornell real estate review*, Volume 4, pp. 77-83.

dân có nhà để ở, ổn định thị trường bất động sản và tạo ra công ăn việc làm trong lĩnh vực xây dựng. Sau Thế Chiến thứ II, nhiều ngôi nhà theo dạng này đã được xây dựng dành cho người lính trở về từ cuộc chiến, đây cũng là một dạng NOXH vì nó dành cho một nhóm đối tượng ưu tiên nhất định. Một số quốc gia khác như Áo, Hà Lan hay Ireland cũng từng có các chương trình NOXH, bên cạnh các chương trình nhà ở công cộng (public housing) để hỗ trợ về nhà ở cho nhiều nhóm khác nhau trong xã hội chứ không giới hạn ở nhóm thu nhập thấp.

Angus Deaton chỉ ra rằng³⁰ nhân tố quyết định sự thành công của các chính sách hỗ trợ nhà ở là việc lựa chọn đúng đối tượng và điều kiện, thủ tục lựa chọn chủ thể tham gia giao dịch là hết sức quan trọng

Thứ tư, công trình nghiên cứu liên quan đến giá và chất lượng nhà ở xã hội cho thuê mua

Trong nghiên cứu về nhà ở giá phải chăng dành cho người thu nhập thấp, Jenny Preece đã nhấn mạnh rằng³¹ khả năng chi trả của người có thu nhập thấp là yếu tố quan trọng để xây dựng giá nhà ở ở mức giá phải chăng (affordable). Tác giả cho rằng, khả năng chi trả là yếu tố cơ sở để cải cách chính sách phúc lợi dành cho nhà ở. Việc đánh giá khả năng chi trả hỗ trợ cho việc xác định và dự đoán đối tượng gặp khó khăn trong việc tiếp cận nhà ở. Tác giả liệt kê những yếu tố tác động đến việc xác định khả năng chi trả dựa để tránh trường hợp những người khó khăn nhất không đủ điều kiện để hưởng chính sách nhà ở xã hội và có thể phải tìm chỗ ở trong thị trường tự do.

Theo nghiên cứu của Lê Lan Hương,³² nhằm giải quyết tình trạng thiếu hụt nhà ở cho người dân, nhiều quốc gia đã hình thành các quỹ phát triển và các công ty quản lý NOXH từ nhiều thập kỷ trước. Tại Singapore, Cơ quan Nhà ở và Phát triển (HDB) được thành lập từ những năm 60 của thế kỷ trước nhằm cung cấp những giải pháp về nhà ở cho nhóm người gặp khó khăn trong việc tiếp cận nhà ở. Cùng nghiên cứu về nhà ở ở Singapore, Anatasia Kalugina cho rằng,³³ việc quy hoạch hệ thống nhà ở tại các quốc

³⁰ Angus Deaton (2013), *The great escape: health, wealth, and the origins of inequality*, Princeton: Princeton University Press.

³¹ Jenny Preece (2020), The affordability of “affordable” housing in England: conditionality and exclusion in a context of welfare reform, *Housing Studies*, Volume 35, Issue 7, pp. 1214-1238.

³² Lê Lan Hương (2014), “Nhà ở xã hội ở Singapore”, *Tạp chí Kiến trúc*, Số 228.

³³ Anatasia Kalugina (2016), *Affordable housing policy: an overview*, Cornell Baker Program in Real Estate, Cornell University.

l gia này được thực hiện theo những quy chuẩn kỹ thuật cụ thể, nghiêm khắc. Do đó, các NOXH tại Singapore vẫn đáp ứng các tiêu chuẩn khắt khe và góp phần quan trọng trong việc cải thiện môi trường sống và hình thành thói quen văn minh của người dân. Ước tính có khoảng 82% dân cư Singapore sinh sống trong các căn hộ được HDB xây dựng.

Khi nghiên cứu chính sách nhà ở ở Hồng Kông, Betty Yung chỉ ra rằng,³⁴ sở hữu nhà ở thật sự không phải là nhu cầu về nhà ở, quyền sở hữu nhà phải là vấn đề lựa chọn cá nhân và khả năng chi trả. Do đó, chính phủ không cần phải tiếp tục duy trì mục tiêu lâu dài để đạt được tỷ lệ sở hữu nhà ở theo chỉ tiêu đặt ra. Tác giả cho rằng, quyền sở hữu nhà ở cần được nhìn nhận như một sự lựa chọn. Đây không phải là mục tiêu hướng đến duy nhất trong việc đáp ứng nhu cầu về nhà ở hiện nay. Việc cố gắng sở hữu nhà ở làm cho việc giải quyết nhu cầu về nhà ở trở nên nặng nề hơn, khó khăn hơn. Nó không nên là mục tiêu cuối cùng vì chính tâm lý sở hữu này làm giảm tính linh động của giao dịch về nhà ở trên thị trường, làm cho giá nhà ở ngày càng tăng cao và khả năng tiếp cận được chỗ ở hợp lý của người có thu nhập thấp càng xa dần. Tác giả không phủ nhận quyền sở hữu nhà ở nhưng đề xuất nên tìm kiếm những giải pháp phù hợp để người dân có thể sở hữu nhà ở hơn là xây dựng các chính sách mang tính áp đặt nhằm tăng tỷ lệ sở hữu nhà ở.

Đồng quan điểm với Betty Yung, trong nghiên cứu của mình, Christian A.L. Hilber và Olivier Schöni nhận xét,³⁵ điểm chung của ba nước Anh, Thụy Sĩ và Mỹ trong chính sách phát triển nhà ở là tập trung hỗ trợ mua nhà. Chính sách này không giải quyết được cuộc khủng hoảng khả năng chi trả, bởi vì nhu cầu ngày càng tăng chỉ đẩy giá nhà cao hơn. Điều này làm trầm trọng hơn khả năng tiếp cận nhà ở do giá nhà tăng và vượt xa khả năng chi trả của những người có thu nhập thấp. Do đó, cần phải thận trọng khi thực hiện chính sách, nên tập trung vào việc điều chỉnh thất bại của thị trường và cân nhắc các giải pháp cung cấp nhà ở cho phù hợp với khả năng của người có thu nhập thấp trong đó vẫn duy trì được mức tăng sở hữu nhà ở.

Trong một ấn phẩm được xuất bản năm 2019 của Chính phủ Scotland,³⁶ công trình nghiên cứu chỉ ra rằng, khả năng chi trả tiền thuê nhà đóng vai trò quan trọng và là nội

³⁴ Betty Yung (2008), *Hong Kong's housing Policy – A case study in social justice*, Liang Yu Printin Factory Ltd., Hong Kong, China.

³⁵ Christian A.L.Hilber and Olivier Schöni (2016), *Housing Policies in the United Kingdom, Switzerland, and the United States: Lessons learned*, *SSRN Electronic Journal*, Volume 10.

³⁶ Scottish Government (2019), *Rent affordability in the affordable housing sector: literature review*.

dung trọng tâm của chính sách phát triển nhà ở quốc gia. Khả năng chi trả cho nhà ở đóng vai trò quan trọng trong việc giải quyết tình trạng đói nghèo. Bài viết cũng chỉ ra rằng, chi phí cho nhà ở quá cao so với thu nhập là một trong những yếu tố dẫn đến đói nghèo và vô gia cư. Cho nên khi giải quyết vấn đề nhà ở cho người nghèo, cần phải đánh giá đúng khả năng chi trả của nhóm người này. Khả năng chi trả cho nhà ở cần được xác định linh hoạt dựa vào mức thu nhập và vị trí nhà ở, trong đó phải bảo đảm rằng giá thuê nhà ở mức phải chăng và chất lượng phải đạt tiêu chuẩn nhất định.

Trong bối cảnh hiệu quả hoạt động của các nhà cung cấp NOXH ở Hà Lan không cao nhưng chưa có bằng chứng cụ thể để đưa ra kết luận, LanHenk-Jan van Mossel và Sylvia J.T. Jansen³⁷ đã thực hiện một cuộc khảo sát quy mô lớn với hơn 6.000 người thuê nhà của các hiệp hội nhà ở Hà Lan để đánh giá mức độ hài lòng đối với chính sách bảo trì NOXH của người thuê nhà ở Hà Lan, đồng thời, đánh giá mức độ ưu tiên và cấp thiết của các dịch vụ trong gói bảo trì. Khảo sát đưa ra kết luận rằng, việc bảo trì hệ thống nước và hệ thống an toàn của cửa chính và cửa sổ cần phải được ưu tiên hàng đầu. Ngoài ra, hệ thống sơn và chống thấm bên trong và bên ngoài nhà ở phải được ưu tiên bảo trì. Mục đích khảo sát nhằm tìm ra những dịch vụ nào là cần thiết cho người thuê nhà giúp các hiệp hội nhà ở có cơ sở để đặt ra các ưu tiên trong chính sách bảo trì, hướng đến thỏa mãn tốt nhất nhu cầu của người thuê NOXH. Đây cũng là một trong những yếu tố đánh giá chất lượng NOXH ở Hà Lan cũng như hiệu quả của các nhà cung cấp NOXH tại quốc gia này.

Cùng nghiên cứu về chất lượng nhà ở, Ivana Brkanić khẳng định³⁸ chính vì nhà ở là nhu cầu cơ bản và là khoản đầu tư hầu như lớn nhất của mỗi người. Nói chung, nhà ở là một trong những thành phần chính của sự phát triển kinh tế và là kết quả của quá trình phát triển liên quan đến các vấn đề về vị trí, chất lượng xây dựng, chi phí, tài chính và cả sở thích của hộ gia đình. Nhu cầu này thay đổi liên tục và ngày càng được nâng cao theo thời gian nên việc đánh giá chất lượng nhà ở là cần thiết. Bài viết đã cung cấp cái nhìn tổng quan về các tiêu chí được sử dụng để đánh giá chất lượng nhà ở. Do có số lượng tiêu chí tương đối lớn nên tác giả đã phân thành bốn nhóm tiêu chí lớn dựa trên

³⁷ Henk-Jan van Mossel and Sylvia J.T. Jansen 2010, *Maintenance services in social housing: What do residents find important?*, Structural Survey, Volume 28, pp. 215-229.

³⁸ Ivana Brkanić (2017), "Housing quality assessment criteria", *Elektronički časopis građevinskog fakulteta Osijek*, Volume 8 (14), pp. 37-47.

quy mô không gian (căn hộ, tòa nhà và khu vực lân cận): tiêu chí chất lượng căn nhà; tiêu chí chất lượng tòa nhà; tiêu chí chất lượng khu phố và tiêu chí kinh tế xã hội của khu vực lân cận. Kết quả nghiên cứu cho thấy trong bốn nhóm này, các tiêu chí phổ biến và được quan tâm nhất là các tiêu chí liên quan đến chất lượng căn hộ, trong khi ít được đề cập nhất là các tiêu chí liên quan đến các điều kiện kinh tế và xã hội của nhà ở. Các tiêu chí được thiết lập có ý nghĩa làm cơ sở để đề xuất một bộ tiêu chí có giá trị cao để đánh giá chất lượng nhà ở.

1.1.3. Đánh giá về tình hình nghiên cứu

Nhiều công trình nghiên cứu liên quan và có đề cập đến NOXH và thuê mua NOXH. Các tác giả các bài viết nghiên cứu nhiều góc độ khác nhau, trong đó những chính sách về NOXH và thuê mua NOXH là một trong những hình thức giao dịch được đề cập tương đối cụ thể. Các công trình trên đều có chủ đề nghiên cứu chung về nhóm NOXH, hợp đồng thuê mua, thuê mua NOXH. Tuy nhiên, những công trình nghiên cứu chuyên sâu về thuê mua NOXH tại Việt Nam còn rất ít. Qua phân tích và đánh giá tình hình nghiên cứu của các công trình có liên quan đến đề tài “Pháp luật về thuê mua NOXH”, nghiên cứu sinh sẽ tiếp thu và kế thừa những ý tưởng khoa học và những nội dung có liên quan, những vấn đề còn bỏ ngỏ sẽ được luận án tiếp tục nghiên cứu và phát triển.

Chính sách NOXH hiện nay trên thế giới được thực hiện theo hướng cho thuê, trong đó kèm theo quyền mua nhà nếu người thuê đạt được một số điều kiện nhất định. Mặc dù đi ngược lại với mong muốn sở hữu của đa số cư dân nhưng bảo đảm được tính hiệu quả là giải quyết một cách nhanh chóng nhu cầu nhà ở với khả năng tài chính thấp. Ngay cả ở Mỹ, nơi được mệnh danh là thiên đường của sở hữu nhà ở trước đây cũng đã chuyển hướng sang cho thuê. Nhưng không vì thế mà phủ nhận quyền sở hữu nhà ở của cư dân. Xu hướng này thể hiện rất rõ trong giao dịch được cho là ôn hòa nhất khi phân phối nhà ở dành cho người thu nhập thấp, đó là thuê mua NOXH. Nhà nước hỗ trợ để người thu nhập thấp được thuê nhà còn việc mua nhà là do nỗ lực của bản thân chủ thể có nhu cầu.

Với những tư liệu còn hạn chế liên quan đến hình thức thuê mua NOXH tại Việt Nam, nghiên cứu sinh xác định hình thức thuê mua NOXH tại Việt Nam theo so sánh có sự khác biệt cơ bản so với hình thức thuê mua NOXH trên thế giới. Tại Việt Nam,

hình thức này gần như là hình thức mua nhà trả chậm có ưu đãi và có điều kiện kèm theo, việc chi trả để sở hữu ngôi nhà gắn liền với quá trình thuê nhà (tiền mua nhà được phân bổ trong tiền thuê nhà được thanh toán theo định kỳ và không được hoàn trả trong trường hợp người thuê mua không mua bất động sản đã thuê) trong khi tại nhiều quốc gia, đây là một quyền lựa chọn nhằm tạo điều kiện cho người thuê sở hữu nhà ở khi đủ điều kiện. Do đó, cần có những nghiên cứu riêng biệt dành cho thuê mua NOXH về chủ thể cho thuê mua, chủ thể được thuê mua và cơ chế kiểm soát giá và chất lượng NOXH cho thuê mua. Đồng thời, cũng cần nghiên cứu những ràng buộc cụ thể đối với bên cho thuê mua và bên thuê mua khi kết thúc hợp đồng thuê để cuối cùng, nhằm kiểm soát được những hành vi lạm dụng của các bên, đồng thời bảo vệ được bên thuê mua khi tham gia giao dịch này, đặc biệt khi kết thúc hợp đồng thuê mua, bên thuê phải mua nhà đang thuê nếu không muốn mất một khoản tiền lớn. Ngoài ra, hiện nay vẫn chưa có quy định xử lý đối với trường hợp trong thời gian thực hiện hợp đồng, bên thuê mua không còn đáp ứng đủ điều kiện để tiếp tục thuê mua NOXH.

Kết quả đánh giá tình hình nghiên cứu cho thấy, điểm chung của một số bài viết thể hiện xu hướng chung trong chính sách phát triển nhà ở của một số quốc gia là không ưu tiên vấn đề sở hữu nhà ở mà hướng đến đa dạng các hình thức giao dịch. Trong đó, tăng cường phát triển nhà ở dành để cho thuê nhằm giảm gánh nặng tài chính cho người thu nhập thấp là mối quan tâm hàng đầu của một số quốc gia. Xu hướng này cũng được Việt Nam nắm bắt và thể hiện rõ trong Quyết định số 2127/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 30/11/2011 về phê duyệt Chiến lược phát triển nhà ở quốc gia đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2030, đẩy mạnh công tác tuyên truyền, vận động các tầng lớp dân cư thay đổi phương thức, tập quán từ sở hữu chuyển sang hình thức thuê nhà, từ hình thức ở nhà riêng lẻ chuyển sang căn hộ chung cư để phù hợp với điều kiện thu nhập của hộ gia đình, cá nhân và cuộc sống đô thị. Tuy nhiên, cũng không phủ nhận quyền sở hữu tài sản trong đó có nhà ở của cá nhân, hộ gia đình. Sở hữu nên được xem như quyền lựa chọn của các chủ thể trong quá trình thực hiện nhu cầu nhà ở và đạt được không phải do trợ cấp mà bằng nỗ lực bản thân. Do đó, chính sách NOXH cũng như pháp luật điều chỉnh về thuê mua NOXH nên nhìn nhận thuê mua NOXH như một hợp đồng thuê và cho phép người thuê có quyền mua nhà khi đủ điều kiện.

Chính vì vậy, việc phân tích những quy định pháp luật Việt Nam hiện hành và thực tiễn áp dụng, so sánh với quy định của một số quốc gia trên thế giới để tìm ra sự tương đồng. Từ đó, đưa ra kiến nghị nhằm hoàn thiện quy định pháp luật về thuê mua NOXH cho phù hợp với xu thế chung là thật sự cần thiết. Đây là lý do mà tác giả chọn đề tài “Pháp luật về thuê mua nhà ở xã hội” làm luận án nghiên cứu của mình.

Các tài liệu liên quan về đề tài nghiên cứu đã cung cấp một cái nhìn tổng quan về NOXH, sự phát triển của các chương trình NOXH trên thế giới và ở Việt Nam, các chính sách NOXH, các quy định pháp luật liên quan đến hình thức thuê mua NOXH. Những nội dung mà các công trình nghiên cứu còn bỏ ngỏ và còn sơ khai sẽ được tác giả tiếp tục nghiên cứu trong luận án bao gồm:

Thứ nhất, cơ sở lý luận về thuê mua nhà ở xã hội và bản chất pháp lý của hợp đồng thuê mua NOXH. Đánh giá tính phù hợp và khai thác lợi ích của hợp đồng thuê mua NOXH. Đây là cơ sở quan trọng để xây dựng những quy định pháp luật điều chỉnh quan hệ pháp luật này cho phù hợp và mang tính khả thi.

Thứ hai, điều kiện đối với nhà đầu tư thực hiện dự án NOXH cho thuê mua và lựa chọn nhóm đối tượng được thuê mua NOXH. Những ưu đãi dành cho NOXH được thực hiện thông qua các chủ đầu tư dự án nhằm hướng đến mục tiêu cuối cùng là trao những ưu đãi này cho đúng nhóm đối tượng mục tiêu. Lựa chọn đúng chủ thể thực hiện và đúng đối tượng hưởng ưu đãi nhà ở là yếu tố cốt lõi quyết định hiệu quả của chính sách NOXH, bảo đảm tính công bằng trong việc thực hiện phúc lợi xã hội đồng thời góp phần hạn chế những hành vi lạm dụng từ hợp đồng thuê mua NOXH.

Thứ ba, giá và chất lượng NOXH cho thuê mua. NOXH đáp ứng nhu cầu nhà ở cho những người không tự mình chi trả cho nhu cầu nhà ở. Cho nên, loại nhà ở này cần phải có mức giá thấp hơn giá thị trường. Tuy nhiên, cùng nằm trong nhóm người thu nhập thấp nhưng những người này có nhiều mức thu nhập khác nhau. NOXH với mức giá được đưa ra có thể vừa túi tiền với nhóm người này nhưng lại vượt khả năng chi trả của người có thu nhập quá thấp. Do đó, hình thức giao dịch đưa ra cần đa dạng để có thể phù hợp với túi tiền của nhiều nhóm thu nhập khác nhau. Để nhà ở này có giá thấp, nhà nước dành những ưu đãi nhất định, trong đó, cần phải được cân bằng cho cả hai phía bên cung và bên cầu nhà ở, để một mặt vừa khuyến khích tạo nguồn cung nhà ở, mặt

khác những người có thu nhập thấp, kể cả những người có thu nhập thấp nhất cũng có thể tiếp cận được NOXH.

Ngoài ra, người có thu nhập thấp không chỉ gặp khó khăn trong việc tiếp cận nhà ở với giá thấp mà còn phải đối mặt với nhà ở đạt chất lượng. Tuy nhiên, NOXH với giá thấp không đồng nghĩa với nhà ở có chất lượng thấp. Nếu không có cơ chế giám sát phù hợp thì những ưu đãi của nhà nước có thể trở thành lợi ích riêng của chủ đầu tư và NOXH trở thành nhà ở kém chất lượng.

Thứ tư, vấn đề giải quyết quyền lợi của bên thuê mua khi bên thuê mua không còn là người có thu nhập thấp, đặc biệt là quyền mua nhà đang thuê. NOXH giải quyết vấn đề chỗ ở cho người có thu nhập thấp. Bên thuê mua khi có thu nhập tăng lên sẽ không còn là nhóm đối tượng mục tiêu mà chính sách NOXH hướng tới. Đối tượng này không còn lý do để tiếp tục được hưởng chính sách NOXH mà những ưu đãi này cần được trao cho người khác có đủ điều kiện nhưng đang nằm trong danh sách chờ NOXH.

Từ việc phân tích các nội dung trên, tác giả đánh giá quy định pháp luật nhằm giải đáp cho những vấn đề sau (i) Bản chất và sự cần thiết của hợp đồng thuê mua NOXH đối với người thu nhập thấp (ii) Vấn đề lựa chọn và những ràng buộc chủ đầu tư dự án NOXH cho thuê mua; đối tượng được thuê mua NOXH và những ràng buộc đối với chủ thể này; (iii) Vấn đề về giá và chất lượng NOXH cho thuê mua.

Trên cơ sở kết quả nghiên cứu, một số giải pháp hoàn thiện quy định pháp luật về hợp đồng thuê mua NOXH sẽ được đề xuất nhằm góp phần hoàn thiện hành lang pháp lý liên quan đến hình thức giao dịch này.

1.2. Lý thuyết nghiên cứu

Các lý thuyết chủ đạo được sử dụng làm cơ sở nền tảng trong nghiên cứu bao gồm lý thuyết về công lý, lý thuyết phúc lợi xã hội; lý thuyết lựa chọn hợp lý, lý thuyết đại diện và lý thuyết về bất cân xứng thông tin.

1.2.1. Lý thuyết về công lý (Theory of justice)

1.2.1.1. Nội dung lý thuyết về công lý

John Rawls (1921 – 2002), triết gia đạo đức và chính trị đồng thời là giáo sư đại học Harvard, là người tiên phong chuyển hướng những nghiên cứu về công lý trong lịch

sử, từ vấn đề thưởng phạt, bắt nguồn từ quan điểm của Aritotles, sang vấn đề phân phối quyền lợi, nghĩa vụ cũng như phân phối gánh nặng và phúc lợi trong toàn xã hội.

Tác phẩm của ông, Lý thuyết về công lý được đánh giá là công trình nghiên cứu quan trọng nhất trong lĩnh vực triết học đạo đức. Trong tác phẩm này, ông xác định đối tượng của công bằng là thể chế xã hội nói chung, cái quyết định phương thức phân phối lợi ích có được từ hoạt động hợp tác xã hội của mỗi cá nhân. Rawls đi tìm kiếm các nguyên tắc công bằng làm cơ sở để quản trị xã hội và xác định hai nguyên tắc của công lý là (i) nguyên tắc tự do bình đẳng và (ii) nguyên tắc khác biệt. Nguyên tắc này áp dụng để phân bổ và điều chỉnh sự phân bổ các lợi ích trong xã hội. Nó thúc đẩy sự phân phối bình đẳng, ngoại trừ những sự phân phối bất bình đẳng mà mang lại lợi ích cho mọi người (những người có điều kiện ít thuận lợi hơn trong xã hội).

John Rawls khẳng định trước hết công lý chỉ có được khi con người tự nguyện cùng tham dự vào hợp tác xã hội để sao cho mỗi cá nhân giành được lợi ích nhiều hơn so với khi họ sống đơn lẻ. Nói cách khác, nếu thể chế của một xã hội là căn cứ để xác định được một nguyên tắc phân chia quyền lợi và nghĩa vụ phù hợp với lợi ích của mỗi cá nhân trên tinh thần tự nguyện trong quan hệ hợp tác ấy, thì thể chế xã hội đó được gọi là công bằng. Khi tham gia hợp tác xã hội, mỗi người có quyền ngang nhau đối với những quyền tự do cơ bản và những bất bình đẳng phải được dàn xếp sao cho chúng có lợi nhất cho những người hưởng lợi ít nhất.³⁹

John Rawls cho rằng, trong quan hệ hợp tác trên tinh thần khế ước xã hội, những người có lợi thế phải thực hiện bù đắp trở lại đối với những người thuộc nhóm yếu thế trong xã hội.⁴⁰

Lý thuyết công lý của Miller cho rằng công lý kết hợp ba nguyên tắc mâu thuẫn nhau: nhu cầu (need), quyền (right) và công sức đóng góp (deserts). Nó không thể đứng một mình vì nếu công lý chỉ dành cho những người xứng đáng được hưởng thì những người không có bất kỳ đóng góp nào sẽ không tồn tại được. Cho nên, nhu cầu được thêm

³⁹ Raymond Wacks (2011), *Triết học luật pháp*, Nhà xuất bản Tri Thức.

⁴⁰ C.Mác và Ph.Ăngghen. Toàn tập, t.19, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1995, p.35.

vào như một tiêu chí phân bổ nếu công bằng tồn tại một cách có ý nghĩa, đặc biệt là những nhu cầu cơ bản của con người.⁴¹

1.2.1.2. Vận dụng lý thuyết về công lý vào luận án

Lý thuyết về công lý được vận dụng nhiều nhất vào chương 3 của luận án. Cụ thể, việc lựa chọn đối tượng được hưởng chính sách NOXH cần phải bảo đảm những người này khó khăn về nhà ở và họ phải thực sự có nhu cầu nhà ở. Trên cơ sở phân tích các lý thuyết về công lý, có thể thấy thuê mua NOXH cần phải có những quy định bảo đảm quyền lợi cho bên thuê mua NOXH, bên yếu thế hơn trong giao dịch thuê mua NOXH. Lý thuyết này được vận dụng làm cơ sở xác định các tiêu chí đối tượng được hưởng chính sách NOXH trong chương 3 của luận án.

1.2.2. Lý thuyết phúc lợi xã hội (Social welfare theory)

1.2.2.1. Nội dung lý thuyết phúc lợi xã hội

Sự hình thành và phát triển của hệ thống phúc lợi của các quốc gia được coi là một trong những thành tựu lớn lao trong việc bảo đảm những quyền căn bản của con người trong thế giới văn minh và hiện đại. Phúc lợi xã hội là công cụ để xóa mờ bất bình đẳng xã hội. Phúc lợi xã hội được áp dụng khác nhau ở từng quốc gia và phụ thuộc vào mục tiêu chính sách mà quốc gia đang theo đuổi.⁴²

Nhà xã hội học người Anh Thomas H. Marshall cho rằng quyền được hưởng phúc lợi là nhóm quyền thứ ba mà các thành viên trong xã hội đã giành được sau nhóm các quyền dân sự và nhóm các quyền chính trị. Theo Marshall, nhà nước phúc lợi chính là kết quả của quá trình lịch sử đấu tranh cho các quyền công dân. Ông khẳng định việc được hưởng phúc lợi cần được nhìn nhận như một quyền mang tính pháp lý dựa trên nguyên tắc phổ quát chứ không phải dựa trên quyền ấn định của những cơ quan có thẩm quyền (Marshall, 1998, tr. 702).⁴³

Theo Bùi Đình Danh, bản thân kinh tế thị trường không tự động bảo đảm cho công bằng xã hội mà phải có những điều tiết thông qua nhà nước để phân phối lại những kết

⁴¹ Betty Yung (2008), *Hong Kong's Housing Policy – A case study in Social Justice*, Liang Yu Printin Factory Ltd., Hong Kong, China, p. 31.

⁴² Trần Hữu Quang (2009), “Phúc lợi xã hội trên thế giới: Quan niệm và phân loại”, *Tạp chí Khoa học Xã hội*, Số 04 (128), tr. 12-30.

⁴³ Marshall, Gordon (1998), *A Dictionary of Sociology*, Oxford, New York: Oxford University Press.

quả hoạt động kinh tế theo hướng bảo đảm công bằng xã hội. Một hệ thống phúc lợi tự nó không thể giải quyết được bất bình đẳng trong xã hội mà đòi hỏi kết hợp với hệ thống chính sách vĩ mô của nhà nước. Tuy nhiên, không thể phủ nhận vai trò của hệ thống phúc lợi trong hệ thống chính sách kinh tế xã hội của một quốc gia nhằm giúp cho xã hội có thể tự bảo vệ mình trước những mối hiểm họa cố hữu của một hệ thống thị trường tự điều tiết.⁴⁴ Chính sách phúc lợi được thiết lập nhằm đáp ứng nhu cầu của các thành viên trong xã hội. Nhu cầu ở đây được hiểu không chỉ là những nhu cầu tối thiểu để sinh tồn mà bao gồm những nhu cầu cần thiết cho một cuộc sống tử tế và xứng đáng (a reasonable and adequate life). Nhu cầu này không chỉ dừng lại ở một mức thu nhập tối thiểu để có cái ăn, cái mặc mà còn bao gồm nhà ở đàng hoàng, giáo dục, y tế và cơ hội có việc làm.⁴⁵

Trong một nghiên cứu của mình, nhà xã hội học người Đức Karl-Heinz Hillmann khẳng định nhà nước phúc lợi là một nhà nước phải bảo đảm cho công dân mình, ngoài sự an toàn pháp lý, còn được cung ứng ở mức tối thiểu những sản phẩm vật chất (tùy theo những giá trị văn hóa-xã hội khác nhau). Ông cũng nhấn mạnh rằng, thực hiện phúc lợi sẽ có nguy cơ làm suy yếu hiệu suất, sự chủ động của cá nhân, khả năng tự lực và khả năng điều hành của những mạng lưới thân tộc, và suy cho cùng làm suy yếu cả nguồn lực kinh tế (Hillmann, 1994, tr. 947).⁴⁶

Để đo hiệu quả của chính sách phúc lợi xã hội, Rawls cho rằng, kết quả của phúc lợi xã hội sẽ đạt điểm tối đa khi đạt được độ thỏa dụng của các cá nhân yếu thế trong xã hội. Phúc lợi xã hội có chức năng làm giảm đi những bất bình đẳng tự nhiên và sự bất bình đẳng trong việc phân phối chỉ được phép nếu chúng có lợi cho những người ít may mắn nhất trong xã hội.

1.2.2.2. Vận dụng lý thuyết phúc lợi vào luận án

Lý thuyết phúc lợi được vận dụng nhiều nhất vào chương 3 và chương 4 của luận án. Trong hệ thống phúc lợi của quốc gia, nhà nước không thể bỏ qua chính sách nhà ở nhằm bảo đảm cho công dân có chỗ ở đàng hoàng và xứng đáng. Trong đó, NOXH là một trong những phương thức để thực hiện chính sách phúc lợi về nhà ở. Qua đó NOXH

⁴⁴ Polanyi, Karl (2001), *The Great Transformation*, Boston: Beacon Press, p.60.

⁴⁵ Trần Hữu Quang (2009), “Phúc lợi xã hội trên thế giới: Quan niệm và phân loại”, *Tạp chí Khoa học Xã hội*, Số 04 (128), tr. 13.

⁴⁶ Hillmann Karl-Heinz (1994), *Worterbuch der Soziologie*, Stuttgart, Kroner, p.947.

chỉ được phân phối cho những nhóm thiệt thòi nhằm tăng cường phúc lợi cho các nhóm này. Việc xác định các mục tiêu chính sách rõ ràng, xây dựng các phương thức tiếp cận nhà ở phù hợp và xây dựng khung pháp lý bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của các bên là một trong những yếu tố quyết định sự thành công của chính sách NOXH. Việc xác định phương thức hỗ trợ cũng hết sức quan trọng, vì phương thức hỗ trợ không phù hợp mục tiêu của chính sách không đạt được, làm giảm tổng phúc lợi xã hội, qua đó làm giảm hiệu quả của chính sách. Do đó, khi thiết kế những ưu đãi dành cho chủ đầu tư dự án NOXH cần phải phù hợp và kiểm soát được. Ngoài ra, cần cân nhắc những hỗ trợ từ chính sách nhà ở ở mức mà những đối tượng được hưởng chính sách nhà ở có thể tiếp cận được nhà ở xã hội. Những ưu đãi của nhà nước tác động đến giá sao cho mức giá nằm trong khả năng chi trả của người thu nhập thấp.

1.2.3. Lý thuyết lựa chọn hợp lý (Rational choice theory)⁴⁷

1.2.3.1. Nội dung lý thuyết lựa chọn hợp lý

Lý thuyết lựa chọn hợp lý phát sinh từ kinh tế học cổ điển. Lý thuyết lựa chọn hợp lý dựa trên tiền đề của tối đa hóa tiện ích cá nhân. Lý thuyết này cho rằng, mọi hành vi của con người đều dựa trên các tính toán lý trí nhằm đạt được các mục tiêu phù hợp với lợi ích bản thân, các cá nhân sử dụng các tính toán hợp lý để đưa ra các lựa chọn hợp lý và đạt được kết quả phù hợp với các mục tiêu cá nhân của riêng họ. Những kết quả này cũng được liên kết với lợi ích cá nhân. Sử dụng lý thuyết lựa chọn hợp lý dự kiến sẽ dẫn đến kết quả mang lại cho mọi người lợi ích và sự hài lòng lớn nhất với những lựa chọn họ có sẵn. Lý thuyết này dựa trên bốn giả định:

Thứ nhất, người đưa ra quyết định trên cơ sở thông tin hoàn hảo. Mô hình lựa chọn hợp lý đơn giản ở trên giả định rằng cá nhân có thông tin đầy đủ hoặc hoàn hảo về các lựa chọn thay thế, nghĩa là, xếp hạng giữa hai lựa chọn thay thế không có sự chắc chắn.

Thứ hai, người đưa ra quyết định trên cơ sở lựa chọn không chắc chắn. Trong một mô hình phong phú hơn liên quan đến sự không chắc chắn về cách lựa chọn (hành động) dẫn đến kết quả cuối cùng, cá nhân lựa chọn hiệu quả giữa xổ số, trong đó mỗi xổ số tạo

⁴⁷ Mary Zey (1998), *Rational choice theory and organizational theory: A critique*, Thousand Oaks Sage publications.

ra sự phân phối xác suất khác nhau cho kết quả. Giả định bổ sung về tính độc lập của các lựa chọn không liên quan sau đó dẫn đến lý thuyết tiện ích dự kiến.

Thứ ba, người đưa ra quyết định trên cơ sở lựa chọn liên thời gian. Khi các quyết định ảnh hưởng đến các lựa chọn (như tiêu dùng) tại các thời điểm khác nhau, phương pháp tiêu chuẩn để đánh giá các lựa chọn thay thế theo thời gian liên quan đến việc chiết khấu các khoản chi trả trong tương lai.

Thứ tư, người đưa ra quyết định trên cơ sở khả năng nhận thức hạn chế. Việc xác định và cân nhắc từng phương án đối với nhau có thể mất thời gian, công sức và năng lực tinh thần. Nhận thức được chi phí mà những hạn chế áp đặt hoặc nhận thức này của các cá nhân làm nảy sinh các lý thuyết về tính hợp lý bị ràng buộc.

Nhà kinh tế học người Mỹ Herbert Simon, Tiến sĩ Luật danh dự của Đại học Harvard - người đạt giải Nobel Kinh tế cho rằng, lý thuyết lựa chọn hợp lý bị ràng buộc, mọi người không phải lúc nào cũng có thể có được mọi thông tin cần thiết để đưa ra quyết định tốt nhất có thể cho bản thân.

Lý thuyết này được Friedman và Hechter tiếp tục phát triển. Các ông cho rằng, đối với chủ thể thì không có nhiều sự lựa chọn hay cơ may có sẵn bởi trên thực tế không có nhiều cơ may cho mọi trường hợp. Như vậy, bắt buộc họ phải có sự lựa chọn sao cho phù hợp với nhu cầu hay những sở thích cơ bản, cần thiết nhất và đạt đến mục đích cuối cùng. Nhưng trong khi đó chủ thể cũng luôn có xu hướng tính đến lợi ích kế tiếp của họ nên hai ông đã đặt vấn đề trong sự lựa chọn của chủ thể có xét đến chi phí với cái mà anh ta đạt được, có tính đến khả năng thực hiện của bản thân.⁴⁸

1.2.3.2. Vận dụng lý thuyết lựa chọn hợp lý vào luận án

Lý thuyết lựa chọn hợp lý được sử dụng chủ yếu vào chương 4 của luận án. Với khả năng giới hạn của mình, người thuê mua sẽ quan tâm đến giá NOXH và chất lượng sản phẩm mà mình thuê mua. Người thuê mua sẽ tự đánh giá các yếu tố ảnh hưởng đến việc lựa chọn nhà ở và từ đó đưa ra quyết định phù hợp nhất dựa trên những phân tích này. Bên thuê mua cần được tạo thêm sự lựa chọn không chỉ riêng khi tham gia hợp

⁴⁸ Nguyễn Thị Thanh Thủy (2020), *Tiếp cận và sở hữu nhà ở xã hội tại Hà Nội hiện nay*, Luận án Tiến sĩ Xã hội học, trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Hà Nội, tr.63.

đồng thuê mua mà còn đối với những giao dịch khác dành cho NOXH để có thể tạo ra nhiều lựa chọn và giảm bớt những khó khăn trong quá trình tiếp cận nhà ở.

1.2.4. Lý thuyết đại diện (Agency theory)

1.2.4.1. Nội dung lý thuyết đại diện

Lý thuyết đại diện được phát triển bởi Jensen và Meckling trong một công bố năm 1976 trong bài viết Lý thuyết doanh nghiệp: hành vi quản trị, chi phí đại diện và cấu trúc sở hữu (Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure). Theo lý thuyết này, người đại diện trong công ty cổ phần là người quản lý tiền của người khác và không phải lúc nào cũng hành động vì lợi ích tốt nhất của chủ sở hữu mà vì lợi ích cá nhân. Do đó, cần có những quy định, thoả thuận ràng buộc phù hợp để thông qua đó, người chủ sở hữu có thể kiểm soát và kiểm chế những hành vi tư lợi của người đại diện, phát huy tối ưu lợi ích của chủ sở hữu. Đồng thời, chi phí đại diện (agency cost) phải luôn thấp hơn những lợi ích mà đơn vị hay cá nhân đại diện mang lại cho chủ sở hữu.

1.2.4.2. Vận dụng lý thuyết đại diện vào luận án

Lý thuyết này được sử dụng ở chương 3 và chương 4 của luận án. Đối với các dự án NOXH, chủ đầu tư là người đại diện của nhà nước (chủ sở hữu), sử dụng ngân sách và các ưu đãi dành cho các dự án này để xây dựng NOXH cho các nhóm đối tượng thụ hưởng theo quy định của pháp luật. Trong quá trình thực hiện, chủ đầu tư phải có sự chế tài phù hợp từ phía nhà nước thông qua các quy định của pháp luật, các cơ chế kiểm soát chặt chẽ để những chính sách ưu đãi của nhà nước thực sự đến tay nhóm người có nhu cầu (được chỉ định nhận ưu đãi) thay vì trở thành nguồn lợi cho bên đại diện là chủ đầu tư.

Trong giao dịch thuê mua NOXH, về lý thuyết, phần ưu đãi của nhà nước mà chủ đầu tư nhận được sẽ được chuyển đến người thuê mua. Với tư cách là một bên trong hợp đồng, do bị chi phối bởi lợi ích của mình nên chủ đầu tư có xu hướng đưa ra những thỏa thuận bất lợi cho bên thuê mua và người hưởng lợi từ chính sách NOXH sau cùng lại không phải là bên thuê mua. Từ thực tế này, quy định pháp luật điều chỉnh giao dịch này cần được cân nhắc cách thức hỗ trợ (thông qua người đại diện hay trực tiếp) và những

ràng buộc đối với các bên trong hợp đồng sao cho bảo vệ quyền lợi của bên thuê mua với chi phí đại diện hợp lý.

1.2.5. Lý thuyết bất cân xứng thông tin (Asymmetric information theory)

1.2.5.1. Nội dung lý thuyết bất cân xứng thông tin vào luận án

Khái niệm bất cân xứng thông tin được giới thiệu lần đầu tiên trong bài báo “The market for ‘lemons’: quality uncertainty and the market mechanism” (Thị trường của những quả chanh: tính bất định về chất lượng và cơ chế thị trường) của George A. Akerlof vào năm 1970. Ông lập luận rằng, thông tin bất cân xứng đã tạo động lực cho bên bán hàng hóa thấp hơn chất lượng trung bình trên thị trường. Ông giả định rằng, khi mua một chiếc xe hơi có xác suất Q rằng chiếc xe này tốt (là một quả đào) và một xác suất $(1-Q)$ rằng chiếc xe này sẽ không tốt (là một quả chanh).⁴⁹ Sau khi sở hữu chiếc xe một thời gian, chủ sở hữu có thêm thông tin về tình trạng chiếc xe. Sự bất cân xứng thông tin giữa chủ sở hữu và người mua đã được bộc lộ. Giá của chiếc xe tốt và chiếc xe xấu như nhau trong khi người mua không thể phân biệt chất lượng giữa chúng do không có đủ thông tin. Sự bất cân xứng thông tin có thể được giảm bớt thông qua cơ chế trung hòa (làm mất tác dụng của sự bất cân xứng thông tin). Một ví dụ điển hình để khắc phục sự bất cân xứng thông tin là cơ chế bảo hành hàng hóa. Bảo hành hàng hóa giúp người mua có đủ thời gian để đạt được mức tương tự về hàng hóa trước khi người mua chịu rủi ro về hàng hóa là một quả chanh (hàng hóa kém chất lượng). Tuy nhiên, cơ chế này chỉ khắc phục được sự bất cân xứng thông tin sau khi đã xác lập giao dịch.

Năm 1973, Michael Spence trong tác phẩm “Job Market Signaling” (Tín hiệu thị trường việc làm), ông đưa ra tình huống người tuyển dụng không biết chính xác về năng lực của người ứng tuyển thì bằng cấp là một thông tin cần thiết, thông tin này được thể hiện dưới dạng tín hiệu đáng tin cậy (signaling). Từ đó thuật ngữ signaling ra đời dùng để mô tả bên bán thể hiện những thông tin có ý nghĩa cho bên mua nhằm làm giảm đi sự bất cân xứng thông tin.⁵⁰

⁴⁹ George A. Akerlof (1970), “The market for ‘lemons’: Quality uncertainty and the market mechanism”, *The Quarterly Journal of Economics*, Volume 84, Issue 3, pp. 488-500.

⁵⁰ Michael Spence (1973), “Job Market Signaling”, *The Quarterly Journal of Economics*, Volume 3, Issue 87, pp. 355-374.

Tiếp nối các nghiên cứu của Akerlof và Spence, năm 1975, Stiglitz trong công trình nghiên cứu “The Theory of ‘Screening’, Education, and the Distribution of Income” (Lý thuyết về sàng lọc, Giáo dục và sự phân hạng theo thu nhập), ông chỉ ra rằng, thông tin không chỉ do bên bán cung cấp mà bên mua còn thu thập và sàng lọc (screening) thông qua các nguồn cung cấp thông tin khác để lựa chọn được hàng hóa chất lượng tốt nhất.⁵¹ Như vậy, thông qua cơ chế tín hiệu và sàng lọc tín hiệu (Signaling and Screening) đã giảm bớt quá trình bất cân xứng thông tin, giúp các bên có đầy đủ thông tin để đưa ra quyết định của mình trước khi xác lập giao dịch.

1.2.5.2. Vận dụng lý thuyết bất cân xứng thông tin vào luận án

Lý thuyết này được vận dụng nhiều nhất chương 3 và chương 4 của luận án. Dưới góc độ tài sản, NOXH là bất động sản. Việc tiếp cận và kiểm chứng các thông tin liên quan đến dự án nhà ở xã hội về quy mô, loại hình giao dịch để người thuê mua NOXH có thể đưa ra những quyết định về nhà ở cho phù hợp với nhu cầu và khả năng tài chính của mình là thật sự cần thiết. Những thông tin này thật sự hữu ích cho những đối tượng được hưởng chính sách nhà ở trong việc xác định các điều kiện để được thuê mua NOXH, đặc biệt là các thông tin về giá và chất lượng NOXH cho thuê mua.

1.3. Câu hỏi nghiên cứu và giả thuyết nghiên cứu

Luận án được thực hiện nhằm trả lời cho các câu hỏi sau:

Câu hỏi nghiên cứu tổng quát: Khi xây dựng pháp luật về thuê mua NOXH cần phải chú trọng đến những vấn đề nào để bảo đảm quyền lợi của các chủ thể tham gia giao dịch?

Giả thuyết nghiên cứu: Thuê mua NOXH là hình thức hỗ trợ nhà ở cho những người thu nhập thấp. Giao dịch này cho phép người thuê có quyền mua nhà ở đang thuê khi đã thuê nhà trong một thời gian nhất định. Thuê mua NOXH trước tiên giải quyết chỗ ở cho những người có nguồn tài chính hạn chế, sau đó mới là nhu cầu tiếp cận nhà ở với tư cách là chủ sở hữu. Chính vì vậy, luận án cần xác định rõ bản chất pháp lý của hình thức giao dịch này. Trên cơ sở đó, thiết lập hệ thống các điều kiện về chủ thể tham

⁵¹ Joseph E. Stiglitz (1975), “The Theory of ‘Screening,’ Education, and the distribution of income”, *The American Economic Review*, Volume 65, Issue 3, pp. 283-300.

gia thuê mua NOXH, đồng thời xây dựng cơ chế kiểm soát giá cả và chất lượng NOXH cho thuê mua.

Câu hỏi thứ nhất: Cơ sở lý luận làm nền tảng cho việc phân tích và hoàn thiện quy định pháp luật về thuê mua NOXH là gì?

Giả thuyết thứ nhất: Thuê mua nhà ở xã không chỉ là công cụ giải quyết chỗ ở mà còn tạo ra sự tiếp cận sở hữu nhà ở hướng đến giải quyết hiệu quả nhu cầu nhà ở của nhóm đối tượng được hưởng chính sách NOXH. Chính vì vậy, cần phải làm rõ các khái niệm về NOXH, thuê mua NOXH, giá và chất lượng NOXH cũng như sự cần thiết của giao dịch thuê mua NOXH để từ đó xây dựng cơ sở lý luận cho việc phân tích và đánh giá quy định pháp luật Việt Nam liên quan đến giao dịch này.

Câu hỏi thứ hai: Chủ thể tham gia thuê mua NOXH cần phải thỏa mãn những yêu cầu gì?

Giả thuyết thứ hai: Bên thuê mua NOXH là những người thật sự gặp khó khăn về nhà ở, họ được lựa chọn dựa vào thu nhập, tình trạng nhà ở và nơi cư trú. Bên cho thuê mua NOXH là bên tạo lập NOXH đồng thời là chủ thể cung cấp NOXH cho thuê mua. Do đó, quy định pháp luật một mặt khuyến khích nhà đầu tư tham gia tạo lập NOXH thông qua hệ thống các ưu đãi dành cho chủ đầu tư dự án NOXH. Mặt khác, quy định pháp luật cần phải có những biện pháp ngăn chặn hành vi lạm dụng của chủ đầu tư dự án NOXH bằng những quy định về thủ tục lựa chọn chủ đầu tư và những quy định ràng buộc đối với chủ đầu tư khi thực hiện dự án NOXH. Song song đó, để NOXH đến đúng đối tượng thụ hưởng, quy định pháp luật cần kiểm soát đối với người thụ hưởng chính sách NOXH để NOXH đến đúng đối tượng cần được hỗ trợ.

Câu hỏi thứ ba: Quy định pháp luật Việt Nam hiện nay có kiểm soát được giá và chất lượng NOXH cho thuê mua không?

Giả thuyết thứ ba: NOXH dành cho những người không thể tự mình tìm kiếm chỗ ở theo giá thị trường nên loại hình nhà ở này phải được xây dựng ở mức giá phải chăng nhưng vẫn phải bảo đảm yếu tố chất lượng. Giá và chất lượng NOXH là hai nội dung quan trọng quyết định hiệu quả của giao dịch thuê mua NOXH. Các yếu tố cấu thành giá cần được quy định cụ thể sao cho giá thuê mua NOXH nằm trong khả năng chi trả của nhóm đối tượng mục tiêu. Đồng thời, cần phải kiểm soát chất lượng NOXH

cho thuê mua. Tuy nhiên, đối với giá thuê mua NOXH, quy định về cách thức tính giá chưa có sự phân biệt rõ ràng các yếu tố trong cấu thành giá như chi phí đầu tư xây dựng nào được tính vào giá thành và cách thức xác định mức lợi nhuận của chủ đầu tư dự án NOXH. Đối với chất lượng NOXH, quy định pháp luật Việt Nam chưa có tiêu chí đánh giá chất lượng riêng cho NOXH. Điều này gây khó khăn cho người thu nhập thấp khi tiếp cận nhà ở với chất lượng phù hợp.

CHƯƠNG 2

LÝ LUẬN VỀ THUÊ MUA NHÀ Ở XÃ HỘI

Thuê mua bất động sản không chỉ giới hạn cho NOXH. Tuy nhiên, NOXH được phân phối dưới hình thức thuê mua sẽ mang lại cơ hội sở hữu nhà ở cho những người không đủ khả năng mua nhà thông qua hệ thống tài trợ và phân phối đặc biệt. Do đó, với những đặc trưng vốn có của loại nhà ở này, pháp luật cần có những quy định điều chỉnh riêng biệt đối với giao dịch thuê mua NOXH.

Thuê mua NOXH được áp dụng tại khá nhiều nước trên thế giới và đã góp phần giải quyết chỗ ở, làm tăng tỷ lệ sở hữu nhà ở và tính bền vững của các cộng đồng dân cư. Tuy nhiên tại Việt Nam, hình thức thuê mua nhà ở còn tương đối mới mẻ. Những lợi ích mà hình thức giao dịch này mang lại chưa được khai thác toàn diện do chưa được nhận biết và áp dụng nhiều. Ngoài ra, loại hình này cũng chưa có một hành lang pháp lý rõ ràng làm nền tảng cho các giao dịch. Bên cạnh đó, những tiêu cực xảy ra trong quá trình áp dụng ngăn cản quá trình tiếp cận nhà ở của những chủ thể có nguồn tài chính hạn chế. Chính vì quyền lợi không rõ ràng khi bắt đầu thực hiện giao dịch, các bên có thêm nhiều lý do để đắn đo, đồng nghĩa với một hộ gia đình mất đi cơ hội tiếp cận nhà ở và thị trường cũng mất đi một giao dịch khả thi.

Vì vậy, việc nghiên cứu và phân tích những đặc trưng cơ bản về NOXH, làm rõ bản chất của giao dịch thuê mua NOXH và nhu cầu ra đời của giao dịch thuê mua NOXH là cơ sở nền tảng để đánh giá sự phù hợp của quy định pháp luật đang điều chỉnh giao dịch này, hướng tới bảo vệ quyền lợi chính đáng của các bên, góp phần tạo ra sự ổn định trong thị trường nhà ở, hình thành nên những cộng đồng dân cư bền vững.

Chương này hướng tới xây dựng cơ sở lý luận làm nền tảng nghiên cứu cho những phần tiếp theo của luận án. Thông qua phân tích khái niệm và những đặc điểm của NOXH, khái niệm và bản chất của giao dịch thuê mua NOXH, những nội dung này cho phép xác định các đặc tính của NOXH và giao dịch thuê mua NOXH. Đây là cơ sở quan trọng để xây dựng nội dung pháp luật điều chỉnh giao dịch thuê mua NOXH phù hợp và mang tính khả thi.

2.1. Khái quát về nhà ở xã hội

2.1.1. Khái niệm và sự ra đời của nhà ở xã hội

Có nơi cư ngụ an toàn là quyền cơ bản của con người và là yếu tố không thể tách rời để hưởng các quyền về kinh tế, xã hội và văn hoá khác. Đại hội đồng Liên hiệp quốc tuyên bố “Chỗ ở thích hợp và an toàn là một quyền cơ bản của con người và là điều cơ bản cho việc hoàn thành những ước vọng của con người”.⁵²

Tuyên ngôn nhân quyền cũng ghi nhận “mọi người đều có quyền có được một cuộc sống đầy đủ về sức khỏe và hạnh phúc của chính mình và của gia đình mình, bao gồm thực phẩm, quần áo và nơi trú ngụ” hay Tuyên bố Vancouver 1976 về định cư con người cho rằng “chỗ ở và các dịch vụ đầy đủ là quyền cơ bản của con người, chính phủ có nghĩa vụ đảm bảo tất cả mọi người đều có được những quyền đó, đầu tiên thông qua những hỗ trợ trực tiếp cho những người ít cơ hội nhất qua những chương trình hướng dẫn hoạt động tự vươn lên và hành động cộng đồng”.⁵³ Có thể khẳng định, nhà ở không chỉ ảnh hưởng đến chất lượng sống của các cá nhân mà còn tác động sự ổn định của xã hội và sự phát triển về kinh tế của mỗi quốc gia. Do đó, giải quyết vấn đề về nhà ở của công dân của quốc gia mình là trách nhiệm không thể bỏ qua của các chính phủ.

Hiện thực hóa quyền có nơi cư ngụ trên thực tế là một thách thức lớn, đặc biệt đối với những cá nhân có nguồn tài chính hạn chế và phần lớn thu nhập phải chi trả cho thực phẩm, y tế và giáo dục. Trong nỗ lực nâng cao khả năng tiếp cận nguồn nhà ở cho các cá nhân yếu thế này, các quốc gia hình thành nên hệ thống các chính sách hỗ trợ phù hợp với điều kiện cụ thể của mỗi nước. Tại rất nhiều quốc gia, NOXH là hình thức trợ cấp phổ biến. Trên thực tế, mỗi quốc gia có chính sách riêng nên không có định nghĩa chung về NOXH mà có nhiều khía cạnh phân biệt nó, tùy theo góc độ tiếp cận, chẳng hạn như quyền sở hữu, nhà cung cấp, người hưởng lợi hoặc khả năng tài trợ.⁵⁴ Mặc dù không có khái niệm chung về NOXH nhưng hệ thống NOXH ở các quốc gia ra đời vì

⁵² Nghị quyết số 43/181 ngày 20/12/1988 của Đại hội đồng Liên hiệp quốc về Chiến lược toàn cầu về chỗ ở đến năm 2000.

⁵³ UN Habitat (2011), *Nhà ở cho người nghèo ở các thành phố châu Á*, UN Habitat.

⁵⁴ Sónia Alves and Hans Thor Andersen (2015), *Social housing in Portugal and Denmark: A comparative perspective*, in Conference European network for Housing research, University Institute of Lisbon, Portugal.

một mục tiêu là để khắc phục các vấn đề về nhà ở của các đối tượng dễ bị tổn thương trong xã hội.⁵⁵

Ellie Francis-Brophy và Jed Donoghue trong nghiên cứu của mình về những khó khăn của chính sách NOXH tại Úc đã đưa ra định nghĩa NOXH bao gồm những chính sách, tổ chức và dịch vụ được thiết kế để cung cấp nhà ở cho thuê dài hạn, phi lợi nhuận nhằm đạt được sự đa dạng của các mục đích xã hội bao gồm cả nơi trú ẩn và các kết quả khác ngoài nơi trú ẩn. Điều này phản ánh thuật ngữ NOXH thường được sử dụng để đảm bảo rằng mức độ, chất lượng và phân bổ nhà ở dựa trên các mục tiêu xã hội và lợi ích công cộng thay vì mục tiêu lợi nhuận.⁵⁶ Trong khi Arild Holt-Jensen đưa ra định nghĩa khá khái quát, trong đó NOXH được sử dụng để mô tả tất cả chỗ ở được cung cấp cho những người không thể cạnh tranh trên thị trường để có được mái nhà riêng.⁵⁷

Ủy ban kinh tế Liên hiệp quốc châu Âu đưa ra nhận định “NOXH không có định nghĩa nào, đó là một từ quan trọng được sử dụng để cho phép các chính phủ và các bên liên quan trao đổi kiến thức về một phần hệ thống nhà ở của họ”. Nhu cầu nhà ở, được nhà nước hỗ trợ và phân phối thông qua quy trình hành chính khác biệt với bối cảnh địa phương của họ.⁵⁸ Mặc dù không có khái niệm chung về NOXH trên toàn châu Âu, loại nhà này vẫn có hai đặc điểm cơ bản là nó được cung cấp bởi những chủ đầu tư được hưởng trợ cấp công và được phân bổ hành chính theo nhu cầu.⁵⁹ Điển hình như một số quốc gia khác ở châu Âu như Anh,⁶⁰ Pháp,⁶¹ Hà Lan, Ireland⁶² đã xây dựng những chương trình NOXH từ khá sớm. Các quốc gia này trải qua các giai đoạn phát triển

⁵⁵ Nataša Petković-Grozdanović (2016), *Location criteria relevant for sustainability of social housing model*, XV International Conference “Topical Problems of Architecture, Civil Engineering, Energy Efficiency and Ecology 2016, Volume 73.

