BAN KINH TẾ TRUNG ƯƠNG

ĐẠI HỌC QUỐC GIA
THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

Kỷ yếu Hội thảo Khoa học

PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG THỊ TRƯỜNG BẤT ĐỘNG SẢN TRONG BỐI CẢNH MỚI

TP. Hồ Chí Minh, ngày 11/3/2022

BAN KINH TẾ TRUNG ƯƠNG ĐẠI HỌC QUỐC GIA TP.HCM

Kỷ yếu Hội thảo khoa học

PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG THỊ TRƯỜNG BẤT ĐỘNG SẢN TRONG BỐI CẢNH MỚI

Tp.HCM, ngày 11/3/2022

BAN BIÊN TẬP

Ban Chỉ Đạo:

TS Nguyễn Thành Phong

PGS.TS Vũ Hải Quân

Ban Tổ chức:

TS Nguyễn Tú Anh

PGS.TS Lâm Quang Vinh

PGS.TS Nguyễn Tiến Dũng

PGS.TS Hoàng Công Gia Khánh

PGS.TS Trịnh Quốc Trung

ThS Nguyễn Vân Anh

ThS Trương Trọng Hiểu

ThS Nguyễn Hải Trường An

Ban Chuyên môn:

PGS.TS Nguyễn Tiến Dũng

TS Nguyễn Tú Anh

PGS.TS Hoàng Công Gia Khánh

PGS.TS Trịnh Quốc Trung

GS.TS Nguyễn Thị Cành

PGS.TS Nguyễn Chí Hải

PGS.TS Nguyễn Anh Phong

PGS.TS Trần Hùng Sơn

PGS.TS Dương Anh Sơn

Tiểu ban Thư ký:

ThS Trương Trọng Hiểu

ThS Nguyễn Thái Thành

MỤC LỤC

LỜI GIỚI THIỆU ix

1. TẠO NGUỒN LỰC TÀI CHÍNH TỪ ĐẤT ĐAI: NHỮNG VẤN ĐỀ LIÊN QUAN ĐẾN ĐỊNH GIÁ, QUY HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ 13
   GS. TS. Nguyễn Thị Cành, TS. Lê Hoàng Vinh, TS. Trịnh Thục Hiền, TS. Thái Thị Tuyết Dung, ThS. Nguyễn Lê Mỹ Kim, ThS. Phan Thị Hương Giang
2. CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT GÓP PHẦN XÂY DỰNG, PHÁT TRIỂN THỊ TRƯỜNG BẤT ĐỘNG SẢN MINH BẠCH, LÀNH MẠNH 39
   Tập Đoàn Hưng Thịnh
3. HUY ĐỘNG NGUỒN LỰC THÔNG QUA ĐẤU GIÁ QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT: HIỆU LỰC VÀ HIỆU QUẢ 53
   TS. Trương Minh Huy Vũ và nhóm nghiên cứu
4. TRÁI PHIẾU BẤT ĐỘNG SẢN - NGHIÊN CỨU TRƯỜNG HỢP TRUNG QUỐC VÀ HÀM Ý CHÍNH SÁCH CHO VIỆT NAM 61
   PGS. TS Trương Quang Thông
5. BẤT ĐỘNG SẢN PHÍA NAM KHÔNG NGỪNG NÓNG LÊN – NGUYÊN NHÂN VÀ MỘT SỐ GÓP Ý, THẢO LUẬN 77
   ThS. Mai Thu Phương
6. ĐÁNH GIÁ TIỀM NĂNG PHÁT TRIỂN THỊ TRƯỜNG BẤT ĐỘNG SẢN KHU ĐÔNG THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH 95
   Công Ty TNHH Đầu Tư SGROUP | Nguyễn Thanh Huyền
7. KINH NGHIỆM XỬ LÝ BONG BÓNG BẤT ĐỘNG SẢN Ở MỘT SỐ QUỐC GIA VÀ BÀI HỌC CHO VIỆT NAM 123
   Nguyễn Thanh Huyền, Nguyễn Thị Ngọc Minh

8. KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VÀ THỊ TRƯỜNG QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT: ĐỊNH HƯỚNG VÀ NHỮNG ĐÓNG GÓP CỦA LUẬT ĐẤT ĐAI 141
ThS. Trương Trọng Hiểu

9. QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ THUẾ, PHÍ, LỆ PHÍ VÀ TIỀN SỬ DỤNG ĐẤT – THỰC TRẠNG VÀ KHUYẾN NGHỊ 169
ThS. Huỳnh Thị Ái Hậu

10. MỘT SỐ VẤN ĐỀ CẦN CHỈNH SỬA, BỔ SUNG TRONG LUẬT ĐẤT ĐAI ĐỂ PHÁT TRIỂN THỊ TRƯỜNG QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT NÔNG NGHIỆP 183
PGS.TS Nguyễn Văn Trình, TS Huỳnh Tấn Hưng

11. QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ GIÁ ĐẤT ĐỐI VỚI VIỆC THỰC HIỆN QUY HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT TẠI VIỆT NAM 195
Phan Thị Hương Giang

12. PHÁP LUẬT VỀ LẬP KẾ HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT HÀNG NĂM CẤP HUYỆN - MỘT SỐ BẤT CẬP VÀ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN 209
Nguyễn Thành Phương, Trần Thị Thu Vân

13. PHÂN TÍCH NHỮNG BẤT NHẤT, THIẾU ĐỒNG BỘ CỦA QUY ĐỊNH THU TIỀN SỬ DỤNG ĐẤT KHI TRÚNG ĐẤU GIÁ QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT 223
Nguyễn Thị Tuyết Như

14. PHÁP LUẬT VỀ THU HỒI ĐẤT VÙNG PHỤ CẬN ĐỂ ĐẤU GIÁ QUYỀN SỬ ỤNG ĐẤT THỰC HIỆN DỰ ÁN 233
PGS.TS.GVCC. Phan Trung Hiền, Trần Thị Ngọc Hân,

15. NGHIÊN CỨU MỐI QUAN HỆ TÁC ĐỘNG NGUỒN VỐN ĐẦU TƯ TRỰC TIẾP NƯỚC NGOÀI, PHÂN CẤP TÀI KHÓA VỚI XUNG ĐỘT ĐẤT ĐAI: MINH CHỨNG THỰC NGHIỆM TẠI MỘT SỐ TỈNH THÀNH Ở VIỆT NAM 251
PGS.TS. Diệp Gia Luật

16. BÀN VỀ GIÁ ĐẤT BỒI THƯỜNG THIỆT HẠI KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT 273
TS. Châu Thị Khánh Vân

17. ĐẤU GIÁ QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT TRONG THỊ TRƯỜNG QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT SƠ CẤP 289
ThS. Dư Phước Thoại

18. ĐỊNH GIÁ ĐẤT ĐỐI VỚI DOANH NGHIỆP CỔ PHẦN HÓA: THỰC TRẠNG VÀ KHUYẾN NGHỊ 305
Phan Trung Hiền, Lê Thị Kim Loan

19. ĐẤU GIÁ ĐẤT THỦ THIÊM: GÓC NHÌN KINH TẾ VÀ GIẢI PHÁP CHÍNH SÁCH. 323
Thạc sỹ Ngô Thanh Trà, Thạc sỹ Hồ Bá Tình

20. PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG THỊ TRƯỜNG ĐẤT ĐAI THÔNG QUA ĐẤU GIÁ ĐẤT: TRƯỜNG HỢP ĐẤU GIÁ TẠI THỦ THIÊM, TP.HCM. 337
PGS.TS Nguyễn Hồng Nga, ThS. NCS Giản Thị Lê Na

21. XÂY DỰNG HỆ THỐNG QUẢN LÝ VÀ KHAI THÁC CƠ SỞ DỮ LIỆU GIÁ ĐẤT PHỤC VỤ CÔNG KHAI, MINH BẠCH VÀ NÂNG CAO HIỆU QUẢ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ GIÁ ĐẤT 349
TS. Trần Văn Thành, TS. Nguyễn Xuân Linh, ThS. Phạm Lê Tuấn

22. PHÁT TRIỂN NHÀ Ở GIÁ HỢP LÝ: NGHIÊN CỨU TRƯỜNG HỢP THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH 365

23. QUYỀN TIẾP CẬN THÔNG TIN CỦA NGƯỜI MUA TRONG HỢP ĐỒNG MUA BÁN CONDOTEL TẠI VIỆT NAM HIỆN NAY 395
ThS. Lê Thị Bích Chi

24. PHÁP LUẬT VỀ SỞ HỮU CĂN HỘ CHUNG CƯ CỦA NHẬT BẢN VÀ GỢI MỞ CHO VIỆT NAM. 417
PGS.TS. Đoàn Đức Lương, ThS. Trịnh Tuấn Anh, LS. Đào Đức Hạnh

25. HUY ĐỘNG NGUỒN LỰC ĐẤT ĐAI VÀ TÀI CHÍNH TRONG PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ BẰNG CƠ CHẾ CHUYỂN QUYỀN PHÁT TRIỂN KHÔNG GIAN (TDR) 433
TS. Phạm Trần Hải

26. PHÁT TRIỂN THỊ TRƯỜNG BẤT ĐỘNG SẢN BỀN VỮNG TRONG BỐI CẢNH MỚI 455
Lãnh đạo Bộ Xây dựng

LỜI GIỚI THIỆU

Kể từ khi thực hiện công cuộc Đổi mới năm 1986, thị trường bất động sản Việt Nam đã có sự tăng trưởng đáng kể, đặc biệt là tại các thành phố lớn, đồng thời thu hút dòng vốn đầu tư nước ngoài. Sự phát triển của thị trường bất động sản có một vai trò quan trọng đối với tăng trưởng kinh tế của Việt Nam thông qua việc thu hút vốn đầu tư toàn xã hội, vốn đầu tư nước ngoài, tạo ra nhu cầu về lao động và thúc đẩy các ngành khác phát triển như xây dựng, sản xuất vật liệu xây dựng và nhà ở kết nối với thị trường đất đai và các dịch vụ môi giới, pháp lý và định giá.

Nghị quyết 19-NQ/TW ngày 31/10/2012 đã có nhận định: *"Hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai từng bước được tăng cường; chính sách, pháp luật về đất đai ngày càng được hoàn thiện; các quyền của người sử dụng đất được mở rộng và được Nhà nước bảo đảm; thị trường bất động sản, trong đó có quyền sử dụng đất đã được hình thành và phát triển nhanh"*. Kết quả đó khẳng định các quan điểm chỉ đạo, định hướng chính sách, pháp luật về đất đai được xác định trong Nghị quyết Trung ương 7 khoá IX là đúng đắn, phù hợp với đặc điểm, tình hình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Diễn biến trên thị trường bất động sản thời gian qua và gần đây nhất là các vấn đề về giải phóng mặt bằng, trường hợp đấu giá đất ở Khu đô thị Thủ Thiêm-TP.HCM hay việc phát hành trái phiếu của doanh nghiệp bất động sản, .v.v. đã cho thấy công tác quản lý nhà nước về đất đai vẫn còn

những hạn chế nhất định về: quy hoạch sử dụng đất, định giá đất, thuế, tín dụng, thu tiền sử dụng đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng, tái định cư, các thủ tục hành chính về đất đai cũng như các quy định pháp lý về kinh doanh bất động sản. Nguồn lực về đất đai chưa được phát huy đầy đủ để trở thành nội lực quan trọng phục vụ phát triển kinh tế - xã hội, thị trường bất động sản phát triển chưa bền vững.

Nhằm tiếp tục hoàn thiện cơ chế, chính sách phát triển lành mạnh, bền vững thị trường bất động sản; tăng cường sự quản lý, điều tiết của Nhà nước từ trung ương đến địa phương; đẩy mạnh phát triển nhà ở, đặc biệt là nhà ở xã hội để từng bước cải thiện điều kiện nhà ở của người dân, Ban Kinh tế Trung ương và Đại học Quốc gia TP.HCM phối hợp tổ chức Hội thảo khoa học ***"Phát triển bền vững thị trường bất động sản trong bối cảnh mới"***.

Hội thảo có sự tham gia của lãnh đạo các Cơ quan Trung ương, Bộ, Ngành và địa phương cùng các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực bất động sản và các nhà khoa học, các chuyên gia để trao đổi, thảo luận các vấn đề về các yếu tố hình thành và quản lý thị trường đất đai, thị trường bất động sản. Tập trung vào 04 nội dung:

1. Tổng quan chủ trương của Đảng, việc thể chế hóa, thực thi luật pháp và thực thi luật pháp và cơ chế chính sách tài chính của Nhà nước trong lĩnh vực đất đai, bất động sản.v.v.
2. Bài học kinh nghiệm rút ra trong quá trình thực hiện Nghị Quyết 19 và bài học kinh nghiệm từ các quốc gia trên thế giới, khả năng vận dụng tại Việt Nam.
3. Đánh giá chung hiệu quả và hạn chế, yếu kém về chính sách tài chính, tín dụng, quan hệ thị trường thực hiện trong đất đai với kinh tế - xã hội của đất nước.
4. Đề xuất, định hướng tiếp tục hoàn thiện chính sách,

pháp luật về đất đai trong thời gian tới; từ đó đưa ra định hướng tiếp tục hoàn thiện chính sách đất đai đến năm 2030, tầm nhìn tới năm 2045.

Trên cơ sở đó, Hội thảo nhận, phản biện, biên tập và giới thiệu 26 bài tham luận tại Kỷ yếu.

Ban tổ chức hội thảo trân trọng cảm ơn lãnh đạo Bộ, Ngành trung ương và địa phương, các nhà khoa học và cộng đồng doanh nghiệp đã quan tâm đóng góp bài nghiên cứu và hỗ trợ cho quá trình tổ chức hội thảo.

Ban tổ chức hội thảo sẽ tổng hợp các ý kiến trao đổi thảo luận tại hội thảo để hoàn thành báo cáo khuyến nghị chính sách gửi đến các cơ quan của Đảng, Quốc hội, Chính phủ để đóng góp cho việc xây dựng, ban hành, triển khai các chính sách phát triển bền vững thị trường bất động sản ở Việt Nam.

Trân trọng cảm ơn./.

BAN TỔ CHỨC HỘI THẢO

TẠO NGUỒN LỰC TÀI CHÍNH TỪ ĐẤT ĐAI: NHỮNG VẤN ĐỀ LIÊN QUAN ĐẾN ĐỊNH GIÁ, QUY HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ

GS. TS. Nguyễn Thị Cành,
TS. Lê Hoàng Vinh,
TS. Trịnh Thục Hiền,
TS. Thái Thị Tuyết Dung,
ThS. Nguyễn Lê Mỹ Kim,
ThS. Phan Thị Hương Giang
Trường ĐH Kinh tế-Luật, ĐHQG-HCM

TÓM LƯỢC

Nghiên cứu với chủ đề "tạo nguồn lực tài chính từ đất đai" đánh giá việc thực hiện Nghị quyết Số: 19-NQ/TW của Trung ương Đảng được tiến hành theo cách tiếp cận xem xét khía cạnh pháp lý và khía cạnh kinh tế tạo ra nguồn thu cho ngân sách nhà nước, với tư cách đất đai là sở hữu nhà nước tại Việt Nam. Nghiên cứu đã chỉ ra những hạn chế của ba văn bản pháp luật bao gồm Luật Đất Đai, Luật

Quy Hoạch và Luật Đầu Tư làm hạn chế nguồn thu tài chính từ đất đai trên các khía cạnh định giá, quy hoạch treo, phân cấp quản lý, ưu đãi đầu tư.... Trên cơ sở đó, nghiên cứu đã đề xuất các hàm ý chính sách, kiến nghị sửa đổi các hạn chế của pháp luật nhằm tăng nguồn thu tài chính từ đất đai cũng như sử dụng đất, tài sản nhà nước có hiệu quả cho giai đoạn tới. Các đề xuất chính để tăng nguồn thu cho ngân sách nhà nước bao gồm: (1) Giá đất phải dựa vào giá thị trường và đảm bảo được điều chỉnh khi biến động cung-cầu, tăng giá trị gia tăng của đất nhờ đầu tư phát triển hạ tầng; (2) Điều chỉnh cơ cấu thu từ sử dụng đất theo hướng áp dụng phương thức thu nhiều lần; Cần bỏ hình thức trả tiền thuê đất một lần-khi giá đất, chính sách thuế thay đổi; Cần tính lại giá, thuế, phí quyền sử dụng đất, thuê đất khi chuyển mục đích sử dụng đất của các cá nhân, nhà đầu tư, doanh nghiệp và tổ chức xã hội; (3) Cần đưa ra tổng kỳ hạn cho quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất. Cụ thể, tổng kỳ quy hoạch không quá 20 năm, tổng kỳ kế hoạch sử dụng đất không quá 2 năm đối với kế hoạch sử dụng đất cấp huyện và không quá 10 năm đối với kế hoạch sử dụng đất khác; (4) Cần thống nhất trong vấn đề phân cấp, phân quyền trong quy hoạch, quản lý sử dụng đất, tài sản nhà nước giữa trung ương và địa phương và giữa các cấp của chính quyền địa phương, tránh lãng phí do quy hoạch treo, quản lý tài sản kém hiệu quả, gây tiêu cực từ cơ chế "xin-cho"; (5) Giá đất và thuế đất, giá bất động sản xung quanh hạ tầng, hưởng lợi từ hạ tầng chưa được thay đổi. Vì vậy, cần xác định giá trị tăng thêm của đất khi có hạ tầng. Cần triển khai quỹ đất từ thu giá trị gia tăng của đất do có hạ tầng để đầu tư lại cho hạ tầng, phát triển hạ tầng.

TỪ KHÓA:
Nguồn lực tài chính, đất đai, Nghị quyết 19, Luật đất đai, Luật quy hoạch, Luật đầu tư

1. Giới thiệu

Nghị quyết Số 19-NQ/TW ngày 31/10/ 2012 đã có nhận định: "Hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai từng bước được tăng cường; chính sách, pháp luật về đất đai ngày càng được hoàn thiện; các quyền của người sử dụng đất được mở rộng và được Nhà nước bảo đảm; thị trường bất động sản, trong đó có quyền sử dụng đất đã được hình thành và phát triển nhanh".

Kết quả đó khẳng định các quan điểm chỉ đạo, định hướng chính sách, pháp luật về đất đai được xác định trong Nghị quyết Trung ương 7 khoá IX cơ bản là đúng đắn, phù hợp với đặc điểm, tình hình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Tuy nhiên, công tác quản lý nhà nước về đất đai còn nhiều hạn chế, nhất là trong quy hoạch sử dụng đất, định giá đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng, hỗ trợ và tái định cư, các thủ tục hành chính về đất đai. Lợi ích của Nhà nước và người dân có đất bị thu hồi chưa được bảo đảm tương xứng; **nguồn lực về đất đai chưa được phát huy đầy đủ để trở thành nội lực quan trọng phục vụ phát triển kinh tế - xã hội; việc sử dụng đất nhiều nơi còn lãng phí, hiệu quả thấp**; tham nhũng, tiêu cực trong lĩnh vực này còn lớn; thị trường bất động sản phát triển không ổn định, thiếu lành mạnh, giao dịch "ngầm" còn khá phổ biến; tình hình khiếu nại, tố cáo, tranh chấp về đất đai còn diễn biến phức tạp."

Mục tiêu của nghiên cứu này là đánh giá các chính sách khai thác nguồn lực tài chính từ đất đai và tài sản nhà nước gắn với đất đai phục vụ phát triển kinh tế - xã hội nhằm đưa ra các nhận định về những mặt tích cực và hạn chế của các chính sách, nhận định nguyên nhân của những hạn chế, trên cơ sở đó đề xuất hàm ý chính sách hay các kiến nghị hoàn thiện các chính sách qua các văn bản pháp lý nhằm nâng cao hiệu quả khai thác nguồn lực tài chính từ đất đai, và tài sản nhà nước gắn với đất đai.

Các chính sách sử dụng đất theo các hình thức tạo nguồn lực tài chính cho phát triển kinh tế xã hội đất nước bao gồm: khai thác nguồn lực tài chính từ đất đai; khai thác nguồn lực tài chính từ tài sản nhà nước; và khai thác nguồn lực từ tài sản kết cấu hạ tầng. Những vấn đề này liên quan chủ yếu đến các quy định theo ba văn bản luật đó là Luật quy hoạch, Luật đất đai, và Luật đầu tư.

Chính sách tài chính về đất đai bao gồm chính sách thu tiền sử dụng đất, thu tiền thuê đất, thuế sử dụng đất nông nghiệp, thuế sử dụng đất phi nông nghiệp, thuế thu nhập đối với hoạt động chuyển nhượng bất động sản (BĐS), lệ phí trước bạ và các khoản phí, lệ phí liên quan khác. Chính sách thuế, phí, giá đất đã được đề cập ở một chuyên đề chuyên sâu khác, trong chuyên đề này chỉ phân tích khía cạnh tạo nguồn thu cho ngân sách

nhà nước (NSNN) từ chính sách tài chính về đất đai.

Phương pháp nghiên cứu: Để đạt được mục tiêu nêu trên, nghiên cứu chủ yếu, áp dụng các phương pháp nghiên cứu định tính thông qua tổng quan tài liệu, thảo luận nhóm về từng chính sách, lập luận quy nạp, diễn giải vấn đề đặt ra cho từng chính sách theo các quy định pháp luật; **Nguồn số liệu**: các tài liệu văn bản pháp lý được công bố về chính sách đất đai, chính sách đầu tư có liên quan đến sử dụng đất; Số liệu thứ cấp về đất đai, biến động cơ cấu đất theo mục tiêu sử dụng (nông nghiệp, công nghiệp, hạ tầng, đô thị…), thu NSNN từ đất đai của Bộ Tài chính;

2. Các quy định của Nghị quyết Số: 19-NQ/TW và các văn bản pháp lý liên quan về đất đai nhằm tạo nguồn tài chính từ đất đai

Nghị quyết 19 (2012) của Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XI đưa ra nhiều quan điểm chỉ đạo bao gồm:

Thứ nhất, thực hiện ***Quy hoạch sử dụng đất (Điểm 1 Mục III NQ 19):*** "Đổi mới kế hoạch sử dụng đất hằng năm theo hướng phải thể hiện được nhu cầu sử dụng đất của các dự án đầu tư, của các ngành, lĩnh vực, làm căn cứ để Nhà nước thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất và xây dựng chính sách tài chính về đất đai…. khai thác, sử dụng đất có hiệu quả theo quy định"

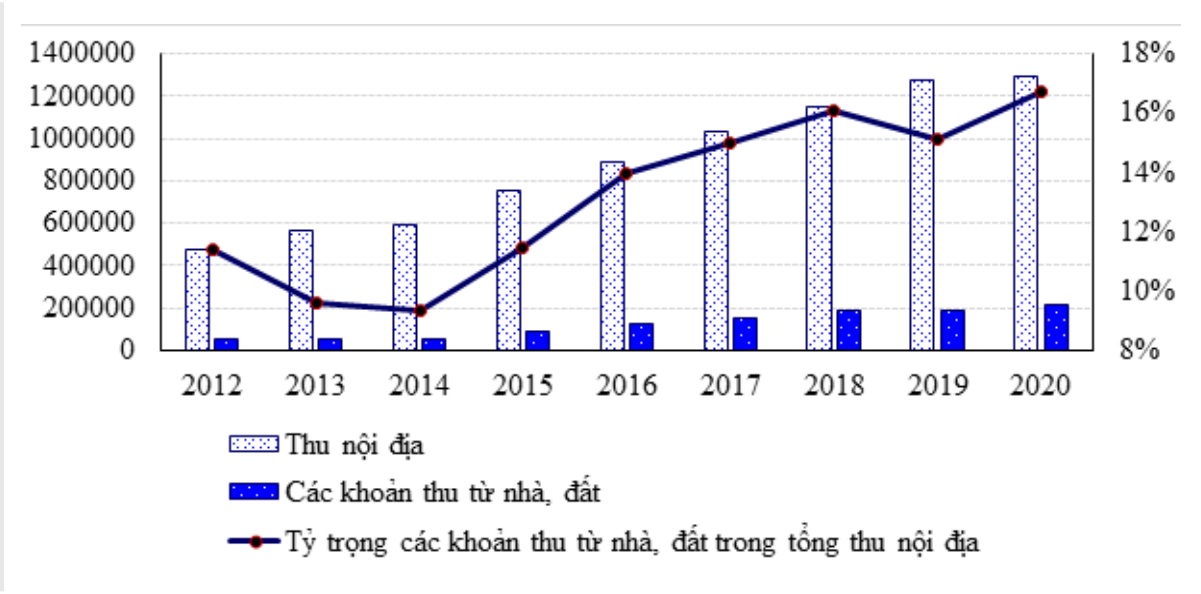
Thứ hai, thực hiện Quyền và nghĩa vụ của tổ chức, hộ gia đình và cá nhân được giao quyền sử dụng đất (Điểm 5 Mục III NQ 19): "Quy định cụ thể điều kiện thực hiện các quyền của người sử dụng đất, điều kiện nhà đầu tư được nhận quyền sử dụng đất để thực hiện các dự án đầu tư. Khuyến khích việc cho thuê, góp vốn bằng quyền sử dụng đất để thực hiện các dự án đầu tư".

Các luật liên quan đến nguồn thu tài chính gồm: (1) Luật về quy hoạch liên quan đến sử dụng đất (tăng loại đất nào sẽ làm tăng nguồn lực tài chính; Quy hoạch sử dụng đất bất hợp lý sẽ làm giảm tương đối nguồn lực tài chính); (2) Luật đầu tư, (Góp vốn đầu tư bằng đất đai, Cho thuê đất khi có nhiều nhà đầu tư....) và các chính sách có liên quan đến khai thác nguồn lực từ tài sản kết cấu hạ tầng ; (3) Luật đầu tư theo các hình thức hợp tác

công tư (đổi đất lấy hạ tầng, gia tăng giá trị đất và các chính sách thu hút đầu tư); đầu tư công các dự án hạ tầng làm tăng giá trị gia tăng của đất, vấn đề thu từ giá trị đất đai tăng thêm không do đầu tư của chủ sử dụng đất mang lại được thể hiện qua những chính sách nào cần được xem xét. Các chính sách khuyến khích đầu tư để thu hút đầu tư phát triển kinh tế, trong đó có ưu đãi đầu tư. Tuy nhiên, ưu đãi tràn lan, quá mức sẽ làm giảm nguồn thu; (4) Luật đất đai tạo ra nhiều nguồn thu từ đất đai. Theo Khoản 3, Điều 5 của Luật đất đai (2013), Nhà nước sẽ thực hiện quyền điều tiết các khoản lợi ích từ đất đai thông qua các chính sách thu tiền sử dụng đất và thuê đất, thu thuế sử dụng đất, thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất, và điều tiết phần giá trị tăng thêm từ đất mà không do đầu tư của người sử dụng đất mang lại. Điều 34, Luật đất đai (2013) chi tiết 07 trường hợp Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất. Về cho thuê đất, Luật đất đai (2013) chia ra 2 nhóm trường hợp là thu tiền hàng năm và thu tiền một lần, chi tiết các trường hợp lần lượt được quy định tại Khoản 1 và Khoản 2, Điều 35 của Luật này.

3. Tổng quan các nguồn thu từ đất đai

Căn cứ số liệu công khai ngân sách nhà nước được cung cấp bởi Bộ Tài chính, các khoản thu từ nhà, đất trong giai đoạn 2012 – 2020 tại Việt Nam, bài nghiên cứu sẽ phân tích thực trạng thu từ đất đai bao gồm 2 nhóm: (1) các khoản thu theo công khai ngân sách nhà nước với 5 thành phần vừa đề cập, được hiểu là các khoản thu từ sử dụng đất đai của các chủ thể trong nền kinh tế, và (2) các khoản thu lệ phí trước bạ nhà, đất và thuế thu nhập liên quan bất động sản. Hình 3.1 cho thấy tổng quát các khoản thu nội địa và các khoản thu từ nhà, đất; theo đó, các khoản thu này đều liên tục tăng liên tục gia tăng qua các năm trong giai đoạn 2012 – 2020.



Hình 3.1. Thu nội địa và Các khoản thu về nhà, đất

Nguồn: Cổng công khai ngân sách nhà nước (Bộ Tài chính)

Bảng 3.1 trình bày tỷ trọng từng khoản thu nội địa tại Việt Nam trong giai đoạn 2017 – 2020, theo đó thống kê này chỉ ra vai trò đóng góp đáng kể của các khoản thu từ nhà, đất vào ngân sách nhà nước.

Bảng 3.1. Tỷ trọng từng khoản thu nội địa tại Việt Nam trong giai đoạn 2017 - 2020

Nội dung thu nội địa	2017	2018	2019	2020
Thu từ khu vực doanh nghiệp nhà nước	14,26%	13,32%	12,95%	11,48%
Thu từ khu vực doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài	16,60%	16,23%	16,50%	15,96%
Thu từ khu vực kinh tế ngoài quốc doanh	17,54%	18,26%	18,71%	19,14%
Các khoản thu về nhà, đất	14,96%	16,06%	15,10%	16,70%

Nguồn: Cổng công khai ngân sách nhà nước (Bộ Tài chính)

Bảng 3.2 cung cấp thông tin chi tiết theo số tiền và tỷ trọng của từng khoản

thu từ nhà, đất trong giai đoạn 2012 – 2020.

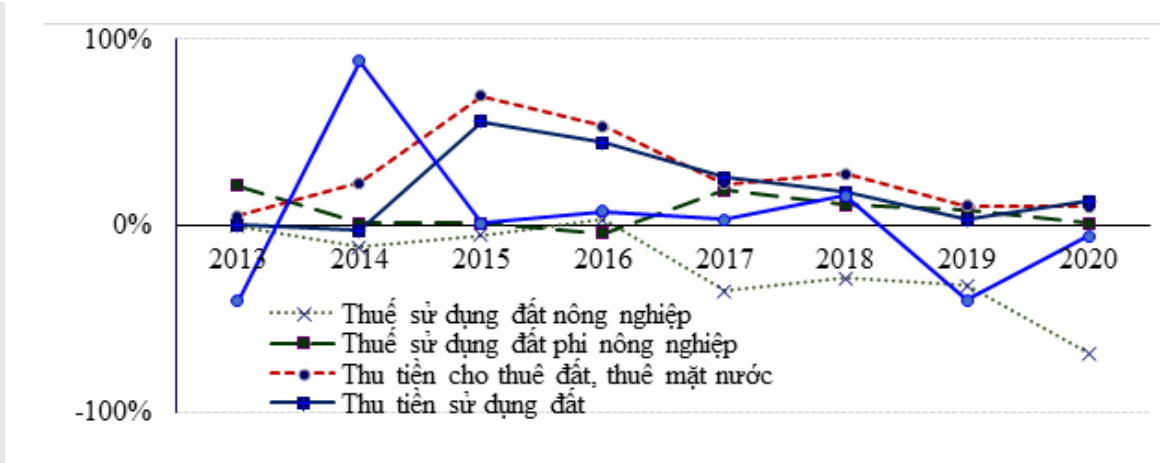
Bảng 3.2. Chi tiết các khoản thu về nhà, đất theo số tiền và tỷ trọng

ĐVT: Số tiền (tỷ đồng), Tỷ trọng (%)

Năm		Thuế sử dụng đất NN	Thuế sử dụng đất phi NN	Thu tiền cho thuê đất, mặt nước	Thu tiền sử dụng đất	Thu tiền cho thuê và tiền bán nhà ở thuộc sở hữu NN	Cộng
2012	Số tiền	69	1.193	6.140	45.167	1.737	54.306
	Tỷ trọng	0,13	2,20	11,31	83,17	3,20	100
2013	Số tiền	69	1.447	6.467	45.357	1.037	54.377
	Tỷ trọng	0,13	2,66	11,89	83,41	1,91	100
2014	Số tiền	61	1.463	7.937	44.202	1.954	55.617
	Tỷ trọng	0,11	2,63	14,27	79,48	3,51	100
2015	Số tiền	58	1.479	13.451	68.994	1.983	85.965
	Tỷ trọng	0,07	1,72	15,65	80,26	2,31	100
2016	Số tiền	60	1.418	20.624	99.619	2.133	123.854
	Tỷ trọng	0,05	1,14	16,65	80,43	1,72	100
2017	Số tiền	39	1.687	25.230	125.287	2.202	154.445
	Tỷ trọng	0,03	1,09	16,34	81,12	1,43	100

2018	Số tiền	28	1.874	32.279	147.756	2.557	184.494
	Tỷ trọng	0,02	1,02	17,50	80,09	1,39	100
2019	Số tiền	19	2.039	35.788	152.922	1.532	192.300
	Tỷ trọng	0,01	1,06	18,61	79,52	0,80	100
2020	Số tiền	6	2.068	39.370	172.713	1.448	215.605
	Tỷ trọng	0,00	0,96	18,26	80,11	0,67	100

Nguồn: Cổng công khai ngân sách nhà nước (Bộ Tài chính)



Hình 3.2. Tỷ lệ tăng/giảm so với năm trước liền kề của từng khoản thu từ nhà, đất

Nguồn: Cổng công khai ngân sách nhà nước (Bộ Tài chính)

Các khoản thu tiền cho thuê đất, thuê mặt nước là trường hợp duy nhất gia tăng cả về quy mô lẫn tỷ trọng trong tổng thu từ nhà, đất; cụ thể số liệu tại Bảng 3.2 ghi nhận khoản thu này cho năm 2020 là 39.370 tỷ đồng, gấp 6,41 lần năm 2012, và chiếm tỷ trọng là 18,26%, trong khi năm 2012 chỉ là 11,31%.

Hình 3.2 thể hiện biến động so với năm trước liền kề trong giai đoạn 2012 – 2020 của các khoản tiền thu từ nhà, đất khi xem xét theo từng nhóm nội dung. Xem xét khái quát biến động của từng nội dung thu từ nhà, đất, Hình

3.2 chỉ ra rằng (i) Tình trạng biến động không đồng đều trong giai đoạn 2012 – 2020, trong đó các khoản thu từ cho thuê đất và mặt nước không phát sinh trường hợp sụt giảm, nhưng 4 nội dung còn lại vừa có tăng vừa có giảm, (ii) Mức độ biến động của các khoản thu thuế sử dụng đất phi nông nghiệp là thấp nhất, thấp hơn so với biến động của các khoản thu còn lại, (iii) Tỷ lệ tăng đạt mức cao nhất là 88,43% thuộc về trường hợp thu tiền cho thuê và bán nhà ở thuộc sở hữu nhà nước vào năm 2014, trong khi tỷ lệ giảm nhiều nhất là 68,42% thuộc về trường hợp thu thuế sử dụng đất nông nghiệp năm 2020, (iv) Đối với khoản thu tiền sử dụng đất, tăng không đáng kể vào năm 2013 và thậm chí giảm nhẹ vào năm 2014, sau đó tăng mạnh vào năm 2015 với tỷ lệ 56,09% và tiếp tục tăng trong các năm tiếp theo cho đến năm 2020 nhưng tỷ lệ tăng có khuynh hướng yếu dần.

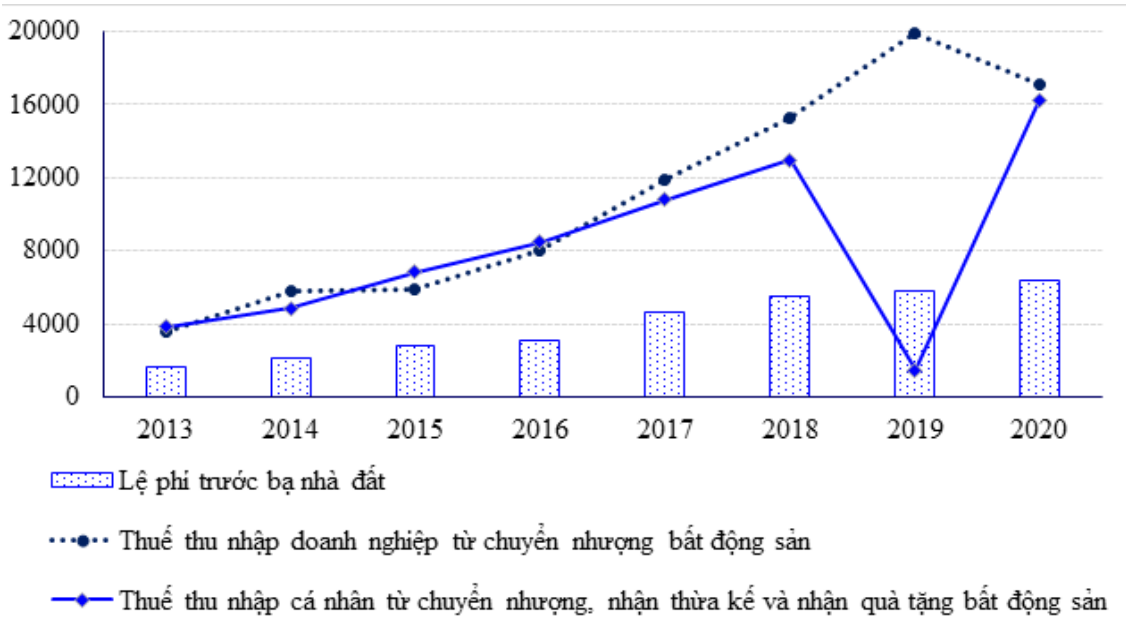
Bảng 3.3. Lệ phí trước bạ nhà, đất và thuế thu nhập liên quan bất động sản

Chỉ tiêu	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Lệ phí trước bạ nhà đất								
- Số tiền (tỷ đồng)	1.605	2.132	2.793	3.095	4.594	5.464	5.838	6.403
- Tỷ lệ tăng, giảm	-	*32,83%*	*31,00%*	*10,81%*	*48,43%*	*18,94%*	*6,84%*	*9,68%*
Thuế thu nhập doanh nghiệp từ chuyển nhượng bất động sản								
- Số tiền (tỷ đồng)	3.573	5.832	5.879	8.046	11.850	15.251	19.934	17.077
- Tỷ lệ tăng, giảm	-	*63,22%*	*0,81%*	*36,86%*	*47,28%*	*28,70%*	*30,71%*	*-14,33%*
Thuế thu nhập cá nhân từ chuyển nhượng, nhận thừa kế và nhận quà tặng bất động sản								
- Số tiền (tỷ đồng)	3.829	4.828	6.839	8.471	10.817	12.961	1.441	16.206

Chỉ tiêu	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
- Tỷ lệ tăng, giảm	-	*26,09%*	*41,65%*	*23,86%*	*27,69%*	*19,82%*	*-88,88%*	*1.024,64%*
Tổng cộng								
- Số tiền (tỷ đồng)	9.007	12.792	15.511	19.612	27.261	33.676	27.213	39.686
- Tỷ lệ tăng/ giảm so với năm trước liền kề.	-	42,02%	21,26%	26,44%	39,00%	23,53%	-19,19%	45,83%
- Tỷ trọng trong tổng thu nội địa	1,59%	2,16%	2,07%	2,21%	2,64%	2,93%	2,14%	3,07%
- Tỷ lệ so với các khoản từ nhà, đất	16,56%	23,00%	18,04%	15,83%	17,65%	18,25%	14,15%	18,41%

Nguồn: Tổng Cục thuế - Bộ Tài chính

Ngoài các khoản thu từ nhà, đất đã đề cập trên, dựa theo cấu trúc khoản mục công khai ngân sách nhà nước của Bộ Tài chính, thu ngân sách nhà nước còn có phần đóng góp từ các khoản lệ phí trước bạ nhà, đất và các khoản thuế thu nhập cá nhân, doanh nghiệp có liên quan giao dịch bất động sản, theo đó bài viết tiếp cận và tổng hợp cho giai đoạn 2013 – 2020 tại Bảng 3.3.



Hình 3.3. Biến động lệ phí trước bạ nhà, đất và thuế thu nhập liên quan bất động sản

Theo Bảng 3.3, Lệ phí trước bạ nhà, đất và thuế thu nhập liên quan bất động sản gần như liên tục gia tăng trong giai đoạn 2013 – 2020, đạt mức 39.686 tỷ đồng vào năm 2020 và đây cũng là năm có tỷ lệ tăng thu mạnh nhất so với các năm còn lại, tăng 45,83%.

Xem xét chi tiết 3 khoản thu thuộc nhóm 2 của bài viết, Bảng 3.3 và Hình 3.3 cho thấy lệ phí trước bạ nhà, đất liên tục tăng trong giai đoạn 2013 – 2020, đạt mức 6.403 tỷ đồng vào năm 2020 và đây cũng là năm có số tiền thu cao nhất so với các năm trước đó; tuy nhiên tốc độ gia tăng của các khoản thu này lại có khuynh hướng suy giảm, nếu như tăng 32,83% vào năm 2013 thì đến năm 2020 chỉ còn tăng 9,68%.

4. Hiệu quả của các chính sách tạo nguồn thu

Tình hình quy hoạch sử dụng đất

Khai thác nguồn lực tài chính từ đất đai, trước tiên xem xét việc quy hoạch sử dụng đất có mang lại hiệu quả hay không.

Bảng 4.1. Hiện trạng sử dụng đất (Tính đến 31/12/2018)(*)

	Tổng diện tích	Đất sản xuất nông nghiệp	Đất lâm nghiệp	Đất chuyên dùng	Đất ở
Diện tích (Nghìn ha)	33123.6	11498.5	14940.8	1893.2	721.7
Tỷ lệ (%)	100	34.7	45.1	5.7	2.2

Nguồn: Niên giám TKVN, 2020

Theo thống kê hiện trạng sử dụng đất đến hết năm 2018 (Bảng 4.1), Việt Nam có đất lâm nghiệp chiếm cao nhất (45,1%). Đất lâm nghiệp phục vụ mục đích chính là bảo vệ môi trường, một phần lợi ích kinh tế không lớn là khai thác gỗ phục vụ chế biến các sản phẩm từ gỗ tiêu dùng trong nước và xuất khẩu. Đất dùng cho sản xuất nông nghiệp đứng vị trí thứ hai, chiếm 34,7% diện tích đất quốc gia. Đất nông nghiệp tạo ra các sản phẩm nông nghiệp phục vụ tiêu dùng trong nước, đảm bảo an toàn lương thực và xuất khẩu.

Đất chuyên dùng hiện chiếm 5,7% diện tích đất, bao gồm **đất** xây dựng các công trình công nghiệp, khoa học, kỹ thuật, hệ thống giao thông, hệ thống thủy lợi, đê điều, văn hóa, xã hội, giáo dục, y tế, thể dục, thể thao, dịch vụ; đất sử dụng cho nhu cầu quốc phòng

Đất ở chiếm 2,2% tổng diện tích đất phục vụ đời sống của người dân. Tuy nhiên, đất ở đóng vai trò quan trọng cho phát triển thị trường bất động sản. Thị trường bất động sản phát triển sẽ tạo khả năng tăng nguồn thu tài chính từ thuế đánh trên giao dịch bất động sản, cũng như thuế tài sản (như ở các quốc gia phát triển).

Tính mức thu nhập quốc dân tạo ra từ các loại đất nêu trên, hiện tại (số liệu Tổng cục Thống kê Việt Nam năm 2019) đất nông, lâm nghiệp chiếm 79,8% nhưng chỉ tạo ra 13,96% GDP, trong khi đất chuyên dùng chỉ chiếm 5,7% nhưng tạo ra gần 86% GDP. Từ đây cho thấy, chính sách quy hoạch sử dụng đất làm tăng đất chuyên dùng, chuyển dịch cơ cấu kinh tế tăng

khu vực công nghiệp và dịch vụ sẽ tăng giá trị GDP và tăng giá trị của đất, tăng nguồn thu tài chính từ đất đai.

Xây dựng các khu công nghiệp. Tính chung đến cuối năm 2020, cả nước có 369 khu công nghiệp được thành lập (bao gồm 329 khu công nghiệp nằm ngoài các khu kinh tế, 34 khu công nghiệp nằm trong các khu kinh tế ven biển, 6 khu công nghiệp nằm trong các khu kinh tế cửa khẩu) với tổng diện tích đất tự nhiên đạt khoảng 114.000ha. Trong đó, diện tích đất công nghiệp đạt khoảng 73.600ha, chiếm khoảng 59,3% diện tích đất tự nhiên.

Theo Vụ quản lý các Khu Kinh tế, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, tính đến hết năm 2020 tỷ lệ lấp đầy đạt khoảng 58% (Bảng 4.2).

Tỷ lệ lấp đầy các khu công nghiệp, khu chế xuất, khu kinh tế không đồng đều qua các năm, và tỷ lệ trên 54% đến 58% là thấp. Điều này cho thấy sử dụng đất công nghiệp chưa hiệu quả, lãng phí trên 40% về nguồn thu tài chính từ đất công nghiệp.

Bảng 4.2. Số lượng khu CN, Khu CX và tỷ lệ lắp đầy

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Số lượng Khu CX-CN	308	312	320	325	337	349	353	356	362	369
Tỷ lệ lấp đầy (%)	60	58,3	57,6	59,2	57,3	54,1	57,1	56,7	54,8	58

Nguồn: Vụ QL các Khu Kinh tế

Vấn đề quy hoạch treo. Quy hoạch treo kéo dài qua nhiều năm, đất không được đưa vào sử dụng gây lãng phí tạo ra nhiều "dự án ma", đất không đưa vào sử dụng, không giao dịch được và không tạo ra thu nhập. Có những khu quy hoạch treo kéo dài hơn 30 chục năm như Khu Bình Quới-Thanh Đa của TP.HCM. Nhiều khu đất nhà nước thông báo quy hoạch cho trồng cây xanh, hay dự án công cộng nhưng sau 5 năm, 10 năm, 20 năm hoặc nhiều hơn không triển khai, làm cho đất bị "bỏ hoang",nhà nước không

thu hồi, người dân không được đầu tư để tăng giá trị của đất dẫn đến lãng phí nguồn thu nhập lớn cho cả người dân, nhà đầu tư và nhà nước.

Vẫn còn tình trạng quy hoạch không phù hợp, nên n*guồn lực đất nông nghiệp sử dụng có phần đang lãng phí,* có khá nhiều hộ gia đình được giao đất nông nghiệp nhưng lại không sử dụng, bỏ ruộng hoang. Theo số liệu niên giám thống kê, cả nước năm 2020 diện tích lúa ước tính 7,28 triệu ha, giảm 192 nghìn ha so với năm trước do chuyển đổi mục đích sử dụng đất là chủ yếu.

Có thể nói quy hoạch treo tạo ra lãng phí nguồn lực tài chính rất lớn từ đất đai, nhất là đất ở các khu vực đô thị, đô thị hóa. Trường hợp TP. HCM: nhiều khu đất đô thị bị bỏ hoang hay nhà lụp xụp do nhà nước không cấp phép xây dựng, không thu hồi đất để đền bù cho người dân đầu tư chỗ ở, nơi sinh kế của họ, trong trường hợp này đất treo không tạo ra giá trị kinh tế, tài chính cho xã hội, ảnh hưởng đến đời sống của người dân, không có nguồn thu cho NSNN; Nếu các khu đất treo nhiều năm thất thoát càng cao, quy mô đất treo càng lớn, thất thoát càng lớn!

Sử dụng tài sản nhà nước. Hiện nay tài sản nhà nước thể hiện (1) doanh nghiệp nhà nước; (2) tài sản công (nhà, đất) do các cơ quan nhà nước sử dụng và khai thác.

Đối với DNNN đang trong quá trình cổ phần hóa, quá trình này thúc đẩy nhanh sẽ có nguồn thu lớn cho NSNN. Tuy nhiên quá trình cổ phần hóa hiện nay chậm, mặt khác định giá đất khi cổ phần hóa DNNN cũng còn nhiều vấn đề tranh cãi, chưa minh bạch gây thất thoát nguồn thu của nhà nước. Hiện nay trên địa bàn các thành phố lớn, đặc biệt là TP.HCM có nhiều tài sản thuộc sở hữu nhà nước còn phân cho các bộ ngành trung ương quản lý. Tuy nhiên, nhiều tài sản bỏ trống không được khai thác gây ra các lãng phí, kém hiệu quả

Vấn đề ưu đãi đầu tư bằng miễn giảm giá, thuế đất cho các dự án "xã hội" hay đổi đất lấy hạ tầng có hiệu quả? Nhà nước thực hiện chính sách miễn, giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất cho các trường hợp vì mục tiêu kinh tế - xã hội hoặc phúc lợi. Thực tế có nhiều trường hợp giao đất được miễn giảm tiền thuê hay sử dụng đất vào những ngành du lịch tâm

linh, giáo dục…. dẫn đến có nhiều trường hợp lợi dụng của mục đích kinh doanh mang lợi ích nhóm và hại đến lợi ích nhà nước! Nếu nhiều chính sách ưu đãi tràn lan, không có sự giám sát hay phân tích lợi ích giữa các bên dẫn đến thiếu công bằng gây tiêu cực và thất thoát cho NSNN. Chẳng hạn, nhà nước cấp đất cho nhiều dự án xây chùa gắn với du lịch tâm linh, nhà nước không thu được đồng nào, trong khi ngân sách cũng chi cho đầu tư công cho hạ tầng, trong khi nhà đầu tư thu tiền phúng điếu, dịch vụ du lịch….; Có nhiều dự án cấp đất cho giáo dục, cũng có thể sử dụng sai mục đích (liên doanh thu lợi,….).

Các dự án "đổi đất lấy hạ tầng" cũng gây ra nhiều tiêu cực trong thời gian qua. Vấn đề chưa có sự minh bạch trong định giá đất và định giá hạ tầng và áp dụng kỹ thuật tính toán ngang giá khi đổi cái này lấy cái kia, chưa tính đến lợi ích nhóm trong thực hiện dự án. Cuối cùng, người thiệt là chủ sở hữu nhà nước!

Quy định pháp luật về giá đất, định giá đất. Hiện nay, giá đất áp dụng để tính nghĩa vụ tài chính mà các chủ thể phải nộp vào ngân sách nhà nước bao gồm hai nhóm chính là giá đất nhà nước và giá đất thị trường. Về cơ bản, giá đất thị trường sẽ do thị trường hay những chủ thể tham gia các giao dịch trên thị trường quyết định, còn giá đất của nhà nước sẽ được ban hành hoặc được tính dựa trên những căn cứ do nhà nước ban hành. Cụ thể, giá đất nhà nước hiện nay bao gồm giá đất trong khung giá, giá đất trong bảng giá và giá đất cụ thể. Trong đó, giá đất trong khung giá là loại giá đất làm khung để xác định các loại giá đất nhà nước khác. Còn giá đất trong bảng giá và giá đất cụ thể sẽ được áp dụng để tính các loại nghĩa vụ tài chính theo quy định tại điều 114 Luật đất đai 2013.

Dù áp dụng trong trường hợp nào đi chăng nữa thì các loại giá đất nhà nước nêu trên phải đáp ứng được các nguyên tắc chung về giá đất. Trong đó, một nguyên tắc cần được đặt lên hàng đầu để đảm bảo nguồn thu tài chính của nhà nước chính là giá đất của nhà nước phải *"phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường của loại đất có cùng mục đích sử dụng đã*

chuyển nhượng"[1]. Về phương diện bảo vệ quyền lợi của người sử dụng đất, thực hiện tốt nguyên tắc này sẽ đảm bảo tối đa nhất quyền lợi của người sử dụng đất trong trường hợp đất bị thu hồi. Đồng thời, xét về phía Nhà nước, đây cũng sẽ là cách tối đa nhất để Nhà nước thu được các nguồn tài chính từ việc quản lý đất đai. Tuy nhiên, thực tế hiện nay cho thấy nguyên tắc này chưa mang tính khả thi. Nguyên nhân của thực tiễn nêu trên đây xuất phát từ thực trạng hiện nay trong pháp luật Việt Nam tuy đã có quy định về giá đất phổ biến trên thị trường nhưng vẫn chưa rõ ràng. Cụ thể, Khoản 3 Điều 3 Nghị định 44/2014/NĐ-CP về giá đất đã đưa ra khái niệm: *"Giá đất phổ biến trên thị trường là mức giá xuất hiện với tần suất nhiều nhất trong các giao dịch đã chuyển nhượng trên thị trường, trúng đấu giá quyền sử dụng đất, giá đất xác định từ chi phí, thu nhập của các thửa đất có cùng mục đích sử dụng tại một khu vực và trong một khoảng thời gian nhất định."* Đồng thời, tại Khoản 1,2 Điều 7.2 Văn bản hợp nhất số 05/VBHN-BTNMT ngày 12 tháng 9 năm 2019 của Bộ Tài Nguyên và Môi Trường đã có quy định: "*Hệ số điều chỉnh giá đất được xác định căn cứ vào giá đất phổ biến trên thị trường*" và giá đất phổ biến trên thị trường được xác định thông qua việc *"khảo sát, thu thập thông tin về giá đất của tối thiểu 03 thửa đất đã chuyển nhượng trên thị trường, trúng đấu giá quyền sử dụng đất trong khoảng thời gian không quá 02 năm tính đến thời điểm định giá tại từng vị trí đất (theo bảng giá đất) thuộc khu vực định giá đất."* Tuy nhiên, việc lấy thông tin từ 03 thửa đất trong vòng 2 năm cho thấy số lượng giao dịch dùng để tham khảo là quá ít trong khi thời gian thu thập dữ liệu lại khá lâu. Chính việc quy định thời kỳ áp dụng bảng giá đất của các địa phương là 05 năm/lần trong khi đó giá thị trường có thể thay đổi theo từng ngày, thậm chí là từng giờ đã khiến nguyên tắc này hoàn toàn không thể thực thi được trên thực tế. Điều này có thể thấy rất rõ ở việc so sánh các bảng giá đất ở các thành phố lớn tại Việt Nam qua các thời kỳ. Ví dụ như tại TP Hồ Chí Minh, ta có thể đối chiếu thông qua các bảng số liệu 4.3-4.4.

---

1 Điểm c khoản 1 điều 112 Luật đất đai 2013

Bảng 4.3: Giá đất trong Bảng giá một số con đường tại thành phố Hồ Chí Minh

STT	TÊN ĐƯỜNG	ĐOẠN ĐƯỜNG		GIÁ
		TỪ	ĐẾN	
1	2	3	4	5
1	ALEXANDRE DE RHODES	TRỌN ĐƯỜNG		92.400
2	BÀ LÊ CHÂN	TRỌN ĐƯỜNG		32.600
3	BÙI THỊ XUÂN	TRỌN ĐƯỜNG		59.800
4	BÙI VIỆN	TRỌN ĐƯỜNG		52.800

(Ban hành kèm theo Quyết định số 51/2014/QĐ-UBND của UBND TP.HCM ngày 31/12/2014), đvt: 1.000 đồng/m²)

Bảng 4.4: Giá đất trong Bảng giá một số con đường tại thành phố Hồ Chí Minh

STT	TÊN ĐƯỜNG	ĐOẠN ĐƯỜNG		GIÁ
		TỪ	ĐẾN	
1	2	3	4	5
1	ALEXANDRE DE RHODES	TRỌN ĐƯỜNG		92.400
2	BÀ LÊ CHÂN	TRỌN ĐƯỜNG		32.600
3	BÙI THỊ XUÂN	TRỌN ĐƯỜNG		59.800
4	BÙI VIỆN	TRỌN ĐƯỜNG		52.800

(Ban hành theo Quyết định số 02/2020/QĐ-UBND ngày 16/01/2020 của UBND TP.HCM, đvt: 1.000 đồng/m²)

Giá đất không đổi theo quy định trong khi thị trường biến động hàng ngày tạo ra thất thu rất lớn cho nguồn thu NSNN từ chính sách định giá đất.

5. Kết luận và hàm ý chính sách

5.1. Kết luận: Đánh giá các thành công, hạn chế của các quy định đã triển khai thực hiện NQ 19 trong thực tế

5.1.1 Những thành công

Một số thành công của chính sách tạo nguồn thu từ đất đai có thể thấy bao gồm, (1) Luật đất đai đã quy định rất rõ ràng về chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai. Luật đất đai đã phân định rõ các quyền thuộc quyền sở hữu đất đai, trong đó có hai quyền quan trọng nhất là quyền sử dụng đất của người sử dụng đất và quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân của Nhà nước. Bên cạnh đó, Luật đất đai cũng quy định chặt chẽ về các hình thức giao đất, cho thuê đất, quy định rõ quyền hạn của các cơ quan nhà nước trong việc điều phối đất đai và việc nâng cao hiệu quả quản lý đất đai của nhà nước. Xét từ góc độ ngân sách nhà nước, các khoản thu từ đất đai (kể cả các khoản thu dựa trên giá trị giao dịch phát sinh có liên quan đến đất đai phát sinh) ngày càng khẳng định ý nghĩa cũng như tầm quan trọng, chiếm tỷ trọng đáng kể trong tổng thu nội địa so với nhiều nguồn khác; (2) Thông qua những chính sách điều tiết thể hiện trong các văn bản pháp luật có liên quan, các chính sách này ngày càng đảm bảo tính phù hợp hơn với cơ chế thị trường, đảm bảo hơn về yêu cầu công khai cũng như minh bạch nhờ chính sách đấu giá đối với quyền sử dụng đất. Bên cạnh đó, chính sách thuế liên quan giao dịch đất đai cũng đã có những điều chỉnh theo hướng hợp lý hơn, đặc biệt là Luật quản lý thuế thể hiện rõ ràng hơn tính hiệu quả thông qua tạo môi trường thuế thuận lợi hơn, chi phí tuân thủ thuế của các doanh nghiệp và cá nhân được tiết kiệm hơn; (3) Cơ cấu các khoản thu từ sử dụng đất đai thay đổi phù hợp với xu hướng điều chỉnh chính sách tài chính và các chính sách khác có liên quan đến đất đai của Nhà nước. Kết quả này ủng hộ cho xu hướng đa dạng hơn về cách thức khai thác nguồn thu từ đất đai, chẳng hạn như cơ chế đổi đất lấy hạ tầng, đẩy mạnh áp dụng phương thức đấu giá khi giao và cho thuê đất, hay chính sách tài chính đất đai được triển khai hiệu quả hơn đối với các trường hợp cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước thông qua việc tính giá trị quyền sử dụng đất hoặc cơ chế thu tiền thuê đất hàng năm, hay sắp xếp lại nhà đất thuộc sở hữu nhà nước; (4) Dù vẫn tồn tại các mâu thuẫn chồng chéo trong thủ tục hành chính và giữa Luật Đầu tư và các luật liên

quan nhưng các chính sách của Luật Đầu tư đã có những đóng góp tích cực trong việc bổ sung nguồn ngân sách nhà nước. Pháp luật cho phép nhà đầu tư nước ngoài liên doanh góp vốn bằng quyền sử dụng đất với cá nhân, tổ chức kinh tế trong nước đã tạo ra một bộ phận doanh nghiệp liên doanh có khả năng cạnh tranh cao trên thị trường trong nước và quốc tế.

5.1.2 Vấn đề tồn tại

Mặc dù các khoản thu từ đất đai có khuynh hướng tăng, nhưng khả năng gia tăng qua các năm chưa đảm bảo tính ổn định, thiếu tính bền vững và chưa đảm bảo thu đủ giá trị, giá trị gia tăng được tạo ra từ đất đai. Vấn đề tồn tại này có thể xuất phát từ việc lựa chọn áp dụng phương thức thu một lần hay nhiều lần, theo đó phần lớn các trường hợp đã và đang áp dụng cách thu tiền giao và cho thuê đất một lần, trong khi giá trị đất đai thường lại tăng đáng kể sau đó, hoặc chưa quan tâm xem xét điều tiết giá trị tăng thêm vượt trội sau khi triển khai các dự án thực hiện chuyển đổi mục đích sử dụng đất và đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng so với hiện trạng đất đai trước đó, hoặc những ảnh hưởng lan tỏa đến các khu vực liền kề, hay cơ chế đấu giá chưa bao quát các trường hợp cần thiết áp dụng, Luật hiện nay chỉ áp dụng đấu giá nếu đã giải phóng mặt bằng, đã hoàn thành cơ sở hạ tầng và chỉ còn tài sản thuộc sở hữu nhà nước. Quy định và thực hiện trả tiền một lần là hạn chế lớn làm giảm nguồn thu cho NSNN do không được điều chỉnh biến động giá thị trường cũng như điều chỉnh giá theo giá trị tăng thêm của đất không do bên sử dụng tạo ra.

Luật đất đai (2013) và các văn bản dưới Luật hiện nay chưa bao quát và hướng dẫn chi tiết các trường hợp có thể xảy ra liên quan thu tiền khi giao đất. Chẳng hạn, trong nhiều trường hợp từ thực tiễn, Nhà nước có chủ trương giao đất nhưng chưa xác định được giá đất; theo đó, các doanh nghiệp sẽ chủ động thuê đơn vị định giá đất và tạm nộp một khoản tiền để nhận bàn giao đất, thực hiện quyết toán sau; trường hợp này chưa được thể hiện trong Luật, dẫn đến tình trạng bị động hoặc chủ quan về cơ sở giá, cách thức xử lý chênh lệch giá và các vấn đề khác liên quan khi thực hiện quyết toán tiền thu từ giao đất. Hay trường hợp Nhà nước thực hiện giao đất có xác định thu tiền sử dụng đất, nhưng doanh nghiệp được nợ khoản tiền này; khi dự án được triển khai và hoàn thành, giá đất thường tăng lên so với thời điểm giao đất, chủ đầu tư được hưởng khoản tăng thêm nhưng

Nhà nước bị thiệt hại, không chỉ là thiệt hại từ khoản chênh lệch giá đất mà còn chi phí cơ hội trong suốt thời gian từ khi giao đất đến khi thu được tiền.

Hiện nay, Khoản 1, Điều 56 của Luật Đất đai (2013) cũng như Khoản 1, Điều 2 của Nghị định 46/2014/NĐ-CP đều quy định "*Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm hoặc trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê trong các trường hợp sau đây:*"; theo đó, quy định này chưa phân biệt rõ ràng trường hợp thu tiền một lần với thu tiền hàng năm, đây là khe hở pháp luật có thể dẫn đến sự vận dụng vào thực tiễn không phù hợp, thu không hợp lý. Bên cạnh đó, Khoản 1, Điều 172 của Luật này còn quy định thêm rằng "*Tổ chức kinh tế, tổ chức sự nghiệp công lập tự chủ tài chính, hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài quy định tại khoản 1 Điều 56 của Luật này được lựa chọn hình thức thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm hoặc thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê.*"; như vậy, bên thuê đất được quyền lựa chọn hình thức trả tiền thuê trên cơ sở các nguyên tắc tính giá thuê được quy định bởi Luật cũng như các văn bản hướng dẫn thi hành Luật. Ngoài ra, Khoản 2, Điều 172 của Luật Đất đai (2013) còn mở thêm sự lựa chọn cho bên đang được Nhà nước cho thuê theo hình thức trả hàng năm được chuyển sang hình thức trả một lần theo nguyên tắc xác định lại giá đất theo quy định của Luật này. Tuy nhiên, chúng tôi chưa tìm thấy bằng chứng về sự tuân thủ theo nguyên tắc giá trị tương đương trong quản lý tài chính, điều này gia tăng cơ hội cho những trường hợp gian lận có thể dẫn đến thất thoát thu ngân sách nhà nước từ đất đai, hoặc gây cản trở việc thực hiện cho thuê đất của Nhà nước để tạo nguồn thu.

Điều 118 của Luật Đất đai (2013) đang quy định cụ thể đồng thời trường hợp thực hiện đấu giá quyền sử dụng đất và không đấu giá quyền sử dụng. Với các xác định như hiện hành, chúng tôi cho rằng khó bao quát được các trường hợp có thể xảy ra trong thực tế, điều này có thể tạo nên sự lúng túng trong việc thực thi pháp luật và dẫn đến không đảm bảo khoản thu hợp lý từ đất đai, hay tình huống xấu hơn có thể xảy ra là phương thức đấu giá bị bỏ qua và được thay thế bằng việc chỉ định chủ quan nhằm tạo lợi ích nhóm.

Luật Đất đai (2013) quy định việc đấu giá quyền sử dụng đất chưa chặt

chẽ, chỉ quan tâm đến trường hợp giao đất, cho thuê đất nhưng bỏ qua trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất có nguồn gốc đang thuộc quyền quản lý và sử dụng của các doanh nghiệp. Ngoài ra, quy định về đối tượng được giao đất, cho thuê đất không qua đấu giá còn khá rộng, chưa cụ thể;

Thực thi cơ chế giám sát, đánh giá và đánh giá lại các dự án đầu tư có sử dụng đất có mục đích kinh doanh và không có mục đích kinh doanh chưa chặt chẽ, đặc biệt là sự tồn tại đồng thời 2 trường hợp này trong cùng một dự án; dẫn đến sử dụng đất kém hiệu quả, không thu đầy đủ giá trị từ đất đai, quỹ đất chưa được khai thác sử dụng, hoặc lãng phí trong sử dụng nguồn lực đất đai.

Quy định đơn giá thầu cố định 10 năm là không hợp lý. Khoản 3, Điều 4 của Nghị định 46/2014/NĐ-CP quy định "*Đơn giá trúng đấu giá được ổn định 10 năm, hết thời gian ổn định thực hiện điều chỉnh đơn giá thuê đất theo chính sách về thu tiền thuê đất đối với trường hợp thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm không thông qua hình thức đấu giá; mức điều chỉnh không vượt quá 30% đơn giá thuê đất trúng đấu giá hoặc đơn giá thuê đất của kỳ ổn định liền kề trước đó*."

Những vấn đề nổi cộm liên quan đến luật quy hoạch sử dụng đất bao gồm (1) sử dụng đất theo cơ cấu chậm theo hướng hiệu quả, quy hoạch treo là vấn đề vấn nạn làm mất lòng tin trong dân chúng, nhà đầu tư, để đất hoang không tạo ra giá trị hàng hóa, thu nhập, mất nguồn thu cho NSNN; (2) phân cấp quy hoạch, quản lý đất đai chưa thống nhất và bất cập dẫn đến một đội ngũ không nhỏ cán bộ quản lý dính tham nhũng gây bất ổn chính trị xã hội và thiệt hại kinh tế cho nhà nước.

5.2. Hàm ý chính sách (Các kiến nghị)

5.2.1. Những kiến nghị liên quan đến Luật đất đai về tạo nguồn thu tài chính

Qua lược khảo chính sách, phân tích thực trạng và thảo luận những thành công cũng như vấn đề tồn tại về các khoản thu từ đất đai tại Việt Nam trong giai đoạn 2012 – 2020, nghiên cứu khẳng định rằng các khoản thu này vẫn có thể tiếp tục gia tăng trong tương lai. Theo đó, các chính sách có

liên quan của Nhà nước cần xem xét đến những vấn đề như sau:

(i) Giá đất của nhà nước hiện nay vẫn chưa thể phù hợp và sát với giá thị trường. Khung giá đất của Nhà nước cần được rà soát và điều chỉnh theo định kỳ hoặc đột xuất (nếu có bằng chứng về sự thay đổi đáng kể trong giá trị đất đai) phù hợp hơn, bám sát diễn biến quan hệ cung cầu của thị trường. Bên cạnh xem xét tác động chính từ sự kiện giao đất và cho thuê đất, hoặc việc triển khai các dự án đầu tư công của Nhà nước để xác định khoản thu phù hợp với giá trị từ đất đai, Nhà nước cần phân tích các hiệu ứng lan tỏa để điều tiết giá trị tăng thêm phù hợp.

(ii) Đối với quy định về giá đất, việc áp dụng nguyên tắc "*giá đất của nhà nước phải phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường của loại đất có cùng mục đích sử dụng đã chuyển nhượng*" là hợp lý. Để đảm bảo tính khả thi trong việc thực hiện nguyên tắc này, cần có những quy định cụ thể hơn.

(iii) Về căn cứ xây dựng hệ số điều chỉnh để tính giá đất cụ thể, như phân tích ở trên, căn cứ để ban hành hệ số điều chỉnh giá đất là chưa phù hợp. Do đó, điểm a khoản 1 điều 7.2 Thông tư số 36/2014/TT-BTNMT cần được sửa đổi như sau: *"khảo sát, thu thập thông tin về giá đất của tối thiểu 10 thửa đất đã chuyển nhượng trên thị trường, trúng đấu giá quyền sử dụng đất trong khoảng thời gian không quá 06 tháng tính đến thời điểm định giá tại từng vị trí đất (theo bảng giá đất) thuộc khu vực định giá đất."* Việc quy định như trên nhằm giúp xác định giá đất phổ biến trên thị trường một cách chính xác và khách quan hơn. Đồng thời, thời gian khảo sát rút ngắn còn 06 tháng để đảm bảo bắt kịp được các thay đổi về giá trên thị trường. Từ đó, tránh được việc thất thoát các nguồn thu ngân sách của nhà nước từ ảnh hưởng của giá đất.

(iv) Điều chỉnh cơ cấu thu từ sử dụng đất theo hướng cân đối áp dụng phương thức thu nhiều lần với thu một lần; xem xét bổ sung cơ chế đánh giá lại đối với trường hợp thu một lần khi giá trị đất đai thay đổi đáng kể và vượt quá một biên độ nhất định, từ đó có thể thu bổ sung theo một tỷ lệ hợp lý trên giá trị tăng thêm vượt ngưỡng; hoặc thiết lập cơ chế thu nhiều lần, có thể cố định trong vài năm đầu và sau đó sẽ thu thả nổi theo cơ chế thị trường.

(v) Tăng cường áp dụng mở rộng hơn các trường hợp áp dụng phương

thức đấu giá khi giao đất cũng như cho thuê đất, vừa đảm bảo tính cạnh tranh vừa đảm bảo thu đúng và đầy đủ giá trị từ đất đai trong những điều kiện khác nhau. Ngoài ra, nhằm đảm bảo tính bao quát và minh bạch liên quan đến quy định đấu giá quyền sử dụng đất, Điều 118 của Luật Đất đai (2013) cần được nghiên cứu điều chỉnh theo hướng xác định các trường hợp phải thực hiện đấu giá quyền sử dụng đất, những trường hợp còn lại không được nêu tại quy định sẽ không áp dụng hình thức đấu giá. Cần có biện pháp chế tài mạnh với các trường hợp bỏ thầu.

5.2.2. Kiến nghị về Luật Quy Hoạch gắn với Luật Đất Đai

Thứ nhất, điều chỉnh lại định hướng xây dựng quy hoạch sử dụng đất nông nghiệp, Nhà nước không nên cho phép thiết lập quá nhiều quy hoạch, chỉ lập quy hoạch không gian chung trên cơ sở tích hợp các quy hoạch cả nước.

Thứ hai, thực hiện tốt công tác quy hoạch các khu công nghiệp, khu kinh tế.

Thứ ba, lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất hằng năm để tăng cường, hạn chế thiếu sót gây khó khăn trong công tác thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất;

Thứ tư, xử lý nghiêm các trường hợp được giao đất, cho thuê đất thực hiện dự án, nhưng quá thời hạn cam kết vẫn chưa triển khai, không đưa đất vào sử dụng, không thực hiện nghĩa vụ tài chính về đất đai.

Thứ năm, tăng mức xử phạt đối với hành vi sau: (1) không đưa đất vào sử dụng, sử dụng đất chậm so với tiến độ ghi trong dự án đầu tư. (2) nợ tiền sử dụng đất, thuế đất kéo dài nhằm khắc phục tình trạng nợ đọng tiền sử dụng đất, thuế đất với giá trị lớn và kéo dài trong thời gian qua.

Thứ sáu, đối với các dự án treo, cần phải quy định cụ thể trách nhiệm của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc tiến hành thu hồi đất đối với các dự án chậm tiến độ hoặc không sử dụng đất theo luật định.

Thứ bảy, cần thống nhất trong vấn đề phân cấp, phân quyền trong quy hoạch, quản lý sử dụng đất, tài sản nhà nước giữa trung ương và địa phương và giữa các cấp địa phương.

5.2.3. Hàm ý chính sách Đất Đai gắn với Luật Đầu Tư

Luật Đầu tư 2020 đã có những đóng góp tích cực đối với việc phát triển tiềm lực tài chính đất đai. Tuy nhiên, thông qua phân tích ở phần trên, dưới đây sẽ có một số nhận định về các hạn chế điển hình cũng như các đề xuất hoàn thiện chính sách.

Đầu tiên, về các chính sách ưu đãi nên tập trung và giới hạn lại thời gian ưu đãi . Bên cạnh đó, về quy định đấu giá quyền sử dụng đất cần nên xem xét, rà soát lại về quy trình để ứng với thực tế và tạo được môi trường cạnh tranh lành mạnh giữa các nhà thầu. Về thẩm quyền bảo đảm thực hiện dự án, cần các chủ trương mới và trao một phần quyền cho các đơn vị quản lý địa phương để tránh tình trạng chồng chéo và lãng phí nhân lực. Chính phủ cần rà soát lại các quy định về đầu tư, chuyển nhượng đất và tài sản gắn liền với đất cũng như góp vốn bằng tài sản đất trong các dự án nhà ở thương mại để tránh những mất mát cho chủ sở hữu nhà nước. Vấn đề ưu đãi đầu tư cần xem lại chính sách ưu đãi tràn lan cho nhiều loại dự án xã hội, nhưng thực chất là cho mục đích kinh doanh cũng tạo ra thất thoát cho nguồn thu của nhà nước.

Chính sách ưu đãi (miễn giảm thuế) thuế sử dụng đất: (1) Đối tượng vùng kinh tế xã hội khó khó khăn; (2) Đối với các dự án xã hội hóa?Cần xem lại tiêu chí, đối tượng miễn giảm, cơ chế miễn giảm tránh thất thoát cho NSNN.

Mức thuế suất còn thấp cùng với chính sách miễn giảm tràn lan làm hạn chế nguồn thu. Chưa xây dựng và áp dụng thuế tài sản, trong khi thị trường BĐS phát triển mạnh vừa hạn chế nguồn thu vừa không đảm bảo tính công bằng trong phân phối thu nhập. Bỏ hình thức trả tiền thuê đất một lần-khi giá đất, chính sách thuế thay đổi; Cần tính lại giá, thuế, phí quyền sử dụng đất, thuê đất khi chuyển mục đích sử dụng đất của các cá nhân, nhà đầu tư, doanh nghiệp và tổ chức xã hội

Nhà nước chủ động điều tiết thị trường bằng quan hệ cung - cầu; rà soát lại các điều kiện lựa chọn nhà đầu tư, bảo đảm nhà đầu tư phải có đủ năng lực thực hiện các dự án bất động sản. Hiện nay, năng lực của chủ đầu tư là yếu tố quyết định xem chủ đầu tư đó có khả năng thực hiện và hoàn thành dự án hay không. Đặc biệt, vốn của nhà đầu tư là một trong những điều kiện bắt buộc để xem xét nhà đầu tư có được giao đất, cho thuê đất để thực hiện dự án không. Do đó, cần xác định rõ vốn sở hữu của chủ đầu tư để thực hiện dự án là gì để tránh trường hợp một nguồn vốn dùng để xác định điều kiện giao đất, cho thuê đất của nhiều dự án. Bên cạnh phần vốn thuộc sở hữu của mình, phần còn lại chủ đầu tư được phép huy động từ các tổ chức tín dụng được phép hoạt động tại Việt Nam. Tuy nhiên, cần có tiêu chí rõ ràng để xác định "khả năng huy động vốn để thực hiện dự án từ các tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài và các tổ chức, cá nhân khác" của chủ đầu tư. Một văn bản cam kết cho vay từ các chủ thể trên là chưa đủ mà cần ràng buộc trách nhiệm pháp lý đối với chủ thể cho vay.

Phát triển cơ sở hạ tầng làm tăng giá trị đất-Giá đất và thuế đất, giá bất động sản xung quanh hạ tầng, hưởng lợi từ hạ tầng chưa được thay đổi-Cần xác định giá trị tăng thêm của đất khi có hạ tầng! Cần khai quỹ đất từ thu giá trị gia tăng của đất do có hạ tầng để đầu tư lại cho hạ tầng, phát triển hạ tầng – Hoàn thiện các quy chế phát triển khai thác quỹ đất khi đầu tư xây dựng hạ tầng. Tạo cơ chế phát triển quỹ đất để tạo nguồn lực về đất đai nhằm thu hút các dự án đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng, chỉnh trang đô thị, nông thôn

Danh mục tài liệu tham khảo

1. Luật đất đai (2003, 2013)
2. Luật ngân sách nhà nước 2015
3. Luật Đấu thầu (2013).
4. Luật Đầu tư (2020).
5. Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư (2020).
6. Nghị quyết số 107/2020/QH14 ngày 10 tháng 6 năm 2020
7. Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 31 tháng 10 năm 2012.
8. Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 06 tháng 01 năm 2017 sửa đổi, bổ sung một số nghị định quy định chi tiết hướng dẫn thi hành Luật Đất đai,

(2017).
9. Nghị định số 35/2017/NĐ-CP ngày 09 tháng 09 năm 2017 của Chính phủ quy định về thu tiền sử dụng đất, thu tiền thuê đất, thuê mặt nước trong Khu kinh tế, Khu công nghệ cao, (2017).
10. Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 4 năm 2014 của Chính phủ hướng dẫn thi hành Luật Đất đai, (2014).
11. Nghị định số 45/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 5 năm 2014 của Chính phủ Quy định về thu tiền sử dụng đất, (2014).
12. Nghị định số 46/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 5 năm 2014 Quy định về thu tiền thuê đất, thuê mặt nước, (2014).
13. Nghị định số 63/2018/NĐ-CP ngày 04 tháng 05 năm 2018 của Chính phủ về Đầu tư theo hình thức đối tác công tư, (2018).
14. Nghị định số 79/2019/NĐ-CP ngày 26 tháng 10 năm 2019 của Chính phủ sửa đổi Điều 16 Nghị định 45/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 5 năm 2014 của Chính phủ Quy định về thu tiền sử dụng đất, (2019).
15. Nghị định số 118/2015/NĐ-CP ngày 12 tháng 11 năm 2015 của Chính phủ Hướng dẫn Luật Đầu tư, (2015).
16. Nghị định số 123/2017/NĐ-CP ngày 14 tháng 11 năm 2017 của Chính phủ Sửa đổi, bổ sung một số điều của các nghị định quy định về thu tiền sử dụng đất, thu tiền thuê đất, thuê mặt nước, (2017).
17. Thông tư số 85/2019/TT-BTC hướng dẫn về phí và lệ phí thuộc thẩm quyền quyết định của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.
18. Quyết định Số: 03/2020/QĐ-UBND của UBND TPHCM quy định về hệ số điều chỉnh giá đất năm 2020 trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh
19. Quyết định 18/2019/QĐ-UBND của UBND TPHCM quy định về hệ số điều chỉnh giá đất năm 2019 trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh

CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT GÓP PHẦN XÂY DỰNG, PHÁT TRIỂN THỊ TRƯỜNG BẤT ĐỘNG SẢN MINH BẠCH, LÀNH MẠNH

Tập Đoàn Hưng Thịnh

Tập Đoàn Hưng Thịnh rất trân trọng được chia sẻ những ý kiến mang tính xây dựng về các chính sách pháp luật kinh doanh bất động sản từ quan điểm của Doanh nghiệp để có góc nhìn đa chiều hơn, góp phần tạo nên thị trường bất động sản công bằng, minh bạch, thu hút đầu tư và phát triển kinh tế xã hội.

Thị trường bất động sản đóng góp một vai trò rất quan trọng trong việc phát triển kinh tế xã hội và có tính rất đặc thù bởi nó luôn gắn liền với quyền sử dụng đất, đây là vấn đề hết sức trọng yếu, được điều chỉnh bởi hầu hết văn bản pháp luật trong hệ thống pháp luật Việt Nam. Do vậy, để thị trường bất động sản phát triển bền vững, minh bạch, lành mạnh

trước hết cần phải có chính sách pháp luật đồng bộ, thống nhất để điều tiết thị trường thông qua việc: Pháp luật quy định rõ ràng, cụ thể, sát với thực tế; tinh giảm thủ tục hành chính, rút ngắn thời gian giải quyết thủ tục; tháo gỡ các vướng mắc, chồng chéo giữa các văn bản pháp luật với nhau để các thủ tục hành chính được thông suốt.

Chính vì chính sách pháp luật có ảnh hưởng và tác động rất quan trọng đối với sự phát triển thị trường bất động sản và dựa trên cơ sở thực tế trong quá trình phát triển của mình, Tập đoàn Hưng Thịnh tham luận tại hội nghị một số nhóm giải pháp căn cơ như: (i) vấn đề về giá đất – tính tiền sử dụng đất; (ii) nhóm giải pháp về nhà ở xã hội; (iii) chính sách phát triển bất động sản du lịch nghĩ dưỡng; (iv) tháo gỡ ách tắc đối với thủ tục đầu tư dự án nhà ở thương mại "đất ở và các loại đất khác"; và (v) cải cách thủ tục hành chính.

1. Về giá đất và phương pháp định giá đất, tính tiền sử dụng đất.

Giá đất là một trong những yếu tố trọng yếu ảnh hưởng trực tiếp đến cấu thành giá sản phẩm. Do đó nếu phương pháp tính đúng, cách tính rõ ràng, minh bạch sẽ tạo thuận lợi cho sự phát triển thị trường bất động sản như nhà nước thu ngân sách nhanh chóng, doanh nghiệp tính toán được chi phí đầu vào và từ đó đưa ra giá bán phù hợp, kịp thời trên thị trường. Ngược lại sẽ gây ách tắc nếu phương pháp không phù hợp.

Thực tế hiện nay theo quy định pháp luật (Nghị định số 44/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ ("Nghị định 44") và Thông tư số 36/2014/TT-BTNMT ngày 30/6/2014 của Bộ Tài nguyên và Môi trường ("Thông tư 36")) thì có 05 phương pháp định giá đất gồm nhóm 04 phương pháp so sánh trực tiếp, chiết trừ, thu nhập, thặng dư ("Nhóm 04 phương pháp định giá đất") và phương pháp hệ số điều chỉnh. Cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh sẽ thuê tổ chức tư vấn áp dụng phương pháp định giá đất phù hợp để tư vấn xác định giá đất cụ thể trước khi quyết định. Trên thực tế, phương pháp thặng dư tức là định giá theo tiềm năng phát triển của khu đất sẽ thường được áp dụng nhiều hơn cả và chỉ được phép sử dụng phương pháp hệ số điều chỉnh đối với các khu đất có giá trị thấp (tính theo giá đất trong bảng giá đất).

Việc áp dụng Nhóm 04 phương pháp định giá đất đều có yêu cầu chung nhất định về thu thập thông tin thị trường. Cụ thể, khi thực hiện xác định giá đất thì đơn vị tư vấn khảo sát, thu thập thông tin của tối thiểu ba thửa đất. Các thửa đất này có đặc điểm tương đồng với thửa đất cần định giá đã chuyển nhượng thành công trên thị trường, trúng đấu giá quyền sử dụng đất trong khoảng thời gian không quá hai năm tính đến thời điểm định giá đất để tính toán. Thông tin giá giao dịch của các bất động sản so sánh được thu thập từ: giá trúng đấu giá, giá đất thị trường trong dữ liệu về đất đai, giá giao dịch trên sàn bất động sản, giá đã giao dịch thành công trên thị trường do người chuyển nhượng hoặc người nhận chuyển nhượng cung cấp qua phỏng vấn trực tiếp.

Công tác tính tiền sử dụng đất, tiền thuê đất khi áp dụng Nhóm 04 phương pháp định giá đất thường bị kéo dài hàng năm. Nguyên nhân khách quan là do **quá trình thu thập và kiểm tra thông tin về giá giao dịch thật của bất động sản trên thị trường rất khó khăn** như không tìm được các thửa đất có vị trí tương đồng mang ra so sánh phải sử dụng các thửa đất có vị trí cách xa hơn dẫn đến không chính xác, vì chỉ cần vị trí khác nhau một vài trăm mét là giá trị khu đất đã khác nhau hoàn toàn. Thêm vào đó, không thể có các nguồn thông tin xác thực do giá giao dịch thật chưa thể hiện đầy đủ tại các hợp đồng giao dịch, dẫn đến mức giá khảo sát của các công ty tư vấn thẩm định giá chỉ có tính tương đối, chưa đủ độ tin cậy. Việc áp dụng nhiều phương pháp định giá đất cũng dẫn đến các **quan điểm tính toán thiếu sự đồng nhất trong khi điều kiện áp dụng những phương pháp định giá này chưa được quy định cụ thể**, nhiều trường hợp một thửa đất nếu áp dụng hai phương pháp định giá đất khác nhau sẽ ra kết quả định giá chênh lệch nhau. Tuy nhiên khi rà soát lại thì thanh tra, kiểm toán nhận định hết sức nặng nề gây tâm lý e ngại, sợ trách nhiệm trong cán bộ, công chức thực hiện nhiệm vụ. Từ phía doanh nghiệp, "tắc tiền sử dụng đất" trở thành điểm nghẽn cốt yếu trong quá trình đầu tư dự án, "ẩn số" tiền sử dụng đất phải thời gian dài mới có thể xác định được khiến nhà đầu tư bị động, không thể ước tính tổng mức đầu tư và đánh giá mức độ khả thi của dự án, tăng gánh nặng chi phí lãi vay và quản lý, mất cơ hội kinh doanh, Nhà nước thì chậm thu ngân sách.

Mặc dù quy định hiện hành vẫn cho áp dụng phương pháp hệ số điều chỉnh thực hiện định giá đất bằng cách sử dụng "Hệ số điều chỉnh nhân

(x) với giá đất trong bảng giá đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành", nhưng chỉ áp dụng đối với khu đất tạm tính theo bảng giá đất tại Thành phố trung ương có giá trị dưới 30 tỷ đồng; Miền núi dưới 10 tỷ đồng và các tỉnh thành còn lại dưới 20 tỷ đồng. Nên trên thực tế rất ít hoặc gần như không áp dụng phương án hệ số điều chỉnh giá đất. Như vậy, phương pháp này **có sự định lượng minh bạch và có thể tiến hành định giá hàng loạt nhanh chóng bởi cơ quan quản lý đất đai và cơ quan tài chính cấp tỉnh**, căn cứ theo bảng giá đất và hệ số điều chỉnh giá đã được ban hành.

Giải pháp: **Nên nghiên cứu thống nhất áp dụng 01 phương pháp duy nhất để tính giá đất đó là: Phương Pháp Hệ Số Điều Chỉnh Khi Định Giá Đất Đối Với Tất Cả Các Khu Đất, Thửa Đất**. Mỗi địa phương tự xây dựng và ban hành hệ số điều chỉnh giá đất phù hợp với tình hình thực tiễn, trình Hội đồng nhân dân cấp tỉnh thông qua. Trên cơ sở đó, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh sẽ ban hành hệ số điều chỉnh giá đất tính tiền sử dụng đất, tiền thuê đất đối với tất cả các khu đất, thửa đất thay vì phải thực hiện thuê đơn vị tư vấn để xác định giá đất cụ thể theo các phương pháp thẩm định giá. Đồng thời cải tiến quy trình, thủ tục định giá đất theo xu hướng minh bạch rõ ràng, hợp lý quyền lợi của nhà nước, doanh nghiệp và người dân.

Về vấn đề này, được biết vừa qua Thành phố Hồ Chí Minh là địa phương tiên phong có văn bản kiến nghị Thủ tướng cho phép áp dụng phương pháp hệ số điều chỉnh để định giá đất. Nếu đề xuất này được cụ thể Luật hóa sẽ có các ưu điểm như sau:

(i) Cải cách thủ tục hành chính trong xác định giá đất, đảm bảo công khai minh bạch trong tổ chức thực hiện;
(ii) Đảm xác định giá đất thống nhất, công bằng giữa các chủ thể sử dụng đất;
(iii) Chủ động cho doanh nghiệp, chủ thể sử dụng đất trong việc lên kế hoạch kinh doanh từ đó đưa ra giá thành phù hợp, khuyến khích nâng cao hiệu quả sử dụng đất nhưng đồng thời có cơ chế điều tiết nguồn lực đất đai trên cơ sở điều kiện sinh lợi từ sử dụng đất;
(iv) Nhà nước kiểm soát được nguồn giao dịch, minh bạch về thuế từ đó hạn chế tối đa các giao dịch ảo, bong bóng như thời gian qua;
(v) Cán bộ chuyên trách mạnh dạn và có khung pháp lý rõ ràng khi áp dụng tính tiền đất, không còn tâm lý e ngại, sợ trách nhiệm, tránh cơ

chế xin cho, "đi đêm"….;

(vi) Do cơ chế rõ ràng và thủ tục nhanh chóng dẫn đến nhà nước sớm và kịp thời thu được ngân sách; giảm chi phí tài chính cho doanh nghiệp, người sử dụng đất và hơn hết là thủ tục hành chính thông suốt, khơi thông được các nguồn lực, hiệu quả sử dụng đất.

2. Về nhà ở xã hội ("NƠXH").

Phát triển nhà ở là nội dung trọng tâm trong phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Đặc biệt, Chính phủ đang đẩy mạnh phát triển NƠXH để đáp ứng nhu cầu của các đối tượng có khó khăn về nhà ở như người thu nhập thấp đô thị, công nhân khu công nghiệp, cán bộ, công chức, viên chức... nhằm mục đích điều tiết nhà ở, đảm bảo an sinh xã hội. Theo đó, với chính sách đa dạng hóa các phương thức đầu tư xây dựng nhà ở xã hội (nhà nước, tư nhân, nhà nước hợp tác công tư), Nhà nước quy hoạch định hướng tạo quỹ đất nhà ở xã hội và dành ngân sách để phát triển nhà ở xã hội thuộc sở hữu Nhà nước, đồng thời sử dụng quỹ đất 20% đất ở trong các dự án nhà ở thương mại.

Dưới góc độ là một Doanh nghiệp bên cạnh mục tiêu phát triển kinh tế thì cần phải có những đóng góp thiết thực cho xã hội nên chúng tôi rất hiểu và đồng tình với chủ trương của Nhà nước để tạo quỹ NƠXH cho các đối tượng chính sách nhằm an sinh xã hội, ổn định đời sống của người dân là yêu cầu hoàn toàn cần thiết, chính đáng.

Trước đây tại Nghị định 100/2015/NĐ-CP quy định theo hướng: đối với các dự án nhà ở thương mại có quy mô diện tích từ 10 ha trở lên tại các đô thị từ loại 3 trở lên phải dành 20% quỹ đất ở trong đồ án để bố trí NƠXH, đối với dự án dưới 10 ha thì được chọn bố trí bằng đất; quỹ nhà hoặc bằng tiền. Hiện nay Nghị định 49/2021/NĐ-CP quy định: các dự án nhà ở thương mại mà quy mô từ 2 ha trở lên tại đô thị đặc biệt, loại 1; từ 5ha trở lên tại đô thị loại 2, 3 thì phải bố trí 20% quỹ đất làm NƠXH.

Tuy nhiên, cách điều tiết NƠXH hiện nay đang có những bất cập, gây nên rất nhiều khó khăn cho doanh nghiệp trong việc phát triển kế hoạch kinh doanh của mình, thiếu tính đồng bộ, thực tế khi bố trí NƠXH trong dự án nhà ở thương mại, đặc biệt là tại các khu vực trung tâm, tại các dự án

trung cấp và cao cấp. Ví dụ như: dự án chỉ có 2 ha đất tại quận 2 – TP. HCM nhưng vẫn phải bố trí 20% quỹ đất cho NƠXH có phù hợp không tại ngay đô thị trung tâm, chủ đầu tư đã bồi thường giá cao, trong khi tiền đất được khấu trừ cho quỹ đất NƠXH theo đơn giá nhà nước, chênh lệch ai gánh, chắc chắn sẽ đội giá nhà thương mại lên.

Bên cạnh đó khi đầu tư dự án, doanh nghiệp thường chủ động tự đi mua đất phát triển dự án và lẽ ra được quyền tự do kinh doanh phù hợp theo quy định, không làm những điều pháp luật cấm, trong khi chính sách điều tiết bắt buộc doanh nghiệp phải bố trí NƠXH có phần "cưỡng ép". Doanh nghiệp kinh doanh cũng đã đóng góp nhiều cho sự phát triển xã hội, kinh tế thông qua việc nộp thuế, phí, tiền sử dụng đất, đầu tư phát triển hạ tầng khu vực… nên khi chính sách không hợp lý sẽ không đảm bảo tính khả thi trên thực tế.

Giải pháp: Trước mắt đối với các khu đất do chủ đầu tư tự tạo lập (nhận chuyển nhượng, góp vốn…) cho chủ đầu tư được quyền lựa chọn Phương án bố trí bằng đất tại khu vực phù hợp phát triển NƠXH hoặc bằng tiền mà không phân biệt quy mô khu đất, dự án. Về lâu dài, chiến lược phát triển nhà ở thì nhà nước **nên có các quỹ đất sạch quy hoạch khu vực xây dựng NƠXH và giao cho cơ quan quản lý kinh doanh nhà cấp tỉnh** làm chủ đầu tư dự án phát triển NƠXH; theo đó dự án sẽ rút ngắn được rất nhiều thời gian thực hiện các thủ tục pháp lý đầu tư, cơ quan này sẽ chỉ phải triển khai đấu thầu thi công xây dựng theo quy định của pháp luật, góp phần làm giảm giá thành nhà ở.

Chứng chỉ đầu tư NƠXH: Nhằm thực hiện mục tiêu kép vừa phát triển nhà ở thương mại đúng giá trị thực tế đến người dân, vừa tạo động lực cho các chủ đầu tư thúc đẩy triển khai các dự án NƠXH đúng khu vực, đúng đối tượng, Tập đoàn mạnh dạn đề xuất mô hình điều tiết NƠXH tương tự Quota ngành, theo đó cần có cơ chế đặc thù: cho phép các chủ đầu tư dự án NƠXH khi nghiệm thu hoàn thành công trình đưa vào sử dụng sẽ được cấp Chứng chỉ đầu tư NƠXH có giá trị quy đổi tương ứng với quy mô dự án; chủ sở hữu là tổ chức kinh doanh bất động sản có quyền chuyển nhượng Chứng chỉ đầu tư NƠXH như một loại giấy tờ có giá và nộp thuế thu nhập doanh nghiệp theo quy định. Theo đó trường hợp các dự án phát triển nhà ở thương mại thuộc diện phải dành 20% quỹ đất ở trong đồ án để bố trí

NƠXH, thì cho phép Chủ đầu tư được nộp Chứng chỉ đầu tư NOXH để tính là đã hoàn thành toàn bộ hoặc một phần nghĩa vụ điều tiết NƠXH tùy theo giá trị của Chứng chỉ đó. Khi đó, Nhà nước sẽ có công cụ quản lý khoa học và hiệu quả đối với chính sách đầu tư phát triển NƠXH, tạo một thị trường giao dịch Chứng chỉ đầu tư NƠXH minh bạch cho các chủ đầu tư dự án NƠXH và tăng nguồn thu thuế cho ngân sách, quan trọng là có thể khuyến khích các nhà đầu tư tham gia phát triển dự án NƠXH vốn trước đây chỉ dựa vào lợi nhuận định mức 10-15% theo quy định.

3. Về loại hình bất động sản du lịch.

Loại hình căn hộ, biệt thự, nhà phố du lịch (gọi chung là bất động sản du lịch) đã hình thành từ lâu trên thế giới và là nhu cầu tất yếu. Tại Việt Nam, trong 10 năm trở lại đây, các dự án bất động sản du lịch đã đáp ứng tốc độ tăng trưởng mạnh mẽ của ngành du lịch. Bất động sản du lịch thương mại cũng đã và đang đóng vai trò quan trọng trong thị trường bất động sản nói chung. Song sự phát triển nóng này cần có cơ chế, được điều chỉnh bởi khung pháp lý hoàn chỉnh để đảm bảo tính minh bạch, ổn định và bền vững. Đặc biệt Việt Nam với điều kiện thiên nhiên ưu đãi có đường bờ biển đẹp trải dài khắp cả nước, nếu được tạo cơ chế sẽ phát triển tốt, trong giai đoạn hậu dịch bệnh nhu cầu du lịch càng lớn khiến thị trường càng tốt lên.

3.1. Cơ chế kinh doanh, quản lý.

Hiện nay, pháp luật chưa có quy định rõ ràng và cụ thể về cơ chế kinh doanh, quản lý loại hình bất động sản du lịch. Việc thiếu cơ chế rõ ràng dẫn đến khó khăn cho cơ quan nhà nước trong công tác quản lý và khó khăn cho doanh nghiệp đang có nhu cầu lớn phát triển loại hình này đang là rào cản trở ngại trong việc kích cầu du lịch, phục hồi thị trường giai đoạn hậu Covid- 19.

Giải pháp: Sớm ban hành rõ ràng cơ chế kinh doanh, quản lý bất động sản du lịch.

Về cơ chế kinh doanh: Luật Nhà ở, Luật kinh doanh bất động sản nên quy định rõ về điều kiện, trình tự, thủ tục chuyển nhượng Hợp đồng mua bán bất động sản không phải là nhà ở hình thành trong tương lai (bao gồm

condotel). Được biết, Chính phủ đã thông qua chương trình sửa đổi Luật kinh doanh bất động sản ghi nhận chính thức quyền chuyển nhượng Hợp đồng mua bất động sản không phải là nhà ở dự kiến trình Chính phủ vào Quý IV/2022 tại Quyết định số 889/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 07/6/2021, do đó, cần đẩy nhanh tiến trình ban hành Luật.

Về cơ chế quản lý, vận hành condotel: Để đảm bảo việc vận hành, quản lý bất động sản du lịch, nên chăng pháp luật cần quy định chủ đầu tư phải giữ lại **tối đa 3% sản phẩm tại dự án** và chỉ được cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu cho Chủ đầu tư để tự kinh doanh và không được phép bán. Cách thức quản lý, vận hành condotel giống như các khu khách sạn, nghỉ dưỡng, không theo hình thức Ban quản trị nhà chung cư, không phải nộp 2% kinh phí bảo trì và phải được vận hành bằng đơn vị chuyên nghiệp.

3.2. Về tiêu chuẩn, quy chuẩn.

Hiện nay, tiêu chuẩn, quy chuẩn condotel đang được quy định chung trong phần nhà chung cư hỗn hợp, chưa có tiêu chuẩn, quy chuẩn riêng cho dự án Condotel độc lập, trong khi nhu cầu này là rất lớn.

Giải pháp: Sớm ban hành Quy chuẩn, tiêu chuẩn cho dự án Condotel độc lập để có hành lang pháp lý rõ ràng.

3.3. Về cấp giấy chứng nhận.

Mặc dù Thủ tướng Chính phủ đã ban hành nhiều Chỉ thị và Bộ Tài nguyên và Môi trường đã có những hướng dẫn về cơ chế sử dụng đất và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng công trình có chức năng thương mại, dịch vụ và pháp luật đất đai, Luật Kinh doanh bất động sản cũng đã có những quy định cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu các loại hình bất động sản này cho khách hàng, người mua. Tuy nhiên, trên thực tế hiện nay các địa phương vẫn chưa mạnh dạn để cấp giấy chứng nhận cho người mua (chỉ cấp cho chủ đầu tư) nên đã gây ra khoảng trống pháp luật, ảnh hưởng đến cơ chế, chính sách kinh doanh và hơn hết ảnh hưởng đến quyền lợi chính đáng của người tiêu dùng.

Giải pháp: Chính phủ, Bộ Tài nguyên và Môi trường quyết liệt chỉ đạo

các địa phương vận dụng quy định pháp luật hiện hành để giải quyết cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất loại hình bất động sản này cho khách hàng, đồng thời kiện toàn văn bản pháp luật để giải quyết triệt để lâu dài, có chế định rõ ràng để thuận lợi áp dụng trên thực tế.

4. Về sửa đổi Khoản 1 Điều 23 Luật nhà ở về "đất ở và các loại đất khác" để đầu tư xây dựng nhà ở thương mại

Vừa qua, trên cơ sở bảo đảm tính thống nhất các quy định pháp luật và kiến nghị tháo gỡ vướng mắc của Hiệp hội và nhiều doanh nghiệp bất động sản trên cả nước, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Chính phủ đã đề xuất Quốc hội thông qua sửa đổi Khoản 1 Điều 23 Luật nhà ở về "đất ở và các loại đất khác" để cho phép "các loại đất khác phù hợp quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được phê duyệt" được đầu tư dự án nhà ở thương mại. Đề xuất sửa đổi này được các doanh nghiệp hết sức mong đợi để khơi thông thị trường bất động sản, tuy nhiên, do có một số ý kiến trái chiều của đại biểu nên dự luật vẫn chưa được thông qua trong Luật số: 03/2022/QH15 ngày 11/01/2022 Luật sửa đổi 9 luật.

Nhận thấy, việc sửa đổi Khoản 1 Điều 23 Luật nhà ở về "đất ở và các loại đất khác" để đầu tư xây dựng nhà ở thương mại không những đảm bảo tính thống nhất quy định pháp luật hiện hành, mà còn là một chính sách tiến bộ để khơi thông nguồn lực đất đai, về lâu dài còn giúp bình ổn thị trường bất động sản, đồng bộ quy hoạch, giúp người dân tiếp cận được sản phẩm nhà ở giá tốt.

Căn cứ quy định pháp luật hiện hành, quy định phải có đất ở và các loại đất khác mới được thực hiện dự án nhà ở thương mại là không phù hợp với quy định tại khoản 4 Điều 29 Luật Đầu tư về việc chấp thuận chủ trương đầu tư đồng thời với chấp thuận nhà đầu tư không thông qua đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư trong trường hợp nhà đầu tư có quyền sử dụng đất; quy định tại điểm c khoản 2 Điều 22 của Luật Nhà ở về việc lựa chọn chủ đầu tư dự án xây dựng nhà ở thương mại được thực hiện thông qua hình thức chấp thuận nhà đầu tư theo quy định của Luật Đầu tư; quy định tại các Điều 52, 57, 58 Luật Đất đai... về việc người sử dụng đất được xem xét chuyển mục đích sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được

phê duyệt. Do đó, việc kiến nghị sửa đổi lần này là phù hợp và nhằm thống nhất các quy định pháp luật hiện hành.

Thực chất, việc đấu giá quyền sử dụng đất bên cạnh việc đem lại nguồn thu Ngân sách nhà nước, tuy nhiên, cũng làm tăng giá trị đầu tư công trình lên cao do phát sinh giá trị cạnh tranh, qua đó làm tăng giá nhà, về lâu dài sẽ không có lợi cho thị trường bất động sản và việc đáp ứng nhu cầu nhà ở của người dân càng khó khăn hơn. Đáng nói hơn, các cuộc đấu giá đất vừa qua đã bộc lộ điểm yếu, sự bất cập của cơ chế đấu giá, khi doanh nghiệp bỏ giá cao rất nhiều lần so với thị trường để được trúng đấu giá nhưng sau đó lại bỏ cọc, gây tác động tiêu cực cho thị trường bất động sản khi giá đất khu vực leo thang. Qua đó, các cuộc trúng đấu giá đất giá cao, mặc dù Ngân sách nhà nước có thể thu được khoảng tiền lớn nhưng đến cuối cùng, người dân lại càng khó khăn hơn trong việc có được ngôi nhà với giá cả phù hợp. Do đó, chính sách đất đai dựa nhiều vào giá trị Ngân sách nhà nước thu lợi cao nhất và trên cơ sở các biện pháp hành chính mang tính bắt buộc thông qua thu hồi đất thường không sát giá thị trường, không dựa trên nguyên tắc "thuận mua vừa bán" với người dân, về lâu dài sẽ ảnh hưởng đến chính sách an sinh, xã hội (bởi giá bồi thường cho người dân thấp nhưng sau đó tạo quỹ đất sạch đấu giá lên quá cao sẽ gây ra bất ổn).

Bên cạnh đó, cơ chế đấu thầu hiện nay cũng được xây dựng trên cơ sở chính sách đấu giá khi việc trúng đấu thầu dựa trên nguyên tắc nhà đầu tư trả giá trị nộp ngân sách nhà nước (m3) cao nhất và công thức xác định (m3) lại dựa trên giá trị tăng thêm của cuộc đấu giá, trong khi đất chưa "sạch", nhà đầu tư chưa có đất để khai thác nhưng phải nộp trước giá trị (m3) rất cao, tạm ứng giá trị bồi thường giải phóng mặt bằng (m2) và chưa rõ số tiền sử dụng đất phải nộp trong tương lai là bao nhiêu, thật sự khó khăn, không thu hút nhà đầu tư và góp phần làm giá nhà tăng cao, khan hiếm nguồn cung.

Trong khi đó, cơ chế cho doanh nghiệp được chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp, đất khác để làm nhà ở thương mại sẽ khai thác được tối đa giá trị đất đai do việc chuyển đổi này là phù hợp quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được phê duyệt và Nhà nước cũng thu được ngân sách thông qua tiền chuyển đổi mục đích sử dụng đất, các khoản thuế và hạ tầng xã hội đồng bộ theo quy hoạch. Về phía người dân có đất cũng đã giao dịch

mua bán theo giá thị trường "thuận mua vừa bán" theo pháp luật đất đai, pháp luật dân sự nên cũng không bị thiệt hại. Dự án nhà ở được hình thành trên đất nông nghiệp, đất khác được chuyển đổi theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã duyệt sẽ góp phần chỉnh trang đô thị, đáp ứng nhu cầu nhà ở của người dân với giá thành phù hợp tạo động lực thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội.

Về bản chất, điểm mấu chốt hiện nay không phải là hạn chế loại đất nào được làm dự án nhà ở thương mại mà Nhà nước phải có chính sách quản lý quy hoạch, để không bị trục lợi chính sách từ quy hoạch. Theo báo cáo của HoREA, hiện nay có rất nhiều doanh nghiệp đang bị ách tắc bởi chính sách "đất ở và các loại đất khác" này (Hà Nội có đến 82 dự án, TP. HCM có 126 dự án), gây thiệt hại cho doanh nghiệp, làm sụt giảm nguồn cung dự án và sản phẩm nhà ở và là một trong những nguyên nhân làm tăng giá nhà. Do đó, việc xem xét, sửa đổi Khoản 1 Điều 23 Luật nhà ở về "đất ở và các loại đất khác" để cho phép "các loại đất khác phù hợp quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được phê duyệt" được đầu tư phát triển dự án nhà ở thương mại là hết sức cấp bách và phù hợp.

5. Giải pháp cải cách thủ tục hành chính

Có thể nói, thủ tục hành chính như huyết mạch trong cơ thể con người, nếu thủ tục hành chính nhanh, gọn, thông suốt sẽ tạo động lực mạnh mẽ cho sự phát triển kinh tế, tạo ra nhiều giá trị "thặng dư" cho xã hội do các yếu tố thời gian, con người, vật chất được sử dụng hiệu quả. Tuy nhiên, thủ tục hành chính đối với phát triển dự án bất động sản hiện nay vẫn còn nhiều sự chồng chéo, nhiêu khê, gây lúng túng cho cả doanh nghiệp và cơ quan nhà nước trong việc cấp phép đầu tư dự án. Thực tế, để triển khai một dự án từ giai đoạn nghiên cứu tạo quỹ đất, chủ trương đầu tư đến khi có giấy phép xây dựng, ...thông thường mất không dưới 24 tháng, phải trải qua nhiều thủ tục, nhiều cơ quan thẩm định, thậm chí cùng một vấn đề nhưng lại qua nhiều lần cấp phép. Những bất cập trong thủ tục hành chính làm đội chi phí tài chính, tốn kém nguồn nhân lực cho cả doanh nghiệp và cả cơ quan thẩm quyền. Và mặc dù qua nhiều cơ quan, nhiều khâu như vậy nhưng khi có các vấn đề thanh tra vẫn dẫn đến sai sót, nguyên nhân có lẽ do bất cập về cơ chế, thủ tục hành chính, nhân sự.

Là doanh nghiệp bất động sản thường xuyên tiếp xúc, thực hiện các thủ tục hành chính tại cơ quan nhà nước, trên tinh thần xây dựng và cầu thị, Tập đoàn Hưng Thịnh kiến nghị một số giải pháp về cải cách hành chính, như sau:

- Đẩy mạnh tư nhân hóa: Hiện nay, tâm lý của cơ quan nhà nước e ngại doanh nghiệp, tư nhân phát triển kinh tế nóng là vẫn còn. Đối với ngành kinh doanh bất động sản là ngành đặc biệt trọng yếu, sự e ngại của cơ quan nhà nước càng trở nên nặng nề hơn các ngành khác. Điều này thể hiện rõ trong quan ngại của các đại biểu về chính sách "đất ở và các loại đất khác" vừa qua, cũng như việc thanh, kiểm tra hàng loạt các dự án có sử dụng đất thời gian qua, khiến cho khoảng cách giữa doanh nghiệp bất động sản và cơ quan nhà nước càng trở nên thận trọng. Hơn ai hết, các doanh nghiệp bất động sản rất mong muốn pháp luật có cơ chế minh bạch, công bằng, được nhà nước tin tưởng, hỗ trợ để yên tâm đầu tư, phát triển kinh tế, góp phần xây dựng nên các khu đô thị, khu chức năng hiện đại, tầm cỡ. Do đó, tư duy đẩy mạnh tư nhân nhân hóa sẽ giúp cởi trói doanh nghiệp nói chung và doanh nghiệp bất động sản nói riêng, tạo sức bật phát triển kinh tế quốc gia, vì suy cho cùng, người dân, doanh nghiệp có mạnh thì đất nước mới giàu đẹp. Bên cạnh đó, đẩy mạnh tư nhân hóa, hợp tác công tư cũng giúp Nhà nước giải tỏa gánh nặng ngân sách và phát triển cơ sở hạ tầng hiện đại, nhanh chóng, nhất là các dự án hạ tầng trọng điểm như: Sân bay, cảng biển, cầu, đường bộ, ...cần sự chung tay của các thành phần kinh tế để phát triển đồng bộ, không vì một số tiêu cực đã xảy ra mà hạn chế tư nhân hóa.

- Xây dựng văn hóa, triết lý nền hành chính công minh bạch, hiệu quả: Một bộ máy, thủ tục tinh gọn sẽ có tác động cơ học tới các thủ tục hành chính, nhưng văn hóa, triết lý hành động của nền dịch vụ hành chính công sẽ là liều thuốc tinh thần để bộ báy hoạt động hiệu quả, vì pháp luật được vận hành bởi con người, như tinh thần khởi nghiệp của Israel hay Singapore. Do đó, bên cạnh tập trung cải cách các vấn đề kỹ thuật của thủ tục hành chính, Nhà nước cần quan tâm xây dựng văn hóa, triết lý dịch vụ hành chính công minh bạch, hiệu quả bằng cách quan tâm, thường xuyên phổ cập các giá trị này trong công tác đào tạo cán bộ để thấm nhuần tư tưởng và có chính sách khen thưởng, khuyến khích cán bộ hoàn thành tốt nhiệm vụ được giao, để nó từng bước trở thành văn hóa.

- **Đẩy mạnh phân quyền, ủy quyền:** Phân quyền cho địa phương là một trong những phương pháp cải cách hành chính nhằm tăng tính chủ động, sáng tạo của địa phương. Thời gian qua, những lần thay đổi pháp luật gần đây đều phân quyền nhiều hơn cho địa phương, đây là một điều đáng hoan nghênh. Song thực tiễn phát triển kinh tế vẫn đòi hỏi trung ương cần phân quyền mạnh mẽ hơn cho địa phương để rút gọn quy trình, thời gian, nhân sự giải quyết thủ tục hành chính. Bên cạnh đó, nội bộ địa phương và Trung ương cũng cần đẩy mạnh phân quyền, ủy quyền cho cán bộ, cơ quan chuyên trách để cán bộ, cơ quan được phân công có đầy đủ thẩm quyền, thực hiện công việc đúng chuyên môn và tự chịu trách nhiệm, giúp thủ tục hành chính được nhanh, gọn, hiệu quả.

- Tăng cường công tác phối hợp giữa các cơ quan: Hiện nay sự chồng chéo, không thống nhất trong quy định pháp luật nguyên nhân chính xuất phát từ sự thiếu tính phối hợp giữa cơ quan nhà nước trong việc ban hành, thực thi pháp luật. Mỗi luật chuyên ngành đều do bộ ngành chuyên trách soạn thảo dựa trên những nguyên tắc, công việc, kinh nghiệm đặc thù của ngành mình, do đó, các Bộ sở ngành khác nhau không thể có cùng tư duy, cách hiểu và thực thi pháp luật giống nhau nếu không có sự phối hợp chặt chẽ. Đơn cử như một dự án bất động sản chịu tác động của rất nhiều luật phức tạp như: Luật Đầu tư, Luật Đất đai, Luật quy hoạch, Luật nhà ở, Luật Lâm nghiệp, Luật Xây dựng, Luật Bảo vệ Môi trường,...và mỗi Sở cũng chỉ có chuyên môn chính trong lĩnh vực của mình phụ trách: Sở Xây dựng thông thường là các cán bộ có kinh nghiệm kỹ sư xây dựng; Sở quy hoạch kiến trúc là các kiến trúc sư; Sở Tài Chính có chuyên môn trong tài chính, ngân sách; Sở Kế hoạch và Đầu tư có chuyên môn trong lĩnh vực đầu tư và thẩm định chung, do đó, những lĩnh vực chuyên ngành Sở đầu mối sẽ rất khó thẩm định nếu Sở chuyên môn không đưa ra ý kiến đúng sai một cách rõ ràng, đặc biệt đối với các dự án liên quan đến đất công, tài sản công thì gần nhưng không thể triển khai do sợ trách nhiệm và chưa có cơ sở, quy trình rõ ràng để phối hợp thẩm định, phê duyệt dự án. Điều này gây khó khăn, ách tắc trong thủ tục hành chính các dự án bất động sản hiện nay. Do đó, ở cấp độ Trung ương, các Bộ ngành cần tăng cường phối hợp bằng cách ban hành Thông tư liên tịch để hướng dẫn về thủ tục đầu tư kinh doanh bất động sản nói riêng và các thủ tục hành chính khách nói chung; ở cấp độ địa phương, UBND tỉnh, các sở chuyên môn cần phối hợp ban hành Quy trình phối hợp giải quyết thủ tục đầu tư dự án bất động sản nói

riêng và các thủ tục hành chính nói chung để giải quyết các thủ tục hành chính được thông suốt, tránh tình trạng "đá bóng trách nhiệm".

- **Không hồi tố:** Hiện nay, tình trạng thanh kiểm tra, truy tố đối với hàng loạt dự án sử dụng đất khiến cho cán bộ có tâm lý e ngại, tư duy "không làm thì không sai" càng làm cho các thủ tục hành chính bị ách tắc. Về góc độ doanh nghiệp, điều này ảnh hưởng rất xấu đến môi trường đầu tư, vì khi doanh nghiệp mua dự án đều dựa trên các Quyết định, Văn bản chấp thuận của cơ quan nhà nước, đương nhiên được hiểu là dự án đã đảm bảo pháp lý. Tuy nhiên, việc hồi tố thanh, kiểm tra hiện nay thì dự án được phê duyệt cũng có thể bị hủy bỏ, và sau đó là rất nhiều hậu quả pháp lý phức tạp, những rủi ro không đáng có mà lẽ ra doanh nghiệp, nhà đầu tư cần được bảo vệ. Vì vậy, thiết nghĩ để tạo môi trường đầu tư minh bạch, công bằng, pháp luật cần quy định nguyên tắc bất hồi tố đối với những dự án đã được cơ quan nhà nước phê duyệt, để không còn "tư duy nhiệm kỳ", "bệnh sợ trách nhiệm" nhằm khơi thông thủ tục hành chính, thị trường bất động sản.

Trên đây là một số nội dung ý kiến của Tập đoàn Hưng Thịnh đối với định hướng sửa đổi pháp luật kinh doanh bất động sản, để có thể tạo ra môi trường pháp lý thuận lợi hơn cho các nhà đầu tư trong hoạt động đầu tư dự án có sử dụng đất nói chung và dự án nhà ở nói riêng, từ đó cung ứng nhiều sản phẩm bất động sản chất lượng, góp phần giải quyết nhu cầu nhà ở bức thiết như hiện nay, thu hút sự đóng góp của các doanh nghiệp cho nền kinh tế nước nhà.

HUY ĐỘNG NGUỒN LỰC THÔNG QUA ĐẤU GIÁ QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT: HIỆU LỰC VÀ HIỆU QUẢ

TS. Trương Minh Huy Vũ
và nhóm nghiên cứu
ĐHQG TP.HCM

1. Đấu qiá quyền sử dụng đất và thực tiễn tại TP HCM (và khu đô thị Thủ Thiêm)

Trong các chỉ đạo xử lý các tồn tại, vướng mắc ở Thủ Thiêm, chủ trương từ Trung ương, Chính phủ đều yêu cầu TP. HCM nhanh chóng thực hiện đấu giá nhà, đất để thực hiện các nghĩa vụ tài chính cũng như tạo nguồn thu cho ngân sách thành phố[1].

1 Phát biểu của Chủ tịch UBND TP.HCM Phan Văn Mãi ngày 30/12/2022: https://tuoitre.vn/tphcm-bao-cao-trung-uong-nhan-dien-tinh-hinh-sau-khi-dau-gia-4-lo-dat-thu-thiem-20211230151753889.htm [cập nhật ngày 24/02/2022]

UBND TP HCM đã được sự chấp thuận của Ban Thường vụ Thành ủy và tiến hành chặt chẽ, kỹ lưỡng theo quy định của pháp luật về đấu giá tài sản công, đất công[2]. Về phương thức triển khai chỉ đạo nói trên, đấu giá đất (công) là một lựa chọn tối ưu nhất hiện nay, thay cho chỉ định giá, chỉ định thầu cho một vài doanh nghiệp, tập đoàn có thể gây ra nhiều hệ lụy pháp lý về sau vì để đưa được tài sản (công) đủ điều kiện tham gia cuộc đấu giá, nhà nước buộc phải đáp ứng hoàn chỉnh các tiêu chí để cung cấp tài sản, đất "sạch". Khung pháp lý đã được đảm bảo bởi chuỗi quy trình -trách nhiệm thông qua các bộ (sở) ngành, được hiểu như một đặc quyền (warrant) đã được định giá trước khi trao cho nhà đầu tư. Đấu giá đất, tài sản công là hình thức định giá các quyền và đặc quyền trong các thương vụ mua-bán, trao đổi này. Nó tạo ra quy trình công khai minh bạch, xây dựng một tiền đề tốt cho việc phòng, chống các hiện tượng tham nhũng, lợi ích nhóm và được kỳ vọng đem lại lợi ích về kinh tế cao nhất cho Nhà nước.

Ở các quốc gia/thành phố có thị trường bất động sản phát triển trong khu vực như Singapore, Hàn Quốc hay Trung Quốc đây cũng là cách để tối ưu hóa nguồn lực đất đai[3]. Lý do việc đấu giá quyền sử dụng đất có tính "tối ưu" là vì nếu được thiết kế tốt, sẽ tạo ra quy trình công khai, minh bạch, hạn chế tham nhũng, ngăn ngừa sự trục lợi của các nhóm lợi ích, và được kỳ vọng đem lại lợi ích kinh tế cao nhất cho Nhà nước.

Ở các trường hợp nghiên cứu kể trên thường tồn tại 2 cách thực hiện.

---

2 Một số quy định hiện hành về hoạt động đấu giá tài sản công trong đó có đất chẳng hạn như: (i) Luật đất đai 2013: Luật này quy định về việc đấu giá quyền sử dụng đất tại Mục 3, Chương 8, cụ thể từ Điều 117 đến Điều 119; (ii) Nghị định số 167/2017 ngày 31-12-2017 của Chính phủ, quy định về việc sắp xếp lại, xử lý tài sản công; (iii) Hiện nay có thêm Nghị định số 67/2021 ngày 15-7-2021 (có hiệu lực từ ngày 1-9-2021) sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định 167.

3 Xem thêm các nghiên cứu: Migliari, Wellington (2019) "Singapore, Land Use and the Lessons for Human Development," Journal of Comparative Urban Law and Policy: Vol. 3: Iss. 1 , Article 6, 128-154; OECD (2019), "The Governance of Land Use in Korea: Urban Regeneration", https://doi.org/10.1787/fae634b4-en [cập nhật ngày 24/02/2022]; World Bank (2014), "China's Urbanization and Land: A Framework for Reform", https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/EAP/China/Urban-China-SRs4-7.pdf [cập nhật ngày 24/02/2022]

Một là nhà nước "đấu giá đất" (nhà đầu tư nào trả tiền cao nhất sẽ thắng); và hai là nhà nước xác định một mức giá "sàn", và "đấu ý tưởng" (nhà đầu tư nào có ý tưởng và phương án tốt hơn thì sẽ thắng; thí dụ như với khu đất dự kiến làm Trung tâm tài chính quốc tế, chính quyền đưa ra giá sàn X triệu đồng/m2, ai có thể đưa ra một giải pháp tối ưu hơn về thiết kế, về công nghệ, về kêu gọi đầu tư của các tổ chức tài chính toàn cầu, v.v thì sẽ thắng).

Trên thực tế, từ trường hợp của TP HCM (và rộng hơn là cả nước), chúng ta có thể thấy rằng dù đã có quy định về việc Nhà nước giao đất, cho thuê đất phải thông qua đấu giá quyền sử dụng đất từ Luật đất đai 2003, tuy vậy quá trình triển khai có rất nhiều bất cập. Chẳng hạn như vướng giải phóng mặt bằng, hạ tầng chưa hoàn chỉnh và thiếu đồng bộ khiến cho các lô đất đấu giá bị giảm giá trị; hay Luật Ngân sách Nhà nước không cho phép địa phương xuất ngân sách để giải phóng mặt bằng[4]. Vì thế trong nhiều năm qua, việc giao/cho thuê đất vẫn được thực hiện theo cơ chế Nhà nước giao, cho thuê đất trực tiếp cho các chủ đầu tư dự án với giá đất do Nhà nước quyết định mà không thông qua đấu giá đất. Đây cũng là "đặc tính" tại các dự án khu đô thị mới Thủ Thiêm nói riêng, và các dự án bất động sản từ nguồn đất công của TP HCM nói chung, là nguồn gốc của nhiều bất cập, lãng phí, lợi ích nhóm, dẫn đến hậu quả nghiêm trọng về thất thoát tài sản nhà nước, phải xử lý hình sự nhiều cán bộ, gây bất an trong bộ máy nhà nước và bất bình trong dư luận xã hội[5].

Kết quả đấu giá 4 lô đất Thủ Thiêm đều đạt mức giá cao hơn so với thị trường, và nếu các nhà đầu tư của 4 lô đất Thủ Thiêm hoàn thành nghĩa vụ tài chính đúng cam kết thì sẽ mang lại nguồn tài chính "lớn hơn kỳ vọng" cho ngân sách của TP. HCM, là nguồn lực cần thiết cho sự phát triển của TP.HCM. Quan trọng không kém, kết quả này thiết lập một "thực tiễn" cho

4 Xem ý kiến của ông Đặng Hùng Võ, nguyên Thứ trưởng Bộ Tài Nguyên và Môi Trường: https://baochinhphu.vn/ngan-chan-tieu-cuc-trong-dau-gia-dat-102305947.htm [cập nhật ngày 24/02/2022]

5 Xem kết luận thanh tra về công tác quản lý nhà nước và thực hiện pháp luật trong quy hoạch, quản lý xây dựng, đất đai tại khu đô thị mới Thủ Thiêm, TP. Hồ Chí Minh: https://static.ttbc-hcm.gov.vn/files/admin/11292019/quan-ly-nha-nuoc-dat-dai-12019.pdf [cập nhật ngày 24/02/2022]

quá trình hiệu quả của phương thức đấu giá quyền sử dụng đất, đảm bảo tính công khai nhưng cũng phải thật sự công bằng - với thị trường chung để tạo nguồn lực phát triển cho TP HCM trên mọi lĩnh vực. Cần phải lưu ý thêm đây không phải là lần đầu TP HCM triển khai phương thức đấu giá quyền sử dụng đất[6].

2. "Từ chối quyền mua": Hệ lụy và những vấn đề đặt ra

Trong phiên đấu giá vừa qua, hiện tượng giá đất cao gấp 4-8 lần so với mức giá "phổ biến" trên thị trường đã tạo ra nhiều dư luận trái chiều, Chính Phủ đã có công điện 1767/CĐ-TTg về tình hình thực hiện đấu giá quyền sử dụng đất trong thời gian qua và sau đó 2 trong 4 đơn vị đã "từ chối mua tài sản trúng đấu giá lô đất Thủ Thiêm", trong đó gây nhiều chú ý nhất là trường hợp của Công ty Ngôi Sao Việt) - thành viên của Tập đoàn Tân Hoàng Minh (THM)[7]. Sự việc đơn vị thắng đấu giá "từ chối quyền mua" sẽ gây ra hàng loạt các hệ lụy, bao gồm thất thu ngân sách Nhà Nước, nhiễu loạn thị trường, gây khó khăn cho các chủ đầu tư đã trúng đấu giá của các lô đất còn lại trong việc huy động vốn vay phát triển dự án (mặc dù việc huy động vốn vay phát triển dự án của các chủ đầu tư dự án bất động sản là hoàn toàn đúng luật và phù hợp thông lệ), mất lòng tin của các nhà đầu tư trong và ngoài nước, gây khó khăn trong công tác đấu giá quyền

6 Trước khi đấu giá 4 lô đất ở Thủ Thiêm, TP HCM đã thực hiện đấu giá rộng rãi, công khai lô đất công tại địa chỉ số 23 Lê Duẩn, Quận 1 vốn trước đây là trụ sở của Công ty Xổ số kiến thiết TP.HCM cũ.

7 Tân Hoàng Minh ("THM") là đơn vị trúng đấu giá của lô đất có mã số 3-12 tại Thủ Thiêm. Về vị trí, lô đất 3-12 nằm ở mặt tiền Đại lộ Vòng cung (tuyến R1, lộ giới 55m), được kết nối bởi trục chính Đại lộ Vòng cung và các trục nội bộ, có 01 mặt nhìn về Hồ trung tâm (chỉ đối với những căn hộ ở tầng cao). Về quy hoạch, đây là lô đất được xây dựng công trình nhà ở phức hợp cao tầng (hệ số 8,95 với 25 tầng cao) với số lượng căn hộ tương đối (570 căn), phù hợp để phát triển dòng sản phẩm căn hộ hạng sang, đồng bộ với quy hoạch tổng thể toàn khu Thủ Thiêm. Với đơn giá đầu vào cao gấp nhiều lần so với 03 lô trong đợt đấu giá (24.500 tỷ Đồng), cụ thể là gấp 5 lần so với lô đất 3.8, xét trên tổng số căn hộ và đơn giá theo m^2 sàn hữu dụng thì thật sự đây là bài toán khó để đảm bảo hiệu quả đầu tư cho thời gian 2-3 năm sắp tới. Tuy nhiên, nhận định trên được đưa ra dựa trên phương án bán hàng truyền thống - cụ thể là chủ đầu tư triển khai thi công và mở bán song song trong thời gian 2-3 năm kể từ ngày trúng đấu giá và toàn bộ các sản phẩm nhà ở được chào bán theo hình thức bán hàng truyền thống (hợp đồng mua bán căn hộ với người mua nhà).

sử dụng đất trong tương lai, giảm thiểu giá trị đáng có của khu vực Thủ Thiêm, giảm cơ hội đáng có của quốc gia trong mục tiêu xây dựng Thủ Thiêm thành biểu tượng phát triển kinh tế của đất nước. Việc có thêm đơn vị trúng đấu giá từ chối quyền mua hoặc tối thiểu là trì hoãn việc thanh toán tiền sử dụng đất trong thời gian tới là hoàn toàn có thể xảy ra. Việc đơn vị trúng đấu giá bỏ cọc dẫn tới Nhà nước phải tổ chức đấu giá lại, mất thời gian và làm giảm uy lực của việc đấu giá.

Dựa trên kết quả và các sự việc diễn ra đến thời điểm này, một số vấn đề được đặt ra:

- ***Về quy trình đấu giá***: TP HCM cần rà soát lại toàn bộ quy trình đầu giá 4 lô đất để phát hiện nhưng sai sót so với quy định hiện hành? Có bên thứ ba nào khiếu nại, khiếu kiện gì không? Trên căn bản, quy trình đấu giá vừa rồi là công khai và minh bạch, vì thế việc rà soát này hoàn toàn có thể diễn ra công khai, minh bạch.
- ***Về những "hạn chế" hay "kẻ hỡ" của quy trình hiện tại***: Một số tổ chức - trong đó có Hiệp hội Bất động sản TP HCM (HoREA)[8] - cảnh báo các quy định pháp luật hiện hành về đấu thầu quyền sử dụng đất còn nhiều kẽ hở cần phải chấn chỉnh. Chẳng hạn như: (i) tiền đặt cọc trước tối đa chỉ ở mức 20% giá khởi điểm của tài sản đấu giá; (ii) quy trình đánh giá năng lực nhà đầu tư tham gia đấu giá còn lỏng lẻo (Luật đấu giá 2016); (iii) các phương pháp xác định "giá đất cụ thể" để làm căn cứ tính "giá khởi điểm" đấu giá quyền sử dụng đất chưa đảm bảo nguyên tắc "phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường".
- ***Về khả năng "thổi giá đất" hoặc "ngâm dự án"***: Đây là một quan ngại chính đáng, và việc giá đất tăng ảnh hưởng trực tiếp và làm méo mó thị trường bất động sản TP HCM. Trong năm 2022, nguồn cung tín dụng do nhu cầu phục hồi kinh tế sẽ tăng cao. Quan điểm chung và xuyên suốt của Chính phủ và Ngân hàng Nhà nước Việt Nam mong muốn nguồn cung tín dụng này không đi vào những lĩnh vực rủi ro như bất động sản và chứng khoán; mà đi vào những lĩnh

8 Xem Công văn 117/2021/CV- HoREA, 29/12/2021 "Một số nhận xét và đề xuất sau các phiên đấu giá 04 lô đất thuộc Khu đô thị mới Thủ Thiêm thành phố Hồ Chí Minh" http://www.horea.org.vn/media/ftp/117_2021.pdf [cập nhật ngày 24/02/2022]

vực sản xuất kinh doanh góp phần phục hồi kinh tế[9].

- ***Về những "nghi ngờ" hay "câu hỏi" về nguồn tiền, khả năng rửa tiền qua các dự án bất động sản***. Việc huy động vốn vay phát triển dự án của các chủ đầu tư dự án bất động sản cần được thực hiện đúng luật và phù hợp thông lệ hiện hành.

3. Một số khuyến nghị chính sách

Đối với chính quyền TP HCM (hay chính quyền địa phương)

- Chủ động trao đổi các đơn vị trúng đấu giá để trao đổi, chia sẻ về cơ sở tính toán hiệu quả đầu tư, bao gồm cả các phương án phát triển sản phẩm và mở bán. Trên tinh thần cùng xây dựng một môi trường đầu tư lành mạnh và cộng đồng chủ đầu tư cũng như cộng đồng dân cư văn minh ở quỹ đất có giá trị cao, các đơn vị trúng đấu giá được tin là sẽ cảm kích và tham gia nhiệt tình. Nói cách khác, chính quyền thành phố cần đồng hành với các chủ đầu tư dự án bất động sản trong khu vực Thủ Thiêm trong mục tiêu chứng minh tính đặc biệt và đẳng cấp của quỹ đất khu vực Thủ Thiêm. Tính "đặc biệt" và "đẳng cấp" được tìm thấy trong chính hồ sơ năng lực của các doanh nghiệp đầu tư/hoạt động trong khu vực Thủ Thiêm và cả các cá nhân mua nhà ở trong khu vực Thủ Thiêm. Đây chính là một trong các biện pháp giảm thiểu đà tăng giá vô căn cứ của các quỹ đất thuộc các khu vực khác trong thành phố Hồ Chí Minh.
- Ban hành các chính sách để củng cố hình ảnh khu vực Thủ Thiêm và hạn chế sự nhiễu loạn của thị trường bất động sản TP HCM, các chính sách có thể bao gồm: (i) yêu cầu xác minh thu nhập hợp pháp của người mua nhà tại Thủ Thiêm trong các thủ tục mở bán sản phẩm của chủ đầu tư, (ii) chính sách khuyến khích (thông qua một số ưu đãi) các doanh nghiệp đăng ký địa chỉ văn phòng trong khu vực Thủ Thiêm mua nhà/thuê nhà trong khu vực Thủ Thiêm, (iii) chính sách đơn giản hóa thủ tục chứng minh thu nhập khi xin visa ra nước

9 Xem nội dung cuộc họp báo thông tin kết quả hoạt động Ngân Hàng Nhà Nước năm 2021 và triển khai nhiệm vụ năm 2022: https://nld.com.vn/kinh-te/ngan-hang-nha-nuoc-thong-tin-ve-viec-cho-vay-von-dau-gia-dat-vang-thu-thiem-20220115175615916.htm [cập nhật ngày 24/02/2022]

ngoài (cần làm việc với các đại diện ngoại giao của các nước).

- Tăng cường năng lực thực thi trong quản lý nhà nước với các dự án đầu tư, chẳng hạn như các biện pháp "chế tài" về thời hạn cho nhà đầu tư sau khi được giao/thuê đất phải đưa đất vào sử dụng. Nếu quá hạn sẽ có mức phạt cao, và nếu quá thời điểm gia hạn mà vẫn không triển khai thì TP HCM thu hồi lại đất được giao. Hay trong những vấn đề vượt thẩm quyền, TP HCM sẽ kiến nghị Trung ương sớm có giải pháp tháo gỡ, thúc đẩy thực thi hiệu quả.
- Tiếp tục nghiên cứu để "tìm kiếm một đồng thuận chung" về việc huy động nguồn lực từ đấu giá quyền sử dụng đất qua thực tiễn của TP HCM và các địa phương. Đề xuất thành lập tổ nghiên cứu các cơ chế huy động nguồn lực cho TP HCM trong giai đoạn tới với sự tham gia của các cơ quan thành phố và các cơ quan nghiên cứu và tham mưu của Trung Ương.

Đối với chính quyền TW

- Ủng hộ sử dụng các chính sách vĩ mô để tạo nên cân bằng giữa "thị trường hoang dã" và "sự can thiệp hành chính" của nhà nước. Bất động sản hay thị trường chứng khoán thì cũng là một nguồn lực để phát triển vì vậy chúng ta cần phải có góc nhìn và cách ứng xử cân bằng và công bằng với những việc này.
- Cần một điểm nhìn cân bằng và công bằng đối với những vấn đề thuộc kinh doanh -thương mại, thực hiện với xuất phát điểm nguyên tắc "suy đoán vô tội" để không chụp mũ hay quy chụp các vấn đề kinh doanh-thương mại như các vấn đề hình sự-chính trị. Một mặt cần kiên quyết xử lý hiện tượng thổi giá đất, nạn đầu cơ bất động sản, gây rối nhiễu thị trường đất; mặt khác không nên có quan điểm "quy chụp" một cách chủ quan khi chưa có bằng chứng cụ thể.
- Rà soát và nghiên cứu điều chỉnh các văn bản pháp luật trong thời gian sắp tới, trong đó cụ thể là Luật đấu giá và các nghị định có liên quan (chẳng hạn như nâng mức tiền đặt cọc, có quy trình đánh giá chặt chẽ hơn về năng lực nhà đầu tư tham gia đấu giá, tiếp tục áp dụng và cập nhật các phương pháp mới để tiệm cận với giá thị trường trong việc định hình giá khởi điểm).
- Cần thúc đẩy nhanh Luật thuế tài sản, phổ biến nhất là thuế bất động sản đánh trên giá trị nhà và đất (đã được được thực hiện ở tất

cả các nước G7, OECD, hay các nước phát triển ở châu Á). Công cụ thuế này sẽ khuyến khích sử dụng có hiệu quả đất đai, đưa bất động sản về đúng giá trị thực của nó và tạo nguồn thu ngân sách ổn định từ thị trường bất động sản, sau đó sử dụng nguồn vốn này đầu tư cho các mục đích phát triển.

TRÁI PHIẾU BẤT ĐỘNG SẢN - NGHIÊN CỨU TRƯỜNG HỢP TRUNG QUỐC VÀ HÀM Ý CHÍNH SÁCH CHO VIỆT NAM

PGS. TS Trương Quang Thông
Trường Kinh doanh - Đại học UEH

TÓM TẮT

Bài viết nghiên cứu tổng quát về các đặc điểm và thể chế của thị trường trái phiếu doanh nghiệp Trung Quốc nói chung, trong đó trái phiếu bất động sản chiếm vai trò chủ đạo. Những bài học kinh nghiệm từ Trung Quốc, những điểm tương đồng và dị biệt giữa hai thị trường trái phiếu bất động sản Trung Quốc và Việt Nam là cơ sở cho những hàm ý chính sách nhằm phát triển thị trường trái phiếu bất động sản Việt Nam theo định hướng an toàn và bền vững.

DẪN NHẬP

Sự kiện Ngân hàng Nhà nước ban hành Thông tư 16 vào cuối năm 2021 quy định việc các tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài mua/bán trái phiếu doanh nghiệp rõ ràng đã có những tác động không hề nhỏ đối với giới chủ ngân hàng và giới chủ doanh nghiệp, đặc biệt là các doanh nghiệp bất động sản. Thông tư 16 còn được báo giới ví von như "3 lằn ranh đỏ", ngầm so sánh với các chính sách gần đây mà các cơ quan giám sát tài chính-ngân hàng Trung Quốc đưa ra để kiểm soát khối nợ khổng lồ của các ông trùm trong lĩnh vực bất động sản tại quốc gia này. Ví von không sai khi trong ba tháng cuối năm 2021, liên tiếp những thông tin không hề tốt lành đến từ Trung Quốc, liên quan đến việc mất khả năng thanh toán của các tập đoàn bất động sản hàng đầu của cường quốc kinh tế hàng thứ hai trên thế giới. Đó là các trường hợp Evergrande, và sau đó là Kaisa... trong hai tuần lễ đầu tiên của tháng 12 năm 2021.

Trong bối cảnh đó, bài viết này nhằm mục đích thông qua nghiên cứu các đặc điểm và thể chế của thị trường trái phiếu bất động sản Trung Quốc, đề xuất các hàm ý chính sách nhằm định hướng, giám sát và phát triển thị trường trái phiếu bất động sản Việt Nam một cách an toàn và bền vững.

1. Trái phiếu doanh nghiệp/trái phiếu bất động sản ở Trung Quốc

Trái phiếu và đặc điểm hệ thống tài chính các nền kinh tế mới nổi

Một đặc điểm phổ biến của hệ thống tài chính các nền kinh tế mới nổi (Emerging Economy) như Trung Quốc, Việt Nam đó là những nền kinh tế dựa vào ngân hàng (Bank-based Economy). Do các khiếm khuyết của hệ thống tài chính, do mức xuất phát thấp của nền kinh tế, nguồn vốn dài hạn hạn hẹp, thị trường chứng khoán ít nhiều sơ khai v.v... cho nên hệ thống ngân hàng tại những nền kinh tế này hiển nhiên trở thành kênh cung ứng vốn quan trọng, nếu không nói là chủ yếu cho nền kinh tế. Thế nhưng, nguồn tín dụng ngân hàng cũng có những giới hạn của nó, đặc biệt là khả năng cung ứng vốn trung dài hạn do nguồn huy động đầu vào của các ngân hàng chủ yếu là ngắn hạn. Do đó, phát hành trái phiếu, đặc biệt đối với các doanh nghiệp có mức độ thâm dụng vốn trung dài hạn cao như các doanh nghiệp bất động sản, đã trở thành một nhu cầu khách quan như

một kênh bổ sung vốn quan trọng cho các hoạt động.

Ở đây, chúng tôi chỉ xin bàn về trái phiếu doanh nghiệp, bỏ qua các loại trái phiếu chính phủ.

Nếu không tính trái phiếu do các ngân hàng phát hành, thì phần lớn trái phiếu doanh nghiệp của Trung Quốc là do các doanh nghiệp xây dựng, kinh doanh bất động sản phát hành. Loại hình trái phiếu này lại liên quan khá chặt chẽ đến thị trường bất động sản.

Trái phiếu bất động sản và vai trò của các LGFV

Thị trường đất đai / bất động sản Trung Quốc thực tế chỉ hình thành kể từ sau năm 1990, gắn với tiến trình đô thị hóa sau những cải cách của Đặng Tiểu Bình, cũng như các chính sách, chiến lược phát triển cơ sở hạ tầng quốc gia nói chung và các địa phương nói riêng. Do những khiếm khuyết về cơ chế phân bổ và giám sát thu chi ngân sách, được kích thích bởi những chính sách "thử nghiệm chính sách", nên quyền lực tự chủ tương đối của các chính quyền địa phương về phương diện kinh tế-tài chính có thể nói là một sản phẩm phân quyền mang màu sắc rất "đặc thù" theo kiểu Trung Quốc. Đặc biệt, đó quyền lực liên quan đến đất đai. Hầu hết các tỉnh thành Trung Quốc đều có những dạng hình kinh doanh được gọi là những cổ máy hay phương tiện tài chính cho chính quyền địa phương (LGFV-Local Government Financing Vehicle - 地方政府融资平台 - Địa Phương Chánh Phù Dung Tư Bình Đài). Các LGFV do chính quyền địa phương nắm giữ sẽ là "bầu sữa" để bù đắp những thiếu hụt, khiếm khuyết trong cơ chế phân bổ ngân sách từ chính quyền trung ương. LGFV chủ yếu tham gia vào các dự án phát phát triển đô thị, phát triển cơ sở hạ tầng tại các địa phương, hoặc do trung ương không thể nào can thiệp nỗi, hoặc do trung ương "mong muốn" một cách làm thử nghiệm nào đó tại các địa phương. Các trường hợp thành công Thiên Tân, Thượng Hải... về phát triển cơ sở hạ tầng đô thị là những bằng chứng ủng hộ cho các dạng hình LGFV địa phương. Mà các LGFV này lại thường có những quan hệ vay mượn khá khăng khít với các ngân hàng địa phương, đặc biệt là các ngân hàng cổ phần, nơi mà chính các LGFV cũng là các cổ đông quan trọng.

