

TIẾP CẬN ĐẤT ĐAI CHO PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ

GS. TSKH. Đặng Hùng Võ

I. MỞ ĐẦU

Giải quyết vấn đề đất đai cho chỉnh trang các đô thị cũ và phát triển các đô thị mới luôn có ý nghĩa đặc biệt trong quá trình phát triển. Nếu có cách thức triển khai hợp lý, vốn hóa đất đai là giải pháp không chỉ tạo được quỹ đất đủ cho phát triển mà còn tạo được nguồn tài chính từ quỹ đất để phục vụ triển khai. Cách làm không hợp lý sẽ gây ra tổn kém và thiếu động lực cho phát triển.

Ngay từ thực tế Việt Nam, có thể thấy Đà Nẵng đã rất thành công trong việc áp dụng cơ chế phát triển đô thị hiện đại theo quy hoạch mà chỉ sử dụng nguồn tài chính từ vốn hóa đất đai. Đây là cơ chế Nhà nước thu hồi đất quy mô lớn theo quy hoạch để có đất phát triển hạ tầng và dịch vụ công cộng tại đô thị, đồng thời có đất ở, đất thương mại - dịch vụ đưa ra bán đấu giá để có kinh phí xây dựng hạ tầng và dịch vụ công cộng. Từng bước, Đà Nẵng đã được bình chọn là thành phố đáng sống. Tất nhiên, cách làm của Đà Nẵng dựa trên cơ chế Nhà nước thu hồi đất theo quy hoạch cũng vẫn có nhược điểm là khiếu nại, khiếu kiện của người bị thu hồi đất ở mức độ cao, ít nhất là không làm cho mọi người dân đều cảm thấy hài lòng.

Tại các đô thị khác, nhất là Hà Nội, những “con đường đất nhất hành tinh” đã xuất hiện trong suốt thời gian qua đã cho thấy cách thức phát triển không hợp lý. Chi phí phát triển hạ tầng quá đắt đỏ là do 80% kinh phí được sử dụng để giải phóng mặt bằng (để có đất phát triển hạ tầng) và chỉ có 20% kinh phí để xây dựng hạ tầng. Toàn bộ kinh phí phát triển hạ tầng đất đỏ như vậy đều lấy từ nguồn ngân sách nhà nước dưới dạng thu ngân sách từ các nguồn khác, vốn vay ODA, vốn trái phiếu Chính phủ hoặc “đổi đất lấy hạ tầng”. Mặt khác, Nhà nước vẫn không có cơ chế điều tiết để thu lại một phần giá trị đất đai tăng lên do hạ tầng đã nâng cấp mang lại. Người bị thu hồi toàn bộ đất cho phát triển hạ tầng thì chịu thiệt hoàn toàn (do bồi thường không thỏa đáng), người có đất tiếp giáp với hạ tầng đã nâng cấp sẽ được hưởng toàn bộ giá trị đất đai tăng thêm. Cách thức phát triển như vậy không chỉ không mang lại hiệu suất kinh tế mà còn tạo ra bất công bằng xã hội rất lớn.

Thành phố Hồ Chí Minh và nhiều tỉnh thuộc Nam Bộ đã sử dụng cơ chế nhà đầu tư dự án trực tiếp thương thảo với những người đang sử dụng đất thuộc phạm vi dự án, khi có được tối thiểu 70% diện tích đất mà quá trình thương thảo không thể tiến triển thêm thì Nhà nước quyết định thu hồi phần diện tích còn lại. Nhiều lãnh đạo UBND các tỉnh Nam Bộ đã

kiến nghị luật hóa cơ chế trong pháp luật đất đai. Rất tiếc là Chính phủ không đồng ý luật hóa theo kiến nghị này vì lý luận không thể trộn lẫn pháp luật dân sự (cơ chế tự thương thảo) với pháp luật hành chính (cơ chế Nhà nước thu hồi đất) trong cùng một dự án.

Về mặt pháp luật, các quy định của pháp luật về tiếp cận đất đai cho chỉnh trang và phát triển đô thị tại các Luật Đất đai như sau:

1. Luật Đất đai 1993 quy định là Nhà nước thu hồi đất trong trường hợp thật cần thiết để sử dụng vào mục đích vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng, quốc phòng, an ninh. Mặc dù quy định như vậy nhưng trên thực tế Nhà nước thu hồi đất đối với mọi dự án đầu tư được phê duyệt, kể cả các dự án vì mục đích đầu tư sinh lợi và được giải thích đó là đầu tư phát triển kinh tế vì lợi ích quốc gia. Mặt khác, Luật Đất đai 1993 chưa cho phép nhà đầu tư nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nên cũng không thể áp dụng cơ chế tự thỏa thuận.

2. Luật Đất đai 2003 đã có quy định chi tiết và xác định rõ bản chất của cơ chế Nhà nước thu hồi đất trong từng trường hợp cụ thể. Đối với quy định chung, Luật này quy định Nhà nước thu hồi đất vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng, quốc phòng, an ninh và phát triển kinh tế, trong đó các dự án chỉnh trang, phát triển đô thị và khu dân cư nông thôn được coi là vì lợi ích công cộng, các dự án đầu tư vì lợi ích kinh tế chỉ được áp dụng cơ chế Nhà nước thu hồi đất trong một phạm vi hẹp gồm các dự án có phát triển hạ tầng sử dụng chung, các dự án có 100% vốn nước ngoài và các dự án có vốn đầu tư lớn trong nước, còn lại các dự án khác phải áp dụng cơ chế nhà đầu tư tự thỏa thuận với những người đang sử dụng đất. Mặt khác, Luật này khuyến khích áp dụng cơ chế nhà đầu tư tự thỏa thuận dựa trên quy định là cơ chế tự thỏa thuận được áp dụng theo quy định của pháp luật và trong trường hợp được áp dụng cơ chế Nhà nước thu hồi đất nhưng nhà đầu tư dự án đề nghị áp dụng cơ chế tự thỏa thuận. Như vậy, Luật Đất đai 2003 đã quy định khung pháp luật về tiếp cận đất đai cho phát triển đô thị dựa trên cơ chế Nhà nước thu hồi đất đối với mọi dự án được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt.

3. Luật Đất đai 2013 cũng đưa ra quy định chung về việc áp dụng cơ chế Nhà nước thu hồi đất: Nhà nước thu hồi đất trong trường hợp thật cần thiết để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh và phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng. Các quy định cụ thể lại hạn chế áp dụng cơ chế nhà đầu tư tự thỏa thuận và áp dụng chủ yếu là cơ chế Nhà nước thu hồi đất theo quy hoạch để đưa đất ra đấu giá lựa chọn nhà đầu tư. Chính phủ hướng dẫn tại Nghị định số 43/2014/NĐ-CP là cơ

chế tự thỏa thuận chỉ được áp dụng khi diện tích đất đã thu hồi theo quy hoạch đã giao, cho thuê hết. Như vậy, Luật Đất đai 2013 cũng tạo dựng khung pháp luật về tiếp cận đất đai cho phát triển đô thị dựa trên cơ chế Nhà nước thu hồi đất theo quy hoạch để đưa đất ra bán đấu giá.