⁵⁶ Ellie Francis-Brophy and Jed Donoghue (2013), “Social housing policy challenges in Tasmania”, *Australian Journal of Social*, Volume 48, No.4, pp. 435-454.

⁵⁷ Arild Holt- Jensen (1998), *Social Housing: International Comparison of Planning for the Weakest Social Groups*, Monografier Nr. 3, Bergen, pp.42-56.

⁵⁸ *Social housing in the UNECE region* (2015), United Nations Economic Commission for Europe.

⁵⁹ Sasha Tsenkova (2014), “The social housing sector in Prague and Warsaw: Trends and future prospects”, *GeoJournal*, Volume 79, pp. 433-434.

⁶⁰ John Hills (2007), *Ends and Means: The future roles of social housing in England*”, *Centre for Analysis of Social Exclusion (CASE)*, Report 34, ISSN 1465-3001.

⁶¹ <https://www.notaires.fr/en/housing-tax-system/social-housing/leasing-options-purchase-your-rental-property> accessed on 23/8/2019.

⁶² Michelle Norris & Tony Fahey (2011), *From Asset based welfare to welfare housing? The changing function of social housing in Ireland*, *Housing Studies Journal*, Volume 26, Issue 3, pp. 459-469.

tương đối giống nhau trong quá trình phát triển NOXH do những đặc điểm chung về chính trị, kinh tế và vị trí địa lý.

Trong bài nghiên cứu về định nghĩa NOXH: Thảo luận về tiêu chí phù hợp, Anna Granath Hansson & Björn Lundgren nhấn mạnh, NOXH phải đáp ứng được hai tiêu chí: *Một là*, NOXH là nhà ở dành cho nhóm đối tượng có nguồn lực tài chính hạn chế. *Hai là*, NOXH được cung cấp thấp hơn giá thị trường và do đó nó cần một số hình thức đóng góp tài chính công hoặc tư. Một đơn vị được xem là NOXH khi và chỉ khi đơn vị đó cung cấp nhà ở dài hạn cho nhóm đối tượng được chỉ định có nguồn lực tài chính hạn chế thông qua hệ thống phân phối và trợ cấp nhà ở.⁶³

Lịch sử phát triển NOXH ở các quốc gia có sự khác biệt khá lớn, do nhu cầu khác nhau tại các giai đoạn lịch sử của các xã hội khác nhau và giới hạn ngân sách để thực thi các chính sách của các quốc gia. Nghiên cứu của Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD) về NOXH tại 35 nước đã tóm tắt các định nghĩa, khái niệm về NOXH (các loại hình nhà ở mang những tên gọi khác nhau nhưng có chung đặc điểm tương tự NOXH) và phương pháp vận hành các chương trình NOXH tại các quốc gia này.⁶⁴

Nghiên cứu của Anna Granath Hansson & Björn Lundgren đã tổng hợp những định nghĩa về NOXH của một số tác giả dựa trên những tiêu chí rõ ràng. Phụ thuộc vào mục tiêu của chính sách nhà ở mà các tiêu chí được lựa chọn sẽ khác nhau. Dựa vào nhóm đối tượng mục tiêu được hưởng chính sách nhà ở, NOXH được định nghĩa là một hệ thống cung cấp nhà ở dài hạn cho các hộ gia đình có nguồn lực hạn chế thông qua việc đánh giá khả năng tài chính của nhóm người này. Dựa vào tiêu chí trợ cấp, NOXH là nhà ở có giá bán hoặc giá cho thuê thấp hơn giá thị trường kết hợp với hệ thống phân bổ theo nhu cầu. Dựa vào nhóm đối tượng mục tiêu và những ưu đãi nhận được, các yếu tố cốt lõi hình thành nên NOXH: khả năng chi trả, các quy tắc phân phối nhà ở, bảo đảm quyền sở hữu và tiêu chuẩn chất lượng.⁶⁵

⁶³ Anna Granath Hansson and Björn Lundgren (2018), *Defining Social Housing: A Discussion on the Suitable Criteria*, *Housing, Theory and Society*, Routledge online 07 May 2018.

⁶⁴ OECD (2016), *PH4.3 – Key characteristics of rental social housing*, OECD - Social Policy Division - Directorate of Employment, Labour and Social Affairs.

⁶⁵ Anna Granath Hansson and Björn Lundgren (2019), “Defining Social Housing: A Discussion on the Suitable Criteria”, *Journal Housing, Theory and Society*, Volume 36, Issue 2, pp. 149-166.

Ở Việt Nam, NOXH đầu tiên được biết đến với tên gọi nhà ở được ưu đãi theo Nghị định số 71/2001/NĐ-CP của Chính phủ về ưu đãi đầu tư xây dựng nhà ở để bán và cho thuê. Đến năm 2004, khái niệm NOXH chính thức xuất hiện trong Quyết định số 76/2004/QĐ-TTgCP phê duyệt định hướng phát triển nhà ở đến 2020 tại điểm d khoản 1 Mục III “Nhà nước thực hiện chính sách đầu tư xây dựng quỹ nhà ở để bán trả dần, cho thuê - mua và cho thuê đối với các đối tượng thuộc diện chính sách có khó khăn trong việc cải thiện chỗ ở (sau đây gọi chung là quỹ NOXH)”. Một năm sau đó, Luật Nhà ở năm 2005 chính thức ghi nhận khái niệm NOXH “Nhà ở do Nhà nước hoặc tổ chức, cá nhân đầu tư xây dựng để cho các đối tượng quy định tại Điều 53 và Điều 54 của Luật này thuê hoặc thuê mua (sau đây gọi là NOXH)”⁶⁶. Khái niệm này dựa vào chủ thể thụ hưởng và hình thức phân phối để xác định NOXH nhưng đã bỏ hình thức giao dịch bán trả dần mà Quyết định số 76/2004/QĐ-TTgCP quy định. Theo khái niệm này, NOXH là nhà ở được đầu tư xây dựng để cung cấp cho các đối tượng chính sách thông qua hai hình thức giao dịch là thuê hoặc thuê mua vì đối tượng được hưởng chính sách là những người gặp khó khăn về tài chính nên họ không đủ khả năng chi trả để mua nhà. Thời điểm này, NOXH được tạo lập để cho thuê và cho thuê mua, chưa được mua bán.

Tồn tại song song với khái niệm NOXH, khái niệm nhà ở cho người thu nhập thấp được ghi nhận là loại nhà ở do các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế đầu tư bằng nguồn vốn tự huy động. Chủ đầu tư dự án nhà ở thu nhập thấp được hưởng các cơ chế ưu đãi theo quy định.⁶⁷ Khái niệm này nhấn mạnh chủ thể tạo lập và nguồn vốn tạo lập quỹ nhà ở này là không có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước và chủ đầu tư được hưởng các ưu đãi nhất định. Tuy nhiên, khái niệm này không đề cập đến đối tượng được hưởng chính sách và không giới hạn hình thức giao dịch như NOXH. Loại nhà ở này, ngoài cho thuê, thuê mua được ghi nhận thêm giao dịch mua bán.

Nghị định số 71/2010/NĐ-CP ra đời thay thế Nghị định số 90/2006/NĐ-CP đưa ra khái niệm NOXH là nhà ở do Nhà nước hoặc tổ chức, cá nhân thuộc các thành phần kinh tế đầu tư xây dựng cho các đối tượng quy định tại Điều 53, Điều 54 của Luật Nhà ở và quy định tại Nghị định này mua, thuê hoặc thuê mua theo cơ chế do Nhà nước quy định. Nghị định này đã bổ sung thêm hình thức giao dịch mua bán đối với NOXH. Mặc

⁶⁶ Khoản 3 Điều 33 Luật Nhà ở năm 2005.

⁶⁷ Khoản 1 Điều 2 Quyết định số 67/2009/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 24/4/2009 về việc ban hành một số cơ chế, chính sách phát triển nhà ở cho người thu nhập thấp tại các khu đô thị.

dù là văn bản dưới luật nhưng Nghị định số 71/2010/NĐ-CP đã quy định thêm một giao dịch là mua bán NOXH so với Luật Nhà ở năm 2005 quy định NOXH dành cho thuê và thuê mua.

Đến năm 2013, Nghị định số 188/2013/NĐ-CP về phát triển và quản lý NOXH ra đời sửa đổi một số điều của Nghị định số 71/2010/NĐ-CP và bãi bỏ Quyết định số 67/2009/QĐ-TTgCP đã thống nhất khái niệm về NOXH và nhà ở cho người thu nhập thấp. Từ thời điểm này, chính sách về nhà ở cho người có thu nhập thấp không được quy định bởi một văn bản riêng mà đã được bãi bỏ. Theo đó, NOXH được ghi nhận là nhà ở được đầu tư xây dựng có sự hỗ trợ, ưu đãi của Nhà nước để các đối tượng quy định tại khoản 1 Điều 14 của Nghị định này mua, thuê hoặc thuê mua. Khái niệm này không đưa ra chủ thể tạo lập nhưng vẫn giữ các hình thức giao dịch như Nghị định số 71/2010/NĐ-CP và đã mở rộng hình thức giao dịch hơn nhưng hạn chế của khái niệm này là chưa khái quát hết được các loại NOXH. Có một loại nhà ở nhận được sự hỗ trợ trong quá trình tạo lập nhưng không đem ra giao dịch, tức không mua, thuê hay thuê mua đó là loại nhà mà người dân tự xây và nhận được hỗ trợ về vay vốn, về thuế, thiết kế xây dựng. Nhà ở này cũng được coi là NOXH.

Để hoàn thiện khái niệm về NOXH, khoản 7 Điều 3 Luật Nhà ở năm 2014 quy định “NOXH là nhà ở có sự hỗ trợ của Nhà nước cho các đối tượng được hưởng chính sách hỗ trợ về nhà ở theo quy định của Luật này”. Khái niệm này nhấn mạnh yếu tố ưu đãi, trong đó, nhà nước giữ vai trò hỗ trợ mà không còn bao cấp như trước đây. Tuy nhiên, khái niệm này đã tự giới hạn chủ thể hỗ trợ chỉ từ nhà nước.

Mặc dù trên thị trường tồn tại nhiều khái niệm như nhà ở giá rẻ, nhà ở giá hợp lý, nhà ở giá phải chăng, tuy nhiên, NOXH có sự khác biệt với các loại nhà ở này bởi NOXH được hưởng những chính sách ưu đãi nhằm tạo điều kiện cho những người không đủ khả năng chi trả theo giá thị trường có được chỗ ở thích đáng. Điều này có nghĩa là họ có được nhà ở với giá thấp hơn giá thị trường do nhận được sự hỗ trợ, mà không phải nhà ở giá rẻ do giá trị thấp. Qua đó, có thể khẳng định NOXH và nhà giá rẻ khác nhau ở đối tượng thụ hưởng và cơ chế ưu đãi. Nhà ở giá rẻ không có sự hỗ trợ của nhà nước và dành cho mọi đối tượng, bất kỳ ai cũng có thể tham gia giao dịch theo giá thị trường. Đây là loại nhà ở thương mại được lưu thông tự do trên thị trường mà không chịu sự ràng buộc khắt khe về đối tượng và thủ tục phân phối. Người có nhu cầu nhà ở được tự

do lựa chọn hình thức giao dịch phù hợp với khả năng chi trả, không cần là có thu nhập cao hay thấp, chỉ cần đủ khả năng thanh toán là có thể chọn mua căn hộ thích hợp tại khu vực họ muốn.⁶⁸

Mặc dù có sự thay đổi quan niệm về NOXH qua từng thời kỳ nhưng qua phân tích, có thể thấy các nhà lập pháp Việt Nam dựa vào ba tiêu chí để đưa ra khái niệm về NOXH là (i) cơ chế hỗ trợ; (ii) đối tượng thụ hưởng; (iii) hình thức giao dịch.

Đối với tiêu chí (i), chủ thể hỗ trợ được nhắc đến qua các văn bản là Nhà nước. Tuy nhiên, việc xác định NOXH chỉ nhận được sự hỗ trợ của nhà nước là chưa đầy đủ và chưa đáp ứng yêu cầu xã hội hóa NOXH. Để tăng nguồn cung, NOXH không chỉ cần sự hỗ trợ từ nhà nước mà còn từ nhiều nguồn khác nhau như các quỹ nhà ở, các tổ chức phi lợi nhuận, góp phần mở rộng sự trợ giúp đến các đối tượng gặp khó khăn về nhà ở.

Tiêu chí (ii) về đối tượng thụ hưởng. NOXH là nhà ở được ưu đãi dành cho những người không đủ khả năng tự chi trả cho nhu cầu nhà ở với giá thị trường. Để có thể tham gia giao dịch, các chủ thể này phải qua thủ tục lựa chọn và phải đạt những tiêu chuẩn nhất định. NOXH được xem như một phương thức hiệu quả giải quyết bất bình đẳng trong việc tiếp cận nhà ở của người dân đặc biệt trong hoàn cảnh, khả năng tiếp cận nhà ở này càng khó khăn xuất phát từ xu hướng toàn cầu như đô thị hóa, gia tăng dân số và bất bình đẳng về thu nhập.⁶⁹

Tiêu chí (iii) liên quan đến hình thức giao dịch về NOXH. Quan niệm phổ biến cho rằng NOXH là nhà ở cho thuê. Tuy nhiên, một số hình thức giao dịch khác cũng được đề cập đến như mua bán NOXH và do hoàn cảnh kinh tế của một số quốc gia, thuê mua NOXH cũng được ra đời. Ở Việt Nam, trước đây, loại nhà ở này chỉ có thể cho thuê và cho thuê mua, nhưng hiện nay, loại nhà ở này có thêm hình thức giao dịch là mua bán. Với đầy đủ các hình thức giao dịch, tiêu chí về hình thức giao dịch không tạo nên sự khác biệt của NOXH so với các loại nhà ở khác đang lưu thông trên thị trường. Cho nên, việc tiếp tục đưa ra khái niệm về NOXH dựa trên tiêu chí về hình thức giao dịch là không cần thiết.

⁶⁸ Nguyễn Minh Hòa (2012), “Nhà ở xã hội – Nhà ở cho người thu nhập thấp”, *Tạp chí Kiến Trúc*, Số 4, tr. 10-12.

⁶⁹ Abel Owotemu and Cross Ogohi Daniel (2021), Impact of globalisation and affordable housing provision, *Asian Journal of Business and Management*, Volume 9, Issue 1, pp. 8-16.

Từ những phân tích trên, khái niệm NOXH có thể được xây dựng dựa trên các tiêu chí sau:

Một là, nhóm đối tượng mục tiêu của NOXH là các cá nhân, hộ gia đình có nguồn tài chính hạn chế. Để nhà ở được cung cấp đến nhóm mục tiêu, cần phải đảm bảo rằng có một hệ thống phân phối đặc biệt để nhà ở có thể đến với đối tượng cần thiết nhất.

Hai là, các hệ thống NOXH cung cấp giá thấp hơn giá thị trường. Do đó, cần một số hình thức đóng góp tài chính công hoặc tư nhân.⁷⁰

Tóm lại, NOXH là nhà ở cung cấp cho nhóm đối tượng mục tiêu có nguồn tài chính hạn chế thông qua hệ thống ưu đãi và phân phối đặc biệt.

2.1.2. Những đặc trưng của nhà ở xã hội

2.1.2.1. Nhà ở xã hội dành cho cá nhân, hộ gia đình có nguồn tài chính hạn chế

Chủ thể nào được hưởng chính sách NOXH là vấn đề trọng tâm khi xây dựng các chính sách NOXH. NOXH được xem là một giải pháp giải quyết vấn đề nhà ở, cho nên nó phải hướng đến một đối tượng cụ thể: nhóm người gặp khó khăn khi tiếp cận nhà ở trên thị trường, họ không đủ khả năng chi trả và gặp bế tắc trong việc thỏa mãn nhu cầu nhà ở cơ bản. Khả năng chi trả cho nhà ở được thừa nhận một cách rộng rãi được tính dựa trên thu nhập thực tế so với giá nhà ở trên thị trường. Khả năng chi trả cho nhà ở là chi phí tiêu tốn cho nhà ở từ 30% đến 40% thu nhập và 80% người dân có thu nhập trung bình đủ khả năng tiếp cận nhà ở này với đủ không gian sống và những tiện ích cơ bản. Khi xây dựng chính sách nhà ở dành cho người thu nhập thấp, các nhà hoạch định chính sách cần cân nhắc ba yếu tố (i) Ngưỡng khả năng chi trả, trong đó, tỷ lệ chi trả dành cho nhà ở là 30% đến 40% thu nhập (60% đến 70% thu nhập dành cho thực phẩm, chăm sóc sức khỏe và các chi phí thiết yếu khác); (ii) Đơn vị nhà ở đạt tiêu chuẩn về không gian sống và những tiện ích cơ bản (thời gian di chuyển đến nơi làm việc không quá 01 giờ); (iii) Ngưỡng thu nhập, trong đó những người có thu nhập từ 80% thu nhập trung bình trở xuống ở khu vực đó tiếp cận được nhà ở.⁷¹

⁷⁰ Anna Granath Hansson and Björn Lundgren (2019), “Defining Social Housing: A Discussion on the Suitable Criteria”, *Journal Housing, Theory and Society*, Volume 36, Issue 2, pp. 149-166.

⁷¹ Jonathan Woetzel, Sangeeth Ram, Jan Mischke, Nicklas Garemo and Shirish Sankhe (2014), *A blueprint for addressing the global affordable housing challenge*; McKinsey Global Institute: New York, USA, 30p.

Đối với NOXH, đối tượng được mua, thuê, thuê mua phải là đối tượng đủ điều kiện được hưởng chính sách NOXH. Loại nhà ở này có sự ưu đãi so với nhà ở giá rẻ để cung cấp cho những đối tượng gặp khó khăn trong việc tiếp cận nhà ở cơ bản. Nó được xem như một phương thức hiệu quả giải quyết bất bình đẳng trong việc tiếp cận nhà ở của người dân. Để tham gia giao dịch về NOXH, những chủ thể này phải qua thủ tục lựa chọn và phải đạt những tiêu chuẩn nhất định và phân phối theo thủ tục nhất định.

Mặc dù có một số khác biệt trong việc thực hiện chính sách giữa các quốc gia nhưng có một điểm chung thể hiện tính xã hội của loại nhà ở này là luôn nhận được ưu đãi, được phân phối theo nhu cầu (không phải theo khả năng chi trả như các loại hàng hóa khác trên thị trường) và nhằm mục tiêu giải quyết chỗ ở cho những người có nguồn tài chính hạn chế.⁷²

Tóm lại, khả năng tài chính là mối quan tâm quan trọng nhất khi xem xét điều kiện để giải quyết vấn đề nhà ở đối với tất cả các chương trình NOXH. Nhà ở lưu thông trên thị trường được phân phối theo khả năng thanh toán và sẵn sàng chi trả của người có nhu cầu, những người có khả năng tài chính tốt sẽ có nhiều lựa chọn, trong khi những người có nguồn tài chính hạn chế như người có thu nhập thấp hoặc không có thu nhập như người ốm đau, bệnh tật, người cao tuổi, người khuyết tật, thất nghiệp sẽ có ít sự lựa chọn hoặc thậm chí không thể thỏa mãn nhu cầu nhà ở tối thiểu. Nhóm người này có thể sẽ không tiếp cận được nhà ở cơ bản nhất nếu không nhận được sự trợ giúp, họ sẽ trở thành những người vô gia cư hoặc sống trong những khu nhà ở tạm bợ, thiếu điều kiện vật chất tối thiểu.⁷³

2.1.2.2. Nhà ở xã hội nhận được sự ưu đãi về tài chính

NOXH là công cụ điều tiết những thất bại của thị trường nhà ở, đồng thời nhận được những chính sách ưu đãi và trợ cấp của nhà nước, để thông qua đó nhà nước thực hiện chức năng phân phối lại, rút ngắn khoảng cách giàu nghèo, hướng đến phát triển xã hội bền vững.⁷⁴ Bằng ngân sách và những công cụ hành chính, nhà nước can thiệp

⁷² Anna Granath Hansson and Björn Lundgren (2019), “Defining Social Housing: A Discussion on the Suitable Criteria”, *Journal Housing, Theory and Society*, Volume 36, Issue 2, pp.149-166.

⁷³ Betty Yung (2008), *Hong Kong's housing Policy – A case study in Social Justice*, Liang Yu Printin Factory Ltd., Hong Kong, China, p.86.

⁷⁴ Anastasia Kalugina (2016), *Affordable housing policy: an overview*, Cornell Baker Program in Real Estate, Cornell University.

vào thị trường nhà ở, bảo đảm quyền có chỗ ở của người dân khi họ không thể tự mình cạnh tranh trên thị trường để có được một chỗ ở hợp lý.

Tại Việt Nam, yếu tố trợ cấp được luật định tại khoản 7 Điều 3 Luật Nhà ở năm 2014, trong đó quy định NOXH là nhà ở có sự hỗ trợ của nhà nước. Các chính sách hỗ trợ tác động vào hai nhóm đối tượng chính là bên cung cấp nhà ở và bên sử dụng nhà ở, để loại hình nhà ở này được hình thành và phát triển, đóng vai trò đủ quan trọng trong việc giải quyết thất bại thị trường về nhà ở. Các chính sách dành ưu đãi là thiết yếu và là nền tảng của việc hình thành thị trường NOXH vì thiếu nó, nhà cung cấp không có động lực để hình thành sản phẩm và người tiêu dùng cũng không có khả năng tiếp cận nguồn cung.

Những hỗ trợ của nhà nước có thể kể đến như miễn giảm thuế, tiền sử dụng đất, cơ sở hạ tầng xung quanh dự án dành cho nhà đầu tư hay hỗ trợ tài chính cho những người có thu nhập thấp để họ có được chỗ ở phù hợp. Một mặt, nhà nước có thể hỗ trợ cho bên cầu. Những người mua, thuê, thuê mua sẽ nhận được hỗ trợ trực tiếp thông qua việc cấp vốn, cho vay ưu đãi, hỗ trợ lãi suất. Mặt khác, nhà nước hỗ trợ cho bên cung thông qua việc ưu đãi cho các doanh nghiệp đầu tư xây dựng NOXH như hỗ trợ về vốn vay, ưu đãi lãi suất, đất đai, thuế và cơ sở hạ tầng.

Ngoài ra, chính sách hỗ trợ còn bao gồm các tiện nghi và dịch vụ xã hội khác được tạo ra trong một môi trường liên kết giữa con người với các thiết chế xung quanh. Đó là cơ sở hạ tầng cung cấp sự tiện nghi như trường học, bệnh viện, đường xá, chợ và các tiện ích công cộng khác. Do đó, chính sách NOXH không chỉ giới hạn trong việc cung cấp nhà ở giá ưu đãi mà còn được phối hợp với những chính sách khác, đặc biệt là việc làm, quy hoạch đô thị, giao thông vận tải. Ngoài những ưu đãi về đất đai, thuế, hỗ trợ tín dụng, nhà nước còn hỗ trợ thông qua việc xây dựng cơ sở hạ tầng cả bên trong và bên ngoài dự án NOXH như hỗ trợ một phần hoặc toàn bộ kinh phí đầu tư xây dựng hạ tầng kỹ thuật trong phạm vi dự án phát triển NOXH hoặc hỗ trợ đầu tư hạ tầng kỹ thuật ngoài hàng rào dự án (giao thông, hệ thống cấp điện, cấp thoát nước).

Chủ thể	Loại hình ưu đãi ⁷⁵
Doanh nghiệp, hợp tác xã không sử dụng vốn có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước	1. Miễn tiền sử dụng đất, tiền thuê đất đối với diện tích đất đã được Nhà nước giao, cho thuê
Hộ gia đình, cá nhân 1. Xây dựng nhà ở theo quy hoạch xây dựng được phê duyệt 2. Nhà ở phù hợp với tiêu chuẩn, quy chuẩn xây dựng và tiêu chuẩn diện tích NOXH. 3. Có giá bán, giá thuê, giá thuê mua nhà ở theo khung giá do UBND cấp tỉnh nơi có nhà ở ban hành	2. Miễn, giảm thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập doanh nghiệp 3. Được vay vốn ưu đãi từ Ngân hàng Chính sách xã hội, tổ chức tín dụng đang hoạt động tại Việt Nam 4. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh hỗ trợ toàn bộ hoặc một phần kinh phí đầu tư xây dựng hệ thống hạ tầng kỹ thuật trong phạm vi dự án xây dựng NOXH 5. Được dành 20% tổng diện tích đất để xây dựng nhà ở trong dự án NOXH 6. Được miễn thủ tục thẩm định thiết kế cơ sở đối với trường hợp dự án áp dụng thiết kế mẫu

Bảng 2.1. Các hình thức ưu đãi của Nhà nước dành cho nhà ở xã hội⁷⁶

Dựa vào những ưu đãi của chính sách NOXH, có thể thấy ưu đãi hầu như dành cho chủ đầu tư (bên cung) mà thiếu sự hỗ trợ dành cho người có nhu cầu nhà ở (bên cầu). Phương thức hỗ trợ này nếu không được quản lý chặt chẽ sẽ rất dễ thất thoát và những ưu đãi sẽ không đến được với người thụ hưởng cuối cùng. Do đó, việc đa dạng hóa các hình thức trợ cấp cho các bên là cần thiết nhằm đảm bảo các hỗ trợ đến được với những người đang cần chúng nhất. Những hỗ trợ này nhằm mục đích làm cho giá NOXH thấp hơn giá thị trường. Tuy nhiên, nguồn gốc hỗ trợ được luật định chỉ giới hạn ở chủ thể là

⁷⁵ Điều 58 Luật nhà ở năm 2014 và Nghị định số 100/2015/NĐ-CP của Chính phủ về phát triển và quản lý nhà ở xã hội.

⁷⁶ Điều 58 Luật Nhà ở năm 2014 và Nghị định số 100/2015/NĐ-CP của Chính phủ về phát triển và quản lý nhà ở xã hội.

nhà nước. Các tổ chức phi lợi nhuận có thể liên kết với các tổ chức xã hội khác đầu tư cho nhà ở. Ngoài ra, những doanh nghiệp xã hội hoặc doanh nghiệp không vì mục đích lợi nhuận sẽ có những khoản hỗ trợ nhất định dành cho NOXH. Những khoản hỗ trợ này sẽ góp phần hình thành nên nguồn tài chính giúp đưa giá NOXH xuống mức thấp nhất có thể.

Tóm lại, NOXH không hoạt động trên thị trường tự do mà cần sự hỗ trợ tài chính có nguồn gốc từ nhà nước hoặc tư nhân để đạt được mục tiêu nằm trong khả năng chi trả của nhóm đối tượng thụ hưởng.⁷⁷

2.1.2.3. Nhà ở xã hội có giá phải chăng

Chính sách NOXH được thực hiện nhằm giải quyết tình trạng thiếu hụt nhà ở của bộ phận dân cư có thu nhập thấp, là sản phẩm của phúc lợi xã hội.⁷⁸ Không chỉ thuê mua mà các giao dịch liên quan đến NOXH không mang tính đền bù ngang giá mà còn phụ thuộc vào thu nhập và nguồn hỗ trợ từ ngân sách nhà nước. Giá NOXH được xác định không chỉ dựa vào chi phí đầu tư mà còn dựa vào nhiều yếu tố để đảm bảo rằng giá NOXH nằm trong khả năng chi trả của đối tượng thụ hưởng chính sách này. NOXH có mức giá do Nhà nước quy định và chủ dự án NOXH không được thay đổi mức giá này. Chính yếu tố này làm cho giá NOXH tách biệt khỏi giá cả thị trường. Vì những lý do trên, NOXH có giá thấp hơn so với giá thị trường nhưng vẫn phải bảo đảm chất lượng tốt nhằm cung cấp nhà ở giá rẻ cho người có nhu cầu.

Để thỏa mãn điều kiện về giá theo mức quy định, giá nhà ở xã hội không mang lại hiệu quả kinh tế cho nhà đầu tư và thậm chí không đủ bù đắp chi phí đầu tư xây dựng. Nếu giá loại nhà ở này được xác định theo giá thị trường thì vượt quá khả năng chi trả của nhóm người thu nhập thấp. Để tháo gỡ những mâu thuẫn này, NOXH vẫn được xây dựng với giá phải chăng bằng những ưu đãi của nhà nước và việc đánh đổi lợi ích mà chủ đầu tư có được từ các dự án nhà ở thương mại (chủ đầu tư phải dành 20% dự án nhà ở thương mại để xây dựng NOXH). Đây là điểm khác nhau cơ bản của NOXH so với nhà ở thương mại giá thấp. Nếu không phân biệt một cách rõ ràng thì NOXH thường bị

⁷⁷ Anna Granath Hansson and Björn Lundgren (2019), “Defining Social Housing: A Discussion on the Suitable Criteria”, *Journal Housing, Theory and Society*, Volume 36, Issue 2, pp. 149-166.

⁷⁸ Maarten van Brederode (2018), *Affordable rental housing in Amsterdam and Berlin: a comparison of two European capital cities*, Thesis human geography, University of Amsterdam, p.4.

đánh đồng với nhà ở giá rẻ và được nhìn nhận một cách tiêu cực là loại nhà ở chất lượng thấp.

2.1.2.4. Nhà ở xã hội chịu sự kiểm soát theo cơ chế đặc thù

Không riêng ở Việt Nam mà rất nhiều quốc gia đang trong tình trạng thiếu hụt nhà ở dành cho người có thu nhập thấp. Trong điều kiện cung không đủ cầu, việc lựa chọn đúng đối tượng để được hưởng chính sách nhà ở là hết sức cần thiết. Chính vì vậy, thủ tục xét duyệt lựa chọn đối tượng cần được quy định và kiểm soát chặt chẽ để nhà ở đến đúng người cần thiết nhất và không lãng phí nguồn lực có hạn.⁷⁹

Hiện nay, thủ tục lựa chọn chủ thể thụ hưởng chính sách NOXH được áp dụng tại Việt Nam do chính chủ đầu tư dự án NOXH thực hiện. Trong khi đó, chính sách của NOXH tìm cách cung cấp chỗ ở với chi phí thấp hơn so với thị trường. Việc giảm chi phí đạt được bằng cách hạn chế lợi nhuận của chủ đầu tư, đất xây dựng được tiếp cận với giá rẻ hơn, trợ cấp về thuế và trợ cấp tài chính khác. Để bảo đảm NOXH đến với những người thiếu nhà ở thật sự, việc phân bổ NOXH cần được thiết lập để đảm bảo NOXH đến đúng nhóm đối tượng mục tiêu.

Theo kinh nghiệm của một số quốc gia, NOXH được phân bổ theo thủ tục hành chính. Sau khi nhận đơn của các chủ thể có nhu cầu nhà ở, chính quyền địa phương sẽ thẩm định đơn và xác nhận tính đủ điều kiện, đồng thời xác thực nhu cầu về nhà ở. Do không thể cung cấp cho tất cả các hộ gia đình đủ điều kiện muốn tham gia, cho nên, nếu đủ điều kiện, người nộp đơn sẽ được đưa vào danh sách chờ và được đánh giá theo thang điểm. Người trong danh sách chờ có hoàn cảnh thay đổi so với thời điểm nộp đơn phải thông báo cho chính quyền địa phương để cập nhật hồ sơ. Thứ tự ưu tiên của người nộp đơn trong danh sách chờ có thể thay đổi phụ thuộc vào sự thay đổi trong hoàn cảnh của họ hay của những người cùng chung danh sách chờ. Trên thực tế, những hộ gia đình và người cao tuổi được ưu tiên hơn những người trẻ và độc thân. Những người trong danh sách chờ sẽ được phân bổ NOXH theo thứ tự ưu tiên và những tiêu chí do chính quyền

⁷⁹ Hà Mai Linh Phùng (2012), “Kinh nghiệm xây dựng và triển khai chính sách về phát triển nhà ở cho người thu nhập thấp của một số quốc gia trong khu vực”, *Tạp chí phát triển kinh tế xã hội Đà Nẵng*, Số 69, tr. 63-68.

địa phương xây dựng theo kế hoạch phân bổ và được công bố trên các cổng thông tin điện tử của chính quyền địa phương.⁸⁰

Hàng năm, chính quyền địa phương chuẩn bị một bản tóm tắt các đánh giá NOXH được thực hiện trong khu vực của mình. Tất cả các hộ gia đình trong danh sách chờ nhà ở được liên lạc để xác nhận rằng họ vẫn đủ điều kiện nhận hỗ trợ NOXH. Họ cũng được yêu cầu cung cấp thông tin về thu nhập, quy mô gia đình và điều kiện nhà ở hiện tại.⁸¹

Tóm lại, với tư cách là một hàng hoá đặc biệt, NOXH phải chịu sự quản lý chặt chẽ hơn so với các loại hàng hóa khác, đặc biệt trong việc phân phối NOXH đến với người sử dụng. NOXH được phân phối theo chương trình phân bổ của chính sách nhà ở quốc gia và kế hoạch cụ thể của từng địa phương. Mỗi địa phương sẽ thực hiện việc lựa chọn và quyết định chủ thể nào đủ điều kiện để tham gia vào danh sách được hưởng chính sách NOXH để NOXH đến đúng đối tượng mục tiêu.⁸²

2.2. Khái quát về thuê mua nhà ở xã hội

2.2.1. Khái niệm thuê mua nhà ở xã hội

Không phổ biến và lâu đời giống như hình thức cho thuê và mua bán nhà ở, thuê mua NOXH tại Việt Nam ra đời muộn hơn, trên cơ sở của sự kết hợp giữa thuê và mua. Đặc thù này thường tạo ra sự nhầm lẫn dẫn đến không thống nhất trong cách hiểu về thuê mua NOXH.

Đối với hình thức giao dịch này, người thuê nhà được trao quyền lựa chọn mua nhà ở đang thuê sau thời gian thuê tại đây. Tuy nhiên, trong những khái niệm về thuê mua nhà ở được quy định tại các văn bản pháp luật qua các giai đoạn đều quy định phải mua nhà khi kết thúc hợp đồng thuê thuê. Việc không mua có thể được cho là vi phạm hợp đồng và việc phải thanh toán số tiền để mua nhà nhưng không được sở hữu nhà được coi là chế tài cho sự vi phạm này.

⁸⁰ See the Summary of Social Housing Assessments 2017 on [housing.gov.ie http://www.citizensinformation.ie/en/housing/local_authority_and_social_housing/social_housing_waiting_lists.html](http://www.citizensinformation.ie/en/housing/local_authority_and_social_housing/social_housing_waiting_lists.html), accessed on 14 May 2018.

⁸¹ See the Summary of Social Housing Assessments 2017 on [housing.gov.ie http://www.citizensinformation.ie/en/housing/local_authority_and_social_housing/social_housing_waiting_lists.html](http://www.citizensinformation.ie/en/housing/local_authority_and_social_housing/social_housing_waiting_lists.html), accessed on 14 May 2018.

⁸² John Doling (1997), *Comparative Housing Policy: Social Housing*, Palgrave, London, pp. 170-188.

Trước khi hai văn bản luật hiện hành quy định về thuê mua nhà ở là Luật Kinh doanh bất động sản năm 2014 và Luật Nhà ở năm 2014 được ban hành, ở Việt Nam, nhà làm luật có những quan niệm khác nhau về thuê mua NOXH qua từng thời kỳ và được thể hiện qua các văn bản pháp luật khác nhau. Đầu tiên, phải kể đến Quyết định 165/2002/QĐ-BTC. Đây được coi là văn bản pháp luật đầu tiên đưa ra quy định về hợp đồng thuê mua. Theo đó, hợp đồng thuê mua được ghi nhận là “hợp đồng thuê tài sản bao gồm các quy định cho phép bên thuê được mua tài sản khi đã thực hiện đầy đủ các điều kiện thỏa thuận trong hợp đồng đó gọi là hợp đồng thuê mua”.⁸³

Tiếp đến, thuê mua NOXH được đề cập đến trong Luật Nhà ở năm 2005. Theo đó, thuê mua NOXH được định nghĩa là “thuê mua NOXH là việc người thuê nhà ở được cơ quan nhà nước có thẩm quyền công nhận quyền sở hữu đối với nhà ở đang thuê sau khi đã hoàn thành nghĩa vụ của người thuê trong một thời gian quy định” (khoản 1 Điều 105 Luật Nhà ở năm 2005). Đến Nghị định số 90/2006/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật Nhà ở năm 2005, thuê mua NOXH được định nghĩa lại “Thuê mua NOXH là việc người thuê NOXH sau một thời gian quy định thì được công nhận sở hữu đối với nhà ở đó”.⁸⁴ Song song đó, Luật Kinh doanh bất động sản năm 2006 đưa ra khái niệm về thuê mua nhà, công trình xây dựng nói chung như sau: “thuê mua nhà, công trình xây dựng là hình thức kinh doanh bất động sản, bên thuê mua trở thành chủ sở hữu nhà, công trình xây dựng đang thuê mua sau khi trả hết tiền thuê mua theo hợp đồng thuê mua”.⁸⁵

Sau khi Luật Nhà ở năm 2005 sửa đổi, bổ sung năm 2009, Nghị định số 71/2010/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật Nhà ở đưa ra định nghĩa như sau: “thuê mua NOXH là việc người thuê mua nhà ở thanh toán trước một khoản tiền nhất định theo thỏa thuận trong hợp đồng, số tiền còn lại được tính thành tiền thuê nhà và người thuê mua phải trả hàng tháng hoặc trả theo định kỳ. Sau khi hết hạn thuê mua và người thuê mua đã trả hết tiền thuê nhà thì được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu đối với nhà ở”.⁸⁶

⁸³ Quyết định số 165/2002/QĐ-BTC của Bộ Tài chính về việc ban hành và công bố sáu (06) Chuẩn mực kế toán Việt Nam (đợt 2) ngày 31/12/2002.

⁸⁴ Khoản 5 Điều 3 Nghị định số 90/2006/NĐ-CP của Chính phủ hướng dẫn thi hành Luật Nhà ở năm 2005.

⁸⁵ Khoản 12 Điều 4 Luật Kinh doanh bất động sản năm 2006.

⁸⁶ Khoản 6 Điều 3 Nghị định số 71/2010/NĐ-CP của Chính phủ hướng dẫn thi hành Luật Nhà ở năm 2005.

Luật Nhà ở năm 2014 được ban hành đã thay thế và bãi bỏ tất cả các văn bản nêu trên. Tuy nhiên, Luật Nhà ở năm 2014 không đưa ra khái niệm thuê mua NOXH mà chỉ đưa ra khái niệm thuê mua nhà ở. Theo đó, “thuê mua nhà ở là việc người thuê mua thanh toán trước cho bên cho thuê mua 20% giá trị của nhà ở thuê mua, trừ trường hợp người thuê mua có điều kiện thanh toán trước thì được thanh toán không quá 50% giá trị nhà ở thuê mua; số tiền còn lại được tính thành tiền thuê nhà để trả hàng tháng cho bên cho thuê mua trong một thời hạn nhất định; sau khi hết hạn thuê mua nhà ở và khi đã trả hết số tiền còn lại thì người thuê mua có quyền sở hữu đối với nhà ở đó”.⁸⁷ Song song đó, Luật Kinh doanh bất động sản năm 2014 cũng đưa ra khái niệm về thuê mua nhà, công trình xây dựng “thuê mua nhà, công trình xây dựng là thỏa thuận giữa các bên, theo đó bên thuê mua thanh toán trước cho bên cho thuê mua một khoản tiền và được sử dụng nhà, công trình xây dựng đó; số tiền còn lại được tính thành tiền thuê; sau khi đã thanh toán đủ số tiền thuê mua thì bên thuê mua trở thành chủ sở hữu đối với nhà, công trình xây dựng đó”.⁸⁸

Mặc dù Luật Nhà ở năm 2014 không đưa ra khái niệm thuê mua NOXH nhưng nội hàm của khái niệm “thuê mua nhà ở” đã lặp lại nội dung áp dụng cho “thuê mua NOXH” mà Luật Nhà ở năm 2005 đã từng đề cập. Tuy nhiên, khái niệm này chỉ phù hợp cho thuê mua NOXH mà không phù hợp đối với nhà ở thương mại và các loại nhà ở khác bởi vì thuê mua nhà ở thương mại không cần phải chịu những ràng buộc về khoản tiền trả trước được ấn định và thời hạn thuê để các bên tự thỏa thuận, nếu không sẽ tước đi quyền tự do thỏa thuận hợp đồng của các bên.

Dựa vào hai khái niệm nêu trên, để giao dịch hợp đồng thuê mua nhà ở, hình thức đó phải chứa đựng những cam kết của bên thuê mua. Thứ nhất, để xác lập giao dịch, bên thuê mua phải có khoản tiền thanh toán trước (20-50% giá trị hợp đồng đối với NOXH). Thứ hai, bên thuê mua phải thanh toán tổng số tiền còn lại bằng tiền thuê hàng tháng hoặc theo định kỳ. Thứ ba, để chấm dứt hợp đồng, bên thuê mua được sở hữu nhà ở khi thực hiện đầy đủ hai nghĩa vụ trên. Tóm lại, định nghĩa được Luật Nhà ở năm 2014 và Luật Kinh doanh bất động sản năm 2014 đưa ra đều tập trung vào nghĩa vụ và cách thức thanh toán của bên thuê mua mà không thể hiện tính chất đặc thù của hợp đồng này như

⁸⁷ Khoản 17 Điều 3 Luật Nhà ở năm 2014.

⁸⁸ Khoản 7 Điều 3 Luật kinh doanh bất động sản năm 2014.

một số nước đã quy định. Hai khái niệm này không đề cập đến quyền mà chỉ liệt kê nghĩa vụ mà bên thuê mua phải thực hiện.

Ngoài ra, có hai vấn đề cần lưu ý trong các khái niệm trên về việc quy định nghĩa vụ thanh toán của bên thuê mua. *Thứ nhất*, tiền thuê mà bên thuê mua phải thanh toán hàng tháng là khoản tiền được chia nhỏ ra từ tổng giá trị căn nhà có nghĩa là số tiền này là khoản tiền tích lũy và trả dần cho đủ toàn bộ giá trị căn nhà, giống như trả góp trong hợp đồng mua trả góp. *Thứ hai*, khi kết thúc hợp đồng, bên thuê mua không có lựa chọn nào khác ngoài việc phải thanh toán toàn bộ giá trị căn nhà và mua nó. Nếu không thực hiện đầy đủ nghĩa vụ để mua nhà là thực hiện không đúng hợp đồng, có thể xem là vi phạm hợp đồng và chịu những chế tài nhất định. Theo luật thực định và thực tế áp dụng pháp luật, hoạt động thuê mua NOXH thực chất là mua bán trả dần. Bên thuê mua được sở hữu nhà ở là kết quả của quá trình thực hiện đúng và đầy đủ nghĩa vụ trong hợp đồng thuê mua nhà ở. Bên thuê mua bắt buộc phải mua nhà khi kết thúc hợp đồng thuê mua bằng cách trả đầy đủ tiền thuê mua trong thời hạn thuê mua. Vì vậy, khái niệm thuê mua nhà ở này áp dụng cho NOXH không phù hợp với quy tắc căn bản của thuê mua nhà ở cả về cách thức thực hiện hợp đồng và hậu quả pháp lý khi chấm dứt hợp đồng. Quy định này cho thấy sự khác biệt về cơ sở để xác định giao dịch thuê mua nhà ở trong chính sách nhà ở trong nước và một số nước trên thế giới.

Các quốc gia trên thế giới với kinh nghiệm về thuê mua đối với NOXH thường đưa việc mua trở thành một quyền lựa chọn dành cho bên thuê nhà. Khoản chi phí ban đầu dành cho việc mua là khoản đặt cọc hoặc khoản chi trả tính riêng thay vì khoản chi trả định kỳ tính vào tiền thuê nhà. Người thuê nhà có hai lựa chọn, thuê để mua nhà (lease to buy), hình thức này nhằm tiến đến mục đích mua nhà khi kết thúc hợp đồng thuê, người thuê có sự chắc chắn đối với nhu cầu mua nhà khi giao kết hợp đồng. Hình thức thứ hai, bên thuê có thể lựa chọn mua nhà (lease with purchase option).

Ở Mỹ, có hai loại hình thuê mua: thuê kèm theo quyền chọn mua (lease option purchase) và thuê để mua (rent to own). So với loại thứ nhất, loại thứ hai thể hiện mức độ quan tâm của người thuê mua đối với quyết định mua nhiều hơn và khi kết thúc hợp đồng, người thuê mua sẽ mua nếu không có những biến cố lớn làm thay đổi ý định mua của họ. Trong khi đó đối với loại hình thứ nhất, người thuê mua vẫn còn lưỡng lự đối với quyết định mua. Tuy nhiên, cả hai loại hình này đều cho người thuê mua quyền được

lựa chọn có mua hay không khi kết thúc hợp đồng, chỉ khác biệt ở điểm chi phí cho quyền chọn này là khác nhau.

Tương tự, ở Thái Lan, hợp đồng cho thuê dài hạn “Seng” mang bản chất của hợp đồng thuê mua. Theo hình thức này, người thuê trả một lần món tiền lớn gọi là Pae Jia vào đầu kỳ cho thuê và sau đó thanh toán tiền thuê hàng tháng trên danh nghĩa đối với thời gian còn lại của kỳ cho thuê đó. Trong hợp đồng này, hai bên có thể thỏa thuận bên thuê được gia hạn hoặc lựa chọn mua nhà vào cuối kỳ cho thuê.⁸⁹ Hình thức này áp dụng phổ biến cho nhà cho thuê dành cho mọi đối tượng thu nhập thấp, thậm chí cả những khu dân cư ổ chuột. Hình thức này gần giống hình thức thuê mua NOXH ở Việt Nam (trả trước ít nhất 20% - 50% giá trị căn nhà, phần còn lại tính vào giá thuê mua, thời gian thuê ít nhất 05 năm; thời gian hoàn vốn tối thiểu 05 năm). Tuy nhiên, có hai điểm khác biệt giữa hợp đồng Seng và hợp đồng thuê mua nhà ở tại Việt Nam. *Thứ nhất*, tiền thuê hàng tháng mà người thuê phải trả là tiền thuê danh nghĩa (rất thấp so với giá thị trường). *Thứ hai*, việc mua nhà ở cuối kỳ thuê nhà là lựa chọn mà không phải là bắt buộc như quy định thuê mua nhà ở tại Việt Nam.

Ở Hàn Quốc, thuê mua nhà ở được xem xét đối với những hợp đồng thuê có thời hạn trong 10 năm, sau đó định giá lại để bán cho người thuê.⁹⁰ Hàn Quốc đã trải qua nhiều năm xây dựng và đã thực hiện chính sách về NOXH khá thành công. Trong bối cảnh dân số có khát vọng lớn đối với việc sở hữu nhà ở thì khu vực nhà ở cho thuê được coi là phần còn lại của thị trường nhà ở Hàn Quốc đối với những người không có khả năng mua nhà. Tuy nhiên thời gian gần đây, mặc dù có khả năng mua nhà nhưng số hộ gia đình lựa chọn thuê nhà ngày càng nhiều. Hợp đồng thuê nhà chủ yếu là hợp đồng Jeonse. Trong hợp đồng này, người thuê nhà đặt cọc trước cho chủ nhà khi ký hợp đồng và không trả tiền thuê hàng tháng trong suốt thời gian thuê. Chủ nhà sau đó đầu tư khoản tiền gửi để tạo ra lợi nhuận tương đương với tiền thuê nhà. Khoản tiền đặt cọc được hoàn trả đầy đủ khi chấm dứt hợp đồng. Jeonse nổi lên tự nhiên trong thời gian thiếu nhà ở, lãi suất cao, giá nhà tăng và tài chính thế chấp không đầy đủ. Đối với người thuê nhà, Jeonse được coi là một bước tiến về sở hữu nhà, bởi vì tiền gửi tích lũy có thể sau

⁸⁹ Nhà ở cho người nghèo ở các thành phố châu Á (2011), *Nhà cho thuê – Giải pháp nhà ở cho người nghèo ít được quan tâm*, UN-HABITAT, Tập 7, tr.15

⁹⁰ Bộ Xây dựng (2014), *Báo cáo kinh nghiệm của một số nước trên thế giới về phát triển và quản lý nhà ở*, Tài liệu trình Ủy ban thường vụ Quốc hội cho ý kiến tại phiên họp thứ 26, tháng 3 năm 2014.

này được sử dụng như là tiền vốn ban đầu để mua nhà. Dựa vào lịch sử thuê nhà, người thuê có thể mua nhà sau 10 năm.⁹¹

Từ những nghiên cứu về hoàn cảnh ra đời và những thay đổi của khái niệm thuê mua NOXH cũng như những hạn chế trong quy định của pháp luật về khái niệm thuê mua NOXH, có thể khẳng định pháp luật hiện hành liên quan đến thuê mua NOXH chưa phản ánh được bản chất và ưu thế của giao dịch này so với thuê hoặc mua mà chỉ cho thấy những giới hạn và ràng buộc về nghĩa vụ đối với bên thuê mua. Để phản ánh đúng bản chất của hình thức này, cần phải định nghĩa lại thuê mua NOXH. Luật Nhà ở 2014 không cần đưa ra quy định về thuê mua nhà ở vì đã được quy định tại Luật Kinh doanh bất động sản năm 2014. Cho nên, khái niệm thuê mua NOXH được quy định trong Luật Nhà ở năm 2014 là cần thiết.

Trong luận án của mình, Nguyễn Thị Thanh Thủy đã đưa ra khái niệm về thuê mua NOXH: *Thuê mua NOXH là việc bên thuê mua là những đối tượng được hưởng chính sách hỗ trợ về NOXH do Nhà nước quy định thanh toán trước cho bên cho thuê mua một khoản tiền; số tiền còn lại được tính thành tiền thuê nhà để trả hàng tháng cho bên cho thuê mua trong một thời hạn nhất định; sau khi hết hạn thuê mua nhà ở và khi đã trả hết số tiền còn lại thì người thuê mua có quyền sở hữu đối với nhà ở đó.*⁹²

Tóm lại, thuê mua NOXH là một phương thức giao dịch dành cho những đối tượng được hưởng chính sách NOXH, theo đó bên cho thuê mua giao tài sản và cam kết bán nhà cho bên thuê mua trong một thời hạn nhất định, bên thuê mua phải trả trước tối đa 20% giá trị của nhà ở và thanh toán tiền thuê nhà ở theo định kỳ. Bên thuê mua có quyền mua nhà ở khi kết thúc thời hạn thuê mua.

Từ những nội dung đã phân tích, luận án đưa ra khái niệm thuê mua NOXH như sau: Thuê mua NOXH là việc bên thuê mua thanh toán trước cho bên cho thuê mua tối đa 20% giá trị NOXH thuê mua (trường hợp bên thuê mua có điều kiện thanh toán trước thì được thanh toán tối đa 50% giá trị NOXH). Trong thời gian thuê mua, bên thuê mua

⁹¹ Kyung-Hwan Kim and Miseon Park (2016), *Housing Policy in the Republic of Korea*, ADBI Working Paper Series.

⁹² Nguyễn Thị Thanh Thủy (2020), *Tiếp cận và sở hữu nhà ở xã hội tại Hà Nội hiện nay*, Luận án Tiến sĩ Xã hội học, trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Hà Nội, tr. 52.

thanh toán tiền thuê nhà theo định kỳ cho bên cho thuê mua. Khi hết thời hạn thuê mua, bên thuê mua có quyền mua nhà ở đó.

2.2.2. Bản chất của hợp đồng thuê mua nhà ở xã hội

2.2.3.1. Hợp đồng thuê mua nhà ở xã hội mang bản chất của hợp đồng thuê

Xuất phát của hợp đồng thuê mua NOXH là hợp đồng thuê. Hợp đồng này đem lại cho bên thuê quyền khai thác và sử dụng tài sản trong một thời gian nhất định. Ngoài quyền khai thác và sử dụng tài sản thuê, bên thuê có thể thỏa thuận thêm quyền trong hợp đồng thuê để phục vụ tốt hơn cho nhu cầu của mình. Cho nên, trong thời gian thuê, hợp đồng thuê mua NOXH mang đầy đủ đặc điểm của hợp đồng thuê như sau:

Thứ nhất, hợp đồng thuê mua NOXH là hợp đồng song vụ. Hợp đồng được xác lập làm phát sinh quyền và nghĩa vụ của hai bên đối ứng nhau, bên cho thuê mua có nghĩa vụ giao nhà cho bên thuê mua sử dụng và bảo đảm quyền sử dụng cho bên thuê mua trong suốt thời gian thuê mua; bên thuê mua có nghĩa vụ thanh toán ít nhất 20% giá trị nhà ở và trả tiền thuê theo định kỳ. Bất kỳ bên nào không thực hiện nghĩa vụ thì bên còn lại có quyền buộc thực hiện nghĩa vụ và áp dụng chế tài do vi phạm hợp đồng.

Thứ hai, hợp đồng thuê mua NOXH là hợp đồng có đền bù. Khi một bên trong hợp đồng đã thực hiện cho bên kia một lợi ích thì bên còn lại sẽ nhận được từ phía bên kia một lợi ích tương ứng. Mặc dù không mang tính đền bù ngang giá như những giao dịch nhà ở thương mại nhưng bên thuê mua vẫn phải thực hiện những nghĩa vụ nhất định với bên cho thuê mua. Bên cho thuê mua có nghĩa vụ mang lại những lợi ích nhất định cho bên thuê mua như giao quyền sử dụng nhà ở và bảo đảm giá trị sử dụng trong thời gian thuê mua. Đồng thời, bên cho thuê mua cũng nhận về những lợi ích từ tiền thanh toán ít nhất 20% giá trị nhà ở và khoản tiền thuê theo định kỳ để bù đắp những lợi ích mà bên cho thuê mua đã bỏ ra đầu tư nhà ở cho thuê mua.

Thứ ba, hợp đồng thuê mua NOXH là hợp đồng chuyển giao quyền sử dụng tài sản. Trong thời gian thuê mua, bên thuê mua được quyền sử dụng căn nhà vào mục đích để ở mà không có quyền định đoạt đối với căn nhà đang thuê mua (bên thuê mua không được mua bán, cho thuê lại, sử dụng nhà ở là tài sản bảo đảm thực hiện nghĩa vụ). Nhà ở chưa được chuyển giao và thuộc quyền sở hữu của bên cho thuê mua.