Cho đến nay, chưa nghe nói đến những kiểu sản phẩm phát sinh từ trái

phiếu doanh nghiệp ở Trung Quốc, nhưng các LGFV lại không khó lắm để cho ra đời những LGFV "phái sinh", thông qua cổ phần hóa, tham gia vốn, để sau đó, cùng với LGFV "gốc" tham gia vào các quan hệ tín dụng, đầu tư với các ngân hàng thương mại. Đến đây, chúng ta đã có thể hình dung ra vòng xoáy tiền tệ xung quanh chính quyền địa phương- LGFV-ngân hàng - các doanh nghiệp bất động sản khác. Chính quyền trung ương đã dành cho các địa phương ít nhiều thẩm quyền vay nợ, nhưng đối với các địa phương, thế vẫn chưa đủ.

Trái phiếu bất động sản - LGFV và hệ thống ngân hàng

Thông qua các LGFV, các khoản nợ mà LGFV vay các ngân hàng địa phương, hay thông qua phát hành trái phiếu... chính là những cách mà địa phương tránh không phải kê khai vào nội bảng các báo cáo tài chính. Một đặc điểm quan trọng của thị trường trái phiếu doanh nghiệp Trung Quốc là vai trò dẫn đạo của các ngân hàng thương mại. Kể từ năm 1997, thời điểm thiết lập thị trường trái phiếu tại Trung Quốc, các ngân hàng thương mại đã được Ngân hàng Nhân dân Trung Quốc ưu ái ban cho thẩm quyền như những nhà phát hành và kinh doanh trái phiếu đầu tiên. Các ngân hàng thương mại kinh doanh trái phiếu qua hai kênh chủ đạo: kênh nội bảng với các giao dịch trái phiếu trên thị trường liên ngân hàng, và kênh ngoại bảng, được biết đến nhiều hơn với các sản phẩm quản lý tài sản (WMP - Wealth Management Products) với lợi suất thường cao hơn nhiều so với lãi suất tiết kiệm ngân hàng trong một thời gian dài ở một mức khá thấp do chính sách áp chế tài chính đặc thù Trung Quốc. Các LGFV và các doanh nghiệp bất động sản khác, sử dụng các WMP như những kênh huy động vốn, thay cho, và bổ sung cho cách thức truyền thống là vay nợ ngân hàng. Ngược lại, ngân hàng sử dụng các WMP như một phương cách chuyển vốn tài trợ cho các LGFV, các doanh nghiệp bất động sản khác, đặc biệt là trong những thời điểm tín dụng bị hạn chế hay thắt chặt bởi chính sách trung ương.

LGFV và ngân hàng bóng mờ (Shadow Banking)

Đến đây, khi nói về đặc thù kinh tế địa phương của Trung Quốc, thì các quan hệ chằng chịt giữa các chủ thể LGFV, doanh nghiệp bất động sản, WMP, các ngân hàng thương mại, thông qua các kênh tín dụng truyền thống hay trái phiếu, nhiều nhà phân tích đã ví von như những vòng lặp

(Vicious Cycle). Một cách dễ hình dung hơn, chúng ta cũng có thể liên tưởng đến những vòng xoáy nào đó, với tâm điểm là các ngân hàng thương mại, thông qua đó, các hoạt động ngân hàng ngầm/hay ngân hàng bóng mờ (Shadow Banking) đã có thêm dư địa để tồn tại và phát triển thông qua những WMP. Đó cũng chính là cơ sở mà nhiều người ví von ngân hàng bóng mờ Trung Quốc theo nghĩa đen chẳng qua chỉ là "bóng mờ" của các ngân hàng hiện hữu.

Trái phiếu doanh nghiệp xếp hạng tín dụng

Theo Fitch Rating tính đến 2021 có tất cả 9 tổ chức xếp hạng tín dụng nội địa được cấp giấy phép hoạt động, trong đó 3 công ty lớn nhất là China Chengxin International Credit Rating (30% Moody's), Dagong International Credit Ratings và China Lianhe chiếm hơn 60% thị phần. Do thị trường trái phiếu Trung Quốc khá phân mảnh với nhiều cơ quan quản lý giám sát, cho nên mỗi tổ chức xếp hạng tín dụng phải xin những loại giấy phép với những điều kiện khác nhau từ các cơ quan thẩm quyền có liên quan. Điều này làm phát sinh những tiêu chuẩn xếp hạng khác nhau tùy theo mỗi thị trường sản phẩm. Trên thực tế, đã có trường hợp cùng một nhà phát hành có thể nhận được những mức xếp hạng khác nhau từ hai tổ chức có cùng một cơ quan chủ quản, chỉ đơn giản do bởi thị trường trái phiếu giao dịch khác nhau, dù rằng, phương thức xếp hạng của hai đơn vị xếp hạng là như nhau.

Sự cạnh tranh khá mạnh mẽ giữa các tổ chức xếp hạng tín dụng nội địa Trung Quốc, do những tiêu chuẩn đánh giá khác nhau, cộng với việc áp dụng ngưỡng tối thiểu cho việc đầu tư trái phiếu doanh nghiệp, theo Fitch Rating, đã làm bóp méo hoạt động xếp hạng tín dụng nội địa Trung Quốc.

Ba tổ chức xếp hạng tín dụng quốc tế là Fitch, Moody's và S&P đã được cấp giấy phép thành lập công ty con 100% tại Trung Quốc. 2 tổ chức khác cũng đang chờ được cấp giấy giấy phép. Theo quy định, các công ty con này được phép xếp hạng các các nhà phát hành và trái phiếu nội địa.

Trái phiếu bất động sản - Các trường hợp mất khả năng thanh toán

Tỷ phần trái phiếu bất động sản trên tổng trái phiếu doanh nghiệp mất khả năng thanh toán đã gia tăng nhanh chóng trong các năm vừa qua. Năm 2021 bắt đầu đánh dấu mở các trường hợp China Fortune Land Development, Tianjin Real Estate Group v.v... Dữ liệu của Bloomberg cho thấy tính đến quý 1 năm 2021, trong tổng số 15,10 tỷ USD trái phiếu doanh nghiệp mất khả năng thanh toán (quốc tế và nội địa), trái phiếu bất động sản đã chiếm 27% .

Hình 1: Tỷ lệ trái phiếu bất động sản mất khả năng thanh toán

Về trường hợp Evergrande

Phải nói, trường hợp Evergrande, và sau đó là Kaisa, trong những tháng cuối năm 2021 vừa qua, là một thách thức, một phép thử lớn lao đối với hệ thống tài chính Trung Quốc. Với một một núi nợ khổng lồ hơn 300 tỷ USD trong và ngoài nước (Evergrande), chỉ riêng việc mất khả năng thanh toán các khoản cho vay truyền thống từ các ngân hàng, hay cho các WMP của các tập đoàn này có thể dẫn đến tình huống vỡ nợ chéo trên diện rộng, và

các ngân hàng sẽ chịu tác động đầu tiên nếu như các hiệu ứng vỡ nợ lây lan mạnh sang lĩnh vực bất động sản. Phải nói, lĩnh vực bất động sản, các nhà phát triển động sản đã trở thành một mối quan tâm sâu sắc của nhà chức trách Trung Quốc trong vài ba năm gần đây.

Việc thiết lập "Ba lằn ranh đỏ" hồi giữa năm 2020 cho thấy ít nhiều những quan tâm, cẩn trọng của các cơ quan giám sát tài chính-ngân hàng Trung Quốc đối với khả năng rủi ro quá lớn việc phát hành trái phiếu bất động sản từ các doanh nghiệp. Chỉ cần phạm vào bất kỳ lằn ranh nào trong ba lằn ranh đỏ đó, vòng lặp hay vòng xoáy tín dụng doanh nghiệp-ngân hàng sẽ bị đứt đoạn, có thể dẫn đến một sự đổ vỡ nào đó, thậm chí có khả năng đưa đến khủng hoảng như trường hợp Evergrande hiện nay.

2. Trái phiếu bất động sản tại Việt Nam

Nhìn lại tiến trình hình thành và phát triển thị trường trái phiếu doanh nghiệp/trái phiếu bất động sản tại Việt Nam kể từ sau chính sách đổi mới, chúng ta có thể nhận thấy khá nhiều điểm tương đồng với Trung Quốc.

2.1. Tổng quát về tiến trình phát triển

Thương vụ Vincom phát hành thành công 1.000 tỷ đồng trái phiếu vào tháng 10-2007 có thể xem như một sự kiện quan trọng, đánh dấu sự khởi đầu thuận lợi của một doanh nghiệp bất động sản ngoài nhà nước trong việc huy động vốn qua kênh trái phiếu. Ngày tiếp sau đó, trong năm 2008, một số trường hợp phát hành thành công khác như Masan, Sacomreal cũng đã tiếp tục gây sự chú ý. Có thể nói, kể từ đó, sáng kiến và sự năng động của các doanh nghiệp trong việc phát hành các trái phiếu dự án, trái phiếu bất động sản là những điều đáng mừng đối với giới tài chính và đầu tư, kinh doanh bất động sản, đặc biệt trong bối cảnh kênh cung cấp vốn truyền thống ngân hàng có những hạn chế đặc thù của nó.

Liệu Việt Nam có những LGFV như Trung Quốc?

Nếu như trong thời kỳ đầu, thời kỳ giao thời của chính sách đổi mới, chúng ta đã nghe nói khá nhiều về các quan hệ truyền thống giữa các doanh nghiệp nhà nước và các ngân hàng thương mại nhà nước (nhóm Big 4), thì

về sau này, chúng ta lại nghe nói nhiều hơn về những quan hệ tiền tệ giữa các ngân hàng cổ phần tư nhân và các công ty "sân sau" thông qua những thương vụ sở hữu chéo, cho vay chéo, và đặc biệt là cho vay theo kiểu quan hệ thân gia (Connected Lending) khá thịnh hành tại Trung Quốc.

Ngoài các doanh nghiệp nhà nước nói chung, Việt Nam đã có những mô hình kiểu như LGFV hay không? Cho đến nay vẫn chưa có công bố nghiên cứu chính thức về chủ đề này, có lẽ chủ yếu do thiếu thông tin để nghiên cứu (?). Nhưng ít ra, việc tìm hiểu mô hình LGFV Trung Quốc, khi quay về nhìn lại Việt Nam, cũng gợi cho chúng ta những tên tuổi khá quen thuộc như Tân Thuận (IPC), Tín Nghĩa Corp., Becamex IDC, các Tổng công ty và nhóm các công ty con cổ phần hóa, các công ty "sân sau"... có thể cần những nghiên cứu đúc kết thỏa đáng hơn.

2.2 Bối cảnh thị trường trái phiếu bất động sản năm 2021

Tình hình phát hành

Bảng 1 cho chúng ta thông tin tổng quát về doanh số phát hành trái phiếu doanh nghiệp Việt Nam nói chung trong giai đoạn 2017-2021.

Theo thống kê của Bộ Tài chính, trong vòng 11 tháng đầu năm 2021, các doanh nghiệp đã phát hành trên 495.000 tỷ đồng trái phiếu, trong đó, khối lượng trái phiếu phát hành riêng lẻ chiếm 94,5%. Các tổ chức tín dụng và doanh nghiệp bất động sản là những nhà phát hành lớn nhất trên thị trường, chiếm lần lượt 33% và 40% (Bảng 2).

Bảng 1: Doanh số phát hành TPDN (Việt Nam)

	2017	2018	2019	2020	2021 9t
Tổng TPDN phát hành (nghìn tỷ)	119	238	335	429	431
Trong đó:					
Phát hành riêng lẻ	115	224	314	401	420
Phát hành đại chúng	4	14	21	28	11

Nguồn: HNX, VCBS

Trong số các trái phiếu doanh nghiệp phát hành riêng lẻ, trái phiếu có tài sản đảm bảo chiếm 50,9%; không tài sản đảm bảo chiếm 49,1%.

Bảng 2: Thị phần phát hành TPDN (Việt Nam)

	2020	2021 9t
Bất động sản	38%	40%
Ngân hàng	30%	33%
Năng lượng	8%	5%
Dịch vụ tài chính	5%	5%
Sản xuất	6%	3%
Khác	13%	14%
	100%	100%

Nguồn: HNX, VCBS

Các chỉ dấu rủi ro

Bảng 3 cho thấy, huy động vốn từ trái phiếu của các doanh nghiệp niêm yết chỉ chiếm 4% tổng tài sản, trong khí đó, đối với các doanh nghiệp chưa niêm yết, con số này lên đến 38%. Điều này cho thấy mức độ thâm dụng (lệ thuộc?) của các doanh nghiệp chưa niêm yết vào trái phiếu. Trong năm

2020, các doanh nghiệp bất động sản chưa niêm yết chiếm 80% thị phần phát hành trái phiếu bất động sản, 20% còn lại thuộc về các doanh nghiệp bất động sản đã niêm yết.

Bảng 3 : Các chỉ tiêu thị phần khác

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 (9t)
TP PHÁT HÀNH/TỔNG TS (CÓ NIÊM YẾT)	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	4%	N/A
TP PHÁT HÀNH/TỔNG TS (CHƯA NIÊM YẾT)	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	38%	N/A
TP BĐS/TPDN PHÁT HÀNH (%)	24%	20%	16%	51%	36%	28%	38%	33%
THỊ PHẦN TOPBDS (CÓ NIÊM YẾT)	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	20%	N/A
THỊ PHẦN TOPBDS (CHƯA NIÊM YẾT)	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	80%	N/A

Nguồn: Fiin, HNX

Theo Fitch, đối với nhóm bất động sản nói chung, trong số hơn 100 doanh nghiệp phát hành trái phiếu riêng lẻ từ đầu năm đến 30-11-2021, có 26 doanh nghiệp ghi nhận lỗ.

Các chỉ dấu rủi ro càng rõ hơn khi chúng ta phân tích các hệ số EBITDA và dư nợ trái phiếu/tổng nợ vay (Bảng 4). Rất tiếc ở đây chúng tôi không

có dữ liệu của doanh nghiệp bất động sản mà chỉ có của doanh nghiệp nói chung. So với các doanh nghiệp có niêm yết, EBITDA của các doanh nghiệp chưa niêm yết gia tăng rất nhanh, từ mức 5,40% năm 2019 lên mức 8,10% vào năm 2020. Riêng dư nợ trái phiếu trên tổng nợ vay của các doanh nghiệp bất động sản niêm yết cũng cùng xu hướng nói trên, lên đến 46% vào 9 tháng đầu năm 2021. Mức độ thâm dụng vào nguồn vốn vay trái phiếu của các doanh nghiệp bất động sản cả niêm yết và chưa niêm yết nói chung là khá cao.

Bảng 4: Các chỉ tiêu phân tích rủi ro

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 (9t)
EBITDA (CÓ NIÊM YẾT)	N/A	N/A	N/A	1.9	2.2	3	2.5	N/A
EBITDA (CHƯA NIÊM YẾT)	N/A	N/A	N/A	5.3	5.3	5.4	8.1	N/A
DƯ NỢ TPDN/ TỔNG NỢ VAY (CÓ NIÊM YẾT)	N/A	N/A	N/A	36%	47%	35%	41%	46%

Nguồn: Fiin Rating

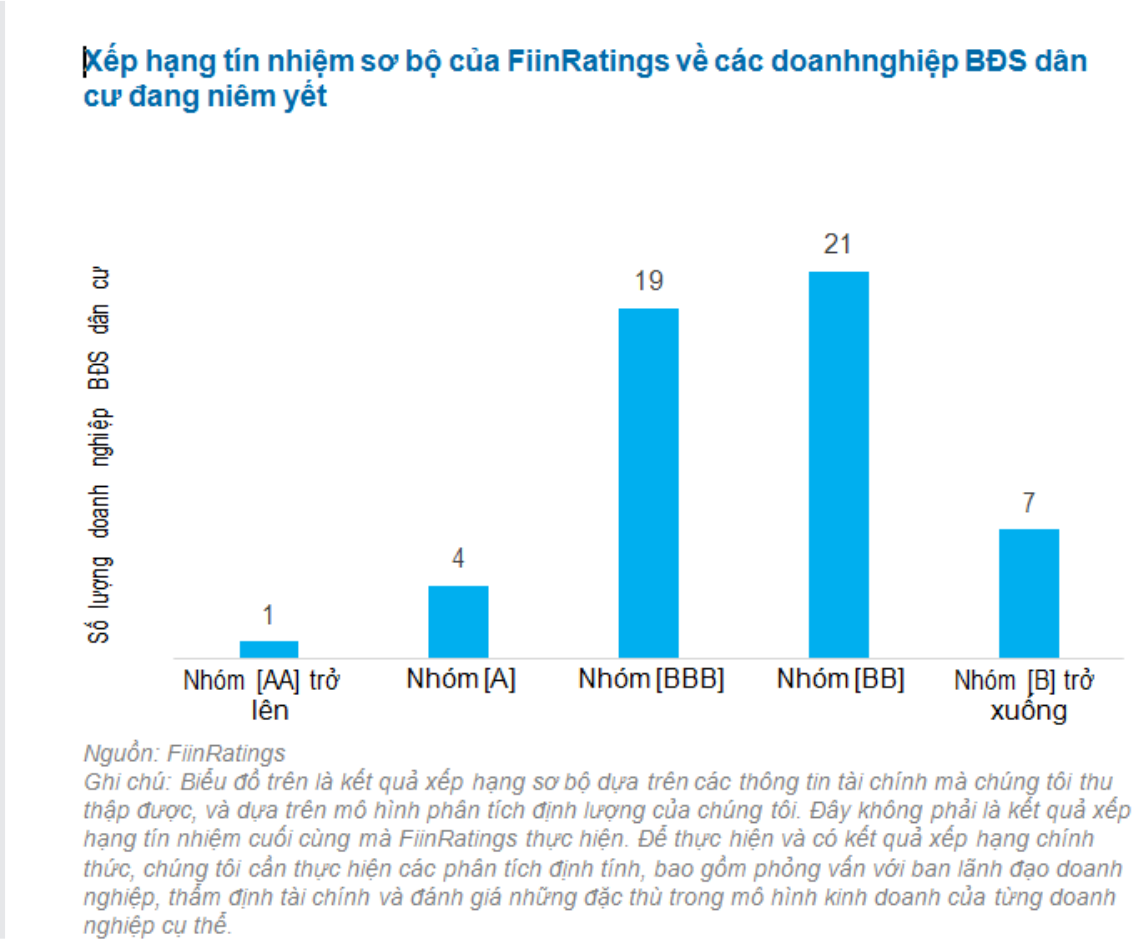
Vấn đề xếp hạng tín dụng

Theo VCBS, tính đến năm 2021, Việt Nam vẫn chỉ có 2 đơn vị chính thức nhận được giấy phép thực hiện hoạt động xếp hạng tín dụng, đó là Công ty Sài Gòn Phát Thịnh Rating và Fiin Ratings. Riêng Fiin đã tham gia khá nhiều thương vụ trái phiếu doanh nghiệp, gần đây nhất trong năm 2021 là Viet Credit và Bamboo Capital.

Với dự thảo sửa đổi nghị định 153/2020 quy định về chào bán, giao dịch trái phiếu doanh nghiệp riêng lẻ tại thị trường trong nước và quốc tế, trong đó yêu cầu bắt buộc xếp hạng tín nhiệm hiện đang hướng chính vào đối tượng trái phiếu không tài sản đảm bảo, không bảo lãnh thanh toán, doanh nghiệp phát hành có kết quả kinh doanh của năm liền trước năm

phát hành lỗ hoặc có lỗ lũy kế tính đến năm phát hành, việc làm quen với các chuẩn mực của các dịch vụ xếp hạng có thể được kỳ vọng như một bước đi đúng đắn cho một thị trường phát triển lành mạnh và bền vững.

Hình 2 dựa theo phương pháp và quan điểm của Fiin Ratinbgs, mô tả xếp hạng tín dụng sơ bộ về các doanh nghiệp bất động sản dân cư đang niêm yết cung cấp cho chúng ta một bức tranh chưa lạc quan lắm.



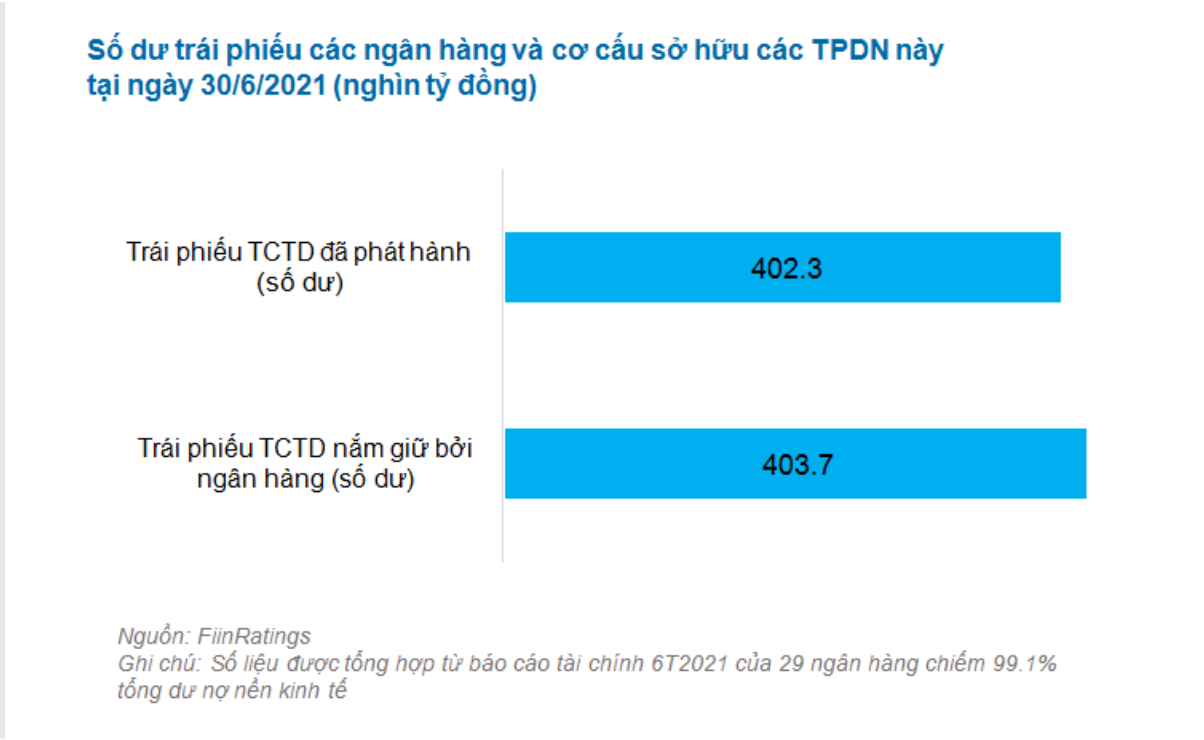
Nguồn: FiinRatings
Ghi chú: Biểu đồ trên là kết quả xếp hạng sơ bộ dựa trên các thông tin tài chính mà chúng tôi thu thập được, và dựa trên mô hình phân tích định lượng của chúng tôi. Đây không phải là kết quả xếp hạng tín nhiệm cuối cùng mà FiinRatings thực hiện. Để thực hiện và có kết quả xếp hạng chính thức, chúng tôi cần thực hiện các phân tích định tính, bao gồm phỏng vấn với ban lãnh đạo doanh nghiệp, thẩm định tài chính và đánh giá những đặc thù trong mô hình kinh doanh của từng doanh nghiệp cụ thể.

Hình 2: Xếp hạng sơ bộ của Fiin Ratings về các doanh nghiệp bất động sản đang niêm yết

2.3. Một số quan sát và nhận xét khác

Nhìn lại tiến trình hình thành và phát triển của thị trường trái phiếu bất động sản Việt Nam kể từ năm 2007-2008 đến nay, có những vấn đề khá "thú vị" đặt ra:

1. Khá nhiều thương vụ phát hành rơi vào những giai đoạn khó khăn nhất của nền kinh tế: ít nhất đó là các trường hợp phát hành vào những năm 2007-2008 và 2020-2021;
2. Chưa chính thức ghi nhận bất kỳ lô trái phiếu nào mất khả năng thanh toán;
3. Cũng vậy, chưa hề có ngân hàng nào phá sản;
4. Một khối lượng lớn trái phiếu, trong đó có trái phiếu bất động sản là do các ngân hàng thương mại nắm giữ. Chưa có thông tin chi tiết trong tổng số danh mục "Chứng khoán kinh doanh" trong bảng cân đối kế toán các ngân hàng Việt Nam cho đến ngày ban hành Thông tư 16 tỷ lệ trái phiếu các ngân hàng thương mại nắm giữ là bao nhiêu, những con số đó chắc chắn là không phải nhỏ. Bên cạnh những khoản tín dụng truyền thống cấp cho các doanh nghiệp bất động sản, là những khoản mục mua trái phiếu do chính các doanh nghiệp đó phát hành. Trên cơ sở đó, có thể hình dung ra những quan hệ kiểu thân gia mà chúng tôi đã đề cập ở trên. Nói thêm, ngoài trái phiếu doanh nghiệp bất động sản, thì hầu hết các trái phiếu do ngân hàng phát hành đều được các ngân hàng mua lại. Xem thêm hình 3 bên dưới.



Hình 3: Trái phiếu TCTD phát hành và nắm giữ tại các ngân hàng

Phân tích thêm về bối cảnh hai năm 2020-2021, thanh khoản các ngân hàng có vẻ khá thoải mái. Thanh khoản thì tốt, nhưng đồng tiền buộc phải sinh lợi, như vậy chúng phải đáp ở nơi đâu? Có phải kênh mua trái phiếu bất động sản là một giải pháp chiến lược trong khuôn khổ các quan hệ vay mượn thân hữu đó? Đây cũng là một câu hỏi còn để ngỏ cho những nghiên cứu thấu đáo hơn.

3. Các hàm ý chính sách

Nghiên cứu tổng quát về trái phiếu doanh nghiệp, trái phiếu bất động sản Trung Quốc, hình dung những điểm tương đồng và dị biệt giữa hai thị trường trái phiếu bất động sản Trung Quốc và Việt Nam là cơ sở cho những hàm ý chính sách phát triển thị trường trái phiếu bất động sản Việt Nam theo một định hướng an toàn và bền vững. Có thể kể ra như sau đây:

- Trong khi vai trò của chính quyền địa phương thông qua các LGFV Trung Quốc đóng vai trò chủ đạo trên thị trường trái phiếu bất động sản Trung Quốc, thì liệu Việt Nam có những doanh nghiệp mang màu sắc "LGFV" hay không vẫn còn là một vấn đề nghiên cứu còn để ngỏ. Tuy nhiên, công thức "chính quyền địa phương+doanh nghiệp" có những sắc màu tương đồng. Thực tế, việc phân quyền cho các chính quyền địa phương đối với công tác quy hoạch và chỉ định giao đất cho các doanh nghiệp bất động sản không thông qua đấu thầu trong thời gian qua ít nhiều đã làm bóp méo tính cạnh tranh của thị trường bất động sản Việt Nam, và từ đó, là thị trường trái phiếu bất động sản. Đó là chưa kể nhiều hệ lụy khác.

- Xếp hạng tín dụng cho các doanh nghiệp nói chung trong đó có các doanh nghiệp bất động sản là một nhu cầu khách quan nhằm tăng tính minh bạch của thị trường. Việc mở rộng cấp giấy phép cho các tổ chức xếp hạng tín dụng Việt Nam sẽ góp phần làm tăng mức độ phân hóa do không bị ảnh hưởng của mức trần tín nhiệm quốc gia qui định bởi các tổ chức xếp hạng quốc tế. Nhà đầu tư cũng sẽ có những phân tích, góc nhìn đa chiều, có tính phân hóa hơn đối với các công cụ nợ.

- Bên cạnh đó, nghiên cứu kinh nghiệm Trung Quốc cho thấy, việc áp dụng ngưỡng xếp hạng tối thiểu cho việc đầu tư trái phiếu, cùng với việc cạnh tranh giữa các tổ chức xếp hạng tín dụng nội địa thông qua việc áp dụng

các tiêu chuẩn xếp hạng không thống nhất có thể làm bóp méo, suy giảm tính cạnh tranh và minh bạch của thị trường trái phiếu.

- Trong khi Trung Quốc đã công bố rất nhiều vụ trái phiếu mất khả năng thanh toán, thì tại Việt Nam, kể từ 2008 với những thương vụ phát hành trái phiếu đầu tiên như Vincom, Sacomreal v.v... thị trường chưa ghi nhận chính thức một vụ trái phiếu vỡ nợ nào cả. Điều này có liên quan hay không với việc không phá sản ngân hàng? Với việc ngân hàng giữ rất nhiều trái phiếu doanh nghiệp, trái phiếu bất động sản? Nếu có thì cái nào có thể đến trước? Việc các doanh nghiệp bất động sản làm chủ ngân hàng, để từ đó, vốn ngân hàng sẽ luân chuyển vào các hệ thống công ty con-cháu phức tạp dường như vẫn xảy ra thường nhật, dù chúng ta đã có những quy định giới hạn cho vay vốn. Làm sao có thể kiểm soát được vấn đề ngân hàng bóng mờ (Shadow Banking) "theo kiểu Việt Nam", thông qua hệ thống thông tin giám sát của các cơ quan hữu quan, chính là một vấn đề gai góc mà giới nghiên cứu đặt ra đã từ lâu.

Bài viết về trái phiếu, nhưng hàm ý cuối cùng lại quay về lĩnh vực ngân hàng vì chúng tôi thiết nghĩ, chỉ khi nào giới chủ ngân hàng thương mại, trong đó có giới chủ doanh nghiệp, coi ngân hàng là một nghề đúng nghĩa, đừng biến ngân hàng nơi mà mình đầu tư, tham gia vốn cổ đông, thành nơi cho vay lại chính mình dưới những hình thức khác nhau, thì chúng ta mới hy vọng vào một tương lai sáng lạn, phồn thịnh và bền vững của hệ thống ngân hàng Việt Nam.

Tài liệu tham khảo chính

1. Bloomberg (2021), China's record surge of defaults driven by property developers.
2. Fiin Ratings (2021), Trái phiếu doanh nghiệp Việt Nam.
3. Fitch Ratings (2019), China Corporate Bond Market Blue Book.
4. Kroeber, Arthur R. (2016). China's Economy.
5. VCBS (2022), Triển vọng thị trường trái phiếu doanh nghiệp Việt Nam 2022.

BẤT ĐỘNG SẢN PHÍA NAM KHÔNG NGỪNG NÓNG LÊN – NGUYÊN NHÂN VÀ MỘT SỐ GÓP Ý, THẢO LUẬN

ThS. Mai Thu Phương
Khoa Quản trị Kinh doanh,
Trường ĐH Kinh tế - Luật
Email: phuongmt@uel.edu.vn

TÓM TẮT

Gần đây, thị trường bất động sản chứng kiến những cơn sốt đất ngoạn mục với giá cả leo thang làm cho nhà nước phải vào cuộc, ban hành các quy định nhằm tránh đầu cơ đất, giảm rủi ro cho nhà đầu tư và trả lại giá trị thực cho đất nền[1], giúp những người có nhu cầu thực sự có thể mua được đất và nhà. Ngoài ra cùng với hàng loạt những rủi ro xảy ra trong

1 http://baochinhphu.vn/Hoat-dong-Bo-nganh/Tang-gia-bat-dong-san-Bo-Xay-dung-len-tieng/426023.vgp

phân khúc chung cư[2], đất nền vẫn chiếm đóng vai trò đầu bảng. Bên cạnh đó việc ngân hàng siết tín dụng với bất động sản, chỉ hỗ trợ nhà ở lại đang gây khó khăn cho những nhà đầu tư. Nhưng không vì vậy mà thị trường đất nền và chung cư bị đứng lại, giá vẫn tăng trên diện rộng và vẫn rất nhiều dự án đất nền được mở ra và chào bán. Vậy thị trường bất động sản phía Nam 2022 nên đi thế nào cho phát triển được bền vững? Bài viết dưới đây đề cập đến một số những thuận lợi, khó khăn và rút ra một số bài học kinh nghiệm khi tham gia phát triển thị trường bất động sản phía Nam.

TỪ KHÓA:
bất động sản, phía Nam.

1. Đặt vấn đề

Năm 2021, thị trường bất động sản tại Việt Nam nói chung và Thành phố Hồ Chí Minh nói riêng đứng trước những cơ hội và thách thức mới. Thách thức lớn nhất là vốn do Nhà nước tiếp tục thoái vốn mạnh hơn trong lĩnh vực bất động sản, ngân hàng siết tín dụng[3]. Điều đó sẽ tạo nên những tranh chấp khắc nghiệt hơn về vốn trong lĩnh vực này. Bên cạnh đó hàng loạt những rủi ro và những phức tạp xảy ra đối với phân khúc căn hộ chung cư như cháy nổ, ngập, pháp lý không rõ ràng đã làm cho không chỉ những người tiêu dùng cuối cùng đắn đo khi mua mà các nhà đầu tư cũng không còn ưa chuộng dòng sản phẩm này. Ngoài ra rủi ro tiềm ẩn vào phân khúc condotel (căn hộ khách sạn) và officetel (căn hộ văn phòng) do nhà nước chỉ cấp chứng nhận sử dụng cho thời gian còn lại tương ứng với thời gian trên chứng nhận của chủ đất đã không giúp nhà đầu tư sử dụng đất được lâu dài như đất nền hay chung cư[4]. Chính bởi vậy đây có thể được coi là những lý do làm hạn chế việc đầu tư vào phân khúc này, nhất là khi thời điểm dịch bệnh diễn ra gần đây, ngăn cản du lịch và giao thương quốc tế. Do vậy việc đầu tư vào đất nền với hàng loạt dự án mở

2 https://news.mogi.vn/chung-cu-mini-nhung-rui-ro-tiem-an-va-luu-y-quan-trong/
3 https://thanhnien.vn/tai-chinh-kinh-doanh/thu-tuong-yeu-cau-kiem-soat-chat-tin-dung-bat-dong-san-tranh-dau-co-1371363.html
4 https://www.thesaigontimes.vn/306166/condotel-officetel-va-nhung-van-de-phap-ly-nguoi-mua-can-luu-tam.html

bán tại các địa phương phía Nam như Đồng Nai (KCN Nhơn Trạch), Bình Phước (KCN Becamex), Long An, Bà Rịa – Vũng Tàu (KCN Phú Mỹ),....càng làm tăng giá bất động sản, giá tăng cũng có một phần là do tăng giá đất bất động sản cho thuê tại các khu công nghiệp[5]. Năm 2018, TS Đinh Thế Hiển từng phân tích vì thị trường đất nền đã bị "nén" từ năm 2010 đến nay, nên nhiều khu vực có vị trí tốt, hạ tầng ngày càng hoàn thiện, hay những khu vực hình thành cộng đồng dân cư... thì giá tăng 200 - 300% cũng là điều bình thường, đây là xu hướng tất yếu. TS Đinh Thế Hiển cũng cho biết theo thống kê năm 2017 giá đất tại TP. Hồ Chí Minh đã tăng 10% – 40% tùy theo khu vực do đó đến 2018 thị trường này sẽ khó suy giảm do nhu cầu đầu tư vẫn lớn và xuất hiện nhiều dòng vốn ngoại. Đến 2021, trong một bài viết của Phan Nam[6] cũng chỉ rõ giá đất vẫn không ngừng tăng lên, quý 1/2021 bình quân tăng khoảng 10% cho tất cả hầu hết các phân khúc. Theo bà Đặng Thị Kim Oanh (2021) - TGĐ CTCP Địa ốc Kim Oanh cũng nhận định hiện tại đầu tư bất động sản vẫn được nhiều khách hàng lựa chọn, đặc biệt là đất nền và nhà xây sẵn. Tương tự, ông Sử Ngọc Khương (2021)[7] – Giám đốc bộ phận đầu tư Savills cũng nhận định bất động sản phía đông TP.HCM tăng nhanh và tăng mạnh ở các đô thị vệ tinh Bình Dương, Đồng Nai, Long An. Đặc biệt các giao dịch bất động sản khu vực phía đông TP. HCM cuối năm 2021, đầu năm 2022 đã một lần nữa làm nóng thị trường bất động sản TP Hồ Chí Minh nói riêng và phía Nam nói chung, phân khúc đất nhà vườn hoặc vùng ven tăng giá rõ rệt. Vậy nguyên nhân nào làm cho thị trường bất động sản vẫn tiếp tục nóng lên hàng năm? Sự tăng trưởng này có đảm bảo tính bền vững? Có đủ sự an toàn cho các nhà đầu tư? Cơ hội nào cho người dân có đất có nhà, an cư lạc nghiệp khi Covid vẫn còn và thị trường vẫn còn tiềm ẩn quá nhiều rủi ro?

---

5 https://doanhnhantrevietnam.vn/gia-thue-bat-dong-san-cong-nghiep-leo-thang-co-sot-ao-d6006.html

6 https://cafef.vn/thi-truong-bat-dong-san-van-tiem-an-nhieu-rui-ro-20210509082554961.chn

7 https://nhandan.com.vn/thong-tin-doanh-nghiep/thi-truong-bat-dong-san-nam-2021-tiem-nang-va-co-hoi-cho-bat-dong-san-sinh-thai-641191/

2. Nguyên nhân thị trường bất động sản phía Nam không ngừng nóng lên

Cùng với Luật Bất động sản 2014 mở ra cho thị trường này hành lang pháp lý rõ ràng thì việc Quốc hội thông qua Nghị quyết số 54/2017/QH14 thí điểm cơ chế, chính sách đặc thù cho TP. Hồ Chí Minh là điều kiện thuận lợi cho thành phố thực hiện những chương trình đột phá. Cơ chế đặc thù được thông qua sẽ tạo điều kiện cần để thành phố phát triển và tạo cú hích cho sự phát triển của thị trường bất động sản. Năm 2018, TP. Hồ Chí Minh bắt đầu thí điểm cơ chế đặc thù trong quản lý và phát triển đô thị theo hướng linh hoạt, nhờ đó thành phố có thể huy động mọi nguồn lực để phát triển hạ tầng một cách toàn diện. Việc phát triển hạ tầng sẽ kéo theo sự phát triển của thị trường bất động sản, các dự án theo đó sẽ mở ra nhiều hơn và các công trình nhà ở cũng được thuận lợi xây dựng lên nhanh chóng. Đây hứa hẹn là một cú hích mới cho thị trường bất động sản tại TP. Hồ Chí Minh nói riêng và khu vực phía Nam nói chung, đặc biệt là bất động sản khu vực vùng ven. Bên cạnh đó cùng với việc phát triển kinh tế và cơ sở hạ tầng, TP. Hồ Chí Minh, Bình Dương, Đồng Nai đang trở thành những địa phương ở phía Nam có tỷ lệ dân nhập cư lớn nhất cả nước. Chính sách của các địa phương là không siết nhập cư, tạo điều kiện hỗ trợ thuận lợi cho dân cư nhập khẩu ngay khi có nhà ở hợp pháp. Do đó tỷ lệ người mua nhà có sẵn, mua đất nền để xây dựng ngày càng tăng cao. Hành lang pháp lý rõ ràng vừa giúp người dân hưởng quyền lợi đất đai đồng thời cũng là cơ sở để các nhà đầu tư yên tâm mua đất và lướt sóng.

Việc quy hoạch, sắp xếp lại địa giới hành chính các địa phương tại TP. Hồ Chí Minh và nhiều tỉnh thành phía Nam cũng là nguyên nhân làm bất động sản tăng giá. Gần đây nhất là hiện tượng tăng giá đất ở khu Đông TP. Hồ Chí Minh. Từ trước khi TP. Hồ Chí Minh quyết định thành lập thành phố phía Đông – TP. Thủ Đức, giá bất động sản khu vực này đã cao[8], sau khi có thông tin chính thức thành lập, giá bất động sản lập tức đồng loạt tăng giá và không ngừng tăng phi mã[9]. Bên cạnh đó việc thông tin hành lang cũng

8 https://cafef.vn/bat-dong-san-phia-dong-tphcm-lieu-co-sot-nong-theo-thanh-pho-thu-duc-20200907111822655.chn

9 https://laodong.vn/bat-dong-san/bat-dong-san-phia-dong-tphcm-tiep-tuc-tang-gia-phi-ma-nam-2020-870440.ldo

làm cho một số địa phương có hiện tượng tăng giá bất thường[10], nhà đầu tư không kiểm chứng được thông tin dù nhà nước phải cảnh báo nguy cơ[11] nhưng vẫn nhiều nhà đầu tư không tránh được hiện tượng rớt giá, không kịp thu hồi vốn đầu tư thậm chí dẫn đến hiện tượng mất trắng[12]. Do vậy thông tin không chính xác cũng là một trong số những lý do gây nên hiện tượng sốt đất ảo, tình trạng bong bóng đất đai ở một số địa phương như Hớn Quản (Bình Phước) hay những năm 2018 – 2019 ở khu vực Quận 9, Nhơn Trạch và Long An[13]. Việc tăng giá đất diễn ra vào 03 năm sau (2021) không đảm bảo tính thanh khoản cho các nhà đầu tư và tính rủi ro quá cao không đảm bảo cho các nhà đầu tư có thể chờ đợi tăng giá quay lại. Minh chứng cho thấy, ngay tại thời điểm này 06/2021, giá đất đang quay đầu đi xuống hoặc đi ngang mà không tăng nữa[14]. Tuy nhiên việc giảm nhiệt chỉ xảy ra ở các địa phương giá tăng phi mã bất thường trong thời gian qua, các vị trí đất nền toạ lạc tại các vị trí đẹp, khu dân cư tập trung vẫn không xuống giá, không tăng quá nhanh, do vậy việc người dân thực sự mua được đất theo yêu cầu[15] vẫn đòi hỏi phải có một nền tảng tài chính đảm bảo.

Nhằm giải quyết hiện tượng tăng giá ảo và đảm bảo quyền lợi cho người dân khi mua đất, các cá nhân/ tập thể khi đầu tư bất động sản, Nhà nước đã đưa ra nhiều chính sách bảo vệ quyền lợi của các nhà đầu tư bất động sản. Cùng với đó, việc siết các dự án để lâu không triển khai, gây tồn đọng vốn của người dân và nhà đầu tư cũng giúp đẩy nhanh tiến độ các dự án, giúp người dân thực sự được sử dụng bất động sản đã mua trong quá khứ. Theo Nghị định 139/2017/NĐ-CP có nội dung quy định về xử phạt hành chính đối với kinh doanh bất động sản, phát triển nhà ở, quản lý sử dụng

10 https://laodong.vn/bat-dong-san/sot-dat-ao-o-binh-phuoc-om-dat-bac-ti-ma-khoc-886168.ldo

11 https://laodong.vn/bat-dong-san/binh-duong-binh-phuoc-canh-bao-sot-dat-va-ra-bien-phap-ngan-chan-899872.ldo

12 https://thanhnien.vn/thoi-su/san-bay-o-binh-phuoc-co-dat-dau-co-luot-song-khu-san-bay-tecnic-hon-quan-1346635.html

13 https://tapchitaichinh.vn/thi-truong-tai-chinh/ke-khoc-nguoi-cuoi-truoc-nhung-con-sot-dat-307890.html

14 https://baodantoc.vn/con-sot-dat-soi-suc-quay-dau-ha-nhiet-1620200180583.htm

15 https://baodantoc.vn/sot-dat-da-ha-nhiet-nguoi-mua-do-mat-van-kho-tim-giam-gia-cat-lo-thuc-1621147468827.htm

nhà và công sở. Nghị định quy định các mức phạt hành chính đối với các hành vi lựa chọn nhà thầu không đảm bảo, triển khai dự án chậm so với phê duyệt, sai quy hoạch chi tiết, giá hợp đồng không đúng giá trúng thầu, kinh doanh sai phép. Điều này tạo cho không chỉ các nhà đầu tư mà ngay chính cả người dân một hành lang pháp lý được bảo vệ ngay khi mua các dự án bất động sản. Tuy nhiên, sự hai mặt của một vấn đề cũng là nguyên nhân để thị trường bất động sản nóng lên. Bất kỳ quy định nào liên quan đến chính sách bảo đảm quyền lợi người dân đều giúp người dân vững tin hơn vào các quyết định mua bất động sản tương lai. Năm 2021 đã chứng kiến phân khúc bất động sản chung cư đã quay trở lại, số lượng chung cư được xây mới không ngừng tăng lên[16] và tỷ lệ giao dịch thực tế cũng không ngừng tăng lên. Theo Phan Nam (cafef.vn) dẫn từ số liệu của Bộ xây dựng thì trong quý 1/2021 tỷ lệ mua bán chung cư khu vực miền Nam đạt hơn 8000 giao dịch, riêng TP.HCM đạt gần 3.500 giao dịch. Các khu vực xây dựng miễn phép theo quy hoạch sử dụng đất 1/500 tại các khu dân cư giá đất cũng không ngừng tăng lên. Vì vậy có thể thấy việc thay đổi các chính sách quản lý và xử phạt các dự án không hoàn thành cũng làm tăng giá trị sử dụng đất thực tế, việc này buộc các chủ đầu tư nhanh chóng hoàn thiện hạ tầng giao đất đảm bảo lợi ích cho người dân, tạo cho người dân và nhà đầu tư sự tin tưởng vào những dự án này. Thời gian gần đây hoạt động mua bán trên bản đồ, bản vẽ khi các dự án còn chưa hoàn thành vì thế cũng nhiều hơn. Đây là nguyên nhân tiếp theo gây sốt bất động sản.

Cùng với đó từ ngày 01/01/2018, Nghị định số 123/2017/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 45/2014/NĐ-CP quy định về thu tiền sử dụng đất và Nghị định số 46/2014/NĐ-CP quy định về thu tiền thuê đất, thuê mặt nước chính thức có hiệu lực. Điều này đã chính thức làm miễn giảm tiền sử dụng đất, có lợi cho cả nhà đầu tư và người tiêu dùng, đặc biệt là tiêu dùng cuối cùng. Điều này sẽ mở ra cho thị trường bất động sản những đợt chuyển đổi mục đích sử dụng lớn, mang lại cho người dân nhiều quỹ đất ở hơn.

Như đã nhắc đến ở trên, tác động không nhỏ đến việc phát triển thị trường bất động sản đó là chính sách hỗ trợ tín dụng của ngân hàng. Tuy nhiên

16 https://cafef.vn/thi-truong-can-ho-tphcm-thoi-gian-toi-se-ra-sao-2021041820044808.chn

theo Nghị quyết 42/2017/QH14 của Quốc hội, các ngân hàng, tổ chức mua bán, xử lý nợ xấu được phép chuyển nhượng tài sản bảo đảm của khoản nợ xấu là dự án bất động sản. Tuy nhiên các dự án này chỉ được cứu nếu dự án đã được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phê duyệt, có quyết định giao đất, cho thuê đất của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền, dự án không có tranh chấp về quyền sử dụng đất, không có quyết định thu hồi dự án/đất của cơ quan có thẩm quyền. Hay tại Nghị quyết 01/NQ-CP, Chính phủ chỉ đạo kiểm soát chặt chẽ tín dụng đối với lĩnh vực tiềm ẩn rủi ro trong đó có bất động sản. Đặc biệt theo yêu cầu của Thông tư 19/2017/TT-NHNN chỉ đạo từ năm 2018 ngân hàng chỉ được duy trì tỷ lệ tối đa của nguồn vốn ngắn hạn được sử dụng cho vay trung hạn và dài hạn là 45% thay vì 60% như trước đây. Do vậy nguồn vốn hỗ trợ tín dụng cho bất động sản ngày càng siết lại, cũng là một điểm bất lợi với không chỉ các nhà đầu tư mà còn gây khó khăn cho người dân trong việc vay vốn tiêu dùng để an cư lập nghiệp. Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Nguyễn Thị Hồng (2021) cũng khẳng định hiện nay với vay tín dụng bất động sản chuyển sang trung và dài hạn và chiếm khoảng 40%, như vậy vẫn đảm bảo yêu cầu của thông tư. Do đó dưới một góc độ nào đó thì kinh doanh bất động sản trường kỳ là cuộc chơi của những người giàu, có nguồn lực tài chính đủ mạnh và vì thế xảy ra tình trạng ôm đất đầu tư và tăng giá do hiện tượng khan hiếm hàng giả. Rất nhiều nhà đầu tư sẽ mua nguyên lại một khu vực nhất định và bán ra với giá độc quyền, điều này vừa giúp kéo các bất động sản xung quanh tăng lên sóng đồng thời cũng gây ra hiện tượng tăng giá không đúng giá trị trong kinh doanh. Nguyên nhân này dù không lớn nhưng cũng đủ gây tăng giá cục bộ và sốt ảo tại một số khu vực nhất định.

3. Cơ sở lý thuyết của thị trường bất động sản

3.1. Khái niệm về thị trường bất động sản

Theo quy định của Bộ Luật Dân sự Việt Nam tại điều 181 thì Bất động sản là chỉ các loại tài sản không thể di dời được, bao gồm đất đai, nhà ở, công trình xây dựng gắn liền với đất đai, kể cả các tài sản gắn liền với nhà ở, công trình xây dựng đó, các tài sản khác gắn liền với đất đai và các tài sản khác do pháp luật quy định.

Theo đó thị trường bất động sản ra đời và phát triển nhằm xác lập, tiến

hành các giao dịch liên quan đến tài sản là bất động sản thông qua sản phẩm ngang giá là tiền tệ. Thị trường bất động sản liên quan đến nhiều lĩnh vực như quy hoạch đất đai, xây dựng dân dụng và công nghiệp, kiến trúc, môi trường, thuế đất nông nghiệp – phi nông nghiệp – chuyển nhượng bất động sản, giao dịch ngân hàng (thế chấp, giao dịch đảm bảo,…), thuê và cho thuê bất động sản,… . Nói cách khác thị trường bất động sản là một loại hàng hoá có tính chất đặc thù riêng biệt, liên quan đến những loại tài sản không thể di dời đi được và ảnh hưởng đến xây dựng quản lý và quy hoạch đất đai của nhà nước cũng như các kế hoạch phát triển hạ tầng lâu dài của mỗi quốc gia. Do đó thị trường bất động sản cũng được điều tiết bởi Nhà nước thông qua các luật pháp liên quan đến sử dụng, chuyển nhượng, bảo tồn bất động sản và các quy định về giao dịch trên thị trường bất động sản. Với mỗi khoảng thời gian khác nhau, thị trường sẽ được điều tiết phát triển khác nhau theo từng không gian, vị trí địa lý cụ thể, bị ảnh hưởng bởi sự phát triển kinh tế của khu vực.

Vì bất động sản là loại hàng hoá đặc biệt nên mỗi giao dịch mua bán chuyển nhượng đều phải có sự chứng thực của các cơ quan pháp lý, được tiến hành giao dịch thông qua các cơ quan nhà nước và có thể có hoặc không có sự tham gia của môi giới bất động sản (đối tượng trung gian liên kết bên mua và bên bán). Mặc dù quyền mua bán thuộc về bên mua và bên bán nhưng phải đảm bảo thực hiện trong khoảng thời gian bên bán có quyền sử dụng đối với bất động sản và trong thời gian bất động sản có hiệu lực đối với các bất động sản giới hạn thời gian sử dụng đối với chủ sử dụng tài sản. Bên cạnh đó tuỳ khu vực địa lý khác nhau, giá cả và quy mô bất động sản chuyển nhượng, cho thuê, thế chấp,… cũng khác nhau, mức độ tăng trưởng của thị trường cũng khác nhau do bị ảnh hưởng bởi yếu tố địa lý, trình độ phát triển kinh tế - xã hội và yếu tố dân cư, yếu tố đầu tư nước ngoài,… Việc giao dịch trên thị trường bất động sản sẽ trực tiếp ảnh hưởng đến thị trưởng tài chính tiền tệ, tạo nên những biến động tác động lên những ngành kinh tế khác và chịu sự quản lý, điều tiết của nhà nước.

Như vậy thị trường bất động sản có thể hiểu là ***nơi giao dịch hàng hóa và dịch vụ bất động sản của chủ thể bất động sản, khách thể bất động sản và giới trung gian (môi giới) dựa trên quan hệ tiền tệ ngang giá và bị ảnh hưởng bởi không gian, thời gian cụ thể khi diễn ra các giao dịch bất động sản.***

3.2. Phân loại thị trường bất động sản

Thị trường bất động sản dựa trên mức độ kiểm soát của Nhà nước được phân chia thành thị trường chính thức và phi chính thức. Thị trường chính thức là thị trường có sự kiểm soát của nhà nước, có thu thuế giao dịch, có kiểm soát chính thức. Thị trường phi chính thức là thị trường giao dịch không được kiểm soát của nhà nước, là kết quả còn lại của việc thực hiện giao dịch bất động sản chưa có luật đất đai năm 2003. Thị trường phi chính thức gây thất thu ngân sách nhà nước và hạn chế kiểm soát giao dịch của nhà nước vì các giao dịch này được xếp vào dạng giao dịch ngầm, không cần các cơ quan quản lý nhà nước tham gia trong quá trình chuyển nhượng.

Bên cạnh hình thức phân chia này cũng liên quan đến yếu tố nhà nước, thị trường bất động sản chia làm thị trường sơ cấp và thứ cấp. Thị trường sơ cấp là thị trường mà hoạt động giao dịch diễn ra giữa Nhà nước và người dân, người dân trực tiếp mua bất động sản từ Nhà nước theo giá Nhà nước hoặc đấu giá. Thị trường thứ cấp lại là thị trường mà các hoạt động diễn ra giữa người dân với nhau thông qua quản lý của Nhà nước chứ không giao dịch trực tiếp với Nhà nước.

Ngoài ra cách phân loại phổ biến nhất hiện nay là phân chia thị trường bất động sản theo loại hình giao dịch. Tức là có thị trường mua bán, thuê và cho thuê, giao dịch đảm bảo thông qua ngân hàng và các tổ chức tín dụng,…. Phân chia theo loại hình giao dịch này thúc đẩy hoạt động đầu tư bất động sản của các nhà đầu tư, phân rõ vai trò của các bên khi tham gia giao dịch bất động sản, không làm hạn chế khả năng của các bên khi tham gia giao dịch bất động sản.

4. Thực trạng thị trường bất động sản khu vực phía Nam

4.1. Thuận lợi

Từ những phân tích ở trên về thị trường bất động sản khu vực phía Nam và những thuận lợi nhìn thấy được từ chính sách của Nhà nước có thể nhận thấy có một số những thuận lợi sau đây:

Thứ nhất: Nhìn từ thị trường thì thấy thị trường đất nền đang hết sức sôi động, các dự án từ các chủ đầu tư uy tín bung ra liên tục và lượng giao dịch thành công tăng mạnh. Đặc biệt chính sách hạn chế phân lô bán nền và thực trạng không còn đất nền lớn để phân lô tại các khu vực trung tâm và vùng ven đã làm cho hiện tượng khan hiếm đất nền xảy ra, đất nền đã trở thành thị trường kinh doanh không dễ dàng hạ giá. Bên cạnh đó chính sách phát triển đất đai gắn liền với hạ tầng đã thúc đẩy quá trình hoàn thiện hạ tầng tại các khu dân cư, giúp nâng cao chất lượng đời sống người dân tại các dự án hoặc chung cư. Việc trở lại của thị trường chung cư là không tránh khỏi, tạo cơ hội cho người dân có đa dạng lựa chọn về nơi ở hơn trước kia, giải quyết bài toán người thu nhập thấp vẫn có chỗ để an cư lạc nghiệp.

Thứ hai: Luật Bất động sản 2014 ra đời tạo hành lang pháp lý rõ ràng cho kinh doanh trên thị trường này. Bên cạnh đó cùng với rất nhiều chính sách ưu đãi khác đã giúp cho các nhà đầu tư tìm đến kênh tích trữ vào đất và nhà xây sẵn nhiều hơn. Đặc biệt cũng giúp thu hút nguồn đầu tư từ nước ngoài. Ví dụ tiêu biểu được tìm thấy ở các khu công nghiệp, mỗi dự án khu công nghiệp kéo theo lượng lớn đất tái định cư và đất thương mại – công nghiệp, các dịch vụ tiện ích đi kèm đã thúc đẩy số lượng lớn đầu tư vào bất động sản, thu hút đầu tư quốc gia và quốc tế, nâng cao chất lượng giao dịch bất động sản.

Thứ ba: Nguồn vốn đầu tư vào bất động sản tăng mạnh, đặc biệt là nguồn tiền từ nhà đầu tư nước ngoài. Nguồn vốn đầu tư nước ngoài không ngừng tăng mạnh vào bất động sản bất chấp dịch bệnh, khoảng cách địa lý. Tính đến đầu tháng 3/ 2021, nguồn vốn FDI đổ vào bất động sản đạt trên 10 tỷ USD, tăng khoảng 15% so với năm 2020[17]. Điều này chứng tỏ Luật Đầu tư 2020 đã có ảnh hưởng tích cực đến tình hình thu hút các dự án đầu tư nước ngoài tại Việt Nam. Đầu tư nước ngoài tăng sẽ kéo theo cơ hội việc làm cho người dân trong nước, thu hút lao động quốc tế, nhu cầu về nơi ở sẽ tăng lên kéo theo thị trường bất động sản sẽ không ngừng nóng lên. Ví dụ tại khu công nghiệp Becamex Bình Phước, một điểm nóng của bất động sản phía Nam trong thời gian đầu năm qua là một ví dụ điển hình. Việc

17 https://tienphong.vn/von-nha-dau-tu-nuoc-ngoai-do-vao-bat-dong-san-tang-manh-post1337899.tpo

khai mở khu công nghiệp đã kéo theo sự có mặt của nhiều công ty nước ngoài về thuê bất động sản để kinh doanh và mở xưởng sản xuất, kéo theo sự thuê mướn nhân công trong nước và nhu cầu về chỗ ở, sinh hoạt tăng lên. Nhờ đó kéo theo lượng thu hút đầu tư bất động sản mạnh mẽ của cả dân cư các tỉnh thành khác, đẩy thị trường bất động sản Bình Phước lên hết ngưỡng giá này đến đỉnh giá khác và hiện tại vẫn chưa thấy dấu hiệu hạ nhiệt tại khu công nghiệp.

Thứ tư: Cùng với việc TP. HCM hưởng cơ chế đặc thù, hệ thống hạ tầng đô thị và các tiện ích cũng được đầu tư hiện đại hơn. Do đó có rất nhiều doanh nghiệp được hưởng lợi từ điều này. Nguồn cung căn hộ phục hồi bất chấp dịch bệnh đang giúp giải quyết nhu cầu lớn cho lượng dân di cư từ ngoại thành vào TP.HCM làm việc. Đặc biệt quy hoạch Thành phố Thủ Đức trở thành trung tâm phát triển khoa học công nghệ hàng đầu với cụm các trường đại học và chuyên gia cũng kéo theo nhu cầu nhà ở thực. Trong khi đó dịch Covid-19 lan nhanh, các công ty sản xuất phải giảm mức độ hoạt động đã giới hạn vốn đầu tư vào sản xuất, lãi suất ngân hàng luôn duy trì ở mức thấp để kích thích tăng trưởng kinh tế cũng giúp người tiêu dùng vay vốn có nhiều ưu đãi hơn. Ngoài ra, do cơ chế đặc thù, TP. Hồ Chí Minh cũng vẫn chú trọng phát triển bất động sản du lịch, nghỉ dưỡng và sinh thái nhằm phục vụ nhu cầu người dân trong và ngoài địa phương cũng làm cho thị trường này dù có chững lại nhưng không hoàn toàn đóng băng trong thời điểm dịch bệnh bùng phát. Cùng với đó điều này cũng mở ra một thuận lợi đối với các doanh nghiệp tài chính tốt muốn mua một vị trí vàng khi kinh doanh thương mại dịch vụ, là cơ hội để các nhà đầu tư bắt đáy thị trường và tích lũy cho mình những bất động sản có giá trị. Do đó nhìn chung thị trường bất động sản tại Thành phố vẫn đang phát triển trong sự kiểm soát nhất định của Nhà nước.

Thứ năm: Cùng với mức sống tăng cao, kinh tế của người dân phát triển, xu hướng xây dựng biệt thự nhà vườn giữa lòng trung tâm kinh tế càng lớn. Do đó đây cũng là một nhánh sản phẩm cao cấp hoàn toàn có thể phát triển, tạo thuận lợi cho các nhà đầu tư kinh tế. Như trên đã nói, mặc dù còn khó khăn do dịch bệnh, phân khúc biệt thự và nhà phố giá cao khó giao dịch nhưng vẫn thu hút một lượng giao dịch nhất định đối với những người dân thực sự có nhu cầu tài chính. Thực tế cũng đã chỉ ra có nhiều người dân sinh sống trong nội thành nhưng vẫn đầu tư nhà vườn ở các

khu vực vùng ven như Long An, Củ Chi, Hóc Môn với hình thức nhà vườn sinh thái, đầu tư phát triển khu không gian thân thiện với thiên nhiên để làm chốn đi về cuối tuần hoặc các kỳ nghỉ lễ. Do đó đây cũng là một thuận lợi cho phát triển bất động sản vùng ven và bất động sản nông nghiệp, cây trồng lâu năm.

Thứ sáu: Cách mạng công nghệ 4.0 mở ra một thời đại mới trong phát triển kinh tế thông minh. Kéo theo đó sẽ là những dự án sạch, bất động sản xanh, thân thiện môi trường, an toàn cho người dùng. Trên thực tế đã có nhiều nhà đầu tư xây dựng chung cư cao cấp theo hướng này và đây có thể sẽ là một hướng phát triển mới đảm bảo cuộc sống bền vững của người tiêu dùng. Nhiều nhà đầu tư lớn đang phát triển hướng bất động sản chung cư và biệt thự tầm trung với tiêu chí biệt thự nhà phố, sử dụng chung tiện ích cây xanh, công viên, hồ bơi, siêu thị,... cũng là một điểm sáng của thị trường bất động sản thân thiện với người dùng. Phát triển đầu tư bất động sản theo lĩnh vực này dễ dàng mang lại cho các nhà đầu tư một thị trường ngách mới hứa hẹn nhiều tiềm năng.

4.2. Khó khăn

Bên cạnh những thuận lợi như đã kể trên, thị trường bất động sản phía Nam vẫn còn gặp phải rất nhiều những khó khăn và thách thức.

Đầu tiên: đó là hiện tượng thoái vốn bất động sản của ngân hàng đã siết vốn của thị trường bất động sản đối với phân khúc đất nền, gây khó khăn cho các nhà đầu tư. Việc khó vay vốn đã ảnh hưởng không nhỏ đến quá trình chuyển nhượng, làm giảm các giao dịch thành công trên thị trường bất động sản. Sau thời điểm Covid, khi các nguồn vốn sản xuất kinh doanh và thương mại có nhu cầu trở lại, nguồn vốn cho thị trường bất động sản sẽ xoay ngược trở về chu kỳ trước dịch bệnh, gây những ảnh hưởng nhất định đến thị trường bất động sản. Do đó đây là một khó khăn mà người dân và nhà đầu tư bất động sản cần chủ động để lên kế hoạch cho mình.

Thứ hai: Hành lang pháp lý tạo thành con dao hai lưỡi trong chiến lược đầu tư của các nhà kinh doanh. Được lợi rất nhiều nhưng cũng đối mặt với những án phạt kinh tế, xử phạt hành chính và các quy định ràng buộc khác. Điều này làm cho các nhà đầu tư giảm việc kinh doanh mạo hiểm,

giảm hiện tượng đầu cơ đất nền. Đó là tín hiệu bền vững cho thị trường nhưng không mặn mà với các nhà đầu cơ. Bên cạnh đó việc quy định nhưng không có chế tài hoặc cho hoãn thực hiện nghĩa vụ của các chủ đầu tư cũng gây khó khăn cho kinh doanh bất động sản. Ví dụ như một khu dân cư, các hạ tầng cơ bản như điện nước, hệ thống cáp ngầm, cây xanh buộc phải thực hiện trước khi chuyển nhượng đã có từ lâu nhưng việc quy định xây dựng các công trình công cộng phục vụ khu dân cư như trường, chợ, công viên lại chưa được thực hiện đồng bộ, các chủ đầu tư luôn xin phép hoãn thực hiện các hạng mục công trình này, gây ảnh hưởng đến chất lượng bất động sản của dân.

Thứ ba: Thị trường bất động sản thường đi ngang vào những tháng giữa năm là tâm lý chung của các nhà đầu tư. Điều này làm cho việc mua bán đất có xu hướng bị chững lại. Thay đổi được tâm lý này đòi hỏi Nhà nước phải vào cuộc, tạo thêm những ưu đãi để kích cầu tiêu dùng vào khoảng thời gian này, làm cho thị trường bất động sản luôn sôi động trong suốt năm kinh tế.

Thứ tư: Thị trường căn hộ, chung cư gần như bị đứng sau vụ cháy Carina đầu năm 2018. Tâm lý của người tiêu dùng ban đầu đã là sợ chung cư không đảm bảo thi công, thuế phí nhiều giờ lại chịu thêm tâm lý mất an toàn. Để khắc phục điểm này các nhà đầu tư cần tăng tính năng khi thiết kế thi công để đảm bảo cho người dùng.

Thứ năm: Việc làm giá của một số khu vực cục bộ và đẩy giá đất nền lên cao gây hiện tượng bong bóng bất động sản. Điều này làm những người tiêu dùng thực sự có nhu cầu đang bị giảm khả năng mua đất ở. Do đó việc quản lý thị trường bất động sản cần có những chính sách linh hoạt hơn.

Thứ sáu: Dịch bệnh liên tục cũng làm hạn chế nguồn thu nhập kinh tế trong dân cư, làm ảnh hưởng đến thu nhập của người dân do đó tác động tiêu cực đến sinh hoạt đời sống của họ, do đó cũng làm giảm sức mua bất động sản và tính thanh khoản trên thị trường bất động sản của người dân. Do đó các nhà đầu tư cũng không quá sẵn sàng đầu tư vào thị trường bất động sản hay giao dịch bất động sản.

5. Một số góp ý, thảo luận

Như trên đã nêu, thị trường bất động sản đang đứng trước nhiều cơ hội song cũng rất nhiều những thách thức. Trên cơ sở lý thuyết và phân tích thực trạng thuận lợi – khó khăn của thị trường bất động sản phía Nam có thể thấy để phát triển bền vững thị trường này cần phải có những chính sách, quy định phù hợp để vừa thúc đẩy thị trường bất động sản lại vừa đảm bảo được chính sách giá ổn định, đảm bảo cho thị trường không bị bong bóng. Để đạt được điều đó việc chung tay của cả chính quyền và người dân là điều cần thiết.

Thứ nhất: Vì thị trường bất động sản được phân loại thành thị trường đất đai, công trình công cộng, công trình thương mại dịch vụ, công trình công nghiệp, nhà ở và các công trình khác là theo quy định của Nhà nước. Do đó việc Nhà nước quy định đối với các khu dân cư cần phải hoàn thiện cơ sở hạ tầng và các công trình công cộng như điện, đường, trường, chợ, công viên,.. trước khi chuyển nhượng đất nền bất động sản là cần thiết. Quy định này vừa đảm bảo người dân được sử dụng đầy đủ hệ thống hạ tầng khi mua đất trong khu dân cư đồng thời cũng tránh trường hợp sau khi các chủ đầu tư chuyển nhượng hết hoặc gần hết đất nền không xây dựng các tiện ích cơ sở vật chất. Do đó nhà nước cần ban hành quy định và chế tài đi kèm, thời gian tạm hoãn thực hiện cũng cần quy định ngắn lại, tránh trường hợp làm mất quyền lợi đáng ra phải được hưởng của người dân và nhà đầu tư kinh doanh bất động sản. Việc thực hiện xong ngay từ đầu cũng tránh việc thổi giá bất động sản khi mỗi công trình công cộng được khởi công xây dựng và hoàn thành, nhờ đó ổn định giá bất động sản, tránh hiện tượng tăng giá đột ngột, giá đất nền chỉ tăng khi độ phủ khu dân cư tăng.

Thứ hai: Thị trường bất động sản bảo đảm với sự tham gia của ngân hàng và các tổ chức tín dụng là cấp độ phát triển tất yếu của thị trường bất động sản, đây là cấp độ tiền tệ hoá khi bất động sản phụ thuộc rất nhiều vào nguồn vốn vay, đặc biệt các dự án. Do đó Nhà nước nên có những chính sách phù hợp với việc hỗ trợ vay vốn cho người tiêu dùng mua đất nền cuối cùng. Mặc dù ngân hàng vẫn hỗ trợ người dân vay mua nhà, căn hộ nhưng lại không ưu tiên hỗ trợ việc mua đất nền. Bởi gắn với việc mua đất, người dân phải gắn với phương án mua đất và xây nhà trên đất với là

vay tiêu dùng, nếu vay mua đất đầu tư và bán thì ngân hàng sẽ không hỗ trợ hồ sơ vay. Nếu trong thời gian vay người dân bán đất sẽ phải có trách nhiệm tất toán khoản vay bất kể tài sản thế chấp là tài sản đi vay hay tài sản khác. Do đó người dân chưa thực sự có đủ tài chính mua nhà, chỉ có thể nhờ hỗ trợ ngân hàng để mua đất sẽ gặp nhiều khó khăn. Việc siết tín dụng bất động sản có thể sẽ làm cho những người thực sự có nhu cầu không bao giờ có cơ hội sở hữu được căn nhà như mong muốn. Chính bởi vậy việc cấp vay tín dụng không được cào bằng với tất cả dân cư, phải có những hỗ trợ cần thiết cho người tiêu dùng sở hữu bất động sản đất nền đầu tiên, đáp ứng mục tiêu xây dựng căn nhà đầu tiên.

Thứ ba: Quy luật phát triển thị trường bất động sản cũng như bất kỳ loại hàng hoá nào khác đều không tránh khỏi sự điều tiết của quan hệ cung cầu. Nói cách khác khi nguồn cung bất động sản thấp thì giá cả tăng và ngược lại, việc cùng lúc bung các sản phẩm bất động sản vào cùng một thời gian sẽ tạo ra việc dư cung và ngược lại. Do đó như đã nêu, để thị trường phát triển liên tục từ đầu năm đến cuối năm, không tạo ra những tâm lý cho nhà đầu tư thì Nhà nước cần có những điều chỉnh để những tháng thấp điểm trong năm có thêm nhiều dự án được chào bán ra thị trường và mức ưu đãi hỗ trợ lớn hơn cho khách hàng. Thực hiện được việc này đòi hỏi phải có một chính sách điều chỉnh mang tính vĩ mô trong việc chấp thuận cho các chủ đầu tư chào bán các dự án trên thị trường, cân đối các chính sách hỗ trợ tín dụng cũng như các vị trí đất có nhiều tiện ích. Nếu đạt được điều này, thị trường bất động sản sẽ đi đều trong năm, tránh tình trạng sốt đất vào đầu và cuối các năm tài chính, người dân không bị cuốn theo các đợt tăng giá đất đột ngột, dễ dàng tiếp cận đối với các nguồn đất. Bên cạnh đó việc điều chỉnh kích cầu kinh tế nhằm nâng cao thu nhập người dân cũng là phương án cần tính đến.

Thứ tư: Từ thực tiễn quỹ đất nhà ở liền kề và riêng lẻ ngày càng thu hẹp, quỹ đất nhà ở xã hội, thương mại dịch vụ cũng không còn nhiều, do đó phân khúc chung cư, căn hộ vẫn là một thị trường lớn mạnh, đặc biệt với những người ở trong trung tâm thành phố. Việc phát triển đa dạng các loại hình chung cư từ bình dân đến cao cấp sẽ thu hút một lượng lớn khách hàng đến với thị trường bất động sản. Điều quan trọng là chất lượng phải đảm bảo, tránh xảy ra những rủi ro như trước kia đối với dân cư chung cư. Bên cạnh đó cần có những chính sách bảo hiểm cho người mua chung

cư và sinh sống tại chung cư cũng như những tài sản được sử dụng trong chung cư, đặc biệt là những tài sản giá trị. Việc này đòi hỏi phải có những văn bản quy định rõ quyền lợi trách nhiệm của mỗi bên trong giao dịch mua bán chuyển nhượng.

Thứ năm: Việc quản lý các đơn vị cá nhân làm môi giới bất động sản mặc dù quy định phải có chứng chỉ nghề với được hoạt động nhưng hiện nay rất nhiều người làm môi giới không có chứng chỉ này. Việc này kéo đến việc vận hành thị trường bất động sản đi chệch hướng với định hướng ban đầu, người làm môi giới không thực hiện đúng đạo đức của người môi giới. Chính bởi vậy việc thanh kiểm tra đối với các đối tượng không có chứng chỉ hành nghề môi giới là cần thiết để đảm bảo sự ổn định của thị trường bất động sản. Trước hết cần phải quản lý từ các công ty môi giới địa ốc trước để họ đào tạo và quản lý nhân viên của mình theo hướng chuyên nghiệp hơn. Từ đó tạo sự chuyên nghiệp nói chung cho thị trường bất động sản, đặc biệt là bất động sản vùng ven.

Thứ sáu: Dịch bệnh đang kéo theo những khó khăn cho phân khúc bất động sản sinh thái – du lịch và cho thuê. Đối với thị trường bất động sản này, nhà nước nên có những chính sách phù hợp để hỗ trợ bất động sản cho thuê và dịch vụ. Đặc biệt ngân hàng nên có những hỗ trợ thích hợp đối với tín dụng đi vay đối với các phân khúc này, bên cạnh các doanh nghiệp còn rất nhiều các cá nhân đang bị ảnh hưởng mạnh mẽ bởi đợt dịch bệnh kéo dài này. Bởi nếu không hỗ trợ, sẽ rất nhiều chủ đầu tư phải bán các bất động sản này hoặc chuyển đổi mục đích sử dụng, hệ quả kéo theo sẽ là sự tăng giá phi mã khi dịch hoàn toàn được kiểm soát, du lịch quốc tế trở lại, chất lượng cuộc sống của người dân không ngừng tăng lên. Lúc đó thị trường bất động sản sinh thái – du lịch và dịch vụ sẽ chứng kiến cuộc đua về giá, gây nhiễu loạn thị trường bất động sản nói chung và kéo theo sự ảnh hưởng đến toàn bộ nền kinh tế. Do vậy, việc điều chỉnh các chính sách phù hợp đối với bất động sản lĩnh vực này là cần thiết để đảm bảo phát triển bất động sản tương lai và ổn định xã hội.

Phát triển thị trường bất động sản vững mạnh phải được đi đường dài và người làm thị trường phải có tâm thì với mồng thị trường ngày càng tốt lên được. Còn rất nhiều việc cần phải làm với thị trường bất động sản trong giai đoạn hiện nay, khi các chính sách pháp lý và các quy định vẫn đang

còn điều chỉnh và thay đổi. Vì vậy cần lắm việc Nhà nước – Doanh nghiệp và Nhân dân cùng chung tay để xây dựng thị trường bất động sản vững mạnh.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Kinh doanh Bất động sản 2014, NXB Chính trị Quốc Gia Sự thật
2. Luật Đầu tư 2020, NXB Chính trị Quốc Gia Sự thật
3. Nghị định 139/2017/NĐ-CP về việc quy định xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động đầu tư xây dựng; khai thác, chế biến, kinh doanh khoáng sản làm vật liệu xây dựng, sản xuất, kinh doanh vật liệu xây dựng; quản lý công trình hạ tầng kỹ thuật; kinh doanh bất động sản, phát triển nhà ở, quản lý sử dụng nhà và công sở
4. Nghị định số 123/2017/NĐ-CP quy định mới về thu tiền sử dụng đất khi chuyển mục đích sử dụng
5. Nghị định số 45/2014/NĐ-CP thu tiền sử dụng đất
6. Nghị quyết 08-NQ/TW ngày 16/01/2017 của Bộ Chính trị về phát triển du lịch trở thành ngành kinh tế mũi nhọn
7. Nghị quyết 42/2017/QH14 thí điểm xử lý nợ xấu các tổ chức tín dụng
8. Nghị quyết số 54/2017/QH14 thí điểm cơ chế chính sách đặc thù phát triển TP. Hồ Chí Minh
9. 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, chi nhánh ngân hàng nước ngoài.

ĐÁNH GIÁ TIỀM NĂNG PHÁT TRIỂN THỊ TRƯỜNG BẤT ĐỘNG SẢN KHU ĐÔNG THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

Công Ty TNHH Đầu Tư SGROUP
Nguyễn Thanh Huyền
Giảng viên Trường Đại học Kinh tế - Luật
huyennt@uel.edu.vn

TÓM TẮT

Bài viết đưa ra những thông tin tổng quan để giới thiệu về thị trường bất động sản khu Đông TP.HCM, khái quát về thị trường nơi đây, phân tích đặc điểm của từng loại thị trường bất động sản, đưa ra những yếu tố lợi thế phát triển tích cực và những hạn chế, bất cập mà thị trường phải đối mặt. Phân tích tiềm năng về phía cung và phía cầu đối với bất động sản khu Đông TP.HCM và những tiềm năng khác góp phần làm nên cơ hội phát triển thị trường bất động sản khu Đông TP.HCM trong thời gian tới. Bên cạnh đó,

bài viết cũng phân tích những thách thức mà thị trường phải đối mặt, từ đó đề xuất những kiến nghị nhằm phát huy lợi thế và hạn chế các thách thức, bất cập, hướng tới xây dựng thị trường bất động sản khu Đông TP.HCM bền vững trong thời gian tới.

TỪ KHOÁ:
bất động sản TP.HCM; bất động sản khu Đông; tiềm năng phát triển bất động sản

1. Đặt vấn đề

Thị trường bất động sản luôn giữ vai trò quan trọng trong nền kinh tế. Là một guồng xoay quan trọng trong sự phát triển của xã hội. Có thể thấy được, trong chặng đường lịch sử kể từ giữa thập niên 90, thị trường bất động sản Việt Nam đã trải qua những giai đoạn tăng trưởng nóng, theo sau đó là thời kì suy giảm và đóng băng, rồi hồi phục trở lại một cách mạnh mẽ. Trong 25 năm qua, bức tranh thị trường đã có nhiều thăng trầm, đa số đều hướng theo sự phát triển của cả nền kinh tế Việt Nam. Có thể nói, thị trường bất động sản là thị trường phản ánh rõ nét nhất về tình hình kinh tế, vừa chịu tác động bởi nền kinh tế, vừa tác động tới nền kinh tế theo nhiều cách, do đó để đánh giá thị trường bất động sản, phải đánh giá trên nhiều khía cạnh khác nhau.

Thành phố Thủ Đức mới được thành lập theo Nghị quyết số 1111/2020 ngày 01/01/2021, được kỳ vọng sẽ là hạt nhân thúc đẩy kinh tế của TP.HCM và vùng kinh tế trọng điểm phía Nam dựa trên các lợi thế sẵn có như Khu đô thị mới Thủ Thiêm, Khu công nghệ cao Quận 9, Đại học Quốc gia TP.HCM và nhiều công trình giao thông trọng điểm có tính kết nối cao. Cùng với sự phát triển của Thành phố Thủ Đức sẽ kéo theo một lượng lớn người dân đến an cư, lạc nghiệp, đây sẽ là tiền đề để phát triển thị trường bất động sản khu Đông TP.HCM một cách mạnh mẽ. Nhằm có cái nhìn đầy đủ hơn về tiềm năng phát triển của thị trường bất động sản khu Đông TP.HCM, nhóm tác giả đã thực hiện bài viết "Đ**ánh giá tiềm năng phát triển thị trường bất động sản khu Đông** TP.HCM" từ đó đề xuất những kiến nghị nhằm phát triển thị trường bất động sản khu Đông TP.HCM ổn định và bền vững trong thời gian tới. Tuy nhiên, vì hạn chế về nguồn dữ liệu nên bài viết cũng còn một số hạn chế nhất định làm ảnh hưởng đến mục tiêu của

nhóm tác giả muốn hướng tới.

2. Khái quát lý thuyết về thị trường bất động sản

2.1. Lý thuyết về thị trường bất động sản

2.1.1. Khái niệm bất động sản và thị trường bất động sản

- Bất động sản: là một khái niệm được sử dụng phổ biến ở hầu khắp các quốc gia trên thế giới. Trong tiếng Anh người ta dùng từ: Real estate (tài sản bất động) được gọi là bất động sản. Trong tiếng Pháp, khái niệm bất động sản được chỉ bằng từ: Immobilíe (Bất động sản), Trung quốc dùng thuật ngữ Địa Sản (Tài sản gắn với đất đai) và ở nước ta được gọi là: Bất động sản.

Điều 107 Bộ Luật Dân sự quy định: "Bất động sản là các tài sản không thể di dời bao gồm:

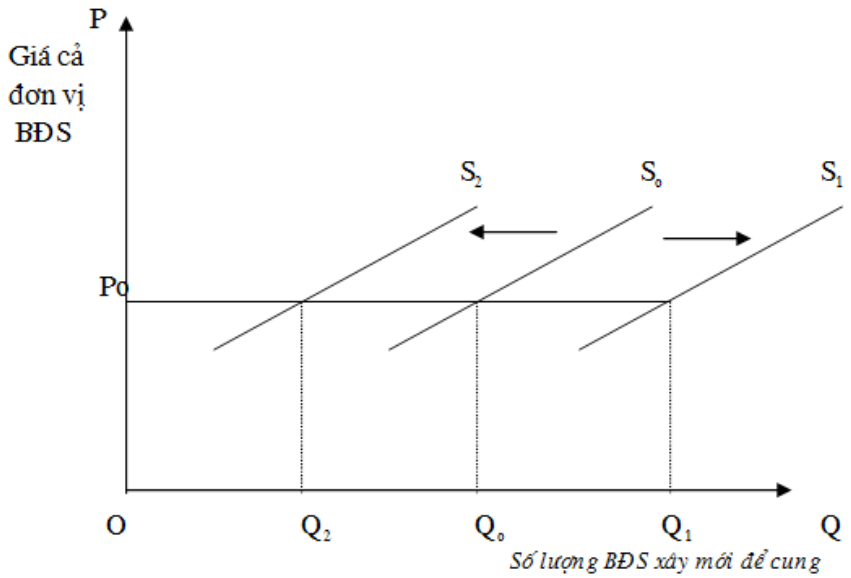
- ✓ Đất đai
- ✓ Nhà ở, các công trình xây dựng gắn liền với đất đai kể cả các tài sản gắn liền với nhà ở công trình xây dựng đó
- ✓ Các tài sản khác gắn liền với đất
- ✓ Các tài sản khác do pháp luật quy định"

- Thị trường bất động sản: là lĩnh vực rộng lớn liên quan đến nhiều ngành, nhiều lĩnh vực như đất đai, xây dựng, kiến trúc, môi trường, thuế, giao dịch đảm bảo… Bên cạnh đó Bất Động Sản là một loại hàng hóa có tính đặc thù kinh doanh loại hình này sẽ tác động đến hành vi kinh doanh, đầu tư, tái đầu tư, tài chính, tiền tệ, đầu cơ, quỹ dự trữ, dự phòng…. bất động sản có quan hệ mật thiết tới xây dựng, quản lí nhà nước về đất đai, quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất.

2.1.2. Lý thuyết cung - cầu về bất động sản

Trong thị trường bất động sản, khi có sự cân bằng giữa cung và cầu, ta có đường biểu diễn quan hệ giữa giá cả đơn vị bất động sản với số lượng cầu trong đơn vị thời gian như trong hình vẽ 1, ứng với giá đơn vị P_0 ta có số lượng cầu Q_0. Khi giá cả tăng thì số lượng cầu lại biến đổi ngược lại, tức là

giảm đi.



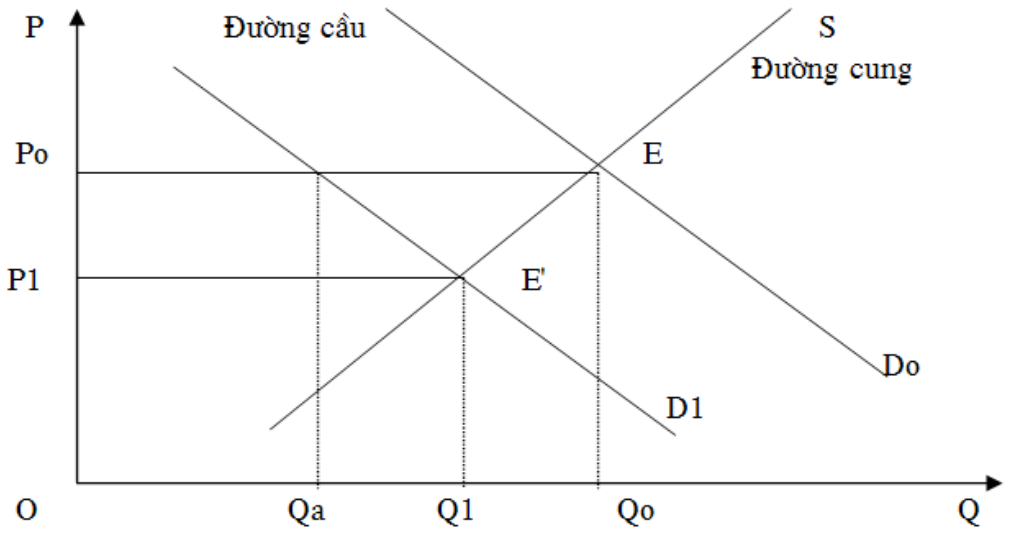
Hình 1: Ảnh hưởng của điều kiện giá cả đối với cầu

Nguồn: Nhóm tác giả tổng hợp

Đường biểu diễn đó được hình thành với giả thiết là tất cả các nhân tố khác đều không thay đổi, trừ giá cả P và số lượng Q. Thế nhưng đối với nhiều loại bất động sản, như nhà ở chẳng hạn, số lượng cầu còn phụ thuộc vào nhiều nhân tố khác như:

1. Sự thay đổi thu nhập: Nếu thu nhập tăng lên thì cùng một giá nhưng số lượng người mua tăng lên, từ Q thành Q_1 đường biểu diễn dịch về bên phải.
2. Sự thay đổi giá cả hàng hoá có thể thay thế: Chẳng hạn nếu giá bán nhà tăng quá cao thì sẽ thay đổi quan hệ cung cầu đối nhà có gara cũng sẽ biến đổi.
3. Sự thay đổi dự báo về tương lai: Chẳng hạn nhiều người mua dự báo rằng tương lai mình sẽ sắm ô tô thì mối quan hệ cung cầu của nhà cho thuê.
4. Sự thay đổi chính sách của Chính phủ: chẳng hạn về thuế, về nhà ở, về đất đai và quy hoạch cũng làm biến đổi quan hệ cung cầu với nhà ở.

Khi giá cả tăng hoặc giảm thì số lượng cung cũng biến đổi theo chiều hướng tăng hoặc giảm (tỷ lệ thuận). Quan hệ giữa giá cả và số lượng bất động sản xây dựng mới được biểu thị trên hình 2 với điều kiện là các nhân tố khác không thay đổi.



Hình 2: Quan hệ giữa giá cả và số lượng cung

Nguồn: Nhóm tác giả tổng hợp

Cũng như đối với cầu, còn có nhiều nhân tố ảnh hưởng tới cung như giá thành khai phát, công nghệ xây dựng, chính sách của Chính phủ, giá cả tương quan giữa các loại sản phẩm, dự báo tương lai.v.v... Sau đây sẽ trình bày ảnh hưởng của ba trong số các nhân tố đó:

1. Giá thành khai phát bất động sản: Có ảnh hưởng trực tiếp đến mức lợi nhuận của nhà đầu tư, do đó ảnh hưởng đến quyết định đầu tư để tăng số lượng cung. Giá thành cao thấp còn phụ thuộc vào lãi suất cho vay của Ngân hàng, tình hình lạm phát... chẳng hạn nếu lãi suất ngân hàng giảm đi và đường đồ thị chuyển dịch sang trái thành đường S1, tức là số cung sẽ tăng lên.
2. Sự thay đổi chính sách của Chính phủ: Nếu Chính phủ tăng giá đất hoặc tăng thuế thì số lượng cung ứng giảm đi và đường đồ thị chuyển dịch sang trái thành đường S2.

3. Sự thay đổi dự báo tương lai: Nếu người kinh doanh bất động sản dự báo rằng sắp tới giá nhà sẽ tăng lên, do đó họ sẽ găm lại một số bất động sản chưa bán vội, làm giảm lượng cung.

2.2. Khái quát về thị trường bất động sản Thành phố Hồ Chí Minh

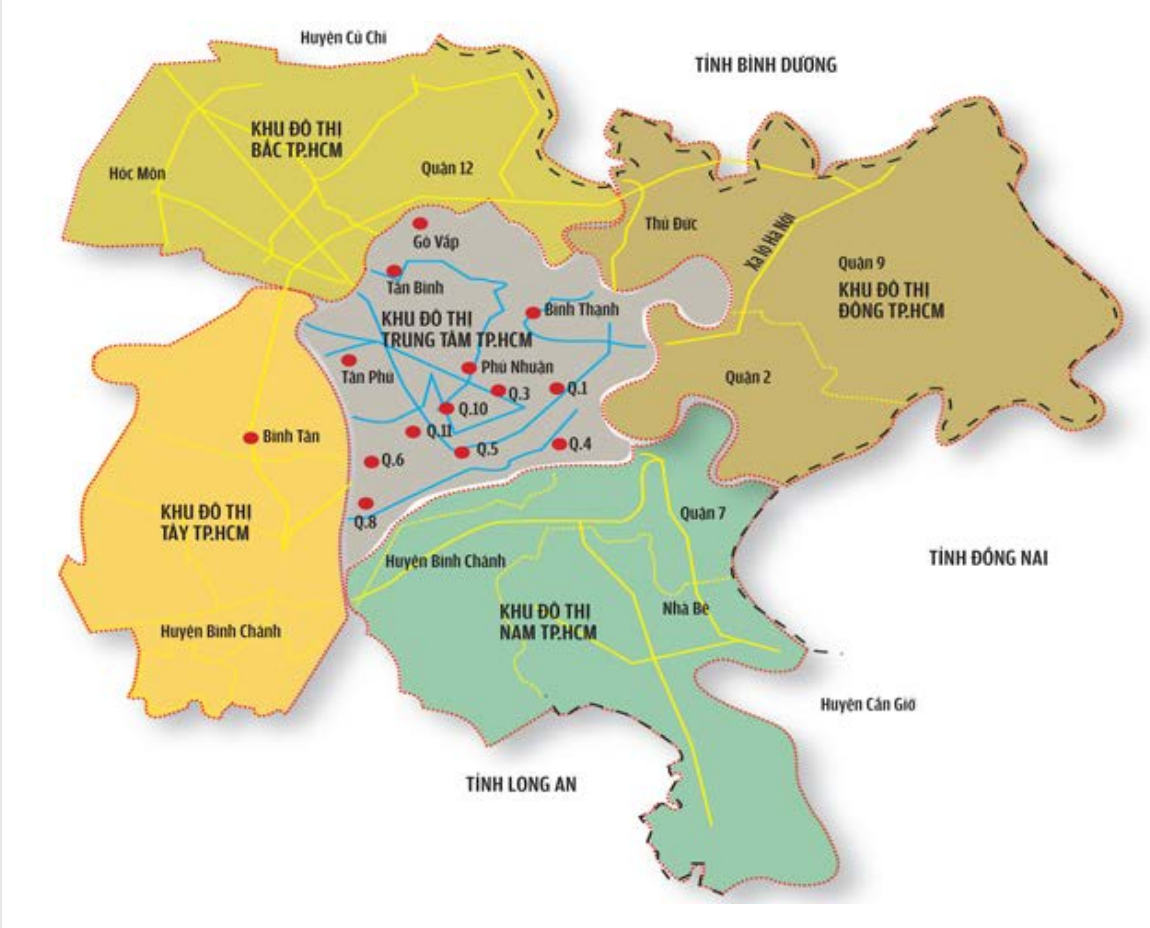
Theo số liệu báo cáo mới nhất trang batdongsan.com.vn, số doanh nghiệp làm việc trong lĩnh vực bất động sản thành lập mới tháng 1/2022 tại TP.HCM tăng 61.2% so với cùng kỳ năm ngoái. Số doanh nghiệp quay trở lại hoạt động sau đợt nghỉ dịch dài tăng 304%. Con số này cho thấy những tín hiệu tốt cho ngành bất động sản TP.HCM.

Bảng 1: Biến động doanh nghiệp bất động sản 2021

Doanh nghiệp	Số lượng *Đvt: doanh nghiệp*	Biến động số lượng *(T1/2022 so với cùng kì năm trước)*
Doanh nghiệp thành lập mới	967	▲ 61.2%
Doanh nghiệp quay trở lại hoạt động	610	▲ 304%

Nguồn: Batdongsan.com.vn

TP.HCM đến năm 2025 sẽ phát triển theo hướng đa tâm với trung tâm tổng hợp tại khu vực nội thành cũ và các khu đô thị vệ tinh theo bốn hướng: bắc, đông, tây, nam. Khu đô thị trung tâm sẽ bao gồm các quận Gò Vấp, Tân Bình, Bình Thạnh, Phú Nhuận, Tân Phú, quận 1, 3, 4, 5, 6, 8, 10, 11. Các khu đô thị vệ tinh lần lượt như sau:



Hình 3: Bản đồ phân khu TP.HCM

Nguồn: bandovietnam.com.vn

2.2.1. Khu đô thị Bắc TP.HCM

Còn được gọi là đô thị đại học bao gồm huyện Củ Chi và Hóc Môn. Đây là một đô thị mới, có diện tích quy hoạch lớn nhất TP.HCM: hơn 6.000 ha. Theo đồ án quy hoạch chung xây dựng tỷ lệ 1/5000, khu đô thị Bắc TP.HCM sẽ là một trung tâm giáo dục cấp thành phố với nhiều trường đại học tầm cỡ quốc gia. Đây sẽ còn là một trung tâm thương mại, y tế, thể dục, thể thao cấp thành phố, với 11 phân khu chức năng như khu trung tâm công cộng, khu thương mại, dịch vụ, y tế, công nghiệp, kho bãi trung chuyển…

2.2.2. Khu đô thị Nam TP.HCM

Trọng tâm là khu đô thị Nam Sài Gòn (quận 7) và khu đô thị cảng Hiệp Phước. Khu đô thị Nam Sài Gòn bao gồm quận 7 (phường Tân Phong, Tân Phú với diện tích 868ha); nam quận 8 (một phần phường 7 với diện tích

268ha); nam huyện Bình Chánh (xã An Phú Tây, Phong Phú, Bình Hưng, Hưng Long với diện tích 1.839ha). Quy mô diện tích điều chỉnh là 2.975ha tổng diện tích tự nhiên (tổng diện tích phê duyệt trước đây chỉ 2.612ha).

Khu Nam sẽ là khu đô thị mới hiện đại, đồng thời là khu đô thị sinh thái, đô thị xanh mang sắc thái giữ gìn thiên nhiên, đặc trưng miền sông nước, và cũng là khu hỗn hợp đa chức năng gồm trung tâm tài chính, thương mại, dịch vụ, khoa học, công nghiệp sạch, văn hoá giáo dục, nghỉ ngơi, giải trí và dân cư.

2.2.3. Khu đô thị Tây TP.HCM

Khu Tây Sài Gòn gồm các quận: Quận 6, Quận 12, Bình Tân, Hóc Môn, Tân Phú, Củ Chi, Bình Chánh. Đây là những khu vực có cơ sở hạ tầng tương đối hoàn thiện song song với đó là hệ thống giao thông đang trong giai đoạn nâng cấp, sửa chữa.

2.2.4. Khu đô thị Đông TP.HCM

Khu Đông TP. Hồ Chí Minh gồm có 3 quận là Quận 2, Quận 9 và Quận Thủ Đức. Ở quận 2 có các khu đô thị mới như Thủ Thiêm, Thạnh Mỹ Lợi, Cát Lái; Quận 9 có các dự án chạy dọc trục cao tốc Long Thành - Dầu Giây.

Theo quy hoạch của thành phố, đến năm 2025, khu Đông Sài Gòn sẽ trở thành trung tâm trí thức và công nghệ cao. Khu đô thị này hình thành sẽ là động lực để thúc đẩy phát triển, thúc đẩy cả trình độ con người, nâng cao đời sống, tri thức của người dân TP. Hồ Chí minh. Đồng thời chuyển dịch cơ cấu dân số, giải quyết bài toán dãn dân, giảm áp lực lớn đối với hạ tầng giao thông TP.HCM như hiện nay, đây cũng là bệ phóng giúp TP. HCM tăng sức cạnh tranh lớn về mọi mặt trên trường quốc tế.

3. Phân tích thị trường bất động sản khu đông TP.HCM

3.1. Khái quát về khu Đông TP.HCM

Khu Đông TP.HCM gồm có 3 quận là Quận 2, Quận 9 và Quận Thủ Đức. Ngày 01/01/2021 UBTVQH ban hành Nghị quyết 1111/NQ-UBTVQH14 về

việc sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã và thành lập thành phố Thủ Đức thuộc TP.HCM. Chính thức sáp nhập 3 quận để thành lập Thành Phố Thủ Đức. Với quy hoạch này, khu Đông TP.HCM cũng chính là Thành phố Thủ Đức, vì vậy trong bài sử dụng 2 cụm từ trên có tính thay thế lẫn nhau.

3.1.1. Điều kiện tự nhiên

Thành Phố Thủ Đức có diện tích 211,56 km² (tương đương 10% diện tích thành phố), dân số chiếm khoảng 12% tổng dân số toàn thành phố, mật độ dân số đạt 4.792 người/km².

Trong đó: Quận Thủ Đức có 47,80 km² diện tích tự nhiên và 532.377 người, gồm 12 phường: Bình Chiểu, Bình Thọ, Hiệp Bình Chánh, Hiệp Bình Phước, Linh Chiểu, Linh Đông, Linh Tây, Linh Trung, Linh Xuân, Tam Bình, Tam Phú, Trường Thọ.

Quận 2 có 49,79 km² diện tích tự nhiên và 171.311 người, gồm 11 phường: An Khánh, An Lợi Đông, An Phú, Bình An, Bình Khánh, Bình Trưng Đông, Bình Trưng Tây, Cát Lái, Thạnh Mỹ Lợi, Thảo Điền, Thủ Thiêm.

Quận 9 có 113,97 km² diện tích tự nhiên và 310.107 người, gồm 13 phường: Hiệp Phú, Long Bình, Long Phước, Long Thạnh Mỹ, Long Trường, Phú Hữu, Phước Bình, Phước Long A, Phước Long B, Tân Phú, Tăng Nhơn Phú A, Tăng Nhơn Phú B, Trường Thạnh.

Nơi đây có vị trí nằm ở phía đông TP.HCM, là vị trí vô cùng thuận lợi khi được bao bọc bởi Đồng Nai, Quận 12, Bình Thạnh, Quận 1, Quận 4, Quận 7 (qua sông Sài Gòn) và Bình Dương. Đây là vị trí cực kì quan trọng trong vùng kinh tế trọng điểm phía Nam, là đầu mối của các tuyến giao thông huyết mạch giữa TP.HCM và các tỉnh Đông Nam Bộ - tiền đề cho mọi sự phát triển kinh tế.

3.1.2. Điều kiện Kinh Tế

Thành Phố Thủ Đức sẽ là trung tâm đổi mới sáng tạo dựa trên nền tảng kinh tế tri thức, khoa học - công nghệ và hợp tác phát triển; tập trung vào

các lĩnh vực giáo dục đào tạo bậc cao, nghiên cứu và sản xuất công nghệ cao, tài chính và thương mại - dịch vụ; có vai trò là hạt nhân trong đổi mới sáng tạo, phát triển hạ tầng số của thành phố và Vùng TP.HCM; là đầu mối kết nối khu trung tâm hiện hữu TP.HCM với cảng hàng không quốc tế Long Thành và các đô thị, khu chức năng trọng điểm phía đông của vùng TP.HCM với 3 mũi nhọn:

(i) Khu đô thị Thủ Thiêm ở Quận 2 với quy hoạch chính là trung tâm tài chính kinh tế của thành phố.
(ii) Khu công nghệ cao ở Quận 9 sẽ là nơi thực hành những ý tưởng sáng tạo .
(iii) Khu đô thị Đại Học Quốc Gia TP.HCM ở Quận Thủ Đức - nơi ươm mầm cho những ý tưởng, nghiên cứu khoa học, đào tạo quốc tế, quy tụ hàng nghìn sinh viên trên cả nước.

Dự kiến thành phố Thủ Đức sẽ đóng góp khoảng 30% – 35% GRDP của TP.HCM, tương đương đóng góp 7% GDP quốc gia.

Nguồn tài nguyên 4.0 hiện có của thành phố Thủ Đức hiện nay là Khu Công nghệ cao TP.HCM. Đây là một trong những khu công nghệ cao thành công nhất hiện nay với tổng đầu tư từ các doanh nghiệp khoảng 8 tỷ USD, xuất khẩu năm 2020 khoảng 20 tỷ USD, 42.000 lao động chất lượng cao, đang triển khai giai đoạn 2 mở rộng thêm khoảng 160 ha (Công viên Khoa học); cụm Đại học (Đại học Quốc gia TP.HCM, Đại học Sư phạm Kĩ thuật Thủ Đức, Đại học Nông Lâm, Đại học Fulbright) với hơn 100.000 sinh viên và hơn 2.000 tiến sĩ là giảng viên;

Theo quy hoạch, thành phố sẽ triển khai tiếp hạ tầng công nghệ và hạ tầng xã hội mới gồm Trung tâm khởi nghiệp sáng tạo lớn nhất Việt Nam, Công viên phần mềm Quang Trung thành phố Thủ Đức, Trung tâm tính toán hiệu năng cao (siêu máy tính) hiện đại nhất ASEAN, Nhà hát giao hưởng, nhạc và vũ kịch, Trung tâm Triển lãm quốc tế.

Về thương mại, Thành phố Thủ Đức có một hệ thống trung tâm mua sắm, siêu thị, chợ đa dạng. Những thập niên gần đây, nhiều trung tâm thương mại hiện đại xuất hiện như Vincom Mega Mall Thảo Điền, GiGa Mall Phạm Văn Đồng, Socar Mall Sala Thủ Thiêm,...đáp ứng nhu cầu mua sắm, giải trí

của dân cư, đây cũng là yếu tố quan trọng thu hút dân cư hình thành các cụm đô thị và ảnh hưởng trực tiếp đến thị trường Bất động sản.

3.1.3. Điều kiện văn hoá – xã hội

Những lý do lịch sử và địa lý đã khiến thành phố Thủ Đức luôn là một thành phố đa dạng về văn hóa. Đây là khu vực được đầu tư các công trình hoạt động văn hoá – xã hội hàng đầu như: Triển khai xây dựng dự án Nhà hát Giao hưởng - Nhạc, Vũ kịch; Trung tâm biểu diễn nghệ thuật đa năng tại Khu đô thị mới Thủ Thiêm để trở thành không gian nghệ thuật mang tính liên hợp tiêu biểu của thành phố.

Bên cạnh đó, Khu Liên hợp Thể dục thể thao quốc gia Rạch Chiếc được triển khai trong thời gian tới, tập trung các công trình thể dục thể thao hiện đại và đồng bộ theo tiêu chuẩn quốc tế, phục vụ thi đấu, phát triển thể thao thành tích cao của thành phố, đáp ứng yêu cầu tổ chức các giải quốc gia, quốc tế do TP.HCM đăng cai.

Trong khi đó tại Quận 9 sẽ đầu tư xây dựng Bảo tàng TP.HCM trong khu công viên Lịch sử - Văn hóa dân tộc. Song song đó, TP.HCM cũng định hướng, quy hoạch, mở rộng bổ sung khu Công viên Lịch sử Văn hóa Dân tộc thành không gian văn hóa phi vật thể (tái hiện các loại hình diễn xướng dân gian; lối sống; nếp sống; lễ hội truyền thống; tri thức văn hóa dân gian), văn hóa nghệ thuật, phục vụ các chương trình lễ, chương trình nghệ thuật mang yếu tố dân tộc để phục vụ du khách.

Với các công trình này và những yếu tố này, Thành Phố Thủ Đức hy vọng sẽ thu hút du khách đến tham quan, thưởng thức các chương trình văn hoá, nghệ thuật, thể thao hàng đầu Việt Nam và khu vực. Đây cũng là động lực thúc đẩy rất lớn tạo môi trường sống hiện đại, đầy đủ về mặt tinh thần cho dân cư, tạo tiền đề phát triển nên các khu dân cư, đô thị hàng đầu.

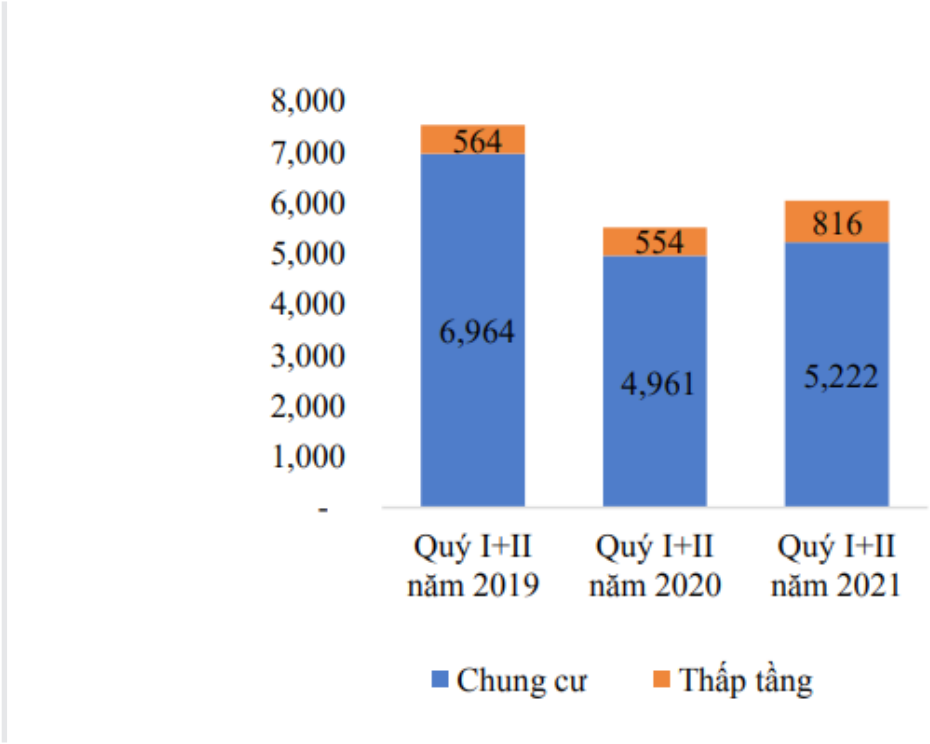
3.2. Thực trạng thị trường bất động sản khu Đông TP.HCM

Trong vài năm trở lại đây, thị trường bất động sản TP.HCM đang có hướng phát triển tích cực và vào quỹ đạo ổn định. Nhiều dự án đô thị tập trung được khởi công, Và Thành phố Thủ Đức đảm nhiệm vai trò san sẻ với khu

trung tâm của thành phố về vấn đề dân cư, giao thông cũng như tiện ích sinh hoạt bằng các khu đô thị vệ tinh. Đây được xem là "miếng bánh" béo bở không chỉ với các nhà đầu tư mà còn đem lại nguồn lợi rất lớn cho các ban ngành liên quan như chủ đầu tư, lực lượng môi giới, bộ phận pháp lý, ngân hàng,.. Sở dĩ các nhà đầu tư đang chuyển hướng phát triển sang những vùng ven bởi vùng này có mật độ dân cư tương đối, thuận tiện giao thông, có thể di chuyển vào trung tâm dễ dàng, thêm vào đó số vốn đầu tư bỏ ra không quá cao như những khu vực trung tâm.

Theo ghi nhận Quý II/2021 TP. HCM có 3 dự án với 2002 sản phẩm được Sở Xây dựng TP. HCM cấp phép đủ điều kiện tham gia thị trường bất động sản. Toàn bộ số sản phẩm này đã chào hàng từ trước và đã được khách hàng đăng ký, đặt mua.

- So với cùng kỳ năm 2019 lượng cung đủ điều kiện bán hàng 6 tháng đầu năm 2021 chỉ đạt 80,2%
- So với cùng kỳ năm 2020 lượng cung đủ điều kiện bán hàng 6 tháng đầu năm 2021 tăng 9,2%.



Hình 4: Lượng cung đủ điều kiện bán hàng TP.HCM 6 tháng đầu năm 2021 so với cùng kỳ năm 2020

Nguồn: Batdongsan.com

Trong đó thị trường chung cư có biến động nhiều qua từng giai đoạn khi giảm từ 6,964 sản phẩm (Qúy I+II năm 2019) còn 4,961 sản phẩm (2020) tức là giảm 28 % và tăng nhẹ lên 5,222 sản phẩm cùng kỳ 2021, tức tăng hơn 5%. Thị trường thấp tầng có sự đột phá khi 2021 tăng hơn 47% so với cùng kỳ 2020. Điều này cho thấy, sự sôi động và có phần nhỉnh hơn giữa các loại hình sản phẩm, thấp tầng chiếm ưu thế hơn trong khi căn hộ còn khá chậm. Sau đó do diễn biến căng thẳng của Đại dịch Covid, các dự án đều tạm ngưng hoặc triển khai không mấy sôi động, tâm lý lo sợ của nhà đầu tư cũng là yếu tố tiên quyết cho sự chậm lại của thị trường.

Thực tế, Thành phố Thủ Đức chiếm sóng từ trước đó với hàng loạt dự án từ căn hộ có: Precia, Vinhome Grand Park, Masteri Center Point,... giai đoạn 2020 – 2021, đến thấp tầng như The Clasia của Khang Điền, Manhattan Glogy của Vingroup, Global City Masterise Home,... liên tục được triển khai trong năm 2022, không những vậy các ông lớn vẫn ráo riết săn lùng các quỹ đất có vị trí kim cương trước tình trạng mỗi ngày một khan hiếm của Thành phố Thủ Đức nói riêng, và toàn TP.HCM nói chung nhằm giành lấy ưu thế cạnh tranh trước những làn sóng bất động sản sẽ đổ bộ trong thời gian tới.

3.3. Đánh giá tiềm năng của thị trường bất động sản khu Đông TP.HCM

3.3.1. Tiềm năng về nguồn cung bất động sản

Khu Đông sẽ tiếp tục là tâm điểm dẫn dắt thị trường, ngay từ năm 2020, các chuyên gia bất động sản đã nhận định, trong năm 2020 và các năm sau đó, bất động sản khu Đông sẽ luôn là thị trường dẫn đầu về bất động sản tại TP.HCM. Trên thực tế, nhìn lại một năm 2021 vừa qua, thị trường bất động sản rơi vào tình trạng khá ảm đảm, thì bất động sản khu Đông vẫn tăng. Thị trường bất động sản khu Đông chiếm tới hơn 60% số lượng bất động sản được chào bán ra thị trường TP.HCM. Còn về mức độ tăng giá các dự án, trong 10 năm qua, khu Đông luôn nằm trong Top đầu các khu vực có mức độ tăng giá cao nhất, trung bình 50 - 70%. Đây cũng là thị trường thu hút dòng vốn ngoại rất lớn.

Các nhà đầu tư cho rằng vị trí thuận lợi gần trung tâm TP.HCM, kết nối tốt với các tỉnh Đồng Nai, Bình Dương, Bà Rịa - Vũng Tàu... là thế mạnh của

nhà đất nơi đây. Đặc biệt, nhờ vào cơ sở hạ tầng phát triển, được đầu tư, quy hoạch đồng bộ, đây chính là ngòi nổ khiến bất động sản khu Đông liên tục bùng nổ.

Mặc dù thời gian vừa qua, với sự thắt chặt nguồn cung bất động sản, các dự án gặp khó khăn trong quá trình triển khai dự án, tạo nên nguồn cung khá khan hiếm trên thị trường bất động sản sơ cấp tại TP.HCM. Thị trường khan hiếm khiến mức giá các dự án mới ra mở bán có phần được đẩy lên cao, tạo thị trường thứ cấp khá sôi động. Tuy vậy, trong bối cảnh nguồn cung toàn thị trường khan hiếm, Thành Phố Thủ Đức vẫn được đánh giá là khu vực có lượng giao dịch sôi động hàng đầu thị trường với lượng căn hộ bán ra chiếm 95% nguồn cung mới toàn TP.HCM và sức tiêu thụ đạt 75%.

Theo báo cáo của Batdongsan.com.vn, trong 2021 vừa rồi, tổng lượng tin rao bán bất động sản tại khu Đông dẫn đầu so với các khu vực khác khi hầu hết những dự án được tìm kiếm tập trung ở khu vực này, điển hình như hàng loạt dự án từ căn hộ cao tầng như: Precia, Vinhome Grand Park, Masteri Center Point,... giai đoạn 2020 – 2021, đến thấp tầng như The Clasia của Khang Điền, Manhattan Glogy của Vingroup, Global City Masterise Home,... Trong đó, giá nhà quận 2 tăng khoảng 2%, giá nhà quận 9 tăng nhẹ 1% và giá nhà ở Thủ Đức tăng 2,5% so với năm trước.

Theo dự báo của CBRE, nguồn cung chào bán dự án mới tại TP.Thủ Đức giai đoạn 2020-2025 sẽ khá dồi dào, tốc độ tăng trưởng trung bình hàng năm là 11,5%, ứng với 15.000-16.000 căn hộ mới được tung ra thị trường mỗi năm. Trong khi đó, tốc độ tăng trưởng nguồn cung tại khu Nam chỉ 4,6% và khu Tây khoảng 5,3%.

Khu Đông được đánh giá sẽ tiếp tục thu hút nhà đầu tư và những người mua để ở, đặc biệt sau khi TP.Thủ Đức được thành lập dựa trên cơ sở sáp nhập ba quận 2, 9 và Thủ Đức. Đồng thời, hạ tầng đang được tập trung hoàn thiện là một trong những yếu tố kích thích thị trường bất động sản khu vực này phát triển. Theo dự báo của CBRE, nguồn cung luỹ kế tại khu Đông TP HCM sẽ tăng 44% lên 198.000 căn vào năm 2025.

Bên cạnh đó, TP. Thủ Đức có tiềm năng lớn về cung bất động sản là do có quỹ đất dồi dào so với các địa phương còn lại của TP.HCM. Thị trường bất

động sản Thành Phố Thủ Đức là thị trường cực kì tiềm năng cho các chủ đầu tư triển khai dự án, bởi lẽ trong điều kiện khan hiếm quỹ đất tại trung tâm TP.HCM thì Thành Phố Thủ Đức là khu vực hiếm hoi còn các quỹ đất lớn triển khai được các đại dự án có quy mô, tiện ích đẳng cấp, đồng bộ được gọi là bất động sản hạng sang. Các bất động sản này do các chủ đầu tư lớn triển khai, nhắm tới giới nhà giàu nên một số dự án đã được bán với các mức giá chưa từng có với căn hộ được bán từ 150 - 200 triệu/m2, nhà phố đạt mức 150-300 triệu/m2 được hấp thụ cực kì nhanh chóng. Điều này làm tạo lập thị trường giá mới kéo theo mặt bằng giá bất động sản ở khu vực này cũng tăng đáng kể so với những khu vực khác. Lý do các bất động sản sau này được bán với mức giá cao là do các chủ đầu tư trong và ngoài nước đã nắm bắt được tâm lý khách hàng khi cho ra các dự án với chất lượng sản phẩm cao với chính sách thanh toán đa dạng và linh hoạt. Nếu đạt được những tiêu chí thu hút, phù hợp giới nhà giàu thì sẽ được thị trường đón nhận rất nhanh.

Với lợi thế có quỹ đất dồi dào nên Thành Phố Thủ Đức hiện đang là khu vực có số lượng dự án nhà phố, biệt thự lẫn căn hộ chung cư nhiều nhất tại TP.HCM. Cụ thể, với loại hình căn hộ chung cư, Rever ghi nhận có đến trên dưới 150 dự án chung cư đã, đang và sắp triển khai tại Thành Phố Thủ Đức với đầy đủ mọi phân khúc từ bình dân đến hạng sang, với sự xuất hiện một số dự án phức hợp, quy mô lớn như khu đô thị Đông Thăng Long, khu đô thị Vinhomes Grand Park. Dự báo sắp tới khu Đông vẫn là khu vực tiếp tục dẫn dắt thị trường, tạo cơ hội phát triển thị trường bất động sản Thành Phố Thủ Đức ngày càng lớn mạnh.

3.3.2. Tiềm năng về cầu bất động sản

Nguồn cầu tiềm năng trên thị trường bất động sản khu Đông TP.HCM tương đối lớn. Khi mà thị trường bất động sản vẫn là kênh yêu thích để tích trữ, đầu tư của người Việt và là kênh sau cùng của dòng tiền sau khi nhà đầu tư kiếm được tiền từ thị trường chứng khoán, vàng và các thành quả kinh doanh khác nên mức giá vẫn luôn được đẩy lên cao.

Trong khi đó, giá bất động sản ở khu vực Quận 9, Thủ Đức một số nơi vẫn được coi là ở mức giá thấp hơn các quận trung tâm TP.HCM nên đây vẫn là nơi mà các hộ gia đình trẻ, thu nhập trung bình về đây tìm kiếm ngôi nhà

cho mình, điều đó cũng tạo nên một thị trường bất động sản hạng bình dân đến trung cấp sôi động. Thêm vào đó, với sự hình thành các cụm khu công nghệ cao, làng đại học và các khu công nghiệp giáp ranh như Bình Dương, Biên Hoà, Nhơn Trạch, đã tạo ra lượng nhu cầu nhà ở cực lớn.

Cùng với sự đông đúc ngày càng tăng của đô thị, quỹ đất ở các thành phố lớn được giới chuyên gia dự báo tiếp tục khan hiếm, trong bối cảnh không có dự án mới được cấp phép trong thời gian tới theo chủ trương quy hoạch của Thành Phố. Nhờ đặc tính khan hiếm, bất động sản tại các vị trí trung tâm Quận 1 ở TP.HCM đang thu hút nhà đầu tư bởi tiềm năng tăng giá ổn định. Càng tiến vào lõi trung tâm thành phố, mức độ khan hiếm càng lớn, do các đặc quyền về vị trí độc tôn, yếu tố hạt nhân của dòng chảy kinh tế, tài chính của toàn thành phố. Bất động sản trung tâm, đặc biệt là khu vực Quận 1 gần như đã hết sạch quỹ đất. Đại bộ phận lao động tại Thành phố Thủ Đức đều nằm trong dân số vàng, những người trẻ và số tiền họ có thể bỏ ra để mua một căn nhà chỉ giao động từ 2 – 4 tỷ. Nhu cầu về nhà ở khu vực tầm trung và tầm thấp hiện rất cao mà nguồn cung cực kỳ khan hiếm trong khi TP. Thủ Đức có lợi thế về quỹ đất dồi dào. Chính vì thế có thể nói cơn khát nhà ở xã hội và phân khúc tầm giá bình dân ngày càng mạnh mẽ và diễn ra sôi động bậc nhất ở thành phố trẻ (TP. Thủ Đức).

3.3.3. Các tiềm năng khác

Các yếu tố khác ảnh hưởng đến nhu cầu bất động sản tại khu Đông TP.HCM bao gồm cả sự gia tăng dân số, mức độ đô thị hoá tăng nhanh, thu nhập người dân tăng cao, sự xuống cấp của các dự án cũ, yếu tố hạ tầng được xây dựng. Các chủ đầu tư tạo lập thị trường tăng giá, sự tăng giá của nguyên vật liệu, lạm phát, dòng tiền đầu tư từ nước ngoài đổ về, sự thay đổi về chính sách, nâng cấp đô thị… Tất cả các yếu tố trên ảnh hưởng trực tiếp đến thị trường Bất động sản nơi đây.

Thứ nhất, yếu tố hạ tầng

Hoạt động liên quan tới hạ tầng chính là yếu tố tác động rất lớn đến thị trường Bất động sản, đây gần như là một trong những yếu tố quan trọng nhất tác động đến thị trường Bất động sản khu đông. Với sự đầu tư hạ tầng một cách mạnh mẽ và đồng bộ, khu Đông TP.HCM đã trở thành một trong

những thị trường tăng trưởng Bất động sản hàng đầu trong thời gian qua.

Tiêu điểm với các tuyến đường hạ tầng quan trọng với loạt dự án trọng điểm được tăng cường đầu tư như Vành đai 3, metro Bến Thành - Suối Tiên, Cao tốc Hồ Chí Minh - Long Thành - Dầu Dây,... đều chạy qua khu Đông TP.HCM. Các tuyến đường liên vùng quan trọng cũng được nâng cấp như hầm Thủ Thiêm, cầu Sài Gòn 2, đại lộ Phạm Văn Đồng, Mai Chí Thọ, Xa lộ Hà Nội...

Vừa qua, đầu tháng 1/2022, Quốc hội thông qua chủ trương đầu tư dự án đường bộ cao tốc Bắc Nam giai đoạn 2021 – 2025, trong đó Dự án mở rộng Cao tốc Hồ Chí Minh - Long Thành - Dầu Giây với tổng chiều dài gần 55km có mức kinh phí thực hiện lên đến gần 13.000 tỷ đồng, đó là chưa kể hàng loạt tuyến cao tốc được triển khai ở khu vực phía Nam lên đến hơn 10 tuyến cao tốc, kết nối toàn bộ trung tâm đầu não kinh tế trọng điểm phía Nam về Cảng Cái Mép – Thị Vải (Cảng nước sâu lớn nhất Việt Nam thuộc tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu) và Sân bay quốc tế lớn nhất Việt Nam – Sân bay quốc tế Long Thành. Điều này sẽ tăng tính kết nối và liền mạch con đường vận chuyển, giao thương mua bán xuất nhập khẩu. Nền kinh tế phía Nam hứa hẹn sẽ bùng nổ trong những năm tới và khu Đông TP.HCM là một trong những tiêu điểm của sự phát triển này, nhờ vậy thị trường bất động sản tại đây cũng sẽ sôi động.

Bảng 2: Danh mục dự án trọng điểm được Quốc Hội phê duyệt chủ trương triển khai năm 2022

Dự án giao thông	Quy mô	Kinh phí thực hiện
Cao tốc Đồng Đăng - Trà Lĩnh	dài 115km	hơn 20.900 tỷ đồng
Cầu Rạch Miễu 2 vượt sông Tiền, nối Tiền Giang với Bến Tre	dài 17,6 km	5.200 tỷ đồng
Dự án mở rộng cao tốc TP HCM - Long Thành - Dầu Giây	gần 55 km	gần 13.000 tỷ đồng
Cao tốc Biên Hòa - Vũng Tàu	dài 53,7 km	hơn 19.610 tỷ đồng
Dự án cao tốc Dầu Giây - Liên Khương	dài hơn 200 km	hơn 23.570 tỷ đồng

Nguồn dữ liệu: VnExpress

Đáng chú ý trong thời gian này là tuyến Metro số 1 với tổng chiều dài 19,7 km bắt đầu từ trạm Bến Thành tại Quận 1 đến trạm cuối - Depot Long Bình tại Quận 9 sắp đi vào hoạt động và dự án cầu Thủ Thiêm 2 nối quận 1 với Quận 2, dự kiến sẽ làm thay đổi hoàn toàn bộ mặt giao thông kết nối của toàn bộ khu vực này.

Thông tin thành phố trẻ dự kiến được đầu tư thêm khoảng 300.000 tỷ đồng để thay đổi diện mạo hạ tầng cũng "tiếp sức" mạnh mẽ cho bất động sản khu vực. Các điểm nóng bất động sản mới tại TP HCM đều là những nơi được đầu tư phát triển về hạ tầng giao thông. Trong đó, Thủ Đức đang là điểm nóng hội đủ nhiều điều kiện để bứt phá nhanh chóng trong những năm tới đây.

Thứ hai, yếu tố đầu tư nước ngoài

Cùng với việc đẩy mạnh hoàn thiện hạ tầng, khu Đông TP.HCM vẫn là một trong những điểm đến hấp dẫn dòng vốn FDI, với sự xuất hiện của: Microsoft, Intel, Quantus Corporation (Mỹ), Allied Telesis (Nhật Bản) hay Samsung (Hàn Quốc)... Mới đây, liên doanh Tập đoàn Lotte (Hàn Quốc) và Tập đoàn Mitsubishi (Nhật Bản) cũng đã "rót" vào khu Thủ Thiêm 2,2 tỷ

USD. Sự đầu tư phát triển của các trường quốc tế lớn như Trường Quốc Tế Việt Úc, Đại học Fulbright và trong tương lai, thành phố trẻ còn hứa hẹn thu hút nhiều trường đại học quốc tế danh tiếng đến thiết lập cơ sở, hướng tới một đô thị đại học hàng đầu khu vực.

Thứ ba, phát triển tiện ích

Để phát triển một thị trường Bất động sản bền vững, việc phát triển tiện ích sống, đô thị hoá để hút dân cũng là yếu tố cực kì quan trọng. Thành Phố Thủ Đức với định hướng trở thành khu đô thị hiện đại, đẳng cấp hàng đầu, các hạ tầng tiện ích quan trọng đã được đẩy mạnh đầu tư xây dựng, tạo bệ phóng hình thành dân cư như Bến xe Miền Đông, Bệnh viện Đa khoa khu vực Thủ Đức, Bệnh viện Hoàn Mỹ, Bệnh viện Ung Bướu 2... được quy hoạch quy mô chỉn chu hiện đại.

Cùng với đó, xu hướng phát triển các khu đô thị quy mô, đẳng cấp theo tiêu chuẩn quốc tế như Vinhomes Grand Park Quận 9, Khu đô thị Sala Thủ Thiêm, khu đô thị Thảo Điền… Đặc biệt là trung tâm tài chính, kinh tế mới Thủ Thiêm đã và đang tạo ra những quần thể tiện ích với diện mạo mới, mang tới những tiện ích như công viên, trường học, bệnh viện, trung tâm thương mại theo tiêu chuẩn quốc tế đến với cư dân Thành Phố Thủ Đức nói riêng và cư dân TP. Hồ Chí Minh nói chung. Tạo tiền đề cho một khu đô thị thông minh, hiện đại đáng sống bậc nhất. Đây là động lực rất lớn thu hút giới nhà giàu về đây sinh sống, tạo nên một thị trường phát triển bất động sản hạng sang đến siêu sang cực kì sôi động tại đây. Và với động lực lớn đó giá nhà đất tại khu vực này có bước nhảy vọt với trước đây và sẽ duy trì đà tăng trưởng dài hạn trong tương lai.

3.4. Đánh giá thách thức thị trường bất động sản khu Đông TP.HCM phải đối mặt trong thời gian tới

Với những sự phát triển nhanh chóng của thị trường bất động sản trong thời gian qua, vấn đề đặt ra liệu đây có phải là thị trường bất động sản bền vững hay thị trường có đang đối mặt với những thách thức, bất cập?

- Thách thức quan trọng trong việc phát triển thị trường bất động sản bền vững là sự phát triển của đô thị gắn liền với mức giá bất động

sản. Với tiềm năng phát triển mà người mua đang kì vọng ở mức giá hiện tại, vấn đề nguồn vốn để đầu tư phát triển đô thị đang là vấn đề khá lớn đối với khu Đông TP.HCM, trong khi nguồn thu ngân sách được giữ lại đầu tư khá có hạn và Thành Phố đang trong giai đoạn cần đầu tư phát triển nên gây ra tình trạng chậm vốn ở một số dự án trọng điểm.

- Thách thức thứ hai là quy hoạch, cần xây dựng ở Thành Phố Thủ Đức là một trung tâm thương mại, dịch vụ quy mô, bài bản không chỉ có ba chức năng là sản xuất, đào tạo, nghiên cứu. Có chức năng trao đổi dịch vụ, thương mại thì đô thị mới phát triển, thị trường bất động sản mới phát triển bền vững. Trong khi đó Thành Phố Thủ Đức còn đang phát triển ở giai đoạn chưa hoàn thiện hệ thống tiện ích hoàn chỉnh, thiếu các tiện ích cao cấp về mặt xã hội như bệnh viện, trường học, khu vui chơi, tài chính... chưa tạo được sự đột phá thực sự về mặt tiện ích sống, chưa tương xứng với giá trị các bất động sản cao cấp.
- Thách thức tiếp theo là hạ tầng hiện hữu tại khu vực Thành Phố Thủ Đức vẫn chưa có tính kết nối cao, một số tuyến đường huyết mạch như vành đai 3, trục đường Liên Phường, vẫn đang bị ngắt quãng, tắc nghẽn ở một số khâu nên việc kết nối với khu vực quận khác còn nhiều khó khăn, hạn chế.
- Một thách thức quan trọng nữa ảnh hưởng lớn đến việc xây dựng thị trường bất động sản bền vững chính là tình trạng đầu cơ, thổi giá trên thị trường bất động sản ở các khu vực này. Thời gian trước đây, do sự buông lỏng quản lý, phân lô bán nền tràn lan, có thể làm hỏng quy trình phát triển đô thị của Thành Phố Thủ Đức gây nên tình trạng những người có nhu cầu về nhà ở thực sự thì không thể mua nổi vì giá nhà quá đắt vì phần lớn các dự án đều dành cho người có tiền. Họ đổ tiền để đầu cơ, rồi đẩy giá nhà đất lên cao hơn nữa, khiến thị trường bị méo mó.
- Hệ thống văn bản pháp luật thiếu hoặc chưa đồng bộ và công tác thực thi pháp luật còn hạn chế, thể hiện ở 3 khía cạnh: Khả năng thực thi của các văn bản pháp luật ban hành trong cuộc sống; sự đan xen chồng chéo giữa các văn bản pháp luật của các cơ quan với nhau như kiến trúc, quy hoạch, bất động sản, thuế…; những sản phẩm bất động sản đã hình thành trong thực tế nhưng văn bản pháp luật lại chưa kịp điều chỉnh.

- Thủ tục hành chính vẫn chưa được tháo gỡ triệt để. Trong giai đoạn vừa qua, thủ tục hành chính đã được giản lược rất nhiều nhưng trong kiến nghị của các doanh nghiệp gửi lên Hiệp hội Bất động sản Việt Nam thì vẫn còn rất nhiều khó khăn, đặc biệt ở các thủ tục đầu tư. Và cũng không phải ngẫu nhiên từ cuối năm 2019, nguồn cung các dự án ra ngoài thị trường hạn chế, một phần vì ảnh hưởng bởi dịch Covid-19 nhưng phần lớn nguyên nhân là do vướng mắc trong các chính sách, thủ tục pháp lý phê duyệt dự án.
- Khó khăn trong tiếp cận nguồn vốn của các doanh nghiệp, đặc biệt là tiếp cận nguồn vốn cho thị trường nhà ở giá rẻ. Mặc dù Chính phủ đã có nhiều quyết định hỗ trợ cho cả doanh nghiệp và người dân tiếp cận vốn vay từ ngân hàng chính sách, ngân hàng thương mại nhưng đến nay nguồn vốn này vẫn khó tiếp cận.
- Hệ thống thông tin về thị trường đất đai còn thiếu, dẫn đến việc thị trường xuất hiện rất nhiều dự án ma và tình trạng sốt đất vẫn diễn ra. Khi thông tin không đầy đủ, nhà đầu tư sẽ chỉ xuống tiền theo phong trào mà không có sự tính toán kỹ lưỡng. Theo đó, cần phải có kênh thông tin đáng tin cậy làm chỗ dựa vững chắc cho thị trường để ngăn chặn tình trạng sốt ảo, bong bóng bất động sản trong tương lai.

4. Kiến nghị chính sách

4.1. Về phía Chính phủ và Chính quyền Thành phố Hồ Chí Minh

Cần có kết hoạch phân bổ nguồn vốn, tập trung phát triển cơ sở hạ tầng tiện ích, công trình công cộng phục vụ đời sống xã hội cho người dân. Điều này sẽ làm cho tốc độ đô thị hóa tăng nhanh hình thành các khu đô thị đúng nghĩa. Khi ấy, giá trị bất động sản mới phản ánh đúng với thực tế.

Nâng cao chất lượng quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch đầu tư phát triển bất động sản. Nhà nước chủ động toàn bộ thị trường đất đai sơ cấp, điều tiết thị trường đất đai thứ cấp, bảo đảm sử dụng đúng mục đích theo quy hoạch đã được xét duyệt. Công khai, minh bạch trong quản lý đất đai (từ việc giao đất, cho thuê đất đến việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi thu hồi đất). Xây dựng và hoàn thiện hệ thống đăng ký bất động sản thống nhất, công khai hóa hoạt động kinh doanh bất động sản và thông tin về thị trường bất động sản.

Cần ra sức thúc đẩy và đôn đốc các dự án hạ tầng trọng điểm, những cung đường huyết mạch có tính kết nối cao, giải quyết tình trạng tắt nghẽn, "ngăn sông cấm chợ" là tình trạng chung mà các dự án lớn, khu đô thị lớn đang gặp phải nên vẫn còn chưa thật sự phát triển tương xứng với tiềm năng của nó.

Hoàn thiện bộ máy tổ chức quản lý đất đai từ trung ương xuống địa phương, tăng cường năng lực cho bộ máy tổ chức và cán bộ quản lý nhà nước về đất đai. Tăng cường thực thi các công cụ giám sát để thực hiện có hiệu quả công tác thanh tra, kiểm tra việc thực thi pháp luật. Xây dựng chế tài xử phạt và xử lý nghiêm các trường hợp vi phạm pháp luật về đất đai và quản lý đất đai đặc biệt là hành vi đầu cơ thổi giá.

Giảm tải các thủ tục hành chính liên quan đến đất đai một cách tối giản để tiết kiệm thời gian và chi phí khi phát sinh giao dịch, tạo điều kiện thuận lợi cho giao dịch mua bán, trao đổi sôi động, thị trường phát triển bền vững.

Cần có các chính sách khuyến khích ưu đãi nhằm hỗ trợ các doanh nghiệp tiếp cận nguồn vốn thuận lợi bằng việc liên kết với các tổ chức tài chính. Các chính sách cần sát sao hơn, minh bạch hơn về các điều khoản, quyền lợi và trách nhiệm của ngân hàng và doanh nghiệp đảm bảo đúng đối tượng, tạo cơ chế thu hút mạnh vốn đầu tư xây dựng, kinh doanh bất động sản bằng nguồn ngân sách nhà nước, bằng vốn của các thành phần kinh tế, bằng vốn đầu tư của các tổ chức tín dụng, bằng huy động tiền tiết kiệm của dân thông qua chứng khoán bất động sản.

Hoàn thành hệ thống đăng ký bất động sản, cấp giấy chứng nhận về bất động sản thống nhất, công khai, minh bạch, đảm bảo không có tình trạng bất cân xứng thông tin, người dân có điều kiện kiểm tra, xác minh thông tin các dự án trên thị trường. Minh bạch hoá việc Nhà nước giao đất, cho thuê đất cũng như việc tính toán bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất; giúp giải quyết triệt để tình trạng tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai có thể xảy ra.

Bên cạnh đó, Chính phủ và chính quyền TP.HCM cần phải có những giải pháp cụ thể nhằm tháo gỡ các vướng mắc về quỹ đất, về khan hiếm nguồn

cung bất động sản, đặc biệt là phân khúc nhà ở xã hội. Các giải pháp cụ thể là:

- UBND thành phố nên tập trung chỉ đạo triển khai các giải pháp nhằm đẩy mạnh việc phát triển nhà ở xã hội, quan tâm bố trí quỹ đất và có cơ chế hỗ trợ để thúc đẩy phát triển các dự án nhà ở xã hội, nhà ở giá rẻ, nhà ở cho thuê.
- Các cơ quan, đơn vị làm công tác bồi thường – giải phóng mặt bằng cần phải chú trọng tuyên truyền, vận động nhân dân, giải thích cho người dân hiểu rõ các quy định của Nhà nước về khiếu nại, tố cáo cũng như công tác bồi thường giải phóng mặt bằng nhằm tạo sự đồng thuận của người dân trong chấp hành chủ trương, pháp luật của nhà nước. Quá trình triển khai thực hiện công tác bồi thường cần bảo đảm công khai, minh bạch và công bằng, đảm bảo lợi ích cho người dân bị thu hồi đất, nhất là không để phát sinh "điểm nóng" trong bồi thường, giải phóng mặt bằng. Điều này sẽ là điểm mấu chốt để giải quyết vấn đề về quỹ đất hiện nay.
- Các cấp có thẩm quyền nên sớm xem xét bố trí đủ kế hoạch vốn trung hạn để cấp bù lãi suất cho Ngân hàng Chính sách xã hội và các tổ chức tín dụng triển khai cho vay hỗ trợ nhà ở xã hội.
- Các cấp có thẩm quyền nên kiểm soát chặt chẽ khi quyết định hoặc chấp thuận đầu tư các dự án căn hộ trung và cao cấp. Khuyến khích các dự án căn hộ diện tích nhỏ, giá trung bình để tránh xảy ra tình trạng lệch pha cung - cầu dễ gây bất ổn cho thị trường.
- Tăng cường kiểm tra, rà soát các dự án bất động sản chậm triển khai, để đất hoang hóa không phù hợp nhu cầu thị trường, chủ đầu tư yếu kém không còn khả năng triển khai dự án để quyết định việc cho giãn tiến độ, điều chỉnh quy hoạch cho phù hợp với nhu cầu thị trường hoặc thu hồi dự án.
- Cần đôn đốc các địa phương đẩy mạnh tiến độ phê duyệt thủ tục đầu tư cho các dự án bất động sản cũng như có chế tài xử lý những địa phương không sâu sát, để tồn đọng nhiều hồ sơ kéo dài.
- Trong ngắn hạn, việc tiếp tục rà soát các nội dung chồng chéo của pháp luật để kịp thời tháo gỡ cho việc phê duyệt dự án là rất cần thiết. Ngoài ra, cũng có thể xem xét việc thành lập một cơ quan chuyên biệt có năng lực và khả năng tiếp nhận, xử lý vướng mắc thuộc thẩm quyền Chính phủ nhằm hỗ trợ cho các địa phương tháo gỡ khó khăn,

vướng mắc cho các dự án và doanh nghiệp.

- Về giải pháp lâu dài, bên cạnh việc quy chuẩn và tối ưu hóa các quy định của pháp luật để lành mạnh hóa thị trường cần sử dụng linh hoạt các công cụ thuế để điều tiết cung cầu, giá bất động sản.

Ngoài ra, cũng cần công bố thông tin dữ liệu về các dự án bất động sản được chấp thuận đầu tư, kế hoạch và quy hoạch sử dụng đất tại các địa phương, dự án được phép giao dịch trên thị trường cũng như biến động giá bất động sản để toàn dân dễ nhận biết nhằm hạn chế tình trạng tồn tại các dự án ma như thời gian qua.

4.2. Về phía ngân hàng và các định chế tài chính thực hiện khơi thông nguồn vốn cho thị trường bất động sản

Ngân hàng nhà nước cần công khai thông tin về tình hình cấp tín dụng của các tổ chức tín dụng, các khoản nợ quá hạn, nợ xấu ảnh hưởng đến chất lượng tín dụng cho hệ thống các tổ chức tín dụng nói riêng, cá nhân và tổ chức khác nói chung như là một biện pháp giúp hoàn thiện chất lượng tín dụng để từ đó nguồn tín dụng được đầu tư đúng chỗ.

Để minh bạch thêm cho thị trường bất động sản cần đưa lợi ích của khách hàng lên hàng đầu, các tổ chức tín dụng cần bắt tay và cùng phối hợp với các doanh nghiệp bất động sản, xem xét cụ thể đối với các dự án đầu tư phát triển bất động sản thiết yếu cho dân sinh và phát triển kinh tế. Chỉ nên hạn chế cho những người vay để mua đi bán lại bất động sản kiếm lời làm méo mó thị trường, còn những người có nhu cầu thực sự vẫn cần cho vay để cải thiện nhà ở. Cần nới rộng cho vay mua nhà chung cư bình dân và nhà ở xã hội cho dân nghèo thành thị.

Đối với biệt thự, nhà chia lô, đất nền đang bị bỏ hoang, cần có chính sách và biện pháp mạnh để điều chỉnh giảm giá, tránh đầu cơ gây lãng phí đất đai, vật liệu xây dựng và tiền bạc của xã hội. Hạn chế cho vay bồi thường, giải phóng mặt bằng, các dự án mới, các dự án xây dựng chưng cư cao cấp, bất động sản du lịch nghỉ dưỡng.

4.3. Về phía các doanh nghiệp kinh doanh và lực lượng môi giới bất động sản

Các doanh nghiệp bất động sản luôn phải thể hiện đầy đủ trách nhiệm với xã hội, trách nhiệm với người tiêu dùng; không để tình trạng dự án chưa đủ điều kiện đã đưa vào hoạt động, chất lượng thấp, không bảo đảm an toàn đã bàn giao cho người mua; nhiều trường hợp người mua nhiều năm vẫn chưa làm "sổ đỏ" hoặc có trường hợp chủ đầu tư đem thế chấp căn hộ đã bán cho người tiêu dùng.