Như trên giới thiệu, kể cả quy định pháp luật lẫn thực tế triển khai, phương thức tiếp cận đất đai để phát triển đô thị ở nước ta chưa thực sự phù hợp với cuộc sống. Nhược điểm chủ yếu là: (1) chưa gắn được bài toán vốn hóa đất đai với cơ chế tiếp cận đất đai làm cho quá trình phát triển đô thị quá tốn kém; (2) cơ chế tiếp cận đất đai quá cứng nhắc, luôn có xu hướng cực đoan; (3) quá trình phát triển đô thị luôn tạo ra tính thiếu công bằng, thiếu bền vững xã hội.

Bài viết này tập trung vào phân tích và khuyến nghị các cơ chế tiếp cận đất đai phù hợp cho phát triển đô thị trong giai đoạn hiện nay ở nước ta.

II. NHỮNG HẠN CHẾ CỦA LUẬT ĐẤT ĐAI 2013 ĐỐI VỚI ĐẦU TƯ PHÁT TRIỂN

Nhìn lại toàn bộ hệ thống pháp luật đất đai hiện hành được xây dựng trên nền tảng của Luật Đất đai 2013, có thể đưa ra một số nhận xét chủ yếu như sau:

1. Luật Đất đai 2013 lấy mục tiêu nâng cao hiệu lực của Nhà nước quyết định về đất đai (đại diện chủ sở hữu) và thực hiện quản lý nhà nước về đất đai làm chính mà không lấy mục tiêu nâng cao hiệu suất và hiệu quả sử dụng đất làm chính; trong khi đó chưa tạo dựng được tính độc lập tương đối giữa vai đại diện chủ sở hữu đất đai và vai người quản lý hành chính về đất đai. Mục tiêu và hệ thống quản lý như vậy làm cho: (1) khó xây dựng thể chế kiểm soát tham nhũng; (2) khó tạo đồng thuận xã hội khi Nhà nước quyết định về đất đai; (3) nhiều chính sách vi hiến và xung đột với nhiều luật khác.

Về cơ chế kiểm soát tham nhũng và thiếu đồng thuận xã hội khi Nhà nước thu hồi đất trên phạm vi rộng là dễ thấy. Ở đây, có thể chỉ ra một số ví dụ về các quy định của Luật Đất đai 2013 có biểu hiện vi hiến và xung đột pháp luật với các luật khác. Luật Đất đai 2013 đã đưa ra cơ chế đổi mới để giải quyết “dự án treo” trên nguyên tắc Nhà nước sẽ thu hồi cả đất đai và tài sản gắn liền đã đầu tư trên đất sau khi gia hạn 24 tháng thực hiện đối với các dự án rơi vào tình trạng bị “treo”. Quy định này trái với Hiến pháp 2013 và Luật Đầu tư 2014 vì các văn bản quy phạm pháp luật này quy định Nhà nước cam kết bảo hộ tài sản của nhà đầu tư trong quá trình

thực hiện đầu tư, tức là thu hồi lại đất thì được nhưng thu cả tài sản đã đầu tư của nhà đầu tư là vi hiến. Nhà nước chỉ có thể xử phạt chứ không thể tịch thu tài sản.

Luật Đất đai 2013 và Nghị định số 43/2014/NĐ-CP hạn chế nhà đầu tư tự thương thảo để nhận chuyển quyền sử dụng đất trên thị trường để thực hiện dự án đầu tư, hoặc không cho phép nhà đầu tư được tự thương thảo để nhận chuyển quyền sử dụng đất trên thị trường để thực hiện dự án đầu tư khi quỹ đất thu hồi theo quy hoạch vẫn còn. Quy định này xung đột với quy định về quyền của doanh nghiệp được giao dịch về quyền sử dụng đất trên thị trường được quy định tại Bộ luật Dân sự, cũng như ngay trong Luật Đất đai.

Đối với để phát triển đất ở, Luật Đất đai 2013 quy định nhà đầu tư dự án xây dựng nhà ở để bán chỉ được sử dụng đất có thời hạn, quy định nhà đầu tư dự án xây dựng nhà ở để cho thuê phải chuyển sang thuê đất của Nhà nước. Quy định như vậy là xung đột với quy định tại Luật Nhà ở 2014 cho phép nhà đầu tư được giao đất ở lâu dài để cho thuê, cho thuê mua.

2. Ngay nội tại Luật Đất đai 2013 đang tồn tại một số quy định khó thực hiện. Có thể lấy ví dụ như Luật đã đặt chính sách Nhà nước thu hồi đất theo quy hoạch để đưa đất ra đấu giá (xem nội dung Chương Quy hoạch sử dụng đất) nhằm ngăn ngừa tham nhũng, nhưng lại cho phép người sử dụng đất là hộ gia đình, cá nhân được thực hiện quyền “cho chủ đầu tư dự án thuê quyền sử dụng đất, góp vốn bằng quyền sử dụng đất với chủ đầu tư dự án để thực hiện dự án theo quy định của Chính phủ” đối với trường hợp đất thuộc diện thu hồi để thực hiện dự án (Điểm i Khoản 1 Điều 179). Cho đến nay, Chính phủ vẫn chưa hướng dẫn được cơ chế thực hiện 2 quyền này khi Nhà nước thu hồi đất.

3. Vấn đề khó khăn và phức tạp nhất được đặt ra ngay từ ngày đầu xây dựng hệ thống pháp luật đất đai ở Việt Nam là vận hành chế độ sở hữu toàn dân về đất đai trong cơ chế thị trường. Luật Đất đai 2013 vẫn chưa giải quyết được vấn đề này khi đã loại bỏ khỏi luật toàn bộ Chương về thị trường quyền sử dụng đất. Chúng ta đã sử dụng cách thức vận hành quyền sử dụng đất trong cơ chế thị trường thay cho vận hành đất đai trong cơ chế thị trường, nhưng kể cả lý luận và thực tiễn đều chưa giải quyết được tận cùng của vấn đề. Từ đó, dẫn đến hệ quả là thiếu hiệu quả trong vốn hóa đất đai và phòng chống tham nhũng trong quản lý đất đai. Đây chính là nhiệm vụ trọng yếu khi Đảng đã đưa ra chủ trương cụ thể hóa cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

4. Cơ chế vốn hóa đất đai nói chung và vốn hóa đất công, tài sản công nói riêng chưa được xem xét kỹ lưỡng, chưa có những quy định hợp lý trong phân chia giá trị đất đai từ vốn hóa. Ngay từ năm 2003, cơ chế đổi đất lấy hạ tầng đã bị loại bỏ do cơ chế này chứa đựng nhiều nguy cơ tham nhũng, một phần giá trị đất công được chia sẻ phí lý vào túi riêng của tư nhân. Đến 2013, Luật Đất đai vẫn thừa nhận hình thức này dưới dạng các dự án BT (xây dựng - chuyển giao), trong đó Nhà nước trả cho nhà đầu tư bằng đất mà không có một quy định nào về xác định giá trị đất đai đem “đánh đổi” cũng như giá trị hạ tầng được xây dựng. Hay như chúng ta mới chỉ đưa ra quy định nguyên tắc là Nhà nước điều tiết lại giá trị tăng thêm từ đất không phải do chủ sử dụng đất đầu tư mang lại nhằm khắc phục tình trạng Nhà nước bỏ tiền làm đường, mở rộng đường, trong khi đó có những người mất hết đất để làm đường, nhưng lại có người được giáp mặt đường mới thu giá trị đất đai tăng lên vài chục lần.