Theo thời gian, một số nhu cầu mới nảy sinh trong hợp đồng cho thuê truyền thống. Chẳng hạn, hợp đồng cho thuê có thể bao gồm các điều khoản cho phép bên thuê được quyền hủy hoặc lựa chọn mua với mức giá đã xác định trước vào cuối thời hạn thuê. Bên thuê sẽ có thêm quyền mua nhà ngoài việc sử dụng và khai thác tài sản thuê. Bên thuê sẽ cân nhắc lợi ích để quyết định mua hoặc không mua. Có nghĩa là bên thuê được quyền mua nhà hoặc từ chối mua nhà mà không bị coi là vi phạm hợp đồng. James R. Hamill trong nghiên cứu của mình đã khẳng định, nếu trong thời gian sử dụng, hao mòn tự nhiên tài sản giảm nhiều hơn mong muốn của bên thuê, bên thuê có thể chấm dứt hợp đồng và trả lại tài sản thuê và không thanh toán chi phí tiếp theo. Tương tự như vậy, bên thuê được lựa chọn linh hoạt khi kết thúc thời hạn thuê. Nếu giá trị của tài sản lớn hơn giá thanh toán còn lại, bên thuê sẽ tiến hành mua tài sản. Quyền lựa chọn mua tài sản thuê sẽ phát sinh hiệu lực vào cuối thời hạn thuê. Người thuê có quyền mua tài sản thuê với giá trị còn lại hoặc trả lại bên cho thuê. Trong thực tế, bên cho thuê vẫn chịu rủi ro khi giá trị thị trường của tài sản giảm xuống. Giả sử một người thuê tài sản với giá trị ban đầu là 40.000 đô la và giá trị còn lại ước tính là 18.000 đô la. Nếu trên thực tế, tài sản có giá trị 20.000 đô la vào cuối thời hạn thuê, người thuê sẽ trả giá trị còn lại và giữ lại tài sản (trả 18.000 đô la và bán tài sản với giá 20.000 đô la). Ngược lại, nếu tài sản giảm giá tới 14.000 đô la thì tài sản thuê sẽ được trả lại bên cho thuê. Bên thuê được hưởng giá trị tăng trưởng tiềm năng của tài sản thuê, trong khi những rủi ro về giá trị của tài sản thuê sẽ chuyển sang bên cho thuê.⁹³

2.2.3.2. Hợp đồng thuê mua nhà ở xã hội là hợp đồng thuê kèm theo quyền mua nhà của bên thuê mua

Đối với hợp đồng thuê truyền thống, bên thuê chỉ được ưu tiên mua nhà đang thuê khi bên cho thuê bán nhà. Tuy nhiên, quyền mua nhà này không mang tính đối ứng bắt buộc chủ sở hữu phải bán nhà cho bên thuê. Điều 446 Bộ luật Dân sự 1995 quy định, ưu tiên cho người thuê được mua nhà nếu như người cho thuê muốn bán căn nhà đang cho thuê.⁹⁴ Như vậy, người thuê nhà được ưu tiên mua nhà đang thuê mà không cần phải

⁹³ JRH Hamill, J Sternberg & CG White (2006), "Valuation of the embedded option in a non-cancelable lease: Theory and application", *Journal of Applied Business Research*, Vol. 22, No.3, pp. 43-52.

⁹⁴ Điều 446 Bộ luật Dân sự 2005 quy định, trong trường hợp bán nhà ở đang cho thuê, thì bên thuê được ưu tiên mua, nếu chưa có chỗ ở khác và đã thực hiện đầy đủ nghĩa vụ của người thuê nhà.

quy định trong hợp đồng thuê. Bộ luật Dân sự năm 2005 không kế thừa quy định này nhưng lại được quy định tại điều 97 Luật Nhà ở năm 2005, theo đó bên thuê nhà ở được quyền ưu tiên mua nếu không có chỗ ở khác và đã thực hiện đầy đủ nghĩa vụ của bên thuê nhà ở khi bên cho thuê bán nhà. Kế thừa Luật Nhà ở năm 2005, Luật Nhà ở năm 2014 tiếp tục quy định, bên thuê nhà ở được quyền ưu tiên mua nếu đã thanh toán đầy đủ tiền thuê nhà cho bên cho thuê tính đến thời điểm bên cho thuê có thông báo về việc bán nhà cho thuê. Nói cách khác, quyền ưu tiên mua này làm cho bên thuê không thể chủ động mua nhà mà phụ thuộc hoàn toàn vào bên cho thuê (tức chủ sở hữu) có bán nhà hay không.

Điểm khác nhau lớn nhất để phân biệt hợp đồng thuê mua NOXH so với hợp đồng thuê nhà ở và hợp đồng mua trả chậm trả dần ở chỗ quyền mua nhà ở. Trong hợp đồng thuê nhà, bên cho thuê không có nghĩa vụ bán nhà khi bên thuê yêu cầu mua, bên thuê chỉ được ưu tiên mua nhà khi bên cho thuê bán nhà. So với hợp đồng mua trả chậm trả dần, hợp đồng thuê mua với bản chất là hợp đồng thuê nên trong thời hạn thuê mua, bên cho thuê mua chỉ chuyển giao quyền sử dụng mà không chuyển giao quyền sở hữu nhà ở cho bên thuê mua. Trong khi đó, hợp đồng mua trả chậm, trả dần, bên bán giao nhà và việc chuyển giao quyền sở hữu nhà cho bên mua là bắt buộc, bên mua phải mua nhà và thực hiện đầy đủ nghĩa vụ thanh toán để sở hữu nhà ở. Việc không mua nhà sẽ trở thành hành vi vi phạm hợp đồng và phải gánh chịu những chế tài khắc nghiệt như phạt vi phạm, bồi thường thiệt hại từ người bán.

Đối với hợp đồng thuê mua NOXH, việc mua nhà là sự lựa chọn của bên thuê mua. Quyền mua nhà tạo nên nghĩa vụ đối ứng bắt buộc bên cho thuê mua phải bán nhà và chuyển quyền sở hữu. Quyền này được thực hiện vào một thời điểm do hai bên thỏa thuận, tức là họ đang thực hiện hợp đồng thuê và việc mua bán chưa được xác lập. Khi giao kết hợp đồng này, mục đích mua bán là không chắc chắn và cũng có khả năng không diễn ra. Điều này hoàn toàn phụ thuộc vào ý chí của bên thuê mua. Do tương lai bất định, bên thuê mua không chắc chắn về vấn đề sở hữu do không kiểm soát được những biến cố có thể xảy ra trong thời gian thuê mua như điều kiện sống không phù hợp, không thuận tiện cho học tập, việc làm và đi lại. Quyền mua nhà của bên thuê mua

Chủ sở hữu nhà ở đang cho thuê thông báo về các điều kiện bán cho bên thuê biết trước ít nhất ba tháng, kể từ thời điểm bên thuê nhận được thông báo cho tới thời điểm bán. Chủ sở hữu có quyền bán nhà ở cho người khác, nếu bên thuê từ chối mua hoặc đã hết hạn thông báo mua mà bên thuê không trả lời.

buộc bên cho thuê mua luôn trong tư thế sẵn sàng bán nhà khi bên thuê quyết định mua. Trong thời gian thực hiện hợp đồng thuê mua, bên cho thuê mua xem như đã đưa ra lời đề nghị bán nhà và đề nghị này có hiệu lực trong suốt thời gian thuê mua, trong đó bên thuê mua lúc này với vai trò là người được đề nghị.

Chính vì vậy trong thời gian thuê mua, người cho thuê mua với tư cách của người cho thuê vừa có nghĩa vụ của người đề nghị giao kết hợp đồng mua bán nhà đang cho thuê và chịu sự ràng buộc bởi lời đề nghị đó. Bên thuê mua có nghĩa vụ của người thuê nhà và có quyền của người được đề nghị mua nhà. Đồng thời, bên thuê mua có hai tư cách, tùy thuộc vào từng thời điểm: (i) trong thời hạn thuê mua, bên thuê mua có địa vị pháp lý của bên thuê. Với vai trò này, họ được quyền sử dụng ngôi nhà với tư cách của bên thuê và chịu trách nhiệm của bên thuê nhà; (ii) khi kết thúc thời hạn thuê mua, bên thuê mua có tư cách của bên mua nếu lựa chọn mua nhà. Tuy nhiên, địa vị của bên thuê mua lúc này hoàn toàn khác so với địa vị của người mua trong hợp đồng mua bán thông thường, ngoài quyền và nghĩa vụ của bên thuê, bên thuê mua có thêm quyền mua nhà. Quyền này đóng vai trò như một bước đệm chắc chắn trước những tác động mạnh mẽ của thị trường, tạo cơ sở vững chắc để bảo đảm việc tiến đến sở hữu nhà đang thuê mua.

Ủy ban tiêu chuẩn kế toán quốc tế (IASB) khẳng định “thuê mua là loại cho thuê có khả năng chuyển dịch về căn bản tất cả những rủi ro và lợi ích gắn liền với quyền sở hữu tài sản. Quyền sở hữu đó cuối cùng có thể được chuyển giao hoặc không được chuyển giao”.⁹⁵

Trên thực tế, hợp đồng thuê mua NOXH hiện nay được thực hiện như hợp đồng mua trả chậm, trả dần. Trong đó, sau khi trừ đi khoản thanh toán ít nhất 20% giá trị nhà ở, phần còn lại được bên thuê trả dần cho đến khi kết thúc thời hạn thuê mua mà không có sự lựa chọn nào khác. Nếu bên thuê mua không thanh toán đủ giá trị nhà ở để sở hữu được coi là vi phạm hợp đồng. Như vậy, việc mua nhà được coi là một nghĩa vụ bắt buộc trong tiến trình thực hiện hợp đồng thuê mua NOXH trên thực tế. Điều này đã đi ngược lại với bản chất của hợp đồng thuê mua, đồng thời đi ngược lại với xu hướng chung mà các quốc gia trên thế giới đang áp dụng.

⁹⁵ Tiêu chuẩn kế toán quốc tế IAS số 17 năm 2017.

2.2.3. Sự cần thiết của hình thức thuê mua nhà ở xã hội

Khi tham gia thị trường nhà ở, những người không đủ nguồn lực tài chính thường phải lựa chọn việc thuê nhà, trong đó quyền sở hữu nhà ở không được chuyển giao và người thuê phải trả tiền thuê hàng tháng (hoặc theo định kỳ). Chủ nhà vẫn duy trì tình trạng pháp lý của việc sở hữu nhà ở trong khi người thuê nhà không khai thác được bất kỳ lợi thế nào từ quyền sở hữu nhà ở. Ngoài ra, nhiều bất ổn nảy sinh liên quan đến việc thuê nhà đơn cử như việc chủ nhà tăng tiền thuê khi hết thời hạn thuê nhà, đòi hỏi người thuê phải chịu thêm chi phí hoặc phải tìm kiếm và di chuyển đến chỗ ở mới. Chính vì không phải nhà của mình nên người thuê có tâm lý không mặn mà cho việc đầu tư vào nhà ở từ việc bảo quản cho đến sửa chữa kịp thời, dẫn đến sự xuống cấp nhanh chóng của bất động sản.

Phương thức giao dịch khác mà những chủ thể chưa đủ nguồn lực tài chính lựa chọn là mua nhà ở trả chậm, trả dần. Khoản thanh toán được chia nhỏ theo định kỳ và thường kéo dài từ 10 đến 30 năm. Trong khoảng thời gian này người mua nhà có thể thay đổi và di chuyển chỗ ở hoặc không còn khả năng tiếp tục thanh toán phần còn lại trước khi nghỉ vụ tài chính cho việc mua nhà hoàn tất. Sự giới hạn của khả năng chi trả và tính không chắc chắn sở hữu trong tương lai có thể dẫn đến kết thúc hợp đồng buộc họ phải giải quyết hậu quả pháp lý và chế tài do vi phạm hợp đồng nếu họ lựa chọn mua nhà ở. Đối mặt với những khó khăn, nhóm người này mong muốn và tìm kiếm giải pháp mà ở đó có thể tránh được những bất ổn của việc thuê nhà vừa hạn chế được những thiệt hại khi giao kết hợp đồng mua nhà.

Cho thuê mua đóng một vai trò quan trọng trong thị trường NOXH thông qua việc cung cấp nhà ở cho những người mong muốn sở hữu nhưng không có khả năng mua nhà. Những người có thu nhập thấp có thêm hình thức giao dịch để lựa chọn, tăng khả năng tiếp cận nhà ở. Đồng thời, góp phần hình thành nên những cộng đồng dân cư bền vững. Sự cần thiết của giao dịch thuê mua NOXH được thể hiện qua những khía cạnh sau:

2.2.3.1. Mở rộng quyền tiếp cận sở hữu nhà ở dành cho những người có nguồn tài chính hạn chế

An cư lạc nghiệp là nền tảng của ổn định xã hội và là mục tiêu hướng đến của hầu hết các quốc gia trên thế giới. Một trong những chỉ số của an cư lạc nghiệp là tỷ lệ sở

hữu nhà ở, chỉ số được các chính phủ quan tâm trong quá trình thực hiện các chính sách về nhà ở, đặc biệt là NOXH cho nhóm người không có nhiều cơ hội tiếp cận nguồn cung nhà ở trên thị trường. Tại các nước châu Á, truyền thống và quan điểm về sở hữu nhà làm cho tỷ lệ sở hữu cao hơn so với các nước khác ở châu Âu. Một thống kê vào năm 2010 cho thấy, tỷ lệ sở hữu nhà tại Ấn Độ và Trung Quốc lần lượt là 87% và 84%, trong khi tại Thụy Sĩ và Đức, tỷ lệ này chỉ ở mức 37% và 43%.⁹⁶

Sở hữu nhà ở được coi là phần quan trọng của sự ổn định cuộc sống gia đình. Một nghiên cứu của Đại học Harvard cho thấy bằng chứng rõ ràng và nhất quán chỉ ra rằng, chủ nhà có nhiều khả năng (i) hài lòng với ngôi nhà của mình và khu dân cư của họ; (ii) tích cực hơn trong việc tham gia các hoạt động chính trị và hoạt động tình nguyện; (iii) ít thay đổi và cư trú lại nhà lâu hơn, góp phần ổn định trật tự khu phố và thuận tiện cho việc học tập, làm việc. Người mua nhà ở sẽ ở lại đủ lâu để phân bổ và khấu hao chi phí giao dịch đã bỏ ra để sở hữu nhà ở. Nếu người mua là người có thu nhập thấp thì thời gian ở lại càng lâu hơn.⁹⁷ Tại Ba Lan, nhà ở ưu đãi được kỳ vọng giúp giảm sức xã hội, giảm bớt nạn thất nghiệp và giảm thiểu các chi phí khác mà xã hội phải gánh chịu trong giai đoạn chuyển đổi. Điều này xuất phát từ quan điểm cho rằng, chủ nhà thường có xu hướng trở thành công dân tốt hơn. Một số tài liệu nghiên cứu cũng chứng thực rằng chủ sở hữu nhà làm việc tốt hơn so với người thuê trong thị trường lao động.⁹⁸ Tuy nhiên, một thực tế rất rõ ràng là không phải ai cũng có đủ các điều kiện để sở hữu nhà ở và nguồn lực của các chính phủ dành cho việc cung cấp nhà ở cũng không thể thoả mãn hết giấc mơ sở hữu nhà ở của mọi cư dân. Thay vào đó, các chính phủ thường quan tâm hơn đến việc cung cấp nhà ở và đảm bảo các điều kiện sống hợp lý cho đa phần dân cư.

Stt	Quốc gia	Năm	Sở hữu (%)	Thuê (%)	Khác (%)
1	Benin	1994	63	37	
2	Nam Phi	1996	77	22	2

⁹⁶ Ira Gary Peppercorn và Claude Taffin (2013), *Rental Housing: Lessons from International Experience and Policies for Emerging Markets*, Directions in Development. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-0-8213-9655-1. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0.

⁹⁷ Katie A. Giordano (2010), *Low income housing tax credits and lease purchase as a means toward home ownership in park heights*, Master's thesis, Johns Hopkins University.

⁹⁸ N. Edward Coulson and Lynn M. Fisher (2002), "Tenure Choice and Labour Market Outcomes", *Housing Studies Journal*, Volume 17, Issue 1, pp. 35-49.

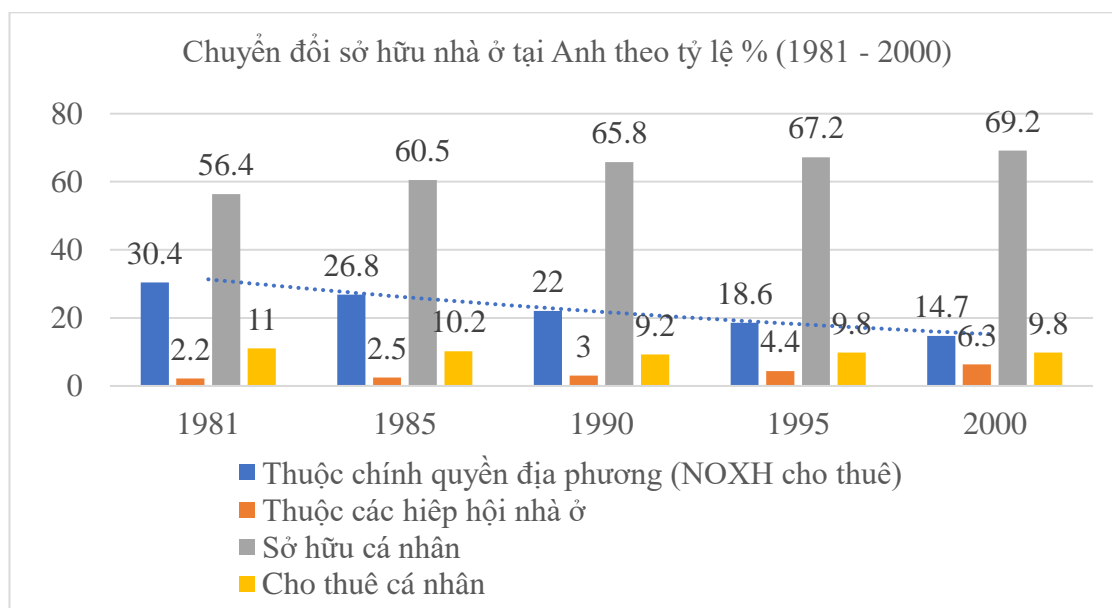
3	Niger	1998	93	07	
4	Hàn Quốc	1995	75	25	
5	Ấn Độ	2001	87	11	3
6	Iran	1996	81	19	
7	Brazil	1998	74	35	1
8	Mexico	1998	78	22	
9	Colombia	1997	61	35	5
10	Mỹ	1997	66	34	
11	Đức	1998	40	60	
12	Canada	1998	62	33	
13	Anh	2000	69	31	
14	Úc	1999	50	50	

Bảng 2.2. Tỷ lệ sở hữu nhà ở tại một số quốc gia⁹⁹

Tại Mỹ, nhà ở có giá phải chăng hay NOXH được chính phủ sử dụng như một công cụ chính sách quan trọng. Trước khi xảy ra khủng hoảng tài chính, trong chính sách nhà ở, chính quyền liên bang Mỹ đã quan tâm nhiều đến vấn đề sở hữu nhà ở. Tỷ lệ sở hữu nhà ở ngày càng tăng thông qua tín dụng dễ dàng. Điều này là một trong những nguyên nhân dẫn đến bong bóng nhà đất và gây ra cuộc khủng hoảng kinh tế 2005-2007 ở Mỹ. Cuộc khủng hoảng này làm cho các ngân hàng ở Mỹ thắt chặt hơn trong việc vay thế chấp mua nhà. Thuê mua nhà ở là một lựa chọn khả thi cho các đơn vị phát triển nhà ở phi lợi nhuận muốn cung cấp một giải pháp thay thế cho những người mua nhà có tiềm năng.

⁹⁹Dzangmah, Henry Tetteh (2012), *Prospects and challenges of rental housing in greater accra region*, The thesis submitted to the school of graduate studies, Kwame Nkrumah University of Science and Technology in partial fulfillment of the requirements for the degree of master of science in development policy and planning.

Ở các quốc gia Tây Âu, từ thập niên 70 - 80 của thế kỷ XX, đã có những thay đổi lớn trong chương trình nhà ở quốc gia theo hướng tăng cường quyền sở hữu của nhóm đối tượng thụ hưởng NOXH thông qua các phương án thuê mua (rent to buy - RTB) đối với NOXH. Đây cũng là giai đoạn rất nhiều nhà công cộng được tư nhân hoá và tỷ lệ sở hữu nhà ở tăng cao. Tại Anh, RTB được xem là tác nhân chính làm tăng tỷ lệ sở hữu nhà ở từ 55% năm 1979 lên đến gần 70% trong những 2000, đây cũng là giai đoạn phát triển mạnh mẽ nhất của hình thức thuê mua NOXH tại quốc gia này.¹⁰⁰



Bảng 2.3. Hình thức sở hữu nhà ở tại Anh từ năm 1981 – 2000¹⁰¹

Bảng 2.3. cho thấy sự sụt giảm đáng kể trong tỷ lệ nhà ở của chính quyền địa phương, là nguồn NOXH tạo nên sự gia tăng tương ứng của nhà ở thuộc sở hữu cá nhân. Đây là kết quả của quá trình thực hiện chương trình thuê mua đối với NOXH tại Anh. Đến năm 2000, tỷ lệ nhà ở do chính quyền địa phương sở hữu dành để cho thuê giảm xuống chỉ còn ở mức 14.7% so với mức 30.4%, tức là khoảng một nửa so với hai mươi năm trước đó kể từ khi thực hiện chính sách RTB. Ước tính khoảng một triệu đơn vị NOXH đã được bán theo hình thức thuê mua trên toàn nước Anh.¹⁰²

¹⁰⁰ Economics Commission for Europe (2006), *Guideline on social housing: principle and example*, United Nation, Geneva.

¹⁰¹ Richard Ronald (2013), "Housing and Welfare in Western Europe: Transformations and Challenges for the Social Rented Sector", *Land and Housing Institute Journal*, Volume 4, Issue 1, pp. 1-13.

¹⁰² University of The West of England (2008), *The history of council housing*, at the website https://fet.uwe.ac.uk/conweb/house_ages/council_housing/print.htm, accessed on 31 January 2019.

Tại New Zealand, từ những năm 90 trở lại đây, tỷ lệ sở hữu nhà giảm đáng kể dù khi được lựa chọn giữa thuê và mua nhà, hầu hết người dân New Zealand đều chọn mua nhà. Xu hướng cho thuê và đi thuê đối với cả NOXH và các loại hình nhà ở khác đang dần trở nên mạnh mẽ hơn. Biến động xã hội, biến động trong thị trường việc làm đã khiến cho việc đi thuê nhà trở nên ưu việt hơn do tính linh hoạt và sự phù hợp về điều kiện tài chính. Trong đó, quyền mua nhà ở đang thuê cũng được đặt ra nhằm hạn chế sự mâu thuẫn giữa sở thích sở hữu nhà ở khi đang ở trong ngôi nhà thuê.¹⁰³

Ở Nhật Bản, chính sách về nhà ở tập trung chủ yếu vào việc thúc đẩy quyền sở hữu nhà. Sự cân bằng giữa phúc lợi nhà nước và quyền sở hữu nhà đã được coi là một yếu tố quan trọng. Sau cuộc khủng hoảng bong bóng bất động sản, người Nhật vẫn tiếp tục theo đuổi việc sở hữu nhà ở để đảm bảo cuộc sống của họ lúc về già.¹⁰⁴ Tình trạng phúc lợi của Nhật Bản đã gắn kết hệ thống nhà ở, tập trung vào việc thúc đẩy quyền sở hữu nhà ở trong bối cảnh rộng hơn về cung cấp phúc lợi. Kinh tế bất ổn định khi bong bóng bất động sản bùng nổ, hệ thống phúc lợi dựa trên quyền sở hữu nhà ở ngày càng trở nên không rõ ràng, đặc biệt về tính bền vững và bình đẳng là một trong những vấn đề quốc gia này cần đối mặt.¹⁰⁵ Các nhóm người trẻ ở Nhật Bản đã phải đối mặt với những khó khăn kinh tế ngăn cản họ bước vào thị trường nhà ở. Các hộ gia đình có thu nhập thấp, công nhân trong các công ty nhỏ và những người làm việc phổ thông gặp khó khăn hoặc không thể mua nhà. Chính phủ đã tính đến quyền mua nhà nhằm duy trì được tâm lý sở hữu của những người thuê nhà và thuê mua nhà ở được đề cập đến trong các chương trình nhà ở do chính phủ phát động.

Xu hướng lựa chọn quyền sở hữu nhà ở tại Rumania được hình thành từ rất lâu đời. Vào những năm 60, cùng với sự hình thành của tầng lớp trung lưu, nhà nước khuyến khích sở hữu nhà ở gián tiếp thông qua các chương trình thế chấp với các mức chi phí khác nhau. Sự phát triển bền vững của thị trường bất động sản chỉ có thể đạt được bên cạnh duy trì quyền sở hữu nhưng phải giải quyết được cơ bản nhu cầu nhà ở của số đông

¹⁰³ Bob Hargreaves (2002), *To Rent or Buy; That is the Question*, Pacific Rim Real Estate Society (PRRES) Conference 2002 Christchurch, 21-23 January, Palmerston North New Zealand.

¹⁰⁴ Nhật Bản trải qua cuộc khủng hoảng và bong bóng bất động sản kéo dài khoảng 15 năm, từ những năm 1990 kéo dài đến năm 2005. Thông tin được đăng tải trên Tạp chí Tài chính điện tử <http://tapchitaichinh.vn/tai-chinh-quoc-te/nhan-dinh-du-bao/kinh-nghiem-cua-nhat-ban-giai-quyet-bong-bong-bat-dong-san-88275.html> truy cập vào ngày 19/8/2020.

¹⁰⁵ Yosuke Hirayama (2010), "The role of home ownership in Japan's aged society", *Journal of Housing and the Built Environment*, Volume 25, Issue 2, pp. 175-191.

người có thu nhập thấp, người nhập cư, người vô gia cư, những người không có khả năng chi trả cho nhà ở. Tỷ lệ sở hữu nhà ở của Romania tăng từ 67,3% vào năm 1960 lên hơn 93% vào năm 1993 và 96% vào năm 2016. Romania hiện có tỷ lệ sở hữu nhà ở cao nhất châu Âu. Điều này làm gia tăng mối lo ngại về những người nghèo nhất và dễ bị tổn thương nhất trong xã hội.¹⁰⁶

Ở Việt Nam, các chính sách phát triển về NOXH có sự khác biệt khá lớn so với các mô hình của các quốc gia khác. Trong thời kỳ bao cấp, mặc dù không được sở hữu nhà ở nhưng nhà ở tập thể được trao gần như vĩnh viễn cho người được hưởng chính sách nhà ở. Sau đổi mới, nhà ở tập thể được tư nhân hóa và bán với giá thấp cho những người đang sử dụng nhà ở đó. Việc trao quyền sử dụng vĩnh viễn đã bỏ qua một thực tế là không phải ai có khó khăn về nhà ở cũng được trao nhà ở và ngược lại, không phải ai được trao nhà ở cũng có khó khăn về mặt này. Việc trao này không thể thực hiện với số đông người có nhu cầu và cũng không thể thực hiện nhiều lần vì chi phí khổng lồ của nó. Cho nên, chính sách này không được tiếp tục và kết thúc không lâu sau đó.¹⁰⁷

Mặc dù có một số khác biệt trong việc thực hiện các chính sách nhưng điểm giống nhau trong chính sách phát triển NOXH bằng việc tăng cường sở hữu nhà ở thông qua hình thức mua nhà đã thất bại trong việc đáp ứng đầy đủ nhà ở cho những người có nhu cầu và không đủ nguồn tài chính hỗ trợ dành cho NOXH.¹⁰⁸ Do đó, hình thức thuê mua NOXH là giải pháp quan trọng giúp người có thu nhập thấp có thể sở hữu nhà ở mà không phải thông qua hợp đồng mua bán nhà ở. Thuê mua NOXH được sử dụng như một công cụ quan trọng trong việc thực hiện chính sách NOXH nhằm khuyến khích và duy trì khả năng chi trả nhà ở dài hạn cho những người có thu nhập thấp. Trong thời gian cho thuê mua, nhà ở vẫn thuộc sở hữu của bên cho thuê mua và quyền sở hữu này có thể được chuyển giao cho bên thuê mua khi kết thúc thời hạn thuê. Sự phân chia quyền sở hữu này cho phép chủ sở hữu nhà ở vẫn kiểm soát được tài sản cho thuê. Loại giao dịch này mang lại tính linh hoạt cho người thuê, họ có thể dễ dàng di chuyển chỗ ở khi có được công việc khác tốt hơn mà không bị ràng buộc bởi một nơi ở duy nhất. Một

¹⁰⁶ Catalina Turcu (2017), “Mind the poorest: Social housing provision in post-crisis Romania”, *Critical housing analysis Journal*, Volume 4, Issue 2, pp. 54-66.

¹⁰⁷ Điều 5 và Điều 7 Nghị định số 61/1994/NĐ-CP của Chính phủ về mua bán và kinh doanh nhà ở.

¹⁰⁸ Sasha Tsenkova (2014), “The social housing sector in Prague and Warsaw: trends and future prospects”, *GeoJournal*, Volume 79, Issue 4, pp. 433-447.

mặt, họ có thể quản lý chi tiêu cho nhà ở một cách linh hoạt, chuyển đến những chỗ ở rẻ hơn khi gặp khó khăn tài chính và thuê những chỗ tốt hơn khi thu nhập tăng lên. Người thuê cũng có thể tích lũy để sở hữu nhà ở. Thuê mua NOXH trở nên cần thiết cho những trường hợp người thuê nhà mong muốn sở hữu nhà nhưng lại không muốn đối mặt với khoản thanh toán lớn trong một lần và những nghĩa vụ ràng buộc cho việc mua nhà. Thuê mua nhà ở không thể giải quyết tất cả các vấn đề về nhà ở nhưng là lựa chọn khả thi và giúp người có thu nhập thấp có thể sở hữu nhà ở trong tương lai.

2.2.3.2. Giải quyết vấn đề đầu cơ trong thị trường nhà ở xã hội

Do nhận được ưu đãi nên NOXH thường có giá thấp hơn giá thị trường. Đây được xem là cơ hội hấp dẫn mà bất kỳ chủ thể nào cũng muốn tiếp cận kể cả những người không được hưởng chính sách. Tại Malaysia, nhà ở trợ cấp nhanh chóng rơi vào tay các chính trị gia hoặc được bán với giá cao hơn nhờ sự bảo trợ của các quan chức chính phủ. Rất ít người nghèo được lựa chọn trong danh sách mua nhà của dự án.¹⁰⁹ Họ tìm cách mua và bán lại qua nhiều lần đã đẩy giá nhà ở ngày càng tăng cao, khi đến tay người có nhu cầu thật sự đã vượt quá xa khả năng chi trả của họ.

NOXH cho thuê không là đối tượng của hoạt động đầu cơ vì người thuê chỉ được sử dụng trong một thời gian nhất định, mọi quyền quyết định vẫn thuộc về chủ sở hữu nhà ở. Ngoài việc có thể cho thuê lại (mặc dù bị cấm), người thuê không thể thực hiện bất kỳ giao dịch nào khác đối với ngôi nhà đang thuê. Điều này đã không đủ hấp dẫn để những người kinh doanh nhà ở tìm kiếm lợi nhuận với tư cách người thuê nhà.¹¹⁰

Ngược lại, NOXH để bán là đối tượng mục tiêu của nhà đầu cơ. Thực tế, không ít NOXH đã trao cho những người không thực sự thiếu nhà ở. Theo quy định, khi trở thành chủ sở hữu NOXH, người mua nhà không được bán lại trước 05 năm kể từ thời điểm chính thức sở hữu (sau khi hoàn thành nghĩa vụ thanh toán và chuyển nhượng sang tên).¹¹¹ Mặc dù cấm mua bán nhưng hiện nay hoạt động này vẫn diễn ra công khai và chưa có biện pháp ngăn chặn hiệu quả. Giao dịch mua đi bán lại được thực hiện dưới nhiều hình thức khác nhau như lập vi bằng, hợp đồng ủy quyền, hợp đồng hứa mua hứa

¹⁰⁹ Thomas A. Kerr (2005), *Nhà ở cho người nghèo ở các thành phố châu Á*, sách hướng dẫn cho các nhà hoạch định chính sách, tập 3: Đất đai – Nhân tố quan trọng giải quyết vấn đề nhà ở cho dân nghèo thành thị của UN-Habitat, Ủy ban Liên hiệp quốc về Kinh tế xã hội khu vực châu Á - Thái Bình Dương (UNESCAP).

¹¹⁰ Khoản 3 Điều 62 Luật Nhà ở năm 2014.

¹¹¹ Điều 62 Luật Nhà ở năm 2014.

bán hoặc người bán lập di chúc cho người mua. Một phần không nhỏ NOXH đã bị đẩy ra khỏi các mục tiêu ban đầu của chính sách.

Giao dịch thuê mua sẽ khắc phục được tình trạng này do cơ chế thanh toán và điều kiện chuyển quyền sở hữu. Thời gian thực hiện thanh toán kéo dài ít nhất 05 năm, sau thời gian này, việc mua nhà hay không mua nhà mới được thực hiện. Thời gian thực hiện hợp đồng và tính không chắc chắn chuyển quyền sở hữu làm hạn chế tính thanh khoản của loại tài sản này. Trong thời gian thuê mua, nếu hai bên thực hiện tốt nghĩa vụ với kết thúc mong muốn là mua nhà và chuyển quyền sở hữu. Thêm 05 năm sau, người mua nhà mới có thể bán lại căn nhà này. Thời gian tổng cộng là 10 năm (có thể kéo dài hơn) tương đối dài đã làm nản lòng các nhà đầu cơ và lợi nhuận từ những giao dịch này trở nên kém hấp dẫn những nhà kinh doanh nhà ở.

Bên cạnh việc tăng cường những dự án cho thuê mua NOXH, cần có những quy định minh bạch, công khai thông tin về NOXH, danh sách những người được thuê mua NOXH nhằm tạo ra cơ chế giám sát từ cộng đồng, hạn chế vấn đề đầu cơ nhà ở trong khi những người có khó khăn về nhà ở không thể tiếp cận được nhà ở.

2.2.3.3. Xây dựng cộng đồng dân cư ổn định và bền vững

Hợp đồng thuê mua NOXH kết hợp được tính ưu việt của hợp đồng thuê và hợp đồng mua truyền thống. Nếu được thực hiện tốt, hợp đồng thuê mua NOXH sẽ giải quyết hiệu quả nhu cầu thuê nhà rất lớn hiện nay ở các đô thị, vừa giải quyết được mong muốn sở hữu nhà ở của người dân.¹¹² Tuy nhiên, nếu không có khung pháp lý điều chỉnh phù hợp bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của các bên giao dịch, nhất là người thuê mua nhà được xem là bên yếu thế khi tham gia giao dịch thuê mua NOXH thì hợp đồng thuê mua NOXH rất có thể bị lạm dụng và mục tiêu xây dựng cộng đồng dân cư bền vững, ổn định trật tự xã hội, phát triển một quốc gia phồn thịnh rất khó thực hiện.

Mặc dù không phải là chủ sở hữu trong quá trình thuê mua nhưng chính vì trong tương lai, nhà ở đang thuê có thể trở thành tài sản sở hữu nên bên thuê mua có xu hướng sử dụng và bảo quản tốt hơn đối với ngôi nhà đang thuê. Bằng cách sống trong chính ngôi nhà trước khi quyết định mua nó, người thuê có lợi thế trải nghiệm dài hạn đối với

¹¹² Michael Waibel, Ronald Eckert, Michael Bose, Volker Martin (2007), Housing for low income groups in Ho Chi Minh City, between re-integration and fragmentation, *Asien*, Volume 103, Issue 59, pp. 59-78.

những bất lợi mà nhà ở cho thuê không thể mang lại trong ngắn hạn trước khi quyết định mua nó và gắn kết lâu dài. Bên cho thuê mua sẽ có được những khách hàng ổn định, lâu dài và có thể bán được nhà khi kết thúc hợp đồng thuê. Giao dịch mang tính tương trợ giữa các bên cho phép bên thuê mua có được nhà ở và tiến đến sở hữu, đồng thời bên cho thuê mua vẫn giữ quyền sở hữu căn nhà và có thể bán nhà khi kết thúc hợp đồng, tránh được những rủi ro nếu giao kết hợp đồng mua bán nhà khi bên mua mất khả năng thanh toán. Hợp đồng thuê mua NOXH ra đời như một giải pháp giải quyết nhà ở cho người có thu nhập thấp, đồng thời, mang lại những lợi ích nhất định cho nhà đầu tư kinh doanh NOXH, góp phần ổn định thị trường nhà ở nói riêng và thị trường bất động sản nói chung.

2.2.4. Các hình thức thuê mua trong chính sách phát triển nhà ở xã hội trên thế giới và tại Việt Nam

2.2.4.1. Hình thức thuê mua nhà ở xã hội trên thế giới

Sau cuộc đại suy thoái những năm 1930, Thế Chiến thứ II hay cuộc suy thoái thập niên 70, NOXH được chính phủ Mỹ xây dựng và khuyến khích xây dựng nhằm cung cấp nhà ở cho người dân nhưng đồng thời cũng để vực dậy nền kinh tế. Đạo luật về Nhà ở và Phục hồi kinh tế năm 2008 (Housing and Economic recovery Act of 2008) đánh dấu bước phát triển mạnh mẽ của hình thức thuê mua đối với NOXH tại quốc gia này. Tuy nhiên, tại các đô thị lớn của Mỹ như New York hay Chicago, cuộc khủng hoảng về NOXH đang trở nên trầm trọng khi lượng NOXH ở mức rất thấp so với nhu cầu và do đó, chính quyền các địa phương này phải thắt chặt các tiêu chí lựa chọn người thụ hưởng và các chính sách hiện thời chủ yếu thiên về cho thuê.¹¹³

Ngay cả khi Mỹ đang đấu tranh với cuộc khủng hoảng nợ, việc từ bỏ nguyện vọng sở hữu nhà ở thể hiện trong Đạo luật Gia cư năm 1949 - mỗi gia đình người Mỹ nên có một “môi trường sống phù hợp” vẫn chưa được đón nhận. Thay vào đó, chính phủ Mỹ đã chuyển sang hướng tạo chỗ ở cho thuê với giá phải chăng, đặc biệt tại các khu vực có chi phí cao. Đối với nhiều người Mỹ, những yêu cầu khi thế chấp vay để mua nhà đã ngăn cản quyền sở hữu nhà hoặc trì hoãn cơ hội mua nhà của họ, và thuê nhà có thể là lựa chọn duy nhất trước các tiêu chuẩn thế chấp vay nợ khắt khe hiện hành. Đồng thời,

¹¹³ Kalugina, A. (2016), “Affordable housing policies: An overview”, *Cornell Real Estate Review*, Volume 14, Issue 1, pp. 76-83.

giúp họ không phải đối mặt với nguy cơ bị tịch thu nhà ở khi vi phạm nghĩa vụ thanh toán cho hợp đồng mua bán nhà ở.¹¹⁴

Chính cuộc khủng hoảng này làm cho các ngân hàng ở Mỹ thắt chặt hơn trong việc vay thế chấp mua nhà. Thuê mua nhà ở là một lựa chọn khả thi cho các đơn vị phát triển nhà ở phi lợi nhuận muốn cung cấp một giải pháp thay thế cho những người mua nhà có tiềm năng. Người thuê nhà có hai lựa chọn, thuê để mua nhà (lease to buy), hình thức này nhằm tiến đến mục đích mua nhà khi kết thúc hợp đồng thuê, người thuê có sự chắc chắn đối với nhu cầu mua nhà khi giao kết hợp đồng. Hình thức thứ hai mà người thuê có thể lựa chọn là thuê kèm theo quyền được mua (lease with purchase option). Sự lựa chọn này thể hiện tính không chắc chắn của việc mua nhà khi kết thúc hợp đồng thuê. Khi hết thời hạn thuê, người thuê có thể không mua nhà và họ phải trả một khoản phí nhất định cho sự lựa chọn của mình. Nếu họ mua nhà, khoản phí này được tính vào giá thanh toán. Nếu không mua nhà, khoản tiền này không được trả lại mà được tính như chi phí phải trả cho sự lựa chọn không mua nhà ở.

Tại Anh, để giải quyết khủng hoảng nhà ở, hiệp hội nhà ở Anh đã đưa ra nhiều hình thức giao dịch. Trong đó, hình thức thuê mua cũng được áp dụng khá phổ biến. Với những bài học kinh nghiệm từ chương trình thuê mua dưới thời Margaret Thatcher, hình thức thuê mua nhà ở đã thay đổi từ quyền mua nhà khi thuê (right to buy) sang thuê để sở hữu (rent to own). Trong đó, những người mua nhà lần đầu hoặc những người không đủ khả năng mua nhà ở trên thị trường và có một lịch sử tín dụng tốt. Chương trình này được Chính phủ thiết kế để người thuê có thể dễ dàng chuyển từ thuê sang mua nhà. Những căn nhà mới xây được cho thuê với giá thấp hơn 20% so với giá thị trường trong thời hạn tối đa 05 năm. Trong thời gian đó, người thuê có thể mua một phần (shared ownership scheme) hay toàn bộ căn nhà đó (rent to own).¹¹⁵ Khi kết thúc thời gian này, người thuê phải mua phần còn lại của căn nhà hoặc chuyển ra ngoài. Ở Wales, chương trình này cũng được áp dụng nhưng áp dụng khác hơn so với Anh với tên gọi như thuê tiết kiệm để mua (rent save buy) thuê để sở hữu (rent to own) hoặc thử trước khi mua (try before you buy). Người thuê nhà phải trả phí liên tục trong tối đa 05 năm. Sau 02 năm thuê nhà, người thuê có quyền chọn mua nhà. Nếu quyết định mua nhà,

¹¹⁴ Terwilliger, Ronald J. (2011), *America's housing policy - the missing piece: affordable workforce rentals*, Washington, D.C.: Urban Land Institute.

¹¹⁵ <https://gov.wales/shared-ownership-wales> accessed on 17 June 2020.

người thuê sẽ được trả lại 25% số tiền thuê đã đóng và 50% giá trị tăng lên của căn nhà. Số tiền này được trừ vào số tiền người thuê thanh toán khi mua nhà.¹¹⁶

Chính sách nhà ở của Hàn Quốc hướng đến quyền sở hữu nhà bằng cách tăng cường nguồn cung nhà ở. Không giống như Mỹ hoặc các nước châu Âu thúc đẩy quyền sở hữu nhà thông qua các ưu đãi về tài chính và thuế, Hàn Quốc tập trung nhiều hơn vào việc cung cấp nhà với giá cả phải chăng. Nhà ở cho thuê dài hạn là chương trình nhà ở nổi bật ở Hàn Quốc, nơi người thu nhập thấp có thể sinh sống trong thời hạn dài với giá phải chăng. Sau đó, người thuê nhà có thể mua chính căn nhà đang thuê này. Điều này có thể lý giải tại sao, trong thời kỳ đối mặt với cuộc khủng hoảng tài chính châu Á, giá nhà ở tăng cao hơn so với mức thu nhập nhưng tỷ lệ sở hữu nhà ở đạt gần 40%.¹¹⁷

Sau những năm 90, tại các quốc gia chuyển đổi ở Đông Âu, với chủ trương sử dụng lại tài sản cá nhân và thiết lập nền kinh tế thị trường, nhà ở công cộng cho thuê là một trong những đối tượng được tư nhân hoá, trong đó, người đang thuê nhà được mua nhằm tư nhân hóa nhà ở công cộng. Chính sách này tương tự như chính sách mua bán NOXH cho người đang thuê tại Anh trong những năm 1980, nơi những người đang thuê nhà ở công cộng được lựa chọn mua nhà của họ dưới các điều kiện giá cả thuận lợi. Các hình thức tư nhân hoá khác có thể kể ra như hình thức bán căn hộ chung cư cho các nhà đầu tư tư nhân, các hiệp hội nhà ở tư nhân phi lợi nhuận, các hợp tác xã nhà ở hoặc bán căn hộ chung cư cho người đang thuê không theo giá thị trường. Một số chương trình chính sách NOXH khác cũng được thiết lập, nhưng hầu như các chương trình này đều không mang tính bền vững và thường kết thúc trong việc tăng cường quyền sở hữu nhà ở do số lượng nhà ở trong các chương trình này được xây dựng với nguồn lực rất hạn chế, trong khi mức giá thuê mua được đặt dưới ngưỡng thu hồi chi phí.¹¹⁸

Xu hướng phát triển NOXH trên thế giới tuy có những khác biệt giữa các quốc gia, nhưng nhìn chung hầu hết đang chú trọng đến việc cung cấp nhà ở cho cư dân có khó khăn về nhà ở thông qua hình thức cho thuê NOXH. Trong đó, đảm bảo quyền sở hữu nhà ở của người thuê bằng quyền mua nhà ở đang thuê thông qua hình thức thuê mua NOXH. Điều này bắt nguồn từ việc nguồn cung NOXH ngày càng thu hẹp trong khi

¹¹⁶ <https://hoa.org.uk/advice/guides-for-homeowners/i-am-buying/rent-to-buy/> accessed on 28 June 2021.

¹¹⁷ Seoul Metropolitan Government (2015), *Seoul Solution for Urban Development*, p.51.

¹¹⁸ József Hegedüs, Martin Lux and Nóra Teller (2014), *Social housing in Transition countries*, Routledge, New York.

nhu cầu nhà ở lại không có dấu hiệu giảm, đồng thời các chính phủ phải điều chỉnh chính sách cho phù hợp với nguồn lực quốc gia. Như vậy, hỗ trợ các nhóm dân cư thiệt thòi thuê nhà kèm theo quyền mua nhà sẽ giúp phát huy tối đa nguồn lực giới hạn, hỗ trợ cho nhiều hộ gia đình và cá nhân hơn là thông qua hình thức mua NOXH.

2.2.4.2. Hình thức thuê mua nhà ở xã hội tại Việt Nam

Các chính sách phát triển về NOXH ở Việt Nam có sự khác biệt khá lớn so với các mô hình của các quốc gia khác. Trong thời kỳ bao cấp, mặc dù không được sở hữu nhà ở nhưng nhà ở tập thể được trao gần như vĩnh viễn cho người được hưởng chính sách nhà ở. Sau đổi mới, nhà ở tập thể được tư nhân hóa và bán với giá rất thấp (gần như cho không) những người đang sử dụng nhà ở đó. Việc trao quyền sử dụng vĩnh viễn đã bỏ qua một thực tế là không phải ai có khó khăn về nhà ở cũng được trao nhà ở và ngược lại, không phải ai được trao nhà ở cũng có khó khăn về mặt này. Việc trao này không thể thực hiện với số đông người có nhu cầu và cũng không thể thực hiện nhiều lần vì chi phí khổng lồ của nó.

Các chính sách về phát triển nhà ở nói chung và phát triển NOXH tại Việt Nam nói riêng được chia theo các mốc thời gian khá rõ nét. Lịch sử phát triển của hệ thống các chính sách này tương đối muộn so với các quốc gia Âu Mỹ, thậm chí muộn so với một số quốc gia Đông Nam Á như Singapore, Hồng Kông.

- Giai đoạn trước 1975 (tại miền Bắc): trong giai đoạn này, hầu như không có một chính sách quốc gia nào về nhà ở. Nền kinh tế vẫn là kinh tế kế hoạch hoá tập trung và nhà ở được xem như là một phúc lợi xã hội.
- Giai đoạn từ 1976 đến 1986 (hai miền Nam Bắc): Nhà nước vẫn chưa xây dựng chính sách về nhà ở. Các chương trình xây dựng và trợ cấp nhà ở cho thuê cho cán bộ nhà nước và người lao động sống trong đô thị được hình thành.
- Giai đoạn sau 1986 (hai miền Nam Bắc): những cải cách theo hướng kinh tế thị trường được mở rộng sang lĩnh vực nhà ở, đất đô thị và bất động sản. Các chính sách nhà ở, công cụ pháp lý và định hướng chiến lược quốc gia về nhà ở được xây dựng trong giai đoạn này. Một loạt các văn bản pháp lý liên quan bao gồm luật Đất đai năm 2013, Luật Xây dựng năm 2014, Luật Đầu tư năm 2014, Luật Doanh nghiệp năm 2014, Luật Kinh doanh bất động sản năm 2014, Luật Quy hoạch đô thị năm 2009 và Luật Nhà ở

năm 2014 đang hình thành nên môi trường pháp lý cho thị trường nhà ở nói chung và thị trường NOXH nói riêng.

Quyết định số 2127/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 30/11/2011 về phê duyệt Chiến lược phát triển nhà ở quốc gia đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2030 có nhấn mạnh “vận động các tầng lớp dân cư thay đổi phương thức, tập quán từ sở hữu chuyển sang hình thức thuê nhà, từ hình thức ở nhà riêng lẻ chuyển sang căn hộ chung cư để phù hợp với điều kiện thu nhập của hộ gia đình, cá nhân và cuộc sống đô thị”. Trên thực tế, lượng nhà được hình thành để cho thuê còn rất thấp. Có thể thấy, định hướng phát triển và khung pháp lý cho việc phát triển NOXH tại Việt Nam đã có bước phát triển nhanh, thể hiện nỗ lực tiếp cận với các chính sách và quá trình phát triển NOXH trên thế giới.

Tuy nhiên, các định hướng và chính sách không thực sự đồng hành với quá trình thực hiện do các nguyên nhân cơ bản (i) thiếu quỹ NOXH dành cho thuê và thuê mua; (ii) giá NOXH trên thực tế vẫn cao hơn rất nhiều so với khả năng chi trả của các nhóm đối tượng thụ hưởng, (iii) nhiều người dân có nhu cầu thực sự lại không tiếp cận được nguồn cung NOXH do các quy định về thủ tục pháp lý về xác nhận tình trạng hộ khẩu, thu nhập, tình trạng nhà ở và (iv) các quy định về ưu đãi dành quá nhiều hỗ trợ cho bên chủ đầu tư so với bên có nhu cầu nhà ở.

Mặc dù có một số khác biệt trong việc thực hiện các chính sách nhưng điểm giống nhau trong chính sách phát triển NOXH bằng việc tăng cường sở hữu nhà ở thông qua hình thức mua nhà đã không duy trì được sự liên tục trong việc đáp ứng đầy đủ nhà ở cho những người có nhu cầu do không đủ nguồn tài chính hỗ trợ dành cho NOXH.¹¹⁹

Chính sách phát triển nhà ở muốn đạt hiệu quả và mang tính bền vững cần phải xác định rõ, giải quyết chỗ ở hay giải quyết vấn đề sở hữu.¹²⁰ Mục tiêu cốt lõi của chính sách nhà ở là giải quyết chỗ ở, giúp những người có thu nhập thấp có được chỗ ở an toàn, ổn định và phù hợp. Việc sở hữu nhà ở đem lại chỗ ở ổn định và bền vững cho một số trường hợp tiêu biểu mà không thể giải quyết cho tất cả mọi người có nhu cầu nhà ở.

¹¹⁹ Sasha Tsenkova (2014), “The social housing sector in Prague and Warsaw: trends and future prospects”, *GeoJournal*, Volume 79, Issue 4, pp. 433-447.

¹²⁰ Stuart Lowe (2004), *The Sustainability of Home Ownership*, In: Housing Policy Analysis, Palgrave, London, pp. 187-216.

Chính sách nhà ở phải dựa trên nền tảng nền kinh tế quốc gia và phải tính đến khả năng cung ứng cho nhu cầu nhà ở trong xã hội. Nếu không, chính sách sẽ không cung cấp được số lượng nhà ở tương xứng với nhu cầu thực tế và khi đó, những người nghèo nhất sẽ bị loại trừ.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 2

Xây dựng khung pháp lý rõ ràng đầy đủ dành cho thuê mua NOXH không phải là giải pháp thay thế mà là giải pháp mang tính phối hợp với các chính sách quan trọng khác về NOXH, góp phần nâng lên các tác động tích cực thông qua việc tạo cơ hội cho người có khó khăn về tài chính có một chỗ ở đàng hoàng.

Giao dịch thuê mua NOXH tạo bước đột phá cho người có nguồn tài chính hạn chế được mua nhà. Hình thức này đã được áp dụng tại rất nhiều quốc gia với các mức phát triển kinh tế xã hội khác nhau và đã đạt được những thành tựu đáng kể trong việc giải quyết các vấn đề liên quan đến NOXH. Đây là hình thức thể hiện nhiều ưu điểm trong giao dịch về NOXH hiện nay, tạo điều kiện thuận lợi để người không đủ khả năng mua nhà vẫn có được chỗ ở và có thể sở hữu nhà ở trong tương lai.

Với hình thức này, chính sách NOXH trước tiên giải quyết chỗ ở cho những đối tượng hưởng chính sách, tiếp theo mới tính đến quyền tiếp cận nhà ở với tư cách là chủ sở hữu, không thể giải quyết đồng thời hai nội dung cùng lúc như chính sách hiện nay đang thực hiện vì chi phí quá lớn. Hiện nay, ở Việt Nam, giao dịch này chưa được ưu tiên lựa chọn vì nhiều lý do. Trong đó, hành lang pháp lý chưa đầy đủ là một cản trở khi thực hiện giao dịch này. Cho nên, pháp luật cần có những quy định điều chỉnh cho phù hợp với bản chất của giao dịch thuê mua NOXH.

CHƯƠNG 3

CHỦ THỂ THAM GIA THUÊ MUA NHÀ Ở XÃ HỘI

3.1. Quy định về bên cho thuê mua nhà ở xã hội

3.1.1. Điều kiện đối với chủ đầu tư dự án nhà ở xã hội

Theo quy định pháp luật hiện hành, điều kiện lựa chọn chủ đầu tư dự án NOXH không có sự phân biệt giữa các loại dự án nhà ở để bán, cho thuê hay cho thuê mua. Việc áp dụng điều kiện chung cho cả dự án NOXH cho thuê, cho thuê mua hoặc để bán bắt nguồn từ việc những dự án này có những đặc điểm chung đều là những dự án nhà ở đặc biệt có sự hỗ trợ của nhà nước. Theo cách phân chia dựa trên nguồn vốn đầu tư xây dựng dự án NOXH, có hai loại dự án, dự án NOXH được xây dựng từ ngân sách nhà nước và dự án NOXH xây dựng từ nguồn vốn ngoài ngân sách nhà nước, theo đó, điều kiện chủ thể tham gia vào hai loại dự án này cũng khác nhau.

3.1.2.1. Chủ dự án nhà ở xã hội được đầu tư bằng nguồn vốn nhà nước

Dự án NOXH nếu được đầu tư bằng nguồn vốn Trung ương sẽ do Chính phủ quyết định lựa chọn chủ đầu tư, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh sẽ quyết định lựa chọn chủ đầu tư đối với những dự án được đầu tư bằng nguồn vốn địa phương.¹²¹

Trước khi Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư năm 2020 được ban hành, NOXH có thể được đầu tư xây dựng theo phương thức đối tác công tư thông qua hình thức xây dựng - chuyển giao.¹²² Tuy nhiên, trong thời gian thực hiện và triển khai các dự án theo hình thức xây dựng - chuyển giao trên thực tế không hiệu quả.¹²³ Sau khi dự án được chuyển giao, chủ đầu tư dự án được nhà nước giao đất mà không phải thông qua đấu giá hoặc đấu thầu dẫn đến quỹ đất khan hiếm không được phân phối hiệu quả và tạo ra sự bất bình đẳng giữa các nhà đầu tư trong việc tiếp cận đất đai. Do đó, Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư năm 2020 đã bãi bỏ hình thức xây dựng chuyển giao, NOXH được đầu tư xây dựng theo hình thức hợp đồng xây dựng - chuyển giao theo Luật Nhà ở năm 2014 đã bị bãi bỏ.¹²⁴

¹²¹ Khoản 1 và 2 Điều 8 Nghị định số 100/NĐ-CP của Chính phủ về phát triển và quản lý nhà ở xã hội.

¹²² Khoản 1 Điều 53 Luật Nhà ở năm 2014.

¹²³ Nội dung này được đăng tải trên Cổng thông tin điện tử của Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam <https://quochoi.vn/tintuc/Pages/tin-hoat-dong-cua-quoc-hoi.aspx?ItemID=47046>, truy cập ngày 26/7/2020.

¹²⁴ Khoản 1 Điều 53 Luật Nhà ở 2014 đã được sửa đổi bởi điểm b khoản 6 Điều 99 Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư năm 2020.

