

NÂNG CAO NĂNG LỰC QUẢN LÝ ĐẤT ĐÔ THỊ

TS. Phạm Sỹ Liêm

*Viện Nghiên cứu Kinh tế xây dựng và Đô thị
Tổng hội Xây dựng Việt Nam*

1. Mở đầu

Nước ta đang đô thị hóa nhanh¹: đến hết năm 2016, cả nước có 5 thành phố trực thuộc Trung ương, 118 thành phố, thị xã thuộc tỉnh và 603 thị trấn thuộc huyện, tổng cộng là 726 đô thị, với dân số 32 triệu người, tỷ lệ đô thị hóa là 34,5%. Khác với thông lệ quốc tế, đất đô thị Việt Nam không được Luật Đất đai xem là một loại đất riêng biệt nên không có số liệu thống kê chính thức, chỉ được tính gộp chung vào đất phi nông nghiệp. Điều này không lạ, vì riêng việc phân loại đất đai thành đất nông nghiệp và phi nông nghiệp đã thể hiện tư duy trọng nông bảo thủ của các nhà làm chính sách đất đai vốn xuất thân từ nông nghiệp, không phù hợp với đường lối công nghiệp hóa và hiện đại hóa của nước ta. Còn theo số liệu của Bộ Xây dựng² năm 2015, đất đô thị đạt 34.017 km² chiếm 10,26% diện tích đất cả nước, trong đó đất nội thành, nội thị là 14.760km², chiếm 4,42% diện tích đất cả nước. Như vậy mật độ dân số đô thị (nội thành, nội thị) bình quân cả nước là 2100 người/km², rất thấp so với bình quân của các nước thu nhập thấp và trung bình ở Châu Á³ (không tính Trung Quốc, Ấn độ và Nga) là 9750 người/km², do đó với Việt Nam “đô thị hóa đất đai” được đánh giá là đi trước “đô thị hóa dân số”! Nguyên nhân tình hình đó được cho là do chính quyền các đô thị thường muốn mở rộng địa giới để có nhiều đất bán và cho thuê nhằm tăng nguồn thu ngân sách.

Để phát triển đô thị hiện đại thì cần huy động các nguồn lực thiên nhiên, nguồn lực con người, nguồn lực tri thức, nguồn lực nhân tạo và nguồn lực xã hội. Đất đai là nguồn lực thiên nhiên có thể chuyển đổi thành nguồn tài chính phát triển đô thị. Tiếc rằng hiện nay ở nước ta việc chuyển đổi đó còn rất kém hiệu quả vì bị thất thoát và lãng phí nhiều. Đây là thách thức rất nghiêm trọng đối với quá trình đô thị hóa nước ta, đòi hỏi chính

¹ Số liệu Niên giám thống kê 2016. Còn theo số liệu Bộ Xây dựng, đến tháng 6/2017 cả nước có 805 đô thị, tỷ lệ đô thị hóa khoảng trên 37% (?)

² Bộ Xây dựng. *Thực trạng đô thị hóa, phát triển đô thị & và những yêu cầu cần đổi mới tại Việt Nam*. Tạp chí Quy hoạch xây dựng số 70/2014

³Demographia. *World Urban Population Density by Country & Area. Based upon data at 2006.02.15*. www.demographia.com/db-worldua.pdf

quyền các đô thị phải nâng cao năng lực quản lý đất đai đô thị. Đề thảo luận vấn đề này trước tiên cần đề cập tóm lược đến đặc điểm của đất đô thị và thị trường đất đô thị Việt Nam.

2. Đặc điểm đất đô thị

Trong kinh tế thị trường, đất đai không chỉ là *tài nguyên* có giá trị sử dụng mà còn là *tài sản* có giá trị. Việc quản lý đất đai phải quan tâm đến cả hai mặt đó.

Ngoài các đặc điểm chung của đất đai Việt Nam là thuộc quyền sở hữu toàn dân, đất đô thị còn có một số đặc thù khác với đất nông nghiệp và nông thôn như sau:

1. Đất đô thị là đất xây dựng được trang bị hạ tầng, trước hết là hạ tầng giao thông;
2. Vị trí có ý nghĩa rất quan trọng đối với từng thửa đất đô thị;
3. Mục đích sử dụng đất đô thị rất đa dạng; một thửa đất đồng thời có thể được sử dụng cho nhiều mục đích (ở, văn phòng, kinh doanh...);
4. Đầu tư phát triển đất đô thị đòi hỏi chi phí lớn;
5. Việc sử dụng đất đô thị tạo ra nhiều ngoại ứng cả tốt (như tác động lan tỏa) lẫn xấu (như suy thoái môi trường);
6. Việc chuyển đổi đất nông nghiệp thành đất đô thị không thể đảo ngược;
7. Tuy diện tích đất đô thị ngày càng mở rộng nhưng đất đô thị vẫn là tài nguyên có tính khan hiếm tương đối;
8. Nhờ tiến bộ khoa học-kỹ thuật, đất đô thị ngày càng được thâm dụng do tận dụng không gian trên cao và không gian ngầm.