5. Việc giải phóng nguồn lực đất đai cho phát triển kinh tế cả nông nghiệp, phi nông nghiệp đều chưa được quy định cụ thể. Mọi quy định chỉ mang tính “coi nói” chính sách, chưa tạo được cơ sở pháp lý ổn định để giải phóng sức phát triển từ nguồn lực đất đai. Hạn mức nhận chuyển nhượng và hạn mức thời gian trong sử dụng đất nông nghiệp vẫn là rào cản chính trong xác lập một tư liệu sản xuất có khả năng tiếp nhận đầu tư lớn, dài hạn, có chiều sâu của nông dân, của doanh nghiệp vào phát triển kinh tế nông nghiệp sản xuất hàng hóa quy mô lớn.

6. Trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, chuyển dịch đất đai để thực hiện các dự án đầu tư là vấn đề mang tính cốt lõi. Luật Đất đai 2003 khuyến khích cơ chế chuyển dịch đất đai theo thị trường dựa trên sự thương thảo đồng thuận giữa chủ đầu tư dự án và những người đang sử dụng đất (chuyển dịch đất đai tự nguyện). Ngược lại, Luật Đất đai 2013 lại quy định áp dụng cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc theo quy hoạch sử dụng đất, Nhà nước quyết định thu hồi đất ngay sau khi quy hoạch sử dụng đất được phê duyệt để đưa đất ra bán đấu giá. Đây là 2 trạng thái cực đoan của cơ chế chuyển dịch đất đai mà mỗi trạng thái đều có nhược điểm khó vượt qua. Chuyển dịch đất đai bắt buộc luôn gắn với khiếu nại, khiếu kiện về đất đai, làm ảnh hưởng tới ổn định xã hội. Chuyển dịch đất đai tự nguyện lại luôn gắn với tình trạng một thiểu số người đang sử dụng đất không muốn hợp tác với nhà đầu tư dự án bằng cách đòi giá đất rất cao mà nhà đầu tư không thể chấp nhận. Ở các nước công nghiệp, người ta không sử dụng các trạng thái cực đoan như vậy mà người ta đưa ra cơ chế chuyển dịch đất đai có phần bắt buộc và có phần

tự nguyện, trên nguyên tắc chia sẻ lợi ích hợp lý và công khai từ dự án đầu tư. Các tổ chức phát triển quốc tế đã nhiều lần kiến nghị nước ta áp dụng các cách thức chuyển dịch đất đai như vậy nhưng vẫn chưa được tiếp nhận.

7. Hệ thống tài chính đất đai gồm định giá đất và thuế đất vẫn chưa đạt được trạng thái cần thiết của chuẩn mực quản lý phù hợp. Quyết định giá đất của cơ quan hành chính là thiếu độc lập và khách quan. Hệ thống thuế về đất đai quá lạc hậu, làm cho nguồn thu từ đất quá nhỏ bé so với nhu cầu bảo vệ lợi ích toàn dân về đất đai. Quan điểm xây dựng hệ thống thuế về đất đai cần chuyển hẳn sang mục tiêu thuế là công cụ quan trọng của Nhà nước để điều tiết thị trường. Hệ thống thuế về đất đai hiện hành đang là nguyên nhân chính làm cho ngân sách phải chi quá nhiều cho đầu tư phát triển hạ tầng và dịch vụ công cộng mà mọi người sử dụng lại không phải mất bất kỳ một chi phí nào cả.

Những bất cập nói trên của Luật Đất đai 2013 chính là những chủ đề cần quan tâm trong quá trình sửa đổi, bổ sung chính sách, pháp luật đất đai phục vụ phát triển bền vững đất nước.

III. VỐN HÓA ĐẤT ĐAI LÀ PHƯƠNG THỨC CƠ BẢN ĐỂ PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ

III.1. Nguyên tắc chung của vốn hóa đất đai cho phát triển đô thị

Cho đến nay, chắc chắn tất cả mọi người đều cho rằng lý thuyết của Hernando De Soto về sự bí ẩn của vốn tài chính tồn tại trong đất đai ở dạng tĩnh. Tất cả những đất nước thành công trong công nghiệp hóa đều đã biết chuyển vốn tĩnh trong đất đai thành vốn động để đầu tư công nghiệp hóa trên chính đất đai đó. Đây là phương thức vốn hóa đất đai để phát triển trên chính đất đai đó. Hernando De Soto cũng đã chứng minh thêm rằng, các nước đang phát triển không thể trở thành nước công nghiệp phát triển chỉ vì lý do không biết cách vốn hóa đất đai hợp lý.

Câu chuyện vốn hóa đất đai ở phương thức đơn giản nhất là đem đất đai vào thế chấp tại các tổ chức tín dụng để vay tiền. Ở mức độ phức tạp hơn, người ta tìm mọi cách để tăng giá trị đất đai lên trước khi thực hiện vốn hóa, ví dụ như hoàn thiện tính pháp lý của thửa đất và cấp giấy chứng nhận cho thửa đất, hoặc cho phép chuyển mục đích sử dụng đất từ loại đất có giá trị thấp sang đất có giá trị cao, hoặc phát triển hạ tầng và dịch vụ công cộng trên vùng đất đó, v.v.

Trên thực tế, đất tại đô thị luôn đắt hơn đất tại nông thôn nhiều lần do đất tại đô thị được thừa hưởng hạ tầng và dịch vụ công cộng đã phát triển tại đó kể từ khi đô thị đó được thành lập. Khi đô thị được nâng cấp như mở rộng đường, cấp nước sạch hay bảo đảm điện liên tục, v.v. thì thửa đất tại đó lại được nâng giá một lần nữa cao hơn trước khi nâng cấp. Nếu đi theo hướng chính quyền bỏ tiền đầu tư nâng cấp hay phát triển đô thị còn người dân thì ai được hưởng đến đâu là do hoàn cảnh đất đai cụ thể thì đô thị không thể phát triển tiếp được do chính quyền không thể đưa mãi ngân sách ra làm mà không có nguồn thu bù đắp lại.

Cách thức vốn hóa đất đô thị tạo hiệu quả cao là sử dụng đất đai tại chỗ, quy hoạch lại theo khả năng phát triển hạ tầng, một phần đất để sử dụng vào xây dựng hạ tầng, một phần đất để tái định cư tại chỗ cho cư dân và một phần đất dôi dư được đưa ra bán đấu giá để thu tiền phục vụ xây dựng hạ tầng. Việc tái định cư cho cư dân cũng được xử lý trên nguyên tắc thửa đất mới bị hẹp lại theo tỷ lệ nghịch với mức độ tăng giá đất. Điều quan trọng là quy hoạch lại toàn khu vực cho hợp lý so với hiện trạng và nhu cầu nâng cấp đô thị sao cho đủ đất để tái định cư tại chỗ, để phát triển hạ tầng và đủ đất để bán đấu giá. Tùy theo hoàn cảnh cụ thể mà Nhà nước chỉ nắm vai trò quản lý, hoặc trợ giúp thêm về đất công hoặc trợ giúp thêm cả về ngân sách để xây dựng một phần hạ tầng.