Chủ đầu tư cũng cần đưa ra những yêu cầu bắt buộc về thông tin dự án, phải công khai, rõ ràng, cụ thể trên phương tiện truyền thông rộng rãi để người dân tiếp cận nhằm hạn chế lừa đảo hoặc những tiêu cực khác. Những thông tin cần công khai có thể kể đến như: các dự án đang được chủ đầu tư thực hiện, các dự án đã hoàn thiện xong, các dự án sắp được đầu tư mới; tiến độ thực hiện dự án, thời gian thực hiện dự án, thời gian bàn giao và địa điểm bàn giao; bản vẽ quy hoạch 1/500 của dự án; số lượng tòa nhà trong dự án và số lượng phòng ốc được thiết kế…

4.4. Về phía nhà đầu tư

Nhà đầu tư luôn phải là người thông thái, cân nhắc kỹ lưỡng khi đầu tư vào bất động sản. Chọn lọc thật kỹ sản phẩm, kiểm tra quy hoạch, pháp lý và phải lý trí để có cái nhìn khách quan về tiềm năng, đánh giá đúng bản chất thị trường để đầu tư chính xác.

Lựa chọn chủ đầu tư, sàn môi giới uy tín để tránh những rủi ro có thể xảy ra, không chạy theo số đông, hạn chế tình trạng thấy kinh doanh có lời nên tìm mọi cách để huy động vốn, kể cả vay ngân hàng hoặc vay lãi suất cao sẽ dễ dẫn đến những rủi ro khó tránh khỏi hoặc bị lừa khi đầu tư không đúng chỗ.

Kết luận

Thị trường bất động sản là một trong những thị trường quan trọng của nền kinh tế, tỷ trọng bất động sản trong tổng của cải xã hội ở nước ta chiếm 7,7%. Trong khi đó, ở các nước phát triển tỷ trọng này thường chiếm từ

20 – 25%, thậm trí có nước chiếm trên dưới 40%. Có thể nói sự phát triển của thị trường bất động sản có tác động lan tỏa trên nhiều phương diện đối với hoạt động của một quốc gia, vì vậy nhiều nước trên thế giới coi lĩnh vực bất động sản là một trong những "đầu kéo" của nền kinh tế. Do đó, ngành bất động sản tại Việt Nam với tỷ trọng này thì còn rất nhiều dư địa để phát triển.

Thị trường bất động sản khu Đông TP.HCM tuy còn non trẻ, nhưng thời gian tới sẽ có những bước phát triển tích cực, đóng góp quan trọng vào tăng trưởng kinh tế – xã hội của thành phố và cả nước. Lĩnh vực kinh doanh bất động sản tiếp tục thu hút sự tham gia của các nhà đầu tư trong và ngoài nước. Thị trường bất động sản khu Đông TP.HCM đứng trước những thuận lợi như trên nhưng vẫn còn nhiều thách thức phía trước, để thị trường có thể phát triển bền vững, chính quy, minh bạch, cần sự nỗ lực của cả Nhà nước lẫn các tổ chức, cá nhân trong xã hội, chấp hành nghiêm chỉnh các quy định của pháp luật, làm ăn chân chính… Có như vậy mới tạo nên một thị trường an toàn, bền vững để các bên cùng hợp tác lành mạnh, phát triển và cùng thắng lợi.

Tài liệu tham khảo

1. Bản Đồ Thành phố Hồ Chí Minh, truy cập ngày 10/02/2022 tại địa chỉ: https://bandovietnam.com.vn/ban-do-thanh-pho-ho-chi-minh.
2. Bộ phận Nghiên cứu thị trường, cập nhật thị trường bất động sản T1/2022, Batdongsan.com.vn
3. Cổng thông tin điện tử Chính phủ (2017), 5 giải pháp khắc phục những tồn tại của thị trường bất động sản, Báo Tuổi Trẻ Online, truy cập ngày 10/02/2022 tại địa chỉ: https://tuoitre.vn/5-giai-phap-khac-phuc-nhung-ton-tai-cua-thi-truong-bat-dong-san-20171111143334139.htm
4. Lê Anh (2022), Phát triển bền vững thị trường bất động sản Việt Nam, truy cập ngày 12/02/2022 tại địa chỉ: https://daihoi13.dangcongsan.vn/gop-y-van-kien-dai-hoi/du-thao-van-kien/phat-trien-ben-vung-thi-truong-bat-dong-san-viet-nam-3449.
5. **Hạ Vy,** Khu Đông Sài Gòn sẽ trở thành khu vực dẫn dắt nguồn cung bất động sản toàn thị trường trong thời gian tới, Cafebiz, truy cập ngày 13/02/2022 tại địa chỉ: https://cafebiz.vn/khu-dong-sai-gon-se-tro-thanh-khu-vuc-dan-dat-nguon-cung-bds-toan-thi-truong-trong-thoi-

gian-toi-2020111511043749.chn.
6. Hội môi giới Bất động sản Việt Nam, Báo cáo Tình hình thị trường bất động sản Việt Nam Qúy II & 6 Tháng Đầu Năm 2021
7. Huyền Trân (2020), Thành phố Thủ Đức sẽ có các công trình văn hóa mang tầm khu vực, Báo Lao Động, truy cập ngày 10/02/2022 tại địa chỉ: https://laodong.vn/bat-dong-san/thanh-pho-thu-duc-se-co-cac-cong-trinh-van-hoa-mang-tam-khu-vuc-836253.ldo.
8. Nguyễn Thị Tuyết Như (2018) Kinh doanh bất động sản Những vấn đề cơ bản.
9. **Nguyễn Văn Đính,** Giải pháp tăng cung cho thị trường bất động sản, Diễn Đàn Doanh Nghiệp, truy cập ngày 12/02/2022 tại địa chỉ: https://diendandoanhnghiep.vn/giai-phap-tang-cung-cho-thi-truong-bat-dong-san-212613.html.
10. Quốc Hội (2015), Bộ Luật Dân sự số: 91/2015/QH13, ngày 24 tháng 11 năm 2015
11. S.Hải (2021), Thành Phố Thủ Đức có thể trở thành địa phương có quy mô kinh tế lớn thứ 3 cả nước sau TP.HCM và Hà Nội, Trang tin điện tử ĐẢNG BỘ TP.HCM.
12. Thành Phố Phía Đông: Quốc Hội Chính Thức Quyết Định Thành Lập, truy cập ngày 05/02/2022 tại địa chỉ: https://kinhdoanhdiaoc.net/tp-hcm-thuc-hien-lo-trinh-thanh-lap-thanh-pho-phia-dong.html).
13. Thu Hằng (2022), Điều gì giúp thị trường bất động sản biến tiềm năng thành cơ hội trong năm 2022? BNEWS, truy cập ngày 10/02/2022 tại địa chỉ: https://bnews.vn/dieu-gi-giup-thi-truong-bat-dong-san-bien-tiem-nang-thanh-co-hoi-trong-nam-2022/228555.html.
14. Ủy Ban Thường Vụ Quốc Hội (2020), Nghị Quyết 1111/NQ-UBTVQH14 về việc sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã và thành lập thành phố Thủ Đức thuộc Thành phố Hồ Chí Minh.

KINH NGHIỆM XỬ LÝ BONG BÓNG BẤT ĐỘNG SẢN Ở MỘT SỐ QUỐC GIA VÀ BÀI HỌC CHO VIỆT NAM

Nguyễn Thanh Huyền
Giảng viên Trường Đại học Kinh tế - Luật
huyennt@uel.edu.vn
Nguyễn Thị Ngọc Minh
Sinh viên Trường Đại học Kinh tế - Luật

TÓM TẮT

Bài viết đã tập trung nghiên cứu kinh nghiệm từ 5 quốc gia về xử lý bong bóng bất động sản đã từng xảy ra ở nước họ, trong đó nhóm tác giả tập trung nghiên cứu các biện pháp thành công ở các quốc gia này, các quốc gia bao gồm: Mỹ, Australia, Nhật Bản, Trung Quốc, Hàn Quốc. Các biện pháp được sử dụng để xử lý thành công tình trạng bong bóng bất động sản ở các quốc gia bao gồm: (i) chính sách tiền tệ, trong đó công cụ

lãi suất và hạn chế khoản vay tỏ ra rất có hiệu quả; (ii) sử dụng rộng rãi các kênh truyền thông chính thống để tuyên truyền nâng cao nhận thức của người dân về các tình trạng tiêu cực trên thị trường bất động sản để người dân cân nhắc kỹ lưỡng trước khi quyết định đầu tư; (iii) hỗ trợ doanh nghiệp vượt qua khủng hoảng bằng chính sách mở rộng đối tượng vay hoặc hạ lãi suất; (iv) hỗ trợ ngân hàng xử lý các khoản nợ xấu do bất động sản gây ra; (v) Chính phủ thực hiện các biện pháp nhằm gia tăng nguồn cung bất động sản trên thị trường.

TỪ KHOÁ:
bong bóng bất động sản, sốt đất, hệ lụy bong bóng bất động sản,

1. Đặt vấn đề

Những tháng cuối năm 2021 và những tháng đầu năm 2022, thị trường bất động sản Việt Nam có xu hướng "nóng" lên tại nhiều khu vực trên khắp cả nước. Chỉ trong một năm 2021 đã có đến 4 cơn "sốt đất" diễn ra ở nhiều địa phương trên cả nước, những đợt tăng giá liên tiếp đã tạo ra mặt bằng giá mới cao hơn 30- 60% so với trước đó, thậm chí có những nơi giá cao gấp 2-3 lần mức giá cũ. Đây có phải là dấu hiệu phát triển tích cực của thị trường bất động sản hay đang tiềm ẩn nguy cơ bong bóng bất động sản? Bong bóng bất động sản nổ ra sẽ dẫn đến rất nhiều hệ lụy nghiêm trọng như gây ra tình trạng nợ xấu và xuất hiện các bất động sản ma. Sự kiện vỡ bong bóng bất động sản giai đoạn 2007-2011 là một trong những tiêu biểu nổi bật của hiện tượng này. Do vậy, cần phải cố gắng hạn chế để tình trạng này xảy ra và phải có những đối sách, biện pháp để xử lý nếu nó thực sự xảy ra.

Trong phạm vi bài viết này, nhóm tác giả nghiên cứu học hỏi kinh nghiệm một số quốc gia về biện pháp xử lý bong bóng bất động sản, từ đó rút ra bài học cho Việt Nam nhằm góp phần phát triển thị trường bất động sản ổn định, bền vững trong tương lai.

2. Khái luận về thị trường bất động sản và bong bóng bất động sản

2.1. Khái niệm về thị trường bất động sản

Bất động sản là một khái niệm được sử dụng phổ biến ở hầu khắp các quốc gia trên thế giới. Trong tiếng Anh người ta dùng từ: Real estate (tài sản bất động) được gọi là bất động sản. Trong tiếng Pháp, khái niệm bất động sản được chỉ bằng từ: Immobilíe (bất động sản), Trung quốc dùng thuật ngữ Địa Sản (tài sản gắn với đất đai) và ở nước ta được gọi là bất động sản.

Theo đó, khái niệm về thị trường bất động sản được đề cập: Thị trường bất động sản là tổng hòa các giao dịch dân sự về bất động sản tại một địa bàn nhất định, trong một thời gian nhất định (Thái Bá Cần, Trần Nguyên Nam 2014).

Theo quy định tại Khoản 1 Điều 107 Bộ luật Dân sự năm 2015 quy định: Bất động sản là các tài sản không thể di dời, bao gồm:

+ Đất đai;
+ Nhà, công trình xây dựng gắn liền với đất đai,
+ Tài sản khác gắn liền với đất đai, nhà, công trình xây dựng;
+ Các tài sản khác theo quy định của pháp luật…

Thị trường bất động sản là lĩnh vực rộng lớn liên quan đến nhiều ngành, nhiều lĩnh, nó được biết đến là một trong những thị trường quan trọng có tầm ảnh hướng lớn đến nền kinh tế vì bất động sản là những tài sản có giá trị lớn về mặt kinh tế, bên cạnh đó bất động sản là một loại hàng hóa có tính đặc thù kinh doanh loại hình này sẽ tác động đến hành vi kinh doanh, đầu tư, tái đầu tư, tài chính, tiền tệ, đầu cơ, quỹ dự trữ, dự phòng nên có ảnh hưởng lớn đến nền kinh tế quốc gia. Hiện nay có những cách hiểu khác nhau về thị trường bất động sản:

+ Thị trường bất động sản là thị trường nhà, đất.
+ Thị trường bất động sản là hoạt động mua bán, trao đổi, cho thuê, thế chấp, chuyển nhượng quyền sử dụng bất động sản theo quy luật của pháp luật, có sự quản lý của Nhà nước.
+ Thị trường bất động sản là tổng hòa các giao dịch dân sự về bất động

sản tại một địa bàn nhất định, trong một thời gian nhất định.

Như vậy có thể thấy rằng: thị trường bất động sản là loại thị trường bao gồm các giao dịch về bất động sản được thực hiện thông qua quan hệ hàng hóa tiền tệ theo nguyên tắc tự nguyện của bên mua và bên bán và có sự quản lý chặt chẽ của nhà nước.

2.1. Khái luận về bong bóng bất động sản

Thứ nhất, bong bóng bất động sản là gì?

Bong bóng nhà đất, hay bong bóng bất động sản, là sự gia tăng giá nhà đất do nhu cầu, đầu cơ và chi tiêu quá đà đến mức sụp đổ. Bong bóng nhà ở thường bắt đầu với sự gia tăng nhu cầu trong bối cảnh nguồn cung hạn chế, cần một thời gian tương đối dài để bổ sung và gia tăng. Các nhà đầu cơ đổ tiền vào thị trường, tiếp tục thúc đẩy nhu cầu. Tại một thời điểm nào đó, cầu giảm hoặc đình trệ đồng thời cung tăng, dẫn đến giá giảm mạnh - bong bóng vỡ. Bong bóng nhà đất, cũng như bất kỳ bong bóng kinh tế nào khác, là một sự kiện tạm thời và có khả năng xảy ra bất cứ lúc nào điều kiện thị trường cho phép (The Investopedia Team).

Mặc dù là một sự kiện tạm thời, nhưng nó có thể kéo dài trong nhiều năm. Thông thường, nó được thúc đẩy bởi những thứ nằm ngoài quy chuẩn như nhu cầu bị thao túng, đầu cơ, mức đầu tư cao bất thường, thanh khoản dư thừa, thị trường tài trợ bất động sản bị bãi bỏ hoặc các hình thức cực đoan của các sản phẩm phái sinh dựa trên thế chấp - tất cả đều có thể khiến giá nhà trở nên không bền vững, dẫn đến sự gia tăng cầu quá cao so với cung.

Bong bóng không chỉ gây ra khủng hoảng trong lĩnh vực bất động sản mà còn có ảnh hưởng đáng kể đến mọi tầng lớp, các khu vực lân cận và nền kinh tế nói chung. Nó có thể khiến mọi người tìm cách trả hết các khoản thế chấp của họ thông qua các chương trình khác nhau hoặc đào sâu vào các tài khoản hưu trí để có thể đủ trả tiền nhà. Bong bóng nhà đất là một trong những lý do chính khiến mọi người mất tiền tiết kiệm.

Thứ hai, nguyên nhân nào gây ra bong bóng nhà ở?

Theo truyền thống, thị trường nhà đất không dễ xảy ra bong bóng như các thị trường tài chính khác do lượng giao dịch và các chi phí lớn liên quan đến việc sở hữu một ngôi nhà. Tuy nhiên, sự gia tăng nhanh chóng của nguồn cung tín dụng dẫn đến sự kết hợp của lãi suất rất thấp và nới lỏng các tiêu chuẩn bảo lãnh phát hành tín dụng có thể đưa người đi vay vào thị trường và nhu cầu tiêu thụ gia tăng. Việc tăng lãi suất và thắt chặt các tiêu chuẩn tín dụng có thể làm giảm nhu cầu bất động sản khiến bong bóng nhà đất bị vỡ.

Ngoài ra, chênh lệch cung – cầu cũng là nguyên nhân lớn gây nên tình trạng bong bóng bất động sản. Cầu tăng lên quá cao trong khi nguồn cung bị khan hiếm dẫn đến sự mất cân bằng thị trường. Tuy nhiên sự tăng cầu không đến từ nhu cầu mua để sử dụng mà phần lớn là nhu cầu đầu cơ. Khi mà nhu cầu mua nhà đất để sử dụng không nhiều bằng lượng bán ra trên thị trường, giá trị của các bất động sản chỉ tăng ảo, đến một thời điểm các bong bóng này sẽ vỡ ra.

Hoạt động đầu cơ tích trữ cũng là nguyên nhân lớn gây nên bong bóng bất động sản. Trước sự tăng trưởng của thị trường, ngày càng xuất hiện nhiều nhà đầu tư thứ cấp, trung gian, môi giới,... Các đợt tăng giá bất động sản bắt đầu xuất hiện với tần suất cao và giá dao động quá mức. Giới đầu cơ tham gia đông đảo vào thị trường, thực hiện nhiều giao dịch mua vào để giành quyền cầm trịch giá cả, các đợt sốt giá cũng vì thế mà bị đẩy lên ngày càng cao khiến thị trường trở nên mất ổn định.

Nền kinh tế phát triển khiến thu nhập người dân tăng lên, mức sống, thu nhập của người dân và các doanh nghiệp cũng tăng lên họ có tiền tích trữ và hướng đến đầu tư, lưu trữ tài sản thông qua kênh đầu tư bất động sản, nó là kênh đầu tư an toàn và có khả năng sinh lời cao nên được nhiều người lựa chọn nên cũng góp phần tạo ra bong bóng bất động sản.

Thứ ba, dấu hiệu nhận biết bong bóng bất động sản?

Theo Tien, N. H., Vu, N. T., Dung, H. T., & Duc, L. D. M. (2019), các dấu hiệu nhận biết bong bóng bất động sản có thể kể đến là:

+ Tăng trưởng GDP Chỉ số thu nhập bình quân đầu người (GDP) đang

tăng ở mức rất cao, có nghĩa là mọi người và doanh nghiệp kiếm tiền thuận lợi có nhiều tài sản. Do đó họ sử dụng bất động sản làm kho chứa, kênh kinh doanh. Bong bóng thời kỳ 2007- 2011, Việt Nam lúc này tăng trưởng GDP năm 2007 đạt 8,48%, là mức rất cao. TP HCM trưởng GDP năm 2007 đạt mức 12,6% cũng là mức tăng trưởng cao nhất trong 10 năm kể từ năm 1997.

+ Chính sách nới lỏng tín dụng: thời điểm 2007, chính sách nới lỏng tín dụng, thậm chí cho vay dưới chuẩn khiến tăng trưởng tín dụng tăng đến hơn 37%. Phần lớn nguồn vốn tín dụng đổ vào đầu tư kinh doanh bất động sản.
+ Khối lượng giao dịch tăng đột biến: số lượng sở hữu nhà tăng khoảng 25% so với mức trung bình trước khi bắt đầu bong bóng, nhưng tỉ lệ bỏ trống cũng tăng gần đến kỷ lục, trên 9%.
+ Nguồn cung tăng nhanh, phát triển nóng ở phân khúc bất động sản cao cấp.
+ Cơn sốt đất nóng trong thời gian ngắn: TS. Nguyễn Trí Hiếu từng phân tích: Bất kỳ một sản phẩm nào, ở lĩnh vực nào mà giá trị tăng lên 100% đều sẽ xảy ra khủng hoảng. Nếu tăng 10% là bình thường, từ 20 - 50% là đã tăng cao, từ 50 - 70% là tăng quá cao và tăng 100% sẽ xảy ra bong bóng bất động sản. Vì cầu có giới hạn còn nguồn cung vẫn tiếp tục đổ ra. Giá cứ tăng nhưng cầu ngưng, ngược lại, cung vẫn tăng... thì hậu quả là bong bóng bất động sản sẽ xuất hiện (Vũ Lê, 2018).
+ Đầu tư ngắn hạn chiếm ưu thế và nhu cầu về chỗ ở rất thấp. Dự án ảo, mua trên giấy cũng chưa hình thành nhiều, xuất hiện rất nhiều nhà đầu tư kinh doanh bất động sản thứ cấp, môi giới, cò đất, cò nhà, đi đôi với các đợt sóng tăng giá bất động sản với tần số chóng mặt và giới đầu cơ chuyên nghiệp cầm trịch làm giá, thổi giá, tạo sóng, đẩy giá ảo rất cao so với giá trị thực của bất động sản để trục lợi, kiếm lời nhanh, kích thích tâm lý đầu tư lướt sóng.

Bong bóng địa ốc không phải là cái gì mới, ở Mỹ và các nước khác đều từng trải qua trước đó. Nhưng bong bóng năm 2008 sẽ không dẫn đến suy thoái toàn cầu và khủng hoảng tín dụng nếu không có khoảng 40% trong tổng số nợ thế chấp của Mỹ rơi vào tình trạng nợ xấu (Nanto, Dick K, 2008).

2. Kinh nghiệm xử lý bong bóng bất động sản ở một số quốc gia

2.1. Kinh nghiệm của Mỹ

Bong bóng bất động sản ở Mỹ bị "vỡ" từ những năm 1990, do giá bất động sản giảm đột ngột, làm cho những người nắm giữ, đầu cơ bất động sản bị giảm lợi nhuận và phải đối mặt với các khoản nợ ngân hàng. Không thể bán được sản phẩm bất động sản đang nắm giữ cùng với các khoản nợ và lãi vay ngân hàng chưa thanh toán được, các nhà đầu tư phải tuyên bố phá sản.

Từ năm 2000 đến năm 2006, cho vay thế chấp dưới tiêu chuẩn đã chiếm 21% tổng các khoản vay thế chấp, tăng 9% so với giai đoạn 1996 – 2004, trong đó chỉ tính riêng năm 2006 tổng giá trị các khoản vay dưới tiêu chuẩn đã đạt mức 600 tỷ USD, bằng 1/5 thị trường cho vay mua nhà của Mỹ. Sự phát triển mạnh của hình thức cho vay thế chấp dưới tiêu chuẩn đi kèm với sự bùng nổ thị trường nhà đất Mỹ là hệ quả lãi suất giảm xuống mức kỷ lục 0,25%. Trong khoảng thời gian này, việc mua nhà ở Mỹ khá dễ dàng, người mua chỉ cần phải trả ngay 20% giá trị của căn nhà, còn lại sẽ trả góp trong vòng 20 năm hoặc lâu hơn. Lãi suất lúc đó lại rất thấp nên chỉ cần mua sau đó cho thuê lấy tiền trả lãi ngân hàng, khi nào được giá thì bán để kiếm lời.

Để ứng phó với tình trạng trên, từ năm 1999 North Carolina và nhiều bang đã bắt đầu thông qua luật chống cho vay nặng lãi nhằm mục đích giảm tỷ lệ nợ hoặc tăng chi phí của các khoản thế chấp rủi ro. Họ cũng có nhiều thay đổi trong chính sách pháp luật, cụ thể, họ mở rộng phạm vi bảo hiểm theo Đạo luật Bảo vệ Quyền sở hữu Nhà và Công bằng của Liên bang (HOEPA) bằng cách khi mua nhà và thế chấp mở tín dụng sẽ giảm tỷ lệ phần trăm hàng năm và khuyến khích bằng các ngưỡng kích hoạt phí và điểm; cấm hoặc hạn chế việc sử dụng thanh toán bằng bong bóng và các khoản phạt trả trước. Tương tự, nỗ lực của Ban Dự trữ Liên bang để ban hành các hướng dẫn nhằm hạn chế các ngân hàng tiếp xúc với bất động sản thương mại và sử dụng các khoản vay nước ngoài cho mục đích này.

Ngoài ra, Chính phủ Mỹ còn ban hành gói kích thích kinh tế vào năm 2008, Chính phủ Mỹ đã phân bổ hơn 900 tỷ USD cho các khoản vay đặc biệt và

giải cứu liên quan đến "bong bóng" nhà ở Mỹ. Trong đó, hơn phân nửa hỗ trợ cho hai công ty thế chấp của Chính phủ là Fannie Mae và Freddie Mac và Cơ quan quản lý Nhà Liên bang. Cũng trong năm 2008, Chương trình Giải cứu Tài sản xấu đã ra đời. Cụ thể hơn, gói hỗ trợ của Chính phủ đề nghị mức vay mới với lãi suất chỉ 4%, nới thời hạn vay lên 40 năm và ân hạn thêm cho các khoản vay quá hạn chưa trả được. Đây là giải pháp nhằm tạo cầu cho thị trường nhà đất. Những người vay được phân loại làm 2 hạng: có tiền sử tín dụng tốt và xấu. Với những người có tiền sử tín dụng tốt, quy định yêu cầu họ phải đang ở trong căn nhà mà họ định tái cấu trúc khoản vay, có khoản nợ ít hơn 729.750 USD, phải chứng minh được là mình đang gặp khó khăn tài chính. Với những người có "tiền sử" tín dụng rủi ro, các điều kiện cũng tương tự nhưng kèm theo quy định là sau 5 năm, lãi suất với các khoản vay mới sẽ tăng nhưng không cao hơn lãi suất thị trường ở thời điểm đó. Những nhà đầu tư bất động sản muốn mua căn nhà thứ hai và những ai có khoản nợ trên 729.750 USD đều không được tham gia chương trình này.

Bên cạnh đó, Chính phủ Mỹ cũng ban hành chính sách nới lỏng tiền tệ nhằm ứng phó với cuộc khủng hoảng tài chính thế giới năm 2008, Cục Dự trữ Liên bang Mỹ (FED) đã thực thi chính sách lãi suất gần bằng 0%. Mục tiêu của FED hướng tới là cam kết giữ lãi suất ngắn hạn ở mức gần 0% kéo dài đến năm 2015 để kích thích cho vay, cứu các DN và nền kinh tế. Tiếp đó, để chấn hưng kinh tế, FED tiếp tục can thiệp vào thị trường tài chính tiền tệ bằng 3 gói nới lỏng định lượng (QE) lần lượt vào các năm 2008, 2010 và 2012. Đây là các gói cứu trợ mà FED đã đưa ra để giải cứu thị trường tài chính của Mỹ trong bối cảnh thất nghiệp tăng cao, tăng trưởng GDP đạt thấp.

Như vậy, sau hàng loạt những biện pháp của Chính phủ và của FED nhằm xử lý khủng hoảng bất động sản, thị trường bất động sản Mỹ đã có dấu hiệu phục hồi. Năm 2013 là năm chứng kiến thị trường nhà đất Mỹ có dấu hiệu phục hồi với tốc độ mạnh mẽ hơn. Chỉ số tổng hợp về giá nhà của S&P/Case-Shiller công bố ngày 25/6/2013 cho thấy giá nhà ở 20 thành phố của Mỹ đã tăng hơn 2,5% trong tháng 4 so với tháng 3 và là mức tăng hàng tháng cao nhất kể từ năm 2000. Giá nhà ở tất cả các thành phố, trừ Detroit, đã tăng lên trong tháng thứ tư liên tiếp, trong đó 12 thành phố có mức tăng tới hai con số là San Francisco, Las Vegas, Phoenix và Atlanta, với các mức tăng trên 20%...

2.2. Kinh nghiệm của Australia

Bong bóng bất động sản của Australia bùng nổ vào năm 1996 chưa từng có tiền lệ từ trước tới nay ở cả độ lớn và thời hạn. Nhập cư và đô thị hóa đều cao, thiếu hụt nguồn cung đi kèm lãi suất thấp đã đẩy giá lên cao, dẫn đến sự chênh lệch lớn nhất về tỷ lệ thu nhập giá được ghi nhận kể từ năm 1970. Sự bùng nổ nhà đất diễn ra trong một thời gian ngắn bị gián đoạn bởi các gợn sóng của cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu nhưng phục hồi nhanh chóng nhờ các biện pháp chính sách nhằm giải quyết hậu quả. Tính đến giữa năm 2010, giá nhà ở cao hơn 129%, tính theo giá thực tế, so với năm 1995 trong khi tỷ lệ nợ thế chấp trên GDP đã tăng gần gấp ba lần so với cùng kỳ (Bloxham, Paul, Christopher Kent, and Michael Robson, 2010).

Để xử lý khủng hoảng bất động sản Ngân Hàng Dự Trữ của Australia đã sử dụng chính sách tiền tệ trong giai đoạn đầu 2002 - 2003. Họ thông qua các kênh truyền thông thông thường của mình bày tỏ một số lo ngại về bong bóng nhà ở và mắc nợ hộ gia đình cao. Kho bạc cũng đã gióng lên hồi chuông cảnh báo về một bong bóng tài sản, cảnh báo người dân khi tham gia thị trường có những rủi ro phá sản. Kết quả từ hành động truyền thông này đã hạn chế tăng giá bất động sản và tăng nợ hộ gia đình. Giá nhà chững lại trong năm 2004 - 2005; nhưng lại tiếp tục vào năm 2006 và tốc độ nợ hộ gia đình hầu như không giảm.

2.3. Kinh nghiệm của Nhật Bản

Tại Nhật Bản, bong bóng bất động sản đã từng "vỡ" vào năm 1991. Sau đó, sang năm 1997 - 1998, do ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng tài chính châu Á, thị trường bất động sản lại tiếp tục đi xuống. Xu hướng giảm giá nhà đất trên thị trường ngày càng lan rộng. Giá nhà đất và lượng giao dịch giảm cùng với các khoản nợ ngân hàng đã khiến hoạt động kinh doanh của các công ty bất động sản gặp nhiều khó khăn, nhiều công ty phải tiến hành tái cấu trúc và thậm chí phải tuyên bố phá sản.

Nguyên nhân đầu tiên được cho là do sự sụt giảm của giá chứng khoán, kéo theo là giá bất động sản cũng giảm rất sâu. Cụ thể, giá chứng khoán Nikkei 225 đạt đỉnh 38.915 điểm vào cuối năm 1989, sau đó giảm mạnh xuống còn 14.309 điểm vào tháng 8/1992, giảm hơn 60% so với thời điểm

cao nhất (Okina/Shirakawa, 2001). Thị trường chứng khoán và thị trường bất động sản có mối quan hệ chặt chẽ với nhau, khi thị trường chứng khoán tăng giá, một phần lãi đáng kể sẽ được các nhà buôn chứng khoán chuyển thành tiền mặt rồi đầu tư vào bất động sản. Ngược lại, khi giá chứng khoán giảm, các nhà buôn chứng khoán sẽ thua lỗ, khoản vốn đầu tư sẽ giảm. Khi đó, giá cổ phiếu bất động sản cũng giảm theo và giá đất sẽ trượt dốc. *Thứ hai,* Chính phủ thực hiện cải cách ngân hàng bằng cách dỡ bỏ cơ chế quản lý lãi suất và những rào cản cho vay phi ngân hàng, các ngân hàng bắt đầu mở rộng các khoản cho vay mạo hiểm như cho vay tiêu dùng, cho các doanh nghiệp xây dựng vay bất động sản. Khi các quy tắc điều hành và giám sát chưa kịp thay đổi với điều kiện mới thì các khoản cho vay lỏng lẻo của ngân hàng đã biến thành những khoản nợ xấu gây hậu quả nghiêm trọng. Hàng loạt doanh nghiệp bất động sản Nhật rơi vào tình trạng phá sản.

Để xử lý các công ty bất động sản ở Nhật Bản bị "đắp chiếu", Chính phủ nước này đã đưa ra chính sách hỗ trợ, nhằm kích thích tạo thanh khoản cho thị trường cũng như giúp các doanh nghiệp thoát khỏi khủng hoảng. Mặc dù phần lớn nỗ lực này nhằm mục đích hồi sinh ngành ngân hàng, nhưng nó cũng cho phép các nhà đầu tư tạo quỹ tín thác đầu tư bất động sản, về cơ bản là quỹ tương hỗ đầu tư vào bất động sản thương mại. Giữa năm 1990, Ngân hàng Trung ương Nhật Bản đã đưa ra mức lãi suất ngân hàng ở mức dưới 1% để tạo điều kiện cho người dân vay tiền và từ đó khơi thông thị trường nhà đất. Năm 1995, Bộ Tài chính Nhật Bản đã ban hành sắc lệnh tăng thuế tiêu dùng từ 3% lên 5% và giảm 20% thuế thu nhập cá nhân nhằm kích thích nền kinh tế. Bên cạnh đó, Chính phủ Nhật Bản còn nới lỏng các quy tắc xây dựng, chẳng hạn như giới hạn chiều cao và cắt giảm thời gian phê duyệt giấy phép xây dựng; quản lý nợ, mua lại các khoản nợ xấu liên quan đến bất động sản.

Kết quả đạt được là giá nhà ở tại Tokyo đã tăng 0,5% trong 12 tháng tính đến tháng 7, mức tăng đầu tiên trong 15 năm. Giá đất tuy vẫn giảm, nhưng tốc độ giảm đã chậm lại. Theo số liệu của Cơ quan Dịch vụ tài chính, giai đoạn 2001 – 2006, Chính phủ đã đánh giá chặt chẽ tài sản của các ngân hàng lớn nhằm giảm đáng kể nợ xấu, từ tổng dư nợ 8,7% năm 2002, giảm xuống còn 1,4% năm 2008 (Fackler, M, 2005). Do đó, cạnh tranh cho vay cũng đã tăng lên, đặc biệt là trong khu vực đô thị. Kết quả là chi phí cho

vay nhà ở đã giảm, tạo tính thanh khoản cho thị trường nhà đất.

Tuy nhiên, việc Chính phủ Nhật Bản "cứu" thị trường bất động sản gặp phải một số tồn tại, đó là Chính phủ vẫn chưa tháo gỡ được khó khăn cho các doanh nghiệp làm ăn thua lỗ, nền kinh tế rơi vào tình trạng giảm phát, cùng với đó là vấn đề nợ công khiến công cuộc phục hồi kinh tế càng trở nên khó khăn hơn.

2.4. Kinh nghiệm của Trung Quốc

Quay trở về những năm 1990, nhiều người mua bất động sản ở Trung Quốc cuối cùng chẳng lấy được gì ngoài sự tức giận. Những ngôi nhà chưa hoàn thành và không được giao đến tay người dân, những tòa nhà đó bị bỏ dở trong nhiều năm. Sau gần cả một thập kỷ, người dân vẫn luôn tìm lại số tiền từ mồ hôi nước mắt mà họ dành dụm chỉ để mua căn nhà cho riêng mình.

Vào thời điểm đó, thị trường bất động sản là một điều khá mới mẻ đối với Trung Quốc. Trước khi nước này bắt đầu áp dụng kinh tế thị trường vào cuối những năm 1970, nhà ở được Nhà nước chịu trách nhiệm, nên thị trường bất động sản không thực sự tồn tại theo nghĩa nào. Vì vậy, những công ty đầu tư vào đất đai và bất động sản còn thiếu kinh nghiệm và hệ thống pháp luật có lẽ chưa đủ tốt để cung cấp đủ các biện pháp bảo vệ cho người mua. Kết quả là, gian lận đã xảy ra: các chủ đầu tư lấy tiền từ người mua (cả từ ngân hàng) sau đó bỏ đi, để lại những tòa nhà chưa hoàn thành. Năm 1992, Trung Quốc xảy ra "cơn sốt đặc khu" và "cơn sốt bất động sản", giá bất động sản tăng mạnh và đầu cơ vào đây tràn lan.

Trong vòng 1 năm kể từ đầu năm 1992, số lượng doanh nghiệp phát triển bất động sản ở Trung Quốc đã tăng từ 3.000 lên hơn 12.000. Số lượng nhà đầu tư vào nhà đất cũng tăng 117% so với 1991. Đến giữa năm 1993, con số này lên đến 20.000 người. Cơn sốt bất động sản xuất hiện đầu tiên ở tỉnh Hải Nam, tại một số thành phố ở Quảng Đông (đặc biệt là Huệ Châu) và Quảng Tây (đặc biệt là Bắc Hải) và các thành phố khác ở khu vực ven biển. Theo thống kê của Cục Thống kê trung quốc, tăng trưởng GDP của tỉnh Hải Nam đạt 41,5% vào năm 1992, vượt xa mức tăng trưởng 14,2% của cả nước.

Để giải quyết nền kinh tế phát triển quá nóng và lạm phát cao, Chính phủ Trung Quốc và Ngân hàng Nhân dân Trung Quốc (dưới sự lãnh đạo của Thống đốc Chu Dung Cơ, người sau đó trở thành Thủ tướng) bắt đầu điều tiết kinh tế vĩ mô vào nửa cuối năm 1993, thắt chặt chính sách tiền tệ, tăng lãi suất và kiểm soát tăng trưởng tín dụng. Chính phủ cũng tăng cường giám sát thị trường bất động sản, bổ sung và tăng các thuế giao dịch để giới hạn hoạt động đầu cơ. Cuối cùng, bong bóng bất động sản ở các thành phố khác nhau vỡ ra do một số chủ đầu tư không thể nhận được vốn từ các ngân hàng trong bối cảnh thắt chặt. Bong bóng cuối cùng cũng xẹp xuống (Zarathustra, W, 2011).

Một số lượng lớn các tòa nhà vẫn chưa hoàn thành khi bong bóng vỡ (cùng với những trận chiến pháp lý bất tận). Những vấn đề này nổi lên khi thị trường bất động sản đi từ nóng bỏng sang lạnh như băng, và vẫn chưa được giải quyết trong nhiều năm. Điển hình là Vịnh Daya, hiện đã trở thành một thành phố ma sau khi bong bóng bất động sản đầu tiên vỡ vào những năm 1990. Chính quyền địa phương đã phải sử dụng chất nổ để phá dỡ những tòa nhà chưa hoàn thành này nhiều năm sau khi những tòa nhà này bị bỏ hoang (Zarathustra, W, 2011).

Sự bùng nổ của thị trường bất động sản và sự bùng nổ sau đó của chúng cũng góp phần làm gia tăng các khoản nợ xấu trong lĩnh vực ngân hàng. Các nhà phát triển bất động sản và các ngân hàng cho vay, các chủ đầu tư là những người bị ảnh hưởng nhiều nhất từ sự bùng nổ của thị trường bất động sản dẫn đến giao dịch trên thị trường bất động sản giảm một nửa và các ngân hàng gặp khó khăn trong việc thu lại các khoản nợ. Tuy nhiên, sự vỡ bong bóng bất động sản chỉ đóng một vai trò nhỏ trong cuộc khủng hoảng ngân hàng ở Trung Quốc ở giai đoạn này vì bong bóng bất động sản không xảy ra ở mọi thành phố ở Trung Quốc và lĩnh vực bất động sản chưa đóng vai trò quan trọng trong nền kinh tế như hiện nay.

2.5. Kinh nghiệm của Hàn Quốc

Do hậu quả của cuộc khủng hoảng châu Á, các chính sách mở rộng nhằm kích thích nền kinh tế tạo ra một sự bùng nổ tín dụng (đặc biệt là thẻ tín dụng), sự sụp đổ của nó xảy ra vào năm 2003 và làm cho các nhà hoạch định chính sách có những quyết định cứng rắn hơn. Thực tế giá nhà tăng

26% từ Quý 1 năm 2001 đến Quý 3 năm 2003 sau khi đình trệ vào năm 2004, giá tăng trở lại vào năm 2005 và ghi nhận mức tăng 14% giữa Quý 1 năm 2005 và Quý 2 năm 2007 (Igan, M. D., & Kang, M. H, 2011).

Để giải quyết tình trạng trên, các ngân hàng đã giới hạn khoản vay trên giá trị tối đa đã được đưa ra vào năm 2002; những điều này đã được bổ sung với giới hạn tỷ lệ nợ trên thu nhập tối đa vào tháng 8 năm 2005. Viện giám sát dịch vụ tài chính Hàn Quốc FSS đã hạ giới hạn tỷ lệ vay trên giá trị trong các lĩnh vực đầu cơ hai lần vào tháng 6 và tháng 10 năm 2003, lần đầu tiên xuống 50% và sau đó là 40%, nhưng cung cấp một số ngoại lệ cho một số khoản vay nhất định. Năm 2006, các ngoại lệ này đã được bãi bỏ đối với các khoản vay do ngân hàng gia hạn và việc giảm tỷ lệ vay được mở rộng sang các khoản cho vay do các tổ chức trung gian phi ngân hàng thực hiện, đưa tỷ lệ từ 60% - 70% xuống 50% trong khi giới hạn tỷ lệ nợ trên thu nhập trong các lĩnh vực đầu cơ giảm xuống còn 40%. Vào tháng 7 năm 2009, FSS đã hạ thấp khoản vay giới hạn trong các lĩnh vực không đầu cơ. Viện cũng thắt chặt giới hạn tỷ lệ nợ thu nhập hai lần vào tháng 2 năm 2007 và một lần nữa vào tháng 9 năm 2009 (Igan, M. D., & Kang, M. H, 2011).

Nhìn chung, chính sách dành cho tỷ lệ vay trên giá trị và tỷ lệ nợ trên thu nhập có hiệu quả nhưng tác động dường như không kéo dài. Hơn nữa, tác động dường như là khá nhỏ với tốc độ tăng trưởng tín dụng hàng năm giảm 0,7 điểm phần trăm (so với mức tăng bình quân 12%) và giá nhà tăng 0,3 điểm phần trăm (so với mức tăng trung bình 4%) trong tháng sau khi thắt chặt

3. Bài học rút ra cho Việt Nam về xử lý tình trạng bong bóng bất động sản

Thị trường bất động sản là một trong những thị trường quan trọng của nền kinh tế, khi thị trường bất động sản bị vỡ sẽ kéo theo nhiều hệ luỵ rất nghiêm trọng. Từ nghiên cứu kinh nghiệm một số quốc gia về xử lý tình trạng bong bóng bất động sản, một số bài học rút ra cho Việt Nam cụ thể là:

Thứ nhất, nhà nước cần có biện pháp để ngăn chặn tình trạng bong bóng

bất động sản. Một trong những nguyên nhân dẫn đến tình trạng này là do cung khan hiếm, trong khi cầu tăng quá mức. Do vậy, chính phủ cần hỗ trợ mở rộng nguồn cung bất động sản ra thị trường để bong bóng không xảy ra. Bên cạnh đó, việc nới lỏng các quy định pháp luật liên quan đến thủ tục đất đai, thời hạn thực hiện các thủ tục cũng là một giải pháp mở rộng nguồn cung bất động sản. Ngoài ra, các địa phương cần theo dõi, nắm bắt thông tin, tình hình diễn biến của thị trường và thực hiện các biện pháp để ngăn chặn, xử lý kịp thời không để tình trạng sốt ảo và bong bóng bất động sản xảy ra trên địa bàn.

Thứ hai, hệ thống ngân hàng là vô cùng quan trọng trong kiềm chế cũng như giải quyết tình trạng bong bóng bất động sản. Bài học từ Hoa Kỳ cho thấy, việc cho vay dễ dàng đã làm nhiều nhà đầu tư có thể tiếp cận nguồn vốn để đầu cơ vào bất động sản, điều đó đã góp phần đẩy giá bất động sản tăng cao và tạo ra bong bóng bất động sản. Kinh nghiệm từ Hoa Kỳ cũng cho thấy, việc thắt chặt tín dụng là một trong những giải pháp hữu hiệu góp phần giải quyết tình trạng bong bóng bất động sản, giá bất động sản giảm nghiêm trọng và đóng băng trong một thời gian dài. Các biện pháp cụ thể được áp dụng bao gồm: chống cho vay nặng lãi; cho vay với lãi suất thấp, thậm chí ở mức dưới 1% và bằng 0%; mở rộng đối tượng cho vay đến những người có thu nhập thấp, ngay cả đối tượng khách hàng có điểm tín dụng xấu cũng được nới lỏng điều kiện cho vay, nhờ đó nhiều người dân có cơ hội sở hữu được bất động sản, nhờ vậy giá bất động sản cũng tăng trở lại.

Thứ ba, sử dụng rộng rãi các kênh truyền thông chính thống để tuyên truyền, phổ biến kiến thức, thậm chí là đưa ra cảnh báo nhằm cung cấp thêm thông tin và nâng cao hiểu biết cho người dân để họ không bị rơi vào bong bóng như kinh nghiệm của Australia. Biện pháp này vừa đảm bảo thông tin được đầy đủ, minh bạch và được cung cấp kịp thời, không có tình trạng bất cân xứng thông tin trên thị trường bất động sản, người dân có thể kiểm tra, xác minh thông tin các dự án trên thị trường một cách dễ dàng. Từ đó sẽ hạn chế được tình trạng thổi giá của đội ngũ môi giới thiếu chân chính và cũng không để các đối tượng xấu có cơ hội lừa đảo, chiếm đoạt tiền của người dân, cũng hạn chế được các cơn sốt ảo trên thị trường bất động sản ảnh hưởng đến sự ổn định cũng như nhu cầu muốn được sở hữu căn nhà mơ ước của đại đa số người dân thực sự cần.

Thứ tư, biện pháp hỗ trợ các doanh nghiệp vượt qua khủng hoảng như kinh nghiệm từ Nhật Bản. Cụ thể, Chính phủ nước này đã đưa ra chính sách hỗ trợ, nhằm kích thích tạo thanh khoản cho thị trường cũng như giúp các doanh nghiệp thoát khỏi khủng hoảng như cho phép các nhà đầu tư tạo quỹ tín thác đầu tư bất động sản, về cơ bản là quỹ tương hỗ đầu tư vào bất động sản thương mại; quản lý nợ, mua lại các khoản nợ xấu liên quan đến bất động sản.

Thứ năm, kinh nghiệm từ Nhật Bản cũng cho thấy, để giải quyết được tình trạng khan hiếm nguồn cung bất động sản khiến giá bất động sản tăng cao, Chính phủ Nhật Bản đã nới lỏng các quy tắc xây dựng, chẳng hạn như giới hạn chiều cao và cắt giảm thời gian phê duyệt giấy phép xây dựng. Ở Việt Nam trong giai đoạn gần đây cũng đang gặp tình trạng khan hiếm nguồn cung khiến giá bất động sản tăng cao. Một trong những lý do quan trọng dẫn đến khan hiếm nguồn cung chính là việc thắt chặt nguồn cung bất động sản bằng các quy định pháp lý, số lượng các dự án được phê duyệt giảm đáng kể do vướng mắc về thủ tục hoặc không còn phù hợp với các quy định mới.

Thứ sáu, bài học từ Trung Quốc tiếp tục cho thấy vai trò quan trọng của chính sách tiền tệ trong việc hạn chế bong bóng bất động sản, Chính phủ Trung Quốc bắt đầu điều tiết kinh tế vĩ mô thắt chặt chính sách tiền tệ, tăng lãi suất và kiểm soát tăng trưởng tín dụng nhờ đó bong bóng bất động sản ở các thành phố khác nhau vỡ ra do một số chủ đầu tư không thể nhận được vốn từ các ngân hàng trong bối cảnh thắt chặt, bong bóng cuối cùng cũng xẹp xuống. Ngoài ra, Chính phủ Trung Quốc cũng tăng cường giám sát thị trường bất động sản, bổ sung và tăng các thuế giao dịch để giới hạn hoạt động đầu cơ, nhờ vậy hạn chế được các cơn sốt ảo khi mà người mua phần lớn là đầu cơ, chỉ số ít trong họ mua với nhu cầu để ở.

Thứ bảy, bên cạnh việc hạ lãi suất để cứu thị trường bất động sản khỏi đóng băng dài hơi thì bài học từ Hàn Quốc lại áp dụng bằng cách giới hạn tỷ lệ vay nợ để hạn chế các nguồn tiền cho đầu cơ. Đặc biệt, Viện giám sát dịch vụ tài chính Hàn Quốc đã hạ giới hạn tỷ lệ vay trên giá trị trong các lĩnh vực đầu cơ nhiều lần trong năm để nhằm giảm tình trạng đầu cơ mà bất động sản là một trong những lĩnh vực có mức độ đầu cơ tương đối lớn.

Kết luận

Thị trường bất động sản ở Việt Nam còn khá non trẻ và chưa thực sự phát triển bền vững, còn tiềm ẩn nhiều rủi ro mà bong bóng bất động sản là một rủi ro lớn để lại hậu quả nghiêm trọng và dai dẳng, có thể kéo theo sự suy thoái kinh tế. Vì vậy, ở góc độ quản lý nhà nước, chính phủ cần phải thực hiện các biện pháp nhằm ngăn chặn tình trạng này xảy ra. Trong trường hợp bong bóng bất động sản có xảy ra, cũng cần sớm thực hiện các biện pháp khắc phục để giải quyết vấn đề, tránh để lại hậu quả dai dẳng trong nhiều năm. Bài viết học hỏi kinh nghiệm một số quốc gia về xử lý tình trạng bong bóng bất động sản hy vọng được góp phần cung cấp tài liệu tham khảo cho các nhà lãnh đạo với mong muốn phát triển thị trường bất động sản Việt Nam ngày càng ổn định và bền vững hơn.

Tài liệu tham khảo

1. Bloxham, Paul, Christopher Kent, and Michael Robson, 2010, “Asset Prices, Credit Growth, Monetary and Other Policies: An Australian Case Study,” Reserve Bank of Australia Research Discussion Paper No. 2010-06.
2. Crowe, C., Dell’Ariccia, G., Igan, D., & Rabanal, P. (2013). How to deal with real estate booms: Lessons from country experiences. Journal of Financial Stability, 9(3), 300-319.
3. Igan, M. D., & Kang, M. H. (2011). Do loan-to-value and debt-to-income limits work? Evidence from Korea. International Monetary Fund.
4. Fackler, M. (2005). Take it from Japan: Bubbles hurt. New York Times, 25.
5. New World Encyclopedia (2020), United States housing bubble, Retrieved February 14, 2022 from https://www.newworldencyclopedia.org/p/index.php? title=United_States_housing_bubble&oldid=1038674.
6. Nanto, Dick K. (2008), The U.S Financial Crisis: Lesson from Japan, Congressional Research Service (CRS) September 29th 2008.
7. Okina, Kunio and Shirakawa, Masaaki, The Asset Price Bubble and Monetary Policy: Japan’s Experience in the Late 1980s and the Lessons, Institute for Monetary and Economic Studies at the Bank of Japan, February 2001, pp. 5;
8. Quốc Hội (2015), Bộ Luật Dân sự số: 91/2015/QH13, ngày 24 tháng 11

năm 2015
9. The Investopedia Team, Housing Bubble, truy cập ngày 13/02/2022 tại địa chỉ: https://www.investopedia.com/terms/h/housing_bubble.asp.
10. Thái Bá Cần, Trần Nguyên Nam (2014), Thị trường bất động sản những vấn đề lý luận và thực tiễn ở Việt Nam, NXB Tài Chính.
11. Tien, N. H., Vu, N. T., Dung, H. T., & Duc, L. D. M. (2019). Determinants of real estate bubble in Vietnam. International Journal of Research Finance and Management, 2(2), 75-80.
12. Vũ Lê (2018), 6 lý do vỡ bong bóng bất động sản thập kỷ trước, truy cập ngày 15/2/2022 tại địa chỉ: https://vnexpress.net/6-ly-do-vo-bong-bong-bat-dong-san-thap-ky-truoc-3802185.html
13. Zarathustra, W. (2011). China: The Forgotten Real Estate Bubble of the 1990s. Business Insider.

KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VÀ THỊ TRƯỜNG QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT: ĐỊNH HƯỚNG VÀ NHỮNG ĐÓNG GÓP CỦA LUẬT ĐẤT ĐAI

ThS. Trương Trọng Hiểu
Trường ĐH Kinh tế - Luật,
ĐHQG TP.HCM
hieutt@uel.edu.vn

Gần mười năm thi hành Luật đất đai 2013, nhiều vấn đề mới phát sinh tiếp tục đặt ra nhu cầu hoàn thiện thể chế pháp lý về vấn đề này. Một trong những nội dung quan trọng sẽ được tiếp tục bàn luận nhiều trong quá trình sửa đổi Luật đất đai vào thời gian tới là các giải pháp để thúc đẩy tiến trình thị trường hoá các giao dịch về quyền sử dụng đất. Điều quan trọng là, quá trình cải tiến thể chế cần tiếp tục trên cơ sở chủ trương, đường lối và mục tiêu kiên định phát triển thị trường bất động sản trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa của Đảng và Nhà nước cũng như những đóng góp mà ngay từ đầu Luật đất đai 2013 đã tạo dựng.

1. Yêu cầu xây dựng nền kinh tế thị trường ở Việt Nam

Theo các nghiên cứu nước ngoài, "kinh tế thị trường" đã là mô hình phát triển kinh tế phổ biến đến mức rất khó có ai có thể tưởng tượng ra một nơi nào đó mà "kinh tế thị trường" không đóng vai trò trung tâm[1]. Chính vì vậy, phát triển kinh tế thị trường ở Việt Nam đến nay không còn là mô hình xa lạ. Tuy nhiên, thật sự đạt được mục tiêu đó, Việt Nam đã phải trải qua một quá trình, thậm chí còn phải trả một cái giá quá đắt đỏ bằng chính sự trì trệ và tụt hậu của nền kinh tế.

Từ cơn địa chấn khủng hoảng kinh tế sau một thời gian dài duy trì mô hình kinh tế kế hoạch hóa, Việt Nam quyết liệt bước sang một giai đoạn mới bằng cách triển khai công cuộc đổi mới đất nước, mà dấu ấn của nó chính là Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI: Xây dựng nền kinh tế thị trường. Công cuộc đổi mới này ngay từ đầu đã cho thấy mức độ thành công nhất định khi Trung ương Đảng lựa chọn nội dung kinh tế, thay vì chính trị hay pháp lý, là tâm điểm bắt đầu cho cuộc đổi mới. Kết quả, từ sự thay da đổi thịt của nền kinh tế đã kéo theo những biến chuyển tích cực đối với quá trình hoàn thiện khung pháp lý thị trường lẫn việc tạo dựng nền dân chủ quốc gia.

Nhắc lại chặng đường dài thực hiện chiến lược phát triển mô hình kinh tế kế hoạch hóa, đương nhiên không thể phủ nhận những thành quả mà nó đã mang lại cho nền kinh tế quốc dân trong bối cảnh chiến tranh và còn nhiều khó khăn khác. Tuy nhiên, kết quả chặng đường mà nhà nước phải "bao cấp"hoạt động sản xuất với kỳ vọng là đất nước đến được ngày thịnh vượng với phương cách này, nền kinh tế này đã đối mặt với hai hệ lụy: Lạm phát và thâm hụt ngân sách. Nguyên nhân xuất phát từ tình trạng trong suốt thời gian dài trước đó, hoạt động sản xuất của hệ thống các xí nghiệp nhà máy quốc doanh bị trì trệ, doanh nghiệp nhà nước thiếu hiệu quả, thậm chí là gánh nặng cho ngân sách nhà nước. Đặc biệt, tài sản quốc gia - trong đó có đất đai - được khai thác kém hiệu quả, lãng phí. Tình trạng này cũng không cải thiện được gì dù chính phủ đã cố gắng tạo ra sự tự chủ

1 Asad Zaman, *The Rise and Fall of the Market Economy*, Review of Islamic Economics (International Association for Islamic Economics, England), Vol. 14, No.2, 2010, 135-155, 123.

ít nhiều cho các khối doanh nghiệp nhà nước và hợp tác xã (HTX) ở những năm cuối cùng của thời kỳ này, từ 1979 đến trước năm 1986.[2]

Thực ra, cho đến bây giờ nhìn lại, chúng ta dễ dàng thấy rằng, HTX là mô hình kinh tế được xây dựng và tồn tại trên nền tảng lý thuyết về hiệu quả kinh tế về quy mô sản xuất – lý thuyết kinh tế học hiện đại mà có thể Việt Nam chưa tiếp cận được, nhưng cũng tự cảm nhận được bằng kết quả thực tế quan sát của mình, hoặc sự thành công của mô hình ở các nước XHCN giai đoạn đầu.

Tuy nhiên, kết quả mà những gì mà các Hợp tác xã ở Việt mang lại đã không như mong đợi. Có nghiên cứu cũng đã chỉ ra rằng, mô hình này ngay từ những năm đầu (trước 1975) được xây dựng ở miền Bắc đã không có tín hiệu về sự thành công và hiệu quả. Thậm chí, sau đó ít năm đã có hàng chục ngàn bần nông xin ra khỏi HTX.[3] Nhưng một cách lạ lẫm, là HTX vẫn tiếp tục nhân rộng và áp dụng vào miền Nam và cả nước sau ngày thống nhất, như là một lựa chọn không có sự thay thế. Phát triển HTX diễn ra như phong trào, và được cổ vũ mạnh mẽ bằng Nghị quyết ĐH Đảng IV. Nhưng một lần nữa, cuộc vận động toàn dân tham gia HTX lại thất bại. Đương nhiên, hậu quả mà nó để lại là khá nặng nề. Một, gánh nặng kinh tế trì tệ buộc phải đổi mới nền kinh tế. Hai, nó làm xáo trộn các mối quan hệ pháp luật đất đai – loại quan hệ nhìn có vẻ bền chặt.[4]

Nhưng nguyên nhân tại sao HTX trong giai đoạn đó lại thê thảm đến vậy? Câu trả lời có được chính là chế độ công hữu đất đai. Cụ thể, khi đất đai thuộc sở hữu tập thể, là của chung, thì trong các HTX, nông lâm trường quốc doanh "thiếu một người chủ thực sự coi đất đai là tài sản của mình", và vì vậy nảy sinh thái độ thờ ơ, làm việc cầm chừng, đối phó của người lao động.[5] Nhưng tệ hại hơn, nhà nước trong thời kỳ đó đã không nhận ra

2 Dwight H. Perkins và Vũ Thành Tự Anh, *Chính sách công nghiệp của Việt Nam: Thiết kế chính sách để phát triển bền vững,* UNDP VietNam, 01/2010.

3 Con số này là hơn 43 ngàn vào năm 1961. Xem thêm: Phạm Văn Võ, *Chế độ pháp lý về sở hữu đối với đất đai ở Việt Nam hiện nay,* Luận án tiến sĩ, Trường ĐH Luật TP.HCM, 2010, 48-49.

4 Tlđd, 63.

5 Phạm Văn Võ, *Chế độ pháp lý về sở hữu đối với đất đai ở Việt Nam hiện nay,* Luận án tiến sĩ, Trường ĐH Luật TP.HCM, 2010, 64-65.

được sự phản ứng tiêu cực đó, và kéo dài tình trạng quá lâu, đến mức nền kinh tế bị kiệt quệ, và các HTX tự giải thể vì các xã viên đều đã dứt áo ra đi. Cho nên, đất đai – tư liệu sản xuất quan trọng cần phải được thiết lập chế độ sở hữu phù hợp, và quan trọng hơn là làm sao để đất đai dưới chế độ sở hữu đó được sử dụng và khai thác một cách hiệu quả, phục vụ cho tiến trình phát triển chung của nền kinh tế.

Cũng tương tự như Trung Quốc, quốc gia láng giềng có cùng chế độ XHCN và chế độ sở hữu đất đai, điểm nghẽn quan trọng của chế độ kinh tế tập trung chính là sự méo mó của thị trường đất đai. Đó là sự giới hạn loại đất được cung ứng ra thị trường hay "sốt" giá. Ở nhiều thành phố mới của Trung Quốc hay ngay cả ở Việt Nam, mặc dù cơ chế hành chính tạo lập quyền sử dụng đất cho các doanh nghiệp nhà nước đã được thay đổi, nhưng thật sự khả năng biến chuyển của chính sách đất đai vẫn đang diễn ra quá chậm so với nhu cầu thực tế của thị trường.[6]

Rõ ràng, tình trạng này không thể tiếp tục kéo dài. Sự thức tỉnh này chính thức được khẳng định bằng những gì chính phủ Việt Nam đã tuyên bố và thực hiện từ Đại hội VI. Trong đó, "đổi mới cơ chế quản lý kinh tế nhằm tạo ra động lực thúc đẩy các đơn vị kinh tế và quần chúng lao động hăng hái phát triển sản xuất, nâng cao năng suất, chất lượng và hiệu quả kinh tế" là một trong những nội dung quyết nghị được thông qua tại kỳ đại hội này[7]. Đặc biệt, Đại hội đã chỉ ra quan điểm mới về cải tạo xã hội chủ nghĩa dựa trên 3 nguyên tắc: (i) Nhất thiết phải theo quy luật về sự phù hợp giữa quan hệ sản xuất và tính chất và trình độ của lực lượng sản xuất để xác định bước đi và hình thức thích hợp; (ii) Phải xuất phát từ thực tế nước ta và là sự vận dụng quan điểm của Lênin coi nền kinh tế có cơ cấu nhiều thành phần là một đặc trưng của thời kỳ quá độ; (iii) Trong công cuộc cải tạo xã hội chủ nghĩa, phải xây dựng quan hệ sản xuất mới trên cả 3 mặt xây dựng chế độ công hữu về tư liệu sản xuất, chế độ quản lý và chế độ phân phối xã hội chủ nghĩa[8]. Rõ ràng, đổi mới kinh tế cần phải được biến

6 OECD, *China's Emergence as A Market Economy: Achievements and Challenges,* OECD Forum Report, Beijing, 20-21/3/2011, 18.

7 Quyết nghị số 3, Nghị quyết ĐH Đảng lần VI, 18/12/1986.

8 Mục 2 Phần II (Những phương hướng cơ bản của chính sách kinh tế, xã hội), Báo cáo chính trị của BCHTW Đảng tại ĐH Đảng lần thứ VI.

thành hành động, và là viên gạch đầu tiên tạo tiền đề cho sự đổi mới toàn diện đất nước, cả về thể chế chính trị hay pháp lý sau này. Nhưng trước hết, điều tất yếu mà Đại hội Đảng VI ngay lúc đó cũng đã nhận ra là, "việc bố trí lại cơ cấu kinh tế phải đi đôi với đổi với cơ chế quản lý kinh tế"[9]. Và chính vì vậy, việc ghi nhận nền kinh tế có cơ cấu nhiều thành phần cũng đồng nghĩa với việc tạo dựng tiền đề để phát triển nền kinh tế thị trường mà các kỳ Đại hội Đảng sau này đã minh thị một cách rõ ràng và chắc chắn hơn.

Theo Báo cáo của BCHTW Đảng về phương hướng, mục tiêu chủ yếu phát triển KT-XH trong năm 1986-1990 tại Đại hội VI, thì "khai thác tốt đất đai" là một trong ba yếu tố cơ sở vật chất quan trọng (lao động và cơ sở kỹ thuật hiện có) của nền kinh tế lúc bấy giờ[10]. Trong Nghị quyết của Đại hội sau đó, nội dung này được xác định là giải pháp quan trọng để đạt được ba chương trình lớn (lương thực - thực phẩm, hàng tiêu dùng và hàng xuất khẩu) để phát triển nền kinh tế đất nước trong "chặng đường đầu tiên" (1986-1990) lúc bấy giờ[11]. Có thể nói, đất đai và chính sách đất đai là một trong những nội dung khá trọng yếu trong các Báo cáo của các kỳ Đại hội Đảng, không riêng gì Đại hội VI, và không riêng gì đối với giai đoạn phát triển kinh tế chủ yếu vào sản xuất nông nghiệp. Thực ra, căn nguyên của sự quan tâm đó là nhằm thoát khỏi tình trạng "tài nguyên của đất nước chưa được khai thác tốt, lại bị sử dụng lãng phí, nhất là đất nông nghiệp và tài nguyên rừng..." trong suốt một thời gian dài mà Đại hội Đảng lần VI cũng đã chỉ ra[12] .

Tuy nhiên, chúng ta cũng cần phải lưu ý rằng, từ Đại hội Đảng lần VI, dù đưa ra những đường hướng quan trọng cho sự đổi mới, thì "chế độ công hữu về tư liệu sản xuất" vẫn được xem là một trong những nội dung quan trọng trong nguyên tắc xây dựng chính sách mới. Đất đai, tư liệu sản xuất quan trọng vì vậy vẫn được thiết lập chế độ công hữu – chế độ sở hữu toàn

9 Tlđd, mục 3.

10 Mục 3 Phần I, Báo cáo của BCHTW Đảng về phương hướng, mục tiêu chủ yếu phát triển KT-XH trong năm 1986-1990, Đại hội Đảng lần VI.

11 Quyết nghị số 1, Nghị quyết ĐH Đảng lần VI, 18/12/1986.

12 Phần I (Tình hình và nhiệm vụ), Báo cáo chính trị của BCHTW Đảng tại ĐH Đảng lần thứ VI.

dân từ đó cho đến nay là vì vậy. Đương nhiên, như đã trình bày, cách tiếp cận này cũng phát sinh nhiều bàn cãi, trong đó có những lo ngại về sự khó khăn trong việc thực hiện chính sách đổi mới kinh tế nói chung. Tuy nhiên, dù thiết lập chế độ công hữu thì điều quan trọng vẫn là làm sao để phát huy được hiệu quả sử dụng đất đai mà nguyên tắc đầu tiên xác định: quan hệ sản xuất đối với đất đai phải phù hợp với tính chất của đất đai. Hay nói một cách khác, mong muốn xác lập chế độ công hữu đã đặt ra những thách thức mới đối với quá trình hình thành chính sách kinh tế, đất đai phù hợp. Làm sao để đất đai có thể vận hành tốt trong nền kinh tế với các mối quan hệ sản xuất mới là vấn đề cần được giải quyết một cách triệt để. Chúng tôi sẽ tiếp tục phân tích quá trình hợp lý hoá sự vận động của chính sách đất đai trong bối cảnh mới: Phát triển kinh tế thị trường định hướng XHCN ở phần sau.

Trước hết, có thể nhận thấy, từ cuộc thí điểm với "nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần", bức tranh kinh tế thị trường đã được vẽ ra ngày càng rõ nét hơn trong các giai đoạn tiếp theo, và cụ thể là "nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa"[13]. Theo đánh giá của Đại hội Đảng VII, từ giữa năm 1988 trở đi, các chủ trương, chính sách đổi mới bắt đầu mang lại kết quả rõ rệt. Về đổi mới kinh tế, kết quả "đã đạt được những tiến bộ rõ rệt trong việc thực hiện các mục tiêu của ba chương trình kinh tế". Cụ thể, từ chỗ thiếu ăn, phải nhập khẩu gạo (450 ngàn tấn trong năm 1988), Việt Nam có thể đáp ứng nhu cầu trong nước và bắt đầu dự trữ xuất khẩu dù bình quân lương thực đầu người còn thấp. Một trong những nhân tố tác động đến kết quả này được xác định là "chính sách khoán trong nông nghiệp". Hàng hoá trên thị trường, đặc biệt là hàng tiêu dùng, cũng "dồi dào, đa dạng và lưu thông tương đối thuận lợi". Xuất khẩu tăng mạnh, và bắt đầu giảm dần tỷ trọng nhập khẩu. Ý nghĩa hơn cả là kết quả này gắn liền với những chuyển biến tích cực trong việc "điều chỉnh cơ cấu đầu tư và bố trí lại cơ cấu kinh tế". Phần đầu tư của nhân dân rất lớn, và thu hút được một số vốn đầu tư của nước ngoài. Xét về tổng thể, tổng vốn đầu tư

13 Nguyễn Nhâm, *Vai trò của các thành phần kinh tế trong Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XII*, Website Đảng sộng sản Việt Nam, 31/5/2016, truy cập ngày 10/3/2017, tại: http://daihoi12.dangcongsan.vn/Modules/News/NewsDetail.aspx?co_id=30106&cn_id=406475

của nền kinh tế không giảm mặc dù đầu tư từ nhà nước đã giảm mạnh.[14]

Nhưng điều quan trọng nhất là chính những thành quả đạt được, quá trình đổi mới kinh tế của Việt Nam đã "bước đầu hình thành nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần, vận động theo cơ chế thị trường có sự quản lý của nhà nước"[15]. Theo đó, Đại hội VII đã quyết định xây dựng và thông qua *Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời ký quá độ lên chủ nghĩa xã hội*. Điểm mới thứ nhất thể hiện ở cái nhìn bình tĩnh, đánh giá đúng hiện trạng nền kinh tế, cũng như vai trò của cơ sở vật chất của nền kinh tế khi xác định "thời kỳ quá độ" của đất nước. Điểm mới thứ hai, rất ý nghĩa, là Cương lĩnh đã nêu ra một trong bảy nhiệm vụ quan trọng của thời kỳ này là "Phát triển nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần theo định hướng xã hội chủ nghĩa, vận hành theo cơ chế thị trường có sự quản lý của nhà nước". Cụ thể, Cương lĩnh xác định:

> *Phù hợp với sự phát triển của lực lượng sản xuất, thiết lập từng bước quan hệ sản xuất xã hội chủ nghĩa từ thấp đến cao với sự đa dạng về hình thức sở hữu. Phát triển nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần theo định hướng xã hội chủ nghĩa, vận hành theo cơ chế thị trường có sự quản lý của nhà nước. Kinh tế quốc doanh và kinh tế tập thể ngày càng trở thành nền tảng của nền kinh tế quốc dân. Thực hiện nhiều hình thức phân phối, lấy phân phối theo kết quả lao động và hiệu quả kinh tế là chủ yếu*[16].

Lần đầu tiên, khái niệm "cơ chế thị trường" được đề cập và sử dụng trong Văn kiện Đại hội Đảng, và cũng là lần đầu tiên phương hướng thúc đẩy nền kinh tế "vận hành theo cơ chế thị trường" được khẳng định thành mục tiêu rõ ràng. Điều này khác với chủ trương và định hướng phát triển nền kinh tế tại Đại hội VI. Mặc dù xác định đường hướng đổi mới, nhưng Đại hội VI cũng chỉ xác định chính sách phát triển kinh tế mới là "hình thành cơ chế kế hoạch hoá theo phương thức hạch toán kinh doanh xã hội

14 Phần I (Thực hiện đổi mới các lĩnh vực của đời sống xã hội) Báo cáo chính trị của BCHTW Đảng (Khoá VI) tại ĐH Đảng lần thứ VII, ngày 27/6/1991.

15 Tlđd.

16 Mục 4 Phần II (Quá độ lên Chủ nghĩa xã hội ở nước ta) Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời ký quá độ lên chủ nghĩa xã hội, Đại hội Đảng lần VII.

chủ nghĩa đúng nguyên tắc tập trung dân chủ" khi đưa ra "nội dung chủ yếu là xoá bỏ tập trung quan liêu, bao cấp, sửa đổi các chính sách đòn bẩy kinh tế." Và từ đó, Đại hội đưa ra những biện pháp cụ thể để duy trì "cơ chế kế hoạch hoá" phương thức mới vừa xác định này[17].

Dù muộn, nhưng cuối cùng cơ chế quản lý kinh tế này cũng đã bị xoá bỏ và được thay thế bằng một cơ chế mang tính phổ biến và hiệu quả hơn. Cụ thể, Cương lĩnh của Đại hội VII đã xác định:

> *Xoá bỏ triệt để* cơ chế quản lý tập trung quan liêu, bao cấp, hình thành cơ chế thị *trường có sự quản lý của nhà nước bằng pháp luật, kế hoạch, chính sách và các công cụ khác. Xây dựng và phát triển đồng bộ các thị trường hàng tiêu dùng, vật tư, dịch vụ, tiền vốn, sức lao động....; thực hiện giao lưu kinh tế thông suốt cả nước và với thị trường thế giới. Xác định quyền của người sở hữu, quyền của người sử dụng tư liệu sản xuất và quyền quản lý của Nhà nước trong lĩnh vực kinh tế, bảo đảm cho mọi tư liệu sản xuất đều có người làm chủ, mọi đơn vị kinh tế đều tự chủ, tự chịu trách nhiệm về kết quả kinh doanh của mình. Đổi mới và nâng cao hiệu lực hướng dẫn, kiểm soát và điều tiết của Nhà nước*[18].

Rõ ràng, "cơ chế thị trường" chưa phải là ngôn ngữ, và là mục tiêu, phương cách mà chính sách kinh tế của đất nước trong giai đoạn này đề cập đến. Trong khi đó, ngược lại, điều này được khẳng định một cách khá rõ. Và từ đó, mô hình kinh tế thị trường (định hướng xã hội chủ nghĩa) đã dần xuất hiện trong tiến trình phát triển kinh tế ở Việt Nam.

Về chính sách đối với đất đai, chúng ta đều đã biết, chế độ sở hữu toàn dân vẫn tiếp tục duy trì. Tuy nhiên, như nội dung đoạn trích dẫn ở trên, khi cơ chế thị trường được định hình thì định hướng "xác định quyền của người sở hữu, quyền của người sử dụng tư liệu sản xuất" cũng được đưa ra. Thực

17 Phần VII, Báo cáo của BCHTW Đảng về phương hướng, mục tiêu chủ yếu phát triển KT-XH trong năm 1986-1990, Đại hội Đảng lần VI.

18 Mục 5 Phần III (Những định hướng lớn về chính sách KT-XH, QP-AN, đối ngoại) Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời ký quá độ lên chủ nghĩa xã hội, Đại hội Đảng lần VII.

ra, kết quả 5 năm phát triển kinh tế - xã hội trước đó đã cho thấy:

> *Kinh tế tập thể trong nông nghiệp đã chuyển sang thực hiện rộng rãi cơ chế khoán, hộ gia đình xã viên là đơn vị kinh tế tự chủ, được giao quyền sử dụng ruộng đất, bước đầu giải phóng sức sản xuất, khai thác tiềm năng lao động và vốn của nhân dân. Đã xuất hiện một số hình thức hợp tác mới thuộc nhiều lĩnh vực cùng hoạt động trên một địa bàn*[19].

Tiếp theo đó, Báo cáo chính trị Đại hội VII cũng đã xác định: *"Trên cơ sở quyền sở hữu toàn dân, ruộng đất được giao cho nông dân sử dụng lâu dài. Nhà nước quy định bằng pháp luật các vấn đề về thừa kế, chuyển quyền sử dụng* đất..."[20]. Có thể nói, nội dung này đặt nền móng quan trọng cho việc hình thành chính sách đất đai trong thời kỳ mới, và manh nha tạo dựng một thị trường mới là thị trường về quyền sử dụng đất khi bắt đầu mở đường cho việc để lại thừa kế quyền sử dụng đất, đặc biệt là "chuyển quyền sử dụng đất". Điều này có nghĩa, yếu tố căn bản nhất của nền kinh tế thị trường cuối cùng cũng được ghi nhận: là sự trao đổi - mua bán. Và từ đó, quá trình sở hữu - sử dụng đất ở Việt Nam bước sang một giai đoạn mới là đất đai chính thức trở thành đối tượng của các giao dịch mua bán - trao đổi nói trên trong nền kinh tế thị trường[21].

Sự đổi mới trong tư duy và chính sách đất đai cho thấy sự vận hành của xã hội theo hướng dần thừa nhận một thị trường quyền sử dụng đất trong nền kinh tế thị trường. Nhưng có thể nhìn thấy, những ý tưởng vừa đề cập chưa đủ để thị trường đó ra đời và vận hành một cách trôi chảy, góp phần vào hiệu quả chung của nền kinh tế. Vì vậy, yêu cầu xây dựng nền kinh tế thị trường và mở đường cho việc tiến hành các giao dịch về quyền sử dụng đất một cách rộng mở vẫn phải đặt ra và tiếp tục tạo dựng. Cuối cùng, Đại hội Đảng lần VIII đã chính thức đưa ra câu trả lời khi chính thức xác định

---

19 Mục 1 Phần I (Thực hiện đổi mới các lĩnh vực của đời sống xã hội) Báo cáo chính trị của BCHTW Đảng (Khoá VI) tại ĐH Đảng lần thứ VII, ngày 27/6/1991.

20 Tlđd, Mục 3 Phần II (Những phương hướng, nhiệm vụ chủ yếu tổng 5 năm 1991-1995).

21 Frank Cunningham, *Market Economies and Market Societies,* Journal of Philosophy, Vol. 36 No. 2, Summer 2005, 129–142, 130.

mô hình "kinh tế thị trường" trong chiến lược phát triển kinh tế ở Việt Nam. Cụ thể, Báo cáo chính trị Đại hội VIII khẳng định phương hướng để *"Xây dựng nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần, vận hành theo cơ chế thị trường, đi đôi với tăng cường vai trò quản lý của Nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa..."* là:

> *Vận dụng các hình thức kinh tế và phương pháp quản lý nền kinh tế thị trường là để sử dụng mặt tích cực của nó phục vụ mục đích xây dựng chủ nghĩa xã hội chứ không đi theo con đường tư bản chủ nghĩa.*
>
> *Kinh tế thị trường có những mặt tiêu cực mâu thuẫn với bản chất của chủ nghĩa xã hội. Đó là xu thế phân hóa giàu nghèo quá mức, là tâm lý sùng bái đồng tiền, vì đồng tiền mà chà đạp lên đạo đức, nhân phẩm... Đi vào kinh tế thị trường, phải kiên quyết đấu tranh khắc phục, hạn chế tối đa những khuynh hướng tiêu cực* đó[22].

Chính vì vậy, có thể nhận thấy rằng, nếu Đại hội VI đặt những viên gạch đầu tiên trên hành trình đổi mới thì Đại hội VIII là kỳ đại hội xác định rõ nhất mục tiêu, nội dung và phương hướng cho cả chặng đường dài. Đặc biệt hơn, Báo cáo đã đưa ra phương thức để "tạo lập đồng bộ các yếu tố của thị tường", trong đó xác định việc "Quản lý chặt chẽ đất đai và thị tường bất động sản". Cụ thể, Báo cáo nêu rõ:

> Đất đai thuộc sở hữu toàn dân, không tư nhân hóa, không cho phép mua bán đất đai. Thực hiện đúng Luật *đất đai; bổ sung, hoàn chỉnh hệ thống pháp luật và chính sách về đất đai. Trong việc giao quyền sử dụng hay cho thuê đất phải xác định đúng giá các loại đất để sử dụng đất có hiệu quả, duy trì và phát triển quỹ đất, bảo đảm lợi ích của toàn dân. Khắc phục* tình trạng đầu *cơ đất và những tiêu cực, yếu* kém trong quản lý và sử dụng đất.
>
> *Tổ chức, quản lý tốt thị trường bất động sản. Chăm lo giải quyết vấn đề nhà ở cho nhân dân, nhất là ở các vùng đô thị; phát triển*

22 Mục 3 Phần IV (Những bài học chủ yếu) Báo cáo chính trị BCHTW Đảng Khóa VII tại Đại hội Đảng lần VIII.

> *các doanh nghiệp nhà nước xây dựng và kinh doanh nhà ở. Khuyến khích các thành phần kinh tế tham gia xây dựng và kinh doanh nh*à theo sự hướng dẫn và quản lý của Nhà nước.[23]

Cuối cùng, ý niệm "thị trường bất động sản" cũng đã xuất hiện, và "thị trường bất động sản" được xác định là một trong những yếu tố tạo nên sự đồng bộ trong cơ cấu thị trường của "nền kinh tế thị trường", bên cạnh thị trường hàng hoá và dịch vụ, thị trường lao động và thị trường vốn[24]. Tuy "không cho phép mua bán đất đai" nhưng chắc chắn chính sách mới này sẽ có cơ chế để đất đai có thể vận hành tốt hơn trên thị trường bất động sản được tạo lập. Đặc biệt, tiếp tục đường hướng xác định từ Đại hội VII, yêu cầu "*phải xác định đúng giá các loại đất để sử dụng đất có hiệu quả, duy trì và phát triển quỹ đất, bảo đảm lợi ích của toàn dân"* là tín hiệu đầu tiên phản ánh phương thức tiếp cận của nhà nước mang đậm màu sắc của nền kinh tế thị trường.

Rõ ràng, phát triển mô hình kinh tế thị trường có ảnh hưởng rất lớn đối với quá trình sử dụng đất và bảo đảm quyền của người sử dụng đất ở Việt Nam. Đặc biệt là đối với giao dịch về quyền sử dụng đất. Vì dù muốn hay không, các giao dịch này sẽ phải và chỉ có thể tiến hành thuận lợi trong một thị trường vận hành tốt, mà thị trường là yếu tố đồng bộ của nền kinh tế thị trường.

Nói cách khác, dù có muốn gì thì nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa trước hết cũng phải là nền kinh tế thị trường. Tức là, nền kinh tế đó phải phản ánh đầy đủ các đặc trưng cơ bản của nền kinh tế thị trường, gồm: (i) Các chủ thể KTTT tồn tại độc lập, tự do kinh doanh, tự chủ về kinh tế; (ii) Các loại thị trường cơ bản và các yếu tố cơ bản của từng loại thị trường được hình thành đồng bộ; (iii) Cạnh tranh thực sự là môi trường, là động lực phát triển; (iv) Giá cả được hình thành trên cơ sở quan hệ cung – cầu; (v) Sự can thiệp của Nhà nước vào nền KTTT nhất thiết phải theo

---

23 Mục 1 Phần III (Tiếp tục đổi mới cơ chế quản lý kinh tế) Báo cáo chính trị BCHTW Đảng Khóa VII tại Đại hội Đảng lần VIII.

24 Tlđd.

nguyên tắc thị trường, tôn trọng quy luật thị trường.[25] Nói cách khác, kinh tế thị trường trước hết là nền kinh tế đó phải có thị trường, nhưng hơn thế nữa, cần phải đảm bảo các yếu tố khác cho thị trường và cả nền kinh tế vận hành một cách trôi chảy. Đó có thể là quyền tự do giao dịch, là phạm vi hay quy mô của thị trường....[26]

Chính thể chế kinh tế thị trường là nền tảng quan trọng cho việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật đất đai, trong đó có việc ghi nhận quyền tiến hành các giao dịch về đất đai lẫn phát triển khung pháp lý về thị trường bất động sản. Nhưng trước hết, điều này bắt đầu từ việc lựa chọn và xác định đúng chế độ sở hữu đối với đất đai. Dù là xác lập chế độ sở hữu gì đi chăng nữa, thì nhiệm vụ trọng tâm của mỗi chế độ sở hữu tài sản được xác lập là giải phóng lực lượng sản xuất, giúp cho quá trình sử dụng và khai thác tài sản đó một cách hiệu quả[27]. Hay nói cách khác, "xác lập khung pháp lý đồng bộ nhằm đưa quan hệ đất đai vận động theo các quy luật khách quan của nền kinh tế thị trường....", và "xây dựng và quản lý tốt thị trường bất động sản (trong đó có thị trường quyền sử dụng đất)" trở thành một trong những định hướng quan trọng trong quá trình đổi mới quan hệ sở hữu đất đai ở nước ta trong bối cảnh mới[28].

Vì vậy, trong bối cảnh nền kinh tế thị trường đã được xác định, pháp luật đất đai hiển nhiên cần ghi nhận quyền tiến hành giao dịch về quyền sử dụng đất như là một trong những cách thức để đất đai được sử dụng một cách hiệu quả nhất có thể. Và đến lượt mình, chính điều này quay trở lại đặt ra những yêu cầu cho việc xây dựng nền kinh tế đủ điều kiện và tiền đề cho các giao dịch về quyền sử dụng đất được thực hiện một cách thuận

25 Ban kinh tế Trung Ương, *Bản chất và đặc trưng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta,* Webstie Ban kinh tế Trung Ương, ngày 27/12/2015, truy cập ngày 10/3/2017, tại:
https://kinhtetrunguong.vn/nghien-cuu-trao-doi/-/view_content/content/196047/ban-chat-va-%C4%91ac-trung-nen-kinh-te-thi-truong-%C4%91inh-huong-xa-hoi-chu-nghia-o-nuoc-ta

26 Frank Cunningham*, Market Economies and Market Societies,* Journal of Philosophy, Vol. 36 No. 2, Summer 2005, 129–142, 130.

27 Phạm Văn Võ, *Chế độ pháp lý về sở hữu đối với đất đai ở Việt Nam hiện nay,* Luận án tiến sĩ, Trường ĐH Luật TP.HCM, 2010, 18-19.

28 Trường ĐH Luật Hà Nội, *Giáo trình Luật đất đai,* NXB. Công an nhân dân, 2016, 57-58.

lợi. Bởi lẽ, theo ghi nhận của các chuyên gia, chính việc phát triển kinh tế thị trường, và thị trường quyền sử đụng đất (hay thị trường bất động sản) đã tạo ra giải pháp để phát triển lực lượng sản xuất[29]. Kết quả, điều này tạo ra sự chuyển biến của bức tranh kinh tế, và nền kinh tế từ đó phát triển năng động hơn. Đương nhiên, trước thành quả đó, không thể không kể đến sự tác động của việc sử dụng đất đai ngày càng hiệu quả hơn khi nó được chuyển giao sang các chủ thể có khả năng khai thác thật sự. Pháp luật đất đai về thị trường bất động sản, và sự ghi nhận các quyền được giao dịch đối với đất đai đương nhiên là nhân tố tích cực của sự vận động này.

2. Đất (hay Quyền sử dụng đất): Đối tượng của giao dịch trong nền kinh tế thị trường

Vì kinh tế thị trường là nền kinh tế mà ở đó có sự trao đổi, mua bán giữa các chủ thể có quyền tự do giao kết hợp đồng. Cho nên, nhà nước cần thiết phải tạo lập quy tắc hoặc cách thức thực thi phổ biến để xác định đối tượng nào được sở hữu và trao đổi, hay ngược lại[30]. Nhưng trước hết, đất - cũng giống như bất cứ đối tượng nào khác, có trở thành đối tượng của các giao dịch trên thị trường hay không tuỳ thuộc vào tính chất của đất đai, và nhu cầu tự thân của người có đất. Về điều kiện đầu tiên, với nội dung trình bày ở phần 1.1., chúng ta có thể nhận ra rằng, đất là hàng hoá, dù nó có là loại hàng hoá đặc biệt đi chăng nữa. Điều này thể hiện rõ nét nhất ở thuộc tính mà đất mang trong mình: Giá trị và giá trị sử dụng.

Theo Nguyên lý của Chủ nghĩa Mác-Lênin, "hàng hoá là sản phẩm của lao động, thoả mãn được nhu cầu nào đó của con người thông qua trao đổi, mua bán"[31]. Đất một khi được xác định là hàng hoá cũng đồng nghĩa với việc đất có thể trở thành đối tượng của việc trao đổi, giao dịch. Điều này cũng hoàn toàn hợp lẽ khi đặc trưng của nền kinh tế hàng hoá là "sản xuất hàng hoá là để trao đổi, mua bán," chứ không phải để đáp ứng cầu của bản

29 Tlđd, 162.

30 Donald C. Clarke, *China: Creating a Legal System for A Market Economy,* Public Law and Legal Theory Working Paper, No. 396, The George Washington University Law School, 2007, 16.

31 Nguyễn Đình Kháng, Nguyễn Văn Hảo, Lê Thanh Tốn (Đồng chủ biên), *Giáo trình Kinh tế chính trị Mác-Lênin,* Bộ giáo dục và đào tạo, 2007, 36.

thân[32]. Vì vậy, cần đưa đất đai vận hành vào thị trường, để trả về đúng bản chất của đất đai, phát triển thị trường bất động sản, và đặc biệt là để đất đai có thể được định giá – sử dụng hiệu quả hơn.

Theo một nghiên cứu đã được đề dẫn ở trên, kinh tế thị trường là nền kinh tế mà trong đó xã hội phải được tổ chức theo thể thức "thị trường" là yếu tố trung tâm để vận hành chức năng của nền "kinh tế thị trường". Vì vậy, việc loại bỏ hay phá vỡ thị trường đều đồng nghĩa với việc gây ra sự nghèo đói, và những thay đổi căn bản về điều kiện sống và ảnh hưởng lan rộng ra toàn xã hội. Các làng mạc cô độc, nền kinh tế nông thôn hay mô hình kinh tế Nga, Trung Quốc (trước đây) là minh hoạ cho bức tranh kinh tế phi thị trường[33]. Hay nói cách khác, chính sự hiện diện của thị trường sẽ là yếu tố quyết định đến cấu trúc xã hội của xã hội đó[34]. Lịch sử phát triển cũng có thể cho chúng ta thấy, và điều này cũng được phản ánh trong các nghiên cứu rằng, "kinh tế thị trường" hay "kinh tế không có sự kiểm soát" không phải là hình mẫu hoàn hảo. Tuy nhiên, nếu biết tận dụng và xử lý các vấn đề phát sinh, đây là một lựa chọn cho hiệu ứng tốt. Nhưng dù muốn hay không, "thị trường" cần phải được tạo dựng, vì đây là yếu tố trung tâm và nền tảng để kinh tế thị trường tồn tại và vận động.

Để làm được như vậy, cần thiết phải ghi nhận đất đai là đối tượng của các giao dịch trên thị trường. Liên quan đến điều này, nhiều ý kiến đã cho rằng, cần thiết phải xác lập chế độ đất đai với nhiều hình thức sở hữu, để khi giao dịch, các bên của giao dịch có thể dịch chuyển quyền sở hữu của mình. Hay chí ít là nhà nước cũng cần ghi nhận quyền sở hữu tư nhất đối với một số loại đất trong một số trường hợp. Ý kiến này thậm chí còn được nêu ra một cách mạnh mẽ trước ngày Luật đất đai 2013 được thông qua:

> *Vấn đề quan trọng đầu tiên là cần phân biệt rạch ròi ranh giới giữa 3 loại quyền về đất đai hiện nay trong hệ thống luật pháp, nhất là trong Luật đất đai, trên cơ sở đó, xem xét công nhận quyền tài sản*

32 Tlđd, 34-35.

33 Asad Zaman, *The Rise and Fall of the Market Economy*, Review of Islamic Economics (International Association for Islamic Economics, England), Vol. 14, No.2, 2010, 135-155, 124-125.

34 Tlđd.

> *cá nhân của các thực thể xã hôi, đặc biệt là việc tư hữu (sở hữu cá nhân) đối với một số loại đất (trước hết là đất ở) cho phù hợp với thực tiễn xã hội đang vận động trong bối cảnh Việt Nam xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa*[35].

Đáng chú ý các ý kiến cho rằng, cần thiết theo kinh nghiệm của nhiều nước, cần xác định rõ quyền sở hữu tư nhân đối với đất đai (nếu được thừa nhận) là quyền sở hữu có điều kiện, hay còn gọi là quyền sở hữu hạn chế. Các điều kiện mà chủ sở hữu buộc phải tuân thủ như mục đích sử dụng, thời hạn, hay những giới hạn không gian trên cao và dưới lòng đất,... Đặc biệt, hình thức sở hữu này thật ra chỉ được công nhận phổ biến với hai loại đất là đất ở và đất nông nghiệp (không gồm đất rừng)[36].

Xét về mặt lý thuyết, *"đặc trưng cơ bản nhất của kinh tế thị trường là sự tồn*

---

35 Nguyễn Văn Khánh, Nghiên cứu về quyền sở hữu đất đai ở Việt Nam, Tạp chí Khoa học ĐHQGHN, Khoa học Xã hội và Nhăn văn, Tập 29, Số 1 (2013) 1-16, 12-13.

Xem thêm: Bảo Anh, *Tư hữu đất đai: Nên hay không?* Thời báo Kinh tế Việt Nam Online (VnEconomy), 31/8/2011, truy cập ngày 13/3/2017; Từ Nguyên, *Tính tất yếu phải đa dạng hoá sở hữu đất đai?* Thời báo Kinh tế Việt Nam Online (VnEconomy), 22/9/2011, truy cập ngày 13/3/2017; Bình Minh, Đa dạng hoá hình thức s*ở hữu,* Báo SGGP (Chuyên san Đầu tư tài chính) Online, 5/4/2012, truy cập ngày 17/3/2017; Dương Ngọc Hà, Đề nghị đa dạng hóa sở hữu đất đai, Tuổi trẻ Online, 31/3/2012; Mỹ Lệ, Điểm nghẽn phát triển kinh tế mang tên đất đai, Thời báo Kinh tế Sài Gòn Online, 4/5/2017, truy cập ngày 4/5/2017 tại các link sau:

http://vneconomy.vn/bat-dong-san/tu-huu-dat-dai-nen-hay-khong-2011083102395262.htm

http://vneconomy.vn/bat-dong-san/tat-yeu-phai-da-dang-hoa-so-huu-dat-dai-2011092210155661.htm

http://saigondautu.com.vn/bat-dong-san/da-dang-hoa-hinh-thuc-so-huu-dat-dai-9073.html

http://batdongsan.tuoitre.vn/tin/20120331/de-nghi-da-dang-hoa-so-huu-dat-dai/484818.html

http://www.thesaigontimes.vn/159665/Diem-nghen-phat-trien-kinh-te-mang-ten-dat-dai.html

36 Nguyễn Ngọc Vinh, *Đa dạng hóa quyền sở hữu đất đai: Những vấn đề cần bàn luận,* Tạp chí Phát triển và Hội nhập, số 9(19), Tháng 3-4/2013, 73-76, 76.

tại của nhiều hình thức sở hữu"[37]**.** Chính sự đa dạng đó sẽ tạo ra tiền đề cho việc chuyển giao quyền sở hữu, giao dịch và hình thành nên thị trường - cơ sở vật chất của nền kinh tế thị trường. Đối với tiến trình đổi mới của Việt Nam, "kinh tế hàng hóa nhiều thành phần" phản ánh tư duy dựa trên cơ sở lý thuyết căn bản này của kinh tế thị trường[38].

Tuy nhiên, qua quá trình nghiên cứu về mặt lý luận, và thực tiễn, việc thay đổi nội dung của chế độ sở hữu đối với đất đai không phải là con đường sống còn duy nhất. Vấn đề quan trọng là làm sao để ghi nhận giao dịch đối với đất đai, và làm sao để các giao dịch đó có thể thực hiện một cách trôi chảy. Đương nhiên, một phần nào đó, điều này tuỳ thuộc vào loại thị trường, và cơ chế vận hành của thị trường đó. Trong một chế độ sở hữu, vấn đề quan trọng không phải là hình thức sở hữu nào, và đơn hay đa hình thức sở hữu, mà điều cốt yếu phụ thuộc vào cấu trúc quyền năng của các bên trong chế độ sở hữu ấy ra sao[39]. Theo Tiến sĩ Phạm Văn Võ (Trường ĐH Luật TP.HCM), một trong những chuyên gia pháp luật đất đai ở Việt Nam, thì "Đất đai dù sở hữu của ai vẫn không quyết định được quyền định đoạt của Nhà nước. Đất đai thuộc quyền sở hữu của Nhà nước cũng không tác động đến tâm lý của người dân"[40]. Ý kiến này một lần nữa cho thấy, sở hữu trong nhiều trường hợp không phải là cái gốc của vấn đề[41].

Thị trường đất đai cũng cần phải tạo dựng nếu như kinh tế đất vẫn là

---

37 Ban kinh tế Trung Ương, *Bản chất* và đặc trưng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta, Webstie Ban kinh tế Trung Ương, ngày 27/12/2015, truy cập ngày 10/3/2017

38 Doãn Đình Huế, Để phát triển bền vững nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam, Tạp chí Cộng sản Online, ngày 4/12/2007, truy cập ngày 12/3/2017, tại:
http://www.tapchicongsan.org.vn/Home/kinh-te/2007/2931/De-phat-trien-ben-vung-nen-kinh-te-thi-truong-dinh-huong.aspx

39 Phạm Văn Võ, *Chế độ pháp lý về sở hữu đối với đất đai ở Việt Nam hiện nay,* Luận án tiến sĩ, Trường ĐH Luật TP.HCM, 2010, 21.

40 Bình Minh, Đa dạng hoá hình thức sở hữu, Báo SGGP (Chuyên san Đầu tư tài chính) Online, 5/4/2012, truy cập ngày 17/3/2017.

41 Huỳnh Thế Du, Tranh chấp đất đai: cái gốc không phải là vấn đề sở hữu, Thời báo Kinh tế Sài gòn Online, truy cập ngày 4/5/2017 tại:
http://www.thesaigontimes.vn/159664/Tranh-chap-dat-dai-cai-goc-khong-phai-la-van-de-so-huu.html

nội dung được đề cập trong đường hướng phát triển kinh tế, và đất được xem là đối tượng của giao dịch. Cũng có thể lập luận ngược lại, là chỉ có khi tạo dựng được thị trường thì may ra đất đai mới mong có được điều kiện và môi trường giao dịch thuận tiện, dễ dàng. Tuy nhiên, theo kinh nghiệm của nhiều nước việc tạo dựng thị trường đất đai thường tiến triển khá chậm, có khi phải cả thế kỷ như ở Châu Âu[42]. Điều này xuất phát bởi những tính chất riêng của "hàng hoá đất đai" như tính ổn định, lịch gắn bó đối với người nắm giữ, và thậm chí còn liên quan đến mùa màng, phong cảnh, văn hoá cộng đồng. Ở Việt Nam, nhiều khi có do tính "đặc biệt" của loại hàng hoá thuộc quyền sở hữu chung, sở hữu toàn dân. Nhưng kinh tế thị trường có thể tách "người" và "đất" và giải quyết mối quan hệ đó trong một loại "hàng hoá" có thể tự do mua và bán. Tuy nhiên, điều quan trọng hơn cả là sự thay đổi quan điểm và các lý thuyết có liên quan. Thay vì nhìn nhận "đất là tặng vật của thiên nhiên", cần thiết phải ghi nhận quyền sở hữu và tài sản riêng. Đây là quyền tối thượng, và là điều kiện tiên quyết của tạo nên các khế ước như quan điểm của các triết gia, như Locke[43]. Thị trường đất hay bất động sản vì vậy dần dần được vận hành, và trên cơ sở quyền sở hữu riêng, đất cũng dễ dàng trở thành đối tượng của các giao dịch, hợp đồng.

Trong một nghiên cứu của mình, các học giả Johan Swinnen, Kristine Van Herck and Liesbet Vranken (Bỉ) đã cho rằng, thị trường đất đai và chính sách phát triển thị trường đất ở các nước Châu Âu cũng có sự khác biệt khá lớn. Cụ thể, có thể chia thành 3 nhóm nước: Một, các nước có sự can thiệp mạnh mẽ vào cả thị trường thuê và mua bán đất, như Pháp và Hungari. Hai, nhóm nước có mức độ can thiệp vừa phải vào thị trường đất đai, như Bỉ, Hà Lan và Ba Lan. Và ba, có khá nhiều nước gần như không can thiệp vào thị trường này, như Thụy Điển, Séc, Đức, Rumani, Phần Lan, Anh, Hy Lạp và Ai Len. Tuy nhiên, có một điểm chung là gần như chính sách về thị trường đất đai của các nước này đều xác định mục tiêu (i) bảo vệ người thuê đất, (ii) bảo vệ người canh tác, (iii) bảo vệ người chủ đất, và (iv) tránh nguy cơ chia vụn thửa đất cho dù mức độ quan tâm có ít nhiều khác nhau

42 Asad Zaman, *The Rise and Fall of the Market Economy*, Review of Islamic Economics (International Association for Islamic Economics, England), Vol. 14, No.2, 2010, 135-155, 132.

43 Tlđd.

như vừa nói. Tất cả các mục tiêu đó sẽ được theo dõi thông qua việc kiểm soát thị trường đất ở các địa phương. Ví dụ, trong nhiều trường hợp, chỉ có người nông dân trực tiếp sản xuất mới có quyền mua/bán đất. Hay đơn cử là ở Hungari, chỉ có hộ gia đình, cá nhân mới được quyền sở hữu đất chứ không phải là các công ty sản xuất nông nghiệp dù trên thực tế các công ty đang nắm giữ và khai thác phần diện tích đất rất lớn[44].

Các nghiên cứu tại Việt Nam cũng cho kết quả tương tự. Theo tác giả Nguyễn Ngọc Vinh, "giá trị của đất đai hình thành từ sản phẩm tự nhiên và do sức lao động của người khai khẩn canh tác qua nhiều thế hệ, do vậy khi cá nhân dùng tiền để mua có nghĩa cá nhân đó đã là 'chủ' của lô đất. Họ có quyền mua bán, thừa kế, cho thuê, góp vốn..."[45]. Hay nói cách khác, đất cần phải được ghi nhận và công nhận là đối tượng có giá trị và giá trị sử dụng để đem giao dịch. Thị trường đất đai vì vậy cần được thừa nhận để đối tượng này có thể giao dịch một cách dễ dàng, thuận tiện.

Nhưng như đã đề cập, thị trường đất hay bất động sản ở Việt Nam sẽ vận hành như thế nào nếu như đất đai vẫn thuộc sở hữu toàn dân, và sở hữu nhà nước là hình thức sở hữu duy nhất được ghi nhận trong chế độ sở hữu đất đai này. Điều tương tự này cũng đã từng xảy ra đối với quá trình xây dựng khung pháp lý cho nền kinh tế thị trường được tạo dựng ở Trung Quốc. Khi đó, mặc dù pháp luật về tài sản và trao đổi tài sản được quan tâm, nhưng vẫn có sự lúng túng ít nhiều khi sản định vật gì trao đổi được hay không trao đổi được, ngay cả khi đó là hàng hoá thông thường. Dù vậy, trên thực tế, việc giao dịch đối với đất ở nông thôn hay đô thị vẫn cứ xảy ra, hay cả những trường hợp quyền sở hữu thuộc về các công ty thuộc "sở hữu chung". Ngay cả khi luật tài sản của Trung Quốc được thông qua năm 2007 cho thấy việc xác định lại đặc tính của các loại đất khu vực nông thôn được ký hợp đồng là quyền đối vật (rights *in rem*)[46] thì điều này cũng

---

44 Johan Swinnen, Kristine Van Herck and Liesbet Vranken, *Land Market Regulations in Europe*, Discussion Paper 354/2014 (LICOS Discussion Paper Series), LICOS Centre for Institutions and Economic Performance, Faculty of Economics And Business (KU Leuven University), BELGIUM, 2014, 7, 13, 16-18.

45 Nguyễn Ngọc Vinh, *Đa dạng hóa quyền sở hữu đất đai: Những vấn đề cần bàn luận*, Tạp chí Phát triển và Hội nhập, số 9(19), Tháng 3-4/2013, 73-76, 75.

46 Xem thêm: Ngô Huy Cương, *Nghĩa vụ dân sự và quan niệm về nghĩa vụ dân sự ở Việt Nam*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 121, 4/2008.

không thật sự có ý nghĩa gì đối với các quy tắc có thể áp dụng trong các giao dịch lâu nay. Và trên thực tế, điều này cũng không làm thay đổi quyền sử dụng đất lâu dài đối với đất đô thị vốn dĩ thuộc sở hữu nhà nước, và cũng chẳng giải quyết được vấn đề tách bạch quyền sở hữu nhà trên đất và quyền sở hữu đất lâu nay[47].

Chính thực trạng đó đã tạo áp lực rất lớn lên quá trình đổi mới và tạo dựng nền kinh tế thị trường ở Trung Quốc. Với mục tiêu hướng đến tương lai phát triển, Trung Quốc ngay lúc đó đã có những kiến giải và đề xuất giải pháp thúc đẩy quá trình thị trường hoá nền kinh tế, trong đó có nhiệm vụ gia tăng tăng trưởng thu nhập cho khu vực nông thôn. Theo nội dung của Kế hoạch 5 năm lần thứ 12 (2011-2015), giải pháp được đưa ra là cần thiết phải thay đổi chế độ sở hữu đối với đất đai. Mặc dù chế độ sở hữu chung về cơ bản vẫn được duy trì, nhưng nhà nước cần cho phép các chủ đất nhỏ ở nông thôn có những quyền sở hữu quyền của cư dân ở đô thị. Cụ thể, họ cần được trao quyền đầy đủ để tiến hành chuyển quyền sử dụng đất đối với mảnh đất mà họ có quyền bất khả xâm phạm trong suốt 70 năm. Thậm chí, họ cần được nhận khoản bồi thường lớn hơn khi nhà nước thu hồi đất[48]. Tuy nhiên, từ sau tái lập lại thị trường đất đai khi sửa đổi Hiến pháp năm 1988, cũng như nhiều lần điều chỉnh chính sách sau đó, thị trường đất đai ở Trung Quốc vẫn là thị trường quyền sử dụng đất[49]. Có nghĩa, quyền sử dụng đất của người sử dụng đất mới thật sự là đối tượng của giao dịch. Dù giá giao dịch đã dần trả về đúng bản chất của nó, là hình thành trên cơ sở sự thương lượng của đôi bên. Nhưng sự can thiệp của nhà nước vào thị trường vẫn còn thể hiện khá đậm nét. Điều đáng tiếc, chính

47 Donald C. Clarke, *China: Creating a Legal System for A Market Economy,* Public Law and Legal Theory Working Paper, No. 396, The George Washington University Law School, 2007, 16; Chau, K. W. and Ho, W. K. O., *"Privatization, Land Market and Land Use Conversion in China"* in Global Privatization and Its Impact (Hagen, I. J. and Halvorsen, T. S. ed.), Nova Science, New York, 2009, 47-59, 59.

48 OECD, *China's Emergen ce as A Market Economy: Achievements and Challenges,* OECD Forum Report, Beijing, 20-21/3/2011, 17.

49 Chau, K. W. and Ho, W. K. O., *"Privatization, Land Market and Land Use Conversion in China"* in Global Privatization and Its Impact (Hagen, I. J. and Halvorsen, T. S. ed.), Nova Science, New York, 2009, 47-59, 5.

điều này lại được chứng minh là không mang lại hiệu quả cho thị trường[50].

Ở Việt Nam, vì tính chất đặc biệt của hàng hoá đất đai, chế độ sở hữu, cơ chế và đặc trưng của hoạt động chuyển giao đất đai cho các chủ thể khác sử dụng, đối tượng được đưa vào lưu thông trên thị trường, và là đối tượng của các giao dịch chính là quyền sử dụng đất – hàng hoá quyền sử dụng đất. Lý giải điều này, Giáo trình Luật đất đai (Trường ĐH Luật TP.HCM) cho rằng: *"Thị trường đất đai không nhất thiết phải là thị trường quyền sở hữu mà có thể chỉ là thị trường quyền sử dụng. Đất đai thuộc sở hữu của ai không phải là yếu tố quyết định đến khả* năng tham gia giao dịch của nó". Dẫn kết quả nghiên cứu của Lệ Dĩ Ninh, nhóm tác giả biên soạn giáo trình này còn khẳng định:*"Đối với thị trường bất động sản, cái mà các chủ thể tham gia thị trường quan tâm chính là quyền tài sản đối với đất đai như quyền khai thác, sử dụng và giao dịch và giá của nó"*[51].

Thực chất, đây không phải là cách tiếp cận hoàn toàn mới mẻ. Trên thế giới, điển hình như các nước Châu Âu mà đề tài có giới thiệu, quyền tài sản từ lâu đã được công nhận là hàng hoá có thể đem giao dịch, và quyền sử dụng đất có thể được xem là một loại quyền tài sản như vậy. Kết quả, thay vì giao dịch về đất đai, pháp luật Việt Nam đưa đất đai vận hành vào thị trường thông qua giao dịch về quyền tài sản đối với đất - đó là giao dịch về quyền sử dụng đất.

Trong một chừng mực nào đó, khi giao dịch về quyền sử dụng đất được thực hiện, thì đất đai có quyền đó cũng trở thành đối tượng gián tiếp của giao dịch. Nội dung ở chương sau khi trình bày về trường hợp giao dịch của các chủ thể sử dụng đất được nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm sẽ phản ánh rõ điều này. Nhưng trước hết, điều này cho thấy, nhận định cho rằng, chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai ở Việt Nam

50 Liang Peng and Thomas G. Thibodeau, *Government Interference and the Efficiency of the Land Market in China*, Journal of Real Estate Finance and Economics (Terry College of Business, University of Georgia), Vol. 45, No. 4, 2012, 2-4.

51 Trường ĐH Luật TP.HCM, *Giáo trình Luật đất đai,* NXB. Hồng Đức (Hội Luật gia Việt Nam), 2015, 29-30.

"không cản trở việc đưa quan hệ đất đai vận động theo cơ chế thị trường"[52] là xác đáng và có cơ sở. Nhưng dù gì thì hệ thống pháp luật đất đai cũng cần phải làm rõ ranh giới giữa quyền sở hữu và quyền sử dụng đất trên thực tế, "phải xác định ranh giới của quyền sở hữu chấm dứt ở đâu và quyền sử dụng bắt đầu từ chỗ nào". Bởi lẽ, trên thực tế, "cấu trúc đất đai đang có những hình thức sở hữu đa dạng về quyền sử dụng". Nói tóm lại, "chính sách và luật pháp của Nhà nước về đất đai nên công nhận quyền sử dụng như một thứ hàng hoá và quan trọng hơn là một loại tài sản cá nhân ở mức độ mạnh mẽ hơn"[53].

3. Yêu cầu đối với quá trình đưa đất đai vận hành vào nền kinh tế thị trường ở Việt Nam

Rõ ràng, việc xây dựng thị trường bất động sản và xác định giải pháp để thị trường bất động sản hoạt động hiệu quả là yêu cầu tất yếu[54]. Trong số các giải pháp được đưa ra[55], việc tạo dựng khung pháp lý bền vững là một trong những nhiệm vụ mang tính cấp bách. Từ những lập luận trên, hẳn nhiên pháp luật đất đai Việt Nam cần tạo dựng khung pháp lý để quyền sử dụng đất có thể được giao dịch. Hay nói cách khác, Luật đất đai cần có những quy định để người sử dụng đất có thể tiến hành các giao dịch về quyền sử dụng đất.

Từ chủ trương đổi mới và chiến lược phát triển nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần, khác với Luật đất đai 1987[56], Luật đất đai 1993 bắt đầu

---

52 Phạm Văn Võ, *Chế độ pháp lý về sở hữu đối với đất đai ở Việt Nam hiện nay,* Luận án tiến sĩ, Trường ĐH Luật TP.HCM, 2010, 218.

53 Nguyễn Văn Khánh, Nghiên cứu về quyền sở hữu đất đai ở Việt Nam, Tạp chí Khoa học ĐHQGHN, Khoa học Xã hội và Nhăn văn, Tập 29, Số 1 (2013) 1-16, 13.

54 **Lê Quân, Đề xuất 9 giải pháp phát triển thị trường bất động sản,** Thanh niên Online, ngày 24/6/2014, truy cập ngày 13/3/2017, tại:
http://thanhnien.vn/kinh-doanh/dia-oc/de-xuat-9-giai-phap-phat-trien-thi-truong-bat-dong-san-263564.html

55 Phạm Công Đoàn, *Một số giải pháp phát triển thị trường hàng hóa trong nước,* Tạp chí Cộng Sản Online, ngày 10/6/2014, truy cập ngày 10/3/2017 tại:
http://www.tapchicongsan.org.vn/Home/Viet-nam-tren-duong-doi-moi/2014/27679/Mot-so-giai-phap-phat-trien-thi-truong-hang-hoa-trong-nuoc.aspx

56 Điều 5 Luật đất đai 1987 *"nghiêm cấm việc mua, bán,..., phát canh thu tô dưới mọi hình thức..."*

ghi nhận quyền thực hiện các giao dịch về quyền sử dụng đất. Và cũng từ thời điểm này, khung pháp lý về thị trường quyền sử dụng đất – dù ở mức sơ khai – đã bắt đầu được tạo dựng. Tuy nhiên, do bối cảnh trong những giai đoạn đầu, sự ghi nhận của pháp luật về quyền được tiến hành giao dịch của các chủ thể sử dụng đất là không nhiều, và vì vậy thị trường về quyền sử dụng đất cũng kém cơ hội phát triển.

Cụ thể thấy, quyền tiến hành giao dịch về quyền sử dụng đất là nội dung trọng yếu của chương quy định về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất trong chương IV của sắc luật này vì nội dung này được đề cập trong tất cả các điều của chương, từ điều 73 đến điều 78 (chương 4 gồm quy định từ điều 73 đến điều 79). Ngay cả khi điều 79 dành riêng để quy định về nghĩa vụ của người sử dụng đất thì nghĩa vụ liên quan đến việc chuyển quyền sử dụng đất cũng được đề cập, là nghĩa vụ nộp thuế chuyển quyền sử dụng đất (khoản 4 điều 79).

Theo quy định tại Luật đất đai 1993, trong giai đoạn đầu đưa đất đai vận hành vào nền kinh tế thị trường, người sử dụng đất được quyền tiến hành các giao dịch: (i) chuyển đổi, (ii) chuyển nhượng, (iii) thừa kế, (iv) thế chấp, (v) cho thuê, và (vi) góp đất (để hợp tác sản xuất, kinh doanh). Như vậy, có thể thấy các giao dịch về quyền sử dụng đất được thực hiện phổ biến trên thực tế đều đã được ghi nhận trong sắc luật này. Điều đó là động lực rất lớn để đất đai có thể chuyển đến người có khả năng sử dụng hiệu quả, được khai thác hiệu quả, và góp phần và chiến lược phát triển kinh tế-xã hội chung của đất nước. Đặc biệt nhất là với các quy định ghi nhận quyền góp đất để hợp tác sản xuất, kinh doanh đã bước đầu đặt nền móng cho việc bổ sung các quy định về góp vốn liên doanh sau này. Tuy nhiên, việc ghi nhận quyền được tiến hành các giao dịch về quyền sử dụng đất lúc bấy giờ vẫn còn nhiều giới hạn. Cụ thể, đối với giao dịch chuyển nhượng quyền sử dụng đất, điều 73 Luật đất đai 1993 quy định rằng, hộ gia đình, cá nhân chỉ được chuyển nhượng quyền sử dụng đất đối với đất nông nghiệp hay lâm nghiệp trong một số trường hợp, gồm:

- Chuyển đi nơi khác;
- Chuyển sang làm nghề khác;
- Không còn khả năng trực tiếp lao động.
- Đối với đất ở, hộ gia đình, cá nhân được chuyển nhượng khi chuyển

đi nơi khác hoặc không còn nhu cầu ở được chuyển nhượng quyền sử dụng đất nhưng phải được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cho phép.

Đơn cử một trường hợp khác, theo quy định tại điều 78, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp để trồng cây hàng năm, nuôi trồng thuỷ sản chỉ được cho người khác thuê đất nếu có "hoàn cảnh gia đình neo đơn, khó khăn" hay "do chuyển sang làm nghề khác nhưng chưa ổn định hoặc thiếu sức lao động", và thời hạn cho thuê bình thường cũng bị khống chế là không quá 3 năm. Việc để lại thừa kế quyền sử dụng đất nông nghiệp trồng cây hằng năm, nuôi trồng thủy sản của thành viên hộ gia đình cũng bị tước bỏ, và trong trường hợp đó, các thành viên còn lại của hộ gia đình đương nhiên sẽ tiếp tục được sử dụng (điều 76). Giao dịch thế chấp quyền sử dụng đất của hộ gia đình, cá nhân tuy được ghi nhận nhưng có sự giới hạn về đối tượng nhận thế chấp là các ngân hàng hay tổ chức tín dụng nếu đất được thế chấp là đất nông nghiệp hay lâm nghiệp (điều 77).

Chúng tôi đồng ý là đôi khi vì các mục đích chung của cộng đồng, quyền sở hữu, sử dụng tài sản phải chấp nhận sự giới hạn[57]. Nhưng những giới hạn vừa nêu lại cho thấy "tính thị trường" trong các quy định về giao dịch về quyền sử dụng đất trong Luật đất đai 1993 chưa được phản ánh rõ. Đặc biệt, sắc luật còn thiếu rất nhiều các quy định về thủ tục để thực hiện quyền. Ngoài quy định về cơ quan có thẩm quyền tiến hành thủ tục chuyển đổi và chuyển nhượng quyền sử dụng đất tại điều 31 khi quy định về quản lý nhà nước về đất đai (chương II), Luật đất đai 1993 còn bỏ trống phần quy định nêu trên. Đặc biệt hơn, ý niệm về việc tạo lập khung pháp lý cho thị trường quyền sử dụng đất cũng chưa xuất hiện ở phiên bản luật này.

Trong lần sửa đổi vào năm 1998, Luật sửa đổi Luật đất đai 1993 đã bổ sung thêm quy định về hình thức chuyển giao đất của nhà nước cho người sử dụng đất với sự ghi nhận về hình thức cho thuê đất. Tự thân hình thức chuyển giao đất và quyền sử dụng đất này cũng phản ánh được tính thị trưởng của phiên bản luật đất đai sửa đổi khi nền kinh tế thị trường ngày

57 V.P.Kamyshanskiy, Laww of Property: sope and Limitations, Law & Legistation, Moscow 2000.

càng định hình rõ hơn. Nhưng đáng nói hơn, chính việc được tiếp nhận đất và quyền sử dụng đất qua hình thức chuyển giao đất mới, người sử dụng đất đã có thể cơ hội tiến hành các giao dịch về quyền sử dụng đất của mình. Cụ thể, từ thời điểm này, hộ gia đình, cá nhân được nhà nước cho thuê đất mà đã trả tiền thuê đất một lần thì được tiến hành các giao dịch thế chấp, chuyển nhượng, góp vốn hoặc cho thuê lại quyền sử dụng đất của mình (khoản 2 điều 78a). Thậm chí, hộ gia đình, cá nhân vẫn được thực hiện các giao dịch này khi "đã trả trước tiền thuê đất cho nhiều năm, nếu thời hạn thuê đất đã được trả tiền còn lại ít nhất là 5 năm"(khoản 3 điều 78a).

Khá thú vị, là việc tiến hành các giao dịch đối với tài sản trên đất cũng đã được ghi nhận, ngay cả khi quyền sử dụng đất không thuộc trường hợp có thể trở thành đối tượng của giao dịch về quyền sử dụng đất. Theo quy định tại Luật sửa đổi luật đất đai 1993 vào năm 1998, người sử dụng đất tuy không có quyền tiến hành các giao dịch về quyền sử dụng đất nếu đất đang sử dụng được nhà nước cho thuê được trả tiền thuê đất hằng năm nhưng được thế chấp tài sản hoặc chuyển nhượng tài sản trên đất gắn với đất thuê đó (khoản 1 điều 78a).

Nguyên tắc ghi nhận quyền tiến hành các giao dịch về quyền sử dụng đất này gần như áp dụng tương tự với các chủ thể sử dụng đất khác là tổ chức sử dụng đất. Cụ thể, tổ chức kinh tế được giao đất có thu tiền sử dụng đất, thuê đất trả tiền thuê đất một lần được tiến hành đầy đủ các giao dịch về quyền sử dụng đất, gồm: chuyển nhượng, cho thuê (lại), thế chấp, góp vốn (điều 78c và điều 78đ). Giao dịch chuyển nhượng, thế chấp tài sản trên đất gắn với quyền sử dụng đất thuê trong trường hợp thuê đất trả tiền thuê đất hằng năm của tổ chức kinh tế được thể hiện trong điều 78d. Tuy không ghi nhận quyền tiến hành giao dịch của tổ chức trong nước được giao đất không thu tiền sử dụng đất (khoản 1 điều 78b) nhưng Luật sửa đổi 1998 đã ghi nhận quyền được thế chấp, góp vốn này cho tổ chức kinh tế sử dụng đất dưới hình thức này (khoản 2 điều 78b). Đặc biệt, như đã trình bày, giao dịch góp vốn bằng quyền sử dụng đất đã chính thức được gọi tên và đề cập cả trường hợp góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất đối với tổ chức, cá nhân nước ngoài (Điểm c khoản 1 điều 78d). Quy định này là nền tảng để các tổ chức trong nước sử dụng đất và quyền sử dụng đất liên kết hình thành nên các doanh nghiệp liên doanh với nhà đầu tư nước ngoài đầu

tiên ở Việt Nam.

Điểm tiến bộ hơn so với giai đoạn trước là khung pháp lý về giao dịch về quyền sử dụng đất đã dần được chi tiết thông qua việc Chính phủ bổ sung nhiều Nghị định hướng dẫn thi hành. Trong đó, quy định về trình tự, thủ tục thực hiện các giao dịch đã được quy định rõ ràng trong Nghị định 17/1999/NĐ-CP ngày 29 tháng 3 năm 1999. Nghị định này khi ban hành đã đón nhận nồng nhiệt, và được áp dụng, vận dụng rất nhiều. Quá trình thực hiện quyền giao dịch về quyền sử dụng đất cũng ít trở ngại và khó khăn.

Mức độ pháp điển hóa cao đã tác động tích cực đến quá trình hoàn thiện hóa pháp luật đất đai. Luật sửa đổi Luật đất đai 1993 vào năm 2001 chỉ tập trung sửa đổi, bổ sung các quy định về các vấn đề khác. Tuy nhiên, dấu ấn của lần sửa đổi này đối với quy định về giao dịch về quyền sử dụng đất là đã bổ sung thêm điều 78g, theo đó ghi nhận quyền tiến hành các giao dịch bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất của tổ chức kinh tế, hộ gia đình và cá nhân trong trường hợp các chủ thể này đã được ghi nhận quyền tiến hành giao dịch thế chấp bằng quyền sử dụng đất.

Có thể nói, Luật đất đai 2003 đánh dấu mức độ thay đổi và phát triển khá triệt để quá trình hoàn thiện pháp luật đất đai ở Việt Nam. Trong đó, các giao dịch phổ biến về quyền sử dụng đất lần lượt được ghi nhận qua các phiên bản luật sửa đổi trước đây đã tiếp tục được nêu trên trong phiên bản năm 2003. Thủ tục và điều kiện giao dịch cũng được cụ thể hóa, và ghi nhận tập trung tại một văn bản thống nhất. Tuy nhiên, quy định về bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất cũng đã được một lần nữa rút lại trong phiên bản Luật đất đai năm 1994. Dù vậy, Luật đất đai 2003 đã chính thức đưa ra quy định thiết lập khung pháp lý về quyền sử dụng đất trong thị trường bất động sản.

Trước hết, Luật đất đai 2003 nhìn nhận quản lý thị trường quyền sử dụng đất, hay thị trường bất động sản, là một trong những nội dung quản lý nhà nước về đất đai. Cụ thể, một trong những nội dung quản lý nhà nước về đất đai là "Quản lý và phát triển thị trường quyền sử dụng đất trong thị trường bất động sản"(điểm i khoản 2 điều 6). Tiếp đó, để chi tiết nội dung quản lý này, chương II (chương về Quyền của nhà nước đối với đất đai và Quản lý nhà nước về đất đai) dành một trong số tám mục của chương này

quy định về Quyền sử dụng đất trong thị trường bất động sản (Mục 7).

Tiếp theo, các quy định này đã xác định rõ loại đất (về quyền sử dụng đất) được vận hành vào thị trường quyền sử dụng đất đó. Cụ thể, điều 61 quy định đất được tham gia vào thị trường bất động sản gồm:

> *"1. Đất mà Luật này cho phép người sử dụng đất c*ó một trong các quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất; thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng quyền sử dụng đất;
>
> *2. Đất thuê mà trên đó có tài sản được pháp luật cho phép tham gia vào thị trường bất động sản."*

Điều này cho thấy, một lần nữa Luật đất đai 2003 chính thức ghi nhận đất thuê mà tài sản trên đó được tham gia vào thị trường bất động sản thì đất đó cũng được tham gia vào thị trường bất động sản. Đây là cơ sở pháp lý quan trọng người sử dụng đất sử dụng dưới hình thức thuê đất trả tiền thuê đất hằng năm thực hiện quyền giao dịch đối với quyền sử dụng đất. Nguyên thủy, họ không có quyền tiến hành giao dịch đối với đất. Tuy nhiên, giới hạn này có thể bị phá bỏ nếu trên đất đó có tài sản, và tài sản đó được tiến hành giao dịch và tham gia vào thị trường bất động sản như đã quy định ở trên.

Bên cạnh đó, Luật đất đai 2003 cũng xác định rõ quyền của nhà nước và nội dung quản lý nhà nước trong việc quản lý thị trường bất động sản. Cụ thể, theo quy định tại điều 63, nhà nước quản lý đất đai trong việc phát triển thị trường bất động sản bằng các biện pháp sau đây:

- Tổ chức đăng ký hoạt động giao dịch về quyền sử dụng đất;
- Tổ chức đăng ký hoạt động phát triển quỹ đất, đầu tư xây dựng kinh doanh bất động sản;
- Tổ chức đăng ký hoạt động cung cấp dịch vụ hỗ trợ cho thị trường bất động sản;
- Bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người tham gia giao dịch về quyền sử dụng đất trong thị trường bất động sản;
- Thực hiện các biện pháp bình ổn giá đất, chống đầu cơ đất đai.

Việc thực hiện các biện pháp được đề cập trong các quy định và phần nội dung về các biện pháp đó cho thấy những nỗ lực của nhà nước trong quá trình pháp điển hoá pháp luật về thị trường bất động sản.

Ấn tượng là, trên cơ sở quy định này, khung pháp lý về thị trường bất động sản dần hoàn thiện và kết quả Quốc hội đã thông qua Luật kinh doanh bất động sản vào năm 2006. Tuy nhiên, việc thực hiện Luật đất đai 2003 sau gần 10 năm tiếp tục cho thấy sự "đuối sức" của quy định so với tốc độ phát triển của nền kinh tế. Đáng chú ý là, thị trường bất động sản vẫn chưa thật sự một cách trôi chảy:

> *Thị trường bất động sản trong đó có quyền sử dụng đất còn bộc lộ những yếu kém, không ổn định, phát triển thiếu lành mạnh, giao dịch "ngầm" khá phổ biến. Tình trạng đầu cơ đất đai còn xảy ra đẩy giá đất tăng cao đã có tác động không nhỏ đến ổn định kinh tế vĩ mô. Chưa đáp ứng được nhu cầu nhà ở, đất ở của các đối tượng chính sách xã hội, cán bộ công chức, người có thu nhập thấp. Việc cấp giấy chứng nhận đối với đất ở tại đô thị còn chậm. Chính sách thuế chưa thực hiện tốt vai trò điều tiết thị trường bất động sản*[58].

Đặc biệt, tình hình thực hiện quyền giao dịch của người sử dụng đất vẫn tiếp tục gặp nhiều vướng mắc[59]. Trong đó, quy định về quyền, nghĩa vụ sử dụng đất của chủ thể nhận góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất tiềm ẩn nguy cơ tranh chấp đất đai. Quy định chỉ có quyền thế chấp bằng giá trị quyền sử dụng đất tại tổ chức tín dụng hoạt động tại Việt Nam và quy định tổ chức, cá nhân nước ngoài không có quyền nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất để thực hiện các dự án đầu tư cũng làm hạn chế việc huy động nguồn vốn đầu cho thị trường bất động sản. Nguyên nhân là pháp luật quy định cho người sử dụng đất có nhiều quyền nhưng lại không quy định các điều kiện thực hiện. Quy định về quyền góp vốn bằng giá trị quyền sử

---

58 Bộ Tài nguyên và Môi trường, *Báo cáo tổng kết tình hình thi hành Luật đất đai 2003 và định hướng sửa đổi Luật đất đai* (193/BC-BTNMT), 6/9/2012, 44.

59 Bảo Anh, *Ba "cái nhất" của lĩnh vực đất đai,* Thời báo Kinh tế Việt Nam Online (VnEconomy), 16/9/2011, truy cập ngày 13/3/2017 tại:
http://vneconomy.vn/bat-dong-san/ba-cai-nhat-cua-linh-vuc-dat-dai-20110916042920383.htm

dụng đất của Luật Đất đai năm 2003 chưa đầy đủ, cụ thể và chưa thống nhất, đồng bộ với quy định của pháp luật về dân sự, pháp luật về đầu tư, pháp luật về doanh nghiệp, gây khó khăn cho các địa phương và người sử dụng đất trong quá trình áp dụng[60]. Dưới góc độ hoạt động của thị trường, thị trường bất động sản Việt Nam vẫn được đánh giá là thiếu ổn định, tiềm ẩn nhiều nhân tố tạo kích ứng và gây ra hiện tượng "bong bóng". Nguyên nhân chính của tình trạng này vẫn do tính không đồng bộ của pháp luật và chính sách, sự thiếu thông tin và không minh bạch của thị trường[61].

Vì những lẽ đó, việc tiếp tục sửa đổi luật đất đai khung pháp lý để đất đai được thuận tiện giao dịch lại tiếp tục được đặt ra. Kết quả, Luật đất đai mới đã được thông qua vào năm 2013. Chính sự hiện diện của sắc luật này, Luật đất đai 2013 thay thế Luật đất đai 2003 đã không còn phần nội dung quy định về thị trường bất động sản. Có thể nói, bằng chính các sắc luật này, cùng với các văn bản hướng dẫn thi hành, hoạt động của thị trường bất động sản đã dần đi vào quy củ. Và đương nhiên, khi thị trường bất động sản vận hành trôi chảy thì việc tiến hành giao dịch của các chủ thể sử dụng đất cũng trở nên thuận lợi hơn rất nhiều.

60 Bộ Tài nguyên và Môi trường, *Báo cáo tổng kết tình hình thi hành Luật đất đai 2003 và định hướng sửa đổi Luật đất đai* (193/BC-BTNMT), 6/9/2012, 30-31.

61 Nguyễn Quỳnh Hoa, *Sự hình thành và phát triển thị trường bất động sản tại Việt Nam trong tiến trình đổi mới kinh tế,* Tạp chí Phát triển và Hội nhập, số 17(27), Tháng 7-8/2014, 36-44.

QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ THUẾ, PHÍ, LỆ PHÍ VÀ TIỀN SỬ DỤNG ĐẤT – THỰC TRẠNG VÀ KHUYẾN NGHỊ

ThS. Huỳnh Thị Ái Hậu
Trường chính trị Tỉnh Bình Thuận
huynhaihau9992@gmail.com

TÓM TẮT

Đất đai là thành phần không thể thiếu trong sự tồn tại và phát triển của con người. Một trong những nội dung chính trong công tác quản lý nhà nước về đất đai là quản lý tài chính vì nó liên quan trực tiếp đến việc thu ngân sách của đất nước, là yếu tố quan trọng điều tiết các nguồn lợi từ đất đai nhằm đóng góp vào nguồn thu ngân sách, phục vụ cho các hoạt động của Nhà nước và lợi ích của toàn xã hội. Bài viết đánh giá thực trạng quản lý nhà nước về tiền thuế, phí, lệ phí và tiền sử dụng đất hiện nay và đưa ra các khuyến nghị liên quan.

TỪ KHOÁ:
tài chính đất đai, quản lý, thuế đất

1. Giới thiệu

Đất đai là nguồn tài nguyên quan trọng và có giới hạn. Việc quản lý và khai thác hiệu quả tài nguyên đất đai là một yêu cầu trọng tâm trong công tác quản lý nhà nước về đất đai nói chung và quản lý tài chính về đất đai nói riêng trong phát triển kinh tế, đảm bảo an sinh xã hội và ổn định kinh tế vĩ mô. Cụ thể, quản lý nhà nước về thuế, phí, lệ phí và tiền sử dụng đất chính là công cụ kinh tế giúp tăng nguồn thu từ ngân sách nhà nước (NSNN) đặc biệt là nhìn từ cấp độ thu ngân sách tại các địa phương, nguồn thu này góp phần ổn định tài chính vĩ mô, điều tiết hài hòa lợi ích giữa Nhà nước với vai trò là đại diện chủ sở hữu và các bên có liên quan như người sử dụng đất, người bị thu hồi đất.

Bên cạnh một số thành tựu trong công tác quản lý tài chính đất đai thì vẫn còn rất nhiều hạn chế, bất cập trong lĩnh vực này, đặc biệt là trong các chính sách quản lý thuế, phí và lệ phí liên quan đến công tác quản lý, quy định pháp luật, phương thức khai thác nguồn lực tài chính, quá trình thực thi.

Bài viết tập trung vào việc đánh giá thực trạng thuế, phí, lệ phí và tiền sử dụng đất hiện nay. Dựa trên cơ sở đó, đưa ra các khuyến nghị phù hợp cho công tác quản lý tài chính về đất đai.

2. Khung lý thuyết và quy định pháp lý về thuế, phí trên đất đai

Hiện nay, lý thuyết quản lý đất đai tại Việt Nam được phát triển dựa trên các quan điểm nhận thức về đất đai, giá trị đất đai, hành vi của con người dựa trên quyền sở hữu và tự do trong khuôn khổ thế giới quan của Nguyên lý Tất định, hoặc nguyên lý Bất định và lý thuyết Vị thế - Chất lượng. (Phe & Wakely, 2000) mô tả động học của của việc hình thành và phát triển các khu dân cư đô thị, tức là cơ chế của sự lựa chọn về nơi ở của người dân trong không gian đô thị. Lý thuyết mới này có nội dung khác biệt so với lý thuyết phát triển bởi William Alonso (1964), hiện đang được coi là mô hình chính thống trong kinh tế đô thị. Alonso và những người khác đã dựa

vào các ý tưởng của Von Thunen (1826) để lý giải việc hình thành và tiến hóa của các khu dân cư đô thị, dựa trên sự đánh đổi giữa chi phí đi lại và chi phí nhà ở. Các hệ quả của lý thuyết Vị thế - Chất lượng đã dẫn đến việc xây dựng thành công một mô hình hoàn toàn mới về cư trú đô thị, trong đó sự đánh đổi giữa chi phí đi lại và chi phí nhà ở trong các mô hình cổ điển của Alonso (1964), Muth (1969) được thay thế bằng sự đánh đổi giữa vị thế xã hội và chất lượng nhà ở.

F. Joerin và A. Musy (2006) lại cho rằng trong quản lý đất đai, xung đột diễn ra thường xuyên hơn và mạnh mẽ hơn. Bất kỳ dự án quan trọng nào trên đất cũng trở nên khó thực hiện. Mô hình MAGISTER (phân tích đa tiêu chí với GIS cho lãnh thổ) đề xuất một phương pháp hỗ trợ quyết định để tích hợp nhiều tác nhân của quản lý đất đai. Thông qua tám tiêu chí, bản đồ này tích hợp đồng thời tính đặc thù của từng địa điểm và các nguyên tắc chung của quản lý đất đai mà những người ra quyết định phải xác định.

Việc áp dụng lý thuyết dân chủ có sự tham gia của cộng đồng đối với sự tham gia của cộng đồng vào quy hoạch đất công được ủng hộ rộng rãi. Nghiên cứu cho thấy rằng bản thân việc cân nhắc xã hội không đảm bảo sự hợp tác thành công và việc thiết lập các quy tắc hoạt động và ra quyết định trong nhóm là rất quan trọng. Hơn nữa, mâu thuẫn giữa khái niệm về quyền ra quyết định chung và trách nhiệm giải trình của các cơ quan quản lý đất đai công cộng trước Quốc hội, Chủ tịch nước và tòa án cần được xem xét thêm (Moote, Mcclaran & Chickering, 1997).

Ngoài ra, nền kinh tế và sự bất khả phân chia có liên quan đến các vấn đề quản lý đất đai trong quá khứ, hiện tại và những vấn đề nổi cộm về đất đai. Trong đó, các tiêu chí đánh giá thể chế quản lý đất đai được đề xuất và thảo luận. Cả hai công cụ kinh tế học tân cổ điển và kinh tế học thể chế có thể được kết hợp một cách sinh lợi trong việc nghiên cứu các vấn đề kinh tế học đất đai. Các nhà kinh tế học đất đai truyền thống không phải lúc nào cũng tận dụng tốt nhất lý thuyết hiện có trong việc đánh giá các thể chế quản lý đất đai (Emery N. Castle, 1965).

Đối với các quy định pháp lý về thuế, phí trên đất đai, có thể thấy rằng từ khi bắt đầu công cuộc đổi mới, Quốc hội đã 04 lần ban hành Luật Đất đai vào các năm 1987, 1993, 2003 (trong đó có 02 lần sửa đổi, bổ sung năm 1998

và 2001) và năm 2013. Bên cạnh đó, Chính phủ cũng đã ban hành nhiều văn bản, quy định pháp lý về thuế, phí trên đất đai. Các quy định pháp lý này quy định cụ thể về (1) tiền sử dụng đất (tiền sử dụng đất hiện hành thực hiện theo Nghị định số 45/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ, Nghị định số 135/2016/NĐ-CP ngày 09/9/2016 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của các nghị định về thu tiền sử dụng đất, thu tiền thuê đất và các thông tư hướng dẫn của Bộ Tài chính); (2) tiền thuê đất (tiền thuê đất được quy định tại Nghị định số 46/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ về thu tiền thuê đất, thuê mặt nước; Nghị định số 135/2016/NĐ-CP ngày 09/9/2016 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của các nghị định về thu tiền sử dụng đất, thu tiền thuê đất; các thông tư hướng dẫn của Bộ Tài chính); (3) thuế thu nhập cá nhân (TNCN) đối với quyền sử dụng đất (Luật thuế TNCN số 04/2007/QH12 ngày 21/11/2007 được sửa đổi, bổ sung theo Luật số 26/2012/QH13 ngày 22/11/2012 có quy định về thuế TNCN đối với quyền sử dụng đất bao gồm 2 khoản chính: (i) Thuế TNCN đối với khoản thu nhập từ nhận thừa kế, quà tặng là bất động sản. Số thuế TNCN được tính bằng phần thu nhập nhận được từ thừa kế, quà tặng là bất động sản vượt trên 10 triệu đồng theo từng lần phát sinh nhân với thuế suất 10%; (ii) Thuế TNCN đối với thu nhập từ chuyển nhượng bất động sản, bao gồm: thu nhập từ chuyển nhượng quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất; thu nhập từ chuyển nhượng quyền sở hữu hoặc sử dụng nhà ở; thu nhập từ chuyển nhượng quyền thuê đất, thuê mặt nước; các khoản thu nhập khác nhận được từ chuyển nhượng bất động sản. Căn cứ tính thuế đối với thu nhập từ chuyển nhượng bất động sản là giá chuyển nhượng từng lần và thuế suất; (4) thuế thu nhập doanh nghiệp (TNDN) đối với thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất; (5) thuế sử dụng đất phi nông nghiệp; (6) thuế sử dụng đất nông nghiệp.

Ngoài ra, theo Danh mục phí và lệ phí quy định tại Luật Phí và Lệ phí số 97/2015/QH13 ngày 25/11/2015, các khoản phí, lệ phí liên quan đến lĩnh vực đất đai bao gồm: (i) Phí thẩm định hồ sơ cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; (ii) Phí khai thác và sử dụng tài liệu đất đai; (iii) Lệ phí cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà, tài sản gắn liền với đất.; (iv) Lệ phí trước bạ được quy định tại Nghị định số 140/2016/NĐ-CP ngày 10/10/2016 và đã được sửa đổi, bổ sung tại Nghị định số 20/2019/NĐ-CP ngày 21/02/2019.

3. Đánh giá chung về thực trạng quản lý thuế, phí, lệ phí và tiền sử dụng đất

Quản lý tài chính đất đai về cơ bản phù hợp với cơ chế thị trường, tạo nguồn lực tài chính quan trọng phục vụ phát triển kinh tế xã hội, thống nhất chính sách tài chính đất đai với chính sách đầu tư trong và ngoài nước; giải quyết hài hòa lợi ích giữa Nhà nước với đối tượng sử dụng đất, ổn định chi phí về đất đối với các doanh nghiệp.

Hệ thống chính sách thuế đối với đất đai đã được quy định tương đối đầy đủ, có nhiều đổi mới phù hợp với quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất, góp phần khắc phục bước đầu tình trạng sử dụng đất manh mún, tạo tiền đề cho việc sử dụng đất có hiệu quả, quá trình vận động của đất đã được dịch chuyển theo hướng từ người sử dụng kém hiệu quả sang người sử dụng có hiệu quả hơn, làm lành mạnh hóa thị trường bất động sản. Chính sách thuế và thu khác về đất đai đã từng bước phát huy tác dụng làm cho quan hệ đất đai tiệm cận với cơ chế thị trường, buộc người sử dụng đất phải tính toán hiệu quả, tạo nguồn lực tài chính quan trọng phục vụ phát triển kinh tế xã hội. Đồng thời, người nộp thuế bước đầu xem xét và thu hẹp quỹ đất sử dụng phù hợp với khả năng và yêu cầu của mình, khắc phục tình trạng chiếm giữ quá nhiều và sử dụng lãng phí.

Nguồn thu từ đất đã đóng góp từ 12%-15% thu ngân sách nội địa và nguồn thu này có xu hướng tăng dần qua các năm cùng với quá trình gia tăng tốc độ đô thị hóa. Hệ thống chính sách tài chính liên quan đã được hình thành đầy đủ, phù hợp với cơ chế thị trường, tạo nguồn lực tài chính quan trọng cho NSNN để phục vụ phát triển kinh tế - xã hội, góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật về quản lý đất đai theo Luật Đất đai năm 2013. Quá trình triển khai thực hiện công tác thu NSNN từ đất, số thu NSNN từ đất tăng trưởng cao qua các năm đã tạo nguồn lực quan trọng để đầu tư phát triển hạ tầng. Nhờ chính sách thu hợp lý mà số thu từ đất luôn vượt chỉ tiêu thu NSNN đề ra.

Bảng 1: Các khoản thu từ đất tại Việt Nam từ năm 2013 đến năm 2020 (đơn vị: tỷ đồng)

STT	Nội dung	Năm 2015	Năm 2016	Năm 2017	Năm 2018	Năm 2019	Năm 2020
1	Thu tiền sử dụng đất	67.825	99.618	125.409	147.632	153.632	172.700
2	Tiền cho thuê mặt đất, mặt nước	15.447	23.352	29.786	32.276	35.875	39.309
3	Thuế sử dụng đất nông nghiệp	57	60	39	28	20	6
4	Thuế sử dụng đất phi nông nghiệp	1.459	1.397	1.663	1.874	2.040	2.067
5	Lệ phí trước bạ đất đai	2.793	3.095	4.594	5.464	5.838	6.403
6	Thu tiền bán và thanh lý nhà thuộc sở hữu nhà nước	1.746	1.762	1.799	2.115	940	1.086
7	Thuế thu nhập doanh nghiệp từ chuyển nhượng BĐS	5.879	8.046	11.850	15.251	19.934	17.077

STT	Nội dung	Năm 2015	Năm 2016	Năm 2017	Năm 2018	Năm 2019	Năm 2020
8	Thuế thu nhập cá nhân từ chuyển nhượng BĐS, nhận thừa kế và nhận quà tặng là BĐS	6.839	8.471	10.817	12.961	14.410	16.206

Nguồn: Tổng Cục Thuế

Nguồn thu từ tài nguyên đất trong 5 năm (2015-2020) qua đạt gần 850.000 tỷ đồng, năm 2015 là 102.045 tỷ đồng; năm 2016 là 145.801 tỷ đồng; thì đến năm 2019, con số này là 232.689 tỷ đồng và năm 2020 là 254.854 tỷ đồng.