3. Đặc điểm thị trường đất đô thị

Do đất đô thị thuộc sở hữu toàn dân nên thị trường đất thực ra chỉ là “thị trường quyền sử dụng đất” và chia làm 2 cấp: **thị trường đất cấp 1** chỉ có một bên cung là Nhà nước, thông qua thu hồi đất đang được sử dụng để cung ứng cho các bên cầu thuộc mọi thành phần kinh tế nhằm chuyển đổi mục đích sử dụng, và **thị trường đất cấp 2** mà các bên cung và cầu thuộc mọi thành phần kinh tế chuyển nhượng hay cho thuê với nhau quyền sử dụng đất đã được cấp. Thị trường đất cấp 1 là thị trường độc quyền của bên cung, tạo nguồn cung cho thị trường cấp 2; thị trường đất cấp 2 vận hành theo các cơ chế giá cả, cung cầu và cạnh tranh của thị trường.

Trong thị trường cấp 1, Nhà nước thu hồi đất theo định giá, và có thể đấu giá quyền sử dụng đất khi cho thuê đất hoặc giao đất (có thu tiền sử dụng đất) đã thu hồi để giao cho các dự án phát triển đô thị, qua đó đất nông nghiệp được chuyển đổi thành đất xây dựng,

còn đất xây dựng hiện có được chuyển đổi mục đích sử dụng. Trong thị trường cấp 2, quyền sử dụng đất thường gắn với quyền sở hữu tư nhân đối với nhà cửa trên đất để hình thành tài sản bất động sản, do đó thị trường này thực ra chỉ là thị trường bán lẻ. được quản lý chủ yếu bằng Luật Kinh doanh bất động sản năm 2006.

4. Thực trạng quản lý đất đô thị.

4.1. *Nhiệm vụ quản lý đất đô thị.*

Nhà nước Việt Nam có vai trò kép đối với đất đai cả nước: vừa có vai trò đại diện chủ sở hữu toàn dân đối với đất đai (Điều 13 Luật Đất đai), vừa có vai trò quản lý nhà nước đối với đất đai như mọi Nhà nước khác (Điều 22 Luật Đất đai). Đặc thù của đất đô thị dẫn đến đặc thù của quản lý nhà nước về đất đô thị, như quy hoạch và cấp phép xây dựng, thu hồi và dự trữ đất, tài chính đất đai, quản lý thị trường bất động sản, và bảo vệ môi trường sinh thái. Khung pháp luật quản lý đất đô thị, ngoài Luật Đất đai, Luật Bảo vệ môi trường v.v., còn bao gồm nhiều Luật khác như Luật Quy hoạch đô thị, Luật Xây dựng, Luật Nhà ở, Luật Kinh doanh Bất động sản, Luật Thuế sử dụng đất phi nông nghiệp, Luật Phí và lệ phí v.v.

Nhiệm vụ quản lý nhà nước đối với đất đô thị là:

1. Duy trì và bảo vệ chế độ sở hữu và chế độ sử dụng đất đai theo các quy định của pháp luật;
2. Quy hoạch và thực hiện quy hoạch đô thị nhằm đảm bảo đô thị phát triển trật tự, hài hòa, phồn vinh và có chất lượng sống tốt;
3. Điều chỉnh quan hệ đất đai nhằm đáp ứng tốt nhất các nhu cầu đất đai để phát triển đô thị và bảo đảm tài nguyên đất đai được khai thác và sử dụng hợp lý, hiệu quả và bền vững;
4. Thu thuế và phí có liên quan với đất; huy động nguồn tài chính từ đất để phát triển đô thị;
5. Tạo điều kiện cho thị trường bất động sản vận hành thông suốt, chống đầu cơ đất đai.

4.2. *Thực trạng quản lý đất đô thị*

Từ khi Đổi mới, công tác quản lý nhà nước đối với đô thị nói chung và đất đô thị nói riêng trong kinh tế thị trường dần được cụ thể hóa, khuôn khổ pháp luật và thể chế quản lý ngày càng hoàn thiện, bộ máy chính quyền đô thị ngày càng đông đảo, năng lực quản lý dần được nâng cao. Hệ thống đô thị Việt Nam phát triển mạnh mẽ, nhìn chung đã đảm bảo được nguồn cung nhà ở đa dạng và các dịch vụ hạ tầng cơ bản về đường, điện, nước cho các tầng lớp nhân dân. Các chuyên gia Ngân hàng Thế giới nhận xét đây là kết quả đáng

kinh ngạc khi so sánh với các thành phố ở những nước có thu nhập cao hơn Việt Nam như Ấn độ, Phi-líp-pin, In-đô-nê-xia hay Bra-xin và nhiều nước khác³. Mặc dù vậy, quản lý đất đô thị vẫn có rất nhiều yếu kém và bất cập, nhất là trong các khâu sau:

1. Quy hoạch và tổ chức thực hiện quy hoạch đô thị còn cứng nhắc, xa rời thực tiễn;
 2. Chính sách thu hồi đất, phát triển đất có nhiều hạn chế;
 3. Tài chính đất đai chưa phát huy hết tiềm năng của nguồn lực đất đai;
 4. Thị trường bất động sản còn nhiều yếu kém;
 5. Môi trường đất ngày càng thêm ô nhiễm.
- 5. Đổi mới quy hoạch và thực hiện quy hoạch đô thị**