Một hình thức đầu tư NOXH thường được áp dụng rộng rãi tại nhiều quốc gia là hình thức đối tác công tư. Tuy nhiên, danh mục đầu tư theo phương thức đối tác công tư của Luật Đầu tư chỉ đề cập đến các lĩnh vực đầu tư như giao thông vận tải; lưới điện, nhà máy điện; thủy lợi, cấp thoát nước, xử lý nước thải và chất thải; y tế, giáo dục mà không đề cập đến lĩnh vực nhà ở hay NOXH, đồng nghĩa với việc ngoài hình thức xây dựng - chuyển giao, các dự án NOXH cũng không thể được thực hiện thông qua các hình thức còn lại của phương thức đối tác công tư, tác động trực tiếp đến sự suy giảm nguồn cung NOXH trong bối cảnh nguồn tài chính công dành cho loại hình nhà ở này hiện rất hạn chế. Trong bối cảnh nhiều quốc gia gặp phải sự thất bại của cả khu vực nhà nước và khu vực tư nhân trong việc giải quyết độc lập cuộc khủng hoảng nhà ở, nhiều quốc gia buộc phải phối hợp giữa hai khu vực này nhằm cung cấp nhà ở thông qua quan hệ đối tác công tư. Sự phát triển hình thức hợp tác này và những kết quả đáng khích lệ của nó ở nhiều quốc gia đơn cử như Malaysia và Philippines cho thấy quan hệ đối tác công tư có tác động rất tích cực đến việc giải quyết nhà ở cho những người có khó khăn về nhà ở.¹²⁵

Hình thức đối tác công tư giúp tận dụng được những ưu thế của kinh tế tư nhân về công nghệ, vốn, kiến thức, kinh nghiệm và đặc biệt có thể tạo ra tính cạnh tranh mà khu vực nhà nước không thể có được. Sự hiện diện của khu vực tư nhân góp phần giải quyết những khó khăn về nhà ở, đặc biệt là trước sự giới hạn của nguồn ngân sách nhà nước. Tuy nhiên, để thu hút tư nhân tham gia hình thức này, chính phủ cần bảo đảm các yếu tố quan trọng như quỹ đất, vị trí thực tế của dự án, ưu đãi hợp lý và khả thi, tỷ suất lợi nhuận, giá nhà ở và các biện pháp hạn chế rủi ro liên quan đến dự án NOXH. Những yếu tố này rất quan trọng đối với nhà đầu tư khi thực hiện các dự án nhà ở theo hình thức đối tác công tư.¹²⁶

¹²⁵ Taiwo Abraham (2015), “The need for government to embrace Public–Private Partnership Initiative in housing delivery to low-income public servants in Nigeria”, *Urban Design International*, Volume 20, Issue 1, pp.56-65.

¹²⁶ Eziny Offia Ibem, Paschal C. Onyemaechi and Emmanuel A. Ayo-Vaughan (2018), “Project selection and transparency factors in housing Public-Private Partnerships in Nigeria”, *Construction Economics and Building*, Vol. 18, No. 2, pp. 15-40.

3.1.2.2. Chủ dự án nhà ở xã hội được đầu tư xây dựng không bằng vốn nhà nước

Thứ nhất, chủ đầu tư dự án nhà ở xã hội là doanh nghiệp, hợp tác xã

Đối với những dự án NOXH có nguồn vốn ngoài ngân sách, việc lựa chọn chủ đầu tư được thực hiện theo hình thức đấu thầu hoặc chỉ định thầu.¹²⁷ Nếu nhà đầu tư chủ động lập kế hoạch xây dựng dự án NOXH và có nhu cầu nhà nước giao đất để xây dựng dự án thông qua đấu giá quyền sử dụng đất thì luật không quy định. Đồng nghĩa với việc, các dự án NOXH chỉ được thực hiện theo danh mục các dự án NOXH đã được cơ quan nhà nước tại địa phương phê duyệt, trong đó Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành Quyết định về việc phê duyệt danh mục dự án NOXH có sử dụng đất và tổ chức đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư. Đối với dự án xây dựng nhà ở thương mại, nhà đầu tư có thêm cơ hội được lựa chọn dưới hình thức đấu giá quyền sử dụng đất.¹²⁸

Pháp luật về nhà ở hiện hành không quy định về trình tự thủ tục lựa chọn chủ đầu tư dự án NOXH đầu tư không bằng nguồn vốn nhà nước, mà chỉ quy định việc lựa chọn chủ đầu tư dự án NOXH theo nguyên tắc chung của pháp luật về đấu thầu.¹²⁹ Theo quy định, có ba trường hợp liên quan đến việc lựa chọn chủ đầu tư đối với các dự án xây dựng NOXH:

Một là, đối với dự án NOXH mà Nhà nước giao đất hoặc cho thuê đất để xây dựng thì việc lựa chọn chủ đầu tư được thực hiện theo quy định của pháp luật đấu thầu. Tuy nhiên, dự án xây dựng NOXH lại không có trong danh mục dự án đầu tư có sử dụng đất theo hướng dẫn của pháp luật về đấu thầu.¹³⁰

Hai là, đối với những dự án nhà đầu tư có quyền sử dụng đất hợp pháp, phù hợp với quy hoạch xây dựng nhà ở, có đủ điều kiện làm chủ đầu tư và có nhu cầu xây dựng NOXH, việc lựa chọn chủ đầu tư được thực hiện theo quy định về đầu tư.¹³¹

¹²⁷ Điều 57 Luật Nhà ở năm 2014.

¹²⁸ Khoản 2 Điều 22 Luật Nhà ở năm 2014.

¹²⁹ Khoản 2 Điều 57 Luật Nhà ở năm 2014.

¹³⁰ Điểm b khoản 1 Điều 1, Điều 12 Nghị định số 25/2020/NĐ-CP của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đấu thầu về lựa chọn nhà đầu tư và khoản 1 Điều 108 Nghị định số 31/2021/NĐ-CP quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Đầu tư, thủ tục lựa chọn nhà đầu tư có sử dụng đất chỉ quy định dành cho những dự án có sử dụng đất phục vụ cho mục đích thương mại (dự án đầu tư có sử dụng đất để xây dựng khu đô thị; xây dựng công trình dân dụng có một hoặc nhiều công năng gồm: nhà ở thương mại; trụ sở, văn phòng làm việc; công trình thương mại, dịch vụ) mà không có quy định dành cho dự án nhà ở xã hội.

¹³¹ Khoản 7 Điều 1 Nghị định số 49/2021/NĐ-CP của Chính phủ về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 100/2015/NĐ-CP của Chính phủ về phát triển và quản lý nhà ở xã hội.

Ba là, đối với dự án NOXH sử dụng quỹ đất trong dự án đầu tư xây dựng nhà ở thương mại để xây dựng NOXH thì giao chủ đầu tư dự án xây dựng nhà ở thương mại có trách nhiệm trực tiếp đầu tư xây dựng NOXH (trừ trường hợp Nhà nước sử dụng diện tích đất này giao cho tổ chức khác thực hiện đầu tư NOXH).¹³²

Tóm lại, đối với các quy định liên quan đến lựa chọn chủ đầu tư dự án NOXH, pháp luật chưa có quy định riêng về thủ tục đầu tư dành cho dự án NOXH, điều này làm cho một số địa phương lúng túng trong quá trình triển khai các dự án NOXH. Để tháo gỡ vướng mắc, Bộ Xây dựng sẽ có công văn hướng dẫn các địa phương có vướng mắc về vấn đề này.¹³³ Cụ thể, Bộ Xây dựng có ý kiến như sau: pháp luật về nhà ở hiện hành chỉ quy định về nguyên tắc lựa chọn chủ đầu tư dự án xây dựng NOXH bằng nguồn vốn ngoài ngân sách nhà nước theo nguyên tắc chung của pháp luật về đấu thầu. Trong thời gian chưa có quy định mới về lựa chọn chủ đầu tư dự án NOXH, việc đấu thầu lựa chọn chủ đầu tư dự án NOXH thực hiện theo các quy định pháp luật về đấu thầu, pháp luật về nhà ở và pháp luật có liên quan. Công văn trả lời của Bộ Xây dựng vẫn chưa giải quyết thỏa đáng những vướng mắc hiện có. Đơn cử như hiện nay chưa có quy định chi tiết điều chỉnh, các địa phương khi triển khai thủ tục lựa chọn chủ đầu tư thực hiện dự án NOXH sẽ áp dụng quy định chung về đấu thầu dành cho các dự án có sử dụng đất. Chủ đầu tư phải thực hiện tất cả thủ tục như các dự án nhà ở thương mại. Trong khi đó, bản chất cạnh tranh trong các dự án nhà ở thương mại nên cần phải tiến hành thủ tục đấu thầu để lựa chọn ra nhà thầu tốt nhất, đồng thời cũng tạo ra môi trường cạnh tranh bình đẳng giữa các doanh nghiệp kinh doanh bất động sản, tránh tiêu cực xảy ra của hình thức chỉ định thầu là hết sức cần thiết. Tuy nhiên, nội dung này không thể áp dụng chung cho việc lựa chọn chủ đầu tư dự án NOXH vì những dự án này không mang tính cạnh tranh mà đây là trách nhiệm mà doanh nghiệp cần thực hiện. Môi trường không cần tính cạnh tranh lại áp dụng quá nhiều thủ tục rất dễ làm nản lòng các nhà đầu tư tham gia vào lĩnh vực này. Chính vì lẽ đó, những văn bản pháp luật có liên quan đến lĩnh vực này cần ban hành những thủ tục riêng dành cho việc lựa chọn chủ đầu tư trong lĩnh vực đặc thù này. Cụ thể, nên rút gọn những thủ tục không cần thiết nhằm để giảm

¹³² Điểm b khoản 2 Điều 57 Luật Nhà ở năm 2014.

¹³³ Công văn 5537/BXD-QLN của Bộ Xây dựng gửi Sở Xây dựng tỉnh Thanh Hóa hướng dẫn về trình tự, hồ sơ, thủ tục lựa chọn chủ đầu tư dự án xây dựng nhà ở xã hội. <https://moc.gov.vn/vn/tin-tuc/1285/65111/huong-dan-ve-trinh-tu-ho-so-thu-tuc-lua-chon-chu-dau-tu-du-an-xay-dung-nha-o-xa-hoi.aspx>

bớt chi phí và rút ngắn thời gian của chủ đầu tư, thông qua đó góp phần đẩy nhanh quá trình tạo ra NOXH đủ chất lượng với giá phải chăng phục vụ nhu cầu nhà ở ngày càng thiếu hụt, đồng thời hỗ trợ hiệu quả thị trường bất động sản hướng đến mục tiêu phát triển minh bạch, ổn định và bền vững của thị trường này.

Thứ hai, chủ đầu tư dự án nhà ở xã hội là hộ gia đình, cá nhân

Theo Điều 10 Luật Kinh doanh bất động sản năm 2014, tổ chức, cá nhân kinh doanh bất động sản phải thành lập doanh nghiệp hoặc hợp tác xã. Đối với hộ gia đình, cá nhân kinh doanh với quy mô nhỏ, không thường xuyên thì không phải thành lập doanh nghiệp. Tuy nhiên, chủ thể này muốn kinh doanh bất động sản phải thì bất động sản kinh doanh phải do mình đầu tư xây dựng.¹³⁴

Theo Điều 57 Luật Nhà ở năm 2014, hộ gia đình, cá nhân đầu tư nhà ở xã hội để bán phải đầu tư xây dựng trên diện tích đất ở hợp pháp của mình. Quy định này có sự tương thích với quy định của Luật Kinh doanh bất động sản năm 2014. Hộ gia đình cá nhân đầu tư nhà ở xã hội cho thuê mua là hoạt động kinh doanh vì mục đích lợi nhuận nên chịu sự điều chỉnh của Luật Kinh doanh bất động sản và Luật Nhà ở. Chính vì vậy, hộ gia đình, cá nhân đầu tư xây dựng nhà ở xã hội để cho thuê mua phải đáp ứng hai điều kiện: (i) xây dựng với quy mô nhỏ và (ii) phải xây dựng trên diện tích đất ở hợp pháp của chính hộ gia đình cá nhân.

3.1.2. Điều kiện để dự án nhà ở xã hội được đưa vào giao dịch

Dựa vào mức độ hoàn thành việc đầu tư xây dựng, nhà ở xã hội được chia thành NOXH có sẵn và NOXH hình thành trong tương lai.¹³⁵ Để NOXH được đưa vào giao dịch (bán, cho thuê mua), dự án NOXH phải đáp ứng điều kiện sau:

3.1.2.1. Điều kiện đối với nhà ở xã hội hình thành trong tương lai được đưa vào giao dịch

Khi dự án NOXH chưa được xây dựng hoàn thành, theo Điều 63 Luật Nhà ở năm 2014, chủ đầu tư dự án có thể đưa vào giao dịch khi thỏa mãn những điều kiện sau:¹³⁶

¹³⁴ Điều 5 Nghị định số 02/2022/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều của Luật Kinh doanh bất động sản.

¹³⁵ Điều 3 Luật Nhà ở xã hội năm 2014.

¹³⁶ Khoản 2 Điều 63 Luật Nhà ở năm 2014

Thứ nhất, đã có hồ sơ dự án đầu tư xây dựng nhà ở, có thiết kế kỹ thuật nhà ở được phê duyệt và có Giấy phép xây dựng nếu thuộc diện phải có Giấy phép xây dựng.

Thứ hai, đã hoàn thành việc xây dựng xong phần móng của nhà ở theo quy định của pháp luật về xây dựng và hoàn thành việc đầu tư xây dựng hệ thống đường giao thông, cấp, thoát nước, điện sinh hoạt, điện chiếu sáng công cộng của khu vực nhà ở được bán, cho thuê mua theo quy hoạch chi tiết xây dựng, hồ sơ thiết kế và tiến độ của dự án đã được phê duyệt; đã giải chấp đối với trường hợp chủ đầu tư có thế chấp nhà ở này, trừ trường hợp được người mua, thuê mua và bên nhận thế chấp đồng ý.

Thứ ba, đã có văn bản thông báo của cơ quan quản lý nhà ở cấp tỉnh về việc nhà ở đủ điều kiện được bán.

Liên quan đến giao dịch đối với nhà ở hình thành trong tương lai nói chung, Luật Kinh doanh bất động sản năm 2014 quy định, dự án nhà ở hình thành trong tương lai trước khi bán, cho thuê mua, chủ đầu tư phải thực hiện bảo lãnh tại một ngân hàng thương mại có đủ năng lực do Ngân hàng Nhà nước Việt Nam công bố danh sách.¹³⁷ Ngân hàng thương mại phải cam kết bảo lãnh nghĩa vụ tài chính của chủ đầu tư đối với khách hàng và thực hiện nghĩa vụ tài chính khi chủ đầu tư không bàn giao nhà ở theo đúng tiến độ đã cam kết với khách hàng theo hợp đồng đã ký kết.¹³⁸ Luật Nhà ở năm 2014 tiếp tục quy định nghĩa vụ bảo lãnh đối với trách nhiệm của chủ đầu tư xây dựng dự án nhà ở thương mại bằng cách dẫn chiếu đến Luật Kinh doanh bất động sản (tiền bảo lãnh giao dịch nhà ở theo quy định của pháp luật về kinh doanh bất động sản).¹³⁹ Việc bảo lãnh trước khi bán nhà ở hình thành trong tương lai chỉ áp dụng đối với nhà ở thương mại. Đối với NOXH, chủ đầu tư khi bán, cho thuê mua NOXH hình thành trong tương lai vẫn còn đang bỏ ngỏ nghĩa vụ này. Người mua, thuê mua NOXH hình thành trong tương lai có thể gặp rủi ro cao hơn so với mua nhà ở thương mại, kể cả nhà ở thương mại giá rẻ khi chủ đầu tư dự án không thực hiện nghĩa vụ đã cam kết.

¹³⁷ Điều 56 Luật Kinh doanh bất động sản năm 2014.

¹³⁸ Châu Thị Khánh Vân (2018), “Bảo vệ quyền lợi của người mua, người thuê mua khi bảo lãnh mua bán, thuê mua nhà ở hình thành trong tương lai”, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, Số 07.

¹³⁹ Điều 26 Luật Nhà ở năm 2014

3.1.2.2. Điều kiện đối với nhà ở xã hội có sẵn được đưa vào giao dịch

NOXH khi đã xây dựng hoàn thành, khi đưa vào giao dịch phải thỏa mãn những điều kiện sau:¹⁴⁰

Thứ nhất, khu vực nhà ở đã hoàn thành việc đầu tư xây dựng hệ thống hạ tầng kỹ thuật và các công trình xã hội theo quy hoạch chi tiết xây dựng, hồ sơ thiết kế và tiến độ của dự án đã được phê duyệt; nếu chủ đầu tư có thể chấp nhà ở thì phải giải chấp trước khi bán, cho thuê mua nhà ở này, trừ trường hợp được người mua, thuê mua và bên nhận thế chấp đồng ý;

Thứ hai, đã có văn bản thông báo của cơ quan quản lý nhà ở cấp tỉnh về việc nhà ở đủ điều kiện được bán, cho thuê, cho thuê mua, trừ nhà ở xã hội do nhà nước đầu tư bằng nguồn vốn quy định tại khoản 1 Điều 53 của Luật Nhà ở năm 2014;

Thứ ba, nhà ở có đủ hai điều kiện: (i) Không thuộc diện đang có tranh chấp, khiếu nại, khiếu kiện về quyền sở hữu; đang trong thời hạn sở hữu nhà ở đối với trường hợp sở hữu nhà ở có thời hạn; (ii) Không bị kê biên để thi hành án hoặc không bị kê biên để chấp hành quyết định hành chính đã có hiệu lực pháp luật của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

3.1.2.3. Công bố thông tin đối với dự án nhà ở xã hội trước khi đưa vào giao dịch

Một là, sau khi khởi công dự án NOXH, chủ đầu tư dự án phải công bố thông tin tại Cổng Thông tin điện tử của Sở Xây dựng và đăng tải ít nhất một lần tại báo là cơ quan ngôn luận của chính quyền địa phương và Sàn giao dịch bất động sản của chủ đầu tư (nếu có).¹⁴¹ Thông tin mà chủ đầu tư công bố phải bao gồm những nội dung tóm tắt về tên dự án; chủ đầu tư dự án; địa điểm dự án; địa chỉ liên lạc và nộp đơn đăng ký; tiến độ thực hiện dự án; quy mô dự án; tổng số căn hộ và số căn hộ dành cho bán, cho thuê, cho thuê mua; diện tích căn hộ; giá bán đối với từng loại căn hộ; thời gian bắt đầu và kết thúc nhận đơn. Việc thông báo này nhằm để người dân có thể tiếp cận thông tin để đăng ký NOXH, đồng thời theo dõi và giám sát dự án NOXH đang hình thành tại địa phương.

¹⁴⁰ Khoản 3 Điều 63 Luật Nhà ở năm 2014

¹⁴¹ Điểm b khoản 13 Điều 1 Nghị định số 49/2021/NĐ-CP

Hai là, báo cáo Sở Xây dựng trước khi mở bán dự án NOXH. Trước khi bán, cho thuê, cho thuê mua, chủ đầu tư phải báo cáo bằng văn bản về tổng số căn hộ sẽ bán, cho thuê, cho thuê mua và thời điểm bắt đầu bán, cho thuê, cho thuê mua đến Sở Xây dựng, và đồng thời, công bố thông tin tại Cổng Thông tin điện tử của Sở Xây dựng trong thời gian tối thiểu là 30 ngày làm việc kể từ thời điểm bắt đầu nhận hồ sơ đăng ký mua, thuê, thuê mua nhà ở tại dự án.¹⁴²

Ba là, công bố danh sách các đối tượng dự kiến được thuê, mua, thuê mua NOXH và gửi danh sách đến Sở Xây dựng. Sau khi nhận đơn đăng ký NOXH của các đối tượng có nhu cầu, chủ đầu tư xem xét và chấm điểm từng hồ sơ và lập danh sách dự kiến được mua, thuê, thuê mua NOXH theo thứ tự ưu tiên điểm từ cao tới thấp. Sau đó, chủ đầu tư gửi danh sách dự kiến đến Sở Xây dựng để Sở kiểm tra và rà soát nhằm loại trừ những đối tượng hưởng chính sách NOXH nhiều lần.¹⁴³

Bốn là, thông báo những người được xét duyệt thuê, mua, thuê mua NOXH sau khi hết thời hạn trả lời của Sở Xây dựng. Sau 15 ngày làm việc kể từ ngày Sở Xây dựng nhận được danh sách, nếu Sở không có ý kiến phản hồi thì chủ đầu tư thông báo cho các đối tượng được mua, thuê, thuê mua NOXH để giao kết hợp đồng.¹⁴⁴

Năm là, công bố danh sách những người chính thức thuê, mua, thuê mua NOXH sau khi đã ký hợp đồng. Sau khi ký hợp đồng, chủ đầu tư dự án lập danh sách chính thức các đối tượng đã được mua, thuê, thuê mua NOXH gửi về Sở Xây dựng để công bố công khai trong thời hạn 30 ngày làm việc. Đồng thời, chủ đầu tư công bố công khai danh sách này tại trụ sở làm việc và tại Sàn giao dịch bất động sản hoặc cổng thông tin điện tử về NOXH của chủ đầu tư.¹⁴⁵

Việc cập nhật thông tin danh sách đối tượng mua, thuê mua NOXH được Sở Xây dựng địa phương nơi có dự án có trách nhiệm kiểm tra, cập nhật lên Cổng thông tin điện tử của Sở Xây dựng và Bộ Xây dựng theo các nội dung cụ thể sau: (i) Họ và tên; (ii) Số chứng minh nhân dân hoặc căn cước công dân; (iii) Địa chỉ thường trú; (iv) Những người có tên trong hộ gia đình; (v) Tên dự án nhà ở xã hội.¹⁴⁶

¹⁴² Điều 20 Nghị định số 100/2015/NĐ-CP.

¹⁴³ Điểm a khoản 13 Điều 1 Nghị định số 49/2021/NĐ-CP.

¹⁴⁴ Điểm đ khoản 1 Điều 20 Nghị định số 100/2015/NĐ-CP.

¹⁴⁵ Điểm g khoản 1 Điều 20 Nghị định số 100/2015/NĐ-CP.

¹⁴⁶ Điều 13 Thông tư số 09/2021/TT-BXD.

3.1.4. Cơ chế ưu đãi đối với chủ đầu tư xây dựng nhà ở xã hội cho thuê mua

Với tư cách là nhà đầu tư tư nhân, bên cho thuê mua luôn kỳ vọng cuối cùng từ hoạt động đầu tư là lợi nhuận. Việc đầu tư vào lĩnh vực NOXH chỉ được thực hiện khi dự án NOXH có khả năng tạo ra dòng tiền đủ để nhà đầu tư thu hồi vốn và một khoản lợi nhuận kỳ vọng. Điều này đòi hỏi khoảng cách chênh lệch giữa khả năng chi trả của bên thuê mua và chi phí phục vụ cho việc cung cấp nhà ở phải có sự tài trợ phù hợp của Nhà nước nhằm tạo ra động lực đầu tư và qua đó tăng nguồn cung nhà ở giá cả phải chăng cho cả nhóm thu nhập thấp và thu nhập trung bình.¹⁴⁷ Theo Luật Nhà ở năm 2014, chủ đầu tư dự án NOXH được hưởng các ưu đãi:¹⁴⁸

Một là, miễn tiền sử dụng đất, tiền thuê đất đối với diện tích đất được Nhà nước giao hoặc cho thuê để đầu tư xây dựng NOXH.¹⁴⁹ Đối với dự án NOXH cho thuê mua, đất để đầu tư xây dựng phải được sử dụng dưới hình thức giao đất.¹⁵⁰ Trường hợp chủ đầu tư dự án NOXH đã nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất từ cá nhân, tổ chức khác thì được hoàn trả hoặc khấu trừ vào nghĩa vụ tài chính phải nộp cho nhà nước.¹⁵¹ Số tiền này được xác định theo giá đất của mục đích sử dụng đất nhận chuyển nhượng tại thời điểm được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép chuyển mục đích sử dụng đất hoặc tại thời điểm cho phép sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư xây dựng NOXH nhưng không vượt quá số tiền bồi thường, hỗ trợ đất tương ứng với trường hợp nhà nước thu hồi đất theo quy định của pháp luật đất đai. Giá đất của loại đất nhận chuyển nhượng được xác định bằng phương pháp hệ số điều chỉnh giá đất.¹⁵²

Hai là, miễn, giảm thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập doanh nghiệp theo quy định của pháp luật về thuế; trường hợp xây dựng NOXH để cho thuê thì được giảm thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập doanh nghiệp nhiều hơn so với trường hợp xây dựng NOXH để cho thuê mua, bán. Đối với dự án NOXH cho thuê, chủ đầu tư được hưởng ưu đãi về

¹⁴⁷ Andrea Sharam, Michael Moran et al (2018), *Understanding opportunities for social impact investment in the development of affordable housing*, Australian Housing and Urban Research Institute Limited Melbourne, Australia, p.60.

¹⁴⁸ Điều 58 Luật Nhà ở năm 2014.

¹⁴⁹ Điểm a khoản 1 Điều 58 Luật Nhà ở năm 2014.

¹⁵⁰ Khoản 2 Điều 23 Luật Nhà ở năm 2014 và điểm c, d Luật Kinh doanh bất động sản năm 2014.

¹⁵¹ Điểm a khoản 1 Điều 9 Nghị định số 100/2015/NĐ-CP của Chính phủ về phát triển và quản lý nhà ở xã hội.

¹⁵² Khoản 2 Điều 5 Thông tư số 139/2016/TT-BTC của Bộ Tài chính về hướng dẫn miễn tiền sử dụng đất, tiền thuê đất; hoàn trả lại hoặc khấu trừ vào nghĩa vụ tài chính cho chủ đầu tư khi đầu tư xây dựng nhà ở xã hội và phương pháp xác định tiền sử dụng đất phải nộp khi người mua, thuê mua được phép bán lại nhà ở xã hội.

thuế nhiều hơn so với dự án bán và cho thuê mua. Cụ thể, NOXH khi bán, cho thuê mua đúng đối tượng được hưởng chính sách NOXH sẽ áp dụng thuế giá trị gia tăng là 5% và thuế thu nhập doanh nghiệp là 10%.¹⁵³ Nếu là dự án NOXH cho thuê thì mức thuế áp dụng bằng 70% so với dự án NOXH bán và cho thuê mua.¹⁵⁴

Ba là, vay vốn ưu đãi từ Ngân hàng Chính sách xã hội, tổ chức tín dụng đang hoạt động tại Việt Nam. Trong trường hợp xây dựng NOXH để cho thuê, nhà đầu tư được vay vốn với lãi suất thấp hơn và thời gian vay dài hơn so với trường hợp xây dựng NOXH để cho thuê mua, bán. Đối với dự án NOXH cho thuê mua, chủ đầu tư dự án được vay tối đa là 70% tổng mức đầu tư dự án mức vay không được vượt quá 70% giá trị tài sản bảo đảm tiền vay trong thời gian từ 10 đến 15 năm kể từ ngày giải ngân khoản vay đầu tiên. So với thời gian vay dành cho dự án NOXH để bán thì quy định pháp luật đã có ưu đãi về thời gian vay dành cho dự án NOXH cho thuê mua lâu hơn 05 năm.¹⁵⁵

Để hỗ trợ nguồn vốn dành cho các dự án NOXH, Ngân hàng Chính sách xã hội và các ngân hàng thương mại được chỉ định sẽ hỗ trợ cho vay. Thủ tướng Chính phủ sẽ điều chỉnh và ban hành mức lãi suất cho vay ưu đãi của Ngân hàng Chính sách xã hội để mua, thuê mua NOXH. Hiện nay, mức lãi suất được áp dụng đối với các khoản vay này là 4,8%/năm.¹⁵⁶ Tuy nhiên, khó khăn phát sinh trong quá trình thực thi mà nguyên nhân chủ yếu xuất phát từ nguồn vốn cho vay. Có hai nguồn vốn bao gồm (i) nguồn vốn cho vay ưu đãi thông qua Ngân hàng Chính sách xã hội và (ii) nguồn vốn cho vay ưu đãi từ các tổ chức tín dụng. Căn cứ vào kế hoạch được cấp có thẩm quyền phê duyệt hàng năm, ngân sách nhà nước cấp 100% nguồn vốn để Ngân hàng Chính sách xã hội thực hiện cho vay đối với các chủ đầu tư xây dựng dự án NOXH. Trong giai đoạn năm 2015 – 2020, Ngân hàng Chính sách xã hội chưa áp dụng đối với các chủ đầu tư dự án NOXH.¹⁵⁷ Đối với hộ gia đình, cá nhân vay vốn để mua, thuê mua NOXH, ngân sách

¹⁵³ Luật sửa đổi, bổ sung Luật Thuế giá trị gia tăng năm 2013 và khoản 16 Điều 10 Thông tư số 219/2013/TT-BTC ngày 31/12/2013 của Bộ Tài chính hướng dẫn về thuế giá trị gia tăng; Luật sửa đổi, bổ sung Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp 2013 và khoản 3 Điều 19 Thông tư số 78/2014/TT-BTC của Bộ Tài chính.

¹⁵⁴ Khoản 2 Điều 9 Nghị định số 100/2015/NĐ-CP của Chính phủ về phát triển và quản lý nhà ở xã hội.

¹⁵⁵ Khoản 4 và 5 Điều 15 Nghị định số 100/2015/NĐ-CP của Chính phủ về phát triển và quản lý nhà ở xã hội.

¹⁵⁶ Theo Quyết định số 532/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về mức lãi suất cho vay ưu đãi của Ngân hàng Chính sách xã hội để mua, thuê mua nhà ở xã hội; xây dựng mới hoặc cải tạo sửa chữa nhà ở theo quy định tại điều 16 của Nghị định số 100/2015/NĐ-CP của Chính phủ về phát triển và quản lý nhà ở xã hội.

¹⁵⁷ Khoản 2 Điều 33 Nghị định số 100/2015/NĐ-CP của Chính phủ về phát triển và quản lý nhà ở xã hội.

nhà nước cấp bù chênh lệch lãi suất và phí quản lý cho Ngân hàng Chính sách xã hội,¹⁵⁸ Đối với nguồn vốn cho vay ưu đãi từ các tổ chức tín dụng, căn cứ vào chương trình, kế hoạch phát triển NOXH trong từng thời kỳ do cơ quan có thẩm quyền phê duyệt, ngân sách nhà nước cấp bù lãi suất cho các tổ chức tín dụng do Nhà nước chỉ định để cho các đối tượng tham gia đầu tư xây dựng NOXH và cho các đối tượng được hưởng chính sách hỗ trợ NOXH vay ưu đãi với lãi suất không vượt quá 50% lãi suất cho vay bình quân của các ngân hàng trên thị trường trong cùng thời kỳ.¹⁵⁹ Trong đó, Ngân hàng Nhà nước quy định, mức lãi suất của các ngân hàng thương mại áp dụng đối với dư nợ của các khoản cho vay hỗ trợ nhà ở là 5%. Tuy nhiên, lãi suất ưu đãi này chỉ áp dụng đối với nhà ở có diện tích nhỏ hơn 70m² và có giá bán dưới 15 triệu đồng/m².¹⁶⁰ Mức giá này hoàn toàn không thể áp dụng tại các đô thị đặc biệt và đô thị loại 1 như Thành phố Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, thành phố Đà Nẵng hay thành phố Cần Thơ, nơi mà giá nhà đất bình quân luôn cao vượt trội hơn các địa phương khác.

Cụ thể, Chính phủ giao Bộ Kế hoạch và Đầu tư cân đối 1.000 tỷ đồng cho Ngân hàng Chính sách xã hội và bổ sung 2.000 tỷ đồng cho bốn ngân hàng thương mại (Vietcombank, Vietinbank, Agribank, BIDV) để hỗ trợ cho vay NOXH.¹⁶¹ Ngoài các nguồn vốn vay từ Ngân hàng Chính sách xã hội và các ngân hàng thương mại, các chương trình hỗ trợ NOXH cũng được áp dụng nhưng không thường xuyên như gói vay hỗ trợ 30.000 tỷ, thời gian hoạt động từ năm 2013 đến năm 2016. Gói vay này hướng tới hỗ trợ cho cả bên cung và bên cầu, giúp người có khó khăn về nhà ở được vay ưu đãi để mua nhà, đồng thời góp phần thúc đẩy thị trường bất động sản thông qua hình thức cho các chủ đầu tư dự án NOXH vay. Với thời gian hoạt động ngắn trong khi chu kỳ

¹⁵⁸ Điều 7 Quyết định số 17/2018/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về hướng dẫn cấp bù chênh lệch lãi suất thực hiện chính sách cho vay nhà ở xã hội theo Nghị định số 100/2015/NĐ-CP của Chính phủ về phát triển và quản lý nhà ở xã hội.

¹⁵⁹ Điều 17 Nghị định số 100/2015/NĐ-CP của Chính phủ về phát triển và quản lý nhà ở xã hội.

¹⁶⁰ Điều 1 Quyết định số 2734/QĐ-NHNN của Ngân hàng nhà nước Việt Nam về mức lãi suất của các ngân hàng thương mại áp dụng trong năm 2020 đối với dư nợ của các khoản cho vay và khoản 1 Điều 1 Thông tư số 17/2014/TT-BXD của Bộ Xây dựng sửa đổi, bổ sung một số điều tại Thông tư số 07/2013/TT-BXD và Thông tư số 18/2013/TT-BXD về hướng dẫn việc xác định các đối tượng được vay vốn hỗ trợ nhà ở theo Nghị quyết số 02/2013/NQ-CP của Chính phủ.

¹⁶¹ Thông tin được đăng tải trên cổng thông tin điện tử của Bộ Xây dựng, <https://moc.gov.vn/tl/tin-tuc/63622/phan-trien-nha-o-xa-hoi-chien-luoc-lon-co-y-nghia-nhan-van.aspx>, truy cập ngày 30/6/2021.

Thông tư số 25/2015/TT-NHNN của Ngân hàng nhà nước ngày 09/12/2015 hướng dẫn tổ chức tín dụng cho vay vốn ưu đãi thực hiện chính sách nhà ở xã hội và Công văn 9496/NHNN-TD của Ngân hàng nhà nước ngày 10/12/2012.

hoạt động của bất động sản tương đối dài, gói vay kết thúc khiến cho những người mua nhà gặp phải khó khăn và khủng hoảng khi không thể tiếp tục sử dụng được gói vay, rơi vào tình trạng mất khả năng thanh toán và đồng thời cũng làm cho các dự án đang triển khai dang dở phải dừng lại.¹⁶² Cho nên, khi triển khai các gói hỗ trợ dành cho NOXH, cần chú trọng tính ổn định và lâu dài, nếu không sẽ dẫn đến tình trạng bất ổn trên thị trường NOXH.

Bốn là, được Ủy ban nhân dân cấp tỉnh hỗ trợ toàn bộ hoặc một phần kinh phí đầu tư xây dựng hệ thống hạ tầng kỹ thuật trong phạm vi dự án xây dựng NOXH; trường hợp xây dựng NOXH để cho thuê thì được hỗ trợ toàn bộ kinh phí này.¹⁶³ Luật Nhà ở và văn bản hướng dẫn thi hành không quy định thêm về nội dung hỗ trợ này. Tương tự như dự án NOXH để bán, đối với dự án NOXH cho thuê mua, chủ đầu tư dự án được hỗ trợ một phần kinh phí xây dựng hệ thống hạ tầng kỹ thuật. Đối với dự án NOXH cho thuê, tất cả kinh phí đầu tư xây dựng hệ thống hạ tầng kỹ thuật trong phạm vi dự án được Nhà nước hỗ trợ toàn bộ.

Tóm lại, mục đích khi thực hiện dự án NOXH đối với Nhà nước là tập trung vào việc cung cấp chỗ ở cho những người không có nhà ở trên thị trường tư nhân thì đối với chủ đầu tư là tập trung vào lợi nhuận mà cụ thể là chi phí đầu tư đã bỏ ra và khả năng thu hồi vốn. Mặc dù các chính sách hỗ trợ chủ đầu tư dự án NOXH mang lại những lợi thế vốn có cho chủ đầu tư nhưng NOXH có xu hướng tập trung vào việc giảm giá nhà ở mức thấp nhất có thể để phù hợp với khả năng chi trả của bên thuê mua. Dưới góc độ chủ đầu tư, điều này không chỉ hạn chế lợi nhuận tiềm năng, đồng thời hạn chế khả năng duy trì vốn và tiếp tục tái đầu tư của nhà đầu tư.¹⁶⁴ Do đó, các chính sách hỗ trợ phù hợp, thực tế và khả thi là tiền đề thiết yếu để thu hút các nhà đầu tư tư nhân vào lĩnh vực nhà ở này.

¹⁶² Nguyễn Thị Thanh Thủy (2020), *Tiếp cận và sở hữu nhà ở xã hội tại Hà Nội hiện nay*, Luận án Tiến sĩ Xã hội học, trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Hà Nội, tr.24.

¹⁶³ Khoản 4 Điều 9 Nghị định số 100/2015/NĐ-CP của Chính phủ về phát triển và quản lý nhà ở xã hội và khoản 8 Điều 1 Nghị định số 49/2021/NĐ-CP của Chính phủ.

¹⁶⁴ Julie Lawson, Hal Pawson et (2018), *Social housing as infrastructure: an investment pathway*, Australian Housing and Urban Research Institute Limited Melbourne, Australia, p.23.

3.1.5. Những bất cập trong quy định pháp luật về bên cho thuê mua nhà ở xã hội và kiến nghị hoàn thiện

Thứ nhất, bất cập về thủ tục thực hiện dự án nhà ở xã hội cho thuê mua

Dự án NOXH, cho dù được đầu tư xây dựng từ nguồn vốn nhà nước hoặc nguồn vốn tư nhân thì quỹ đất để xây dựng bị giới hạn bởi hai nguồn đó là đất nằm trong quy hoạch xây dựng dự án NOXH của nhà nước hoặc quỹ đất do chủ đầu tư có quyền sử dụng đất hợp pháp và phù hợp với quy hoạch xây dựng nhà ở. Nếu đất không nằm trong quy hoạch xây dựng NOXH thì chủ đầu tư dự án phải tự mình chuẩn bị quỹ đất. Quỹ đất đầu tư xây dựng nhà ở đưa vào quy hoạch sẽ được cân nhắc dựa trên nhu cầu nhà ở và quỹ đất hiện có của từng địa phương. Trong khi đó, nhiều địa phương chưa quan tâm đến việc dành quỹ đất xây dựng NOXH.¹⁶⁵ Mặt khác, quỹ đất xây dựng NOXH trong các dự án nhà ở thương mại cũng bị chủ đầu tư né tránh bằng cách lựa chọn phương thức thay thế là nộp tiền sử dụng đất thay vì xây dựng NOXH. Chính vì vậy, để tăng nguồn cung NOXH, ngoài việc tăng cường quỹ đất xây dựng NOXH, mỗi địa phương cần có cơ chế giám sát hiệu quả đối với quỹ đất xây dựng NOXH trong các dự án nhà ở thương mại, cần đặt ra các quy định để khuyến khích các nhà đầu tư cân nhắc việc xây dựng NOXH thay vì nộp các khoản thuế thay thế.

Để NOXH được phân phối đến người tiêu dùng, nhà đầu tư phải trải qua nhiều giai đoạn bắt buộc từ thủ tục đầu tư, triển khai dự án cho đến thủ tục phân phối đến bên có nhu cầu NOXH. Quá trình này bao gồm nhiều công đoạn và mất nhiều thời gian làm chậm trễ quá trình cung cấp các đơn vị NOXH mới ra thị trường. Hiện nay, thủ tục phê duyệt dự án NOXH kéo dài trên thực tế tối thiểu là 600 ngày.¹⁶⁶ Điều này làm cho cung NOXH có phản ứng chậm hơn so với nhu cầu NOXH trên thực tế. Để tăng nguồn cung NOXH trên thị trường, đáp ứng kịp thời nhu cầu nhà ở của những người thu nhập thấp, cần rút gọn thủ tục đầu tư dự án NOXH thay vì áp dụng các quy định chung như đối với tất cả các dự án nhà ở. Các thủ tục hành chính cần được tinh giản, những thủ tục nào

¹⁶⁵ Nội dung này được đăng tải trên cổng thông tin của Tạp chí Tài chính <https://tapchitaichinh.vn/thi-truong-tai-chinh/vi-sao-doanh-nghiep-chua-man-ma-dau-tu-nha-o-xa-hoi-323542.html>. Truy cập ngày 27/7/2020.

¹⁶⁶ Nội dung này được đăng tải trên Cổng thông tin điện tử Báo điện tử Chính phủ về Hội nghị thúc đẩy phát triển nhà ở xã hội cho công nhân, người thu nhập thấp. <https://baochinhphu.vn/tong-thuat-hoi-nghi-thuc-day-phat-trien-nha-o-xa-hoi-cho-cong-nhan-nguoi-thu-nhap-thap-102220801083157538.htm>. Truy cập ngày 20/11/2022.

có thể tiến hành cùng lúc thì cho phép thực hiện song song để rút ngắn thời gian thực hiện dự án NOXH.

Việc ban hành những quy định thống nhất về thủ tục lựa chọn nhà đầu tư dự án xây dựng NOXH là thật sự cần thiết nhằm tạo cơ sở pháp lý cho những nhà đầu tư có nhu cầu sử dụng đất do Nhà nước quản lý tiến hành các thủ tục cần thiết để trở thành chủ đầu tư xây dựng dự án NOXH. Sự thống nhất này sẽ hạn chế tính tùy tiện khi áp dụng quy định pháp luật trên thực tế (chưa có văn bản pháp luật hướng dẫn thực hiện). Ngoài ra, việc lựa chọn chủ đầu tư đối với các dự án NOXH đã được quy hoạch tại các khu đất của địa phương để xây dựng dự án NOXH nhưng chưa được triển khai có thể được tiến hành một cách thuận lợi hơn khi có các quy định cụ thể làm cơ sở. Chính vì lẽ đó, trong thời gian chờ Bộ Xây dựng hướng dẫn quy định về điều kiện và tiêu chí lựa chọn chủ đầu tư dự án đầu tư xây dựng NOXH¹⁶⁷, cần bổ sung quy định pháp luật đấu thầu về lựa chọn chủ đầu tư xây dựng dự án NOXH. Đây là cơ sở pháp lý quan trọng giải quyết những vướng mắc hiện nay tại các địa phương trong việc triển khai các dự án NOXH sử dụng đất do nhà nước quản lý, thúc đẩy sự liên tục trong việc tạo nguồn cung NOXH nói chung và NOXH cho thuê mua nói riêng trước sự thiếu hụt ngày càng trầm trọng quỹ NOXH.

Cụ thể, cần sửa đổi Điều 12 Nghị định 25/2020/NĐ-CP của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đấu thầu về lựa chọn nhà đầu tư như sau:

Tại khoản 1 Điều 12, bổ sung dự án NOXH vào danh mục dự án đầu tư có sử dụng đất:

Điều 12. Danh mục dự án đầu tư có sử dụng đất

1. Danh mục dự án đầu tư có sử dụng đất bao gồm các trường hợp sau:

b. Dự án được Nhà nước giao đất hoặc cho thuê đất xây dựng NOXH.

Thứ hai, bắt cập về điều kiện giao dịch nhà ở xã hội hình thành trong tương lai

Đối với nhà ở thương mại, Luật Nhà ở năm 2014 quy định chủ đầu tư dự án trước khi bán, cho thuê mua nhà ở hình thành trong tương lai phải được ngân hàng thương mại có đủ năng lực thực hiện bảo lãnh nghĩa vụ tài chính của chủ đầu tư đối với khách

¹⁶⁷ Mục 3 khoản 7 Điều 1 Nghị định số 49/2021/NĐ-CP của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 100/2015/NĐ-CP của Chính phủ về phát triển và quản lý nhà ở xã hội.

hàng.¹⁶⁸ Nghĩa vụ này vẫn còn bỏ ngỏ đối với loại hình NOXH, chưa có các quy định pháp luật cụ thể liên quan đến nghĩa vụ bảo lãnh tài chính với các giao dịch này. Như vậy, bên thuê mua NOXH hình thành trong tương lai có thể gặp rủi ro cao hơn so với thuê mua nhà ở thương mại, kể cả nhà ở thương mại giá rẻ khi chủ đầu tư dự án không thực hiện nghĩa vụ đã cam kết.

Chính vì vậy, nội dung Điều 63 Luật Nhà ở năm 2014 cần được sửa đổi, bổ sung:

(i) Sửa đổi khoản 1 Điều 63:

Chủ đầu tư dự án xây dựng NOXH được lựa chọn hình thức bán, cho thuê mua nhà ở hình thành trong tương lai hoặc **bán cho thuê** nhà ở có sẵn.

(ii) Bổ sung điểm d vào sau điểm c khoản 2 Điều 62:

d) Chủ đầu tư dự án NOXH trước khi bán, cho thuê mua nhà ở hình thành trong tương lai phải được ngân hàng thương mại có đủ năng lực thực hiện bảo lãnh nghĩa vụ tài chính của chủ đầu tư đối với khách hàng khi chủ đầu tư không bàn giao nhà ở theo đúng tiến độ đã cam kết với khách hàng.

Thứ ba, bất cập về các ưu đãi cho chủ đầu tư dự án nhà ở xã hội cho thuê mua

Các dự án đầu tư xây dựng NOXH cần các ưu đãi tài chính mang tính ổn định và lâu dài, hỗ trợ doanh nghiệp thực hiện các dự án đầu tư xây dựng NOXH nhằm giảm bớt sự phụ thuộc vào nguồn vốn vay thương mại trên thị trường tự do.¹⁶⁹

Quy định về vay vốn ưu đãi đối với dự án NOXH cho thuê mua có thời gian vay dài hơn so với dự án NOXH để bán từ Ngân hàng Chính sách xã hội, tổ chức tín dụng đang hoạt động tại Việt Nam là hợp lý vì thời gian thu hồi vốn đối với dự án NOXH cho thuê mua sẽ kéo dài hơn so với dự án NOXH để bán. Tuy nhiên, quy định hỗ trợ vay vốn ưu đãi này chưa được thực thi hiệu quả trên thực tế. Kể từ khi Nghị định số 100/2015/NĐ-CP ban hành cho đến nay, ngoài gói hỗ trợ 30.000 tỷ đồng hỗ trợ vốn vay cho NOXH được triển khai từ giữa năm 2013 và đến cuối năm 2016 thì Ngân hàng Chính sách xã hội và các ngân hàng thương mại được chỉ định chưa thực hiện cho vay

¹⁶⁸ Nội dung này được quy định tại khoản 2 Điều 62 Luật Nhà ở năm 2014.

¹⁶⁹ E. Ibem, Paschal Onyemaechi and Emmanuel A. yo-Vaughan (2018), “Project Selection and Transparency Factors in Housing Public-Private Partnerships in Nigeria”, *Construction Economics and Building*, Volume 18, Number 2, pp. 15-40.

đối với các dự án NOXH.¹⁷⁰ Nguyên nhân xuất phát từ việc chưa được cấp vốn hoặc cấp bù lãi suất từ ngân hàng nhà nước nên không có nguồn vốn để cho vay ưu đãi. Do đó, chủ đầu tư dự án NOXH phải vay với lãi suất không được ưu đãi tại các ngân hàng thương mại và những quy định hỗ trợ vay vốn vẫn chưa được áp dụng trên thực tế.

Các định chế tài chính hỗ trợ phát triển NOXH chưa phát triển đầy đủ. Quá trình thực hiện các chính sách NOXH cho thấy để các chính sách này đạt hiệu quả, những ưu đãi này cần kết hợp với các định chế tài chính hỗ trợ.¹⁷¹ Xu hướng mới của các quốc gia trên thế giới như Châu Á và một số quốc gia Châu Âu là gia tăng vai trò của các công ty cho thuê toàn cầu và Quỹ tín thác đầu tư bất động sản vào việc thực hiện chính sách NOXH.¹⁷²

Thực tế, nguồn vốn cho vay dành cho dự án NOXH chưa được sử dụng do các ngân hàng chưa được cấp vốn và cấp bù lãi suất từ Ngân hàng Nhà nước. Các khoản chi cần được ưu tiên sẽ được đưa vào danh mục được ưu tiên bố trí ngân sách nhà nước theo Nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Tuy nhiên, danh mục chi thực hiện chính sách NOXH không nằm trong nhóm được ưu tiên này.¹⁷³ Các ngân hàng không có nguồn vốn và do vậy các nhà đầu tư cũng không tiếp cận được vốn vay ưu đãi để thực hiện các dự án NOXH.

Do đó, việc đưa nguồn vốn ưu đãi dành cho chính sách NOXH vào danh mục được ưu tiên sử dụng vốn ngân sách trong nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội là hết sức cần thiết. Hơn nữa, cần đưa nguồn vốn ưu đãi này vào danh mục các khoản chi trong dự toán ngân sách nhà nước. Trên thực tế, Thủ tướng Chính phủ đã yêu cầu Bộ Kế hoạch

¹⁷⁰ Cho vay hỗ trợ nhà ở theo Thông tư số 11/2013/TT-NHNN ngày 15/5/2013 của Ngân hàng nhà nước về cho vay hỗ trợ nhà ở theo Nghị quyết số 02/NQ-CP ngày 07/01/2013 của Chính phủ về một số giải pháp tháo gỡ khó khăn cho sản xuất kinh doanh, hỗ trợ thị trường, giải quyết nợ xấu.

¹⁷¹ Ở Hàn Quốc, các đơn vị tư nhân được hỗ trợ vay vốn từ Quỹ Nhà ở công cộng quốc gia. Nhà ở này cho thuê với giá không vượt quá 60% giá thị trường trong thời hạn 05 năm và sau đó bán lại cho bên thuê. Chính sách này được chính phủ tài trợ 50% tổng chi phí, Quỹ Nhà ở công cộng quốc gia đóng góp 20%, đơn vị xây dựng chương trình 10% và người thuê nhà 20%. Loại nhà ở này không dành cho tất cả người thu nhập thấp mà chỉ áp dụng cho những cư dân có thu nhập cao hơn hoặc có nhiều tài sản hơn so với những người được thuê NOXH thông thường, cụ thể, những người có thu nhập từ 70% thu nhập trung bình hàng tháng của người lao động thành thị nhưng vẫn đáp ứng đủ điều kiện được hưởng chính sách nhà ở.

¹⁷² Julie Lawson, Hal Pawson et (2018), *Social housing as infrastructure: an investment pathway*, Australian housing and Urban research Institute Limited Melbourne, Australia, p.48.

¹⁷³ Nghị quyết số 1023/2015/NQ-UBTVQH13 Về ban hành các nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ vốn đầu tư phát triển nguồn ngân sách nhà nước giai đoạn 2016-2020 và Nghị quyết số 973/2020/UBTVQH14 quy định về các nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ vốn đầu tư công nguồn ngân sách nhà nước giai đoạn 2021-2025.

và Đầu tư báo cáo bổ sung chương trình phát triển NOXH vào danh mục các chương trình ưu tiên sử dụng vốn ngân sách trung ương để Chính phủ trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội bổ sung vào Nghị quyết số 1023/NQ-UBTVQH13 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về việc ban hành nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ vốn đầu tư phát triển ngân sách nhà nước giai đoạn từ năm 2016 đến năm 2020. Chỉ thị này cũng yêu cầu phải bố trí vốn thực hiện ngay trong kế hoạch đầu tư năm 2017.¹⁷⁴ Tuy nhiên, đến nay, Nghị quyết số 973/2020/UBTVQH14 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội của nhiệm kỳ mới đã được ban hành áp dụng cho giai đoạn 2021-2025 nhưng vẫn chưa có nội dung nào dành cho chương trình phát triển NOXH.¹⁷⁵

Về hình thức đầu tư NOXH cho thuê mua, pháp luật Việt Nam chưa có sự đãi ngộ riêng biệt dành cho loại hình này mà áp dụng chung mức ưu đãi tương tự như NOXH để bán. Cùng một chế độ ưu đãi như nhau, chủ dự án NOXH cho thuê mua sẽ gặp khó khăn hơn khi thu hồi vốn do thời gian thuê mua kéo dài và thậm chí có thể không bán được nhà nếu bên thuê mua quyết định không mua nhà. Do đó, cần điều chỉnh lại ưu đãi về thuế đối với dự án NOXH cho thuê mua tương tự như dự án NOXH cho thuê thay vì áp dụng chung mức với dự án NOXH để bán để phù hợp hơn với bản chất của loại hình đầu tư này.

Cụ thể, cần thiết sửa đổi điểm b khoản 1 Điều 58 Luật Nhà ở 2014 và khoản 2 Điều 9 Nghị định số 100/2015/NĐ-CP như sau:

Đối với điểm b khoản 1 Điều 58 Luật Nhà ở năm 2014:

b) Được miễn, giảm thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập doanh nghiệp theo quy định của pháp luật về thuế; trường hợp xây dựng NOXH để cho thuê **và cho thuê mua** thì được giảm thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập doanh nghiệp nhiều hơn so với trường hợp xây dựng NOXH để ~~cho thuê mua~~, bán.

Đối với khoản 2 Điều 9 Nghị định số 100/2015/NĐ-CP:

¹⁷⁴ Mục 2 Chỉ thị số 03/2017/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 25/01/2017 về việc đẩy mạnh phát triển nhà ở xã hội.

¹⁷⁵ Nghị quyết số 973/2020/UBTVQH14 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội ngày 08/7/2020 Quy định về các nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ vốn đầu tư công nguồn ngân sách nhà nước giai đoạn 2021-2025.

2. Chủ đầu tư dự án được miễn, giảm thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập doanh nghiệp theo quy định tại điểm b khoản 1 Điều 58 của Luật Nhà ở và pháp luật về thuế có liên quan.

Trường hợp đầu tư xây dựng NOXH để cho thuê **và cho thuê mua** thì được giảm 70% thuế suất thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập doanh nghiệp theo quy định của pháp luật về thuế đối với NOXH hiện hành.

Quy định áp dụng chung mức ưu đãi đã có thể được lý giải do giao dịch thuê mua NOXH hiện nay được thiết kế gần như là giao dịch bán NOXH. Tuy nhiên như đã phân tích ở các phần trên, bản chất thuê mua NOXH là thuê. Thời hạn thuê của giao dịch này tương đối dài (từ 05 năm trở lên), khả năng thu hồi vốn của chủ đầu tư dự án cho thuê mua trong trường hợp này tương tự như dự án cho thuê. Cho nên, chính sách hỗ trợ này dành cho dự án NOXH cho thuê mua cần được áp dụng tương tự chính sách dành cho dự án NOXH cho thuê.

Vì lẽ đó, cần thiết sửa đổi điểm d khoản 1 Điều 58 Luật Nhà ở 2014 như sau:

d) Được Ủy ban nhân dân cấp tỉnh hỗ trợ toàn bộ hoặc một phần kinh phí đầu tư xây dựng hệ thống hạ tầng kỹ thuật trong phạm vi dự án xây dựng NOXH; trường hợp xây dựng NOXH để cho thuê '**và cho thuê mua**' thì được hỗ trợ toàn bộ kinh phí này;

Thứ tư, bất cập trong quy định miễn tiền sử dụng đất đối với dự án nhà ở xã hội.

Theo quy định pháp luật hiện hành, chủ đầu tư dự án nhà ở xã hội được miễn tiền sử dụng đất trong phạm vi dự án (bao gồm cả phần diện tích khai thác thương mại trong dự án NOXH). Khi thực hiện trên thực tế, quy định này phát sinh hai bất cập. *Một là*, để được miễn tiền sử dụng đất, chủ đầu tư phải thực hiện thủ tục hành chính để được xem xét hoàn trả hoặc khấu trừ vào nghĩa vụ tài chính phải nộp cho nhà nước ở dự án đầu tư khác trên cùng địa bàn tỉnh nơi có dự án NOXH. Căn cứ khả năng của ngân sách, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh nơi có dự án NOXH quyết định việc khấu trừ hoặc hoàn trả lại cho chủ đầu tư trên cơ sở đề nghị của Giám đốc Sở Tài chính và sau khi có ý kiến

thống nhất của thường trực Hội đồng nhân dân cùng cấp.¹⁷⁶ Chủ đầu tư dự án NOXH phải chuẩn bị bộ hồ sơ và nộp tại cơ quan thuế nơi có đất để được xem xét hoàn trả hoặc khấu trừ.¹⁷⁷ Hai là, việc quy định chủ đầu tư dự án NOXH được dành 20% diện tích trong dự án NOXH để khai thác thương mại. Tuy nhiên, theo quy định của Luật đất đai năm 2013 và Thông tư số 10/2018/TT-BTC, chủ đầu tư dự án NOXH khi bán nhà ở trong khu vực khai thác thương mại phải nộp lại số tiền sử dụng đất được miễn cho Nhà nước.¹⁷⁸ Quy định ưu đãi cho chủ đầu tư khai thác thương mại 20% diện tích nằm trong dự án NOXH nhằm bù đắp chi phí đầu tư, góp phần giảm giá bán, giá cho thuê, thuê mua nhà ở xã hội và giảm kinh phí dịch vụ quản lý, vận hành nhà ở xã hội sau khi đầu tư. Như vậy, chủ đầu tư dự án NOXH đã sử dụng phần lợi nhuận từ việc khai thác thương mại để bù đắp chi phí, làm giảm giá thành của NOXH. Quy định chủ đầu tư dự án NOXH phải nộp lại khoản tiền này cho Nhà nước là không phù hợp với tính ưu đãi của khoản tiền này. Cho nên, cần thiết có sự điều chỉnh quy định pháp luật đất đai và pháp luật nhà ở về vấn đề này để đảm bảo tính thống nhất trong quy định pháp luật.

