

Chính sách tín dụng đối với thị trường bất động sản: Thực tiễn và kiến nghị giải pháp

Nguyễn Mai Linh

Tạp chí điện tử Bất Động Sản Việt Nam

Thắt chặt tín dụng là một trong những mục tiêu mà chính sách tín dụng đối với thị trường bất động sản (TTBDS) đặt ra trong giai đoạn hiện nay. Động thái của Ngân hàng Nhà nước nhằm mục tiêu kiểm soát nguồn vốn vào TTBDS, thúc đẩy lĩnh vực có giá trị vốn hóa này phát triển theo quỹ đạo lành mạnh, ổn định và minh bạch. Tuy nhiên, chính sách tín dụng khi trở thành thực thể đi vào thực tiễn đã làm nảy sinh nhiều bất cập.

1. Nội dung chính sách tín dụng giai đoạn 2017-2020

Với chủ trương kiểm soát chặt chẽ tín dụng đối với lĩnh vực BĐS, NHNN đã ban hành các văn bản về tỷ lệ an toàn trong hoạt động của các tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài theo hướng giảm dần tỷ lệ nguồn vốn ngắn hạn cho vay trung dài hạn, nâng hệ số rủi ro đối với các khoản cho vay phục vụ mục đích kinh doanh BĐS, ban hành các văn bản chỉ đạo các TCTD, chi nhánh NHNN tỉnh, thành phố bám sát tình hình diễn biến TTBDS.

Tháng 5/2016, NHNN ban hành Thông tư 06/2016/TT-NHNN về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 36/2014/TT-NHNN về quy định các giới hạn, tỷ lệ bảo đảm an toàn trong hoạt động của tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài, hiệu lực ngày 1/7/2016. NHNN xác định lộ trình giảm tỷ lệ nguồn vốn ngắn hạn cho vay trung dài hạn về 50% từ 1/1/2017 đến 31/12/2017 và xuống 40% từ 1/1/2018. NHNN cũng quy định hệ số rủi ro các khoản phải đòi để kinh doanh BĐS được nâng từ mức 150% lên 200%.

Năm 2017, quy định về giới hạn, tỷ lệ đảm bảo an toàn trong hoạt động của các ngân hàng, tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng càng được NHNN quy định tiếp. Lộ trình kiểm soát này được thể hiện thông qua các Thông tư như: Thông tư 19/2017/TT-NHNN ngày 28/12/2017, Thông tư 16/2018/TT-NHNN ngày 31/7/2018 và Thông tư 22/2019/TT-NHNN ngày 1/1/2020.

Ngày 28/12/2017, NHNN ban hành Thông tư 19/2017/TT-NHNN quy định các giới hạn, tỷ lệ bảo đảm an toàn trong hoạt động của tổ chức tín dụng, đã cho phép các tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài được sử dụng nguồn vốn ngắn hạn để cho vay trung hạn và dài hạn theo tỷ lệ tối đa theo lộ trình.

Cụ thể, từ ngày 01/01/2018 đến ngày 31/12/2018 là 45%; từ ngày 01/01/2019 là 40%; đồng thời vẫn quy định nhóm tài sản có hệ số rủi ro 200% là các khoản phải đòi để kinh doanh BĐS.

Bảng 1. Lộ trình quy định tỷ lệ bảo đảm an toàn trong hoạt động ngân hàng

	2017	2018	2019
Tỷ lệ nguồn vốn ngắn hạn cho vay trung và dài hạn	50%	45%	40%
Hệ số rủi ro các khoản phải đòi để kinh doanh BĐS	200%	200%	200%

Nguồn: Thông tư 06/2016/TT-NHNN, Thông tư 19/2017/TT-NHNN

Năm 2019, dự thảo Thông tư 22/2019/TT-NHNN của NHNN chính thức có hiệu lực từ ngày 1/1/2020. Thông tư 22 tiếp tục lộ trình kiểm soát tín dụng vào lĩnh vực BĐS. Nhằm kiểm soát rủi ro thanh khoản, đảm bảo an toàn hệ thống ngân hàng, NHNN quy định lộ trình áp dụng tỷ lệ tối đa của nguồn vốn ngắn hạn được sử dụng để cho vay trung - dài hạn.