Các đô thị nước ta từ loại 4 trở lên đều đã có quy hoạch đô thị. Tuy có một số quy hoạch tốt nhưng nhìn chung thì “nguy cơ của mô hình quy hoạch đô thị hiện nay là quy hoạch chưa dựa trên nhu cầu thực tế”⁴, dẫn đến hậu quả là đầu tư cơ sở hạ tầng tốn kém nhưng ít nhu cầu sử dụng, trong khi lại thiếu quan tâm đến những đòi hỏi thực tế tại những địa điểm, khu vực đang rất cần đến chúng. Chuyên gia NHTG cho rằng “phần lớn quy hoạch tổng thể ở Việt Nam vẫn dựa trên những ý tưởng đã ăn sâu, bám rễ vào mô hình kỹ thuật (chứ không phải thực tế kinh tế-xã hội). Quy hoạch không gian vẫn mang tính mệnh lệnh nặng nề, chú trọng vào quy hoạch kỹ thuật (tức là xây dựng đô thị “theo thiết kế”) và quy định sử dụng đất -thường là đến tận cấp phường hay dự án – mà không hoàn toàn tính đến những nhu cầu kinh tế-xã hội cơ bản hay thực tế thị trường...”.

Việc tổ chức thực hiện quy hoạch manh mún theo chức năng quản lý của các Sở mà thiếu sự điều phối chung, và tình trạng điều chỉnh quy hoạch tùy tiện để chạy theo cấp đất cho các dự án là nhược điểm rất lớn của chính quyền đô thị, dẫn đến ùn tắc giao thông, ô nhiễm môi trường, sử dụng đất rời rạc, lãng phí nguồn lực v.v.

Tóm lại, Việt Nam cần đổi mới toàn diện công tác quy hoạch đô thị, hướng tới tư duy phát triển đô thị theo mô hình đô thị sinh thái kiêm kinh tế (đô thị Eco²) trong kinh tế thị trường đến cách tiếp cận một hệ thống để tích hợp các dòng tài nguyên và hình thái đô thị phục vụ phát triển bền vững. “Chúng ta sẽ xem xét vấn đề quy hoạch không gian, sử dụng đất, mật độ, tính kết nối, khoảng cách xa gần, và các thuộc tính khác của hình thái đô thị, tìm hiểu xem tính hiệu quả của toàn bộ hệ thống phụ thuộc nhiều hay ít vào sự tích hợp

⁴Ngân hàng Thế giới. *Đánh giá đô thị hóa ở Việt Nam. Báo cáo hỗ trợ kỹ thuật*. Hà Nội. 2011

và phối hợp các thuộc tính đó với các hệ thống hạ tầng”⁵. Cần coi trọng đúng mức vai trò của không gian công cộng, và nâng cấp chúng bằng thủ pháp “xây dựng nơi chốn” (placemaking)⁶. Nên vận dụng hình thái đô thị nén⁷ (Compact City) để khắc phục tình trạng đô thị hóa đất đai đi trước đô thị hóa dân số.

Theo tư duy hiện đại thì chính quyền đô thị xây dựng đồ án quy hoạch đô thị với sự trợ giúp của các chuyên gia quy hoạch, chứ không phải là tiếp nhận sản phẩm đồ án quy hoạch từ cơ quan quy hoạch để tổ chức thực hiện. Nói cách khác bên có trách nhiệm thực hiện quy hoạch phải là chủ thể lập quy hoạch. Chuyên gia trợ giúp không chỉ gồm chuyên gia quy hoạch không gian và môi trường, mà còn các chuyên gia quy hoạch kinh tế-xã hội, am hiểu kinh tế tài chính đô thị và xã hội học đô thị.

6. Hoàn thiện chế độ thu hồi đất và dự trữ đất.

6.1. Chế độ thu hồi đất.

Để thực hiện quy hoạch, chính quyền đô thị các nước đều có nhu cầu cấp đất cho các dự án phát triển vì lợi ích công cộng. Hiến pháp các nước tuy đề cao việc bảo vệ quyền tư hữu tài sản nhưng khi cần thiết vì lợi ích công cộng thì cũng trao quyền cho Nhà nước “tước đoạt” quyền sở hữu này, thông qua biện pháp “quyền tối thượng” (Eminent Domain) ở Hoa Kỳ, “trung mua” (Compulsory Purchase) ở Anh, “trúat hữu” (Expropriation) ở Pháp, “thu hồi quyền sử dụng đất công hữu và trưng thu đất sở hữu tập thể, trưng thu nhà cửa và bồi thường” ở Trung Quốc. Nước ta chỉ có đất công hữu nên Luật Đất đai dùng từ “thu hồi đất” để chỉ việc tước đoạt có bồi thường quyền sử dụng đất và cả tài sản tư nhân gắn liền với đất. Cách gọi này cần được điều chỉnh bổ sung cho chính xác hơn thành “*thu hồi quyền sử dụng đất và trưng mua tài sản gắn với đất*”, không những rõ ràng về mặt pháp lý, phù hợp với Hiến pháp (Điều 32), mà còn hạn chế được tính tùy tiện của chính quyền khi thực thi quyền tước đoạt này.