Thứ năm, bất cập về số lượng nhà ở dành cho thuê mua trong dự án nhà ở xã hội

Ngoài ấn định tỷ lệ 20% trong dự án nhà ở thương mại dành để xây dựng dự án NOXH, Luật Nhà ở năm 2014 còn quy định chủ đầu tư xây dựng dự án NOXH dành ít nhất 20% diện tích NOXH trong dự án để cho thuê nhằm đa dạng hóa các hình thức giao dịch để người thu nhập thấp có nhiều cơ hội lựa chọn nhà ở phù hợp với nhu cầu và khả năng chi trả.¹⁷⁹

Tuy nhiên, đối với NOXH dành cho thuê mua, pháp luật hiện hành chưa có bất kỳ quy định tỷ lệ ràng buộc nào. Đây cũng là một trong những nguyên nhân dẫn đến NOXH cho thuê mua hiện nay rất hạn chế.¹⁸⁰ Để tăng nguồn cung NOXH cho thuê mua, đáp

¹⁷⁶ Điều 4 Thông tư số 139/2016/TT-BTC hướng dẫn miễn tiền sử dụng đất, tiền thuê đất; hoàn trả lại hoặc khấu trừ vào nghĩa vụ tài chính cho chủ đầu tư khi đầu tư xây dựng nhà ở xã hội và phương pháp xác định tiền sử dụng đất phải nộp khi người mua, thuê mua được phép bán lại nhà ở xã hội.

¹⁷⁷ Điều 15 Thông tư số 76/2014/TT-BTC hướng dẫn một số điều của Nghị định số 45/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 5 năm 2014 của Chính phủ quy định về thu tiền sử dụng đất.

¹⁷⁸ Điểm a khoản 1 Điều 9 Nghị định số 49/2021/NĐ-CP và khoản 3 điều 8 Thông tư số 10/2018/TT-BTC hướng dẫn một số điều của Nghị định số 45/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 5 năm 2014 của Chính phủ quy định về thu tiền sử dụng đất

¹⁷⁹ Khoản 3 Điều 54 Luật Nhà ở năm 2014.

¹⁸⁰ Để giải quyết nhu cầu nhà ở ngày càng thiếu hụt, Chính phủ khuyến khích khu vực tư nhân phát triển NOXH với những phương thức khác nhau. Ở một số quốc gia, chính phủ ấn định tỷ lệ phần trăm xây dựng NOXH khi xây dựng nhà ở thương mại. Một số quốc gia thiết lập môi trường kinh doanh thuận lợi và dành nhiều ưu đãi cho khu vực tư nhân tham gia xây dựng NOXH như thủ tục hành chính được rút ngắn, giảm bớt các điều kiện tối thiểu đối

ứng nhu cầu của người dân hiện nay, pháp luật hiện hành cần đưa ra tỷ lệ phần trăm tối thiểu diện tích trong dự án NOXH dành để cho thuê mua.¹⁸¹

Cho nên, Điều 54 Luật Nhà ở năm 2014 cần được sửa đổi, bổ sung như sau:

(i) Bổ sung vào khoản 2 Điều 54:

Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phải quy hoạch khu vực riêng để lập dự án đầu tư xây dựng NOXH để cho thuê, **cho thuê mua;**

(ii) Bổ sung khoản 4 vào sau khoản 3 Điều 54:

Đối với dự án xây dựng NOXH không thuộc khu vực phải lập dự án đầu tư xây dựng NOXH riêng để cho thuê mua quy định tại khoản 2 Điều này thì chủ đầu tư phải dành tối thiểu 20% diện tích NOXH trong dự án để cho thuê mua.

Thứ sáu, bắt cập về hoạt động kiểm soát thông tin từ chính quyền địa phương

Những thông tin liên quan đến dự án NOXH và giao dịch NOXH của chủ đầu tư dự án được kiểm tra, giám sát bởi Sở Xây dựng nơi có dự án NOXH. Tuy nhiên, thẩm quyền can thiệp vào hoạt động này của chủ đầu tư dự án NOXH chỉ dừng lại ở việc Sở Xây dựng rà soát và kiểm tra việc trùng lắp khi xét duyệt NOXH và loại trừ người được mua, thuê, thuê mua NOXH đã được hỗ trợ nhiều lần.¹⁸²

Mặc dù có những quy định chi tiết về việc niêm yết thông tin liên quan đến các dự án NOXH nhưng việc giám sát thực hiện chưa được thực thi. Đồng thời, cần quan tâm đến khả năng tiếp cận thông tin của một bộ phận dân cư, đặc biệt là những cư dân có thu nhập thấp, không đủ điều kiện để sử dụng mạng internet hay đến các cơ quan công quyền một cách thường xuyên. Đây chính là nhóm đối tượng có nhu cầu thực sự nhưng lại không có phương tiện tiếp cận được những thông tin cần thiết này.

Hơn nữa, việc trùng lắp trong việc cấp NOXH không phải là vấn đề duy nhất trong quá trình phân phối NOXH. Tình trạng người không đủ điều kiện được lựa chọn xuất hiện trong danh sách đệ trình của chủ đầu tư dự án là hoàn toàn có thể xảy ra. Đây có thể là một rào cản cho người thực sự có nhu cầu về NOXH và đáp ứng các điều kiện

với dự án NOXH, đầu tư công vào cơ sở hạ tầng, lãi suất cho vay ưu đãi và các ưu đãi khác để khu vực tư nhân nhận thấy đây là cơ hội kinh doanh thay vì là trách nhiệm xã hội.

¹⁸¹ Phạm Thị Thanh Hoa (2016), “Kinh nghiệm quốc tế về phát triển nhà ở xã hội và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam”, *Tạp chí Khoa học Công nghệ Xây dựng*, Số 29 (6), tr. 43-48.

¹⁸² Điểm đ khoản 1 Điều 20 Nghị định số 100/2015/NĐ-CP của Chính phủ về phát triển và quản lý nhà ở xã hội.

hưởng ưu đãi tiếp cận với nguồn cung, đồng thời là cơ hội cho các nhóm không đủ điều kiện hưởng lợi từ chính sách không dành cho mình. Trong quy định của pháp luật hiện hành, cơ quan nhà nước ở địa phương có nhiệm vụ kiểm soát các thông tin này là Sở Xây dựng lại không có chức năng tương tự, tạo ra một khoảng trống pháp luật nghiêm trọng để các chủ đầu tư có thể lách luật trong việc phân phối và định giá NOXH. Do đó, pháp luật cần xây dựng những quy định cụ thể, rõ ràng về quyền hạn và trách nhiệm của cơ quan hữu quan tại địa phương, trong trường hợp này là Sở Xây dựng, đồng thời trao thêm quyền cho cơ quan này trong việc giám sát, xử lý các vi phạm liên quan đến việc định giá NOXH, xét duyệt danh sách người được thuê mua NOXH. Để hạn chế những tiêu cực nảy sinh do việc trao quyền, pháp luật cũng đồng thời phải xác định trách nhiệm của đơn vị được trao quyền để hoạt động phân phối NOXH được diễn ra một cách công bằng, khách quan và thực sự mang lại hiệu quả như mục tiêu của chính sách NOXH.

3.2. Quy định về bên thuê mua nhà ở xã hội

3.2.1. Điều kiện về chủ thể thuê mua nhà ở xã hội

3.2.1.1. Điều kiện về đối tượng được thuê mua nhà ở xã hội

Pháp luật về nhà ở không có sự phân biệt giữa đối tượng được mua, thuê và thuê mua NOXH với các tiêu chí xác định là như nhau. Trước khi Luật Nhà ở năm 2014 ra đời, đối tượng được thuê mua NOXH là cán bộ, công chức, viên chức và công nhân trong các khu công nghiệp và khu kinh tế. Khi Luật Nhà ở năm 2014 được ban hành, nhóm đối tượng thuê mua NOXH được mở rộng cho những người có công với cách mạng, người trả lại nhà ở công vụ, những hộ nghèo ở khu vực đô thị và nông thôn hoặc những nơi thường xuyên bị ảnh hưởng thiên tai, biến đổi khí hậu. Tuy nhiên, pháp luật quy định về đối tượng được hưởng chính sách NOXH có sự thay đổi ở các giai đoạn khác nhau nhưng có điểm chung là NOXH hướng đến nhóm cư dân có thu nhập thấp và dễ bị tổn thương. Có nhiều tiêu chuẩn được đặt ra để nhóm đối tượng này có thể tiếp cận NOXH, việc xác định đúng đối tượng cần thiết là yếu tố quan trọng quyết định sự thành công của chính sách phát triển NOXH.

Theo Luật Nhà ở năm 2014, mười nhóm đối tượng được liệt kê hưởng chính sách NOXH bao gồm (1) người có công với cách mạng; (2) hộ gia đình nghèo và cận nghèo khu vực nông thôn; (3) hộ gia đình khu vực nông thôn bị ảnh hưởng bởi thiên tai; (4) người có thu nhập thấp, hộ nghèo, cận nghèo khu vực đô thị; (5) người lao động tại các

doanh nghiệp; (6) sĩ quan hạ sĩ quan thuộc công an và quân đội nhân dân; (7) cán bộ công chức viên chức; (8) đối tượng trả lại nhà ở công vụ; (9) học sinh, sinh viên; (10) người bị thu hồi đất chưa được nhà nước bồi thường. Trong đó, nhóm đối tượng được thuê mua NOXH là các nhóm 1,4,5,6,7,8,10.¹⁸³

Việc xác định các nhóm đối tượng cần được xem xét lại do bất cập trong một số trường hợp. Đơn cử như đối với người có công với cách mạng (nhóm 1), hoàn toàn không thể phủ nhận những đóng góp to lớn của những người này đã hy sinh vì đất nước, nhưng không vì thế mà xác định họ gặp khó khăn về nhà ở. Việc ghi nhận và đền đáp công ơn của những người này nên được thực hiện bằng chính sách người có công với cách mạng hơn là các chính sách hỗ trợ về nhà ở nếu như nhà ở không phải là nhu cầu thiết yếu không được đáp ứng của họ.

Đối với nhóm 4, người thu nhập thấp, hộ nghèo, cận nghèo tại khu vực đô thị, bất cập nằm ở quy định giới hạn khu vực. Theo nội dung điều luật, chỉ quy định dành cho người thu nhập thấp ở đô thị được hưởng trợ cấp này, có nghĩa là người thu nhập thấp ở khu vực nông thôn không được hưởng trợ cấp nhà ở. Điều này đã tạo ra sự bất bình đẳng giữa hai nhóm người đều có thu nhập thấp ở hai khu vực khác nhau. Chính sách này có thể được lý giải trên cơ sở suy luận về tính bức thiết trong việc tìm nhà ở khu vực nông thôn thấp hơn tại các khu vực thành thị. Tuy nhiên, điều này không phải lúc nào cũng đúng, đặc biệt trong quá trình đô thị hóa nhanh chóng tại một số khu vực nông thôn như hiện nay. Ở góc độ khác, người có thu nhập thấp chưa chắc không thể tự mình tìm kiếm được chỗ ở. Hiện tại họ là người có thu nhập thấp thậm chí không có thu nhập do thất nghiệp nhưng họ đã tích lũy được của cải trước đó. Nhóm này có thể sử dụng tài sản tích lũy được để chi trả cho nhu cầu nhà ở. Khoản 4 Điều 49, sau khi liệt kê người có thu nhập thấp, dấu chấm phẩy “;” nên được thay bằng dấu phẩy (,) để người đọc biết được rằng chỉ có hai đối tượng hộ nghèo và cận nghèo phải ở tại khu vực đô thị, còn người có thu nhập thấp áp dụng cho cả khu vực nông thôn và thành thị.

Nhóm 5 là nhóm người lao động làm việc tại các doanh nghiệp cũng nằm trong nhóm các đối tượng đủ điều kiện nhận hỗ trợ về NOXH. Quy định này vừa thừa lại vừa thiếu. Thừa vì không cần phải sử dụng cụm từ trong và ngoài khu công nghiệp, thiếu vì nếu chỉ dành cho người lao động làm việc tại các doanh nghiệp thì người lao động làm

¹⁸³ Điều 49 Luật Nhà ở năm 2014.

việc tại các hợp tác xã hay các tổ chức xã hội sẽ không được xem xét bởi tổ chức này không phải doanh nghiệp. Điều này thể hiện sự phân biệt thiếu bình đẳng trong việc lựa chọn đối tượng được hỗ trợ NOXH. Vì lẽ đó, khoản 5 Điều 49 Luật Nhà ở năm 2014 nên được quy định “người lao động có nhu cầu nhà ở”.

Nhóm 6 và 7 là nhóm sĩ quan, hạ sĩ quan nghiệp vụ, hạ sĩ quan chuyên môn kỹ thuật, quân nhân chuyên nghiệp, công nhân trong cơ quan, đơn vị thuộc công an nhân dân và quân đội nhân dân; Cán bộ, công chức, viên chức theo quy định của pháp luật về cán bộ, công chức, viên chức. Tương tự như nhóm thứ năm, họ cũng có thể tự trang trải cho nhu cầu nhà ở mà không cần sự hỗ trợ của chính sách NOXH.

Bốn đối tượng nhóm 4, 5, 6, 7 không khác nhau về tiêu chí để xem xét lựa chọn chủ thể. Họ đều là người lao động làm việc tại các tổ chức kinh tế, tổ chức chính trị và đơn vị sự nghiệp. So sánh khoản 4 với khoản 5, 6, 7 Điều 49 có thể thấy, bốn đối tượng này có điểm chung họ là người không phải nộp thuế thu nhập thường xuyên theo quy định của pháp luật về thuế thu nhập cá nhân. Tuy nhiên, theo khoản 2 Điều 23 Nghị định số 100/2915/NĐ-CP thì người lao động sẽ được ưu tiên xem xét hỗ trợ về nhà ở hơn là những người không tham gia lao động tại một tổ chức cố định. Việc liệt kê này không cần thiết và dẫn đến thiếu sót. Ngoài cán bộ, công chức, viên chức còn những người không làm việc cho các doanh nghiệp mà làm việc tại các cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp nhưng không phải là cán bộ, công chức, viên chức. Những người này cũng lại không nằm trong các đối tượng được thuê mua NOXH. Ví dụ điển hình là đối với công an xã hiện nay, họ không là cán bộ công chức hay viên chức, do đó không nằm trong nhóm đối tượng 7.

Nhóm 8 là những người trả lại nhà ở công vụ. Nhóm này có thể do không còn nhu cầu nhà ở công vụ nên họ trả lại hoặc có chỗ ở mới phù hợp hơn. Điều này không đồng nghĩa với việc họ có khó khăn về nhà ở. Ngoài ra, nếu rơi vào trường hợp các đối tượng mà nhà nước thu hồi nhà ở theo điểm b, c, d, đ khoản 1 Điều 84 Luật Nhà ở năm 2014 được cơ quan, tổ chức đang trực tiếp quản lý, sử dụng người này có trách nhiệm phối hợp với Ủy ban nhân dân cấp tỉnh nơi người đó sinh sống căn cứ vào tình hình cụ thể để giải quyết cho thuê, cho thuê mua, mua NOXH hoặc giao đất để họ xây dựng nhà ở.¹⁸⁴ Những người này họ không có nhu cầu nhà ở nên họ trả lại nhà hoặc họ không đủ điều

¹⁸⁴ Khoản 5 Điều 81 và khoản 1 Điều 84 Luật Nhà ở năm 2014.

kiện thuê nhà như đã có sở hữu nhà ở thì không cần giải quyết chỗ ở cho họ nữa, có nghĩa là họ không thuộc đối tượng được thuê mua NOXH như khoản 5 Điều 81 Luật Nhà ở năm 2014. Vì vậy, quy định dành cho đối tượng này không cần thiết.

Nhóm người bị thu hồi đất kèm theo nhà trên đất mà chưa được nhà nước bồi thường thuộc nhóm đối tượng 10. Nhóm người này đang trong thời gian chờ giải quyết bồi thường của nhà nước, nhu cầu của họ cũng chỉ mang tính chất tạm thời. Nhu cầu này sẽ kết thúc khi nhà nước thực hiện bồi thường. Nếu nhu cầu này kéo dài là do thủ tục giải quyết bồi thường chưa kịp thời, chưa thỏa đáng. Lấy chính sách NOXH để giải quyết cho những bất cập của chính sách khác hoàn toàn không nằm trong mục tiêu của chính sách NOXH.

Qua cách liệt kê của điều luật đối với các nhóm đối tượng mục tiêu của NOXH, có thể nhận thấy rằng, những đối tượng này có điểm chung là thường gặp khó khăn về chỗ ở, có thể họ cần nhận được sự hỗ trợ của xã hội (đối tượng 1 và 8); những người có khả năng tài chính hạn chế (nhóm 4); người lao động (nhóm 5,6,7); những người cần chỗ ở tạm thời (nhóm 10). Tuy nhiên, để chính sách thành công phải có tiêu chí cụ thể hơn để xác định nhóm đối tượng mục tiêu cần được hỗ trợ. Nếu những vấn đề nhóm người này của các nhóm đối tượng đã được đề cập có thể được giải quyết bằng phương thức khác hiệu quả hơn thì không cần thiết can thiệp bằng chính sách NOXH, họ không cần trở thành đối tượng được thụ hưởng chính sách này.

3.2.1.2. Điều kiện về tình trạng nhà ở của đối tượng thuê mua nhà ở xã hội

Theo quy định của Luật Nhà ở năm 2014, để thỏa mãn điều kiện về tình trạng nhà ở, đối tượng được hưởng chính sách phải đáp ứng các yêu cầu sau:

Thứ nhất, chưa có nhà ở tại nơi sinh sống, học tập, chưa có nhà ở thuộc sở hữu của mình, chưa được mua, thuê hoặc thuê mua NOXH, chưa được hưởng chính sách hỗ trợ nhà ở, đất ở dưới mọi hình thức tại nơi sinh sống, học tập.¹⁸⁵ Trong trường hợp nơi đăng ký thường trú và nơi sinh sống học tập (tạm trú) không cùng một địa điểm, nếu đã có nhà ở tại nơi đăng ký thường trú nhưng không phải nơi sinh sống, học tập thì không có thông tin cụ thể về việc cá nhân đó có được thuê, thuê mua hay mua NOXH hay không. Đồng thời, theo nguyên tắc của chính sách, mỗi đối tượng mua, thuê, thuê mua nhà ở

¹⁸⁵ Điểm a khoản 1 Điều 51 Luật Nhà ở năm 2014.

chỉ được hỗ trợ giải quyết một lần.¹⁸⁶ Hiện tại, nếu nhóm người này không có nhà nhưng trước đó đã từng hưởng chính sách NOXH thì không được tiếp tục thụ hưởng chính sách này.

Thứ hai, phải có giấy xác nhận tình trạng nhà ở của cơ quan có thẩm quyền. Để chứng minh tình trạng nhà ở hiện tại, tùy theo từng đối tượng mà cơ quan xác nhận cũng khác nhau. Đối tượng thuộc khoản 1 Điều 49 Luật Nhà ở năm 2014 do Ủy ban nhân dân cấp xã nơi đăng ký hộ khẩu xác nhận. Đối tượng thuộc khoản 4,5,6,7 Điều 49 Luật Nhà ở năm 2014 do cơ quan nơi đang làm việc xác nhận. Đối tượng thuộc khoản 8 Điều 49 Luật Nhà ở năm 2014 do cơ quan nơi đang làm việc hoặc trước khi nghỉ hưu xác nhận chưa có nhà ở và cơ quan quản lý nhà ở công vụ xác nhận đã trả lại nhà ở công vụ. Đối với đối tượng tại khoản 10 Điều 49 Luật Nhà ở năm 2014, việc xác nhận do Ủy ban nhân dân huyện thực hiện.¹⁸⁷ Việc xác nhận hiện trạng nhà ở của đối tượng được hưởng chính sách NOXH trên thực tế được trao cho Ủy ban nhân dân cấp xã hoặc cấp huyện. Thế nhưng, do thiếu thông tin và không nắm rõ hiện trạng nhà đất của người yêu cầu nên nhiều cơ quan không đủ căn cứ đánh giá và đã từ chối xác nhận.

Ngoài ra, người lao động đang làm việc tại doanh nghiệp yêu cầu phải có giấy xác nhận của đơn vị về đối tượng và thực trạng nhà ở.¹⁸⁸ Việc xác nhận này không đúng chức năng và gây khó khăn cho doanh nghiệp bởi doanh nghiệp không đủ điều kiện nắm rõ thực trạng nhà ở của người lao động. Cho nên, doanh nghiệp vẫn còn băn khoăn khi xác nhận. Thậm chí có thể phát sinh tình trạng doanh nghiệp xác nhận dựa vào mối quan hệ thân thích thay vì dựa vào nhu cầu thực tế về nhà ở của người lao động, dẫn đến việc cung cấp NOXH cho người không có nhu cầu thực sự, làm mất cơ hội của những người thực sự có nhu cầu.

Để việc xác nhận tình trạng nhà ở được thực hiện chính xác, đơn vị thực hiện xác nhận cần phải có đầy đủ thông tin. Hiện nay, hệ thống thông tin quản lý đất đai, nhà ở chưa được cập nhật đầy đủ. Ngoài ra, hệ thống thông tin giữa các địa phương và các cơ quan quản lý riêng biệt còn rời rạc, chưa được liên thông và không tạo ra được một hệ thống thông tin đồng bộ. Do đó, xây dựng hệ thống thông tin thống nhất về nhà đất đầy

¹⁸⁶ Khoản 5 Điều 23 Nghị định số 100/2015/NĐ-CP về phát triển và quản lý nhà ở xã hội.

¹⁸⁷ Phụ lục I Thông tư số 09/2021/TT-BXD hướng dẫn thực hiện một số nội dung của Nghị định số 100/2015/NĐ-CP của Chính phủ về phát triển và quản lý nhà ở xã hội.

¹⁸⁸ Điều 22 Nghị định số 100/2015/NĐ-CP của Chính phủ về phát triển và quản lý nhà ở xã hội.

đủ là cơ sở đánh giá hiện trạng nhà ở của người dân và là cơ sở xác nhận chính xác tình trạng nhà ở của từng người và từng hộ dân nhằm phục vụ tốt nhất cho việc lựa chọn đối tượng thuê mua NOXH.

Tóm lại, tình trạng nhà ở là căn cứ cơ bản hàng đầu để xem xét điều kiện được thuê mua NOXH. Đây là cơ sở quan trọng nhất để xác định nhóm người này có thật sự gặp khó khăn về nhà ở. Tuy nhiên, để đánh giá chính xác cần phải có tiêu chí cụ thể cùng với hệ thống thông tin, tài liệu đáng tin cậy, đồng bộ được cập nhật giữa các cơ quan hữu quan để lựa chọn đúng đối tượng hưởng chính sách thuê mua NOXH.

3.2.1.3. Điều kiện về nơi cư trú của đối tượng thuê mua nhà ở xã hội

Để đáp ứng điều kiện về nơi cư trú, đối tượng được thuê mua NOXH phải có đăng ký thường trú (hoặc tạm trú từ một năm trở lên) tại tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nơi có NOXH.¹⁸⁹ Đối tượng được thuê mua NOXH cần phải chứng minh đủ điều kiện cư trú, với các quy định cụ thể như sau:

Một là, người thuê mua NOXH đăng ký hộ khẩu thường trú tại tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương nơi có NOXH phải có bản sao có chứng thực hộ khẩu thường trú hoặc giấy đăng ký hộ khẩu tập thể tại địa phương đó.

Hai là, trong trường hợp người thuê mua không có hộ khẩu thường trú thì phải có bản sao có chứng thực giấy đăng ký tạm trú và giấy xác nhận đóng bảo hiểm xã hội từ 01 năm trở lên tại tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương nơi có dự án đầu tư xây dựng NOXH.¹⁹⁰

Tóm lại, điều kiện về nơi cư trú được đặt ra nhằm ưu tiên cho những người đã từng sinh sống và làm việc trong một thời gian nhất định, đồng thời hạn chế sự nhập cư vào các thành phố lớn. Tuy nhiên, những quy định này đã tạo ra những rào cản và tốn thêm chi phí, cả chính thức và phi chính thức, để người nghèo mới có thể mua, thuê mua NOXH. Nhằm tạo điều kiện cho người có khả năng tài chính hạn chế được tiếp cận NOXH, giảm bớt thủ tục hành chính trong giao dịch về NOXH, quy định điều kiện về

¹⁸⁹ Khoản 1 Điều 51 Luật Nhà ở năm 2014.

¹⁹⁰ Khoản 2 Điều 22 Nghị định số 100/2015/NĐ-CP của Chính phủ về phát triển và quản lý nhà ở xã hội và khoản 16 Điều 1 Nghị định số 49/2021/NĐ-CP của Chính phủ về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 100/2015/NĐ-CP của Chính phủ về phát triển và quản lý nhà ở xã hội.

thời gian tạm trú nên được xóa bỏ và thay thế bằng thời gian chờ đợi được xét duyệt khi đã đủ điều kiện hưởng chính sách NOXH.

3.2.1.4. Điều kiện về thu nhập của đối tượng thuê mua nhà ở xã hội

Ngoài điều kiện về tình trạng nhà ở và nơi cư trú, điều kiện về thu nhập là yếu tố quan trọng nhất để xem xét chủ thể có được hưởng chính sách NOXH hay không, thậm chí, yếu tố này được đánh giá cao nhất khi xét điểm cho các đối tượng nộp đơn thuê mua NOXH. Người có thu nhập thấp gặp rất nhiều khó khăn trong việc chi trả các khoản tiền liên quan đến nhà ở và đây là khoản chi tiêu lớn nhất bên cạnh chi tiêu dành cho các nhu cầu thiết yếu khác như thực phẩm, giáo dục và y tế. Trên thực tế, giá nhà và các chi phí khác cho nhà ở thường ở mức cao so với thu nhập, đặc biệt đối với những người có thu nhập hạn chế.¹⁹¹

Cùng xu hướng của các quốc gia trên thế giới, ở Việt Nam, thu nhập cũng được xem là yếu tố cơ bản để lựa chọn chủ thể hưởng chính sách NOXH. Theo đó, điều kiện về thu nhập để được hưởng chính sách nhà ở khi cá nhân không thuộc nhóm phải nộp thuế thu nhập thường xuyên theo quy định của pháp luật về thuế thu nhập cá nhân. Trường hợp là hộ nghèo, cận nghèo thì thu nhập bình quân đầu người phải thuộc diện nghèo, cận nghèo theo quy định của Thủ tướng Chính phủ.¹⁹²

Thu nhập thường xuyên chịu thuế được hiểu là các khoản thu nhập phát sinh thường xuyên, có tính chất đều đặn và ổn định trong năm và có thể dự tính được như tiền lương, tiền công, tiền thù lao; các khoản thưởng mang tính chất tiền lương, tiền công của người lao động làm việc tại các cơ sở sản xuất kinh doanh; các khoản thu nhập của cá nhân do tham gia hiệp hội kinh doanh, hội đồng quản trị; các khoản thu nhập thu từ hoạt động kinh doanh không thuộc đối tượng nộp thuế thu nhập doanh nghiệp. Ngược lại, cá nhân có những khoản thu nhập không thường xuyên như các khoản thu nhập phát sinh theo từng lần, từng đợt riêng lẻ, không có tính chất đều đặn như thu nhập từ việc chuyển giao các đối tượng sở hữu công nghiệp, thu nhập từ tiền bản quyền các tác phẩm văn học nghệ thuật; thu nhập từ quà biếu, quà tặng; trúng thưởng xổ số không được tính vào thu nhập để đánh giá đối tượng được hưởng chính sách.

¹⁹¹ UN Habitat (2011), UN-HABITAT (2011), *Nhà ở cho người nghèo ở các thành phố châu Á: Nhà cho thuê – giải pháp nhà ở cho người nghèo ít được quan tâm*, Tập 7, tr.15

¹⁹² Điểm c khoản 1 Điều 51 Luật Nhà ở năm 2014.

Trường hợp là hộ nghèo, cận nghèo thì phải thuộc diện nghèo, cận nghèo theo Quyết định số 59/2015/QĐ-TTg ngày 19/11/2015 của Thủ tướng Chính phủ. Theo đó, được đánh giá là hộ nghèo khi thu nhập bình quân đầu người của hộ đủ 700.000 đồng/tháng trở xuống (trên 700.000 đồng/tháng nhưng không vượt quá 1.000.000 đồng/tháng và thiếu hụt từ ba chỉ số đo lường mức độ thiếu hụt tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản trở lên) khu vực nông thôn; từ đủ 900.000 đồng/tháng trở xuống (trên 900.000 đồng/tháng nhưng không vượt quá 1.300.000 đồng/tháng và thiếu hụt từ 03 chỉ số đo lường mức độ thiếu hụt tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản trở lên) ở khu vực thành thị.¹⁹³

Chuẩn cận nghèo được xác định theo hai khu vực nông thôn và thành thị. Ở khu vực nông thôn, hộ gia đình được coi là cận nghèo khi hộ có thu nhập bình quân đầu người/tháng trên 700.000 đồng đến 1.000.000 đồng và thiếu hụt dưới 03 chỉ số đo lường mức độ thiếu hụt tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản. Ở khu vực thành thị, hộ có thu nhập bình quân đầu người/tháng trên 900.000 đồng đến 1.300.000 đồng và thiếu hụt dưới 03 chỉ số đo lường mức độ thiếu hụt tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản.¹⁹⁴

Đối với điều kiện về thu nhập, quy định pháp luật chỉ đưa ra ngưỡng thu nhập tối đa (thu nhập thường xuyên tối đa là 11 triệu đồng, nếu vượt quá mức này thì được coi là có thu nhập thường xuyên thuộc diện chịu thuế) được áp dụng chung cho tất cả các hình thức giao dịch thuê, mua, thuê mua. Không có quy định điều kiện riêng dành cho thuê mua. Chỉ cần có thu nhập thường xuyên dưới ngưỡng chịu thuế thu nhập cá nhân thì được xem là đủ điều kiện về thu nhập để có thể thuê, mua, thuê mua NOXH và được hưởng cùng một mức trợ cấp như nhau.

Tóm lại, thu nhập được coi là yếu tố cơ bản để xem xét đối tượng được hưởng chính sách NOXH. Tuy nhiên, thu nhập không hoàn toàn tỷ lệ thuận với khả năng chi trả, nhất là đối với một nền kinh tế có khu vực phi chính thức rất lớn như Việt Nam. Trên thực tế, quá trình áp dụng mức thu nhập vào việc đánh giá nhu cầu đối với NOXH đã có những trở ngại nhất định. Pháp luật Việt Nam có thể đánh giá khả năng chi trả của

¹⁹³ Khoản 1 Điều 2 Quyết định số 59/2015/QĐ-TTg ngày 19/11/2015 của Thủ tướng chính phủ về việc ban hành chuẩn nghèo tiếp cận đa chiều áp dụng cho giai đoạn 2016 - 2020.

¹⁹⁴ Khoản 2 Điều 2 Quyết định số 59/2015/QĐ-TTg ngày 19/11/2015 của Thủ tướng chính phủ về việc ban hành chuẩn nghèo tiếp cận đa chiều áp dụng cho giai đoạn 2016 - 2020.

người được hưởng chính sách NOXH để đảm bảo yếu tố công bằng, khách quan cho những chủ thể được xem xét hưởng chính sách NOXH, cụ thể như sau:

Thứ nhất, thu nhập là yếu tố quan trọng nhưng không phải là duy nhất để đánh giá khả năng chi trả về nhà ở, cần phải tính đến khối tài sản mà người này đang sở hữu. Khả năng chi trả nên được đánh giá trong mối quan hệ với giá nhà ở trên thị trường tại khu vực nơi người đó đăng ký nhà ở để có thể xác định cụ thể mức độ thiếu hụt thực tế khi họ chi trả cho nhu cầu nhà ở.

Thứ hai, áp dụng chung một mức trợ cấp cho tất cả các chủ thể tuy đơn giản cho bên chủ thể thực hiện chính sách nhưng không mang lại hiệu quả cao cho người thụ hưởng chính sách vì nhu cầu được hỗ trợ của các nhóm đối tượng không đồng nhất. Quy định cần đưa ra các mức áp dụng khác nhau cho các chủ thể có thu nhập khác nhau và hình thức giao dịch khác nhau.

Thứ ba, cần có sự tham gia của nhiều cơ quan trong việc đánh giá thu nhập khi xem xét khả năng chi trả của đối tượng được hưởng chính sách NOXH. Việc kết hợp nhiều cơ quan này nhằm bảo đảm tính khách quan trong việc đánh giá.

3.2.2. Thủ tục lựa chọn chủ thể thuê mua nhà ở xã hội

Chủ đầu tư dự án NOXH với vai trò là bên cho thuê mua sẽ chịu trách nhiệm xây dựng và quản lý vận hành nhà ở (đối với nhà ở chung cư). Đồng thời, họ cũng là người tiến hành phân phối nhà ở đến các đối tượng được hưởng chính sách NOXH.¹⁹⁵ Chuỗi các hoạt động từ đầu tư, xây dựng, phân phối và quản lý vận hành đều do bên cho thuê mua thực hiện. Để bảo đảm tính công bằng, khách quan trong quá trình lựa chọn đối tượng được thụ hưởng NOXH, pháp luật đã có những quy định cụ thể điều chỉnh nội dung này.

Luật Nhà ở năm 2014 đưa ra điều kiện chung về tình trạng nhà ở, nơi cư trú và thu nhập để được xem xét hưởng chính sách NOXH (điều kiện cần). Để lựa chọn thuê, mua, thuê mua NOXH, Nghị định số 100/2015/NĐ-CP và Nghị định số 49/2021/NĐ-CP quy

¹⁹⁵ Khoản 4 Điều 23 Nghị định số 100/2015/NĐ-CP của Chính phủ về phát triển và quản lý nhà ở xã hội.

định chi tiết cách tính điểm để lựa chọn đối tượng nào được cấp nhà ở dựa vào số điểm từ cao đến thấp (được xem là điều kiện đủ).¹⁹⁶

TT	Tiêu chí chấm điểm	Số điểm
1	Tiêu chí khó khăn về nhà ở:	
	- Chưa có nhà ở - Có nhà ở nhưng hư hỏng, dột, nát hoặc diện tích bình quân dưới 10 m ² /người	40 30
2	Tiêu chí về đối tượng:	
	- Đối tượng 1 (khoản 5, 6 và 7 Điều 49 Luật Nhà ở)	30
	- Đối tượng 2 (khoản 4 và 9 Điều 49 Luật Nhà ở)	20
	- Đối tượng tại khoản 1, 8 và 10 Điều 49 Luật Nhà ở	40
3	Tiêu chí ưu tiên khác:	
	- Hộ gia đình có từ 02 người trở lên thuộc đối tượng 1, 2	10
	- Hộ gia đình có 01 người thuộc đối tượng 1 và có ít nhất 01 người thuộc đối tượng 2	7
	- Hộ gia đình có từ 02 người trở lên thuộc đối tượng 2	4
4	Tiêu chí ưu tiên do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định	10

Bảng 3.2.2.2. Thang điểm dựa trên các tiêu chí cụ thể¹⁹⁷

Thang điểm 100 được chia làm hai phần, phần (i) tiêu chí được áp dụng chung cho tất cả các tỉnh thành chiếm 90 điểm. Còn lại phần (ii) 10 điểm sẽ do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xây dựng tiêu chí đánh giá theo điều kiện cụ thể của địa phương. Mỗi tỉnh thành ban hành tiêu chí cụ thể dựa vào tình hình và điều kiện kinh tế địa phương nhưng tiêu chí này không được quá 10 điểm.

Tiêu chí chấm điểm để xét thứ tự ưu tiên mua, thuê mua NOXH đã dành ưu tiên cho nhóm đối tượng làm việc tại các cơ quan nhà nước và người có công với cách mạng (từ 30 đến 40 điểm). So với nhóm đối tượng này, người thu nhập thấp chỉ được chấm tối đa là 20 điểm. Nguyên nhân xuất phát từ sự tiếp nối chính sách nhà ở trước đây chủ

¹⁹⁶ Nội dung này được quy định tại khoản 2 Điều 23 Nghị định số 100/2015/NĐ-CP và khoản 17 Điều 1 Nghị định số 49/2021/NĐ-CP của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều Nghị định số 100/2015/NĐ-CP của Chính phủ về phát triển và quản lý nhà ở xã hội.

¹⁹⁷ Nghị định số 100/2015/NĐ-CP của Chính phủ về phát triển và quản lý nhà ở xã hội.

yếu dành cho cán bộ, công chức nhà nước. Với cách tiếp cận này, những có nhu cầu thực sự nhưng không nằm trong nhóm đối tượng được ưu tiên sẽ không có nhiều cơ hội cải thiện tình trạng nhà ở. Chính sách NOXH sẽ không hiệu quả mà còn tạo ra sự chênh lệch xã hội khi mà nhóm đối tượng gặp khó khăn về nhà ở không có cơ hội tiếp cận nhà ở một cách công bằng.¹⁹⁸

Việc xét duyệt đối tượng được thuê mua NOXH thực hiện theo phương pháp chấm điểm. Chủ thể đủ điều kiện (điều kiện cần) nộp đơn đăng ký NOXH cho chủ đầu tư. Dựa vào tiêu chí áp dụng chung cho các tỉnh thành (90 điểm) và tiêu chí áp dụng riêng cho từng tỉnh thành (10 điểm), chủ đầu tư dự án NOXH sẽ tính điểm cho từng đơn đăng ký nhà ở và sắp xếp theo thứ tự điểm từ cao tới thấp. Cuối cùng, chủ đầu tư dự án lập danh sách đối tượng dự kiến được giải quyết mua, thuê, thuê mua NOXH tại dự án đang triển khai gửi Sở Xây dựng. Sở Xây dựng kiểm tra và loại bỏ những trường hợp một người được giải quyết chính sách nhà ở nhiều lần.

Hiện nay, cách thức chấm điểm đã được thay thế bằng hình thức bốc thăm. Trường hợp tổng số hồ sơ đăng ký mua, thuê, thuê mua (hợp lệ) nhiều hơn tổng số căn hộ do chủ đầu tư công bố cho từng loại sản phẩm thì việc xét duyệt, lựa chọn đối tượng thực hiện theo hình thức bốc thăm do chủ đầu tư tổ chức, có đại diện Sở Xây dựng địa phương nơi có dự án được phê duyệt tham gia giám sát.¹⁹⁹

Như vậy, thủ tục lựa chọn đối tượng được hưởng chính sách NOXH do chủ đầu tư dự án NOXH thực hiện. Sau khi tập hợp đầy đủ hồ sơ đăng ký, chủ đầu tư dự án NOXH xem xét từng hồ sơ, đối chiếu với các quy định về điều kiện thụ hưởng và lập danh sách đối tượng được mua, thuê, thuê mua NOXH.²⁰⁰ Trên thực tế, tình trạng NOXH được cấp cho người không có nhu cầu thực không phải chỉ là một vài trường hợp cá biệt. Một số đối tượng đăng ký mua, thuê mua NOXH để kinh doanh và thu lợi từ sự chênh lệch giữa giá mua NOXH và giá thị trường. Ngoài ra, việc giao cho chủ đầu tư lựa chọn sẽ không tránh khỏi những người được lựa chọn có thể là những người thân thích hoặc có lợi ích liên quan với người có thẩm quyền xét duyệt. Một ví dụ là trường hợp ông Lục Kim Minh ở Hà Nội được xét duyệt mua NOXH ở dự án NOXH Rice City (khu đô thị Tây

¹⁹⁸ Chính sách nhà ở xã hội của Việt Nam, *Tạp chí Khoa học xã hội Việt Nam*, Số 3/2019.

¹⁹⁹ Khoản 17 Điều 1 Nghị định số 49/2021/NĐ-CP về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 100/2015/NĐ-CP của Chính phủ về phát triển và quản lý nhà ở xã hội.

²⁰⁰ Điểm c khoản 1 Điều 52 Luật Nhà ở năm 2014.

Nam Linh Đàm, quận Hoàng Mai, Hà Nội) do Công ty cổ phần BIC Việt Nam làm chủ đầu tư. Ông là cha đẻ của bà Lục Thị Mai Trang - Tổng giám đốc và ông Lục Minh Hoàn là Phó tổng giám đốc của BIC.²⁰¹ Nếu được lựa chọn giữa người có khả năng thanh toán tốt và người khó khăn về tài chính, chủ đầu tư cũng sẽ lựa chọn người có khả năng thanh toán tốt hơn để nhanh chóng thu hồi vốn vì đây chính là mục tiêu cuối cùng của hoạt động kinh doanh của chủ đầu tư.

Với cách thức lựa chọn đối tượng hưởng chính sách NOXH đang áp dụng hiện nay, một mặt, chủ đầu tư sẽ không khách quan trong việc lựa chọn đối tượng được hưởng chính sách. Mặt khác, cách thực hiện này sẽ làm tăng thêm chi phí giao dịch cho những người thiếu nhà ở. Khi nộp đơn đăng ký NOXH, người có đủ điều kiện hưởng chính sách (điều kiện cần) phải nộp đơn cho chủ đầu tư theo từng dự án NOXH, người nộp đơn chỉ được xem xét cho một dự án riêng lẻ. Trường hợp không đạt, họ phải nộp hồ sơ mới lại từ đầu ở những dự án NOXH khác. Một số người có thể thành công từ lần đầu nộp đơn, trong khi đó, đa phần những hộ gia đình đã nộp đơn rất lâu ở nhiều dự án khác nhau nhưng vẫn chưa được xét duyệt. Điều này làm tăng chi phí giao dịch, mặt khác tạo ra sự bất bình đẳng trong việc phân phối NOXH.

Chủ đầu tư dự án NOXH với vai trò là bên cho thuê mua sẽ chịu trách nhiệm xây dựng và quản lý vận hành nhà ở (đối với nhà ở chung cư). Đồng thời, họ cũng là người tiến hành phân phối nhà ở đến các đối tượng được hưởng chính sách NOXH.²⁰² Chuỗi các hoạt động từ đầu tư, xây dựng, phân phối và quản lý vận hành đều do bên cho thuê mua thực hiện. Những chủ thể này là những doanh nghiệp, suy cho cùng tất cả những hoạt động của họ đều vì mục đích lợi nhuận. Những chủ thể này được trao rất nhiều quyền liên quan đến việc lựa chọn chủ thể được cung cấp NOXH. Bị chi phối bởi mục đích lợi nhuận và những quyền hạn được trao, những chủ thể này khó có thể bảo đảm tính khách quan, công bằng trong quá trình lựa chọn chủ thể thuê mua, là đối tượng mục tiêu của chính sách thuê mua NOXH.

Việc xây dựng cơ sở dữ liệu quản lý NOXH thống nhất để mang lại những lợi ích sau: (i) người thuê mua nhà ở không phải chứng minh tình trạng cư trú nhiều lần khi

²⁰¹ Thông tin được đăng tải trên cổng thông tin điện tử của Báo Tuổi Trẻ <https://tuoitre.vn/bo-mua-nha-xa-hoi-cua-con-lam-sep-ra-soat-toan-bo-du-an-1136194.htm> truy cập ngày 25/01/2018.

²⁰² Khoản 4 Điều 23 Nghị định số 100/2015/NĐ-CP của Chính phủ về phát triển và quản lý nhà ở xã hội.

thực hiện hồ sơ nhà ở tại nhiều dự án khác nhau; (ii) tránh được trường hợp một người được hỗ trợ nhiều lần hoặc có đủ điều kiện về nhà ở nhưng vẫn được cấp nhà ở; (iii) quản lý được nhu cầu nhà ở thực tế của người dân thông qua danh sách chờ của những cá nhân, hộ gia đình đủ điều kiện hưởng chính sách nhà ở nhưng nguồn cung nhà ở chưa đáp ứng kịp; (iv) quản lý số lượng nhà ở có thể đem ra giao dịch từ các dự án NOXH (buộc các chủ đầu tư dự án trước khi đưa NOXH ra giao dịch phải cập nhật thông tin lên hệ thống dữ liệu chung này về số lượng nhà ở, diện tích, hình thức giao dịch, vị trí, giá cả).

3.2.3. Những ràng buộc đối với bên thuê mua nhà ở xã hội

3.2.3.1. Chuyển nhượng nhà ở xã hội thuê mua

Mục tiêu của chính sách NOXH nhằm đến sự an cư, lạc nghiệp của các cá nhân, hộ gia đình và sự bền vững của cộng đồng xã hội chứ không khuyến khích các giao dịch thị trường của loại hình nhà ở này. Theo quy định của Luật Nhà ở năm 2014, bên thuê mua NOXH không được tự do bán lại NOXH trong thời hạn 05 năm kể từ ngày thanh toán hết tiền thuê mua nhà ở.²⁰³ Quy định này nhằm hạn chế việc NOXH được các nhà đầu cơ, kinh doanh mua đi bán lại thay vì được sử dụng để giải quyết chỗ ở cho người có thu nhập thấp. Tuy nhiên, nhằm tạo điều kiện cho người sử dụng NOXH sau một thời gian sinh sống được quyền thay đổi chỗ ở, bên thuê mua NOXH được quyền bán lại NOXH nhưng phải thỏa mãn điều kiện về thời gian và điều kiện đối tượng mua lại NOXH.

Khi bên thuê mua NOXH không còn nhu cầu tiếp tục sử dụng NOXH thì những ưu đãi nhà ở cần phải được chuyển sang cho chủ thể đủ điều kiện nhưng chưa được hưởng chính sách NOXH. Tức là, khi người nhận chuyển nhượng không phải đối tượng hưởng chính sách thì phải hoàn trả lại phần ưu đãi mà đáng lẽ ra chỉ những đối tượng đủ điều kiện mới được thụ hưởng, người nhận chuyển nhượng có nghĩa vụ hoàn trả 50% giá trị tiền sử dụng đất. Đây là cơ chế điều tiết tiền sử dụng đất được áp dụng nhằm bảo đảm những ưu đãi của nhà nước đến đúng đối tượng cần được hỗ trợ.

Khoản 4 và khoản 5, Điều 19 Nghị định số 100/2015/NĐ-CP khẳng định, trong thời hạn chưa đủ 05 năm, kể từ thời điểm trả hết tiền mua NOXH, nếu bên mua có nhu

²⁰³ Điều 62 Luật Nhà ở năm 2014.

cầu bán lại NOXH thì chỉ được phép bán lại cho chủ đầu tư dự án xây dựng NOXH hoặc bán lại cho đối tượng được mua NOXH. Nếu đủ 05 năm, bên mua có quyền bán lại cho bất kỳ chủ thể nào nhưng phải nộp lại 50% giá trị tiền sử dụng đất nếu bán cho người không thuộc đối tượng được hưởng chính sách hỗ trợ NOXH. Khoản 5 Điều 62 Luật Nhà ở năm 2014 quy định, NOXH được phép giao dịch sau 05 năm kể từ khi thanh toán xong tiền thuê mua và đã được cấp Giấy chứng nhận. Trừ trường hợp chủ thể được thuê mua theo diện tái định cư thì được tự do bán lại nhà ở này cho các chủ thể có nhu cầu sau khi đã thanh toán hết tiền thuê mua nhà ở và được cấp giấy chứng nhận.

Việc cho phép bên thuê được quyền định đoạt đối với tài sản của mình khi đã hoàn tất thủ tục sở hữu nhà ở tạo nên sự chủ động và linh hoạt khi các nhu cầu khác liên quan đến nhà ở có sự thay đổi như tìm chỗ ở khác tốt hơn, phù hợp cho công việc, học hành, chăm sóc sức khỏe và các nhu cầu khác. Chính vì vậy, quy định pháp luật cần mở rộng quyền định đoạt của người thuê mua bằng cách nới lỏng các hạn chế bán lại, trong đó ràng buộc bên thuê mua khi bán NOXH trên thị trường phải hoàn trả toàn bộ các khoản hỗ trợ đã nhận được. Bởi cốt lõi của chính sách nhà ở là giúp nhóm thu nhập thấp có được chỗ ở. Việc tự do mua bán này vẫn được bảo đảm bởi nguyên tắc mỗi hộ gia đình, cá nhân chỉ được hỗ trợ NOXH một lần.

3.2.3.2. Bên thuê mua không còn đủ điều kiện thuê mua nhà ở xã hội

Ngoài các tiêu chí để xác định đủ điều kiện thuê mua NOXH, bên cung cấp NOXH cần có những biện pháp yêu cầu hoặc khuyến khích bên thuê mua chuyển ra khỏi NOXH khi thu nhập của họ được cải thiện. Các biện pháp này có thể là việc tiến hành đánh giá tính đủ điều kiện của người thuê mua theo định kỳ (có thể được tiến hành trước khi kết thúc thời hạn thuê mua NOXH) và tăng tiền thuê nhà khi thu nhập của họ tăng lên. Ở Ba Lan, nhà ở chỉ được cung cấp cho những cá nhân, hộ gia đình chứng minh được thu nhập của họ thuộc ngưỡng được hỗ trợ. Nếu thu nhập của cá nhân, hộ gia đình nào đó tăng lên vượt ngưỡng quy định, hợp đồng thuê nhà ở sẽ chấm dứt hoặc giá NOXH sẽ được điều chỉnh và trong cả hai trường hợp, những người này không có quyền mua nhà đang thuê.²⁰⁴

²⁰⁴ Darinka Czischke and Gerard van Bortel (2018), “An exploration of concepts and policies on ‘affordable housing’ in England, Italy, Poland and The Netherlands”, *Journal of Housing and the Built Environment*, Volume 8, pp. 126-143.

3.2.4. Những bất cập trong quy định pháp luật về bên thuê mua nhà ở xã hội và kiến nghị hoàn thiện

Thứ nhất, bất cập trong quy định về xác định đối tượng được thuê mua nhà ở xã hội

Chính sách NOXH ra đời nhằm giải quyết nhu cầu chỗ ở cho nhóm người gặp khó khăn về nhà ở. Để bảo đảm tính bao quát và khách quan khi lựa chọn chủ thể được hưởng chính sách NOXH, quy định pháp luật không cần thiết phải liệt kê những trường hợp cụ thể mà chỉ cần đưa ra những điều kiện chung, đặc biệt là những điều kiện cơ bản về thu nhập, về thực trạng nhà ở hiện tại. Đồng thời, cần phải xác định rõ đối tượng được hưởng chính sách NOXH là nhóm người có nguồn tài chính hạn chế không đủ để chi trả cho nhu cầu nhà ở cơ bản. Tuy nhiên, một số đối tượng quy định được hưởng chính sách NOXH đã có chương trình nhà ở dành riêng cho những đối tượng này như nhà ở cho người có công, nhà ở cho sinh viên, nhà ở cho người dân vùng lũ lụt thiên tai, hộ nghèo nông thôn. Các nhóm đối tượng này cần được tách riêng ra khỏi nhóm đối tượng được hưởng chính sách NOXH.

Ngoài ra, quy định hiện hành cho phép cá nhân, hộ gia đình được nằm trong đối tượng được hưởng chính sách NOXH mà chưa cho phép doanh nghiệp, hợp tác xã được mua, thuê, thuê mua NOXH. Tuy nhiên, trên thực tế, nhu cầu mua, thuê, thuê mua NOXH của các doanh nghiệp, hợp tác xã để ổn định chỗ ở cho người lao động trong chính doanh nghiệp, hợp tác xã là rất lớn.²⁰⁵ Chính vì vậy, khi thực hiện sửa đổi Luật Nhà ở năm 2014, đối tượng doanh nghiệp, hợp tác xã cần được đưa vào nhóm đối tượng được thuê, mua, thuê mua NOXH.

Tóm lại, xác định tiêu chí rõ ràng để lựa chọn đúng đối tượng theo mục tiêu đã chọn là điều cần thiết trong việc phát triển chính sách NOXH quốc gia. Do đó, 07 đối tượng được đưa ra tại Điều 49 Luật Nhà ở năm 2014 chưa đủ khái quát được tất cả những đối tượng cần được hỗ trợ. Việc lựa chọn đối tượng mang tính liệt kê như vậy không thể hiện được mục tiêu của chính sách và bỏ sót những đối tượng cần hỗ trợ trên thực tế. Người trả lại nhà ở công vụ hay những người bị thu hồi đất là những trường hợp

²⁰⁵ Nội dung này được đăng tải trên Cổng thông tin điện tử Báo điện tử Chính phủ về Hội nghị thúc đẩy phát triển nhà ở xã hội cho công nhân, người thu nhập thấp. <https://baochinhphu.vn/tong-thuat-hoi-nghi-thuc-day-phat-trien-nha-o-xa-hoi-cho-cong-nhan-nguoi-thu-nhap-thap-102220801083157538.htm>. Truy cập ngày 20/11/2022.

cụ thể, không mang tính đại diện cho đại đa số những chủ thể cần hỗ trợ về nhà ở. Những đối tượng cụ thể này nên được đưa vào các tiêu chí cụ thể do mỗi địa phương xây dựng.

Thứ hai, bất cập trong quy định điều kiện về tình trạng nhà ở

Theo quy định điều kiện về tình trạng nhà ở để xem xét đủ điều kiện được mua, thuê, thuê mua NOXH, những người có nhà ở vẫn được thuê mua NOXH, miễn là nhà ở đó không tọa lạc tại nơi sinh sống, học tập. Những người này không thật sự thiếu chỗ ở mà chỉ là phát sinh nhu cầu có thêm chỗ ở trong một giai đoạn nhất định. Chính vì vậy, quy định điều kiện về tình trạng nhà ở không nên chỉ xem xét tại nơi sinh sống và làm việc mà nên xem xét tình trạng chung về nhà ở của người được thuê mua để tránh trường hợp một đối tượng được thuê mua NOXH nhiều lần hoặc đã sở hữu nhà ở nhưng vẫn được thuê mua NOXH.

Điểm a khoản 1 Điều 51 Luật Nhà ở năm 2014 nên được sửa đổi như sau:

“Chưa có nhà ở thuộc sở hữu của mình, chưa được mua, thuê hoặc thuê mua NOXH, chưa được hưởng chính sách hỗ trợ nhà ở, đất ở dưới mọi hình thức ~~tại nơi sinh sống, học tập~~ hoặc có nhà ở thuộc sở hữu của mình nhưng diện tích nhà ở bình quân đầu người trong hộ gia đình thấp hơn mức diện tích nhà ở tối thiểu do Chính phủ quy định theo từng thời kỳ và từng khu vực”. Diện tích nhà ở bình quân đầu người tối thiểu được Chính phủ quy định theo từng thời kỳ và khu vực. Cụ thể hiện nay luật quy định nếu có nhà ở thuộc sở hữu của mình thì diện tích nhà ở bình quân phải thấp hơn 10m²/người.²⁰⁶ Đồng thời, cần có quy định riêng về việc thuê NOXH cho nhóm đối tượng là học sinh, sinh viên có điều kiện kinh tế hạn chế.

Trường hợp người có nhà ở thuộc sở hữu của mình nhưng diện tích nhà ở bình quân đầu người trong hộ gia đình thấp hơn mức diện tích nhà ở tối thiểu do Chính phủ quy định cũng được xem xét hưởng chính sách NOXH.²⁰⁷

So với Nghị định số 100/2015/NĐ-CP, đối với trường hợp không có hộ khẩu thường trú, Nghị định số 49/2021/NĐ-CP đã bỏ yêu cầu người thuê mua phải có hợp đồng lao động từ 01 năm trở lên nhưng vẫn giữ quy định người thuê mua phải đóng bảo hiểm xã hội từ 01 năm trở lên tại nơi có dự án đầu tư xây dựng NOXH. Hai văn bản

²⁰⁶ Khoản 4 Điều 22 Nghị định số 100/2015/NĐ-CP của Chính phủ về phát triển và quản lý nhà ở xã hội.