Phương thức chung là như vậy nhưng có nhiều cách triển khai khác nhau. Cách thứ nhất là Nhà nước thu hồi đất theo quy hoạch đô thị (chứ không phải là quy hoạch sử dụng đất) của những khu vực cần nâng cấp hạ tầng và dịch vụ công cộng, thực hiện xây dựng hạ tầng và dịch vụ công cộng theo quy hoạch, thực hiện tái định cư tại chỗ theo quy hoạch và đưa phần đất dôi dư ra bán đấu giá để thu tiền trả lại phần kinh phí đã chi vào xây dựng hạ tầng và dịch vụ công cộng. Theo cách này, Nhà nước đóng vai trò chủ động và quyết định cụ thể trong toàn bộ quá trình. Phương án quy hoạch đô thị phải đưa ra lấy ý kiến của những người bị thu hồi đất để chỉnh sửa sao cho đạt được sự đồng thuận của đa số cộng đồng người bị thu hồi đất. Cách thứ nhất này cũng gần giống về hình thức với phương thức thu hồi đất theo quy hoạch sử dụng đất đã được quy định tại Luật Đất đai 2013, nhưng khác nhau khá căn bản về nội dung.

Cách thứ hai là Nhà nước chỉ đóng vai trò trợ giúp, quyền chủ động được trao cho cộng đồng dân cư của khu vực đó. Cách này được mang tên “góp đất - điều chỉnh lại đất đai” (“Land Pooling/Readjustment” - LP/R). Sau khi phác thảo quy hoạch đô thị, có thể tính được mỗi hộ gia đình cần góp đất của mình theo một tỷ lệ nào đó để đủ đất sử dụng

cho các mục đích nêu trên. Từ đó, xây dựng quy hoạch chi tiết đô thị trên nguyên tắc nhà ở và các công trình gắn liền với đất bị xáo trộn ít nhất nhằm tiết kiệm chi phí. Những người có thừa đất quá bé, không đủ đất để góp có thể được tái định cư vào một chung cư, hay góp bằng tiền, hay tái định cư ra ngoài khu vực nâng cấp. Cụ thể hơn về cơ chế LP/R sẽ được giới thiệu ở phần dưới.

Cách thứ ba là sử dụng cơ chế doanh nghiệp đất đai (tương đương như tổ chức phát triển quỹ đất quy định tại pháp luật đất đai nhưng hoạt động như một doanh nghiệp nhà nước) làm tổ chức thực hiện nhằm làm “mềm” mối quan hệ giữa Nhà nước và cộng đồng dân cư thuộc khu vực cần nâng cấp, đồng thời tăng tính chuyên nghiệp của quá trình vốn hóa đất đô thị. Doanh nghiệp đất đai sẽ sử dụng khung thực hiện theo cách thứ hai nêu trên và tác động trong toàn bộ quá trình kể từ bước đầu tiên về đề xuất dự án, cho tới khâu quy hoạch, khâu thảo luận với cộng đồng dân cư và thực hiện dự án. Sự thực, cách thứ ba chỉ là một trường hợp riêng của cách thứ hai. Cách thứ hai có thể do cộng đồng dân cư tự đề xuất dự án, tự thuê tư vấn quy hoạch, tự đấu thầu dự án để lựa chọn nhà thầu, hoặc cũng có thể chính quyền địa phương thuê tư vấn quy hoạch và tổ chức đấu thầu dự án. Cách thứ ba giao toàn bộ việc này cho một doanh nghiệp về đất đai. Đây là kinh nghiệm của Hàn Quốc mà Việt Nam đã tiếp thu, thay vì doanh nghiệp đất đai (Land Corporation) hoạt động trên phạm vi cả nước, ta thành lập Tổ chức phát triển quỹ đất cấp tỉnh nhưng lại không hoạt động theo cơ chế doanh nghiệp.

III.2. Thực trạng vấn đề vốn hóa đất đai ở Việt Nam

Các hình thức vốn hóa đất đai đã được thực hiện ở Việt Nam gồm có: một là “đổi đất lấy hạ tầng” hay còn có tên là “sử dụng quỹ đất để phát triển hạ tầng” và nay được ẩn dưới tên “dự án BT”; hai là “giao đất công để thực hiện các dự án đầu tư” và “bán tài sản công” khi Nhà nước không còn nhu cầu sử dụng.

Nếu quá trình vốn hóa này không được quản lý chặt chẽ thì luôn gắn với tham nhũng phần giá trị chênh lệch giữa giá trị do Nhà nước xác định và giá trị thị trường. Nếu thể chế vốn hóa chặt chẽ, cơ quan nhà nước có độ liêm chính cao thì tham nhũng khó len chân vào. Tại một số nước xã hội chủ nghĩa cũ ở Đông Âu, người ta đã không chế được tham nhũng trong quá trình vốn hóa này. Ngược lại, ở một số nước khác lại không ngăn chặn được tình trạng một phần khá lớn giá trị vốn hóa được chuyển không chính thức vào túi tư nhân.

a) Cơ chế “đổi đất lấy hạ tầng” và sự hồi sinh dưới lột của các dự án BT

Cơ chế “đổi đất lấy hạ tầng” được coi như sáng kiến của Bà Rịa - Vũng Tàu từ nửa đầu những năm 1990. Ngân sách nhà nước tại địa phương không đủ để phát triển hạ tầng mà Nhà nước lại chỉ có đất đai là quý. Vậy là Nhà nước hợp đồng với nhà đầu tư bỏ tiền ra xây dựng hạ tầng và Nhà nước sẽ trả bằng đất đai. Trên thực tế, hạ tầng thường là một con đường nào đó và đất đem đổi lại là đất hai bên đường. Vấn đề trung tâm ở đây là giá trị đem ra đánh đổi như thế nào? Cụ thể, giá trị con đường được xây dựng do ai định giá, quyết toán, kiểm toán hay lấy theo giá trị khái toán trong dự án. Đất đai hai bên đường đem đổi lấy con đường được tính theo giá đất nông nghiệp hay đất ở, đất ở đã có con đường hay chưa có con đường. Tất cả phần giá trị đổi chác hoàn toàn mập mờ.

Từ kinh nghiệm đổi đất lấy hạ tầng ở Bà Rịa - Vũng Tàu đã được nhiều địa phương khác áp dụng như Quảng Ninh, Hà Tây (cũ), Hưng Yên. Trung ương thấy hay nên cũng đã đưa vào quy định chính thức cơ chế “sử dụng quỹ đất để phát triển hạ tầng” tại Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai (1998). Độ mập mờ về giá trị quy định trong Luật này cũng không rõ hơn những mập mờ trên thực tế. Hệ quả tham nhũng đã làm cho lãnh đạo tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu bị thi hành kỷ luật sau khi thanh tra việc thực hiện “đổi đất lấy hạ tầng”. Dự án Ecopark ở Văn Giang, Hưng Yên là dự án “đổi đất lấy hạ tầng” cuối cùng được phê duyệt.

Đến năm 2004, Nghị định số 181/2004/NĐ-CP đã chính thức khai tử cơ chế “đổi đất lấy hạ tầng” bằng quy định thực hiện đấu giá đất sau khi phê duyệt quy hoạch hạ tầng để lấy tiền xây dựng hạ tầng. Luật Đất đai 2013 tiếp tục giữ cơ chế đấu giá đất để lấy tiền phát triển hạ tầng nhưng lại chấp nhận cơ chế dự án BT (Xây dựng - Chuyển giao) mà không có quy định chi tiết nào về định giá hạ tầng cũng như định giá đất đai để trả cho nhà đầu tư hạ tầng. Dự án BT chỉ là hình thức mới phủ lên nội dung cũ “đổi đất lấy hạ tầng”, chẳng qua là “bình mới rượu cũ”. Đến nay, hàng loạt dự án BT đã được nhiều nhà đầu tư đề xuất tại Hà Nội, tp. Hồ Chí Minh và nhiều địa phương khác, nhiều dự án đã được lãnh đạo địa phương chấp thuận và báo chí đã cảnh báo về kẽ hở lọt tham nhũng.