Một đặc điểm khác của chế độ thu hồi đất Việt Nam là diện quá rộng, bao gồm cả việc “*thu hồi đất để phát triển kinh tế-xã hội vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng*” (Điều 62 LDD) đối với các dự án được Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư, hay được Thủ tướng chấp thuận/quyết định đầu tư, hoặc được Hội đồng nhân dân cấp tỉnh chấp thuận. Các nước khác không có quy định tương tự, chỉ đôi khi ngoài mục đích vì lợi ích công

⁵ Hiroaki Suzuki và nnk. *Các thành phố Eco²*. Ngân hàng Thế giới. 2010

⁶ John Friedman. *Place and Place-Making in Cities: A Global Perspective*. Journal “Planning Theory & Practice”. Vol11, 2010-Issue 2

⁷ Hideki Kagi & others. *Compact City and Developing Countries*. Open Meeting of the Global Environmental Change Research Community. Montreal, Canada, 16-18 October 2003

cộng còn thêm mục đích trung mua để thực hiện cải tạo khu đô thị cũ theo quy hoạch (Trung Quốc).

Đáng chú ý là các loại dự án được HĐND cấp tỉnh chấp thuận, bao gồm: “Dự án xây dựng khu đô thị mới, khu dân cư nông thôn mới; chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn; cụm công nghiệp; khu sản xuất, chế biến nông sản, lâm sản, thủy sản, hải sản tập trung; dự án phát triển rừng phòng hộ, rừng đặc dụng”. Có thể nói quy định này đã quy tụ *hầu hết* mọi dự án đầu tư xây dựng ở địa phương vào loại “vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng”: nếu dự án nhỏ lẻ thì ghép vào chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn; chỉ cần hai cơ sở sản xuất đặt cạnh nhau là đã thành cụm công nghiệp, còn khu sản xuất, chế biến nông, lâm, thủy sản có thể chỉ là một nhà máy tư nhân. Do đó, HĐND tỉnh được quyền chấp thuận thu hồi đất cho hầu hết dự án đầu tư xây dựng bất kể công hay tư, lớn hay nhỏ tại địa phương mình, nói cách khác, các dự án này đều được thị trường đất cấp I cung ứng đất đai. Như vậy trong thị trường đất cấp II chỉ còn giao dịch mua bán các bất động sản riêng lẻ mà không thay đổi mục đích sử dụng! Có thể thấy phạm vi áp dụng phương thức thu hồi đất mở ra quá rộng, nhiều dự án khó chứng minh được là “vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng”!

Tôi nghĩ đã đến lúc cần đánh giá đúng thực trạng thu hồi đất của nước ta để có giải pháp xử lý thỏa đáng, theo hướng thu hẹp phạm vi áp dụng và thêm khâu tổ chức thẩm định mục đích thu hồi đất xem có thực sự “vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng” hay không. Cần bắt buộc giao cho tổ chức chuyên nghiệp làm dịch vụ điều tra xã hội học và thu hồi đất. *Không nên xem người có đất thu hồi chỉ là bên bị thiệt hại được bồi thường “đúng giá”, mà cần xem họ là bên đóng góp cho phát triển, vì vậy ngoài việc lấy lại “đủ vốn” họ còn có quyền chia sẻ lợi ích mà phát triển đem lại.* Khi thu hồi nhà ở thì còn cần xem xét thêm vấn đề thu nhập của hộ dân gắn với nơi ở. Như vậy mới thực sự công bằng, được người dân đồng tình và tiến độ giải phóng mặt bằng sẽ được thực hiện đúng hạn, dự án được khởi công kịp thời, đạt được lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng. Đồng thời cần hoàn thiện thể chế tòa án hành chính nhằm bảo đảm tính độc lập xét xử đối với các vụ kiện về thu hồi đất, và chuyển các khiếu nại về thu hồi đất không hòa giải được sang cho tòa án này xét xử. Mặt khác, đề nghị Quốc hội tham khảo kinh nghiệm các nước ban hành Luật Tài sản (Property Law), ở Trung Quốc là Luật “Vật quyền pháp” năm 2007, và xem xét cân nhắc việc ban hành một luật tương tự của nước ta để quy định rõ mối quan hệ giữa quyền sở hữu toàn dân về đất và quyền sở hữu tư nhân tài sản gắn với đất, quyền “sử dụng chung” đất đô thị, quyền “sở hữu chung” tài sản gắn với đất (nhà chung cư) và nhiều vấn đề khác về quyền tài sản.

Để thực hiện quy hoạch, ngoài phương thức thu hồi/trung thu đất các nước còn khuyến khích áp dụng phương thức “gom đất” (Land Pooling) theo cơ chế thị trường và phương thức “tái điều chỉnh đất” (Land Readjustment) dựa trên cơ sở đồng thuận của cộng đồng.