Xét về quy mô, nguồn thu NSNN từ đất trong 5 năm đã tăng gấp khoảng 3 lần. Việc gia tăng nghĩa vụ tài chính của người sử dụng đối với Nhà nước cũng đã góp phần thúc đẩy việc sử dụng đất có hiệu quả và hợp lý, tăng cường vai trò điều tiết của các khoản nghĩa vụ tài chính đất đai. Tuy nhiên, các nguồn thu từ đất chỉ chiếm hơn 3% GDP trong năm 2020. Dù là nguồn thu quan trọng nhưng tỷ lệ thu vẫn còn khiêm tốn so với tổng số thuế, phí và lệ phí.

Xét về cơ cấu thu NSNN từ đất, có thể thấy rõ thu từ tiền sử dụng đất chiếm tỷ trọng cao nhất và có mức tăng cao nhất, năm 2020 nguồn thu này chiếm hơn 67% tổng thu từ đất đai. Tuy đây là nguồn thu quan trọng nhưng lại là nguồn thu một lần và là nguồn thu thiếu độ nổi, có giá trị thực giảm theo thời gian. Hơn nữa, vì ngày càng có nhiều đất được giao quyền sử dụng đất nên dự kiến nguồn thu nhập này sẽ suy giảm trong tương lai (Trần Hùng Sơn, 2021). Bằng cách giao đất cho các cá nhân và các tổ chức khác, chính phủ đang thực hiện việc bán quyền tài sản của mình cho người sử dụng đất. Điều này tương tự như nguồn thu một lần từ việc cổ phần hóa và bán doanh nghiệp nhà nước và chắc chắn nguồn thu này sẽ giảm khi nhiều đất được phân bổ cho khu vực tư nhân, đồng thời cũng sẽ ảnh hưởng lớn đến chỉ tiêu thu ngân sách những năm tiếp theo. Đến một giai đoạn nào

đó, đây cũng sẽ chính là bài toán nan giải cho các nhà quản trị chính sách, lãnh đạo, địa phương và cả người dân trong tương lai về nguồn thu không bền vững này.

Khoản thu từ lệ phí trước bạ đất đai cũng tăng gấp 3 lần trong 5 năm vừa qua. Các loại phí, lệ phí đã quy định chặt chẽ, tương đối phù hợp với khoảng hơn 200 loại phí, lệ phí liên quan đến đất đai (Cục Thuế TP. Hồ Chí Minh), số lượng giao lịch liên quan đến đất đai tăng mạnh trong năm, mức phí chứng thực hợp đồng nhà đất, mức phí giao dịch và giá các loại phí liên quan đến đất đai đều tăng cao so với các năm trước.

Đáng chú ý, trong những năm gần đây, thuế thu nhập doanh nghiệp chuyển nhượng từ BĐS và thuế thu nhập cá nhân từ chuyển nhượng BĐS, nhận thừa kế và nhận quà tặng từ BĐS tăng mạnh, tăng gấp đôi sau 5 năm (2015-2020). Tuy nhiên, nguồn thu này chưa tương xứng với tiềm năng và vẫn tồn tại phổ biến trình trạng khi làm thủ tục chuyển nhượng BĐS, bên bán và bên mua thỏa thuận khai giá trong hợp đồng thấp hơn rất nhiều so giá thực tế. Ngoài ra, việc giám sát, xử lý vi phạm đối với tội trốn thuế trong giao dịch BĐS còn chưa triệt để, ngân hàng (đơn vị trung gian thanh toán) và tổ chức công chứng (nơi ký hợp đồng chuyển nhượng) chưa có sự phối hợp chặt chẽ.

Trong khi đó, thuế sử dụng đất nông nghiệp đang giảm dần do chính phủ đã thực hiện chính sách miễn và giảm thuế sử dụng đất nông nghiệp từ năm 2003 nhằm thúc đẩy lĩnh vực "tam nông" (nông nghiệp, nông thôn, nông dân).

Xét về tỷ trọng nguồn thu, rõ ràng có sự bất hợp lý trong cấu trúc nguồn thu hiện nay. Tiền sử dụng đất, tiền thuê đất là những khoản thu chiếm tỷ trọng lớn trong cơ cấu nguồn thu mỗi năm cho NSNN từ đất. Tuy nhiên, đây là các khoản thu một lần, không mang tính bền vững trong tương lai, đặc biệt là tiền sử dụng đất và tiền thu từ bán nhà thuộc sở hữu nhà nước càng cao, có nghĩa là nguồn đất được dịch chuyển, phân bổ cho khu vực tư nhân ngày càng nhiều.

Đối với khung giá đất, một số văn bản quy phạm pháp luật về đất đai còn quy định chồng chéo, không thống nhất với các pháp luật khác như pháp

luật về nhà ở, đầu tư, xây dựng do nhiều cơ quan chủ trì soạn thảo (Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Xây dựng, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính), như: Điều 18 Luật Đất đai 2013 quy định "Nhà nước ban hành khung giá đất, bảng giá đất và quyết định giá đất cụ thể"; Điều 113 "Chính phủ ban hành khung giá đất định kỳ 05 năm một lần đối với từng loại đất; Điều 114 quy định căn cứ khung giá đất, cấp tỉnh ban hành bảng giá đất định kỳ 05 năm một lần; Nghị định 44/2014/NĐCP ngày 15/05/2014 quy định giá đất trong bảng giá đất "phải phù hợp với khung giá đất"; "Ủy ban nhân dân cấp tỉnh được quy định mức giá đất cao hơn nhưng không quá 30% so với mức giá tối đa của cùng loại đất trong khung giá đất; trường hợp quy định mức giá đất cao hơn 30% thì phải báo cáo Bộ Tài nguyên và Môi trường xem xét, quyết định"; Nghị định 44/2014/NĐ-CP không cho phép bảng giá đất của các địa phương có giá đất tối thiểu thấp hơn mức giá đất tối thiểu đã được quy định trong khung giá đất của Chính phủ. Các quy định này không phù hợp với nguyên tắc giá đất phải phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường hiện nay.

Đối với thuế sử dụng đất bao gồm hai loại thuế sử dụng đất là thuế sử dụng đất nông nghiệp và thuế nhà ở, đất ở. Mỗi hạn đất có một mức thuế suất (định suất thuế) nhất định với thuế sử dụng đất nông nghiệp. Cách tính thuế đất nông nghiệp được xem là công bằng với những người sử dụng đất và khuyến khích việc sử dụng hiệu quả. Tuy nhiên, đối với thuế nhà ở, đất ở thì vẫn có nhiều hạn chế nhất định, như: thiếu thông tin thống kê về đất đai và nhà ở; hạn chế về tên gọi và nội dung của chính sách thuế; không bao quát hết các khả năng đánh thuế; trốn thuế do kê khai sai giá tính thuế vẫn diễn ra phổ biến; phối hợp giữa các bộ phận liên quan còn hạn chế; hạn chế trong xét miễn, giảm thuế. Đặc biệt, sự bất cập và không đầy đủ trong những quy định pháp lý của chính sách thuế nhà ở, đất ở; sự yếu kém trong các khâu của quy trình chính sách thuế nhà ở, đất ở; trong công tác quản lý thuế nhà ở, đất ở; nguồn kinh phí cho việc vận hành chính sách thuế nhà ở, đất ở eo hẹp đã tác động tiêu cực đến môi trường vĩ mô. Ngoài ra, chính sách thu tiền sử dụng đất, thu tiền cho thuê đất và chính sách bồi thường, hỗ trợ tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất còn có sự phân biệt đối xử giữa Nhà đầu tư nước ngoài với Nhà đầu tư trong nước. Đây là một bất cập lớn, cần phải có những chỉnh sửa sớm để tạo nên một mặt bằng cạnh tranh bình đẳng phù hợp với hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường.

Đối với các khoản phí và lệ phí từ đất chưa tập trung vào hai loại phí chính là lệ phí trước bạ và lệ phí địa chính. Và có một số trường hợp người sử dụng đất thực hiện hoạt động chuyển nhượng "sang tay" quyền sử dụng đất nhiều lần nhưng không đăng ký để tránh lệ phí trước bạ, điều này gây ra những rủi ro tiềm tàng cho người sử dụng đất và khó khăn trong công tác quản lý đất đai, khoản thu NSNN từ lệ phí trước bạ giảm sút.

Trong quá trình thực thi các nghĩa vụ tài chính về đất thường xảy ra sai phạm, thất thoát liên quan đến xác định tiền sử dụng đất và thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất. Một số lỗ hổng làm thất thoát nguồn thu tiền sử dụng đất, gây thất thoát vốn, tài sản Nhà nước và tác động tiêu cực đến thị trường bất động sản, như: chỉ định nhà đầu tư dự án có sử dụng đất không đúng đối tượng mà không thông qua phương thức đấu thầu rộng rãi, minh bạch, hoặc trường hợp người dân tự chuyển quyền sử dụng đất với nhau không khai báo với cơ quan chức năng của Nhà nước dẫn đến thất thu NSNN và khó kiểm soát thị trường bất động sản. Hoặc trường hợp để thu thuế hiệu quả, tăng thu cho NSNN, liên quan đến giá đất, hiện nay giá đất do UBND cấp tỉnh ban hành thường thấp hơn so với giá giao dịch trên thị trường, chẳng hạn ở khu vực đô thị như thành phố Hà nội và thành phố Hồ Chí Minh, thường thấp hơn khoảng 30-40%, từ đó tạo ra những kẽ hở cho tham nhũng từ đất đai cũng như tăng siêu lợi nhuận cho doanh nghiệp đầu tư vào bất động sản (Nguyễn Thế Chinh, 2012). Hoặc các quy định pháp luật về tài chính, đất đai chủ yếu mới dừng ở việc hướng dẫn thực hiện, còn thiếu các quy định chế tài xử lý vi phạm, trách nhiệm của từng cá nhân. Pháp luật về đất đai thay đổi nhanh do sự phát triển nhanh của các quan hệ xã hội về đất đai; các quy định xử lý chuyển tiếp đã được ban hành nhưng còn phức tạp và khó thực thi.

Bên cạnh đó, phương thức khai thác nguồn lực tài chính từ đất đai vẫn mang nặng tính hành chính. Các hình thức tăng thu phù hợp với nguyên tắc thị trường như đấu giá, định giá còn chưa đạt hiệu quả rõ nét. Nguồn thu từ thuê đất tại các khu công nghiệp chưa hiệu quả. Chênh lệch giữa giá trị đất sau khi thực hiện kết cấu hạ tầng tại các khu công nghiệp, giá cho thuê của các chủ đầu tư nước ngoài rất cao so với giá giao đất nhà nước song nhà nước chưa thể điều tiết được khoản chênh lệch này làm thất thoát giá trị lớn nguồn lực tài chính từ đất đai.

4. Một số khuyến nghị

Cần tăng số thu cho NSNN mà không tạo ra gánh nặng quá tải, song xét về mặt kinh tế thì cách quan trọng nhất để tăng thu ngân sách mà không tạo ra quá nhiều gánh nặng là đánh thuế đất đai chứ không phải thu tiền sử dụng đất. Nâng cao số thu thuế từ thuế sử dụng đất phi nông nghiệp (cơ sở đánh thuế hẹp và thuế suất thấp) điều này ngược với lý thuyết về thiết kế thuế vững chắc (thuế suất thấp, cơ sở thuế rộng), ngoài ra giá đất tính thuế được giữ ổn định trong chu kỳ 05 năm thay vì điều chỉnh hằng năm theo giá thị trường. Đây cũng chính là hạn chế không chỉ khiến cho mục tiêu tăng NSNN không đạt mà còn mất đi tính công bằng theo chiều dọc của sắc thuế. Nếu tăng thuế đất đai lên cao hơn làm cho việc đầu cơ đất ít đem lại lợi nhuận, có xu hướng giảm bớt việc chuyển đổi quá sớm đất nông nghiệp sang sử dụng cho các dự án phát triển, thu hẹp nhu cầu hoặc làm mất thị trường với các địa điểm chưa sẵn sàng phát triển. Về phương án thuế này được chia làm hai giai đoạn:

Trong ngắn hạn, chú trọng công tác hành thu, cụ thể là hoàn thiện hệ thống dữ liệu, định giá, ứng dụng công nghệ tuyên truyền, giá đất tính thuế tại khu vực thành phố Hồ Chí Minh được áp dụng theo giá thị trường điều chỉnh hằng năm theo hệ số CPI để vừa giúp tăng thu NSNN vừa kiềm chế tình trạng bong bóng bất động sản.

Trong dài hạn, khi công tác hành thu được cải thiện, người dân thích ứng với sắc thuế mới, UBND thành phố sẽ từng bước nâng cao thuế suất, mở rộng cơ sở thuế đối với công trình trên đất và điều chỉnh giá đất hằng năm theo tỷ lệ tăng trưởng GDP nhằm đảm bảo đồng thời độ nổi và tính khả thi của sắc thuế. Tuy nhiên, không nên coi nguồn thu nghĩa vụ tài chính từ đất đai là mục tiêu của quản lý, thay vào đó cần có quan điểm xây dựng thuế phải đặt lên hàng đầu là phát triển quỹ đất, định hình, quy hoạch hợp lý, xã hội ổn định, tạo cơ chế cho doanh nghiệp hoạt động tốt cạnh tranh lành mạnh, tạo công ăn việc làm ổn định cho xã hội, giảm hẳn khiếu kiện, tạo ra thế công bằng hợp lý có ý thức đầu tư dài hạn.

Để hạn chế việc "né" thuế trong chuyển nhượng BĐS, cần giải quyết những bất cập về giá đất hiện nay. Hiện Nhà nước quản lý dựa trên khung giá đất, trong khi khung giá khác xa so với thị trường, thường là thấp hơn nhiều.

Vì vậy, cơ quan quản lý cần ban hành khung giá nhà, đất tính thuế và điều chỉnh hằng năm sao cho phù hợp, sát giá thực tế chuyển nhượng trên thị trường. Bên cạnh đó, cần có sự quản lý đồng bộ của địa phương, các cơ quan thuế, tăng cường kiểm tra để phát hiện các trường hợp chuyển nhượng BĐS có dấu hiệu "bất minh".

Nhà nước cần tiếp tục đổi mới chính sách về tài chính, trước hết là các chính sách thuế về quyền sử dụng đất và lệ phí. Các chính sách thuế và lệ phí phải đảm bảo và thể hiện được vai trò quản lý của Nhà nước. Để khuyến khích việc chuyển nhượng quyền sử dụng đất có đăng ký với cơ quan quản lý nhà nước, tránh các giao dịch ngầm, khuyến khích phát triển thị trường bất động sản chính thức, nên chăng thu phí trước bạ chỉ theo một mức cố định thay vì tỷ lệ phần trăm trên giá trị bất động sản như hiện nay. Đối với thuế chuyển quyền sử dụng đất cần giảm nhẹ chi phí hoặc thay thế bằng loại thuế mới là thuế "giá trị tăng thêm của đất". Thuế này đánh giá trên giá trị tăng thêm của đất khi chuyển nhượng, thừa kế, tạo ra việc đối xử công bằng với các đối tượng tham gia (Đinh Văn Thông, 2015).

Để giải quyết tình trạng không nhận thông báo nộp nghĩa vụ tài chính cần tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin khi thực hiện thu tài chính từ đất đai Ngoài hình thức nộp hồ sơ nghĩa vụ tài chính trực tiếp cần áp dụng thêm hình thức nộp hồ sơ nghĩa vụ tài chính trực tuyến để giảm bớt thời gian, công sức của người thực hiện nghĩa vụ tài chính và giúp công chức tiếp nhận, xử lý hồ sơ nhanh hơn và giảm tiêu cực có thể xây ra. Thông báo kết quả nghĩa vụ tài chính cũng cần thực hiện thông qua tin nhắn, mạng xã hội. Thông báo nghĩa vụ tài chính cần thể hiện các căn cứ, chi tiết cách xác định nghĩa vụ tài chính để người dân biết và hạn chế các khiếu nại có thể xảy ra.

Đối với tình trạng nợ nghĩa vụ tài chính đất đai, cần đôn đốc các cá nhân, tổ chức thuộc diện thuê đất phải nộp tiền đầy đủ, đúng thời gian quy định; nộp tiền chuyển mục đích sử dụng đất đối với các trường hợp đã có quyết định phê duyệt giá trị tiền nộp chuyển mục đích của cấp có thẩm quyền quy định. Cần xác định nguyên nhân nợ đọng, ký cam kết lộ trình và thời hạn nộp, đồng thời thực hiện các biện pháp quyết liệt đối với các doanh nghiệp, cá nhân chây ỳ trong việc nộp tiền thuế đất. Đối với các doanh nghiệp không có khả năng thu do nguyên nhân đã bỏ kinh doanh, doanh

nghiệp ngừng hoạt động cần thực hiện đầy đủ các biện pháp hành chính theo quy định của Luật Quản lý thuế để làm căn cứ cho cơ quan phụ trách xem xét, quyết định thu hồi đất.

5. Kết luận

Quản lý tài chính về đất đai là việc Nhà nước sử dụng công cụ tài chính để quản lý đất đai. Quản lý tài chính về đất đai không chỉ đơn thuần là quản lý giá đất, quản lý các khoản thu từ đất để tăng thu cho ngân sách Nhà nước, mà còn là công cụ để Nhà nước khuyến khích sử dụng đất một cách hợp lý, tiết kiệm và ngày càng hiệu quả; đồng thời điều tiết và quản lý thị trường quyền sử dụng đất nói riêng, thị trường bất động sản nói chung nhằm phát triển thị trường này một cách lành mạnh, hiệu quả và bền vững, góp phần ngăn chặn nạn đầu cơ đất đai, đảm bảo công bằng về tài chính trong sử dụng đất và phân phối nguồn tài nguyên đất đai trong xã hội.

Chính sách, pháp luật về đất đai ngày càng được hoàn thiện. Đất đai được khai thác sử dụng ngày càng hiệu quả hơn, thu hút số lượng lớn vốn đầu tư của nhiều thành phần kinh tế. Tuy nhiên, công tác quản lý nhà nước về đất đai còn hạn chế, tồn tại. Việc nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai nói chung và đặc biệt là quản lý tài chính đất đai nói riêng là cơ sở khoa học để xây dựng hệ thống quản lý đất đai hoàn thiện, hiện đại góp phần xây dựng, đổi mới đất nước. Đây cũng là nhiệm vụ cấp thiết và lâu dài chính quyền và người dân trong tương lai.

Tài liệu tham khảo

1. Alonso W. (1964): Location and Land Use, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
2. Đinh Văn Thông (2019). Quản lý thị trường bất động sản ở nước ta hiện nay. Tạp chí Khoa học ĐHQGHN: Kinh tế và Kinh doanh, Tập 31.
3. Emery N. Castle (1965). The Market Mechanism, Externalities, and Land Economics. American Journal of Agricultural Economics. Volume 47, issue 3.
4. F. Joerin, A. Musy (2006). Land management with GIS and multicriteria analysis. Wiley Online Library. Volume 7, issue 1. https://doi.org/10.1111/j.1475-3995.2000.tb00185.x

5. Kumeh E. M. and Omulo G. (2019). Youth's access to agricultural land in Sub-Saharan Africa: A missing link in the global land grabbing discourse, Land use policy, 89, no. February, 104210.
6. Lưu Quốc Thái (2009). Hoàn thiện hệ thống tài chính về đất đai và vấn đề lành mạnh hoá thị trường quyền sử dụng đất. Tạp chí Khoa học Pháp lý Việt Nam 04/(53).
7. Margaret A. Moote, Mitchel P. Mcclaran & Donna K. Chickering (1997). Theory in Practice: Applying Participatory Democracy Theory to Public Land Planning. Environmental Management volume 21, pages 877–889 (1997)
8. Muth , R. (1969): Cities and Housing, University of Chicago Press, Chicago.
9. Nguyễn Thế Chinh (2012). Những bất cập trong chính sách đối với nguồn thu tiền sử dụng đất và thuế đất ở Việt Nam. Tạp chí Tài chính.
10. Nguyễn Cảnh Quý (2018). Một số vấn đề cần hoàn thiện trong pháp luật đất đai ở Việt Nam hiện nay. Tạp chí Dân chủ và Pháp luật.
11. Phạm Minh Hóa (2019). Hoàn thiện chính sách về giá đất thúc đẩy thị trường bất động sản việt nam phát triển. Tạp chí Tài Chính.
12. Phe, H. H., & Wakely, P. (2000): Status, Quality and the Other Trade-Off: Towards a New Theory of Urban Residential Location. Urban Studies, 37(1), 7-Taylor & Francis. The Donald Robertson Memorial Prizewinner 2000.
13. Trần Thị Ánh Tuyết , Nguyễn Văn Bình, Tạ Trung Hiếu (2020). Tình hình khai thác nguồn thu tài chính từ đất đai tại huyện Đức Trọng, tỉnh Lâm Đồng. Tạp chí Khoa học Đại học Huế: Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn.
14. Trần Hùng Sơn (2021). Muốn có nguồn thu từ đất bền vững phải đánh thuế đất phi nông nghiệp. Kinh tế Sài Gòn Online. https://thesaigontimes.vn/muon-co-nguon-thu-tu-dat-ben-vung-phai-danh-thue-dat-phi-nong-nghiep/#293074
15. Von Thunen, J. H. (1826): Der Isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und National Ekonomie, Hamburg. English translation, C. M. Wartenburg (1966): Von Thunen's Isolated State, ed. P.G. H.

MỘT SỐ VẤN ĐỀ CẦN CHỈNH SỬA, BỔ SUNG TRONG LUẬT ĐẤT ĐAI ĐỂ PHÁT TRIỂN THỊ TRƯỜNG QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT NÔNG NGHIỆP

PGS.TS Nguyễn Văn Trình,
TS Huỳnh Tấn Hưng
Trường Đại học Võ Trường Toản, Hậu Giang
Email: ngvantrinh@yahoo.com

ĐẶT VẤN ĐỀ

Một trong những vấn đề cơ bản của phát triển thị trường đất đai (thị trường quyền sử dụng đất) trong nông nghiệp là phải giải quyết một cách căn cơ mối quan hệ ruộng đất. Đây là vấn đề then chốt mà việc giải quyết nó có tác động theo hai hướng: Nếu giải quyết tốt sẽ thúc đẩy thị trường quyền sử dụng đất nông nghiệp phát triển và ngược lại, nếu giải quyết không tốt sẽ có tác động kìm hãm sự vận động phát triển của nó.

Bản chất và đặc điểm của thị trường đất đai trong khu vực nông nghiệp Việt Nam

Về bản chất của thị trường đất đai

Ở Việt Nam, từ khi chuyển sang kinh tế thị trường các loại thị trường dần dần được hình thành và phát triển, bao gồm các thị trường như: Thị trường hàng hóa và dịch vụ tiêu dùng; thị trường các yếu tố sản xuất, bao gồm: thị trường vốn, thị trường sức lao động, thị trường đất đai….Trong các loại thị trường kể trên, thị trường đất đai ở Việt Nam là một dạng thị trường có đặc điểm khác với thị trường đất đai ở các nước khác trong khu vực cũng như trên thế giới, nhất là thị trường đất đai trong khu vực nông nghiệp, bởi vì, quan hệ ruộng đất trong nông nghiệp Việt Nam được chế định bởi Hiến Pháp (2013) (thi hành bởi Luật Đất đai (2013) và Luật Đất đai sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2018), quy định đất đai thuộc sở hữu toàn dân, Nhà nước là người đại diện chủ sở hữu đất đai và thống nhất quản lý về đất đai. Các cá nhân, tổ chức, tập thể chỉ được Nhà nước giao, cho thuê, công nhận quyền sử dụng, nhận chuyển quyền sử dụng đất theo luật định trong thời gian và với một diện tích nhất định tùy theo mục đích sử dụng ruộng đất đó. Những quy định quan hệ ruộng đất trong khu vực nông nghiệp theo Luật Đất đai (2013) đã tạo ra khung pháp lý để điều chỉnh quan hệ cung, cầu trên thị trường đất đai khu vực nông nghiệp. Ở đây, đối tượng hàng hóa để người có nhu cầu chuyển nhượng và người nhận chuyển nhượng trên thị trường này là *"quyền sử dụng đất"* vì vậy, có thể nói, bản chất của thị trường đất đai nói chung và trong khu vực nông nghiệp nói riêng ở Việt Nam là thị trường chuyển nhượng *"quyền sử dụng đất"* và vận động theo cơ chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

Về đặc điểm của thị trường đất đai

Một là, vai trò của Nhà nước trong thị trường *"quyền sử dụng đất"*. Do các chính sách về đất đai của Nhà nước Việt Nam có điểm khác với chính sách đất đai ở các nước khác nên thị trường quyền sử dụng đất ở Việt Nam cũng có những điểm khác, thể hiện như sau:

-Thị trường quyền sử dụng đất là thị trường tài sản nên nó cũng bao gồm hai loại thị trường: Thị trường sơ cấp và thị trường thứ cấp. Thị trường sơ

cấp là thị trường mà trong đó quan hệ giao nhận quyền sử dụng đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất; thị trường thứ cấp là thị trường trao đổi, mua bán lại quyền sử dụng đất giữa những người đang sử dụng quyền sử dụng đất và người muốn nhận quyền sử dụng đất đó. Trên cả hai loại thị trường hầu như Nhà nước chi phối mọi hoạt động chủ yếu của thị trường này;

-Các cá nhân, tổ chức (gọi chung là người sử dụng đất đai) chỉ được giao quyền sử dụng đất đai có thời hạn. Theo thời gian thời hạn sử dụng đất đã có những thay đổi từ 20 năm lên 50 năm đối với các loại đất nông nghiệp trồng cây lâu năm và cây hàng năm, đất lâm nghiệp (Luật Đất đai năm 2013). Mặc dù chỉ được giao quyền sử dụng đất nông nghiệp, nhưng những người sử dụng đất trong nông nghiệp vẫn có các quyền như: chuyển nhượng; thế chấp quyền sử dụng đất nông nghiệp khi thực hiện các khoản vay ở các tổ chức tín dụng….;

-Trên thị trường quyền sử dụng đất nông nghiệp, những người tham gia vào thị trường (phía cung và phía cầu) còn bị quy định bởi mức hạn điền của Nhà nước, nghĩa là giới hạn về quy mô quyền sử dụng đất đối với từng loại đất và khu vực địa lý. Theo Luật Đất đai (2013) mức hạn điền được quy định cụ thể: đối với loại đất trồng cây hàng năm, đất nuôi trồng thủy sản và đất làm muối tại khu vực ở các tỉnh, thành trực thuộc trung ương thuộc vùng Đông Nam bộ và Đồng Bằng sông Cửu Long, hộ gia đình, cá nhân chỉ được nhận không quá 03 hecta và không quá 02 hecta cho các địa phương thuộc các vùng khác. Đối với đất trồng cây lâu năm, mức hạn điền không quá 10 hecta, tại các tỉnh, thành thuộc khu vực đồng bằng và các khu vực còn lại thì được nhận không quá 30 hecta. Tuy nhiên, Luật cũng cho phép người nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp nhận vượt mức hạn điền, nhưng không được vượt quá 10 lần. Như vậy, đối với đất trồng cây hàng năm, người nhận quyền sử dụng đất có thể nhận đến 30 hecta ở vùng Đông Nam bộ và Đồng Bằng sông Cửu Long và không quá 20 hecta cho các địa phương thuộc các vùng khác; đối với đất trồng cây lâu năm, người nhận chuyển nhượng được quyền nhận không quá 100 hecta đối với khu vực đồng bằng và không quá 300 hecta đối với vùng trung du, miền núi; riêng đối với đất rừng sản xuất, rừng trồng người được nhận quyền sử dụng đất không quá 150 hecta khu vực đồng bằng và không quá 300 hecta khu vực vùng trung du, miền núi. [1]

Hai là, cũng như các loại thị trường khác, thị trường quyền sử dụng đất nông nghiệp được hình thành và vận hành theo cơ chế thị trường dựa trên tác động của các quy luật kinh tế khách quan. Tất cả việc mua bán quyền sử dụng đất ở khu vực nông nghiệp đều diễn ra theo cơ chế thị trường, thuận mua vừa bán. Tuy nhiên, trong điều kiện nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa có sự quản lý của Nhà nước ở Việt Nam, các bên giao dịch quyền sử dụng ruộng đất phải thỏa những điều kiện được quy định trong Luật Đất đai (2013) như người bán phải có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất do Nhà nước cấp còn trong thời hạn hiệu lực, hiện không có bất cứ một tranh chấp nào về mảnh đất đó, quyền sử dụng đất của mảnh đất đó không bị kê biên để thực hiện các bản án của tòa án các cấp, các hộ kinh tế gia đình không được chuyển nhượng quyền sử dụng đất trồng lúa, đất rừng phòng hộ, rừng đặc dụng cho các tổ chức kinh tế (ngoại trừ vùng đất đó đã được quy hoạch chuyển đổi mục đích sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt). Bên nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp phải trực tiếp sản xuất nông nghiệp, những người nào không trực tiếp sản xuất nông nghiệp thì không được phép nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp. Các hộ kinh tế gia đình nông nghiệp, nông thôn cũng không được nhận quyền sử dụng đất trong khu vực rừng phòng hộ, trong phân khu bảo vệ nghiêm ngặt, trong phân khu phục hồi sinh thái thuộc rừng đặc dụng. [1]

Ba là, điểm đặc biệt của thị trường quyền sử dụng đất nông nghiệp là các bên tham gia phải thực hiện việc chuyển nhượng, mua bán quyền sử dụng đất phải trước sự chứng kiến của cơ quan quản lý nhà nước, điều này rất khác với việc mua bán các hàng hóa và dịch vụ thông thường khác trên thị trường hàng hóa và dịch vụ.

Chủ trương chính sách và hiện trạng vận động của thị trường quyền sử dụng đất trong nông nghiệp Việt Nam

Thị trường quyền sử dụng đất trong khu vực nông nghiệp nông thôn phát triển sẽ có tác động rất lớn đến sự phát triển của kinh tế nông nghiệp nói riêng và kinh tế của đất nước nói chung, vì vậy, trong thời gian qua có nhiều chủ trương chính sách thúc đẩy thị trường quyền sử dụng đất trong nông nghiệp phát triển, nhất là hoàn thiện hệ thống pháp luật liên quan về đất đai. Nghị Quyết Trung ương 5 (Khóa XII) đã khẳng định cần phải:

“ Hoàn thiện pháp luật liên quan về đất đai để khuyến khích và tạo điều kiện tích tụ đất nông nghiệp; phát triển mạnh thị trường quyền sử dụng đất, bao gồm cả thị trường sơ cấp và thị trường thứ cấp, nhất là đối với đất nông nghiệp” [2]. Quốc Hội cũng có Nghị Quyết 24/2016/ QH14 trong đó có nêu nội dung: Tổng kết tính hiệu quả của các mô hình quan hệ sản xuất mới trong thực tiễn, rút ra bài học về tích tụ, tập trung ruộng đất, thu hút doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp và phát triển mô hình hợp tác xã kiểu mới; thiết lập khung pháp lý cho thị trường sơ cấp và thị trường thứ cấp về quyền sử dụng đất, nhất là đối với đất nông nghiệp [3]. Chính Phủ cũng đã có chương trình hành động (Nghị Quyết số 27/NQ-CP ngày 21/2/2017) để triển khai thực hiện các nghị quyết trên của Trung ương và Quốc hội, trong đó, giao cho Bộ Tài nguyên và Môi trường chủ trì giải quyết các vướng mắc trên thị trường quyền sử dụng đất để khai thông cho thị trường này phát triển [4].

Theo ý kiến của các chuyên gia, thị trường sơ cấp quyền sử dụng đất của Việt Nam hiện nay diễn ra theo hướng chuyển dịch bắt buộc dưới sự quản lý chặt chẽ của Nhà nước (Luật Đất đai 2013) [8]. Điều này có mặt tích cực là tạo thuận lợi trong quan hệ ruộng đất giữa Nhà nước và người nhận quyền sử dụng đất trong nông nghiệp. Đảm bảo thực hiện được chủ trương chính sách của Đảng và Nhà nước thống nhất về giao quyền sử dụng đất cho người trực tiếp sử dụng ruộng đất là người nông dân, tránh hiện tượng đất nông nghiệp bị bỏ hoang hoặc sử dụng không hiệu quả.

Trong thực tế, xuất phát từ yêu cầu tích tụ ruộng đất trong sản xuất nông nghiệp nhằm tạo điều kiện thuận lợi cơ giới hóa sản xuất, đẩy mạnh thâm canh, nâng cao hiệu quả sản xuất và đặc biệt là tạo ra ngày càng nhiều vùng sản xuất nông sản hàng hóa quy mô lớn, chất lượng cao, trong giai đoạn 2011-2016, chính quyền các địa phương đã triển khai mạnh mẽ chủ trương dồn điền đổi thửa và xây dựng cánh đồng lớn đối với kinh tế hộ gia đình nông nghiệp nông thôn. Theo đó, ruộng đất đang từng bước được tích tụ dưới tác động của chính quyền địa phương.

Tính đến 01/7/2016, cả nước có 2.294 xã tiến hành dồn điền đổi thửa đất sản xuất nông nghiệp, chiếm 25,6% tổng số xã. Diện tích đã dồn điền đổi thửa là 693,7 nghìn ha, chiếm 6,0% tổng diện tích đất sản xuất nông nghiệp. Đồng bằng sông Hồng, Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung là những

vùng triển khai dồn điền đổi thửa rộng khắp các địa phương trong vùng. Đồng bằng sông Hồng đã có 1.314 xã thực hiện, chiếm 69,1% tổng số xã trong vùng với diện tích dồn điền đổi thửa 419,5 nghìn ha, chiếm 52,5% diện tích đất sản xuất nông nghiệp của vùng. Các chỉ tiêu tương ứng của Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung lần lượt là 784 xã, chiếm 32,2% và 253,5 nghìn ha, chiếm 11,5%. Nhờ dồn điền đổi thửa nên diện tích bình quân một thửa đất sản xuất nông nghiệp tính chung cả nước đã tăng từ 1.619,7 m^2 năm 2011 lên 1.843,1 m^2 năm 2016; trong đó, Đồng bằng sông Hồng tăng từ 489,0 m^2/thửa lên 604,4 m^2/thửa; Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung tăng từ 1.130,9 m^2/thửa lên 1.195,0 m^2/thửa; Tây Nguyên tăng từ 5.500,2 m^2/thửa lên 5.711,5 m^2/thửa; Đông Nam Bộ tăng từ 7.771,7 m^2/thửa lên 8.759,3 m^2/thửa; Đồng bằng sông Cửu Long tăng từ 5.056,5 m^2/thửa lên 5.399,0 m^2/thửa. Diện tích bình quân một thửa tăng nên số thửa bình quân một hộ có sử dụng đất sản xuất nông nghiệp cũng giảm xuống đáng kể. Đất sản xuất nông nghiệp bớt nhỏ lẻ, manh mún. Năm 2016, số thửa bình quân một hộ sử dụng đất sản xuất nông nghiệp là 2,5 thửa, giảm 0,3 thửa so với năm 2011. Bình quân một hộ vùng Đồng bằng sông Hồng 2,6 thửa, giảm 0,8 thửa; Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung 2,7 thửa, giảm 0,3 thửa; Tây Nguyên 1,8 thửa, giảm 0,1 thửa.

Dồn điền đổi thửa được tiến hành mạnh mẽ đối với đất trồng lúa nên số thửa bình quân một hộ tính chung cả nước năm 2016 chỉ còn 2,5 thửa, giảm 0,5 thửa/hộ so với năm 2011; diện tích bình quân một thửa đạt 1.401,5 m^2, tăng 20,8%. Trong đó, Đồng bằng sông Hồng còn 2,6 thửa/hộ, giảm 1,0 thửa/hộ với diện tích 647,6 m^2/thửa, tăng 30,5%. Trung du và miền núi phía Bắc 3,3 thửa/hộ, giảm 0,5 thửa/hộ với diện tích 653,7 m^2/thửa, tăng 3,9%. Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung 2,4 thửa/hộ, giảm 0,3 thửa/hộ với diện tích 966,5 m^2/thửa, tăng 12,1%.[6]

Bảng 1: Số thửa và diện tích bình quân một thửa đất sản xuất nông nghiệp của hộ gia đình

	ĐVT	2011	2016	Năm 2016 so với 2011	
				Số lượng	Tỷ lệ (%)
Số thửa đất sản xuất nông nghiệp bình quân/hộ	Thửa	2,8	2,5	-0,3	89,29
Diện tích bình quân 1 thửa đất SXNN	m 2	1.619,7	1.843,1	223,4	113,8
Số thửa đất trồng lúa bình quân/hộ	Thửa	3,0	2,5	-0,5	83,73
Diện tích bình quân 1 thửa đất trồng lúa	m 2	1.159,9	1.401,5	241,7	120,83

Nguồn: Tổng cục Thống kê, Kết quả Tổng điều tra nông thôn, nông nghiệp và thủy sản năm 2016, tr.614.

Mô hình cánh đồng lớn xuất hiện và ngày càng được nhân rộng ở nhiều địa phương. Tính đến 01/7/2016, cả nước đã xây dựng được 2.262 cánh đồng lớn; trong đó 1.661 cánh đồng lúa; 162 cánh đồng rau; 95 cánh đồng mía; 50 cánh đồng ngô; 38 cánh đồng chè búp và 256 cánh đồng lớn trồng các loại cây khác. Vùng có nhiều cánh đồng lớn là Đồng bằng sông Hồng với 705 cánh đồng, chiếm 31,2% tổng số cánh đồng lớn của cả nước. Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung 675 cánh đồng, chiếm 29,8%. Đồng bằng sông Cửu Long 580 cánh đồng, chiếm 25,6%.

Tổng diện tích gieo trồng trong 12 tháng trước thời điểm 01/7/2016 của tất cả cánh đồng lớn đạt 579,3 nghìn ha; trong đó, 516,9 nghìn ha của các cánh đồng lúa; 17,0 nghìn ha của các cánh đồng rau; 14,0 nghìn ha của các cánh đồng mía; 7,6 nghìn ha của các cánh đồng chè búp; 3,5 nghìn ha của các cánh đồng ngô và 20,4 nghìn ha của những cánh đồng lớn trồng các loại cây khác. Tính chung diện tích gieo trồng bình quân một cánh đồng lớn

đạt 256,1 ha; trong đó, bình quân một cánh đồng lúa 311,2 ha; cánh đồng chè búp 199,7 ha; cánh đồng mía 147,2 ha; cánh đồng rau 105,0 ha; cánh đồng ngô 69,4 ha; cánh đồng lớn trồng các loại cây khác 79,5 ha. [6]

Bảng 2: Một số chỉ tiêu về cách đồng lớn tại thời điểm 01/7/2016 phân theo vùng

	Tổng số cánh đồng lớn (cánh đồng)	Số hộ tham gia (hộ)	Diện tích gieo trồng trong 12 tháng qua (ha)	Diện tích ký hợp đồng bao tiêu sản phẩm (ha)
Cả nước:	**2.262**	**619.334**	**579.284**	**169.246**
-ĐB Sông Hồng;	705	264.331	67.556	12.734
-Trung du và miền núi phía Bắc;	176	41.162	11.079	4.007
-Bắc Trung bộ và Duyên hải miền Trung	675	159.807	54.095	32.400
Tây Nguyên	83	10.235	11.299	3.185
Đông Nam Bộ	43	2.138	7.435	6.765
Đồng bằng sông Cửu Long	580	141.670	427.821	110.155

Nguồn: Tổng cục Thống kê, Báo cáo tóm tắt Kết quả chính thức Tổng điều tra nông thôn, nông nghiệp và thủy sản năm 2016, tr.88-89.

Tuy nhiên, sự vận động của của thị trường chuyển nhượng quyền sử dụng đất có nhiều ràng buộc làm cho quá trình tích tụ, tập trung quyền sử dụng đất theo cơ chế thị trường vận động còn rất chậm, quy mô tích tụ, tập trung quyền sử dụng đất còn rất nhỏ và còn bị giới hạn bởi hạn điền quy định trong Luật Đất đai và khả năng tích tụ, tập trung quyền sử dụng đất

của kinh tế hộ gia đình nông nghiệp nông thôn còn hạn chế, nguồn vốn tự có còn nhỏ chưa đủ sức thực hiện tích tụ, tập trung quyền sử dụng đất quy mô lớn. Điều đó được chứng minh qua kết quả tổng điều tra nông thôn, nông nghiệp giai đoạn 2006 – 2016 cho thấy quy mô quyền sử dụng đất cho canh tác nông nghiệp của kinh tế hộ gia đình nông nghiệp nông thôn không biến động nhiều, trung bình vẫn ở dưới mức 0,5 ha/hộ. Trong đó, số hộ kinh tế gia đình nông nghiệp sử dụng đất với quy mô 0,2 ha/hộ chiếm đến 36,1 %/tổng số hộ, số hộ sử dụng từ 0,5 ha trở lên chỉ chiếm 2,3%/tổng số hộ. [7]

Gợi ý một số chính sách khơi thông thị trường quyền sử dụng đất trong nông nghiệp, nông thôn trong thời gian tới

Thứ nhất, về quan hệ ruộng đất trong khu vực nông nghiệp. Quan hệ ruộng đất trong khu vực nông nghiệp nông thôn theo Luật Đất đai (2013) còn nhiều bất cập dẫn đến hoạt động trên thị trường quyền sử dụng đất trong nông nghiệp còn nhiều hạn chế, cần phải có những điều chỉnh, bổ sung phù hợp để giải phóng sức sản xuất của kinh tế nông nghiệp nói riêng và toàn bộ nền kinh tế nước ta nói chung. Trong thời gian tới cần tập trung nghiên cứu điều chỉnh, bổ sung các vấn đề sau trong (Luật Đất đai 2013), cụ thể là:

-*Một là*, cần nghiêm túc nghiên cứu điều chỉnh quy định thời hạn sử dụng đất nông nghiệp. Ở đây, Luật Đất đai nên cho phép người sử dụng đất nông nghiệp được nhận quyền sử dụng đất với *"thời hạn lâu dài"* để người sử dụng đất an tâm đầu tư nâng cao chất lượng đất, bởi vì, nếu quy định quyền sử dụng đất có thời hạn vài chục năm, người sử dụng đất sẽ tìm cách *"khai thác triệt để"* ruộng đất trong thời hạn được giao quyền sử dụng. Điều này sẽ khiến cho độ màu mỡ của đất đai ngày càng giảm, chất đất bị khai thác triệt để mà không được bồi dưỡng sẽ ngày càng suy kiệt, dẫn đến năng suất đất đai ngày càng sụt giảm cho dù có ứng dụng công nghệ cao đi nữa.

-*Hai là*, về hạn mức sử dụng ruộng đất cho mục đích tổ chức sản xuất kinh doanh nông nghiệp, Luật Đất đai nên mở rộng *số diện tích ruộng đất giao cho các cá nhân, hộ gia đình, tổ chức, doanh nghiệp theo khả năng tổ chức sản xuất kinh doanh* của các chủ thể kinh tế đó chứ không nên khống chế mức "hạn điền" còn tương đối ít như hiện nay để tạo điều kiện cho quá

trình *tích tụ quyền sử dụng đất* được diễn ra một cách bình thường trong khu vực nông nghiệp nhằm gia tăng quy mô sản xuất kinh doanh của các chủ thể kinh tế tham gia.

-Ba là, nên thừa nhận việc di chuyển *"quyền sử dụng đất"* trong nông nghiệp theo cơ chế thị trường đây là một tất yếu trong nền kinh tế thị trường. Bởi vì, hiện nay quá trình phân công lao động xã hội trong nông nghiệp diễn ra một cách nhanh chóng dưới tác động của công nghiệp hóa, hiện đại hóa, đô thị hóa và hội nhập quốc tế. Sự di chuyển chỗ ở, nơi làm việc, nơi cư trú và đặc biệt là sự thay đổi nghề nghiệp diễn ra mạnh mẽ. Vì vậy, việc quy định cứng nhắc trong Luật Đất đai về chuyển mục đích sử dụng đất, những thủ tục hành chính về chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp sang các mục đích sử dụng khác sẽ cản trở quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế nông nghiệp; cản trở xu hướng vận động phát triển của kinh tế nông nghiệp nói riêng và của cả nền kinh tế nói chung trong cơ chế kinh tế thị trường. Điều này cần phải được điều chỉnh trong Luật Đất đai (2013) theo hướng thông thoáng và tự do hơn.

Thứ hai, về chính sách giá cả quyền sử dụng đất. Giá cả quyền sử dụng đất chịu tác động của nhiều yếu tố: Quan hệ cung – cầu trên thị trường, giá trị của quyền sử dụng đất, chính sách giá cả của Nhà nước, quy hoạch sử dụng đất của Nhà nước, vị trí địa lý của thửa đất, …, trong đó, theo cơ chế thị trường, quan hệ cung – cầu có tác động mạnh nhất đến giá cả quyền sử dụng đất. Theo đó, trên thị trường sơ cấp quyền sử dụng đất, Nhà nước cần hoàn thiện chính sách thu hồi quyền sử dụng đất nông nghiệp theo hướng xác định giá quyền sử dụng đất khi thực hiện thu hồi theo cơ chế thị trường để đảm bảo quyền lợi của các hộ kinh tế gia đình nông nghiệp bị thu hồi quyền sử dụng đất, tạo điều kiện cho chuyển dịch cơ cấu lao động, cơ cấu ngành nghề trong nông nghiệp, nông thôn. Hiện nay, giá quyền sử dụng đất đối với đất nông nghiệp do Nhà nước quy định còn rất thấp so với giá thị trường, vì vậy, khi áp giá đền bù quyền sử dụng đất nông nghiệp chưa phù hợp làm cho lợi ích của người dân có quyền sử dụng đất đó bị thiệt hại, dẫn đến sự chống đối, không chấp hành chủ trương thực hiện các dự án của Nhà nước, dẫn đến khiếu kiện đông người, kéo dài, gây mất an ninh trật tự ở địa phương, đồng thời các dự án cũng không được triển khai đúng tiến độ.

Thứ ba, cần đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính trong lĩnh vực cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và xác nhận giao dịch quyền sử dụng đất. Hiện nay, các thủ tục liên quan đến giao nhận, trao đổi, chuyển nhượng, thừa kế quyền sử dụng đất còn rất phức tạp, nhiêu khê, phải đi lại nhiều lần khiến cho thị trường quyền sử dụng đất chưa được thông suốt. Vì thủ tục rườm rà, phức tạp, chi phí ẩn cao nên còn nhiều giao dịch quyền sử dụng đất nông nghiệp diễn ra một cách không chính thức, giấy tay, không đăng ký chính thức ở các cơ quan quản lý làm nảy sinh nhiều bất cập, tranh chấp, kiện cáo giữa các bên tham gia và gây khó khăn cho công tác quản lý trên thị trường này. Vì vậy, việc đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính liên quan đến thị trường giao dịch quyền sử dụng đất là công việc cấp bách hiện nay để góp phần khai thông và phát triển lành mạnh thị trường nay trong thời gian tới.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Đất đai số 45/2013/QH13 ngày 29/11/2013 của Quốc hội;
2. Ban Chấp hành Trung ương Đảng CSVN, *Nghị quyết số 05 – NQTW, ngày 01/11/2016 về Một số chủ trương, chính sách lớn nhằm tiếp tục đổi mới mô hình tăng trưởng, nâng cao chất lượng tăng trưởng, năng suất lao động, sức cạnh tranh của nền kinh tế*;
3. Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam, *Nghị quyết số 24/2016/ QH14 ngày 08/11/2016 về Kế hoạch cơ cấu lại nền kinh tế giai đoạn 2016-2020*;
4. Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam, *Nghị quyết số 27/NQ-CP ngày 21/2/2017 về Chương trình hành động thực hiện Nghị quyết Trung ương 05 - NQTW (khóa XII) và Nghị quyết 24/2016/QH14 của quốc hội*;
5. Văn phòng Quốc hội, *Văn bản số 21/VBHN-VPQH ngày 10/12/2018 về sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật số 45/2013/QH13 căn cứ theo Luật số 35/2018/QH14 ngày 20/11/2018 sửa đổi, bổ sung một số điều của 37 luật có liên quan đến quy hoạch*;
6. Tổng cục Thống kê, *Báo cáo tóm tắt Kết quả chính thức Tổng điều tra nông thôn, nông nghiệp và thủy sản năm 2016*
7. Tổng cục Thống kê, *Kết quả Tổng điều tra nông thôn, nông nghiệp và thủy sản năm 2016*
8. Đặng Hùng Võ (2020), *Hoàn chỉnh thị trường quyền sử dụng đất đáp ứng yêu cầu đổi mới*, Tạp chí Kinh tế và Dự báo, số 1-2/2020.
9. Huỳnh Tấn Hưng (2019), *Xu hướng vận động và phát triển của kinh tế hộ*

gia đình nông thôn Việt Nam trong điều kiện của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, Luận án tiến sĩ, Trường ĐH Kinh tế - Luật – ĐHQG TP.HCM

QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ GIÁ ĐẤT ĐỐI VỚI VIỆC THỰC HIỆN QUY HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT TẠI VIỆT NAM

Phan Thị Hương Giang
Giảng viên Khoa Luật kinh tế - Trường đại học Kinh Tế- Luật, ĐHQG Thành phố Hồ Chí Minh

TÓM TẮT

Nguồn thu tài chính của nhà nước từ đất đai đóng vai trò quan trọng đối với việc phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia. Tuy nhiên, một số quy định trong pháp luật đất đai hiện nay vẫn còn nhiều bất cập và ảnh hưởng không nhỏ đến nguồn lực tài chính của đất nước. Do đó, bài viết phân tích một số thực trạng và thực tiễn hiện nay về giá đất và dự án treo. Từ đó, tác giả đưa ra một số đề xuất hoàn thiện các quy định pháp luật có liên quan.

TỪ KHOÁ:
Nguồn thu tài chính từ đất đai, luật đất đai, giá đất, dự án treo.

1. Nguồn lực tài chính của Nhà nước và nguồn lực tài chính của Nhà nước từ đất đai

1.1 Nguồn lực tài chính của Nhà nước

Nguồn lực tài chính của nhà nước được hiểu là nguồn thu của tài chính nhà nước. Xét trên khía cạnh phát triển kinh tế - xã hội, nguồn lực tài chính được hiểu là các nguồn tiền tệ (hoặc tài sản có thể nhanh chóng chuyển thành tiền) trong nền kinh tế có thể huy động, để hình thành nên các quỹ tiền tệ phục vụ mục tiêu phát triển kinh tế – xã hội của đất nước. Nguồn lực tài chính được huy động sẽ cho phép hình thành nguồn vốn lớn đầu tư cho các ngành công nghiệp, dịch vụ có hàm lượng khoa học công nghệ cao, từ đó thúc đẩy quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế, nâng cao chất lượng tăng trưởng – yếu tố quan trọng đảm bảo sự phát triển kinh tế – xã hội theo hướng bền vững.[1]

Hiện nay, tại Việt Nam có hai nguồn thu tài chính chủ yếu của Nhà nước là nguồn thu ngân sách và nguồn thu từ các quỹ tài chính ngoài ngân sách. Cụ thể, nguồn thu tài chính được thể hiện chủ yếu thông qua nguồn thu ngân sách nhà nước với các đặc điểm như sau:

Thứ nhất, nguồn thu ngân sách nhà nước rất đa dạng, biểu hiện thông qua việc thu các loại thuế, phí, lệ phí, các khoản viện trợ không hoàn lại của Chính phủ các nước, của các tổ chức, cá nhân ở ngoài nước cho Chính phủ Việt Nam và chính quyền địa phương và các khoản thu khác theo quy định của pháp luật.[2] Trong đó, các khoản thu khác có thể là các khoản thu được từ việc xử lý vi phạm pháp luật.

Thứ hai, ngân sách của nhà nước được thu từ các nguồn kể trên hoặc từ

1 Võ Thị Hảo, Nguồn lực tài chính phục vụ phát triển kinh tế - xã hội bền vững ở Việt Nam, https://tapchitaichinh.vn/su-kien-noi-bat/nguon-luc-tai-chinh-phuc-vu-phat-trien-kinh-te-xa-hoi-ben-vung-o-viet-nam-328465.html, truy cập ngày 02/5/2021

2 Điều 1 khoản 5 luật ngân sách nhà nước 2015

việc thu tiền phạt từ việc áp dụng chế tài với các hành vi vi phạm pháp luật của các chủ thể khác nhau. Do đó, hình thức thu ngân sách có thể là dựa trên sự bắt buộc hoặc tự nguyện, ngang giá hoặc không ngang giá, hoàn lại hoặc không hoàn lại... Tuy nhiên, đặc điểm chung của các hình thức thu ngân sách chính là việc thu các khoản thu tài chính này luôn thể hiện được quyền lực nhà nước thông qua mệnh lệnh hành chính hoặc thông qua quy định pháp luật.[3]

Bên cạnh ngân sách nhà nước, tại Việt Nam có hơn 40 quỹ tài chính ngoài Ngân sách Nhà nước đang hoạt động. Đây là một định chế tài chính của Nhà nước hoạt động độc lập với Ngân sách Nhà nước, do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quyết định thành lập để huy động thêm nguồn lực từ xã hội thực hiện các nhiệm vụ được xác định. Trong thời gian qua, các quỹ này đã có những đóng góp quan trọng trong việc đảm bảo một số mục tiêu xã hội, thu hút vốn trong và ngoài nước, bổ sung thêm nguồn tài chính hỗ trợ ngân sách nhà nước phục vụ mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội. [4] Điều này có thể thấy, các quỹ tài chính cũng đang đóng góp không nhỏ vào việc phát triển và tăng cường nguồn lực tài chính của Nhà nước.

1.2 Nguồn lực tài chính của Nhà nước từ đất đai

Một trong những nguồn lực tài chính quan trọng của nhà nước chính là từ việc quản lý đất đai. Theo đó, có nhiều nguồn tài chính được thu từ đất đai, bao gồm: tiền thuê đất, thuế sử dụng đất, thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất, thu từ việc xử phạt vi phạm pháp luật về đất đai, tiền bồi thường cho nhà nước khi gây thiệt hại trong quản lý và sử dụng đất đai, phí và lệ phí trong quản lý, sử dụng đất đai.[5] Tất cả các khoản thu tài chính này đều là nguồn thu ngân sách nhà nước, phát sinh từ hoạt động quản lý đất đai của nhà nước. Cụ thể:

---

3 Hồ Thùy Trang, *Tài chính nhà nước là gì, các vấn đề liên quan đến tài chính nhà nước,* https://timviec365.vn/blog/tai-chinh-nha-nuoc-la-gi-new7267.html, truy cập ngày 02/5/2021

4 Hoang Xuan Hoa, Trinh Mai Van, *Managing the off-budget Funds: Issues and Policies in Vietnam*, VNU Journal of Science: Economics and Business, Vol. 36, No. 1 (2020) trang 11

5 Điểm a khoản 1 điều 107 Luật đất đai 2013

Một là nguồn thu từ hoạt động giao đất, cho thuê đất: Các khoản tiền thu được dựa trên hình thức sử dụng đất của người sử dụng đất. Các khoản thu này phát sinh trong trường hợp người sử dụng đất phải trả nghĩa vụ tài chính để có được quyền sử dụng đất. Do đó, hai nghĩa vụ tài chính tiêu biểu là tiền sử dụng đất trong trường hợp Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất và tiền thuê đất trong trường hợp Nhà nước cho thuê đất. Hiện nay các nguồn thu này được tính theo giá đất trong bảng giá hoặc giá đất cụ thể theo Nghị định 45/2014/NĐ-CP quy định về thu tiền sử dụng đất và Nghị định 46/2014/NĐ-CP quy định về thu tiền thuê đất, thuê mặt nước.

Hai là nguồn thu từ thuế. Theo đó, các sắc thuế có thể được thu từ hoạt động quản lý đất đai bao gồm thuế sử dụng đất nông nghiệp và thuế sử dụng đất phi nông nghiệp. Tuy nhiên, hiện nay trong một số trường hợp, thuế sử dụng đất nông nghiệp đang được miễn đến hết năm 2025.[6] Bên cạnh đó, thuế thu nhập doanh nghiệp và thuế thu nhập cá nhân cũng là hai loại thuế được thu từ người sử dụng đất nếu họ phát sinh thu nhập từ việc thực hiện các giao dịch liên quan đến quyền sử dụng đất của mình.

Ba là các khoản thu từ việc xử phạt vi phạm pháp luật về đất đai và tiền bồi thường cho nhà nước. Đây là những khoản thu xuất phát từ việc áp dụng chế tài đối với hành vi vi phạm trong quá trình quản lý, sử dụng đất của người được nhà nước trao quyền để quản lý, sử dụng đất. Cụ thể, khoản thu từ việc xử phạt vi phạm pháp luật về đất đai hiện nay đang thực hiện theo quy định tại Nghị định 91/2019/ND-CP về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai. Bên cạnh đó, người được nhà nước trao quyền quản lý và sử dụng đất nếu trong quá trình quản lý, sử dụng đất gây thiệt hại thì phải bồi thường cho nhà nước. Đương nhiên, dù là bồi thường trong trường hợp nào đi nữa thì nguyên tắc bồi thường ngang giá luôn được áp dụng. Tức là thiệt hại được xác định bao nhiêu thì người gây thiệt hại phải bồi thường cho Nhà nước khoản tiền tương ứng với thiệt hại mà chủ thể đó gây ra.

---

6 Điều 1 Nghị quyết số 107/2020/QH14 ngày 10 tháng 6 năm 2020 về kéo dài thời hạn miễn thuế sử dụng đất nông nghiệp được quy định tại Nghị quyết số 55/2010/QH12 ngày 24 tháng 11 năm 2010 của Quốc hội về miễn, giảm thuế sử dụng đất nông nghiệp đã được sửa đổi, bổ sung một số điều theo Nghị quyết số 28/2016/QH14 ngày 11 tháng 11 năm 2016 của Quốc hội

Ngoài ra, các khoản thu còn lại từ việc quản lý đất đai bao gồm các phí và lệ phí trong quản lý, sử dụng đất đai. Theo đó, người sử dụng đất phải nộp lệ phí trước bạ khi thực hiện giao dịch chuyển quyền sử dụng đất, thực hiện việc đăng ký đất đai hoặc yêu cầu nhà nước cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà và tài sản gắn liền với đất.[7] Đồng thời, trong quá trình sử dụng, người sử dụng đất phải nộp phí khi sử dụng các dịch vụ công từ cơ quan, tổ chức thuộc sự quản lý của nhà nước như phí cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, phí từ việc khai thác và sử dụng dữ liệu đất đai, phí từ việc thẩm định hồ sơ cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và yêu cầu cung cấp thông tin về giao dịch bảo đảm bằng quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất...[8] Đây là các khoản phí và lệ phí mà người sử dụng đất phải trả cơ quan nhà nước có thẩm quyền khi sử dụng các dịch vụ công từ các cơ quan này và đây cũng thuộc nguồn thu ngân sách nhà nước.

2. Thực trạng quy định pháp luật để phát triển nguồn lực tài chính từ đất đai

2.1 Quy định pháp luật về giá đất

Hiện nay, giá đất áp dụng để tính nghĩa vụ tài chính mà các chủ thể phải nộp vào ngân sách nhà nước bao gồm hai nhóm chính là giá đất nhà nước và giá đất thị trường. Về cơ bản, giá đất thị trường sẽ do thị trường hay những chủ thể tham gia các giao dịch trên thị trường quyết định, còn giá

7 Quy định tại Văn bản hợp nhất số: 17/VBHN-BTC ngày 16 tháng 3 năm 2020 của Bộ Tài Chính hướng dẫn về lệ phí trước bạ

8 Thông tư số 85/2019/TT-BTC hướng dẫn về phí và lệ phí thuộc thẩm quyền quyết định của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Theo đó, phí khai thác và sử dụng tài liệu đất đai, phí cung cấp thông tin về giao dịch bảo đảm bằng quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất, phí cung cấp thông tin về giao dịch bảo đảm bằng động sản, trừ tàu bay, tàu biển, phí đăng ký giao dịch bảo đảm (đối với hoạt động đăng ký do cơ quan địa phương thực hiện) là các khoản phí thuộc thẩm quyền quyết định của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (điều 2 Thông tư số 85/2019/TT-BTC). Bên cạnh đó, thông tư này cũng quy định các khoản lệ phí thuộc thẩm quyền của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, bao gồm Lệ phí cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà, tài sản gắn liền với đất (khoản 5 Điều 3 Thông tư số 85/2019/TT-BTC)

đất của nhà nước sẽ được ban hành hoặc được tính dựa trên những căn cứ do nhà nước ban hành. Theo đó, quy định pháp luật chỉ điều chỉnh giá đất của nhà nước. Cụ thể, giá đất nhà nước hiện nay bao gồm giá đất trong khung giá, giá đất trong bảng giá và giá đất cụ thể. Trong đó, giá đất trong khung giá là loại giá đất làm khung để xác định các loại giá đất nhà nước khác. Còn giá đất trong bảng giá và giá đất cụ thể sẽ được áp dụng để tính các loại nghĩa vụ tài chính theo quy định tại điều 114 Luật đất đai 2013.

Dù áp dụng trong trường hợp nào đi chăng nữa thì các loại giá đất nhà nước nêu trên phải đáp ứng được các nguyên tắc chung về giá đất. Trong đó, một nguyên tắc cần được đặt lên hàng đầu để đảm bảo nguồn thu tài chính của nhà nước chính là giá đất của nhà nước phải *"phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường của loại đất có cùng mục đích sử dụng đã chuyển nhượng"*[9]. Về phương diện bảo vệ quyền lợi của người sử dụng đất, thực hiện tốt nguyên tắc này sẽ đảm bảo tối đa nhất quyền lợi của người sử dụng đất trong trường hợp đất bị thu hồi. Đồng thời, xét về phía Nhà nước, đây cũng sẽ là cách tối đa nhất để Nhà nước thu được các nguồn tài chính từ việc quản lý đất đai. Tuy nhiên, thực tế hiện nay cho thấy nguyên tắc này chưa mang tính khả thi. Nguyên nhân của thực tiễn nêu trên đây xuất phát từ thực trạng hiện nay trong pháp luật Việt Nam tuy đã có quy định về giá đất phổ biến trên thị trường nhưng vẫn chưa rõ ràng. Cụ thể, Khoản 3 Điều 3 Nghị định 44/2014/NĐ-CP về giá đất đã đưa ra khái niệm: *"Giá đất phổ biến trên thị trường là mức giá xuất hiện với tần suất nhiều nhất trong các giao dịch đã chuyển nhượng trên thị trường, trúng đấu giá quyền sử dụng đất, giá đất xác định từ chi phí, thu nhập của các thửa đất có cùng mục đích sử dụng tại một khu vực và trong một khoảng thời gian nhất định."* Đồng thời, tại Khoản 1,2 Điều 7.2 Văn bản hợp nhất số 05/VBHN-BTNMT ngày 12 tháng 9 năm 2019 của Bộ Tài Nguyên và Môi Trường đã có quy định: *"Hệ số điều chỉnh giá đất được xác định căn cứ vào giá đất phổ biến trên thị trường"* và giá đất phổ biến trên thị trường được xác định thông qua việc *"khảo sát, thu thập thông tin về giá đất của tối thiểu 03 thửa đất đã chuyển nhượng trên thị trường, trúng đấu giá quyền sử dụng đất trong khoảng thời gian không quá 02 năm tính đến thời điểm định giá tại từng vị trí đất (theo bảng giá đất) thuộc khu vực định giá đất."* Tuy nhiên, việc

9 Điểm c khoản 1 điều 112 Luật đất đai 2013

lấy thông tin từ 03 thửa đất trong vòng 2 năm cho thấy số lượng giao dịch dùng để tham khảo là quá ít trong khi thời gian thu thập dữ liệu lại khá lâu. Chính việc quy định thời kỳ áp dụng bảng giá đất của các địa phương là 05 năm/lần trong khi đó giá thị trường có thể thay đổi theo từng ngày, thậm chí là từng giờ đã khiến nguyên tắc này hoàn toàn không thể thực thi được trên thực tế. Điều này có thể thấy rất rõ ở việc so sánh các bảng giá đất ở các thành phố lớn tại Việt Nam qua các thời kỳ. Ví dụ như tại thành phố Hồ Chí Minh, ta có thể đối chiếu thông qua các bản số liệu dưới đây:

Bảng 1: Giá đất trong Bảng giá một số con đường tại TP.HCM (Ban hành kèm theo Quyết định số 51/2014/QĐ-UBND của UBND TP.HCM ngày 31/12/2014, đvt: 1.000 đồng/m2)

STT	TÊN ĐƯỜNG	ĐOẠN ĐƯỜNG		GIÁ
		TỪ	ĐẾN	
1	2	3	4	5
1	ALEXANDRE DE RHODES	TRỌN ĐƯỜNG		92.400
2	BÀ LÊ CHÂN	TRỌN ĐƯỜNG		32.600
3	BÙI THỊ XUÂN	TRỌN ĐƯỜNG		59.800
4	BÙI VIỆN	TRỌN ĐƯỜNG		52.800

Bảng 2: Giá đất trong Bảng giá một số con đường tại TP.HCM (Ban hành theo Quyết định số 02/2020/QĐ-UBND ngày 16/01/2020 của UBND TP.HCM, đvt: 1.000 đồng/m2)

STT	TÊN ĐƯỜNG	ĐOẠN ĐƯỜNG		GIÁ
		TỪ	ĐẾN	
1	2	3	4	5
1	ALEXANDRE DE RHODES	TRỌN ĐƯỜNG		92.400
2	BÀ LÊ CHÂN	TRỌN ĐƯỜNG		32.600

STT	TÊN ĐƯỜNG	ĐOẠN ĐƯỜNG		GIÁ
		TỪ	ĐẾN	
3	BÙI THỊ XUÂN	TRỌN ĐƯỜNG		59.800
4	BÙI VIỆN	TRỌN ĐƯỜNG		52.800

Từ hai bảng số liệu này, ta có thể thấy được giá đất trong bảng giá hiện nay của thành phố Hồ Chí Minh đối với các con đường Alexandre De Rhodes, Bà Lê Chân, Bùi Thị Xuân, Bùi Viện là không đổi trong 10 năm. Đây là những con đường nằm ở trung tâm quận 1 nhưng bảng giá đất bất biến trong một thời gian dài thật sự là một điều khó hiểu.

Đồng thời, xét đến giá đất cụ thể, có nhiều phương pháp có thể được áp dụng để tính giá đất cụ thể. Tuy nhiên, phương pháp hệ số điều chỉnh là phương pháp định lượng nên phương pháp luôn được xem xét áp dụng đầu tiên so với các phương pháp khác. Tuy nhiên, lấy ví dụ tại thành phố Hồ Chí Minh, từ tháng 8 năm 2019 đến nay, hệ số điều chỉnh được áp

dụng gần như là tương tự nhau đối với rất nhiều trường hợp.[10] Đồng thời, khoảng cách về hệ số điều chỉnh của các giai đoạn là khá nhỏ so với sức tăng của giá thị trường đối với quyền sử dụng đất. Theo đó, nếu nhân giá trong bảng giá với hệ số điều chỉnh cao nhất hiện nay là 2.5 lần thì giá thị trường vẫn lớn hơn rất nhiều so với giá đất cụ thể của nhà nước. Ví dụ, giá đất trong bảng giá đối với trọn đường Đồng Khởi hiện là 162 triệu đồng/ m^2. Do đó, giá đất cụ thể có thể ở mức tương đương 405 triệu đồng/m^2. Tuy nhiên, hiện nay giá đất thị trường ở khu vực này lên đến 1,1 tỷ/ m^2.[11] Ví dụ này cho thấy mức chênh lệch giữa giá đất cụ thể và giá thị trường trong trường hợp này là quá lớn.

Do đó, có thể thấy "*giá đất của nhà nước phải phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường của loại đất có cùng mục đích sử dụng đã chuyển nhượng*"

---

10 Ví dụ như trường hợp hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất ở, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất từ đất không phải đất ở sang đất ở đối với diện tích đất ở vượt hạn mức, chuyển mục đích sử dụng đất theo quy định tại khoản 30 Điều 2 Nghị định số 01/2017/NĐ-CP, thuộc trường hợp được tiếp tục sử dụng đất theo hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất thì hệ số điều chỉnh giá đất là một phẩy năm (1,5) lần giá đất do Ủy ban nhân dân thành phố quy định và công bố. Trường hợp tổ chức được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất không thông qua hình thức đấu giá quyền sử dụng đất, công nhận quyền sử dụng đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất; hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước giao đất không thông qua hình thức đấu giá quyền sử dụng đất… thì hệ số sẽ chia theo khu vực như Khu vực 1, gồm: Quận 1, Quận 3, Quận 4, Quận 5, Quận 10, Quận 11, quận Tân Bình và quận Phú Nhuận: Hệ số điều chỉnh giá đất là hai phẩy năm (2,5) lần giá đất do Ủy ban nhân dân Thành phố quy định và công bố;Khu vực 2, gồm: Quận 2, Quận 6, Quận 7, quận Gò Vấp, quận Bình Thạnh, quận Tân Phú: Hệ số điều chỉnh giá đất là hai phẩy ba (2,3) lần giá đất do Ủy ban nhân dân Thành phố quy định và công bố;Khu vực 3, gồm: Quận 8, Quận 9, Quận 12, quận Bình Tân, quận Thủ Đức: Hệ số điều chỉnh giá đất là hai phẩy một (2,1) lần giá đất do Ủy ban nhân dân Thành phố quy định và công bố;Khu vực 4, gồm: Huyện Bình Chánh, huyện Củ Chi, huyện Nhà Bè, huyện Hóc Môn: Hệ số điều chỉnh giá đất là một phẩy chín (1,9) lần giá đất do Ủy ban nhân dân thành phố quy định và công bố: Khu vực 5, Huyện Cần Giờ: Hệ số điều chỉnh giá đất là một phẩy bảy (1,7) lần giá đất do Ủy ban nhân dân thành phố quy định và công bố (So sánh giữa Điều 2 quyết định Số: 03/2020/QĐ-UBND quy định về hệ số điều chỉnh giá đất năm 2020 trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh và Quyết định 18/2019/QĐ-UBND quy định về hệ số điều chỉnh giá đất năm 2019 trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh).

11 Xem phụ lục 1- So sánh giữa giá đất trong bảng giá và giá thị trường (cập nhật tháng 02/2021)

là một nguyên tắc thể hiện tính tích cực đối với việc bảo vệ người sử dụng đất và cũng đảm bảo tối đa nguồn thu tài chính của Nhà nước. Tuy nhiên, như phân tích ở trên, việc chưa có những giải thích chi tiết và cụ thể đi kèm với việc các quy định pháp luật hiện nay vẫn chưa thật sự phù hợp khiến cho nguyên tắc này chưa đi vào thực tiễn, từ đó dẫn đến thất thoát nguồn thu tài chính của Nhà nước.

2.2 Giải quyết các trường hợp sử dụng đất không hiệu quả từ dự án treo gây ảnh hưởng đến nguồn thu tài chính của Nhà nước

Tính hiệu quả là khả năng tạo ra kết quả mong muốn hoặc khả năng sản xuất ra sản lượng mong muốn.[12] Theo đó, sử dụng đất có hiệu quả được hiểu là việc tạo ra được những lợi ích từ việc sử dụng đất, từ đó tạo nguồn thu tài chính cho Nhà nước gián tiếp thông qua hoạt động sử dụng đất có hiệu quả của người sử dụng đất.[13] Việc sử dụng đất có hiệu quả còn thể hiện ở việc người sử dụng đất bên cạnh việc tạo ra lợi ích thì còn phải tuân thủ đúng quy định pháp luật, bảo vệ môi trường và không làm tổn hại đến lợi ích chính đáng của người sử dụng đất xung quanh.[14] Nhà nước khuyến khích người sử dụng đất đầu tư vào đất đai để sử dụng đất có hiệu quả thông qua việc Nhà nước có chính sách khuyến khích người sử dụng đất đầu tư lao động, vật tư, tiền vốn và áp dụng thành tựu khoa học, công nghệ nhằm bảo vệ, cải tạo, làm tăng độ màu mỡ của đất; khai hoang, phục hóa, lấn biển, đưa diện tích đất trống, đồi núi trọc, đất có mặt nước hoang hóa vào sử dụng theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; phát triển kết cấu hạ tầng để làm tăng giá trị của đất.[15]

Đồng thời, Luật đất đai 2013 cũng đã quy định về các trường hợp thu hồi đất do vi phạm của người sử dụng đất dẫn đến việc sử dụng đất không hiệu quả. Cụ thể, các trường hợp trên bao gồm trường hợp *người sử dụng*

---

12 Nguyên văn: *"Effective: producing the result that is wantted or intended; producing a successful result"*, Oxford Advanced Learner's Dictionary, 7th Edition, Sally Wehmeier, Oxford University Press, trang 488

13 Thông qua việc thu thuế thu nhập từ các lợi ích mà người sử dụng đất có được trong quá trình sử dụng đất là một ví dụ

14 Khoản 1, 2 Điều 6 Luật đất đai 2013

15 Điều 9 luật đất đai 2013

đất sử dụng đất không đúng mục đích, cố ý hủy hoại đất; trường hợp đất trồng cây hằng năm không được sử dụng trong thời hạn 12 tháng liên tục; đất trồng cây lâu năm không được sử dụng trong thời hạn 18 tháng liên tục; đất trồng rừng không được sử dụng trong thời hạn 24 tháng liên tục.[16] Đặc biệt, Nhà nước cũng sẽ thu hồi đất nếu *"đất được Nhà nước giao, cho thuê để thực hiện dự án đầu tư mà không được sử dụng trong thời hạn 12 tháng liên tục hoặc tiến độ sử dụng đất chậm 24 tháng so với tiến độ ghi trong dự án đầu tư kể từ khi nhận bàn giao đất trên thực địa phải đưa đất vào sử dụng"*.[17] Tuy nhiên, chính trong quy định này thể hiện những điểm còn bất cập như sau bởi đối với những dự án treo, theo quy định trên thì Luật đất đai đã có quy định về việc thu hồi đất nếu không sử dụng đất hoặc sử dụng đất chậm tiến độ. Thế nhưng Luật đất đai và các văn bản hướng dẫn lại không quy định về trách nhiệm của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc thu hồi đất đối với trường hợp trên. Đó chính là nguyên nhân dẫn đến thực tiễn dù các dự án vi phạm quy định trên nhưng các cơ quan nhà nước có thẩm quyền thu hồi vẫn không tiến hành thu hồi. Điều này dẫn tới việc đất được sử dụng đã không hiệu quả lại càng không hiệu quả.

Để xử lý các dự án trên, một số chính quyền các địa phương phải có những động thái thể hiện trách nhiệm trong việc giải quyết các dự án treo tại địa phương mình. Ví dụ điển hình như việc Sở tài nguyên và môi trường thành phố Hồ Chí Minh ban hành Công văn số 11617/STNMT-QLĐ ngày 03/12/2018 về việc báo cáo tình hình thực hiện dự án, đề xuất xử lý các dự án triển khai trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh gửi Ủy ban nhân dân Hồ Chí Minh để cơ quan này trình lên Hội đồng nhân dân Hồ Chí Minh để điều chỉnh, hủy bỏ các dự án cần thu hồi đất đã được thông qua tại các Nghị quyết của cơ quan này. Trong văn bản này, Sở tài nguyên và môi trường thành phố Hồ Chí Minh cũng thừa nhận rằng hiện nay phương án xử lý việc điều chỉnh, hủy bỏ việc thu hồi hoặc chuyển mục đích đối với phần ghi trong kế hoạch sử dụng đất vẫn chưa có hướng dẫn cụ thể, do đó cơ quan này phải tự đưa ra kiến nghị đề xuất với Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh về việc giải quyết đối với các dự án treo. Trường hợp này thể hiện sự quan tâm của chính quyền thành phố Hồ Chí Minh về việc giải quyết các dự án treo. Tuy nhiên, điều này cũng thể hiện sự không thống

16 Điểm a,b, i khoản 1 điều 64 Luật đất đai 2013

17 Điểm h Khoản 1 điều 64 Luật đất đai 2013

nhất trong áp dụng pháp luật trên cả nước do thiếu quy định cụ thể. Do đó, cần phải quy định cụ thể trách nhiệm thực hiện việc thu hồi đất đối với những trường hợp trên để đảm bảo việc sử dụng đất có hiệu quả.

3. Một số kiến nghị cho Việt Nam

Từ các thực trạng pháp luật dẫn đến các thực tiễn áp dụng pháp luật nêu trên, có thể thấy nguồn thu tài chính của Nhà nước bị ảnh hưởng mạnh mẽ bởi chính các quy định trong Luật đất đai và các văn bản hướng dẫn. Do đó, để đảm bảo và phát triển nguồn thu ngân sách của nhà nước từ việc quản lý đất cần có những thay đổi, cụ thể:

Một là, đối với quy định về giá đất, việc áp dụng nguyên tắc *"giá đất của nhà nước phải phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường của loại đất có cùng mục đích sử dụng đã chuyển nhượng"* là hợp lý. Để đảm bảo tính khả thi trong việc thực hiện nguyên tắc này, cần có những quy định cụ thể hơn. Theo đó, việc xác định giá đất trong bảng giá tại Khoản A Điểm 1 Điều 115 Luật đất đai 2013 cần được điều chỉnh như sau: *"Khi xây dựng, điều chỉnh khung giá đất; xây dựng, điều chỉnh bảng giá đất và định giá đất cụ thể, cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải sử dụng dịch vụ tư vấn xác định giá đất"*. Việc quy định như vậy để đảm bảo tính khách quan và minh bạch trong quá trình xây dựng và quyết định bảng giá đất tại địa phương. Đồng thời, hiện nay Luật đất đai và các văn bản hướng dẫn mới chỉ dừng lại ở việc quy định về điều kiện hoạt động của các tổ chức, cá nhân cung cấp dịch vụ tư vấn xác định giá đất, hành nghề tư vấn xác định giá đất và đưa ra một số chế tài đối với việc vi phạm các điều kiện trên chứ chưa có chế tài áp dụng khi các chủ thể này vi phạm các nguyên tắc trong hoạt động tư vấn xác định giá đất. Nếu cơ quan nhà nước theo đề xuất ở trên bắt buộc phải sử dụng dịch vụ tư vấn xác định giá đất thì phải có chế tài ràng buộc và nâng cao trách nhiệm của các chủ thể tư vấn xác định giá đất. Do đó, điều 37 nghị định 91/2019 nên được đổi tên từ "*Vi phạm điều kiện về hoạt động dịch vụ trong lĩnh vực đất đai*" thành "*Vi phạm nguyên tắc, điều kiện về hoạt động dịch vụ trong lĩnh vực đất đai*". Theo đó, đề xuất sửa đổi và bổ sung thêm điểm c khoản 1 điều 37 như sau: "*1. Tổ chức vi phạm về nguyên tắc, điều kiện được hoạt động tư vấn xác định giá đất thì hình thức và mức xử phạt như sau: ….c. Phạt tiền từ 10.000.000 đồng đến 20.000.000 đồng đối với trường hợp hoạt động tư vấn xác định giá đất vi phạm các nguyên tắc*

quy định tại Điều 19 nghị định 44/2014/NĐ-CP quy định về giá đất". Điều này sẽ giúp nâng cao trách nhiệm của các tổ chức tư vấn xác định giá đất, giúp Nhà nước thực hiện đúng nguyên tắc về xác định giá đất nêu trên.

Hai là, về căn cứ xây dựng hệ số điều chỉnh để tính giá đất cụ thể, như phân tích ở trên, căn cứ để ban hành hệ số điều chỉnh giá đất là chưa phù hợp. Do đó, điểm a khoản 1 điều 7.2 Thông tư số 36/2014/TT-BTNMT cần được sửa đổi như sau: *"khảo sát, thu thập thông tin về giá đất của tối thiểu 10 thửa đất đã chuyển nhượng trên thị trường, trúng đấu giá quyền sử dụng đất trong khoảng thời gian không quá 06 tháng tính đến thời điểm định giá tại từng vị trí đất (theo bảng giá đất) thuộc khu vực định giá đất."* Việc quy định như trên nhằm giúp xác định giá đất phổ biến trên thị trường một cách chính xác và khách quan hơn. Đồng thời, thời gian khảo sát rút ngắn còn 06 tháng để đảm bảo bắt kịp được các thay đổi về giá trên thị trường. Từ đó, tránh được việc thất thoát các nguồn thu ngân sách của nhà nước từ ảnh hưởng của giá đất.

Ba là đối với các dự án treo, cần phải quy định cụ thể trách nhiệm của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc tiến hành thu hồi đất đối với các dự án chậm tiến độ hoặc không sử dụng đất theo luật định. Hiện nay, trách nhiệm này đang thuộc về Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và Ủy ban nhân dân cấp huyện.[18] Do đó, để nâng cao chất lượng quản lý đất đai và tránh làm suy giảm nguồn lực tài chính từ đất đai thì cần có chế tài áp dụng đối với các chủ thể có liên quan khi không thực hiện trách nhiệm thu hồi theo quy định tại điều 64 Luật đất đai 2013.

Hiện nay, việc đảm bảo vai trò của người lãnh đạo trong các cơ quan nhà nước đang tuân thủ theo Luật cán bộ, công chức 2008. Tuy nhiên, các quy định này chỉ mang tính chung chung và chưa thể hiện cụ thể chế tài với cán bộ quản lý đất đai. Do đó, theo tác giả, tại điều 66 của Luật đất đai nên bổ sung thêm một nội dung là chế tài đối với cán bộ, công chức nhà nước nếu không thực hiện đúng trách nhiệm quản lý đất đai của mình. Theo đó, bổ sung Khoản 4 Điều 66 Luật đất đai như sau: *"Trường hợp các cơ quan nhà nước có trách nhiệm thu hồi đất theo điều 64 Luật đất đai nhưng không*

18 Điều 66 Luật đất đai 2013

thực hiện thu hồi thì người đứng đầu cơ quan phải chịu trách nhiệm kỷ luật theo các quy định về cán bộ, công chức". Quy định này vừa mang tính răn đe lại vừa giúp đảm bảo rằng không chỉ các chủ thể sử dụng đất tuân thủ pháp luật đất đai mà chính các cơ quan quản lý nhà nước về đất đai cũng phải nghiêm chỉnh chấp hành theo quy định của luật.

PHÁP LUẬT VỀ LẬP KẾ HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT HÀNG NĂM CẤP HUYỆN- MỘT SỐ BẤT CẬP VÀ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN

Nguyễn Thành Phương
Trần Thị Thu Vân
Thạc sỹ Khoa Luật Trường Đại học Nam Cần Thơ
nguyenthanhphuong099@gmail.com

TÓM TẮT

Kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện giữ vai trò quan trọng trong tăng cường hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai, góp phần tích cực vào việc phát huy tiềm năng đất đai phục vụ cho các mục tiêu phát triển kinh tế- xã hội, quốc phòng, an ninh và chuyển đổi cơ cấu lao động thông qua chuyển đổi cơ cấu sử dụng đất. Tuy nhiên, việc lập kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện cũng phải đối mặt với những hạn chế. Đơn cử, chất lượng trong công tác lập kế hoạch

hàng năm chưa đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế- xã hội. Việc lập, phân cấp trong quản lý kế hoạch sử dụng đất hàng năm được lập theo đơn vị hành chính chưa đảm bảo tính kết nối liên vùng, cũng như chưa đảm bảo sự phát triển hài hòa giữa các vùng. Bài viết này phân tích các nội dung liên quan đến các vấn đề vừa trình bày, đồng thời đưa ra các đề xuất nhằm hoàn thiện các quy định của pháp luật có liên quan đến cơ chế lập kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện.

1. Khái niệm kế hoạch sử dụng đất

Thuật ngữ "quy hoạch", "kế hoạch" xuất hiện khá sớm trong các đạo Luật Đất đai, tuy nhiên trước đây pháp luật chưa hình thành khái niệm liên quan đến "kế hoạch sử dụng đất". Thời kỳ Luật Đất đai năm 1987, cũng như Luật Đất đai năm 1993 ngoài việc sử dụng thuật ngữ "kế hoạch sử dụng đất" còn thiết kế thêm cụm từ "kế hoạch hóa việc sử dụng đất". Xét về mặt nội dung, kế hoạch hóa là một quá trình có bắt đầu, tiến hành và kết thúc, đây không phải là một hiện tượng nhất thời. Vì thế, Luật Đất đai năm 1987 và 1993 sử dụng thuật ngữ "kế hoạch hóa sử dụng đất" như một dạng động từ chỉ quá trình xây dựng chương trình sử dụng đất, cũng như từng bước thực hiện chương trình như đã đề ra.

Xét về mặt ngữ nghĩa, theo Từ điển Tiếng Việt, "kế hoạch" nói chung được hiểu là:*"Sự bố trí sắp xếp toàn bộ theo một trình tự hợp lý trong từng thời gian, làm cơ sở cho việc lập kế hoạch dài hạn"*.[1] Nói cách khác "kế hoạch" như *"sự trù tính một cách cụ thể công việc sẽ tiến hành để đạt được kết quả tốt nhất"*.[2] Ngược lại "sử dụng đất" được nhìn nhận trên phương diện cách thức con người tác động trên một diện tích đất cụ thể; hướng đến hiệu quả kinh tế trong không gian sử dụng đất thực tại, đòi hỏi cách thức sử dụng theo bố trí, sắp xếp hợp lý trong khoảng thời gian xác định cho từng mục đích cụ thể. Trong đó, xây dựng kế hoạch sử dụng đất là tổ hợp cả một quá trình nghiên cứu nhằm xác định ý nghĩa, đặc điểm, thế mạnh của từng phần đất đai, từ đó phân bổ sao cho từng mục đích sử dụng phù hợp nhất với yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội.

---

1 Hoàng Phê (2007), Từ điển Tiếng Việt, Nxb Hồng Đức, tr.198.

2 Phan Trung Hiền (2017), Giáo trình pháp luật về quy hoạch và giải phóng mặt bằng, Nxb Chính trị quốc gia sự thật, tr.20.

Nhìn nhận vấn đề dưới khía cạnh Luật học:*"Kế hoạch sử dụng đất là việc phân chia quy hoạch sử dụng đất theo thời gian để thực hiện trong kỳ quy hoạch sử dụng đất"* (khoản 3 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013). Đây là khái niệm đầu tiên được quy định trong Luật Đất đai năm 2013 mặc dù công tác kế hoạch sử dụng đất đã được thông qua từ Luật Đất đai năm 1987, nhưng điều luật giải thích từ ngữ trong Luật Đất đai năm 1987, 1993 và 2003 chưa giải thích một cách tường minh vấn đề, thông qua khái niệm hiện hữu trong Luật Đất đai năm 2013 có thể nhận định đây là cơ sở pháp lý đầu tiên dẫn giải vấn đề liên quan đến kế hoạch sử dụng đất.

Chung quy lại:*"kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện là một hệ thống các biện pháp kinh tế, kỹ thuật và pháp chế của Nhà nước về tổ chức sử dụng và quản lý đất đai đầy đủ, hợp lý, khoa học và có hiệu quả cao thông qua việc phân phối (khoanh định cho các mục đích ngành) và tổ chức sử dụng đất như tư liệu sản xuất (các giải pháp sử dụng cụ thể), nhằm nâng cao hiệu quả sản xuất của xã hội, tạo điều kiện bảo vệ đất đai và môi trường"*.

2. Thực trạng quy định pháp luật về lập kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện

2.1. Về nguyên tắc lập kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện

Với vai trò nâng cao chất lượng kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện, tại khoản 2 Điều 35 Chương VI Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của 37 Luật có liên quan đến quy hoạch năm 2018 ra đời, thay thế cho nguyên tắc lập kế hoạch tồn tại trong Luật Đất đai năm 2013. Theo đó, việc lập kế hoạch sử dụng đất phải tuân thủ các nguyên tắc sau đây:

a) Phù hợp với chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội, quốc phòng, an ninh;

b) Kế hoạch sử dụng đất phải phù hợp với quy hoạch sử dụng đất cùng cấp đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt; đối với kế hoạch sử dụng đất cấp tỉnh phải phù hợp với phương án phân bổ, khoanh vùng đất đai *trong quy hoạch tỉnh;*

c) Sử dụng đất tiết kiệm và có hiệu quả;

d) Khai thác hợp lý tài nguyên thiên nhiên và bảo vệ môi trường; thích ứng với biến đổi khí hậu;

đ) Bảo vệ, tôn tạo di tích lịch sử - văn hóa, danh lam thắng cảnh;

e) Kế hoạch của ngành, lĩnh vực, địa phương có sử dụng đất phải bảo đảm phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, phê duyệt.

Có thể nhận thấy nguyên tắc lập kế hoạch sử dụng đất đã được phân định độc lập với nguyên tắc lập quy hoạch thành 2 điều khoản riêng biệt, thay vì trước đây chỉ tồn tại tựu trung trong một điều luật, gây khó khăn rất lớn cho cơ quan thừa hành trong việc áp dụng pháp luật trên thực tiễn. Tuy nhiên, vấn đề này vẫn tồn tại một số bất cập, chưa được làm rõ trong quy định pháp luật. Cụ thể: *Thứ nhất*, nguyên tắc xây dựng kế hoạch sử dụng đất được sửa đổi, tách biệt độc lập với quy hoạch tồn tại trong Luật Đất đai năm 2013, điều này là cần thiết. Tuy nhiên, trong khoản 2 Điều 35 Chương VI Luật sửa đổi 37 Luật có liên quan đến quy hoạch năm 2018 thì cơ chế bảo vệ quỹ đất trồng lúa đã được giản lược ra khỏi nguyên tắc lập kế hoạch sử dụng đất hàng năm. Điều này gây nhiều tranh luận, bởi sau 10 năm (2005-2015) đã có 270.000 ha đất lúa chuyển đổi cho các mục đích khác; việc lạm dụng lấy đất nông nghiệp để phát triển công nghiệp, đô thị thường xuyên tiếp diễn, trong khi vẫn có thể bố trí trên các loại đất khác vẫn xảy ra tại rất nhiều địa phương. Bình quân đất nông nghiệp phân bổ trên thế giới 4000m^2/ người, thì ở Việt Nam ước tính vào khoảng 1000m^2/ người.[3]

So sánh kinh nghiệm tại Trung Quốc nguyên tắc sử dụng đất nhiều điểm nêu rõ: "*Phải bảo vệ nghiêm ngặt 120 triệu ha đất canh tác*"; riêng giải pháp bảo vệ đất nông nghiệp, Trung Quốc chỉ ra cụ thể: *"Quy hoạch sử dụng đất phải xác định được diện tích đất canh tác cần phải bảo vệ nghiêm ngặt theo quy định của Nhà nước, trong đó phải chỉ* rõ diện tích đất canh tác cơ bản (chiếm 80% tổng diện tích canh tác) có chất lượng tốt nhất cần được duy trì vĩnh cửu và không được phép chuyển đổi mục đích sử dụng với bất cứ

3 Trần Quang Huy (2017), Bình luận chế định quản lý nhà nước về đất đai trong Luật Đất đai năm 2013, Nxb Tư pháp, tr.134.

lý do gì".[4] Vì vậy, thiết nghĩ nguyên tắc lập kế hoạch sử dụng đất, cần đặt định đẩy mạnh lồng ghép vấn đề bảo vệ nghiêm ngặt quỹ đất trồng lúa nước, những diện tích đất được xem là "bờ xôi, ruộng mật" có thể sử dụng canh tác nông nghiệp cần duy trì vĩnh viễn trong một số trường hợp nhất định.

Thứ hai, một trong những nguyên tắc lập kế hoạch sử dụng đất là *"sử dụng đất tiết kiệm và hiệu quả"* chưa được rõ ràng, khi các văn bản liên quan vẫn chưa khái quát được những tiêu chí đánh giá tính tiết kiệm, hiệu quả trong sử dụng đất hiện nay. Vậy nên, tiến trình thực hiện trên nguyên tắc này chưa được đảm bảo một cách thống nhất. So sánh trong cùng một nguyên tắc được kiến tạo tại Trung Quốc có thể nhận thấy phương hướng tiết kiệm có hiệu quả ở quốc gia này được xây dựng trên cơ sở:

(i) Không giao đất trực tiếp cho người dân để xây dựng nhà ở. Các dự án phát triển nhà ở chỉ được phép xây dựng nhà ở cao tầng với mật độ theo quy định.

(ii) Quy định suất đầu tư tối thiểu làm cơ sở khi xét duyệt các dự án *đầu tư và kiểm tra, giám sát các dự án đầu tư trong quá trình triển khai thực hiện dự án (tỉnh Quảng Tây không giao đất để làm sân golf hoặc xây dựng nhà ở dạng biệt thự).*

(iii) Chỉ cho phép sử dụng đất vào mục đích sản xuất trong các khu công nghiệp theo quy hoạch được duyệt mà không giao đất cho các cơ sở sản xuất riêng lẻ nhằm khai thác tối đa các công trình kết cấu hạ tầng. Trường hợp đặc biệt (không thể bố trí trong khu, cụm công nghiệp) thì mới giao đất cho dự án có vị *trí ngoài khu công nghiệp.*

Để đạt được ngưỡng an toàn trong bảo vệ quỹ đất nông nghiệp, thiết nghĩ nguyên tắc lập kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện ở nước ta cần đặt định cơ chế bảo vệ tài nguyên đất, ưu tiên sử dụng đất màu mỡ cho nông nghiệp, chỉ đất không có khả năng cải tạo sẽ dành cho các mục đích phát triển phi nông nghiệp hay các mục đích khác, hướng đến tôn chỉ sử dụng tiết kiệm, hiệu quả tài nguyên.

---

4 Đặng Hùng Võ (2017), Giải pháp hoàn thiện chính sách đất đai trong giai đoạn hiện nay, Tạp chí Kinh tế Tài chính Việt Nam, số 4, tr.31.

2.2. Về tổ chức tư vấn lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Tổ chức tư vấn lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trên thế giới được hiểu là nơi quy tụ những chuyên gia hàng đầu từ rất nhiều các lĩnh vực liên quan đến một chính sách ở quy mô toàn cầu, quốc gia, hoặc khu vực tùy theo phạm vi tính chất của từng tổ chức tư vấn. Trên nhận định của nhiều chuyên gia thì những quốc gia không có lực lượng này hoặc có nhưng không phát triển thì các hoạch định kế hoạch không thể phát triển được.[5]

Đối chiếu vấn đề tại nước ta, Luật Đất đai năm 2003 hoàn toàn không đề cập đến cơ cấu tổ chức tư vấn trong lập kế hoạch sử dụng đất. Tuy nhiên, lại thừa nhận sự tồn tại hợp pháp của Tổ chức tư vấn quy hoạch. Song, được thành lập với cơ cấu, tổ chức, quyền hạn và trách nhiệm trong giới hạn nào, nhà làm luật lại hoàn toàn bỏ ngỏ. Nhằm chấn chỉnh, chuyên môn hóa với hoạt động tư vấn quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Luật Đất đai năm 2013 đã chỉnh lý, bổ sung về *"Tổ chức tư vấn lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất"* tại Điều 47. Cụ thể: *(i) Trong quá trình lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, cơ quan chịu trách nhiệm chủ trì việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được thuê tư vấn lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. (ii) Chính phủ quy định điều kiện của tổ chức, cá nhân hoạt động tư vấn lập quy hoạch kế hoạch sử dụng đất.*

Tuy vậy, nếu suy xét về điều kiện hoạt động của tổ chức thực hiện tư vấn lập kế hoạch sử dụng đất có thể nhận thấy không có nhiều điểm khác biệt so với cơ cấu chức năng của cơ quan hoạch định kế hoạch tại địa phương khi các điều kiện thành lập còn mang tính chung chung như: (i) có chức năng tư vấn lập quy hoạch kế hoạch, (ii) có ít nhất 05 cá nhân có năng lực hành vi dân sự, tốt nghiệp đại học các ngành về quản lý đất đai, địa chính…(iii) thời gian công tác trong lĩnh vực quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cho các cá nhân vừa kể trên từ 24 tháng.[6] Nếu đặt vấn đề so sánh về điều kiện năng lực hoạt động của tổ chức, cá nhân thực hiện điều tra, đánh giá đất đai tại địa phương cũng chỉ dừng ở giới hạn ít nhất hai cá nhân có trình độ đại học trở lên các ngành quản lý đất đai, địa chính, khoa học đất,

---

5 Đặng Khắc Ánh - Vũ Thị Bích Đào (2017), Vai trò phản biện chính sách công của các tổ chức tư vấn chính sách, Tạp chí Giáo dục lý luận, tr.39.

6 Điều 10 Nghị định 43/2014/NĐ-CP Hướng dẫn thi hành Luật Đất đai năm 2013.

môi trường…thời gian công tác đánh giá đất đai từ 30 tháng trở lên.[7] Vấn đề đặt ra là giữa hai tổ chức thực hiện tư vấn lập quy hoạch kế hoạch sử dụng đất và tổ chức điều tra, đánh giá đất đai, có mối quan hệ tương hỗ cho nhau, hay giản đơn thuộc hai thực thể hoạt động trên cơ sở độc lập, điều này pháp Luật Đất đai và các văn bản hướng dẫn cần minh định rạch ròi. Bên cạnh đó, để tổ chức tư vấn lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được hoạt động có hiệu quả, đòi hỏi điều kiện hoạt động của tổ chức này cần quy tụ những chuyên gia hàng đầu, có tầm nhìn trong lĩnh vực đất đai trong và ngoài nước, thay vì chỉ giản đơn tốt nghiệp đại học các ngành quản lý đất đai, địa chính..., như quy định hiện nay.

2.3. Về chủ thể thẩm định kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện

Luật Đất đai năm 2013 đã có những quy định về chủ thể thẩm định kế hoạch sử dụng đất khi dành trọn vẹn Điều 44 điều chỉnh vấn đề này. Tuy nhiên, cho đến nay thành phần Hội đồng thẩm định gồm những ai, phương thức tiến hành phản biện ra sao, tỷ lệ tán thành bao nhiêu phần trăm để kế hoạch sử dụng đất được thông qua chưa thực sự rõ ràng; Điều này dẫn đến sự thiếu trách nhiệm trong thẩm định, cũng như hiệu năng của kế hoạch sử dụng đất. Dẫn giải vấn đề trên phương diện thành lập Hội đồng tại tỉnh Lâm Đồng và Ninh Bình chưa có sự đồng nhất, khi thành phần Hội đồng tại Lâm Đồng[8] quy tựu 18 thành viên chính yếu thuộc các giám đốc sở, phó giám đốc sở ban ngành, thì tại Ninh Bình chỉ gồm 8 thành viên chủ yếu đại diện cho Sở Tài nguyên môi trường và Sở xây dựng.[9] Xoay quanh vấn đề, có thể nhận thấy kế hoạch sử dụng đất tác động không nhỏ đến an sinh xã hội, kinh tế đất nước, đòi hỏi cơ chế thẩm định kế hoạch sử dụng đất cần được thực hiện bởi những chủ thể độc lập như các chuyên gia về xây dựng, đất đai, môi trường…hơn là chỉ chung quy bao gồm đại diện các sở ban ngành như các địa phương đang tiến hành triển khai như hiện nay.

---

7 Điều 1 Nghị định 136/2018/NĐ-CP sửa đổi Nghị định liên quan đến điều kiện đầu tư kinh doanh thuộc lĩnh vực tài nguyên và môi trường.

8 Quyết định 2301/QĐ-UBND ngày 24/10/2016 Về thành lập Hội đồng thẩm định kế hoạch sử dụng đất các huyện, thành phố tỉnh Lâm Đồng.

9 Quyết định 1306/QĐ-UBND ngày 10/10/2016 Về thành lập Hội đồng thẩm định kế hoạch sử dụng đất năm 2017 của các huyện, thành phố tỉnh Ninh Bình.

Từ vấn đề như đã phân tích, pháp luật cần có những điều chỉnh cụ thể như sau:

(i) Luật Đất đai*, văn bản thi hành cần bổ sung điều khoản quy định về tiến trình phê duyệt kế hoạch sử dụng đất. Trong đó, thể chế rõ thời gian thẩm định, phê duyệt kế hoạch sử dụng đất, với trường hợp kế hoạch không được phê duyệt tương ứng thời gian hiệu chỉnh là bao lâu, cơ chế lấy ý kiến người dân được triển khai thế nào trong trường hợp này pháp luật cần nên làm rõ.*

(ii) Chế tài riêng biệt cho từng tổ chức, cá nhân được thiết lập ra sao khi phá vỡ nguyên tắc tuân thủ trình tự, thủ tục lập, thẩm định kế hoạch sử dụng đất.

(iii) Phương thức tiến hành phản biện từ Hội đồng thẩm định kế hoạch sử dụng đất ra sao, tỷ lệ tán thành bao nhiêu để kế hoạch được thông qua, cũng như đặt định cụ thể về trách nhiệm pháp lý của các thành viên Hội đồng thẩm định với kết quả thẩm định kế hoạch sử dụng đất như thế nào, để kế hoạch sử dụng đất mang tính trung thực, khách quan. Trong đó, cần thiết Hội đồng cần quy tụ những chuyên gia đầu ngành liên quan về đất đai*, môi trường….nhằm nâng cao chất lượng mà kế hoạch sử dụng đất đã đề ra từ ban đầu.*

2.4. Về cơ chế lấy ý kiến của nhân dân trong lập kế hoạch sử dụng đất hàng năm

Hướng đến đảm bảo quyền lợi của người sử dụng đất, luôn là chủ đích đặt ra trong thiết lập kế hoạch sử dụng đất. Sự đảm bảo này thể hiện ở nhiều bình diện khác nhau. Trong đó, cơ chế tiến hành triển khai lấy ý kiến kế hoạch sử dụng đất cấp huyện thực thi đồng thời thông qua hình thức tổ chức hội nghị, lấy ý kiến trực tiếp và công khai thông tin về nội dung kế hoạch trên trang thông tin điện tử của UBND tỉnh, và UBND cấp huyện. Tại nước ta nội dung lấy ý kiến đóng góp Nhân dân liên quan đến kế hoạch sử dụng đất trong Luật Đất đai năm 2013 vẫn tồn tại một số vấn đề chưa được thiết lập cụ thể:

Thứ nhất, pháp luật nước ta chưa minh bạch về đối tượng được triển khai tham vấn ý kiến, khi chưa khoanh định chủ thể lấy ý kiến là ai? Người bị

ảnh hưởng trực tiếp bởi thu hồi đất, hay đối tượng lân cận xung quanh diện tích đất bị thu hồi có thuộc phạm vi lấy ý kiến không. Bởi lẽ, dù pháp luật có những quy định liên quan, nhưng lại không hướng dẫn cụ thể về trình tự, thủ tục, tổ chức tham gia phối hợp tham vấn ý kiến cộng đồng, giả định với trường hợp cơ quan có thẩm quyền bỏ qua tiến trình tham vấn ý kiến hoặc cơ chế thực hiện không tuân thủ trình tự về thời gian thực hiện lấy ý kiến tương ứng là 30 ngày thì theo cơ chế sẽ xử lý ra sao.[10] Điều này cần được Nhà nước ban hành văn bản hướng dẫn cụ thể.

Thứ hai, pháp luật chưa chi tiết hóa trường hợp tổ hợp ý kiến tham luận xảy ra xung đột, khi đó cơ quan hữu quan sẽ ứng xử ra sao nếu việc tham vấn dự thảo xây dựng kế hoạch sử dụng đất cho kết quả không đồng thuận, từ cơ sở này bắt buộc phải tuân thủ điều chỉnh kế hoạch hay không, hay việc lấy ý kiến chỉ mang tính chất tham khảo? Đồng thời, thông qua biểu quyết với tỷ lệ đồng thuận bao nhiêu % trên tổng ý kiến thăm dò, kế hoạch được thông qua hoặc giả cần hiệu chỉnh, bổ sung; bên cạnh đó cũng cần đề xuất khoanh định đối tượng tiến hành khảo sát, đơn cử như nhà khoa học, người trực tiếp bị ảnh hưởng bởi kế hoạch, hay giản đơn phỏng vấn đại trà trong khu vực tiến trình lập kế hoạch. Những vấn đề này chưa được quy định rõ trong pháp luật thực định.

Theo đó, để góp phần hoàn thiện Luật Đất đai năm 2013, Nhà nước cần ban hành văn bản hướng dẫn cụ thể như sau:

- Thiết lập cơ chế xử lý với trường hợp cơ quan nhà nước có thẩm quyền tổ chức lập kế hoạch không thực hiện tiến trình khảo sát, ghi nhận ý kiến đóng góp của nhân dân khi lập kế hoạch sử dụng đất hoặc việc tổ chức lấy ý kiến đóng góp của nhân dân vào kế hoạch sử dụng đất không thực hiện đúng quy định về thời gian lấy ý kiến là 30 ngày, kể từ ngày cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định tổ chức lấy ý kiến.

- Đối với kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện, tổ chức có nhiệm vụ lập kế hoạch phải thực hiện tham vấn cộng đồng trong phạm vi đối tượng sử dụng đất theo địa bàn khu dân cư. Sự đồng thuận của cộng đồng được quy

10 Khoản 2 Điều 43 Luật Đất đai năm 2013

định là số lượng ý kiến đồng ý của các thành viên cộng đồng phải đạt ít nhất 75%[11] trên tổng số thành viên cộng đồng đối với tất cả các khu vực đất thuộc địa bàn xã, phường, thị trấn sẽ phải chuyển đổi mục đích sử dụng trong kỳ kế hoạch sử dụng đất. Phương án *kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện chỉ được cấp có thẩm quyền phê duyệt khi đạt được sự đồng thuận của cộng đồng.*

- Cơ chế tham vấn cộng đồng có thể được thực hiện một hoặc nhiều lần, cho đến khi đạt được sự đồng thuận của cộng đồng. Sau mỗi lần tham vấn, tổ chức xây dựng phương án có trách nhiệm tổng hợp, báo cáo kết quả tham vấn, điều chỉnh lại phương án hướng tới đạt được sự đồng thuận trong lần tham vấn cộng đồng tiếp theo.

Thứ tư, cơ chế lấy ý kiến cần thiết lập song song với việc giải trình từ cơ quan có thẩm quyền, tuy vậy Luật Đất đai năm 2013 chưa quy định rõ việc giải trình sau khi thực hiện lấy ý kiến đóng góp của Nhân dân, hướng giải quyết ra sao (giải trình trực tiếp với người dân hay giải trình bằng văn bản cho người dân..). Từ đó, pháp luật cần thiết kế riêng một điều luật riêng biệt về trách nhiệm giải trình tồn tại hiện hữu trong Luật Đất đai theo hướng ngoài trách nhiệm giải trình nội bộ theo chiều dọc, xu thế vận động của chính quyền địa phương hiện nay là phải quan tâm nhiều hơn đối với việc giải trình ra bên ngoài, điều đó có nghĩa là chính quyền địa phương phải chịu trách nhiệm trực tiếp hơn trước Nhân dân và các tổ chức trong xã hội. Để thực hiện được nội dung trên, cần hoàn thiện các cơ sở pháp lý quy định cơ chế thực hiện giải trình ra bên ngoài đối với chính quyền địa phương, trước hết là đối với các tổ chức chính trị xã hội, các tổ chức nghề nghiệp, cơ quan báo chí…xây dựng cơ sở pháp lý hiệu quả thông qua Luật Đất đai, đồng thời cần có thiết chế kiểm tra, giám sát hiệu quả trong việc giải trình liên quan đến kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện đảm bảo trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương.

Thứ năm, một trong những năng quyền cơ bản của người dân là quyền

11 Đề xuất tỷ lệ đồng thuận 75% dựa trên kinh nghiệm của các nước đã thực hiện thành công nguyên tắc đồng thuận như Hàn Quốc, Nhật Bản. Ở nước ta thành phố Hồ Chí Minh đã kiến nghị nguyên tắc đồng thuận cộng đồng dựa trên cơ sở 70-80% tỷ lệ đồng thuận

khiếu nại, khiếu kiện. Trong đó, Điều 1 Luật khiếu nại năm 2011 quy định công dân có quyền khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính khi có căn cứ cho rằng quyết định hành vi đó xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của mình. Trong những trường hợp quyền lợi bị xâm phạm hoặc không được đảm bảo, liệu người sử dụng đất có được khiếu nại đối với công tác lập kế hoạch sử dụng đất hàng năm? Bởi lẽ, luật pháp giới hạn quyền khiếu nại đối với quyết định thu hồi đất, vấn đề liên quan đến giải phóng mặt bằng, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Nghĩa là những quyết định mang tính cá biệt. Như vậy, với kế hoạch sử dụng đất không mang tính khả thi, chậm đưa vào ứng dụng, hoặc giả quá trình tạo lập người dân cảm thấy không phù hợp, có chăng tồn tại năng quyền khiếu nại. Vấn đề này chưa đủ cơ sở pháp lý điều chỉnh, thực tế người sử dụng đất cũng rất khó truy tìm căn cứ phục vụ cho khiếu nại. Bởi làm thế nào để minh chứng lợi ích thiết thực bị xâm phạm khi cơ quan có thẩm quyền không lấy ý kiến người dân hoặc giả công bố không minh bạch thông tin vì đây là những hệ lụy chưa được tiên liệu trong tương lai.

Nhìn nhận vấn đề trên bình diện lập pháp tại Canada, theo Luật quy hoạch chính quyền tỉnh, kế hoạch phát triển phải tuân thủ các quy định, chính sách của tỉnh; các cơ quan khác phải được tham vấn trong quá trình chuẩn bị kế hoạch, trường hợp không nhận được sự tán đồng với kế hoạch phát triển được đề xuất, người dân có thể khiếu nại đến một hội đồng đặc biệt và thường kế hoạch sẽ không được phê duyệt nếu có phản đối này. Việc giải quyết xung đột thường được thực hiện thông qua thương lượng, thỏa thuận giữa các bên.

Từ kinh nghiệm trên, thiết nghĩ pháp luật cần đảm bảo quyền khiếu nại đối với công tác lập kế hoạch sử dụng đất nói chung và kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện nói riêng. Mặt khác, nhằm giảm tải thời gian, thủ tục giải quyết khiếu nại của cơ quan có thẩm quyền, quyền khiếu nại tập thể của người sử dụng đất cần được bảo vệ và ghi nhận.

2.5. Về cơ chế điều chỉnh kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện

Trong quá trình phát triển bền vững đất nước, chính sách pháp Luật Đất đai đóng vai trò rất quan trọng, là một trong các yếu tố đầu vào có thể vốn hóa tạo nên nguồn lực tài chính phục vụ cho đầu tư phát triển, tuy nhiên

quá trình vốn hóa này luôn phải đối mặt với nguy cơ phải thay đổi nhiều lần do vấn đề chia sẻ lợi ích chưa hài hòa giữa các bên và lợi ích có liên quan. Riêng về cơ cấu điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, sẽ dựa trên cơ sở tùy biến thị trường, xã hội, tình trạng thực tế mà thay đổi cho phù hợp, điều này hoàn toàn phù hợp với thông lệ quốc tế.

Xét trên phương diện áp dụng, có thể thấy rằng cơ chế điều chỉnh kế hoạch sử dụng đất ở nước ta chưa có lộ trình cụ thể. Đơn cử, nếu xem xét cơ sở điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất tại Singapore với trường hợp phát sinh một số dự án mới ngoài dự liệu ban đầu, bắt buộc phải chờ điều chỉnh kế hoạch trong giai đoạn 5 năm tiếp theo, phương thức điều chỉnh một lần duy nhất, là hoạch định tại Singapore đang thực hiện và đạt được những thành tựu nhất định.[12] Khi đó, tại Việt Nam vấn đề chỉnh lý kế hoạch sử dụng đất hàng năm được triển khai bao nhiêu lần trong một năm vẫn chưa được làm rõ, điều này đối mặt với nguy cơ tham nhũng. Bởi lẽ, vẫn tồn tại một khoảng trống lớn thể hiện ở khía cạnh lập kế hoạch sử dụng đất, khi việc lập kế hoạch sử dụng đất hàng năm đòi hỏi thực hiện trên cơ sở lấy ý kiến Nhân dân. Ngược lại, cơ chế điều chỉnh kế hoạch sử dụng đất không bị điều chỉnh bởi nguyên tắc này. Giả định bản kế hoạch sử dụng đất đặt định nội dung là "A" được phê duyệt thông qua khi được tham vấn ý kiến từ phía Nhân dân, tuy nhiên không loại trừ khả năng vì lợi ích nhóm nội dung bản kế hoạch sử dụng đất được biến chuyển hoàn toàn thành "B", trường hợp này pháp luật không yêu cầu thông qua ý kiến tham vấn, quyền lực Nhà nước được phát huy tối đa, không chịu sự giám sát từ phía Nhân dân.

Từ đó, việc kiến nghị bổ sung lấy ý kiến Nhân dân cũng cần tái lập khi thực hiện điều chỉnh kế hoạch sử dụng đất hàng năm. Bên cạnh đó, bổ sung thêm quy định trách nhiệm công bố, công khai kế hoạch sử dụng đất, cũng như thời gian, và lộ trình thực hiện kế hoạch sử dụng đất; đồng thời cơ quan có trách nhiệm công bố thông tin quy hoạch, kế hoạch nhưng không triển khai hoặc thực hiện không đúng thời hạn như quy chế thì mặc nhiên cần có chế tài xử lý theo quy định của pháp luật. Từ những phân tích trên

12 Nguyễn Quang Tuyến - Nguyễn Vĩnh Diện (2015), "Chính sách pháp luật về đất đai, bất động sản của Singapore và một số gợi mở cho Việt Nam", Tạp chí Dân chủ và pháp luật, Số 11 (284) tr.58.

việc sửa đổi, bổ sung pháp luật liên quan đến việc lập kế hoạch sử dụng đất hàng năm là cần thiết hướng đến cơ chế đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của Nhân dân, hướng đến xã hội công bằng, dân chủ, văn minh.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đặng Hùng Võ (2017), "Giải pháp hoàn thiện chính sách đất đai trong giai đoạn hiện nay", Tạp chí Kinh tế Tài chính Việt Nam, số 4.
2. Đặng Khắc Ánh - Vũ Thị Bích Đào (2017), "Vai trò phản biện chính sách công của các tổ chức tư vấn chính sách", Tạp chí Giáo dục lý luận, số 263.
3. Hoàng Phê (2007), "*Từ điển Tiếng Việt*", Nxb Hồng Đức.
4. Nguyễn Quang Tuyến - Nguyễn Vĩnh Diện (2015), "Chính sách pháp luật về đất đai, bất động sản của Singapore và một số gợi mở cho Việt Nam", Tạp chí Dân chủ và pháp luật, Số 11 (284).
5. Phan Trung Hiền (2017), "*Giáo trình pháp luật về quy hoạch và giải phóng mặt bằng*", Nxb Chính trị quốc gia sự thật.
6. Phạm Hữu Nghị (2018), "Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất theo pháp Luật Đất đai Việt Nam: thực trạng và kiến nghị", *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 10.
7. Trần Quang Huy (2017), *"Bình luận chế định quản lý nhà nước về đất đai trong Luật Đất đai năm 2013"*, Nxb Tư pháp.

PHÂN TÍCH NHỮNG BẤT NHẤT, THIẾU ĐỒNG BỘ CỦA QUY ĐỊNH THU TIỀN SỬ DỤNG ĐẤT KHI TRÚNG ĐẤU GIÁ QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT

Nguyễn Thị Tuyết Như
Khoa Kinh tế - Tài chính,
Trường Đại học Ngoại ngữ - Tin học TP.HCM
nhu.ntt@huflit.edu.vn

TÓM TẮT

Bài tham luận này trình bày những sự bất nhất, thiếu đồng bộ của những quy định hướng dẫn thi hành Luật đất đai 2013 về viêc việc thu tiền sử dụng đất của người được giao đất hay thuê đất, thuê mặt nước do trúng đấu giá quyền sử dụng đất.
Trên cơ sở đó đề xuất ý kiến sửa đổi bổ sung các quy định hướng dẫn việc thu tiền sử dụng đất của người được giao đất hay thuê đất, thuê mặt nước do trúng đấu giá quyền sử dụng đất theo tiêu chí nhất quán và đồng bộ hóa từ những quy định hiện hành.

TỪ KHÓA:
Luật đất đai 2013, đấu giá quyền sử dụng đất

I. Đặt vấn đề

Năm 1993, sự ra đời luật đất đai là căn cứ pháp luật đầu tiên công nhận giá trị quyền sử dụng đất được giao dịch trên thị trường, bước đầu công nhận sự hình thành của thị trường quyền sử dụng đất. Trong từng giai đoạn, có những chiến lược, sách lược phù hợp, thông qua những hướng dẫn, những quy định của hệ thống chính sách pháp luật, nhằm phát triển thị trường quyền sử dụng đất theo tiêu chí hiệu quả và bền vững. Sau mỗi mười năm, luật đất đai cũng cập nhật thay đổi cho phù hợp với yêu cầu phát triển của thị trường. Đến nay, luật đất đai đã qua 2 lần sửa đổi bổ sung (năm 2003 và 2013).

Tuy nhiên, trong lần sửa đổi mới đây, các văn bản hướng dẫn thi hành Luật đất đai 2013 còn một số vấn đề chưa đồng bộ nhất quán việc thu tiền sử dụng đất khi trúng đấu giá, còn những vấn đề bất cập từ các Nghị định hướng dẫn thi hành Luật đất đai 2013 như đã nêu trên.

Cấu trúc bài tham luận gồm có 3 phần, phần thứ hai là trình bày những quy định hướng dẫn thi hành Luật đất đai 2013, phần thứ ba là nhận xét và kiến nghị về mối quan hệ giữa các văn bản hướng dẫn thi hành luật đất đai 2013, cuối cùng là kết luận.

II. Các quy định hướng dẫn thi hành Luật Đất đai 2013

Ngày 15/05/2014, chính phủ ban hành Nghị định 43/2014/NĐ-CP, quy định chi tiết thi hành một số diều của Luật đất đai 2013; Nghị định 45/2014/NĐ-CP quy định về thu tiền sử dụng đất; Nghị định 46/2014/NĐ-CP thu tiền thuê đất, thuê mặt nước. Tiếp theo đó ngày 22/06/2016, Bộ Bộ Tài chính cùng Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành Thông tư liên tịch số 88/2016/TTLT/BTC-BTNMT quy định về hồ sơ và trình tự, thủ tục tiếp nhận, luân chuyển hồ sơ xác định nghĩa vụ tài chính về đất đai của người sử dụng đất. Các văn bản này nhằm hướng dẫn thi hành luật đất đai 2013. Tuy nhiên, trong đó có những vấn đề chưa có mối liên hệ đồng bộ với nhau, dẫn đến khó khăn trong thực hiện hành thu tiền sử dụng đất, cụ thể như sau:

1. Nghị định 43/2014/NĐ-CP ngày 15/05/2014

Nghị định 43/2014/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật đất đai 2013. Tại điểm d, khoản 5, Điều 68 (gọi tắt là Nghị định 43) quy định:

> *"Sau khi* người trúng đấu giá *đã hoàn thành nghĩa vụ tài chính, cơ quan tài nguyên và môi trường trình cơ quan có thẩm quyền cấp Giấy chứng nhận, ký hợp đồng thuê đất đối với trường hợp thuê đất; tổ chức giao đất trên thực địa và trao Giấy chứng nhận; chỉ đạo cập nhật, chỉnh lý cơ sở dữ liệu đất đai, hồ sơ địa chính.*
>
> *Trường hợp người trúng đấu giá không nộp đủ tiền theo đúng yêu cầu thì cơ quan tài nguyên và môi trường trình Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền hủy quyết định công nhận kết quả trúng đấu giá"*

Nhận xét (1): Nghị định chưa làm rõ thời hạn để nhà đầu tư hoàn thành nghĩa vụ tài chính sau khi trúng đấu giá làm căn cứ để xử lý khi không nộp đủ tiền. Đây là khoảng trống dễ sinh ra tiêu cực khi hành thu.

2. Nghị định 45/2014/NĐ-CP ngày 15/05/2014

Nghị định 45/2014/NĐ-CP chính phủ quy định về thu tiền sử dụng đất.

Tại Khoản 4, Điều 14, Nghị định số 45/NĐ-CP (gọi tắt là Nghị định 45) quy định: *Thời hạn nộp tiền sử dụng đất:*

> a) Trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày ký Thông báo của cơ quan thuế, ***người sử dụng đất*** *phải nộp 50% tiền sử dụng đất theo Thông báo.*
>
> b) Trong vòng 60 ngày tiếp theo, người sử dụng đất phải nộp 50% tiền sử dụng đất còn lại theo Thông báo.
>
> c) Quá thời hạn quy định tại Điểm a, Điểm b Khoản này, người sử dụng đất chưa nộp đủ số tiền sử dụng đất theo Thông báo thì

> phải nộp tiền chậm nộp đối với số tiền chưa nộp theo mức quy định của pháp luật về quản lý thuế trừ trường hợp có đơn xin ghi nợ tiền sử dụng đất đối với những trường hợp được ghi nợ."

Nhận xét (2): Nghị định 45/2014/NĐ-CP chia thời hạn nộp tiền sử dụng đất ra hai khung thời gian theo tỷ lệ 50:50 và được ghi nợ tiền sử dụng đất nếu thuộc trường hợp được ghi nợ. Nếu quá thời hạn đó, **người sử dụng đất** (không chỉ riêng người trúng đấu giá đất) chưa nộp đủ tiền sử dụng đất theo thông báo của cơ quan thuế, mà không thuộc diện được ghi nợ tiền sử dụng đất, thì phải nộp tiền phạt chậm nộp theo mức quy định của pháp luật về quản lý thuế.

3. Nghị định 46/2014/NĐ-CP ngày 15/05/2014

Nghị định 46/2014/NĐ-CP chính phủ quy định về thu tiền thuê đất, thuê mặt nước.

Tại Khoản 4, Điều 24, Nghị định số 46/NĐ-CP (gọi tắt là Nghị định 46) quy định: *"Trường hợp nộp tiền thuê đất, thuê mặt nước một lần cho cả thời gian thuê*

> a) Trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày ký Thông báo tiền thuê đất, thuê mặt nước của cơ quan thuế, người thuê đất phải nộp 50% tiền thuê đất theo Thông báo.
>
> b) Trong thời hạn 60 ngày tiếp theo, người thuê đất phải nộp 50% tiền thuê đất, thuê mặt nước còn lại theo Thông báo.
>
> c) Quá thời hạn quy định tại Điểm a, Điểm b Khoản này, người được Nhà nước cho thuê đất chưa nộp đủ tiền thuê đất theo Thông báo của cơ quan thuế thì phải nộp tiền chậm nộp đối với số tiền chưa nộp theo mức quy định của pháp luật về quản lý thuế."

Nhận xét (3): Nghị định 46/2014/NĐ-CP chia thời hạn nộp tiền thuê đất, thuê mặt nước ra hai khung thời gian theo tỷ lệ 50:50. Nếu quá thời hạn đó, mà người sử dụng đất (không chỉ riêng người trúng đấu giá đất) chưa

nộp đủ tiền thuê đất theo Thông báo của cơ quan thuế thì phải nộp tiền phạt chậm nộp theo mức quy định của pháp luật về quản lý thuế.

4. Thông tư liên tịch Số: 88/2016/TTLT/BTC-BTNMT ngày 22/06/2016

Ngày 22/06/2016, Bộ Bộ Tài chính cùng Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành Thông tư liên tịch (gọi tắt là Thông tư 88) quy định về hồ sơ và trình tự, thủ tục tiếp nhận, luân chuyển hồ sơ xác định nghĩa vụ tài chính về đất đai của người sử dụng đất. Tại khoản 4, điều 15 của thông tư quy định: *"Người trúng đấu giá có trách nhiệm nộp tiền tại Kho bạc nhà nước (hoặc cơ quan được Kho bạc nhà nước ủy nhiệm thu) theo đúng thời hạn tại Thông báo do cơ quan thuế ban hành. Trường hợp nộp chậm so với thời hạn quy định tại Thông báo của cơ quan thuế thì phải nộp tiền chậm nộp theo quy định của pháp luật quản lý thuế".*

Nhận xét (4): Thông tư này quy định thời gian và địa điểm nộp tiền sử dụng đất của người trúng đấu giá theo thông báo của cơ quan thuế. Nếu quá thời hạn theo thông báo mà chưa nộp đủ tiền theo thời hạn trên thông báo, thì phải nộp tiền phạt chậm nộp theo mức quy định của pháp luật về quản lý thuế. Thông tư không đề cập đến trường hợp hủy quyết định công nhận kết quả trúng đấu giá khi người trúng đấu giá chưa nộp đủ tiền sử dụng đất (theo Nghị định 43), cũng không nhắc đến hai khung thời gian nộp tiền sử dụng đất (theo Nghị định 45 và Nghị định 46)

III. Nhận xét và kiến nghị về sự bất nhất của các văn bản hướng dẫn thi hành Luật đất đai 2013

1. Nhận xét

Nghị định 43, Nghị định 45, Nghị định 46 và Thông tư 88 chưa có mối liên hệ đồng bộ, nhất quán những quy định hành thu tiền sử dụng đất của người được giao đất hay thuê đất, thuê mặt nước do trúng đấu giá quyền sử dụng đất:

- Sự lấp lửng của Nghị định 43 gây khó cho nhà đầu tư dự án có quy mô lớn: người trúng đấu giá quyền sử dụng đất nếu không kịp nộp đủ tiền thì không biết đến thời điểm nào bị hủy quyết định công

nhận kết quả trúng đấu giá; nếu đã nộp tiền phạt nộp chậm theo Nghị định 45, hoặc Nghị định 46, nhưng chiếu theo Nghị định 43 thì cũng bị hủy quyết định công nhận kết quả trúng đấu giá và khi đó xem như mất hẳn khoản tiền ký quỹ khi tham gia đấu giá (1% - 3% tùy theo quy mô dự án).

- Nghị định 45 và Nghị định 46 thì chia thời hạn nộp tiền sử dụng đất khi được nhà nước giao đất, cho thuê đất, cho thuê mặt nước ra hai khung thời gian theo tỷ lệ 50:50. Quá hạn theo hai khung thời gian này mà chưa nộp đủ tiền vào ngân sách thì phải nộp tiền phạt chậm nộp theo mức quy định của pháp luật về quản lý thuế. Nghị định 45 và Nghị định 46 không có ghi nhận mối liên hệ gì đến Nghị định 43 tại trường hợp hủy quyết định công nhận kết quả trúng đấu giá khi người trúng đấu giá quyền sử dụng đất không nộp đủ tiền. Mặt khác, hai khung thời gian nộp tiền sử dụng đất theo Nghị định 45 và Nghị định 46 gián tiếp bị phủ định bởi Thông tư 88.
- Thông tư 88 quy định nếu quá thời hạn theo thông báo của cơ quan thuế mà chưa nộp đủ tiền, thì phải nộp tiền phạt chậm nộp theo mức quy định của pháp luật về quản lý thuế. Thông tư này không có có ghi nhận mối liên hệ gì đến hai khung thời gian nộp tiền theo Nghị định 45 và Nghị định 46, cũng không có ghi nhận mối liên hệ gì đến trường hợp hủy quyết định công nhận kết quả trúng đấu giá quyền sử dụng đất theo Nghị định 43.

2. Minh chứng về sự bất nhất của các văn bản hướng dẫn thi hành luật đất đai 2013

Chỉ mỗi việc hướng dẫn hành thu tiền sử dụng đất của người được giao đất hay thuê đất, thuê mặt nước do trúng đấu giá quyền sử dụng đất mà có đến bốn loại văn bản hướng dẫn khác nhau. Bốn loại văn bàn này đưa người trúng đấu giá quyền sử dụng đất đến ba số phận khác nhau nếu nộp chưa đủ tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, thuê mặt nước:

- Một là, người trúng đấu giá quyền sử dụng đất có thể bị mất trắng do bị hủy quyết định công nhận kết quả trúng đấu giá quyền sử dụng đất theo Nghị định 43, mất tiền ký quỹ đấu giá, mất khoản tiền đã nộp vào ngân sách mà chưa đủ, hoặc chậm nộp.

Thực tế đã chứng minh tại TP Đà Nẵng vào năm 2017, Công ty Vipico ở khu đô thị Văn Quán, Q.Hà Đông, Hà Nội, đã trúng đấu giá khu đất nằm mặt tiền đường Võ Văn Kiệt, có diện tích 11.487 m^2 *với mức giá cao nhất 56.800.000đ/m2 . Tổng số tiền phải nộp vào ngân sách 652 tỷ, chia làm 2 đợt, mỗi đợt đóng 50%. Đợt 1 vào ngày 20.10.2017, đợt 2 vào ngày 19.12.2017, nếu chậm nộp sẽ bị xử lý chậm nộp theo luật Quản lý thuế.*

Ngày 20.10.2017, Công ty VIPICO đã nộp 50% số tiền nêu trên. Do rơi vào thời điểm cuối năm tài chính, biết trước khó khăn về dòng tiền nên ngày 22.11.2017 và 17/12/2017, Công ty VIPICO lần lượt có đơn gửi UBND TP.Đà Nẵng xin giãn thời hạn nộp tiền đợt 2. Đến ngày 09/02/2018 Công ty VIPICO đã nộp hoàn tất số tiền 50% còn lại và nộp đủ tiền phạt nộp chậm 52 ngày.

Nhưng đến ngày 16/11/2018, UBND TP. Đà Nẵng ban hành Quyết định hủy Quyết định về công nhận kết quả đấu giá quyền sử dụng đất đối với khu đất và thu tiền cọc nộp vào ngân sách nhà nước. Vì theo theo Nghị định 43, Vipico đã chậm nộp tiền 52 ngày đối với 50% số tiền sử dụng đất còn lại so với thông báo của cơ quan thuế [6].

- Hai là, nếu được hành xử theo Nghị định 45 và Nghị định 46, người trúng đấu giá quyền sử dụng đất có thể được nộp tiền vào ngân sách theo hai khung thời gian với tỷ lệ 50:50 và chịu nộp phạt chậm nộp theo mức quy định của pháp luật về quản lý thuế, để duy trì quyết định trúng đấu giá quyền sử dụng đất. *Căn cứ pháp lý này đã giúp cho Công ty Vipico thắng kiện UBND TP.Đà Nẵng tại hai cấp Tòa Sơ thẩm và phúc thẩm [6]. Mặc dù vậy, nhưng cũng mất nhiều thời gian và chi phí theo đuổi vụ kiện để giành lại quyền sử dụng 11.487 m^2* đất trúng đấu giá.

Tuy nhiên, khi tranh tụng tại Tòa luật sư đại diện cho UBND Đà Nẵng cho rằng, việc chính quyền áp dụng Nghị định 43/2014/NĐ-CP để hủy kết quả đấu giá của Công ty Vipico là đúng quy định. Bởi nghị định 43 áp dụng chế tài cho một chủ thể là người trúng đấu giá, còn Nghị định 45/2014/NĐ-CP áp dụng chế tài cho tất cả các chủ thể khác nộp tiền sử dụng đất không qua đấu giá [6]. Có sự bất nhất giữa Nghị định 43/2014/NĐ-CP và Nghị định 45/2014/NĐ-CP.

- Ba là, nếu hành xử theo Thông tư 88 thì người trúng đấu giá quyền sử

dụng đất có thể nộp tiền vào ngân sách theo thông báo của cơ quan thuế và chịu nộp phạt chậm nộp theo mức quy định của pháp luật về quản lý thuế khi chưa nộp đủ tiền, để duy trì quyết định trúng đấu giá quyền sử dụng đất. Tùy vào ơn "mưa mốc" của cơ quan thuế ấn định thời hạn và số tiền nộp 100% hay 50:50.

Ba số phận của người trúng đấu giá quyền sử dụng đất mà chưa nộp đủ tiền (gọi tắt là nhà đầu tư) tùy thuộc vào quan điểm và cách hành xử của cán bộ, công chức, viên chức chuyên ngành tài nguyên môi trường, ngành thuế căn cứ vào quy định của văn bản hướng dẫn nào. Nhà đầu tư hoàn toàn ở thế "bị động", trông chờ vào ơn "mưa mốc" của các cấp cán bộ quản lý chuyên ngành, đó cũng là cơ hội cho tiêu cực chốn quan trường.

Thêm một thực trạng đang diễn ra trong thời gian gần đây, bắt đầu từ cuộc đấu giá quyền sử dụng đất ngày 10-12-2021, tại 4 lô đất ở khu đô thị mới Thủ Thiêm (TP Thủ Đức) với 4 nhà đầu tư trúng đấu giá, nhưng đến nay đã có 2 doanh nghiệp bỏ cọc (Công ty TNHH Đầu tư bất động sản Ngôi Sao Việt, thuộc tập đoàn Tân Hoàng Minh và Công ty TNHH đầu tư phát triển và thương mại Bình Minh). Nguyên nhân phải đơn phương chấm dứt hợp đồng, chịu mất tiền cọc là do giá đưa ra quá cao so với mức giá khởi điểm đấu giá 7-8 lần, đưa giá đất Thủ Thiêm lên đến 2,45 tỷ đồng/m^2 là con số không tưởng, Giá đất đưa lên như vậy liệu có ảnh hưởng gì đến thị trường bất động sản không; con số ảo do cao hứng hay vì mục đích nào khác mà người đấu giá phát ngôn; nếu cứ tùy hứng đấu giá đưa đến ảo giá, rồi đơn phương chấm dứt hợp đồng thì tác động đến thị trường đấu giá quyền sử dụng đất như thế nào, tích cực hay tiêu cực… Những hệ lụy còn bỏ ngỏ, trông chờ những nghiên cứu tiếp theo.

3. Kiến nghị

Từ những luận cứ trên đây, để việc thực thi chính sách hành thu tiền sử dụng đất của người trúng đấu giá quyền sử dụng đất được minh bạch, công bằng, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho nhà đầu tư, thì giữa các Nghị định 43, Nghị định 45, Nghị định 46 và Thông tư 88 cần có mối liên hệ đồng bộ, nhất quán và làm rõ đối tượng áp dụng từng văn bản.

Chính phủ cần ban hành quy định thống nhất chính sách thu tiền sử dụng

đất, tiền thuê đất, thuê mặt nước của người trúng đấu giá quyền sử dụng đất theo tiêu chí cụ thể hóa thời điểm bắt đầu và kết thúc nộp tiền vào ngân sách; thời điểm tính tiền phạt chậm nộp; thời điểm hủy quyết định công nhận kết quả trúng đấu giá quyền sử dụng đất.

Gia tăng hạn mức tiền cọc khi tham gia đấu giá cũng là giải pháp kiềm chế cao hứng của các nhà đầu tư khi phát ngôn đấu giá, tránh thổi giá bong bóng.

IV. Kết luận

Bài tham luận này trình bày những sự bất nhất, thiếu động bộ của các văn bản dưới luật đất đai 2013, cụ thể là Nghị định 43, Nghị định 45, Nghị định 46 và Thông tư 88. Cần có mối liên hệ đồng bộ, nhất quán từ những quy định của các văn bản này, để việc thực thi chính sách hành thu tiền sử dụng đất của người trúng đấu giá quyền sử dụng đất được minh bạch, công bằng, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho nhà đầu tư.

Chính phủ cần kịp thời sửa đổi bổ sung cho phù hợp, để thống nhất những điều luật về đấu giá quyền sử dụng đất, về hành thu tiền sử dụng đất của người trúng đấu giá quyền sử dụng đất. Cần có sự nhất quán đồng bộ của các văn bản dưới luật, để những người thi hành luật mới tâm phục - khẩu phục, nhằm góp phần phát triển thị trường đấu giá quyền sử dụng đất trong bối cảnh mới.

Tài liệu tham khảo:

1. Quốc hội, *Luật đất đai số 45/2013/QH13 ngày 29/11/2013*
2. Chính phủ, *Nghị định 43/2014/NĐ-CP ngày 15/05/2014*, quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật đất đai 2013
3. Chính phủ, *Nghị định 45/2014/NĐ-CP ngày 15/05/2014*, quy định về thu tiền sử dụng đất
4. Chính phủ, *Nghị định 45/2014/NĐ-CP ngày 15/05/2014*, quy định về thu tiền thuê đất, thuê mặt nước.
5. Bộ Tài chính và Bộ tài Nguyên và Môi trường, *Thông tư liên tịch Số: 88/2016/TTLT/BTC-BTNMT ngày 22/06/2016*, quy định về hồ sơ và trình tự, thủ tục tiếp nhận, luân chuyển hồ sơ xác định nghĩa vụ tài chính về đất đai của người sử dụng đất
6. https://vnexpress.net/27/09/2019 "Đà Nẵng bị doanh nghiệp khởi kiện"

PHÁP LUẬT VỀ THU HỒI ĐẤT VÙNG PHỤ CẬN ĐỂ ĐẤU GIÁ QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT THỰC HIỆN DỰ ÁN

PGS.TS.GVCC. Phan Trung Hiền,
Trần Thị Ngọc Hân,
học viên cao học K27,
Khoa Luật, Trường Đại học Cần Thơ
pthien@ctu.edu.vn;
hanm3420010@gstudent.ctu.edu.vn

TÓM TẮT:

Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 31 tháng 10 năm 2012 tại Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI "Về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới, tạo nền tảng để đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại" đã định hướng tiếp tục đổi mới và hoàn thiện chính sách, pháp luật về đất đai, theo đó có đặt ra vấn đề "thu hồi vùng

*phụ cận". Cụ thể, "đối với các dự án xây dựng công trình kết cấu hạ tầng kinh tế, xã hội, chỉnh trang đô thị, cần quy hoạch cả phần diện tích đất bên cạnh công trình kết cấu hạ tầng, vùng phụ cận để thu hồi đất, tạo nguồn lực từ đất đai đầu tư cho các công trình này, hỗ trợ người có đất bị thu hồi và tăng thu ngân sách nhà nước; đồng thời ưu tiên cho người bị thu hồi đất ở được giao đất hoặc mua nhà trên diện tích đất đã thu hồi mở rộng theo quy định của pháp luật". **Như vậy, định hướng của Đảng ta là chuyển từ cơ chế thu hồi đất trực tiếp theo dự án sang cơ chế thu hồi đất theo quy hoạch để công tác quy hoạch được thực hiện đồng bộ, thống nhất; tránh tình trạng thu hồi đất manh mún, chạy theo dự án.***

Tuy nhiên Luật đất đai năm 2013[1] và các văn bản có liên quan chưa thể chế hóa đồng bộ và thống nhất các định hướng này. Cụ thể, không thể tìm thấy trong Luật đất đai và các văn bản liên quan về khái niệm "vùng phụ cận", trình tự thu hồi đất vùng phụ cận, nguồn vốn ứng trước đề thu hồi đất vùng phụ cận... Điển hình là Thông tư 01/2021/TT-BTNMT ngày 14/4/2021 của Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định về kỹ thuật việc lập, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã 03 lần đề cập cụm từ "vùng phụ cận" nhưng lại không quy định cụ thể cách xác định vùng phụ cận để tiến hành thu hồi đất. Bài viết này tập trung phân tích những hạn chế, bất cập đang tồn tại và các yêu cầu đặt ra khi hoàn thiện pháp luật về thu hồi đất vùng phụ cận để đấu giá quyền sử dụng đất thực hiện dự án, qua đó có cái nhìn khách quan, toàn diện cũng như tìm ra các giải pháp để hoàn thiện pháp luật đất đai trong thời gian tới.

1. Khái quát về thu hồi đất vùng phụ cận

1.1. Thế nào là thu hồi đất vùng phụ cận

Theo quy định của pháp luật hiện hành tại khoản 11 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013 thì "*Nhà nước thu hồi đất* là việc Nhà nước quyết định thu lại quyền sử dụng đất của người được Nhà nước trao quyền sử dụng đất hoặc thu lại đất của người sử dụng đất vi *phạm pháp luật về đất đai*". Theo đó thì thu hồi đất là khi việc thu hồi thuộc những trường hợp Nhà nước thu

1 Luật Đất đai năm 2013 đề cập đến thu hồi đất vùng phụ cận trong 3 điều luật: Điều 39, Điều 40 và Điều 146.

hồi theo luật định thì hộ gia đình, tổ chức, cá nhân đang sử dụng đất có nghĩa vụ phải trả lại phần đất thuộc diện thu hồi mà họ đang sử dụng cho Nhà nước. Như vậy, thu hồi đất là biện pháp pháp lý quan trọng nhằm bảo vệ quyền sở hữu toàn dân đối với đất đai mà Nhà nước là người đại diện quản lý.