Tại tp. Hồ Chí Minh, từ tháng 4/2015 tới tháng 3/2016, UBND thành phố đã phê duyệt 17 dự án PPP (công tư đối tác), trong đó có tới 11 dự án BT do các nhà đầu tư đề xuất. Tại thời điểm tháng 6/2016, UBND thành phố cũng đã phê duyệt dự án BT phòng chống lũ giai đoạn 1 tổng vốn đầu tư tới 9,926 nghìn tỷ đồng và trình Thủ tướng chấp thuận dự án BT xây dựng cầu Thủ Thiêm 4 với tổng vốn đầu tư 5,254 nghìn tỷ đồng.

Hà Nội, Hà Tây (cũ) và Hải Dương chính là các địa phương khởi nguồn cho xu hướng phục hồi cơ chế “đổi đất lấy hạ tầng” dưới lốt các dự án BT. Vừa qua, Thanh tra Chính phủ đã có kết luận nhiều sai phạm trong triển khai các dự án BT ở Hà Nội (gồm cả Hà Tây cũ). Các sai phạm chủ yếu là: (1) chưa xong hạ tầng mà đã giao đất cho nhà đầu tư và nhà đầu tư đã “bán đất” để thu tiền như tại dự án Thanh Hà, quận Hà Đông, Hà Nội; (2) chất lượng hạ tầng không được kiểm soát, sai lệch về công nghệ, hoạt động kém chất lượng như dự án xây dựng Tram xử lý nước thải Yên Sở, huyện Thanh Trì, Hà Nội.

Vào Quý I năm 2017, khi Chính phủ Việt Nam đưa ra nhiều quyết định kiểm soát chặt chẽ các dự án BOT (Xây dựng - Kinh doanh - Chuyển giao), nhiều nhà đầu tư đã thể hiện ý định không đề xuất các dự án BOT mà chuyển sang đề xuất các dự án BT.

b) Cơ chế “giao đất công cho nhà đầu tư được chỉ định”

Trong thời kỳ bao cấp, Nhà nước nắm giữ một quỹ đất công khá lớn, một phần thuộc các doanh nghiệp nhà nước, còn một phần được sử dụng vào mục đích công cộng, mục đích sự nghiệp hay do các cơ quan nhà nước sử dụng. Vị trí hầu hết ở những nơi đắc địa vẫn được gọi là đất “vàng”. Đến nay, nhiều tổ chức, cơ quan, đơn vị của Nhà nước đã giải thể hoặc chuyển đi nơi khác, đất “vàng” ngày càng nhiều để có thể đưa vào sử dụng cho những mục đích khác theo quy hoạch hợp lý hướng tới một đô thị hiện đại.

Rất tiếc là quy hoạch đô thị một cách nghiêm túc đã được phê duyệt, nhưng lại vẫn cứ hay bị điều chỉnh để đất “vàng” lần lượt chuyển sang để xây dựng các khu chung cư cỡ lớn theo đề xuất của các nhà đầu tư tư nhân. Nhìn lại cảnh quan Hà Nội thì thấy lần lượt nhà máy cơ khí Trần Hưng Đạo, nhà máy cơ khí Trung quy mô, nhà máy dệt 8/3, rồi đến triển lãm Giảng Võ đều đã chuyển sang xây dựng khu chung cư đông người gắn với trung tâm thương mại. Điều quan trọng hơn là thể chế giao đất không hề thông qua đấu giá hoặc đấu thầu dự án có sử dụng đất. Việc giao đất luôn ở dạng nhà đầu tư đề xuất dự án, người có thẩm quyền xem xét, nếu không phù hợp quy hoạch thì cho điều chỉnh và duyệt, đất “vàng” được giao cho nhà đầu tư đã chỉ định (người đề xuất dự án), giá đất “vàng” không biết định theo kiểu gì nhưng chắc chắn là thấp hơn thị trường nhiều lần. Có thể lấy ví dụ như tp. Hồ Chí Minh đã cho đấu giá đất tại số 23 Lê Duẩn, quận I, giá trúng đấu giá gần gấp 3 lần giá định để giao không thông qua đất giá trước đó. Như vậy, vốn hóa đất “vàng” kiểu này luôn làm mất đi một phần giá trị rất lớn thuộc sở hữu toàn dân. Nói là mất đi nhưng không phải vậy vì nó nằm trong túi nhà đầu tư tư nhân, và khi có tham nhũng thì một phần nằm trong túi của người có thẩm quyền của Nhà nước.

Tất cả các nghiên cứu về tham nhũng trong lĩnh vực đất đai do Ngân hàng Thế giới (WB), Chương trình phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP) hay Đại sứ quán của một số nước đều chỉ ra cơ chế giao đất cho nhà đầu tư đã được chỉ định với giá đất do người có thẩm quyền của Nhà nước quyết định luôn gắn với nguy cơ tham nhũng rất cao. Trên thực tế, bất được tham nhũng là cực kỳ khó, nhưng ai cũng hiểu rất rõ giá thị trường nên phần chênh lệch sẽ phải được xử lý theo nguyên tắc “cưa đôi”. Chính vì vậy mà các tổ chức phát triển quốc tế kiến nghị giải pháp phải đổi mới thể chế giao đất. Thay cho thể chế “giao đất cho nhà đầu tư chỉ định”, cần áp dụng thể chế đấu giá đất hoặc đấu thầu dự án có sử dụng đất gắn với quản trị tốt (minh bạch, có sự tham gia của người dân và trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước có thẩm quyền). Vì vậy mà Luật Đất đai 2013 đã quy định việc giao đất, cho thuê đất phải thông qua đấu giá theo quy định của Luật Đấu giá tài sản. Thực thi pháp luật cụ thể vẫn chỉ ở một phạm vi quá hẹp, chủ yếu là đấu giá đất ở thuộc phạm vi nhu cầu sử dụng của hộ gia đình, cá nhân. Những khoảng đất “vàng” giá trị cao vẫn do các nhà đầu tư tư nhân trực tiếp chi phối.

Ở trên mới nói về bất cập gắn với lợi ích tính được bằng tiền. Còn nhiều giá trị khác, có khi là vô giá, đã bị mất đi hàng ngày trong quá trình phát triển đô thị hiện nay. Cái có thể nhìn thấy ngay được là sự mất đi lòng tin của dân và sự đồng thuận xã hội.

c) Những nhược điểm của quá trình vốn hóa hiện nay

Phương thức phát triển đô thị hiện nay là các nhà đầu tư tư nhân đề xuất dự án mà chủ yếu là dự án nhà ở gắn với trung tâm thương mại để cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt. Sau đó, quy hoạch đô thị luôn bị điều chỉnh mà thiếu căn cứ chính đáng theo hướng giảm chi phí cho chủ đầu tư đối với các hạng mục xây dựng hạ tầng, bảo đảm môi trường sống. Từ đó, xây dựng nhà ở quá nhiều mà hạ tầng và dịch vụ công cộng không đủ. Sức tải của không gian mặt đất có hạn, đến một ngưỡng nhất định thì không thể tăng khả năng của hạ tầng. Nay mới chỉ nhìn thấy ách tắc giao thông, tương lai là những ách tắc khó giải quyết quyết hơn về cấp nước, cấp điện, hạ tầng môi trường, hạ tầng văn hóa, bảo đảm sức khỏe, v.v. Điều tệ hại hơn, cách thức này tiếp tục sẽ dẫn đến tình trạng cơ quan nhà nước đang tự đặt mình vào thế bị động và nhường thế chủ động dẫn dắt phát triển đô thị cho khu vực tư nhân. Tức là lợi ích tư nhân sẽ dẫn đường cho phát triển đô thị.