6.2. Chế độ dự trữ đất

Nước ta có Quỹ phát triển đất (Điều 111 LDDĐ) và Tổ chức phát triển quỹ đất (Thông tư liên tịch Bộ Tài nguyên và Môi trường-Bộ Nội vụ- Bộ Tài chính ngày 08/01/2010), do cấp tỉnh thành lập để ứng vốn và tổ chức thực hiện việc bồi thường, giải phóng mặt bằng và tạo quỹ đất để đấu giá quyền sử dụng đất, phục vụ phát triển kinh tế - xã hội và ổn định thị trường bất động sản. Đây là những công cụ rất cần thiết cho việc thu hồi đất, tuy đã được quy định rất cụ thể nhưng vẫn còn những hạn chế sau:

1. Do cấp tỉnh thành lập nên tổ chức phân tán, đơn vị mạnh không giúp đỡ được đơn vị yếu; thiếu sự phối hợp khi thu hồi đất cho dự án liên tỉnh dẫn đến các khác biệt trong bồi thường, gây thắc mắc cho dân;
2. Thuộc bộ máy hành chính nên kém tính chuyên nghiệp, các công chức làm việc tốt được thăng tiến sang các vị trí công tác khác nên kinh nghiệm không được tích lũy;
3. Kém tính tự chủ, thiếu sự giám sát nên dễ bị các nhóm lợi ích thao túng.

Để hoàn thiện thể chế Quỹ phát triển đất và Tổ chức phát triển quỹ đất, các nhà làm chính sách nước ta có thể tham khảo “chế độ dự trữ đất” đã hình thành từ lâu tại nhiều nước phát triển. Tuy có mục đích gần gũi với quỹ phát triển đất của nước ta nhưng chế độ dự trữ đất (Anh, Mỹ gọi là Land Banking, Pháp gọi là Réserves Foncières) lại rất khác biệt về mặt thể chế. Chế độ dự trữ đất được áp dụng ở phương Tây từ Thế kỷ 19, trong số đó của Hà Lan và Thụy Điển có tính tiêu biểu nhất.

Nói chung, mô hình vận hành của chế độ dự trữ đất các nước có thể phân làm ba loại hình như sau: 1/ Mô hình do thị trường chủ đạo; 2/ Mô hình do chính quyền chủ đạo; và 3) Mô hình kết hợp chính quyền và thị trường. Ở Trung quốc, thực tiễn cho thấy hai mô hình sau vận hành thông suốt hơn. Theo kinh nghiệm TQ thì chế độ dự trữ đất, gọi là “thổ địa trữ bị”, có các công năng sau đây:

- 1) Giúp cho thị trường thực hiện được tác dụng phân bổ hiệu quả tài nguyên đất do có giá khác nhau cho các mục đích sử dụng đất khác nhau;
- 2) Sử dụng hợp lý quyền lực nhà nước trong thị trường cấp 1 để điều tiết vĩ mô thị trường đất nhờ có sẵn đất để cân bằng cung cầu trong thị trường cấp 2;

- 3) Tạo điều kiện thuận lợi về đất đai cho cải tạo các khu đô thị cũ nhờ tổ chức hợp lý việc di dân tái định cư và khai thác hiệu quả đất đai của các cơ quan, xí nghiệp phải di chuyển đi nơi khác;
- 4) Thông qua đấu thầu, đấu giá đất mà tạo nguồn vốn cho phát triển và cải tạo đô thị, xúc tiến “kinh doanh đô thị” (urban marketing) nhằm nâng cao năng lực cạnh tranh đô thị. Các lợi nhuận do phát triển đất đều vào ngân sách chứ không bị thất thoát.

Để thực hiện dự trữ đất, ở Châu Á năm 1979 Công ty Đất đai Hàn Quốc (KLC) được thành lập, năm 1980 Ủy ban phát triển và cung ứng đất đai Hồng Kông (LDSC) ra đời, còn TP Thượng Hải lập Trung tâm phát triển đất từ 1997, đi đầu Trung Quốc. Đến nay cả TQ có hơn 2000 Trung tâm phát triển đất/Trung tâm dự trữ đất tại các đô thị và các huyện.

Tôi đề nghị nước ta nên tham khảo mô hình Công ty Đất đai Hàn Quốc (năm 2000 đổi tên thành Công ty Đất đai và Nhà ở Hàn Quốc), thành lập một công ty quốc gia về nhà đất có chi nhánh tại các tỉnh, thành. Đây là một doanh nghiệp chủ yếu làm dịch vụ dự trữ đất nói chung (đền bù giải phóng mặt bằng, trang bị hạ tầng cho khu đất, quản lý và đấu giá đất dự trữ) và phát triển nhà ở giá rẻ (kể cả nhà ở xã hội) theo đặt hàng của Nhà nước. Lợi thế của công ty quốc gia là có tính độc lập tự chủ và tính chuyên nghiệp cao, tích lũy được kinh nghiệm cả nước, có khả năng tập trung kịp thời nhân lực và tài lực vào nơi cần thiết, nhờ đó mà công tác thu hồi đất được thực hiện nhanh và hiệu quả. Nếu Công ty Nhà đất Việt Nam được thành lập thì trước mắt nên được giao nhiệm vụ làm dịch vụ thu hồi đất cho sân bay Long Thành, và phát triển đất đai Thành phố sân bay Long Thành để huy động tài chính từ đất nhằm trang trải một phần vốn đầu tư xây dựng sân bay. Tiếp đó, Công ty sẽ làm dịch vụ thu hồi đất cho hai dự án đường bộ và đường sắt cao tốc Bắc Nam, đồng thời phát triển các khu đô thị mới dọc các tuyến đường này để tạo một phần vốn đầu tư cho hai dự án. Sau một thời gian hoạt động, chẳng hạn 10-15 năm, Công ty có thể tiến hành cổ phần hóa.