Về khái niệm vùng phụ cận, hiện nay chưa có một định nghĩa pháp lý nào giải thích cụ thể về vùng phụ cận. Theo Từ điển Tiếng Việt, "vùng" được hiểu là phần đất đai hoặc nói chung, không gian tương đối rộng, có những đặc điểm nhất định về tự nhiên hoặc xã hội nhằm phân biệt với các phần khác ở xung quanh.[2] Trong khi đó, từ "phụ cận" được định nghĩa là "khu vực gần sát xung quanh"[3]. Như vậy, vào thời điểm hiện tại, có thể hiểu vùng phụ cận trong hoạt động thu hồi đất là vùng tiếp giáp, liền kề với một diện tích đất về mặt vị trí với nơi có đất được thu hồi. Từ việc phân tích các khái niệm trên có thể nhận định rằng cùng với quá trình thiết lập và mở rộng đối với dự án hạ tầng kỹ thuật, xây dựng, chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn thì diện tích phần đất nhất định xung quanh các dự án hạ tầng kỹ thuật, xây dựng, chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn này cũng sẽ được thu hồi. Như vậy, *thu hồi đất vùng phụ cận là việc thu hồi phần diện tích đất tiếp giáp liền kề với diện tích đất* được thu hồi trong quá trình thiết lập và mở rộng *đối với dự án hạ tầng kỹ thuật, xây dựng, chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn theo quy định pháp luật.*

Qua các phân tích trên, thu hồi đất vùng phụ cận có một số đặc trưng sau:

Thứ nhất, thu hồi đất vùng phụ cận theo quy định hiện hành được áp dụng trong trường hợp thực hiện dự án hạ tầng kỹ thuật, xây dựng, chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn để góp phần chỉnh trang, đồng bộ hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội trong công cuộc hiện đại hóa, đô thị hóa ngày nay.

Thứ hai, thu hồi đất vùng phụ cận được cơ quan nhà nước có thẩm quyền tiến hành thu hồi theo quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất.

---

2 Viện Ngôn ngữ học (2016), Từ điển Tiếng Việt, NXB Hồng Đức, Hà Nội, tr.1436.

3 Bộ Giáo dục và Đào tạo – Trung tâm Ngôn ngữ và Văn hóa Việt Nam (1998), Đại từ điển Tiếng Việt, NXB Văn hóa thông tin, Hà Nội, tr.1346.

Thứ ba, phương pháp giao đất đối với các dự án thực hiện thu hồi đất vùng phụ cận được pháp luật quy định phải thông qua đấu giá quyền sử dụng đất.

1.2. Mục đích của việc thu hồi đất vùng phụ cận

Thông qua việc thu hồi đất vùng phụ cận để đấu giá quyền sử dụng đất thực hiện dự án trên thực tế cho thấy một số lợi ích đã và đang mang lại như sau:

Thứ nhất, việc thu hồi đất vùng phụ cận khiến công tác quy hoạch sẽ ở mức tổng thể chung, bài bản vì vậy việc chỉnh trang, phát triển đô thị và khu dân cư nông thôn sẽ được thực hiện hài hòa, đảm bảo cảnh quan, các lợi ích chung, có tầm nhìn xa hơn, dài hạn hơn, mang tính chiến lược hướng đến đúng mục đích thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia công cộng. Do đó, góp phần tránh trường hợp lợi ích nhóm trong quy hoạch hoặc những dự án chạy theo lợi nhuận khiến quy hoạch "méo mó" và "băm nát" đô thị của các chủ đầu tư làm phá vỡ quy hoạch đô thị.

Thứ hai, nếu thực hiện đúng mục tiêu và quy định thì việc thu hồi đất vùng phụ cận tạo quỹ đất sạch thu hút đầu tư giúp tạo ra nguồn thu lớn dựa vào công tác đấu giá quyền sử dụng đất nhằm thu được phần giá trị đất đai tăng thêm do hạ tầng mang lại. Từ đó, bổ sung thêm nguồn thu ngân sách Nhà nước, Nhà nước sử dụng nguồn này vào việc chi trả cho phát triển hạ tầng giải quyết vấn đề vốn cho công tác giải phóng mặt bằng và tái đầu tư hạ tầng kỹ thuật, đồng thời, **cải thiện vẻ mỹ quan đô thị, tạo tiền đề tối đa hóa lợi nhuận từ đất cũng như điều tiết quỹ đất, giúp nhà đầu tư tiếp cận với quỹ đất sạch để triển khai dự án được thuận lợi hơn.**

Thứ ba, từ việc sử dụng nguồn thu của đấu giá quyền sử dụng đất vùng phụ cận giúp phát triển hạ tầng kỹ thuật, dự án phát triển kinh tế, xã hội là một công cụ để triển khai thực hiện các nhiệm vụ của chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và chương trình phát triển một cách hiệu quả nhất. Góp phần giải quyết quan hệ cung cầu về vốn trong phát triển kinh tế - xã hội và giải quyết quan hệ cung cầu về sản phẩm, dịch vụ trên thị trường. Như vậy giúp cải thiện đời sống dân cư, góp phần tạo ra việc làm và cải biến bộ mặt kinh tế - xã hội của từng vùng và của cả nước. Có thể thấy một bộ phận người dân cũng chính là chủ thể thụ hưởng lợi ích từ việc thu hồi đất vùng

phụ cận. Ví dụ: Dự án nâng cấp, mở rộng đường xá đô thị sau khi thực hiện sẽ giải quyết tình trạng ùn tắc giao thông, phục vụ tốt hơn cho nhu cầu đi lại của người dân, đặc biệt là người dân địa phương.

Thực tế, việc chuyển dịch đất đai từ hiện trạng cũ sang những mục đích có hiệu quả cao hơn đã được triển khai ở nhiều quốc gia phát triển như Nhật Bản, Hàn Quốc, Đài Loan (Trung Quốc), Singapore, Trung Quốc. Đặc biệt, việc thu hồi đất, tổ chức tái định cư tại chỗ và đấu giá phần đất liền kề dự án hạ tầng mới xây dựng[4].

Từ những phân tích trên, việc thu hồi đất vùng phụ cận để đấu giá thực hiện đối với các dự án hạ tầng kỹ thuật, xây dựng, chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn nhằm tạo quỹ đất phục vụ tái định cư, hoặc xây dựng các công trình phúc lợi công cộng, hoặc để tạo vốn phát triển kết cấu hạ tầng và chính sách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Từ đó bảo đảm hài hòa, cân bằng lợi ích ba bên: Nhà nước, nhà đầu tư và người sử dụng đất.

1.3. Căn cứ thu hồi đất vùng phụ cận

Về căn cứ thu hồi đất vùng phụ cận trong khi lập kế hoạch sử dụng đất được quy định tại điểm d khoản 4, Điều 39 và khoản 4 Điều 40 Luật Đất đai năm 2013, cụ thể: về nội dung kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp tỉnh bao gồm:*"Xác định quy mô, địa điểm công trình, dự án cấp quốc gia và cấp tỉnh sử dụng đất vào các mục đích quy định tại Điều 61 và Điều 62 của Luật này thực hiện trong kỳ kế hoạch sử dụng đất theo từng năm và đến từng đơn vị hành chính cấp huyện;* 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" và nội dung kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện bao gồm:*"Xác định vị trí, diện tích đất phải thu hồi để thực hiện công trình, dự án sử dụng đất vào mục đích quy định tại Điều 61 và Điều 62 của Luật này trong năm kế hoạch đến từng đơn vị hành chính cấp xã.* Đối với dự án hạ

4 Nhật Phương, *Thu hồi, đấu giá đất hai bên đường mở rộng Minh bạch và công bằng*, Báo điện tử Đại biểu Nhân dân, https://daibieunhandan.vn/minh-bach-va-cong-bang-akumdptvoy-54543, truy cập ngày 24/8/2021.

tầng kỹ thuật, xây dựng, chỉnh trang 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".*

Bên cạnh đó, tại khoản 3 Điều 146 Luật đất đai năm 2013 có quy định đối với **Đất sử dụng để chỉnh trang, phát triển đô thị và khu dân cư nông thôn**:*"Khi thực hiện các dự án hạ tầng kỹ thuật, xây dựng, chỉnh trang khu đô thị, khu dân cư nông thôn, Nhà nước chủ động thu hồi đất, bao gồm đất để xây dựng công trình kết cấu hạ tầng và* đất vùng *phụ cận theo quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất".*

Theo đó, trong khi lập kế hoạch sử dụng đất cấp tỉnh, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện thì đối với các dự án hạ tầng kỹ thuật, xây dựng, chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn cần 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.

Như vậy, theo quy định hiện nay khi thực hiện công trình, dự án sử dụng đất vào mục đích quy định tại Điều 62 của Luật này đất đai năm 2013[5] trong năm kế hoạch đến từng đơn vị hành chính cấp xã. Cơ quan nhà nước có thẩm quyền chủ động thu hồi đất để thực hiện dự án hạ tầng kỹ thuật, xây dựng, chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn và 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. Có thể thấy quy định hiện nay là điểm mới so với quy định trước đây[6]: (i) Việc thu hồi đất vùng phụ cận phải được thể hiện trong kế hoạch sử dụng đất cấp tỉnh và cấp huyện; (ii) Các trường hợp thu hồi đất vùng phụ cận phải được xác định cùng với việc xác định vị trí, diện tích đất phải thu hồi để thực hiện công trình, dự án sử dụng đất vào mục đích quy định tại Điều 61 và Điều 62 của Luật đất đai, tức là thu hồi đất vì mục đích quốc phòng,

---

5 **Điều 62. Thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng**.

6 Khoản 3 Điều 86 Luật Đất đai năm 2003 (nay đã hết hiệu lực): Đất cho dự án chỉnh trang, xây dựng khu đô thị, khu dân cư nông thôn mới bao gồm đất để mở rộng, xây dựng đường và đất hai bên đường phù hợp với yêu cầu bảo đảm cảnh quan đô thị hiện đại.

an ninh, phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng; (iii) Việc thu hồi đất vùng phụ cận được áp dụng đối với dự án hạ tầng kỹ thuật, xây dựng, chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn; (iv) Phương thức chuyển giao đất cho nhà đầu tư là phải thông qua đấu giá; (iv) Việc đấu giá quyền sử dụng đất để thực hiện dự án nhà ở, thương mại, dịch vụ, sản xuất, kinh doanh.

2. Thực trạng về thu hồi đất vùng phụ cận

2.1. Trường hợp thu hồi đất vùng phụ cận

Theo nội dung các quy định đã phân tích trên việc thu hồi đất vùng phụ cận để đấu giá chỉ thực hiện đối với các dự án hạ tầng kỹ thuật, xây dựng, chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn. Quy định này một mặt đã xác định được trường hợp nào cần thu hồi đất và nêu rõ mục đích thu hồi đất vùng phụ cận, cụ thể để thực hiện: các dự án hạ tầng kỹ thuật, xây dựng, chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn để phát triển thị trường bất động sản theo định hướng tiếp tục đổi mới và hoàn thiện chính sách, pháp luật về đất đai được nêu ra ở Nghị quyết số 19-NQ/TW. Nhìn chung quy định mang tính chất liệt kê theo trường hợp thu hồi phần nào đã thể chế hóa định hướng được nêu ra ở Nghị quyết số 19-NQ/TW là "Đối với các dự án xây dựng công trình kết cấu hạ tầng kinh tế, xã hội, chỉnh trang đô thị, cần quy hoạch cả phần diện tích đất bên cạnh công trình kết cấu hạ tầng, vùng phụ cận để thu hồi đất". Tuy nhiên, dù "phần chính" xuất phát từ mục đích thu hồi đất vì mục đích phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng theo Điều 62 Luật Đất đai; tuy nhiên, "phần phụ cận" lại dùng để *"đấu giá quyền sử dụng đất nhằm thực hiện dự án nhà ở, thương mại, dịch vụ, sản xuất, kinh doanh"*, tức là thu hồi cho các mục đích "nằm ngoài" phạm vi Điều 62? Điều này gây ra sự lấn cấn trong điều kiện thiếu xác định phạm vi tối đa của "vùng phụ cận". Bên cạnh đó, một số thuật ngữ như "chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn" chưa được định nghĩa, giải thích rõ ràng nên có thể dẫn đến sự khó khăn trong cách hiểu và áp dụng hoặc tạo kẽ hở để vận dụng một cách tùy tiện. Thực tế cho thấy, có những dự án mà diện tích quy hoạch dành cho nhà ở xã hội và tái định cư chiếm chưa đến 10% diện tích của dự án, còn lại hơn 90% diện tích quy hoạch nhà ở kinh doanh gồm: nhà ở chung cư, liên kế phố, liên kế sân vườn và biệt thự… nhưng vẫn được một số địa phương cho rằng thuộc trường hợp Nhà nước

thu hồi đất vì mục đích phát triển kinh tế - xã hội[7]. Như vậy, việc đưa ra các định nghĩa một số thuật ngữ như "chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn" là rất quan trọng và cần thiết để vận dụng một cách chính xác các trường hợp phải thu hồi đất vùng phụ cận.

Mặt khác, để đánh giá thực trạng về lập và thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nói chung cũng như phục vụ cho việc tạo quỹ đất sạch nói riêng, theo Gs. Đặng Hùng Võ[8]: Áp lực chính sẽ bàn ở đây là áp lực từ chất lượng quy hoạch. Đa số các địa phương cấp tỉnh đã thử nghiệm cơ chế Nhà nước thu hồi đất theo quy hoạch nhưng thất bại đều do quy hoạch không tạo được tính hấp dẫn nhà đầu tư. Từ đó, nếu thực hiện thu hồi đất sẽ dẫn tới các nhà đầu tư không quan tâm tới bản quy hoạch này. Việc Đà Nẵng đã thành công trong thực hiện cơ chế này một phần là do chất lượng quy hoạch tốt, nhưng phần chính là do đất đai tại các thành phố lớn có tính hấp dẫn cao hơn, thu lợi từ giá trị đất đai tăng lên trong quá trình phát triển.

Chính vì vậy, cần quy định và thực hiện về hội nghị lấy ý kiến về nhu cầu sử dụng đất của các nhà đầu tư trước khi triển khai công tác lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; thực hiện tham khảo ý kiến các nhà đầu tư về xác định vùng phụ cận, định hướng khai thác quỹ đất sạch trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Điều này trước hết nâng cao chất lượng quy hoạch đồng thời gắn kết giữa quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất với nhu cầu, nguyện vọng của các nhà đầu tư.

2.2. Phạm vi thu hồi đất vùng phụ cận

Căn cứ pháp luật để xác định phạm vi thu hồi đất vùng phụ cận được quy định như sau:

---

7 Nguyễn Lánh và Hải Dương, *Kẽ hở trong Luật Đất đai (Đồng Nai) - Bài 6: Dân là người chịu thiệt?,* http://thuonghieucongluan.com.vn/ke-ho-trong-lua-t-da-t-dai-do-ng-nai-ba-i-6-dan-la-nguoi-chiu-thiet-a41696.html, (Ngày truy cập: 20/6/2019)

8 GS.TsKH. Đặng Hùng Võ, Nguyên thứ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường, Tham luận *"Tạo quỹ đất sạch để thu hút đầu tư- Thách thức và cơ hội"*, Hội thảo "Thực trạng cơ chế tạo quỹ đất sạch thu hút đầu tư trên địa bàn Tp.Cần Thơ – Thành tựu và hạn chế", Đại học Cần Thơ, tháng 7-2018.

Tại Khoản 4 Điều 62 Luật Quy hoạch đô thị năm 2009 quy định: "Khi triển khai dự án phát triển các tuyến đường giao thông theo quy hoạch đã được phê duyệt, cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải đồng thời tổ chức thu hồi đất hai bên đường theo quy hoạch, tổ chức đấu giá hoặc đấu thầu để lựa chọn chủ đầu tư theo quy định của pháp luật". Như vậy đối với trường hợp cụ thể khi triển khai dự án phát triển các tuyến đường giao thông theo quy hoạch thì phạm vi thu hồi đất sẽ là hai bên đường theo quy hoạch đó, bản chất chính là thu hồi đất vùng phụ cận và sẽ được tổ chức đấu giá để lựa chọn chủ đầu tư.

Theo Luật Quản lý, sử dụng tài sản công năm 2017 thì khi khai thác quỹ đất để tạo vốn phát triển kết cấu hạ tầng[9] thì Nhà nước sẽ áp dụng thu hồi đất vùng phụ cận của đất phục vụ dự án đầu tư xây dựng hạ tầng theo quy định của pháp luật đất đai nhằm tạo quỹ đất để tạo vốn phát triển kết cấu hạ tầng.

Hiện nay theo các quy định trên đã có định hướng xác định phạm vi thu hồi đất vùng phụ cận phù hợp với quy định của Luật Đất đai. Dựa trên các quy định này thì diện tích đất mà Nhà nước thu hồi phụ thuộc vào quy mô dự án cụ thể. Sau khi thu hồi đất, ranh giới các thửa đất sẽ được xác định lại trên sơ đồ, bản đồ địa chính của địa phương. Theo văn bản hợp nhất 01/VBHN-VPQH 2015 hợp nhất Luật quy hoạch đô thị như sau: "Việc lập quy hoạch chi tiết trục đường mới trong đô thị phải bảo đảm các yêu cầu sau:

(i) Phạm vi lập quy hoạch tối thiểu là 50 mét mỗi bên kể từ phía ngoà i chỉ giới đường đỏ của tuyến đường dự kiến;
(ii) Khai thác hiệu quả quỹ đất hai bên đường; nghiên cứu không gian kiến trúc, hình khối công trình, khoảng lùi của các công trình cụ thể, bảo đảm tăng cường tính chỉnh thể và tính đặc trưng khu vực".

9 Ví dụ: Khoản 1 và Khoản 2 Điều 118 Luật Quản lý, sử dụng tài sản công năm 2017 về "khai thác quỹ đất để tạo vốn phát triển kết cấu hạ tầng" quy định: *"Khai thác quỹ đất để tạo vốn phát triển kết cấu hạ tầng là việc Nhà nước áp dụng cơ chế thu hồi* đất vùng *phụ cận của đất phục vụ dự án đầu tư xây dựng công trình kết cấu hạ tầng theo quy định của pháp luật về đất đai nhằm tạo quỹ đất để tạo vốn phát triển kết cấu hạ tầng. Việc khai thác quỹ đất để tạo vốn phát triển kết cấu hạ tầng phải được lập thành đề án".*

Theo quy định tại điểm c khoản 4 Điều 40 Luật đất đai hiện hành thì việc xác định "vùng phụ cận" được thực hiện đối với các dự án hạ tầng kỹ thuật, xây dựng, chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn và căn cứ để xác định vùng phụ cận là dựa vào quy hoạch xây dựng. Tuy nhiên, những dự án khác nhau thì phạm vi vùng phụ cận phải xác định khác nhau; căn cứ để giải thích sự khác nhau đó là dựa vào quy hoạch xây dựng nhưng vấn đề là đối với những công trình khác nhau đó, tiêu chí nào để quy hoạch xây dựng xác định phạm vi vùng phụ cận. Vì vậy, cần xây dựng tiêu chí chung để xác định phạm vi vùng phụ cận cho từng loại công trình để bảo đảm tính chính xác và khoa học của quy hoạch và hạn chế đến mức thấp nhất lợi ích cá nhân, lợi ích nhóm trong quá trình quy hoạch.

Thực tế cho thấy, sau thời gian triển khai thực hiện, công tác thu hồi đất vùng phụ cận đã có một số kết quả nhất định. Trên thực tế triển khai thì thành phố Đà Nẵng là địa phương có nhiều thành công trong tạo dựng một đô thị hiện đại khi thực hiện nguyên tắc thu hồi đất rộng hơn quanh hạ tầng. Việc thu hồi đất vùng phụ cận để đấu giá thực hiện các dự án như thương mại, dịch vụ, nhà ở...đã đem lại những kết quả nhất định. Bên cạnh đó, phải đề cập đến thành phố Hồ Chí Minh (TP.HCM) có quyết định số 539/QĐ-UBND ngày 17/2/2021 phê duyệt Đề án «Quản lý đất đai và phương hướng sử dụng đất đai hiệu quả trên địa bàn TPHCM". Theo đó, TPHCM sẽ thu hồi đất kế bên công trình hạ tầng để đấu giá và thực hiện tái định cư tại chỗ cho tất cả những người bị thu hồi đất, cả người có đất trong phạm vi công trình và người có đất kề bên công trình hạ tầng. Người bị thu hồi đất sẽ được nhận lại một diện tích đất nhỏ hơn tỷ lệ nghịch với giá đất tăng thêm do hạ tầng mang lại. Thành phố sẽ quy hoạch lại hai bên hạ tầng và *phần đất dôi dư được bán đấu giá để triển khai thực hiện dự án.*" Đề án này hướng đến sử dụng đất đai hiệu quả với những giải pháp cụ thể được xem là một bước thay đổi tích cực nhằm tháo gỡ những điểm nghẽn trong công tác đầu tư xây dựng hạ tầng cũng như hạn chế thấp nhất những "điểm nóng" trong công tác đền bù giải phóng mặt bằng tồn tại nhiều năm qua[10]. Tuy nhiên, việc xác định "*phần đất dôi dư được bán đấu giá để triển khai*

10 Mạnh Hùng, *Thu hồi, đấu giá đất hai bên đường mới: Đẹp đô thị, cân bằng lợi ích các bên*, Báo chính phủ, https://baochinhphu.vn/Tin-noi-bat/Thu-hoi-dau-gia-dat-hai-ben-duong-moi-Dep-do-thi-can-bang-loi-ich-cac-ben/424763.vgp, truy cập ngày 25/8/2021.

thực hiện dự án" cũng hoàn toàn không phải dễ vì cơ chế pháp lý cho việc "thu hồi đất vùng phụ cận chưa rõ ràng".

Vấn đề đặt ra ở đây là có những giới hạn nào đặt ra cho diện tích vùng phụ cận thu hồi. Nếu diện tích vùng phụ cận chỉ quy định tối thiểu mỗi bên 50m, vậy tối đa là bao nhiêu? Có trường hợp nào diện tích "vùng phụ cận" lớn hơn cả "vùng chính" không? Những câu hỏi này cần được Luật Đất đai và các văn bản hướng dẫn làm rõ.

2.3. Trình tự thu hồi đất vùng phụ cận và vấn đề ứng vốn giải phóng mặt bằng

Tại Điều 39 và 40 Luật Đất đai năm 2013 có quy định về thu hồi đất vùng phụ cận thể hiện trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp tỉnh và cấp huyện. Việc thu hồi đất vùng phụ cận trước tiên phải được thể hiện trong kế hoạch sử dụng đất cấp tỉnh và cấp huyện. Theo đó, các trường hợp thu hồi đất vùng phụ cận phải được xác định cùng với việc xác định vị trí, diện tích đất phải thu hồi để thực hiện công trình, dự án sử dụng đất vào mục đích quy định tại Điều 62 của Luật Đất đai, tức là thu hồi đất vì mục đích phát triển kinh tế – xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng.

Tuy nhiên, vấn đề đặt ra là Luật Đất đai chỉ quy định về trình tự thủ tục theo dự án, tức là khi có chủ đầu tư ứng vốn giải phóng mặt bằng. Điều 69 Luật Đất đai năm 2013 quy định về trình tự, thủ tục thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng bằng vốn mà chủ đầu tư ứng trước. Trong khi đó, trường hợp thu hồi đất vùng phụ cận để đấu giá quyền sử dụng đất là chưa có chủ đầu tư. Vậy nguồn vốn để thực hiện công tác bồi thường, hỗ trợ, tái định cư là lấy từ nguồn nào. Trình tự, thủ tục thực hiện có khác với trường hợp thu hồi đất do chủ đầu tư ứng vốn không? Việc trích từ nguồn thu ngân sách của địa phương làm nguồn vốn ứng trước để giải phóng mặt bằng thì có đúng theo quy định không?

2.4. Vấn đề ứng vốn giải phóng mặt bằng

Theo quy định, tổ chức phát triển quỹ đất ứng vốn từ Quỹ phát triển đất. Nguồn vốn hoạt động của Quỹ bao gồm vốn Nhà nước cấp và các nguồn

vốn khác.[11] Các nguồn vốn khác của Quỹ được liệt kê gồm vốn viện trợ, tài trợ, hỗ trợ hoặc ủy thác quản lý của các tổ chức quốc tế, tổ chức và cá nhân trong nước và ngoài nước theo chương trình hoặc dự án viện trợ, tài trợ, ủy thác theo quy định của pháp luật.[12] Đây được xem là "vốn mồi" để thực hiện công tác giải phóng mặt bằng và sẽ được hoàn trả lại khi có nhà đầu tư đấu giá thành công quỹ đất sạch ở địa phương để thực hiện dự án. Nói cách khác, khi nhà đầu tư tìm đến địa phương và được giao đất, cho thuê đất thông qua hình thức đấu giá quyền sử dụng đất cũng là lúc vốn đầu tư của nhà đầu tư chuyển thành vốn nhà nước.

Mặt khác, tổ chức phát triển quỹ đất có thể đi vay từ các tổ chức tín dụng để thực hiện dự án thu hồi đất nói chung và tạo quỹ đất sạch nói riêng. Theo khoản 2 Điều 4 Thông tư liên tịch số 16/2015/TTLT-BTNMT-BNV-BTC thì Trung tâm phát triển quỹ đất thực hiện cơ chế tự chủ đối với đơn vị sự nghiệp công lập; trong đó, nguồn tài chính sử dụng:

> *"Nguồn vốn được ứng từ ngân sách nhà nước, từ Quỹ phát triển đất hoặc Quỹ đầu tư phát triển, quỹ tài chính khác được ủy thác để thực hiện nhiệm vụ theo quyết định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh;*
>
> *Nguồn vốn vay từ các tổ chức tín dụng;*
>
> *Nguồn vốn từ liên doanh, liên kết để thực hiện các chương trình, phương án, dự án, đề án đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt;*
>
> *Nguồn viện trợ, tài trợ và các nguồn khác theo quy định của pháp luật."*

Tất nhiên, lãi suất cho vay của các tổ chức tín dụng là mức vay nhằm mục đích kinh doanh. Chính vì vậy, để thực hiện được mục tiêu tạo quỹ đất

11 Khoản 1 Điều 10 Quy chế mẫu về quản lý, sử dụng quỹ phát triển đất (Ban hành kèm theo Quyết định số 40/2010/QĐ-TTg ngày 12 tháng 5 năm 2010 của Thủ tướng Chính phủ).

12 Khoản 4 Điều 10 Quy chế mẫu về quản lý, sử dụng quỹ phát triển đất (Ban hành kèm theo Quyết định số 40/2010/QĐ-TTg ngày 12 tháng 5 năm 2010 của Thủ tướng Chính phủ).

sạch và tiếp cận nguồn vốn thì ứng từ Quỹ phát triển đất là phù hợp nhất. Tuy nhiên, việc ứng vốn để thu hồi đất vùng phụ cận gặp một số khó khăn là: Nghị định số 43/2014/NĐ-CP không quy định chi tiết mức trích bổ sung cho quỹ phát triển đất cụ thể hằng năm mà giao cho địa phương tự quyết định căn cứ vào "điều kiện thực tế của địa phương".[13] Quỹ phát triển đất quy định tại Điều 111 Luật đất đai là nguồn tài chính được xác định để ứng vốn giải phóng mặt bằng tạo quỹ đất sạch theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nhưng đến nay quy chế mẫu về quản lý, sử dụng quỹ phát triển đất vẫn chưa được ban hành, gây khó khăn cho hoạt động ứng vốn phát triển quỹ đất. Mặt khác, khi quy chế pháp lý không rõ ràng thì việc vận dụng dễ dẫn đến "xé rào" và vấn đề trách nhiệm pháp lý luôn đi kèm đối với hoạt động "xé rào" đó!

3. Một số giải pháp

Trên cơ sở phân tích lý luận và thực tiễn pháp luật về thu hồi đất vùng phụ cận để đấu giá quyền sử dụng đất thực hiện dự án, thiết nghĩ cần sửa đổi Luật đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành theo hướng quy định cụ thể hơn về thu hồi đất vùng phụ cận, góp phần hoàn thiện cơ chế tạo quỹ đất sạch, cụ thể cần thực hiện đồng bộ một số giải pháp sau đây:

Thứ nhất, nên có một chương riêng trong Luật đất đai quy định về thu hồi đất theo quy hoạch và thu hồi đất vùng phụ cận, trong đó có quy định các nguyên tắc, quy trình, cơ chế tài chính và các cơ quan phối hợp trong quá trình tạo quỹ đất sạch. Xây dựng tiêu chí xác định phạm vi thu hồi đất theo từng loại công trình, dự án, trong đó xác định mức độ cho phép của các dự án liên hợp hoặc khu dân cư xen kẽ trong các dự án phát triển kinh tế - xã hội.

Thứ hai, các văn bản hướng dẫn thi hành Luật đất đai năm 2013 cần ghi nhận và hướng dẫn các nội dung liên quan để tạo cơ chế thu hồi đất vùng phụ cận cho chính quyền địa phương thực thi theo một số nội dung cụ thể sau:

13 Khoản 2,3 Điều 6 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 5 năm 2014 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật đất đai

(i) Trước hết, giải thích rõ nội hàm một số thuật ngữ như là "vùng phụ cận", "chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn" ở nghị định hướng dẫn để tạo ra sự thống nhất trong cách hiểu và áp dụng sẽ không tạo kẽ hở để vận dụng một cách tùy tiện, tránh các trường hợp thu hồi tràn lan, gây ra kém hiệu quả kinh tế, hạn chế các dự án "treo" tồn tại từ rất nhiều năm qua. Việc giải thích các thuật ngữ này phải cụ thể, rõ ràng để xác định đúng mục đích khi thu hồi đất vùng phụ cận, đồng thời giúp người dân có thể dễ dàng hiểu được nội hàm của các thuật ngữ và các quy định liên quan.

(ii) Hướng dẫn quy mô dự án (về diện tích và vốn đầu tư) nào thì Nhà nước thu hồi đất và thu hồi vùng phụ cận để làm căn cứ giúp cơ quan nhà nước có thẩm quyền lựa chọn, phê duyệt đúng các dự án cần thu hồi đất vùng phụ cận, có cơ sở xem xét từ giai đoạn giám sát, phê duyệt dự án, đánh giá hiệu quả dự án, kiểm tra các dự án khi hoàn thành và đưa vào hoạt động, cũng như trong hoạt động giải quyết khiếu nại, khiếu kiện, hoạt động thanh tra, kiểm tra;

(iii) Xây dựng tiêu chí xác định vùng phụ cận cần phải thu hồi, cụ thể: về diện tích tối thiểu, diện tích tối đa được phép thu hồi tương ứng với quy mô của các dự án, ranh giới để xác định vùng phụ cận...Việc xây dựng tiêu chí cụ thể xác định vùng phụ cận cần lưu ý đến đặc điểm, tiềm năng phát triển của từng địa phương, khu vực và định hướng phát triển kinh tế tại nơi đó. Việc xây dựng tiêu chí xác định vùng phụ cận phải tính đến tính khoa học và thực tiễn tìm năng, định hướng phát triển vùng miền để làm căn cứ giúp cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực thi thu hồi đất vùng phụ cận một cách chính xác, hiệu quả;

(iv) Quy định về nguồn vốn để thực hiện công tác bồi thường, hỗ trợ, tái định cư trong thu hồi đất vùng phụ cận để đấu giá quyền sử dụng đất thực hiện dự án. Trình tự, thủ tục thực hiện ứng vốn như thế nào để chủ đầu tư nắm rõ được các quy định, tạo thuận lợi trong bước đầu thực hiện dự án.

Thứ ba, cần quy định và thực hiện về hội nghị lấy ý kiến về nhu cầu sử dụng đất của các nhà đầu tư trước khi triển khai công tác lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; thực hiện tham khảo ý kiến các nhà đầu tư về xác định vùng phụ cận, định hướng khai thác quỹ đất sạch trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Quy định này hoàn toàn phù hợp với định hướng

đổi mới về Quy hoạch sử dụng đất của Nghị quyết số 19-NQ/TW: "Đổi mới kế hoạch sử dụng đất hằng năm theo hướng phải thể hiện được nhu cầu sử dụng đất của các dự án đầu tư, của các ngành, lĩnh vực, làm căn cứ để Nhà nước thu hồi đất, *giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất và xây dựng chính sách tài chính về đất đai*". Điều này trước hết nâng cao chất lượng quy hoạch đồng thời gắn kết giữa quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất với nhu cầu, nguyện vọng của các nhà đầu tư.

Thứ tư, xây dựng chính sách nhằm thu hút nhà đầu tư tham gia đấu giá thực hiện dự án tại các vùng phụ cận đã được thu hồi. Có nhiều yếu tố ảnh hưởng đến công tác đấu giá quyền sử dụng đất, trong đó yếu tố chính sách, pháp luật tác động đáng kể đến đấu giá. Nhà nước quản lý công tác đấu giá thông qua chủ trương, đường lối chính sách của Đảng và Nhà nước để đẩy mạnh đấu giá quyền sử dụng đất tạo vốn đầu tư dự án nhà ở, thương mại, dịch vụ, sản xuất, kinh doanh.... Vì vậy, cần ban hành các quy định về ưu đãi khuyến khích đầu tư vào một số lĩnh vực đối với các nhà đầu tư, kinh doanh...song song đó để tạo điều kiện để các nhà đầu tư tham gia khai thác quỹ đất sạch đã được thu hồi, Nhà nước cần phải cải cách quy trình và thủ tục về đầu tư, xây dựng, đất đai để tạo ra hành lang pháp lý vững chắc, đạt hiệu quả cao.

Thứ năm, tăng cường chất lượng công tác tuyên truyền, giáo dục và quán triệt các chủ trương, chính sách, pháp luật về đất đai. Cán bộ thực thi chủ trương việc triển khai, phổ biến thu hồi đất vùng phụ cận *phải thực hiện minh bạch, công khai, có những quy định rất rõ ràng về thời gian, tiến độ, cơ chế đền bù, tái định cư... để người dân hiểu được lợi ích và giá trị của việc thu hồi này. Từ đó tạo được* sự đồng thuận của đa số người bị thu hồi đất - yếu tố trung tâm tạo nên bền vững xã hội. Chỉ khi lợi ích các bên được đảm bảo một cách công bằng và hiệu quả nhất thì khi đó sẽ đảm bảo thượng tôn pháp luật, từ đó nâng cao hiệu quả quản lý Nhà nước, song song đó kinh tế - xã hội có thể phát triển một cách văn minh, bền vững.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

❖ **Văn bản của Đảng Cộng sản Việt Nam**

1. Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 31 tháng 10 năm 2012 tại Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI về tiếp tục đổi mới

chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới, tạo nền tảng để đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại.

❖ **Văn bản quy phạm pháp luật hết hiệu lực**

2. Luật Đất đai năm 2003.

❖ **Văn bản quy phạm pháp luật hiện hành**

3. Luật Quy hoạch đô thị năm 2009.
4. Luật Đất đai năm 2013.
5. Luật Quản lý, sử dụng tài sản công năm 2017.
6. Luật sửa đổi, bổ sung một số Điều của 37 Luật có liên quan đến quy hoạch năm 2018.
7. Thông tư 01/2021/TT-BTNMT ngày 14/4/2021 của Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định về kỹ thuật việc lập, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

❖ **Sách, báo, tạp chí, bài viết (tiếng Việt)**

8. Bộ Giáo dục và Đào tạo – Trung tâm Ngôn ngữ và Văn hóa Việt Nam (1998), Đại từ điển Tiếng Việt, NXB Văn hóa thông tin, Hà Nội.
9. GS.TsKH. Đặng Hùng Võ, Nguyên thứ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường, Tham luận *"Tạo quỹ đất sạch để thu hút đầu tư- Thách thức và cơ hội"*, Hội thảo "Thực trạng cơ chế tạo quỹ đất sạch thu hút đầu tư trên địa bàn Tp.Cần Thơ – Thành tựu và hạn chế", Đại học Cần Thơ, tháng 7-2018.
10. Phan Trung Hiền: Báo cáo tổng hợp đề tài khoa học cấp tỉnh: *Nghiên cứu giải quyết những khó khăn trong giải phóng mặt bằng khi thực hiện các dự án đầu tư xây dựng trên địa bàn Thành phố Cần Thơ*, Sở Khoa học và Công nghệ thành phố Cần Thơ, 10/2013.
11. Viện Ngôn ngữ học (2016), Từ điển Tiếng Việt, NXB Hồng Đức, Hà Nội, tr.1436.

❖ **Trang thông tin điện tử**

1. Mạnh Hùng: *Thu hồi, đấu giá đất hai bên đường mới: Đẹp đô thị, cân bằng lợi ích các bên*, Báo chính phủ, https://baochinhphu.vn/Tin-noi-bat/Thu-hoi-dau-gia-dat-hai-ben-duong-moi-Dep-do-thi-can-bang-loi-ich-cac-ben/424763.vgp, truy cập ngày 25/8/2021.
2. Nhật Phương: *Thu hồi, đấu giá đất hai bên đường mở rộng Minh bạch và công bằng*, Báo điện tử Đại biểu Nhân dân, https://daibieunhandan.vn/minh-bach-va-cong-bang-akumdptvoy-54543, truy cập ngày 24/8/2021.
3. Nguyễn Lánh và Hải Dương, *Kẽ hở trong Luật Đất đai (Đồng Nai) - Bài*

6: Dân là người chịu thiệt?, http://thuonghieucongluan.com.vn/ke-ho-trong-lua-t-da-t-dai-do-ng-nai-ba-i-6-dan-la-nguoi-chiu-thiet-a41696.html, truy cập ngày: 20/6/2019.

NGHIÊN CỨU MỐI QUAN HỆ TÁC ĐỘNG NGUỒN VỐN ĐẦU TƯ TRỰC TIẾP NƯỚC NGOÀI, PHÂN CẤP TÀI KHÓA VỚI XUNG ĐỘT ĐẤT ĐAI: MINH CHỨNG THỰC NGHIỆM TẠI MỘT SỐ TỈNH THÀNH Ở VIỆT NAM

PGS.TS. Diệp Gia Luật
Đại học Kinh tế Tp. HCM
gialuat@ueh.edu.vn

TÓM TẮT

Tranh chấp đất đai ngày càng tăng và là một trong những nguyên nhân chính gây ra nhiều bất ổn xã hội. Bài nghiên cứu hướng đến kiểm định mối quan hệ giữa dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI), phân cấp tài khóa và tình hình xung đột đất đai tại 19 địa phương miền nam Việt Nam giai đoạn 2012 – 2017, dựa trên dữ liệu bảng và phương pháp GLS. Kết quả nghiên cứu hàm ý, FDI và phân cấp tài khóa làm trầm trọng hóa xung đột đất đai. Trong khi thể chế chưa có tác động rõ ràng, tốc độ tăng trưởng thu nhập bình quân đầu người có xu hướng

tác động tích cực đến xung đột đất đai. Từ cơ sở này, nhóm tác giả đề xuất các khuyến nghị chính sách nhằm phát huy hiệu quả nguồn vốn FDI, phân cấp tài khóa và tăng trưởng kinh tế địa phương bền vững.

TỪ KHÓA:
FDI, phân cấp tài khóa, xung đột đất đai

MÃ PHÂN LOẠI JEL:
R11, R52, H70.

FDI, FISCAL DECENTRALIZATION AND LAND CONFLICTS: EMPIRICAL EVIDENCE IN MANY PROVINCIALS IN VIETNAM

ABSTRACT
Land disputes are one of the main causes of many social unrest. This article aims to examine the relationship between foreign direct investment (FDI), fiscal decentralization and land conflicts in 19 southern provinces of Vietnam during the period 2012 – 2017, on panel data and GLS model. Research results show that FDI and fiscal decentralization is bare for land conflicts. While institutions do not have a clear effect, growth in per capita income tends to have a positive effect on land conflicts. From this basis, the author proposes policy recommendations to promote the efficiency of FDI capital, fiscal decentralization, and sustainable local economic growth.

KEYWORDS:
FDI, fiscal decentralization, land conflict

1. Giới thiệu

Khi nền kinh tế ngày càng hội nhập, cùng với chính sách phân cấp quản lý nhà nước ngày càng cao, các địa phương đang chủ động đẩy mạnh thu hút vốn đầu tư nước ngoài (FDI) nhằm thúc đẩy kinh tế địa phương. Tuy nhiên, cùng với xu hướng này, số vụ việc khiếu nại liên quan đến đất đai, tranh chấp đất đai ngày càng tăng. Điều này là một trong những nguyên nhân chính gây ra nhiều bất ổn xã hội, đặc biệt là ở các địa phương có tốc độ phát triển kinh tế nhanh, quá trình đô thị hóa mạnh với nhu cầu đất xây dựng nhà ở và công nghiệp tăng cao. Vì vậy, việc nghiên cứu mối

quan hệ giữa việc thu hút nguồn vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài, phân cấp tài khóa và xung đột đất đai tại các địa phương ở Việt Nam là điều cần thiết và cấp bách. Tuy nhiên, các nghiên cứu về chủ đề ít được chú trọng nghiên cứu, đặc biệt là ở các địa phương tại Việt Nam. Vì vậy, bài viết tiếp cận chủ đề nghiên cứu xuất phát chủ yếu từ bối cảnh thực tiễn.

Bài nghiên cứu hướng đến kiểm định mối quan hệ giữa dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI), phân cấp tài khóa và tình hình xung đột đất đai tại 19 tỉnh, thành phía nam Việt Nam giai đoạn 2012 – 2017. Cấu trúc nghiên cứu bao gồm: phần 2 trình bày cơ sở lý thuyết và các nghiên cứu trước; phần 3 thiết lập mô hình thực nghiệm và dữ liệu nghiên cứu; phần 4 là kết quả kiểm định và thảo luận và phần cuối cùng là kết luận và hàm ý chính sách.

2. Cơ sở lý thuyết

2.1. Xung đột đất đai

Đất đai là tài nguyên cơ bản nhất (Bogale & ctg, 2006), và đang ngày trở nên khan hiếm do sự gia tăng dân số và do nhu cầu sử dụng đất của mỗi cá nhân đang ngày càng gia tăng. Theo đó, xung đột đất đai xảy ra là do sự mâu thuẫn giữa nhu cầu sử dụng đất hiện tại với quan điểm về việc sử dụng và quản lý quỹ đất trong tương lai của các cơ quan quản lý (O'neill & Walsh, 2000). Cốt lõi của nhiều vụ xung đột xuất phát từ việc sử dụng đất đai cũng như xã hội luôn thay đổi liên tục. Những thay đổi sử dụng đất được thúc đẩy bởi các đổi mới xã hội, thể chế và công nghệ (Brown & Raymond, 2014).

Nhìn chung, xung đột đất đai được hiểu là các tình huống trong đó các bên liên quan có lợi ích không tương thích liên quan đến việc sử dụng một thửa đất nhất định (Von der Dunk & ctg, 2011). Do đó, hầu hết các tranh chấp sử dụng đất phát sinh từ lợi ích cá nhân. Tuy nhiên, nếu xét theo một khía cạnh khác, xung đột đất đai không phải hoàn toàn là tiêu cực. Xung đột có thể là chất xúc tác cho những cải tiến trong quản trị đất đai và đổi mới trong tư duy quản lý, cũng như giúp phát hiện hoặc thậm chí là ngăn chặn thói quen quan liêu (Griggs & ctg, 2014).

Để giải quyết xung đột, hầu hết các nước phát triển đều được trang bị khung pháp lý điều chỉnh quyền sở hữu, sử dụng đất và tìm cách phối hợp sử dụng theo cách giảm thiểu khả năng xảy ra xung đột (Hersperger & ctg, 2014). Hơn nữa, các quốc gia này cũng có các kỹ thuật để quản lý các bất đồng về tài nguyên và môi trường, bao gồm xung đột sử dụng đất (Brody & ctg, 2004). Trong đó, các kỹ thuật đàm phán xung đột, được khái niệm hóa như các phương pháp và quy trình liên quan đến việc tạo điều kiện kết thúc hòa bình của xung đột thường bằng cách tham gia đàm phán tập thể, là một phương pháp điển hình.

2.2. FDI, phân cấp tài khóa và xung đột đất đai

2.2.1 Mối quan hệ giữa FDI và xung đột đất đai

Ở một phương diện, FDI tác động đến vấn đề xung đột đất đai qua nhiều cách thức (Cảnh & ctg, 2015). Thứ nhất, các dự án FDI tạo ra tác động tích cực tới việc nâng cao năng lực quản lý và trình độ của người lao động, tạo ra kênh truyền tác động tràn tích cực hữu hiệu cải thiện năng lực của bộ máy chính quyền. Thứ hai, FDI còn giúp cải thiện vấn đề dân chủ, do đó, gia tăng tính minh bạch thông tin. Từ đó, giúp giảm thiểu các vấn đề tranh chấp, khiếu nại, nhất là ở lĩnh vực đất đai. Ngoài ra, nguồn vốn FDI là một nguồn vốn bổ sung quan trọng và tác động tới tăng trưởng kinh tế thông qua nhiều kênh khác nhau.

Tuy nhiên, các dự án FDI cũng làm tăng nhu cầu đất đai với các gốc độ sở hữu nhà ở, bất động sản, đất xay dựng,... với hai lý do: (i) các dự án FDI làm gia tăng tốc độ đô thị hóa, tập trung dân cư, dẫn đến nhu cầu về nhà ở gia tăng nóng tại các khu vực xung quanh dự án. (ii) do FDI giúp tăng trưởng kinh tế, đẩy nhanh quá trình tích lũy tài sản và bất động sản được xem là một kênh đầu tư an toàn và lợi nhuận tốt. Ở chiều ngược lại, nguồn tài nguyên về đất đai thì gần như không hoặc rất ít có sự gia tăng. Một điều tất yếu, khi nhu cầu gia tăng và nguồn cung hạn hẹp thì giá của các tài sản này đã gia tăng chóng mặt, kéo theo các vấn đề về tranh chấp, xung đột trong xã hội cũng gia tăng theo (Cảnh & ctg, 2015). Tuy nhiên, những tác động tích cực của FDI đối với quản trị địa phương và đô thị hóa có thể giảm thiểu các tác động tiêu cực, làm cho các tác động tổng thể đến xung đột đất đai khó xác định. Mặc dù vậy, từ những phân tích trên và thực tế

tại Việt Nam, nhóm tác giả thiết lập giả thuyết nghiên cứu như sau:

Giả thuyết 1: Dòng vốn FDI có thể làm tăng giá trị đất đai và tăng nguy cơ xung đột đất đai.

2.2.2 Mối quan hệ giữa phân cấp tài khóa và xung đột đất đai

Ở một phương diện khác, phân cấp tài khóa vừa có tác động tích cực và tiêu cực đến xung đột đất đai. Về tác động tích tích cực, việc phân cấp tài khóa, trong cả phân cấp thu và phân cấp chi ngân sách, đều có tác động tích cực đến tăng trưởng kinh tế địa phương (Luật & Tùng, 2016). Ở khía cạnh phân cấp chi, việc gia tăng phân cấp tài khóa cho địa phương sẽ giúp chính quyền địa phương sử dụng nguồn lực tốt hơn do ở gần dân hơn, hiểu được nhu cầu của người dân hơn chính quyền trung ương. Do đó, chính quyền địa phương có thể đáp ứng nhanh hơn và hiệu quả hơn trước các yêu cầu của người dân so với chính quyền trung ương (Ebel & Yilmaz, 2002). Ngược lại, vì người dân ở gần chính quyền địa phương nên tiếng nói của họ sẽ có tác động trực tiếp đến chính quyền địa phương trong quá trình sử dụng ngân sách nhà nước, nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình (Dabla-Norris, 2006) từ đó giúp hạn chế các xung đột xã hội xảy ra, trong đó có xung đột về đất đai. Ở khía cạnh phân cấp thu, phân cấp tài chính khuyến khích chính quyền địa phương đầu tư vào cơ sở hạ tầng để gia tăng cơ sở thuế, từ đó thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Ngoài ra, phân cấp tài khóa đang khuyến khích chính quyền cấp tỉnh khai thác tốt hơn về tiềm lực của mình, một trong số đó là nguồn thu từ đất đai. Điều này sẽ bắt buộc chính quyền phải nâng cao việc quản trị, nhất là quản trị về đất công, từ đó, giúp chống thất thu cho ngân sách và chính quyền địa phương sẽ có đủ nguồn lực để thực hiện các chính sách đầu tư, an sinh xã hội góp phần cải thiện đời sống của người dân và giảm được các xung đột phát sinh (Luật & Tùng, 2016).

Tuy nhiên, phân cấp tài khóa cũng tạo ra các động tiêu cực đến xung đột đất đai. Thứ nhất, việc phân cấp tài khóa làm tăng áp lực lên chính quyền địa phương để tăng doanh thu. Với doanh thu thuế không đủ, họ sẽ phụ thuộc nhiều hơn vào tài chính đất đai để trang trải chi tiêu (Nitikin & ctg, 2012). Áp lực tăng thu nhập và khuyến khích thu hút vốn từ đó dẫn đến việc gia tăng thu hồi đất và cuối cùng có thể dẫn đến xung đột với người

bị thu hồi đất (Cao & ctg, 2008). Thứ hai, việc phân cấp nhưng không đi kèm với yêu cầu giải trình sẽ dẫn đến vấn nạn tham nhũng. Wu & Heerink (2016) lập luận rằng các vấn đề thường đi kèm với phân cấp là thâm hụt ngân sách, tham nhũng, tác động của các nhóm lợi ích, gia tăng bất bình đẳng và cuối cùng là nền kinh tế giảm tăng trưởng. Do đó, để phân cấp một cách hiệu quả và công bằng thì phân cấp phải được thực hiện cùng với các điều kiện về minh bạch thông tin, tiếng nói, trách nhiệm giải trình, nguồn lực, và quy mô. Để đo lường về tính minh bạch, trách nhiệm giải trình chúng ta có thể sử dụng Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI) như một công cụ để đánh giá khá tốt. Thứ ba, việc phân cấp tài khóa giúp thúc đẩy phát triển kinh tế cũng có mặt không tốt, đó là vấn đề đô thị hóa quá nhanh. Khi việc đô thị hóa nhanh sẽ thúc đẩy nhu cầu về nhà ở. Giá của bất động sản ngày một gia tăng cũng là một trong những nguyên nhân xảy ra xung đột về đất đai (Hersperger & ctg, 2014; Li & Vendryes, 2018; Wu & Heerink, 2016).

The đó, khi các quyền về đất đai của nông dân không được bảo vệ một cách đầy đủ và chính quyền địa phương được phân quyền trong việc trưng dụng đất đai, thì phân cấp tài khóa có thể khuyến khích địa phương thu hồi đất để chuyển đổi mục đích sử dụng (xây dựng khu công nghiệp, khu dân cư thương mại…) và do đó tạo ra xung đột đất đai (Cao & ctg, 2008; Wu & Heerink, 2016).

Giả thuyết 2: Phân cấp tài khóa làm tăng nguy cơ xung động đất đai

2.2.3 Mối quan hệ giữa FDI, phân cấp tài khóa và xung đột đất đai

Không những vậy, FDI và phân cấp tài khóa còn có sự tương tác lẫn nhau. Phân cấp tài khóa có tác động tích cực và ảnh hưởng đáng kể đến thu hút dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (De Mello & Barenstein, 2001; Luật & Tùng, 2016). Phân cấp tài chính mạnh hơn, sẽ tạo động lực để chính quyền địa phương cải thiện môi trường đầu tư, quản trị quỹ đất công và tận dụng ưu thế của mình để thu hút được các nhà đầu tư (Luật & Tùng, 2016). Việc thu hút được các dự án FDI sẽ là một nguồn lực bổ sung rất quan trọng, giúp tăng trưởng kinh tế, cải thiện đời sống xã hội (Freeman, 2002). Ngoài ra, để thu hút được các dự án lớn (đa phần là các dự án FDI) đòi hỏi chính quyền phải cải thiện cơ sở hạ tầng của địa phương. Khi cơ sở hạ tầng được

cải thiện mang lại lợi ích cho cả người dân và doanh nghiệp bản địa, dẫn đến giảm thiểu các xung đột trong xã hội (Cao & ctg, 2008). Tuy nhiên, khi chính sách phân cấp tài khóa cho địa phương được gia tăng, điều này buộc địa phương phải có biện pháp gia tăng nguồn thu, và việc thu hút được nguồn vốn FDI được xem như "cây đũa thần" để giải quyết bài toán tạo nguồn thu này (Luật & Tùng, 2016). Để các nhà đầu tư nước ngoài lựa chọn địa phương mình, chính quyền địa phương trong một số trường hợp đưa ra các ưu đãi quá mức và dành những khu đất đẹp, lợi thế cho họ, như là một lợi thế cạnh tranh (Wu & Heerink, 2016). Chính phủ có xu hướng đưa ra giá đất thấp để thu hút nguồn vốn FDI. Chính quyền địa phương có xu hướng điều chỉnh quy hoạch đất, theo hướng gia tăng tỉ lệ đất phi nông nghiệp giảm tỷ lệ đất nông nghiệp. Việc điều chỉnh này không phải lúc nào cũng có kết quả tốt, nhất là đối với các địa phương gặp các vấn đề về tham nhũng; tính công khai minh bạch không cao sẽ dẫn đến sự vụ lợi trong công tác quy hoạch, bồi thường. Hệ quả đó là gây ra bức xúc, khiếu nại của người bị thu hồi đất (Cao & ctg, 2008). Ngoài ra, cả FDI và phân cấp tài khóa đều có một mẫu số chung là làm gia tốc quá trình đô thị hóa. Nhu cầu về nhà ở gia tăng dẫn đến giá cả của tài sản này cũng gia tăng nhanh chóng đã như là một chất xúc tác làm bùng nổ các tranh chấp liên quan đến quyền sở hữu của các tài sản này (Wu & Heerink, 2016).

Theo đó, động lực cạnh tranh để có vốn FDI và tăng trưởng kinh tế được hình thành mạnh mẽ hơn khi thực hiện phân cấp tài khóa. Do đó, việc sử dụng thế mạnh về tài nguyên đất để thu hút FDI trở nên gay gắt hơn ở các khu vực phân cấp cao. Do đó, nhóm tác giả thiết lập giả thuyết như sau:

Giả thuyết 3: sự tương tác giữa FDI và phân cấp tài khóa góp phần làm tăng xung đột về đất đai.

2.3. Lược khảo các nghiên cứu trước

Lược khảo nghiên cứu cho thấy, các nghiên cứu trong và ngoài nước có liên quan đến chủ đề này còn rất ít. Đa phần các nghiên cứu tập trung đánh giá tác động của FDI hay phân cấp tài khóa đến tăng trưởng kinh tế. Các nghiên cứu của Alfaro & ctg (2004); Borensztein & ctg (1998), Herzer (2012) chỉ ra nguồn vốn FDI có tác động tích cực đến tăng trưởng kinh tế. Mức độ tác động càng cao khi nền kinh tế chủ nhà có mức vốn nhân lực

cao, hệ thống tài chính phát triển hoặc kinh tế thị trường phát triển cao. Ngoài ra, một số nghiên cứu cho thấy FDI có thể có tác động lan tỏa đến quản trị địa phương và quan hệ xã hội. Nghiên cứu của Anh & ctg (2007) đánh giá về chính sách cạnh tranh giữa các tỉnh thu hút vốn đầu tư trong bối cảnh phi tập trung hóa ở Việt Nam. Nghiên cứu đánh giá cao vai trò của nguồn vốn FDI trong thực hiện chiến lược phát triển kinh tế. Các nhà đầu tư nước ngoài mang lại nhiều vốn cần thiết, công nghệ, tiếp cận thị trường quốc tế và cải thiện phương thức quản lý cho Việt Nam. Chính quyền địa phương, nhận thức rõ về lợi ích của đầu tư nước ngoài đối với nền kinh tế địa phương, cạnh tranh với nhau để thu hút các nhà đầu tư đến các tỉnh.

Tuy nhiên, vấn đề tranh chấp đất đai chưa chú trọng phân tích. Nghiên cứu của Han & Lin (2019) cho thấy với áp lực tăng vốn đầu tư FDI, nhu cầu đất đai phục vụ cho sản xuất tăng lên. Điều này làm gia tăng diện tích đất thu hồi từ người dân để phục vụ việc xây dựng cơ sở hạ tầng sản xuất như: khu công nghiệp, khu chế xuất, hệ thống hạ tầng giao thông… từ cấp trung ương và địa phương. Bên cạnh đó, tiến trình đô thị hóa ở các nước đang phát triển diễn ra nhanh, nó có tác động lớn đến thị trường đất đai, đặc biệt là ở các đô thị lớn. Tiêu biểu cho các nghiên cứu về mối quan hệ giữa FDI, phân cấp tài khóa và xung đột đất đai là công trình nghiên cứu của Wu & Heerink (2016). Các tác giả xem xét mối quan hệ tác động của nguồn vốn FDI, phân cấp tài khóa với xung đột về đất đai tại các tỉnh của Trung Quốc giai đoạn 1999 – 2010. Nghiên cứu này cung cấp bằng chứng ủng hộ giả thuyết khi có có sự phân cấp tài khóa giữa chính quyền trung ương với chính quyền cấp chính quyền địa phương, sẽ tạo ra sự cạnh tranh khu vực khi thu hút nguồn vốn FDI, từ đó hình thành xu hướng làm gia tăng xung đột đất đai ở các tỉnh của Trung Quốc đại lục. Theo đó, dựa trên nghiên cứu này, nhóm tác giả triển khai phân tích thực nghiệm mối quan hệ giữa FDI, phân cấp tài khóa và xung đột đất đai tại một số tỉnh thành tại Việt Nam.

3. Mô hình thực nghiệm và dữ liệu nghiên cứu

Như đã trình bày ở phần trên, FDI, phân cấp tài khóa và sự tương tác của FDI và phân cấp tài khóa là các yếu tố chính tác động đến xung đột đất đai. Tác giả thực hiện nghiên cứu này trong điều kiện Việt Nam, dựa trên cơ sở nghiên cứu của Wu & Heerink (2016).

Mặc dù sử dụng diện tích đất bất hợp pháp là thước đo tốt nhất theo Wu & Heerink (2016), tuy nhiên, ở Việt Nam vẫn không có một thống kê chính thức nào đối với sự việc này, thêm vào đó, người sử dụng đất bất hợp pháp có động cơ che dấu hành vi của mình. Theo Meligrana & ctg (2011), Pils (2005), sự gia tăng của tranh chấp đất đai được phản ánh trong sự tăng trưởng của các lá thư thỉnh nguyện liên quan đến đất đai. Vì thế, bài nghiên cứu sử dụng biến phụ thuộc $lnLC_{it}$ là lôgarit của số thư khiếu nại liên quan đến lĩnh vực đất đai tại tỉnh i trong năm t, cho thấy tình hình xung đột đất đai trong năm t tại tỉnh i. Do đó, mô hình hồi quy cơ bản như sau:

$$\mathbf{lnLC_{it} = \beta_0 + \beta_1 lnFDI_{it} + \beta_2 FD_{it} + \beta_3 X_{it} + \lambda_t + \mu_i + \varepsilon_{it}} \quad \mathbf{(1)}$$

Tương tự Wu & Heerink (2016), nghiên cứu thêm biến tương tác $\mathbf{lnFDI_{it}*FD_{it}}$ để xem xét trong môi trường phân cấp tài khóa gắn với thu hút vốn đầu tư nước ngoài FDI có tác động đến tình hình xung đột đất đai địa phương. Vì vậy, từ mô hình (1) biến đổi sang mô hình (2) theo phương trình thể hiện mối quan hệ các biến như sau:

$$\mathbf{lnLC_{it} = \beta_0 + \beta_1 lnFDI_{it} + \beta_2 FD_{it} + \beta_3 FDI_{it}*FD_{it} + \beta_4 X_{it} + \lambda_t + \mu_i + \varepsilon_{it}} \quad \mathbf{(2)}$$

Trong đó:

$\mathbf{lnLC_{it}}$ là sự thay đổi trong lôgarit của thư khiếu nại tại tỉnh i trong năm t đại biểu cho sự biến chuyển về tình hình xung đột đất đai trong năm t tại tỉnh i.

$\mathbf{lnFDI_{it}}$ là sự thay đổi trong lôgarit của dòng vốn FDI chia cho quy mô dân số của tỉnh i trong năm t.

$\mathbf{FD_{it}}$ biểu thị thước đo phân cấp tài khoá của tỉnh i trong năm t.

$\mathbf{X_{it}}$ là các biến kiểm soát cấp tỉnh bao gồm: biến chất lượng thể chế và phát triển kinh tế của tỉnh i trong năm t.

λ_t là tập hợp các biến giả để xem xét các hiệu ứng theo thời gian

μ_i là tập hợp các biến giả để xem xét các hiệu ứng theo không gian (tỉnh, thành)

ε_{it} là sai số

Bộ dữ liệu nghiên cứu được thu thập từ 19 tỉnh, thành ở Việt Nam thuộc khu vực kinh tế trọng điểm Nam bộ và thuộc quản lý của Thanh tra Chính phủ Khu vực 3, trong 5 năm (2012 - 2018). Bảng sau sẽ trình bày tên các tỉnh được sử dụng làm mẫu nghiên cứu:

Bảng 1. Các tỉnh trong mẫu nghiên cứu

STT	TỈNH THÀNH	STT	TỈNH THÀNH
1	An Giang	11	Hậu Giang
2	Bạc Liêu	12	TP. Hồ Chí Minh
3	Bến Tre	13	Kiên Giang
4	Bình Dương	14	Long An
5	Bình Phước	15	Sóc Trăng
6	Bình Thuận	16	Tây Ninh
7	Cà Mau	17	Tiền Giang
8	Cần Thơ	18	Trà vinh
9	Đồng Nai	19	Vĩnh Long
10	Đồng Tháp		

Do đặc thù mẫu nghiên cứu có số quan sát theo không gian (19 tỉnh) lớn hơn thời gian (7 năm), đồng thời do số quan sát ít nên mô hình có thể sẽ gặp vấn đề tự tương quan hay phương sai thay đổi. Do đó, tác giả sử dụng mô hình GLS để kiểm định (generalized least square- bình phương nhỏ nhất tổng quát) để xử lý dữ liệu. Đồng thời, nghiên cứu sử dụng phương pháp ước lượng hiệu chỉnh sai số dữ liệu bảng (PCSE - Panel Corrected Standard Error) để kiểm định tính vững. Tuy nhiên, do dữ liệu mẫu nhỏ, việc chưa xử lý được hiện tượng nội sinh là một hạn chế lớn của

nghiên cứu.

Bảng 2. Thống kê mô tả các biến

Biến	Mô tả biến	Phương pháp xác định biến	Nguồn
$LnLC_{it}$	Số thư khiếu nại liên quan đến lĩnh vực đất đai	Số thư khiếu nại liên quan đến lĩnh vực đất đai	Thanh tra Chính phủ Khu vực 3
$lnFDI_{it}$	Dòng vốn FDI	Tổng vốn FDI đăng ký hằng năm	Tổng cục thống kê
FD_{it}	Biến đo lường phân cấp tài khóa	Tỷ lệ giữa thu ngân sách và chi ngân sách địa phương	Tổng cục thống kê
lnGDPper	Thu nhập bình quân đầu người	Thu nhập bình quân đầu người hàng năm	Tổng cục thống kê
Ins	Chỉ số quản trị công địa phương	Chỉ số hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh tại Việt Nam	Trung tâm Nghiên cứu Phát triển-Hỗ trợ Cộng đồng (CECODES) và Chương trình Phát triển Liên Hợp quốc (UNDP) tại Việt Nam
Dothihoa	Mức độ đô thị hóa	Tỷ lệ số dân cư thành thị trên tổng dân số địa phương	Tổng cục thống kê

Biến	Mô tả biến	Số quan sát	Trung bình	Độ lệch chuẩn	Nhỏ nhất	Lớn nhất
$LnLC_{it}$	Số thư khiếu nại liên quan đến lĩnh vực đất đai	133	6,444	1,320	3,784	9,430

Biến	Mô tả biến	Số quan sát	Trung bình	Độ lệch chuẩn	Nhỏ nhất	Lớn nhất
$lnFDI_{it}$	Dòng vốn FDI	133	3,922	2,595	-9,408	7,800
$F_{Di}t$	Biến đo lường phân cấp tài khóa	133	0,766	0,625	0,323	7,536
lnGDPper	Thu nhập bình quân đầu người	133	3,681	0,483	2,724	4,959
Ins	Chỉ số quản trị công địa phương	133	24,137	1,263	20,983	27,098
Dothihoa	Mức độ đô thị hóa	133	0,312	0,200	0,100	0,828

FD_{it}: tỷ lệ giữa thu ngân sách và chi ngân sách địa phương

Ins: Chất lượng quản trị công địa phương đươc đo bằng tổng 4 chỉ số công khai, minh bạch khi đưa ra các quyết định; trách nhiệm giải trình; kiểm soát tham nhũng; và thủ tục hành chính, từ bộ chỉ số hiệu quản quản trị công địa phương (PAPI) phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam.

Dothihoa: được đo bằng tỷ lệ số dân cư thành thị trên tổng dân số địa phương

Nguồn: Tính toán của tác giả từ nguồn Tổng Cục thống kê, Phòng thương mại công nghiệt Việt Nam.

4. Kết quả kiểm định và thảo luận

Bằng phương pháp kiểm định thích hợp, nhóm tác giả thu thập dữ liệu và tiến hành đánh giá thực nghiệm tác động của FDI và phân cấp tài khóa đến xung đột đất đai tại 19 tỉnh thành phía nam Việt Nam. Bên cạnh chỉ số quản trị công địa phương tổng thể (Ins), nhóm tác giả còn xem xét các khía cạnh quản trị công địa phương cụ thể như: công khai, minh bạch khi

đưa ra các quyết định (MB); trách nhiệm giải trình (GTr); kiểm soát tham nhũng (Ccor); và thủ tục hành chính (PPr). Kết quả kiểm định được trình bày ở bảng dưới đây:

Bảng 3. Tác động của FDI và phân cấp tài khóa đến xung đột đất đai tại 19 tỉnh thành phía nam Việt Nam

Biến phụ thuộc: xung đột đất đai (LC)

Biến	Mô hình 1				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Lnfdi	0,0659*	0,0509	0,0538*	0,0624*	0,0683*
FD	0,1787	0,1934	0,1640	0,1747	0,1967
Lngdpper	1,2369***	1,1392***	1,0888***	1,2251***	1.0627***
Urban	-1,9979***	-2,0371***	-2,0330***	-1.7077***	-1,7239**
Ins	-0,0342	-	-	-	-
MB	-	-0,1173**		-	-
GTr	-	-	-0.1487		-
Ccor		-	-	-0.3039***	
PPr	-	-	-	-	0,3353*
_cons	1,7457	3,5180***	3,8697***	-0,5749	0,7346

Biến	Mô hình 2				
	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Lnfdi	0,2061*	0.1953	0.1803	0.1467	0,1717
FD	1,4876**	1.6919***	1.6203**	1.4231**	1,3451**
lnFDIxFD	0,4366**	0.4046**	0.3867**	0.3388*	0,3845**
Lngdpper	1,6001***	1,5083***	1,4497***	1,5096***	1,4629**
Urban	-1,9097***	-1,9357***	-1,9283***	-1,6771***	-1,7965***
Ins	-0.0237	-	-	-	-
MB	-	-0,1055	-	-	-
GTr	-		-0,1225	-	-
Ccor	-		-	-0,2700**	-
PPr	-		-	-	0,1829
_cons	-0,1005	1,4154	1,7489	-0,8336	-0.,2740

*Nguồn: do tác giả tính toán. *,**,*** tương ứng mức ý nghĩa 10%, 5%, 1%.*

Kết quả hồi quy của mô hình (1) được thể hiện trong Bảng 3 Cột (1) thể hiện kết quả tác động các biến độc lập trong mô hình, không có biến tương tác. Kết quả cho thấy hệ số ước lượng các biến độc lập chính trong mô hình như sau: Biến vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (lnFDI) có ý nghĩa thống kê với mức ý nhĩa 10%, và có tác động tích cực. Biến phân cấp tài khóa (FD) và chất lượng quản trị công địa phương (INS) không có ý nghĩa thống kê. Khi đó, phân cấp tài khóa có tác động đồng biến còn chất lượng quản trị địa phương tác động nghịch biến.

Tuy nhiên, khi đưa biến tương tác giữa phân cấp tài khóa và tốc độ tăng trưởng FDI (lnFDI*FD) vào mô hình (2), bảng 3 cột 6, kết quả ước lượng các biến điều có ý nghĩa thống kê ở mức cao. Trong đó, hệ số ước lượng biến độc lập lnFDI có mức ý nghĩa thống kê là 10%, biến phân cấp tài khóa có ý nghĩa 1% và biến chất lượng quản trị địa phương có ý nghĩa thống kê 10%, đặc biết là hệ số ước lượng của biến tương tác có ý nghĩa thống kê 5%. Dấu của các biến trong mô hình điều phù hợp và ủng hộ cho giả thuyết chính của nghiên cứu cho thấy sự tương tác giữa FDI và phân cấp tài khóa góp phần tích cực vào xung đột đất đai. Cụ thể:

- Tốc độ tăng trưởng nguồn vốn đầu tư nước ngoài (lnFDI) có tác động

tích đến xung đột đất đai theo mô hình 1 là (0,0659) và mô hình 2 là (0,2061). Kết quả này phù hợp với giả thuyết và kết luận của các nghiên cứu trước như Zhai & Xiang (2007), Robertson & Teitelbaum (2011). Dòng vốn đầu tư nước ngoài tăng sẽ làm gia tăng nhu cầu về đất đai để xây dựng các khu công nghiệp, xây dựng nhà máy... làm cho một số diện tích đất nông nghiệp hoặc đất xây dựng nhà ở phải chuyển đổi công năng sang đất xây dựng. Với áp lực nhu cầu quỹ đất phục vụ cho công nghiệp tăng sẽ làm cho giá đất tại các khu vực trên địa bàn địa phương tăng cao, nếu như việc xác định giá đất đền bù không thỏa đáng sẽ dẫn đến làm tăng các vụ tranh chấp kiện tụng.

- Về phân cấp tài khóa (FD), kết quả ước lượng cho thấy khi tăng mức độ phân cấp sẽ có tác động làm tăng xung đột đất đai, các hệ số ước lượng qua mô hình 1 và 2 dấu (+), đặc biệt là khi có biến tương tác (FDIxFD) thì hệ số ước lượng mức độ tác động tăng 0,1787 lên 1,4876. Điều này cho thấy, khi mức trao quyền tự chủ càng cao về cho chính quyền địa phương trong việc ra các quyết định về quy hoạch, khai thác lợi thế so sánh để đẩy mạnh phát triển kinh tế xã hội địa phương, đặc biệt là các nguồn thu từ đất. Đây được xem là lợi thế và có khả năng tạo ra nguồn thu lớn cho địa phương và được phân cấp để lại toàn bộ cho địa phương để đầu tư cơ sở hạ tầng. Các nguồn thu từ quỹ đất bao gồm: tiền cho thuê hằng năm sau khi chuyển công năng sang đất ở hoặc đất xây dựng phụ vụ cho các hoạt động công nghiệp sản xuất; các loại thuế chuyển nhược quyền sử dụng đất; ... Trong thời gian qua, các địa phương cũng đã chú trọng khai thác quỹ đất địa phương, quy hoạch khu dân cư thương mại, khu công nghiệp... đẩy mạnh đô thị hóa nông thôn, cũng như phát triển các khu công nghiệp phục vụ cho đầu tư sản xuất kinh doanh. Kết quả này phù hợp với giả thuyết nghiên cứu và nghiên cứu của Ingram & Hong (2008), tuy nhiên ngược với kết luận trong nghiên cứu của Y. Wu & Heerink (2016) là tăng phân cấp tài khóa làm giảm xung đột đất đai.
- Biến tương tác tốc độ tăng nguồn vốn FDI và phân cấp tài khóa (FDI*FD), phù với với giả thuyết và các nghiên cứu trước, với mức ý nghĩa thống kê 5% hệ số ước lượng 0,4366 cho thấy trong môi trường phân cấp tài khóa chính tạo tạo tạo điều kiện cho chính quyền các địa phương đẩy mạnh thu hút nguồn vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài, bảng 4.4 cột 6. Với chính sách cạnh tranh các địa phương có thể mức

phí tiền cho thuê đất hoặc giá đền bù giải tỏa đất nông nghiệp hoặc đất ở của người dân tại các khu vực triển khai các dự án đầu tư, khu công nghiệp. Đặc biệt trong giai đoạn đầu, khi các thể chế luật pháp chưa hoàn thiện, (gồm Luật ngân sách, Luật đất đai, các quy định về xác định khung giá đất) chưa ổn định và phù hợp với thị trường thị các vụ tranh chấp về đất đi giữa chính quyền, nhà đầu tư và người dân thường xuyên xảy ra. Kết quả nghiên cứu phù hợp với kết luận của Wu & Heerink (2016), khi tăng trưởng FDI tỷ lệ cao, phân cấp tài khóa góp phần đáng kể vào việc xảy ra xung đột đất đai.

Về chất lượng thể chế quản trị địa phương (Ins), trong mô hình không có biến tương tác biến này không có ý nghĩa thống kê, như với mô hình có biến tương tác thì chất lượng thể chế có ý nghĩa thống kê với mức ý nghĩa 10%. Hệ số ước lượng trong cả 2 mô hình là -0,0342 và -0,0237 điều mang dấu (-), cho thấy khi chất lượng quản trị địa phương càng cao sẽ góp phần cải thiện tình hình xung đột đất đai trên địa bàn địa phương, tuy nhiên với hệ số ước lượng này cho thấy mức độ tác động của biến thể chế chất lượng quản trị địa phương rất yếu. Trong nghiên cứu này, đo lường biến (Ins) dựa trên điểm tổng hợp của 4 thành phần là: công khai, minh bạch khi đưa ra các quyết định (MB); trách nhiệm giải trình (GTr); kiểm soát tham nhũng (Ccor); và thủ tục hành chính (PPr), cho nên tác giả tiến hành kiểm định tác động của các biến thành phần trong mối quan hệ tác động của các biến của mô hình nghiên cứu. Kết quả được thể hiện qua các cột (2), (3), (4) và (5) với mô hình không có biến tương tác và (7), (8), (9) (10) với mô hình có biến tương tác. Hai biến thành phần của biến chất lượng quản trị địa phương là công khai, minh bạch khi đưa ra các quyết định (MB) cột 2 và 7 và kiểm soát tham nhũng (Ccor) cột 4 và 8 điều có ý nghĩa thống kê và mang dấu (-). Qua hệ số ước lượng cho thấy mức độ tác động tác động thấp nhưng ổn định trong cả 2 mô hình. Phát hiện này cho thấy, khi chính quyền địa phương công khai minh bạch các dự án quy hoạch đầu tư và có sự tham gia của người dân bằng việc bàn bạc thảo luận để đưa ra các quyết định về quy hoạch, đền bù hợp lý sẽ góp phần làm giảm căng thẳng về lợi ích của người (-0,1173 và -0,1055). Bên cạnh đó, kết quả cũng có thấy nếu kiểm soát tham nhũng, hạn chế tiêu cực trong bộ máy chính quyền cũng làm giảm tranh chấp đất đai (-0,3039 và -0,2700).

Về các biến kiểm soát bao gồm: thu nhập bình quân đầu người (lnGDPper)

và đô thị hóa (Urban) đều có ý nghĩa thống kê mức 1% ở cả 2 mô hình. Kết quả ở các cột đều cho thấy tác động tích cực biến thu nhập bình quân đầu người và có ý nghĩa mức 1%. Khi kinh tế địa phương phát triển, thu nhập bình quân đầu người tăng, góp phần làm giá cả đất đai tăng, làm cho người dân càng quan tâm hơn về thu nhập họ được hưởng từ đất. Nếu sự phân chia lợi ích không hợp lý trong quá trình phát triển sẽ dễ dàng tạo ra xung đột, đặt biệt là việc xác định giá đền bù giải tỏa xây dựng khu dân cư hoặc khu công nghiệp. Một phát hiện mới của nghiên cứu là tác động của biến đô thị hóa (Ins) được đo bằng tỷ lệ dân cư đô thị qua các năm, có tác động nghịch chiều với biến phụ thuộc trong mô hình. Điều này cho thấy các vụ xung đột đất đai chủ yếu là đất nông nghiệp, khi mức độ đô thị hóa cao thì góp phần làm giảm các vụ kiện tụng tranh chấp về lợi ích đất đai, đặc biệt là giữa người dân với các cơ quan, cấp chính quyền nhà nước. Kết quả này phù hợp với kết quả nghiên cứu của Wu & Heerink (2016) trong trường hợp của Trung Quốc.

Ngoài ra, để kiểm định tính bền vững, nghiên cứu sử dụng phương pháp PCSEs để kiểm định mối quan hệ tác động giữa nguồn vốn FDI, phân cấp tài khóa, chất lượng quản trị với xung đột đất đai địa phương. Phương pháp ước lượng hiệu chỉnh sai số dữ liệu bảng (PCSEs – Panel-Corrected Standard Errors) góp phần khắc phục các khuyết tật về phương sai sai số thay đổi và hiện tượng tương quan (Rao và Griliches, 1969). Kết quả kiểm định được trình bày ở bảng dưới đây:

Bảng 4: Kết quả mô hình hồi quy theo phương pháp PCSEs.

Biến phụ thuộc: xung đột đất đai (LC)

Biến	Mô hình 1				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Lnfdi	0,0010	0,0030	0,0024	0,0036	0,0026
FD	0,2277**	0,2281**	0,2269**	0,2022*	0,2291**
Lngdpper	1,4521	1,4535	1,5323	1,4353	1,4135
Urban	-2,5077	-2,6117	-2,6834*	-2,3319	-2,5224
Ins	-0,0953	-	-	-	-
MB	-	-0,0567		-	-
GTr	-	-	0,1673		-
Ccor	-	-	-	-0,2823	-
PPr	-	-	-	-	0,0758
_cons	-0.7000	1,3102	-0,1554	0,0221	1,2032

Biến	Mô hình 2				
	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Lnfdi	0,1092	0,1245	0,1311	0,0929	0,1190
FD	0,7229	0,7851	0,8141	0,6396	0,7575
lnFDIxFD	0,1655	0,1862	0,1960	0,1452	0,1767
Lngdpper	1,5670	1,5828	1,6725	1,5371	1,5553
Urban	-2,4614	-2,5588	-2,6315*	-2,3048	-2,5069
Ins	-0,0925	-	-	-	-
MB	-	-0,0299	-	-	-
GTr	-	-	0,1740	-	-
Ccor	-	-	-	-0,2693	-
PPr	-	-	-	-	0,0373
_cons	-1,3541	0,4602	-0,4280	-0,7176	0,6397

*Nguồn: do tác giả tính toán. *,**,*** tương ứng mức ý nghĩa 10%, 5%, 1%.*

Kết quả cho thấy, các hệ số ước lượng cho biến nguồn vốn FDI, phân cấp tài khóa và tương tác giữa FDI với phân cấp tài khóa là dương trong tất cả các mô hình ước lượng. Trong đó phân cấp tài khóa có ý nghĩa thống kê

trong các mô hình không có biến tương tác, và không có ý nghĩa thống kê ở các mô hình có biến tương tác, các biến FDI, tương tác giữa FDI và phân cấp tài khóa và chất lượng quản trị địa phương không có ý nghĩa thống kê. Điều này cho thấy, FDI và phân cấp tài khóa về xung đột đất đai chỉ được hỗ trợ một phần bởi bằng chứng của PCSEs. Tuy nhiên, về dấu hệ số ước lượng của biến đều có sự tương đồng với các mô hình trước.

5. Kết luận

Mục tiêu chính của bài viết là đánh giá thực nghiệm tác động của FDI và phân cấp tài khóa đến xung đột đất đai tại 19 tỉnh thành phía nam Việt Nam. Những kết luận chính được tìm thấy như sau:

Tác động của FDI và phân cấp tài khóa là trầm trọng hóa xung đột đất đai. Dòng vốn FDI trong khu vực có tác động cực trong điều kiện phân cấp tài khóa. Tuy nhiên, mức độ tác động của 2 yếu tố này đến tình hình xung đột đất đai ở các địa phương không mạnh. Biến tương tác FDI với phân cấp tài khóa, cho thấy khi địa phương tăng quyền tự chủ sẽ tạo điều kiện khuyến khích thu hút FDI nhiều hơn làm cho nhu cầu đất cho các dự án đầu tư tăng. Giai đoạn đầu, khi công tác đền bù giải tỏa không hợp lý sẽ làm tăng xung đột đất đai. Tuy nhiên sau thời gian đi vào ổn định phát triển sẽ làm giảm mâu thuẫn này.

Chất lượng thể chế về quản trị địa phương có tác động tiêu cực đến xung đột đất đai, tuy nhiên, yếu tố này chưa rõ ràng. Xét riêng tác động của từng biến thành phần thì biến minh bạch khi đưa ra các quyết định (MB); kiểm soát tham nhũng (Ccor) có ý nghĩa thống kê. Điều này cho thấy, nếu chính quyền địa phương minh bạch hóa thông tin về các dự án quy hoạch, đền bù giải tỏa, cũng như kiểm soát tham nhũng tốt sẽ góp phần làm giảm xung đột đất đai tại địa phương. Trong khi đó, tốc độ tăng trưởng thu nhập bình quân đầu người cũng có xu hướng tác động tích cực đến xung đột đất đai.

Từ kết quả nghiên cứu này, nhóm tác giả đề xuất một số khuyến nghị chính để giảm xung đột đất đai như sau: (1) Tăng cường trách nhiệm giải trình và tính công khai minh bạch; (2) Đối mới các quy định về quản lý quản lý dự án FDI, quỹ đất công và bảng giá đất.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Alfaro, L., Chanda, A., Kalemli-Ozcan, S., & Sayek, S. (2004). FDI and economic growth: the role of local financial markets. *Journal of international economics, 64*(1), 89-112.
2. Anh, V. T. T., Thái, L. V., & Thắng, V. T. (2007). Xé rào ưu đãi của các tỉnh trong bối cảnh mở rộng phân cấp ở Việt Nam: "sáng kiến" hay "lợi bất cập hại". *Chương trình giảng dạy kinh tế Fullbright*.
3. Bogale, A., Taeb, M., & Endo, M. (2006). Land ownership and conflicts over the use of resources: implication for household vulnerability in eastern Ethiopia. *Ecological economics, 58*(1), 134-145.
4. Borensztein, E., De Gregorio, J., & Lee, J.-W. (1998). How does foreign direct investment affect economic growth? *Journal of international economics, 45*(1), 115-135.
5. Brody, S. D., Highfield, W., & Carrasco, V. (2004). Measuring the collective planning capabilities of local jurisdictions to manage ecological systems in southern Florida. *Landscape and Urban Planning, 69*(1), 33-50.
6. Brown, G., & Raymond, C. M. (2014). Methods for identifying land use conflict potential using participatory mapping. *Landscape and Urban Planning, 122*, 196-208.
7. Cảnh, T. T., Lai, T. N. C., & Tuấn, N. H. (2015). Đánh giá xung đột phát sinh trong sử dụng tài nguyên đất từ quá trình đô thị hoá tại Thành phố Đà Nẵng. *Science & Technology, 16*.
8. Cao, G., Feng, C., & Tao, R. (2008). Local "land finance" in China's urban expansion: challenges and solutions. *China & World Economy, 16*(2), 19-30.
9. Dabla-Norris, E. (2006). The challenge of fiscal decentralisation in transition countries. *Comparative Economic Studies, 48*(1), 100-131.
10. De Mello, L., & Barenstein, M. (2001). *Fiscal decentralization and governance: a cross-country analysis*: International Monetary Fund.
11. Ebel, R. D., & Yilmaz, S. (2002). *On the measurement and impact of fiscal decentralization*: The World Bank.
12. Freeman, N. J. (2002). *Foreign direct investment in Vietnam: an overview.* Paper presented at the DFIP Workshop on Globalisation and Poverty in Vietnam, Hanoi.
13. Griggs, S., Norval, A. J., & Wagenaar, H. (2014). *Practices of freedom: Decentred governance, conflict and democratic participation*: Cambridge University Press.

14. Han, S. S., & Lin, W. (2019). Transforming rural housing land to farmland in Chongqing, China: The land coupon approach and farmers' complaints. *Land Use Policy, 83*, 370-378.
15. Hersperger, A. M., Gennaio Franscini, M.-P., & Kübler, D. (2014). Actors, decisions and policy changes in local urbanization. *European Planning Studies, 22*(6), 1301-1319.
16. Herzer, D. (2012). How does foreign direct investment really affect developing countries' growth? *Review of International Economics, 20*(2), 396-414.
17. Ingram, G. K., & Hong, Y.-H. (2008). *Fiscal decentralization and land policies*: Lincoln Institute of Land Policy.
18. Li, S., & Vendryes, T. (2018). Real estate activity, democracy and land rights in rural China. *China Economic Review, 52*, 54-79.
19. Luật, D. G., & Tùng, B. D. (2016). Tác động của phân cấp tài khoá đến thu hút dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài vào Việt Nam. *Tạp chí phát triển kinh tế*(JED, Vol. 27 (5)), 96-114.
20. Meligrana, J., Li, Z., & Zhang, Z. (2011). Resolving land use disputes in China: An analysis of a method of dealing with citizen complaints. *Environment and Urbanization ASIA, 2*(2), 251-264.
21. Nitikin, D., Shen, C., & Zou, H.-f. (2012). Land Taxation in China: Assessment of Prospects for Politically and Economically Sustainable Reform. *Annals of Economics & Finance, 13*(2).
22. O'neill, J., & Walsh, M. (2000). Landscape conflicts: preferences, identities and rights. *Landscape ecology, 15*(3), 281-289.
23. Pils, E. (2005). Land disputes, rights assertion, and social unrest in China: A case from Sichuan. *Colum. J. Asian L., 19*, 235.
24. Robertson, G. B., & Teitelbaum, E. (2011). Foreign direct investment, regime type, and labor protest in developing countries. *American Journal of Political Science, 55*(3), 665-677.
25. von der Dunk, A., Grêt-Regamey, A., Dalang, T., & Hersperger, A. M. (2011). Defining a typology of peri-urban land-use conflicts–A case study from Switzerland. *Landscape and Urban Planning, 101*(2), 149-156.
26. Wu, Y., & Heerink, N. (2016). Foreign direct investment, fiscal decentralization and land conflicts in China. *China Economic Review, 38*, 92-107.
27. Zhai, N., & Xiang, G. (2007). An analysis of China's current land acquisition system and policy implications. *China Administration, 3*, 9-12.

BÀN VỀ GIÁ ĐẤT BỒI THƯỜNG THIỆT HẠI KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT

TS. Châu Thị Khánh Vân
Trường Đại học Kinh tế - Luật,
Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh
Email: vanctk@uel.edu.vn

TÓM TẮT

Quyền lợi của người có đất thu hồi để phục vụ cho lợi ích công cộng phụ thuộc rất nhiều vào quy định của pháp luật về giá đất bồi thường. So với các quy định trước đây, quy định pháp luật hiện hành về vấn đề này đã quy định theo hướng bảo vệ tốt hơn quyền lợi chính đáng của người bị thu hồi đất, nhà nước và doanh nghiệp được sử dụng đất thu hồi. Tuy nhiên, quy định pháp luật về giá đất bồi thường vẫn còn có những điểm hạn chế. Bài viết chỉ ra các điểm hạn chế của pháp luật về giá đất bồi thường và đề xuất hướng khắc phục.

TỪ KHÓA:
giá thị trường (market price), giá đất bồi thường (compensation price), giá đấu giá (auction price)

Giá đất bồi thường cho người có đất thu hồi để phục vụ lợi ích công cộng được quy định tại Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành Luật này. So với các quy định trước đây, quy định pháp luật hiện hành về vấn đề này đã quy định theo hướng bảo vệ tốt hơn quyền lợi chính đáng của người bị thu hồi đất, nhà nước và doanh nghiệp được sử dụng đất thu hồi. Theo đó, giá đất bồi thường đã được tính theo giá đất cụ thể tại thời điểm thu hồi đất, thay cho việc tính theo bảng giá đất (*nếu tính theo bảng giá đất thì do giá đất trong bảng giá đất không được vượt quá khung giá đất nên nguyên tắc giá đất bồi thường phải phù hợp với giá thị trường trở thành bất khả thi*); việc xác định giá đất vẫn do Nhà nước quy định, mà không phải giá thị trường. Tuy nhiên, tổ chức thẩm định giá chuyên nghiệp ngoài nhà nước đã có thể tham gia vào việc định giá. Mặc dù vậy, quy định pháp luật về giá đất bồi thường vẫn còn có các hạn chế , cụ thể như sau:

Thứ nhất, quy định pháp luật về các trường hợp cần xác định giá đất bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.

Giá đất bồi thường chỉ cần xác định trong trường hợp phải bồi thường về đất cho người có đất bị thu hồi. Trong khi đó, theo quy định của Luật Đất đai không phải tất cả các trường hợp có đất bị thu hồi đều có quyền được bồi thường về đất. Theo đó, người có đất bị thu hồi nhưng việc sử dụng đất là bất hợp pháp thì về nguyên tắc không được bồi thường về đất. Người có quyền sử dụng đất hợp pháp chỉ được bồi thường khi đáp ứng các điều kiện theo quy định tại Điều 75 và không thuộc trường hợp quy định tại Điều 76, 82 của Luật Đất đai năm 2013. Các điều kiện này bao gồm: thu hồi đất để sử dụng cho mục đích quốc phòng, an ninh, để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Sử dụng đất theo hình thức được Nhà nước giao có thu tiền sử dụng đất, thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê và không thuộc trường hợp được miễn tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, trừ trường hợp người sử dụng đất là hộ gia đình, cá nhân trong nước, cộng đồng dân cư, cơ sở tôn giáo. Tiền sử dụng đất, tiền thuê đất không có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước.

Theo quy định của Luật Đất đai năm 2013, giá đất bồi thường không cần xác định trong trường hợp chủ thể sử dụng đất là người sử dụng đất theo hình thức được giao đất không thu tiền sử dụng đất, giao đất có thu tiền sử dụng đất mà được miễn tiền sử dụng đất, thuê đất trả tiền một lần mà được miễn tiền thuê đất hay thuê đất trả tiền hàng năm. Quy định này theo chúng tôi là chưa phù hợp, bởi lẽ, những người này đều là người có quyền sử dụng đất và đều bị thiệt hại về đất khi Nhà nước thu hồi đất. Có lẽ dựa trên cơ sở lập luận cho rằng, khi Nhà nước thu hồi đất, những người vừa đề cập không bị thiệt hại về giá trị quyền sử dụng đất do những người này không có quyền chuyển nhượng quyền sử dụng đất hay thực hiện các giao dịch đối với quyền sử dụng đất. Mặc dù, theo quy định của Luật Đất đai năm 2013, hầu hết những trường hợp vừa nêu không có quyền chuyển nhượng quyền sử dụng đất hay các giao dịch đối với quyến sử dụng đất. Tuy nhiên, Luật Đất đai vẫn cho phép những người này được quyền bán tài sản và thực hiện các giao dịch đối với bất động sản trên đất. Người mua tài sản hay nhận chuyển quyền sở hữu tài sản khác được quyền sử dụng đất theo hình thức như người chuyển quyền sở hữu tài sản. Vì người nhận chuyển quyền sở hữu tài sản có quyền này nên đương nhiên họ phải trả tiền cho quyền này khi mua tài sản. Hay nói cách khác, quy định này làm vô hiệu hóa quy định về việc cấm chuyển nhượng hay thực hiện giao dịch quyền sử dụng đất, nhất là trong trường hợp trên đất có tài sản hợp pháp của người sử dụng đất theo hình thức này. Điều này cho thấy, không thể cho rằng người sử dụng đất theo hình thức nêu trên không bị thiệt hại về giá trị quyền sử dụng đất. Mặt khác, việc không cho phép giao dịch quyền sử dụng đất trong các trường hợp này cũng chưa phải là hợp lý, nhất là trong trường hợp thuê đất trả tiền hàng năm[1] . Ngoài ra, cũng theo quy định của Luật Đất đai, không phải mọi trường hợp

miễn tiền sử dụng đất, miễn tiền thuê đất đều không có quyền chuyển nhượng hay thực hiện các giao dịch quyền sử dụng đất. Do vậy, việc không xem các trường hợp này là trường hợp bồi thường và thuộc trường hợp cần xác định giá đất bồi thường là chưa phù hợp.

1 Bất hợp lý này cũng được chỉ ra bởi PGS. TS. Hoàng Văn Cường tại bài "Một số vấn đề sửa đổi những vấn đề kinh tế trong Luật Đất đai năm 2013" đăng tại Kỷ yếu Hội thảo những vấn đề kinh tế đất được tổ chức vào ngày 10 tháng 12 năm 2019, trang 1- 16

Ngoài ra, quy định về tất cả các trường hợp thu hồi đất trong trường hợp người thừa kế chết mà không có người thừa kế cũng không thuộc trường hợp được bồi thường là chưa phù hợp, bởi lẽ có thể người này còn có các khoản nợ. Như vậy, trong trường hợp họ còn có các khoản nợ và nhất là khi quyền sử dụng đất bị thu hồi là tài sản bảo đảm cho khoản nợ nhưng không được xác định là trường hợp cần bồi thường và xác định giá đất bồi thường là chưa hợp lý.

Để khắc phục các điểm chưa phù hợp nêu trên Luật Đất đai năm 2013, chúng tôi cho rằng cần sửa đổi theo hướng sửa đổi quy định về các trường hợp có quyền được xác định giá đất bồi thường là các chủ thể sử dụng đất, trừ trường hợp các chủ thể này là các chủ thể sử dụng đất công cộng không nhằm mục đích kinh doanh[22] .

Theo hướng trên, cần sửa đổi Điều 75, Điều 82 Luật Đất đai năm 2013, cụ thể:

Điều 75 Luật Đất đai năm 2013 được viết lại như sau: " Người xác lập quyền sử dụng đất hợp pháp hoặc có đủ điều kiện để được công nhận quyền sử dụng đất theo quy định của Luật Đất đai có quyền được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất mà không phải do lỗi của người sử dụng đất để sử dụng cho lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng thì được bồi thường, trừ trường hợp người sử dụng đất là tổ chức công. Đối với trường hợp thu hồi đất tại thời điểm thu hồi đất mà người sử dụng đất chết mà không có người thừa

2 Có thể nhận thấy điểm tương đồng trong quan điểm của chúng tôi với tác giả ... Mặc dù tác giả vẫn dùng từ " không bồi thường về đất" cho người có quyền sử dụng đất hợp pháp, nhưng không phải sử dụng đất theo các hình thức mà Luật Đất đai năm 2013 liệt kê thuộc trường hợp được bồi thường, nhưng theo chúng tôi, với những gì tác giả đề xuất cho người này thì bản chất vẫn là bồi thường vì quyền lợi mà người này nhận được như người được bồi thường. Bởi lẽ, tại trang 14 bài viết nêu trên, tác giả đề xuất :" Tổ chức kinh tế được Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm không được bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất nhưng được xem xét bố trí giao đất, thuê đất để làm mặt bằng sản xuất kinh doanh không thông qua đấu giá quyền sử dụng đất". Đây thực chất là bồi thường bằng đất. Có vẻ như tác giả muốn tránh sử dụng từ bồi thường. Điều đó cũng có thể có ý nghĩa nhất định. Tuy nhiên, chúng tôi e ngại, trong bối cảnh quỹ đất không còn thì đề xuất của tác giả khó có thể thực hiện được. Như vậy, quyền của người sử dụng đất vẫn không được bảo đảm)

kế nhưng vẫn có các khoản nợ thì tiền bồi thường được trả cho các chủ nợ"

Bỏ Điều 82 Luật Đất đai năm 2013 vì không cần thiết do quy định các trường hợp được bồi thường đã rõ ràng. Trong trường hợp muốn cụ thể quy định này thì nên quy định tại văn bản hướng dẫn. Hoặc nếu muốn tiếp cận theo hướng đưa ra các quy định cấm thì bỏ Điều 75.

Nội dung của Điều 75 trở thành nguyên tắc bồi thường. Nghĩa là đưa nội dung của Điều 75 vào Điều 74 Luật Đất đai năm 2013.

Thứ hai, nguyên tắc xác định giá đất bồi thường

Nguyên tắc xác định giá đất có điểm chưa phù hợp sau đây:

Một là, theo quy định của pháp luật, giá đất bồi thường phải được xác định theo nguyên tắc theo mục đích sử dụng đất hợp pháp tại thời điểm định giá. Quy định này chưa phù hợp, bởi lẽ giá đất phụ thuộc vào mục đích sử dụng đất. Trong khi đó, mục đích sử dụng đất trước khi thu hồi và sau khi thu hồi thường không giống nhau. Giá đất tính tiền bồi thường cho người bị thu hồi đất tính theo mục đích trước khi thu hồi. Điều này được lý giải là giá trị gia tăng của đất do thay đổi mục đích sử dụng đất không phải do người sử dụng đất tạo nên. Do vậy, phần chênh lệch giá trị của đất do thay đổi mục đích sử dụng đất không được coi là thiệt hại của người có đất bị thu hồi. Vì lẽ đó, người có đất bị thu hồi không được bồi thường theo mục đích sử dụng sau khi thu hồi đất. Ví dụ, mục đích sử dụng của người bị thu hồi đất là đất nông nghiệp. Đất này bị thu hồi để sử dụng vào mục đích phi nông nghiệp. Giá bồi thường được tính là đất nông nghiệp, mà không phải là đất phi nông nghiệp.

Chúng tôi cho rằng, giá đất bồi thường tính theo mục đích sử dụng đất của người sử dụng đất là phù hợp. Tuy nhiên, điều không phù hợp liên quan đến quy định về việc xác định mục đích sử dụng đất và quy định về việc áp dụng các phương pháp tính giá đất, cụ thể:

Liên quan đến việc xác định mục đích sử dụng đất: Đối với những trường hợp được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, nhận chuyển quyền sử dụng đất hay những trường hợp có giấy tờ về đất thì việc xác định mục đích sử

dụng đất không có vấn đề gì đáng bàn vì mục đích sử dụng đất đã được xác định rõ ràng trong quyết định giao đất, cho thuê đất, trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, giấy tờ về đất (*Điều 11 Luật Đất đai năm 2013*). Tuy nhiên, đối với trường hợp đang sử dụng đất, nhưng không có giấy tờ về đất thì theo quy định của Luật Đất đai năm 2013, mục đích sử dụng đất theo hiện trạng sử dụng đất. Quy định về giá bồi thường theo hiện trạng sử dụng đất là chưa hợp lý vì Luật Đất đai năm 2013 chưa quy định rõ ràng về việc xác định hiện trạng sử dụng đất. Ví dụ như đất được làm nhà ở suốt trong suốt thời gian sử dụng. Tuy nhiên, tại thời điểm thu hồi đất thì nhà ở không còn. Như vậy, hiện trạng sử dụng đất có được xác định là đất ở hay không. Hoặc ngược lại. Rõ ràng là nếu không công nhận là đất ở thì không đảm bảo quyền lợi cho người có đất bị thu hồi. Trong trường hợp ngược lại thì không đảm bảo quyền lợi của Nhà nước, của người sử dụng đất sau thu hồi.

Để khắc phục bất hợp lý này, mục đích sử dụng đất phải được xác định trong một quá trình sử dụng, không phải tại một thời điểm. Mặt khác, nếu xác định khác đi thì cũng không đúng vì điều kiện được bồi thường là phải đủ điều kiện được công nhận. Trong khi đó, điều kiện được công nhận phải là ổn định, mà ổn định được xác định là ổn định về mục đích sử dụng đất. Nghĩa là, nếu đã sử dụng làm nhà ở từ khi bắt đầu sử dụng thì đến khi không còn nhà ở (nhà hỏng làm lại chẳng hạn) thì vẫn được xác định là đất ở.

- *Hai là, đối với nguyên tắc*: phải phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường của loại đất có cùng mục đích sử dụng đã chuyển nhượng, giá trúng đấu giá quyền sử dụng đất ở những nơi có đấu giá quyền sử dụng đất hoặc thu nhập từ việc sử dụng đất

Nguyên tắc này có những điểm chưa phù hợp sau đây:

Một là, nguyên tắc này dẫn đến việc xác định giá đất bồi thường không phải là giá thị trường. Việc giá đất bồi thường không được xác định là giá thị trường là chưa đảm bảo công bằng cho người có đất bị thu hồi, bởi lẽ, xuất phát từ bản chất của việc thu hồi đất thì Nhà nước chỉ dùng quyền lực

của mình để buộc chủ sở hữu tài sản phải bán lại tài sản của mình[33]

Nghĩa là, bên có tài sản chỉ bắt buộc phải bán tài sản dù muốn hay không. Tuy nhiên, việc mua bán hoàn toàn thông qua thị trường, áp dụng các quy tắc của thị trường, với nguyên tắc bình đẳng, thỏa thuận, mà không phải chịu sự áp đặt từ phía Nhà nước.

Việc đất đai thuộc sở hữu toàn dân cũng không làm thay đổi bản chất này, bởi lẽ, đất đai thuộc sở hữu toàn dân, nhưng quyền sử dụng đất được Nhà nước công nhận là quyền tài sản và được coi là một loại tài sản. Loại tài sản này cũng có quyền tham gia vào giao dịch như các loại tài sản khác. Nói một cách khác, người được Nhà nước trao quyền sử dụng đất phải được coi là chủ sở hữu quyền sử dụng đất. Việc giá bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất để sử dụng cho các mục đích được ưu tiên hơn phải là giá thị trường cũng được đề xuất bởi nhà nghiên cứu Việt Nam[4]

Hai là, nguyên tắc này chưa rõ ràng, chưa hợp lý, chưa giúp xác định được giá đất bồi thường, thậm chí dễ bị lạm dụng khi áp dụng bởi lẽ, mặc dù theo quy định tại Điều 112 Luật Đất đai

năm 2013, việc xác định giá đất thị trường dựa vào giá đất phổ biến trên thị trường đã được chuyển nhượng, giá trúng đấu giá. Tuy nhiên, cả về mặt lý luận và thực tiễn cho thấy, giá chuyển nhượng và nhất là giá chuyển nhượng thông qua trúng đấu giá, đặc biệt đối với tài sản bán đấu giá chưa từng tham gia thị trường, ví dụ như quyền sử dụng đất trong trường hợp Nhà nước giao đất, cho thuê đất, không phải lúc nào cũng là giá thị trường và càng không phải là giá phổ biến trên thị trường. Bản chất của đấu giá là đạt được giá cao nhất mà ai đó có thể trả cho tài sản, mà không phải là tìm ra được giá mang tính phổ biến của thị trường. Do vậy, giá chuyển nhượng thông qua đấu giá có thể chỉ là giá thỏa thuận, thậm chí có thể là giá ảo. Giá

---

3 Xem Charles E. Cohen, *An Argument for banning Economic Development Takings*, Harvard Journal of Law & Public Policy [Vol. 29], 551; Katrina Miriam Wyman, *The Measure of Just Compensation,* UC Davis Law Review, Vol. 41, No. 1, 2007, 246.

4 Hoàng Văn Cường, "Một số vấn đề sửa đổi những vấn đề kinh tế trong Luật Đất đai năm 2013", Kỷ yếu Hội thảo những vấn đề kinh tế đất được tổ chức tại Việt Nam vào ngày 10 tháng 12 năm 2019, trang 13;

trúng đấu giá trong trường hợp đấu giá quyền sử dụng đất ở Thủ thiêm, rõ ràng là minh chứng cho trường hợp này[5] *thì giá đất này không phản ánh giá thị trường)*. Như vậy, để thuận lợi cho việc áp dụng và tránh tình trạng lạm dụng pháp luật khi xác định giá bồi thường, pháp luật đất đai, đáng lẽ phải đưa ra quy định nhằm tránh trường hợp coi giá chuyển nhượng, giá trúng đấu giá trong mọi trường hợp là giá phổ biến trên thị trường.

Để khắc phục tình trạng này có thể lựa chọn một trong hai phương án sau:

Phương án 1: Nguyên tắc, việc xác định giá bồi thường là giá thị trường. Trong trường hợp, đất bị thu hồi có bất động sản hợp pháp trên đất thì khi xác định giá bồi thường không tách riêng giá đất và giá bất động sản trên đất, mà tính chung, nghĩa là tính giá đất và bất động sản trên đất chung theo giá thị trường.

Trong trường hợp này, các thiệt hại khác, như thiệt hại do di chuyển... không bắt buộc phải bồi thường.

Phương án 2: Trong trường hợp chưa thể áp dụng theo phương án 1 thì cần sửa đổi Luật Đất đai năm 2013, cụ thể:

- *Cần quy định rõ như thế nào là phù hợp với giá thị trường*. Giá phù hợp có phải bằng giá thị trường hay có thể chênh lệch so với giá thị trường. Nếu chênh lệch so với giá thị trường thì được quyền chênh lệch tối đa là bao nhiêu. Nếu không được chênh lệch thì đây là giá thị trường. Và nếu vậy thì quy định rõ là giá thị trường và mạnh dạn bỏ đi cụm từ "phù hợp".

---

5 *Theo nhận định của Bộ Xây dựng (Xem trong bài "Bộ Xây dựng kiến nghị xử lý nghiêm đấu giá đất, đăng* trên báo Vnexpress, số ra ngày 9/02/2022, Truy cập trên https://vnexpress.net/bo-xay-dung-kien-nghi-xu-ly-nghiem-vi-pham-dau-gia-dat-4425490.html, lúc 16g ngày 15/02/2022);
*- Xem bài, Trả lại "uy nghi" cho đấu giá đất đăng trên báo tuổi trẻ online, số ra ngày 14/02/2022, truy cập vào lúc 16 giờ ngày 14/02/2022 trên https://tuoitre.vn/tra-lai-uy-nghi--cho-dau-gia-dat-20220214080319485.htm***),**
- Choáng' với giá đấu giá đất Thủ Thiêm: Dấu hỏi về năng lực tài chính doanh nghiệp, đăng trên báo Thanh niên, ngày 16/12/2021, truy cập trên https://thanhnien.vn/choang-voi-gia-dau-gia-dat-thu-thiem-dau-hoi-ve-nang-luc-tai-chinh-doanh-nghiep--post1411945.html lúc 16g30 ngày 15/02/2022).

Thứ hai, sử dụng " thu nhập từ việc sử dụng đất" để làm tiêu chí đánh giá sự phù hợp của giá đất bồi thường với giá đất phổ biến trên thị trường là chưa phù hợp vì: để xác định được giá đất (giá do Nhà nước quy định hay giá thị trường) đều cần sử dụng nhiều phương pháp khác nhau, như so sánh trực tiếp, triết chừ, thu nhập, thặng dư.... Quy định này dẫn đến việc vô hiệu

hóa các phương thức khác, nhất là phương pháp thặng dư. Việc loại trừ phương pháp thặng dư không đảm bảo công bằng cho người có đất bị thu hồi và là nguyên nhân dẫn đến tình trạng lạm dụng việc thu hồi đất. Vấn đề này chúng tôi sẽ phân tích tại phần sau: phương pháp xác định giá đất.

Ngoài ra, cho dù áp dụng theo phương án 1 hay phương án 2 thì việc quy định cách thức xác định giá đất phổ biến trên thị trường. Theo chúng tôi, hướng xác định giá đất phổ biến trên thị trường cần được xác định không chỉ dựa vào số lượng tài sản giao dịch, mà còn dựa vào số lượng người, tính khách quan của người tham gia giao dịch. Ngoài ra, cần xác định giá trúng đấu giá quyền sử dụng đất có quyền và có thể không phải là giá thị trường, giá phổ biến trên thị trường.

Thứ ba, phương pháp xác định giá đất bồi thường

Theo quy định của Chính phủ tại Nghị định số 44/2014/NĐ-CP cũng đưa ra năm phương pháp để xác định giá đất bồi thường : phương pháp so sánh trực tiếp, phương pháp chiết trừ, phương pháp thu nhập, phương pháp thặng dư và phương pháp hệ số điều chỉnh.

Phương pháp xác định giá đất bồi thường còn một số điểm chưa phù hợp sau đây:

Về mặt lý luận cũng như thực tiễn cho thấy, để xác định được giá đất nói chung và giá đất bồi thường thiệt hại nói riêng một cách chính xác nhất có thể phải sử dụng kết hợp nhiều phương pháp định giá. Theo quy định của Chính phủ tại Nghị định số 44/2014/NĐ-CP cũng đưa ra năm phương pháp định giá đất: phương pháp so sánh trực tiếp, phương pháp chiết trừ, phương pháp thu nhập, phương pháp thặng dư và phương pháp hệ số điều chỉnh. Tuy nhiên, do pháp luật quy định chưa chặt chẽ, dẫn đến trên

thực tế chỉ áp dụng dường như một phương pháp để xác định giá đất. Việc chỉ sử dụng một phương pháp định giá đất làm giá đất bị xác định ít hơn rất nhiều so với giá trị đích thực, gây thiệt hại cho người chịu ảnh hưởng, trong đó ảnh hưởng nhiều nhất là Nhà nước, người bị thu hồi đất[6]. Các điểm chưa chặt chẽ trong quy định của pháp luật về việc áp dụng các phương pháp để xác định giá đất thể hiện ở chỗ:

Một, chúng tôi nhận thấy các phương pháp điều chỉnh giá đất hiện nay chưa đầy đủ và phù hợp.

Hai, các phương pháp định giá đất được Quốc hội giao cho Chính phủ quy định. Để đảm bảo việc định giá được chính xác một cách tối đa nhất có thể, Chính phủ đã quy định các phương pháp định giá khác nhau. Tuy nhiên, Chính phủ không quy định việc bắt buộc phải sử dụng các phương pháp khi định giá đất. Nguyên nhân phải chăng xuất phát từ việc không muốn quy định trái với các nguyên tắc do Quốc hội quy định, bởi lẽ, theo quy định của Quốc hội: nguyên tắc định giá phải phù hợp với giá phổ biến trên thị trường của cùng loại đất có cùng mục đích sử dụng đã chuyển nhượng, giá trúng đấu giá hoặc thu nhập từ việc sử dụng đất (*Điểm c Khoản 1 Điều 112 Luật Đất đai năm 2013*). Như vậy, với quy định này, có vẻ như không được phép bắt buộc chọn nhiều phương pháp khác nhau chỉ được chọn hoặc phương pháp so sánh trực tiếp hoặc phương pháp thu nhập.

Để đảm bảo có được các phương pháp định giá phù hợp, đảm bảo việc đưa ra được giá chính xác nhất có thể. Luật Đất đai cần sửa đổi theo hướng đưa ra các phương pháp định giá phù hợp và có quy định nhằm đảm bảo việc thực hiện quy định một cách hiệu quả. Cần đưa ra nguyên tắc bắt buộc phải sử dụng các phương thức khác nhau khi định giá đất. Trong trường hợp không sử dụng phương thức nào trong các phương thức xác định giá thì phải có lý do chính đáng lý giải.

Để thực hiện được điều này, Luật Đất đai cần chỉnh sửa nguyên tắc về việc định giá theo hướng đảm bảo không vô hiệu hóa quy định về việc bắt buộc

---

6 Xem bài viết Kiểm toán lấp lỗ hổng, chống thất thoát nguồn lực đất đai và các bài viết có liên quan trong Kỷ yếu Hội thảo những vấn đề kinh tế đất được tổ chức vào ngày 10 tháng 12 năm 2019

áp dụng các phương thức khác nhau trong việc định giá đất, ngay cả khi chỉ là do cách viết không rõ ràng gây hiểu nhầm[7].

Thứ hai, chưa có quy định để khắc phục tình trạng lạm dụng việc sử dụng phương pháp hệ số điều chỉnh giá đất.

Phương pháp hệ số điều chỉnh giá đất là phương pháp định giá đất bằng cách sử dụng hệ số điều chỉnh giá đất nhân (x) với giá đất trong bảng giá đất do Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (sau đây gọi là Ủy ban nhân dân cấp tỉnh) ban hành. Hiện nay, phương pháp hệ số điều chỉnh chỉ được sử dụng để xác định giá bồi thường trong trường hợp duy nhất đó là xác định giá đất đối với dự án có các thửa đất liền kề nhau, có cùng mục đích sử dụng, khả năng sinh lợi và thu nhập từ việc sử dụng đất tương tự nhau. Các trường hợp khác không được sử dụng phương pháp này (*Điều 18 Nghị định 44/2014/NĐ – CP*). Tuy nhiên, trên thực tế, phương pháp này được sử dụng khá phổ biến. Việc phương pháp này được ưa chuộng khi xác định giá bồi thường có lẽ xuất phát từ việc phương pháp này đơn giản, dễ thực hiện và tiết kiệm hơn so với các phương pháp khác. Tuy nhiên, việc áp dụng phương pháp này có thể bị lạm dụng, gây ảnh hưởng đến quyền lợi của người bị thu hồi đất. Do vậy, cần có quy định để kiểm soát việc sử dụng phương pháp này để tránh tình trạng lạm dụng, gây ảnh hưởng đến quyền của người có đất bị thu hồi.

Thứ ba, quy định về cách thức xác định giá đất phổ biến trên thị trường chưa phù hợp

Để xác định giá đất phổ biến trên thị trường, văn bản hướng dẫn Luật Đất đai (Nghị định 44/2014/NĐ-CP; Thông tư 36/2015/TT-BTNMT) quy định về cách thức xác định giá đất phổ biến trên thị trường. Tuy nhiên, quy định

7 Thực tế, để hiểu quy định đúng quy định pháp luật không chỉ dựa vào câu chữ, mà phải dựa vào tinh thần của luật. Tuy nhiên, việc hiểu tinh thần luật không phải là dễ nên không phải ai cũng hiểu được. Thực tiễn cho thấy khi quy định của luật không rõ ràng về câu chữ, dẫn đến việc hiểu và áp dụng khác nhau, ngay cả khi thực tâm muốn áp dụng đúng. Trong trường hợp muốn hiểu theo hướng có lợi thì việc quy định không rõ ràng về mặt câu chữ sẽ thì đây lại là cơ hội lớn.

chưa hợp lý khi quy định về việc chọn 3 thửa đất tương tự với thửa đất thu hồi đã giao dịch thành công làm cơ sở so sánh.. Mặt khác, các giao dịch này lại có thể đã diễn ra trong vòng 2 năm. Quan trọng hơn cả là việc xác định giá của các

giao dịch này dựa trên cơ sở nào. Nếu dựa trên hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất thì có thể chưa chính xác vì thực tế hiện nay không ít trường hợp giá ghi trên hợp đồng không phải là giá thật, mà là giá trốn thuế [8] Vì vậy, để xác định được đúng giá quyền sử dụng đất, pháp luật cần chỉnh sửa để khắc phục tình trạng này.

Để xác định được chính xác giá đất phổ biến trên thị trường không phải là vấn đề dễ. Để đưa ra được giá đất đúng cần sự khách quan và trình độ. Để đảm bảo sự khách quan hơn nữa *(so với Luật Đất đai trước đây, Luật Đất đai năm 2013 đã bổ sung quy định cơ quan tổ chức thẩm định giá có quyền mời tổ chức thẩm định giá chuyên nghiệp),* cần quy định bắt buộc phải có tổ chức thẩm định giá chuyên nghiệp để thực hiện việc định giá. Tổ chức này do tổ chức thẩm định giá và người có đất bị thu hồi lựa chọn. Kết quả thẩm định giá của tổ chức này được công bố công khai cho người có đất bị thu hồi biết.

Ngoài ra, các nhà làm luật cần đưa ra các quy định để khắc phục tình trạng giá đất trốn thuế. Chúng tôi cho rằng bên cạnh việc đưa ra chế tài đủ mạnh, cần có quy định mang tính ngăn ngừa tình trạng này. Để ngăn ngừa tình trạng này, đề xuất của tác giả Hoàng Văn Cường về việc điều tiết phần chênh lệch giữa giá đăng ký giá đất nộp thuế và giá đất thực tế qua thuế

8 Theo quy định, cơ quan thuế sẽ thu thuế dựa trên giá ghi trên hợp đồng. Trong trường hợp giá ghi trên hợp đồng thấp hơn so với bảng giá đất do Nhà nước quy định thì xác định giá đất thu thuế bằng giá đất trong bảng giá đất. Trong khi đó, vì nhiều lý do, bảng giá đất do UBND cấp tỉnh quy định luôn luôn thấp hơn giá thị trường rất nhiều lần. Chính vì vậy, để tránh thuế, người chuyển nhượng thường có xu hướng ghi giá chuyển nhượng trong hợp đồng thấp hơn nhiều lần so với giá do Nhà nước quy định. Đáng tiếc, giá này trở thành thông tin chính thức trong cơ sở dữ liệu của Nhà nước.

đề xuất đáng suy ngẫm[9]

Bốn, cần nghiên cứu để bổ sung các phương pháp xác định giá đất cho phù hợp ngoài các phương pháp nêu trên. Các phương pháp định giá đất được rất nhiều nhà nghiên cứu đưa ra tại Hội thảo những vấn đề kinh tế đất được tổ chức vào ngày 10 tháng 12 năm 2019 tại Hà nội.

Thứ tư, chủ thể định giá đất bồi thường:

Theo quy định của Luật Đất đai năm 2013, chủ thể định giá đất bồi thường là Nhà nước. Nhà nước thông qua các cơ quan, tổ chức sau đây thực hiện việc định giá đất bồi thường: UBND cấp tỉnh quyết định giá đất bồi thường. Sở Tài nguyên – Môi trường với tư cách là cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh tổ chức thực hiện việc xác định giá đất bồi thường giúp UBND cấp tỉnh. Theo đó, Sở Tài Nguyên – Môi trường là người điều tra, tổng hợp, phân tích thông tin về thửa đất, giá đất thị trường; áp dụng phương pháp định giá đất và xây dựng phương án giá đất. Để thực hiện các công việc này, Sở Tài nguyên – Môi trường được quyền thuê tổ chức có chức năng tư vấn xác định giá đất bồi thường. Ngoài Sở Tài nguyên – Môi trường, tham gia vào quá trình định giá còn có Hội đồng thẩm định giá do UBND cấp tỉnh thành lập nhằm giúp UBND cấp tỉnh thẩm định dự thảo phương án giá đất bồi thường do Sở Tài nguyên – Môi trường lập trước khi trình UBND cấp tỉnh quyết định (*Khoản 3 Điều 114 Luật Đất đai năm 2013, Thông tư , Điều 28- 36 Thông tư 36/2014/TT-BTNMT quy định phương pháp định giá đất; xây dựng, điều chỉnh bảng giá đất; tư vấn xác định giá đất*). Hội đồng thẩm định giá

9 Theo tác giả, giá đất bồi thường cho mọi trường hợp thu hồi đất (không phân biệt dự án chosản xuất kinh doanh, phát triển nhà ở khu đô thị hay đầu tư phát triển hạ tầng) đều thực hiện theo giá đất đã đăng ký khi nộp thuế đất trong hồ sơ thông tin đất hoặc mức giá đất theo bảng giá đất tương đương với giá thị trường. Trong trường hợp tại thời điểm thu hồigiá đất trên thị trường gia tăng đột biến cao hơn mức giá đăng ký khi nộp thuế đất hàng năm thì thực hiện đền bù cho người sử dụng đất theo mức giá thực tế, nhưng phần chênhlệch giữa giá bồi thường với giá đăng ký nộp thuế hàng năm sẽ phải chịu điều tiết qua thuế điều tiết phần giá trị tăng lên của đất, xem oàng Văn Cường, "Một số vấn đề sửa đổi những vấn đề kinh tế trong Luật Đất đai năm 2013", Kỷ yếu Hội thảo những vấn đề kinh tế đất được tổ chức tại Việt Nam vào ngày 10 tháng 12 năm 2019, trang 13;

đất do Chủ tịch UBND cấp tỉnh làm Chủ tịch. Các thành viên khác do UBND cấp tỉnh lựa chọn [10]

Quy định pháp luật về chủ thể xác định giá đất chưa phù hợp ở chỗ: Việc xác định giá đất bồi thường ảnh hưởng đến quyền lợi của người có đất bị thu hồi. Tuy nhiên, các chủ thể tham gia vào quá trình xác định giá đất bồi thường gần như toàn bộ là cơ quan, tổ chức thuộc quyền quản lý của UBND cấp tỉnh. Mặc dù Luật Đất đai năm 2013 đã có quy định theo hướng đảm bảo hơn quyền của người có đất bị thu hồi, đó là cho phép tổ chức không phải cơ quan, tổ chức thuộc bộ máy Nhà nước tham gia vào quá trình thẩm định giá. Tuy nhiên, quy định này còn mang tính tùy nghi *(Luật Đất đai năm 2013 không bắt buộc phải có sự tham gia của tổ chức có chức năng xác định giá đất)* và chưa phù hợp, bởi lẽ: chưa quy định về vai trò, ý nghĩa, giá trị việc tư vấn của tổ chức này. Chưa có quy định nhằm đảm bảo việc lựa chọn tổ chức tư vấn khách quan, trung thực trong việc tư vấn, đảm bảo quyền lợi cho các bên, nhất là người có đất bị thu hồi.

Ngoài ra, cơ quan có thẩm quyền quyết định giá đất hiện nay cũng chính là cơ quan có thẩm quyền thu hồi đất, cơ quan có thẩm quyền giao đất. Do vậy, việc xác định giá đất bồi thường khó đảm bảo sự khách quan

Để khắc phục điểm chưa phù hợp nêu trên, có thể chọn một trong hai phương án sau:

Phương án 1: Việc xác định giá đất do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền và người bị thu hồi đất tự thỏa thuận. Trong trường hợp không tự thỏa thuận được do Tòa án giải quyết.

Điều kiện thực hiện phương án này: Khi bản chất của việc thu hồi đất hay chính xác là lấy đất được tiếp cận như hầu hết các nước trên thế giới và

10 Thường Hội đồng này bao gồm: Sở Tài chính.Trung tâm phát triển quỹ đất tỉnh, UBND các huyện, thị xã, thành phố. Ngoài ra tham gia vào Hội đồng thẩm định giá bồi thường tùy theo mỗi tỉnh lựa chọn, ví dụ có tỉnh lựa chọn Cục thuế tỉnh...

đã được đề cập ở phần trên[11]. Hiện nay, cách tiếp cận này chưa được tiếp nhận.

Phương án 2:

Phương án này đặt ra khi bản chất của việc thu hồi đất chưa được hiểu như phương án 1. Trong trường hợp này, cần quy định theo hướng chủ thể định giá đất phải đảm bảo nguyên tắc khách quan, trung thực trong việc xác định giá đất, đảm bảo quyền lợi của Nhà nước, người có đất bị thu hồi và người liên quan. Để đảm bảo nguyên tắc này, chủ thể xác định giá đất bồi thường phải là người không có quyền lợi trực tiếp. Trong khi đó, quy định của pháp luật đất đai hiện nay chưa đảm bảo được điều này vì người quyết định giá đất và tham gia vào quá trình định giá đất là cơ quan, tổ chức của Nhà nước. Việc tham gia của tổ chức không thuộc Nhà nước chỉ mang tính hình thức. Do vậy, để khắc phục tình trạng này cần chỉnh sửa, bổ sung quy định của Luật Đất đai theo hướng: người có quyền quyết định giá đất phải là tổ chức trung gian, đảm bảo sự độc lập trong việc định giá đất.

Trong trường hợp chưa thể thay đổi ngay theo hướng này thì Luật Đất đai cần sửa đổi để hạn chế một cách tối đa các hạn chế nêu trên. Theo đó, cần quy định theo hướng:

Một là, bắt buộc phải có tổ chức thẩm định giá không thuộc Nhà nước tham gia vào quá trình định giá. Quy định về thời điểm công bố, giá trị kết quả định giá của tổ chức này. Bên cạnh đó, cần có quy định về trách nhiệm của tổ chức này nhằm đảm bảo chất lượng, hiệu quả của kết quả định giá.

Ngoài tổ chức thẩm định giá không thuộc Nhà nước do cơ quan nhà nước có thẩm quyền lựa chọn, còn có thể có tổ chức thẩm định giá khác do người có đất thu hồi lựa chọn.

Hai là, người có đất bị thu hồi có quyền được bồi thường và những người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan phải có quyền trực tiếp hoặc gián tiếp

11 Bản chất là bắt buộc chủ sở hữu phải bán tài sản. Việc mua bán vẫn là giao dịch dân sự trên thị trường trong điều kiện bình thường

thông qua người đại diện tham gia vào quá trình định giá.

Ba là, nhằm đảm bảo việc khách quan, cơ quan có thẩm quyền quyết định giá đất không thể đồng thời là cơ quan có thẩm quyền thu hồi đất, cơ quan có thẩm quyền giao đất cho thuê đất.

Thứ năm, thời điểm xác định giá đất bồi thường

Theo quy định của Luật Đất đai năm 2013, thời điểm xác định giá đất bồi thường là thời điểm quyết định thu hồi đất. Quy định này thoạt nghe thì có vẻ phù hợp, nhưng khi xem xét lại chưa thật sự hợp lý, bởi lẽ, giá đất thay đổi theo thời gian, thậm chí trong một khoảng thời gian rất ngắn. Do vậy, giá đất nói chung và giá đất bồi thường nói riêng phải được hiểu là giá đất tại một thời điểm xác định. Mặt khác, để xác định giá đất cần có một khoảng thời gian. Hay nói một cách khác, việc xác định giá đất tại thời điểm có quyết định thu hồi đất là quy định không khả thi, mặc dù quy định này có lẽ mong muốn đem lại giá bồi thường tốt nhất cho người có đất bị thu hồi* (* *thường giá đất có xu hướng tăng theo thời gian*).

Ngoài ra, quy định này cũng bị vô hiệu hóa bởi chính Luật Đất đai, bởi lẽ: trước khi ra quyết định thu hồi đất thì việc xác định giá đất đã phải được tiến hành và Luật Đất đai cũng không quy định về thời hạn tối đa có quyền tiến hành việc xác định giá đất[12]

Để khắc phục tình trạng này, Luật Đất đai năm 2013 cần có sự sửa đổi để khắc phục hạn chế nêu trên theo hướng thời điểm xác định giá đất là thời điểm trước thời điểm ra quyết định thu hồi đất, nhưng không quá một thời hạn nhất định so với thời điểm ra. Thời hạn này đảm bảo tối đa quyền lợi cho người có đất bị thu hồi và đảm bảo tính khả thi trong việc xác định giá đất bồi thường.

12 *Theo quy định tại Điều 69 Luật Đất đai năm 2013 UBND cấp tỉnh ra quyết định thu hồi đất trong cùng một ngày với việc phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Trong phương án này, đã phải xác định giá đất bồi thường*

ĐẤU GIÁ QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT TRONG THỊ TRƯỜNG QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT SƠ CẤP

ThS. Dư Phước Thoại
Khoa Luật và KHCT -
Trường Đại học An Giang

PHẦN TÓM TẮT

Bài viết tập trung trình bày khái quát về thị trường quyền sử dụng đất sơ cấp, phân tích đặc trưng, chủ thể tham gia và sự cần thiết của đấu giá quyền sử dụng đất trong thị trường quyền sử dụng đất sơ cấp. Cuối cùng sẽ đề xuất một số kiến nghị nhằm hoàn thiện pháp luật về đấu giá quyền sử dụng đất góp phần nâng cao tính thị trường trong thị trường quyền sử dụng đất sơ cấp.

1. Đặt vấn đề

Pháp luật về thị trường quyền sử dụng đất tại Việt Nam ngày càng được hoàn thiện, đáp ứng được nhu cầu thực tế. Tuy nhiên, thị trường quyền sử dụng đất sơ cấp có phần ít sôi động và hấp dẫn nhà đầu tư so với thị trường quyền sử dụng đất thứ cấp. Khi đấu giá quyền sử dụng đất trong trường hợp Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất và cho thuê đất xuất hiện đã tạo nên sự cạnh tranh về giá giữa những người tham gia đấu giá, hình thành sự khác biệt so với hoạt động giao đất, cho thuê đất thông thường. Tuy nhiên, một số quy định về đấu giá quyền sử dụng đất trong đó có pháp luật về đất đai và pháp luật về đấu giá tài sản còn nhiều vấn đề cần được hoàn thiện. Nghiên cứu về đấu giá quyền sử dụng đất trong thị trường quyền sử dụng đất sơ cấp là vấn đề cần thiết để cải thiện các hoạt động của thị trường quyền sử dụng đất cũng như công khai, minh bạch hóa hoạt động giao đất, cho thuê đất của Nhà nước.

2. Cơ sở lý luận về đấu giá quyền sử dụng đất trong thị trường quyền sử dụng đất sơ cấp

2.1 Khái niệm đấu giá quyền sử dụng đất

Đấu giá tài sản là hình thức bán tài sản có từ hai người trở lên tham gia đấu giá theo nguyên tắc, trình tự và thủ tục được quy định...[1] Đất đai giữ vị trí khá quan trọng so với các loại tài sản khác, đặc biệt là trong bối cảnh hiện nay do nhu cầu sử dụng đất ngày càng tăng trong khi diện tích đất là có giới hạn. Quyền sử dụng đất là một loại tài sản nên cũng có thể tham gia vào quan hệ đấu giá tài sản, chỉ khác ở chỗ chế độ sở hữu, bởi đất đai thuộc sở hữu toàn dân, do Nhà nước làm đại diện chủ sở hữu, nên chỉ là đấu giá quyền sử dụng đất chứ không phải là đấu giá đất như một số quốc gia tư hữu về đất đai.

Trong quan hệ đấu giá quyền sử dụng đất có hai đặc trưng khá rõ nét đối với đấu giá các loại tài sản khác: *Một là*, chủ thể Nhà nước với vai trò bên bán, đại diện cho chủ sở hữu toàn dân. *Hai là*, đối tượng của quan hệ là

1 Khoản 2 Điều 5 Luật Đấu giá tài sản năm 2016

quyền sử dụng đất. Với tính chất mua - bán trong giao dịch dân sự, bên bán sẽ tiến hành các thủ tục để chuyển giao quyền sử dụng đất cho bên mua và bên mua sẽ phải thực hiện nghĩa vụ thanh toán đủ và đúng hạn cho bên bán.

Bản chất quan hệ đấu giá là một phương thức bán tài sản, ở đó người mua muốn có được tài sản, còn người bán muốn bán được tài sản với giá cao. Việc Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất và cho thuê đất thực chất là đang "bán quyền sử dụng đất" và "bán quyền sử dụng đất có thời hạn". Nên giao đất có thu tiền sử dụng đất và cho thuê đất thông qua đấu giá là một sự kết hợp phát huy được hết các thế mạnh của từng mảnh ghép và đạt được lợi ích một cách tối ưu nhất. Từ những phân tích trên, có thể đưa ra khái niệm đấu giá quyền sử dụng đất như sau: đấu giá quyền sử dụng đất là hình thức Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất có sự cạnh tranh về giá và năng lực chủ thể giữa các tổ chức, cá nhân đủ điều kiện và trình tự, thủ tục theo quy định của pháp luật.

2.2 Khái niệm thị trường quyền sử dụng đất sơ cấp

Thị trường là nơi diễn ra các hoạt động trao đổi hàng hóa được tạo ra trong quá trình sản xuất, là không gian về mặt địa lý để trao đổi hàng hóa với nhau. Thị trường quyền sử dụng đất chính là tổng hòa các mối giao dịch có điều kiện về quyền sử dụng đất diễn ra trong một không gian nhất định, tại một địa điểm nhất định, vào một khoảng thời gian nhất định.[2] Thừa nhận quyền sử dụng đất có giá trị như một loại hàng hóa thì khi tham gia vào thị trường cũng phải tuân theo các quy luật của thị trường. Căn cứ trên tiêu chí chủ thể tham gia thị trường và trình tự tham gia thị trường có thể phân chia thị trường quyền sử dụng đất thành thị trường sơ cấp và thị trường thứ cấp. Đặc trưng về mặt chủ thể chính là tiêu chí phân định rõ nét nhất đối với thị trường quyền sử dụng đất sơ cấp, khi mà Nhà nước tham gia với tư cách là đại diện chủ sở hữu đất đai. Vì lẽ đó, trong thị trường quyền sử dụng đất sơ cấp chỉ được cung ứng một chiều từ phía Nhà nước sang cho người sử dụng đất, đồng thời chi phối về số lượng, giá cả và một số vấn đề khác có liên quan.

---

2 Bùi Thị Tuyết Mai (2005), *Thị trường quyền sử dụng đất ở Việt Nam*, Nxb Lao động - Hà Nội, Hà Nội, tr. 42-43.

Ngoài mang tính chất tài sản thì thị trường quyền sử dụng đất sơ cấp còn mang tính chất hành chính. Vì suy cho cùng sự chuyển giao quyền sử dụng đất từ Nhà nước cũng phải thông qua quyết định hành chính hoặc hợp đồng (hợp đồng thuê đất). Tuy sự chuyển giao quyền sử dụng đất thông qua hợp đồng, nhưng về bản chất hợp đồng này không phải là hợp đồng dân sự với sự tự do thỏa thuận mà là hợp đồng hành chính. Đây chỉ là hình thức pháp lý để triển khai quyết định cho thuê đất mà thôi. Tức là, việc cho thuê đất triển khai bằng hợp đồng cho thuê đất vẫn thể hiện quyền lực nhà nước, thực thi quyền lực nhà nước.[3] Về lý thuyết, hợp đồng này có đầy đủ các yếu tố cấu thành một hợp đồng, nhưng lại không hoàn toàn chịu sự chi phối của pháp luật dân sự, mà sự chi phối của pháp luật hành chính là phần lớn. Hơn nữa, các điều khoản thuộc nội dung của giao dịch cho thuê đất thường là sự thể hiện thẩm quyền của cơ quan giao đất hoặc cho thuê đất trong mối quan hệ với người muốn có đất để sử dụng.[4]

Với chế độ sở hữu toàn dân về đất đai nên rất khó có được một thị trường đất đai thực thụ, mà chỉ là "thị trường quyền sử dụng đất". Một vấn đề rất được quan tâm là sự can thiệp của cơ quan công quyền vào thị trường quyền sử dụng đất. Sự can thiệp này về phần lớn mang tính điều tiết và định hướng chung cho thị trường quyền sử dụng đất. Biểu hiện rõ nét nhất cho sự điều tiết chính là ở thị trường sơ cấp, tức là hoạt động giao đất, cho thuê đất của Nhà nước, bởi Nhà nước là chủ thể duy nhất có quyền cung ứng quyền sử dụng đất ra thị trường với sự chủ động dựa vào tình hình thực tế trên thị trường. Tóm lại, "thị trường quyền sử dụng đất sơ cấp là quá trình chuyển dịch quyền sử dụng đất từ Nhà nước cho chủ thể sử dụng đất bằng hình thức giao đất, cho thuê đất."

2.3 Khái niệm giao đất, cho thuê đất

Cụ thể hóa Điều 53 Hiến pháp năm 2013 về quan hệ sở hữu đất đai, Điều 4 Luật Đất đai năm 2013 đã quy định: "Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Nhà nước trao quyền sử

3 Trần Quang Huy (Chủ biên) (2006), *Giáo trình Giao đất và thu hồi đất*, Nxb Hà Nội, Hà Nội, tr. 11

4 Nguyễn Ngọc Điện, *Cấu trúc kỹ thuật của hệ thống pháp luật sở hữu bất động sản Việt Nam: Một góc nhìn Pháp*, Tạp chí *Nhà nước và Pháp luật*, số 6 (101)/2007, tr. 22.

dụng đất cho người sử dụng đất theo quy định của Luật này." Nắm trong tay quyền đại diện cho chủ sở hữu đất đai nhưng Nhà nước không trực tiếp khai thác, sử dụng đất mà sẽ chuyển giao cho những chủ thể có nhu cầu sử dụng đất. Một trong các cách thức để thực hiện quyền năng của một chủ sở hữu chính là thông qua hoạt động giao đất, cho thuê đất của Nhà nước. Trong các nội dung quản lý nhà nước về đất đai, giao đất, cho thuê đất có tính định đoạt cao nhất, thể hiện quyền lực nhà nước rõ nét nhất và có tính điều phối quỹ đất đai thống nhất vì lợi ích tổng thể của xã hội của từng người sử dụng đất, thể hiện vai trò quyết định của Nhà nước trong thị trường sơ cấp, thị trường mà nguồn cung duy nhất xuất phát từ quỹ đất đai do Nhà nước nắm giữ.

Có quan điểm cho rằng: "Giao đất: hành vi pháp lý đơn phương. Giao đất về mặt kỹ thuật pháp lý là sự bày tỏ ý chí của Nhà nước như là phản ứng thuận lợi đối với yêu cầu của người có nhu cầu sử dụng đất. Yêu cầu đó không phải là một đề nghị giao kết hợp đồng mà chỉ là một thỉnh nguyện."[5] Theo quan điểm này, Nhà nước được chủ động trong việc quyết định giá đất, điều kiện để được giao đất. Trong khi ở phương diện ngược lại, người sử dụng đất tiềm năng chỉ có quyền chấp nhận hay không chấp nhận mà không thể thỏa thuận, thương lượng được với Nhà nước. Chính vì những đặc điểm mang tính chất quyền uy đó mà trong chừng mực nhất định việc giao đất là hành vi pháp lý hành chính đơn phương, bởi suy cho cùng Nhà nước giao đất thông qua quyết định hành chính. Theo quy định của Luật Đất đai năm 2013 (khoản 7 Điều 3) thì *Nhà nước giao quyền sử dụng đất là việc Nhà nước ban hành quyết định giao đất để trao quyền sử dụng đất cho đối tượng có nhu cầu sử dụng đất*.

Bên cạnh giao đất, hình thức cho thuê đất cũng được sử dụng khá phổ biến, thông qua việc thuê đất người sử dụng đất có quyền sử dụng đất trong một thời hạn nhất định. Cho thuê đất là nhà nước có thẩm quyền chuyển giao quyền sử dụng đất cho bên thuê sử dụng trong một thời hạn nhất định. Bên thuê phải sử dụng đúng mục đích, trả tiền thuê và trả lại đất khi hết hạn thuê đã được các bên thỏa thuận trong hợp đồng thuê. Pháp luật hiện hành (khoản 8 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013) đã định nghĩa *Nhà nước cho*

---

5 Nguyễn Ngọc Điện, *Cấu trúc kỹ thuật của hệ thống pháp luật sở hữu bất động sản Việt Nam: Một góc nhìn Pháp*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 6 (101)/2007, tr. 21-22.

thuê quyền sử dụng đất là việc Nhà nước quyết định trao quyền sử dụng đất cho đối tượng có nhu cầu sử dụng đất thông qua hợp đồng cho thuê quyền sử dụng đất. Tuy sự chuyển giao quyền sử dụng đất thông qua hợp đồng, nhưng về bản chất hợp đồng này không phải là hợp đồng dân sự với sự tự do thỏa thuận mà là hợp đồng hành chính. Đây chỉ là hình thức pháp lý để triển khai quyết định cho thuê đất mà thôi. Tức là, việc cho thuê đất triển khai bằng hợp đồng cho thuê đất vẫn thể hiện quyền lực nhà nước, thực thi quyền lực nhà nước.[6] Về lý thuyết, hợp đồng này có đầy đủ các yếu tố cấu thành một hợp đồng, nhưng lại không hoàn toàn chịu sự chi phối của pháp luật dân sự, mà sự chi phối của pháp luật hành chính là phần lớn. Hơn nữa, các điều khoản thuộc nội dung của giao dịch cho thuê đất thường là sự thể hiện thẩm quyền của cơ quan giao đất hoặc cho thuê đất trong mối quan hệ với người muốn có đất để sử dụng.[7]

Nếu như nhìn nhận vấn đề một cách tổng quát và toàn diện thì giữa giao đất và cho thuê đất là sự khác biệt về mặt hình thức, bởi tính tài sản trong hợp đồng thuê đất không giống như hợp đồng dân sự mà hợp đồng thuê đất về thực chất là một bước đi mang tính thủ tục hành chính, suy cho cùng quan hệ cho thuê đất cũng là quan hệ hành chính. Việc dùng quyết định hành chính trong hoạt động thực hiện quyền sở hữu đất đai của Nhà nước cho thấy sự thiếu rạch ròi trong việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước về đất đai với vai trò của một chủ sở hữu tài sản. Sự lẫn lộn nhập nhằng này tất yếu dẫn đến sự bất bình đẳng trong quan hệ tài sản giữa Nhà nước (mà đại diện là các cơ quan chức năng) với người sử dụng đất.[8] Vì trong điều kiện như thế, Nhà nước mang quyền lực công thông qua các thủ tục hành chính sẽ ở vị thế cao hơn, điều này rất dễ phát sinh tiêu cực, làm cho quan hệ sử dụng đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất không còn được tròn trịa như mong muốn.