Từ những phân tích trên, có thể thấy vốn hóa đất đai cho phát triển đô thị ở nước ta hiện nay đang có những nhược điểm cơ bản bao gồm:

1. Nhà nước phê duyệt quy hoạch đô thị nhưng không nắm vai trò dẫn đường phát triển theo quy hoạch. Các nhà đầu tư tư nhân hay lợi ích tư nhân luôn nắm vai trò dẫn dắt phát triển đô thị thông qua tính chủ động trong đề xuất dự án đầu tư và xin điều chỉnh quy hoạch nhằm giảm bớt chi phí phát triển hạ tầng và dịch vụ công cộng.

2. Nhà ở phát triển quá nhanh mà hạ tầng và dịch vụ công cộng không phát triển tương xứng làm mất cân đối trong phát triển đô thị. Hiện nay là ách tắc giao thông và chất lượng môi trường kém, Trong tương lai gần, sức tải không gian bị suy sụp sẽ làm cho đô thị mất sức sống.

3. Quá trình vốn hóa đất đai không mang lại hiệu quả kinh tế trong phát triển đô thị. Quá trình này thường gắn với nguy cơ tham nhũng cao, chi phí quá cao cho phát triển và trong tương lai là các đô thị không đủ sức để phát triển.

4. Cơ chế Nhà nước thu hồi đất theo quy hoạch đưa đất ra đấu giá có thể làm giảm tham nhũng trong giao đất, cho thuê đất nhưng luôn tạo ra khiếu nại hành chính, khiếu kiện hành chính nhiều, đông người, phức tạp và tạo ra ngữ cảnh thiếu đồng thuận xã hội.

IV. CƠ CHẾ GÓP ĐẤT - ĐIỀU CHỈNH LẠI ĐẤT ĐAI - PHƯƠNG THỨC VỐN HÓA ĐẤT ĐAI HỢP LÝ CHO PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ

Phần III.1 ở trên đã bàn về 3 cách thức vốn hóa đất đai, trong đó cách thứ nhất dựa trên cơ chế Nhà nước thu hồi đất theo quy hoạch đô thị cũng không nên sử dụng nhiều vì nhược điểm làm giảm lòng tin của dân và làm thiếu đồng thuận xã hội. Cách thứ hai và cách thứ ba dựa trên nguyên tắc áp dụng cơ chế “góp đất - điều chỉnh đất đai”, chỉ có khác nhau là tổ chức đề xuất và tổ chức thực hiện là doanh nghiệp đất đai hay các cơ quan, tổ chức khác. Xét về cơ chế, cách thứ hai và cách thứ ba hoàn toàn giống nhau vì đều dựa trên tính chủ động của cộng đồng. Về bản chất, có thể gọi cơ chế “góp đất - điều chỉnh đất đai” là cơ chế “Nhà nước và nhân dân cùng làm”. Phần dưới đây sẽ phân tích chi tiết ưu điểm, nhược điểm của cơ chế “góp đất - điều chỉnh đất đai” và khả năng áp dụng vào Việt Nam trong hoàn cảnh pháp luật đất đai hiện hành và hoàn cảnh sửa đổi Luật Đất đai 2013.

IV.1. Phân tích ưu nhược điểm của cơ chế “nhà nước thu hồi đất” và cơ chế “góp đất - điều chỉnh lại đất đai”

Trên thực tế triển khai, cơ chế “Nhà nước thu hồi đất” có ưu điểm chủ yếu là có thể chủ động đưa ra tiến độ triển khai. Mặt khác, tiến độ này thường hay bị phá vỡ do những phức tạp trong quá trình thực hiện việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu

hồi đất. Nhược điểm chung của cơ chế này là việc thực hiện chỉ dựa vào ngân sách nhà nước và vốn đầu tư của doanh nghiệp, mà cả hai nguồn đều luôn bị hạn chế. Tiếp theo, đó là nhược điểm liên quan tới cơ chế phân bổ lợi ích từ dự án đầu tư luôn gắn với lợi ích riêng của nhà đầu tư và có thể có cả lợi ích của người có thẩm quyền trong khu vực nhà nước.

Đối với các dự án phát triển các khu đô thị mới, nhược điểm chủ yếu là luôn dễ xảy ra tình trạng khiếu nại, khiếu kiện kéo dài. Người nông dân địa phương thường có phản ứng ngược lại do không được tham gia trực tiếp vào các khu đô thị mới. Đối với các dự án chỉnh trang mở rộng các tuyến phố tại các đô thị hiện hữu, các nhược điểm chủ yếu bao gồm: (1) tuyến phố mở rộng không gắn với quy hoạch hai bên đường, nhiều thửa đất “siêu mỏng”, “siêu méo” đang tồn tại; (2) chi phí bồi thường quá lớn, tạo ra những tuyến phố “đắt nhất hành tinh”; (3) giá trị tăng thêm của các thửa đất 2 bên đường do con đường đã mở rộng mang lại không được điều tiết, tạo nên bất công bằng.

Cơ chế “góp đất - điều chỉnh đất đai” khắc phục được các nhược điểm nêu trên của cơ chế “Nhà nước thu hồi đất”, tạo khả năng xã hội hóa cao cho quá trình đô thị hóa, cũng như quá trình xây dựng nông thôn mới. Cả phương án về đất đai, góp kinh phí để xây dựng hạ tầng đều được cộng đồng dân cư thảo luận, lựa chọn nên bảo đảm tính minh bạch cao, lợi ích được điều tiết công bằng.

Từ những phân tích nêu trên, có thể đưa ra so sánh về ưu, nhược điểm của hai cơ chế nói trên trong bảng dưới đây:

Các vấn đề	Cơ chế “Nhà nước thu hồi đất”	Cơ chế “Góp đất-điều chỉnh lại đất đai”
<i>Nguồn lực đất đai</i>	Nhà nước thu hồi bắt buộc nên luôn gắn với khiếu nại của người bị thu hồi đất	Đóng góp của người dân, bảo đảm tính đồng thuận cao
<i>Nguồn lực tài chính</i>	Hạn chế vì chỉ dựa vào ngân sách nhà nước và vốn của nhà đầu tư	Rộng hơn vì động viên được sự đóng góp của nhân dân

<i>Chi phí đầu tư</i>	Thường đòi hỏi chi phí lớn gắn với bồi thường, hỗ trợ, tái định cư	Chi phí đầu tư giảm do động viên được đóng góp của dân cư
<i>Tính chủ động về kế hoạch triển khai</i>	Tính chủ động cao vì Nhà nước có thể đưa vào kế hoạch thực hiện	Tính chủ động thấp hơn vì cần tới quá trình vận động cộng đồng
<i>Thời gian triển khai</i>	Có thể bị kéo dài do tính phức tạp của phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất	Thường đòi hỏi thời gian để lập phương án thực hiện với sự nhất trí của cộng đồng
<i>Phân bổ lợi ích từ dự án đầu tư</i>	Chủ yếu bảo đảm lợi ích cho phát triển đất nước và lợi ích của nhà đầu tư, không phân bổ hợp lý giá trị đất đai tăng thêm do hạ tầng đã nâng cấp mang lại	Bảo đảm lợi ích của các bên tham gia vào dự án, bao gồm cả người sử dụng đất
<i>Sự gắn kết với quy hoạch không gian</i>	Dự án phát triển đô thị mới gắn quy hoạch không gian, nhưng dự án chỉnh trang đô thị cũ thường không giải quyết tốt việc quy hoạch đất ven đường	Giải quyết tốt bài toán nâng cấp khu dân cư gắn với quy hoạch không gian.