7. Nâng cao hiệu quả tài chính đất đô thị

Luật Đất đai dành riêng Chương VIII cho tài chính về đất đai, giá đất và đấu giá quyền sử dụng đất. Ở đây xin giới thiệu một số biện pháp tài chính đối với đất đô thị nhằm nâng cao hiệu quả các khoản thu tài chính từ đất đai được quy định trong Điều 107.

7.1 Thuế nhà đất.

Ở các nước, sắc thuế chủ yếu đối với đất đô thị là thuế tài sản (Property Tax), ở nước ta gọi là thuế nhà đất. Việt Nam đã có Pháp lệnh Thuế nhà đất từ 1992, sửa đổi bổ

sung năm 1994, nhưng trong thực tế chỉ mới thu thuế đất, chưa thu thuế nhà! Chính phủ từng trình Quốc hội Dự thảo Luật Thuế nhà đất nhưng không được thông qua, thay vào đó năm 2010 Quốc hội ban hành Luật Thuế sử dụng đất phi nông nghiệp, với thuế suất đánh theo giá m² đất dựa vào mục đích sử dụng do cấp tỉnh quy định. Như vậy sắc thuế này chưa hẳn là loại thuế đánh vào giá trị (ad valorem tax) như thông lệ quốc tế. Hiện tại thuế suất tính lũy tiến tùy theo tình hình vượt hạn mức diện tích giao đất ở do cấp tỉnh quy định, nếu trong hạn mức thì rất thấp, chỉ 3 phần vạn, còn tối đa cũng chỉ 1,5 phần nghìn!

Thuế tài sản tại các nước thường được xem là một loại thuế địa phương, là nguồn thu ổn định và quan trọng của ngân sách đô thị, chiếm 30% nguồn thu của đô thị có nhiều hoạt động kinh doanh, và có khi đến 70% đối với đô thị ít nguồn thu từ kinh doanh. Ý nghĩa của thuế tài sản là người nộp thuế phải chi trả cho việc quản lý vận hành hệ thống hạ tầng và nhiều dịch vụ công không thu phí (như hè đường, cây xanh, chiếu sáng công cộng v.v.) đã góp phần làm nên giá trị cho tài sản, và cũng là công cụ Nhà nước điều tiết thu nhập của người giàu để giúp đỡ người nghèo, đảm bảo công bằng xã hội. Vì lẽ đó mong Nhà nước sớm ban hành Luật thuế nhà đất đô thị và nông thôn (không phải ở nông thôn nhà nào cũng đáng được miễn thuế, nhất là các nhà mọc lên ven các tuyến đường quốc lộ, tỉnh lộ, huyện lộ, không khác bao nhiêu nhà trong đô thị) để tạo nguồn thu lớn cho ngân sách và cũng là để điều hòa thu nhập của các tầng lớp dân cư (có những nhà có giá hàng trăm tỷ trong khi giá nhiều nhà khác chưa đến một tỷ!). Nhân đây xin nói quan điểm nhân danh quyền lợi người nghèo là không nên đánh thuế nhà và chưa thu đủ phí dịch vụ hạ tầng thực ra là nhằm bảo vệ quyền lợi người giàu ở trong những ngôi nhà sang trọng, dùng nước máy cho bể bơi, rửa nhà, rửa xe, tưới vườn và tắm cho thú nuôi v.v.

7.1. Tạo vốn dựa vào thuế tài sản cho dự án đầu tư hạ tầng

Khi có dự án phát triển hạ tầng, giá trị tài sản nhà đất trong khu vực được tăng lên, kéo theo sự gia tăng của thuế tài sản. “*Tài trợ dựa vào gia tăng thuế*” (Tax Increment Financing/TIF) là phương thức tạo vốn cho các dự án đầu tư hạ tầng bằng cách “vay phần gia tăng của thuế tài sản trong tương lai” nhờ có hạ tầng mới để tạm ứng vốn cho dự án. Cụ thể là khi được chính quyền bảo lãnh thì chủ đầu tư dự án hạ tầng vay tiền ngân hàng để thực hiện dự án, rồi trả nợ dần bằng tiền thu hồi phần gia tăng của thuế tài sản trong một số năm tại khu vực chịu tác động của dự án. Phương thức TIF do Bang California khởi xướng năm 1952, nay đã được áp dụng rộng rãi tại các đô thị nhỏ và vừa ở Hoa Kỳ.

Để tài trợ cho dự án đầu tư hạ tầng giao thông như đại lộ, đường sắt đô thị, phương thức “*thu hồi giá trị*” (Value Capture) rất có hiệu quả. Tương tự như phương thức tài trợ qua gia tăng thuế, phương thức này cũng thu hồi một phần lợi ích mà các chủ tài sản khu vực hai bên đường được hưởng nhờ có dự án, thế nhưng không chỉ thông qua thuế tài sản

mà còn trích từ tiền bán và cho thuê bất động sản, phí đỗ xe, phụ thu khi cấp giấy phép kinh doanh v.v. Như vậy, có thể xem TIF là một dạng đặc thù của phương thức thu hồi giá trị. Hoa Kỳ áp dụng rộng rãi phương thức thu hồi giá trị để phát triển các khu đô thị mới theo định hướng giao thông công cộng TOD (Transit-Oriented Development) hay cải tạo các Khu trung tâm thương mại CBD (Central Business District). Tuy vậy việc áp dụng phương thức thu hồi giá trị cũng bị hạn chế tại những nơi mà việc tăng đáng kể thuế tài sản lại không được cộng đồng hoan nghênh.