---

6 Trần Quang Huy (Chủ biên) (2006), *Giáo trình Giao đất và thu hồi đất*, Nxb Hà Nội, Hà Nội, tr. 11

7 Nguyễn Ngọc Điện, *Cấu trúc kỹ thuật của hệ thống pháp luật sở hữu bất động sản Việt Nam: Một góc nhìn Pháp*, Tạp chí *Nhà nước và Pháp luật*, số 6 (101)/2007, tr. 22

8 Lưu Quốc Thái, *Yếu tố thị trường trong quan hệ đất đai giữa Nhà nước và người sử dụng đất trong "thị trường quyền sử dụng đất sơ cấp"*, Tạp chí *Nhà nước và Pháp luật*, số 11/2007, tr. 68

Tuy nhiên, sự phát triển của pháp luật về đất đai đã cho thấy sự tiến bộ trong việc chuyển giao quyền sử dụng đất khi đã cho phép và đẩy mạnh việc giao đất, cho thuê đất thông qua đấu giá, góp phần tạo nên sự lành mạnh trong quan hệ vốn chưa cân bằng này. Dù vậy, người trúng đấu giá vẫn phải xác lập quyền sử dụng đất thông qua quyết định hành chính, lợi ích mà Nhà nước có được chính là tiền sử dụng đất sẽ thu được nhiều hơn. Để vận hành chế độ sở hữu toàn dân trong nền kinh tế thị trường, cùng với đặc trưng quan hệ giao đất, cho thuê đất là quan hệ tài sản, trước hết cần phải đảm bảo được sự minh bạch, công khai và bình đẳng giữa Nhà nước và người sử dụng đất, đảm bảo yếu tố thị trường trong thị trường quyền sử dụng đất sơ cấp, việc xác lập quyền sử dụng đất bằng hợp đồng có lẽ thể hiện tốt nhất điều này. Nghĩa là, việc chuyển giao này phải theo nhu cầu khách quan của thị trường, không thể là sự ban phát mang tính đặc ân vì những hành động tiêu cực. Người sử dụng đất sẽ không còn phải chịu những khoản chi không chính đáng để từ đó phải tìm cách khác (cũng không chính đáng) để lấy lại những gì đã mất, mà người thiệt hại sẽ là toàn dân - người chủ thực sự của đất đai. Trên thực tế, việc chuyển giao quyền sử dụng đất của Nhà nước cho người sử dụng đất bằng hợp đồng cũng không phải là cách làm mới, bởi Trung Quốc, nước có chế độ sở hữu đất đai tương tự Việt Nam, đã chính thức thể chế hóa và thực hiện cách này.[9]

Có thể định nghĩa chung việc giao quyền sử dụng đất và cho thuê đất như là các giao dịch mà theo đó, Nhà nước thông qua vai trò của một cơ quan được chỉ định theo pháp luật, chuyển giao một phần đất cho một chủ thể của quan hệ pháp luật sử dụng. Sự chuyển dịch giao đất và cho thuê đất là mục tiêu của của người sử dụng đất tiềm năng đối với cơ quan có thẩm quyền trên cơ sở tuân thủ các quy định của pháp luật. Tóm lại, giao đất, cho thuê đất là hoạt động trao quyền sử dụng đất của Nhà nước, thông qua quyết định hành chính hoặc hợp đồng thuê đất cho đối tượng có nhu cầu sử dụng đất.

---

9 Lưu Quốc Thái, *Yếu tố thị trường trong quan hệ đất đai giữa Nhà nước và người sử dụng đất trong "thị trường quyền sử dụng đất sơ cấp"*, Tạp chí *Nhà nước và Pháp luật*, số 11/2007, tr. 69

2.4 Chế độ pháp lý về sở hữu và điều phối đất đai của Nhà nước

Mỗi quốc gia sẽ có một định hướng riêng nên cũng sẽ chọn cho mình một hình thức sở hữu về đất đai khác nhau. Việt Nam có những đặc trưng về chính trị - kinh tế, đã lựa chọn hình thức "sở hữu toàn dân" đối với đất đai. Quyền sở hữu toàn dân về đất đai có tính chất trừu tượng, sở dĩ thực tế không có chủ thể "Toàn dân", cho nên "Toàn dân" không thể thực hiện quyền sở hữu mà phải thông qua người đại diện. Với lý giải này thì chủ sở hữu về đất đai sẽ không trực tiếp thực hiện quyền sử dụng mà do người đại diện chủ sở hữu thực hiện, sau đó mới chuyển giao cho người sử dụng cụ thể. Sở hữu toàn dân về đất đai không phải là sở hữu nhà nước (và nói chung sở hữu toàn dân về các tài sản khác cũng vậy). Toàn dân, tức công dân của một nước (chứ không phải người nước ngoài) và thiết chế đại diện chung cho họ là Nhà nước chia nhau quyền của chủ sở hữu đất đai theo Hiến pháp và pháp luật mà họ đã chấp nhận.[10]

Thực tế, sở hữu toàn dân đối với đất đai không chỉ có ở Việt Nam, mà còn có ở Trung Quốc. Điểm khác biệt trong cách dùng thuật ngữ này trước đây là pháp luật Trung Quốc đã đồng nhất sở hữu nhà nước với sở hữu toàn dân và xác định rõ người thực hiện các quyền của chủ sở hữu toàn dân đối với đất đai chính là Nhà nước, thông qua cơ quan đại diện là Hội đồng Nhà nước. Có lẽ đây là cách thức mà Việt Nam đã và đang áp dụng, có thể là từ sự tham khảo kinh nghiệm từ Trung Quốc hoặc cũng có thể là do sự "điều khiển" mang tính khách quan của quy luật về quyền sở hữu, đó là chủ sở hữu tài sản phải là một thực thể được xác định cụ thể.[11] Theo quan điểm này thì sở hữu toàn dân và sở hữu nhà nước chỉ khác nhau về tên gọi nhưng thực chất là đồng quy với nhau. Với cách hiểu này sẽ có các ưu điểm sau: *Một là*, việc phân tích, mổ xẻ sở hữu toàn dân đối với đất đai ở Việt Nam trở nên đơn giản vì dễ dàng thấy được chủ sở hữu đích thực đối với đất đai. Sự đồng nhất này đồng thời có ý nghĩa chính trị, một Nhà nước *của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân* (Điều 2 Hiến pháp năm 2013) thì nguồn lời từ đất đai là tài sản chung của toàn dân tộc, sự phân chia lợi ích

10 Vũ Văn Phúc, *Sở hữu toàn dân về đất đai: Tất yếu, nhưng cần đổi mới về nội dung trong cơ chế hiện thực hóa*, Tạp chí *Lý luận chính trị*, số 4/2012, tr. 27.

11 Lưu Quốc Thái, *Sở hữu đất đai và vấn đề phát triển kinh tế thị trường ở Việt Nam*, Tạp chí *Nhà nước và Pháp luật*, số 10/2008, tr. 38.

này là do đại diện chủ sở hữu quyết định. *Hai là*, việc đồng nhất này đề cao vai trò của Nhà nước, do lúc này Nhà nước vừa có trong tay quyền sở hữu toàn dân, vừa nắm giữ quyền lực công. *Ba là*, có một thực thể đứng ra chịu trách nhiệm trước nhân dân, đó chính là Nhà nước.

Trên thế giới tồn tại hai chế độ sở hữu đất đai đối lập nhau đó chính là công hữu và tư hữu. Xuất phát từ chế độ sở hữu về đất đai ở các nước cho phép tư hữu về đất đai, Nhà nước vẫn đóng vai trò là một chủ thể sử dụng đất giống như các chủ thể khác. Khi đó, diễn ra sự phân hóa tự nhiên diện tích đất khi mà lượng đất Nhà nước nắm giữ ít hơn so với các thành phần khác trong xã hội. Xã hội phát triển, nhu cầu sử dụng đất ngày càng tăng lên, diện tích đất trong dân ngày càng không đáp ứng được nhu cầu sản xuất kinh doanh, đặc biệt là những diện tích đất có vị thế thuận lợi, điều mà đất đai do Nhà nước đang nắm giữ có những lợi thế đó. Vì suy cho cùng Nhà nước là một chủ thể sử dụng đất quan trọng, do nắm giữ quyền lực công, đồng thời có được những diện tích đất trước khi tư hữu hóa đất đai.

Do lượng đất Nhà nước đang nắm giữ không nhiều, nhưng lại cần vốn để đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng và nhiều khoản chi làm tăng thêm gánh nặng cho ngân sách. Mặt khác, Nhà nước là do dân "bầu ra", đặt ra một yêu cầu là Nhà nước phải sử dụng quỹ đất công một cách hợp lý, hiệu quả, tạo nên nguồn thu cho ngân sách, phát triển cơ sở hạ tầng, chăm lo cho người dân, xây dựng các công trình công cộng và phúc lợi xã hội. Đứng trước các yêu cầu đó cần có một giải pháp cụ thể để giải quyết các vấn đề đặt ra, đó chính là chuyển đất đai mà Nhà nước đang nắm giữ tạo thành nguồn vốn. Tuy nhiên, việc bán đất này được xem như một "công vụ" do Nhà nước nắm giữ quyền lực công, nên quá trình "bán" cũng phải thực hiện công khai, chịu sự giám sát của người dân và đặc biệt tạo thành càng nhiều vốn càng tốt. Để thực hiện được các yêu cầu đó Nhà nước cần phải sử dụng một cách thức bán đặc biệt hơn, đó chính là đấu giá quyền sử dụng đất, đây là lý do đấu giá quyền sử dụng đất ra đời từ rất sớm ở các nước tư bản chủ nghĩa.

3. Thực trạng đấu giá quyền sử dụng đất trong thị trường quyền sử dụng đất sơ cấp ở Việt Nam

Luật Đất đai năm 2013 đã quy định rõ những trường hợp giao đất có thu

tiền sử dụng đất, cho thuê đất bắt buộc phải thông qua đấu giá, nhưng vẫn có những sai phạm diễn ra trên thực tế. Theo kết luận thanh tra số 978/LK-TTCP của Thanh tra Chính phủ về việc chấp hành chuyển đổi nhà đất công có vị trí đắc địa sang mục đích khác của UBND thành phố Cần Thơ, qua kiểm tra 16 dự án, đã có 7 dự án còn lại để xảy ra thiếu sót, sai phạm. Điển hình là Dự án khu du lịch sông Hậu, UBND thành phố ban hành quyết định thuận cho Nhà khách Cần Thơ thuê diện tích đất này để xây dựng nhưng lại không qua đấu giá. Điều đáng nói là đến nay, dự án này vẫn chưa được hoàn thành, xây dựng trái phép và đang có dư luận xấu ở địa phương. Chưa hết, các Dự án Tổ hợp văn phòng Trung tâm thương mại Khách sạn HD Bank Tower do Công ty TNHH Đầu tư Thương mại, Bất động sản HD Plaza làm chủ đầu tư tại phường Tân An, quận Ninh Kiều; khu đất do Công ty Cổ phần Đầu tư và phát triển Nguyễn Kim làm chủ đầu tư tại 66 Cách Mạng tháng Tám, quận Ninh Kiều... UBND thành phố thu hồi quỹ đất công và cho tổ chức khác thuê nhưng lại không thông qua đấu giá.[12] Các sai phạm nêu trên dẫn đến giảm nguồn thu cho ngân sách nhà nước từ việc giao đất, cho thuê đất thực hiện dự án đầu tư ở địa phương. Đối với những vụ việc có sai phạm thì cũng sẽ ảnh hưởng đến vấn đề đưa đất vào sử dụng, thậm chí không thể sử dụng trong một thời gian dài gây lãng phí "đất vàng" vốn phải được đầu tư phát triển.

Hay vụ việc gần nhất là việc Công ty TNHH Đầu tư bất động sản Ngôi Sao Việt (thuộc Tập đoàn Tân Hoàng Minh), đơn vị trúng thầu lô đất 3-12 (diện tích gần 10.060m^2) tại khu đô thị mới Thủ Thiêm với mức giá kỷ lục là 24.500 tỷ đồng, cao gấp 8,3 lần giá khởi điểm (tương đương 2,4 tỷ đồng/m^2) vừa thông báo chấm dứt Hợp đồng đấu giá đúng sau 1 tháng diễn ra phiên đấu giá khiến cho dư luận bất ngờ.[13] Đây là vấn đề về đấu giá đất được quan tâm nhất hiện nay, khi giá trúng đấu giá cao gấp nhiều lần so với giá khởi điểm đang thu hút sự quan tâm rất lớn của dư luận xã hội,

12 Lê An, *Thanh tra Chính phủ làm rõ nhiều sai phạm về đất công tại Cần Thơ*, Báo *Giao thông*, ngày 12/7/2018, https://www.baogiaothong.vn/thanh-tra-cp-lam-ro-nhieu-sai-pham-ve-dat-cong-tai-can-tho-d264068.html [truy cập ngày 23/2/2022].

13 Lộc Liên, "Sau vụ Tân Hoàng Minh bỏ cọc ở Thủ Thiêm, nên điều chỉnh quy định đấu giá đất thế nào?", ngày 12/01/2022 https://tienphong.vn/sau-vu-tan-hoang-minh-bo-coc-o-thu-thiem-nen-dieu-chinh-quy-dinh-dau-gia-dat-the-nao-post1408828.tpo [truy cập ngày 23/02/2022]

có thể tạo ra hiệu ứng đối với phát triển kinh tế - xã hội và thị trường nhà ở, bất động sản. Theo quy định tại khoản 1 Điều 39 Luật Đấu giá tài sản năm 2016 thì khoản tiền đặt trước tối thiểu là 5% và tối đa là 20% giá khởi điểm. Tiền đặt trước có ý nghĩa đảm bảo tham gia đấu giá, khoản tiền này sẽ chuyển thành tiền đặt cọc để thực hiện nghĩa vụ mua tài sản khi trúng đấu giá. Khoản tiền đặt trước cụ thể do cơ quan có thẩm quyền lựa chọn phù hợp với từng địa phương. Thực tế cho thấy nếu khoản tiền đặt trước quá cao sẽ khó khăn cho việc kêu gọi, mở rộng người tham gia đấu giá, nhưng nếu quá thấp sẽ làm cho biện pháp này không còn ý nghĩa và dẫn đến những hành vi tiêu cực.[14] Từ vụ việc này rất nhiều người đặt ra vấn đề là khoản tiền đặt trước này quá ít, dễ dẫn đến tình trạng "bỏ cọc" bất chấp các quy định về phạt thêm tiền chậm nộp như hiện nay. Tuy nhiên, đứng ở góc độ của Luật Đấu giá tài sản thì còn nhiều tài sản khác như tài sản thi hành án, tài sản bị tịch thu..., nếu tăng tiền đặt trước lên quá cao thì lại không phù hợp. Còn tiếp cận ở góc độ đấu giá quyền sử dụng đất thì quả thực khoản tiền này chưa đủ cao để đảm bảo rằng nhà đầu tư sẽ nộp đầy đủ tiền trúng đấu giá. Cho nên, hiện nay cần một giải pháp để linh hoạt hơn trong trường hợp này để đảm bảo hài hòa về lợi ích của các bên.

4. Kết luận và kiến nghị

Từ quy định của pháp luật và những vụ việc thực tế, để đảm bảo hiệu quả trong hoạt động giao đất, cho thuê đất cũng như đảm bảo tính thị trường, công khai minh bạch cho thị trường quyền sử dụng đất sơ cấp, có rất nhiều quy định cần hoàn thiện, có thể kể đến một số nội dung nổi bật sau:

Thứ nhất, khoản 3 Điều 118 Luật Đất đai năm 2013 quy định trong trường hợp không có người tham gia hoặc trường hợp chỉ có một người đăng ký tham gia đấu giá hoặc đấu giá ít nhất là 02 lần nhưng không thành thì thực hiện việc giao đất, cho thuê đất mà không phải đấu giá quyền sử dụng đất. Tuy nhiên, theo quy định tại Điều 59 Luật Đấu giá tài sản năm 2016 thì khi *có một người đăng ký tham gia đấu giá, một người tham gia đấu giá, một người trả giá* vẫn được xem là đấu giá không thành. Như vậy nếu rơi vào tình trạng có hơn một người đăng ký tham gia đấu giá nhưng lại chỉ có một

14 Đặng Thị Bích Liễu (2013), *Pháp luật về đấu giá quyền sử dụng đất ở Việt Nam*, Nxb Chính trị quốc gia-Sự thật, Hà Nội, tr. 231.

người tham gia đấu giá và trả giá thì sẽ gặp không ít khó khăn. Có thể thấy, giữa hai văn bản không có sự thống nhất với nhau. Nên chăng áp dụng trường hợp có một người đăng ký tham gia đấu giá, một người tham gia đấu giá, một người trả giá vẫn xem là đấu giá không thành. Bởi vì đấu giá tạo tính công khai, minh bạch, sự cạnh tranh giữa những người tham gia đấu giá để trả giá, nếu chỉ có một người thì các tiêu chí trên hoàn toàn vô nghĩa, qua đó làm tăng sự cạnh tranh trong thị trường quyền sử dụng đất sơ cấp. Cần thiết khi sửa đổi Luật Đất đai năm 2013 nên quy định trường hợp đấu giá không thành kể cả trong trường hợp "*không có người tham gia đấu giá, chỉ có một người đăng ký tham gia đấu giá, một người tham gia đấu giá, một người trả giá*."

Ngoài ra, nếu không có người tham gia hoặc trường hợp chỉ có một người đăng ký tham gia đấu giá hoặc đấu giá ít nhất là 02 lần nhưng không thành thì thực hiện việc giao đất, cho thuê đất mà không phải đấu giá, đây được xem như trường hợp "kẽ hở" để không đấu giá làm giảm đi tính thị trường. Với quy định này sẽ có nhiều trường hợp cố ý để đấu giá không thành dẫn đến giao đất, cho thuê đất theo hình thức chỉ định. Lúc này, người được chỉ định phải bị đặt nghi vấn, do không đăng ký tham gia đấu giá. Cần phải quản lý chặt chẽ trong việc móc nối giữa đơn vị tổ chức cuộc đấu giá với tổ chức đấu giá tài sản, đồng thời quản lý chặt khâu niêm yết, thông báo công khai trong trình tự thủ tục đấu giá, bởi để cố tình khiến cho cuộc đấu giá không thành thì phải có sự gian lận, lừa dối, đi trái ngược lại với nguyên tắc công khai, minh bạch và làm thất thu cho ngân sách nhà nước.

Thứ hai, về tiền đặt trước khi tham gia đấu giá. Thiết nghĩ nên bổ sung "trừ trường hợp pháp luật có quy định khác" trong quy định về tiền đặt trước tại Điều 39 Luật Đấu giá tài sản "Người tham gia đấu giá phải nộp tiền đặt trước. Khoản tiền đặt trước do tổ chức đấu giá tài sản và người có tài sản đấu giá thỏa thuận, nhưng tối thiểu là năm phần trăm và tối đa là hai mươi phần trăm giá khởi điểm của tài sản đấu giá, *trừ trường hợp pháp luật có quy định khác*". Đồng thời, Điều 6 Thông tư liên tịch số 14/2015/TTLT-BTNMT-BTP ngày 04/4/2015 của Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Tư pháp quy định việc tổ chức thực hiện đấu giá quyền sử dụng đất để giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc cho thuê đất nên bổ sung vào việc xác định mức tiền đặt trước vào Phương án đấu giá quyền sử dụng đất, cụ thể tiền đặt trước trong đấu giá quyền sử dụng đất nên dao động từ 15%

đến 30% tùy từng trường hợp cụ thể mà cơ quan phê duyệt phương án sẽ quyết định.

Thứ ba, Thành phần của Hội đồng đấu giá trong trường hợp đặc biệt vẫn bao gồm đại diện của các cơ quan nhà nước (cơ quan tài chính, tài nguyên và môi trường, tư pháp…) do Ủy ban nhân dân có thẩm quyền thành lập. Chứng tỏ rằng, đấu giá quyền sử dụng đất thông qua Hội đồng vẫn còn mang tính hành chính trong việc thực hiện một hoạt động có tính chất chuyên nghiệp, mặc dù có thể thuê Đấu giá viên để điều hành cuộc đấu giá. Chính vì yếu tố hành chính có thể chi phối hoạt động mang tính trung gian này có thể sẽ ảnh hưởng đến tính thị trường trong đấu giá quyền sử dụng đất. Có thể thấy, pháp luật trong trường hợp này chưa có sự phân biệt giữa "người có tài sản đấu giá" và "bên đấu giá tài sản". Có quan điểm cho rằng, việc pháp luật hiện hành thừa nhận các cơ quan quản lý nhà nước về đất đai có thẩm quyền giao đất, cho thuê đất đồng thời có tư cách "người có tài sản đấu giá" vừa có tư cách "bên đấu giá tài sản" dẫn đến nhiều hệ lụy trong quá trình tổ chức thực hiện đấu giá quyền sử dụng đất theo kiểu "vừa đá bóng vừa thổi còi", vừa thiếu tính chuyên nghiệp tạo điều kiện phát sinh các hành vi tiêu cực, gây thiệt hại cho Nhà nước, cho người tham gia đấu giá, ảnh hưởng không tốt đến thị trường quyền sử dụng đất, thị trường bất động sản.[15] Hơn nữa, các cuộc đấu giá bình thường sẽ do Đấu giá viên điều hành, nhưng đối với quyền sử dụng đất có giá trị lớn, phức tạp lại có thể không được sự điều hành của Đấu giá viên là chưa hợp lý. Thiết nghĩ, hoạt động đấu giá quyền sử dụng đất nên giao về cho tổ chức đấu giá chuyên nghiệp thực hiện, chỉ thành lập Hội đồng đấu giá quyền sử dụng đất trong trường hợp không thuê được tổ chức đấu giá chuyên nghiệp khi đã thực hiện thông báo công khai lựa chọn tổ chức đấu giá tài sản.

Dựa trên những lý thuyết về thị trường quyền sử dụng đất sơ cấp có thể thấy được tầm quan trọng đấu giá quyền sử dụng đất trong việc gia tăng tính thị trường của thị trường quyền sử dụng đất sơ cấp. Nhằm hướng đến một thị trường quyền sử dụng đất lành mạnh cần thiết phải tận dụng và

15 Đặng Thị Bích Liễu, *Vấn đề "Người có tài sản bán đấu giá" và "Người bán đấu giá tài sản" trong pháp luật về đấu giá quyền sử dụng đất ở Việt Nam*, Tạp chí *Nhà nước và Pháp luật*, số 2/2010, tr. 62.

khai thác triệt để phương thức giao đất, cho thuê đất thông qua đấu giá quyền sử dụng đất. Mặc dù về mặt pháp lý và thực tiễn đấu giá quyền sử dụng đất vẫn còn một số tồn tại cần được khắc phục, nhưng so với việc giao đất, cho thuê đất theo hình thức chỉ định đã có nhiều ưu điểm nổi trội. Pháp luật về đất đai và đấu giá tài sản chi phối phần lớn hoạt động đấu giá quyền sử dụng đất. Thế nên, việc làm cần thiết nhất là hoàn thiện các quy định có liên quan còn chưa phù hợp như: Hội đồng đấu giá quyền sử dụng đất, trường hợp đấu giá không thành, xác định bước giá..., tạo nên một thị trường quyền sử dụng đất sơ cấp lành mạnh và sôi động.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

*** Văn bản quy phạm pháp luật**

1. Luật Đất đai năm 2013;
2. Luật Đấu giá tài sản năm 2016;
3. Thông tư liên tịch số 14/2015/TTLT-BTNMT-BTP ngày 04/4/2015 của Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Tư pháp quy định việc tổ chức thực hiện đấu giá quyền sử dụng đất để giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc cho thuê đất.

*** Tài liệu khác**

4. Bùi Thị Tuyết Mai (2005), *Thị trường quyền sử dụng đất ở Việt Nam*, Nxb Lao động - Hà Nội, Hà Nội;
5. Đặng Thị Bích Liễu (2013), *Pháp luật về đấu giá quyền sử dụng đất ở Việt Nam*, Nxb Chính trị quốc gia-Sự thật, Hà Nội;
6. Đặng Thị Bích Liễu, *Vấn đề "Người có tài sản bán đấu giá" và "Người bán đấu giá tài sản" trong pháp luật về đấu giá quyền sử dụng đất ở Việt Nam*, Tạp chí *Nhà nước và Pháp luật*, số 2/2010;
7. Lê An, *Thanh tra Chính phủ làm rõ nhiều sai phạm về đất công tại Cần Thơ*, Báo *Giao thông*, ngày 12/7/2018, https://www.baogiaothong.vn/thanh-tra-cp-lam-ro-nhieu-sai-pham-ve-dat-cong-tai-can-tho-d264068.html [truy cập ngày 23/2/2022].
8. Lộc Liên, *"Sau vụ Tân Hoàng Minh bỏ cọc ở Thủ Thiêm, nên điều chỉnh quy định đấu giá đất thế nào?"*, ngày 12/01/2022 https://tienphong.vn/sau-vu-tan-hoang-minh-bo-coc-o-thu-thiem-nen-dieu-chinh-quy-dinh-dau-gia-dat-the-nao-post1408828.tpo [truy cập ngày 23/02/2022]
9. Lưu Quốc Thái, *Yếu tố thị trường trong quan hệ đất đai giữa Nhà nước và*

người sử dụng đất trong "thị trường quyền sử dụng đất sơ cấp", Tạp chí *Nhà nước và Pháp luật*, số 11/2007

10. Lưu Quốc Thái, *Sở hữu đất đai và vấn đề phát triển kinh tế thị trường ở Việt Nam*, Tạp chí *Nhà nước và Pháp luật*, số 10/2008
11. Nguyễn Ngọc Điện, *Cấu trúc kỹ thuật của hệ thống pháp luật sở hữu bất động sản Việt Nam: Một góc nhìn Pháp*, Tạp chí *Nhà nước và Pháp luật*, số 6 (101)/2007;
12. Trần Quang Huy (Chủ biên) (2006), *Giáo trình Giao đất và thu hồi đất*, Nxb Hà Nội, Hà Nội;
13. Vũ Văn Phúc, *Sở hữu toàn dân về đất đai: Tất yếu, nhưng cần đổi mới về nội dung trong cơ chế hiện thực hóa*, Tạp chí *Lý luận chính trị*, số 4/2012

ĐỊNH GIÁ ĐẤT ĐỐI VỚI DOANH NGHIỆP CỔ PHẦN HÓA: THỰC TRẠNG VÀ KHUYẾN NGHỊ

PHAN TRUNG HIỀN
GVCC.PGS.TS, Phó Trưởng Khoa Luật, Trường Đại học Cần Thơ
pthien@ctu.edu.vn
LÊ THỊ KIM LOAN
Kiểm sát viên, Viện kiểm sát Tp.Cần Thơ - học viên cao học K27, Khoa Luật, Trường Đại học Cần Thơ
loanm3420021@gstudent.ctu.edu.vn

1. Đặt vấn đề

Nước ta đang trong giai đoạn đổi mới toàn diện, tất yếu là phải sắp xếp, cơ cấu lại và nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước, đòi hỏi các doanh nghiệp phải có sự thay đổi và chuyển mình đó là quá trình cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước, đánh dấu một bước tiến mới về xây dựng nền kinh tế với sự cạnh tranh lành

mạnh, thể hiện được việc phân phối lợi nhuận theo thành quả lao động và kết quả đầu tư, tuy nhiên, việc xác định giá trị quyền sử dụng đất của doanh nghiệp khi cổ phần hóa vẫn luôn là "nút thắt khó gỡ". Chính vì vậy, cần phải hoàn thiện những quy định của pháp luật về định giá đất khi cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước vừa đảm bảo hiệu quả việc sử dụng tài sản công vừa góp phần phát triển kinh tế đất nước trong thời kỳ hội nhập.

2. Cơ sở lý luận

2.1. Lý thuyết về định giá đất

Giá đất là yếu tố trung tâm của hệ thống tài chính về đất đai của quốc gia, Luật Đất đai năm 2013 quy định *giá đất là giá trị của quyền sử dụng đất tính trên một đơn vị diện tích đất*[1] và phải được thể hiện *bằng tiền*[2]. Đất đai là tài nguyên quốc gia vô cùng quý giá, là tư liệu sản xuất đặc biệt, đất đai còn là nguồn nội lực, nguồn vốn để phát triển đất nước, nên "về bản chất, nó cũng được xác định là loại tài sản tồn tại dưới dạng vật chất"[3], theo quy định của Bộ luật dân sự năm 2015 *quyền sử dụng đất là tài sản*[4] và trong nền kinh tế thị trường hiện nay việc định giá loại tài sản này là một nhu cầu của thực tiễn.

Với đặc thù là loại tài sản mà bản thân không thể tự tạo ra giá trị nhưng lại phản ánh tác dụng thông qua khả năng thu lợi và các quyền được thụ hưởng nên quyền lợi của người sử dụng đất đến đâu thì khả năng thu lợi sẽ đến đó. Khác với các loại tài sản thông thường khi định giá đất cần phải xem xét toàn diện về các yếu tố ảnh hưởng trực tiếp như: tính cố định không thể di dời; tính bền vững theo thời gian; tính khan hiếm theo vị trí độc lập của đất; kết cấu hạ tầng; điều kiện kinh tế - xã hội; yếu tố pháp lý... để xác định giá trị của đất. Thực tế, giá đất được hình thành chủ yếu từ thị trường nên khi định giá đất phải được dựa trên các nguyên tắc và phương pháp định giá cùng các dữ liệu của thị trường, tình hình giao dịch, quan

1 Khoản 19 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013
2 Khoản 20 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013
3 Phan Trung Hiền (chủ biên): Pháp luật về quản lý và sử dụng đất đai ở Việt Nam, Nxb. Đại học Cần Thơ, 2016, trang 7
4 Điều 105 Bộ luật Dân sự năm 2015

hệ cung-cầu, xu hướng tăng-giảm trước, trong và sau thời điểm định giá để tổng hợp và định ra mức giá hợp lý nhất. Theo quy định tại Điều 113 và Điều 114 Luật Đất đai năm 2013 cơ sở gián tiếp và trực tiếp để tính giá trị quyền sử dụng đất là khung giá đất của Chính phủ được ban hành với định kỳ 05 năm một lần đối với từng loại đất theo từng vùng và bảng giá đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành tại địa phương định kỳ 05 năm một lần.

Như vậy, định giá đất có thể được hiểu là sự ước tính về mặt giá trị bằng hình thái tiền tệ đối với một diện tích đất tại một thời điểm nhất định cho một mục đích cụ thể.

2.2. Các phương pháp định giá đất

Tại Điều 4 Nghị định số 44/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định về giá đất, thì có 05 phương pháp định giá đất bao gồm: Phương pháp so sánh trực tiếp; Phương pháp chiết trừ; Phương pháp thu nhập; Phương pháp thặng dư; Phương pháp hệ số điều chỉnh giá đất.

(i) Phương pháp so sánh trực tiếp: Là phương pháp định giá đất thông qua việc phân tích mức giá của các thửa đất trống tương tự về mục đích sử dụng đất, vị trí, khả năng sinh lợi, điều kiện kết cấu hạ tầng, diện tích, hình thể, tính pháp lý về quyền sử dụng đất (sau đây gọi là thửa đất so sánh) đã chuyển nhượng trên thị trường, trúng đấu giá quyền sử dụng đất để so sánh, xác định giá của thửa đất cần định giá.

(ii) Phương pháp chiết trừ: Là phương pháp định giá đất đối với thửa đất có tài sản gắn liền với đất bằng cách loại trừ phần giá trị tài sản gắn liền với đất ra khỏi tổng giá trị bất động sản (bao gồm giá trị đất và giá trị tài sản gắn liền với đất).

(iii) Phương pháp thu nhập: Là phương pháp định giá đất tính bằng thương số giữa mức thu nhập ròng thu được bình quân một năm trên một đơn vị diện tích đất so với lãi suất tiền gửi tiết kiệm bình quân một năm tính đến thời điểm định giá đất của loại tiền gửi VNĐ kỳ hạn 12 tháng tại ngân hàng thương mại nhà nước có mức lãi suất tiền gửi tiết kiệm cao nhất trên địa bàn cấp tỉnh.

(iv) Phương pháp thặng dư: Là phương pháp định giá đất đối với thửa đất có tiềm năng phát triển theo quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch xây dựng hoặc được phép chuyển mục đích sử dụng đất để sử dụng cao nhất và tốt nhất bằng cách loại trừ tổng chi phí ước tính ra khỏi tổng doanh thu phát triển giả định của bất động sản.

(v) Phương pháp hệ số điều chỉnh giá đất: Là phương pháp định giá đất bằng cách sử dụng hệ số điều chỉnh giá đất nhân (x) với giá đất trong bảng giá đất do Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (sau đây gọi là Ủy ban nhân dân cấp tỉnh) ban hành.

Để định giá đất một cách chính xác cần phải thu thập thông tin đầy đủ về giá đất đã chuyển nhượng trên thị trường, giá đất trúng đấu giá quyền sử dụng đất, giá đất trong cơ sở dữ liệu về đất đai, giá đất trên sàn giao dịch bất động sản, giá đất được xác định từ chi phí, thu nhập của thửa đất và phải bảo đảm khách quan, trung thực. Theo khoản 2 Điều 18 Nghị định số 44/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định về giá đất thì đối với đất của doanh nghiệp cổ phần hóa được áp dụng theo phương pháp hệ số điều chỉnh giá đất.

3. Thực trạng định giá đất khi cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước

Với ưu thế là doanh nghiệp của nhà nước, các doanh nghiệp có lợi thế rất lớn về đất đai khi được nhà nước giao hoặc cho thuê nhưng khi cổ phần hóa thì đất đai lại không có giá trị. Minh chứng cho vấn đề này là trường hợp giá đất tại số 4 Thụy Khuê, Ba Đình, Hà Nội của Hãng phim truyện Việt Nam (VFS), với diện tích hàng ngàn m^2 nhưng lại có giá là "0 đồng", trong khi "giá đất ở tại mặt đường Thụy Khuê được Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội quy định là 46 triệu/m^2, nhưng thực tế có thời điểm giao dịch đã lên đến 250 triệu đồng/m^2"[5] nên việc xác định giá đất này đã làm thất thu ngân sách hàng trăm tỷ đồng. Chính vì thế, việc nhà nước quyết định "2 lô đất 5.443m2 tại số 4 Thụy Khuê, quận Tây Hồ, thành phố Hà Nội sẽ được trả về

5 Thu Trang "Đất vàng Hãng phim truyện Việt Nam: Vật hồi cố chủ" trang tin an ninh điện tử http://antt.vn/dat-vang-hang-phim-truyen-viet-nam-vat-hoi-co-chu-291591.htm[Truy cập ngày 11/8/2021]

cho VFS tiếp tục sử dụng"[6] được sự đồng tình của toàn xã hội.

Theo kết quả kiểm toán còn cho thấy, một số doanh nghiệp cổ phần hóa đã không nghiêm túc thực hiện việc rà soát quỹ đất doanh nghiệp đang quản lý dẫn đến một số diện tích đất, chưa lập hồ sơ thuê đất, chưa thực hiện nghĩa vụ tài chính nên không tiến hành định giá đất khi xác định giá trị doanh nghiệp[7]. Thậm chí trường hợp người có thẩm quyền lại thực thi không nghiêm quy định của pháp luật, lợi dụng việc sắp xếp nhà, đất của doanh nghiệp nhà nước để dần chuyển dịch hơn 6.000m^2 từ nhà nước qua cho tư nhân trái pháp luật "trong dự án tại khu đất 2-4-6 Hai Bà Trưng của Tổng công ty Sabeco (là DNNN thuộc Bộ Công Thương, vốn nhà nước chiếm 89,59%), bà Hồ Thị Kim Thoa (cựu thứ trưởng Bộ Công Thương), ông Vũ Huy Hoàng (cựu bộ trưởng Bộ Công Thương) và Phan Chí Dũng (cựu vụ trưởng Vụ Công nghiệp nhẹ Bộ Công Thương)... đã gây thiệt hại cho nhà nước là "2.713 tỷ đồng"[8].

Do vậy, đất đai luôn là "miếng mồi béo" để các nhà đầu tư tích cực tham gia quá trình cổ phần hóa do các doanh nghiệp nhà nước sở hữu quỹ đất có vị trí đắc địa lại trãi dài từ nam chí bắc, song song đó sau cổ phần hóa các doanh nghiệp còn xin chuyển mục đích sử dụng đất "theo báo cáo của 37 tỉnh (đã gửi về Bộ Tài nguyên và Môi trường), có 9 công ty cổ phần từ doanh nghiệp nhà nước tại Hải Dương, Hưng Yên, Thừa Thiên Huế, Bình Thuận và Gia Lai chuyển mục đích khác so với phương án cổ phần hóa đã được phê duyệt, với tổng diện tích gần 193.720 m^2"[9] hoặc các doanh nghiệp xin chuyển đổi vị trí đất "trên địa bàn Hà Nội có 69 dự án với tổng diện

6 Thu Trang "Đất vàng Hãng phim truyện Việt Nam: Vật hồi cố chủ" trang tin an ninh điện tử http://antt.vn/dat-vang-hang-phim-truyen-viet-nam-vat-hoi-co-chu-291591.htm[Truy cập ngày 11/8/2021]

7 Phụ biểu 01/BCKT-QLSDĐ CPH của Báo cáo kiểm toán tại thành phố Cần Thơ

8 Đinh Chiến, ""Lỗ hổng" thoái vốn nhà nước nhìn từ các vụ án "Vi phạm quy định về quản lý, sử dụng tài sản Nhà nước gây thất thoát lãng phí" bị khởi tố vừa qua", trang tin Pháp lý, https://www.phaply.net.vn/lo-hong-thoai-von-nha-nuoc-nhin-tu-cac-vu-an-vi-pham-quy-dinh-ve-quan-ly-su-dung-tai-san-nha-nuoc-gay-that-thoat-lang-phi-bi-khoi-to-vua-qua-a247384.html [Truy cập ngày 03/02/2022]

9 Hàn Tín, "Khó thu hồi đất đã chuyển mục đích sử dụng sau cổ phần hóa", trang tin báo đầu tư https://baodautu.vn/batdongsan/kho-thu-hoi-dat-da-chuyen-muc-dich-su-dung-sau-co-phan-hoa-d139459.html [Truy cập ngày 04/02/2022]

tích 180 ha đất đã được chuyển đổi sang vị trí khác"[10] nên nhà đầu tư được hưởng lợi ích rất lớn.

Từ thực tiễn này, căn cứ trên cơ sở quy định của pháp luật về việc định giá đất doanh nghiệp khi cổ phần hóa bao gồm nguyên tắc, điều kiện, thẩm quyền, đối tượng, trình tự, thủ tục bài viết chỉ ra các vướng mắc, bất cập của pháp luật hiện hành về công tác định giá đất.

3.1. Nguyên tắc định giá đất khi cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước

Định giá đất phải đảm bảo 04 nguyên tắc[11]: *(i) theo mục đích sử dụng đất hợp pháp tại thời điểm định giá; (ii) theo thời hạn sử dụng đất; (iii) phù hợp với giá phổ biến trên thị trường của loại đất có cùng mục đích sử dụng đã chuyển nhượng, giá trúng đấu giá quyền sử dụng đất đối với những nơi có đấu giá quyền sử dụng đất hoặc thu thập từ việc sử dụng đất; (vi) cùng một thời điểm, các thửa đất liền kề nhau có cùng mục đích sử dụng, khả năng sinh lợi, thu thập từ việc sử dụng đất tương tự nhau thì có mức giá như nhau,* các nguyên tắc cơ bản này được áp dụng để định giá đất khi cổ phần hóa và còn có một số bất cập như sau:

Thứ nhất, về quy định *phù hợp với giá phổ biến trên thị trường của loại đất có cùng mục đích sử dụng đã chuyển nhượng* là thể hiện sự mong muốn giá đất khi cổ phần hóa tương đồng với thị trường quyền sử dụng đất. Tuy nhiên, theo Điều 17 Thông tư số 92/2015/TT-BTC ngày 15/6/2015 của Bộ Tài chính hướng dẫn về căn cứ tính thuế đối với thu nhập từ chuyển nhượng bất động sản quy định trường hợp giá ghi trên hợp đồng của bất động sản nếu thấp hơn bảng giá do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định thì tính theo bảng giá của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, còn nếu giá ghi trên hợp đồng của bất động sản nếu cao hơn bảng giá thì tính theo giá ghi trên hợp đồng. Tuy nhiên, do tâm lý muốn tránh thuế của các chủ thể chuyển nhượng quyền sử dụng đất nên quy định này chưa khuyến khích người

10 Phạm Vinh, "Cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước: Nóng nhất vẫn là chuyện đất đai" trang tin làng mớihttps://langmoi.vn/co-phan-hoa-doanh-nghiep-nha-nuoc-nong-nhat-van-la-chuyen-dat-dai/
[Truy cập ngày 12/8/2021]

11 Điều 112 Luật đất đai năm 2013

dân ghi giá trị thực của việc chuyển nhượng dẫn đến giá trị trên các hợp đồng chưa phản ánh đầy đủ giá giao dịch trên thị trường. Minh chứng cho vấn đề này là tại hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất giữa vợ chồng Nguyễn M.X và bà Bùi T.L được công chứng theo quy định, ghi nhận giá trị chuyển nhượng quyền sử dụng đất là 300.000.000 đồng[12], tuy nhiên tại biên bản giao nhận cùng ngày thể hiện bà T.L giao cho vợ chồng M.X số tiền 3.640.000.000 đồng. Như vậy, giá trị ghi trên hợp đồng chuyển nhượng chưa phản ánh đúng giao dịch trên thực tế nên chưa thể xem đó là dữ liệu để làm căn cứ cho việc định giá đất doanh nghiệp cổ phần hóa.

Thứ hai, về quy định *giá trúng đấu giá quyền sử dụng đất đối với những nơi có đấu giá quyền sử dụng đất* là khi nhà nước thực hiện quyền phân phối đất đai bằng hình thức *giao đất hoặc cho thuê đất*[13] thì tùy thuộc vào vị trí đất, cơ sở hạ tầng, điều kiện kinh tế - xã hội, kết hợp với yếu tố khác thì đất sẽ có mức giá cao hơn, ngược lại các yếu tố tác động nêu trên không hoàn thiện thì đất sẽ có giá thấp hơn. Giá trúng đấu giá quyền sử dụng đất là một trong những cơ sở dữ liệu để định giá đất khi cổ phần hóa, tuy nhiên, tại khoản 2 Điều 15 Nghị định số 44/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 chưa có quy chuẩn kỹ thuật để xác định "*giá khởi điểm để bán đấu giá quyền sử dụng đất khi nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất*" nên mức giá khởi điểm khi đấu giá chưa có sự thống nhất. Minh chứng cho vấn đề này là tại một vị trí thửa đất số 51 (Citimar) và đối diện là thửa đất số 12 đường Nguyễn Trãi, phường Tân An, quận Ninh Kiều, thành phố Cần Thơ được cơ quan có thẩm quyền xác định giá khởi điểm bán đấu giá của cả hai thửa đất này tương đương nhau là khoảng 104 tỷ đồng[14], nhưng sau khi kết quả trúng đấu giá được phê duyệt (cao hơn giá khởi điểm bán đấu giá là 100 triệu đồng) thì tại một kết luận khác lại xác định giá khởi điểm bán đấu giá của thửa đất số 12 phải là 233 tỷ đồng[15]. Do vậy, cần luật hóa quy chuẩn kỹ

12 Hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất số công chứng 4646, quyển số 04 TP/CC-SCC/HĐCN ngày 27/6/2018 được công chứng tại Văn phòng công chứng 24h, 383B Nguyễn Văn Cừ, phường An Hòa, quận Ninh Kiều, thành phố Cần Thơ

13 Xem thêm khoản 1 Điều 118 Luật Đất đai năm 2013

14 Quyết định số 28/QĐ-UBND ngày 05/01/2012 của Ủy ban nhân dân thành phố Cần Thơ về việc phê duyệt kết quả trúng đấu giá quyền sử dụng đất

15 Kết luận số 978/KL-TTCP ngày 22/06/2018 của Thanh tra Chính phủ về việc chấp hành pháp luật về việc chuyển đổi nhà đất công có vị trí đắc địa sang mục đích khác của Ủy ban nhân dân thành phố Cần Thơ

thuật về giá khởi điểm bán đấu giá quyền sử dụng đất để làm cơ sở dữ liệu cho việc định giá đất doanh nghiệp cổ phần hóa.

3.2. Điều kiện định giá đất khi cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước

Điều kiện định giá đất cụ thể như sau: *Thứ nhất*, việc xác định giá đất cụ thể phải dựa trên cơ sở điều tra, thu thập thông tin thửa đất; giá đất thị trường; thông tin về giá đất trong cơ sở dữ liệu về đất đai theo Điều 114 Luật Đất đai năm 2013; *Thứ hai*, giá đất cụ thể được xác định theo phương pháp hệ số điều chỉnh giá do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định một hệ số nhân với giá trong bảng giá đất theo khoản 2 Điều 18 Nghị định số 44/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 để xác định giá đất cụ thể của từng thửa đất.

Đối với đất doanh nghiệp cổ phần hóa theo điểm a khoản 2 Điều 18 Nghị định số 44/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 thì áp dụng phương pháp hệ số điều chỉnh giá đất để xác định giá trị. Tuy nhiên, theo khoản 5 Điều 4 Nghị định số 44/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định phương pháp định giá đất bằng cách sử dụng hệ số điều chỉnh giá đất nhân (x) với giá đất trong bảng giá đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành, nhưng thực tế bảng giá đất "chỉ bằng khoản từ 10% tới 70% giá đất trên thị trường"[16]. Minh chứng cho vấn đề này là "giá đất tại ba phường quận Hoàn Kiếm gần 188 triệu đồng/m2 thì thực tế giá đất tại các nơi này cao gấp 5 lần bảng giá đất mà Hà Nội ban hành. Cụ thể, phố Lê Thái Tổ, Hàng Đào, Hàng Ngang là ba phố nối tiếp nhau, cũng là một trong những trục đường chính của khu phố cổ Hà Nội. Tại ba khu phố này, giá thị trường mỗi mét vuông đất lên đến cả tỉ đồng. Tại phố Phố Hàng Ngang là phố một chiều, giá mỗi mét vuông nhà đất mặt phố có giá dao động khoảng 640 triệu đến 1,029 tỉ đồng tuỳ vị trí[17].

Do vậy, việc định giá đất doanh nghiệp cổ phần hóa áp dụng phương pháp hệ số điều chỉnh giá đất là chưa thể đưa giá đất sát với thị trường, tiềm

16 Phan Trung Hiền (chủ biên): Pháp luật về quản lý và sử dụng đất đai ở Việt Nam, Nxb. Đại học Cần Thơ, 2016, trang 33

17 Nhóm phóng viên, "Bảng giá đất mới năm 2020-2025: Giữ giá đất thấp ngân sách sẽ thất thu", trang tin Lao động https://laodong.vn/bat-dong-san/bang-gia-dat-moi-2020-2025-giu-gia-dat-thap-ngan-sach-se-that-thu-775722.ldo [Truy cập ngày 12/02/2022]

ẩn nguy cơ gây thất thoát cho ngân sách nhà nước. Mặt khác, phương pháp hệ số điều chỉnh giá đất chưa mang đầy đủ bản chất khoa học của một phương pháp định giá đất, bởi phương pháp này phải dựa trên các phương pháp khác và bảng giá đất của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh mới đưa ra hệ số điều chỉnh cho từng thửa đất cần định giá.

3.3. Thẩm quyền định giá đất khi cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước

Hội đồng thẩm định giá đất gồm Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh làm Chủ tịch và đại diện của cơ quan, tổ chức có liên quan, tổ chức có chức năng tư vấn xác định giá đất[18]. Sở Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm giúp Ủy ban nhân dân cấp tỉnh tổ chức việc định giá đất khi cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước, quá trình định giá đất cơ quan này thuê tổ chức có chức năng tư vấn về giá đất và trình Hội đồng thẩm định xem xét giá đất trước khi trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định giá đất cụ thể.

Quy định về tổ chức có chức năng tư vấn xác định giá đất trong việc định giá đất doanh nghiệp cổ phần hóa cũng còn có sự bất cập là tổ chức này thẩm định giá chưa thật sự bám sát vào sự biến động của thị trường, còn chịu sự tác động của "người được hưởng lợi ích". Minh chứng cho việc này là tại cùng vị trí một thửa đất, tại một thời điểm nhưng hai tổ chức có chức năng tư vấn về giá đất lại đưa ra mức giá khác nhau và có sự chênh lệch rất lớn về mặt giá trị là 4.813.145.280 đồng[19] và 7.013.743.000 đồng[20], thậm chí trong một vụ án các cơ quan có thẩm quyền còn xác định "do không tuân thủ quy định về thẩm định giá, cấu kết với khách hàng để thẩm định giá trái pháp luật nên số tiền phí dịch vụ 364.114.000 đồng mà công ty HQ đã nhận là thu nhập bất chính, cần thu hồi để khắc phục hậu quả"[21].

---

18 Khoản 3 Điều 114 Luật Đất đai năm 2013

19 Chứng thư thẩm định giá ngày 09/3/2021 của Công ty cổ phần thẩm định giá Thế Kỷ đối với thửa đất số 333, tờ bản đồ 47, diện tích 72 m2, đất tại địa chỉ đường B11, khu dân cư 91B, phường An Khánh, quận Ninh Kiều, TPCT

20 Chứng thư thẩm định giá ngày 09/3/2021 của Công ty cổ phần thẩm định giá Cửu Long đối với thửa đất số 333, tờ bản đồ 47, diện tích 72 m2, đất tại địa chỉ đường B11, khu dân cư 91B, phường An Khánh, quận Ninh Kiều, TPCT

21 Cáo trạng số 26/CT-VKS-P3 ngày 09/7/2018 của Viện kiểm sát nhân dân thành phố Cần Thơ truy tố các bị can phạm tội "Vi phạm quy định về cho vay trong hoạt động của các tổ chức tín dụng"

Nguyên nhân của việc thẩm định giá không sát thực tế của các tổ chức này một phần xuất phát từ Luật giá năm 2012 quy định tổ chức này được quyền *cung cấp dịch vụ thẩm định giá và nhận thù lao dịch vụ thẩm định giá theo giá thỏa thuận với khách hàng đã ghi trong hợp đồng*[22] nên giá trị thẩm định càng cao thì hưởng phí dịch vụ càng lớn và tổ chức này chỉ *chịu trách nhiệm trước khách hàng về về tính chính xác, trung thực, khách quan của kết quả thẩm định giá*[23]. Như vậy, dù được trao quyền lớn trong việc thẩm định giá của tổ chức có chức năng tư vấn xác định giá đất nhưng Luật giá năm 2012, Luật Đất đai năm 2013 và Nghị định số 44/NĐ-CP ngày 15/5/2014 lại không có quy định tổ chức này phải chịu sự kiểm tra, giám sát trong và sau khi cấp chứng thư thẩm định giá nên dẫn đến sự tùy nghị khi tư vấn mức giá, từ đó đã làm thất thoát cho ngân sách hàng ngàn tỷ đồng đối với đất đai doanh nghiệp cổ phần hóa.

Thứ hai, về Hội đồng thẩm định giá đất, Luật Đất đai năm 2013 chưa có cụ thể hóa quyền và nghĩa vụ tại bao gồm quy định công khai ý kiến về giá đất của từng thành viên của Hội đồng thẩm định giá đất. Hơn nữa, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh làm Chủ tịch Hội đồng thẩm định giá đất nền chưa có cơ chế giám sát cao hơn đối với Hội đồng này trong việc quyết định giá đất cụ thể khi cổ phần hóa.

3.4. Đối tượng xác định giá đất khi cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước

Theo Điều 30 Nghị định số 126/2017/NĐ-CP ngày 16/11/2017 quy định đối tượng định giá đất khi cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước bao gồm: *Một là,* diện tích đất được giao để sử dụng vào mục đích xây dựng nhà để bán và xây dựng kết cấu hạ tầng để chuyển nhượng hoặc cho thuê theo phương án sử dụng đất của doanh nghiệp cổ phần hóa đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt; *Hai là,* diện tích đất đã được nhà nước cho doanh nghiệp thuê đất trả tiền một lần cho cả thời gian thuê và diện tích đất do doanh nghiệp nhận chuyển nhượng có nguồn gốc là đất thuê đã trả tiền thuê một lần cho nhà nước, doanh nghiệp cổ phần được tiếp tục thuê đất trong thời hạn thuê đất còn lại. Về đối tượng định giá đất của

22 Điểm b khoản 1 Điều 42 Luật giá năm 2012

23 Điểm c khoản 2 Điều 42 Luật giá năm 2012

doanh nghiệp cổ phần hóa còn tồn tại bất cập như sau:

Thứ nhất, theo Thông tư số 03/2021/TT-BTNMT ngày 02/5/2021 của Bộ Tài nguyên và Môi trường, quy định các doanh nghiệp cổ phần hóa có trách nhiệm kê khai toàn bộ quỹ đất doanh nghiệp đang quản lý, sử dụng tuy nhiên doanh nghiệp cổ phần hóa chưa thực hiện đầy đủ quy định này. Minh chứng cho vấn đề này là theo báo cáo kiểm toán thì một số doanh nghiệp ở thành phố Cần Thơ khi cổ phần hóa đã không thực hiện việc rà soát quỹ đất doanh nghiệp đang quản lý nên có một số diện tích đất, chưa lập hồ sơ thuê đất, chưa thực hiện nghĩa vụ tài chính nên không tiến hành định giá đất khi xác định giá trị doanh nghiệp[24].

Thứ hai, pháp luật đất đai và cổ phần hóa đang bỏ sót đối tượng đất đai là quyền sử dụng đất mà doanh nghiệp có được do nhận chuyển nhượng từ khi doanh nghiệp được thành lập cho đến khi tiến hành cổ phần hóa. Minh chứng cho vấn đề này là một số doanh nghiệp đã cổ phần hóa xong tại thành phố Cần Thơ theo báo cáo kiểm toán ghi nhận trường hợp đất có nguồn gốc do doanh nghiệp nhận chuyển nhượng có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước nhưng không xác định giá trị khi cổ phần hóa[25] từ đây dẫn đến đất doanh nghiệp không được định giá và không xác định vào giá trị chung của doanh nghiệp cổ phần hóa đã làm thất thoát ngân sách từ đối tượng này.

3.5. Trình tự, thủ tục định giá đất khi cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước

Tại Điều 28 đến Điều 32 của Thông tư số 36/2014/TT-BTNMT ngày 30/6/2014 của Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định các trình tự, thủ tục định giá đất cụ thể với quy trình như sau:(i) *Lập kế hoạch định giá đất cụ thể*; (ii)

24 Phụ biểu 01/BCKT-QLSDĐ CPH kèm theo Báo cáo kiểm toán số 52/KTNN-TH, ngày 01/4/2019 của Kiểm toán Nhà nước, "Về việc quản lý, sử dụng đất trong và sau quá trình cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước giai đoạn 2011-2017 tại thành phố Cần Thơ".

25 Phụ biểu 01/BCKT-QLSDĐ CPH kèm theo Báo cáo kiểm toán số 52/KTNN-TH, ngày 01/4/2019 của Kiểm toán Nhà nước, "Về việc quản lý, sử dụng đất trong và sau quá trình cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước giai đoạn 2011-2017 tại thành phố Cần Thơ"

Chuẩn bị thực hiện định giá đất cụ thể; *(iii) Điều tra, tổng hợp phân tích thông tin về thửa đất, giá đất thị trường, áp dụng phương pháp định giá đất và xây dựng phương án giá đất*;(*vi)Thẩm định phương án giá đất*; *(v) Hoàn thiện dự thảo phương án giá đất,* theo đó giá đất cụ thể được ban hành đối với doanh nghiệp cổ phần hóa phải tuân chặt chẽ theo các trình tự, thủ tục này.

Tuy nhiên, thực tiễn áp dụng cũng không tránh khỏi những khó khăn, vướng mắc là doanh nghiệp cổ phần hóa quản lý, sử dụng nhiều diện tích đất trên nhiều địa bàn khác nhau, nếu không có sự phối hợp đồng bộ sẽ làm kéo dài thời gian trong việc định giá đất ảnh hưởng đến tiến trình cổ phần hóa của doanh nghiệp. Mặt khác, khi Chính phủ ban hành danh mục các doanh nghiệp cổ phần hóa thì các cơ quan chuyên môn phải lập kế hoạch định giá đất cụ thể, căn cứ kế hoạch cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước của năm tiếp theo để trình Ủy ban nhân cấp tỉnh trước ngày 30/6, trong khi một số doanh nghiệp thuộc danh mục Chính phủ phê duyệt vẫn có thể xin gia hạn nên việc lập kế hoạch định giá đất cụ thể đối với các doanh nghiệp này là gây lãng phí về thời gian, công sức.

Minh chứng cho vấn đề này là theo quyết định số 26/2019/QĐ-TTg ngày 15/8/2019 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt danh mục doanh nghiệp thực hiện cổ phần hóa, Ngân hàng nông nghiệp và phát triển nông thôn (Agribank) là một trong các doanh nghiệp sẽ thực hiện quá trình cổ phần hóa đến hết năm 2020 nhưng Agribank vẫn xin gia hạn thời gian cổ phần hóa. Vấn đề gây trở ngại lớn nhất khi cổ phần hóa đối với Agribank chính là việc sắp xếp nhà đất với nguồn gốc đất đai rất đa dạng "không có giấy tờ hoặc được địa phương bàn giao chỉ bằng một tờ giấy, rồi trải qua qua hàng chục năm không thực hiện thủ tục lấy giấy chứng nhận quyền sử dụng đất"[26] và Agribank được nhà nước giao sử dụng rất nhiều đất đai trãi dài khắp các tỉnh, thành trong cả nước. Hiện nay "Agribank vẫn còn 76 cơ

26 Vân Phong,Vướng mắc đất đai khiến Agribank 'lỡ nhịp' cổ phần hóa, trang tin kinh tế Sài Gòn onlinehttps://thesaigontimes.vn/vuong-mac-dat-dai-khien-agribank-lo-nhip-co-phan-hoa/ [Truy cập ngày 13/02/2022]

sở nhà, đất chưa được phê duyệt"[27], trong khi công tác định giá ở nhiều tỉnh, thành sẽ kéo dài và có sự khác nhau về thời điểm thẩm định dẫn đến chênh lệch về mặt giá trị, ảnh hưởng đến giá trị chung của Agribank khi cổ phần hóa, tiềm ẩn nguy cơ thất thoát rất lớn.

4. Kết luận và khuyến nghị

Thời gian qua, Đảng và nhà nước đã liên tục cập nhật, sửa đổi, bổ sung và ban hành nhiều văn bản trong quá trình cổ phần hóa nhưng vẫn chưa đủ để đẩy nhanh tiến trình cổ phần hóa, trong đó định giá đất đối với doanh nghiệp cổ phần hóa không phù hợp với giá thị trường, không công khai, minh bạch giá đất đang là nguyên nhân gây thất thoát cho ngân sách nhà nước. Do vậy, tiếp tục hoàn thiện khung pháp lý về định giá đất trong hệ thống pháp luật đất đai về định giá đất doanh nghiệp khi cổ phần hóa là vấn đề bức thiết vừa tạo điều kiện thúc đẩy tiến trình cổ phần hóa, vừa tăng cường chống thất thoát trong giai đoạn hiện nay. Qua việc phân tích, đánh giá các quy định về định giá đất doanh nghiệp khi cổ phần hóa, bài viết đề xuất một số giải pháp như sau:

Một là, nhằm đảm bảo việc ghi giá trị quyền sử dụng đất trong hợp đồng chuyển nhượng làm cơ sở dữ liệu cho giá thị trường và để loại trừ những trường hợp cố ý ghi giá trên hợp đồng thấp hơn giá trên thực tế nhằm "trốn" một phần thuế thu nhập từ việc chuyển nhượng quyền sử dụng đất phải nộp theo quy định tại Điều 17 Thông tư số 92/2015/TT-BTC ngày 15/6/2015 của Bộ Tài chính, đề xuất bổ sung quy định "*sử dụng giá ghi trên hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất cho tất cả các trường hợp liên quan tới đất*"và "*chỉ thẩm định giá lại khi có căn cứ chứng minh giá tại thời điểm sử dụng có giá thấp hơn so với giá thực tế trên thị trường*" vào Luật Đất đai năm 2013. Đồng thời, cần cụ thể hóa các quy chuẩn giá khởi điểm để bán đấu giá quyền sử dụng đất tại khoản 2 Điều 15 Nghị định số 44/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 để làm căn cứ xem xét giá thị trường ở những nơi có đấu giá quyền sử dụng đất theo quy định tại điểm c khoản

27 Nguyễn Mạnh, "Sốt ruột chờ cổ phần hóa Agribank: Vướng ở 76 cơ sở nhà đất", trang tin dân trí https://dantri.com.vn/kinh-doanh/sot-ruot-cho-co-phan-hoa-agribank-vuong-o-76-co-so-nha-dat-20211019140643255.htm [Truy cập ngày 13/02/2022]

1 Điều 112 Luật Đất đai 2013 nhằm chống nguy cơ thất thoát khi định giá đất doanh nghiệp cổ phần hóa.

Hai là, đối với phương pháp hệ số điều chỉnh giá đất khi định giá đất doanh nghiệp cổ phần hóa chưa mang lại hiệu quả chống thất thoát cho ngân sách như kỳ vọng, bởi phương pháp này chưa mang đúng bản chất của phương pháp định giá đất mà chỉ dựa trên giá thị trường, điều kiện kinh tế - xã hội và bảng giá đất của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành để đưa ra hệ số điều chỉnh nhất định. Mặt khác, trong điều kiện nền kinh tế thị trường như hiện nay thì phương pháp so sánh trực tiếp là có nhiều ưu thế về sự tiếp cận với thông tin giá thị trường sẽ cho ra mức giá hợp lý hơn so với phương pháp hệ số điều chỉnh giá đất đối với doanh nghiệp cổ phần hóa. Vì vậy, đề xuất sửa đổi, bổ sung quy định tại khoản 2 Điều 18 Nghị định số 44/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 về giá đất cụ thể đối với doanh nghiệp cổ phần hóa từ "*phương pháp hệ số điều chỉnh giá đất*" thành "*phương pháp so sánh trực tiếp*".

Ba là, cần bổ sung chế tài xử lý để răn đe, phòng ngừa chung đối với tổ chức có chức năng tư vấn xác định giá đất vào khoản 2 Điều 116 Luật Đất đai năm 2013 như sau: "*Tổ chức có chức năng thẩm định giá đất phải bồi thường thiệt hại hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự nếu giá đất của tổ chức có chức năng tư vấn giá đất đưa ra được Hội đồng định giá căn cứ vào mức giá đó quyết định giá đất cụ thể mà gây thiệt hại*". Đối với Hội đồng thẩm định giá đất, cần phải cụ thể hóa quyền, nghĩa vụ bao gồm quy định bắt buộc "*công khai ý kiến về giá đất của từng thành viên Hội đồng thẩm định giá đất cụ thể và trách nhiệm giải trình bằng văn bản trong trường hợp giá đất của Hội đồng thẩm định thống nhất mà có sự chênh lệch từ 20% trở lên so với kết quả tư vấn của tổ chức có chức năng tư vấn xác định giá đất*" vào Điều 114 Luật Đất đai năm 2013.

Bốn là, cần phải xây dựng cơ chế đánh giá hiệu quả sử dụng đất của doanh nghiệp đã được nhà nước giao đất, thu hồi lại phần đất đã giao cho doanh nghiệp nhưng không được sử dụng trước khi cổ phần và doanh nghiệp phải có trách nhiệm kiểm kê đầy đủ quỹ đất đang quản lý bao gồm đất doanh nghiệp nhận chuyển nhượng trong bất kỳ trường hợp nào. Đề xuất bổ sung quy định "*đất có nguồn gốc do doanh nghiệp nhận chuyển nhượng trong quá trình hoạt động phải được xác định vào giá trị chung của doanh*

nghiệp khi cổ phần hóa" tại Điều 30 Nghị định số 126/2017/NĐ-CP ngày 16/11/2017 và Nghị định số 140/2020/NĐ-CP ngày 30/11/2020 sửa đổi, bổ sung Nghị định số 126/2017/NĐ-CP.

Năm là, cần cụ thể hóa các "bước" khi tiến hành cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước và quy định rõ "*thời điểm kết thúc ở bước này sẽ là thời điểm bắt đầu ở bước kế tiếp*" nhằm phải đảm bảo quy trình liền mạch liên tục về mặt thời gian nhất là đối với các doanh nghiệp đang quản lý đất thuộc nhiều địa bàn tỉnh, thành khác nhau; bổ sung quy định mốc thời gian của quá trình định giá đất đối với doanh nghiệp cổ phần hóa như sau "*mốc thời gian được tính từ khi bắt đầu xây dựng phương định giá đất cho đến khi Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định phê duyệt giá đất cụ thể*". Đồng thời, quy rõ "*trách nhiệm các chủ thể có thẩm quyền trong việc định giá đất mà để xảy ra tình trạng chậm trễ làm cho giá đất có sự chênh lệch lớn từ lúc định giá cho đến lúc doanh nghiệp cổ phần hóa mà gây thất thoát cho ngân sách*" vào Nghị định 44/NĐ-CP ngày 15/5/2014 và Thông tư số 36/2014/TT-BTNMT ngày 30/6/2014.

Sáu là, bổ sung quy định *công khai giá trị quyền sử dụng đất trong thời hạn 01 tháng trước khi giá đất đó được xác định vào giá trị chung của doanh nghiệp cổ phần hóa"* vào Luật Đất đai năm 2013 hoặc các văn bản hướng dẫn thi hành nhằm ghi nhận sự phản ánh từ phía chính doanh nghiệp, người lao động, nhà đầu tư và công chúng nhằm đảm bảo công khai, minh bạch và điều chỉnh kịp thời một cách hợp lý. Đồng thời, bổ sung quy định "*không cho phép các doanh nghiệp sau cổ phần được phép chuyển mục đích sử dụng đất từ đất sản xuất sang đất thương mại, đất ở và không cho phép chuyển vị trí đất được áp dụng cho tất cả các doanh nghiệp đã cổ phần hóa ở các giai đoạn trước không phân biệt tỷ lệ vốn nhà nước nắm giữ sau cổ phần hóa; Trường hợp doanh nghiệp xin chuyển mục đích sử dụng đất hoặc xin thay đổi vị trí đất thì nhà nước thu hồi đất lại và tiến hành đấu giá công khai"* vào Luật Đất đai năm 2013 hoặc các văn bản hướng dẫn thi hành.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

□ Văn bản, tài liệu khoa học

1. Bộ luật dân sự năm 2015
2. Cáo trạng số 26/CT-VKS-P3 ngày 09/7/2018 của VKSND thành phố Cần

Thơ truy tố các bị can về tội "Vi phạm quy định về cho vay trong hoạt động của các tổ chức tín dụng"

3. Chứng thư thẩm định giá ngày 09/3/2021 của Công ty cổ phần thẩm định giá Thế Kỷ đối với thửa đất số 333, tờ bản đồ 47, diện tích 72 m2, đất tại địa chỉ đường B11, khu dân cư 91B, phường An Khánh, quận Ninh Kiều, thành phố Cần Thơ
4. Hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất số công chứng 4646, quyển số 04 TP/CC-SCC/HĐCN ngày 27/6/2018 được công chứng tại Văn phòng công chứng 24h, 383B Nguyễn Văn Cừ, phường An Hòa, quận Ninh Kiều, thành phố Cần Thơ
5. Kết luận số 978/KL-TTCP ngày 22/06/2018 của Thanh tra Chính phủ về việc chấp hành pháp luật chuyển đổi nhà đất công có vị trí đắc địa sang mục đích khác của Ủy ban nhân dân thành phố Cần Thơ
6. Luật đất đai năm 2013
7. Luật giá năm 2012
8. Luật quản lý và sử dụng tài sản công năm 2017
9. Phan Trung Hiền (chủ biên): Pháp luật về quản lý và sử dụng đất đai ở Việt Nam, Nxb. Đại học Cần Thơ, 2016
10. Phụ biểu 01/BCKT-QLSDĐ CPH ban hành kèm theo Báo cáo kiểm toán số 54/KTNN-TH ngày 01/4/2019 của Kiểm toán nhà nước về việc quản lý, sử dụng đất trong và sau quá trình cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước giai đoạn 2011-2017 tại thành phố Cần Thơ
11. Quyết định số 28/QĐ-UBND ngày 05/01/2012 của Ủy ban nhân dân thành phố Cần Thơ về việc phê duyệt kết quả trúng đấu giá quyền sử dụng đất

□ Trang thông tin điện tử

12. Chân Luận, "Các đại gia nhắm vào đất khi cổ phần hóa doanh nghiệp Nhà nước", trang tin Pháp luật, https://plo.vn/thoi-su/cac-dai-gia-nham-vao-dat-khi-co-phan-hoa-doanh-nghiep-nha-nuoc-951850.html [Truy cập ngày 01/02/2022]
13. Đinh Chiến, "Lỗ hổng" thoái vốn nhà nước nhìn từ các vụ án "Vi phạm quy định về quản lý, sử dụng tài sản Nhà nước gây thất thoát lãng phí" bị khởi tố vừa qua, trang tin Pháp lý, https://www.phaply.net.vn/lo-hong-thoai-von-nha-nuoc-nhin-tu-cac-vu-an-vi-pham-quy-dinh-ve-quan-ly-su-dung-tai-san-nha-nuoc-gay-that-thoat-lang-phi-bi-khoi-to-vua-qua-a247384.html [Truy cập ngày 03/02/2022]

14. Hàn Tín, “Khó thu hồi đất đã chuyển mục đích sử dụng sau cổ phần hóa”, trang tin báo đầu tư https://baodautu.vn/batdongsan/kho-thu-hoi-dat-da-chuyen-muc-dich-su-dung-sau-co-phan-hoa-d139459.html [Truy cập ngày 04/02/2022]
15. Huyền My, “Giải pháp chống nguy cơ thất thoát đất công trong và sau quá trình cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước và vai trò của Kiểm toán nhà nước”, Cổng thông tin điện tử Kiểm toán nhà nước Việt Nam, https://www.sav.gov.vn/Pages/chi-tiet-tin.aspx?ItemID=1838&l=Nghiencuutraodoi. [Truy cập ngày 10/02/2022]
16. Nguyễn Mạnh, “Sốt ruột chờ cổ phần hóa Agribank: Vướng ở 76 cơ sở nhà đất”, trang tin dân trí https://dantri.com.vn/kinh-doanh/sot-ruot-cho-co-phan-hoa-agribank-vuong-o-76-co-so-nha-dat-20211019140643255.htm [Truy cập ngày 13/02/2022]
17. Nhóm phóng viên, “Bảng giá đất mới năm 2020-2025: Giữ giá đất thấp ngân sách sẽ thất thu”, trang tin Lao động https://laodong.vn/bat-dong-san/bang-gia-dat-moi-2020-2025-giu-gia-dat-thap-ngan-sach-se-that-thu-775722.ldo [Truy cập ngày 12/02/2022]
18. Phạm Vinh, “Cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước: Nóng nhất vẫn là chuyện đất đai” trang tin làng mớihttps://langmoi.vn/co-phan-hoa-doanh-nghiep-nha-nuoc-nong-nhat-van-la-chuyen-dat-dai/ [Truy cập ngày 13/02/2022]
19. Thu Trang “Đất vàng Hãng phim truyện Việt Nam: Vật hồi cố chủ” trang tin an ninh điện tử http://antt.vn/dat-vang-hang-phim-truyen-viet-nam-vat-hoi-co-chu-291591.htm [Truy cập ngày 11/12/2021]
20. Vân Phong,Vướng mắc đất đai khiến Agribank ‘lỡ nhịp’ cổ phần hóa, trang tin kinh tế Sài Gòn onlinehttps://thesaigontimes.vn/vuong-mac-dat-dai-khien-agribank-lo-nhip-co-phan-hoa/ [Truy cập ngày 13/02/2022]

ĐẤU GIÁ ĐẤT THỦ THIÊM: GÓC NHÌN KINH TẾ VÀ GIẢI PHÁP CHÍNH SÁCH

Thạc sỹ Ngô Thanh Trà,
Khoa Kinh tế đối ngoại.
trant@uel.edu.vn.
Thạc sỹ Hồ Bá Tình
Trưởng ban Biên tập tạp chí đầu tư bất động sản CafeLand. Email: . Điện thoại:
tinhhb@gmail.com

TÓM TẮT

Đấu giá quyền sử dụng đất để thu được lợi ích kinh tế cao nhất cho nhà nước và làm cho quyền sử dụng đất được chuyển giao từ nhà nước sang chủ đầu tư một cách minh bạch. Những lợi ích trên là không thể phủ nhận tuy nhiên, thời gian qua dư luận xã hội lại xôn xao xung quanh vụ đấu giá đất Thủ Thiêm. Với hàng trăm lượt trả giá cạnh tranh một cách quyết liệt, kết quả cuối cùng mức giá cuối cùng

trung bình của 4 lô đất cao hơn tới hơn 7 lần mức giá khởi điểm. Thực tế sau cuộc đấu giá đất ở Thủ Thiêm với mức giá rất cao đã làm cho nhiều người quan ngại về bong bóng bất động sản. Nhiều người cũng nghi ngờ động cơ phía sau những doanh nghiệp bỏ giá quá cao này. Chỉ sau một tháng từ khi trúng thầu, có hai doanh nghiệp đã tuyên bố bỏ cọc và chịu mất số tiền hàng trăm tỷ đồng tiền cọc. Bài viết này đánh giá một số vấn đề liên quan đến việc đấu giá đất Thủ Thiêm và từ đó đó đưa ra một số hàm ý về mặt chính sách để thị trường bất động sản phát triển ngày càng lành mạnh.

TỪ KHÓA:
đấu giá đất Thủ Thiêm, chính sách thị trường BĐS

1. Đặt vấn đề

Đấu giá quyền sử dụng đất là hình thức mua bán được thực hiện công khai, khách quan, trung thực, bình đẳng, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các bên tham gia. (Luật đất đai, 2013) Việc thực hiện được tổ chức chặt chẽ theo những hình thức mà pháp luật quy định, do người bán đấu giá điều khiển; nhằm bán được quyền sử dụng đất ở mức giá cao nhất do người mua chấp nhận trên cơ sở cạnh tranh tự nguyện về giá cả; người mua được quyền sử dụng đất là người trả giá cao nhất đối với quyền sử dụng đất mang bán đấu giá.

Có rất nhiều nghiên cứu tìm hiểu về các yếu tố ảnh hưởng đến đấu giá quyền sử dụng đất. Một số nghiên cứu ủng hộ việc đấu giá theo cơ chế giá thị trường như nghiên cứu của (Kagel & Levin, 1986) cho ra rằng thông tin cung cầu về đất đai ảnh hưởng đến giá trúng đấu giá đất; nghiên cứu của (Chow, Hafalir, & Yavas, 2014) sử dụng dữ liệu giá đất ở Singapore cho rằng giá trúng đấu giá đất sẽ cao hơn nhiều so với giao dịch mua bán thỏa thuận khi nhu cầu về đất đai là lớn; nghiên cứu của (Ong, Lusht, & Mak, 2005) chỉ ra rằng số lượng người tham gia đấu giá và điều kiện thị trường sẽ ảnh hưởng đến thành công của phiên đấu giá. Một số nghiên cứu của các tác giả trong nước tập trung vào việc đánh giá những ưu điểm, hạn chế trong công tác đấu giá quyền sử dụng đất tại các địa phương. Như nghiên cứu của (Quý & Khoa, 2015) phân tích thực trạng công tác đấu giá quyền sử dụng đất một số dự án trên địa bàn thành phố Huế cho rằng công tác

xác định giá sàn mang tính chủ quan, chưa sát với thực tế khi mức chênh lệch giữa giá trúng đấu giá với giá sàn là 1,13 lần. Nghiên cứu của (Hương, 2015) xem xét 3 dự án điển hình đấu giá quyền sử dụng đất trên địa bàn thành phố Uông Bí, tỉnh Quảng Ninh đề xuất rằng cần tăng cường công khai, minh bạch trong công tác đấu giá. Nghiên cứu của (Nam, Hương, & Huyền, 2019) đánh giá 27 dự án đấu giá quyền sử dụng đất ở thành phố Hạ Long, tỉnh Quảng Ninh cho rằng để tăng hiệu quả đấu giá quyền sử dụng đất cần hoàn thiện phương pháp xác định giá khởi điểm bán đấu giá quyền sử dụng đất ở; xác định nghĩa vụ tài chính khi tham gia đấu giá; đa dạng hóa hình thức thông báo và nộp hồ sơ tham gia đấu giá; rút ngắn thời gian thực hiện các thủ tục sau khi trúng đấu giá; hoàn thiện công tác phổ biến quy chế đấu giá đất.

Nhìn chung, rõ ràng là đấu giá quyền sử dụng đất, cho thuê đất là phương thức phân phối quỹ đất sạch của Nhà nước đến với doanh nghiệp và cá nhân. Việc giao đất, cho thuê đất thông qua hình thức đấu giá quyền sử dụng đất tạo ra cơ chế minh bạch trong tiếp cận đất đai theo cơ chế thị trường, hạn chế được tiêu cực, lợi dụng cơ chế xin - cho làm thất thoát tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, qua đó đã góp phần bổ sung nguồn thu lớn cho ngân sách địa phương. Đặc biệt, là lợi ích kinh tế của nhà nước thu được từ việc đấu giá đất vượt trội so với việc sử dụng đất công để đổi lấy hạ tầng vì thường giá nhà do nhà đầu tư trả thường cao hơn rất nhiều so với giá khởi điểm do nhà nước định giá. Điều này làm giảm tình trạng tham nhũng, giảm những bất cập, thất thoát trong các dự án đổi đất lấy hạ tầng (BT) trước đây. (Tú, 2018)

Vào cuối năm 2021, TP. HCM đã tổ chức đấu giá 4 lô đất tại Khu đô thị mới Thủ Thiêm, phường Thủ Thiêm, TP Thủ Đức với với diện tích hơn 3 hecta. Tổng số tiền các doanh nghiệp trúng giá 4 lô đất này là 37.436 tỷ đồng, cao hơn 7 lần so với giá khởi điểm. Việc các doanh nghiệp trả một mức giá quá cao đã gây ra rất nhiều lo ngại đối với cơ quan quản lý lẫn người dân. Thực tế thì cho đến nay đã có hai doanh nghiệp chính thức tuyên bố bỏ cọc, hai doanh nghiệp trúng giá đất còn lại cũng chưa đóng tiền tiếp theo dù đã quá thời hạn đóng tiền trúng đấu giá tiếp theo. Trước những vấn đề đó, việc phân tích, nghiên cứu tình huống đấu giá đất ở Thủ Thiêm là việc làm cần thiết và có ý nghĩa về mặt thực tiễn. Từ việc nghiên cứu này có thể rút ra các bài học và khuyến nghị các chính sách liên quan đến đấu giá đất đai

trong thời gian tới.

2. Phương pháp nghiên cứu

Trong nghiên cứu này, nhóm tác giả đã tiến hành thu thập các số liệu, văn bản báo cáo từ các cuộc đấu giá 4 lô đất tại Thủ Thiêm. Bên cạnh đó, nhóm tác giả cũng tìm hiểu về tình hình tài chính các doanh nghiệp tham gia đấu giá, các doanh nghiệp trung đấu giá các lô đất. Bên cạnh đó, nhóm tác giả cũng nghiên cứu các công văn, báo cáo của các cơ quan nhà nước liên quan đến 4 khu đất đã đấu giá thành công.

Từ các số liệu thu thập đó, nhóm tác giả kết hợp với các quy định của pháp luật hiện hành, các quy định trong việc đấu giá quyền sử dụng đất tại của 4 lô đất tại Thủ Thiêm của Trung tâm phát triển quỹ đất TP HCM, các thông tin về việc đấu giá các khu đất khác và các quy luật về kinh tế thị trường, nhóm tác giả tiến hành so sánh, tổng hợp và phân tích để đưa ra một số bài học và hàm ý về mặt chính sách.

3. Kết quả nghiên cứu

3.1 Quy định về đấu giá quyền sử dụng đất

Quy trình đấu giá quyền sử dụng đất được thực hiện trên cơ sở các quy định của Luật Đất đai năm 2013; Thông tư liên tịch số 14/2015/TTLT-BTNMT-BTP ngày 04/4/2015 của Bộ Tài nguyên và Môi trường và Bộ Tư pháp quy định việc tổ chức thực hiện đấu giá QSD đất để giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc cho thuê đất; Nghị định số 01, 62, 123, 151 của Chính phủ được ban hành năm 2017.

Các quyết định liên quan đến việc đấu giá khu đất, và công nhận kết quả đấu giá khu đất của Ủy ban nhân dân TP. HCM và Trung tâm phát triển quỹ đất TP. HCM.

3.2 Đánh giá thực trạng đấu giá 4 lô đất tại Thủ Thiêm

Ngày 10/12/2021, Trung tâm Phát triển quỹ đất TP. HCM (đại diện sở hữu các lô đất) và Trung tâm Dịch vụ đấu giá tài sản TP. HCM đã tổ chức đấu

giá 4 lô đất ở khu đô thị mới Thủ Thiêm (TP. Thủ Đức). 4 lô đất mang ký hiệu 3-5, 3-8, 3-9, 3-12 đều có thời gian sử dụng đất 50 năm đối với doanh nghiệp kể từ ngày có quyết định công nhận trúng đấu giá. Trong đó, lô đất dự án kết hợp căn hộ chung cư và đất dịch vụ thì người mua căn hộ sẽ được giao đất ổn định lâu dài. Các khu đất này đã được quy hoạch 1/500 và có các thông số kỹ thuật như diện tích xây dựng, hệ số sử dụng đất, số tầng tòa nhà, số căn hộ, chức năng của từng khu vực đã được quy hoạch rõ ràng. Nhà đầu tư có thể căn cứ và các quy định chi tiết này để tính toán mức giá sẵn sàng chi trả phù hợp.

Trong buổi đấu giá có 21 nhà đầu tư tham gia, trong đó có nhiều doanh nghiệp lớn khắp cả nước như Công ty CP Vận tải thương mại quốc tế, Công ty TNHH đầu tư kinh doanh nhà Gia Định, Công ty TNHH thương mại du lịch Ngọc Lâm, Công ty CP đầu tư bất động sản Đồng Tiến, Công ty cổ phần phát triển bất động sản Phát Đạt, Công ty CP Tập đoàn địa ốc Cát Tường, Công ty TNHH đầu tư Bắc Thủ Thiêm, Công ty TNHH Đầu tư bất động sản Ngôi Sao Việt (thuộc tập đoàn Tân Hoàng Minh), Tập đoàn Tân Hiệp Phát… Sau hàng trăm lượt trả giá cạnh tranh một cách quyết liệt, mức giá cuối cùng trung bình của 4 lô đất cao hơn tới hơn 7 lần mức giá khởi điểm. Trong đó có lô đất được trúng giá lên tới 24.500 tỷ đồng, tương đương với 2,4 tỷ đồng/m^2 và cao gấp 8,3 lần mức giá khởi điểm. (Nhân & Hà, 2021)

Bảng 1: Kết quả đấu giá đất Thủ Thiêm

Lô đất	Diện tích (m2)	Tiền (tỷ đồng)	So với giá khởi điểm (lần)	Giá trung bình (triệu đồng/ m^2)	Số lần trả giá	Nhà đầu tư trúng thầu	Vốn điều lệ (tỷ đồng)
Lô đất 3-5	6.446	3.820	6,6	592,61	129	Dream Republic	300
Lô đất 3-8	8.561	4.000	4,0	470,59	67	Sheen Mega	500

Lô đất	Diện tích (m2)	Tiền (tỷ đồng)	So với giá khởi điểm (lần)	Giá trung bình (triệu đồng/ m^2)	Số lần trả giá	Nhà đầu tư trúng thầu	Vốn điều lệ (tỷ đồng)
Lô đất 3-9	5.009	5.026	6,9	1.003,37	140	Bình Minh	200
Lô đất 3-12	10.059	24.500	8,3	2.435,63	70	Ngôi Sao Việt	1.600

Nguồn: Tổng hợp từ HoREA (HoREA, CV 117/2021 gửi Thủ tướng Chính phủ, 2021)

Phiên đấu giá đất Thủ Thiêm được xem là thành công nếu xét ở mục đích đấu giá là thu được tối đa tiền ngân sách và tạo sự công bằng thông qua việc nhiều nhà đầu tư trong và ngoài nước cùng tham gia. Mặc dù giá trị đất đấu giá rất lớn và số tiền đặt cọc cũng ở mức rất cao nhưng vẫn có đến 21 nhà đầu tư tham gia. Trong đó, có nhiều doanh nghiệp lớn trong lĩnh vực bất động sản như Bất Động Sản Phát Đạt, Tập Đoàn Tân Hoàng Minh, Tập đoàn Vạn Thịnh Phát, Cát Tường... Số lượt đấu giá mỗi lô đất cũng lên đến hàng trăm lần cho thấy nhà đầu tư cũng tham gia một cách mạnh mẽ. Lô đất 3-12 có mức giá cao nhất, có doanh nghiệp trả mức giá cao thứ 2 là Công ty cổ phần Capital One Financial với mức giá 23.800 tỷ đồng, thấp hơn mức giá cuối cùng của Công ty Ngôi Sao Việt 700 tỷ đồng. Theo đó, với thiết kế công năng của các tòa nhà được phép xây dựng trên các khu đất này thì giá thành các căn hộ ở đây sẽ giao động quanh mức từ 60 đến 80 tỷ đồng/căn, tương ứng với 500-700 triệu đồng/m2. Mức giá này cao gấp 2-3 lần so với mức giá cao nhất tại các căn hộ xung quanh khu vực này. Như vậy, tính khả thi của các dự án mà các công ty bỏ số tiền lớn ra để đấu giá đất là một dấu hỏi lớn.

Chỉ sau đó một tháng, hai doanh nghiệp đã chính thức xin bỏ cọc, chịu mất số tiền tổng cộng gần 1.000 tỷ đồng. Cụ thể, ngày 11/01/2021, Chủ tịch Tập đoàn Tân Hoàng Minh (Công ty mẹ của Ngôi Sao Việt) đã không thể tiếp tục mua lô đất 3-12 và chịu mất số tiền cọc gần 600 tỷ đồng. Doanh nghiệp

thứ 2 là Công ty Bình Minh xin bỏ cọc lô đất 3-9 và chịu mất số tiền cọc 145 tỷ đồng. Như vậy, với việc giá trúng thầu cao ở mức bất thường và năng lực thực sự của chủ đầu tư trúng các lô đất cũng đặt ra nhiều vấn đề cần quan tâm.

Xét về năng lực của những doanh nghiệp trúng giá đất cho thấy, vốn điều lệ hiện tại của các doanh nghiệp này thấp hơn nhiều so với mức giá mà họ đã trúng thầu các lô đất. Chẳng hạn, Công ty Dream Republic được thành lập năm 2017 và có vốn điều lệ chỉ có 300 tỷ đồng, chỉ bằng khoảng 7% tiền giá trúng lô đất. Tương tự, Công ty Sheen Mega có vốn điều lệ 500 tỷ đồng lại bỏ giá khu đất đến 4.000 tỷ đồng, gấp 8 lần vốn điều lệ. Còn Công ty Bình Minh, doanh nghiệp mới bỏ cọc thì chỉ có vốn điều lệ 200 tỷ đồng, nhưng lại bỏ giá khu đất 3-9 với giá hơn 5.000 tỷ đồng; Công ty Ngôi Sao Việt có vốn điều lệ 1.600 tỷ đồng và năm 2021 huy động tiền từ trái phiếu 2.700 tỷ đồng. Ngay cả đối với Tập đoàn Tân Hoàng Minh một doanh nghiệp lớn trong lĩnh vực bất động sản có công ty mẹ là Ngôi Sao Việt thì số tiền 24.500 tỷ đồng cũng là một số tiền quá lớn so với năng lực tài chính thực sự của Tập đoàn này.

Như vậy, để có tiền mua các lô đất này thì các doanh nghiệp này phải huy động vốn từ thị trường tài chính. Trong đó, các phương án phát hành trái phiếu là phương án khả dĩ nhất. Tuy nhiên, việc các doanh nghiệp bất động sản phát hành quá nhiều trái phiếu với mức lãi suất cao tiềm ẩn nguy cơ cao cho bất ổn về mặt tài chính. Bài học từ sự phá sản của đoàn bất động sản hàng đầu của Trung Quốc là Evergrande là một bài học đắt giá đối với Việt Nam. (Vy, 2021) Thời gian qua tại Trung Quốc, tình trạng giá nhà đất quá cao gây ảnh hưởng tiêu cực lên nền kinh tế. Ở quốc gia này gần 22% số nhà ở đô thị, tương đương 50 triệu căn nhà, không có người ở. (Hạnh, 2018) Tại Việt Nam thời gian qua, giá nhà đất tăng rất mạnh và có nhiều quan điểm cho rằng đang có hiện tượng bong bóng giá nhà đất ở TP. HCM và một số tỉnh thành khác. Mức giá nhà trung bình đang cao gấp 20-30 lần thu nhập trung bình của một hộ gia đình. (HoREA, CV 118/2020 gửi Thủ tướng CP, 2020)

Thực tế, thì Ngân hàng Nhà nước (NHNN) cũng đã chỉ đạo rà soát việc cấp tín dụng, huy động trái phiếu của các doanh nghiệp trung đấu giá đất Thủ Thiêm. Cụ thể, NHNN yêu cầu các ngân hàng thương mại phải báo cáo về

thực trạng cấp tín dụng với các doanh nghiệp trúng đấu giá đất, bao gồm tất cả hình thức cấp tín dụng (cho vay, bảo lãnh, đầu tư trái phiếu…). Tiếp theo sau động thái này nhiều ngân hàng cũng đã tuyên bố chính thức không mua trái phiếu hoặc cho các doanh nghiệp này vay tiền để đóng tiền trúng đấu giá.

Vậy câu hỏi đặt ra là liệu các công ty tham gia đấu giá đã không tính toán kỹ hay có một mục tiêu nào khác xung quanh việc trả giá các khu đất ở mức cao như vậy? Liệu có phải các doanh nghiệp bỏ giá đất ở mức cao để nhằm đẩy giá đất trên thị trường bất động sản để trục lợi không? Mục tiêu của việc đẩy giá đất là nhằm để các ngân hàng định giá đất cao hơn, dẫn đến thuận lợi hơn trong việc vay vốn. Việc đẩy giá đất cũng nhằm mục tiêu khác là để giá đất thị trường lên cao, tăng giá trị tài sản các khu đất gần khu vực đấu giá mà các doanh nghiệp liên quan đang sở hữu. Tuy chưa có bằng chứng cụ thể nào cho thấy các doanh nghiệp này bỏ giá cao rồi chủ động bỏ cọc hàng nghìn tỷ đồng để thao túng giá đất nhằm trục lợi, nhưng một quyết định kinh doanh như vậy sẽ tiềm ẩn rất nhiều rủi ro về tài chính và uy tín của tập đoàn. Do vậy, phải ngăn chặn những nguy cơ tiềm ẩn rủi ro từ bong bóng bất động sản là cần thiết.

3.3. Những bài học rút ra từ cuộc đấu giá đất Thủ Thiêm

Từ thành công trong việc đấu giá cho đến thất bại khi đã có 2 doanh nghiệp bỏ cọc và dư luận cũng hoang mang xung quanh cuộc đấu giá này cho thấy có nhiều bài học rút ra. Trong đó bài học liên quan đến việc minh bạch hóa thị trường, lựa chọn nhà đầu tư và điều chỉnh các quy định pháp luật liên quan đến đấu giá và việc đấu giá tài sản công là đáng chú ý. Từ các bài học này có thể thay đổi các quy định hiện có để tối đa hóa lợi ích nhà nước, xã hội và làm minh bạch hóa việc sử dụng đất công là hết sức cần thiết.

3.3.1 Bài học từ việc đấu giá đất công

Phiên đấu giá 4 lô đất Thủ Thiêm có đến 21 doanh nghiệp tham gia. Trải qua hàng trăm cuộc trả giá mới xác định được người trả giá cao nhất. Điều này cho thấy rằng nguồn lực đất công được quy hoạch một cách rõ ràng cực kỳ hợp dẫn với các doanh nghiệp bất động sản. Hiện nay, một trong những khó khăn lớn nhất của các doanh nghiệp bất động sản là việc tạo

dựng quỹ đất sạch và thực hiện các thủ tục đầu tư dự án. Quá trình này thường kéo dài và gây rất nhiều chi phí cho doanh nghiệp và xã hội dẫn đến giá đất tăng cao. Một quỹ đất sạch và đã được quy hoạch rõ ràng hấp dẫn với doanh nghiệp bất động sản.

Đối với cơ quan đấu giá, đây là một kết quả thành công ngoài mong đợi khi mà ngân sách nhà nước thu được một khoản tiền rất lớn để đầu tư cho cơ sở hạ tầng. Việc đấu giá cũng diễn ra minh bạch, xóa tan những nghi ngờ của dư luận về những mập mờ trong việc bán các khu đất công.

Mô hình đấu giá đất công có thể nhân rộng và triển khai mạnh mẽ trong thời gian tới. Hạn chế việc sử dụng đất công để thanh toán cho các dự án BT hiện vẫn đang diễn ra. (NĐ_69/2019, 2019) Thực tế thời gian qua, rất nhiều khu đất ở Thủ Thiêm và nhiều nơi khác được giao cho nhà đầu tư dưới hình thức BT có mức giá rất thấp. Chẳng hạn nhiều lô đất tại Thủ Thiêm sử dụng để trả cho Công ty Đại Quang Minh, Công ty Cổ Phần Đầu Tư Hạ Tầng Kỹ Thuật TP.HCM (CII) hay Tập đoàn VinGroup với mức giá chỉ từ 30-40 triệu đồng/m2, thấp hơn hàng chục lần so với mức giá thị trường tại thời điểm giao đất. Do vậy, không ít doanh nghiệp làm dự án BT hay có được quỹ đất giá rẻ có được khoản lợi nhuận lớn. Việc trả tiền cho doanh nghiệp đầu tư cơ sở hạ tầng bằng đất đai sở hữu công làm nảy sinh nhiều vấn đề bất cập.

Do vậy, từ thành công của việc đấu giá có thể áp dụng rộng rãi mô hình này ở TP. HCM, Hà Nội và các tỉnh thành khác với việc sử dụng đất công một cách hiệu quả hơn. Hiện các quỹ đất công ở Thủ Thiêm và nhiều khu vực khác ở TP. HCM vẫn còn rất lớn. Có thể nhân rộng ra các khu vực đang được tái thiết quy hoạch như khu vực Bình Quới – Thanh Đa, Khu Tây Bắc, khu Nam Sài Gòn, khu Tái định cư Thủ Thiêm….Việc đấu giá công khai các khu đất này có thể mang về cho ngân sách của TP. HCM hàng trăm nghìn tỷ đồng để tái đầu tư cho cơ sở hạ tầng. Ngoài ra, đây cũng là cách thức tốt nhất để doanh nghiệp có cơ hội bình đẳng trong việc tiếp cận đất đai.

3.3.2 Đối với doanh nghiệp bất động sản

Việc hai doanh nghiệp đã phải chính thức tuyên bố bỏ cọc và mất số tiền hàng trăm tỷ đồng cho thấy các doanh nghiệp đã thiếu sự tính toán kỹ

lưỡng khi tham gia đấu giá. Điều này không chỉ gây thiệt hại cho doanh nghiệp hàng trăm tỷ đồng đã đặt cọc mà còn tổn hại nghiêm trọng đến uy tín, vị thế của doanh nghiệp trên thị trường bất động sản. Điều này có thể gây khó khăn dài hạn cho doanh nghiệp trong thời gian tới khi bán sản phẩm và đấu giá các dự án khác.

Do đó, các doanh nghiệp cần phải cẩn trọng hơn trong việc tham gia đấu giá. Các phương án tài chính phải tính toán kỹ lưỡng trước khi tham gia đấu giá. Việc phải bỏ một số tiền lớn hơn nhiều năng lực tài chính của doanh nghiệp cũng sẽ tồn tại rất nhiều rủi ro. Đặc biệt, khi phải mua với mức giá quá cao so với giá thị trường thì phương án kinh doanh cũng rất khó khả thi.

3.3.3 Các chính sách tài chính, tín dụng đối với bất động sản

Hiện tượng giá nhà đất lên mức quá cao và các doanh nghiệp bất động sản sử dụng đòn bẩy tài chính quá lớn gây ra rủi ro lớn đối với thị trường bất động sản và cả nền kinh tế. Trước hiện tượng này các chính sách của nhà nước để hạn chế rủi ro là cần thiết. Tuy nhiên nhà nước cũng cần khẳng định việc đấu giá đất là một giải pháp tốt để minh bạch hóa việc chuyển giao đất công.

Việc xem những doanh nghiệp đấu giá đất với mức cao nhằm mục đích trục lợi cần phải được xem xét một cách thận trọng. Điều này sẽ ảnh hưởng lớn đến việc tham gia của các doanh nghiệp trong đấu giá các khu đất công khác trong thời gian tới. Bên cạnh đó việc gán ghép "thao túng giá" khi chưa có bằng chứng rõ ràng sẽ ảnh hưởng không nhỏ đến một chủ trương chính sách đúng đắn là đấu giá quyền sử dụng đất thay vì giao đất cho các nhà đầu tư.

4. Hàm ý chính sách

3.1 Tiếp tục đẩy mạnh việc giao đất thông qua việc đấu giá

Dù không thành công trọn vẹn những bài học từ việc đấu giá đất Thủ Thiêm cho thấy Chính phủ cần khuyến khích các chính quyền địa phương tăng cường việc đấu giá công khai đất đai để thu được nguồn ngân sách

cao nhất. Cần phải thận trọng trong việc xét duyệt thông qua các dự án BT. Cần xem xét phương án đấu giá đất sạch thu tiền về cho ngân sách và dùng số tiền này tái đầu tư cơ sở hạ tầng.

Việc giảm thiểu các dự án BT nhằm tạo ra sự minh bạch cho thị trường, công bằng cho các nhà đầu tư và hạn chế tình trạng bất cập phát sinh xung quanh việc thực hiện các dự án BT. Đặc biệt, với nguồn lực thu được từ đấu giá đất, chính quyền các địa phương sẽ có thêm ngân sách đầu tư mạnh mẽ hơn cho cơ sở hạ tầng, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế nhanh hơn.

3.2 Hoàn thiện hệ thống pháp lý liên quan đến việc đấu giá đất.

Để đấu giá đất, doanh nghiệp phải đặt cọc 20% giá khởi điểm. (Luật 01/2016/QH14, 2016) Tuy nhiên, thực tế giá đấu thầu nhiều khu đất vàng cao hơn nhiều so với giá khởi điểm. Do đó, việc đặt cọc 20% thường không phải là chi phí lớn dẫn đến có nhiều doanh nghiệp sẽ bỏ cọc sau khi đã đấu giá thành công. Điều này đã ảnh hưởng nghiêm trọng tới kế hoạch ngân sách và gây bất ổn trên thị trường bất động sản. Một ví dụ điển hình nhất là Ngôi Sao Việt đã trúng đấu giá nhưng lại bỏ cọc khiến cho phiên đấu giá phải tổ chức lại. Giả sử có một điều kiện khắt khe hơn thị Ngôi Sao Việt sẽ không trúng giá mà công ty trả giá cao thứ 2 là Công ty cổ phần Capital One Financial trúng thầu ở mức giá 23.800 tỷ đồng có thể không bỏ cọc.

Do đó, bên cạnh điều kiện phải đóng tiền cọc 20% giá khởi điểm thì nên có các quy định khác để chọn lọc những doanh nghiệp có tiềm năng tài chính thực sự tham gia đấu giá. Điều này sẽ giảm thiểu được việc các doanh nghiệp bỏ cọc. Các quy định có thể mức vốn điều lệ tối thiểu so với giá khu đất. Bên cạnh đó cũng cần có sự cam kết đủ vốn của doanh nghiệp để thực hiện dự án sau khi trúng thầu Những quy định này nhằm lựa chọn các doanh nghiệp có tiềm năng thực sự góp phần thúc đẩy thị trường bất động sản phát triển.

3.3 Có chính sách cơ chế rõ ràng hỗ trợ tối đa doanh nghiệp tham đấu giá đất

Một trong những rủi ro lớn nhất của doanh nghiệp kinh doanh bất động sản là tính pháp lý liên quan đến dự án. Thủ tục pháp lý thường kéo dài 3-5

năm, thậm chí còn lâu hơn khiến cho giá vốn bất động sản tăng mạnh và doanh nghiệp gặp rất nhiều khó khăn. Do đó, Chính phủ cần phải có giải pháp rút ngắn thời gian hoàn thành thủ tục pháp lý đối với doanh nghiệp bất động sản.

TP. Hồ Chí Minh trong những năm gần đây có hàng trăm dự án bị thanh tra vì liên quan đến đất công. Rất nhiều dự án trong số đó phải ngừng thi công ảnh hưởng lớn đến doanh nghiệp và nguồn cung nhà đất trên thị trường. Bên cạnh đó rất nhiều lãnh đạo doanh nghiệp, quan chức bị khởi tố liên quan đến việc sử dụng đất công, đất doanh nghiệp nhà nước. Việc nhà nước tổ chức công khai đấu giá quyền sử dụng đất sẽ phần nào giải quyết được bất cập đó. Chính quyền có thể tổ chức đấu giá những mảnh đất công để doanh nghiệp có được quỹ đất một cách nhanh chóng và nhanh chóng hoàn thành các thủ tục pháp lý khác giúp doanh nghiệp để đẩy nhanh tiến độ dự án. Ngay cả đối với những khu vực cần giải phóng mặt bằng thì nhà nước cũng có thể đứng ra giải phóng mặt bằng và đấu giá quyền sử dụng đất. Số tiền thu được có thể chia lại cho người có đất đai theo một tỷ lệ nhất định.

KẾT LUẬN

Bài học đấu giá đất Thủ Thiêm đi từ thành công đến thất bại mang lại cho chúng ta nhiều bài học. Trong đó, bài học liên quan đến việc minh bạch hóa thị trường, lựa chọn nhà đầu tư và điều chỉnh các quy định pháp luật liên quan đến đấu giá và việc đấu giá tài sản công là đáng chú ý. Từ các bài học này có thể thay đổi các quy định hiện có để tối đa hóa lợi ích nhà nước, xã hội và làm minh bạch hóa việc sử dụng đất công là hết sức cần thiết.

Tài liệu tham khảo

1. Tú, C. (2018, 5 28). *Báo Điện tử VOV*. Được truy lục từ VOV: https://vov.vn/kinh-te/doi-dat-lay-ha-tang-loi-kep-that-thoat-hang-nghin-ty-dong-766996.vov
2. Nhân, Á., & Hà, D. N. (2021, 12 10). *Tuổi trẻ Online*. Được truy lục từ https://nhadat.tuoitre.vn/hoan-tat-dau-gia-4-lo-dat-thu-thiem-thu-ve-37-346-ti-dong-hon-7-lan-gia-khoi-diem-20211210160938931.htm
3. Khanh, N. (2021, 12 30). *Thanh Niên*. Được truy lục từ https://thanhnien.

vn/choang-voi-gia-dau-gia-dat-thu-thiem-tan-binh-loai-ong-lon-bang-buoc-gia-700-ti-dong-post1416795.html
4. Vy, L. (2021, 9 30). *Cafeland*. Được truy lục từ https://cafeland.vn/tin-tuc/nam-bai-hoc-kinh-te-tu-su-that-bai-cua-evergrande-102933.html
5. Hạnh, N. (2018, 11 12). *Tuổi trẻ Online*. Được truy lục từ https://tuoitre.vn/dau-co-dien-cuong-hon-50-trieu-ngoi-nha-can-ho-o-trung-quoc-khong-ai-o-20181111231651925.htm
6. HoREA. (2020, 10 26). CV 118/2020 gửi Thủ tướng CP. *V/v Làm thế nào để kéo giảm giá nhà và có nhiều nhà ở vừa túi tiền, nhà ở xã hội đáp ứng nhu cầu nhà ở của đông đảo người có thu nhập trung bình, người có thu nhập thấp đô thị"*.
7. NĐ_69/2019. (2019, 8 15). Nghị định 69/2019/NĐ-CP. *Quy định việc sử dụng tài sản công để thanh toán cho Nhà đầu tư khi thực hiện dự án đầu tư xây dựng công trình theo hình thức Hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao*. Chính phủ. Được truy lục từ https://vanban.chinhphu.vn/default.aspx?pageid=27160&docid=197621
8. Nam, P. P., Hương, N. T., & Huyền, P. T. (2019). Đánh giá các yếu tố ảnh hưởng đến giá trúng đấu giá quyền sử dụng đất ở tại Thành phố Hạ Long, tỉnh Quảng Ninh. *Tạp chí Khoa học Nông nghiệp Việt Nam*, 439-501.
9. Chow, Y. L., Hafalir, I. E., & Yavas, A. (2014). Auction versus Negotiated Sale: Evidence from Real Estate Sales. *Real Estate Economics. Vol 43*, 432-470.
10. Ong, S. E., Lusht, K. M., & Mak, C. Y. (2005). Factors Influencing Auction Outcomes: Bidder Turnout, Auction Houses and Market Conditions. *Journal of Real Estate Research, Vol. 27, No. 2*.
11. Kagel, J. H., & Levin, D. (1986). The winner's curse and public information in common value auctions. *American Economic Review. Vol. 76, issue 5*, 894-920.
12. HoREA. (2021, 12 29). CV 117/2021 gửi Thủ tướng Chính phủ. *V/v Một số nhận xét và đề xuất sau các phiên đấu giá 04 lô đất thuộc Khu đô thị mới Thủ Thiêm thành phố Hồ Chí Minh*.
13. Luật 01/2016/QH14. (2016). *Luật đấu giá tài sản 2016*. Chính phủ.
14. Luật đất đai. (2013). *Luật số 45/2013/QH13*. Quốc hội.
15. Tâm, L. C., & Chương, H. V. (2012). Đánh giá hiệu quả công tác đấu giá quyền sử dụng đất ở trên địa bàn huyện An Nhơn, tỉnh Bình Định. *Tạp chí Khoa học Đất. Số 40*, 34-43.

16. Quý, L. N., & Khoa, N. P. (2015). Thực trạng công tác đấu giá quyền sử dụng đất tại một số dự án trên địa bàn thành phố Huế. *Khoa học Trái đất và môi trường. Vol 112, No.13*.
17. Hương, V. T. (2015). Nghiên cứu các yếu tố ảnh hưởng đến chất lượng công tác đấu giá quyền sử dụng đất trên địa bàn thành phố Uông Bí, tỉnh Quảng Ninh. *Tạp chí Khoa học và Công nghệ Lâm nghiệp*, 125-132.

PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG THỊ TRƯỜNG ĐẤT ĐAI THÔNG QUA ĐẤU GIÁ ĐẤT: TRƯỜNG HỢP ĐẤU GIÁ TẠI THỦ THIÊM, TP.HCM

PGS.TS Nguyễn Hồng Nga,
Trường Đại học Kinh tế - Luật,
ĐHQG TP.HCM
nganh@uel.edu.vn

ThS. NCS Giản Thị Lê Na,
Trường Đại học Kinh tế - Luật,
ĐHQG TP.HCM
nagtl@uel.edu.vn

TÓM TẮT

Bài viết nêu ra một số vấn đề bất thường trong việc đấu giá đất đại tại Thủ Thiêm, TP Thủ Đức, TP.HCM. Thông qua hiểu biết về thị trường đất đai với vai trò cực kỳ quan trọng trong bối cảnh phát triển của ngành này, đồng thời việc định giá đất đai thông qua việc tổ chức đấu giá đã tạo ra một thị trường lành mạnh và

tạo nguồn thu cho ngân sách của thành phố. Những việc hình thành giá đất đai qua đấu giá cũng để lại những hậu quả khôn lường và đắt cho cả thị trường BĐS và người dân. Nhóm tác giả đã phân tích sự bất thường của cuộc đấu giá này và đưa ra một số gợi ý để phát triển bền vững thị trường đất đai nói riêng và BĐS nói chung để đóng góp vào sự phát triển bao trùm của nền kinh tế Việt Nam

1. Đặt vấn đề

Willian Petty (1623 -1687), nhà kinh tế học người Anh đã từng viết: Lao động là cha, đất đai là mẹ của mọi của cải. Vì vậy đất đai có vai trò rất quan trọng trong phát triển kinh tế ở bất kỳ quốc gia nào, nhất là đối với Việt Nam, một đất nước đang phát triển và có nhiều tiềm năng với số dân gần 100 triệu, đứng thứ 15 trên thế giới.

TP Hồ Chí Minh hiện nay là đầu tàu kinh tế của cả nước, với tỷ trọng đóng góp bình quân trên 20% GDP, thu ngân sách chiếm khoảng 25 % tổng thu NSNN. Cho dù tốc độ tăng trưởng kinh tế của TP.HCM năm 2021 đạt âm gần 6.8% do ảnh hưởng bởi Covid19, tuy nhiên thành phố vẫn là động lực tăng trưởng của toàn bộ nền kinh tế Việt Nam. Một trong các khoản thu lớn của TP là thu từ các hoạt động trên thị trường BĐS, trong đó có đấu giá đất đai tại đây. Lãnh đạo Cục Thống kê TP.HCM cho hay nguồn thu ngân sách tăng chủ yếu đến từ kết quả kinh doanh khả quan từ các doanh nghiệp trong khối kinh doanh bất động sản, tài chính ngân hàng, chứng khoán. Theo báo cáo của Cục Thuế TP.HCM, trong giai đoạn 2010 - 2020, tiền thu ngân sách từ hoạt động kinh doanh bất động sản ngày càng giảm. Cụ thể, tổng số thu tiền sử dụng đất trong 10 năm (2011-2020) chỉ đạt 125.270 tỷ đồng, chiếm 4,26% tổng thu ngân sách toàn thành phố. Chính vì vậy UBND TP.HCM đã thí điểm đấu giá đất tại đây từ năm 2002 để tăng thu NSNN từ hoạt động kinh doanh BĐS. Tuy nhiên đến cuối năm 2021, TP.HCM mới tập trung đấu giá 4 khu đất vàng tại khu đô thị Thủ Thiêm, TP Thủ Đức. Cuộc đấu giá vào cuối tháng 11.2021 đã thành công mỹ mãn khi mang lại cho thành phố 37.350 tỷ đồng với giá trúng thầu cao hơn từ 4,0 đến 8,3 lần giá khởi điểm. Tuy nhiên, đến thời điểm hiện nay 20.2.2022 đã có 2 doanh nghiệp trúng thầu quyết định bỏ thầu, và theo người viết thì 2 nhà thầu còn lại cũng sẽ nối tiếp việc bỏ thầu này.

Câu hỏi đặt ra, việc đấu giá đất đai tại khu đô thị Thủ Thiêm có gì bất thường và chúng ta cần phải làm gì để phát triển thị trường đất đai bền vững thông qua đấu giá đất đai?

2. Khái niệm và vai trò của đất đai

2.1. Khái niệm

Theo thông tư số 14/2014/TT-BTNMT ngày 26/11/2012 thì đất đai được định nghĩa như sau:

Đất đai là một vùng đất có ranh giới, vị trí, diện tích cụ thể và có các thuộc tính tương đối ổn định hoặc thay đổi nhưng có tính chu kỳ, có thể dự đoán được, có ảnh hưởng tới việc sử dụng đất trong hiện tại và tương lai của các yếu tố tự nhiên, kinh tế - xã hội như: thổ nhưỡng, khí hậu, địa hình, địa mạo, địa chất, thuỷ văn, thực vật, động vật cư trú và hoạt động sản xuất của con người.

Hội nghị quốc tế về Môi trường ở Rio de Janeiro, Brazil, 1993, đã định nghĩa "Đất đai là một diện tích cụ thể của bề mặt trái đất bao gồm tất cả các cấu thành của môi trường sinh thái ngay trên và dưới bề mặt đó như: khí hậu bề mặt, thổ nhưỡng, dạng địa hình, mặt nước, các lớp trầm tích sát bề mặt cùng với nước ngầm và khoáng sản trong lòng đất, tập đoàn động thực vật, trạng thái định cư của con người, những kết quả của con người trong quá khứ và hiện tại để lại (san nền, hồ chứa nước hay hệ thống tiêu thoát nước, đường sá, nhà cửa....

Do vậy, đất đai là một khoảng không gian có thời hạn (i) theo chiều thẳng đứng gồm khí hậu của bầu khí quyển, lớp đất phủ bề mặt, thảm động thực vật, nước mặt, nước ngầm và tài nguyên khoáng sản trong lòng đất); (ii) theo chiều ngang, trên mặt đất (là sự kết hợp giữa thổ nhưỡng, địa hình, thủy văn cùng nhiều thành phần khác), giữ vai trò tối quan trọng và có ý nghĩa lịch sử đối với hoạt động sản xuất cũng như cuộc sống của loài người.

2.2. Vai trò của đất đai

Đất đai có một vai trò hết sức quan trọng, Karl Marx đã khẳng định: Đất

đai là tài sản mãi mãi với loài người, là điều kiện để sinh tồn, là điều kiện không thể thiếu được để sản xuất, là tư liệu sản xuất cơ bản trong nông, lâm nghiệp[1]. Ông cho rằng đất đai là phòng thí nghiệm vĩ đại, là kho tàng cung cấp các tư liệu lao động, vật chất, là vị trí để định cư, là nền tảng của tập thể. Không có đất đai thì không thể có sản xuất, cũng như không tồn tại con người. Bởi không có đất đai thì sẽ không có bất cứ ngành sản xuất nào, con người không thể sản xuất ra các của cải, vật chất để duy trì cuộc sống. Đất đai là sản phẩm tự nhiên, xuất hiện trước con người và đất đai tồn tại như một vật thể lịch sử - tự nhiên không phụ thuộc vào hình thái kinh tế - xã hội[2].

Như vậy, đất đai ở đây không chỉ giới hạn là bề mặt trái đất, mà còn là một loại tài sản đặc biệt, là nguồn lực quan trọng để phát triển đất nước. Đất đai là yếu tố quyết định sự tồn tại và phát triển của con người, các sinh vật trên thế giới.

3. Định giá đất đai

Theo Luật Đất đai năm 2013: Giá đất là giá trị của quyền sử dụng đất tính trên một đơn vị diện tích đất.

Giá trị quyền sử dụng đất là giá trị bằng tiền của quyền sử dụng đất đối với một diện tích đất xác định trong thời hạn sử dụng đất xác định.

Tiền sử dụng đất là số tiền mà người sử dụng đất phải trả cho Nhà nước khi được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, công nhận quyền sử dụng đất.

Điều 18. Nhà nước quyết định giá đất: (i) Nhà nước quy định nguyên tắc, phương pháp định giá đất, (ii) Nhà nước ban hành khung giá đất, bảng giá đất và quyết định giá đất cụ thể.

Ủy ban Tiêu chuẩn Định giá Quốc tế định nghĩa Giá trị thị trường như sau:

---

1 Dẫn theo Đỗ Thị Lan, *Giáo trình kinh tế tài nguyên đất*, Nxb Nông Nghiệp, Hà Nội, 2007, tr.17

2 Karl Marx, *Bộ Tư bản - Quyển 1*, Nxb Sự thật, 1998, Hà Nội, tr.164

"Giá trị ước tính mà một tài sản cần được trao đổi vào ngày định giá giữa một người mua thiện chí và người bán thiện chí trong một giao dịch độc lập sau một quá trình bán hàng thích hợp, trong đó các bên đã hành động một cách có hiểu biết, thận trọng và không bắt buộc."

Theo Điều 15 của Luật Kinh doanh BĐS (2021): Giá mua bán, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê mua bất động sản do các bên thỏa thuận và được ghi rõ trong hợp đồng. Trường hợp Nhà nước có quy định về giá thì các bên phải thực hiện theo quy định đó.

Như vậy giá đất ở Việt Nam hiện nay hoặc do nhà nước quy định, hoặc được thực hiện thỏa thuận giữa người mua và người bán, hoặc đấu giá công khai, minh bạch theo điều 117 (i) Đấu giá quyền sử dụng đất được thực hiện công khai, liên tục, khách quan, trung thực, bình đẳng, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các bên tham gia, (ii) Việc đấu giá quyền sử dụng đất phải đúng trình tự, thủ tục theo quy định của pháp luật về đất đai và pháp luật về đấu giá tài sản.

Do đó việc định giá đất đai hiện nay theo ba hình thức: niêm yết, thỏa thuận trực tiếp và đấu giá. Tùy theo mục đích, thời điểm, đối tượng giá đất sẽ được hình thành trên quan điểm thị trường, cạnh tranh và dựa trên chi phí, lợi ích của các bên liên quan.

4. Đấu giá đất đai tại TP. Thủ Đức, TP.HCM

4.1. Khái niệm đấu giá đất đai

Một trong những hình thức hình thành giá thị trường ngoài thỏa thuận trực tiếp, niêm yết là đấu giá sản phẩm công khai.

Đấu giá quyền sử dụng đất tức là việc Ủy ban Nhân dân (UBND) cấp có thẩm quyền tổ chức bán đấu giá công khai những khu đất để lấy nguồn vốn thực hiện xây dựng các dự án tại địa phương.

Theo quy định, Điều 117 Luật Đất đai 2013, đấu giá quyền sử dụng đất phải được thực hiện công khai, liên tục, khách quan, trung thực, bình đẳng, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các bên tham gia.

Việc đấu giá quyền sử dụng đất phải đúng trình tự, thủ tục theo quy định của pháp luật về đất đai và pháp luật về đấu giá tài sản năm 2016.

Đấu giá là một phần của lịch sử và văn hóa nhân loại. Hiện nay có thể tìm thấy đề cập đến các cuộc đấu giá ở các nền văn hóa và khoảng thời gian khác nhau. Định nghĩa về đấu giá thay đổi theo từng từ điển, bao gồm những thay đổi nhỏ nhưng mọi người đều đồng ý rằng đó là quá trình bán tài sản cho người đề xuất giá thầu cao nhất.

4.2 Phân loại đấu giá bất động sản

Các hình thức đấu giá và phương thức đấu giá gắn liền với mục tiêu của người bán, điều kiện thị trường và đặc điểm tài sản. Các nhà đấu giá sẽ đánh giá từng tài sản riêng lẻ, sau đó thu thập thông tin và hồ sơ người mua tiềm năng và sẽ tìm được nhóm người mua và thúc đẩy người mua trong hồ sơ đặt giá thầu với thái độ cầu thị và thoải mái.

Đấu giá mở: Được sử dụng trong đó người mua muốn trực tiếp đấu giá và sẽ mua tài sản chính xác theo các điều khoản của đề xuất. Chiến lược này được chọn khi giá là yếu tố duy nhất được xem xét xem ai mua tài sản. Phương pháp thú vị này tương đồng với các cuộc đấu giá một tác phẩm mỹ thuật hoặc các cuộc đấu giá có thể tập hợp khác mà bạn có thể đã trải nghiệm trực tiếp hoặc trên truyền hình.

Đấu giá kín: Trong loại đấu giá này, nhà thầu nộp hồ sơ dự thầu về hợp đồng mua bán bất động sản đã được phê duyệt và được nộp bằng nguồn tiền vốn chủ sở hữu. Người bán chọn giá trúng thầu. Loại đấu giá này được ưa thích nếu có khả năng người bán quan tâm đến việc xem xét các điều khoản tùy chọn để mua hoặc có nhiều hơn một tài sản được cung cấp và việc tập hợp có thể được xác định bởi mỗi người đấu giá để đáp ứng nhu cầu cá nhân của họ.

Đấu giá trực tuyến: Đấu giá trực tuyến chỉ đơn giản là một cách tiếp cận khác đối với một cuộc đấu giá mở. Một nền tảng đấu thầu trực tuyến có thể giống như Ebay hoặc nó có thể được kết hợp với một cuộc đấu giá kịch liệt mở.

Đấu giá qua đài phát thanh và đài truyền hình. Một cuộc đấu giá mở được thực hiện ở hai hoặc nhiều địa điểm đấu thầu mô phỏng cho phép những người đấu giá ở các thành phố khác nhau hoặc các quốc gia khác nhau đấu giá cho cùng một tài sản.

Đấu giá kết hợp: Đấu giá kết hợp chỉ bao gồm các yếu tố của các chương trình khác nhau được liệt kê ở trên, cung cấp cho người bán phương pháp tối ưu để tạo giá thầu bổ sung cho tài sản của họ.

4.3. Đấu giá đất đai tại khu đô thị Thủ Thiêm, TP Thủ Đức

Theo Bộ Xây dựng, việc giao đất, cho thuê đất thông qua hình thức đấu giá quyền sử dụng đất đã hạn chế được tiêu cực, thất thoát tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, góp phần bổ sung nguồn thu lớn cho ngân sách địa phương.

Ngày 10/12/2021, Trung tâm Dịch vụ Bán đấu giá tài sản, Sở Tư pháp TPHCM đã tổ chức bán đấu giá thành công 4 lô đất mang ký hiệu 3-5, 3-8, 3-9, 3-12 thuộc khu chức năng số 3, khu dân cư phía Bắc, Khu đô thị mới Thủ Thiêm, thành phố Thủ Đức gây chấn động, thu về cho ngân sách số tiền 37.346 tỷ đồng, cao gấp 7 lần giá khởi điểm.

Đáng chú ý, tại phiên đấu giá, lô đất 3-12 có diện tích hơn 10.059m^2 với giá khởi điểm hơn 2.942 tỷ đồng. Công ty TNHH đầu tư bất động sản Ngôi Sao Việt đã trúng đấu giá lô đất này với mức giá 24.500 tỷ đồng (hơn 2,4 tỷ đồng/m^2), gấp 8,3 lần giá ban đầu sau 70 lượt đấu. Theo giới chuyên gia bất động sản, đây là mức giá giao dịch thành công tính theo mỗi mét vuông đất cao kỷ lục, chưa từng có trên thị trường bất động sản.

Tương tự, lô đất 3-5 đã được bán thành công với giá 3.820 tỷ đồng, cao gấp 6,6 lần so với giá khởi điểm. Sau 130 lượt trả giá của 21 đơn vị tham gia đấu giá, Công ty CP Dream Republic đã trúng thầu.

Tiếp đến, lô đất số 3-8 với diện tích 8.500m^2 cũng được đấu giá thành công với mức giá 4.000 tỷ đồng, cao gấp 4 lần so với mức giá khởi điểm. Phiên đấu giá có 10 doanh nghiệp đăng ký tham gia nhưng chỉ có 6 đơn vị tham gia đấu giá. Qua 67 lượt trả giá với sự cạnh tranh gay gắt, Công ty CP Sheen Mega là đơn vị trúng giá.

Đấu thành công lô 3-9 có diện tích hơn 5.000m^2 là Công ty TNHH Thương mại Bình Minh. Giá khởi điểm lô đất này là hơn 728,6 tỷ đồng, có 15 công ty bất động sản tham gia. Qua 140 lượt trả giá Công ty TNHH Thương mại Bình Minh trúng đấu giá với mức giá 5.026 tỷ đồng, gấp 6,9 lần giá khởi điểm.

Như vậy, giá trúng thầu cao hơn từ 4 đến 8,3 lần, bình quân khoảng 7 lần, so với giá khởi điểm. Điều này cho thấy sự bất thường của 4 cuộc đấu giá trên. Tại Việt Nam, kết quả trúng đấu giá đất bình quân ở nhiều địa phương cũng cho thấy hiệu quả kinh tế trong thực hiện đấu giá đất công khai. Giá trúng đấu giá đất tại TP Cần Thơ tối đa cao hơn giá khởi điểm 53%, Đồng Tháp tối đa cao hơn 24%, Đắk Nông tối đa cao hơn 50%, Sơn La tối đa cao hơn 85,68%. Tương tự, bình quân giá trúng đấu giá đất tại Tuyên Quang cao hơn giá khởi điểm 34,4%, Lai Châu cao hơn 20%, Bến Tre bình quân cao hơn 20%. Chưa có địa phương nào giá trúng thầu cao gấp đôi giá khởi điểm.

Tại Hong Kong, giá trúng thầu sau đầu giá thường cao hơn giá khởi điểm khoảng 30 đến 50%.

Tại Trung Quốc, giá thắng thầu cũng chỉ cao hơn mức giá khởi điểm khoảng 45%.

Monaco là nơi có giá đất đắt nhất thế giới, cao hơn 10% so với Hong Kong, giá đất cao nhưng cũng chỉ gần 1,5 tỷ VN đồng một mét vuông. Vậy tại sao giá trúng thầu đất tại Thủ Thiêm lại cao bất thường với giá dao động từ 470 triệu đến 2,4 tỷ VN đồng một mét vuông như vậy?

Theo chúng tôi có một số lý do sau đây:

Thứ nhất, đã có một kịch bản trước khi đấu thầu xảy ra giữa các nhà tham gia đấu thầu.

Thứ hai, các nhà đấu thầu đã cố tình bằng mọi cách đẩy giá đất ở khu Thủ Thiêm cao nhất có thể để tạo mặt bằng giá mới nhằm thao túng giá và bán những khu đất họ đang sở hữu gần kế để trục lợi.

Thứ ba, năng lực định giá của Trung tâm Dịch vụ Bán đấu giá tài sản chưa đáp ứng được yêu cầu và định giá khởi điểm quá thấp so với tiềm năng của khu đất.

Thứ tư, trong tính toán của các nhà trúng thầu, họ có thể mất cọc nhưng họ sẽ đánh tín hiệu đến thị trường chứng khoán rằng, chúng tôi đang ăn lên làm ra và điều này làm cho giá cổ phiếu của các DN kinh doanh BĐS tăng mạnh. Điểm hình là một số mã chứng khoán của các công ty BĐS tăng trần trong 2 tuần sau khi đấu thầu, từ 5 ngàn lên 70 ngàn một cổ phiếu. Đây là món lợi khổng lồ của các công ty BĐS.

Thứ năm, có khả năng cao có sự câu kết và lợi ích nhóm trong việc đấu thầu đất này.

Thứ sáu, khả năng phản ứng nhanh của Trung tâm Dịch vụ Bán đấu giá tài sản khi giá tăng bất thường, là gần như bất động.

Thứ bảy, việc chọn các nhà thầu tham gia đấu giá chưa được thực hiện và sàng lọc một cách nghiêm túc. Có doanh nghiệp vốn 100 tỷ cũng được tham gia đấu thầu đất ngàn tỷ, hoặc có doanh nghiệp mới thành lập được vài tháng cũng được cho phép tham gia…

5. Một số khuyến nghị về đấu giá đất đai để thị trường BĐS phát triển bền vững

5.1. Các nguyên tắc trong định hình và phát triển thị trường BĐS bền vững

Trong báo cáo “Khung chính sách vì Thị trường bất động sản bền vững” của Liên Hợp Quốc năm 2016 có đưa ra 12 nguyên tắc trong việc định hình và phát triển thị trường BĐS bền vững.

Nguyên tắc 1. Thúc đẩy lĩnh vực bất động sản và kinh tế đô thị là một trong những yếu tố đóng góp chính vào tăng trưởng kinh tế bao trùm và bền vững

Nguyên tắc 2. Tạo ra một hệ thống quản lý hỗ trợ bằng cách tích hợp các

tiêu chuẩn khu vực và quốc tế và các tiêu chuẩn trong luật pháp quốc gia

Nguyên tắc 3. Tăng cường quản trị để tạo ra một nền bất động sản lành mạnh, minh bạch, chuyên nghiệp và có khả năng phục hồi ngành

Nguyên tắc 4. Xanh hóa lĩnh vực bất động sản nhằm nâng cao chất lượng cuộc sống của người dân và môi trường trong lành

Nguyên tắc 5. Lồng ghép thị trường bất động sản vào các hoạt động phát triển đô thị thông minh và bền vững

Nguyên tắc 6. Nâng cao hiệu quả của công tác đăng ký đất đai và công tác địa chính để minh bạch hóa đất đai và quản lý tài sản

Nguyên tắc 7. Nâng cao chất lượng cuộc sống của người dân tạo đòn bẩy cho sự tái tạo và đổi mới của công chúng và nhà ở tư nhân bao gồm cảnh quan, di sản lịch sử và văn hóa

Nguyên tắc 8. Đảm bảo tiếp cận nguồn tài chính bền vững cho các quy tắc cho vay và đầu tư

Nguyên tắc 9. Tăng cường năng lực của các tổ chức tài chính để đảm bảo khả năng tiếp cận các dịch vụ tài chính thực sự sản phẩm bất động sản

Nguyên tắc 10. Hỗ trợ định giá tài sản dựa trên các tiêu chí đánh giá tài sản minh bạch phù hợp với tiêu chuẩn quốc tế

Nguyên tắc 11. Thúc đẩy nhà ở xã hội và nhà ở giá rẻ để gắn kết xã hội, giảm bất bình đẳng

Nguyên tắc 12. Hỗ trợ các hoạt động đào tạo và nâng cao năng lực nhằm thúc đẩy hiệu quả của các dịch vụ trong lĩnh vực bất động sản.

5.2. Một số khuyến nghị

Một là, thành lập trung tâm đấu giá đất mới và trực thuộc UBND TP.HCM.

Hai là, Rà soát thật kỹ lưỡng và khách quan các DN được tham gia đấu thầu, nhất là năng lực tài chính và kinh nghiệm tham gia thị trường BĐS. Số vốn của DN tối thiểu phải gấp 2 với giá khởi điểm và DN phải tham gia thị trường BĐS ít nhất 3 năm.

Ba là, tăng số tiền đặt cọc để tham gia đấu thầu. Thay vì 20% như hiện nay, tăng lên 50% giá khởi điểm.

Bốn là, ngoài mất số tiền đặt cọc khi DN trúng thầu bỏ cọc, cần chế tài mạnh hơn nữa để ngăn ngừa hiện tượng này. Có thể phát không cho DN tham gia đấu thầu trong vòng 5 năm.

Năm là, rà soát những quy định về bảo lãnh cho vay với việc đấu giá đất đai nói riêng và BĐS nói chung.

Sáu là, có thể thuê công ty đấu giá chuyên nghiệp của nước ngoài tham gia vào hoạt động đấu giá mở và công khai.

Bảy là, để minh bạch hóa quá trình đấu giá, cần công khai thông tin về các cuộc đấu giá, và quan trọng công khai các DN tham gia đấu giá để loại trừ những DN chưa đủ năng lực tham gia.

6. Kết luận

Thị trường BĐS là một trong 6 loại thị trường trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN tại Việt Nam. Để phát triển lành mạnh và bền vững nhằm đóng góp vào mục tiêu phát triển bao trùm của nền kinh tế, gia tăng sức cạnh tranh, thị trường BĐS phải có những điều chỉnh của nhà nước bằng các công cụ luật pháp và chính sách để ổn định, tránh những cú sốc về giá làm ảnh hưởng và có khả năng tạo "bong bóng" BĐS. Một mặt tạo cho thị trường BĐS khả năng cạnh tranh cao và thân thiện với DN và người dân. Mặt khác thu hút nguồn lực để phát triển một ngành còn nhiều tiềm năng này, tạo giá trị gia tăng cho BĐS, đồng thời người dân có thể tiếp cận với giá cạnh tranh và phù hợp với cơ chế thị trường.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Mankiw N Gregory (2014). Kinh tế học Vi mô. NXB Cengage Learning.
2. William McCluskey (2021). Định giá bất động sản - Khái niệm và vấn đề: Quan điểm quốc tế và các Phương án cho Việt Nam. Worlbank Group.
3. Nguyễn Ngọc Vinh, Nguyễn Quỳnh Hoa (2012). Thẩm định giá trị bất động sản. NXB Lao động – Xã hội. Hà Nội
4. SiqiYanaXin JanetGeaQunWub. Government intervention in the land market and its impacts on land supply and new housing supply: Evidence from major Chinese markets. Habitat International. Volume 44, October 2014, Pages 517-527
5. Siqi Yan (2014). Government intervention in land markets and its impacts on residential land supply, new housing supply and housing price: evidence from major Chinese markets. Sydney, Australia.
6. Park Jung Ho, Han Man Hee (2018). Modern state formation and land management in South Korea: 1945-1960. Land Use Policy 2018 Vol.78 pp.662-67.
7. Cục Tài chính, Bộ quản lý công sản, 'Đề Tài Nghiên Cứu Khoa Học Cấp Bộ, Hoàn Thiện Cơ Chế Chính Sách Thu Tiền Sử Dụng Đất, Tiền Thuê Đất, Tiền Thuê Mặt Nước Theo Tinh Thần Sửa Đổi Luật Đất Đai Năm 2013', Hà Nội, 2009
8. Đỗ Thị Lan, Giáo trình kinh tế tài nguyên đất, Nxb Nông Nghiệp, Hà Nội, 2007
9. Karl Marx, Bộ Tư bản - Quyển 1, Nxb Sự thật, 1998, Hà Nội
10. https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-11-03/hong-kong-awards-land-plot-to-henderson-for-record-6-5-billion.
11. https://nhadautu.vn/cong-quoc-monaco-la-noi-co-gia-nha-o-cao-cap-dat-do-nhat-the-gioi-d22811.html.
12. https://www.fineandcompany.com/information/types-of-auctions
13. https://cafeland.vn/tin-tuc/trung-quoc-ap-dung-hinh-thuc-dau-gia-dat-tap-trung-de-kiem-soat-thi-truong-bat-dong-san-97028.html.
14. UNECE (2019). Policy Framework for Sustainable Real Estate Markets.

XÂY DỰNG HỆ THỐNG QUẢN LÝ VÀ KHAI THÁC CƠ SỞ DỮ LIỆU GIÁ ĐẤT PHỤC VỤ CÔNG KHAI, MINH BẠCH VÀ NÂNG CAO HIỆU QUẢ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ GIÁ ĐẤT

TS. Trần Văn Thành
Viện chiến lược phát triển, Bộ Kế hoạch và Đầu tư
thanhtv.vids@gmail.com

TS. Nguyễn Xuân Linh
Trường Đại học Khoa học Tự nhiên, ĐHQGHN

ThS. Phạm Lê Tuấn
Trường Đại học Khoa học Tự nhiên, ĐHQGHN

TÓM TẮT

Cơ chế thị trường ở nước ta hiện nay cùng với Luật đất đai 2013 ra đời đã giải quyết rất nhiều vấn đề khó khăn liên quan đến sử dụng đất đai, góp phần thúc đẩy thị trường bất động sản trong nước ngày càng phát triển. Tuy nhiên, đất và nhà ở

là những loại bất động sản có giá trị kinh tế lớn mà sự hiểu biết của chúng ta với thị trường này còn nhiều mặt hạn chế. Giá đất luôn tăng cao và ngày càng nóng lên trong những năm gần đây đã gây ra một số hệ lụy như gây nhiễu loạn thị trường bất động sản, đẩy giá đất lên quá cao so với giá trị thực, ảnh hưởng đến môi trường đầu tư kinh doanh. Do đó, việc xây dựng hệ thống quản lý và khai thác cơ sở dữ liệu (CSDL) giá đất sẽ là giải pháp hiệu quả góp phần công khai, minh bạch thông tin giá đất phục vụ nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về giá đất nói riêng và bình ổn thị trường bất động sản nói chung. Nhóm tác giả thực hiện xây dựng hệ thống trên cơ sở ứng dụng công nghệ WebGIS mã nguồn mở với nhiều chức năng hỗ trợ công tác quản lý và khai thác CSDL giá đất. Hệ thống này sẽ giúp công khai và minh bạch hóa thông tin giá đất góp phần nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai và thị trường bất động sản. Hơn thế nữa, hệ thống được xây dựng và vận hành trên nền tảng công nghệ WebGIS do đó người dùng cũng như người quản trị hệ thống có thể khai thác và quản trị mọi lúc, mọi nơi.

TỪ KHÓA:
Cơ sở dữ liệu giá đất, Mã nguồn mở, Quản lý nhà nước về đất đai, WebGIS

1. Giới thiệu

Vào năm 2006, trong bảng xếp hạng tính minh bạch của thị trường bất động sản do Jones Lang LaSalle – tập đoàn kinh doanh địa ốc và bất động sản lớn nhất thế giới thì Việt nam được đứng cuối bảng xếp hạng gồm 56 nước có tham gia đánh giá [8]. Năm 2008, Việt nam đã thoát khỏi vị trí cuối bảng song mới chỉ được nâng lên vài bậc. Năm 2018, thị trường bất động sản Việt Nam đang đứng thứ 61/100 quốc gia và vùng lãnh thổ, thuộc nhóm "Kém minh bạch" (nguồn: joneslanglasalle.com.vn). Đến năm 2020, theo Bảng xếp hạng Chỉ số Minh bạch Bất động sản toàn cầu (GRETI) do Jones Lang LaSalle thực hiện đã cho thấy Việt Nam được xếp thứ 56 toàn cầu về mức độ minh bạch trong ngành bất động sản, chuyển từ nhóm "thiếu minh bạch" sang nhóm "bán minh bạch". Đây là bước tiến cho thấy sự chuyển mình của thị trường bất động sản Việt Nam. Việt Nam đã tăng 4 bậc so với bảng xếp hạng 2018 để đạt mốc thứ hạng 56 trong Bảng xếp hạng mới, trong đó hai đô thị trung tâm Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh đã giúp Việt Nam thăng lên cột mốc minh bạch mới [1].

Thực tế cho thấy, nỗ lực minh bạch thị trường bất động sản trong giao dịch và quy hoạch ở nước ta đã được thực hiện nhiều năm qua nhưng kết quả thu được chưa thực sự đáng kể. Nỗ lực đầu tiên phải kể đến năm 2014, Bộ Xây dựng đã có đề xuất công khai mọi thông tin liên quan đến giao dịch bất động sản, đồng thời đề xuất bỏ quy định giao dịch bất động sản phải qua sàn. Tuy nhiên, đề xuất đã nhận nhiều phản ứng trái chiều. Tiếp đến, cơ quan quản lý đã nhiều lần khẳng định sẽ có một hệ thống quản lý và thống kê dữ liệu về sở hữu bất động sản, giao dịch bất động sản đồng bộ để đáp ứng nhu cầu công tác quản lý Nhà nước từ Trung ương tới địa phương. Tuy nhiên đến nay đã nhiều năm trôi qua người dân không thể nào biết chính xác diễn biến giá cả của thị trường bất động sản để có thể xác định hướng đầu tư đúng đắn.

Sự thiếu minh bạch của thị trường bất động sản là những nguyên nhân chính dẫn đến các cơn sốt đất, hiện tượng ép giá, giá ảo,... gây thiệt hại cho cả người mua và người bán nếu họ không có nguồn thông tin tin cậy về bất động sản và giá trị của nó. Việc có được giá thị trường của bất động sản cần giao dịch không phải là đơn giản và trong nhiều trường hợp giao dịch, người dân không có được một nguồn thông tin đáng tin cậy. Cùng với đó, phần lớn mọi người thường tự ước lượng giá chứ không nhờ tới sự giúp đỡ từ các chuyên gia định giá vì có thể sẽ mất thêm một khoản phí cho giao dịch nên việc định giá chủ yếu chỉ mang tính cảm quan [4, 7]. Như vậy cần phải có một công cụ có thể đáp ứng được những nhu cầu thông tin về giá đất cho người dân và đồng thời giúp các nhà quản lý kiểm soát tốt hơn thị trường bất động sản. Ngoài ra, nhằm tăng cường tính hiệu quả thì hệ thống phải có tính mở để thúc đẩy sự đóng góp của người dân trong việc cung cấp giá đất để thông tin do hệ thống có tính cập nhật, tính hiện thời cao.

Hiện nay, chúng ta đang bước vào thời kỳ của cuộc cách mạng công nghiệp 4.0, thời đại của tri thức và khoa học công nghệ. Trong đó, công nghệ "Vạn vật kết nối" (Internet of Things – IoT) sẽ là xu hướng trên toàn cầu. Mạng Internet đã dần trở nên phổ biến trong xã hội ngày nay và xâm nhập vào hầu hết các lĩnh vực trong cuộc sống. Tuy nhiên, trong lĩnh vực quản lý đất đai ở Việt Nam, tiềm năng của internet vẫn còn nhiều hạn chế và chưa được khai thác đúng mức. Như vậy, cần phải đầu tư nghiên cứu, phát huy những thế mạnh của Internet trong lĩnh vực này. Kết hợp với công nghệ

WebGIS, chúng ta có thể đưa các thông tin giá đất trực tiếp lên Internet, nơi mà mọi người có thể dễ dàng tiếp cận. Đây là một giải pháp hữu hiệu để đưa thông tin đến từng người dân khi họ có nhu cầu về giao dịch bất động sản, giúp làm minh bạch hơn thông tin về giá đất, giảm thiểu việc thua thiệt của các bên khi giao dịch với giá không sát giá thị trường.

Trên thế giới, việc xây dựng hệ thống thông tin bất động sản trực tuyến nói chung hay hệ thống thông tin giá đất trực tuyến nói riêng đã được quan tâm từ rất sớm và thực hiện với nhiều kết quả tốt. Đặc biệt ở các nước phát triển như Hà Lan, Hàn Quốc, Nhật Bản, Trung Quốc, Mỹ, Thụy Điển,... Trong số đó, hệ thống Kadaster-online của Hà Lan được đánh giá là một trong những hệ thống thông tin đất đai thành công nhất trên thế giới. Với những dịch vụ cung cấp khá hoàn hảo, hệ thống Kadaster có đầy đủ dữ liệu về thông tin của thửa đất, trong đó có giá của bất động sản. Người dùng có thể sử dụng Internet để truy cập được những thông tin này ở bất kỳ đâu. Bên cạnh đó, việc định giá bất động sản của hệ thống không chỉ dựa trên đặc điểm bất động sản, giá bất động sản tương tự trong khu vực mà còn dựa vào thông tin về chỉ số giá bán bất động sản. Chỉ số này được cập nhật theo tháng và là tỷ lệ giữa giá trị căn nhà tại một thời điểm nhất định đối với năm được lấy làm mốc. Kadaster-online đã có tác động lớn đến thị trường bất động sản và công tác quản lý đất đai ở Hà Lan và nó trở thành một mô hình kiểu mẫu về hệ thống thông tin đất đai cho nhiều nước khác học tập [5, 2]. Một hệ thống tiêu biểu khác là hệ thống thông tin đất đai KLIS của Hàn Quốc [6]. Hệ thống này được phát triển bắt đầu từ năm 1998 và đến năm 2006 thì hoàn thành. Các dịch vụ công trên mạng được cung cấp tại Seoul và Jeju nơi mà dữ liệu địa chính và bản đồ quy hoạch được cập nhật, bổ sung và đến năm 2008 thì mở rộng trên toàn quốc. Người dùng có thể lấy được các thông tin giá bất động sản hay ngay cả quy hoạch của khu vực đó.