²⁰⁷ Điểm a khoản 1 Điều 51 Luật Nhà ở năm 2014.

dưới luật này hướng dẫn việc chứng minh đủ điều kiện về nơi cư trú. So với quy định của Luật Nhà ở năm 2014 thì việc hướng dẫn thi hành của hai văn bản này cần phải cân nhắc hai vấn đề. Một là, hai văn bản dưới luật đã đưa thêm điều kiện người thuê mua phải đóng bảo hiểm xã hội từ 01 năm trở lên trong trường hợp người thuê mua đăng ký tạm trú. Hai là, hai văn bản hướng dẫn thi hành luật này đã thay đổi cụm từ ‘đăng ký thường trú’ thành ‘đăng ký hộ khẩu thường trú’. Việc thay đổi này đã không còn chính xác khi Luật Cư trú năm 2020 chính thức có hiệu lực vào 01/7/2021 và đã bãi bỏ, không cấp mới, cấp lại sổ hộ khẩu, sổ tạm trú.²⁰⁸

Chính vì lẽ đó, khoản 2 Điều 22 Nghị định số 100/2015/NĐ-CP và khoản 16 Điều 1 Nghị định số 49/2021/NĐ-CP nên được sửa đổi như sau:

2. Giấy tờ chứng minh về điều kiện cư trú như sau:

Giấy xác nhận đăng ký thường trú tại tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nơi có NOXH; trường hợp không có đăng ký thường trú thì phải có giấy xác nhận đăng ký tạm trú từ một năm trở lên tại tỉnh, thành phố này.

a) ~~Trường hợp đối tượng đăng ký xin mua, thuê, thuê mua NOXH có đăng ký hộ khẩu thường trú tại tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nơi có NOXH thì phải có bản sao có chứng thực hộ khẩu thường trú hoặc giấy đăng ký hộ khẩu tập thể tại địa phương đó;~~

b) ~~Trường hợp đối tượng đăng ký mua, thuê, thuê mua NOXH không có hộ khẩu thường trú theo quy định tại điểm a khoản này thì phải có bản sao giấy xác nhận đăng ký tạm trú và giấy xác nhận đóng bảo hiểm xã hội từ 01 năm trở lên tại tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nơi có dự án đầu tư xây dựng NOXH;~~

c) ~~Kể từ ngày Luật Cư trú có hiệu lực (ngày 01 tháng 7 năm 2021) thì việc xác nhận đăng ký thường trú, đăng ký tạm trú thực hiện theo quy định của Luật Cư trú; trường hợp đã được cấp Sổ hộ khẩu, Sổ tạm trú thì vẫn được sử dụng và có giá trị như giấy tờ, tài liệu xác nhận về cư trú theo quy định của Luật này cho đến hết ngày 31 tháng 12 năm 2022.~~

²⁰⁸ Điều 38 Luật Cư trú năm 2020.

Hiện nay, hoạt động đăng ký tạm trú và đăng ký thường trú ở các đô thị lớn vẫn còn những bất cập. Trên thực tế, người thuê mua NOXH phải tốn nhiều chi phí phi chính thức cho việc đăng ký cư trú để đáp ứng đủ điều kiện mua nhà, và điều này đã tạo điều kiện thuận lợi phát sinh những hành vi lạm dụng từ những người thực thi công vụ trong việc đăng ký cư trú của công dân. Quy định điều kiện về nơi cư trú trong việc phân bổ NOXH làm tăng thêm những khó khăn cho những người dân nhập cư, là những người vốn đã gặp nhiều hạn chế trong việc tiếp cận các dịch vụ công cộng như y tế, giáo dục và nhà ở. Hầu hết người dân nhập cư chưa tiếp cận được các chính sách hỗ trợ về nhà ở trong khi đây là nhóm đối tượng có nhu cầu cao đối với các chính sách hỗ trợ này.²⁰⁹ Thay vì dựa vào thời gian cư trú, những người được thuê hay thuê mua NOXH là những người có tên trong danh sách chờ lâu hơn cần được ưu tiên.²¹⁰ Thời gian chờ là một trong những yếu tố ưu tiên xem xét giải quyết chỗ ở thay vì dựa vào thời gian cư trú mà (có hộ khẩu thường trú hoặc tạm trú từ một năm trở lên).

Những tiêu chí ưu tiên tính điểm trong danh sách chờ nhà ở có thể tham khảo cách thức đang được áp dụng tại Anh: *thứ nhất*, ưu tiên cho những người vô gia cư; *thứ hai*, ưu tiên cho những người đang sống trong chỗ ở chật chội; *thứ ba*, ưu tiên cho những người sống trong những ngôi nhà hiện tại đã bị cảnh báo về nguy cơ sức khỏe và nguồn gốc bệnh tật. Nói cách khác, tình trạng nhà ở của một cá nhân càng tồi tệ, người đó sẽ được nhanh chóng đưa lên danh sách chờ và sớm được cung cấp một nơi ở. Ngoài ra, một số yếu tố khác được xem xét: (i) đã sống ở địa phương trong một thời gian nhất định; (ii) đang làm việc trong khu vực này; (iii) đang chăm sóc cho người cư trú ở địa phương đó; (iv) thu nhập dưới một mức nhất định.²¹¹

Tóm lại, mặc dù pháp luật hiện hành đưa ra 08 nhóm đối tượng cụ thể được thuê mua NOXH nhưng những quy định về chủ thể được thuê mua NOXH bất hợp lý ở chỗ nhóm người có thu nhập thấp không phải là nhóm ưu tiên cao. Ngoài ra, những tài liệu chứng minh đủ điều kiện được thuê mua NOXH chưa chặt chẽ dẫn đến tình trạng giấy xác nhận chỉ mang tính hình thức mà không phản ánh đúng tình trạng thực tế. Một số

²⁰⁹ Oxfam (2015), *Rào cản pháp luật về thực tiễn đối với người lao động di cư trong tiếp cận an sinh xã hội*, Chương trình quyền lao động của Oxfam tại Việt Nam, Nhà xuất bản Hồng Đức, tr.35.

²¹⁰ Scanlon, Kathleen, Fernández Arrigoitia, Melissa and Whitehead, Christine M E (2015), “Social housing in Europe”, *European Policy Analysis*, Volume 17, pp. 1-12.

²¹¹ https://www.thetenantsvoice.co.uk/advice_from_us/are-you-eligible-for-social-housing accessed on 14 April 2018.

đối tượng không đủ điều kiện thuê mua NOXH vẫn có giấy xác nhận về tình trạng nhà ở, giấy xác nhận đăng ký thường trú và giấy xác nhận về thu nhập đáp ứng đủ điều kiện thuê mua NOXH.

Nếu pháp luật không quy định rõ ràng về đối tượng thụ hưởng và thủ tục lựa chọn những chủ thể này sẽ dẫn đến các chủ thể được lựa chọn không đáp ứng nhóm đối tượng mục tiêu mà chính sách hướng tới. Việc quy định cụ thể và công bố công khai các tiêu chuẩn, đối tượng và điều kiện được thuê mua NOXH trên phạm vi địa bàn bằng cách xây dựng thang điểm cho phù hợp với điều kiện của từng địa phương; tổ chức quản lý và theo dõi việc bán, thuê, thuê mua nhằm hạn chế những tiêu cực phát sinh.²¹² Riêng đối với thuê mua NOXH, bên thuê mua cần phải có khả năng chi trả ổn định lâu dài. Chính vì vậy, cần có quy định riêng dành cho nhóm đối tượng được thuê mua NOXH để hạn chế trường hợp người thuê mua không đủ điều kiện tiếp tục hợp đồng và phải gánh chịu những bất lợi từ việc vi phạm do chấm dứt hợp đồng trước hạn.

Thứ ba, bất cập trong quy định điều kiện về thu nhập để được thuê mua nhà ở xã hội

Từ những phân tích về quy định đối với điều kiện thu nhập để được thuê mua NOXH, có thể nhận thấy, trong thực tế áp dụng sẽ dẫn đến những bất cập sau:

Một là, thu nhập thực tế của cá nhân rất khó xác định một cách chính xác, đầy đủ, những khoản thu nhập chính thức có thể xác định được là lương và các khoản phụ cấp của người lao động làm việc tại các khu vực chính thức. Những khoản thu nhập mang tính chất thường xuyên nhưng phi chính thức rất khó xác định, ví dụ như thu nhập giống lương hàng tuần hay hàng tháng của người lao động không ký kết hợp đồng lao động. Cho nên, việc xác định thu nhập không thực sự chính xác.

Hai là, một người có thu nhập thấp không có nghĩa là họ sẽ không có khả năng chi trả cho nhà ở. Một người về hưu có mức thu nhập (từ lương hưu) thấp nhưng họ hoàn toàn có khả năng chi trả cho chỗ ở của mình và thậm chí cho cả con cái của họ. Trong quá khứ họ có thể có thu nhập cao, cũng có thể sở hữu khối tài sản lớn, hoặc có được tài sản lớn từ tặng cho hoặc trúng xổ số (những khoản thu nhập này không được tính khi

²¹² Khoản 3 Điều 25 Nghị định số 188/2013/NĐ-CP của Chính phủ về phát triển và quản lý nhà ở xã hội.

đánh giá khả năng chi trả vì những khoản này không mang tính thường xuyên và nằm ngoài tiêu chí đánh giá theo điểm c khoản 2 Điều 52 Luật Nhà ở năm 2014).

Ba là, dựa vào một mức về thu nhập là căn cứ chung để xác định điều kiện cho tất cả các trường hợp sẽ không công bằng cho những người có thu nhập không đồng đều nhau. Cuối cùng, quy định pháp luật hiện hành chưa có những đánh giá cần thiết trước khi lựa chọn đối tượng được thuê mua NOXH mà đang áp dụng tiêu chuẩn thu nhập chung cho tất cả các hình thức giao dịch là thuê, mua và thuê mua NOXH. Đối với trường hợp mua, người mua phải có đủ khả năng tài chính tại thời điểm giao dịch để thanh toán toàn bộ giá trị căn nhà. Riêng thuê và thuê mua, người có thu nhập thấp vì nhiều lý do không đủ khả năng sở hữu nhà ở, trong đó khó khăn lớn nhất là không đủ khả năng tài chính. Tuy nhiên mục đích hướng đến của hai giao dịch này khác nhau ở chỗ, người thuê chỉ cần có chỗ ở hiện tại và không hướng tới sở hữu nhà ở. Họ chỉ thanh toán tiền thuê hàng tháng theo định kỳ và nghĩa vụ thanh toán chấm dứt khi kết thúc thời hạn thuê. Riêng người thuê mua, ngoài nhu cầu sử dụng nhà trong thời hạn thuê mua, họ còn hướng đến sở hữu nhà ở khi kết thúc hợp đồng thuê. Chính mục tiêu này đòi hỏi người thuê mua phải có kế hoạch tài chính trong dài hạn cao hơn người thuê đủ để họ thanh toán tiền thuê nhà và cả phần mua nhà.

Do thu nhập được xác định trong quá trình nộp đơn, cho nên, ngay cả trong thời gian chờ được thuê mua nhà, thu nhập của những người nộp đơn cũng có thể thay đổi. Việc đánh giá lại thu nhập của những người này để sắp xếp lại thứ tự ưu tiên là không đủ khả năng thực hiện. Để sàng lọc danh sách những người có thu nhập biến động trong thời gian thuê mua, thậm chí cả trong thời gian chờ để sàng lọc những người có thu nhập không còn thấp ra khỏi danh sách chờ đợi, bên cạnh việc đánh giá lại của chính quyền địa phương, cần đặt ra cơ chế kiểm soát chéo giữa những người nằm trong danh sách chờ và những người đang thực hiện hợp đồng thuê mua NOXH.

Thứ tư, bất cập trong quy định về thủ tục lựa chọn đối tượng được thuê mua nhà ở xã hội

Kinh nghiệm được áp dụng tại Anh có thể được học hỏi để áp dụng cho Việt Nam. Chính phủ Anh đã sử dụng công cụ hỗ trợ giúp những người không được phê duyệt nhà ở có thể nhanh chóng tìm kiếm được ngôi nhà phù hợp bằng cách đăng ký với những cơ quan đại diện hỗ trợ mua nhà ở địa phương. Họ sẽ đánh giá sơ bộ những hồ sơ đã nộp

để đưa những hồ sơ đủ điều kiện vào hệ thống dữ liệu những người đủ điều kiện được hỗ trợ nhà ở và gửi thư từ chối cho những người vượt quá thu nhập hoặc không đủ điều kiện. Trên cơ sở hệ thống dữ liệu theo danh sách chờ sẵn có, cơ quan này không trực tiếp phân phối nhà ở nhưng họ sẽ giúp những người có nhu cầu nhà ở dễ dàng kết nối với nhà ở phù hợp.²¹³

Thứ năm, bắt cập trong quy định về nghĩa vụ của bên thuê mua

Khi việc đánh giá lại điều kiện thuê mua trong thời gian thuê mua đã trở nên cần thiết thì quy định pháp luật cũng phải đưa ra các giải pháp để giải quyết những trường hợp không đủ điều kiện tiếp tục thuê mua. Chấm dứt hợp đồng và thu hồi NOXH đang cho thuê không được các quốc gia ưu tiên áp dụng khi bên thuê mua không còn đủ điều kiện thuê mua NOXH. Một trong những biện pháp được áp dụng trong trường hợp này là bên thuê mua có hai lựa chọn (i) tăng giá tiền thuê so với giá đang áp dụng. Mức tăng trong trường hợp này phụ thuộc vào điều kiện thay đổi của bên thuê mua (mức thu nhập, tình trạng nhà ở hay nơi cư trú); (ii) chấm dứt hợp đồng thuê mua và trả lại nhà cho bên cho thuê mua.

Một là, tăng tiền thuê mua khi thu nhập của người thuê mua NOXH tăng. Cách thức này chỉ phù hợp với phương pháp tính giá thuê mua dựa trên thu nhập. Việc tăng giá tiền thuê mua sẽ gặp khó khăn khi giá thuê mua được tính dựa trên chi phí xây dựng hoặc dựa theo giá trên thị trường tự do. Việt Nam đang áp dụng cách tính giá thuê mua theo chi phí xây dựng nên việc tăng tiền thuê mua càng khó thực hiện hơn. Thứ nhất, khi chi phí xây dựng không tăng, giá trên thị trường tự do không thay đổi sẽ không đủ thuyết phục để tăng giá, hoặc nếu tăng giá thì giá tăng là bao nhiêu và dựa vào đâu để tính mức giá tăng.

Hai là, sử dụng các biện pháp khuyến khích người thuê mua tự nguyện chuyển ra khỏi NOXH khi không còn đáp ứng nhằm gia tăng nguồn cung NOXH và tạo cơ hội cho những người đủ điều kiện thuê mua nằm trong danh sách chờ nhưng chưa được cung cấp NOXH. Tuy nhiên, khó khăn đối với những người khá giả khi ra khỏi NOXH phải đối mặt với sự thiếu hụt các lựa chọn thay thế phù hợp với khả năng chi trả trong thị trường nhà ở tự do. Hơn nữa, việc trục xuất những người đã sinh sống ổn định trong

²¹³ <https://hoa.org.uk/advice/guides-for-homeowners/i-am-buying/rent-to-buy/> accessed on 28 August 2020.

NOXH sẽ tác động tiêu cực trong việc xây dựng cộng đồng bền vững và ổn định tại chỗ. Ngoài ra, những bất ổn của việc thu hồi nhà ở tạo ra sự không an toàn cho người thuê mua. Để hoạt động thuê mua NOXH đạt hiệu quả, cần phải bảo đảm rằng những người thuê mua không còn nghèo có được lựa chọn thay thế nhà ở khả thi với giá phải chăng mặc dù không phải là NOXH. Cho nên, bên cạnh NOXH, cần phải tăng cường thị trường nhà ở giá phải chăng để trở thành giải pháp thay thế cho những người thuê mua NOXH giàu lên.²¹⁴

Vì lẽ đó, Luật Nhà ở cần bổ sung thêm Điều luật quy định về các trường hợp bên thuê mua không còn đủ điều kiện thuê mua NOXH. Trong đó đưa ra cách thức xử lý đối với trường hợp này.

Điều 137. Trường hợp bên thuê mua NOXH không đáp ứng đủ điều kiện thuê mua NOXH

1. Bên thuê mua không đáp ứng điều kiện trong các trường hợp sau
 - a) Có nhà ở thuộc sở hữu mà diện tích bình quân từ 10 m²/người trở lên.
 - b) Bên thuê mua NOXH không còn cư trú tại nơi có bất động sản.
 - c) Thu nhập của bên thuê mua tăng lên hoặc có tài sản tăng lên đủ để chi trả cho nhà ở.
2. Bên thuê mua NOXH không đủ điều kiện thuê mua:
 - a) Chấm dứt hợp đồng thuê mua NOXH và trả lại nhà cho bên cho thuê mua
 - b) Tăng giá thuê mua NOXH.

Cùng quy định về việc chuyển nhượng NOXH, một số quốc gia vẫn cho phép chuyển nhượng đối với người sở hữu NOXH sau khi ở trong ngôi nhà này trong thời gian tối thiểu là ba năm nhưng với điều kiện người thực hiện chuyển nhượng không được phép xem xét hỗ trợ về NOXH trong một thời gian nhất định (một năm). Quy định này tạo cho chủ sở hữu nhà ở quyền tự do định đoạt đối với nhà ở. Trong khi đó, pháp luật Việt Nam quy định ngược lại, thay vì khoảng thời gian không cho phép xác lập giao

²¹⁴ OECD (2020), “Social housing: A key part of past and future housing policy”, Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs, OECD, Paris Available online: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=137_137578-34brgInxua&title=Social-Housing-A-Key-Part-of-Past-and-Future-Housing-Policy accessed on 04 November 2020.

dịch đối với NOXH kể từ thời điểm hoàn thành nghĩa vụ tài chính thì họ được phép thực hiện giao dịch đối với NOXH này nhưng khoảng thời gian này không được xem xét hỗ trợ về NOXH khác. Cả hai trường hợp đều không cho phép tiến hành giao dịch đối với NOXH trong một thời gian nhất định.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 3

An cư lạc nghiệp luôn là mục tiêu quan trọng trong cuộc đời mỗi người, đặc biệt là người Châu Á. Do đó, sở hữu một ngôi nhà, cải thiện môi trường sống là mục tiêu hết sức quan trọng nhưng không dễ dàng đạt được đối với rất nhiều người. Tại Việt Nam, sự phát triển nhanh chóng về kinh tế, sự bùng nổ của các đô thị lớn đem lại nhiều thay đổi tích cực trong cuộc sống của người dân nhưng đồng thời cũng làm gia tăng nhanh chóng giá bất động sản, tác động mạnh mẽ đến khả năng an cư của một bộ phận không nhỏ dân cư. Không có những hỗ trợ, ưu đãi từ chính sách NOXH, bộ phận cư dân này hoàn toàn không có khả năng lựa chọn cho mình một môi trường sống tốt hơn, trang trải ít hơn cho nhà ở và sau cùng có thể sở hữu ngôi nhà của chính mình thông qua giao dịch thuê mua NOXH. Các chương trình NOXH, chính vì vậy, có vai trò then chốt không chỉ trong việc cải thiện điều kiện sống của người dân có điều kiện kinh tế hạn chế mà còn ổn định tình hình trật tự, an ninh khu vực dựa vào việc xây dựng những cộng đồng dân cư bền vững. Việc xây dựng hành lang pháp lý vững chắc cho chương trình thuê mua NOXH tại Việt Nam là thực sự cần thiết để sử dụng hiệu quả nguồn lực của nhà nước trong việc cải thiện môi trường sống, giải quyết hiệu quả nhu cầu NOXH hiện nay trong đó, tăng cường cung cấp NOXH theo hình thức thuê mua cho những chủ thể có nhu cầu nhà ở thông qua các quy định về đối tượng được thuê mua NOXH.

Với mong muốn góp phần xây dựng hành lang pháp lý cho chính sách NOXH, luận án đã tiến hành phân tích và đánh giá quy định pháp luật về chủ thể trong giao dịch thuê mua NOXH và rút ra được những kết luận sau:

Thứ nhất, pháp luật đã có những quy định nhằm khuyến khích nhà đầu tư tham gia xây dựng NOXH thông qua những quy định về điều kiện trở thành chủ đầu tư dự án NOXH, những cơ chế ưu đãi đối với chủ đầu tư, đồng thời cũng có những ràng buộc nhất định đối với chủ đầu tư nhằm thu hút ngày càng nhiều nhà đầu tư có đủ năng lực và điều kiện tham gia vào lĩnh vực này. Bên cạnh đó, pháp luật cần đặt ra những quy định chặt chẽ đối với chủ đầu tư nhằm tăng cường nguồn cung NOXH cho thuê mua.

Thứ hai, chính sách NOXH được thực hiện nhằm giải quyết nhu cầu nhà ở cho những chủ thể gặp khó khăn về nhà ở và không thể tự mình tiếp cận nhà ở trên thị trường thông qua những ưu đãi của nhà nước. Tuy nhiên, NOXH không chỉ thu hút sự quan tâm của những người có nguồn tài chính hạn chế mà cả những người có đủ khả năng mua

nhà ở trên thị trường. Nếu không có quy định đầy đủ và cơ chế kiểm soát hợp lý đối với đối tượng được thuê mua NOXH sẽ phát sinh những hành vi lạm dụng như cho thuê mua cho những đối tượng không đủ điều kiện hay các giao dịch về nhà ở được thiết lập thông qua những hợp đồng giả tạo dẫn đến việc những đối tượng thực sự của chính sách NOXH, tạo ra sự bất bình đẳng trong việc phân phối NOXH và gây ra sự xáo trộn trong thị trường bất động sản, ảnh hưởng đến sự ổn định dân cư. Để kiểm soát những hành vi lạm dụng, pháp luật đã quy định điều kiện, thủ tục để chọn ra đối tượng được thuê mua NOXH, đồng thời bắt buộc chủ đầu tư dự án NOXH phải công khai và minh bạch thông tin. Tuy nhiên, quy định này vẫn còn tồn tại một số bất cập như:

(i) Điều kiện lựa chọn, những ràng buộc và cơ chế ưu đãi đối với chủ đầu tư dự án NOXH chưa khuyến khích nhà đầu tư tham gia xây dựng NOXH; chưa có quy định và ưu đãi dành riêng cho chủ đầu tư dự án NOXH cho thuê mua nên trên thực tế số lượng NOXH cho thuê mua rất thấp.

(ii) Cơ chế kiểm soát việc công khai, minh bạch thông tin của các dự án NOXH chưa đầy đủ, khả năng tiếp cận thông tin của người có nhu cầu NOXH vẫn còn hạn chế.

(iii) Quy định đối tượng được hưởng chính sách NOXH chưa hướng thẳng đến những đối tượng gặp khó khăn nhất về nhà ở dẫn đến những người có nhu cầu bức thiết nhất không thể tiếp cận NOXH và tiếp tục sống ở những nơi thiếu những điều kiện cơ bản. Hơn nữa, chưa có quy định dành riêng cho đối tượng thuê mua NOXH dẫn đến những đối tượng có nhu cầu thuê mua NOXH khó tiếp cận được loại nhà ở này.

(iv) Chưa có cơ chế kiểm soát hiệu quả việc chuyển nhượng NOXH dẫn đến nhiều giao dịch giả tạo lẩn tránh quy định pháp luật.

Thứ ba, một số kiến nghị được đề xuất nhằm góp phần hoàn thiện quy định pháp luật chủ thể tham gia thuê mua NOXH.

(i) Điều kiện về chủ dự án NOXH và thủ tục lựa chọn cần được quy định riêng theo thủ tục rút gọn hơn so với thủ tục lựa chọn chủ đầu tư dự án nhà ở thương mại.

(ii) Ban hành quy định và khuyến khích hình thức đối tác công tư dành cho các dự án NOXH.

(iii) Ấn định tỷ lệ phần trăm cụ thể dành cho NOXH cho thuê mua trong các dự án NOXH.

(iv) Quy định chi tiết về việc công bố thông tin các dự án NOXH và đẩy mạnh khả năng tiếp cận những thông tin này cho người dân.

(v) Tăng ưu đãi dành cho NOXH cho thuê mua như thuế, tiền sử dụng đất và xây dựng cơ sở hạ tầng tương tự như NOXH cho thuê.

(vi) Điều chỉnh đối tượng thuê mua NOXH để những người nghèo nhất (những người sống trong điều kiện thiếu thốn và không an toàn) có thể tiếp cận NOXH; ban hành những điều kiện riêng dành cho đối tượng được thuê mua NOXH.

(vii) Bên cạnh việc kiểm soát của cơ quan nhà ở, cần tăng cường vai trò giám sát việc lựa chọn chủ thể thuê mua NOXH của các tổ chức phi lợi nhuận mà các quốc gia trên thế giới đã và đang thực hiện như các hiệp hội nhà ở.

(viii) Cho chuyển nhượng sau khi sở hữu NOXH nhưng áp dụng nguyên tắc chỉ hỗ trợ một lần. Muốn thực hiện hiệu quả nguyên tắc này cần phải xây dựng hệ thống dữ liệu thông tin về NOXH, trong đó chứa đựng thông tin người nào đã được hưởng chính sách NOXH.

CHƯƠNG 4

GIÁ VÀ CHẤT LƯỢNG NHÀ Ở XÃ HỘI CHO THUÊ MUA

Giá NOXH là một trong những mối quan tâm hàng đầu của người thu nhập thấp khi chọn thuê mua NOXH. Tuy nhiên, chất lượng NOXH cũng là một nội dung quan trọng của chính sách NOXH nhằm tối ưu hóa nguồn lực đầu tư vào loại hình nhà ở này và tạo ra những đơn vị nhà ở chất lượng để sử dụng lâu dài. Nhà ở, đối với đại bộ phận dân cư, là tài sản giá trị nhất, cần dẫn đo cân nhắc nhiều nhất khi lựa chọn.²¹⁵ Vấn đề cốt lõi là phải tìm cách để giá NOXH ở mức người thu nhập thấp có thể tiếp cận được, trong khi đó chất lượng nhà ở vẫn được bảo đảm.²¹⁶

Trên thực tế, để đạt được mục tiêu giá rẻ, không ít chủ đầu tư dự án đã bỏ qua yếu tố chất lượng với những dự án NOXH đặt xa trung tâm, thiếu hệ thống hạ tầng, trang thiết bị thiết yếu, thiếu kết nối với thị trường việc làm và chất lượng xây dựng công trình không bảo đảm. NOXH được quy hoạch xây dựng trên những khu đất ở xa trung tâm đô thị, thiếu điều kiện tiếp cận cơ hội kinh tế và các dịch vụ thiết yếu là nguyên nhân người dân không hưởng ứng với các dự án này, kéo theo hệ quả nhà ở đã xây dựng nhưng bỏ trống trong khi tình trạng thiếu hụt nhà ở vẫn đang diễn ra.²¹⁷ Do đó, việc xây dựng hệ thống những quy định chặt chẽ về việc kiểm soát giá và chất lượng NOXH là yêu cầu thiết yếu cho sự thành công bền vững của chính sách NOXH.

4.1. Quy định về giá thuê mua nhà ở xã hội

4.1.1. Cách thức tính giá thuê mua nhà ở xã hội

Theo quy định, giá thuê mua NOXH xác định trên cơ sở tính đủ các chi phí để thu hồi vốn đầu tư xây dựng nhà ở, lãi vay (nếu có) và lợi nhuận định mức của toàn bộ dự án. Trong đó, không tính các khoản ưu đãi của Nhà nước quy định tại Điều 58 của Luật Nhà ở năm 2014 vào giá thuê mua NOXH. Cụ thể, công thức tính giá thuê mua NOXH theo Điều 11 Thông tư số 09/2021/TT-BXD:

²¹⁵ Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật Bản và Ủy ban nhân dân Thành phố Hà Nội (2007), Chương trình phát triển đô thị tổng thể thủ đô Hà Nội nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam, JICA, tr.93.

²¹⁶ Khoa luật Đại học Quốc gia Hà Nội (2012), *Giới thiệu Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, văn hóa và xã hội - ICESCR 1966*, Nhà xuất bản Hồng Đức.

²¹⁷ Phạm Đình Long và Nguyễn Huỳnh Mai Trâm (2021), Sự khan hiếm nhà ở giá phải rẻ và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam từ các nước phát triển trên thế giới, *Tạp chí khoa học Đại học Mở Tp. Hồ Chí Minh*, Số 16(1), pp. 122-136.

$$Gi^{TM} = \left\{ \frac{Ai \times (V_d + L)}{12 \times \sum (Si^{TM} \times Ki)} \times Ki - \frac{T_{dv}}{12 \times \sum Si^{TM}} \right\} \times (1 + GTGT)$$

- Gi^{TM} : là giá thuê mua $1m^2$ sử dụng căn hộ (hoặc căn nhà) NOXH đã hoàn thiện việc xây dựng tại vị trí thứ i trong 01 tháng (đồng/ m^2 /tháng).

- Ai : là tỉ lệ giữa giá trị còn lại của căn hộ (hoặc căn nhà) NOXH tại vị trí thứ i (sau khi đã trừ đi tiền thanh toán lần đầu) so với giá trị ban đầu của căn hộ hoặc căn nhà thuê mua thứ i ($A < 1$) tính theo hợp đồng thuê mua.

Vđ: là tổng chi phí đầu tư xây dựng NOXH của dự án phân bổ cho phần diện tích sử dụng NOXH để cho thuê mua được phân bổ hàng năm theo nguyên tắc bảo toàn vốn (đồng/năm).

- L : là lợi nhuận định mức của dự án được tính theo năm, tối đa là 15% tổng chi phí đầu tư xây dựng phần diện tích NOXH để cho thuê mua (đồng/năm).

- T_{dv} : là phần lợi nhuận thu được từ phần kinh doanh thương mại (kể cả nhà ở thương mại) trong dự án được phân bổ cho phần diện tích NOXH để cho thuê mua (đồng/năm).

- Si^{TM} : diện tích sử dụng NOXH để cho thuê mua tại vị trí thứ i (m^2).

- Ki : là hệ số tầng (nếu có) Điều chỉnh giá cho thuê mua đối với căn hộ hoặc căn nhà để cho thuê mua thứ i (được xác định theo nguyên tắc bình quân gia quyền, hệ số K của một khối nhà = 1). Trong đó, Vđ được xác định theo công thức sau:

$$V_d = \frac{T_d \times r \times (1+r)^n}{(1+r)^n - 1}$$

+ T_d : chi phí đầu tư xây dựng phần diện tích sử dụng NOXH để cho thuê mua.

+ r : lãi suất bảo toàn vốn đầu tư (tính theo năm) do người có thẩm quyền quyết định đầu tư quyết định (%/năm).

+ n : thời gian thuê mua theo thỏa thuận giữa người bán và người thuê mua nhưng tối thiểu là 05 năm.

Công thức tính giá này áp dụng cho tất cả các dự án NOXH dành cho thuê mua. Giá được tính là giá mà bên thuê mua NOXH phải trả hàng tháng cho mỗi m^2 NOXH mà mình thuê mua. Trong thời gian thuê mua, nhà ở thuộc quyền sở hữu của bên cho

thuê mua cho đến khi bên thuê mua hoàn tất nghĩa vụ thanh toán. Bên cho thuê mua phải là người chịu trách nhiệm bảo trì nhà ở và sửa chữa khi có hư hỏng nhằm duy trì chất lượng nhà ở, bảo đảm quyền sử dụng tài sản của bên thuê trong suốt thời hạn thuê mua. Do đó, chi phí bảo trì phải được cộng vào giá thuê mua. Tuy nhiên, Luật Nhà ở năm 2014 không tính chi phí bảo trì vào giá thuê mua, bên thuê mua phải nộp toàn bộ chi phí bảo trì 2% giá trị căn nhà khi nhận bàn giao nhà ở.²¹⁸ Có nghĩa là, bên thuê mua phải chịu toàn bộ chi phí bảo trì nhà ở như người mua nhà. Quy định này không đúng với bản chất của hợp đồng thuê mua. Kể từ khi nhận bàn giao nhà, bên thuê mua với tư cách là bên sử dụng nhà ở và không phải là chủ sở hữu. Quy định bên thuê mua phải chịu 2% chi phí bảo trì nhà ở như trường hợp mua nhà là chưa phù hợp với bản chất của giao dịch thuê mua NOXH.

Phương pháp xác định giá được xây dựng nhằm đưa ra được một mức giá phù hợp với khả năng chi trả của người có thu nhập thấp. Các phương pháp này chỉ hữu ích khi bất kỳ người dân nào cũng có thể hiểu và tính được giá NOXH dựa theo các tiêu chí có sẵn. Tuy nhiên, các phương pháp đều đưa ra các thông số mang tính kỹ thuật cao. Các thông số này có thể dễ dàng nhận biết bởi những người có trình độ chuyên môn nhưng hoàn toàn khó hiểu đối với người dân, trong đó có những người thu nhập thấp có nhu cầu nhà ở. Việc đơn giản hóa công thức tính để người không có chuyên môn hay có trình độ học vấn hạn chế có thể hiểu và tự ước tính là cần thiết cho nhóm đối tượng mục tiêu của chính sách này.

4.1.2. Phương thức thanh toán trong hợp đồng thuê mua nhà ở xã hội

Nghĩa vụ thanh toán tiền thuê mua NOXH của bên thuê mua đối với bên cho thuê mua được phân thành hai loại: thứ nhất, khoản thanh toán trước 20-50% giá trị của nhà ở thuê mua và thứ hai, phần giá trị còn lại của căn nhà. Đối với khoản thanh toán trước giá trị của nhà ở, bên thuê mua nộp lần đầu tại thời điểm bàn giao nhà ở; phần giá trị còn lại của căn nhà được tính thành tiền thuê nhà hàng tháng cho bên thuê mua trong một thời gian tối thiểu là 05 năm kể từ ngày bàn giao nhà ở cho bên thuê mua (Điều 21 Nghị định số 100/2015/NĐ-CP).²¹⁹

²¹⁸ Điểm b khoản 1 Điều 61 và khoản 1 Điều 108 Luật Nhà ở năm 2014.

²¹⁹ Khoản 2 Điều 62 Luật Nhà ở năm 2014 quy định thời hạn của hợp đồng thuê mua tối thiểu là 05 năm kể từ ngày ký hợp đồng thuê mua nhà ở. Trong khi đó, tại khoản 2 Điều 2 Nghị định số 100/2015/NĐ-CP quy định, thời hạn thuê mua nhà ở xã hội tối thiểu là 05 năm, kể từ ngày bên cho thuê mua bàn giao nhà ở cho bên thuê mua. Hai

Thời điểm ký kết hợp đồng và thời điểm bàn giao nhà ở là hai mốc thời gian không hoàn toàn trùng khớp nhau. Đối với cho thuê mua NOXH hình thành trong tương lai thì thời điểm ký kết hợp đồng sẽ diễn ra một khoảng thời gian trước khi nhà ở được hoàn thành và bàn giao cho người thuê mua. Khoảng thời gian này phụ thuộc vào cam kết và tiến độ thực hiện dự án, chưa kể chủ đầu tư thực hiện dự án chậm tiến độ và bàn giao trễ hạn thì thời gian này còn kéo dài hơn so với cam kết ban đầu của chủ đầu tư.

Tổng giá trị căn nhà, sau khi trừ đi khoản thanh toán trước ban đầu, được thanh toán dần bằng tiền thuê nhà cho đến khi hoàn tất. Đến cuối thời gian thuê mua bên thuê mua sẽ trở thành chủ sở hữu nhà ở. Những ràng buộc trong nội dung điều luật đã làm cho bên thuê mua không có sự lựa chọn nào khác bằng cách đi theo đúng công thức, bắt đầu bằng thanh toán trước 20%, phần giá trị còn lại thanh toán hoàn tất trong thời gian thuê và cuối cùng là sở hữu căn nhà.²²⁰ Khi đó, bên thuê mua nếu không muốn mất số tiền mà mình đã trả cho toàn bộ giá trị căn nhà trong thời gian thuê mua bắt buộc phải mua nhà mà không có lựa chọn khác. Đây là điều không hợp lý, làm sai lệch bản chất của hợp đồng thuê mua NOXH, trong đó xác định việc mua nhà ở là lựa chọn của bên thuê mua nhà ở thay vì mang tính áp đặt.

Cách tính và thanh toán tiền thuê trong thời gian thuê mua là kinh nghiệm nổi bật của Wales, Vương quốc Anh. Theo đó, người thuê để sở hữu có thể thanh toán tiền thuê trong thời gian tối đa 05 năm và sau 02 năm họ có thể mua nhà ở đang thuê. Khi kết thúc hợp đồng, nếu người thuê không mua nhà thì họ sẽ được trả lại 25% số tiền thuê đã đóng và 50% giá trị tăng lên của căn nhà và chuyển ra khỏi nhà. Nếu người thuê quyết định mua nhà thì số tiền này sẽ được trừ vào khoản thanh toán tiền mua nhà. Ví dụ, tại thời điểm thuê, giá trị căn nhà là 150.000 bảng Anh; tiền thuê nhà là 600 bảng Anh/tháng (tăng 10£/2 năm); mức tăng hay giảm giá trị thị trường của căn nhà là 2%/năm, người thuê nhà phải thanh toán.²²¹

văn bản này cùng quy định về thời hạn của hợp đồng thuê mua nhà ở xã hội nhưng không có sự thống nhất bởi vì thời điểm ký kết hợp đồng và thời điểm bàn giao nhà ở xã hội trên thực tế có thể là hai thời điểm khác nhau.

²²⁰ Nghị định số 188/2013/NĐ-CP quy định, trường hợp thuê mua nhà ở thì phải thanh toán lần đầu bằng 20% giá trị của nhà ở và phần giá trị còn lại theo hợp đồng đã giao kết. Theo quy định này, pháp luật chỉ ràng buộc thanh toán lần đầu bằng 20% giá trị căn nhà, phần giá trị còn lại được thanh toán theo hợp đồng đã giao kết (điểm c khoản 3 Điều 14). Tức là, việc thanh toán phần còn lại các bên được tự do thỏa thuận và quyết định theo hợp đồng mà không có sự can thiệp của pháp luật (không bắt buộc ít nhất 05 năm).

²²¹ <https://gov.wales/rent-own-wales> access on 17 May 2020.

Thời gian	Giá trị nhà ở	Tiền thuê hàng tháng	Tiền thuê đã trả	Tiền tích lũy được	Tỷ lệ tích lũy so với giá trị nhà ở
Bắt đầu thuê	150.000 £	-	-	-	-
Hết năm 1	153.000 £	600 £	7.200 £	-	-
Hết năm 2	156.060 £	600 £	14.400 £	6.630 £	4,2%
Hết năm 3	159.181 £	610 £	21.720 £	10.021 £	6,3%
Hết năm 4	162.365 £	610 £	29.040 £	13.442 £	8,3%
Hết năm 5	165.612 £	620 £	36.480 £	16.926	10,2%

Nếu giá thị trường nhà ở giảm 2%/năm, số tiền thuê được thanh toán như sau:

Thời gian	Giá trị nhà ở	Tiền thuê hàng tháng	Tiền thuê đã trả	Tiền tích lũy được	Tỷ lệ tích lũy so với giá trị nhà ở
Bắt đầu thuê	150.000 £	-	-	-	-
Hết năm 1	147.000 £	600 £	7.200 £	-	-
Hết năm 2	144.060 £	600 £	14.400 £	3.600 £	2,5%
Hết năm 3	141.179 £	610 £	21.720 £	5.430 £	3,8%
Hết năm 4	138.355 £	610 £	29.040 £	7.260 £	5,2%
Hết năm 5	135.588 £	620 £	36.480 £	9.120 £	6,7%

Từ thời điểm sau 02 năm cho đến khi kết thúc hợp đồng thuê, người thuê có thể cân nhắc khả năng tài chính và giá trị thị trường của nhà ở để quyết định mua nhà hay không. Nếu quyết định mua, người thuê sẽ được trừ đi số tiền tích lũy từ tiền thuê khi thanh toán mua. Trong trường hợp quyết định không mua, người thuê sẽ được trả lại số tiền đã được tích lũy từ tiền thuê trong thời gian thuê. Đây là kinh nghiệm có thể áp dụng cho hình thức thuê mua NOXH ở Việt Nam. Qua đó, khi quyết định không mua

nhà khi kết thúc hợp đồng thuê mua, người thuê mua không phải mất số tiền đã trả cho phần chênh lệch giữa giá thuê và giá thuê mua.

4.1.3. Kiểm soát giá thuê mua nhà ở xã hội

Nhà nước tác động đến giá NOXH thông qua việc giới hạn lợi nhuận đối với chủ đầu tư. Tác động lên giá là cần thiết, nhưng cần lựa chọn cách tác động sao cho không triệt tiêu động cơ kinh doanh của doanh nghiệp, đồng thời phải bảo đảm được chất lượng nhà ở. Để kiểm soát giá thuê mua NOXH, quy định pháp luật hiện hành đưa ra hai điều kiện:

Thứ nhất, lợi nhuận định mức của toàn bộ dự án không được vượt quá 15% tổng chi phí đầu tư.²²² Quy định này nhằm hạn chế các chủ đầu tư bán với giá quá cao, vượt quá khả năng chi trả của nhóm đối tượng được hưởng chính sách. Tuy nhiên, việc ấn định lợi nhuận 15% trên tổng chi phí không tạo động lực để doanh nghiệp áp dụng khoa học công nghệ, tiết kiệm chi phí giảm giá thành nhà ở. Đây có thể là nguyên nhân dẫn đến giá NOXH ngày càng tăng. Rõ ràng, doanh nghiệp sẽ đẩy chi phí sản xuất lên cao để có thể đạt được lợi nhuận như mong muốn. Ví dụ, doanh nghiệp A và doanh nghiệp B cùng đầu tư vào hai dự án NOXH. Doanh nghiệp A áp dụng công nghệ xây dựng hiện đại, tiết kiệm chi phí nên giá thành căn hộ 8.000.000 đồng/m². Trong khi đó, doanh nghiệp B không cần phải xây dựng tiết kiệm chi phí, giá thành căn hộ là 10.000.000 đồng/m². Với tỷ suất lợi nhuận 15%, lợi nhuận doanh nghiệp A đạt được là 1.200.000 đồng/m² trong khi doanh nghiệp B đạt được 1.500.000 đồng/m².

Mặt khác, Nghị định số 49/2021/NĐ-CP quy định, khi thực hiện dự án NOXH, chủ đầu tư được quyền đầu tư xây dựng nhà ở thương mại đối với 20% diện tích của dự án NOXH (bao gồm cả dự án sử dụng quỹ đất 20%) để bù đắp chi phí đầu tư, góp phần giảm giá bán, giá cho thuê, thuê mua NOXH và giảm kinh phí dịch vụ quản lý, vận hành NOXH sau khi đầu tư.²²³ Quy định này nhằm mục đích khuyến khích nhà đầu tư tham gia xây dựng NOXH. So với trước đây, Nghị định số 100/2015/NĐ-CP cho phép chủ dự án NOXH được quyền đầu tư xây dựng công trình kinh doanh thương mại mà không chỉ giới hạn trong phạm vi công trình nhà ở thương mại. Chủ dự án chỉ được khai thác

²²² Khoản 2 Điều 21 Nghị định số 100/2015/NĐ-CP của Chính phủ về phát triển và quản lý nhà ở xã hội.

²²³ Khoản 8 Điều 1 Nghị định số 49/2021/NĐ-CP của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 100/2015/NĐ-CP về phát triển và quản lý nhà ở xã hội.

phần diện tích 20% để xây dựng nhà ở thương mại mà không được khai thác các tiện ích khác. Quy định này có hai vấn đề bất cập. *Một là*, quy định này đã giới hạn quyền khai thác thương mại đối với phần diện tích đất 20%. *Hai là*, lợi nhuận khai thác được từ phần diện tích này sẽ được phân bổ để xác định giá bán, thuê, thuê mua NOXH. Đồng thời phải bảo đảm định mức lợi nhuận tối đa cho phép của toàn bộ dự án (đối với NOXH cho thuê mua thì lợi nhuận định mức không vượt quá 15%)²²⁴. Đối với NOXH cho thuê mua, phần lợi nhuận thu được từ việc khai thác thương mại đối với diện tích 20% sẽ được tính vào phần định mức lợi nhuận tối đa 15% của chủ dự án. Hai bất cập này đã trở thành rào cản ngăn chặn các nhà đầu tư tham gia xây dựng NOXH trong khi đây là lĩnh vực cần khuyến khích đầu tư.

Như vậy, việc ấn định mức lợi nhuận tối đa (bao gồm cả lợi nhuận được khai thác từ 20% diện tích khai thác thương mại) đối với dự án NOXH cho thuê mua đã không khuyến khích chủ đầu tư nỗ lực trong việc giảm giá thành. Ngược lại, doanh nghiệp sẽ tìm cách tăng giá thành để đạt được lợi nhuận cao hơn.

Thứ hai, NOXH chịu khống chế về mức trần giá thuê mua. Theo khoản 3 Điều 9 Thông tư số 20/2016/TT-BXD, giá thuê mua NOXH được tính bằng tổng chi phí đầu tư cộng lợi nhuận phải thấp hơn mức giá cho thuê mua nhà ở thương mại tương đương trên thị trường.²²⁵ Mức giá tối đa được quy định nhằm giới hạn giá thuê mua NOXH không thể cao hơn giá thị trường. Tuy nhiên, pháp luật không hướng dẫn mức giá cụ thể phải thấp hơn giá thị trường là bao nhiêu sẽ dẫn đến trường hợp tuy giá NOXH thấp hơn giá thị trường nhưng không đáng kể. Khắc phục bất cập này, Nghị định số 49/2021/NĐ-CP và Thông tư số 09/2021/TT-BXD đã sửa đổi và quy định cụ thể đối với giá thuê mua NOXH như sau: (i) Đối với NOXH do chủ đầu tư là doanh nghiệp, hợp tác xã cho thuê mua được quy định tại khoản 15 Điều 1 Nghị định số 49/2021/NĐ-CP và Điều 17 Thông tư số 09/2021/TT-BXD, giá thuê mua nhà ở xã hội do chủ đầu tư xác định nhưng không được cao hơn giá do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thẩm định; (ii) Đối với NOXH do hộ gia đình, cá nhân cho thuê mua được quy định tại khoản 14 Điều 1 Nghị định 49/2021/NĐ-CP, hộ gia đình, cá nhân tự xác định giá nhưng không được cao hơn khung giá do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành.

²²⁴ Khoản 2 Điều 21 Nghị định số 100/2015/NĐ-CP của Chính phủ về phát triển và quản lý nhà ở xã hội.

²²⁵ Khoản 3 Điều 9 Thông tư số 20/2016/TT-BXD của Bộ Xây dựng hướng dẫn thực hiện một số nội dung của Nghị định số 100/2015/NĐ-CP của Chính phủ về phát triển và quản lý nhà ở xã hội.

Đối với NOXH do doanh nghiệp, hợp tác xã đầu tư, giá thuê mua NOXH bắt buộc phải được Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thẩm định và đối với NOXH do hộ gia đình cá nhân xây dựng thì giá thuê mua không bắt buộc thẩm định nhưng không được cao hơn khung giá do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh tại địa phương ban hành.

Tóm lại, việc kiểm soát giá NOXH bằng cách ấn định tỷ lệ lợi nhuận giới hạn giá nhà ở thấp hơn giá thị trường. Tuy nhiên, việc xác định chi phí xây dựng do chính chủ đầu tư đưa ra và không có tiêu chí đo lường cụ thể để đánh giá độ chính xác của những chi phí này. Những quy định hiện hành không đủ sức kiểm soát giá NOXH để bảo đảm chắc chắn giá nhà ở thấp hơn giá thị trường với chất lượng phù hợp. Chính vì vậy, cần có sự phối hợp trong hoạt động kiểm soát giá và chất lượng NOXH để NOXH vừa đạt chất lượng tốt, vừa trở nên dễ tiếp cận với những người có thu nhập thấp. Tình trạng chủ đầu tư giảm chất lượng nhà ở để giảm chi phí xây dựng là hoàn toàn có thể xảy ra, đặc biệt là đối với loại hình NOXH, khi mà người có nhu cầu bức thiết về nhà ở đôi khi phải đánh đổi nhiều tiện ích để có được giá rẻ nhất có thể.

4.1.4. Những bất cập trong quy định pháp luật về giá thuê mua nhà ở xã hội và kiến nghị hoàn thiện

Thứ nhất, bất cập trong việc tính giá nhà ở xã hội cho thuê mua

Theo quy định pháp luật hiện hành, những ưu đãi của Nhà nước không được tính vào giá bán, cho thuê mua. Quy định này giúp cho các dự án NOXH đạt được mục tiêu của chính sách là giảm giá thành NOXH. Những khoản ưu đãi này nhằm mục đích để người thuê mua NOXH có được nhà ở với khả năng tài chính hạn chế của mình. Cuối cùng, người được hưởng những ưu đãi này là những đối tượng được hưởng chính sách mặc dù vẫn mang hình thức là ưu đãi của Nhà nước cho chủ đầu tư.²²⁶

Cũng theo quy định pháp luật hiện hành, pháp luật trao quyền cho chủ đầu tư dự án xác định giá NOXH dựa theo chi phí xây dựng thực tế mà chưa có cơ chế kiểm tra, giám sát cụ thể và hiệu quả. Do đó, không thể chắc chắn rằng, giá thuê mua NOXH sẽ được xác định theo đúng công thức quy định. Như đã đề cập ở nội dung trên, cơ quan giám sát cần đóng vai trò quan trọng trong việc kiểm tra việc tính giá NOXH cho thuê

²²⁶ Lê Thị Ngọc Mai (2019), Ưu đãi đối với chủ đầu tư xây dựng dự án nhà ở xã hội và những vấn đề thực tiễn đặt ra, Tạp chí Công thương, Số 8, trang 63-67.

mua, để tránh tình trạng giá NOXH không chênh lệch hoặc chênh lệch không đáng kể so với nhà ở thương mại đang lưu thông trên thị trường.

Việc xác định giá NOXH liên quan đến lợi nhuận của chủ đầu tư dự án và mức trợ cấp của ngân sách nhà nước. Đối với những dự án NOXH được đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước, giá NOXH càng thấp thì mức vốn trợ cấp của ngân sách nhà nước càng cao. Với sự hữu hạn vốn có của ngân sách nhà nước, việc trợ cấp nhiều cho mỗi dự án đồng nghĩa với việc số lượng dự án được trợ cấp càng ít đi làm cho quỹ NOXH ngày càng khan hiếm và chỉ đáp ứng được nhu cầu nhà ở cho một số ít người. Trong trường hợp dự án NOXH được đầu tư từ nguồn vốn của các doanh nghiệp kinh doanh bất động sản, nếu bị khống chế trần giá nhà ở không hợp lý sẽ không thu hút doanh nghiệp đầu tư vào lĩnh vực này. Ngoài ra, việc kiểm soát giá không hợp lý sẽ nảy sinh những vấn đề sau: (i) nếu định giá thuê thấp hơn chi phí để hình thành vận hành nhà ở, thì một điều chắc chắn rằng nhà ở sẽ nhanh chóng rơi vào tình trạng hư hỏng và trở nên bị bỏ hoang hoặc không thể ở được; (ii) nếu các nhà đầu tư tư nhân không cân bằng được chi phí giữa cung cấp nhà ở cho đối tượng có thu nhập thấp và phần nhà ở còn lại của dự án thì dự án sẽ không khả thi; (iii) nếu Nhà nước sử dụng nhiều hơn các nguồn trợ cấp của mình để trợ cấp thì gói trợ cấp đồng nghĩa sẽ có ít hộ gia đình nhận được nhà ở.²²⁷

Để giá NOXH phù hợp với khả năng chi trả của nhóm đối tượng hưởng chính sách, đồng thời bảo đảm mang lại lợi nhuận cần thiết cho chủ đầu tư, ngoài việc kiểm soát giá NOXH ở mức hợp lý, pháp luật cần có những thiết chế tài chính hỗ trợ để người thu nhập thấp có thể thuê mua NOXH với khả năng chi trả hạn chế.²²⁸ Kinh nghiệm từ các quốc gia Đông Nam Á như Singapore, Thái Lan, Philippines, Malaysia là những quốc gia đã thiết lập hệ thống các cơ quan tài chính hỗ trợ việc tiếp cận nhà ở cho người có thu nhập thấp như Quỹ tiết kiệm trung ương (Singapore); Ngân hàng nhà ở chính phủ (Thái Lan); Công ty Tài chính thế chấp nhà ở quốc gia, Quỹ hỗ trợ phát triển nhà ở (Philippines); Quỹ tiết kiệm người lao động (Malaysia).²²⁹ Việc khai thác nguồn vốn từ các tổ chức này được áp dụng lâu dài đã hình thành nên tính bền vững trong việc hỗ trợ

²²⁷ <https://caselaw.findlaw.com/nj-superior-court-appellate-division/1084626.html> accessed on 20 June 2021.

²²⁸ Nguyễn Thị Quỳnh Anh và Trần Ngọc Cương (2018), “Kinh nghiệm phát triển nhà ở xã hội của một số nước và thực tiễn Việt Nam”, *Tạp chí Tài chính*, Số 681, tr. 61-66.

²²⁹ Nguyễn Thị Thanh Thủy (2020), *Tiếp cận và sở hữu nhà ở xã hội tại Hà Nội hiện nay*, Luận án Tiến sĩ Xã hội học, trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Hà Nội, tr. 134.

tài chính cho người có thu nhập thấp tiếp cận nhà ở. Đây là những nguồn ngân sách có sẵn để cho vay với lãi suất ưu đãi khi những người có thu nhập thấp có nhu cầu nhà ở.

Ngoài ra, Quỹ phát triển nhà ở địa phương cần được thiết lập với vai trò là cầu nối cùng chính quyền địa phương trong việc thực hiện chính sách nhà ở. Tuy nhiên, hiện tại, quỹ này không được thành lập ở hầu hết các tỉnh thành do thiếu nguồn vốn hoạt động. Một số tỉnh thành đã thành lập Quỹ phát triển nhà ở nhưng hoạt động lại không hiệu quả. Cơ quan này đã được Chính phủ sáp nhập vào Quỹ đầu tư phát triển địa phương.²³⁰ Quỹ phát triển nhà ở Thành phố Hồ Chí Minh (HOF) được thành lập năm 2004 và hoạt động theo cơ chế quản lý tài chính như Quỹ Đầu tư phát triển địa phương do pháp luật về nhà ở chưa có quy định cụ thể về cơ chế quản lý tài chính của Quỹ phát triển nhà ở.²³¹

Tóm lại, để những đối tượng mục tiêu có thể thuê mua NOXH, bên cạnh việc ổn định giá NOXH cho thuê mua thông qua cơ chế kiểm soát chặt chẽ, các thiết chế tài chính cần được thiết lập đồng bộ và hoạt động hiệu quả để hỗ trợ cả bên thuê mua và bên cho thuê mua trong quá trình tạo lập và giao dịch NOXH.

Thứ hai, bắt cập trong quy định về phương thức thanh toán trong giao dịch thuê mua nhà ở xã hội

Pháp luật Việt Nam quy định về việc trả lại tiền đã thanh toán lần đầu khi kết thúc hợp đồng thuê mua NOXH nhưng lại thiếu quy định về việc xử lý khoản tiền mà bên thuê mua đã trả hàng tháng.²³² Ngoài khoản tiền phải thanh toán lần đầu, bên thuê mua phải thanh toán tiền thuê mua hàng tháng. Số tiền này được tính dựa trên giá căn nhà trừ đi số tiền thanh toán lần đầu. Số tiền còn lại sẽ chia đều cho thời gian thuê mua. Tiền thuê mua luôn cao hơn tiền thuê phải thanh toán vì tiền thuê mua bao gồm tiền thuê và một phần tiền mua căn nhà. Nếu khi chấm dứt hợp đồng, bên thuê mua chỉ được hoàn lại số tiền đã nộp lần đầu là không hợp lý. Việt Nam có thể học hỏi kinh nghiệm của một số quốc gia trên thế giới, bổ sung khoản tiền mà bên thuê mua được hoàn trả, ngoài

²³⁰ World Bank Group (2015), *Nhà ở giá hợp lý ở Việt Nam – Con đường phía trước*, Báo cáo 2015, tr.17.