7.2. Các loại phí

Sau đây giới thiệu một số loại phí mà quốc tế áp dụng và nước ta có thể tham khảo khi thực hiện nguyên tắc “Nhà nước điều tiết phần giá trị tăng thêm từ đất mà không do đầu tư của người sử dụng đất mang lại” được quy định tại Điều 19 Luật Đất đai.

1. Phí cải thiện

Một số nước thu hồi trực tiếp một phần giá trị đất đai được gia tăng nhờ tác động của dự án hạ tầng bằng cách thu một khoản phí, mà Anh và Hoa Kỳ gọi là “phí cải thiện” (Betterment Levies), còn Ba Lan gọi là “phí cận kề” (Adjacency Levies). Tuy ý tưởng là rõ ràng nhưng việc thực hiện nó lại rất vướng mắc, vì rất khó đánh giá phần chênh lệch giá của từng tài sản trước và sau khi có hạ tầng. Rất nhiều kết quả đánh giá phần chênh lệch đó của các chuyên gia về giá bị dân khiếu nại và bị Tòa án hành chính bác bỏ vì cho là thiếu cơ sở. Mặt khác khối lượng công việc lại quá lớn mà rốt cuộc chính quyền lại chỉ thu về được một khoản tiền quá ít ỏi so với vốn đầu tư hạ tầng đã bỏ ra, và vì vậy rất ít nước thu phí cải thiện.

2. Phí tác động

Phí tác động (Impact Fees) là tiền mà chủ đầu tư phải nộp cho chính quyền để tăng cường năng lực hạ tầng kết nối *bên ngoài dự án*, kể cả hạ tầng xã hội như trường học. Chủ đầu tư không dễ dàng chấp nhận phí này, vì các hạ tầng được tăng cường năng lực thường phục vụ chung cho một khu vực đô thị chứ không riêng cho dân sống trong phạm vi dự án. Vì vậy khi thu phí tác động, chính quyền phải làm rõ mấy vấn đề sau:

- Dự án tăng cường năng lực hạ tầng không chỉ nhằm đáp ứng nhu cầu trước mắt mà còn phải tính đến nhu cầu tương lai, nhưng việc thu phí tác động lại chỉ nên căn cứ vào nhu cầu hiện tại;

- Cần xác định tỷ lệ phân chia lợi ích mà phân hạ tầng được tăng cường đem lại cho bản thân dự án và bên ngoài dự án; chỉ thu phí tác động theo phần lợi ích mà dự án trực tiếp được hưởng;
- Cam kết dành riêng toàn bộ phí tác động thu được vào đầu tư tăng cường năng lực hạ tầng.

3. *Phí phát triển*

Phí phát triển (Development Charges) là một dạng của phí tác động, được áp dụng để tái phát triển đô thị. Tại các khu vực đô thị trên đà tăng trưởng mạnh mẽ, giá trị đất đai tăng cao khiến các chủ sở hữu bất động sản muốn tăng thêm mật độ xây dựng bằng cách nâng cao số tầng để “tư hữu hóa” không gian trên cao và không gian ngầm. Tại một số nước, muốn được phép xây dựng loại công trình như thế chủ đầu tư phải nộp phí phát triển để chính quyền có nguồn tài chính tăng cường dịch vụ hạ tầng kinh tế và xã hội trong khu vực cho tương xứng với mật độ xây dựng mới. Có những cách thu phí khác nhau, như:

- Thu phí khi cấp giấy phép xây dựng;
- Thu phí như một cách bán “quyền phát triển” trên đất (Hong Kong);
- Thu phí khi khu vực tăng trưởng vượt quá mức trần phát triển (Singapore).

Phí tính theo m² sàn trên mặt đất và dưới mặt đất (mức phí dưới mặt đất bằng ½ trên mặt đất). Theo số liệu của chuyên gia bất động sản Hong Kong Trevor Farnworth giới thiệu với Bộ Xây dựng Việt Nam năm 1992 thì chính quyền nơi này hàng năm thu được phí phát triển bằng khoảng 8% tổng vốn đầu tư xây dựng nhà mới!

7.3. *Đóng góp nghĩa vụ của chủ đầu tư*

Đóng góp nghĩa vụ của chủ đầu tư (Developer Exactions) hàm nghĩa là chủ đầu tư dự án bất động sản phải tự bỏ chi phí để xây dựng hệ thống hạ tầng hoặc trả tiền cho phân hạ tầng do chính quyền cung ứng *bên trong dự án*. Phần đóng góp nghĩa vụ được chủ đầu tư chấp nhận, kể cả đối với dự án phát triển khu đô thị mới, không chỉ để đầu tư hệ thống hạ tầng phục vụ nội bộ mà cả các đoạn đường cấp đô thị đi qua khu vực đó. Phần đóng góp nghĩa vụ sẽ được thu hồi từ tiền chuyển nhượng, cho thuê các thửa đất đã san nền và trang bị hạ tầng.