Cụ thể, từ ngày 1/1/2020 đến ngày 30/9/2020, tỷ lệ tối đa nguồn vốn ngắn hạn được sử dụng cho vay trung, dài hạn là 40%; từ ngày 1/10/2020 đến ngày 30/9/2021 là 37%; từ ngày 1/10/2021 đến ngày 30/9/2022 là 34% và kể từ ngày 1/10/2022 sẽ giảm xuống 30%. Tỷ lệ dư nợ cho vay so với tổng tiền gửi của các ngân hàng thương mại được nâng từ 80% lên 85%.

Bảng 2. Lộ trình quy định tỷ lệ bảo đảm an toàn trong ngân hàng từ năm 2020

	1/1/2020 - 30/9/2020	1/10/2020 - 30/9/2021	1/10/2021 - 30/9/2022	1/10/2022 trở đi
Tỷ lệ tối đa nguồn vốn ngắn hạn cho vay trung và dài hạn	40%	37%	34%	30%

Nguồn: Thông tư 22/2019/TT-NHNN

Về tỷ lệ an toàn vốn (áp dụng đối với các ngân hàng chưa thực hiện theo Thông tư 41/2016/TT-NHNN) được quy định nhằm kiểm soát, hạn chế cho vay kinh doanh BĐS, chuyển dòng tiền cho vay vào các kênh sản xuất - kinh doanh khác và phân khúc ít rủi ro hơn như nhà ở xã hội, và giúp các ngân hàng có lộ trình hướng đến áp dụng Thông tư 41/2016 vào năm 2023.

Ngoài ra, hệ số rủi ro khi kinh doanh BĐS tăng từ 150% lên 200%, bên cạnh áp dụng hệ số rủi ro từ 50-150% với các khoản vay cá nhân phục vụ mua nhà. Cụ thể, các khoản phải đòi được đảm bảo toàn bộ bằng nhà ở (bao gồm cả nhà ở hình thành trong tương lai), quyền sử dụng đất, công trình xây dựng gắn với quyền sử dụng đất của bên vay và đáp ứng một trong các điều kiện sau sẽ có hệ số rủi ro 50%.

Đối với các khoản phải đòi khác như đối với cá nhân phục vụ đời sống mà tổng số tiền thỏa thuận cho

vay/mức cho vay tại các hợp đồng tín dụng của khách hàng đó từ 4 tỷ đồng trở lên (sau khi trừ đi khoản phải đòi của khách hàng đó đã áp dụng hệ số rủi ro 50%) sẽ bị áp hệ số rủi ro 120%, có hiệu lực từ ngày 1/1/2020 đến hết ngày 31/12/2020 và sau đó sẽ nâng lên 150% kể từ ngày 1/1/2021.

Hệ số rủi ro 100% được áp dụng đối với các khoản cho vay phục vụ đời sống có tổng số tiền thỏa thuận cho vay/mức cho vay tại các hợp đồng tín dụng của khách hàng dưới 4 tỷ đồng - mức dư nợ theo đánh giá của NHNN là hợp lý để đáp ứng nhu cầu tiêu dùng, đời sống của người dân (cùng với số vốn tự có 30% thì khách hàng có thể mua được nhà ở có giá trị khoảng 2.1 tỷ đồng).

Để đánh giá và kiểm soát chất lượng tín dụng vào BĐS, năm 2019, NHNN đưa ra đề xuất, quy định về phân loại tín dụng vào BĐS. Trong đó, tín dụng BĐS là các khoản vay ngân hàng với mục đích đầu tư BĐS và sinh lợi trên bất động sản đó. Chiếu theo quy định này, các ngân hàng đã phân khoản cho vay mua nhà, sửa nhà (không phục vụ mục đích bán, cho thuê) vào nhóm tín dụng tiêu dùng.

Ngoài ra, NHNN đã có các văn bản chỉ đạo yêu cầu NHNN các tỉnh, thành phố thường xuyên theo dõi, nắm bắt tình hình TTBDĐ và kiểm soát chặt chẽ việc cấp tín dụng đối với lĩnh vực này trên địa bàn, nhất là tại các khu vực có hiện tượng sốt đất. NHNN Trung ương yêu cầu, trong trường hợp có biến động bất thường, NHNN các tỉnh, thành phố cần chủ động thực hiện khảo sát, đánh giá và kịp thời báo cáo, đề xuất với NHNN Trung ương biện pháp xử lý.