Theo Nghị định số 99/2015/NĐ-CP quy định về xử lý chuyên tiếp đối với Quỹ phát triển nhà ở, trước khi thành lập Quỹ phát triển nhà ở, địa phương phải báo cáo để Chính phủ xem xét quyết định thành lập Quỹ phát triển nhà ở riêng hoặc ủy thác cho Quỹ đầu tư phát triển của địa phương quản lý Quỹ phát triển nhà ở.

²³¹ Công văn số 406/BXD-QLN của Bộ Xây dựng gửi Sở Tài chính thành phố Hồ Chí Minh hướng dẫn về cơ chế tài chính của Quỹ phát triển nhà ở.

²³² Khoản 1 Điều 135 Luật Nhà ở năm 2015.

số tiền thanh toán lần đầu, sẽ được hoàn trả một phần khoản tiền thuê mua hàng tháng đã thanh toán. Điều kiện và tỷ lệ hoàn trả bao nhiêu sẽ được tính toán và cân nhắc dựa vào thời gian thuê mua và sự biến động của giá nhà ở trên thị trường.

Cần sửa đổi Điều 135 Luật Nhà ở năm 2014 như sau:

Điều 135. Quyền và nghĩa vụ của bên thuê mua NOXH

1. Bên thuê mua NOXH phải thực hiện quy định tại Điều 62 của Luật này và các nghĩa vụ khác theo thỏa thuận trong hợp đồng thuê mua nhà ở.

Trường hợp chấm dứt hợp đồng thuê mua nhà ở mà bên thuê mua đã nhận bàn giao nhà ở thì bên thuê mua phải trả lại nhà ở này cho bên cho thuê mua; bên thuê mua được hoàn lại số tiền đã nộp lần đầu **và một phần tiền thuê mua hàng tháng đã thanh toán**, trừ trường hợp quy định tại điểm e và điểm h khoản 1 Điều 84 và khoản 2 Điều 136 của Luật này. **Chính phủ quy định chi tiết về phần tiền thuê mua hàng tháng sẽ được hoàn trả.**

2. Trường hợp bên thuê mua nhà ở chết thì giải quyết như sau:

c) Nếu có người thừa kế hợp pháp nhưng không thuộc diện quy định tại điểm a và điểm b khoản này thì bên cho thuê mua được quyền thu hồi nhà ở và người thừa kế hợp pháp được hoàn trả số tiền mà bên thuê mua nhà ở đã nộp lần đầu có tính lãi suất theo quy định về lãi suất không kỳ hạn liên ngân hàng tại thời điểm hoàn trả **và một phần tiền thuê mua hàng tháng đã thanh toán;**

Điều chỉnh khoản 17 Điều 3 và khoản 2 Điều 62 như sau:

Thuê mua nhà ở là việc người thuê mua thanh toán trước cho bên cho thuê mua **không vượt quá 20%** giá trị của nhà ở thuê mua, trừ trường hợp người thuê mua có điều kiện thanh toán trước thì được thanh toán không quá 50% giá trị nhà ở thuê mua; số tiền còn lại được tính thành tiền thuê nhà để trả hàng tháng cho bên cho thuê mua trong một thời hạn nhất định; sau khi hết hạn thuê mua nhà ở và khi đã trả hết số tiền còn lại thì người thuê mua có quyền sở hữu đối với nhà ở đó. **Nếu bên thuê mua không mua nhà sẽ nhận lại số tiền đã được tích lũy trong thời gian thuê mua.**

Thời hạn của hợp đồng thuê mua NOXH tối thiểu là 05 năm; thời hạn thanh toán tiền thuê mua NOXH tối thiểu là 05 năm, kể từ ngày ký ~~hợp đồng thuê mua nhà ở~~ **bàn giao nhà ở**.

Số tiền ứng trước đối với hợp đồng thuê mua NOXH cần được thay đổi lại. Do các bên thỏa thuận nhưng không vượt quá 20% sẽ hợp lý hơn là ấn định 20% vì nhiều lý do. Việc ấn định tỷ lệ 20% sẽ trở nên cứng nhắc và làm mất đi tính thỏa thuận của hợp đồng. Trong một số trường hợp, để giảm gánh nặng tài chính ban đầu khi xác lập hợp đồng thuê mua, các bên có thể thỏa thuận số tiền ứng trước này thấp hơn 20% giá trị căn nhà. Quy định này vừa tạo tính linh hoạt cho các bên thỏa thuận vừa bảo vệ được quyền lợi của bên thuê mua để tránh trường hợp bên cho thuê mua áp đặt số tiền ứng trước cao và vượt quá khả năng tài chính của người có thu nhập thấp.

Luật Nhà ở năm 2014 quy định, bên thuê mua không trả tiền thuê nhà từ 03 tháng trở lên mà không có lý do chính đáng thì bên thuê mua được quyền chấm dứt hợp đồng thuê mua NOXH.²³³ Trong khi đó, một số quốc gia không tính theo tháng mà dựa theo số lần vi phạm nghĩa vụ thanh toán. Trung Quốc và Hàn Quốc quy định về vấn đề vi phạm nghĩa vụ thanh toán là “lần” mà không phải “tháng”. Quy định này có hai cách hiểu không trả tiền nhà kể từ ngày không trả là 03 tháng hoặc đã không trả 03 tháng tiền nhà. Nếu hiểu theo cách thứ hai thì sẽ gặp vướng mắc khi áp dụng trên thực tế. Ví dụ hợp đồng cho thuê quy định thanh toán định kỳ là bốn tháng một lần, đến tháng thứ ba bên thuê mua chưa thanh toán là hoàn toàn hợp lý. Tuy nhiên, căn cứ theo quy định thì bên thuê mua vi phạm và bên cho thuê mua có quyền chấm dứt hợp đồng.

Vì lẽ đó, điểm b khoản 2 Điều 136 Luật Nhà ở năm 2014 cần sửa đổi như sau:

2. Trường hợp thuê mua NOXH không thuộc sở hữu nhà nước thì bên cho thuê mua được chấm dứt hợp đồng thuê mua nhà ở, được thu hồi nhà ở đang cho thuê mua khi thuộc một trong các trường hợp sau đây:

b) Bên thuê mua không trả tiền thuê nhà từ 03 ~~tháng~~ **lần** trở lên mà không có lý do chính đáng;

Ngoài ra, việc thanh toán cần linh hoạt khi người thuê mua mất khả năng thanh toán tạm thời, họ có thể thanh toán trễ hạn tối đa ba tháng. Trợ cấp có thể bị rút lại nếu

²³³ Điểm b khoản 2 Điều 136 Luật Nhà ở năm 2014.

người thụ hưởng thanh toán trễ hạn hơn ba lần.²³⁴ Một yếu tố quan trọng trong phương thức thanh toán là việc xác định giá mua cuối cùng trong hợp đồng thuê mua. Hiện tại, có hai cách thực hiện. *Một là*, giá thuê mua được xác định trước khi thực hiện hợp đồng. Phương pháp này phù hợp với thời gian thuê ngắn, giá trị hao mòn và giá thị trường không có nhiều biến động, sự chênh lệch giữa giá được ấn định trước và giá tài sản tại thời điểm mua không lớn. Tuy nhiên, khi thời gian thuê ít nhất 05 năm²³⁵, giá cả trên thị trường có nhiều biến động và những hao mòn trong quá trình sử dụng làm cho giá trị căn nhà tại thời điểm mua có sự chênh lệch khá lớn so với thời điểm giao kết hợp đồng. *Hai là*, xác định giá mua thời điểm mua là giá mua cuối cùng. Cách xác định này giúp cho bên thuê mua khi giá thị trường giảm nhưng nếu giá thị trường tăng dẫn đến một mức giá cao hơn so với giá dự kiến khi xác lập hợp đồng thì người thuê mua sẽ phải chi trả mức cao hơn.

Lựa chọn cách thứ nhất hay cách thứ hai là thỏa thuận giữa các bên khi xác lập hợp đồng. Quá trình bán nhà cuối cùng nên được mô tả rõ ràng để người thuê hiểu rõ trách nhiệm và số tiền thuê theo định kỳ để tổng số tiền thuê hàng tháng không vượt quá khả năng thanh toán. Điều này bảo vệ người thuê khỏi sự tăng giá bất ngờ dẫn đến nguy cơ mất nhà. Cuối cùng, thuê mua cung cấp một dự phòng chính thức trong trường hợp người thuê không đáp ứng được các điều kiện của hợp đồng thuê mua. Ví dụ như pháp luật của Pháp quy định rõ thời hạn mà bên cho thuê mua phải trả lại khoản phí mà bên thuê mua đã trả tương ứng với phần tiền tích lũy để mua nhà có tính đến giá nhà ở hiện tại trong trường hợp kết thúc hợp đồng thuê mua mà việc mua nhà ở không diễn ra.²³⁶

Từ những phân tích trên, việc thanh toán cần tách bạch thành hai phần rõ ràng, (i) phần thứ nhất (phần thuê) là chi phí thanh toán cho phần thuê nhà. Chi phí này bao gồm việc sử dụng nhà ở và những hao mòn trong thời gian sử dụng; (ii) phần thứ hai là chi phí trả trước cho việc mua nhà (phần mua). Khoản này sẽ được trả lại cho người thuê (sau khi trừ đi chi phí của quyền mua, các khoản bồi thường và các chi phí hợp lý khác)

²³⁴ World Bank Group (2015), *Nhà ở giá hợp lý ở Việt Nam – Con đường phía trước*, Báo cáo 2015, tr.83.

²³⁵ Khoản 2 Điều 58 Nghị định số 71/2010/NĐ-CP của Chính phủ quy định, sau khi trả trước 20% giá trị nhà ở thuê mua, bên thuê mua được quyền trả số tiền còn lại theo thời gian do chủ đầu tư và bên thuê mua thỏa thuận, nhưng tối thiểu là 10 năm, kể từ ngày ký hợp đồng thuê mua nhà ở.

²³⁶ Điều 10 Luật số 84-595 ngày 12 tháng 7 năm 1984 quy định việc cho thuê mua bất động sản Available online: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006068850/?fbclid=IwAR1m4XSt226tY4vxy4y2mSnnYs5_iI6QLBPBHSrtSm9SfEkuEIsKklMjf1I accessed on 5 Junly 2020.

nếu quyền mua nhà không được thực hiện khi chấm dứt hợp đồng. Nếu người thuê thực hiện quyền mua nhà, người thuê phải thanh toán thêm khoản tiền chênh lệch giữa giá trị nhà ở tại thời điểm đó sau khi trừ đi số tiền đã thanh toán ở phần mua (ii).

Thứ ba, bất cập trong quy định định mức lợi nhuận của chủ đầu tư dự án nhà ở xã hội cho thuê mua

Trong thực tiễn áp dụng, việc xác định sai giá bán vẫn diễn ra. Việc lập dự toán sai khối lượng, sai đơn giá (ví dụ như tại khu Gia Quất, tại lô đất ký hiệu A1-5/NO1, phường Thượng Thanh, quận Long Biên 13,1 tỷ đồng; dự án đầu tư xây dựng khu NOXH 5B2 tại lô đất ký hiệu 5.B2, 5.B4, 5.B5 thuộc khu tái định cư Đông Hội, huyện Đông Anh 16,2 tỷ đồng; dự án CT2A Thạch Bàn 1,7 tỷ đồng; dự án khu NOXH tại ô đất B8.NXH thuộc quy hoạch chi tiết khu Công viên công nghệ phần mềm Hà Nội 103,9 tỷ đồng; dự án xây dựng NOXH để bán, cho thuê tại ô đất N04 và một phần ô đất N03 (ký hiệu N03B) 20,9 tỷ đồng; dự án tại ô đất ký hiệu N05 là 7,2 tỷ đồng.²³⁷ Theo kết quả kiểm toán nhà nước năm 2020, trong 05 dự án NOXH tại Tp. Hồ Chí Minh được kiểm toán, dự toán được phê duyệt của các dự án này chưa chính xác về khối lượng, đơn giá, chưa xác định rõ diện tích chung và riêng của tòa nhà làm ảnh hưởng đến giá bán NOXH. Đồng thời, Kiểm toán nhà nước đề nghị các dự án này phải giảm giá trị chi phí đầu tư trong phương án tính giá NOXH.

Cũng theo kết quả kiểm toán của Kiểm toán nhà nước tại 09 dự án NOXH ở Hà Nội, tổng giá trị các khoản ưu đãi của Nhà nước khoảng 641 tỷ đồng, góp phần giảm từ 10%-36% giá bán NOXH. Tuy nhiên, giá nhà ở vẫn cao so với thu nhập của người dân.²³⁸ Ngoài ra, việc thẩm định giá NOXH vẫn chưa được tách bạch rõ ràng giữa diện tích sở hữu chung, diện tích sở hữu riêng và diện tích phần dành cho khai thác thương mại của chủ đầu tư.

Một sản phẩm lưu thông trên thị trường được định giá bởi các yếu tố chi phí sản xuất và cung cầu thị trường. Theo báo cáo về nhà ở của Savills năm 2017 cho thấy giá nhà tại Việt Nam cao gấp 25 lần thu nhập trung bình, so với trung bình các quốc gia phát triển là 7 đến 10 lần, tại các quốc gia khác trong khu vực châu Á là 10 – 20 lần. Sự

²³⁷ <https://infonet.vietnamnet.vn/thi-truong/co-du-an-nha-o-xa-hoi-chu-dau-tu-cong-ca-chi-phi-lai-vay-va-gia-ban-253145.html>, truy cập ngày 15/11/2020.

²³⁸ Nội dung này được đăng tải trên Cổng thông tin điện tử của Kiểm toán Nhà nước Việt Nam <https://www.sav.gov.vn/Pages/chi-tiet-tin.aspx?l=TinTucSuKien&ItemID=34371>, truy cập ngày 18/8/2020.

chênh lệch rất lớn này đã làm cho nhà ở nằm ngoài khả năng của đa số người dân đặc biệt là nhóm có thu nhập thấp. Nhóm người này rất khó khăn để có được nhà ở vì sự tăng lên liên tục của giá nhà ở. Việc kiểm soát giá NOXH được xây dựng trên nền tảng khuyến khích và tạo điều kiện cho người có thu nhập thấp có thể tiếp cận nhà ở với khả năng chi trả hạn chế, và do đó chính sách NOXH chỉ khả thi khi mức thanh toán nằm trong khả năng chi trả của nhóm đối tượng thụ hưởng.

Tại Việt Nam, giá NOXH được kiểm soát thông qua cam kết về giá của chủ đầu tư xây dựng NOXH. Khi nhận được hỗ trợ tài chính của nhà nước như thuế, đất, ưu đãi tín dụng, chủ đầu tư phải cam kết giá cho thuê mua phải thỏa mãn hai điều kiện là (i) giá bán không cao hơn giá thị trường và (ii) định suất lợi nhuận không được vượt 15%. Tuy nhiên, việc kê khai chi phí do chủ đầu tư cung cấp nên rất khó kiểm soát được giá vốn thực sự đầu tư vào dự án NOXH. Giá NOXH hiện nay vẫn còn vượt rất xa khả năng chi trả của người dân. Đây chính là rào cản lớn nhất cản trở việc tiếp cận NOXH của những người có nguồn lực tài chính hạn chế.

Để kiểm soát giá NOXH, bảo đảm cho người có thu nhập thấp tiếp cận nhà ở, chính phủ cần ban hành mức trần giá NOXH.²³⁹ Đồng thời, xây dựng hệ thống kiểm soát các yếu tố đầu vào như đất đai, chi phí xây dựng và các nguồn tài chính được hỗ trợ từ các nguồn khác từ ngân sách nhà nước đối với các dự án NOXH.²⁴⁰

Tóm lại, việc xác định giá cho thuê mua NOXH rất quan trọng, quyết định khả năng chi trả và tiếp cận NOXH của người có thu nhập thấp. Ngoài việc giới hạn lợi nhuận của chủ đầu tư, để giá cho thuê mua mang tính khả thi không chỉ dựa vào chi phí xây dựng, cần phải đánh giá lại giá NOXH dựa vào một số tiêu chí khác như dựa vào giá thị trường tại thời điểm bán; tiện ích nhà ở; mức trần giá nhà ở có thể áp dụng khi các tiêu chí còn lại làm cho giá NOXH vượt quá mức giá quy định.

Giá thuê mua NOXH không chỉ giảm bằng cách kiểm soát định mức lợi nhuận vì nếu lợi nhuận thấp sẽ triệt tiêu mục đích kinh doanh của chủ đầu tư dự án NOXH, mà còn có thể giảm giá thuê mua NOXH bằng cách giảm chi phí đầu tư xây dựng, một trong những giải pháp giảm chi phí đầu tư xây dựng NOXH có thể áp dụng là chuyển từ xây

²³⁹ Kyung-Hwan Kim and Miseon Park (2016), *Housing policy in the Republic of Korea*, Asian Development Bank Institute, ADBI Working Paper 570, 30ps.

²⁴⁰ Trần Chiến Thắng (2017), “Quản lý thị trường nhà ở chung cư tại Hàn Quốc và kinh nghiệm cho Việt Nam”, *Tạp chí Nghiên cứu Ấn Độ và châu Á*, số 05, tr. 24-31.

dựng nhà ở sang sản xuất nhà ở, tức là các dự án nhà ở sẽ được xây dựng theo những mô hình kiểu mẫu đã thành công trước đó.²⁴¹

Những ràng buộc liên quan đến giá và định mức lợi nhuận tối đa cho chủ đầu tư cần ở mức không triệt tiêu động lực kinh doanh của các nhà đầu tư.

Chính vì lẽ đó, cần thiết điều chỉnh khoản 2 Điều 21 Nghị định số 100/2015/NĐ-CP và điểm b khoản 8 Điều 1 Nghị định số 49/2021/NĐ-CP như sau:

2. Giá thuê mua NOXH do chủ đầu tư dự án xác định trên cơ sở tính đủ các chi phí để thu hồi vốn đầu tư xây dựng nhà ở, lãi vay (nếu có) và lợi nhuận định mức của toàn bộ dự án không vượt quá 15% tổng chi phí đầu tư (**không bao gồm phần đầu tư đối với diện tích đất 20% của dự án NOXH được phép khai thác thương mại**); không tính các khoản ưu đãi của Nhà nước quy định tại Điều 58 của Luật Nhà ở vào giá thuê mua NOXH.

b) Được dành 20% tổng diện tích đất ở đã đầu tư xây dựng hệ thống hạ tầng kỹ thuật trong phạm vi dự án đầu tư xây dựng NOXH (bao gồm cả dự án sử dụng quỹ đất 20%) **để đầu tư xây dựng công trình kinh doanh thương mại để đầu tư xây dựng nhà ở thương mại nhằm bù đắp chi phí đầu tư, góp phần giảm giá bán, giá cho thuê, thuê mua NOXH và giảm kinh phí dịch vụ quản lý, vận hành NOXH sau khi đầu tư;**²².

4.2. Quy định về chất lượng nhà ở xã hội cho thuê mua

4.2.1. Quản lý chất lượng nhà ở xã hội cho thuê mua

Quản lý chất lượng nhà ở được xem là nội dung quan trọng trong chính sách NOXH nhằm tạo ra những sản phẩm NOXH chất lượng và bền vững. Đối với NOXH cho thuê mua, việc quản lý và kiểm soát chất lượng được thực hiện theo quy định về quản lý chất lượng công trình xây dựng.²⁴²

²⁴¹ Abel Owotemu and Cross Ogohi Daniel (2021), Impact of globalisation and affordable housing provision, *Asian Journal of Business and Management*, Volume 9, Issue 1, pp. 8-16.

²⁴² Khoản 1 Điều 25 Nghị định số 100/NĐ-CP của Chính phủ về phát triển và quản lý nhà ở xã hội và khoản 1 Điều 2 Nghị định số 06/2021/NĐ-CP của Chính phủ quy định chi tiết một số nội dung về quản lý chất lượng, thi công xây dựng và bảo trì công trình xây dựng.

Pháp luật về nhà ở không có quy định riêng dành cho việc quản lý chất lượng nhà ở mà hoạt động này được thực hiện theo quy định pháp luật về quản lý chất lượng công trình xây dựng.²⁴³ Đối với nhà ở chung cư, việc đánh giá chất lượng được áp dụng bằng việc phân hạng nhà ở chung cư.²⁴⁴ Hiện nay, có rất ít thông tin về kết quả đánh giá chất lượng nhà ở được công bố rộng rãi và dễ dàng tiếp cận, đặc biệt là chất lượng nhà ở xã hội. Phần lớn NOXH được xây dựng dưới hình thức chung cư, khi đó NOXH sẽ áp dụng quy định về nhà chung cư để phân hạng nhằm xác định giá trị của nhà chung cư khi thực hiện quản lý hoặc giao dịch trên thị trường.²⁴⁵ Sở Xây dựng nơi có tòa nhà sẽ thực hiện việc phân hạng nhà chung cư thành 03 hạng là hạng A, hạng B và hạng C nhằm mục đích xác định giá trị của nhà chung cư khi thực hiện quản lý hoặc giao dịch trên thị trường. Đây được xem là hoạt động đánh giá tổng thể chất lượng tòa nhà chung cư. Tuy nhiên, việc phân hạng này không mang tính bắt buộc mà theo đơn yêu cầu của các chủ thể có liên quan. Theo quy định tại khoản 2 Điều 3 Thông tư số 31/2016/TT-BXD, việc phân hạng nhà ở chung cư phải có đề nghị của tổ chức, cá nhân (Ban quản trị nhà chung cư, chủ đầu tư hoặc chủ sở hữu nhà chung cư). Chính vì vậy, thông tin về phân hạng nhà chung cư không mang tính phổ biến mà phụ thuộc vào việc chủ động cung cấp của các bên như chủ đầu tư hoặc ban quản trị nhà chung cư.²⁴⁶

Bên cạnh việc đánh giá theo chất lượng xây dựng, nhà ở còn được đánh giá theo nhiều tiêu chí khác nhau. Tổng cục thống kê năm 2020 đã công bố một báo cáo về chất lượng nhà ở với bộ 10 chỉ số phản ánh mức độ thiếu hụt các dịch vụ xã hội cơ bản. Theo kết quả báo cáo năm 2020, trong 10 chỉ số phản ánh mức độ thiếu hụt các dịch vụ xã hội cơ bản, mức độ thiếu hụt về chất lượng nhà ở nằm trong nhóm ba dịch vụ xã hội ít thiếu hụt nhất (chất lượng nhà ở: 4,4%; khám chữa bệnh: 2,4% và giáo dục trẻ em: 2,1%).²⁴⁷ Trong đó, chất lượng nhà ở được đánh giá dựa trên mức độ kiên cố của nhà ở. Nhà ở được chia thành bốn loại: nhà ở thiếu kiên cố, nhà ở đơn sơ, nhà ở bán kiên cố và nhà ở

²⁴³ Điều 25 Nghị định số 100/2015/NĐ-CP của Chính phủ về phát triển và quản lý nhà ở xã hội.

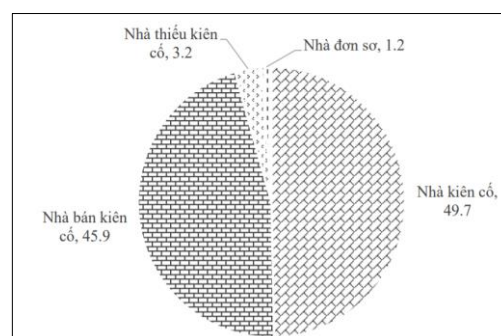
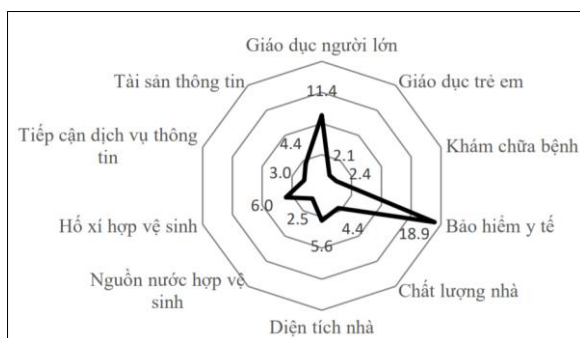
²⁴⁴ Điều 6 Thông tư số 31/2016/TT-BXD của Bộ Xây dựng quy định về phân hạng và công nhận hạng đối với nhà chung cư.

²⁴⁵ Điều 98 Luật Nhà ở năm 2014.

²⁴⁶ Điều 4 Thông tư số 31/2016/TT-BXD của Bộ Xây dựng quy định về phân hạng và công nhận hạng đối với nhà chung cư.

²⁴⁷ Kết quả khảo sát mức sống dân cư năm 2020, ban hành kèm theo Quyết định số 1261/QĐ-TCTK ngày 19 tháng 8 năm 2019 của Tổng cục trưởng Tổng cục Thống kê.

kiên cố.²⁴⁸ Kết quả đánh giá chất lượng nhà ở của các hộ gia đình đạt được ở mức khá cao. Tỷ lệ hộ gia đình sống trong nhà kiên cố và bán kiên cố lên tới 95,6%, một tỷ lệ rất nhỏ hộ gia đình sống trong nhà thiếu kiên cố và nhà đơn sơ chỉ chiếm khoảng 4,4% (Hình 4.1. và 4.2.).



Hình 4.1. Mức độ thiếu hụt tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản năm 2020²⁴⁹ **Hình 4.2. Chất lượng nhà ở năm 2020**

Kết quả báo cáo chỉ ra rằng, những gia đình sống trong điều kiện nhà ở đơn sơ và thiếu kiên cố không hẳn là do không đủ khả năng hay điều kiện kinh tế kém mà đôi khi do điều kiện tự nhiên, phong tục tập quán lâu đời, ví dụ như các hộ gia đình khu vực Đồng bằng sông Cửu Long, Trung du và miền núi phía Bắc.²⁵⁰ Theo kết quả này, căn cứ vào một tiêu chí duy nhất là tính kiên cố, chất lượng nhà ở tại Việt Nam được đánh giá cao. Phần lớn nhà ở xây dựng kiên cố và bán kiên cố. Số lượng nhà ở không kiên cố và được xây dựng đơn sơ là do lựa chọn của người dân dựa theo nhu cầu di chuyển và tập quán sinh sống nơi đó.

Như vậy, đánh giá chất lượng nhà ở không thể chỉ dựa vào đánh giá chất lượng công trình xây dựng. Để sinh sống lâu dài, nhà ở không thể chỉ dựa vào mức độ kiên cố mà còn phụ thuộc vào nhiều yếu tố khác. Ngoài bảo đảm về mặt kỹ thuật, khi thiết kế NOXH cần phải tính đến nhu cầu sử dụng và môi trường xung quanh của căn nhà. Khi đánh giá chất lượng NOXH, các tiêu chí không chỉ tập trung vào chi tiết căn nhà và thiết kế của nó mà còn xem xét bối cảnh và môi trường xung quanh của ngôi nhà. Kết quả

²⁴⁸ Công văn số 134/BXD-QLN của Bộ Xây dựng về việc trả lời Sở Xây dựng tỉnh Hậu Giang về khái niệm loại nhà kiên cố và bán kiên cố ngày 15/12/2015.

²⁴⁹ Kết quả khảo sát mức sống dân cư năm 2020, ban hành kèm theo Quyết định số 1261/QĐ-TCTK ngày 19 tháng 8 năm 2019 của Tổng cục trưởng Tổng cục Thống kê.

²⁵⁰ Kết quả khảo sát mức sống dân cư năm 2020, ban hành kèm theo Quyết định số 1261/QĐ-TCTK ngày 19 tháng 8 năm 2019 của Tổng cục trưởng Tổng cục Thống kê.

đánh giá chất lượng nhà ở là cơ sở để người có nhu cầu nhà ở thực hiện lựa chọn của mình, giúp họ nhìn nhận, đánh giá đúng về giá trị và chất lượng nhà mà mình dự định thuê mua. Kết quả đánh giá chất lượng nhà ở cần phải được công bố chi tiết và rộng rãi sao cho những người dân bình thường có thể tiếp cận và hiểu được những thông tin đó. Thực tế, chất lượng công trình của các dự án NOXH hiện nay chỉ được biết đến do chính chủ đầu tư dự án nhà ở chủ động cung cấp thông qua trang thông tin điện tử của dự án hoặc các phương tiện thông tin đại chúng như báo đài và mạng xã hội, chưa có quy định pháp luật bắt buộc về việc công bố thông tin này. Điều này đồng nghĩa với việc người sử dụng chỉ tiếp cận thông tin một cách thụ động và có giới hạn.

Chính vì vậy, đánh giá chất lượng NOXH là hết sức cần thiết nhưng hoạt động đánh giá cần phải được tiến hành bởi chủ thể có đủ chức năng thực hiện (chẳng hạn như ở Pháp giao cho Hiệp hội Qualitel; ở Anh là Tổng Công ty nhà ở; ở Mỹ là Cơ quan Nhà ở và Phát triển đô thị; ở Hàn Quốc là Viện Bất động sản Hàn Quốc). Định kỳ hoặc đột xuất, cơ quan quản lý nhà ở trung ương hoặc địa phương có thể độc lập hoặc phối hợp với các hiệp hội về nhà ở (Hiệp hội Bất động sản Việt Nam, Hiệp hội các đô thị Việt Nam, Hiệp hội Nhà thầu xây dựng Việt Nam) tiến hành đánh giá chất lượng NOXH dựa trên hệ thống tiêu chí đánh giá chất lượng sẵn có. Kết quả đánh giá này phải được người có nhu cầu nhà ở tiếp cận một cách đầy đủ. Để cuối cùng, những thông tin này được sử dụng như một công cụ hữu ích giúp người gặp khó khăn về nhà ở có thể đưa ra lựa chọn phù hợp nhất với nhu cầu và khả năng chi trả.

Ngoài ra, việc tiếp cận những chính sách ưu đãi của NOXH phải liên kết chặt chẽ với việc tuân thủ các tiêu chuẩn chất lượng của chủ đầu tư. Kết quả đánh giá này cần được xem là cơ sở để áp dụng chế tài đối với chủ đầu tư dự án NOXH vi phạm những cam kết để được hưởng ưu đãi.²⁵¹ Hiện tại, pháp luật chưa có quy định xử phạt dành riêng đối với những vi phạm về chất lượng đối với các dự án nhà ở xã hội mà chỉ có quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực xây dựng theo Nghị định số 16/2022/NĐ-CP của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính về xây dựng. Trong đó, có quy định xử phạt những hành vi vi phạm về chất lượng công trình như hành vi tổ chức thi công xây dựng công trình vi phạm quy định về quản lý chất lượng

²⁵¹ Manuela Madeddu (2012), “Housing quality and the rescue of failed private housing schemes in England: a policy review”, *Journal of Housing and the Built Environment*, Volume 28, pp. 567-578.

công trình xây dựng gây lún, nứt hoặc hư hỏng công trình hạ tầng kỹ thuật, công trình lân cận; Không tổ chức thí nghiệm đối chứng, kiểm định chất lượng công trình theo quy định. Tuy nhiên, những chế tài này áp dụng chung cho công trình xây dựng và kể cả nhà ở công trình đã nghiệm thu nhưng không đảm bảo về chất lượng công trình. ở xã hội là chưa hợp lý. Không giống các công trình xây dựng khác, nhìn từ góc độ nguồn vốn đầu tư, các dự án nhà ở xã hội được hưởng chính sách ưu đãi về đất đai, thuế và vốn vay. Để bảo đảm tính công bằng, khi có vi phạm về chất lượng, ngoài việc phải chịu chế tài như các chủ đầu tư công trình xây dựng khác, chủ đầu tư dự án nhà ở xã hội còn phải chịu chế tài liên quan đến những chính sách ưu đãi đã được thụ hưởng. Trong trường hợp này, chúng ta có thể tham khảo kinh nghiệm của Anh khi áp dụng chế tài đối với chủ đầu tư dự án nhà ở xã hội. Chính phủ Anh đã rất khắt khe trong việc kiểm tra chất lượng sau khi công trình nhà ở hoàn thành, đối với những dự án không đạt chất lượng, chủ đầu tư dự án không được hưởng ưu đãi và phải hoàn trả đầy đủ những ưu đãi đã nhận được của Chính phủ trước đó.²⁵²

Để người sử dụng nhà ở có được thông tin đáng tin cậy trong việc lựa chọn nhà ở và chủ đầu tư nhà ở có động lực nâng cao chất lượng công trình, vai trò của các cơ quan chức năng trong việc giám sát và cung cấp thông tin về chất lượng nhà ở là hết sức cần thiết. Đối với các dự án NOXH thì hoạt động này lại càng quan trọng hơn. Định kỳ hoặc đột xuất, cơ quan có thẩm quyền cần tiến hành đánh giá chất lượng nhà ở tại các dự án đang hoạt động và chuẩn bị đưa vào hoạt động. Kết quả đánh giá này cần được công bố rộng rãi để người dân có thể dễ dàng tiếp cận. Kết quả đánh giá chất lượng NOXH mang tính khách quan và được tiến hành bởi cơ quan có thẩm quyền sẽ hỗ trợ rất lớn cho họ trong việc lựa chọn nhà ở phù hợp với nhu cầu và khả năng chi trả hiện có. Chính vì vậy, chất lượng NOXH cần phải được đánh giá một cách toàn diện dựa trên hệ thống tiêu chí chất lượng cụ thể về NOXH. Hoạt động này phải mang tính bắt buộc và phải được kiểm tra và giám sát chặt chẽ, để dữ liệu về chất lượng NOXH mang tính khách quan và đủ độ tin cậy.

Các dự án NOXH được thực hiện với yêu cầu chi phí phải thấp. Do đó, vật liệu tại các hạng mục như hệ thống điện nước, phòng cháy chữa cháy, cách âm, chống thấm dột,

²⁵² Manuela Madeddu (2012), "Housing quality and the rescue of failed private housing schemes in England: a policy review", *Journal of Housing and the Built Environment*, Volume 28, pp. 567-578.

nội thất được đầu tư rất thấp làm cho chất lượng công trình không bảo đảm dẫn đến hậu quả chung là dự án NOXH nhanh xuống cấp. Ngoài ra, do đất đai ngày càng khan hiếm và tăng giá nên NOXH thường được bố trí ở những khu vực xa trung tâm và thiếu các dịch vụ thiết yếu. Điều này tạo ra một tâm lý tiêu cực là NOXH thì chất lượng thấp.²⁵³ Người thu nhập thấp chấp nhận chất lượng nhà ở như một điều hiển nhiên vì cho rằng có được NOXH thấp hơn giá thị trường, được ưu đãi vay vốn thì chất lượng không thể yêu cầu quá cao so với những căn nhà đã thuê trước đây thì điều kiện sống ở các dự án NOXH đã tốt hơn rất nhiều.²⁵⁴

Chất lượng NOXH tại Việt Nam được quy định bởi Luật Nhà ở năm 2014. Trong đó nêu rõ, dự án đầu tư xây dựng NOXH phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quản lý, kiểm soát về chất lượng, tiêu chuẩn diện tích.²⁵⁵ Nội dung này được tiếp tục hướng dẫn tại Nghị định số 100/2015/NĐ-CP, việc quản lý chất lượng công trình xây dựng đối với các dự án xây dựng NOXH thực hiện theo quy định của pháp luật về quản lý chất lượng công trình xây dựng.²⁵⁶ Mặc dù là văn bản luật điều chỉnh trực tiếp NOXH nhưng hai văn bản này chưa giải quyết thấu đáo hai vấn đề. Thứ nhất, chưa đưa ra được hệ thống tiêu chí đánh giá chất lượng nhà ở đầy đủ. Thứ hai, những quy định của hai văn bản này chưa đưa ra được những tiêu chí đánh giá riêng biệt dành cho NOXH. Chính vì lý do này, cần thiết phải xây dựng hệ thống tiêu chí đánh giá riêng biệt dành cho NOXH.

Có thể thấy, chất lượng nhà ở chưa được đánh giá đa chiều mà chỉ dừng lại ở các tiêu chuẩn kỹ thuật như tiêu chuẩn thiết kế, diện tích tối thiểu mà chưa đề cập tới những yếu tố như vị trí nhà ở, môi trường xung quanh nhà ở và khả năng tiếp cận các dịch vụ cơ bản của cư dân khi sống trong căn nhà đó. Theo đó, chất lượng NOXH được xác định dựa trên thiết kế được phê duyệt và xây dựng theo kiểu khép kín (tiêu chuẩn thiết kế),

²⁵³ <https://tapchitaichinh.vn/thi-truong-tai-chinh/phat-trien-nha-o-xa-hoi-co-hoi-nao-khi-ca-doanh-nghiep-va-nguoi-dan-deu-dang-than-kho-317867.html>, truy cập ngày 01/7/2020.

²⁵⁴ Nguyễn Thị Thanh Thủy (2020), *Tiếp cận và sở hữu nhà ở xã hội tại Hà Nội hiện nay*, Luận án Tiến sĩ Xã hội học, trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Hà Nội, tr.158.

²⁵⁵ Khoản 4 Điều 4 Luật Nhà ở năm 2014.

²⁵⁶ Khoản 1 Điều 25 Nghị định số 100/2015/NĐ-CP của Chính phủ về quản lý và phát triển nhà ở xã hội.

tiêu chuẩn diện tích tối thiểu (tiêu chuẩn diện tích) và phù hợp quy hoạch xây dựng của cơ quan nhà nước có thẩm quyền (tiêu chuẩn vị trí nhà ở).²⁵⁷

Tương tự hệ thống tiêu chí đánh giá chất lượng nhà ở dựa trên ba yếu tố chính, trong bài viết của mình, nhóm nghiên cứu của Lê Lan Hương khi khảo sát về chất lượng NOXH ở Việt Nam cũng đưa ra ba tiêu chí chính như sau:²⁵⁸

Tiêu chí thứ nhất là vị trí nhà ở. Vị trí thể hiện khả năng kết nối tòa nhà và cư dân với cuộc sống đô thị. Đối với những người có thu nhập thấp, NOXH cách xa trung tâm thành phố sẽ làm tăng khó khăn trong việc tiếp cận việc làm và cơ sở hạ tầng.

Tiêu chí thứ hai là quy hoạch tổng thể của tòa nhà. Chất lượng không gian sống không chỉ thể hiện ở diện tích căn hộ, mà còn ở các không gian công cộng ngoài trời như không gian cây xanh, lối đi bộ và các tiện ích công cộng khác. Đối với NOXH, diện tích của mỗi căn hộ không lớn, do đó, không gian ngoài trời nên được thiết kế để tăng chất lượng cuộc sống cho cư dân bằng cách mở ra khả năng cho mọi người kết nối với thiên nhiên và tăng cường tính cộng đồng.

Tiêu chí thứ ba là kiến trúc nhà ở. Kiến trúc là một trong những chỉ số quan trọng nhất để đánh giá giá trị sử dụng của một tòa nhà. Từ kiến trúc được sử dụng không chỉ có nghĩa là thiết kế căn hộ riêng mà còn cả các khu vực chung như khu kỹ thuật, hành lang, cầu thang. Đối với NOXH là căn hộ, mọi người quan tâm nhiều đến số lượng phòng, tính linh hoạt của không gian và tiêu khí hậu trong căn hộ chứ không chỉ là tổng diện tích. Ngoài ra, xây dựng cơ sở hạ tầng bao gồm hệ thống cấp điện, nước, thang máy, hệ thống chữa cháy, cơ sở xử lý rác thải cũng đóng một vai trò quan trọng trong việc quyết định chất lượng NOXH.

Mặc dù áp lực NOXH phải có giá phải chăng nhưng yếu tố chất lượng vẫn phải được bảo đảm. Giá cả và chất lượng là hai yếu tố quan trọng luôn xuất hiện cùng nhau trong các dự án NOXH. Tuy nhiên, việc giảm chi phí nhằm giảm giá thành luôn được quan tâm hơn là yếu tố chất lượng. Trên thực tế, những ngôi nhà không bảo đảm chất lượng dẫn đến ảnh hưởng lâu dài cho người sử dụng. Khi không hài lòng, họ cũng không

²⁵⁷ Điều 55 Luật Nhà ở 2014, Điều 7 Nghị định số 100/2015/NĐ-CP và Nghị định số 49/2021 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 100/2015/NĐ-CP của Chính phủ về phát triển và quản lý nhà ở xã hội.

²⁵⁸ Lan Hương Le, Anh Dung Ta & Hoang Quyen Dang (2016), Building up a system of indicators to measure social housing quality in Vietnam, Sustainable Development of Civil, Urban and Transportation Engineering Conference, Procedia Engineering, Volume 142, pp. 116-123.

đủ điều kiện để tìm kiếm cho mình một ngôi nhà tốt hơn và cũng không đủ khả năng để sửa chữa nhà ở khi có hư hỏng xảy ra. Chính vì vậy, bên cạnh giá cả, cần phải xây dựng hệ thống tiêu chí đo lường chất lượng NOXH nhằm kiểm soát tốt hơn chất lượng NOXH hiện nay. Trong đó, cần đưa ra những tiêu chí cụ thể để NOXH trở thành nơi trú ngụ an toàn, tiện nghi với giá cả phải chăng.²⁵⁹

Hệ thống tiêu chí đánh giá chất lượng NOXH rõ ràng, đầy đủ và khả thi giúp những người có thu nhập thấp đang tìm kiếm một nơi ở phù hợp có thể đưa ra một lựa chọn đúng đắn trên cơ sở những dữ liệu liên quan đến các tiêu chí được cung cấp một cách đầy đủ và chính xác. Ngoài ra, hệ thống tiêu chí đánh giá này giúp nhà đầu tư chủ động hơn trong việc đáp ứng các yêu cầu về chất lượng của những dự án đang và sắp triển khai. Điều này giúp loại bỏ tình trạng mặc dù NOXH đang thiếu hụt nhưng không ít dự án NOXH mở bán nhiều lần nhưng không ai mua, ví dụ như một số dự án ở Hà Nội như dự án NOXH tại Quốc Oai đã đăng ký mở bán lần thứ 20 vẫn còn tồn đọng trong suốt 05 năm; dự án NOXH AZ Thăng Long ở Hoài Đức đã mở bán lần thứ 12 từ 2015 đến nay vẫn chưa bán hết.²⁶⁰ Những dự án này không đáp ứng được nhu cầu của khách hàng ở khu vực này mà nguyên nhân chủ yếu là hạ tầng xung quanh dự án không đồng bộ, thiếu tính kết nối, xa trung tâm. Bởi khả năng sử dụng của nhà ở không chỉ phụ thuộc vào diện tích, thiết kế mà còn phụ thuộc vào việc nó có phù hợp với cách sống của những người có thu nhập thấp. Để cuối cùng, NOXH là cơ hội kinh doanh của các nhà đầu tư, đồng thời góp phần cải thiện cảnh quan đô thị hình thành hệ thống đô thị có kết cấu hạ tầng đồng bộ, hiện đại, thân thiện với môi trường và giúp hoàn thành hy vọng của mọi người có được ngôi nhà mơ ước.

Để thiết lập hệ thống NOXH phát triển ổn định, bền vững, các yêu cầu cụ thể đối với kiến trúc cũng như quy hoạch đô thị phải được xây dựng hướng đến ba mục tiêu cơ bản: giảm thiểu chi tiêu tài chính, tính khả thi về môi trường và các dịch vụ tiện ích đảm bảo mức sống tối thiểu. Các đơn vị nhà ở phải được xây dựng theo cách mà những người có thu nhập thấp có thể mua được. Các khu dân cư mới và hiện hữu phải được phát triển với mục tiêu "rút ngắn khoảng cách tới trung tâm thành phố" để giảm giao thông. Mục

²⁵⁹ Terwilliger, Ronald J. (2011), *America's housing policy - the missing piece: affordable workforce rentals*, Washington, D.C.: Urban Land Institute.

²⁶⁰ Nội dung được đăng tải trên Cổng thông tin điện tử của Bộ Xây dựng <https://moc.gov.vn/tl/tin-tuc/63622/phan-trien-nha-o-xa-hoi-chien-luoc-lon-co-y-nghia-nhan-van.aspx>, truy cập ngày 18/8/2020.

tiêu này đòi hỏi sự phối hợp không gian của các chức năng đô thị như không gian sống, làm việc, giáo dục và giải trí. Do đó, vị trí của một khu dân cư bền vững phải tính đến cơ hội việc làm sẵn có, cơ sở xã hội và các dịch vụ thiết yếu, các chức năng này phải được kết hợp cân bằng.²⁶¹

4.2.2. Bảo trì nhà ở xã hội cho thuê mua

Nhà ở khi đưa vào sử dụng cần phải bảo đảm an toàn và đạt tiêu chuẩn chất lượng. Tuy nhiên, theo thời gian, chất lượng nhà ở giảm sút do hao mòn tự nhiên và những tác động của ngoại cảnh. Do đó, bảo trì nhà ở theo định kỳ và sửa chữa khi có hư hỏng nhằm duy trì chất lượng nhà ở trong thời gian sử dụng là hoạt động cần thiết.²⁶²

Trong khi đó, NOXH hiện nay phần lớn là nhà chung cư, việc bảo trì, sửa chữa và vận hành không thể thực hiện riêng lẻ mà phải theo quy định chung của tòa nhà. Để nâng cao chất lượng nhà ở, khắc phục những rủi ro tiềm ẩn của loại hàng hóa đặc biệt này, cơ chế bảo trì cần được thiết lập và mang tính bắt buộc nhằm bảo đảm sự an toàn cho người sử dụng.

4.2.2.1. Những hạng mục nhà chung cư được bảo trì

Khác với nhà ở riêng lẻ, ngoài phần sở hữu riêng, nhà ở chung cư còn bao gồm phần sở hữu chung cho tất cả các căn hộ trong nhà chung cư. Theo Luật Nhà ở năm 2014, việc bảo trì nhà chung cư bao gồm bảo trì phần sở hữu riêng và bảo trì phần sở hữu chung. Chủ sở hữu nhà chung cư có trách nhiệm bảo trì phần sở hữu riêng. Đối với phần sở hữu chung, chủ sở hữu nhà chung cư đóng góp kinh phí để thực hiện bảo trì.²⁶³

Trong đó, phần sở hữu riêng đối với căn hộ chung cư gồm: (i) Phần diện tích bên trong căn hộ bao gồm cả diện tích ban công, lôgia gắn liền với căn hộ đó; (ii) Phần diện tích khác trong nhà chung cư được công nhận là sở hữu riêng cho chủ sở hữu nhà chung cư; (iii) Hệ thống trang thiết bị kỹ thuật sử dụng riêng gắn liền với căn hộ hoặc gắn liền

²⁶¹ Quang Hà (2022), “Phát triển nhà ở với quan điểm vừa là ngành kinh tế quan trọng, vừa là công cụ đảm bảo an sinh và công bằng xã hội”, *Tạp chí điện tử của Bộ Xây dựng*. <https://tapchixaydung.vn/phat-trien-nha-o-voi-quan-diem-vua-la-nganh-kinh-te-quan-trong-vua-la-cong-cu-dam-bao-an-sinh-va-cong-bang-xa-hoi-20201224000011765.html>. Truy cập ngày 20/12/2022.

²⁶² Điều 4 Thông tư số 03/2017/TT-BXD của Bộ Xây dựng hướng dẫn xác định chi phí bảo trì công trình xây dựng.

²⁶³ Khoản 1 Điều 107 Luật Nhà ở năm 2014.

với phần diện tích khác thuộc sở hữu riêng.²⁶⁴ Đối với những hạng mục thuộc sở hữu riêng của chủ căn hộ chung cư, chủ sở hữu có trách nhiệm tự bảo trì.

Chủ sở hữu nhà chung cư có thể trực tiếp hoặc ủy quyền cho người khác quản lý phần sở hữu riêng của mình nhưng việc sử dụng phần sở hữu riêng này phải bảo đảm đúng công năng thiết kế, đúng mục đích đã được phê duyệt và không được làm ảnh hưởng đến phần sở hữu riêng của các chủ sở hữu khác hoặc phần sở hữu chung của nhà chung cư.²⁶⁵

Đối với phần sở hữu chung, Luật Nhà ở năm 2014 quy định cụ thể:²⁶⁶

Một là, phần diện tích còn lại của nhà chung cư ngoài phần diện tích thuộc sở hữu riêng quy định tại khoản 1 Điều này; nhà sinh hoạt cộng đồng của nhà chung cư;

Hai là, không gian và hệ thống kết cấu chịu lực, trang thiết bị kỹ thuật dùng chung trong nhà chung cư bao gồm khung, cột, tường chịu lực, tường bao ngôi nhà, tường phân chia các căn hộ, sàn, mái, sân thượng, hành lang, cầu thang bộ, thang máy, đường thoát hiểm, lồng xả rác, hộp kỹ thuật, hệ thống cấp điện, cấp nước, cấp ga, hệ thống thông tin liên lạc, phát thanh, truyền hình, thoát nước, bể phốt, thu lôi, cứu hỏa và các phần khác không thuộc phần sở hữu riêng của chủ sở hữu nhà chung cư;

Ba là, hệ thống hạ tầng kỹ thuật bên ngoài nhưng được kết nối với nhà chung cư đó, trừ hệ thống hạ tầng kỹ thuật sử dụng vào mục đích công cộng hoặc thuộc diện phải bàn giao cho Nhà nước hoặc giao cho chủ đầu tư quản lý theo nội dung dự án đã được phê duyệt;

Bốn là, các công trình công cộng trong khu vực nhà chung cư nhưng không thuộc diện đầu tư xây dựng để kinh doanh hoặc phải bàn giao cho Nhà nước theo nội dung dự án đã được duyệt bao gồm sân chung, vườn hoa, công viên và các công trình khác được xác định trong nội dung của dự án đầu tư xây dựng nhà ở được phê duyệt.

Theo đó, Thông tư số 02/2016/TT-BXD đã quy định cụ thể các hạng mục được sử dụng kinh phí bảo trì phần sở hữu chung của nhà chung cư, bao gồm:²⁶⁷

²⁶⁴ Khoản 1 Điều 100 Luật Nhà ở năm 2014.

²⁶⁵ Khoản 3 Điều 6 Thông tư số 02/2016/TT-BXD

²⁶⁶ Khoản 2 Điều 100 Luật Nhà ở năm 2014.

²⁶⁷ Điều 34 Quy chế Quản lý, sử dụng nhà chung cư ban hành kèm theo Thông tư số 02/2016/TT-BXD.

Thứ nhất, bảo trì các hạng mục và phần diện tích thuộc sở hữu chung quy định tại Điểm a và Điểm b Khoản 2 Điều 100 của Luật Nhà ở.

Thứ hai, bảo trì hệ thống các thiết bị thuộc sở hữu chung của nhà chung cư, bao gồm thang máy, máy phát điện, máy bơm nước, hệ thống thông gió, hệ thống cấp điện chiếu sáng, điện sinh hoạt, các thiết bị điện dùng chung, hệ thống cấp, thoát nước, hệ thống cấp ga, lò sưởi trung tâm, phát thanh truyền hình, thông tin liên lạc, phòng cháy, chữa cháy, cột thu lôi và các thiết bị khác dùng chung cho nhà chung cư.

Thứ ba, bảo trì hệ thống hạ tầng kỹ thuật bên ngoài kết nối với nhà chung cư; các công trình công cộng quy định tại Điểm d Khoản 2 Điều 100 của Luật Nhà ở.

Thứ tư, xử lý nước thải ứ nghẹt, hút bể phốt định kỳ; cấy vi sinh cho hệ thống nước thải của nhà chung cư.

Thứ năm, các hạng mục khác của nhà chung cư thuộc quyền sở hữu chung của các chủ sở hữu nhà chung cư theo thỏa thuận trong hợp đồng mua bán, thuê mua căn hộ hoặc theo quy định của pháp luật về nhà ở.

Việc quy định chi tiết các hạng mục thuộc sở hữu chung giúp cho kinh phí bảo trì được sử dụng đúng mục đích.

4.2.2.2. Kinh phí bảo trì phần sở hữu chung đối với nhà ở xã hội là nhà chung cư

Thứ nhất, quy định về mức thu kinh phí bảo trì phần sở hữu chung đối với nhà ở xã hội là nhà chung cư

Kinh phí bảo trì được sử dụng từ khoản thu 2% giá trị căn hộ chung cư. Nếu kinh phí này không đủ để bảo trì thì các chủ sở hữu căn hộ chung cư phải nộp thêm. Tuy nhiên, luật quy định thiếu kinh phí sẽ được tiến hành thu thêm nhưng không có quy định hướng dẫn thi hành việc thu thêm. Khi không có quy định cụ thể dẫn đến việc áp dụng không thống nhất. Có nhiều vấn đề có thể phát sinh khi thu thêm phí ngoài kinh phí 2%: (i) Mức phí phải thu tối đa là bao nhiêu; (ii) Phương thức thu như thế nào; (iii) chế tài nào khi chủ sở hữu không đóng phần thu thêm này. Việc áp dụng pháp luật không thống nhất do thiếu quy định hướng dẫn cụ thể và việc thu thêm không hiệu quả dẫn đến việc nhà chung cư không được bảo trì liên tục làm ảnh hưởng đến chất lượng nhà và quyền lợi của các chủ sở hữu căn hộ chung cư. Chính vì vậy, cần có văn bản hướng dẫn thi hành cụ thể để có thể tránh được những vấn đề phát sinh như đã nêu.

Thứ hai, quy định về thu, quản lý và bàn giao kinh phí bảo trì phân sở hữu chung của nhà ở xã hội là nhà chung cư

Theo quy định của Luật Nhà ở năm 2014, trước khi nhận bàn giao nhà ở hoặc diện tích khác của nhà chung cư, người mua, thuê mua phải đóng kinh phí bảo trì vào tài khoản thanh toán do chủ đầu tư mở tại một tổ chức tín dụng đang hoạt động tại địa bàn nơi có dự án.²⁶⁸

Thị trường nhà ở Việt Nam với những bài học kinh nghiệm về những khu nhà tập thể của nhà nước bán cho những người đang thuê với giá ưu đãi vẫn còn rất mới. Nhiều khu chung cư xuống cấp nghiêm trọng, không được sửa chữa do không có nguồn kinh phí bảo trì dành cho các tòa nhà này. Các gia đình đang thuê được mua nhà ở theo chính sách tư nhân hóa nhà ở của nhà nước mà không có hệ thống quản lý, vận hành đi kèm, không có đơn vị nào chịu trách nhiệm bảo trì các khu vực chung hay tổng thể tòa nhà. Hiện nay, các địa phương phải sử dụng ngân sách nhà nước tiến hành bảo trì, cải tạo và xây dựng lại để tái định cư cho các hộ dân sinh sống tại những chung cư này.²⁶⁹

Những vấn đề gặp phải ở các chung cư hiện nay là thấm dột, ẩm mốc, bong tróc, hệ thống cấp thoát nước và xử lý chất thải không hiệu quả, hệ thống phòng cháy chữa cháy còn nhiều bất cập dẫn đến khả năng cháy nổ cao. Điều này có thể gây nguy hiểm nghiêm trọng đến sức khỏe và tính mạng của những người sinh sống ở đó. Trước thực trạng các tranh chấp về nhà chung cư ngày càng nhiều, đặc biệt liên quan đến bảo trì nhà chung cư, năm 2018, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Chỉ thị số 29/CT-TTg về việc tăng cường hiệu lực quản lý nhà nước đối với công tác quản lý, vận hành, sử dụng nhà chung cư.

Việc thu và quản lý quỹ bảo trì được thực hiện thông qua hai chủ thể. Đầu tiên, khi bàn giao nhà, chủ đầu tư trực tiếp thu tiền từ người mua, thuê mua nhà. Số tiền thu được phải gửi vào tài khoản tiết kiệm tại một tổ chức tín dụng đang hoạt động tại Việt Nam. Tiếp theo, khi Ban quản trị tòa nhà chung cư được thành lập, chủ đầu tư phải chuyển giao toàn bộ kinh phí bảo trì bao gồm cả phần lãi phát sinh trong thời gian chưa chuyển giao cho Ban quản trị quản lý.²⁷⁰ Tuy nhiên trên thực tế, có không ít chủ đầu tư trì hoãn

²⁶⁸ Khoản 6 Điều 1 Nghị định số 49/2021/NĐ-CP.