Từ bảng trên, có thể thấy cơ chế “Góp đất - điều chỉnh lại đất đai” có nhiều ưu điểm hơn, khắc phục được hầu hết nhược điểm của cơ chế “Nhà nước thu hồi đất”. Nhược điểm cơ bản của cơ chế này là đòi hỏi thời gian triển khai đáng kể để vận động sự đồng thuận của cộng đồng. Tuy nhiên, nhược điểm này cũng có thể khắc phục được khi có được kỹ năng tốt trong triển khai và phương án thực hiện bảo đảm tính minh bạch, khách quan và công bằng.

IV.2. Cơ chế góp đất - điều chỉnh lại đất đai trên thế giới

Cơ chế góp đất - điều chỉnh lại đất đai đã được George Washington, tổng thống đầu tiên của Hoa Kỳ đưa ra vào năm 1791 trong quá trình xây dựng Thủ đô của Hoa Kỳ. Ông

đã đưa ra đề nghị yêu cầu các chủ đất của Washington DC góp đất của họ, gồm khoảng 6.000 mẫu Anh để làm đường phố, quảng trường và dành cho phát triển.

Vào năm 1902, Franz Adickes, Thị trưởng thành phố Frankfurt-am-Main (Đức) đã đưa ra khung pháp luật đầu tiên về cơ chế điều chỉnh lại đất đai. Mục đích của luật này là nâng cao hiệu quả sử dụng đất nông nghiệp trong tiến trình đô thị hóa nhanh chóng ở Frankfurt. Trước tình trạng thiếu đất xây dựng nhà ở, xây dựng đô thị, Franz Adickes đã bảo trợ sắc luật yêu cầu các chủ đất cùng tham gia trao đổi đất đai trong quá trình đô thị hóa.

Ở Châu Á, Nhật Bản là nước đầu tiên áp dụng cơ chế này để giải quyết vấn đề đất đai sau các thảm họa thiên tai và chiến tranh. Sau Chiến tranh thế giới II, các dự án điều chỉnh lại đất đai đã được áp dụng trong việc tái thiết các đô thị thời hậu chiến. Từ Nhật Bản, cơ chế này đã được chuyển sang áp dụng mạnh tại Đài Loan và Hàn Quốc.

Đến nay, trên Thế giới đã có khoảng gần 30 nước áp dụng cơ chế góp đất - điều chỉnh lại đất đai vào phát triển, chỉnh trang đô thị, trong đó bao gồm Australia, Angola, Bhutan, Colombia, Trung Hoa, Chile, Ethiopia, Pháp, Phần Lan, Đức, Ấn Độ, Indonesia, Iraq, Iran, Israel, Nhật Bản, Nepal, Hà Lan, Philippines, Hàn Quốc, Tây Ban Nha, Thụy Điển, Thổ Nhĩ Kỳ, Đài Loan, Thái Lan, v.v. Điều chúng ta cần lưu ý là cơ chế này đang được áp dụng ở Trung Hoa và một số nước thuộc cộng đồng ASEAN có hoàn cảnh giống nước ta như Indonesia, Philippines và Thái Lan.

Nguyên tắc chung của cơ chế này là Nhà nước khuyến khích các chủ đất cùng góp đất vào phát triển các khu dân cư mới hoặc chỉnh trang các khu dân cư hiện hữu (khu dân cư đô thị hoặc khu dân cư nông thôn) để tạo quỹ đất và kinh phí cho mục đích phát triển hạ tầng, dịch vụ công cộng, nâng cao chất lượng môi trường sống, giải quyết vấn đề an sinh xã hội về nhà ở, và được nhận lại một diện tích đất đô thị có giá trị tương đương hoặc lớn hơn giá trị đất ban đầu. Quá trình góp đất - điều chỉnh lại diện tích đất thường dựa trên giá trị đất đai và quy hoạch phát triển khu dân cư, được thể hiện trên một phương án điều chỉnh lại đất đai được đa số cộng đồng dân cư đồng ý và được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt.

Trong quá trình áp dụng cơ chế góp đất và điều chỉnh lại đất đai, mỗi nước đều đưa ra một khung pháp luật phù hợp với hoàn cảnh riêng của mình. Tại một số nước như Thổ Nhĩ Kỳ, Ấn Độ, v.v., pháp luật quy định việc góp đất theo một tỷ lệ nhất định là bắt buộc đối với mọi chủ đất. Ở một số nước khác thì lại thiên về hướng trao quyền quyết định cho

cộng đồng dân cư. Thực tế này cho thấy mô hình góp đất và điều chỉnh lại đất đai cần được nghiên cứu kỹ sao cho tạo được cơ chế phù hợp cho hoàn cảnh riêng của từng nước.

IV.3. Khả năng áp dụng cơ chế góp đất - điều chỉnh lại đất đai vào Việt Nam

Như trên đã phân tích, Việt Nam chưa có quy định riêng về áp dụng cơ chế góp đất - điều chỉnh lại đất đai, nhưng trên thực tế đang áp dụng một mô hình tương tự trong cơ chế “Nhà nước và nhân dân cùng làm”. Mô hình này được áp dụng khá thành công ở nhiều địa phương trong quá trình triển khai Chương trình “xây dựng nông thôn mới” và tại một số dự án nâng cấp các khu đô thị nghèo do cộng đồng dân cư tự đề xuất. Trên thực tế, cũng có một số dự án không thành công do phương án được lập ra thiếu khách quan, chưa bảo đảm công bằng trong phân bổ lợi ích, hoặc chưa làm tốt công tác vận động cộng đồng.

Về mặt lý luận, một điều rất rõ ràng là cơ chế “Nhà nước và nhân dân cùng làm” trong quá trình đô thị hóa sẽ tạo hiệu quả rất cao, nhất là trong chỉnh trang các khu phố nghèo với hạ tầng yếu kém. Trên thực tế, cơ chế này chưa tạo được sức sống mạnh mẽ vì chưa được coi như một giải pháp chủ đạo trong chỉnh trang đô thị và chưa có một khung pháp lý phù hợp trong hệ thống pháp luật đất đai.