NHNN cũng tăng cường công tác thanh tra, giám sát hoạt động tín dụng, đặc biệt là tín dụng đối với lĩnh vực BĐS, cho vay phục vụ đời sống, tiêu dùng của các tổ chức tín dụng, công ty tài chính đảm bảo sử dụng vốn vay đúng mục đích, an toàn, hiệu quả và tuân thủ đúng quy định của pháp luật.

2. Đánh giá tác động chính sách tín dụng đối với thị trường bất động sản

2.1. Kết quả đạt được

Trong thời điểm chính sách tín dụng chính thức có hiệu lực đối với TTBDĐ, tổng quan nền kinh tế chung tăng trưởng ổn định. Cụ thể, tổng sản phẩm trong nước (GDP) tiếp tục ở mức cao, đạt kết quả 7,02% năm 2019; 7,08% năm 2018; 6,81% năm 2017.

Tổng kim ngạch xuất nhập khẩu hàng hóa năm 2019 tăng 10,7% so với năm 2018, đạt là 517 tỷ USD; năm 2018 đạt hơn 480 tỷ USD, năm 2017 là 428,3 tỷ. Lạm phát được kiểm soát, CPI bình quân tăng ở mức 2,79% năm 2019; năm 2018 là 3,54%; năm 2017 là 3,53%.

TTBDĐ từ năm 2016 đã bắt đầu hình thành các yếu tố mới như sự xuất hiện và phát triển sôi động của các dòng sản phẩm như căn hộ du lịch... thu hút nguồn tiền đầu tư lớn.

Phân khúc đất nền tại các tỉnh cũng ghi nhận hoạt động giao dịch lớn, sôi động, giá cả tăng. Dòng tiền đổ vào lĩnh vực BĐS tăng mạnh.

Trong khi đó, nguồn vốn chủ yếu của doanh nghiệp địa ốc và nhà đầu tư đều đến từ phía ngân hàng. Chính vì vậy, mục tiêu của chính sách giai đoạn này chủ yếu hướng tới siết tín dụng vào TTBDĐ, thúc đẩy sự phát triển lành mạnh của thị trường

Chính sách tín dụng đối với TTBDĐ giai đoạn 2017-2020 đã hướng tới đẩy mạnh phân khúc nhà ở thực. Trong cơ cấu tỷ lệ đảm bảo an toàn, phân khúc NOXH, nhà thương mại giá rẻ hay nhà ở cá nhân có mức vay từ 1,5 tỷ đồng trở xuống, giữ hệ số rủi ro 50%. Con số này được đưa ra nhằm thúc đẩy phân khúc đáp ứng nhu cầu ở thực lớn, phù hợp với nhu cầu ở của người dân và thích hợp với khả năng tài chính. Trong khi đó, cho vay cá nhân có dư nợ từ 4 tỷ đồng trở lên sẽ áp dụng hệ số rủi ro với lộ trình năm 2020 là 120% và năm 2021 là 150%. Chỉ số này nhằm hạn chế khoản tiền đầu cơ đổ vào phân khúc như condotel, căn hộ cao cấp...

Ngoài ra, NHNN cũng đã đặt ra các công cụ về phát triển chính sách nhà ở nhằm tạo ra nhu cầu thực trên thị trường, góp phần tạo ra bề dờ thanh khoản tốt. Các công cụ của chính sách này đều nằm trong các quy định của pháp luật, trong bối cảnh điều hành chính sách chung về tiền tệ, tài chính.

Việc thực thi chính sách này đã góp phần giúp thị trường ổn định minh bạch. Tỷ lệ hấp thụ trên thị trường BĐS đạt ở mức trên 50%, thấp nhất là năm 2019, tỷ lệ đạt 63%.