²⁶⁹ Điều 28 Nghị định số 69/2021/NĐ-CP của Chính phủ về cải tạo, xây dựng lại nhà chung cư.

²⁷⁰ Khoản 1 Điều 109 Luật Nhà ở năm 2014.

việc bàn giao quỹ bảo trì sau khi Ban quản trị nhà chung cư đã được thành lập nhưng. Nguyên nhân xuất phát từ quy định pháp luật cho phép chủ đầu tư trực tiếp thu và sau đó mới gửi vào tài khoản tiết kiệm. Khoảng thời gian nắm giữ quỹ bảo trì có thể chủ đầu tư chiếm dụng và không bàn giao hoặc chậm bàn giao cho Ban quản trị nhà chung cư. Khắc phục tình trạng này, thay vì nộp cho chủ đầu tư như trước đây, Nghị định số 30/2021/NĐ-CP quy định, người mua, thuê mua nhà trực tiếp nộp 2% tiền bảo trì vào tài khoản đã được chủ đầu tư mở trước khi ký hợp đồng mua bán, thuê mua nhà ở và ghi rõ tên tài khoản là tiền gửi kinh phí bảo trì nhà chung cư.²⁷¹

Tuy nhiên, quy định mới vẫn chưa giải quyết thấu đáo nội dung liên quan đến kinh phí bảo trì. *Thứ nhất*, quỹ bảo trì ngoài phần kinh phí do bên mua, bên thuê mua nộp còn phần kinh phí do chủ đầu tư nộp đối với phần diện tích cho thuê và phần diện tích chưa bán, chưa cho thuê mua được khi nhà chung cư đưa vào sử dụng.²⁷² Chủ đầu tư có thể không nộp hoặc chậm nộp đối với phần nghĩa vụ này. *Thứ hai*, bên mua, thuê mua nhà tự nộp tiền vào tài khoản ngân hàng thì cũng tương tự như chủ đầu tư, bên mua, bên thuê mua cũng sẽ trì hoãn hoặc không nộp phần kinh phí này. Hiện tại, vẫn chưa có quy định cụ thể về việc nộp phí và trong trường hợp người mua, thuê mua nhà không nộp hoặc chậm nộp phải chịu chế tài nào thì Nghị định số 30/2021/NĐ-CP cũng chưa đề cập.

4.2.3. Những bất cập trong quy định pháp luật về chất lượng nhà ở xã hội cho thuê mua và kiến nghị hoàn thiện

Thứ nhất, bất cập trong quy định về quản lý chất lượng nhà ở xã hội cho thuê mua

Từ các phân tích quy định pháp luật và thực tế áp dụng đối với hoạt động quản lý chất lượng NOXH, luận án đề xuất mở rộng các tiêu chí đánh giá chất lượng NOXH dựa trên ba nội dung chính (i) cấu trúc tổng thể khu nhà ở; (ii) kiến trúc thiết kế của nhà ở và (iii) vị trí nhà ở và môi trường xung quanh. Trên cơ sở ba nội dung chính này, các địa phương tiến hành xây dựng tiêu chí thành phần cho phù hợp với đặc thù của mỗi địa phương.

²⁷¹ Khoản 6 Điều 1 Nghị định số 30/2021/NĐ-CP của Chính phủ về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 99/2015/NĐ-CP của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Nhà ở ngày 26/3/2021.

²⁷² Điểm b khoản 1 Điều 108 Luật Nhà ở năm 2014.

Đối với nhà ở xã hội có đối tượng thụ hưởng đặc biệt, họ cần được tiếp cận thông tin về nhà ở một cách đầy đủ, rõ ràng và rộng rãi. Việc phân hạng nhà ở cần mang tính bắt buộc đối với nhà ở xã hội và kết quả này cần được công bố rộng rãi. Để bảo đảm chất lượng nhà ở xã hội được kiểm soát và người mua có thể dễ dàng tiếp cận, điểm a khoản 2 Điều 3 Thông tư số 31/2016/TT-BXD cần bổ sung thêm quy định dành riêng cho nhà ở xã hội, cụ thể như sau:

Việc phân hạng và công nhận hạng được thực hiện đối với từng tòa nhà chung cư và phải đảm bảo các yêu cầu sau đây:

a) Có đề nghị của tổ chức, cá nhân quy định tại Điều 4 của Thông tư này. **Đối với nhà ở xã hội, các tổ chức, cá nhân quy định tại khoản 1 Điều 4 của Thông tư này có nghĩa vụ yêu cầu phân hạng đối với tòa nhà chung cư.**

Thứ hai, bắt cập trong quy định nghĩa vụ nộp 2% chi phí bảo trì nhà chung cư

Đối với NOXH cho thuê mua, bên thuê mua phải nộp 2% chi phí bảo trì nhà chung cư khi nhận bàn giao nhà ở.²⁷³ Quy định này trái với bản chất của hợp đồng thuê mua vì bên thuê mua chưa chắc chắn sẽ mua và sở hữu căn hộ chung cư. Về nguyên tắc, chủ sở hữu căn hộ chung cư phải chịu trách nhiệm bảo trì phần sở hữu riêng và đóng góp 2% kinh phí bảo trì đối với phần sở hữu chung. Trong thời gian thuê mua, nhà ở thuộc sở hữu của bên cho thuê mua nên trách nhiệm bảo trì nhà ở thuộc về bên cho thuê mua. Bên cho thuê mua có nghĩa vụ bảo đảm an toàn và chất lượng nhà ở được duy trì trong tình trạng hoạt động tốt trong suốt thời hạn thuê mua. Do đó, bên cho thuê mua có nghĩa vụ nộp 2% phí bảo trì thay vì bên thuê mua phải nộp.

Chính vì vậy, nội dung Điều 108 Luật Nhà ở cần được sửa đổi như sau:

Điều 108. Kinh phí bảo trì phần sở hữu chung của nhà chung cư có nhiều chủ sở hữu

1. Kinh phí bảo trì phần sở hữu chung của nhà chung cư có nhiều chủ sở hữu được quy định như sau:

a) Đối với căn hộ, phần diện tích khác trong nhà chung cư mà chủ đầu tư bán, ~~cho thuê mua~~ thì chủ đầu tư phải đóng 2% giá trị căn hộ hoặc diện tích khác bán, ~~cho~~

²⁷³ Khoản 1 Điều 108 Luật Nhà ở năm 2014.

~~thuê mua; khoản tiền này được tính vào tiền bán, tiền thuê mua nhà mà người mua, thuê mua phải đóng khi nhận bàn giao và được quy định rõ trong hợp đồng mua bán, hợp đồng thuê mua;~~

b) Đối với căn hộ, phần diện tích khác trong nhà chung cư mà chủ đầu tư **cho thuê, cho thuê mua**, giữ lại không bán, ~~không cho thuê mua~~, hoặc chưa bán, ~~chưa cho thuê mua~~, tính đến thời điểm bàn giao đưa nhà chung cư vào sử dụng, trừ phần diện tích thuộc sở hữu chung thì chủ đầu tư phải đóng 2% giá trị căn hộ, phần diện tích giữ lại; phần giá trị này được tính theo giá bán căn hộ có giá cao nhất của nhà chung cư đó.

Thứ ba, bất cập trong quy định về thu và quản lý kinh phí bảo trì NOXH cho thuê mua là nhà chung cư

Nghị định số 30/2021/NĐ-CP (văn bản dưới luật) sửa đổi nội dung Luật nhà ở (văn bản luật) là chưa hợp lý. Với tư cách là văn bản hướng dẫn thi hành Luật Nhà ở, Nghị định số 30/2021/NĐ-CP cần quy định những nội dung liên quan đến việc cưỡng chế nộp và bàn giao kinh phí bảo trì của cả chủ đầu tư và bên mua nhà. Chính vì lẽ đó, cần sửa đổi khoản 1 Điều 109 Luật Nhà ở năm 2014:

Điều 109. Quản lý, sử dụng kinh phí bảo trì phần sở hữu chung của nhà chung cư có nhiều chủ sở hữu

1. ~~Đối với kinh phí bảo trì quy định tại khoản 1 Điều 108 của Luật này thì trong thời hạn 07 ngày, kể từ ngày thu kinh phí của người mua, thuê mua căn hộ hoặc diện tích khác trong nhà chung cư, chủ đầu tư có trách nhiệm gửi vào tài khoản tiền gửi tiết kiệm mở tại tổ chức tín dụng đang hoạt động tại Việt Nam để quản lý kinh phí này và thông báo cho cơ quan quản lý nhà ở cấp tỉnh nơi có nhà chung cư biết.~~

~~Trong thời hạn 07 ngày, kể từ ngày Ban quản trị nhà chung cư được thành lập, chủ đầu tư phải chuyển giao kinh phí bảo trì bao gồm cả lãi suất tiền gửi cho Ban quản trị để thực hiện quản lý, sử dụng theo quy định của Luật này và có thông báo cho cơ quan quản lý nhà ở cấp tỉnh biết; trường hợp chủ đầu tư không bàn giao kinh phí này thì Ban quản trị nhà chung cư có quyền yêu cầu Ủy ban nhân dân cấp tỉnh nơi có nhà chung cư thực hiện cưỡng chế buộc chủ đầu tư phải thực hiện bàn giao theo quy định của Chính phủ.~~

1. Người mua nhà ở, chủ đầu tư phải đóng 2% kinh phí bảo trì phần sở hữu chung của nhà chung cư theo quy định tại Điều 108 của Luật này. Trước khi ký hợp đồng mua bán nhà ở hoặc phần diện tích khác trong nhà chung cư, chủ đầu tư có trách nhiệm mở một tài khoản thanh toán tại một tổ chức tín dụng đang hoạt động trên địa bàn nơi có nhà ở để nhận kinh phí bảo trì do người mua nhà ở nộp, phần diện tích khác do chủ đầu tư nộp theo quy định.

Sửa đổi khoản 6 Điều 1 Nghị định số 30/2021/NĐ-CP:

Mỗi một dự án đầu tư xây dựng nhà ở có nhà chung cư, chủ đầu tư phải lập một tài khoản theo quy định tại khoản này để quản lý kinh phí bảo trì nhà chung cư của dự án đó; sau khi mở tài khoản, chủ đầu tư phải có văn bản thông báo cho Sở Xây dựng nơi có dự án biết về tên tài khoản, số tài khoản đã mở, tên tổ chức tín dụng nơi mở tài khoản và kỳ hạn gửi tiền. **Chủ đầu tư có trách nhiệm phối hợp với tổ chức tín dụng chuyển tiền từ tài khoản thanh toán này sang tiền gửi có kỳ hạn.**

Thứ tư, bắt cập trong quy định về bàn giao kinh phí bảo trì phần sở hữu chung của nhà ở xã hội là nhà chung cư

Trước tình trạng xuống cấp của NOXH và những ảnh hưởng nghiêm trọng đối với đời sống người dân, chính phủ Anh yêu cầu tất cả các dự án nhà ở xã hội đưa vào lưu thông phải đáp ứng tiêu chuẩn chất lượng nhà ở do chính phủ đặt ra. Trong quá trình vận hành, việc bảo trì, sửa chữa phải đúng hạn và kịp thời nhằm bảo đảm an toàn cho người dân trong quá trình sử dụng. Đồng thời, bộ phận thanh tra nhà ở (Housing Ombudsman Service) được thiết lập để giám sát các khiếu nại liên quan đến NOXH.²⁷⁴ Kinh nghiệm này cần được tham khảo và áp dụng tại Việt Nam nhằm cải thiện tốt hơn chất lượng NOXH hiện nay.

Chi thị số 02/2021/CT-BXD về việc tăng cường công tác, quản lý, sử dụng kinh phí bảo trì phần sở hữu chung nhà chung cư đã nhấn mạnh bảy nguyên nhân chính dẫn đến tranh chấp hiện nay. (i) nhận thức pháp luật, cách thức làm việc thiếu thống nhất giữa chủ đầu tư và ban quản trị; (ii) chủ đầu tư tự ý thay đổi công năng và mục đích sử dụng, lấn chiếm các phần thuộc sở hữu chung; (iii) chủ đầu tư chậm tổ chức hoặc tổ chức hội nghị nhà chung cư lần đầu không thành công nhưng không có văn bản đề nghị

²⁷⁴ <https://www.politics.co.uk/reference/social-housing/> accessed on 31 December 2021.

Ủy ban nhân dân cấp xã tổ chức; (iv) chủ đầu tư và ban quản trị nhà chung cư không thống nhất được các phần diện tích, nhất là phần diện tích mà chủ đầu tư giữ lại, thiết bị thuộc sở hữu chung của nhà chung cư theo quy định của Luật Nhà ở; (v) chủ đầu tư không, chậm hoặc bàn giao không đầy đủ hồ sơ nhà chung cư cho ban quản trị; (vi) chủ đầu tư và ban quản trị chưa quyết toán số liệu kinh phí bảo trì nhưng chủ đầu tư đã bàn giao và ban quản trị đã nhận số tiền kinh phí bảo trì; (vii) một số chính quyền cấp xã, huyện xử lý chưa triệt để tranh chấp nhà chung cư của địa phương.

Liên quan đến việc bàn giao kinh phí bảo trì nhà chung cư, đầu năm 2021, Bộ Xây dựng đã chỉ đạo Thanh tra Bộ tập trung thanh tra đối với nhiều chủ đầu tư và ban quản trị nhà chung cư. Theo kết quả thanh tra, Bộ Xây dựng đã ban hành 18 kết luận điều tra, trong đó buộc 12/18 chủ đầu tư dự án phải gửi vào tài khoản kinh phí bảo trì với tổng số tiền khoảng 345 tỷ đồng.²⁷⁵

Những tranh chấp về vấn đề bảo trì nhà chung cư hiện nay đa phần liên quan đến việc chủ đầu tư không bàn giao phí bảo trì chung cư và sử dụng không hiệu quả quỹ bảo trì. Chủ đầu tư thu quỹ bảo trì từ khi bàn giao nhà ở nhưng không thực hiện bảo trì, bảo dưỡng những hạng mục đã tới hạn hoặc cần sửa chữa dẫn đến tòa nhà xuống cấp, không bảo đảm chất lượng, gây mất an toàn cho những cư dân sinh sống nơi đó. Khi Ban quản trị nhà chung cư được thành lập, chủ đầu tư lại không hoặc chậm trễ bàn giao quỹ bảo trì.

Người mua, thuê mua nhà phải nộp 2% phí bảo trì vào tài khoản thanh toán của chủ đầu tư theo quy định của Luật Nhà ở năm 2014.²⁷⁶ Toàn bộ số tiền liên quan đến 2% chi phí bảo trì phải nộp được gửi vào tài khoản thanh toán này. Theo quy định của Luật Các tổ chức tín dụng năm 2010, tài khoản thanh toán là tài khoản tiền gửi không kỳ hạn của khách hàng mở tại ngân hàng để sử dụng các dịch vụ thanh toán do ngân hàng cung ứng.²⁷⁷ Đặc điểm của loại tài khoản này là tiền gửi không kỳ hạn để tạo tính linh hoạt cho việc thanh toán và rút tiền khỏi tài khoản với lãi suất không kỳ hạn. Chủ tài khoản dễ dàng sử dụng thanh toán và rút tiền khỏi tài khoản mà không yêu cầu về điều kiện hay mục đích sử dụng. Điều này cho phép chủ đầu tư với tư cách là chủ tài

²⁷⁵ Chỉ thị số 02/CT-BXD Chỉ thị của Bộ Xây dựng về việc tăng cường công tác quản lý, sử dụng kinh phí bảo trì phần sở hữu chung nhà chung cư ngày 15 tháng 9 năm 2021.

²⁷⁶ Điều 108 Luật Nhà ở năm 2014 và Điều 36 Nghị định số 99/2016/NĐ-CP.

²⁷⁷ Khoản 22 Điều 4 Luật Các tổ chức tín dụng năm 2010 và khoản 2 Điều 1 Luật Các tổ chức tín dụng sửa đổi năm 2017.

khoản dễ dàng quyết định đối với khoản kinh phí này vào bất kỳ mục đích gì. Để khắc phục tình trạng này, Nghị định 30/2021/NĐ-CP đã điều chỉnh, chủ đầu tư vẫn mở tài khoản thanh toán để thu kinh phí bảo trì nhưng trước khi bàn giao kinh phí này cho Ban quản trị nhà chung cư, chủ đầu tư có trách nhiệm phối hợp với tổ chức tín dụng chuyển tiền từ tài khoản thanh toán này sang tiền gửi có kỳ hạn.²⁷⁸ Về mặt thời gian, việc lạm dụng khoản tiền này của chủ đầu tư thực hiện trước khi bàn giao cho Ban quản trị nhà chung cư. Như vậy, với sửa đổi của Nghị định số 30/2021/NĐ-CP, quy định tài khoản thanh toán không kỳ hạn sang hình thức có kỳ hạn chỉ làm thay đổi về lãi suất, tài khoản thanh toán vẫn không bị phong tỏa cho nên rất khó tránh khỏi tình trạng sử dụng không đúng mục đích từ chủ đầu tư.

Tài khoản này do chủ đầu tư quản lý cho đến khi bàn giao cho Ban quản trị nhà chung cư. Như vậy, khoản tiền này trong thời gian chưa bàn giao do chủ đầu tư quản lý, cho nên chủ đầu tư có thể sử dụng khoản tiền này vào mục đích khác trước khi bàn giao lại cho Ban quản trị nhà chung cư, dẫn đến những khó khăn và tranh chấp trong việc bàn giao và quyết toán kinh phí bảo trì.²⁷⁹ Để khắc phục tình trạng này, chủ đầu tư mở tài khoản thanh toán tại tổ chức tín dụng đang hoạt động nhưng tài khoản này cần được điều chỉnh lại thành tài khoản phong tỏa tại ngân hàng thay vì là tài khoản thanh toán tại ngân hàng. Theo đó, cần sửa đổi khoản 6 Điều 1 Nghị định số 49/2021/NĐ-CP như sau: Trước khi ký hợp đồng mua bán, thuê mua nhà ở hoặc phần diện tích khác trong nhà chung cư, chủ đầu tư có trách nhiệm **mở một tài khoản thanh toán phong tỏa** tại một tổ chức tín dụng hoặc chi nhánh ngân hàng nước ngoài đang hoạt động trên địa bàn nơi có nhà ở mua bán, thuê mua để nhận kinh phí bảo trì do người mua, thuê mua nhà ở, phần diện tích khác và chủ đầu tư nộp theo quy định. Khi không trực tiếp tiếp nhận và quản lý khoản tiền này, chủ đầu tư không còn điều kiện chiếm dụng và không có lý do trì hoãn bàn giao phần kinh phí này.

²⁷⁸ Khoản 6 Điều 1 Nghị định số 30/2021/NĐ-CP của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 99/2015/NĐ-CP ngày 20 tháng 10 năm 2015 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật nhà ở ngày 26/3/2021.

²⁷⁹ Chỉ thị số 02/CT-BXD Chỉ thị của Bộ Xây dựng về việc tăng cường công tác quản lý, sử dụng kinh phí bảo trì phần sở hữu chung nhà chung cư ngày 15 tháng 9 năm 2021.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 4

NOXH đóng một vai trò quan trọng đối với những người thu nhập thấp, mang lại cho nhiều gia đình sự ổn định và an toàn trong cuộc sống. Giá nhà ở trên thị trường thường cao hơn đáng kể so với những gì mà người thu nhập thấp tiếp cận được với khả năng tài chính của mình. Sự tồn tại của NOXH đã bảo vệ khả năng chi trả cho người thu nhập thấp ngay cả khi giá nhà ở trên thị trường thực tế tăng cao. Tuy nhiên, không vì giá thấp mà chất lượng NOXH không được bảo đảm. Đặc thù của lĩnh vực NOXH là giá cả và chất lượng nhà ở không thể tự điều chỉnh theo quy luật cung cầu của thị trường mà nhất định phải có sự can thiệp của nhà nước nhằm tạo ra những đơn vị nhà ở với giá cả phù hợp và chất lượng đảm bảo. Tuy nhiên, những quy định pháp luật và quá trình áp dụng quy định pháp luật điều chỉnh về giá và chất lượng NOXH cho thuê mua vẫn còn những bất cập. Chính vì vậy, để giá và chất lượng nhà ở phù hợp với nhu cầu và khả năng chi trả của người thu nhập thấp, quy định pháp luật cần sửa đổi những nội dung sau:

Thứ nhất, về cách thức tính giá: cần phải tính phí bảo trì vào giá thuê mua NOXH vì bản chất của hợp đồng thuê mua là hợp đồng thuê. Không phải bên thuê mua mà chính bên cho thuê mua là chủ sở hữu nhà ở nên bên thuê mua không phải trả chi phí bảo trì 2% trong thời gian thuê mua.

Thứ hai, về phương thức thanh toán, bên thuê mua trả tiền thuê mua theo định kỳ, nên khi xử lý vi phạm nghĩa vụ thanh toán cần dựa theo số lần định kỳ thanh toán thay vì dựa theo số tháng vi phạm như hiện nay. Khoản tiền thuê mua gồm phần thuê dùng để chi trả cho việc khai thác, sử dụng nhà ở và phần mua trả cho việc sở hữu nhà ở. Khi kết thúc hợp đồng, bên thuê mua không mua nhà và không vi phạm hợp đồng thì phần tiền chi trả để sở hữu nhà ở phải được trả lại cho bên thuê mua. Chính phủ cần có quy định chi tiết về nội dung này vì đây là ưu điểm cốt lõi của hình thức thuê mua NOXH.

Thứ ba, về cơ chế kiểm soát giá: việc ấn định tỷ suất lợi nhuận 15% dựa vào chi phí xây dựng của chủ đầu tư làm phát sinh hai vấn đề. *Một là*, chi phí xây dựng do chủ đầu tư lập dự toán và khó để xác định chính xác được chi phí này, nhà đầu tư có thể nâng mức chi phí xây dựng NOXH để đạt được lợi nhuận cao hơn. *Hai là*, nhà đầu tư không nỗ lực trong việc áp dụng các phương pháp để tiết kiệm chi phí xây dựng vì việc

làm này không mang lại lợi ích cho chủ đầu tư mà còn làm giảm lợi nhuận thu được từ dự án NOXH.

Thứ tư, về tiêu chí đánh giá chất lượng: nhà ở là nơi con người sinh sống và trải qua phần lớn thời gian ở đó. Do đó, chất lượng nhà ở không chỉ dựa vào thiết kế xây dựng và chất lượng của chỉ công trình xây dựng mà phải tính đến vị trí và môi trường xung quanh nhà ở. Cần hoàn thiện bộ tiêu chí đánh giá chất lượng NOXH theo hướng đầy đủ và toàn diện hơn. Luận án đề xuất bộ tiêu chí đánh giá dựa vào các yếu tố: (i) cấu trúc tổng thể khu nhà ở; (ii) kiến trúc thiết kế của nhà ở và (iii) vị trí nhà ở và môi trường xung quanh.

Thứ năm, về chất lượng NOXH cho thuê mua: NOXH cần được phân hạng hoặc đánh giá bởi các chủ thể có thẩm quyền. Hoạt động đánh giá cần được tiến hành định kỳ hoặc đột xuất. Kết quả đánh giá là thông tin đáng tin cậy để những người thuê mua nhà ở tiềm năng làm căn cứ lựa chọn nhà ở và là nền tảng để chủ đầu tư dự án khẳng định trách nhiệm của mình trên thị trường nhà ở.

KẾT LUẬN

Thuê mua NOXH là chế định được xây dựng trước tiên để giải quyết chỗ ở cho người có thu nhập hạn chế, sau đó mới là nhu cầu tiếp cận nhà ở với tư cách là chủ sở hữu. Dưới góc độ chính sách công, thuê mua NOXH là biện pháp mang tính chất an sinh xã hội, người lao động có nhà ở chất lượng tốt và phù hợp với khả năng chi trả thì mới yên tâm làm việc. Bởi vậy, Nhà nước cần có chính sách ưu đãi đối với nhà đầu tư xây dựng NOXH và có các biện pháp kiểm soát để dự án NOXH đạt được mục tiêu đầu tư.

Qua những quy định điều chỉnh thuê mua NOXH và thực tế áp dụng pháp luật được phân tích trong luận án, có thể thấy, thực trạng pháp luật Việt Nam về thuê mua NOXH còn tồn tại những vấn đề sau:

Thứ nhất, thuê mua NOXH được nhìn nhận với bản chất của hợp đồng mua bán dẫn đến chính sách nhà ở không giải quyết triệt để nhu cầu nhà ở của người thuê mua, thiếu cơ chế giải quyết hậu quả pháp lý khi người thuê mua không mua nhà.

Thứ hai, thiếu cơ chế xử lý hai mặt đối lập, một mặt NOXH phải tiện nghi và an toàn, mặt khác, NOXH phải có giá tiếp cận được đối với những người có nguồn tài chính hạn chế.

Thứ ba, sự lỏng lẻo của khung pháp lý đã không ngăn chặn được tình trạng đầu cơ NOXH, dẫn đến cuối cùng, NOXH không đến được nhóm đối tượng mục tiêu.

Trên cơ sở phân tích quy định pháp luật Việt Nam và tham khảo quy định của một số quốc gia trên thế giới, luận án đưa ra những kiến nghị về thuê mua NOXH:

(i) Quy định pháp luật điều chỉnh chủ đầu tư dự án NOXH theo hướng khuyến khích các doanh nghiệp tham gia đầu tư xây dựng NOXH nhằm tăng nguồn cung NOXH cho thuê mua, đồng thời, phải thiết lập những quy định ngăn chặn hành vi chủ đầu tư dự án NOXH lạm chính sách ưu đãi của nhà nước.

(ii) Chính sách cho thuê mua NOXH được thiết lập nhằm giải quyết chỗ ở cho những người gặp khó khăn nhất về nhà ở, sau đó là giải quyết nhu cầu sở hữu nhà ở. Bởi vậy, quy định pháp luật cần điều chỉnh thuê mua nhà ở theo hướng cho thuê, trong đó tạo điều kiện cho người thuê được mua nhà thông qua quyền được mua nhà khi kết thúc hợp đồng thuê.

(iii) NOXH được thiết kế với giá phải chăng ở mức phù hợp khả năng chi trả của người có thu nhập hạn chế. Tuy nhiên, nếu chỉ chú trọng giá cả rất dễ dẫn đến NOXH được xây dựng với chất lượng kém. Pháp luật điều chỉnh đối với NOXH phải cân bằng được hai yếu tố giá cả và chất lượng. Đây là cơ sở quan trọng xây dựng hệ thống NOXH đạt tiêu chuẩn chất lượng với giá phù hợp với khả năng chi trả của những người có thu nhập hạn chế.

Luận án đã đạt được những kết quả như sau:

(i) Xây dựng cơ sở lý luận làm cơ sở cho việc phân tích quy định pháp luật và đề xuất kiến nghị hoàn thiện pháp luật về thuê mua NOXH.

(ii) Xây dựng hệ thống những kiến nghị góp phần hoàn thiện quy định pháp luật về thuê mua NOXH.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

I. Văn bản pháp luật

1. Bộ luật Dân sự năm 2005.
2. Bộ luật Dân sự năm 2015.
3. Bộ luật Xây dựng và nhà ở Pháp năm 2018.
4. Luật Nhà ở năm 2005.
5. Luật Nhà ở năm 2014.
6. Luật Đấu thầu năm 2013.
7. Luật Kinh doanh bất động sản năm 2006.
8. Luật Luật kinh doanh bất động sản năm 2014.
9. Luật sửa đổi, bổ sung Luật Thuế giá trị gia tăng năm 2013
10. Luật sửa đổi, bổ sung Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp năm 2013
11. Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư năm 2020.
12. Luật Cư trú năm 2020.
13. Nghị định số 61/1994/NĐ-CP ngày 05/7/1994 của Chính phủ về mua bán và kinh doanh nhà ở.
14. Nghị định số 90/2006/NĐ-CP ngày 06/9/2006 của Chính phủ hướng dẫn thi hành Luật Nhà ở năm 2005.
15. Nghị định số 71/2010/NĐ-CP ngày 23/6/2010 của Chính phủ hướng dẫn thi hành Luật Nhà ở năm 2005.
16. Nghị định số 188/2013/NĐ-CP ngày 20/11/2013 của Chính phủ về phát triển và quản lý nhà ở xã hội.
17. Nghị định số 99/2015/NĐ-CP ngày 20/10/2015 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Nhà ở.
18. Nghị định số 100/2015/NĐ-CP ngày 20/10/2015 của Chính phủ về phát triển và quản lý nhà ở xã hội.

19. Nghị định số 25/2020/NĐ-CP ngày 28/02/2020 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đấu thầu về lựa chọn nhà đầu tư

20. Nghị định số 30/2021/NĐ-CP ngày 26/3/2021 của Chính phủ về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 99/2015/NĐ-CP của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Nhà ở.

21. Nghị định số 31/2021/NĐ-CP ngày 26/3/2021 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Đầu tư.

22. Nghị định số 49/2021/NĐ-CP ngày 01/4/2021 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 100/2015/NĐ-CP của Chính phủ về phát triển và quản lý nhà ở xã hội.

23. Nghị định số 69/2021/NĐ-CP ngày 15/7/2021 của Chính phủ về cải tạo, xây dựng lại nhà chung cư.

24. Thông tư số 11/2013/TT-NHNN ngày 15/5/2013 của Ngân hàng nhà nước về cho vay hỗ trợ nhà ở theo Nghị quyết số 02/NQ-CP ngày 07/01/2013 của Chính phủ về một số giải pháp tháo gỡ khó khăn cho sản xuất kinh doanh, hỗ trợ thị trường, giải quyết nợ xấu.

25. Thông tư số 18/2013/TT-BXD ngày 31/10/2013 của Bộ Xây dựng về hướng dẫn việc xác định các đối tượng được vay vốn hỗ trợ nhà ở theo Nghị quyết số 02/2013/NQ-CP ngày 07/01/2013 của Chính phủ.

26. Thông tư số 219/2013/TT-BTC ngày 31/12/2013 của Bộ Tài chính hướng dẫn về thuế giá trị gia tăng;

27. Thông tư số 17/2014/TT-BXD ngày 18/11/2014 của Bộ Xây dựng sửa đổi, bổ sung một số điều tại Thông tư số 07/2013/TT-BXD

28. Thông tư số 78/2014/TT-BTC ngày 18/6/2014 của Bộ Tài chính hướng dẫn thi hành Nghị định số 218/2013/NĐ-CP ngày 26/12/2013 của Chính phủ quy định và hướng dẫn thi hành Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp.

29. Thông tư số 25/2015/TT-NHNN ngày 09/12/2015 của Ngân hàng nhà nước hướng dẫn tổ chức tín dụng cho vay vốn ưu đãi thực hiện chính sách nhà ở xã hội

30. Thông tư số 20/2016/TT-BXD ngày 30/6/2016 của Bộ Xây dựng hướng dẫn thực hiện một số nội dung 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.

31. Thông tư số 31/2016/TT-BXD ngày 30/12/2016 của Bộ Xây dựng quy định về phân hạng và công nhận hạng đối với nhà chung cư.

32. Thông tư số 139/2016/TT-BTC ngày 16/9/2016 của Bộ Tài chính về hướng dẫn miễn tiền sử dụng đất, tiền thuê đất; hoàn trả lại hoặc khấu trừ vào nghĩa vụ tài chính cho chủ đầu tư khi đầu tư xây dựng nhà ở xã hội và phương pháp xác định tiền sử dụng đất phải nộp khi người mua, thuê mua được phép bán lại nhà ở xã hội.

33. Thông tư số 03/2017/TT-BXD ngày 16/3/2017 của Bộ Xây dựng hướng dẫn xác định chi phí bảo trì công trình xây dựng.

34. Thông tư số 01/2021/TT-BXD ngày 19/5/2021 của Bộ Xây dựng ban hành QCVN 01:2021/BXD quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về quy hoạch xây dựng.

35. Nghị quyết số 43/181 ngày 20/12/1988 của Đại hội đồng Liên hiệp quốc về Chiến lược toàn cầu về chỗ ở đến năm 2000.

36. Nghị quyết số 1023/2015/NQ-UBTVQH13 ngày 28/8/2015 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về ban hành các nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ vốn đầu tư phát triển nguồn ngân sách nhà nước giai đoạn 2016-2020.

37. Nghị quyết số 973/2020/UBTVQH14 ngày 08/7/2020 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định về các nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ vốn đầu tư công nguồn ngân sách nhà nước giai đoạn 2021-2025.

38. Quyết định số 165/2002/QĐ-BTC ngày 31/12/2002 của Bộ Tài chính về việc ban hành và công bố sáu Chuẩn mực kế toán Việt Nam (đợt 2).

39. Quyết định số 67/2009/QĐ-TTg ngày 24/4/2009 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành một số cơ chế, chính sách phát triển nhà ở cho người thu nhập thấp tại các khu đô thị.

40. Quyết định số 59/2015/QĐ-TTg ngày 19/11/2015 của Thủ tướng chính phủ về việc ban hành chuẩn nghèo tiếp cận đa chiều áp dụng cho giai đoạn 2016 - 2020.

41. Quyết định số 17/2018/QĐ-TTg ngày 30/3/2018 của Thủ tướng Chính phủ về hướng dẫn cấp bù chênh lệch lãi suất thực hiện chính sách cho vay nhà ở xã hội theo Nghị định số 100/2015/NĐ-CP của Chính phủ về phát triển và quản lý nhà ở xã hội.

42. Quyết định số 532/2021/QĐ-TTg ngày 01/4/2021 của Thủ tướng Chính phủ về mức lãi suất cho vay ưu đãi của ngân hàng chính sách xã hội để mua, thuê mua nhà ở xã hội; xây dựng mới hoặc cải tạo sửa chữa nhà để ở theo quy định tại điều 16 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.

43. Quyết định số 2734/QĐ-NHNN ngày 31/12/2019 của Ngân hàng nhà nước Việt Nam về mức lãi suất của các ngân hàng thương mại áp dụng trong năm 2020 đối với dư nợ của các khoản cho vay.

44. Quyết định số 1261/QĐ-TCTK ngày 19/8/2019 của Tổng cục trưởng Tổng cục Thống kê về việc tiến hành khảo sát mức sống dân cư 2020.

45. Chỉ thị số 03/2017/CT-TTg ngày 25/01/2017 của Thủ tướng Chính phủ về việc đẩy mạnh phát triển nhà ở xã hội.

46. Tiêu chuẩn kế toán quốc tế IAS số 17 năm 2017.

II. Tài liệu tham khảo trong nước

47. Nguyễn Thị Quỳnh Anh và Trần Ngọc Cương (2018), “Kinh nghiệm phát triển nhà ở xã hội của một số nước và thực tiễn Việt Nam”, *Tạp chí Tài chính*, Số 681, tr. 61-66.

48. Phạm Thị Thanh Hoa (2016), “Kinh nghiệm quốc tế về phát triển nhà ở xã hội và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam”, *Tạp chí Khoa học Công nghệ Xây dựng*, Số 29 (6), tr. 43-48.

49. Nguyễn Minh Hòa (2012), “Nhà ở xã hội – Nhà ở cho người thu nhập thấp”, *Tạp chí Kiến Trúc*, Số 4, tr. 10-12.

50. Phạm Đình Long và Nguyễn Huỳnh Mai Trâm (2021), Sự khan hiếm nhà ở giá phải rẻ và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam từ các nước phát triển trên thế giới, *Tạp chí khoa học Đại học Mở Tp. Hồ Chí Minh*, Số 16 (1), pp. 122-136.

51. Trần Hữu Quang (2009), “Phúc lợi xã hội trên thế giới: Quan niệm và phân loại”, *Tạp chí Khoa học Xã hội*, Số 04 (128), tr. 12-30.

52. Hà Mai Linh Phùng (2012), “Kinh nghiệm xây dựng và triển khai chính sách về phát triển nhà ở cho người thu nhập thấp của một số quốc gia trong khu vực”, *Tạp chí phát triển kinh tế xã hội Đà Nẵng*, Số 69, tr. 63-68.

53. Trần Chiến Thắng (2017), “Quản lý thị trường nhà ở chung cư tại Hàn Quốc và kinh nghiệm cho Việt Nam”, *Tạp chí Nghiên cứu Ấn Độ và châu Á*, số 05, tr. 24-31.

54. Trần Ngô Đức Thọ (2013), “Người Mỹ làm nhà ở cho người có thu nhập thấp thế nào?”, *Tạp chí Quy hoạch Đô thị*, Số 15.

55. Nguyễn Ngọc Tiếp (2018), “Phát triển thị trường nhà ở xã hội: Kinh nghiệm của một số quốc gia châu Á”, *Tạp chí Kinh tế và Quản lý*, Số 25, tr. 55-58.

56. Phạm Đình Tuyên và Lê Lan Hương (2015), *Nghiên cứu các giải pháp công nghệ nhằm tạo lập mô hình phát triển nhà ở xã hội*, kỷ yếu hội nghị “Cơ chế chính sách và giải pháp về nhà ở cho người thu nhập thấp tại đô thị và khu công nghiệp”, tháng 11/2015 tại Hà Nội.

57. Nguyễn Thị Thanh Thủy (2020), *Tiếp cận và sở hữu nhà ở xã hội tại Hà Nội hiện nay*, Luận án Tiến sĩ Xã hội học, trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Hà Nội, tr.128.

58. Châu Thị Khánh Vân (2018), “Bảo vệ quyền lợi của người mua, người thuê mua khi bảo lãnh mua bán, thuê mua nhà ở hình thành trong tương lai”, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, Số 07.

59. Bộ Xây dựng (2014), *Báo cáo kinh nghiệm của một số nước trên thế giới về phát triển và quản lý nhà ở*, Tài liệu trình Ủy ban thường vụ Quốc hội cho ý kiến tại phiên họp thứ 26, tháng 3/2014.

60. Khoa luật Đại học Quốc gia Hà Nội (2012), *Giới thiệu Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, văn hóa và xã hội - ICESCR 1966*, Nhà xuất bản Hồng Đức.

61. Oxfam (2015), *Rào cản pháp luật về thực tiễn đối với người lao động di cư trong tiếp cận an sinh xã hội*, Chương trình quyền lao động của Oxfam tại Việt Nam, Nhà xuất bản Hồng Đức, tr.35.

62. Oxfam (2017), Báo cáo nghiên cứu chính sách, *Thu hẹp khoảng cách: cùng giảm bất bình đẳng ở Việt Nam*, Nhà xuất bản Lao động Xã hội, tr.15.

63. UN-HABITAT (2011), *Nhà ở cho người nghèo ở các thành phố châu Á: Nhà cho thuê – giải pháp nhà ở cho người nghèo ít được quan tâm*, Tập 7, tr.15.

64. World Bank Group (2015), *Nhà ở giá hợp lý ở Việt Nam – Con đường phía trước*, báo cáo năm 2015.

III. Tài liệu tham khảo nước ngoài

65. Abel Owotemu and Cross Ogohi Daniel (2021), ‘Impact of globalisation and affordable housing provision’, *Asian Journal of Business and Management*, Volume 9, Issue 1, pp. 8-16.

66. Afaq Hyder Chohan et al (2015), “A model of housing quality determinants (HQD) for affordable housing”, *Journal of Construction in developing countries*, Volume 20, Issue 1, pp. 117–136.

67. Anna Granath Hansson & Björn Lundgren (2019), “Defining Social Housing: A Discussion on the Suitable Criteria”, *Journal Housing, Theory and Society*, Volume 36, Issue 2, pp. 149-166.

68. Anatasia Kalugina (2016), *Affordable housing policy: an overview*, Cornell Baker Program in Real Estate, Cornell University.

69. Andrea Sharam, Michael Moran et al (2018), *Understanding opportunities for social impact investment in the development of affordable housing*, Australian Housing and Urban Research Institute Limited Melbourne, Australia, p.60.

70. Arild Holt- Jensen (1998), “Social Housing: International Comparison of Planning for the Weakest Social Groups”, *Monografier Nr. 3, Bergen*, pp.42-56.

71. A.M.J. Esruq-Labin et al (2014), *Criteria for Affordable Housing Performance Measurement: A Review*, E3S Web of Conferences 3, published by EDP Sciences.

72. Bob Hargreaves (2002), *To Rent or Buy; That is the Question*, Pacific Rim Real Estate Society (PRRES) Conference 2002 Christchurch, 21-23 January, Palmerston North New Zealand.

73. Betty Yung (2008), *Hong Kong's housing Policy – A case study in Social Justice*, Liang Yu Printin Factory Ltd., Hong Kong, China, p.86.
74. Catalina Turcu (2017), “Mind the Poorest: Social Housing Provision in Post-crisis Romania”, *Critical housing analysis Journal*, Volume 4 (2), pp. 54-66.
75. Darinka Czischke and Gerard van Bortel (2018), “An exploration of concepts and policies on ‘affordable housing’ in England, Italy, Poland and The Netherlands”, *Journal of Housing and the Built Environment*, Volume 8, pp. 126-143.
76. Dzangmah, Henry Tetteh (2012), *Prospects and challenges of rental housing in greater accra region*, The thesis submitted to the school of graduate studies, Kwame Nkrumah University of Science and Technology in partial fulfillment of the requirements for the degree of master of science in development policy and planning.
77. Ducksu Seo, You Seok Chung and Youngsang Kwon (2018), “Price determinants of affordable apartments in Vietnam: Toward the public-private partnerships for sustainable housing development”, *Sustainability (Switzerland)*, Vol. 10, 19, pp. 1-17.
78. Economics Commission for Europe (2006), *Guideline on social housing: principle and example*, United Nation, Geneva.
79. E. Ibem, Paschal Onyemaechi and Emmanuel A. yo-Vaughan (2018), “Project Selection and Transparency Factors in Housing Public-Private Partnerships in Nigeria”, *Construction Economics and Building*, Volume 18, Number 2, pp. 15-40.
80. Ellie Francis-Brophy and Jed Donoghue (2013), “Social housing policy challenges in Tasmania”, *Australian Journal of Social*, Volume 48, No.4, pp. 435-454.
81. Eziyi Offia Ibem, Paschal C. Onyemaechi and Emmanuel A. Ayo-Vaughan (2018), “Project selection and transparency factors in housing Public-Private Partnerships in Nigeria”, *Construction Economics and Building*, Volume 18, Issue 2, pp. 15-40.
82. Elsinga, M. and Hoekstra, J. (2005), “Homeownership and housing satisfaction”, *Journal of Housing and the Built Environment*, Volume 20, pp. 401-424.

83. Gang Meng and Brent Hall (2006), "Assessing housing quality in metropolitan Lima, Peru", *Journal of Housing and the Built Environment*, Volume 21, pp. 413-439.
84. George A. Akerlof (1970), "The market for 'lemons': Quality uncertainty and the market mechanism", *The Quarterly Journal of Economics*, Volume 84, Issue 3, pp. 488-500.
85. Hannu Ruonavaara (2018), Theory of housing, from housing, about housing, *Housing and Social Theory*, Volume 35, Issue 2, pp. 178-192.
86. Henk-Jan van Mossel and Sylvia J.T. Jansen (2010), "Maintenance services in social housing: What do residents find important?", *Structural Survey*, Volume 28(3), pp. 215-229.
87. Hillmann Karl-Heinz (1994), *Worterbuch der Soziologie*, Stuttgart, Kroner, p.947.
88. Hugo Priemus (2003), "Social housing management: Concerns about effectiveness and efficiency in the Netherlands", *Journal of Housing and the Built Environment*, Volume 18, Issue 3, pp. 269-279.
89. Ira Gary Peppercorn và Claude Taffin (2013), *Rental Housing: Lessons from International Experience and Policies for Emerging Markets*, Directions in Development. Washington, DC: World Bank..
90. Ivana Brkanić (2017), "Housing quality assessment criteria", *Elektronički časopis građevinskog fakulteta Osijek*, Volume 8, Issue 14, pp. 37-47.
91. Jae Soon Lee & Dong-Hoon Oh (2012), "Housing quality evaluation and housing choice using PIF: A case of the Bundang New Town housing market in Korea", *International Journal of Urban Sciences*, pp. 63-83.
92. James R. Hamill Hamill, Joel Sternberg and Craig G. White (2006), "Valuation of the embedded option in a non-cancelable lease: Theory and application", *Journal of Applied Business Research*, Volume 22, Number 3, pp. 43-52.
93. Jenny Preece (2020), The affordability of "affordable" housing in England: conditionality and exclusion in a context of welfare reform, *Housing Studies*, Volume 35, Issue 7, pp. 1214-1238.

94. Jie Chen, Mark Stephens and Yanyun Man (2013), *The future of public housing, Ongoing trends in the East and the West*, Springer – Verlag Berlin Heidelberg, ISBN 978-3-642-41621-7, 310p.

95. Jingfeng Yuan et al (2017), “Identifying critical factors influencing the rents of public rental housing delivery by PPPs: The Case of Nanjing”, *Sustainability*, Volume 9, Issue 3, pp. 1-22.

96. John Doling (1997), *Comparative Housing Policy: Social Housing*, Palgrave, London, pp. 170-188.

97. John Hills (2007), Ends and Means: The future roles of social housing in England”, *Centre for Analysis of Social Exclusion (CASE)*, Report 34, ISSN 1465-3001.

98. John M.Quigley and Steven Raphael (2004), “Is housing unaffordable? Why isn’t it more affordable?”, *Journal of Economic Perspectives*, Volume 18, Number 1, pp. 191-214.

99. Jonathan Woetzel, Sangeeth Ram, Jan Mischke, Nicklas Garemo and Shirish Sankhe (2014), *A Blueprint for Addressing the Global Affordable Housing Challenge*; McKinsey Global Institute: New York, USA, 30p.

100. Joseph E. Stiglitz (1975), “The Theory of ‘Screening,’ Education, and the distribution of income”, *The American Economic Review*, Volume 65, Issue 3, pp. 283-300.

101. József Hegedüs, Martin Lux and Nóra Teller (2014), *Social housing in Transition countries*, Routledge, New York.

102. J Ronal Terwilliger, *America’s housing policy – Missing piece*, Urban land Institute.

103. Julio Cesar Sanchez Barrera and Arturo Valdivia Loro (2020), Quality of social housing in metropolitan Lima, *International Journal of Advanced Research in Engineering and Technology*, Volume 11, Issue 4, pp. 526-541.

104. Julie Lawson, Hal Pawson et (2018), *Social housing as infrastructure: an investment pathway*, Australian Housing and Urban Research Institute Limited Melbourne, Australia, p.23.

105. Jorge Moreira da Costa, Maria Francisca Sampaio (2010), *User Information in the housing market*, World Congress on Housing October 26 – 29, Santander, Spain, 8p.
106. Kalugina, A. (2016), “Affordable housing policies: An overview”, *Cornell Real Estate Review*, Volume 14, Issue 1, pp. 76-83.
107. Katarzyna Suszyńska & Zuzanna Rataj (2016), “New trends in social housing allocation – case study” (City of Poznań, Poland), *Urban Development*, Vol. 56, pp. 53-58.
108. Katie A. Giordano (2010), *Low income housing tax credits and lease purchase as a means toward home ownership in park heights*, Master’s thesis, Johns Hopkins University.
109. Katrin B. Anacker (2019), “Introduction: housing affordability and affordable housing”, *International Journal of Housing Policy*, Volume 19, pp. 1-16.
110. Khalid ElFayoumi, Jorge Salas and Andreas Tudyka (2021), *Affordable Rental Housing: Making it part of Europe’s recovery*, International Monetary fund.
111. Surangkana Trangkanont and Chotchai Charoenngam (2014), "Critical failure factors of public-private partnership low-cost housing program in Thailand", *Engineering, Construction and Architectural Management*, Volume 21, Issue 4, pp. 421-443.
112. Kyung-Hwan Kim and Miseon Park (2016), *Housing Policy in the Republic of Korea*, Asian Development Bank Institute, ADBI Working Paper 570, 30ps.
113. Kwadwo Ohene Sarfoh et al (2016), *Affordable Housing in Ghana - Sector Study*, The Inclusive Business Action Network (IBAN), 30p.
114. Lidia Ceriani et al (2019), *Evaluating the accuracy of homeowner self-assessed rents in Peru*, World Bank, 42p.
115. Lan Huong Le, Anh Dung Ta & Hoang Quyen Dang (2016), “Building up a system of indicators to measure social housing quality in Vietnam”, *Procedia Engineering*, Volume 142, pp. 116-123.

116. Leonard N. Muoghalu (1991), “Measuring housing and environmental quality as indicator of quality of urban life: A case of traditional city of Benin, Nigeria”, *Social Indicators Research*, Volume 25, pp. 63-98.
117. Livia Bruscoloni, Erika Cellini and Barbara Saracino (2013), *Life on Social Housing Estates: Studying Housing Quality with an Ethnographic Approach In e Social Indicators Research Series*, Springer, Cham, Volume 57, pp. 37-59.
118. Lucia Kafui Hussey (2014), *Analytic Network Process for Housing Quality Evaluation: A Case Study in Ghana*, A thesis submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree in Master of Arts - The University of Western Ontario, p.67.
119. Lucia Kafui Hussey and Jacek Malczewski (2018), “Housing quality evaluation using Analytic Network Process: a case study in the Ashanti Region, Ghana”, *African Geographical Review*, Volume 37, Issue 3, pp. 209-226.
120. Margaret Wilkie and Godfrey Cole (1997), *Private Residential Accommodation: Long Leases in Landlord and Tenant Law*, Palgrave, London, pp. 185-202.
121. Mark Stephens (2013), *Social Housing in the United Kingdom in The Future of Public Housing*, Springer, Berlin, Heidelberg, pp. 199-213.
122. Michael Harloe (2007), Social housing - past, present and future, *Housing Studies*, Volume 9, Issue 3, pp. 407-416.
123. Michael Waibel, Ronald Eckert, Michael Bose, Volker Martin (2007), “Housing for low income groups in Ho Chi Minh City, between re-integration and fragmentation”, *Asien*, Volume 103, Issue 59, pp. 59-78.
124. Manuela Madeddu (2012), “Housing quality and the rescue of failed private housing schemes in England: a policy review”, *Journal of Housing and the Built Environment*, Volume 28, pp. 567-578.
125. Maria Rosaria Guarini and Fabrizio Battisti (2017), “A model to assess the feasibility of Public–Private Partnership for social housing”, *Buildings*, Volume 7, Issue 2, p.44.

126. Mary Zey (1998), *Rational choice theory and organizational theory: A critique*, Thousand Oaks Sage publications.
127. Masahiro Kobayashi (2016), *The housing market and housing policies in Japan*, Asian Development Bank Institute.
128. Marshall, Gordon (1998), *A Dictionary of Sociology*, Oxford, New York: Oxford University Press.
129. Michelle Norris & Tony Fahey (2011), *From Asset based welfare to welfare housing? The changing function of social housing in Ireland*, *Housing Studies Journal*, Volume 26, Issue 3, pp. 459-469.
130. Michael Spence (1973), "Job Market Signaling", *The Quarterly Journal of Economics*, Issue 87(3), pp. 355-374.
131. Michael Waibel, Ronald Eckert, Michael Bose, Volker Martin (2007), "Housing for low income groups in Ho Chi Minh City, between re-integration and fragmentation", *Asien*, Volume 103, Issue 59, pp. 59-78.
132. Nataša Petković-Grozdanović (2016), *Location criteria relevant for sustainability of social housing model*, XV International Conference "Topical Problems of Architecture, Civil Engineering, Energy Efficiency and Ecology – 2016, Volume 73.
133. N. Edward Coulson and Lynn M. Fisher (2002), "Tenure Choice and Labour Market Outcomes", *Housing Studies Journal*, Volume 17, Issue 1, pp. 35-49.
134. Neema Wilbard Kavishe (2018), *Improving the delivery of PPP housing projects in developing countries*, A thesis, University of Birmingham, 308p.
135. Nm Yip and Hoai Anh Tran (2008), "Urban housing reform and state capacity in Vietnam", *The Pacific Review*, Volume 21, Issue 2, pp. 189-210.
136. OECD (2016), *PH4.3 – Key characteristics of rental social housing*, OECD - Social policy division - Directorate of employment, labour and social affairs.
137. OECD (2019), *Equity indicators affordable housing*.
138. OECD (2019), *Measures to property developers to finance affordable housing construction*.

139. OECD (2020), *Social housing: A key part of past and future housing policy*, Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs, Paris.
140. Polanyi, Karl (2001), *The Great Transformation*, Boston: Beacon Press, p.60.
141. Rebout Kleinhans & Marja Elsinga (2010), “Buy your home and feel in control’ Does home ownership achieve the empowerment of former tenants of social housing?”, *International Journal of Housing policy*, Volume 10, Issue 1, pp. 41-61.
142. Richard Ronald (2013), “Housing and welfare in Western Europe: Transformations and challenges for the social rented sector”, *Land and Housing Institute Journal*, Volume 4, Issue 1, pp. 1-13.
143. Sasha Tsenkova (2014), “The social housing sector in Prague and Warsaw: Trends and future prospects”, *GeoJournal*, Volume 79, pp. 433-434.
144. Sónia Alves and Hans Thor Andersen (2015), *Social housing in Portugal and Denmark: A comparative perspective*, in Conference European network for Housing research, University Institute of Lisbon, Portugal.
145. Scanlon, Kathleen, Fernández Arrigoitia, Melissa and Whitehead, Christine M E (2015), “Social housing in Europe”, *European Policy Analysis*, Volume 17, pp. 1-12.
146. Seoul Metropolitan Government (2015), *Seoul Solution for Urban Development*, p.18.
147. Steven Phillips, Andrew Price and Andrew Dainty (2015), *Achieving best value in social housing procurement*, 20th Annual ARCOM Conference at Edinburgh, UK, pp. 639-645.
148. Stuart Lowe (2004), *The Sustainability of Home Ownership*, In: *Housing Policy Analysis*, Palgrave, London, pp. 187-216.
149. Taiwo Abraham (2015), “The need for government to embrace Public–Private Partnership Initiative in housing delivery to low-income public servants in Nigeria”, *Urban Design International*, Volume 20, Issue 1, pp.56-65.

150. Wei Shi, Jie Chen and Hongwei Wang (2016), “Affordable housing policy in China: New developments and new challenges”, *Habitat International*, Volume 54, Part 3, pp. 224-233.

151. Yosuke Hirayama (2010), “The role of home ownership in Japan’s aged society”, *Journal of Housing and the Built Environment*, Volume 25, Issue 2, pp. 175-191.

152. Zayyanu Muhammad and Foziah Johar (2019), “Critical success factors of public–private partnership projects: a comparative analysis of the housing sector between Malaysia and Nigeria”, *International Journal of Construction Management*, Volume 19, Issue 3, pp. 257-269.

NHỮNG CÔNG TRÌNH LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN ĐÃ CÔNG BỐ

1. Phạm Yến Nhi (2021), “Đối tượng thuê mua nhà ở xã hội theo pháp luật Việt Nam và kinh nghiệm một số quốc gia trên thế giới”, *Tạp chí Nghề Luật*, Số 1, tr. 72-77.
2. Phạm Yến Nhi (2021), “Bản chất pháp lý của hợp đồng thuê mua nhà ở xã hội”, *Tạp chí Nghề Luật*, Số 7, tr. 19-23.
3. Phạm Yến Nhi (2021), “Kiểm soát giá thuê mua nhà ở xã hội ở Việt Nam và một số quốc gia trên thế giới”, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, Số 22 (446), tr. 50-57.
4. Phạm Yến Nhi (2022), “Criteria for assessing the quality of social housing of countries in the world and experience for Vietnam”, *Indiana Journal of Humanities and Social Sciences*, Volume 3, Issue 5, pp. 12-17.
5. Phạm Yến Nhi (2022), *Social housing policy in Vietnam: Analysis and suggestions*, 3st International Congress of Social Science, Innovation and Educational Technologies “Analyzing 2022 business trends for 2023 strategy”, 26-28 August 2022, Tetova, Macedonia.
6. Phạm Yến Nhi (2022), “Kiểm soát chất lượng nhà ở xã hội của một số quốc gia trên thế giới và kinh nghiệm cho Việt Nam”, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, Số 20, tr. 59-64.