Luật Đất đai 2013 đã có 2 Điều gồm những quy định có liên quan tới khả năng tạo dựng khung pháp luật phù hợp dưới dạng Nghị định của Chính phủ để hướng dẫn vận hành cơ chế góp đất - điều chỉnh lại đất đai, cụ thể là:

1. Khoản 4 Điều 146 - Đất sử dụng để chỉnh trang, phát triển đô thị và khu dân cư nông thôn, quy định về trường hợp cộng đồng dân cư xây dựng, chỉnh trang các công trình phục vụ lợi ích chung của cộng đồng “4. Cộng đồng dân cư xây dựng, chỉnh trang các công trình phục vụ lợi ích chung của cộng đồng bằng nguồn vốn do nhân dân đóng góp hoặc Nhà nước hỗ trợ thì việc tự nguyện góp quyền sử dụng đất, bồi thường hoặc hỗ trợ do cộng đồng dân cư và người sử dụng đất đó thỏa thuận”.

2. Điểm i Khoản 1 Điều 179 - Quyền và nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất, giao quyền cho người sử dụng đất được tự đầu tư trên đất bị thu hồi, hoặc cho nhà đầu tư thuê quyền sử dụng đất hoặc góp vốn với dự án đầu tư bằng quyền sử dụng đất “Trường hợp đất thuộc diện thu hồi để thực hiện dự án thì có quyền tự đầu tư trên đất hoặc cho chủ đầu tư dự án thuê quyền sử dụng đất, góp vốn bằng quyền sử dụng đất với chủ đầu tư dự án để thực hiện dự án theo quy định của Chính phủ”.

Cơ chế góp đất - điều chỉnh lại đất đai được thể hiện dưới dạng một phương án điều chỉnh lại quyền sử dụng đất trên khu dân cư, được đa số thành viên cộng đồng đồng ý và được Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền phê duyệt. Cơ chế này không bắt buộc thực hiện, nhưng là một phương án có thể lựa chọn để thực hiện khi đủ điều kiện, được áp dụng cho cả trường hợp Nhà nước không thu hồi đất và trường hợp Nhà nước thu hồi đất. Nghị định của Chính phủ là hướng dẫn khung thực hiện, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có thẩm quyền quyết định áp dụng cơ chế này trong những trường hợp cụ thể.

Ngày 06/01/2017, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 01/2017/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số Nghị định quy định chi tiết thi hành luật đất đai, trong đó bổ sung Điều 49a vào Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/05/2014 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai có nội dung hướng dẫn thực hiện cơ chế “góp đất - điều chỉnh lại đất đai”, nội dung cụ thể như sau:

“Điều 49a. Góp quyền sử dụng đất và điều chỉnh lại quyền sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư

1. Điều kiện áp dụng phương thức góp quyền sử dụng đất và điều chỉnh lại quyền sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư:

a) Thuộc trường hợp quy định tại điểm i khoản 1 Điều 179 của Luật đất đai;

b) Việc triển khai dự án đầu tư phải phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch xây dựng, quy hoạch đô thị, chương trình, kế hoạch phát triển nhà ở, quy hoạch điểm dân cư nông thôn, quy hoạch xây dựng xã nông thôn mới đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt;

c) Phải có phương án góp quyền sử dụng đất và điều chỉnh lại quyền sử dụng đất được người sử dụng đất thuộc khu vực đất dự kiến thực hiện dự án đồng thuận và được Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phê duyệt;

d) Phải đảm bảo quyền lợi của người sử dụng đất trong khu vực dự án.

2. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành quy định về việc góp quyền sử dụng đất và điều chỉnh lại quyền sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư”.

Như vậy, theo pháp luật đất đai hiện hành, Nghị định của Chính phủ cũng chỉ hướng dẫn về nguyên tắc chung, việc áp dụng cụ thể phụ thuộc vào quy định cụ thể phù hợp với địa phương do UBND cấp tỉnh quyết định ban hành.

Trong tương lai gần, việc sửa đổi Luật Đất đai 2013 là cơ hội để có thể thiết lập khung pháp lý đầy đủ cho vốn hóa đất đai phục vụ phát triển đô thị, cũng như cho áp dụng phổ cập cơ chế góp đất - điều chỉnh lại đất đai.

V. KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ

Bài viết này bàn về vấn đề tiếp cận đất đai cho phát triển đô thị, cả lý luận chung cũng như những thực tiễn đang triển khai ở Việt Nam. Việc tiếp cận đất đai cho phát triển đô thị luôn phải đưa vào nội dung vốn hóa đất đai nhằm tạo cơ chế sử dụng vốn từ đất đai cho phát triển đô thị.

Việc tiếp cận đất đai cho phát triển đô thị đang diễn ra ở Việt Nam có nhiều nhược điểm, trong đó có 4 nhược điểm chính bao gồm:

1. Nhà nước không dẫn đường cho phát triển đô thị mà tư nhân và lợi ích tư nhân đang dẫn đường cho phát triển đô thị;
2. Quy hoạch đô thị ở Việt Nam không kém, nhưng thường quy hoạch hay bị điều chỉnh mà đa số trường hợp là do tư nhân đề xuất nhằm giảm chi phí đầu tư cho nhiều hạng mục hạ tầng và bảo vệ môi trường;
3. Các dự án phát triển nhà ở quá nhiều mà hạ tầng và dịch vụ phát triển không kịp, làm quá tải không gian phát triển trong tương lai rất gần.
4. Vốn hóa đất đai không mang lại hiệu quả kinh tế đáng kể, cơ chế thiếu phù hợp, không thu được phần giá trị đất đai tăng lên do hạ tầng mang lại, chứa đựng nguy cơ tham nhũng rất cao, làm cho chi phí phát triển quá lớn.
5. Cơ chế Nhà nước thu hồi đất theo quy hoạch không phải là một phương thức hợp lý, luôn gây khiếu nại, khiếu kiện của người bị thu hồi đất, làm suy giảm lòng tin của dân, cần chuyển về cơ chế do cộng đồng quyết định,

Từ những nhược điểm nói trên, bài viết kiến nghị cơ chế tiếp cận đất đai gắn với vốn hóa đất đai với các nội dung như sau:

1. Nhà nước nắm quyền dẫn đường cho phát triển đô thị dựa trên quy hoạch đô thị và danh sách các dự án kêu gọi đầu tư.
2. Đất công được giao cho các dự án đầu tư phải phù hợp quy hoạch đô thị và thông qua đấu giá đất hoặc đấu thầu dự án có sử dụng đất.
3. Đối với các dự án phát triển khu đô thị mới, nâng cấp các khu đô thị hiện hữu, cải tạo khu chung cư, phải áp dụng cơ chế “góp đất - điều chỉnh lại đất đai”.

Trường hợp không đủ điều kiện áp dụng thì có thể áp dụng cơ chế “Nhà nước thu hồi đất theo quy hoạch đô thị” gắn với các yếu tố quản trị tốt về đất đai.

4. Chuyển các Tổ chức phát triển quỹ đất cấp tỉnh sang hoạt động theo cơ chế doanh nghiệp nhà nước.

5. Không sử dụng hình thức dự án BT mà Nhà nước trả bằng đất. Khi đó Nhà nước giao cho Tổ chức phát triển quỹ đất tổ chức đấu giá đất để có kinh phí xây dựng hạ tầng.

6. Triển khai thực hiện các dự án phát triển nhà ở phải đồng bộ với các dự án phát triển hạ tầng và dịch vụ công cộng, không để xảy ra tình trạng mất cân đối và quá tải không gian.

7. Sửa đổi Luật Đất đai 2013 theo hướng quy định chi tiết các phương thức tiếp cận đất đai và vốn hóa đất đai cho phát triển đô thị mang lại hiệu suất và hiệu quả cao trong đô thị hóa.