Sự xuất hiện các sản phẩm mới như căn hộ du lịch với lượng mua lớn. Dù xảy ra các rủi ro, bất ổn, giai đoạn 2016- 2020, TTBDĐ đã đi vào quỹ đạo ổn định, lượng giao dịch tốt, tỷ lệ hấp thụ sản phẩm dao động từ 60-80%.

Nhờ chính sách tín dụng với chủ trương kiểm soát vốn, TTBDĐ đã không xảy ra tình trạng vỡ bong bóng khi giá nhà đất gia tăng mạnh mẽ giai đoạn năm 2017, 2018 với mức tăng có nơi lên tới hơn 100%.

Tín dụng đối với lĩnh vực BĐS sự tăng trưởng với tỷ lệ lần lượt là 9,21% (năm 2017) (bao gồm dư nợ tín dụng bất động sản, xây dựng), 26,76% (năm 2018) (bao gồm dư nợ tín dụng phục vụ mục đích kinh doanh BĐS và không phục vụ mục đích kinh doanh BĐS). Đến 30/9/2019, dư nợ tín dụng đối với lĩnh vực BĐS tăng 16,38% so với tháng 12/2018, chiếm tỷ trọng 19,22% dư nợ tín dụng của toàn nền kinh tế.

Chính sách tín dụng đối với TTBDĐ khiến doanh nghiệp kinh doanh BĐS chủ động tìm kiếm các nguồn vốn mới trong dài hạn như vốn trái phiếu, từ chứng khoán, từ M&A.

2.2. Những hạn chế

Quá trình thực hiện chính sách tín dụng đối với TTBDĐ đã dẫn tới nhiều bất cập. Thứ nhất, cơ cấu căn

hộ những năm 2018, 2019 chủ yếu tập trung vào phân khúc trung cấp và cao cấp. Trong khi đó, phân khúc bình dân có xu hướng sụt giảm. Thu nhập bình quân của người dân vẫn chưa thể tiếp cận được với căn hộ trung và cao cấp.

Thứ hai, mức giảm tín dụng không lớn. Thực tiễn nhiều ngân hàng vẫn giữ mức tín dụng cho vay bất động sản cao.

Thứ ba, thị trường bị tác động đột ngột bởi chính sách “đóng, mở” của NHNN dẫn tới tính thanh khoản sụt giảm. Doanh nghiệp BĐS và nhà đầu tư khó tiếp cận với nguồn vốn. Đây là nguyên nhân giảm nguồn cung và nguồn cầu trên thị trường.

2.3. Nguyên nhân của hạn chế

Nguyên nhân chủ quan

Thứ nhất, những hạn chế phát sinh trên TT BĐS xuất phát từ bản thân chính sách tín dụng trong giai đoạn 2017-2020. Cụ thể, chính sách tín dụng có sự điều chỉnh nhiều lần. Trong khi đó, việc triển khai thực hiện dự án là kế hoạch mang tính trung và dài hạn.

Thứ hai, việc thực hiện chính sách tín dụng chưa hiệu quả còn xuất phát từ khâu tổ chức, thực hiện. Các NHTM chưa nghiêm chỉnh thực hiện, dẫn tới các hình thức lách luật như tiếp tục cho vay, hoặc chuyển việc cho vay BĐS thông qua hình thức mua trái phiếu của doanh nghiệp địa ốc.

Thứ ba, khâu đánh giá, tổ chức kiểm tra từ phía NHNN chưa rõ ràng, minh bạch, dẫn tới tình trạng lách luật của NHTM. Phản hồi từ phía doanh nghiệp địa ốc, các chuyên gia về chính sách tín dụng chưa hiệu quả nhưng việc sửa chữa, khắc phục hay thay đổi từ phía NHNN còn chậm. Các doanh nghiệp (chủ thể quan trọng trên TT BĐS) chưa được đóng góp ý kiến sâu.

Nguyên nhân khách quan

Thứ nhất, xuất phát từ nội tại bản thân TT BĐS Việt Nam vẫn còn non trẻ, dễ tổn thương trước các tác động. Các chủ thể tham gia TT BĐS chưa chuyên nghiệp.