Để tạo điều kiện huy động vốn đầu tư mở các trục đường đô thị mới, Khoản 3 Điều 31 Luật Quy hoạch đô thị năm 2009 quy định phạm vi lập quy hoạch chi tiết trục đường mới trong đô thị tối thiểu là 50m mỗi bên đường kể từ phía ngoài chỉ giới đường đỏ. Lợi nhuận của dự án khu đô thị mới theo quy hoạch chi tiết này được trích ra để tạo lập phần đóng góp nghĩa vụ của chủ đầu tư nhằm trang trải chi phí xây dựng con đường và các hạ tầng đi theo đường. Một dạng khác của phương thức đóng góp nghĩa vụ là quy định của

Đài Loan⁸ (1997) về việc quyên tặng và quyên hiến của chủ đầu tư dự án khu đô thị mới như sau:

- Chủ đầu tư cam kết *quyên tặng* 30% diện tích đất dự án và sau khi trồng cây vào đó thì chuyển đăng ký thành đất công và bàn giao cho chính quyền đô thị quản lý.
- Chủ đầu tư cam kết *quyên hiến* cho chính quyền đô thị một khoản tiền không dưới 12% giá trị đất xây dựng thuộc dự án để trợ giúp người nghèo.

Tại Việt Nam, Nghị định 71/2010 của Chính phủ quy định chủ đầu tư nhà ở thương mại, khu đô thị mới sử dụng đất đai từ 10 ha trở lên phải dành 20% đất xây dựng nhà ở đã trang bị hạ tầng để xây dựng nhà ở xã hội. Đây cũng là một dạng đóng góp nghĩa vụ của chủ đầu tư.

7.4. Phương thức BT đổi đất lấy hạ tầng

Phương thức BT đổi đất lấy hạ tầng là một dạng đặc thù của phương thức PPP (quan hệ đối tác công-tư) được áp dụng khá rộng rãi ở Việt Nam. Về bản chất, đây cũng là phương thức huy động tài chính từ đất để phát triển hạ tầng.

Có thể dễ dàng nhận thấy phương thức này kém tính minh bạch, vì không rõ việc đổi đất lấy hạ tầng được tiến hành dựa trên cơ sở giá nào? Theo cơ chế cạnh tranh thị trường thì dự án hạ tầng phải qua đấu thầu để chọn nhà thầu nào đưa ra giá tốt nhất, còn đất đai phải qua đấu giá thì mới chọn được người trả giá cao nhất. Giá cả sản phẩm hàng hóa và dịch vụ trong kinh tế thị trường được quyết định không chỉ bởi cơ chế giá cả, mà còn phải xét đến tác động của quan hệ cung cầu và quan hệ cạnh tranh. Thế nhưng giá dự toán công trình do tư vấn thiết kế tính toán và giá đất do các chuyên gia về giá đề xuất chỉ mới là giá dựa trên cơ chế giá cả, chưa tính đến các yếu tố khác. Tình trạng kém minh bạch như vậy rất dễ bị các nhóm lợi ích lợi dụng không chỉ về mặt giá cả, mà còn để vừa có đất cho dự án phát triển bất động sản của họ lại vừa có hạ tầng bên ngoài kết nối với dự án đó (như khu đô thị ECOPARK v.v.). Vì thế để vượt qua hạn chế nghiêm trọng này, phương thức BT chỉ nên thực hiện theo *phương thức đấu thầu dự án kết hợp với đấu giá các lô đất* trong chừng mực vừa đủ để thực hiện dự án, theo như quy định của Khoản 4d Điều 39 LDD là “Đối với dự án hạ tầng kỹ thuật, xây dựng, chỉnh trang khu đô thị, khu dân cư nông thôn thì phải đồng thời xác định vị trí, diện tích đất thu hồi trong vùng phụ cận để đấu giá quyền sử dụng đất thực hiện dự án nhà ở, thương mại, dịch vụ, sản xuất, kinh doanh”.

⁸ Thông tư liên tịch Bộ Kinh tế và Bộ Nội chính (Đài Loan): *Biện pháp quản lý phát triển khu công thương tổng hợp*. 1997

8. Kết luận

Để quản lý tốt đất đô thị thì chính quyền đô thị một mặt phải am hiểu nhu cầu của nhân dân và của thị trường đối với đất đai, thông thạo nghiệp vụ địa chính và giải huy động nguồn lực đất đai phục vụ tăng trưởng, mặt khác phải thực thi dân chủ, xây dựng quan hệ cộng tác chặt chẽ giữa chính quyền với khối kinh doanh và xã hội công dân, đề cao đạo đức công vụ, ngăn chặn mọi biểu hiện tham nhũng, hối lộ. Mong rằng sắp tới các chuyên gia xây dựng chính sách và thể chế nước ta quan tâm đổi mới hơn nữa lĩnh vực quản lý đất đô thị nhằm “nâng cao chất lượng, tính đồng bộ và năng lực cạnh tranh của các đô thị” (Văn kiện Đại hội Đảng XII)/.