Tại Việt Nam, số lượng các trang web về thông tin giá đất trực tuyến chưa nhiều. Hiện nay đã có một số trang web định giá đất trực tuyến, tìm kiếm bất động sản, bản đồ giá đất trực tuyến như: muabannhadat.vn, nhadatonline.vn, bandogiadat.com,... Qua đánh giá hoạt động của các trang Web này, tác giả nhận thấy chúng có ưu điểm là khả năng phổ biến rộng, giao diện đơn giản, dễ sử dụng. Người dùng có thể thấy được ngay trang web có thể làm gì và chức năng người sử dụng mong muốn nằm ở

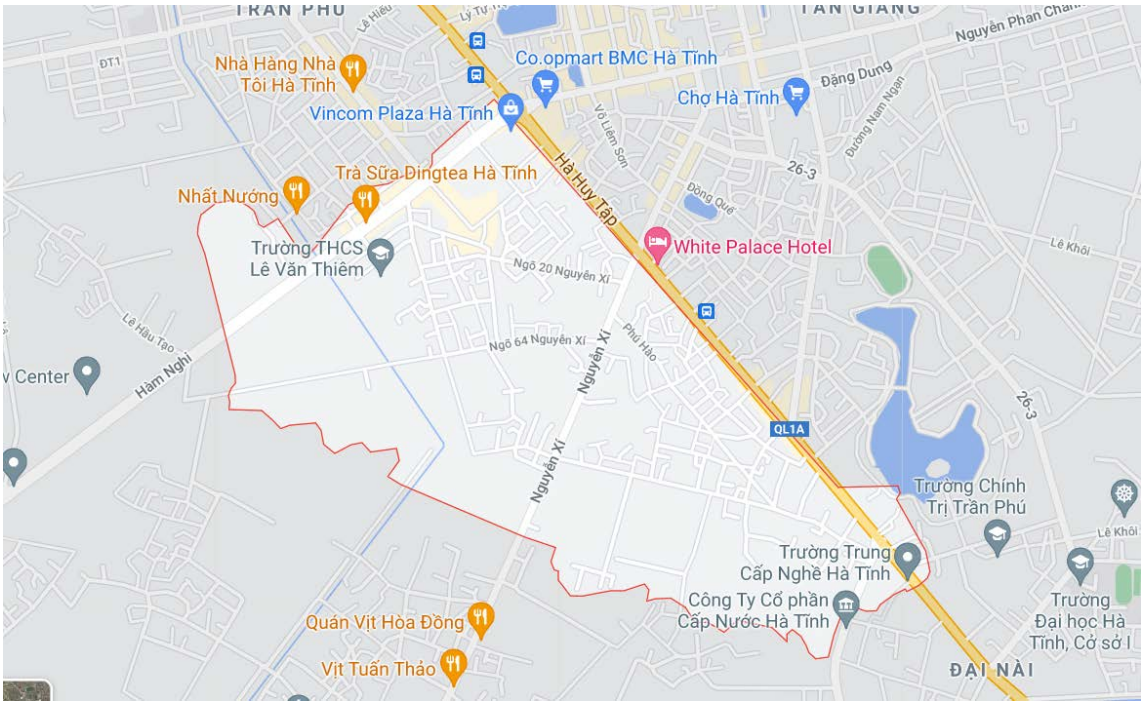
đâu. Thông tin của các trang web cũng khá đa dạng. Ngoài khả năng định giá, chúng còn cung cấp được cho người sử dụng các thông tin mua bán, cho thuê bất động sản, thông tin về các dự án, thông tin về quy hoạch. Tuy nhiên nhược điểm của phần lớn các trang Web hiện nay là chưa sử dụng một cách toàn diện công nghệ hệ thống thông tin địa lý nên các thông tin mà những trang Web này cung cấp tuy đa dạng nhưng chưa thể hiện thông tin không gian một cách trực quan trên bản đồ. Một nhược điểm nữa là các trang web mới chỉ cung cấp thông tin giá tỉnh theo khu vực mà chưa chi tiết đến từng thửa đất và không được cập nhật thường xuyên, linh hoạt. Ngoài ra, còn chưa có sự tương tác đang kể với người sử dụng, cơ chế phản hồi, đóng góp thông tin của những người tham gia truy cập hệ thống còn hạn chế.

Xuất phát từ thực tế trên, nhóm tác giả đã ứng dụng công nghệ WebGIS để xây dựng một hệ thống quản lý và khai thác cơ sở dữ liệu giá đất phục vụ công khai, minh bạch thị trường bất động sản cũng như nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về giá đất.

2. Khu vực nghiên cứu và dữ liệu

Phường Hà Huy Tập, thành phố Hà Tĩnh, tỉnh Hà tĩnh đã được nhóm tác giả lựa chọn làm khu vực nghiên cứu xây dựng CSDL giá đất và hệ thống quản lý, khai thác CSDL giá đất phục vụ công khai, minh bạch hóa thị trường bất động sản cũng như nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về giá đất.

Phường Hà Huy Tập có diện tích 2,01km^2 với ranh giới hành chính được xác định phía Bắc giáp phường Trần Phú, phía Đông giáp phường Nam Hà, phía Nam giáp phường Đại Nài, và phía Tây giáp xã Thạch Tân và phường Thạch Linh [9].



Hình 1: Sơ đồ vị trí phường Hà Huy Tập, thành phố Hà Tĩnh, tỉnh Hà Tĩnh

Một số loại dữ liệu được thu thập nhằm phục vụ cho quá trình nghiên cứu bao gồm:

- Bản đồ địa chính dạng số của khu vực phường Hà Huy Tập với định dạng *.dgn của phần mềm Microstation, chia thành 40 mảnh, tỷ lệ 1:500 được đo vẽ vào năm 2015 và cập nhật tới năm 2020;

- Bảng giá đất theo bảng nhà nước tại phường Hà Huy Tập giai đoạn 2020-2024 được quy định trong quyết định 61/2019/QĐ-UBND thành phố Hà Tĩnh.

- Các thông tin về giá đất thị trường được thu thập bằng hoạt động điều tra, phỏng vấn tại thực địa với các bảng hỏi có nội dung phù hợp, câu hỏi dễ hiểu. Những thông tin cần thu thập là đặc điểm thửa đất (diện tích, vị trí, hình thể,...), giá đất thị trường, tình trạng pháp lý,... và nhu cầu tra cứu thông tin về giá đất của người dân.

3. Phương pháp nghiên cứu

3.1. Phương pháp định giá đất

Ngoài các thửa đất được thu thập giá giao dịch thực tế, các thửa đất còn lại của phường Hà Huy Tập được định giá một cách đồng loạt theo các bước thực hiện sau đây:

**** Giai đoạn 1: Thửa chuẩn và thửa định giá***

Bước 1: Phân tích địa bàn

Đây là quá trình phân tích mà cán bộ phụ trách định giá cần căn cứ vào điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội của địa bàn để từ đó xác định các khu vực và lựa chọn thửa chuẩn cho các khu vực này. Từ quá trình phân tích địa bản, cán bộ phụ trách có thể dự đoán được số lượng, vị trí và mật độ thửa chuẩn tùy theo tuyến đường, vị trí, mục đích sử dụng đất,... từ đó góp phần nâng cao hiệu quả trong việc bố trí kế hoạch nhân lực và ngân sách triển khai công tác định giá.

Bước 2: Xác định các tiêu chí và lựa chọn thửa chuẩn

Sau khi thực hiện quá trình phân tích địa bàn, cán bộ phụ trách cần xác định các tiêu chí sẽ được sử dụng cho công tác lựa chọn thửa chuẩn. Thửa chuẩn có thể được lựa chọn theo 04 tiêu chí sau:

+ Tính đại diện: khả năng đại diện cho mức giá đất trong khu vực;
+ Mức độ sử dụng: tần suất những đặc tính tiêu biểu của khu vực tập trung trên cùng một thửa đất;
+ Độ ổn định: khả năng sử dụng lâu dài với cùng một mục đích thống nhất
+ Tính quyết định: khả năng thửa đất dễ dàng phân biệt với các thửa khác cũng như xác định vị trí.

Các thửa chuẩn mang tính đại diện cho các khu vực sẽ được lựa chọn ra sau khi đã xem xét các tiêu chí này.

Bước 3: Kiểm tra sự phân bố của các thửa chuẩn

Sau khi các thửa chuẩn đã được lựa chọn dựa trên các tiêu chí đã đề ra, cán bộ phụ trách cần kiểm tra sự phân bố các thửa chuẩn được chọn trong khu vực đó. Cán bộ phụ trách có thể điều chỉnh số lượng và vị trí thửa chuẩn sau khi xem xét mức độ phân bố thửa chuẩn và tính phù hợp trong khu vực phân tích.

Bước 4: Lựa chọn thửa chuẩn so sánh cho từng thửa định giá

Sau khi đã lựa chọn và kiểm tra sự phân bố của các thửa chuẩn, cán bộ phụ trách cần tiến hành lựa chọn thửa chuẩn cho từng thửa định giá cụ thể. Từ đó, khi tiến hành định giá hàng loạt, các thửa định giá cụ thể này sẽ được so sánh với các thửa chuẩn đã được xác định từ trước đó.

**** Giai đoạn 2: Đặc tính thửa đất và tỷ lệ so sánh***

Bước 5: Lựa chọn đặc tính thửa đất sử dụng để so sánh

Để có thể so sánh giữa thửa đất định giá cụ thể với thửa chuẩn đã được chọn, cán bộ phụ trách cần xác định trước những đặc tính nào sẽ được sử dụng để so sánh. Các đặc tính thửa đất được sử dụng để so sánh bao gồm: tính pháp lý của thửa đất; giao thông, vị trí; mặt tiền; diện tích; hình dạng; môi trường; giáo dục, y tế; an ninh;

Bước 6: Điều tra các đặc tính của thửa chuẩn và các thửa định giá

Sau khi đã xác định các đặc tính nào sẽ được sử dụng để so sánh giữa thửa chuẩn với các thửa cần định giá, cán bộ phụ trách cần lên kế hoạch về lịch trình, nhân lực để ra ngoài điều tra các đặc tính này với từng thửa chuẩn và thửa định giá. Trong các đặc tính đã được nêu tại bước trên, có một số đặc tính có thể được xác định nội nghiệp trên cơ sở ứng dụng công nghệ GIS và cơ sở dữ liệu địa chính như tính pháp lý của thửa đất; mặt tiền, diện tích, vị trí,…

Bước 7: Xác định tỷ lệ so sánh tới từng thửa định giá

Từ các đặc tính của thửa chuẩn và các thửa định giá đã được điều tra, cán bộ phụ trách tiến hành xác định tỷ lệ so sánh từng thửa định giá với thửa chuẩn đã được xác định từ bước trước. Việc xác định tỷ lệ so sánh giữa thửa định giá và thửa chuẩn thực hiện theo nguyên tắc lấy thửa chuẩn làm chuẩn (tỷ lệ bằng 1); thực hiện điều chỉnh theo tỷ lệ, nếu các yếu tố của thửa định giá kém hơn so với thửa chuẩn thì điều chỉnh giảm tỷ lệ; ngược lại, nếu các yếu tố của thửa định giá tốt hơn so với thửa chuẩn thì điều chỉnh tỷ lệ tăng lên.

**** Giai đoạn 3: Giá thửa chuẩn và giá hàng loạt***

Bước 8: Điều tra giá thửa chuẩn

Dữ liệu điều tra giá thửa chuẩn được điều tra bằng giá đơn vị diện tích trên thị trường (VND/m^2). Việc điều tra giá nên được phối hợp cùng các cán bộ phụ trách đất đai ở địa phương để có được độ tin cậy và độ chính xác cao. Thời gian tiến hành thu thập giá thửa chuẩn sẽ phụ thuộc vào từng địa bàn nghiên cứu. Khi điều tra, đánh giá mức giá thích hợp của thửa chuẩn, phải thu thập và sắp xếp các dữ liệu có thể tham khảo như lịch sử giao dịch, lịch sử chuyển nhượng, định giá, bồi thường, quy hoạch, bán hoặc thu lợi từ đất trong khu vực lân cận, tương đồng. Ngoài ra, dữ liệu giá phải được thu thập từ nguồn dữ liệu trong vòng 03 năm gần nhất.

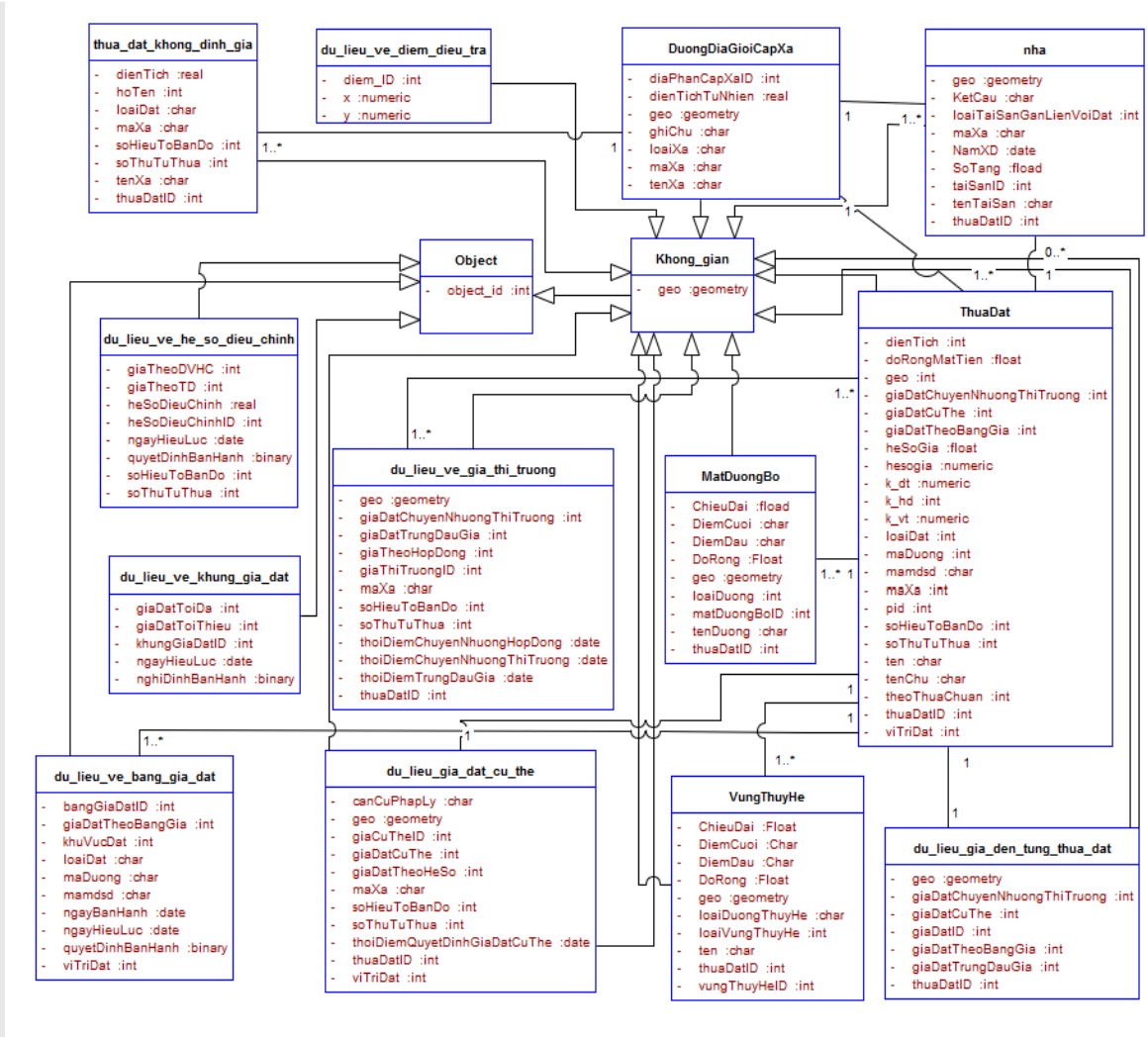
Bước 9: Định giá hàng loạt dựa trên tỷ lệ so sánh

Sau khi đã tiến hành điều tra giá thửa chuẩn, người phụ trách sẽ thực hiện nhân giá thửa chuẩn với các tỷ lệ so sánh giữa thửa định giá và thửa chuẩn được xác định trước đó để tính toàn đồng loạt giá của các thửa đất cần định giá.

Bước 10: Kiểm định kết quả định giá hàng loạt

Dựa trên giá đất giao dịch thực tế thu thập được ngoài thực địa, tiến hành kiểm định và phân tích kết quả định giá đất hàng loạt. Người phụ trách có thể điều chỉnh tỷ lệ so sánh để gia tăng độ chính xác của việc định giá hàng loạt.

3.2. Phương pháp thiết kế có cấu trúc



Hình 2: Sơ đồ lớp thể hiện cấu trúc CSDL giá đất

Phương pháp thiết kế có cấu trúc bằng ngôn ngữ mô hình hóa thống nhất (UML) cho phép mô hình hóa các ứng dụng của máy tính, thiết kế hệ thống thông tin dưới dạng các sơ đồ [3]. Trong nghiên cứu này, nhóm tác giả thiết kế hệ thống với 03 loại sơ đồ gồm: sơ đồ ca sử dụng để thể hiện các chức năng và các tác nhân của hệ thống; các sơ đồ hoạt động để thể hiện các tiến trình hoạt động của hệ thống; và sơ đồ lớp để thể hiện cấu trúc của CSDL giá đất (hình 2).

3.3. Phương pháp lập trình WebGIS

Trong nghiên cứu này, nhóm tác giả sử dụng ngôn ngữ lập trình React cùng với bộ thư viện Openlayer để lập trình giao diện của hệ thống cùng

với các chức năng tương tác với bản đồ. OpenLayers là một thư viện điện tử mã nguồn mở JavaScript rất mạnh giúp nhúng bản đồ động lên trang web bất kỳ. Nó cung cấp một API để xây dựng nhiều ứng dụng dựa trên web địa lý tương tự như Google Maps và Bing Maps. OpenLayers có thể lấy bản đồ từ nhiều loại nguồn khác nhau và cung cấp một giao diện tương tác đẹp, phong phú cho người dùng.

Hệ quản trị cơ sở dữ liệu PostgreSQL/PostGIS được sử dụng để lưu trữ các lớp dữ liệu không gian và các thông tin thuộc tính đi kèm. PostgreSQL là hệ quản trị cơ sở dữ liệu quan hệ mã nguồn mở phổ biến trên thế giới, hỗ trợ lưu trữ, truy xuất dữ liệu với dung lượng hàng TB, có tính năng phong phú, đáp ứng yêu cầu của các ứng dụng từ đơn giản đến phức tạp. PostGIS là phần mở rộng được tích hợp trên hệ quản trị cơ sở dữ liệu PostgreSQL nhằm hỗ trợ lưu trữ dữ liệu không gian. PostGIS hỗ trợ chuyển đổi dữ liệu từ định dạng shapefile vào cơ sở dữ liệu, tạo điều kiện khai thác tối đa các nguồn dữ liệu hiện có tại đơn vị.

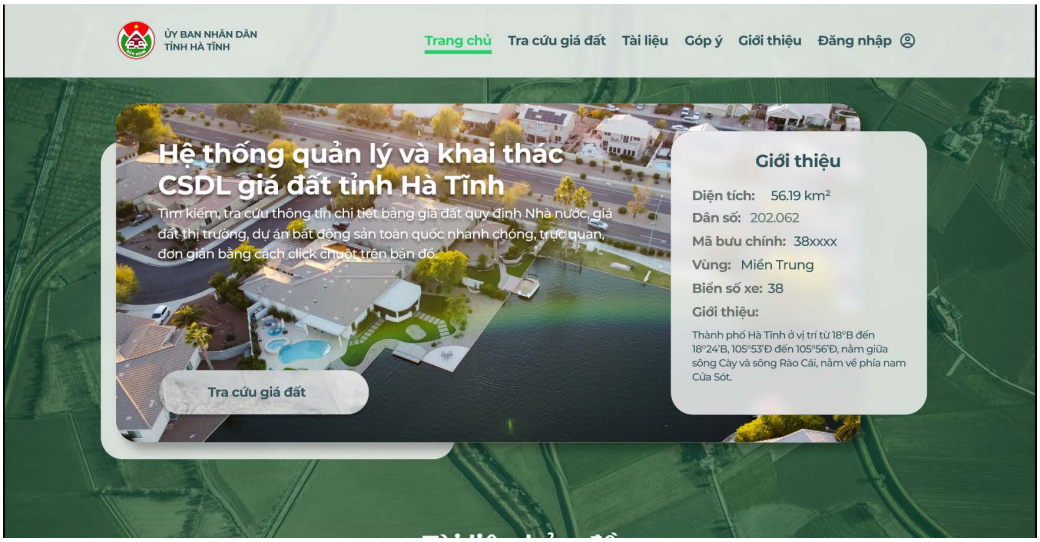
Máy chủ bản đồ Geoserver cũng được sử dụng trong nghiên cứu này. Geoserver cho phép người dùng hiển thị thông tin không gian của mình về thế giới. Cung cấp chuẩn dịch vụ bản đồ Web Map Service (WMS), như một thư viện bản đồ hoàn toàn miễn phí giúp việc tạo bản đồ đơn giản hơn. Đồng thời, GeoServer còn hỗ trợ rất nhiều loại bản đồ. Tương thích với chuẩn Web Feature Service (WFS), GeoServer cho phép chia sẻ và chỉnh sửa dữ liệu đang được dùng để hiển thị bản đồ.

4. Kết quả nghiên cứu

Nhóm tác giả đã thực hiện xây dựng một hệ thống WebGIS trên cơ sở sử dụng các công nghệ mã nguồn mở nhằm cung cấp các chức năng phục vụ quản lý và khai thác cơ sở dữ liệu giá đất. Hệ thống gồm 02 hợp phần chính bao gồm: hợp phần Khai thác CSDL giá đất; và hợp phần Quản trị hệ thống.

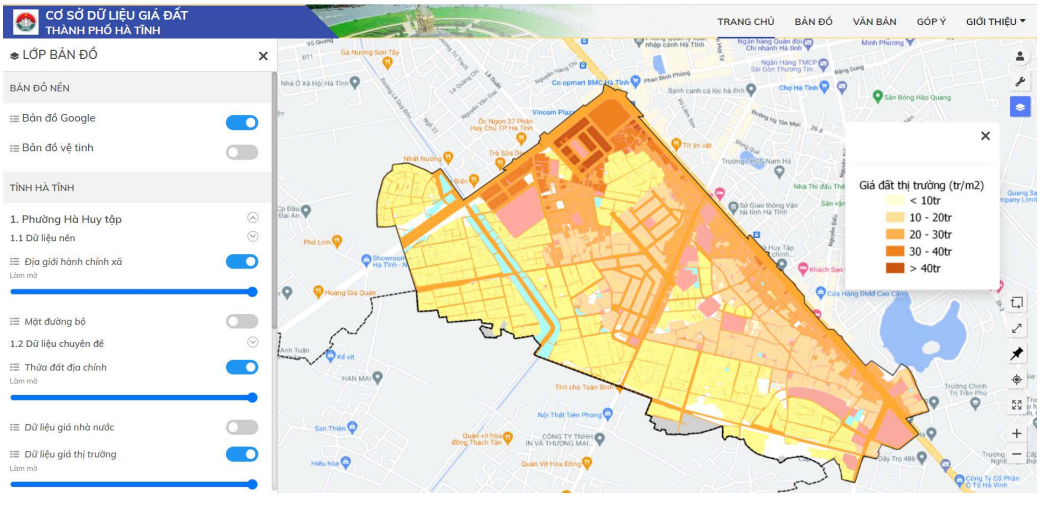
4.1. Hợp phần Khai thác CSDL giá đất

Giao diện của hợp phần Khai thác CSDL giá đất được minh họa như trên hình 3.



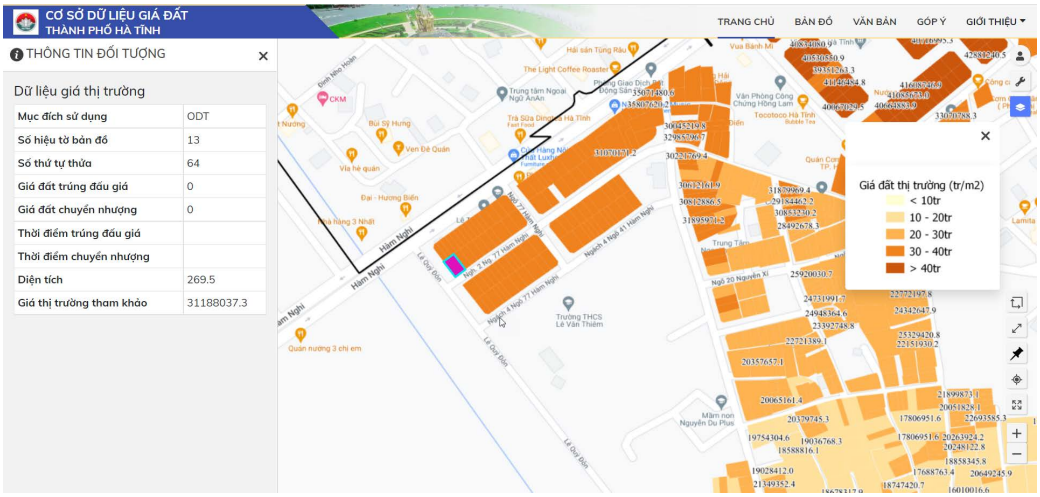
Hình 3: Giao diện của hợp phần Khai thác CSDL giá đất

Người dùng có thể từ giao diện chính của hợp phần Khai thác CSDL giá đất truy cập vào các chức năng khác nhau của hệ thống như: tra cứu giá đất (hình 4); tra cứu các loại tài liệu liên quan đến giá đất (tài liệu bản đồ và tài liệu văn bản); đóng góp ý kiến hoặc cung cấp thông tin liên quan đến giá đất; xem các tin tức mới được cập nhật liên quan đến giá đất;...



Hình 4: Giao diện Tra cứu giá đất trên nền bản đồ số

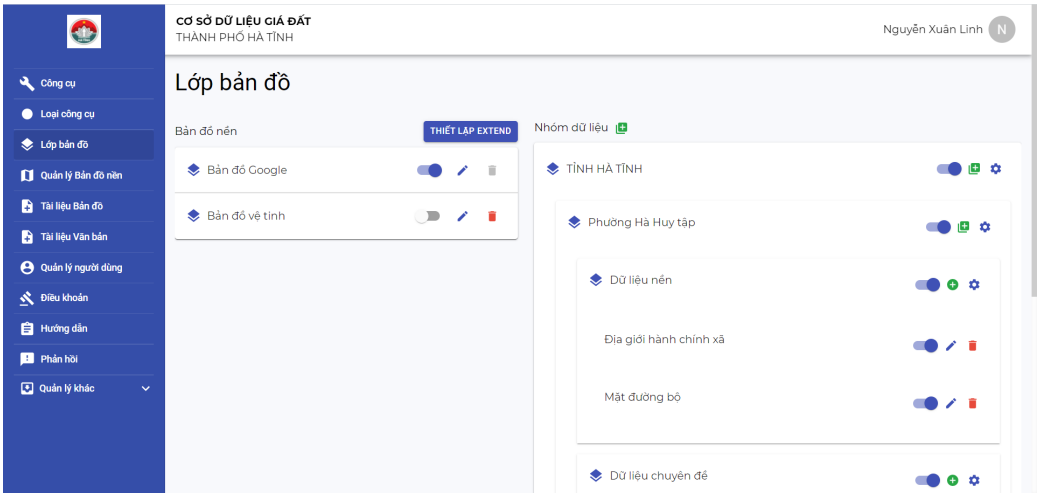
Đối với giao diện Tra cứu giá đất trên nền bản đồ số, người dùng có thể thực hiện rất nhiều các thao tác trực tiếp với bản đồ số như: Xem thông tin chi tiết về giá đất của một thửa đất cụ thể (hình 5); bật/tắt các lớp bản đồ; làm mờ các lớp bản đồ; xem chú giải bản đồ; đo đạc diện tích; đo đạc khoảng cách; đánh dấu vị trí trên bản đồ;...



Hình 5: Tra cứu thông tin giá đất

4.2. Hợp phần Quản trị hệ thống

Giao diện của hợp phần Quản trị hệ thống được minh họa như trên hình 6.



Hình 6: Giao diện Quản trị hệ thống

Hợp phần Quản trị hệ thống sẽ cung cấp cho người quản trị công cụ mạnh mẽ để quản trị mọi thứ của hệ thống như: quản trị lớp bản đồ; quản trị bản đồ nền; quản trị tài liệu bản đồ giá đất; quản trị tài liệu văn bản liên quan đến giá đất; quản trị phản hồi từ người dùng;...

Ngoài ra, người quản trị có thể thực hiện việc cập nhật thông tin về thửa đất đã giao dịch thành công ngoài thị trường và từ đó tính toán lại giá của các thửa đất khác ngay lập tức. Giá các thửa đất được tính toán lại sẽ được

cập nhật ngay trên giao diện người dùng.

Để đánh giá tính hiệu quả của hệ thống, nhóm tác giả tiến hành khảo sát mức độ hài lòng của các bên liên quan, lấy ý kiến cộng đồng về hiệu quả mà hệ thống mang lại. Kết quả được minh họa trong bảng 1.

Bảng 1: Kết quả khảo sát mức độ hài lòng đối với hệ thống

Nội dung khảo sát	Tỷ lệ đồng ý
Thông tin giá được cung cấp tới từng thửa đất	100%
Chất lượng giá hệ thống cung cấp hiện nay	78.9%
Dễ dàng khi sử dụng chức năng của hệ thống	92%
Mức độ tương tác với người sử dụng	85%
Mong muốn hệ thống được triển khai trong thực tế	98%

Từ kết quả khảo sát cho thấy tín hiệu khả quan từ người dùng đối với hệ thống quản lý và khai thác CSDL giá đất. Phần lớn người dùng đều đánh giá hệ thống khá dễ dàng để sử dụng. Đặc biệt, giao diện bản đồ rất trực quan, thuận tiện cho người dùng tra cứu các thông tin về giá đất. Nhìn chung, hầu hết người dùng đều mong muốn hệ thống sẽ được triển khai rộng rãi trong thực tế và người dùng cũng mong muốn chất lượng giá đất cung cấp sẽ ngày càng được cải thiện hơn nữa.

5. Kết luận

Với việc ứng dụng các công nghệ mã nguồn mở, một hệ thống WebGIS đã được xây dựng nhằm quản lý và khai thác CSDL giá đất phục vụ minh bạch và công khai hóa các thông tin liên quan đến giá đất. Hệ thống này được xây dựng và vận hành trên nền tảng công nghệ WebGIS do đó người dùng cũng như người quản trị hệ thống có thể khai thác và quản trị mọi lúc, mọi nơi.

Ngoài ra, hệ thống cung cấp giao diện trực quan giúp cho người dùng có thể dễ dàng khai thác. Ngoài ra, hệ thống cũng cung cấp nhiều tính năng

phục vụ quá trình khai thác của người dùng như: đo đạc khoảng cách, đo đạc diện tích, xem thông tin chi tiết, làm mờ dữ liệu,... Các loại dữ liệu không gian có thể được thể hiện trên hệ thống với hình thức trình bày dữ liệu tuân theo đúng quy định quy phạm của nhà nước. Các dữ liệu thống kê cũng có thể được không gian hóa và trình bày trên hệ thống này.

Đặc biệt, hệ thống quản trị được thiết kế khoa học, tiện dụng, giúp cho người quản trị có thể dễ dàng và chủ động quản lý hoàn toàn hệ thống. Với hệ thống này, cơ quan quản lý có thể dễ dàng cập nhật các số liệu, các bản đồ mới giúp cho hệ thống có thể cung cấp các thông tin mới nhất từ đó giúp nhà lãnh đạo xem xét, phân tích đánh giá và đưa ra quyết định.

Tài liệu tham khảo

1. Tạp chí tài chính, 2020, Việt Nam tăng hạng về minh bạch bất động sản. https://tapchitaichinh.vn/thi-truong-tai-chinh/viet-nam-tang-hang-ve-minh-bach-bat-dong-san-325556.html
2. Trần Quốc Bình, 2010, Nghiên cứu xây dựng phần mềm hệ thống thông tin đất đai cấp cơ sở ở khu vực đô thị (thử nghiệm tại phường Nguyễn Du, quận Hai Bà Trưng, thành phố Hà Nội, Báo cáo đề tài NCKH cấp ĐHQGHN.
3. Trần Quốc Bình, 2012, Giới thiệu về UML và Enterprise Architect. Trường ĐHKHTN, Hà Nội.
4. Bui Thi Thao Hien, analysis of the Vietnamese commercial real estate market, Master thesis, Degree programme in International Business, Lahti University of applied Sciences, 2013.
5. European Commission, Kadaster-on-line: Direct access to land-registry products via Internet in The Netherlands, Good Practice case study, eGovernment Unit, DG Information Society and Media, European Commission, The Netherlands, 2006.
6. Jiyeong Lee, What are specific issues in economy and land administration in Korea, Exchange forum on Land Administration in support of sustainable economic development, Amsterdam, The Netherlands, 2012.
7. Jehan, S.N., Lương Thanh Nga, Vietnam's Real Estate Market: Can it Sail through the Capital Puzzle?, Ritsumeikan Asia Pacific University, 2011.
8. Jones Lang LaSalle. 2006. Real Estate Transparency Index. 20pp. http://

www.joneslanglasalle.be
9. Trang web: https://tinbds.com/ha-tinh/ha-tinh/phuong-ha-huy-tap

PHÁT TRIỂN NHÀ Ở GIÁ HỢP LÝ: NGHIÊN CỨU TRƯỜNG HỢP THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

Nghiên cứu này do Trường Đại học Kinh tế-Luật (Đại học Quốc gia TP.HCM) và Viện Nghiên cứu phát triển Công nghệ ngân hàng ĐHQG-HCM thực hiện với các thành viên sau:

1.	PGS. TS Hoàng Công Gia Khánh
2.	PGS. TS. Trần Hùng Sơn
3.	TS. Đoàn Thị Phương Diệp
4.	PGS. TS. Nguyễn Anh Phong
5.	TS. Lê Đức Quang Tú
6.	TS. Trần Quang Văn
7.	TS. Phạm Thị Thanh Xuân
8.	ThS. Huỳnh Thị Ngọc Lý
9.	ThS. Hồ Hữu Tín
10.	ThS. Lưu Bích Thu
11.	ThS. Nguyễn Thị Hồng Vân

1. Giới thiệu

Cho đến nay chưa có một định nghĩa chung cho nhà ở giá hợp lý, tuy nhiên, theo Galster và Lee (2020) nhà ở giá hợp lý được xác định theo tương quan giữa chi tiêu cho nhà ở với thu nhập của hộ gia đình. Theo Cox và Pavletich (2017) nhà ở giá hợp lý là khi tỷ lệ chi tiêu cho nhà ở không vượt quá 30% tổng thu nhập. Vì vậy, phát triển nhà ở giá hợp lý cho người dân là chính sách đã được thực hiện tại các nước trên thế giới. Tại Việt Nam, luật Nhà ở 2015 đã tạo khuôn khổ cho việc cải cách lĩnh vực nhà ở. Một trong những trọng tâm là hỗ trợ nhà ở người dân tự xây và sự tham gia chủ động của tư nhân, giải quyết vấn đề thiếu hụt nhà ở cho thuê với giá cả hợp lý cũng như đáp ứng nhu cầu cao của các nhóm dân số thu nhập thấp, đặc biệt là công nhân khu công nghiệp ở các đô thị lớn. Chiến lược phát triển nhà ở quốc gia giai đoạn 2021-2030, tầm nhìn đến 2040 đặt ra một số mục tiêu cơ bản: Phấn đấu phát triển và cải tạo sửa chữa nhà ở trong giai đoạn 2021-2030 đạt 1,032 tỷ m2, tương ứng với khoảng 11,9 triệu căn nhà. Đến năm 2025, diện tích nhà ở bình quân đầu người toàn quốc phấn đấu đạt khoảng 27 m2 sàn/người, đến năm 2030, diện tích nhà ở bình quân đầu người toàn quốc phấn đấu đạt khoảng 30m2 sàn/người. Tăng tỷ trọng cơ cấu nhà cho thuê, đa dạng hóa, đẩy mạnh việc phát triển nhà ở thương mại có diện tích trung bình và có giá cả hợp lý, đáp ứng đa dạng nhu cầu của người dân. Đẩy mạnh công tác cải tạo, xây dựng lại nhà chung cư tại các đô thị gắn với cải tạo, chỉnh trang đô thị. Xây dựng và kết cấu lại các chính sách cụ thể riêng cho từng loại hình nhà ở, nhóm đối tượng mục tiêu của chính sách nhà ở xã hội.

TP.HCM là một trung tâm kinh tế lớn của cả nước, trong nhiều năm qua, TP.HCM đã có các chính sách phát triển nhà ở giá hợp lý cho người dân tại TP.HCM. Bên cạnh những thành tựu đã đạt được thì việc phát triển nhà ở tại TP.HCM cũng gặp các hạn chế như: (1) Hạn chế về tiếp cận tài chính nhà ở là một cản trở lớn trong việc cải thiện khả năng chi trả của người dân; (2) Thiếu nguồn cung đất đai là cản trở lớn đối với khả năng xây dựng nhà ở giá hợp lý; (3) Các hạn chế của các quy định pháp lý khiến cho việc cung ứng nhà ở giá hợp lý còn hạn chế.

Nhà ở giá hợp lý cho người dân, đặc biệt đối với người có thu nhập thấp là vấn đề cần được quan tâm, khi phần lớn các hộ gia đình có thu nhập thấp

phải sống và sinh hoạt trong điều kiện không được đảm bảo an toàn vệ sinh và sức khỏe. Vấn đề này được biểu hiện rõ hơn khi đại dịch Covid-19 xuất hiện và lây lan ở Việt Nam nói chung và TP.HCM nói riêng, phần lớn các đối tượng bị lây nhiễm đó là công nhân, người lao động phổ thông sống trong các khu trọ chật hẹp, đông đúc.

Chính vì thế việc xây dựng các chính sách phát triển nhà ở giá hợp lý cho người dân TP.HCM là cần thiết trong bối cảnh bình thường mới tại TP.HCM nói riêng và Việt Nam nói chung. Mục tiêu của nghiên cứu này bao gồm:

- Đánh giá cung – cầu nhà ở và khoảng cách giữa cung – cầu nhà ở tại TP.HCM.
- Đưa ra các khuyến nghị chính sách trong ngắn hạn và dài hạn TP. HCM và Trung ương nhằm phát triển nhà ở giá hợp lý cho người dân, đặc biệt là phát triển nhà ở giá hợp lý cho công nhân và người có thu nhập thấp.

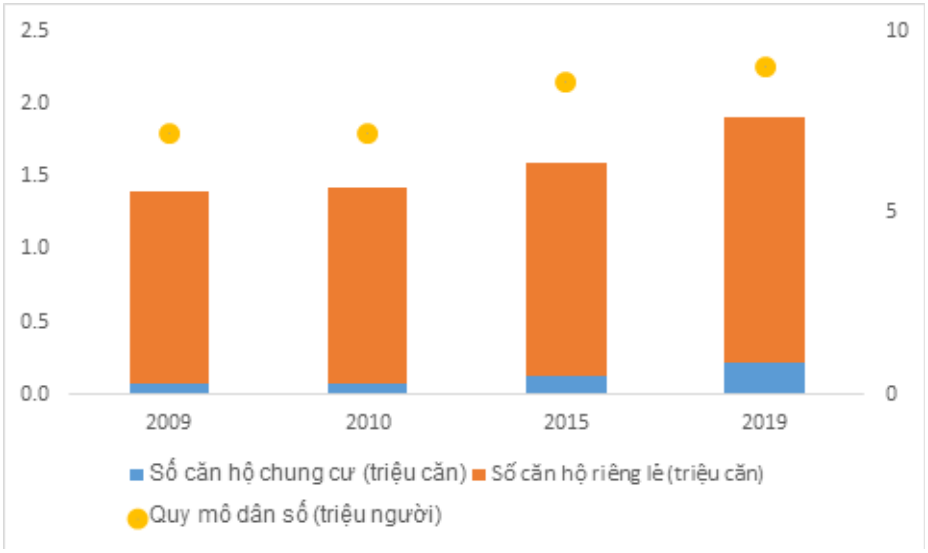
2. Đánh giá cung - cầu nhà ở tại Thành phố Hồ Chí Minh

2.1. Gia tăng về số lượng nhà ở

Số lượng nhà ở và quy mô dân số

Hiện nay, Thành phố Hồ Chí Minh có gần khoảng 2 triệu căn nhà với tổng diện tích sàn gần 182 triệu m2, trong đó phần lớn là loại hình nhà ở riêng lẻ, chiếm 88,2%, còn lại là căn hộ chung cư. Qua thời gian, tỷ trọng căn hộ chung cư có sự gia tăng, đặc biệt trong giai đoạn 2011-2019, lượng chung cư hoàn thành mới gấp 2 lần lượng chung cư có tại thời điểm 2010, mặc dù vẫn còn khiêm tốn so với nhà ở riêng lẻ. Sự phát triển nhanh chóng của các dự án chung cư là để đáp ứng nhu cầu về nhà ở của các hộ dân trong bối cảnh dân số ngày một tăng trong khi diện tích không thay đổi.

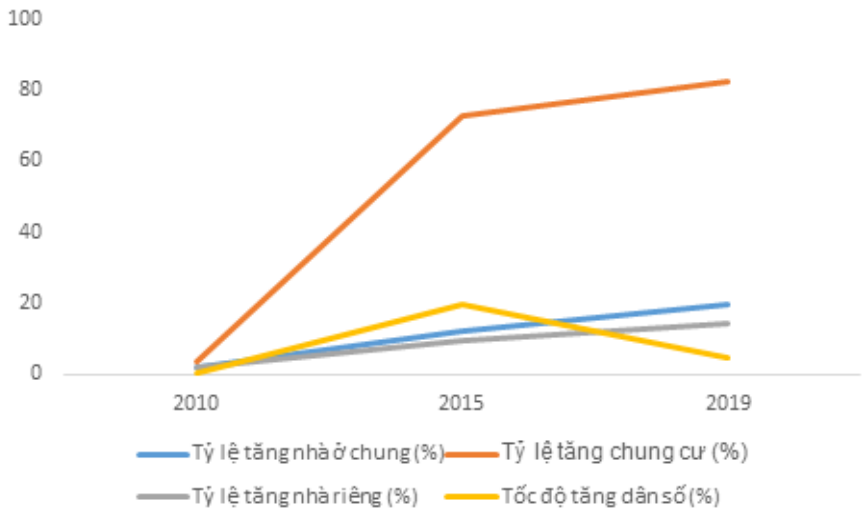
Tốc độ tăng nhà ở chung và riêng lẻ đạt được sự ổn định, và bắt kịp, thậm chí là vượt qua, tốc độ tăng dân số. Đáng chú ý là ở sự tăng trưởng của nhà ở chung cư với tỷ lệ tăng đến 90% sau 10 năm, từ 2010-2019.



Hình 2.1. Số lượng nhà ở theo loại hình nhà ở và quy mô dân số

Chú thích: số căn hộ trục tung bên trái, dân số trục tung bên phải

Nguồn: Tính toán của các tác giả dựa trên số liệu Đề án Xây dựng chương trình phát triển nhà ở Thành phố Hồ Chí Minh giai đoạn 2021-2030



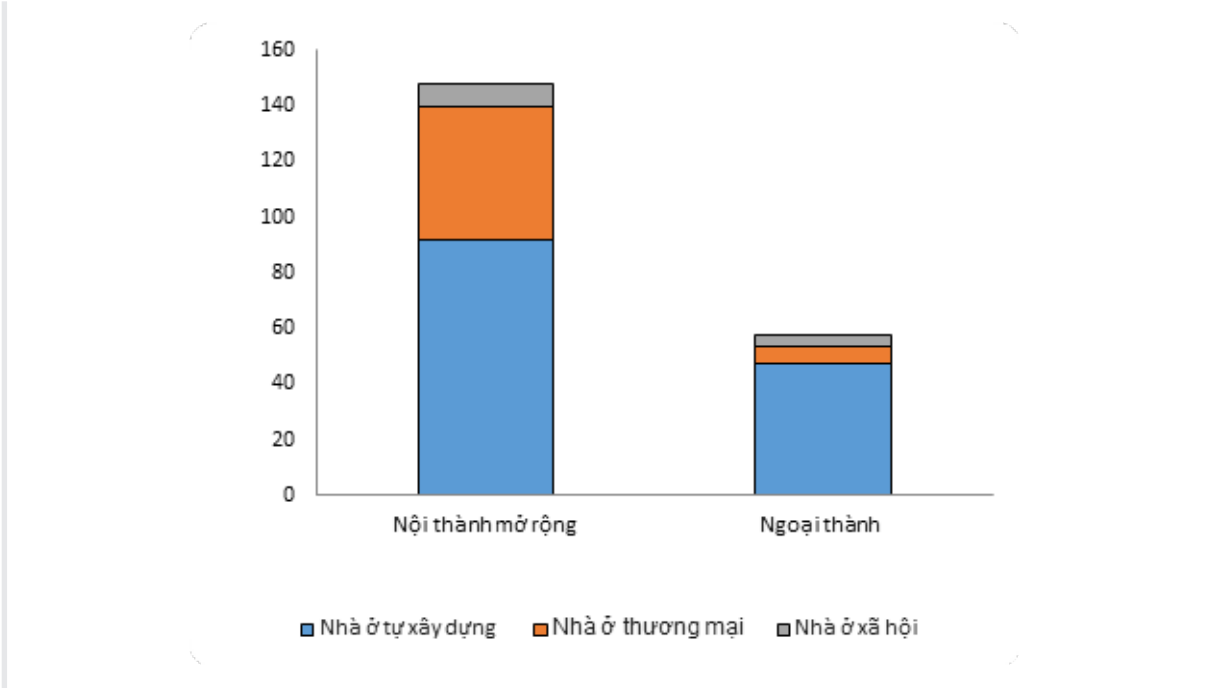
Hình 2.2 Tốc độ tăng số lượng căn hộ và tốc độ tăng dân số

Nguồn: Tính toán của các tác giả dựa trên số liệu Đề án Xây dựng chương trình phát triển nhà ở Thành phố Hồ Chí Minh giai đoạn 2021-2030

Số lượng nhà ở theo địa bàn

Trong giai đoạn 2011-2015, nhà ở tự xây dựng chiếm khoảng 80% trong tổng số nhà hiện hữu và xây mới trên địa bàn Thành phố. Thị trường nhà ở tự xây phát triển và tập trung tại các quận vùng ven Thành phố, tương ứng với tốc độ tăng dân số thành thị, và sự cần thiết nhà ở của phân khúc người lao động thấp và lao động nhập cư. Tuy nhiên, nhà ở tự xây cũng tập trung xây dựng ở các khu trung tâm nhưng chủ yếu ở dạng nâng cấp và mở rộng.

Mặc dù dân số tại 2 quận trung tâm giảm nhưng nhu cầu dự án nhà ở thương mại vẫn có xu hướng tăng vì vậy các loại hình nhà ở thương mại chiếm 99,2% thị trường khu vực này. Loại hình nhà ở thương mại phát triển nhiều nhất tại các khu vực các quận Nội thành mở rộng, và nội thành hiện hữu trong giai đoạn 2016-2019.

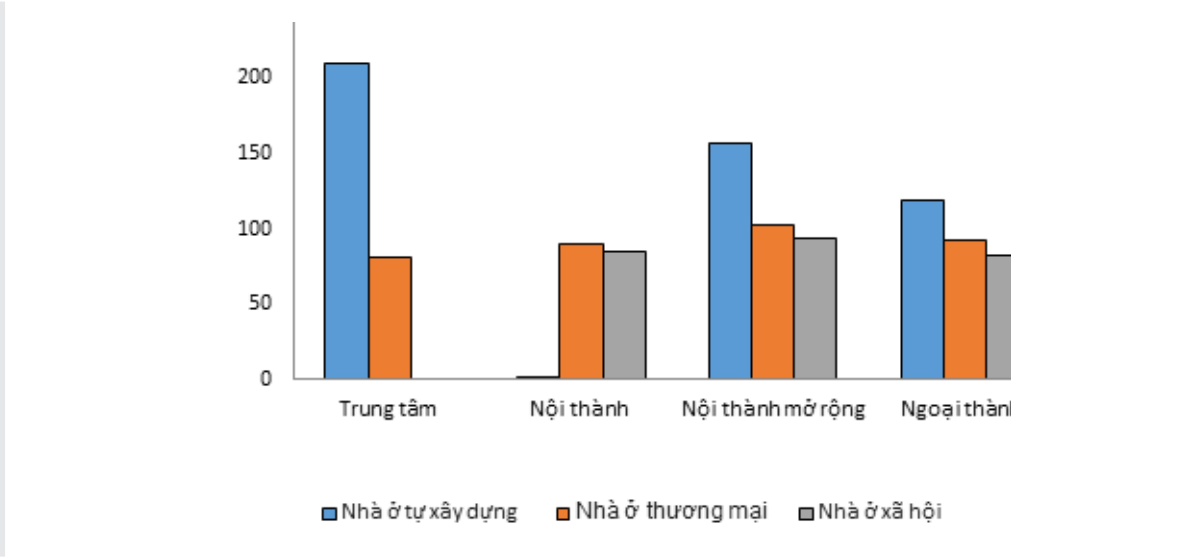


Hình 2.3 Tốc độ tăng số lượng căn hộ giai đoạn 2016 – 2019 theo địa bàn

Chú thích: Trung tâm: gồm các Quận 1, Quận 3; Nội thành: gồm các Quận 4, 5, 6, 8, 10, 11, Tân Bình, Tân Phú, Phú Nhuận, Gò Vấp, Bình Thạnh.; Nội thành phát triển: gồm các Quận 2, 7, 9, 12, Thủ Đức, Bình Tân; Ngoại thành: gồm Huyện Củ Chi, Hóc Môn, Bình Chánh, Nhà Bè, Cần Giờ.

Nguồn: Tính toán của các tác giả dựa trên số liệu Đề án Xây dựng chương trình phát triển nhà ở TP.HCM giai đoạn 2021-2030

Trong khi đó, nhà ở xã hội trong giai đoạn này đã có một bước phát triển mạnh mẽ, góp phần giải quyết một phần nhu cầu nhà ở của nhóm đối tượng thu nhập thấp. Bên cạnh đó, nhà ở xã hội phát triển tập trung tại các khu vực nội thành phát triển và các huyện ngoại thành, đây cũng là khu vực có lượng dân cư cơ học tăng mạnh hàng năm. Về lượng cung nhà ở xã hội, thành phố phát triển thêm khoảng 12 nghìn căn nhà ở xã hội, trung bình 3 nghìn căn nhà một năm; trung bình đáp ứng được khoảng 12 nghìn đối tượng được hưởng chính sách nhà ở xã hội. Tuy nhiên, trong giai đoạn 4 năm từ 2016-2019, tại khu vực 2 quận thuộc trung tâm cùng với dân số giảm thì nhà ở xã hội tại các khu vực này cũng không phát triển; đây là khu vực rất khó để hình thành quỹ nhà ở xã hội do chi phí phát triển dự án rất cao, việc cải tạo chung cư cũ còn chậm. Trong khi đó, khu vực các quận nội thành hiện hữu lại có nhiều người có thu nhập thấp có nhu cầu ở nhà ở xã hội, những khu vực này quỹ đất để phát triển dự án còn hạn chế, chi phí đất phát triển dự án là khá cao, mật độ nhà ở lớn, vì vậy chỉ có thể phát triển nhà ở xã hội với quy mô nhỏ. Tuy nhiên, 6 quận nội thành mở rộng và 5 huyện ngoại thành là nơi tập trung chính lực lượng lao động di cư về thành phố, khu vực này sẽ là nơi tiếp tục tăng trưởng mạnh mẽ về nhà ở xã hội. Các khu vực nằm trong nội thành mở rộng và ngoại thành chính là khu vực có nhu cầu nhà ở xã hội cao nhất, là nơi trọng tâm phát triển nhà ở xã hội của thành phố trong 2021-2030.



Hình 2.4 Diện tích trung bình mỗi căn hộ 2016 – 2019 theo địa bàn

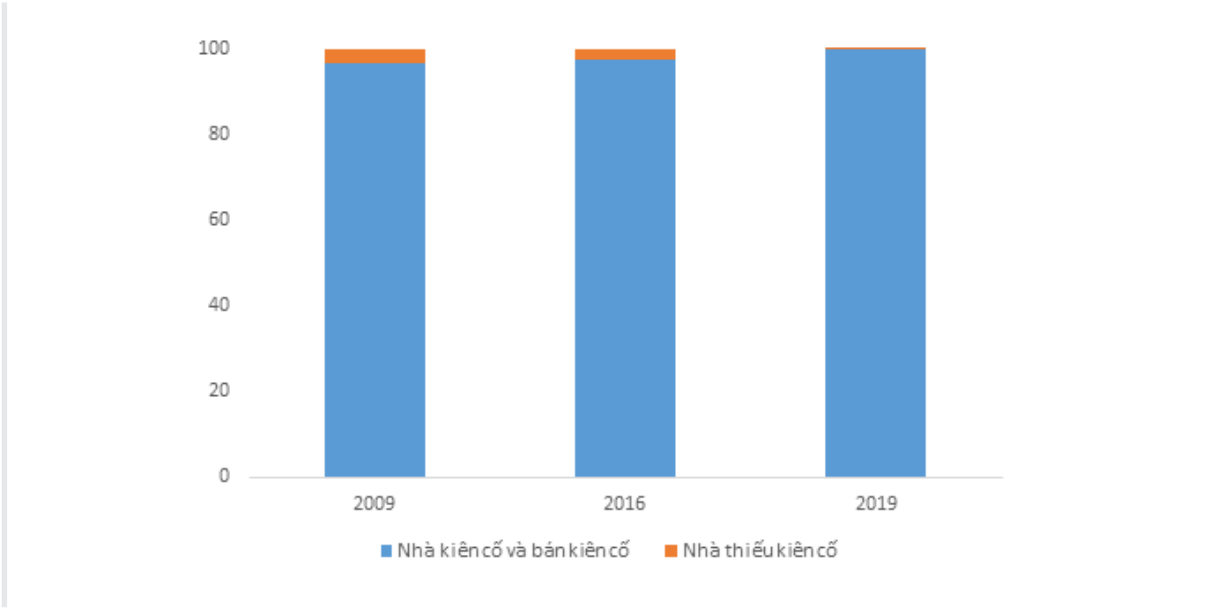
Chú thích: Trung tâm: gồm các Quận 1, Quận 3; Nội thành: gồm các Quận 4, 5, 6, 8, 10, 11, Tân Bình, Tân Phú, Phú Nhuận, Gò Vấp, Bình Thạnh.; Nội thành phát triển: gồm các Quận 2, 7, 9, 12, Thủ Đức, Bình Tân; Ngoại thành: gồm Huyện Củ Chi, Hóc Môn, Bình Chánh, Nhà Bè, Cần Giờ.

Nguồn: Tính toán của các tác giả dựa trên số liệu Đề án Xây dựng chương trình phát triển nhà ở TP.HCM giai đoạn 2021-2030

2.2. Cải thiện chất lượng nhà ở

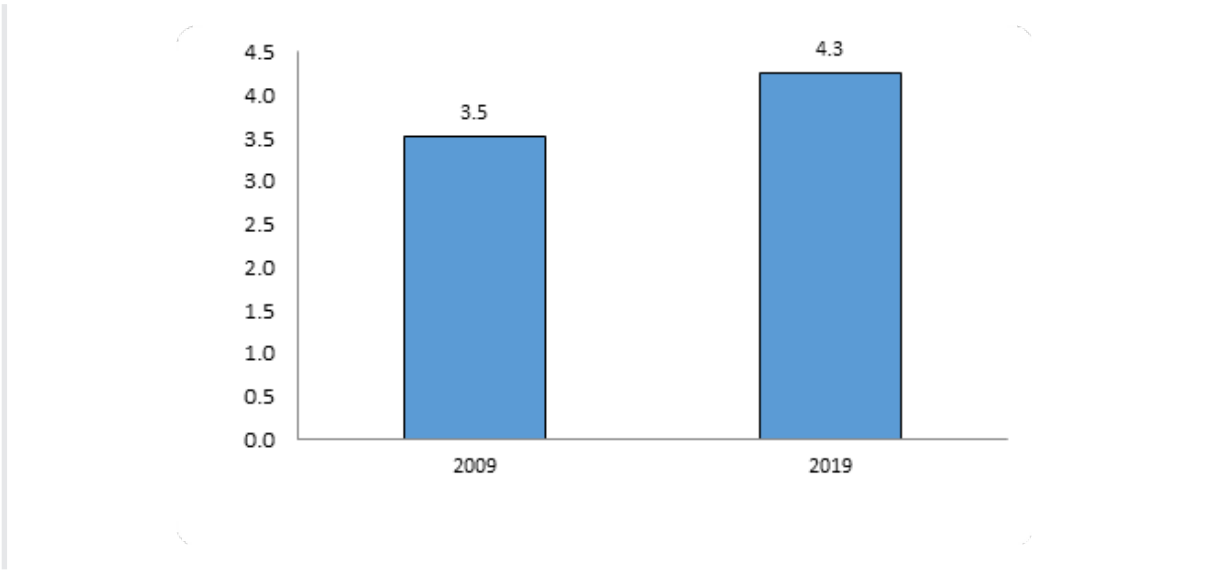
Việc phát triển nhà ở đã đạt được những kết quả tích cực, chất lượng nhà ở ngày càng được nâng cao, từng bước tạo điều kiện để người dân, đặc biệt là người nghèo, và các đối tượng xã hội khó khăn về nhà ở có khả năng cải thiện chỗ ở, góp phần bảo đảm an sinh xã hội, xóa đói, và giảm nghèo bền vững.

Cơ cấu nhà ở chuyển dịch từ nhà ở bán kiên cố sang nhà ở kiên cố (từ 20,4% năm 1999 lên 37,6% năm 2016), giảm mạnh nhà ở thiếu kiên cố và đơn sơ (từ 16% năm 1999 còn 2% năm 2016). Qua thời gian, số lượng nhà ở kiên cố và bán kiên cố tăng mạnh, nhà ở thiếu kiên cố và đơn sơ đã giảm đi rõ rệt. Nhà ở kiên cố và bán kiên cố đã đảm bảo được chất lượng sống của các hộ dân; vì vậy trong thời gian tới, thành phố cần tiếp tục được quan tâm, phát triển nhà ở một cách bền vững, từng bước xóa bỏ nhà ở thiếu kiên cố và đơn sơ để đáp ứng với xu hướng phát triển, đảm bảo chất lượng nhà ở.



Hình 2.5 Chất lượng nhà ở

Nguồn: Tính toán của các tác giả dựa trên số liệu Đề án Xây dựng chương trình phát triển nhà ở Thành phố Hồ Chí Minh giai đoạn 2021-2030

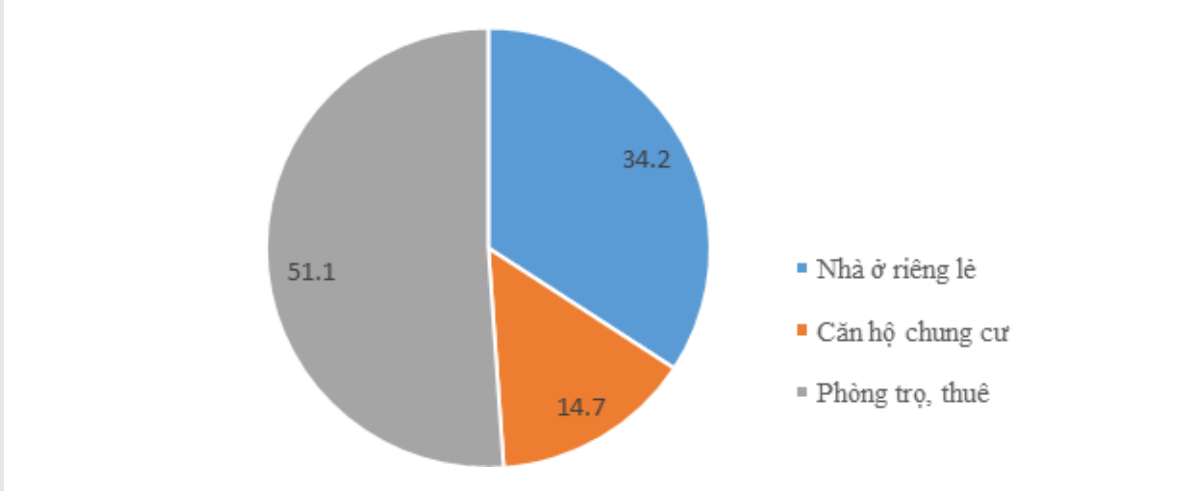


Hình 2.6 Diện tích nhà ở bình quân đầu người

Nguồn: Tính toán của các tác giả dựa trên số liệu của Đề án Xây dựng chương trình phát triển nhà ở Thành phố Hồ Chí Minh giai đoạn 2021-2030

Năm 2021, người lao động tạm trú tại TP.HCM hiện đang sống ở các phòng trọ thuê, chiếm hơn 51%. Trong đó, các phòng trọ cho thuê phần lớn là do dân tự xây, chưa có nhiều dự án góp vốn của các doanh nghiệp, cũng như các quy định tiêu chuẩn nhà ở do Nhà nước xây dựng. Do đó, một bộ phận lao động có thu nhập thấp đang sinh sống trong một điều kiện chật chội,

cũ kỹ, chưa đảm bảo vệ sinh, an toàn và phần lớn họ không sở hữu được những căn nhà giá hợp lý, thậm chí là thuê phòng trọ với mức giá phù hợp cũng là một điều khó khăn.



Hình 2.7 Tình trạng nhà ở của người lao động tạm trú tại TPHCM

Nguồn: Viện Nghiên cứu Phát triển TPHCM (2021)

2.3. Cầu nhà ở và khả năng chi trả của các phân vị thu nhập

Nhu cầu thực về nhà ở của ba nhóm ngũ phân vị thu nhập cao nhất từ 2 tỷ đồng đối với phân khúc Q5, và 500-900 triệu đồng đối với phân khúc Q3-Q4. Như vậy, Q3-Q4 có thể chi trả cho nhà ở giá hợp lý diện tích nhỏ và trung bình trong thành phố hoặc diện tích lớn và trung bình ở các khu vực ngoại thành.

Khả năng chi trả nhà ở có liên quan đến sự sẵn có của nguồn cung cấp các sản phẩm nhà ở theo khả năng chi trả của các hộ gia đình. Nếu được hỗ trợ 50% lãi suất cho vay, khả năng chi trả đối với các hộ gia đình thuộc phân khúc Q5 là hơn 3 tỷ và đối với phân khúc Q3-Q4 là 700-1.300 triệu, tăng 200-400 triệu đồng so với trường hợp không được hỗ trợ lãi suất. Như vậy, có thể thấy nếu không được hỗ trợ lãi suất thì khả năng chi trả của phân khúc Q3 sẽ khá hạn chế. Nguồn cung nhà ở giá hợp lý ở mức dưới 27 triệu/m^2, tuy nhiên, phân khúc này hiện đang khan hiếm, theo dữ liệu của JLL nguồn cung nhà ở giá hợp lý giai đoạn 2019-2020 chỉ đạt khoảng 5,000 căn[1]. Hạn chế về nguồn cung nhà ở giá hợp lý sẽ tạo ra rào cản đối với việc

1 https://www.joneslanglasalle.com.vn/vi/trends-and-insights/cities/the-pressure-of-a-shortage-of-affordable-housing-is-increasing-in-ho-chi-minh-city

sở hữu nhà ở lần đầu tiên trong phân khúc Q3.

Đối với phân khúc thu nhập thấp (Q1-Q2), nhu cầu về nhà ở sẽ có nhiều hạn chế hơn. Sức mua thấp hơn đối với phân khúc thu nhập Q1-Q2 tương ứng với thu nhập bỏ ra, khả năng tiết kiệm và tiếp cận tín dụng nhà ở thấp hơn. Theo đó, các hộ gia đình ở phân khúc thu nhập Q1-Q2 được các tổ chức tài chính vi mô hỗ trợ các khoản vay với mức lãi suất 15%-20% và thời hạn vay từ 1,5-3,2 năm (Ngân hàng thế giới, 2015). Bảng 2.2 cho thấy, các hộ gia đình Q1-Q2 có thể chi trả cho các khoản vay 33-71 triệu đồng. Ngoài ra, nếu dựa vào mối quan hệ để mua nhà[2] thì sức mua của các hộ gia đình Q1-Q2 có thể tăng lên tương ứng lần lượt là 128-203 triệu đồng. Do đó, xây một ngôi nhà ban đầu với mức giá hơn 100 triệu và nâng cấp dần có thể là sự lựa chọn cho người thu nhập thấp ở TP. HCM.

Đối với khả năng chi trả tiền thuê nhà, các hộ gia đình thuộc nhóm Q1 – Q3 có khả năng chi trả mức thuê nhà 2-5 triệu đồng/tháng. Phù hợp với mức giá tiền thuê nhà khoảng 1,5-5 triệu đồng/tháng cho các phòng có diện tích 15-50m2 của khu vực tư nhân.[3] Đối với các căn có mức giá thuê từ 5 triệu đồng/tháng trở lên sẽ phù hợp với ngũ phân vị 4-5. Trong trường hợp nếu xây dựng NƠXH cho thuê thì chi phí thuê ước tính cho phòng 30-70m2 khoảng 3-7 triệu đồng, vượt quá khả năng chi trả của các hộ gia đình Q1.

Tóm lại, các hộ gia đình thuộc nhóm Q1 và Q2 chưa có đất hay nhà đối mặt với sự thiếu hụt về khả năng chi trả lớn nhất. Việc mua nhà của phân khúc này gặp khó khăn từ cả phía nguồn cung lẫn phía cầu. Về phía cầu, hạn chế về khả năng tiết kiệm và thu nhập thấp và không ổn định là những trở ngại chính trong việc tiếp cận đến tín dụng phù hợp để mua nhà ở cơ bản ban đầu hay tự xây. Ngoài ra, nguồn cung nhà ở giá rẻ cho phân khúc này cũng hạn chế và giải pháp tự xây nhà lại phụ thuộc vào khả năng tiếp cận đến đất đai giá rẻ - vốn bị giới hạn bởi nguồn cung sẵn có. Do đó, giải pháp nhà ở phù hợp cho nhóm thu nhập thấp có thể là hình thức NƠXH cho thuê mua.

2 Theo Ngân hàng thế giới (2015), thời hạn vay theo mối quan hệ là 5 năm và lãi suất vay là 0%.

3 Khảo sát của enCity và Liên đoàn lao động TP. HCM (2020)

Bảng 2.1 Nhu cầu nhà ở theo thu nhập hộ gia đình tại TP. HCM năm 2020 (nghìn đồng) – Phân khúc Q3-Q5

Kịch bản tài chính	Ngũ phân vị thu nhập	Thu nhập trung bình hộ gia đình	Khả năng chi trả		Kỳ hạn	lãi suất	Số tiền vay	Đặt cọc		Nhu cầu nhà ở có thể thanh toán tối đa
Dựa trên thị trường[1] - không hỗ trợ lãi suất	Q3	19.786	25%	4.946	15	10%	460.297	20%	115.074	575.371
	Q4	23.973	30%	7.192	20	10%	745.270	20%	186.318	931.588
	Q5	35.604	40%	14.242	20	10%	1.475.780	30%	632.477	2.108.258
Dựa trên thị trường - có hỗ trợ lãi suất	Q3	19.786	25%	4.946	15	4,8%	633.814	20%	156.374	792.267
	Q4	23.973	30%	7.192	20	4,8%	1.108.242	20%	272.443	1.385.303
	Q5	35.604	40%	14.242	20	4,8%	2.194.535	30%	924.841	3.135.050

Nguồn: tính toán của tác giả

1 Trả góp đều hằng tháng

Bảng 2.2 Nhu cầu nhà ở theo thu nhập hộ gia đình tại TP. HCM năm 2020 (nghìn đồng) – Phân khúc Q1-Q2

Kịch bản tài chính	Ngũ phân vị thu nhập	Thu nhập trung bình hộ gia đình	Khả năng chi trả		Kỳ hạn	lãi suất	Số tiền vay	Nhu cầu nhà ở có thể thanh toán tối đa
Tài chính vi mô	Q1	14.305	15%	2.146	1,5	20%	33.133	33.133
	Q2	16.996	15%	2.549	3,2	20%	71.879	71.879
Quan hệ	Q1	14.305	15%	2.146	5	0%	128.747	128.747
	Q2	16.996	20%	3.399	5	0%	203.947	203.947

Nguồn: tính toán của tác giả

Bảng 2.3 Khả năng chi trả tiền thuê nhà

Ngũ phân vị thu nhập	Thu nhập trung bình hộ gia đình (ngàn đồng)	Khả năng chi trả hợp lý	Giá thuê hợp lý (ngàn đồng)
Q1	14.305	15%	2.146
Q2	16.996	20%	3.399
Q3	19.786	25%	4.946
Q4	23.973	30%	7.192
Q5	35.604	40%	14.242

Nguồn: tính toán của tác giả

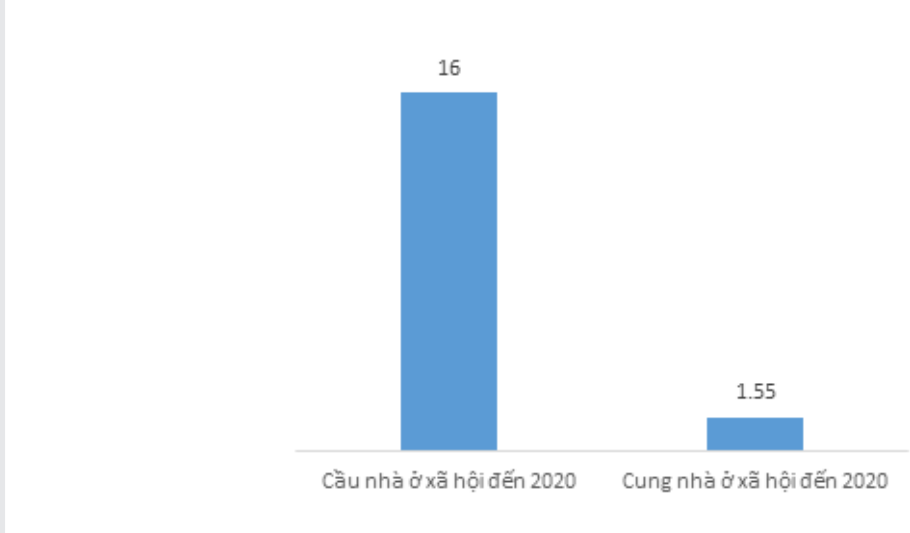
2.4. Khoảng cách cung – cầu nhà ở

2.4.1. Nhà ở thu nhập thấp

Thành phố Hồ Chí Minh đã hoàn thành phần thô 3 dự án nhà ở xã hội với quy mô 2.213 căn hộ (Hiệp hội Bất động sản TP.HCM (HoREA), 2020). Hiện tại, có 5 dự án đang thi công xây dựng với quy mô 4.758 căn hộ, dự kiến hoàn thành trong năm 2020. Song, đây cũng chỉ là những dự án cũ kéo dài từ nhiều năm trước, còn trong năm 2020, thị trường bất động sản bị tác động nặng nề bởi đại dịch COVID-19 nên làm sụt giảm cả nguồn cung về nhà ở giá thấp, nhà ở xã hội. Mặc dù ở các nội thành, nội thành mở rộng và ngoại thành đã có một bước phát triển mạnh mẽ về nhà ở xã hội (Hình 2.4). Điều này có thể là vì các khu vực này có lượng dân cư cơ học tăng mạnh hàng năm. Tuy nhiên, thực tế cho thấy rằng nhà ở tự xây lại chiếm cao nhất tiếp đó là nhà ở thương mại, nhà ở xã hội chỉ chiếm 5,44% ở nội thành mở rộng và 6,9% ở ngoại thành. Trong khi đó, nhu cầu nhà ở xã hội của các nhóm đối tượng có thu nhập thấp đến năm 2020 lên tới 16 triệu m2 sàn, nhưng thực tế nguồn cung nhà ở xã hội chỉ cung ứng được 1,55 triệu m2 sàn (phát triển trong 9 năm 2011-2019), có thể thấy sự mất cân đối cung cầu nhà ở của phân khúc này.

Về những vấn đề này, Bộ Xây Dựng báo cáo cơ cấu sản phẩm bất động sản chưa hợp lý, thiếu gay gắt nhà ở xã hội và thương mại giá thấp nên chưa

đáp ứng nhu cầu của đại bộ phận dân chúng còn hạn chế về thu nhập thấp. Hiện một số doanh nghiệp vẫn tập trung vào các loại hình bất động sản cao cấp, nghỉ dưỡng. Điều này có thể là vì cơ chế chính sách phát triển nhà ở nói chung, nhà ở xã hội và nhà ở thương mại giá rẻ nói riêng vẫn còn thiếu đồng bộ, chưa đủ mạnh. Nhiều điểm chưa phù hợp với cơ chế thị trường nên khó khuyến khích, thu hút các thành phần kinh tế tham gia.



Hình 2.8 Cung – cầu nhà ở xã hội đến năm 2020 (triệu m2)

Nguồn: Tính toán của các tác giả dựa trên số liệu Đề án Xây dựng chương trình phát triển nhà ở Thành phố Hồ Chí Minh giai đoạn 2021-2030

Có rất nhiều nguyên nhân, trong đó nổi bật lên những nguyên nhân gây cản trở phát triển nhà ở xã hội như sau:

- Nguồn vốn hỗ trợ cho người thu nhập thấp từ ngân sách còn hạn chế trong khi nhiều doanh nghiệp không "mặn mà" đầu tư xây dựng nhà ở xã hội vì tuy được ưu đãi thuế đất, nhưng không bị khống chế về giá, lợi nhuận, trong khi giá vật liệu xây dựng, nhân công... không giảm. Cùng với đó, lãi suất vay vốn cao, lợi nhuận do bị khống chế giá bán, thời gian thu hồi vốn chậm.
- Thủ tục làm nhà ở xã hội giống như các thủ tục đối với nhà ở thương mại, thậm chí còn phức tạp hơn nên nhà đầu tư không mặn mà. Nếu nhà nước cởi trói và hỗ trợ được nhiều chính sách tốt hơn thì sẽ thu hút được nhiều nhà đầu tư, như vậy người có thu nhập thấp mới có thể tiếp cận được nhà ở giá hợp lý.

2.4.2. Nhà ở, ký túc xá cho công nhân tại các khu công nghiệp

Các khu vực nội thành mở rộng và các huyện khu vực ngoại thành đa phần đều có tốc độ dân số lao động tăng rất nhanh vì tập trung nhiều các khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, tốc độ tăng căn nhà ở phân khúc thấp tại đây không đủ để đáp ứng được nhu cầu về nhà ở hiện tại khiến cho diện tích bình quân đầu người tại khu vực này bị giảm xuống. Vì vậy, thành phố cần kêu gọi đầu tư, phát triển nhà ở phù hợp, đặc biệt là nhà ở trong những khu vực này để giải quyết nhu cầu về nhà ở cho người dân, người lao động tại đây. Tuy nhiên, số lượng nhà ở dành cho công nhân khu công nghiệp vẫn còn rất ít so với nhu cầu.

Những vấn đề bất cập, nảy sinh về xây dựng nhà ở cho công nhân lao động hiện nay chủ yếu là: i) chưa phù hợp giữa mô hình ký túc xá cho thuê và bán dành cho công nhân trong khu công nghiệp; ii) chính sách chưa thực sự thu hút các nhà đầu tư; iii) sự chưa đồng nhất giữa các văn bản chính sách về quy hoạch bố trí quỹ đất dự án xây dựng nhà ở cho công nhân trong khu công nghiệp (giữa Luật Nhà ở năm 2014, Luật Đất đai năm 2013, Luật Đầu tư 2020 và Nghị định số 82/2018/NĐ-CP ngày 22/5/2018 của Chính phủ về quy định quản lý khu công nghiệp và khu kinh tế); iv) nhà nước chưa có chính sách riêng về nhà ở cho công nhân khu công nghiệp.

Bên cạnh đó, nguồn vốn tín dụng dành để cấp bù lãi suất cho các chủ đầu tư dự án và các đối tượng được ưu đãi vay để mua, thuê mua Nhà ở xã hội (trong đó có công nhân) vẫn còn thiếu. Từ sau khi gói tín dụng 30.000 tỷ đồng kết thúc, việc phân bổ nguồn vốn để phát triển Nhà ở xã hội theo quy định pháp luật về nhà ở còn hạn chế, đến thời điểm hiện nay, Ngân hàng Chính sách xã hội mới được phân bổ 2.163/9.000 tỷ đồng, chiếm 27% nhu cầu giai đoạn 2016-2020; các tổ chức tín dụng được Nhà nước chỉ định (04 Ngân hàng thương mại) chưa được bố trí nguồn vốn để cấp bù lãi suất cho vay Nhà ở xã hội, dẫn đến nhiều dự án bị chậm tiến độ hoặc tạm dừng thi công do chủ đầu tư dự án và người mua Nhà ở xã hội không tiếp cận được nguồn vốn ưu đãi.

2.4.3. Nhà ở cho thuê

Theo khảo sát của Liên đoàn lao động TP.HCM, khoảng 1,3 triệu lao động,

công nhân làm việc ở thành phố có nhu cầu về nhà ở. Trong số này, chỉ gần 40.000 công nhân (chiếm 3%) sống ở các khu lưu trú, ký túc xá được xây dựng tại các khu công nghiệp. Hầu hết những người lao động còn lại này sống ở các phòng trọ diện tích trung bình mỗi phòng 14m2, mức thuê bình quân 1,6 triệu đồng mỗi tháng và có khoảng 4 người cùng ở. Công nhân dành 10-15% thu nhập để chi trả chỗ ở. Mặc dù lượng cầu của người lao động là rất lớn nhưng các chủ đầu tư theo dự án hầu như không mặn mà với phân khúc này dẫn đến nguồn cung cho thuê nhà ở theo dự án bị hạn chế.

Các dự án Nhà ở xã hội, ký túc xá (KTX) công nhân còn thiếu, nên hầu hết công nhân lao động phải thuê nhà tại các khu nhà trọ do các hộ gia đình, cá nhân tự đầu tư xây dựng gần các khu công nghiệp. Mô hình nhà trọ này rất đa dạng, song pháp luật chưa có quy định cụ thể về tiêu chuẩn nên chất lượng thường không đồng đều, chật hẹp, thiếu nước sạch, môi trường ô nhiễm, giá thuê trọ cao, không có hạ tầng xã hội, hạ tầng kĩ thuật kèm theo, dẫn đến không đảm bảo chất lượng sống của người lao động, đặc biệt là y tế không đủ tiêu chuẩn để thực hiện chiến dịch phòng chống COVID-19 ở hiện tại.

2.4.4. Những gợi ý chính sách

Những phân tích trên cho thấy số lượng nhà ở ký túc xá trong các khu công nghiệp không đáp ứng đủ số lượng người lao động hiện đang sinh sống và làm việc tại TP.HCM, vì vậy hầu hết công nhân đều phải thuê nhà tại các khu nhà trọ gần đó. Tuy nhiên, các khu trọ này thường không đảm bảo được chất lượng cuộc sống của người dân lao động, và do ảnh hưởng bởi dịch mà họ không có đủ khả năng chi trả tiền thuê nhà ở. Chính vì vậy, nhà ở với giá rẻ, an toàn và được cung cấp dịch vụ y tế đầy đủ là những gì họ cần vào lúc này. Triển khai xây dựng nhà thuê trọ, nhà ở phục vụ công nhân, người lao động, bổ sung chính sách hỗ trợ cho chủ nhà trọ và người thuê nhằm cải thiện, nâng cao chất lượng chỗ ở, góp phần đảm bảo an toàn phòng chống dịch COVID-19 là nhiệm vụ cấp bách trong giai đoạn "bình thường mới".

Mặc dù khắc phục hậu quả của Covid-19 là nhiệm vụ cấp bách trong ngắn hạn, nhưng đầu tư cho các dự án nhà ở giá hợp lý đảm bảo chất lượng nhà

ở vẫn rất quan trọng trong dài hạn. Hiện tại đang có một số bất cập trong việc xây dựng nhà ở giá hợp lý như sau:

- Hầu hết các khu công nghiệp không có quỹ đất xây dựng nhà lưu trú cho công nhân vì trong quy hoạch phát triển các khu công nghiệp chưa tính tới yêu cầu về chỗ ở công nhân.
- Các doanh nghiệp tư nhân tập trung xây dựng mô hình nhà ở cao cấp để đảm bảo lợi nhuận (lợi nhuận NƠXH bị khống chế ở mức 10%), vì thế nên mô hình nhà vừa và nhỏ chưa được đầu tư trên thị trường. Lý do là vì cơ chế chính sách phát triển nhà ở nói chung, nhà ở xã hội và nhà ở thương mại giá rẻ nói riêng vẫn còn thiếu đồng bộ, chưa đủ mạnh. Nhiều điểm chưa phù hợp với cơ chế thị trường nên khó khuyến khích, thu hút các thành phần kinh tế tham gia.
- Quỹ đất là cản trở lớn đối với khả năng xây dựng giá nhà giá hợp lý.
- Người lao động tự do và người nghèo không đủ điều kiện thế chấp để tiếp cận đến nguồn tài chính nhà ở. Các hộ gia đình thuộc nhóm Q1 và Q2 chưa có đất hay nhà đối mặt với sự thiếu hụt về khả năng chi trả lớn nhất. Việc mua nhà của phân khúc này gặp khó khăn từ cả phía nguồn cung lẫn phía cầu. Về phía cầu, hạn chế về khả năng tiết kiệm và thu nhập thấp và không ổn định là những trở ngại chính trong việc tiếp cận đến tín dụng phù hợp để mua nhà ở cơ bản ban đầu hay tự xây. Ngoài ra, nguồn cung nhà ở giá rẻ cho phân khúc này cũng hạn chế và giải pháp tự xây nhà lại phụ thuộc vào khả năng tiếp cận đến đất đai giá rẻ - vốn bị giới hạn bởi nguồn cung sẵn có. Do đó, giải pháp nhà ở phù hợp cho nhóm thu nhập thấp có thể là hình thức NƠXH cho thuê mua.

Các khuyến nghị chính sách liên quan đến việc giảm khoảng cách cung – cầu nhà ở tại TP.HCM thuộc thẩm quyền của TP.HCM và Trung ương sẽ được đề cập ở các nội dung bên dưới.

3. Các khuyến nghị chính sách

3.1. Khuyến nghị chính sách cho thành phố Hồ Chí Minh trong ngắn hạn

3.1.1. Rà soát quỹ đất

Quỹ đất dùng để xây dựng nhà ở giá hợp lý, đặc biệt là NƠXH là ưu tiên mà cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải tính đến trong quy hoạch tổng thể. Từ quy hoạch tổng thể này mà việc bố trí và phê duyệt các dự án NƠXH được thực hiện trên cơ sở nguồn vốn đầu tư từ Nhà nước (Trung ương hoặc địa phương) hoặc từ các chủ đầu tư khác. Do đó:

- TP. HCM cần rà soát lại quỹ đất đai cho việc phát triển nhà ở giá hợp lý cho các đối tượng thuộc diện ưu tiên, cụ thể: quỹ đất để phát triển NƠXH, quỹ đất phát triển nhà ở cho thuê và nhà ở thuê mua trong năm 2022. Từ đó xác định quy mô miễn giảm phí sử dụng đất để phát triển các dự án nhà ở giá hợp lý cho các đối tượng thuộc diện ưu tiên của TP. HCM.
- TP. HCM cần xác định các đối tượng thụ hưởng thuộc diện ưu tiên đặc biệt như công nhân ở các khu công nghiệp, những người chưa sở hữu nhà ở, người đã sở hữu nhưng cần nâng cấp nhà ở. Khảo sát nhu cầu về các loại hình nhà ở cho các đối tượng ưu tiên trong năm 2022, từ đó rà soát lại kế hoạch phát triển nhà ở cho giai đoạn 2021-2025. Đặc biệt cần cung cấp thông tin và minh bạch các dự án nhà ở xã hội đúng đối tượng được hưởng, kết nối với NHCSXH và các NHTM được chỉ định tham gia để tạo thuận lợi cho người có nhu cầu dễ dàng tiếp cận. Xem xét kết nối với công đoàn bộ phận tổ chức, công đoàn các KCN-KCX tham gia hỗ trợ.

3.1.2. Đề xuất các mô hình nhà ở

Mô hình nhà ở được đưa ra nhằm đáp ứng cho nhu cầu nhà ở theo các phân vị thu nhập đã trình bày ở phần 2. Theo đó, nhóm nghiên cứu đề xuất 4 loại mô hình nhà ở với tỷ lệ phần trăm tương ứng trong tổng quỹ nhà ở tại TP.HCM như sau:

3.2. Các khuyến nghị chính sách cho Thành phố Hồ Chí Minh trong dài hạn

3.2.1. Chính sách giá

+ TP. HCM kiến nghị với Chính phủ cho phép được tự quyết định tỷ lệ % khấu trừ đối với phần lợi nhuận từ bán, cho thuê, cho thuê mua phần diện tích nhà ở thương mại trong dự án đầu tư xây dựng nhà ở xã hội (T_{dv}) khi xác định giá bán, đặc biệt là đối với các dự án cho đối tượng thụ hưởng đặc biệt mà TP. HCM hướng đến[4]. Đối với nhà ở cho thuê và nhà ở thuê mua cũng có thể áp dụng phương thức tương tự để nhà đầu tư có thể đảm bảo một phần lợi nhuận từ việc bán nhà ở thương mại.
+ Tiếp tục xác định quy mô miễn giảm phí sử dụng đất để phát triển các dự án nhà ở giá hợp lý cho các đối tượng thuộc diện ưu tiên của TP. HCM trong giai đoạn 2021-2025.

Chính sách phát triển nguồn cung ứng nhà ở

+ Vận hành Tổng công ty địa ốc Sài Gòn (RESCO) như một doanh nghiệp chuyên môn hóa trong việc phát triển nhà ở giá hợp lý tại TP. HCM, đồng thời phối hợp với các doanh nghiệp nhà nước tại TP. HCM tiếp tục rà soát quỹ đất để sử dụng phát triển nhà ở giá hợp lý.
+ Kiến nghị Chính phủ và các Bộ ngành giải quyết các khó khăn, vướng mắc hoặc bất cập liên quan đến công tác phát triển nhà ở xã hội trên địa bàn Thành phố, đảm bảo theo quy định pháp luật hiện hành như sau:
    - Xem xét cân đối, bố trí nguồn vốn từ ngân sách để Ngân hàng Nhà nước có căn cứ triển khai việc cấp bù lãi suất nhằm thực hiện sớm chính sách nhà ở xã hội theo Luật Nhà ở và chỉ đạo Ngân hàng Chính sách xã hội triển khai thực hiện cho vay ưu đãi và chính sách tiết kiệm nhà ở xã hội theo quy định tại Khoản 5 Điều 13 Nghị định số 100/2015/NĐ-CP, tạo thêm nguồn vốn thực hiện chương trình nhà ở xã hội và đảm bảo công bằng cho các

4 Theo khảo sát của KOICA (2021), Tổng công ty đầu tư và phát triển nhà Hà Nội đề xuất tỷ lệ 20%.

đối tượng thụ hưởng nhà ở xã hội.

- Nghiên cứu hoàn thiện, bổ sung các cơ chế, chính sách về tín dụng, thuế, thủ tục đầu tư,... để khuyến khích doanh nghiệp xây dựng nhà ở xã hội cho thuê, nhà ở thương mại giá thấp phù hợp với yêu cầu sinh sống của công nhân khu công nghiệp, người có thu nhập thấp ở đô thị;
- Căn cứ Nghị định số 100/2015/NĐ-CP ngày 20 tháng 10 năm 2015 về phát triển và quản lý nhà ở xã hội của Chính phủ, tại Khoản 3 Điều 8 quy định: "Đối với nhà ở xã hội được đầu tư không phải bằng nguồn vốn Ngân sách nhà nước thì Sở Xây dựng báo cáo Ủy ban nhân dân cấp tỉnh lựa chọn chủ đầu tư theo quy định tại Khoản 2 Điều 57 của Luật Nhà ở và văn bản hướng dẫn của cơ quan có thẩm quyền ban hành". Tuy nhiên, đến nay, chưa có cơ quan có thẩm quyền nào có văn bản hướng dẫn tổ chức lựa chọn chủ đầu tư dự án nhà ở xã hội. Kiến nghị Thủ tướng Chính phủ sớm có chỉ đạo về nội dung này;
- Kiến nghị Chính phủ tiếp tục bố trí nguồn vốn trái phiếu Chính phủ hoặc nguồn vốn ngân sách để thực hiện các dự án đầu tư xây dựng nhà ở sinh viên tại các trường đại học thuộc quản lý của Bộ, Ngành trên địa bàn thành phố.

+ Hiện nay, pháp luật về đấu thầu chưa có quy định về tổ chức lựa chọn chủ đầu tư dự án nhà ở xã hội. Chính phủ đã ban hành Nghị định số 30/2015/NĐ-CP ngày 17 tháng 3 năm 2015 quy định chi tiết và thi hành một số điều của Luật Đấu thầu về lựa chọn nhà đầu tư, nhưng phạm vi điều chỉnh của Nghị định này không có dự án nhà ở xã hội mà chỉ có dự án nhà ở thương mại. Do đó, để đẩy nhanh tiến độ triển khai các dự án nhà ở xã hội, TP.HCM xem xét kiến nghị:

- Cho phép tổ chức lựa chọn chủ đầu tư dự án nhà ở xã hội (đặc biệt là các dự án nhà ở xã hội sử dụng quỹ "đất công") theo quy trình của Luật Nhà ở 2014, Nghị định số 99/2015/NĐ-CP, Nghị định số 100/2015/NĐ-CP, mà không thực hiện theo Nghị định số 30/2015/NĐ-CP ngày 17 tháng 3 năm 2015 của Chính phủ;
- Chính phủ ban hành Nghị định quy định về tổ chức lựa chọn chủ đầu tư dự án nhà ở xã hội và giao Bộ Xây dựng sớm ban hành bộ thủ tục hành chính lựa chọn chủ đầu tư các dự án nhà ở xã hội

sử dụng quỹ "đất công";

› Tiếp tục bố trí nguồn vốn trái phiếu Chính phủ hoặc nguồn vốn ngân sách để thực hiện các dự án đầu tư xây dựng nhà ở sinh viên tại các trường đại học thuộc quản lý của Bộ, Ngành trên địa bàn thành phố; kiến nghị Trung ương hỗ trợ mạnh mẽ doanh nghiệp tham gia phát triển dự án nhà ở xã hội.

3.3. Chính sách tài chính nhà ở

3.3.1. Chính sách thuế, phí thuộc thẩm quyền của UBND TP.HCM

+ Tập trung rà soát các trường hợp dự án đầu tư xây dựng nhà ở thương mại, khu đô thị có quy mô sử dụng đất từ 2 ha trở lên tại các đô thị loại đặc biệt và loại I có dành 20% tổng diện tích đất ở trong các đồ án quy hoạch chi tiết được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt, đã đầu tư xây dựng hệ thống hạ tầng kỹ thuật dành để xây dựng nhà ở xã hội hay chưa để thực hiện chính sách miễn, giảm thuế chuyển mục đích sử dụng đất đúng đối tượng
+ Khuyến khích các cá nhân, hộ gia đình đăng ký dự án nhà ở xã hội theo quy chuẩn để được phê duyệt dự án nhà ở xã hội và hưởng miễn, giảm thuế đất phi nông nghiệp
+ Như đã đề cập ở trên, mặc dù đã có quy định về việc miễn giảm 5% thuế GTGT, nhưng việc thực thi trong thực tế lại gặp các khó khăn. Thành phố cần có các chủ trương quy hoạch và phê duyệt các dự án nhà ở xã hội cụ thể để nhà đầu tư áp thuế suất thuế GTGT là 5% thay vì 10%; ngoài ra cần làm rõ các dự án xây dựng nhà ở xã hội chuyên cho thuê để nhà đầu tư được giảm 70% thuế GTGT theo quy định hiện hành. Cuối cùng, TP. HCM chủ động làm việc với cơ quan thuế và Bộ Xây dựng để đảm bảo quyền lợi của chính sách ưu đãi thuế này cho các nhà phát triển nhà ở giá hợp lý tại địa phương.
+ Đề xuất miễn lệ phí cấp phép xây dựng, phí thẩm định hồ sơ cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, lệ phí cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà, tài sản gắn liền với đất.

3.3.2. Chính sách tài chính đáp ứng nhu cầu nhà ở cho các phân khúc thu nhập

+ Vốn đầu tư xây dựng nhà ở xã hội chủ yếu từ nguồn vốn xã hội hóa của các doanh nghiệp, các tổ chức tín dụng ưu đãi, Ngân hàng chính sách xã hội, .v.v.., và một phần từ Ngân sách nhà nước để đầu tư xây dựng nhà ở xã hội thuộc sở hữu nhà nước, đa phần là vốn xã hội hóa, vốn tự có của doanh nghiệp hoặc vốn vay từ các tổ chức tín dụng (chiếm 90%). Kiến nghị sử dụng vốn ngân sách (chiếm 10%) để đầu tư xây dựng nhà ở xã hội thuộc sở hữu nhà nước, chủ yếu là để giải quyết cho các hộ gia đình khó khăn về nhà ở, không thể thuê, thuê mua nhà ở xã hội do doanh nghiệp đầu tư xây dựng (không sử dụng vốn ngân sách).
+ Phân khúc thu nhập Q1-Q2 chưa có nhà ở với khả năng tiết kiệm, thu nhập và tiếp cận tài chính rất hạn chế, nhóm này cần có sự hỗ trợ tiếp cận nhà ở ở các dạng cho thuê, thuê mua đặc biệt là ở các khu công nghiệp. Nhóm nghiên cứu đề xuất chính sách hỗ trợ như sau: (i) ổn định chi phí thuê nhà = 10% thu nhập ổn định; (ii) các đơn vị sử dụng lao động bảo lãnh đối với tiền đặt cọc thuê nhà (mức phổ biến là 2-3 tháng tiền thuê).
+ Những người thuộc phân khúc thu nhập Q1-Q2 đã có nhà ở nhưng cần nâng cấp nhà ở sẽ cần hỗ trợ tài chính để tăng năng lực tự xây dựng. Do đó, TP. HCM cần có chính sách hỗ trợ riêng cho đối tượng này trong việc tiếp cận nhà ở giá hợp lý thông qua các các tổ chức tài chính vi mô và quỹ tài chính khác của nhà nước tại TP. HCM. TP.HCM có thể xem xét bố trí ngân sách dành cho các khoản tín dụng cho vay đầu tư và mua nhà xã hội mà hiện quỹ NSTW bố trí chưa kịp thời. Có thể dùng quỹ thặng dư tăng thêm đối với các khoản thu mà thành phố được phép thu thêm tăng tự chủ tài chính cho ngân sách TPHCM theo tinh thần nghị quyết 54 của quốc hội.
+ Đối với phân khúc Q3, việc hỗ trợ tài chính cho nhóm thu nhập này thông qua lãi suất (theo mức lãi suất ưu đãi 4,8% trong Nghị định 49/2021/NĐ-CP) có thể tăng khả năng chi trả cho nhà ở của phân khúc thu nhập này lên gần 800 triệu đồng. Điều này cũng có thể khuyến khích các doanh nghiệp gia tăng nguồn cung để đáp ứng nhu cầu sở hữu nhà ở đầu tiên của nhóm này tại TP. HCM.
+ Sử dụng hiệu quả nguồn thu từ việc chủ đầu tư các dự án nhà ở

thương mại, khu đô thị dưới 10 ha, thực hiện nghĩa vụ tài chính nộp tiền tương đương với giá trị quỹ đất 20% để phát triển đầu tư xây dựng quỹ nhà ở xã hội trên địa bàn Thành phố theo quy định của pháp luật hiện hành.

+ Ưu tiên bố trí vốn ngân sách, tạo quỹ đất sạch tại các khu vực ngoại thành dọc các trục giao thông công cộng, đặc biệt là các tuyến Metro, các tuyến vành đai để thực hiện các dự án nhà ở xã hội, thực hiện đấu giá quyền sử dụng đất theo quy định để các nhà đầu tư sử dụng nguồn vốn xã hội hóa xây dựng nhà ở xã hội cho thuê, quản lý và khai thác theo quy định.
+ Bố trí vốn ngân sách để đầu tư xây dựng nhà ở xã hội thuộc sở hữu nhà nước, chỉ để giải quyết cho các hộ gia đình đặc biệt khó khăn về nhà ở, không thể thuê nhà ở xã hội do doanh nghiệp đầu tư xây dựng.
+ Sở Xây dựng chủ trì, phối hợp với Sở Tài chính và các Sở ngành có liên quan xây dựng quy trình, thủ tục thẩm định giá nhà ở xã hội và hướng dẫn chủ đầu tư các dự án nhà ở xã hội trong việc bán, cho thuê, thuê mua.
+ Tạo lập quỹ nhà ở xã hội cho Thành phố; trong trường hợp chủ đầu tư không triển khai hoặc chậm triển khai thực hiện theo tiến độ đã được phê duyệt, thực hiện thu hồi và giao các nhà đầu tư có năng lực để triển khai đầu tư xây dựng, tránh lãng phí quỹ đất.
+ Hoàn chỉnh và sớm triển khai thực hiện Đề án "Đầu tư xây dựng các thiết chế của công đoàn tại các khu công nghiệp, khu chế xuất", đầu tư xây dựng nhà ở lưu trú cho công nhân, nhà trẻ, siêu thị và các công trình văn hóa, thể thao,v.v., để nâng cao đời sống công nhân trong các khu công nghiệp, khu chế xuất.

+ Nghiên cứu thí điểm cơ chế thực hiện quy định doanh nghiệp có sử dụng lao động trong các khu công nghiệp phải đóng góp lợi tức để tạo lập quỹ đầu tư xây dựng nhà ở lưu trú cho công nhân.

3.4. Một số kiến nghị với Trung ương

3.4.1. Tăng cường vai trò của khu vực công trong việc cung ứng nhà ở giá hợp lý

Chiến lược phát triển nhà ở quốc gia giai đoạn 2021-2030, tầm nhìn đến 2040 đặt ra một số mục tiêu cơ bản: Phấn đấu phát triển và cải tạo sửa chữa nhà ở trong giai đoạn 2021-2030 đạt 1,032 tỷ m2, tương ứng với khoảng 11,9 triệu căn nhà. Đến năm 2025, diện tích nhà ở bình quân đầu người toàn quốc phấn đấu đạt khoảng 27 m2 sàn/người, đến năm 2030, diện tích nhà ở bình quân đầu người toàn quốc phấn đấu đạt khoảng 30m2 sàn/người. Tăng tỷ trọng cơ cấu nhà cho thuê, đa dạng hóa, đẩy mạnh việc phát triển nhà ở thương mại có diện tích trung bình và có giá cả hợp lý, đáp ứng đa dạng nhu cầu của người dân. Để làm được điều này, cần tăng cường vai trò của khu vực công trong việc cung ứng nhà ở giá hợp lý thông qua việc chuyển đổi mô hình hoạt động của các công ty phát triển nhà ở tại các địa phương thành các doanh nghiệp chủ chốt trong việc phát triển các dự án nhà ở giá hợp lý.

3.4.2. Chính sách thuế

+ Bổ sung trường hợp tổ chức hay cá nhân có dự án nhà ở xã hội dưới dạng cho thuê được hưởng chính sách miễn, giảm thuế chuyển mục đích sử dụng đất
+ Bổ sung nhà ở xã hội vào trong quy định về ngành, lĩnh vực được ưu đãi hay đặc biệt ưu đãi/khuyến khích đầu tư để các nhà đầu tư được hưởng chế độ miễn thuế đất phi nông nghiệp
+ Đề xuất cá nhân, hộ kinh doanh cho thuê nhà ở xã hội có doanh thu trên 100 triệu đồng/năm chuyển sang tính thuế GTGT cho phần vượt trên 100 triệu đảm bảo tính công bằng cho các đối tượng được miễn thuế GTGT khi doanh thu phát sinh dưới 100 triệu /năm

3.4.3. Chính sách giá

+ Hiện tại, lợi nhuận mà nhà đầu tư nhà ở xã hội có thể đảm bảo được giới hạn ở mức 10% đối với nhà ở xã hội để bán, 15% đối với nhà ở xã hội để cho thuê và nhà ở xã hội cho thuê mua. Do đó, Chính phủ xem xét lại quy định này trong Nghị định 100/2015/NĐ-CP. Khi Chính

phủ thực nhiều chính sách đồng bộ về thuế, phí, tài trợ thì chi phí xây dựng, giá thành của nhà ở sẽ giảm xuống, khi đó tổng chi đầu tư cũng sẽ giảm. Vì vậy, với mức giới hạn lợi nhuận sẽ không còn phù hợp trong khi suất sinh lời của thị trường BĐS nhìn chung là khá cao (Xem phụ lục 1)

3.4.4. Chính sách phát triển nguồn tài chính cho nhà ở

+ Cải thiện cơ chế hỗ trợ tài chính cho mua và phát triển nhà ở Nhà nước theo dõi định kỳ tình hình tài trợ phát triển nhà ở thương mại và nhà ở xã hội, cũng như thông tin về phương thức huy động vốn tại thời điểm mua nhà của người dân và tỷ trọng của từng nguồn lực.
+ Nhà nước thiết lập và vận hành một quỹ (hoặc tài khoản) độc lập trong ngân hàng chính sách xã hội để tạo điều kiện thuận lợi cho việc cung cấp nhà ở xã hội. Để tăng sức mua nhà ở thương mại và nhà ở xã hội của người tiêu thụ mới, chuẩn bị phương án mở rộng hình thức tiết kiệm mua nhà tại Ngân hàng Chính sách xã hội kế hoạch, cũng như phương án cải thiện hệ thống lựa chọn người thuê mua.
+ Nhà nước xây dựng các phương án huy động vốn bổ sung để phát triển nhà ở thương mại và xã hội, chẳng hạn như trái phiếu, xổ số, quỹ tín thác đầu tư bất động sản (REIT), thu hút nguồn vốn nước ngoài và tư nhân…
+ Thiết lập và vận hành quỹ phát triển nhà ở xã hội Nhà nước thiết lập quỹ (hoặc tài khoản) phát triển nhà ở xã hội độc lập tại Ngân hàng Chính sách xã hội, chỉ định Ngân hàng Chính sách xã hội là cơ quan chuyên trách quản lý và vận hành một cách hệ thống.
+ Nhà nước hình thành Quỹ (hoặc tài khoản) phát triển nhà ở xã hội được đặt tại Ngân hàng Chính sách xã hội bằng cách chuyển nguồn vốn tiết kiệm nhà ở từ Ngân hàng Chính sách xã hội và phần hoàn thu lợi ích phát triển bằng tiền mặt đổi lại cho việc cung cấp 20% diện tích nhà ở xã hội khi phát triển nhà ở thương mại vào đó. Nhà nước tạo cơ chế để quỹ phát triển nhà ở xã hội (hoặc tài khoản) được thành lập tại Ngân hàng Chính sách xã hội chỉ được sử dụng cho mục đích phát triển nhà ở xã hội và hỗ trợ mua nhà ở cho người có nhu cầu.
+ Nhà nước cải thiện cơ chế để nếu gặp khó khăn trong việc quản lý,

chẳng hạn như để trống trong một thời gian dài phần đất nhà ở xã hội 20% lấy được khi phát triển nhà ở thương mại, thì có thể nộp bằng tiền mặt và chuyển hoàn trả vào quỹ (hoặc tài khoản) phát triển nhà ở xã hội để sử dụng vào việc phát triển nhà ở xã hội.

+ Cải thiện cơ chế lựa chọn người thuê mua và mở rộng hình thức tiết kiệm nhà ở của Ngân hàng Chính sách Xã hội Để mở rộng hình thức tiết kiệm mua nhà của Ngân hàng Chính sách xã hội, trước hết Nhà nước phải tích cực thu hút người lao động trong các khu công nghiệp có mức thu nhập nhất định, đồng thời tập trung thu hút những hộ gia đình có thiện chí mua nhà và có khả năng tiết kiệm bằng cách nới lỏng điều kiện tham gia. Để huy động nguồn vốn phát triển nhà ở xã hội ổn định, nhà nước quy định mức tiền tiết kiệm tối thiểu mà người tham gia tiết kiệm nhà ở tại Ngân hàng Chính sách xã hội bắt buộc phải gửi vào hàng tháng. Nhà nước cải thiện cơ chế lựa chọn người thuê mua bằng cách áp dụng phương án cung cấp cơ hội mua nhà ở xã hội cho những người tham gia tiết kiệm nhà ở của Ngân hàng chính sách xã hội, hàng tháng phải nộp một số tiền bắt buộc tối thiểu và trải qua một khoảng thời gian nhất định, hoặc áp dụng phương án cộng điểm cho người đăng ký tiết kiệm nhà ở khi lựa chọn người thuê mua. Để phân bổ hợp lý nhà ở thương mại, nhà nước phát triển một cơ chế lựa chọn người thuê mua riêng biệt khi có sự cạnh tranh trong việc lựa chọn người thuê mua, chẳng hạn như áp dụng thứ tự tham gia tiết kiệm nhà ở của ngân hàng chính sách xã hội, áp dụng phương thức bốc thăm.

+ Phát triển các hạng mục tạo vốn bổ sung (trái phiếu nhà ở, xổ số, REIT phát triển nhà ở xã hội, v.v.) Nhà nước thiết lập cơ chế mở rộng việc thu lại lợi nhuận phát triển từ tăng trưởng kinh tế sang các lĩnh vực đa dạng và được sử dụng vào quỹ phát triển nhà ở. Để tạo nguồn tài chính phục vụ cho phát triển nhà ở, nhà nước thiết lập cơ chế mua trái phiếu được phát hành với lãi suất thấp hơn thị trường khi cấp phép cho các lĩnh vực khác nhau. Nhà nước tạo thêm quỹ phát triển nhà ở thông qua các dự án phụ như dự án xổ số. Về lâu dài, nhà nước áp dụng cơ chế REIT phát triển nhà ở bằng cách thu hút vốn tư nhân và nước ngoài trong thời gian dài, sử dụng cơ chế này để phát triển các loại nhà ở, trong đó có nhà ở xã hội. Nhà nước phát triển các hạng mục tạo vốn bằng cách tăng tỷ lệ mua nhà ở thương mại cho người nước ngoài, nới lỏng các quy định để có thể thu hút nguồn vốn

tư nhân vào các dự án tái phát triển cho các khu dân cư xuống cấp.

3.4.5. Giảm các thủ tục cho các dự án nhà ở giá hợp lý

Hiện tại các thủ tục đầu tư nhà ở giá hợp lý như NƠXH còn kéo dài, điều này làm gia tăng chi phí tuân thủ cho các chủ đầu tư, từ đó làm tăng giá nhà ở. Chẳng hạn, đối với dự án có quy mô nhỏ dưới 20 ha sẽ mất 464 ngày làm việc; các dự án chỉ định chủ đầu tư có quy mô từ 20ha đến 100 ha kéo dài 484 ngày làm việc; các dự án thông qua hình thức chọn chủ đầu tư có quy mô từ 20ha đến 100 ha cần đến 605 ngày làm việc; còn chưa kể đến thời gian doanh nghiệp điều chỉnh các thủ tục phát sinh liên quan đến thực hiện dự án (Huỳnh Thủy Tiên, 2021).

Do vậy, giảm các thủ tục cho các dự án nhà ở sẽ góp phần giảm chi phí tuân thủ cho các chủ đầu tư, từ đó góp phần làm giảm giá nhà ở.

3.4.6. Xây dựng dữ liệu nhà ở hợp nhất

Hiện tại ở Việt Nam chưa có cơ sở dữ liệu thống nhất về thị trường nhà ở cung cấp thông tin cần thiết về các hộ gia đình. Sự thiếu hụt thông tin khiến nguồn cung nhà ở khó đáp ứng nhu cầu thực tế. Do đó, phát triển một cơ sở dữ liệu tổng hợp về nhà ở có lợi cho việc lập kế hoạch nhà ở giá hợp lý trong tương lai. Cơ sở dữ liệu sẽ thu thập dữ liệu hộ gia đình bao gồm tình trạng kinh tế, thành phần gia đình và sở thích nhà ở thông qua các cuộc điều tra nhà ở trên toàn quốc. Điều này sẽ cho phép chính phủ và các nhà phát triển ước tính chính xác hơn về tình trạng thiếu nhà ở giá hợp lý và phân bổ nhà ở giá hợp lý chính xác hơn bằng cách xác định những người mua tiềm năng và đủ điều kiện. Tất nhiên, cần có sự hợp tác của tất cả các bên trong việc phát triển cơ sở dữ liệu nhà ở tổng hợp này.

3.4.7. Ngân hàng nhà nước Việt Nam

+ Quản lý bao quát phương án huy động nguồn tài chính phục vụ cho phát triển nhà ở xã hội, xây dựng phương án huy động nguồn tài chính mới. Xây dựng phương án quản lý và sử dụng tổng hợp các nguồn tài chính sẵn có để phát triển nhà ở xã hội. Trong trường hợp đã thành lập quỹ (hoặc tài khoản) phát triển nhà ở xã hội ở Ngân

hàng Chính sách xã hội, xây dựng và quản lý các hạng mục huy động vốn và vận hành quỹ. Xây dựng các hạng mục gây quĩ bổ sung như phát hành trái phiếu, xổ số… phục vụ cho phát triển nhà ở xã hội. Xây dựng cơ cấu dự án để thu hút đầu tư tư nhân và nước ngoài, chẳng hạn như quỹ tín thác đầu tư bất động sản (REIT) phát triển nhà ở xã hội.

+ Cung cấp nguồn vốn phục vụ nhà ở xã hội cho ngân hàng chính sách xã hội và tổ chức tín dụng được chỉ định. Tăng cường việc huy động vốn cần cho nhà ở xã hội bằng cách mở rộng đối tượng tham gia tiết kiệm nhà ở hiện có ở Ngân hàng Chính sách xã hội và cải tổ cơ chế lựa chọn người thuê mua. Cung cấp cho ngân hàng chính sách xã hội và tổ chức tín dụng được chỉ định nguồn vốn cần thiết cho việc cung ứng nhà ở xã hội bằng ngân sách nhà nước.

3.4.8. Ngân hàng chính sách xã hội

+ Vận hành cơ chế tiết kiệm nhà ở và quản lí cơ chế tiết kiệm đăng ký mua nhà. Quảng bá để mở rộng đối tượng tham gia tiết kiệm nhà ở và chuẩn bị phương án cải thiện. Chuẩn bị phương án cải thiện hệ thống lựa chọn người thuê mua để có thể chuẩn bị các chế độ ưu đãi dành cho người đăng ký tiết kiệm nhà ở.
+ Hình thành và quản lý vận hành Quỹ (hoặc tài khoản) phát triển nhà ở xã hội. Xây dựng các hạng mục tạo vốn cho quỹ (hoặc tài khoản) phát triển nhà ở xã hội, chẳng hạn như tiền thu lại được từ lợi ích phát triển đổi lại cho việc cung cấp 20% diện tích nhà ở xã hội khi phát triển nhà ở thương mại, tiết kiệm nhà ở; và quản lý thông tin liên quan. Phát triển và thực hiện các hạng mục hỗ trợ cho người có nhu cầu và nhà cung cấp; quản lý hậu kì một cách có hệ thống.

3. Kết luận

Dựa trên các phân tích, đánh giá về khung pháp lý liên quan đến nhà ở tại Việt Nam, phân tích cung - cầu nhà ở tại TP. HCM, nghiên cứu đã đề xuất các giải pháp trong ngắn hạn và dài hạn cho TP.HCM trong việc phát triển nhà ở giá hợp lý, đặc biệt là các chính sách phát triển nhà ở cho các đối tượng là công nhân và người có thu nhập thấp. Ngoài các giải pháp thuộc thẩm quyền của TP.HCM, các khuyến nghị chính sách cho Trung ương

cũng được đề xuất.

Nếu các kiến nghị được thực hiện đồng bộ sẽ giúp phát triển nhà ở giá hợp lý cho các đối tượng thụ hưởng tại TP. HCM trong tương lai.

Tài liệu tham khảo

1. Cox, W. and Pavletich, H. (2016). 13th Annual Demographia International Housing Affordability Survey: 2017.
2. Galster, G., & Lee, K. O. (2020). Housing affordability: A Framing, Synthesis of research and policy, and future directions. *International Journal of Urban Sciences.*
3. Huỳnh Thủy Tiên (2021). Chính sách phát triển nhà ở xã hội tại TP.HCM – những thuận lợi và khó khăn. *Tạp chí Phát triển Khoa học và Công nghệ – Kinh tế-Luật và Quản lý*, *5*(2) :1433-1440.
4. Luật nhà ở 2015.
5. Ngân hàng thế giới (2015). Nhà ở giá hợp lý ở Việt Nam: con đường phía trước.
6. Nghị định số 100/2015/NĐ-CP
7. Nghị định số 49/2021/NĐ-CP
8. OECD (2021), Building for a better tomorrow: Policies to make housing more affordable, *OECD Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs*, OECD, Paris, http://oe.cd/affordablehousing-2021.
9. Salvi del Pero, A. et al. (2016*), Policies to promote access to good-quality affordable housing in OECD countries.* OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 176, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/5jm3p5gl4djd-en
10. United Nations (2019). Policy framework for sustainable real estate markets. ECE/HBP/202. United Nations economic commission for Europe, Real Estate Market Advisory Group.

QUYỀN TIẾP CẬN THÔNG TIN CỦA NGƯỜI MUA TRONG HỢP ĐỒNG MUA BÁN CONDOTEL TẠI VIỆT NAM HIỆN NAY

ThS. Lê Thị Bích Chi
Giảng viên Khoa Luật, Trường Đại học Đà Lạt –
NCS. Trường Kinh tế - Luật (ĐHQG TP.HCM). Email: chiltb@dlu.edu.vn

TÓM TẮT:

Trong một xã hội không có minh bạch về thông tin, những người có thông tin có thể lạm dụng ưu thế của mình gây thiệt hại cho bên còn lại – điều này tạo ra những giao dịch không cân xứng. Thực tiễn giao dịch condotel hiện nay tại Việt Nam cũng đang rơi vào hoàn cảnh tương tự. Trong phạm vi bài viết, chúng tôi nghiên cứu khái quát quy định pháp luật về quyền tiếp cận thông tin của người mua trong hợp đồng mua bán, đánh giá thực tiễn thực hiện trong một số mẫu hợp đồng

condotel, phân tích hệ quả của việc tiếp cận thông tin không đầy đủ và đề xuất một vài khuyến nghị khắc phục.

TỪ KHOÁ:
quyền tiếp cận thông tin, nghĩa vụ, hợp đồng mua bán condotel

1. Dẫn nhập

Condotel là một sản phẩm bất động sản nghỉ dưỡng du nhập từ nước ngoài vào Việt Nam và hiện 'chưa được pháp luật điều chỉnh, dù chỉ là về tinh thần hay nguyên tắc chung' (Bộ Tư pháp 2018). Tuy vậy, các giao dịch liên quan đến condotel đang được thực hiện rất phổ biến, phản ánh sự phát triển năng động của thị trường bất động sản nghỉ dưỡng cao cấp. Nhưng bên cạnh sức hấp dẫn vốn có, condotel cũng kéo theo vô số hệ lụy, xung đột cần được giải quyết. Có rất nhiều tranh chấp liên quan đến condotel đã xảy ra, nhiều nhà đầu tư "vỡ trận" vì nó. Đặc biệt, ngày 25/11/2019, 'trong thông báo liên quan đến việc thực hiện cam kết lợi nhuận trong dự án Condotel Cocobay Đà Nẵng với khách hàng, Công ty Thành Đô (chủ đầu tư dự án) thông báo đơn phương chấm dứt việc chi trả lợi nhuận như đã cam kết trong hợp đồng cho các chủ sở hữu condotel khi mua condotel tại dự án Cocobay Đà Nẵng kể từ ngày 01/01/2020' (Nguyễn Mạnh 2019). Đây được xem là đỉnh điểm thoái trào đối với các giao dịch condotel, không chỉ làm ảnh hưởng đến nền kinh tế nói chung, đến thị trường bất động sản trong nước mà còn ảnh hưởng đến chính các chủ thể trong hợp đồng, đặc biệt là người mua condotel, bởi lẽ, phần lớn các vi phạm trong các hợp đồng condotel đều là do người bán, chủ đầu tư dự án không thực hiện đầy đủ những cam kết, thỏa thuận trong hợp đồng như thời hạn bàn giao căn hộ, cấp giấy chứng nhận, chi trả lợi nhuận cam kết, ...

Khi hợp đồng mua bán condotel phát sinh tranh chấp, các điều khoản đã được xác lập được xem như cứu cánh bảo vệ quyền, lợi ích của người mua, tránh sự bị động trước những hành vi vi phạm đơn phương của người bán. Tuy vậy, trên thực tế, các hợp đồng mua bán condotel là các mẫu hợp đồng với những điều khoản đã được soạn sẵn bởi người bán và về mặt lý thuyết, các bên có thể thương lượng thay đổi một số nội dung trong hợp đồng. Nhưng vì nhiều lý do, người mua hầu hết thường chấp nhận toàn bộ những điều khoản đã được người bán soạn sẵn. Các lý do có thể là sự hiểu

biết pháp luật hạn chế, vị trí thương lượng không bình đẳng, người mua thường ở thế bị động nên hầu như không có quyền hoặc không đủ khả năng đàm phán để thay đổi nội dung các điều khoản đã được soạn thảo theo chủ ý của người bán. Trong một số trường hợp, người mua không có cơ hội, điều kiện kiểm tra sự chính xác, đầy đủ, trung thực… của thông tin được cung cấp.

Về lý thuyết, trong quan hệ hợp đồng, thông tin không chỉ ảnh hưởng đến việc giao kết cũng như hiệu lực của hợp đồng, mà còn mang lại hiệu quả cho các bên trong quá trình thực hiện, hạn chế thấp nhất những tranh chấp xảy ra bởi lẽ 'để việc giao kết hợp đồng đem lại hiệu quả, thì các bên phải có đầy đủ thông tin' (Lê Nết, 2006). Tuy nhiên, thông tin người mua condotel được tiếp cận thường rất bị động, phụ thuộc vào sự thiện chí, trung thực của người bán khi thực hiện việc cung cấp. Trong bối cảnh khung pháp lý điều chỉnh condotel còn chưa rõ ràng, nhiều trường hợp, người mua không nhận biết đầy đủ và chính xác bản chất và những thông tin cần thiết về condotel nên quyết định giao kết hợp đồng là không hiệu quả, quyền lợi bị ảnh hưởng nghiêm trọng. Vì vậy, nghiên cứu, bàn luận quyền tiếp cận thông tin của người mua nhằm làm rõ bản chất của condotel; phân tích, đánh giá các điều khoản đã được người bán soạn sẵn, dự báo một số rủi ro có thể xảy ra không chỉ giúp bên mua đưa ra quyết định giao kết hợp đồng hiệu quả mà còn đảm bảo công bằng khi phát sinh tranh chấp.

2. Cơ sở lý luận về quyền được tiếp cận thông tin trong hợp đồng mua bán

Quyền được thông tin là quyền cơ bản nhất của tất cả người tiêu dùng, bao gồm người mua trong các hợp đồng mua bán nói chung[1]. Người mua trong bất kỳ hợp đồng mua bán tài sản nào đều có quyền được cung cấp thông tin mà không bị giới hạn bởi loại tài sản là đối tượng của hợp đồng, dù là hàng hóa, động sản hay bất động sản, có giá trị kinh tế thấp hay cao...

1 Theo Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng năm 2010: '[*N]gười tiêu dùng là người mua, sử dụng hàng hóa, dịch vụ cho mục đích tiêu dùng, sinh hoạt của cá nhân, gia đình, tổ chức*' (Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng số 59/2010/QH12, khoản 1 Điều 3).

Dĩ nhiên, quyền tiếp cận thông tin của người mua được đảm bảo bằng nghĩa vụ cung cấp thông tin của người bán, có thể được thực hiện ở giai đoạn giao kết hoặc thực hiện hợp đồng, giúp các bên nhận thức một cách rõ ràng, chính xác và đầy đủ quyền, nghĩa vụ của mình trước khi đưa ra quyết định giao kết hợp đồng, đem lại hiệu quả trong quá trình thực hiện hợp đồng.

Trong quan hệ hợp đồng, quyền của bên có quyền chỉ được đáp ứng thông qua việc thực hiện nghĩa vụ của bên có nghĩa vụ; và nghĩa vụ luôn là cách thức xử sự mang tính chất bắt buộc, sẽ có chế tài, trách nhiệm pháp lý cụ thể nếu chủ thể có nghĩa vụ không thực hiện đúng, đủ nghĩa vụ của mình. Hậu quả pháp lý bất lợi đó có thể được pháp luật quy định, cũng có thể do chính các bên thỏa thuận đặt ra để ràng buộc trách nhiệm đối với nhau. Trong giai đoạn giao kết hợp đồng, 'việc cung cấp thông tin đã giúp bên nhận thông tin biết rõ hơn về đối tượng hợp đồng để từ đó dẫn đến việc họ quyết định hay không quyết định giao kết hợp đồng' (Đỗ Văn Đại, 2011) nên nếu chủ thể có nghĩa vụ cung cấp thông tin nhưng vi phạm việc thực hiện nghĩa vụ thì hành vi vi phạm sẽ bị điều chỉnh bởi những quy phạm liên quan đến giao kết hợp đồng. Ngược lại, những thông tin không ảnh hưởng quyết định giao kết hợp đồng mà chỉ giúp các bên 'hiểu rõ về đối tượng của hợp đồng nhằm phát huy chức năng hay giá trị của đối tượng hợp đồng một khi hợp đồng được giao kết' (Đỗ Văn Đại, 2011) thì việc vi phạm nghĩa vụ sẽ chịu trách nhiệm dựa trên những quy định pháp luật về thực hiện hợp đồng.

Trong giai đoạn giao kết hợp đồng, Bộ luật Dân sự năm 2015 quy định: '[*T]rường hợp một bên có thông tin ảnh hưởng đến việc chấp nhận giao kết hợp đồng của bên kia thì phải thông báo cho bên kia biết… Bên vi phạm quy định … mà gây thiệt hại thì phải bồi thường*' (Bộ luật Dân sự số 91/2015/QH13, Điều 387). Rõ ràng, quy định này không dành riêng cho bất kỳ loại hợp đồng cụ thể nào, nghĩa là, nó có giá trị ràng buộc đối với tất cả các loại hợp đồng thuộc phạm vi điều chỉnh của Bộ luật Dân sự. Theo Bộ luật Dân sự, nghĩa vụ cung cấp thông tin được quy định rải rác trong nhiều loại hợp đồng thông dụng như là hợp đồng thuê tài sản, hợp đồng mượn tài sản, hợp đồng dịch vụ, … Nghĩa vụ cung cấp thông tin trong hợp đồng mua bán tài sản được quy định tại Bộ luật Dân sự năm 2015 như sau: '[*B]ên bán có nghĩa vụ cung cấp cho bên mua thông tin cần thiết về tài sản mua bán và*

hướng dẫn cách sử dụng tài sản đó; nếu bên bán không thực hiện nghĩa vụ này thì bên mua có quyền yêu cầu bên bán phải thực hiện trong một thời hạn hợp lý; nếu bên bán vẫn không thực hiện làm cho bên mua không đạt được mục đích giao kết hợp đồng thì bên mua có quyền hủy bỏ hợp đồng và yêu cầu bồi thường thiệt hại" (Bộ luật Dân sự số 91/2015/QH13, Điều 443).

Với vai trò là luật chung điều chỉnh các quan hệ dân sự, các quy định về nghĩa vụ cung cấp thông tin được ghi nhận tại các Điều 387, Điều 443 Bộ luật Dân sự năm 2015 cũng là những quy định chung, cùng tồn tại bên cạnh một số văn bản pháp luật khác có quy định về nghĩa vụ cung cấp thông tin đối với các hợp đồng mua bán tài sản có tính chất đặc thù như là hợp đồng mua bán hàng hóa (theo pháp luật thương mại), hợp đồng tiêu dùng (theo pháp luật tiêu dùng), hợp đồng mua bán bất động sản (theo pháp luật kinh doanh bất động sản), ...

Trong lĩnh vực thương mại, hàng hóa bao gồm cả '*những vật gắn liền với đất đai*' (Luật Thương mại số 36/2005/QH11, khoản 2 Điều 3) – điều này có nghĩa, các loại bất động sản gắn liền với đất đai như nhà, công trình xây dựng khác cũng được xem là hàng hóa. Vì vậy, hoạt động mua bán nhà, công trình xây dựng khác cũng là hoạt động thương mại và phải phù hợp với các quy định của pháp luật thương mại theo nguyên tắc '[*Thương nhân thực hiện hoạt động thương mại có nghĩa vụ thông tin đầy đủ, trung thực cho người tiêu dùng về hàng hoá và dịch vụ mà mình kinh doanh và phải chịu trách nhiệm về tính chính xác của các thông tin đó*' (Luật thương mại số 36/2005/QH11, khoản 1 Điều 14). Đây được xem là một trong những nguyên tắc bảo vệ lợi ích chính đáng của người tiêu dùng.

Thêm vào đó, người mua nhà, công trình xây dựng khác là người tiêu dùng; quan hệ mua bán giữa các bên là quan hệ tiêu dùng và hàng hóa mua bán là bất động sản nên bên cạnh những quy định của pháp luật dân sự, pháp luật thương mại, hợp đồng mua bán nhà, công trình xây dựng khác còn được điều chỉnh bởi pháp luật về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng, pháp luật kinh doanh bất động sản. Nói cách khác, việc thực hiện nghĩa vụ thông tin trong hợp đồng mua bán có đối tượng là nhà, công trình xây dựng khác còn phải phù hợp với pháp luật kinh doanh bất động sản, pháp luật về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng. Cụ thể như sau:

Luật Kinh doanh bất động sản năm 2014 quy định, doanh nghiệp kinh doanh bất động sản có trách nhiệm công khai thông tin về bất động sản. '[*N]ội dung thông tin về bất động sản bao gồm: a) Loại bất động sản; b) Vị trí bất động sản; c) Thông tin về quy hoạch có liên quan đến bất động sản; d) Quy mô của bất động sản; đ) Đặc điểm, tính chất, công năng sử dụng, chất lượng của bất động sản; thông tin về từng loại mục đích sử dụng và phần diện tích sử dụng chung đối với bất động sản là tòa nhà hỗn hợp nhiều mục đích sử dụng, nhà chung cư; e) Thực trạng các công trình hạ tầng, dịch vụ liên quan đến bất động sản; g) Hồ sơ, giấy tờ về quyền sở hữu nhà, công trình xây dựng, quyền sử dụng đất và giấy tờ có liên quan đến việc đầu tư xây dựng bất động sản; hợp đồng bảo lãnh, văn bản cho phép bán, cho thuê mua của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với việc bán, cho thuê mua nhà ở hình thành trong tương lai; h) Các hạn chế về quyền sở hữu, quyền sử dụng bất động sản (nếu có); i) Giá bán, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, cho thuê mua bất động sản*' (Luật Kinh doanh bất động sản số 66/2014/QH13, khoản 2 Điều 6).

Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng năm 2010 quy định, người tiêu dùng có quyền "*Được cung cấp thông tin chính xác, đầy đủ về tổ chức, cá nhân kinh doanh hàng hóa, dịch vụ; nội dung giao dịch hàng hóa, dịch vụ; nguồn gốc, xuất xứ hàng hóa; được cung cấp hóa đơn, chứng từ, tài liệu liên quan đến giao dịch và thông tin cần thiết khác về hàng hóa, dịch vụ mà người tiêu dùng đã mua, sử dụng*" (Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng số 59/2010/QH12, khoản 2 Điều 8).

Như vậy, bên cạnh chế định hợp đồng mua bán tài sản được quy định trong Bộ luật Dân sự, hợp đồng mua bán còn chịu sự điều chỉnh bởi các nhóm quy phạm pháp luật tương ứng với từng loại tài sản mua bán. Tuy nhiên, dù tài sản mua bán là loại nào, các văn bản pháp luật nói trên đều ghi nhận và bảo hộ quyền được tiếp cận của người mua với các yêu cầu cơ bản sau:

Một là, người bán có nghĩa vụ cung cấp thông tin một cách thiện chí, trung thực; người mua được tiếp cận lượng thông tin một cách chính xác, đầy

đủ, kịp thời, minh bạch[2] về đối tượng, các nội dung khác của hợp đồng trong suốt quá trình giao kết và thực hiện hợp đồng mua bán;

Hai là, cung cấp thông tin là nghĩa vụ của người bán, không phụ thuộc vào việc người mua có thực hiện quyền yêu cầu cung cấp hay không. Điều này có nghĩa, nếu người bán vi phạm nghĩa vụ cung cấp thông tin thì tùy theo mức độ sẽ phải chịu hậu quả pháp lý tương ứng: có thể làm vô hiệu hợp đồng, có thể phải chịu phạt vi phạm, bồi thường thiệt hại;

Ba là, người mua có thể thực hiện kiểm soát tính xác thực của những thông tin được cung cấp một cách dễ dàng, tránh tình trạng thông tin mập mờ, không rõ ràng, không đầy đủ, dẫn đến hiện tượng hiểu sai và không đúng bản chất thông tin được cung cấp.

Các nguyên tắc nói trên có ý nghĩa vô cùng quan trọng đối với quyền tiếp cận thông tin của người mua trước quyết định giao kết và thực hiện hợp đồng cũng như góp phần nâng cao hiệu quả của hợp đồng.

3. Thực tiễn thực hiện quyền tiếp cận thông tin trong hợp đồng mua bán condotel

3.1 Condotel trong hệ thống pháp luật Việt Nam

Condotel là từ viết tắt của Condo (căn hộ) và Hotel (khách sạn). Hiểu một cách đơn giản, condotel là một dạng nhà ở kết hợp với nhà nghỉ, khách sạn, resort nhưng không phải là "nhà ở", "nhà ở riêng lẻ", "nhà chung cư", "nhà ở thương mại", "nhà ở công vụ" hay "nhà ở xã hội" theo quy định tại Điều 3 Luật Nhà ở năm 2014 (Bộ Tư pháp, 2018). Nói cách khác, nó là một loại hình bất động sản mới, chưa được định danh trong danh sách các bất động sản theo Luật Nhà ở năm 2014, Luật Kinh doanh bất động sản năm 2014.

Về bản chất, condotel là một loại hình bất động sản nghỉ dưỡng đa mục đích. Chủ sở hữu condotel có một nơi nghỉ dưỡng tại chính căn hộ của

2 Xem thêm Luật Tiếp cận thông tin số 104/2016/QH13, khoản 2, 3 Điều 3

mình với đầy đủ tiện nghi, dịch vụ như một khách sạn cao cấp. Trong khoảng thời gian không sử dụng, chủ sở hữu có thể tham gia chương trình hợp tác cho thuê condotel (được vận hành bởi các công ty chuyên nghiệp về quản lý khách sạn) để cho thuê như bất kỳ một phòng khách sạn nào khác (Tammie J. Kaufmann - Conrad Lashley - Lisa Ann Schreier, 2010) – điều này mang lại nguồn thu nhập cho thuê và condotel được xem như một kênh đầu tư khá hấp dẫn.

Theo một quy luật tất yếu, bởi tính "mới" khách quan của condotel nên ở Việt Nam hiện nay, quy chế pháp lý dành cho condotel vẫn còn bỏ ngỏ (Bộ Tư pháp, 2018), nhiều nội dung còn đang tranh cãi giữa các bộ ngành[3]. Nhưng điều đó không hạn chế số lượng các giao dịch liên quan đến condotel được xác lập, chủ yếu là hai nhóm loại cơ bản: (i) *nhóm một* là các hợp đồng mua bán condotel (hay còn có thể được gọi tên tương tự như là hợp đồng mua bán căn hộ; hợp đồng mua bán căn hộ nghỉ dưỡng; hợp đồng mua bán căn hộ du lịch hình thành trong tương lai…); (ii) *nhóm hai* là các hợp đồng mua bán kỳ nghỉ, hay còn được gọi là hợp đồng sở hữu

3 Ngày 14/02/2020 Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành Công văn số 703/BTNMT-TCQLĐĐ V/v Hướng dẫn chế độ sử dụng đất và việc chứng nhận quyền sở hữu công trình xây dựng không phải nhà ở thì không lâu sau đó, Bộ Công an gửi Chính phủ đã bày tỏ những lo ngại về vấn đề cấp "sổ đỏ" cho loại hình condotel, một trong những lý do là quy định về kinh doanh condotel còn nhiều bất cập, chưa cụ thể dẫn đến rủi ro cho người mua. (Xem thêm V.Dũng - Tiến trình cấp 'sổ đỏ' cho condotel gặp sự phản biện từ Bộ Công an, https://www.thesaigontimes.vn/td/305861/tien-trinh-cap-so-do-cho-condotel-gap-su-phan-bien-tu-bo-cong-an.html)

kỳ nghỉ[4]. Tương ứng với số lượng lớn các giao dịch thì những tranh chấp phát sinh liên quan đến condotel không phải là hiếm, trong đó nhiều giao dịch có tính chất đánh đố người tiêu dùng, theo kiểu "treo đầu dê bán thịt chó". Thực tế, chính tính chất "nghỉ dưỡng" cùng với các thuật ngữ "quyền sở hữu kỳ nghỉ", "thời gian sử dụng căn hộ" được sử dụng trong nhiều hợp đồng có liên quan đến condotel dẫn đến nhiều rủi ro, hệ lụy cho người mua, đặc biệt là sự nhầm lẫn về các thông tin liên quan đến condotel. Vì vậy, việc xác định đối tượng của hợp đồng mua bán có phải là condotel hay không có ý nghĩa vô cùng quan trọng trong việc xác định loại hợp đồng, quyền và nghĩa vụ của các bên trong quá trình giao kết, thực hiện. Chúng tôi cho rằng, người mua cần nhận diện condotel là đối tượng của hợp đồng với các dấu hiệu sau:

Một là, condotel là loại bất động sản đa công năng, vừa có chức năng của một căn hộ (được sử dụng cho mục đích để ở), vừa có chức năng của một khách sạn (được sử dụng cho mục đích lưu trú du lịch). Nói cách khác, '[M]ột tòa condotel có thể có một phần để ở, một phần cho thuê du lịch, một phần cho thuê làm văn phòng và một phần làm cửa hàng bán lẻ. Từng căn hộ có chủ sở hữu riêng' (Nhân Hà, 2020).

Hai là, về cấu trúc không gian, condotel 'có thể là một căn hộ chung cư hoặc nhà riêng lẻ hoặc một phòng khách sạn'(Nhân Hà, 2020); condotel

4 *Ví dụ*: Ngày 26/02/2017, bà Nguyễn Thị Long T. và ông Nguyễn Hoàng S. giao kết Hợp đồng sở hữu kỳ nghỉ số PBRC-S-064621 với Công ty TNHH Khu du lịch V. Theo đó, giá trị hợp đồng sở hữu kỳ nghỉ là 388.110.000đ, cho Tuần nghỉ: Tuần thứ 16; Loại căn hộ nghỉ: Loại A. Sau khi xem kỹ lại hợp đồng đã giao kết, bà T, ông S thấy có những điều khoản của Hợp đồng không hợp lý, nên đã chủ động đề nghị chấm dứt hợp đồng, nhưng không được chấp nhận nên đã khởi kiện tại Tòa án, yêu cầu tuyên bố Hợp đồng sở hữu kỳ nghỉ số PBRC-S-064621 vô hiệu và hoàn trả lại số tiền đã nộp là 300.488.000đ. Kết quả cuối cùng, Tòa án "không chấp nhận yêu cầu của nguyên đơn… vì không có căn cứ." Theo Tòa án: quan hệ pháp luật tranh chấp được xác định là "Hợp đồng dịch vụ", không phải hợp đồng chuyển nhượng liên quan đến bất động sản; Sở hữu bất động sản vẫn thuộc chủ đầu tư là Công ty TNHH Khu du lịch V trong thời gian được cấp giấy phép hợp lệ. Các bên đã giao kết hợp đồng sở hữu kỳ nghỉ tự do, tự nguyện cam kết, thỏa thuận, nội dung không vi phạm điều cấm của pháp luật, không trái đạo đức xã hội. (Xem thêm Án lệ số 42/2021/AL1 được Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao thông qua ngày 24/02/2021 và được công bố theo Quyết định số 42/QĐ-CA ngày 12/3/2021 của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao).

cũng có thể tồn tại tách biệt trong một dự án chỉ có duy nhất condotel hoặc đồng thời với các loại hình bất động sản khác như khách sạn, trung tâm thương mại phức hợp, vui chơi giải trí.

Ba là, condotel là một loại sản phẩm bất động sản nghỉ dưỡng được xây dựng trên đất thương mại, dịch vụ.

Như vậy, với các dấu hiệu nhận diện nói trên, condotel không đơn thuần là căn hộ du lịch thông thường (một trong số bảy loại cơ sở lưu trú du lịch cụ thể được quy định tại khoản 3 Điều 48 Luật Du lịch năm 2017) nên pháp luật điều chỉnh condotel không thể đánh đồng với pháp luật điều chỉnh các cơ sở lưu trú du lịch. Nói cách khác, khung pháp lý dành cho condotel phải là khung pháp luật về các bất động sản du lịch kiểu mới.

3.2 Quyền tiếp cận thông tin về condotel trong thực tế

Thông tin về đối tượng của hợp đồng mua bán condotel

Với nhóm các hợp đồng mua bán condotel, dĩ nhiên, về bản chất, đối tượng mua bán trong các hợp đồng này phải là condotel phù hợp với những dấu hiệu nhận diện như đã đề cập. Nhưng không phải bất cứ lúc nào người mua condotel cũng am tường rằng, họ đang giao kết hợp đồng với mục đích mua condotel. Bởi lẽ, bên cạnh các hợp đồng có đối tượng mua bán là condotel, thực tế còn xuất hiện các hợp đồng mua bán các loại hình căn hộ khác (căn hộ nghỉ dưỡng, căn hộ du lịch,…) nhưng đối tượng mua bán không phải là condotel. Đáng tiếc, người mua rất khó nhận diện điều này vì nó được rào đón cũng như che đậy khá kỹ càng bởi người bán thông qua "lượng thông tin" được cung cấp trong hợp đồng. Cụ thể, thông thường trong các hợp đồng dạng này, điều khoản liên quan đến căn hộ và mục đích sử dụng được bên bán chủ động soạn thảo với nội dung: *căn hộ là một căn hộ du lịch… phục vụ mục đích du lịch, nghỉ dưỡng dài hạn hoặc ngắn hạn, không phải căn hộ chung cư và không hình thành đơn vị ở; mục đích sử dụng phụ thuộc vào hướng dẫn của cơ quan nhà nước có thẩm quyền vào từng thời điểm*. Rõ ràng, nội dung thông tin người mua được cung cấp rất dễ gây nhầm lẫn, thuật ngữ bị "đánh tráo". Như đã phân tích, condotel là loại bất động sản đa công năng, trong đó nó bắt buộc phải có chức năng của một căn hộ, được sử dụng cho mục đích để ở, nên căn hộ du lịch là đối

tượng giao dịch trong hợp đồng này đơn thuần chỉ là một loại hình cơ sở lưu trú theo pháp luật du lịch vì "không hình thành đơn vị ở"[5]. Nói cách khác, căn hộ du lịch đó không phải là một loại hình bất động sản chịu sự chi phối của Luật nhà ở, hay thậm chí là Luật kinh doanh bất động sản nên không chắc chắn được phép giao dịch hợp pháp và được cấp giấy chứng nhận. Hơn nữa, bên bán chủ động tạo cơ hội thoái thác trách nhiệm thông qua điều khoản: *mục đích sử dụng căn hộ phụ thuộc vào hướng dẫn của cơ quan nhà nước có thẩm quyền vào từng thời điểm*, nghĩa là, nếu mục đích sử dụng căn hộ thay đổi, không đúng như thỏa thuận ban đầu trong hợp đồng (theo hướng bất lợi cho người mua) thì lỗi không thuộc về người bán, mà do sự thay đổi chủ trương, chính sách. Theo chúng tôi, người bán có biểu hiện vi phạm nguyên tắc cung cấp thông tin thiện chí, trung thực; tuy nhiên, người mua có thể rất khó nhận diện điều đó là do các lý do sau:

(i) hợp đồng với rất nhiều điều khoản (thường trên dưới 20 điều khoản), lượng câu chữ khá khủng (trong khoảng 40 trang A4) cùng hàng loạt phụ lục kèm theo nên việc nghiên cứu, phân tích, đánh giá để nhận diện rủi ro là một công việc cực kỳ khó khăn và phức tạp;

(ii) các điều khoản đã được soạn thảo theo chủ ý của người bán, có sự sắp đặt, lạm dụng ngôn từ trong hợp đồng; người mua không có cơ hội, điều kiện kiểm tra sự chính xác, đầy đủ, trung thực… của thông tin được cung cấp. Nhiều dự án xảy ra tình trạng: chủ đầu tư dự án (ban đầu) ký với khách hàng nhiều loại hợp đồng khác nhau, lúc là hợp đồng mua bán nhà ở, căn hộ, lúc là hợp đồng góp vốn… trong khi giấy phép xây dựng là căn hộ du lịch và không rõ thời điểm ký hợp đồng, chủ đầu tư có trình giấy phép xây dựng cho khách hàng xem hay không (Kiên Cường - Khánh Ly, 2020).