Thứ hai, hệ thống thông tin, giao dịch chưa minh bạch, rõ ràng và công khai. Hệ thống thông tin, dự báo về tình hình TT BĐS chưa đầy đủ, thiếu minh bạch. Chưa có hệ thống quản lý và thống kê dữ liệu về sở hữu BĐS, giao dịch BĐS đồng bộ để đáp ứng nhu cầu công tác quản lý nhà nước từ Trung ương tới địa phương về lĩnh vực BĐS.

Một số hoạt động giao dịch trên các phân khúc như đất thổ cư hoặc thị trường thứ cấp căn hộ không được thống kê đầy đủ và ghi nhận trên hệ thống dữ liệu. Tình trạng giao dịch ngầm diễn ra phổ biến, dẫn tới các số liệu thống kê về TT BĐS chưa rõ ràng.

Thứ ba, TT BĐS phát triển thiếu minh bạch, từ khâu quy hoạch, lựa chọn nhà đầu tư, giao dự án đến giao dịch BĐS.

Thứ tư, hành lang pháp lý cho TT BĐS còn nhiều bất cập. Trong giai đoạn 2016 -2019, nhiều loại hình BĐS

đã ra đời như căn hộ du lịch,.. nhưng hành lang pháp lý cho loại hình này vẫn chưa rõ ràng. Khi thiếu đi hành lang pháp lý rõ ràng khiến cho TT BĐS gặp nhiều khó khăn.

3. Kiến nghị và đề xuất

Để hoàn thiện chính sách tín dụng đối với TT BĐS, dưới đây là một số đề xuất về giải pháp.

Một, hoàn thiện công tác hoạch định chính sách tín dụng đối với TT BĐS. Hoạch định chính sách là khâu khởi đầu trong chu trình chính sách. Tác động của chính sách trong thực tiễn đạt hiệu quả thế nào trước hết phụ thuộc vào chất lượng hoạch định chính sách. Các cơ quan, tổ chức khảo sát, điều tra số liệu thị trường rõ ràng. Các quy định chuẩn mực về khái niệm như BĐS cao cấp, BĐS bình dân cần có sự thống nhất.

Hai, nâng cao năng lực của đơn vị thực thi chính sách bằng giải pháp như: thanh, kiểm tra giám sát đội ngũ thực thi chính sách thường xuyên; nâng cao tuyên truyền thông tin về chính sách, đào tạo, hướng dẫn đội ngũ thực thi chính sách; tạo môi trường hoạt động minh bạch, đảm bảo không có tình trạng “sân sau” trong việc thực hiện chính sách.

Ba, tăng cường kiểm tra, đánh giá chính sách tín dụng đối với TT BĐS. Việc kiểm tra, đánh giá tác động của chính sách tín dụng đối với TT BĐS nhằm đo lường được ảnh hưởng của chính sách đến các chủ thể, để từ đó có thể đưa ra các chính sách phù hợp với thị trường.

Bốn, hoàn thiện hệ thống luật pháp và hành lang pháp lý. Để giải quyết những vấn đề vướng mắc, bất cập đối với các dự án BĐS, trong dài hạn cần sửa đổi, bổ sung hoàn thiện một số quy định pháp luật liên quan đến đầu tư, kinh doanh BĐS.

Năm, xây dựng nguồn vốn linh hoạt cho doanh nghiệp bất động sản. Tạo lập dòng vốn bền vững như các quỹ đầu tư, hệ thống tái thế chấp, ngân hàng tiết kiệm tương hỗ, quỹ bảo hiểm, quỹ tiết kiệm hưu trí...

Tài liệu tham khảo

Công ty CB Richard Ellis Việt Nam (2019), Tài liệu nghiên cứu thị trường bất động sản năm 2018, quý I/2019;

Lê Hoàng Châu, Tài liệu tại hội thảo về "Xu hướng & Cơ hội đầu tư bất động sản năm 2019 và Chiến lược gia tăng giá trị bất động sản" của Hiệp hội bất động sản TP. Hồ Chí Minh;

Chiến lược phát triển thị trường bất động sản trong tiến trình hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. <http://www.tapchiconsang.org.vn>, ngày 02/10/2014.

Bùi Văn Huyền và Đinh Thị Nga (đồng chủ biên). Quản lý nhà nước đối với thị trường bất động sản ở Việt Nam. NXB Chính trị quốc gia, năm 2011.