(iii) có thể là sự hiểu biết pháp luật của người mua còn hạn chế; trong một

---

5 Thuật ngữ "không hình thành đơn vị ở" như món bánh vẽ, vượt quá khuôn khổ pháp luật. "Các địa phương "vẽ ra" khái niệm đất ở không hình thành đơn vị nhằm mục đích có thể cấp "sổ hồng" hay "sổ đỏ" lâu dài cho cho một số dự án condotel, nhưng làm điều đó là trái luật" (Xem thêm Diệu Hoa, *"Khai tử" khái niệm đất ở không hình thành đơn vị ở*, https://cafef.vn/khai-tu-kkhai-tu-khai-niem-dat-o-khong-hinh-thanh-don-vi-ohai-niem-dat-o-khong-hinh-thanh-don-vi-o-20201123141019486.chn)

số trường hợp, người mua có niềm tin mãnh liệt vào sự thiện chí, trung thực của người bán nên khá thờ ơ trong việc đánh giá, cân nhắc, làm rõ nội dung từng điều khoản trong hợp đồng.

Tất cả những lý do này dẫn đến hệ quả, người mua chấp nhận ký kết hợp đồng với mục đích mua bán condotel nhưng đối tượng mua bán trong hợp đồng thực sự không phải là condotel do không chứa đựng đầy đủ các thuộc tính của condotel như chúng tôi đã phân tích. Đây có thể xem là trường hợp nhầm lẫn về đối tượng mua bán.

Pháp luật dân sự quy định, một trong những điều kiện có hiệu lực của hợp đồng là phải đảm bảo tính tự nguyện; trường hợp một bên xác lập hợp đồng do bị nhầm lẫn, lừa dối, ... thì có thể bị Tòa án tuyên vô hiệu[6] và nguyên tắc '[B]ên có lỗi gây thiệt hại thì phải bồi thường' (Bộ luật Dân sự số 91/2015/QH13, khoản 4 Điều 131). Tuy nhiên, theo chúng tôi, bên bán đã có sự "tính toán trước" về tính hợp pháp của nội dung hợp đồng (bao gồm điều khoản về đối tượng mua bán) với thỏa thuận: *Trong trường hợp một hoặc nhiều điều, khoản trong hợp đồng này bị cơ quan nhà nước có thẩm quyền tuyên là vô hiệu, không có giá trị pháp lý hoặc không thể thi hành theo quy định hiện hành của pháp luật thì các điều, khoản khác của hợp đồng này vẫn có hiệu lực thi hành đối với các bên. Các bên sẽ thống nhất sửa đổi các điều, khoản bị vô hiệu hoặc không có giá trị pháp lý hoặc không thể thi hành theo quy định của pháp luật và được cơ quan chức năng có thẩm quyền chấp nhận phê duyệt hợp đồng mẫu.* Có thể thấy, sự nhầm lẫn về đối tượng mua bán là hậu quả của hành vi cung cấp thông tin không thiện chí, trung thực của bên bán nhưng rất khó để áp dụng trách nhiệm pháp lý đối với hành vi vi phạm của bên bán vì những lý do sau:

Thứ nhất, pháp luật hiện nay không có quy định định nghĩa condotel cũng không có quy định cấm giao dịch đối với condotel và những bất động sản khác hoặc những thứ khác tương tự, có liên quan condotel. Nghĩa là, các giao dịch này không thuộc trường hợp cấm. Thêm vào đó, một số địa phương (nhất là đối với các dự án căn hộ du lịch tại các địa phương có du lịch biển như Nha Trang, Quy Nhơn, Phú Quốc...v.v) đã từng 'hỗ trợ chủ

6 Xem thêm các Điều 117, 122, 407 Bộ luật Dân sự năm 2015

đầu tư trong việc giao đất có thu tiền sử dụng đất (thay vì cho thuê đất) cho các dự án này với mục đích sử dụng đất ghi nhận là "đất ở không hình thành đơn vị ở - không được đăng ký hộ khẩu thường trú", tiền sử dụng đất tính theo giá đất thương mại, dịch vụ hoặc thậm chí theo giá đất ở" (Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh - Đặng Anh Quân, 2020). Nói cách khác, "đất ở không hình thành đơn vị ở" hoặc "không hình thành đơn vị ở" có thể được xem là hệ quả của lịch sử-xã hội và không có chế tài theo luật khi bên bán soạn thảo hợp đồng với điều khoản "không hình thành đơn vị ở".

Thứ hai, bên bán thể hiện rất rõ thiện chí trong hợp đồng bằng thỏa thuận: *trường hợp một hoặc nhiều điều, khoản bị vô hiệu thì các điều, khoản khác của hợp đồng này vẫn có hiệu lực thi hành và các bên sẽ thống nhất sửa đổi các điều, khoản bị vô hiệu.* Điều này có nghĩa, khi ký kết vào hợp đồng này, các bên (bao gồm bên mua) thống nhất rằng kể cả đối tượng hợp đồng vô hiệu thì cũng không mặc nhiên làm vô hiệu các nội dung khác của hợp đồng.

Thứ ba, ngoài quyền đàm phán lại với những điều, khoản bị vô hiệu thì các bên không thỏa thuận bất kỳ một chế tài nào khác mang tính chất trừng phạt hoặc bồi thường trong trường hợp này và như chúng tôi đã luận giải: bên bán đã chủ động soạn thảo điều khoản giải phóng nghĩa vụ.

Như vậy, với những phân tích, đánh giá liên quan thông qua một số điều khoản trong hợp đồng về condotel, chúng tôi cho rằng: người bán, rất phổ biến, có hành vi vi phạm nguyên tắc thiện chí, trung thực khi thực hiện nghĩa vụ cung cấp thông tin. Điều này làm ảnh hưởng nghiêm trọng đến quyền tiếp cận thông tin chính xác, đầy đủ, kịp thời, minh bạch của người mua. Để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình, theo chúng tôi, người mua condotel cần sử dụng quyền tiếp cận thông tin trong giai đoạn giao kết hợp đồng một cách hiệu quả thông qua việc nghiên cứu, kiểm tra cẩn trọng những thông tin về dự án, giấy chứng nhận đầu tư, giấy phép xây dựng, quy hoạch, ...; yêu cầu cung cấp hồ sơ pháp lý, giấy tờ văn bản có liên quan để kiểm tra tính xác thực của lượng thông tin được cung cấp.

Thông tin về diện tích căn hộ mua bán

Đối với hàng hóa là bất động sản, diện tích là một trong những yếu tố ảnh hưởng đến giá cả và diện tích sử dụng căn hộ trong hợp đồng là diện tích tạm tính. Thực tế thì, condotel được mua bán chủ yếu là loại tài sản hình thành trong tương lai nên việc sai sót giữa diện tích trong hợp đồng và diện tích khi bàn giao là điều hoàn toàn có thể xảy ra. Vì vậy, giải quyết tình huống này, trong hầu hết các hợp đồng mua bán condotel, bên bán thường chủ động soạn thảo điều khoản liên quan đến việc chênh lệch diện tích và hậu quả: *Việc chênh lệch diện tích này sẽ không phải là lý do để bên mua có quyền đơn phương chấm dứt hợp đồng hay từ chối nhận bàn giao căn hộ*. Thỏa thuận này đảm bảo nguyên tắc thiện chí trong giao kết và thực hiện hợp đồng giữa các bên, tuy nhiên, chúng tôi cho rằng, bên mua cần hết sức cẩn trọng với tỷ lệ diện tích chênh lệch và cách xử lý (đặc biệt là khi diện tích giảm), bởi lẽ, trong một số trường hợp, sự vi phạm về diện tích căn hộ là rất có chủ ý, làm ảnh hưởng nghiêm trọng đến quyền lợi của người mua. Ví dụ: *diện tích sử dụng căn hộ quy định tại hợp đồng và phụ lục này chỉ là tạm tính và có thể tăng lên hoặc giảm đi theo thực tế đo đạc tại thời điểm bàn giao căn hộ với biên độ tăng/giảm là 5%. Trường hợp diện tích sử dụng căn hộ đo đạc thực tế khi bàn giao chênh lệch (tăng hoặc giảm) vượt mức 5% so với diện tích sử dụng căn hộ được quy định tại hợp đồng và phụ lục này thì giá bán căn hộ sẽ được điều chỉnh tăng hoặc giảm tương ứng với số diện tích tăng thêm hay giảm đi đó*[7]. Rõ ràng, với niềm tin vào sự thiện chí, trung thực của bên bán cùng với sự tin tưởng vào vai trò quản lý nhà nước trong lĩnh vực kinh doanh bất động sản, thông qua con dấu của doanh nghiệp, người mua dễ "bị sập bẫy" với điều khoản này, bởi lẽ:

Một là, nếu theo quy tắc lập luận ngược thì cách xử lý khi diện tích thay đổi rất công bằng: tăng giảm đều giải quyết như nhau, nghĩa là người mua người bán đều có khả năng hưởng lợi và chịu thiệt hại như nhau;

Hai là, người bán là chủ đầu tư dự án, tất yếu sẽ có quyền can thiệp chủ

7 Nghiên cứu khảo sát các hợp đồng mua bán condotel, chúng tôi nhận thấy: hầu hết các hợp đồng đều có dự kiến biên độ tăng/giảm diện tích căn hộ, trong khoảng 1%-5%. Tuy nhiên, trong phạm vi bài viết, để làm rõ sự bất cân xứng về thông tin giữa các bên, chúng tôi chọn phân tích biên độ tăng/giảm diện tích là 5%

động đến diện tích xây dựng – nói cách khác, khả năng diện tích tăng hầu như không thể xảy ra. Ngược lại, khi người bán thực hiện sự chủ động nói trên, khả năng sai số diện tích giảm (cố ý) trong biên độ 5% so với diện tích sử dụng căn hộ được quy định tại hợp đồng rất hiện hữu và người bán sẽ kiểm soát để không bao giờ xảy ra sai số vượt mức này.

Ba là, theo hợp đồng, chỉ khi nào diện tích sử dụng căn hộ đo đạc thực tế khi bàn giao chênh lệch giảm vượt mức 5% thì giá bán căn hộ sẽ được điều chỉnh giảm tương ứng với số diện tích giảm. *Ví dụ*, chủ đầu tư bán căn hộ có diện tích tạm tính 50m^2 giá 5 tỷ nhưng căn hộ đo đạc thực tế khi bàn giao chỉ có diện tích 47,5m^2 (giảm 2,5m^2, tương đương 5% diện tích tạm tính theo hợp đồng) thì bên bán vẫn được nhận đủ 5 tỷ, bên mua có nghĩa vụ trả đủ 5 tỷ!

Như vậy, khi dự kiến được những hệ lụy có thể phát sinh đối với điều khoản liên quan đến diện tích căn hộ dự kiến trong hợp đồng so với thực tế bàn giao, người mua cần có sự chủ động thỏa thuận đàm phán cách thức giải quyết trong trường hợp có sự chênh lệch, theo nguyên tắc thiện chí nhưng phải đảm bảo công bằng. Ví dụ, các bên không điều chỉnh giá, không phạt vi phạm hay bồi thường nếu sai số ở mức 0,5% hoặc (1%); nếu vượt mức này thì cần phải điều chỉnh giá cho phù hợp.

Thông tin về thời điểm bàn giao condotel

Hầu hết các hợp đồng mua bán condotel đều xác định thời điểm dự kiến bàn giao căn hộ, thường là theo quý trong năm cộng dung sai về thời gian bàn giao thực tế: có thể giao sớm hoặc muộn trong khoảng 60, 90, 120, … ngày. Về bản chất, thỏa thuận này hoàn toàn không bất thường vì đó là tự do ý chí của các bên. Nhưng, xét về nội dung, chúng tôi cho rằng, người bán đã có sự "lạm dụng" quyền thương lượng, cung cấp thông tin mập mờ, không minh bạch, có nguy cơ làm ảnh hưởng quyền lợi của người mua, bởi lẽ:

Một là, với loại thời hạn quý, tương đương 3 tháng, 90 ngày – một khoảng thời gian khá dài kéo theo nhiều hệ lụy đối với người mua, đặc biệt khi tiền thanh toán là tiền vay ngân hàng.

Hai là, người bán tự cho mình quyền chậm trễ trong việc bàn giao tài sản mà không kèm theo bất cứ trách nhiệm nào bằng cách soạn sẵn hợp đồng với nội dung *Bên bán không phải chịu bất kỳ khoản phạt/bồi thường thiệt hại nào nếu ngày bàn giao căn hộ nghỉ dưỡng nằm trong thời hạn 60 ngày (hoặc 90 ngày, thậm chí 120 ngày) trước hoặc sau ngày bàn giao dự kiến*. Vì đây là nội dung được soạn sẵn và như chúng tôi đã lập luận, người mua hầu như "nhắm mắt" chấp nhận và không lường trước việc chậm thực hiện nghĩa vụ bàn giao căn hộ hoàn toàn có thể xảy ra.

Ba là, nếu bàn giao condotel là nghĩa vụ cơ bản của người bán thì thanh toán cũng được xem là nghĩa vụ cơ bản của người mua. Trong khi người bán được miễn trừ trách nhiệm vì vi phạm đã được dự kiến trong hợp đồng và có sự "chấp thuận" của người mua thì ngược lại, người mua, dù bất kỳ lý do gì dẫn đến sự chậm trễ thanh toán thì đều phải chịu trách nhiệm, thông thường là: *Trong trường hợp bên mua chậm thanh toán bất kỳ khoản tiền đến hạn nào theo hợp đồng này và các phụ lục đính kèm hợp đồng này, ngoài khoản tiền đến hạn thanh toán, bên mua phải thanh toán cho bên bán tiền lãi suất tính theo tỷ lệ lãi suất vay quá hạn bằng đồng việt nam kỳ hạn 12 tháng do ngân hàng nơi bên bán mở tài khoản công bố tại thời điểm thanh toán trên tổng số tiền bên mua chậm thanh toán tính từ ngày chậm thanh toán đến ngày thanh toán thực tế; Nếu thời hạn chậm thanh toán quá 15 ngày mà không khắc phục theo yêu cầu của bên bán thì bên bán có quyền áp dụng bất kỳ một, một số hoặc toàn bộ biện pháp xử lý như sau, tại cùng một thời điểm hoặc tại những thời điểm khác nhau: (i) Đơn phương chấm dứt hợp đồng; (ii) Tiếp tục tính lãi suất cho khoản tiền bên mua chậm thanh toán(iii) Phạt bên mua một khoản bằng 8% giá bán căn hộ nghỉ dưỡng…..*

Mặc dù bị "lạm dụng" quyền thương lượng, nhưng với điều khoản này, người mua không có cách nào khác để tự cứu mình trước khi quyết định giao kết hợp đồng là phải tìm hiểu thật kỹ nội dung hợp đồng, yêu cầu cung cấp thông tin về thời hạn dự án, thời hạn giấy phép xây dựng, đàm phán thay đổi điều khoản về thời gian được phép chậm giao, trách nhiệm khi chậm giao tương xứng với chậm thanh toán… Thực tế thì, vi phạm thời điểm bàn giao condotel là một trong những vi phạm phổ biến và tại thời điểm bị vi phạm, bên mua hầu hết đều ở vào tình thế vô cùng bị động: không đạt được mục đích giao kết hợp đồng, đã thanh toán một phần giá trị hợp đồng (tiền thanh toán có thể là tiền vay), khả năng nhận lại tiền đã

thanh toán phụ thuộc vào sự trung thực, thiện chí của bên bán. Vụ việc sau đây là một ví dụ.

> *Ông Heng lF và Công ty cổ phần Đ có ký Hợp đồng góp vốn căn hộ - khách sạn số 0017/2015/HĐGV-AV ngày 23/03/2015 để mua 02 căn hộ: căn 12 tầng 12A và căn 12 tầng 15 thuộc dự án Khu căn hộ cao cấp Khách sạn 4 sao Stellar tại Khu đô thị biển An Viên. Theo thỏa thuận hợp đồng thì ông Hengl F nộp đủ số tiền góp vốn lần 1 (30% tổng giá trị căn hộ) là 959.970.000đ vào ngày 01/4/2015 và 5% giá trị căn hộ (sau khi công trình xong móng) là 159.885.000đ vào ngày 03/12/2015. Tổng cộng ông Hengl F đã góp vốn là 1.119.855.000đ cho Công ty cổ phần Đ.*
>
> *Vì chậm tiến độ giao căn hộ, ngày 03/01/2017, ông Hengl F và Công ty cổ phần Đ thỏa thuận ký Biên bản rút vốn, thanh lý Hợp đồng trả lại vốn góp cho ông Hengl F làm 04 đợt, mỗi đợt trả 279.963.750đ và tiền lãi trả chậm tính theo lãi suất của Ngân hàng thương mại cổ phần Quân đội. Nhưng đến ngày 15/01/2017, Công ty cổ phần Đ chỉ trả cho ông Hengl F được 150.000.000đ. Đến hết tháng 02/2017 Công ty cũng chưa thanh toán phần còn lại của đợt 1 và các đợt tiếp theo.*
>
> *Ngày 03/3/2017, ông Hengl F và Công ty cổ phần Đ ký biên bản rút vốn lần 2, điều chỉnh tiến độ thanh toán làm 04 đợt: Đợt 1 ngày 15/01/2017- số tiền 150.000.000đ; đợt 2 ngày 07/3/2017- số tiền 409.927.500đ; đợt 3 ngày 15/3/2017- số tiền 279.963.750đ và đợt 4 ngày 15/4/2017- số tiền 279.963.750đ và tiền lãi trả chậm tính theo lãi suất của Ngân hàng thương mại cổ phần Quân đội, nhưng cho đến ngày 15/5/2017 Công ty cổ phần Đ vẫn không thực hiện nghĩa vụ thanh toán nên ông khởi kiện yêu cầu Tòa án giải quyết.*
>
> *Kết quả giải quyết của Tòa án: chấp nhận yêu cầu khởi kiện của ông Hengl F, buộc Công ty Cổ phần Đ trả số tiền 1.008.309.455đ trong đó tiền nợ gốc là 969.855.000đ và tiền lãi là 38.454.455đ; phải chịu lãi nếu chậm thi hành án (*Bản án số 17/2017/DS-ST của Toà án nhân dân tỉnh Khánh Hoà ngày 15/8/2017 V/v Yêu cầu thực hiện nghĩa vụ thanh toán, 2018).

Trong vụ án này, dưới góc độ pháp lý, quyền lợi của người mua dường như được đảm bảo bằng kết quả giải quyết của Tòa án, nhưng, xét về hiệu quả thực tế, một lần nữa, quyền lợi của người mua condotel không được bảo vệ một cách hiệu quả vì nó phụ thuộc vào ý thức và điều kiện thi hành bản án của người bán.

4. Kết luận

Condotel là một sản phẩm mới trên thị trường bất động sản du lịch nghỉ dưỡng, và hiện khung pháp lý vẫn loay hoay bàn định (Nhân Hà, 2020). Trong bối cảnh khung pháp lý về condotel không rõ ràng, theo quy luật tất yếu của thị trường, người nào nắm được nhiều thông tin thì chiếm nhiều lợi thế. Vì vậy, để các giao dịch condotel thực sự là hoạt động đầu tư hiệu quả của các nhà đầu tư thứ cấp, người mua cần có được đầy đủ, chính xác, rõ ràng thông tin về condotel được cung cấp một cách thiện chí, trung thực từ người bán. Thực tế thì, hợp đồng mua bán condotel được soạn thảo bởi các nhà đầu tư chuyên nghiệp, có nhiều lợi thế về chính sách pháp luật, thị trường bất động sản, tình hình kinh tế, xã hội trong khi người mua thường không có thông tin hoặc yếu thế về thông tin, kể cả về kiến thức pháp lý. Điều này dễ dẫn đến hậu quả giao dịch giữa các bên rơi vào tình huống thông tin bất cân xứng, người mua đối mặt với nguy cơ thiệt hại, bởi lẽ, giao dịch được xác lập khi người mua không biết đầy đủ, chính xác những thông tin cần biết; ngược lại, người bán lạm dụng lượng thông tin họ đang làm chủ và thể hiện vào các điều khoản được soạn sẵn trong mẫu hợp đồng.

Trong phạm vi bài viết, trên cơ sở nghiên cứu thực tiễn thực hiện việc cung cấp thông tin trong các mẫu hợp đồng mua bán condotel với các điều khoản đã soạn sẵn; đánh giá, lập luận các điều khoản đó với lượng thông tin được trao – nhận giữa các bên thông qua ngôn ngữ diễn đạt, cách trình bày, cách thức đàm phán, … chúng tôi cho rằng, về nguyên tắc, pháp luật hợp đồng quy định người bán có nghĩa vụ cung cấp thông tin để đảm bảo quyền của người mua và sẽ phải gánh chịu hậu quả pháp lý bất lợi nếu không thực hiện đúng, đầy đủ nghĩa vụ của mình, nhưng thực tế, có rất ít quy định ràng buộc trách nhiệm của người bán nếu vi phạm nghĩa vụ này. Nói cách khác, trách nhiệm pháp lý dựa vào những quy định của pháp luật áp dụng đối với người vi phạm nghĩa vụ cung cấp thông tin không đem lại

hiệu quả cho người bị vi phạm (người mua). Như vậy, người mua phải tự trang bị những biện pháp cần thiết để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình thông qua cơ chế thực hiện quyền yêu cầu thông tin thiện chí, trung thực, sử dụng có hiệu quả quyền thương lượng, thỏa thuận các điều khoản hợp đồng. Thêm vào đó, để hợp đồng đem lại sự an toàn pháp lý và lợi ích kinh tế cho các chủ thể tham gia; ngăn ngừa, hạn chế rủi ro xảy ra đồng thời góp phần lành mạnh hóa thị trường, chúng tôi đưa ra một vài khuyến nghị với người mua condotel:

Một là, cần nhận diện một cách đầy đủ, chính xác những dấu hiệu của condotel để phân biệt với các đối tượng giao dịch khác có liên quan đến condotel (như hợp đồng sở hữu kỳ nghỉ, hợp đồng lưu trú du lịch);

Hai là, chủ động thực hiện quyền yêu cầu cung cấp thông tin về hồ sơ pháp lý của dự án, giấy phép đầu tư, giấy phép xây dựng, giấy tờ về quyền sử dụng đất,... Khi đã được cung cấp, người mua nên đánh giá, làm rõ tính xác thực của những giấy tờ, tài liệu được cung cấp cũng như thời hạn, phạm vi, ngành nghề lĩnh vực hoạt động kinh doanh, thời hạn sử dụng đất, mục đích sử dụng,...

Ba là, chủ động rà soát các điều khoản về đối tượng hợp đồng, diện tích căn hộ, thời điểm bàn giao, trách nhiệm pháp lý,... Cần đánh giá nguyên tắc thiện chí, công bằng đối với cách thức giải quyết được dự kiến áp dụng đối với những vi phạm mang tính chất phổ biến. Bên cạnh đó, có thể đặt ra những giả thiết và dự báo kết quả tương ứng với từng nhóm nghĩa vụ mà mỗi bên có nguy cơ vi phạm: nếu vi phạm xảy ra thì cách thức giải quyết được dự kiến trong hợp đồng có đảm bảo công bằng cho các bên hay không; nếu cùng là vi phạm nghĩa vụ cơ bản nhưng hậu quả áp dụng đối với mỗi bên là không cân xứng. Trong trường hợp này, người mua nên thực hiện quyền yêu cầu đàm phán lại hoặc từ chối giao kết hợp đồng nếu thương lượng không thành công.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Tư pháp (2018), Hội thảo hỗ trợ doanh nghiệp tổ chức ngày 4/7/2018, Tham luận *Bình luận về hoàn thiện pháp luật hợp đồng từ thực tiễn loại*

hình Condotel , https://caulacboquanlytoanha.vn/binh-luan-ve-hoan-thien-phap-luat-hop-dong-tu-thuc-tien-loai-hinh-condotel/

2. Diệu Hoa (2020), *"Khai tử" khái niệm đất ở không hình thành đơn vị ở*, https://cafef.vn/khai-tu-kkhai-tu-khai-niem-dat-o-khong-hinh-thanh-don-vi-ohai-niem-dat-o-khong-hinh-thanh-don-vi-o-20201123141019486.chn
3. Đỗ Văn Đại (2011), *Luật hợp đồng Việt Nam - Bản án và bình luận bản án tập 1* (Tái bản lần thứ ba, có sửa chữa bổ sung, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
4. Kiên Cường-Khánh Ly (2020), *Dự án condotel, hợp đồng lại ghi là nhà ở*, https://plo.vn/bat-dong-san/du-an-condotel-hop-dong-lai-ghi-la-nha-o-930771.html
5. Lê Nết (2006), *Kinh tế Luật*, NXB Tri thức
6. Nguyễn Minh (2019), *Cocobay Đà Nẵng - dự án Condotel đầu tiên "vỡ trận" về lợi nhuận cam kết*, https://dantri.com.vn/bat-dong-san/cocobay-da-nang-du-an-condotel-dau-tien-vo-tran-ve-loi-nhuan-cam-ket-20191125155122106.htm
7. Nhân Hà (2020), *GS. Đặng Hùng Võ: 'Nên vận hành condotel dưới góc nhìn của nền kinh tế chia sẻ'*, https://nhadautu.vn/gs-dang-hung-vo-nen-van-hanh-condotel-duoi-goc-nhin-cua-nen-kinh-te-chia-se-d34331.html
8. Tammie J. Kaufmann - Conrad Lashley - Lisa Ann Schreier (2010), *Timeshare Management: The Key Issues of Hospitality Managers*
9. Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh - Đặng Anh Quân (2020), *Bàn về tính pháp lý của kinh doanh căn hộ du lịch, căn hộ văn phòng*, Kỷ yếu hội thảo Khung pháp lý cho hoạt động kinh doanh nhà chung cư và bất động sản thương mại, dịch vụ, Thành phố Hồ Chí Minh ngày 16/7/2020
10. V.Dũng (2020), *Tiến trình cấp 'sổ đỏ' cho condotel gặp sự phản biện từ Bộ Công an*, https://www.thesaigontimes.vn/td/305861/tien-trinh-cap-so-do-cho-condotel-gap-su-phan-bien-tu-bo-cong-an.html
11. Bộ luật Dân sự số 91/2015/QH13 ban hành ngày 24/11/2015
12. Luật Thương mại số 36/2005/QH11 ban hành ngày 14/6/2005
13. Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng số 59/2010/QH12 ban hành ngày 17/11/2020
14. Luật Đất đai số 45/2013/QH13 ban hành ngày 29/11/2013
15. Luật Nhà ở số 65/2014/QH13 ban hành ngày 25/11/2014
16. Luật Kinh doanh bất động sản số 66/2014/QH13 ban hành ngày 25/11/2014

17. Luật Tiếp cận thông tin số 104/2016/QH13 ban hành ngày 06/4/2016
18. Công văn số 703/BTNMT-TCQLĐĐ của Bộ Tài nguyên và Môi trường ngày 14/02/2020 V/v Hướng dẫn chế độ sử dụng đất và việc chứng nhận quyền sở hữu công trình xây dựng không phải nhà ở
19. Án lệ số 42/2021/AL1 được Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao thông qua ngày 24/02/2021 và được công bố theo Quyết định số 42/QĐ-CA ngày 12/3/2021 của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao
20. Bản án số 17/2017/DS-ST của Toà án nhân dân tỉnh Khánh Hoà ngày 15/8/2017 V/v Yêu cầu thực hiện nghĩa vụ thanh toán, https://congbobanan.toaan.gov.vn/2ta30332t1cvn/chi-tiet-ban-an

PHÁP LUẬT VỀ SỞ HỮU CĂN HỘ CHUNG CƯ CỦA NHẬT BẢN VÀ GỢI MỞ CHO VIỆT NAM

PGS.TS. Đoàn Đức Lương
Hiệu trưởng Trường Đại học Luật, Đại học Huế
ThS. Trịnh Tuấn Anh
Trường Đại học Kiến Trúc Đà Nẵng
anhtt@dau.edu.vn
LS. Đào Đức Hạnh
Công ty Luật Việt Đông Á TP. Hồ Chí Minh

TÓM TẮT

Bài viết đánh giá thực trạng các quy định của pháp luật Việt Nam về sở hữu căn hộ chung cư, và đề xuất giải pháp hoàn thiện trên cơ sở nghiên cứu so sánh pháp luật Nhật Bản.

TỪ KHÓA

Sở hữu căn hộ chung cư, sở hữu chung, sở hữu riêng;

DẪN NHẬP

Nghiên cứu của Savills Việt Nam cho thấy, tính đến năm 2016, TP.HCM có 58.000 và Hà Nội có 42.000 hộ gia đình mới được hình thành[1]. Theo thống kê trên, cho thấy số lượng hộ gia đình mới tạo lập trung bình khoảng 1000.000 hộ gia đinh/ năm tại TP. HCM và Hà Nội. Điều này, dẫn đến nhu cầu về nhà ở tại các đô thị lớn ngày càng gia tăng, đặc biệt sở hữu căn hộ chung cư. Kinh nghiệm từ các đô thị lớn Khu vực như Tokyo, Singaope… cho thấy chính quyền các đô thị này đã thành công trong việc giải quyết nhu cầu sở hữu nhà ở dưới hình thức căn hộ chung cư giúp người dân yên tâm trong cuộc sống hàng ngày. Nghiên cứu khung pháp lý về sở hữu căn hộ chung cư trong pháp luật Nhật Bản đã đặt ra cho Việt Nam nhiều kinh nghiệm quý báu có giá trị phổ biến trong việc hoàn thiện pháp luật về sở hữu, quản lý, sử dụng căn hộ chung cư.

1. Quy định pháp luật về sở hữu căn hộ chung cư của Nhật Bản

1.1. Quyền sở hữu đối với căn hộ chung cư

Khung pháp lý về quyền sở hữu căn hộ chung cư trong pháp luật Nhật được quy định tại Luật về chung cư (Act on Building Unit Ownership, etc.) (Act No. 69 of April 4, 1962)

Pháp luật Nhật Bản thừa nhận quyền sở hữu tư nhân đất đai. Do đó, chủ sở hữu khu đất có thể tiến hành xây dựng căn hộ chung cư và chuyển nhượng từng căn hộ cho khách hàng. Dựa trên nguyên lý, con người luôn luôn cần tới sản phẩm của nhau hay cần tới các vật thể vật chất của nhau do nhu cầu ngày càng phát triển, sự đáp ứng nhu cầu hạn hẹp, và sự phân bổ không đồng đều của cải vật chất. Do đó, chủ sở hữu vật thể vật chất có thể cho người khác một vài quyền trên vật của mình[2]. Vì vậy, chủ sở hữu khu đất và công ty phát triển căn hộ chung cư ký kết hợp đồng thuê đất, với thời hạn thuê lâu dài. Đồng thời, tiến hành xây dựng các căn hộ chung

1 Toàn Thắng (2019), "Bộ Xây dựng đưa giải pháp siết chặt quản lý vận hành sử dụng nhà chung cư", *Báo Xây dựng*, [http://baochinhphu.vn/Utilities/PrintView.aspx?distributionid=368018],

2 Ngô Huy Cương (2010), "Ý tưởng về chế định quyền hưởng dụng trong bộ luật dân sự tương lai của Việt Nam", Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, Số 17(178), tr.28-34.

cư; và chuyển nhượng từng căn hộ cho khách hàng. Trong trường hợp này, giá trị của căn hộ chung cư mà khách hàng nhận chuyển nhượng từ công ty phát triển nhà sẽ được xác định theo thời hạn sử dụng còn lại của hợp đồng thuê đất. Sau khi kết thúc thời hạn thuê đất được quy định trong hợp đồng thuê, công ty phát triển nhà ("bên thuê đất") phải hoàn trả lại tài sản cho chủ sở hữu theo nguyên trạng ban đầu, có nghĩa là bên thuê phải tiến hành tháo dỡ các công trình đã xây dựng trên đất. Về phía khách hàng có nhu cầu sử dụng căn hộ chung cư sẽ được "quyền sở hữu" trong thời hạn thuê đất giữa công ty phát triển nhà và chủ sở hữu khu đất; và khách hàng chỉ phải thanh toán "giá trị của căn hộ chung cư", mà không phải thanh toán giá trị quyền sở hữu lô đất gắn liền với căn hộ chung cư. Với khung pháp lý và chính sách về quyền sở hữu căn hộ chung cư của Nhật Bản "mang lại cho người dân" các lợi ích như sau:

Thứ nhất, Phần lớn người dân được thỏa mãn về nhu cầu chỗ ở, tùy theo mức thu nhập. Đối với những người có thu nhập thấp họ vẫn lựa chọn được việc sở hữu căn hộ chung cư theo hình thức "mua căn hộ chung cư có thời hạn sử dụng nhất định" từ các công ty phát triển nhà, nhưng về bản chất vẫn đáp ứng được những sinh hoạt thiết yếu hàng ngày.

Thứ hai, So với nhà ở gắn liền với đất, "giá thành" của các căn hộ chung cư sẽ có giá trị rẻ hơn rất nhiều (thông thường khoảng 30-40%) vì người mua căn hộ chung cư hàng chỉ cần thanh toán "giá trị của căn hộ chung cư", mà không phải thanh toán "giá trị quyền sở hữu lô đất gắn liền với căn hộ chung cư". Tuy nhiên, người dân vẫn có thể thụ hưởng các tiện ích như cơ sở hạ tầng đường xá, cây xanh, công viên, khu giải trí, mua sắm, bệnh viện, trường học, phương tiện công cộng (xe buýt và tàu điện ngầm).

Thứ ba, Vì có sự tách biệt giữa quyền "sở hữu đất đai" và "sở hữu căn hộ chung cư" nên chủ sở hữu căn hộ chung cư không chịu sự tác động của các đạo luật về thuế sở hữu đất đai.

1.2. Sở hữu chung và sở hữu riêng đối với căn hộ chung cư

Pháp luật Nhật Bản có riêng đạo luật quy định về sở hữu chung và sở hữu riêng đối với căn hộ chung cư tại Luật Số 69 ngày 4 tháng 4 năm 1962, và được sửa đổi bổ sung lần gần nhất vào năm 2012, gồm 72 điều, trong đó

khung pháp lý về sở hữu chung và sở hữu riêng được quy định từ điều 11 đến điều 24 (*Act on Building Unit Ownership, etc, Act No. 69 of April 4, 1962*).

Theo pháp luật các quốc gia dòng họ pháp luật Civil như Pháp, Đức, Italia, Quebec (Canada), Louisiana (Mỹ), Nhật Bản thì sở hữu căn hộ chung cư suy cho cùng là một loại sở hữu cá nhân đối với một tài sản đặc biệt gọi là "căn hộ chung cư". Chính tài sản này mới mang tính chất phức hợp, liên kết gồm có hai phần: "phần sở hữu chung và phần sở hữu riêng". Nói cách khác, căn hộ cung cư được hiểu là một tích hợp gồm toàn bộ phần sở hữu riêng của chủ căn hộ và một tỉ lệ nào đó mà chủ căn hộ có quyền nắm giữ phần sở hữu chung[3].

Sở hữu chung cư chính là sự liên kết giữa sở hữu cá nhân đối với những phần riêng của căn hộ chung cư và sở hữu chung theo phần bắt buộc đối với những phần chung của căn hộ chung cư[4]

Theo đạo Luật Số 69 ngày 4 tháng 4 năm 1962 quy định chủ sở hữu căn hộ chung cư có quyền sở hữu hoàn toàn đối với phần "bên trong" căn hộ chung (tức là "sở hữu riêng"), phần sở hữu riêng bao gồm tường, lối đi, thiết bị kỹ thuật gắn liền với căn hộ như dây cáp tivi, mạng internet. Phần bên ngoài căn hộ là phần sở hữu chung và phần này tách biệt với sở hữu riêng bằng cửa chính của căn hộ. Nghĩa là, nếu chủ sở hữu căn hộ muốn thay đổi màu sắc của cánh cửa, hoặc trang trí bên ngoài cánh cửa của căn hộ thì phải tiến hành theo các quy định của pháp luật. Lý do của quy định này, được các chuyên gia Nhật Bản giải thích bởi vì giá trị, hoặc chất lượng của chung cư sẽ bị ảnh hưởng một cách tiêu cực nếu chủ sở hữu một căn hộ nào đó thực hiện việc thay đổi khác biệt so với những chủ sở hữu các căn hộ còn lại[5] . Phần sở hữu chung theo pháp luật Nhật Bản được chia thành: (i) Phần diện tích hoặc thiết bị mà cư dân nhà chung cư sử dụng

3 F. Terré, Ph. Simler (2006), *Droit civil, Les biens*, Précis Dalloz, Paris, tr.407-409

4 P. Kehoe (1974), *Cooperatives and Condonminiums*, Cceana Pub, NewYork, tr. 12

5 Kenji Yunokihara, Yasuhiko Nakajo, Hiroko Saito (2017), "The influence that act on building unit owership, ect and axt on facilitation or reconstruction of condominiums gave for the condominiums reconstruction", *Journal of Architecture and Planning (Transactions of AIJ)*, Vol. 82, from: https://doi.org/10.3130/aija.82.171.

chung như thang máy hoặc cửa chính; và (ii) Phần sử dụng chung nhưng chỉ một số cư dân nhà chung cư được quyền sử dụng. Ngoài ra, các diện tích khác như khu giải trí, mua sắm, bệnh viện, trường học, công viên, bãi đỗ xe cũng là phần sử dụng chung và không chỉ dành riêng cho cư dân của nhà chung cư mà một số đối tượng khác.

2. Thực trạng pháp luật Việt Nam về sở hữu căn hộ chung cư

Theo pháp luật Nhật Bản, với mục đích đảm bảo cho người có quyền bề mặt được yên tâm trong việc tạo lập tài sản trên đất, ổn định việc sản xuất kinh doanh trên đất mà pháp luật quy định quyền bề mặt có tính dài hạn đến 50 năm[6]. Pháp luật Việt Nam quy định đất đai thuộc sở hữu toàn dân do nhà nước đại diện quản lý; các cá nhân, tổ chức được nhà nước trao quyền sử dụng đất theo quy định của Luật đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn có liên quan, có nghĩa pháp luật Việt Nam không công nhận quyền sở hữu tư nhân đất đai. Cụ thể, Luật đất đai năm 2013 yêu cầu: "Người sử dụng đất thực hiện quyền, nghĩa vụ của mình trong thời hạn sử dụng đất"[7]. Trường hợp, người sử dụng đất ở là hộ gia đình, cá nhân sử dụng thì người sử dụng đất được sử dụng đất ổn định lâu dài[8]. Thời hạn sử dụng đất quyết định khoảng thời gian bao lâu người nắm giữ quyền đất đai có thể thu lợi từ đất; thời hạn càng dài thì lợi ích thu được càng nhiều. Chính vì vậy, thời hạn sẽ ảnh hưởng đến quyết định đầu tư và thời gian đầu tư vào đất[9]. Chủ sở hữu căn hộ chung cư nhận chuyển nhượng căn hộ thì mục đích sử dụng đất ở, với thời hạn sử dụng ổn định lâu dài. Do đó, quyền sử dụng đất gắn liền với căn hộ chung cư là quyền sử dụng chung theo phần và không thể phân chia. Tỷ lệ phần quyền sử dụng đất được tính bằng tỷ lệ sở hữu riêng về diện tích sàn căn hộ chia cho

6 Lê Đăng Khoa (2018), "Quyền bề mặt theo quy định của BLDS năm 2015 và dự báo một số vướng mắc, bất cập", *Tạp chí Tòa án nhân dân điện tử*, [https://tapchitoaan.vn/bai-viet/giai-dap-phap-luat/vi-vay-viec-tiep-can-o-cac-goc-do-khac-nhau-ca-ve-mat-ly-luan-quy-dinh-cua-phap-luat-cac-quy-dinh-quoc-te-co-lien-quan-nhu-cong-uoc-newyork-luat-mau-uncitral-binh-luan-an-la-rat-can-thiet],

7 Khoản 3, Điều 6, 125 Luật đất đai 2013.

8 Khoản 1, Điều 125 Luật đất đai năm 2013.

9 Gebremedhin, B. and S. M. Swinton (2003), "Investment in soil conservation in northern Ethiopia: the role of land tenure security and public programs", *Agricultural Economics, Vol. 29*, Issue 1, tr. 69-84

tổng diện tích sàn thuộc sở hữu riêng trong căn hộ chung cư. Chủ sử dụng chung là chủ thể thực hiện việc sử dụng, khai thác quyền sử dụng đất với mục đích phục vụ lợi ích chung của cộng đồng dân cư và phù hợp với quy định của pháp luật.

Dưới góc độ luật thực định thì Khoản 1, Điều 99 Luật nhà ở năm 2014 quy định: "Thời hạn sử dụng nhà chung cư được xác định căn cứ vào cấp công trình xây dựng và kết luận kiểm định chất lượng của cơ quan quản lý nhà ở cấp tỉnh nơi có nhà chung cư". Do đó, việc sử dụng chung cư là có thời hạn, dựa trên tiêu chí "cấp công trình xây dựng" và "kết luận kiểm định của cơ quan có thẩm quyền". Tuy nhiên, thời hạn sử dụng chung cư lại không được Luật nhà ở năm 2014 và các văn bản hướng dẫn quy định phương thức xác định cụ thể, mà nó phụ thuộc hoàn toàn vào sự đánh giá của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Nếu vượt quá "thời hạn sử dụng" mà chung cư khi rơi vào tình trạng: (1) nhà chung cư bị hư hỏng nặng; (2) nhà chung cư nguy hiểm thì cơ quan quản lý nhà nước và các tổ chức, cá nhân khác có liên quan phải có những biện pháp nhằm phá dỡ một phần hoặc toàn bộ nhà chung cư cũ và công trình hiện trạng để cải tạo hoặc xây mới theo quy hoạch do cơ quan có thẩm quyền phê duyệt[10].

Như vậy, các quy định Luật đất đai năm 2013; và Luật nhà ở năm 2014 về thời hạn sử dụng căn hộ chung cư có sự khác biệt. Do đó, đã dẫn tới những bất cập trên thực tiễn như sau: *Một là,* Người dân muốn sở hữu căn hộ chung cư phải thanh toán chi phí "cao" bao gồm giá trị quyền sử dụng đất và giá trị của căn hộ chung cư, khác với pháp luật Nhật Bản người dân chỉ thanh toán giá trị căn hộ chung cư. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy thời hạn sử dụng chung cư không phụ thuộc vào thời hạn sử dụng đất, mà được xác định theo các tiêu chí của Luật nhà ở năm 2014, thông thường kéo dài từ 50-70 năm;

Hai là, Luật nhà ở năm 2014 căn cứ vào tiêu chí "*cấp công trình xây dựng*" và "*kết luận kiểm định của cơ quan có thẩm quyền*" để xác định thời hạn

10 Nguyễn Quốc Thiều, Trịnh Tuấn Anh, Phan Thị Nhật Tài (2017), "Một vài đánh giá về khung chính sách hỗ trợ tái định cư khi cải tạo, xây dựng lại chung cư cũ", *Chuyên san Kinh tế Luật và Quản lý, (*Tạp chí *Phát triển khoa học và công nghệ),* Tập 1, Sô 5-2017, tr.60-68

sử dụng của căn hộ chung cư, tuy nhiên pháp luật hiện hành lại không có hướng dẫn cụ thể, dẫn đến trong thực tiễn có sự "*tùy nghi*". Thực tế cho thấy một số căn hộ chung cư dù đã hư hỏng, xuống cấp tuy nhiên do nhiều nguyên nhân khác nhau việc cải tạo hoặc xây dựng lại chưa thực hiện với lý do chưa hết thời hạn sử dụng[11] , khác với pháp luật Nhật Bản thời hạn sử dụng chung cư gắn liền với thời hạn của hợp đồng thuê giữa chủ đất và công ty phát triển nhà.

Ba là, Thực tiễn cho thấy, mặc dù chủ sở hữu căn hộ đã ký kết hợp đồng mua bán nhà theo quy định của PLVN, hoàn tất các nghĩa vụ thanh toán theo hợp đồng và nhận bàn giao nhà từ phía Chủ đầu tư dự án nhà chung cư. Tuy nhiên, trước đó Chủ đầu tư đã thế chấp quyền sử dụng đất toàn bộ dự án nhà chung cư cho các ngân hàng thương mại và không thực hiện việc chuyển giao "giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất" cho chủ sở hữu căn hộ theo các cam kết trong hợp đồng mua bán[12] Xuất phát từ nguyên nhân thời hạn sử dụng đất và căn hộ chung cư là "khác nhau", do đó thị trường kinh doanh bất động sản xảy ra hiện tượng "đầu cơ" giá trị giao dịch căn hộ chưng cư, dẫn đến "phá vỡ" kế hoạch của nhà nước về chính sách phát triển nhà ở cho người dân, đặc biệt người có thu nhập thấp, trong bối cảnh người dân có xu hướng "dịch chuyển" từ vùng nông thôn đến các thành phố lớn, đặc biệt là Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh ngày càng tăng cao.

Phần sở hữu riêng trong căn hộ chung cư là phần diện tích bên trong căn hộ và các thiết bị sử dụng riêng trong căn hộ hoặc trong phần diện tích khác của chủ sở hữu căn hộ chung cư[13].

Theo đó, phần sở hữu riêng của căn hộ chung cư bao gồm:

---

11 Nguyễn Quốc Thiều, Trịnh Tuấn Anh, Phan Thị Nhật Tài (2017), "Một vài đánh giá về khung chính sách hỗ trợ tái định cư khi cải tạo, xây dựng lại chung cư cũ", *Chuyên san Kinh tế Luật và Quản lý, (*Tạp chí *Phát triển khoa học và công nghệ),* Tập 1, Sô 5-2017, tr.60-68

12 Minh Thư (2019), "Nhiều chung cư chậm cấp sổ hồng, sao chưa chủ đầu tư nào bị phạt?";[http://cafef.vn/nhieu-chung-cu-cham-cap-so-hong-sao-chua-chu-dau-tu-nao-bi-phat-20190622090040468.chn];

13 Nguyễn Ngọc Điện, Đoàn Thị Phương Diệp, Lê Nguyễn Gia Thiện (2014), Giáo trình *Luật dân sự,* Tập 1, Nxb. Đại học Quốc gia TP. Hồ Chí Minh, , tr.212.

- "Phần diện tích bên trong căn hộ bao gồm cả diện tích ban công, lô gia gắn liền với căn hộ đó;

- Hệ thống trang thiết bị kỹ thuật sử dụng riêng gắn liền với căn hộ hoặc gắn liền với phần diện tích khác thuộc sở hữu riêng[14].

Phần sở hữu chung của nhà chung cư là phần diện tích còn lại của nhà chung cư ngoài phần diện tích thuộc sở hữu riêng của chủ sở hữu nhà chung cư và các thiết bị sử dụng chung cho nhà chung cư đó[15]

Theo đó, phần sở hữu chung của căn hộ chung cư bao gồm: Không gian và hệ thống kết cấu chịu lực, trang thiết bị kỹ thuật dùng chung trong căn hộ 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 căn hộ chung cư[16].

Nghiên cứu các quy định của pháp luật về sở hữu chung và sở hữu riêng của nhà chung cư dường như đã "khá đầy đủ".". Tuy nhiên, thực tiễn tồn tại một số hạn chế và bất cập như sau:

Thứ nhất, diện tích sử dụng riêng căn hộ chung cư được thể hiện trên hợp đồng mua bán và diện tích sử dụng thực tế khi được chủ đầu tư bàn giao có sự "*chênh lệch*". Cụ thể, trong một số trường hợp, chủ sở hữu căn hộ nhận bàn giao căn hộ với diện tích sử dụng có sự chênh lệch "*nhỏ hơn*" so với hợp đồng mua bán (đã bao gồm phần diện tích hộp kỹ thuật hoặc các thiết bị gắn liền với căn hộ trong phần sở hữu riêng). Điều này, dẫn đến việc chủ sở hữu phải trả tiền cho cùng một diện tích, hoặc cùng một bức tường được sử dụng dụng chung. Tuy nhiên, trong hợp đồng mua bán, hoặc biên bản bàn giao căn hộ không đề cập đến trách nhiệm bồi thường

14 Khoản 1, Điều 100, Luật nhà ở năm 2014.

15 Nguyễn Ngọc Điện (2001), *Bình luận khoa học về tài sản trong Luật dân sự Việt Nam*, Nxb. Trẻ, tr.287

16 Điểm b, Khoản 2, Điều 100, Luật nhà ở năm 2014

cho chủ sở hữu căn hộ trong trường hợp này. Với thực trạng này, kéo đến sự tranh chấp giữa Chủ đầu tư (CĐT) và chủ sở hữu căn hộ xuất phát từ nguyên nhân CĐT vi phạm các thỏa thuận đã ghi nhận trong hợp đồng mua bán căn hộ chung cư. Đây là nhóm tranh chấp điển hình phát sinh từ hợp đồng mua bán nhà chung cư[17]

Thứ hai, tranh chấp về "chỗ để xe" của nhà chung cư. Theo quy định của Luật nhà ở năm 2014 thì việc xác định quyền sở hữu, quyền sử dụng đối với chỗ để xe được quy định như sau:

"Đối với chỗ để xe đạp, xe dùng cho người khuyết tật, xe động cơ hai bánh, xe động cơ ba bánh cho các chủ sở hữu, người sử dụng nhà chung cư thì thuộc quyền sở hữu chung, sử dụng chung của các chủ sở hữu nhà chung cư. Đối với chỗ để xe ô tô dành cho các chủ sở hữu nhà chung cư thì người mua, thuê mua căn hộ hoặc diện tích khác trong nhà chung cư quyết định mua hoặc thuê; trường hợp không mua hoặc không thuê thì chỗ để xe ô tô này thuộc quyền quản lý của chủ đầu tư và chủ đầu tư không được tính vào giá bán, giá thuê mua chi phí đầu tư xây dựng chỗ để xe này[18].

Tranh chấp phát sinh nếu chủ đầu tư cho rằng "chỗ để xe" là thuộc quyền sở hữu của chủ đầu tư, và được sử dụng cho mục đích khác không phù hợp với công năng ban đầu[19]. Thực tế, cho thấy trong nhiều tranh chấp giữa chủ sở hữu căn hộ và chủ đầu tư về chỗ để xe diễn ra phổ biến trên địa bàn TP. Hồ Chí Minh, và Hà Nội. Điển hình, số lượng chỗ để xe không đáp ứng đủ nhu cầu hoặc chí phí giữ xe các chủ sở hữu căn hộ phải thanh toán "*quá cao*" so với quy định của cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền[20].

---

17 Phan Thị Thanh Thủy Tạp (2018), "Giải quyết tranh chấp hợp đồng mua bán chung cư ở Việt Nam từ quan điểm bảo vệ người tiêu dùng", Tạp chí *Khoa học ĐHQGHN: Luật học*, Tập 34, Số 4 (2018), tr.105.

18 Khoản 1, Điều 101, Luật nhà ở năm 2014

19 Đại Thắng (2019), "Mâu thuẫn về chỗ đậu xe ôtô tại các chung cư", Báo công an nhân dân,[http://cand.com.vn/dieu-tra-theo-don-ban-doc/Mau-thuan-ve-cho-dau-xe-oto-tai-cac-chung-cu-543236/];

20 Minh Sơn (2018), "Giải bài toán thiếu chỗ đỗ xe ở chung cư", Tạp chí Tài Chính; [http://tapchitaichinh.vn/thi-truong-tai-chinh/giai-bai-toan-thieu-cho-do-xe-o-chung-cu-143359.html];

Thứ ba, Luật nhà ở năm 2014 và các văn bản hướng dẫn thi hành không quy định cụ thể trong việc xác định phần diện tích được xác định là sở hữu riêng của căn hộ chung cư. Nghiên cứu các quy định của pháp luật có liên quan, điển hình Thông tư số 03/2014/TT-BXD ngày 20 tháng 02 năm 2014 của Bộ Xây dựng quy định đối với hợp đồng mua bán căn hộ chung cư thương mại ký với chủ đầu tư thì các bên còn phải ghi rõ thêm các nội dung sau đây: phần diện tích thuộc sở hữu, sử dụng chung, phần diện tích thuộc sở hữu riêng của chủ sở hữu nhà chung cư; diện tích sàn xây dựng căn hộ; diện tích sử dụng căn hộ (diện tích thông thủy). Diện tích sử dụng căn hộ được tính theo kích thước thông thủy. Tuy nhiên, thực tiễn giao kết hợp đồng mua bán căn hộ giữa chủ đầu tư và khách hàng cho thấy, trong các hợp đồng mua bán căn hộ phần lớn do chủ đầu tư soạn thảo sẵn chỉ ghi nhận diện tích căn hộ mà không nêu rõ phương pháp xác định diện tích này. Dẫn đến, thực tế đã xảy ra nhiều tranh chấp giữa khách hàng và chủ đầu tư về vấn đề này. Theo báo cáo của Bộ Xây Dựng (2019) thống kê có 458/4422 nhà chung cư có các tranh chấp, khiếu nại. Trong đó, xác định sở hữu chung - riêng chiếm khoảng 10% số lượng tranh chấp.

Thứ tư, Quy định tại điểm b, Khoản 2, Điều 100, Luật nhà ở năm 2014 được xây dựng theo phương pháp liệt kê, tuy nhiên chưa tạo sự gắn kết với các quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về Nhà ở và công trình công cộng (QCVN 04-1:2015/BXD). Theo chúng tôi, với việc nhà làm luật quy định theo tính chất liệt kê có thể dẫn đến tình trạng quy định thiếu và sẽ không có khả năng dự liệu và theo kịp các biến động trong tương lai. Do vậy, thiết nghĩ các quy định về phần diện tích sở hữu chung trong căn hộ chung cư chỉ nên quy định mang tính chất đóng khung một số diện tích bắt buộc phải có, đồng thời cũng phải có quy định để tương thích với những tình huống phát sinh mà không thể dự liệu trước trong tương lai. Theo thống kê, tại Hà Nội có 2.000 nhà chung cư, tuy nhiên đã phát sinh mâu thuẫn, tranh chấp tại hàng trăm tòa nhà. Nguyên nhân, là do xuất hiện sự xung đột giữa chủ đầu tư và cư dân trong hợp đồng mua bán nhà ở về các điều khoản sử hữu chung, dẫn đến tranh chấp giữa hai bên như tại Skyview Trần Thái Tông, Goldmark City, Usilk City, AZ Lâm Viên, AZ Thăng Long, Hateco Hoàng Mai, Star City 81 Lê Văn Lương, HTT Tower 197 Trần Phú, 310 Minh

Khai, Hồ Gươm Plaza[21].

3. Một số gợi mở hoàn thiện pháp luật Việt Nam về sở hữu căn hộ chung cư

Nghiên cứu khung pháp lý về sở hữu căn hộ chung cư trong pháp luật Nhật Bản đã đặt ra nhiều kinh nghiệm quý báu có giá trị phổ biến, nhất là đối với nước ta, một nước có nhiều tương đồng với Nhật Bản. Qua nghiên cứu kinh nghiệm của Nhật Bản có thể đưa ra một số đề xuất gợi mở cho Việt Nam như sau:

Thứ nhất, Gia tăng hiệu lực pháp lý của quyền sở hữu căn hộ chung cư khi tham gia vào hệ thống đăng ký và giảm bớt hiệu lực pháp lý xác lập quyền sở hữu căn hộ chung cư theo luật chung. Bởi việc này mang đến nhiều lợi ích cho các bên như: bảo vệ lợi ích của chủ sở hữu khi cơ quan đăng ký có sự chuẩn xác trong kết luận tồn tại của quyền sở hữu và truy dẫn danh tính của chủ thể nắm giữ quyền đó; nâng cao năng lực cơ quan đăng ký về thẩm định lịch sử các lần giao dịch chuyển quyền, tình trạng pháp lý của quyền và có thể tinh gọn hơn hồ sơ quản lý quyền qua nhiều năm chuyển dịch; khi hiệu lực pháp lý về quyền sở hữu căn hộ chung cư được gia tăng bằng đăng ký, thì nó giúp tài sản này tăng cường năng lực tham gia vào thị trường kinh tế, khiến tài sản này được mở rộng các quan hệ dân sự và quyền dân sự nhằm khai thác lợi ích vốn có của nó.Theo tác giả, giải pháp tối ưu là pháp luật về đăng ký cần xây dựng cơ chế đăng ký "kiểm soát kép" (dual control) để đảm bảo sự tuyệt đối của hiệu lực đối kháng về quyền tại thời điểm nó được đăng ký chính thức[22]. Một mặt, cơ chế này tạo sự thừa nhận tồn tại những cách thức phát sinh quyền trên thực tế, mặc khác tạo nên sự cạnh tranh công bằng giữa chủ thể nắm giữ quyền với người thứ ba. Cuối cùng, cơ chế này sẽ làm tăng khả năng kiểm soát của cơ quan nhà nước đối với hồ sơ pháp lý về tài sản này, mà không mất nhiều chi phí xây dựng hệ thống đăng ký, thậm chí có thể gia tăng

21 Nguyên Đào (2019), "Cần có chế tài trong giải quyết tranh chấp tại chung cư", Báo Nhân dân, [https://www.nhandan.com.vn/hanoi/quy-hoach-dau-tu/item/39499802-can-co-che-tai-trong-giai-quyet-tranh-chap-tai-chung-cu.html],

22 Đặng Phước Thông (2018), Đăng ký quyền đối với tài sản trong pháp luật Việt Nam, Luận văn thạc sĩ luật học, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh,tr. 32, 36.

nguồn thu ngân sách khi các giao dịch chuyển quyền đối với tài sản này kiểm soát được trên thị trường bất động sản.

Thứ hai, tách bạch giữa quyền sử dụng đất và quyền sở hữu chung cư. Theo pháp luật Nhật Bản và các quốc gia phát triển, thời hạn sử dụng chung cư được "đánh giá" theo chu kỳ bởi cơ quan kiểm định độc lập có uy tín và trách nhiệm. Ở các quốc gia phát triển như Hàn Quốc, Nhật Bản, Singpore, Mỹ, Pháp, Đức có khá nhiều tổ chức kiểm định chất lượng quốc tế. Khi hết thời hạn sử dụng, thì chủ sở hữu chung cư sẽ nhận được thông báo về việc hết thời hạn sử dụng; đồng thời cơ quan quản lý nhà nước tiến hành các thủ tục cần thiết trong khuôn khổ luật định để xử lý và xây dựng các phương án tiếp theo như cải tạo, xây dựng lại hoặc chuyển mục đích sử dụng khác. Trong hợp đồng mua bán căn hộ quy định các điều khoản đảm bảo quyền lợi cho chủ sở hữu như cam kết được thanh toán với giá thành ưu đãi sau khi xây chung cư mới. Đồng thời, việc tách bạch giữa quyền sử dụng đất, và quyền sở hữu căn hộ, dẫn đến việc người mua căn hộ chỉ thanh toán giá trị căn hộ chung cư, mà không phải thanh toán giá trị quyền sử dụng gắn liền với căn hộ chung cư và không chịu sự tác động của các đạo luật về thuế sử dụng đất.

Thứ ba, đa đạng hóa về đối tượng sở hữu chung cư. Nghiên cứu so sánh, cho thấy pháp luật các nước phát triển quy định rất đa dạng về đối tượng sở hữu chung cư bao gồm: (i) căn hộ chung cư được nhìn nhận như một thực thể pháp lý phức hợp, bao gồm các phần sở hữu riêng và một tỷ lệ phần quyền sở hữu đối với những gì gọi là của chung như đất, công trình hạ tầng, thiết bị tiện ích; (ii) căn hộ được hiểu là một phần không gian nơi nhà chung cư được định vị, đối với phần không gian đó, chủ sở hữu có quyền xây dựng căn hộ theo các quy cách được xác định; hoặc (iii) căn hộ được hình dung là căn hộ vật chất, được mô tả theo cấu trúc hiện hữu và sở hữu căn hộ này được xác định là sở hữu có thời hạn[23] .

23 Nguyễn Ngọc Điện (2011), "Không nên luật hóa thời gian sở hữu nhà chung cư", Báo Sài gòn tiếp thị điện tử; [http://www.sgtt.com.vn/Goc-nhin/141267/Khong-nen-luat-hoa-thoi-gian-so-huu-nha-chung-cu.html].

Kết luận

Theo báo cáo của Bộ Xây dựng các tranh chấp về sở hữu căn hộ chung cư điển hình như tranh chấp về phần diện tích sở hữu chung, sở hữu riêng là một trong những tranh chấp gay gắt trong thời gian qua. Bài viết nghiên cứu so sánh quy định về (i) quyền sở hữu căn hộ chung cư; và (ii) Phân định về phần diện tích sở hữu chung và sở hữu riêng trong căn hộ chung cư sở hữu căn hộ chung cư theo pháp luật Việt Nam và Nhật Bản. Đồng thời đánh giá thực trạng các quy định của pháp luật sở hữu căn hộ chung cư, và đề xuất giải pháp hoàn thiện trên cơ sở nghiên cứu kinh nghiệm của pháp luật Nhật Bản.

Tài liệu tham khảo

1. Luật đất đai năm 2013.
2. Luật nhà ở năm 2014.
3. Ngô Huy Cương (2010), "Ý tưởng về chế định quyền hưởng dụng trong bộ luật dân sự tương lai của Việt Nam, Tạp chí *Nghiên cứu lập pháp*, Số 17(178).
4. Lương Hải Bình (2010), *Những khía cạnh pháp lý về quyền sở hữu căn hộ chung cư*, Luận văn thạc sĩ luật học, Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội.
5. Nguyễn Quốc Thiều, Trịnh Tuấn Anh, Phan Thị Nhật Tài (2017), "Một vài đánh giá về khung chính sách hỗ trợ tái định cư khi cải tạo, xây dựng lại chung cư cũ", *Chuyên san Kinh tế Luật và Quản lý, Tạp chí Phát triển khoa học và công nghệ*, Tập 1, Sô 5-2017.
6. Nguyễn Ngọc Điện, Đoàn Thị Phương Diệp, Lê Nguyễn Gia Thiện (2014), *Giáo trình Luật dân sự*, Tập 1, Nxb. Đại học Quốc gia TP. Hồ Chí Minh.
7. Nguyễn Ngọc Điện (2001), *Bình luận khoa học về tài sản trong Luật dân sự Việt Nam*, Nhà xuất bản Trẻ.
8. Phan Thị Thanh ThủyTạp (2018), "Giải quyết tranh chấp hợp đồng mua bán chung cư ở Việt Nam từ quan điểm bảo vệ người tiêu dùng", Tạp chí *Khoa học ĐHQGHN: Luật học*, Tập 34, Số 4 (2018).
9. Minh Thư (2019), "Nhiều chung cư chậm cấp sổ hồng, sao chưa chủ đầu tư nào bị phạt?"; nguồn: http://cafef.vn/nhieu-chung-cu-cham-cap-so-hong-sao-chua-chu-dau-tu-nao-bi-phat-20190622090040468.chn;
10. Đại Thắng (2019), "Mâu thuẫn về chỗ đậu xe ôtô tại các chung cư", Báo

Công an nhân dân, nguồn: http://cand.com.vn/dieu-tra-theo-don-ban-doc/Mau-thuan-ve-cho-dau-xe-oto-tai-cac-chung-cu-543236/;

11. Minh Sơn (2018), "Giải bài toán thiếu chỗ đỗ xe ở chung cư", Tạp chí *Tài Chính*; nguồn: http://tapchitaichinh.vn/thi-truong-tai-chinh/giai-bai-toan-thieu-cho-do-xe-o-chung-cu-143359.html;
12. Nguyễn Ngọc Điện (2011), "Không nên luật hóa thời gian sở hữu căn hộ chung cư ", Báo *Sài gòn tiếp thị điện tử*; nguồn: http://www.sgtt.com.vn/Goc-nhin/141267/Khong-nen-luat-hoa-thoi-gian-so-huu-nha-chung-cu.html; truy cập ngày 22.09.2019.
13. Hồng Khanh (2017), "Lật mở tảng băng chìm của thị trường căn hộ", Vietnamnet, truy cập ngày 27.8.2019; nguồn: https://vietnamnet.vn/vn/bat-dong-san/thi-truong/tang-bang-chim-cua-thi-truong-can-ho-402072.html.
14. Nguyên Đào (2019), "Cần có chế tài trong giải quyết tranh chấp tại chung cư", Báo Nhân dân, [https://www.nhandan.com.vn/hanoi/quy-hoach-dau-tu/item/39499802-can-co-che-tai-trong-giai-quyet-tranh-chap-tai-chung-cu.html],
15. Toàn Thắng (2019), " Bộ Xây dựng đưa giải pháp siết chặt quản lý vận hành sử dụng nhà chung cư", *Báo Xây dựng*, [http://baochinhphu.vn/Utilities/PrintView.aspx?distributionid=368018],
16. Lê Đăng Khoa (2018), "Quyền bề mặt theo quy định của BLDS năm 2015 và dự báo một số vướng mắc, bất cập", Tạp chí Tòa án nhân dân điện tử, [https://tapchitoaan.vn/bai-viet/giai-dap-phap-luat/vi-vay-viec-tiep-can-o-cac-goc-do-khac-nhau-ca-ve-mat-ly-luan-quy-dinh-cua-phap-luat-cac-quy-dinh-quoc-te-co-lien-quan-nhu-cong-uoc-new
wyork-luat-mau-uncitral-binh-luan-an-la-rat-can-thiet],
17. "Act on Building Unit Ownership, etc" (Act No. 69 of April 4, 1962); nguồn:http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail_main?re=&vm=2&id=2015; truy cập ngày 22.08.2019.
18. F. Terré, Ph. Simler (2006), *Droit civil, Les biens*, Précis Dalloz, Paris,
19. P. Kehoe (1974), *Cooperatives and Condonminiums*, Cceana Pub, NewYork.
20. Kenji Yunokihara, Yasuhiko Nakajo, Hiroko Saito (2017), "The influence that act on building unit owership, ect and axt on facilitation

or reconstruction of condominiums gave for the condominiums reconstruction", *Journal of Architecture and Planning (Transactions of AIJ)* Vol. 82, from: https://doi.org/10.3130/aija.82.171.

21. Gebremedhin, B. and S. M. Swinton (2003), "Investment in soil conservation in northern Ethiopia: the role of land tenure security and public programs", *Agricultural Economics*, Vol. 29, Issue 1.

HUY ĐỘNG NGUỒN LỰC ĐẤT ĐAI VÀ TÀI CHÍNH TRONG PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ BẰNG CƠ CHẾ CHUYỂN QUYỀN PHÁT TRIỂN KHÔNG GIAN (TDR)

TS. Phạm Trần Hải
Viện Nghiên cứu phát triển
Thành phố Hồ Chí Minh
phamtranhai@yahoo.com

TÓM TẮT

Quá trình phát triển đô thị tại Việt Nam đã và đang đối mặt với hàng loạt các vấn đề: ùn tắc giao thông, ngập nước, thiếu công viên cây xanh và không gian mở, ... Một trong những nguyên nhân quan trọng là thiếu nguồn lực đất đai và tài chính để triển khai các dự án kết cấu hạ tầng đô thị. Chuyển quyền phát triển không gian (TDR) được xem là một cơ chế hiệu quả nhằm huy động nguồn lực đất đai và tài chính để giải quyết căn cơ vấn đề trên. Nhận định trên được thực tiễn minh chứng bằng kết quả của việc

áp dụng cơ chế TDR ở các đô thị tại Hoa Kỳ, Ấn Độ, Brazil và các quốc gia khác. Việc nghiên cứu áp dụng cơ chế TDR tại Việt Nam cần dựa trên cơ sở lý luận và bối cảnh thực tiễn của Việt Nam để giải quyết các thách thức về mặt pháp lý, kỹ thuật và chính sách; từ đó, có các kế hoạch áp dụng thí điểm trong phạm vi hạn chế trước khi thể chế hóa và áp dụng rộng rãi.

TỪ KHÓA

Nguồn lực phát triển đô thị, cơ chế quyền phát triển không gian, TDR.

1. Khái niệm về cơ chế Chuyển quyền phát triển không gian (TDR)

Quyền phát triển không gian là quyền được xây dựng công trình với tổng diện tích sàn nhất định trên một khu đất / địa điểm nhất định. Quyền phát triển không gian tối đa trên một đơn vị diện tích của khu đất / địa điểm chính là hệ số sử dụng đất tối đa của khu đất / địa điểm đó. Cơ chế chuyển quyền phát triển không gian (Transfer of Development Rights - TDR) là cơ chế cho phép việc dịch chuyển quyền phát triển không gian giữa các khu đất / địa điểm (thông qua các hình thức: mua bán, trao đổi, cho nhận…); cơ chế TDR được áp dụng khi quyền phát triển không gian của một khu đất / địa điểm không được sử dụng / bị hạn chế sử dụng do các quy định của chính quyền đối với khu đất / địa điểm trên. Liên quan đến việc huy động nguồn lực tài chính và đất đai để triển khai các dự án kết cấu hạ tầng đô thị, có hai nhóm trường hợp:

- Chính quyền hạn chế quyền phát triển không gian trên khu đất / địa điểm để bảo tồn di sản kiến trúc / di sản đô thị hoặc bảo vệ các khu vực nhạy cảm về mặt môi trường / sinh thái, …
- Chính quyền thu hồi khu đất / địa điểm để kiến tạo các không gian mở, không gian xanh hoặc xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng giao thông.

Trong các trường hợp trên, nhằm giảm thiểu nguồn lực tài chính từ ngân sách để đền bù thiệt hại cho chủ sở hữu khu đất / địa điểm mà vẫn huy động hiệu quả nguồn lực đất đai với sự đồng thuận cao của họ, chính quyền sẽ bảo hộ quyền phát triển không gian của khu đất / địa điểm này bằng cách cho phép chủ sở hữu khu đất / địa điểm chuyển quyền này đến các khu đất / địa

điểm khác một cách phù hợp với quy định chung.

Trên thế giới, cơ chế chuyển quyền phát triển không gian được hình thành từ đầu thế kỷ 20 tại Hoa Kỳ, sau đó, được áp dụng rộng rãi tại Hoa Kỳ, Ấn Độ, Brazil và các quốc gia khác trên thế giới từ nửa sau thế kỷ 20 đến nay.

2. Kinh nghiệm áp dụng cơ chế TDR để phát huy nguồn lực trong phát triển đô thị

Trong đó, nhiều trường hợp áp dụng thành công cơ chế TDR để phát huy nguồn lực trong phát triển đô thị được ghi nhận ở nhiều thành phố thuộc các quốc gia khác nhau trên thế giới.

2.1. Tại Ấn Độ

2.1.1. Thành phố Bangalore (Bang Karnata)

Để giải quyết tình trạng ùn tắc giao thông trầm trọng vào những năm 2000, Chính quyền Thành phố Bangalore (hay còn được gọi là Bengaluru) ban hành và thực thi chương trình đầu tư nâng cấp hệ thống giao thông (mở rộng đường, xây dựng cầu vượt, phát triển hệ thống vận tải hành khách công cộng khối lượng lớn). Năm 2004, Chính quyền Thành phố Bangalore quyết định mở rộng 85 tuyến đường giao thông trên địa bàn thành phố. Tuy nhiên, chương trình không thể thực thi do các khoản kinh phí bồi thường khá lớn. Cơ chế TDR đã được sử dụng để giải quyết vấn đề này.

Cơ chế TDR được lồng ghép lần đầu tiên trong Luật Quy hoạch đô thị và nông thôn của Bang Karnataka vào năm 2004, được sửa đổi vào năm 2015. Theo Luật Quy hoạch đô thị và nông thôn sửa đổi (ban hành năm 2015), cơ chế TDR được quy định như sau:

- Quyền phát triển không gian có thể chuyển nhượng (Transferable Development Rights): có nghĩa là quyền phát triển không gian được trao cho chủ sở hữu khu đất dưới hình thức "đất danh nghĩa / đất ảo" để sử dụng hoặc bán tại bất kỳ vị trí nào phù hợp theo quy hoạch địa phương. Quyền phát triển không gian của một phần diện tích bị thu hồi và khả năng chuyển các quyền này chỉ được công nhận sau khi

đã tính đến giá trị thị trường của đất tại nơi gửi và nơi nhận quyền phát triển.

- Lợi ích của quyền phát triển không gian được quy định: trong trường hợp đồng ý hiến đất phục vụ các mục đích công cộng khi được yêu cầu, người chủ sở hữu khu đất sẽ được công nhận quyền phát triển (dưới dạng diện tích sàn được xây dựng) và khả năng chuyển các quyền phát triển này. Người chủ sở hữu khu đất có quyền sử dụng tại chỗ hoặc chuyển các quyền phát triển này đến một số khu vực xác định.
- Mục đích công cộng bao gồm việc thực thi các dự án đầu tư xây dựng, cải tạo, bảo trì hệ thống kết cấu hạ tầng: đường giao thông (mở rộng lộ giới hiện hữu/ đầu tư xây dựng mới đường giao thông, cung ứng bãi đỗ xe, ...), công viên - vườn hoa, sân chơi, bệnh viện, trường học, ...

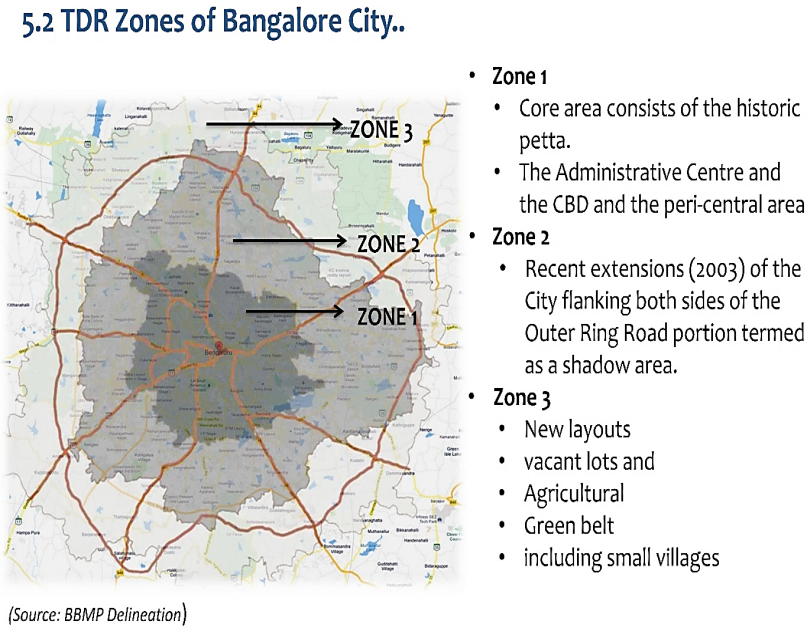
Trước khi cấp chứng chỉ quyền phát triển (Development Rights Certificate - DRC), cơ quan quản lý quy hoạch đô thị có trách nhiệm làm rõ và thông tin chi tiết về phần diện tích đất được bàn giao, quyền phát triển được công nhận, ... trên các phương tiện thông tin đại chúng nhằm xác định những sự trùng lặp, ý kiến phản đối, ... (nếu có).

Bảng 1. Quy định về quyền phát triển không gian ở Thành phố Bangalore

Hiến đất phục vụ mục đích công cộng	Quyền phát triển không gian được công nhận
- Phục vụ các dự án mở rộng / xây dựng mới đường bộ được xác định trong quy hoạch và các dự án phát triển kết cấu hạ tầng khác như: cấp nước, thoát nước, ... - Phục vụ việc kiến tạo các công viên, sân chơi, không gian mở, bãi đỗ xe và các công trình công cộng được xác định trong quy hoạch - Phục vụ phát triển nhà ở xã hội - Các trường hợp khác do nhà nước quy định	Quyền phát triển không gian (diện tích sàn) được công nhận: - Bằng 02 lần diện tích phần đất đã hiến (hệ số đền bù bằng 2,0) - Bằng 02 lần so với diện tích toàn bộ khu đất trong trường hợp phần diện tích đất còn lại sau khi hiến không đảm bảo cho việc sử dụng.
- Quyền phát triển không gian không được cấp cho những khu đất có chiều rộng nhỏ hơn 12 m - Đối với các khu đất thuộc khu vực được nhận quyền phát triển không gian, diện tích sàn hiện hữu không được vượt quá 0,6 lần hệ số sử dụng đất cho phép theo quy hoạch - Trong trường hợp khu đất hiến có hệ số sử dụng đất lớn hơn hoặc bằng 2,0, hệ số sử dụng đất được hưởng thêm là 0,25	

Nguồn: Luật Quy hoạch đô thị và nông thôn của Bang Karnataka sửa đổi (ban hành năm 2015)

Phân vùng áp dụng cơ chế TDR (Hình 1) như sau:
- Vùng 1: khu vực đô thị lịch sử, các khu vực cận trung tâm.
- Vùng 2: khu vực trung tâm mở rộng từ sau năm 2003, hai bên đường vành đai.
- Vùng 3: khu vực vành đai xanh ở ngoại thành.



Hình 1. Sơ đồ phân vùng áp dụng cơ chế TDR ở Thành phố Bangalore

Nguồn: Chính quyền Thành phố Bangalore

Tính toán hệ số chuyển đổi quyền phát triển không gian giữa các khu vực trong đô thị: tùy theo vị trí khu đất được công nhận và khu đất dự kiến sử dụng quyền phát triển không gian mà có hệ số điều chỉnh khác nhau. Cụ thể, bao gồm 02 trường hợp như sau:

- Trường hợp 1 (quyền phát triển không gian được công nhận tại Vùng 3 và được chuyển đến Vùng 2 để sử dụng): hệ số chuyển đổi được quy định là 1,12.
- Trường hợp 2 (quyền phát triển không gian được công nhận tại Vùng 3 và được chuyển đến Vùng 1 để sử dụng): hệ số chuyển đổi được quy định là 0,75.

Trong trường hợp ví dụ minh họa, một chủ sở hữu thửa đất tại Vùng 3 của Thành phố Bangalore hiến cho Chính quyền một diện tích đất là 100 m^2 (với hiện trạng là đất ở với hệ số sử dụng đất tối đa theo quy hoạch là 1,6) phục vụ một trong các mục đích công cộng được quy định nêu trên, diện tích sàn được công nhận tại Vùng 3 và diện tích sàn trong trường hợp được sử dụng tại Vùng 1 được tính toán như sau:

- Diện tích sàn được công nhận tại Vùng 3 = diện tích đất đã hiến x hệ số đền bù x hệ số sử dụng đất tối đa hiện hữu = 100 m^2 x 2,0 x 1,6 = 320 m^2.
- Diện tích sàn được sử dụng tại Vùng 1= diện tích sàn được công nhận x hệ số chuyển đổi = 320 m^2 x 0,75 = 240 m^2.

Cơ chế TDR đã giúp Chính quyền Thành phố Bangalore thực thi được nhiều dự án quan trọng, như: 260 dự án mở rộng lộ giới đường giao thông, Dự án Bangalore Metro [1] (đã hoàn thành giai đoạn 1 và đưa vào sử dụng năm 2011). Theo CASUMM (2007), việc áp dụng cơ chế TDR như một sự thay thế cho phương thức đền bù, thu hồi đất đã góp phần đáng kể đẩy nhanh tiến độ thực hiện dự án và giảm thiểu các rủi ro pháp lý có liên quan.

2.1.2. Thành phố Mumbai (Bang Maharashtra)

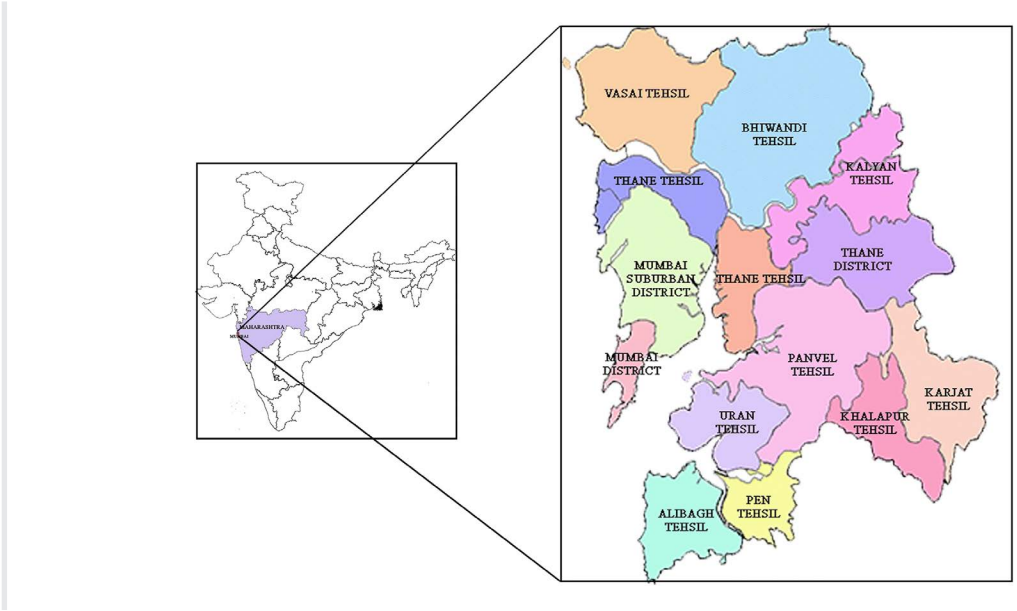
Thành phố Mumbai là đô thị đông dân thứ [2] tại Ấn Độ với mật độ diện tích sàn rất cao. Năm 2007, mật độ diện tích sàn đạt 2,7 m^2/người; chỉ số này ở Thành phố Thượng Hải (Trung Quốc) cũng trong năm 2007 là: 13,1 m^2/người. Điều này cho thấy áp lực phát triển tại Thành phố Mumbai là rất lớn. Có hai khái niệm khác liên quan đến Thành phố Mumbai:

- Thành phố Mumbai mở rộng (Greater Mumbai), bao gồm Island City (Mumbai City District) và Mumbai Suburban District (Western Surburbs và Eastern Suburbs), có quy mô 415 km^2 và 12.442.373 người (năm 2011); chịu sự quản lý của Chính quyền Thành phố Mumbai mở rộng (Municipal Corporation of Greater Mumbai - MCGM)
- Vùng Thành phố Mumbai (Mumbai Metropolitan Region - MMR), bao gồm Thành phố Mumbai mở rộng và các quận khác của Bang Maharashtra, có quy mô 4.312 km^2 và 22.804.355 người (năm 2017).

---

1 Dự án Bangalore Metro là dự án đầu tư xây dựng hệ thống metro của Bangalore với 05 tuyến và tổng chiều dài đạt 121,06 km. Dự án được chính thức khởi công từ năm 2006 và đưa vào sử dụng giai đoạn 1 năm 2011 (tổng chiều dài đã xây dựng là 42,30 km).

2 Dân số Thành phố Mumbai vào năm 2007 đạt 19 triệu người, trong đó, khoảng 54% sống trong hơn 4.000 khu nhà ở lụp xụp (chiếm khoảng 20% diện tích đất tự nhiên); mật độ cư trú: 15.000 người/km^2.

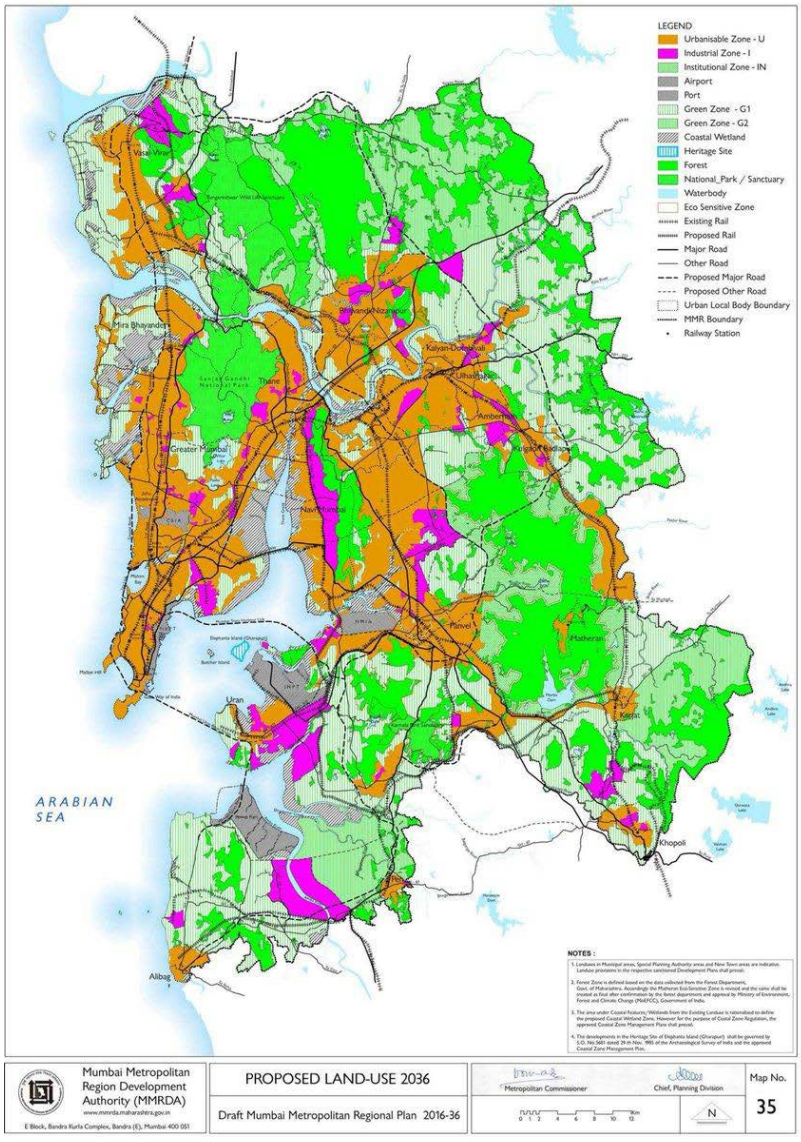


Hình 2. Sơ đồ vị trí Bang Maharashtra tại Ấn Độ (trái) và vị trí Thành phố Mumbai trong tổng thể Vùng Thành phố Mumbai (phải)

Nhằm giảm tải áp lực lên hệ thống kết cấu hạ tầng đô thị, Chính quyền Thành phố Mumbai mở rộng (MCGM) đã có nhiều nỗ lực, gồm:

- Quy hoạch phát triển tổng thể lần đầu được ban hành năm 1964, với nhiều chỉ tiêu tham vọng về phát triển kết cấu hạ tầng cho giai đoạn 1964-1977 (về sau được kéo giãn đến năm 1981), như: trung bình diện tích không gian mở đạt 4m^2/ người, đảm bảo số lượng nhà ở cho dân số tăng thêm và xóa bỏ các khu ổ chuột, phát triển đô thị vệ tinh - Navi Mumbai. Tuy nhiên, theo Modhwadia & Padhya (2016), do gặp khó khăn trong việc huy động nguồn lực, quy hoạch này đã bắt đầu quá trình điều chỉnh từ năm 1985 và phê duyệt năm 1991.
- Quy hoạch điều chỉnh được phê duyệt năm 1991. Nhận thức được các bất cập trên, MCGM ban hành các quy định kiểm soát phát triển đô thị Mumbai (Development Control Regulations - DCR) trong cùng năm 1991, trong đó, MCGM đã lần đầu giới thiệu khái niệm về cơ chế TDR trên cơ sở học tập mô hình được áp dụng tại Hoa Kỳ. TDR được áp dụng như một cơ chế phục vụ công tác đền bù, giải phóng mặt bằng để phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng đô thị, trong đó, phương thức đền bù bằng tiền được thay bằng đền bù bằng quyền phát triển không gian.
- Cơ chế TDR được đề xuất áp dụng thí điểm cho đô thị vệ tinh Navi

Mumbai (được xác định tại Quy hoạch tổng thể năm 1964) vào năm 1980.



Hình 3. Sơ đồ vị trí Mumbai trong tổng thể Vùng đô thị Mumbai

Nguồn: MMRDA (2016)

Ở Thành phố Mumbai (Bang Maharashtra), theo Modhwadia & Padhya (2016), cơ chế TDR được áp dụng từ ngày 25 tháng 3 năm 1991 nhằm tạo cơ chế huy động nguồn lực thực thi quy hoạch phát triển tổng thể vừa được phê duyệt trước đó. Việc áp dụng TDR được xem là chính sách quan trọng tạo tiền đề giúp Mumbai đạt được nhiều thành tựu trong việc: (i) Cải tạo và phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng đô thị; (ii) Cải tạo, chỉnh trang các khu

nhà ở lụp xụp (Chandy, 2007). Theo Soumya (2013), cơ chế TDR tại Thành phố Mumbai đã giúp đạt được một số thành công như:

- Tăng nguồn cung về nhà ở.
- Hợp pháp hóa quyền cư trú của số lượng lớn dân cư lang thang và dân cư trong các khu nhà ở lụp xụp.
- Tạo kênh huy động vốn đầu tư cho các nhà phát triển tư nhân thông qua việc thế chấp các chứng chỉ TDR.

Cơ chế TDR tại Thành phố Mumbai gồm 05 loại:

- Cơ chế TDR phục vụ bảo vệ không gian (Reservation TDR).
- Cơ chế TDR phục vụ xây dựng công trình kết cấu hạ tầng giao thông (Road TDR).
- Cơ chế TDR phục vụ bảo tồn di sản (Heritage TDR).
- Cơ chế TDR phục vụ cải tạo các khu nhà ở lụp xụp (Slum TDR).
- Cơ chế TDR phục vụ xây dựng tiện ích đô thị (Amenity TDR).

Việc áp dụng cơ chế TDR (từ ngày 25 tháng 3 năm 1991) được xem là chính sách quan trọng tạo tiền đề giúp Thành phố Mumbai đạt được nhiều thành tựu trong việc:

- Cải tạo và phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng đô thị: tính đến năm 2015, đã có 1.073.360 m^2 sàn xây dựng được sử dụng theo cơ chế TDR phục vụ mục đích cải tạo và phát triển hệ thống đường giao thông (tương đương 51% tổng diện tích sàn được sử dụng theo cơ chế TDR).
- Cải tạo, chỉnh trang các khu nhà ở lụp xụp (slum): trước năm 1985, nỗ lực xóa các khu nhà ở lụp xụp và cung cấp nhà ở xã hội chủ yếu được thực hiện dưới sự hỗ trợ từ Ngân hàng Thế giới (WB). Từ năm 1995, Chương trình cải tạo và chỉnh trang các khu nhà ở lụp xụp được điều chỉnh dưới sự hỗ trợ của cơ chế TDR với một số nội dung mới như: các khu vực nhà ở lụp xụp được xác định là một trong các vùng bán quyền phát triển không gian trên địa bàn Thành phố Mumbai; các khu vực khác ở phía Bắc của các khu nhà ở lụp xụp được xem như vùng nhận (vùng được phép sử dụng) quyền phát triển không gian. Tính đến năm 2015, đã có 560.965 m^2 sàn xây dựng được sử dụng theo hình thức TDR phục vụ mục đích cải tạo và chỉnh

trang các khu nhà ở lụp xụp (tương đương 26% tổng diện tích sàn được sử dụng theo cơ chế TDR).

2.2. Tại Brazil

Tại Brazil, cơ chế TDR được sử dụng rộng rãi nhằm bảo tồn di sản, bảo vệ sinh thái, phát triển nhà ở xã hội, tái phát triển khu vực nội đô và phát triển kết cấu hạ tầng đô thị. Theo Smolka (2013), Giấy chứng nhận chuyển quyền phát triển không gian do chính quyền thành phố cấp để bồi thường bằng hiện vật cho chủ sở hữu bất động sản về các ràng buộc đối với quyền xây dựng trên bất động sản đó (phục vụ mục tiêu: bảo tồn di tích lịch sử, bảo vệ môi trường, ...) hoặc khi chủ sở hữu bất động sản đồng ý nhượng một phần đất của mình cho một dự án phục vụ lợi ích công cộng (ví dụ: mở rộng đường, kiến tạo công viên, cải tạo khu lụp xụp, ...). Quyền phát triển không gian này có thể được bán cho các bên thứ ba hoặc được sử dụng trực tiếp trong các khu vực nhận được xác định trước. Cơ chế này cũng đã được sử dụng để tạo điều kiện thuận lợi cho việc áp đặt các quy định chặt chẽ hơn về quyền xây dựng trong một số phạm vi nhất định, ví dụ: khi áp dụng các ràng buộc cụ thể về FAR chỉ trên một lô đất trong khu vực. Những nguyên tắc này được đưa vào pháp luật về đô thị (ví dụ: Quy chế thành phố của Brazil).

2.2.1. Thành phố São Paulo

Theo Soumya (2013), ở Thành phố São Paulo, cơ chế TDR được sử dụng từ năm 1969 cho các dự án kết cấu hạ tầng (giao thông đường bộ, đường sắt đô thị, thoát nước, ...) và tạo nên các cực phát triển. Cơ chế TDR ở Thành phố São Paulo, Thành phố Rio de Janeiro và Thành phố Curitiba sử dụng Chứng chỉ Khả năng Xây dựng Bổ sung (Certificates of Additional Construction Potential - CEPAC). CEPAC có thể được giao dịch như cổ phiếu trên các sàn chứng khoán. Cơ chế TDR được áp dụng tại Brazil được cho là có tính linh động cao, giúp các chính quyền đô thị đạt được nhiều thành tựu nổi bật về đầu tư hệ thống kết cấu hạ tầng đô thị, như ở Thành phố Curitiba, cơ chế TDR chống ngập đã giúp đầu tư xây dựng hệ thống thoát nước tự nhiên (gồm mạng lưới công viên ngập nước và hồ điều tiết) với chi phí bằng 1/5 so với giải pháp truyền thống.

Hình 4. Phí giá trị gia tăng từ đất ở Thành phố Curitiba (Brazil) giúp thúc đẩy việc thực thi mô hình TOD

Nguồn: Smolka (2013)

Theo Huỳnh Thế Du (2018), Thành phố São Paulo đã tài trợ cho việc phát triển kết cấu hạ tầng bằng cách bán quyền phát triển không gian. Theo quy định, mỗi tầng tăng thêm ngoài chiều cao theo quy định thì chủ đầu tư sẽ phải nộp một mức phí nhất định trên mét vuông. Tiền thu được sẽ được chuyển vào một quỹ đặc biệt để sử dụng cho những mục đích đầu tư giới hạn. Faria Lima Urban Operation là một trong những chiến dịch sử dụng việc bán quyền phát triển không gian để tài trợ cho việc cải thiện kết cấu hạ tầng. Kể từ khi dự án được khởi động, giá một mét vuông đất ở những khu vực liên quan đã tăng từ 300 đến 7.000 đô-la Mỹ sau khi các khoản đầu tư công được thực hiện. Thay vì sử dụng thuế cải thiện, chính phủ đã bán quyền phát triển không gian cho 2,25 triệu m^2 sàn xây dựng. Tính đến năm 2005, 190 triệu đô-la Mỹ đã thu được từ phương thức này.

Theo Froes & Robelo (2006), Chính quyền Thành phố São Paulo đã thành công trong việc sử dụng mô hình Ban điều hành đô thị (Urban Operations) để tạo ra các nguồn lực cho sự phát triển của các cực hoạt động trong đô thị. Trên thực tế, các công cụ dựa trên việc bán "diện tích sàn bổ sung" hiện đã được sử dụng trong một số hoạt động điều hành. São Paulo Metro đã nỗ lực tận dụng công cụ này để tạo nguồn lực cho việc xây dựng Giai đoạn 2 của Tuyến Metro số 4. São Paulo Metro cũng nỗ lực tổ chức thực hiện kế hoạch của mình để tích cực hơn trong mảng huy động nguồn lực này.

São Paulo Metro và Văn phòng Quy hoạch đô thị của Chính quyền Thành phố São Paulo bàn bạc và thống nhất rằng São Paulo Metro sẽ được quyền khai thác các diện tích sàn có tiềm năng xây dựng trong các khu vực mà hệ thống metro đang được triển khai. Ví dụ, São Paulo Metro sẽ được nhận quyền khai thác 1 triệu m^2 sàn từ các bãi chuyển đổi tàu, có thể được thương mại hóa thông qua sử dụng công cụ Chuyển nhượng Diện tích có tiềm năng xây dựng (Constructive Potential Transfer - CPT). Đây sẽ là sự trao đổi diện tích theo giá trị tương đương giữa các bên liên quan: bên gửi (São Paulo Metro) và bên nhận (nhà đầu tư bất động sản).

Đây là một lựa chọn hấp dẫn đối với São Paulo Metro vì nguồn lực có được theo cơ chế này không thuộc về ngân sách thành phố mà thuộc tài khoản đặc biệt của São Paulo Metro. Nguồn lực này có thể khuyến khích việc thiết lập các liên doanh xung quanh các nhà ga và hoàn thành một số công trình phụ trợ của các nhà ga như: lối vào, bãi / nhà đậu xe.

2.2.2. Thành phố Porto Alegre

Thành phố Porto Alegre là điển hình cho việc áp dụng thành công cơ chế TDR. Thành phố này đã thu hồi được diện tích đất rộng để xây dựng tuyến đường mới (3a Avenida Perimetral) bằng cách bồi thường cho các chủ đất quyền phát triển không gian có thể được sử dụng ở những nơi khác trong Thành phố. Theo đó, 13,2 ha đất được thu hồi dọc theo tuyến đường dài 12,3 km và rộng 40 m (bao gồm phần đường dành riêng cho tuyến xe bus nhanh - BRT), 50% chi phí (9,8 triệu đô-la Mỹ) được chi trả bằng cơ chế TDR, chiếm 65% diện tích đất được thu hồi không bằng cách trưng thu hoặc bằng quyết định tư pháp.

Tính khả thi của cơ chế TDR đã được đặt nền móng trong chính sách của Thành phố Porto Alegre từ năm 1979, khi Chính quyền Thành phố đô thị bắt đầu thu phí quyền phát triển không gian phát sinh do địa điểm bị thu hồi cho các công trình công cộng (công viên, đường phố, ...). Vì quyền phát triển không gian ban đầu đã được xác định, do đó, quyền này có thể được mua để sử dụng trên các địa điểm khác cùng khu vực hoặc ở các khu vực khác trong Thành phố.

2.2.3. Thành phố Curitiba

Trong một trường hợp khác, Thành phố Curitiba (Bang Paraná) đã gây quỹ, ước tính ban đầu là 45 triệu đô la Mỹ và sau đó tăng lên 62 triệu đô la Mỹ để cải tạo Sân vận động Joaquim Américo, thuộc sở hữu của Câu lạc bộ Athletico Paranaense, đây là công trình sử dụng cho các trận thi đấu bóng đá trong khuôn khổ World Cup 2014. Để xây dựng lại sân vận động này, Chính quyền Bang Paraná đã nhận được một khoản vay từ Ngân hàng Phát triển quốc gia Brazil (BNDES) để chuyển giao cho Câu lạc bộ, tài sản thế chấp là quyền phát triển không gian do Thành phố phát hành. Nhiều người chỉ trích rằng, việc Chính quyền Thành phố phát hành quá nhiều quyền phát triển không gian sẽ làm mất giá đất và ảnh hưởng tiêu cực đến việc điều hành chung.

Vì vậy, cần cẩn thận khi áp dụng cơ chế TDR và các cơ chế tính phí quyền phát triển không gian khác (ví dụ: OODC). Một mặt, chủ đất có thể được bồi thường thích đáng cho việc từ bỏ các quyền phát triển không gian để phục vụ mục đích chung; mặt khác, các chủ đầu tư phải mua quyền phát triển không gian nếu họ muốn xây vượt mức cơ sở. Điều này có thể tạo ra sự nhầm lẫn về cách bồi thường cho các chủ đất có quyền phát triển không gian.

Giải pháp phần nào cho câu hỏi hóc búa này là giới hạn mức bồi thường TDR từ giá trị FAR thực tế cho đến mức FAR cơ sở. Nếu một công trình di sản thực sự sử dụng FAR là 0,75 nhưng FAR cơ sở cho khu vực là 1,25 và FAR tối đa là 3,25, thì chủ bất động sản này có thể được bồi thường lên đến 0,50 (= 1,25 - 0,75), không phải 2,5 (= 3,25 - 0,75). Các nhà phát triển khác có thể phải mua thêm để có FAR là 2,0 (3,25 - 1,25), nhưng không thể bồi thường 2,5 cho chủ sở hữu công trình di sản.

Theo Soumya (2013), cơ chế TDR trong giải quyết vấn đề ngập lụt ở Thành phố Curitiba, vốn được bao quanh bởi các con sông, là một vấn nạn nghiêm trọng. Các khu vực dễ bị ngập lụt chủ yếu thuộc các khu ổ chuột. Cơ chế TDR được sử dụng để bảo tồn, giữ lại các không gian xanh để chống lũ lụt và di dời dân cư khu ổ chuột.

Cơ chế TDR tại Thành phố Curitiba được thực hiện với mục đích bảo vệ

môi trường, ngoài ra còn sử dụng để bảo tồn công trình di sản và phát triển nhà ở xã hội. Để bảo vệ Thành phố Curitiba khỏi ngập lụt tái diễn, Chính quyền đã tạo ra một hệ thống thoát nước tự nhiên bằng cách sử dụng cơ chế TDR để bảo vệ môi trường thay vì thiết lập các công trình chống ngập bằng bê tông. Các khu vực gửi theo cơ chế TDR bao gồm các bờ sông được chuyển đổi thành công viên, hút nước tràn và các hồ được xây dựng để chứa nước lũ, từ đó ngăn lũ lụt ở khu vực hạ lưu. Công viên Barigui (140 ha với 40 ha hồ) được tạo ra bằng cách áp dụng cơ chế TDR, chuyển đổi khu vực đã từng bị cư dân khu ổ chuột chiếm giữ.

Quyền phát triển không gian các khu bảo tồn và rừng có thể được chuyển đổi để lấy quyền phát triển không gian trong các khu vực nhận khác của thành phố. Các chính sách khác của Thành phố cũng được ban hành để hỗ trợ cơ chế TDR. Để khuyến khích phát triển cây xanh đô thị, thành phố đưa ra các quy định hạn chế phát triển hoạt động xây dựng trong khu vực có đất rừng; được giảm thuế nếu trồng thêm cây xanh trên đất tư nhân. Ngoài ra, một mạng lưới đi xe đạp đã được tạo ra dọc theo các đường phố và bên trong công viên.

Kết quả là, hệ thống công viên ở Thành phố Curitiba được đầu tư xây dựng với chi phí ước tính ít tốn kém hơn 5 lần so với việc đầu tư xây dựng các kênh đào chống lũ lụt. Chi phí bảo trì công viên đã giảm 80% bằng cách nhốt cừu trong công viên để ăn cỏ và cung cấp phân bón tự nhiên. Các khu rừng đã tăng gấp 50 lần kể từ năm 1970, ước tính hấp thụ khoảng 140 tấn CO_2 mỗi ha. Giá trị các khu đất liền kề với các công viên cũng tăng lên, dẫn đến nguồn thu từ thuế bất động sản cũng tăng lên.

Hình 5. Các công viên Barigui ở Thành phố Curitiba tại Brazil

Nguồn: Google Earth Satellite Image, tải xuống ngày 21 tháng 05 năm 2009.

3. Khả năng áp dụng cơ chế TDR tại Việt Nam

Tại Việt Nam, quyền phát triển không gian là một khái niệm khá mới mẻ và chưa được định nghĩa tại bất kỳ văn bản pháp lý nào. Tuy nhiên, về bản chất, quyền này cấu thành nên và gắn liền với quyền sử dụng đất. Theo Tống Thị Hạnh (2020):

- Khung pháp lý về phát triển đô thị hiện nay có sự phân tán ở nhiều văn bản pháp luật và chưa có quy định về việc xác lập, khai thác, sử dụng quyền phát triển không gian.
- Quyền bề mặt (được quy định trong Bộ luật Dân sự số 91/2015/QH13) và quyền phát triển không gian có liên quan đến quyền sở hữu và quyền sử dụng đất; tại một số quốc gia, các quyền này được phân tách thành: quyền dưới bề mặt (subsurface rights), quyền bề mặt (surface rights) và quyền không gian (air rights).

Tuy chưa được định nghĩa nhưng khái niệm quyền phát triển không gian không trái với các quy định pháp luật hiện hữu; cần được làm rõ từ các

phạm trù sẵn có: quyền sở hữu đất, quyền sử dụng đất, quyền bề mặt, hệ số sử dụng đất tối đa, ...

3.1. Các thách thức trong việc áp dụng cơ chế TDR tại Việt Nam

Theo Phạm Trần Hải và cộng sự (2021), tuy được áp dụng rộng rãi tại nhiều quốc gia trên thế giới từ nửa sau thế kỷ 20 đến nay nhưng cơ chế TDR vẫn còn khá mới mẻ tại Việt Nam. Do đó, việc áp dụng cơ chế này tại Việt Nam gặp khá nhiều thách thức về mặt pháp lý, kỹ thuật và chính sách.

3.1.1. Các thách thức về mặt pháp lý

Quyền phát triển không gian là một khái niệm mới, tuy nhiên, khái niệm này không trái với hệ thống pháp luật hiện hữu mà cần được làm rõ từ các phạm trù sẵn có, như: quyền bề mặt hay tài sản khác (vô hình) gắn liền với đất (Nguyễn Hoàng Minh, 2018). Theo Tống Thị Hạnh (2020), các thách thức trong việc áp dụng cơ chế TDR tại Việt Nam liên quan việc xác lập, sử dụng, chuyển quyền phát triển không gian; cụ thể như sau.

- Từ Điều 267 đến Điều 273 Bộ luật Dân sự số 91/2015/QH13 đã có những quy định mang tính nguyên tắc về khái niệm quyền bề mặt; căn cứ xác lập quyền bề mặt; hiệu lực, thời hạn, nội dung của quyền bề mặt; chấm dứt quyền bề mặt; xử lý tài sản khi quyền bề mặt chấm dứt. Tuy nhiên, để xác lập quyền bề mặt, xác định thời hạn, nội dung, ... của quyền bề mặt thì phải được các luật có liên quan như Luật Đất đai, Luật Quy hoạch đô thị, Luật Xây dựng, ... quy định cụ thể.
- Luật Đất đai số 45/2013/QH13 (được sửa đổi, bổ sung tại Luật số 35/2018/QH14) chưa có quy định về việc Nhà nước trao quyền sử dụng mặt đất, mặt nước, khoảng không gian trên mặt đất, mặt nước và lòng đất mà không gắn với việc trao quyền sử dụng đất; chưa có quy định về giá trị quyền phát triển không gian, tiền sử dụng không gian, khoản thu tài chính từ sử dụng không gian, ...
- Luật Quy hoạch đô thị số 30/2009/QH12 (được sửa đổi bổ sung tại Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 77/2015/QH13, Luật số 35/2018/QH14 và Luật Kiến trúc số 40/2019/QH14) đã có những quy định về không gian đô thị và quản lý không gian đô thị. Tuy nhiên,

Luật này chưa có quy định về mối liên hệ giữa quyền phát triển không gian đô thị với chỉ tiêu sử dụng đất quy hoạch đô thị; giữa quyền phát triển không gian đô thị với việc điều chỉnh quy hoạch đô thị.

- Luật Kinh doanh bất động sản số 66/2014/QH13 quy định các loại bất động sản đưa vào kinh doanh bao gồm: nhà, công trình xây dựng có sẵn của các tổ chức, cá nhân; nhà, công trình xây dựng hình thành trong tương lai của các tổ chức, cá nhân; nhà, công trình xây dựng là tài sản công được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép đưa vào kinh doanh; các loại đất được phép chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật về đất đai thì được phép kinh doanh quyền sử dụng đất. Tuy nhiên, Luật này không quy định quyền phát triển không gian (trong đó có không gian đô thị) là một loại bất động sản được đưa vào kinh doanh.
- Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp số 14/2008/QH12 (được sửa đổi, bổ sung tại Luật số 32/2013/QH13 và Luật số 71/2014/QH13) đã quy định thu nhập chịu thuế bao gồm: thu nhập từ chuyển nhượng bất động sản, chuyển nhượng một số quyền (như quyền tham gia dự án đầu tư, chuyển nhượng quyền thăm dò, khai thác, chế biến khoáng sản, ...). Tuy nhiên, Luật này chưa quy định thu nhập từ chuyển nhượng quyền phát triển không gian là một trong những loại thu nhập chịu thuế.
- Luật Thuế thu nhập cá nhân số 04/2007/QH12 (được sửa đổi, bổ sung tại Luật số 26/2012/QH13 và Luật số 71/2014/QH13) đã quy định thu nhập từ chuyển nhượng bất động sản, bao gồm: thu nhập từ chuyển nhượng quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất; thu nhập từ chuyển nhượng quyền sở hữu hoặc sử dụng nhà ở; thu nhập từ chuyển nhượng quyền thuê đất, quyền thuê mặt nước; các khoản thu nhập khác nhận được từ chuyển nhượng bất động sản dưới mọi hình thức thuộc thu nhập chịu thuế. Tuy nhiên, Luật này không có quy định thu nhập từ chuyển nhượng quyền phát triển không gian là một trong những loại thu nhập chịu thuế.

Cơ chế TDR cần được đưa vào Luật Quản lý phát triển đô thị (đang được xây dựng và dự kiến sẽ được Quốc hội thông qua trong thời gian tới), trong đó, cần làm rõ: khái niệm quyền phát triển không gian; chủ thể của quyền phát triển không gian; các hình thức, các trường hợp, điều kiện chuyển

quyền phát triển không gian; làm rõ mối liên hệ giữa quyền phát triển không gian với hệ số sử dụng đất theo quy hoạch; giữa việc chuyển quyền phát triển không gian với việc điều chỉnh quy hoạch, …

3.1.2. Các thách thức về mặt kỹ thuật

Về mặt kỹ thuật, các thách thức sau cần được nghiên cứu giải quyết:

- Định lượng mối quan hệ giữa năng lực hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật và khả năng phát triển không gian của một khu vực nhất định.
- Định lượng giá trị của cơ chế TDR phù hợp với từng khu vực đô thị và tại từng thời điểm thích hợp.
- Xác định ranh giới cụ thể các khu vực gửi và khu vực nhận; xác định giá trị của hệ số giá trị quyền phát triển không gian giữa khu vực gửi và khu vực nhận.
- Kiểm soát sự chuyển đổi tự do hình thái không gian trong khu vực nhận.

3.1.3. Các thách thức về mặt chính sách

Về mặt chính sách, các thách thức sau cần được nghiên cứu giải quyết:

- Bảo đảm sự chính xác, công khai, minh bạch của:
    + Hệ thống thông tin về quy trình chuyển và nhận quyền phát triển không gian.
    + Hệ thống dữ liệu về các khu vực gửi và khu vực nhận quyền phát triển không gian.
- Bảo đảm sự vận hành thông suốt, minh bạch và hiệu quả của ngân hàng TDR, sàn giao dịch TDR.
- Bảo đảm sự giám sát, kiểm tra của các cơ quan quản lý nhà nước đối với việc chuyển và nhận TDR.

3.2. Lộ trình đề xuất để áp dụng cơ chế TDR tại Việt Nam

Trên cơ sở những phân tích trên đây, việc áp dụng cơ chế TDR tại Việt Nam cần tiếp cận theo lộ trình từng bước với một đề xuất sau đây.

3.2.1. Rà soát về khung pháp lý liên quan đến cơ chế TDR

Các văn bản pháp lý có liên quan đến cơ chế TDR cần được rà soát để xác định rõ các điểm vướng mắc: (i) chưa được quy định, (ii) được quy định nhưng chưa rõ ràng, (iii) được quy định rõ ràng và quy định đó mâu thuẫn với nguyên tắc của cơ chế TDR để:

- Đề xuất các định hướng giải quyết các vấn đề vướng mắc.
- Đề xuất loại văn bản pháp luật để hướng dẫn xử lý các vấn đề vướng mắc.
- Đề xuất loại văn bản pháp luật để hướng dẫn áp dụng thí điểm việc xử lý các vấn đề vướng mắc.

3.2.2. Xây dựng kế hoạch để áp dụng thí điểm cơ chế TDR

Đề xuất kế hoạch áp dụng thí điểm cơ chế TDR:

- Phạm vi địa lý được áp dụng thí điểm: khu vực nhận và khu vực gửi.
- Các lĩnh vực nhất định được áp dụng thí điểm.
- Thời gian được áp dụng thí điểm.
- Phương pháp đánh giá kết quả thí điểm.

3.2.3. Thể chế hóa và ban hành các chính sách để thúc đẩy việc áp dụng rộng rãi cơ chế TDR

Sau khi đánh giá việc thí điểm, nếu đạt được các kết quả tích cực, cần nghiên cứu để thể chế hóa và ban hành các chính sách để thúc đẩy việc áp dụng rộng rãi cơ chế TDR trong thực tiễn quản lý phát triển vùng và đô thị. Trước hết, cơ chế TDR nên được áp dụng giữa các khu vực trong phạm vi đô thị, sau đó, có thể mở rộng giữa đô thị và nông thôn trong phạm vi vùng./.

Tài liệu tham khảo

Tài liệu tiếng Việt

1. Huỳnh Thế Du (2018). Các cách thức khai thác giá trị từ đất cho phát triển hạ tầng đô thị. Kỷ yếu Hội thảo *Chuyển nhượng quyền phát triển bất động sản (TDR): Kinh nghiệm thực tiễn và khả năng áp dụng tại Thành*

phố Hồ Chí Minh do Viện Nghiên cứu phát triển Thành phố Hồ Chí Minh tổ chức vào ngày 07 tháng 12 năm 2018 tại Thành phố Hồ Chí Minh.

2. Phạm Trần Hải và cộng sự (2021). *Chuyển quyền phát triển không gian (TDR): Kinh nghiệm quốc tế và khả năng áp dụng tại Việt Nam* (ISBN:978-604-335-511-6). Thành phố Hồ Chí Minh: Nhà xuất bản Tổng hợp Thành phố Hồ Chí Minh.
3. Tống Thị Hạnh (2020). Hoàn thiện pháp luật về quyền phát triển không gian đô thị trong bối cảnh triển khai thi hành quy định về quyền bề mặt tại Bộ luật Dân sự năm 2015. *Tạp chí Quy hoạch đô thị*, số 41 năm 2020.
4. Nguyễn Hoàng Minh (2018). Thách thức quản lý thị trường chuyển nhượng quyền phát triển không gian (TDR) tại TP.HCM. Kỷ yếu Hội thảo *Chuyển nhượng quyền phát triển bất động sản (TDR): Kinh nghiệm thực tiễn và khả năng áp dụng tại Thành phố Hồ Chí Minh* do Viện Nghiên cứu phát triển Thành phố Hồ Chí Minh tổ chức ngày 06 tháng 12 năm 2018 tại Thành phố Hồ Chí Minh.

Tài liệu tiếng Anh

1. Chandy M. (2007). TDR - Lesson from Mumbai: The Use of ADRs & TDR in Slum Upgrading. *Paper presented at The World Bank 4th Urban Research Forum*.
2. Collaborative for The Advancement of The Study of Urbanism through Mixed Media - CASUMM (2007). *Background of Transfer of Development Rights (TDRs)*.
3. Froes M. & Robelo J. M. (2006). *Urban Operation and The São Paulo Metro Line 4.* Paper prepared for The World Bank.
4. Modhwadia C. B. & Padhya H. J. (2016). TDR as a Tool for Sustainable and Compact Development. *International Journal for Scientific Research and Development*.
5. Soumya D. (2013). Land Value Capture in Urban DRM Program. *EAP DRM Knowledge Notes - Disaster Risk Management in East Asia and the Parcific*. World Bank Working Paper Series no.26.

PHÁT TRIỂN THỊ TRƯỜNG BẤT ĐỘNG SẢN BỀN VỮNG TRONG BỐI CẢNH MỚI

Lãnh đạo Bộ Xây dựng

1. Khái quát tình hình thị trường bất động sản

Lĩnh vực bất động sản có vai trò hết sức quan trọng, sự phát triển của thị trường bất động sản đã góp phần thu hút các nguồn lực, tạo ra các tài sản cố định lớn cho nền kinh tế, đáp ứng nhu cầu về chỗ ở của nhân dân, bảo đảm an sinh xã hội, đồng thời góp phần quan trọng vào tăng trưởng của nền kinh tế.

Tuy nhiên, từ năm 2020, do tác động của đại dịch Covid, thị trường bất động sản đã gặp nhiều khó khăn; mặc dù cơ bản vẫn ổn định, chưa rơi vào tình trạng trầm lắng, đóng băng nhưng đã có sự giảm phát ở một số chỉ số, phân khúc bất động sản.

(1) Về nguồn cung bất động sản: trong năm 2021, các dự án bất động sản mới được cấp phép tiếp tục giảm so với các năm 2020 khiến nguồn cung bất động sản, nhà ở đặc biệt là nhà ở dành cho đối tượng thu nhập thấp vẫn còn hạn chế.

- Đối với dự án phát triển nhà ở thương mại: Cả nước có 252 dự án với 99.958 căn hộ được cấp phép; có 172 dự án với 24.027 căn hộ đã hoàn thành xây dựng (tương đương khoảng 45% năm 2020).

(2) Về lượng giao dịch căn hộ chung cư, nhà ở riêng lẻ, đất nền: Trên cả nước có 282.105 giao dịch bất động sản thành công. Trong đó, lượng giao dịch căn hộ chung cư, nhà ở riêng lẻ là 111.640 giao dịch (bằng khoảng 96,7% so với năm 2020 - tổng lượng giao dịch giảm mạnh trong quý III/2021); lượng giao dịch đất nền là 170.465 giao dịch.

(3) Về giá nhà ở và một số loại bất động sản: Mặc dù nền kinh tế có sự giảm phát do ảnh hưởng của đại dịch nhưng giá bất động sản, nhà ở, đất nền vẫn liên tục tăng từ đầu năm. Tính đến cuối năm 2021, giá căn hộ chung cư đã tăng bình quân khoảng 5–7%; giá nhà ở riêng lẻ trong dự án tăng 15-20%; giá đất nền tăng 20-30% so với thời điểm cuối năm 2020. Đặc biệt, tại thời điểm cuối Quý I đầu Quý II đã xảy ra hiện tượng tăng giá đột biến, thậm chí ***"sốt giá"*** đất nền tại một số địa điểm ở một số địa phương.

(4) Về dư nợ tín dụng: đối với hoạt động đầu tư, kinh doanh bất động sản tính đến 31/12/2021 là 728.842 tỷ đồng (so với thời điểm 31/12/2020 là 633.740 tỷ đồng).

(5) Về thu hút vốn đầu tư nước ngoài: lĩnh vực kinh doanh bất động sản đứng thứ 3 với hơn 2,6 tỷ USD (chiếm 8,3%). So với năm 2020 thì dòng vốn đổ vào lĩnh vực kinh doanh bất động sản giảm khoảng 1,6 tỷ USD.

2. Một số vấn đề đặt ra đối với lĩnh vực bất động sản

2.1 Một số vấn đề đặt ra từ thực tiễn:

(1) Hệ thống pháp luật liên quan đến lĩnh vực bất động sản đã từng bước được hoàn thiện. Tuy nhiên, Luật Đất đai, Luật Nhà ở, Luật Kinh doanh bất

động sản...vẫn còn có những nội dung giao thoa, chồng chéo, bất cập cần tiếp tục nghiên cứu sửa đổi, bổ sung để khắc phục các tồn tại hiện nay.

(2) Cơ cấu sản phẩm bất động sản chưa phù hợp, dư thừa bất động sản cao cấp, nhưng thiếu nhà ở xã hội, nhà ở dành cho công nhân, các đối tượng có thu nhập thấp tại khu vực đô thị.

(3) Giá bất động sản liên tục tăng, giá nhà ở đặc biệt là tại khu vực đô thị quá cao so với mặt bằng thu nhập chung của người dân cũng như tốc độ phát triển của nền kinh tế. Giá bất động sản một số khu vực, một số phân khúc đặc biệt là đất nền tăng nhanh trong thời gian ngắn do xuất hiện các thông tin chưa rõ ràng về quy hoạch hành chính từ huyện, thị xã lên quận, thành phố; về chủ trương đầu tư xây dựng các khu đô thị, khu du lịch mới, đầu tư xây dựng sân bay, dẫn đến giới đầu cơ, môi giới lợi dụng để "thổi giá" thu lợi.

(4) Chưa có cơ chế, giải pháp đồng bộ để thực hiện điều tiết thị trường bất động sản, thiếu chủ động về nguồn lực nên việc triển khai thường khó khăn, tác động chậm.

(5) Hoạt động của các sàn giao dịch bất động sản chưa đảm bảo việc quản lý các giao dịch bất động sản, phòng chống rửa tiền trong lĩnh vực bất động sản; quy định về điều kiện thành lập, hoạt động...sàn giao dịch bất động sản còn đơn giản, dẫn đến có nhiều bất cập trên thực tế như:

- Chưa hình thành được hệ thống giao dịch được kiểm soát, đảm bảo tính pháp lý trong giao dịch bất động sản, bảo vệ quyền lợi của người tiêu dùng.
- Nhà nước không quản lý được thông tin về thị trường bất động sản đúng với những gì đang diễn ra, thậm chí các Sở Xây dựng địa phương không quản lý được số lượng các sàn còn hoạt động hay đã đóng cửa. Cơ quan quản lý cũng khó đánh giá được chất lượng cũng như năng lực thật sự của các sàn giao dịch hiện nay.
- Còn có hiện tượng các sàn giao dịch BĐS câu kết với nhau "ôm hàng", "làm giá", "tạo sóng", " thổi giá", gây "sốt ảo" ăn chênh lệch làm nhiễu loạn thị trường BĐS.

(6) Hoạt động kinh doanh dịch vụ môi giới bất động sản chưa được kiểm soát tốt điều kiện các tổ chức, cá nhân được kinh doanh dịch vụ môi giới bất động sản, điều kiện được thi sát hạch về trình độ hiểu biết pháp luật, về kỹ năng hoạt động môi giới bất động còn đơn giản; chưa kiểm soát tốt được hoạt động của các cá nhân hành nghề môi giới bất động sản, thực tế còn bất cập như:

- Đội ngũ làm môi giới bất động sản yếu về chuyên môn, hiểu biết pháp luật hạn chế, chưa có tính chuyên nghiệp, yếu kém về đạo đức kinh doanh dẫn đến tình trạng làm ăn "chụp giật", không chịu trách nhiệm, gây thiệt hại cho khách hàng.
- Bên cạnh những nhân viên môi giới tại các sàn giao dịch bất động sản chuyên nghiệp có không ít những người hoạt động môi giới tự do, không có chứng chỉ môi giới bất động sản.
- Cá nhân môi giới đều không tự giác kê khai nộp thuế theo quy định, nhưng pháp luật hiện nay lại thiếu công cụ để kiểm soát việc này, dẫn đến tình trạng thất thu cho ngân sách nhà nước.

(7) Nguồn lực tài chính cho đầu tư các dự án bất động sản chưa đa dạng và bền vững, chủ yếu vẫn phụ thuộc vào nguồn vốn tín dụng ngân hàng và tiền ứng trước của khách hàng. Chưa nhiều doanh nghiệp kinh doanh bất động sản thực hiện huy động vốn thông qua chứng khoán, trái phiếu (một số doanh nghiệp huy động trái phiếu với lãi suất cao, tiềm ẩn rủi ro trong thanh toán).

Nhiều doanh nghiệp kinh doanh bất động sản chuyển sang thực hiện huy động vốn thông qua phát hành trái phiếu, lượng phát hành với quy mô lớn, lãi suất cao, không có tài sản bảo đảm sẽ tiềm ẩn rủi ro cho thị trường.

(8) Về hoạt động đấu giá quyền sử dụng đất: Vừa qua nhiều địa phương thực hiện đấu giá quyền sử dụng đất đạt kết quả, góp phần bổ sung vào nguồn thu lớn cho địa phương. Tuy nhiên, một số trường hợp trúng đấu giá với giá cao hơn gấp nhiều lần so với giá khởi điểm (có trường hợp cao bất thường) thu hút sự quan tâm của dư luận xã hội và có tác động tiêu cực đến thị trường bất động sản.

3. Một số chính sách, bối cảnh mới tác động đến thị trường bất động sản

Năm 2021 là năm có nhiều khó khăn của kinh tế Việt Nam với những tác động tiêu cực của đại dịch Covid-19. Thị trường bất động sản chịu ảnh hưởng nặng nề, hoạt động kinh doanh của các doanh nghiệp gặp rất nhiều khó khăn, hàng loạt dự án phải tạm dừng xây dựng... Trước tình hình đó, Chính phủ và các Bộ, ngành đã hết sức nỗ lực, khẩn trương nghiên cứu để ban hành nhanh chóng, kịp thời nhiều cơ chế, chính sách để giúp tháo gỡ khó khăn, phục hồi, phát triển nền kinh tế nói chung và lĩnh vực bất động sản nói riêng.

a. Trong năm 2021, Chính phủ đã chỉ đạo các Bộ, ngành tích cực nghiên cứu, hoàn thiện thể chế, chính sách để đảm bảo tính đồng bộ, liên thông của hệ thống pháp luật liên quan đến đầu tư, xây dựng, kinh doanh bất động sản. Nhiều chính sách mới ban hành và có hiệu lực trong năm 2021 về thi hành Luật Đất đai[1], Luật Nhà ở[2], Luật Đầu tư[3], Luật Xây dựng[4] và Luật Kinh doanh bất động sản[5] có tác động tích cực tới thị trường bất động sản.

1 Nghị định số 148/2020/NĐ-CP ngày18/12/2020 có hiệu lực từ ngày 08/02/2021 của Chính phủ về Hướng dẫn Luật Đất đai.

2 Nghị định số 30/2021/NĐ-CP ngày 26/3/2021 của Chính Phủ sửa đổi Nghị định 99/2015/NĐ-CP về Hướng dẫn Luật Nhà ở; Nghị định số 49/2021/NĐ-CP ngày 01/4/2021 của Chính phủ về phát triển Nhà ở xã hội; Nghị định số 69/2021/NĐ-CP ngày 15/7/2021cura Chính phủ về cải tạo, xây dựng lại nhà chung cư; Quyết định số 2161/QĐ-TTg Ngày 22/12/2021của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược phát triển nhà ở quốc gia giai đoạn 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2045.

3 Nghị định số 31/2021/NĐ-CP ngày 26/3/2021 của Chính Phủ về Hướng dẫn Luật Đầu tư

4 Nghị định số 15/2021/NĐ-CP ngày 03/3/2021 của Chính Phủ về quản lý dự án đầu tư xây dựng

5 Nghị định số 02/2022/NĐ-CP ngày 06/01/2022 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Kinh doanh bất động sản

Thủ tướng Chính phủ, Bộ Xây dựng đã có nhiều văn bản chỉ đạo[6] kịp thời trước tình hình thị trường có hiện tượng "sốt giá" đất nền; các doanh nghiệp bất động sản phát hành trái phiếu với khối lượng lớn, lãi suất cao; hiện tượng đấu giá quyền sử dụng đất có kết quả cao gấp nhiều lần giá khởi điểm…Đẩy mạnh tiến độ giải ngân kế hoạch vốn đầu tư công[7] và đẩy mạnh thi công các dự án đầu tư công trên cả nước để ngăn chặn tác động tiêu cực, đảm bảo thị trường phát triển ổn định, lành mạnh.

Cùng với đó, việc điều hành tín dụng với lãi suất cho vay trong năm 2021 tiếp tục giảm và ở mức khoảng 8-10%/năm, lãi suất gửi tiết kiệm ở mức thấp khoảng 5-6%/năm đã góp phần kích thích việc vay vốn để mua nhà cũng như đầu tư bất động sản khi tiềm năng tăng giá bất động sản có thể đem lại lợi nhuận cao hơn so với gửi tiết kiệm và đầu tư sản xuất kinh doanh trong tình hình dịch bệnh còn nhiều nguy cơ diễn biến phức tạp như hiện nay.

b. Ngày 11/01/2022, Quốc hội ban hành Nghị quyết số 43/2022/QH15 của Quốc hội về chính sách tài khóa, tiền tệ hỗ trợ Chương trình. Ngày 30/01/2022, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 11/NQ-CP về Chương trình phục hồi và phát triển kinh tế - xã hội. Trong đó, có nhiều cơ chế hỗ trợ về nhà ở, cụ thể như:

- Cho vay đối với cá nhân, hộ gia đình để mua, thuê mua nhà ở xã hội, nhà ở cho công nhân thuê; xây dựng mới hoặc cải tạo, sửa chữa nhà ở theo chính sách về nhà ở xã hội theo quy định tại Điều 16 Nghị định số 100/2015/NĐ-CP ngày 20/10/2015, khoản 10, Điều 1 của Nghị định số 49/2021/NĐ-CP ngày 01/4/2021 và các văn bản có liên quan. Tổng nguồn vốn cho vay là 15.000 tỷ đồng;

- Hỗ trợ lãi suất 2%/năm trong 02 năm 2022 – 2023 thông qua hệ thống các ngân hàng thương mại với các khoản vay thương mại cho doanh nghiệp,

6 Công điện số 8857/CĐ-VPCP ngày 3/12/2021 về tăng cường công tác quản lý, thanh tra, kiểm tra việc phát hành trái phiếu doanh nghiệp; Công điện số 1767/CĐ-TTg ngày 21/12/2021 về tình hình thực hiện đấu giá quyền sử dụng đất; văn bản số 5370/BXD-QLN ngày 24/12/2021, văn bản số 989/BXD-QLN ngày 25/3/2021.

7 Công điện số 1082/CĐ-TTg ngày 16/8/2021 về việc đẩy nhanh tiến độ thực hiện và giải ngân kế hoạch vốn đầu tư công năm 2021

hợp tác xã, hộ kinh doanh có khả năng trả nợ, có khả năng phục hồi trong các ngành, lĩnh vực: cải tạo chung cư cũ, xây dựng nhà ở xã hội, nhà ở cho công nhân mua, thuê và thuê mua.

Để triển khai thực hiện Nghị quyết số 11/NQ-CP của Chính phủ và Nghị quyết số 43/2022/QH15 của Quốc hội, Bộ Xây dựng đã ban hành Chương trình hành động và thành lập Tổ công tác triển khai thực hiện Nghị quyết số 11/NQ-CP ngày 30/01/2022 của Chính phủ về Chương trình phục hồi và phát triển kinh tế - xã hội và triển khai Nghị quyết số 43/2022/QH15 ngày 11/01/2022 của Quốc hội về chính sách tài khóa, tiền tệ hỗ trợ Chương trình (Quyết định số 56/QĐ-BXD ngày 15/02/2022; Quyết định số 66/QĐ-BXD ngày 17/02/2022).

Với hàng loạt các nhiệm vụ, giải pháp để: mở cửa nền kinh tế, nâng cao năng lực y tế, phòng chống dịch; đảm bảo an sinh xã hội và hỗ trợ việc làm; hỗ trợ phục hồi doanh nghiệp, hợp tác xã, hộ kinh doanh; đầu tư kết cấu hạ tầng; cải cách thể chế, cải cách thủ tục hành chính, cải thiện môi trường đầu tư, cho ta thấy quyết tâm của Quốc hội, Chính phủ và các Bộ, ngành, địa phương trong việc phục hồi và phát triển kinh tế - xã hội. Bằng việc hỗ trợ cả từ nguồn cung (hỗ trợ doanh nghiệp đầu tư) và từ nguồn cầu (hỗ trợ hộ gia đình, cá nhân mua, thuê, thuê mua nhà ở) các chương trình, chính sách phát triển nhà ở xã hội sẽ phát huy tác dụng; việc phục hồi, phát triển lĩnh vực nhà ở xã hội, nhà ở cho công nhân sẽ góp phần đảm bảo an sinh, chỗ ở cho người dân, mặt khác sẽ có khởi động, lan tỏa góp phần phục hồi, phát triển thị trường bất động sản trong thời gian tới.

4. Đề xuất, kiến nghị

Để đảm bảo thị trường bất động sản trong thời gian tới phát triển ổn định, lành mạnh, Bộ Xây dựng kiến nghị một số giải pháp sau:

4.1. Hoàn thiện thế chế, pháp luật liên quan đến lĩnh vực bất động sản, cụ thể:

i. Đề nghị trình Quốc hội cho ý kiến 02 Dự án Luật: Luật Nhà ở (sửa đổi) và Luật Kinh doanh bất động sản (sửa đổi) để tạo khung pháp lý cho hoạt động kinh doanh bất động sản, tăng cường hiệu quả quản lý thị trường bất

động sản.

Một số nội dung trong đề nghị xây dựng dự án Luật Kinh doanh bất động sản (sửa đổi) trong thời gian tới, cụ thể:

Sửa đổi, bổ sung chính sách, quy định về: kinh doanh nhà ở, công trình xây dựng có sẵn; kinh doanh nhà ở, công trình xây dựng hình thành trong tương lai; chuyển nhượng dự án bất động sản; kinh doanh dịch vụ môi giới bất động sản, sàn giao dịch bất động sản; kinh doanh quyền sử dụng đất đã có hạ tầng trong dự án bất động sản và chính sách về điều tiết để thị trường bất động sản phát triển ổn định, lành mạnh.

ii. Đề nghị trình Quốc hội cho ý kiến và thông qua Luật Đất đai (sửa đổi) để tạo cơ sở pháp lý đối với hoạt động kinh doanh quyền sử dụng đất:

a) Nghiên cứu, rà soát, sửa đổi các quy định của pháp luật hiện hành liên quan đến việc đấu giá quyền sử dụng đất bảo đảm thống nhất và phù hợp với tình hình thực tế tại địa phương, cụ thể:

- Quy định thống nhất về hình thức, trình tự, thủ tục trong tổ chức thực hiện đấu giá quyền sử dụng đất (thực tế việc đấu giá quyền sử dụng đất tại các địa phương thực hiện theo nhiều hình thức, trình trự khác nhau);
- Quy định thống nhất về việc xác định giá khởi điểm để đấu giá quyền sử dụng đất (thống nhất giữa pháp luật về đất đai và pháp luật về đấu giá);
- Quy định về số tiền đặt trước khi tham gia đấu giá và số tiền đảm bảo thực hiện hợp đồng khi trúng đấu giá;
- Quy định rõ thời hạn người trúng đấu giá phải nộp đủ số tiền trúng đấu giá để hạn chế tình trạng lợi dụng đấu giá đất để đầu cơ, "thổi giá".

b) Nghiên cứu sửa đổi pháp luật về đất đai, đặc biệt là các quy định liên quan đến việc xác định giá đất khi thực hiện thu hồi, giao đất, cho thuê đất, đấu giá quyền sử dụng đất phù hợp với thực tiễn, đảm bảo nguồn thu và tránh thất thoát ngân sách của nhà nước.

iii. Đề nghị các Bộ, ngành theo chức năng, nhiệm vụ được giao tiếp tục

nghiên cứu trình cơ quan có thẩm quyền ban hành hoặc ban hành theo thẩm quyền các cơ chế, chính sách pháp luật về đầu tư, quy hoạch, xây dựng, đất đai, thuế, tín dụng, kinh doanh bất động sản... để tháo gỡ khó khăn, tạo điều kiện thuận lợi cho phát triển thị trường bất động sản.

4.2. Đề nghị các địa phương:

Thực hiện chủ trương, chỉ đạo của Chính phủ về tăng cường phân cấp, phân quyền cho địa phương, đề nghị các địa phương thực hiện một số nhiệm vụ, giải pháp sau:

- Khẩn trương xây dựng, phê duyệt Chương trình, kế hoạch phát triển nhà ở của địa phương giai đoạn 2022-2025 và giai đoạn 2022- 2030 để có cơ sở chấp thuận chủ trương đầu tư, lựa chọn chủ đầu tư các dự án xây dựng nhà ở trên địa bàn.
- Tổ chức lập, phê duyệt, quy hoạch xây dựng, danh mục, tiến độ triển khai các dự án phát triển cơ sở hạ tầng, các dự án bất động sản đặc biệt là các dự án lớn và việc sáp nhập, thành lập, nâng cấp đơn vị hành chính tại địa phương, đồng thời tổ chức công bố công khai thông tin để minh bạch thông tin, ngăn chặn hiện tượng tung tin đồn thổi, đầu cơ nhằm đẩy giá để trục lợi bất hợp pháp; tổ chức thực hiện liên thông, rút ngắn thời gian quá trình xem xét, giải quyết thủ tục hành chính trong cấp mới, điều chỉnh, kiểm tra, rà soát dự án kinh doanh bất động sản.
- Tập trung tháo gỡ các thủ tục pháp lý chuẩn bị đầu tư của các dự án bất động sản, dự án nhà ở để tăng nguồn cung, tạo điều kiện phát triển các dự án nhà ở thương mại giá bình dân cho đối tượng thu nhập trung bình, điều chỉnh quy hoạch tăng cơ cấu nhà ở giá bình dân cho phù hợp.
- Tổ chức thực hiện giao đất, lựa chọn chủ đầu tư các dự án bất động sản, dự án nhà ở theo quy định của pháp luật về đất đai, pháp luật về nhà ở, pháp luật về đầu tư để thúc đẩy phát triển nhà ở, bất động sản trên địa bàn.
- Rà soát quỹ đất và đẩy mạnh phát triển nhà ở xã hội, nhà ở công nhân khu công nghiệp trên địa bàn; khẩn trương lập kế hoạch cụ thể để triển khai thực hiện Nghị quyết số 11/NQ-CP của Chính phủ: Về Chương trình phục hồi và phát triển kinh tế - xã hội và triển khai

Nghị quyết số 43/2022/QH15 của Quốc hội về chính sách tài khóa, tiền tệ hỗ trợ Chương trình, trong đó lập danh mục các dự án nhà ở có liên quan đến nguồn vốn hỗ trợ của Nhà nước như: dự án cải tạo, xây dựng lại nhà chung cư cũ, dự án nhà ở xã hội, nhà ở cho công nhân mua, thuê và thuê mua.

- Khẩn trương triển khai thực hiện việc cải tạo, xây dựng lại nhà chung cư cũ để bảo đảm chỗ ở an toàn cho người dân và góp phần xây dựng đô thị văn minh hiện đại.
- Có biện pháp quản lý, ngăn chặn việc chia tách, "phân lô, bán nền" tại các khu vực chưa được phép đầu tư, thiếu hệ thống hạ tầng; tăng cường kiểm soát hoạt động của các sàn giao dịch bất động sản, các tổ chức, cá nhân hành nghề môi giới bất động sản; chấn chỉnh hành vi mua bán trao tay nhiều lần, "thổi giá" gây nhiễu loạn thông tin thị trường bất động sản.
- Tăng cường công tác quản lý, giám sát, kiểm tra và thanh tra đồng thời xử lý nghiêm với các trường hợp môi giới, mua bán bất động sản, dự án bất động sản, quyền sử dụng đất vi phạm pháp luật về đất đai, về kinh doanh bất động sản và pháp luật có liên quan (nếu có). Đặc biệt, tăng cường kiểm soát chặt chẽ, xử lý nghiêm trường hợp kinh doanh bất động sản không đúng quy định, không đủ hồ sơ pháp lý, không đủ điều kiện kinh doanh.
- Rà soát công tác tổ chức đấu giá quyền sử dụng đất trên địa bàn đảm bảo đúng pháp luật, công khai, minh bạch; kịp thời phát hiện, xử lý nghiêm các vi phạm.
- Đẩy mạnh công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật cho các tổ chức, cá nhân có liên quan, đồng thời, tổ chức triển khai nghiêm túc, có hiệu quả các quy định pháp luật liên quan đến lĩnh vực bất động sản. Theo dõi nắm bắt thông tin, tình hình diễn biến của thị trường và thực hiện các biện pháp xử lý kịp thời để bình ổn thị trường, không để xảy ra tình trạng sốt giá và bong bóng bất động sản trên địa bàn.

GIỚI THIỆU VỀ TẬP ĐOÀN HƯNG THỊNH

Trong suốt hành trình 20 năm hình thành và phát triển, Tập đoàn Hưng Thịnh đã không ngừng lớn mạnh và kiên định với mục tiêu trở thành một trong những tập đoàn kinh tế tư nhân hàng đầu Việt Nam xoay quanh cốt lõi là bất động sản.

20 năm khẳng định uy tín cũng chính là 20 năm Tập đoàn Hưng Thịnh để lại dấu ấn sâu đậm trong lòng hàng triệu khách hàng với các sản phẩm mang chất lượng và giá trị thực phủ rộng khắp cả nước. Bằng việc đẩy mạnh chuyển đổi số và áp dụng công nghệ vào hoạt động kinh doanh, Tập đoàn Hưng Thịnh kỳ vọng tạo sức bật về kinh tế cho từng địa phương, nơi chúng tôi đã và đang kiến tạo những dự án quy mô lớn, giàu tiềm năng phát triển bền vững.

Với tầm nhìn vượt trội, tư duy toàn cầu, triết lý kinh doanh xoay quanh bất động sản giá trị thực cùng hệ sinh thái tối ưu và bền vững, mỗi thành viên của Tập đoàn Hưng Thịnh không ngừng hoàn thiện hơn nữa để tạo nên những sản phẩm và giá trị tốt đẹp cho Quý Đối tác, Quý Khách hàng, Cán bộ Nhân viên và cộng đồng xã hội, đóng góp hiệu quả vào quá trình phát triển kinh tế của đất nước, từ đó tiếp tục giữ vững vị thế của doanh nghiệp phát triển bền vững top đầu Việt Nam.

Hệ sinh thái tối ưu và bền vững Tập đoàn Hưng Thịnh:

- Hưng Thịnh Land: Nhà phát triển bất động sản
- Hưng Thịnh Incons: Tổng thầu thi công và xây dựng
- PropertyX: Giao dịch Bất động sản Platform
- Hưng Thịnh Investment: Đầu tư phát triển hệ sinh thái
- Hưng Thịnh Inovation: Đổi mới sáng tạo và chuyển giao công nghệ