

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO**

**BỘ XÂY DỰNG**

**TRƯỜNG ĐẠI HỌC KIẾN TRÚC HÀ NỘI**

**NCS. NGUYỄN DƯ MINH**

**ÁP DỤNG PHƯƠNG PHÁP ĐIỀU CHỈNH ĐẤT  
TRONG TRIỂN KHAI DỰ ÁN ĐẦU TƯ XÂY DỰNG  
KHU ĐÔ THỊ TẠI ĐÔ THỊ TRUNG TÂM THỦ ĐÔ HÀ NỘI**

**LUẬN ÁN TIẾN SỸ  
CHUYÊN NGÀNH: QUẢN LÝ ĐÔ THỊ VÀ CÔNG TRÌNH**

**Hà Nội - 2021**

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO**

**BỘ XÂY DỰNG**

**TRƯỜNG ĐẠI HỌC KIẾN TRÚC HÀ NỘI**

**NCS. NGUYỄN DUY MINH**

**ÁP DỤNG PHƯƠNG PHÁP ĐIỀU CHỈNH ĐẤT  
TRONG TRIỂN KHAI DỰ ÁN ĐẦU TƯ XÂY DỰNG  
KHU ĐÔ THỊ TẠI ĐÔ THỊ TRUNG TÂM THỦ ĐÔ HÀ NỘI**

**LUẬN ÁN TIẾN SỸ**

**CHUYÊN NGÀNH: QUẢN LÝ ĐÔ THỊ VÀ CÔNG TRÌNH**

**MÃ SỐ: 62.58.01.06**

**NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC**

**TS. KTS. LÊ TRỌNG BÌNH**

**TS. KTS. TRẦN THỊ LAN ANH**

**Hà Nội - 2021**

## LỜI CẢM ƠN

Trong quá trình thực hiện Luận án, tôi đã nhận được rất nhiều sự giúp đỡ nhiệt tình và đóng góp quý báu của các tập thể cá nhân để hoàn thành Luận án này.

Lời đầu tiên cho tôi bày tỏ lòng kính trọng và cảm ơn chân thành đối với TS. KTS. Lê Trọng Bình, TS. KTS. Trần Thị Lan Anh, người Thầy, người Cô đã trực tiếp hướng dẫn và chỉ bảo tận tình, giúp đỡ tôi trong suốt quá trình thực hiện Luận án.

Tôi xin chân thành cảm ơn sự chỉ bảo, đóng góp nhiệt tình của các thầy, cô giáo, các cán bộ thuộc khoa Sau Đại học và bộ môn Quản lý đô thị và công trình trường Đại học kiến trúc Hà Nội.

Tôi xin chân thành cảm ơn.

Hà Nội, ngày      tháng      năm 2021

Tác giả luận án

**Nguyễn Dư Minh**

## **LỜI CAM ĐOAN**

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu độc lập của riêng tôi, các số liệu trong luận án là trung thực, có nguồn gốc và được trích dẫn rõ ràng. Đề tài không trùng lặp với bất kỳ công trình khoa học nào đã được công bố.

Tác giả luận án

**Nguyễn Dư Minh**

## MỤC LỤC

LỜI CẢM ƠN .....	i
LỜI CAM ĐOAN .....	ii
MỤC LỤC .....	iii
DANH MỤC CÁC KÝ HIỆU, CÁC TỪ VIẾT TẮT.....	vii
DANH MỤC CÁC BẢNG.....	viii
DANH MỤC CÁC HÌNH VẼ, SƠ ĐỒ.....	ix
MỞ ĐẦU .....	1
1. Sự cần thiết của đề tài .....	1
2. Mục đích nghiên cứu.....	3
3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu .....	4
4. Phương pháp nghiên cứu .....	4
5. Nội dung nghiên cứu.....	5
6. Các kết quả nghiên cứu và những đóng góp mới của luận án .....	6
7. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của đề tài.....	7
8. Các khái niệm, thuật ngữ .....	8
9. Cấu trúc luận án .....	10
NỘI DUNG .....	11
CHƯƠNG I: TỔNG QUAN VỀ PHƯƠNG PHÁP ĐIỀU CHỈNH ĐẤT TRONG TRIỂN KHAI DỰ ÁN ĐẦU TƯ XÂY DỰNG KHU ĐÔ THỊ .....	11
1.1. Phương pháp điều chỉnh đất.....	11
1.1.1. Quá trình hình thành phát triển của phương pháp điều chỉnh đất.....	11
1.1.2. Khái niệm về phương pháp điều chỉnh đất.....	13
1.1.3. Phương thức thực hiện và nội dung của phương pháp điều chỉnh đất.....	16
1.1.4. Đặc điểm của phương pháp điều chỉnh đất.....	18
1.2. Triển khai dự án đầu tư xây dựng khu đô thị áp dụng phương pháp điều chỉnh đất trên thế giới.....	20
1.2.1. Mục tiêu và phạm vi áp dụng.....	20

1.2.2.	Loại hình dự án áp dụng phương pháp điều chỉnh đất .....	22
1.2.3.	Quy trình triển khai dự án áp dụng phương pháp điều chỉnh đất.....	24
1.2.4.	Điều kiện thực hiện.....	25
1.2.5.	Những lợi ích khi thực hiện dự án theo phương pháp điều chỉnh đất.....	27
1.2.6.	Những khó khăn khi thực hiện dự án áp dụng phương pháp điều chỉnh đất .....	30
1.3.	Đánh giá việc triển khai dự án đầu tư xây dựng khu đô thị tại đô thị trung tâm Thủ đô Hà Nội theo phương pháp điều chỉnh đất .....	34
1.3.1.	Vai trò, vị trí và tình hình đầu tư xây dựng khu đô thị tại đô thị trung tâm Thủ đô Hà Nội.....	34
1.3.2.	Sự tham gia của người sử dụng đất trong đầu tư xây dựng khu đô thị .....	38
1.3.3.	Huy động và khai thác sử dụng nguồn lực đất đai trong đầu tư xây dựng khu đô thị .....	39
1.3.4.	Chia sẻ lợi ích giữa các bên liên quan .....	41
1.4.	Các đề tài nghiên cứu khoa học, luận án, hội thảo khoa học tại Việt Nam có liên quan .....	44
1.4.1.	Nhóm các đề tài nghiên cứu, luận án.....	44
1.4.2.	Hội thảo khoa học .....	47
1.5.	Những vấn đề cần nghiên cứu.....	49
<b>CHƯƠNG II. CƠ SỞ KHOA HỌC ÁP DỤNG PHƯƠNG PHÁP ĐIỀU CHỈNH ĐẤT TRONG TRIỂN KHAI DỰ ÁN ĐẦU TƯ XÂY DỰNG KHU ĐÔ THỊ .....</b>		<b>50</b>
2.1.	Cơ sở lý thuyết áp dụng phương pháp điều chỉnh đất trong triển khai dự án đầu tư xây dựng khu đô thị .....	50
2.1.1.	Quy hoạch và quản lý không gian, kiến trúc, cảnh quan đô thị .....	50
2.1.2.	Quản lý và khai thác hiệu quả đất đô thị .....	54
2.1.3.	Vai trò của của cộng đồng trong đầu tư phát triển đô thị .....	57
2.1.4.	Vai trò quản lý của Nhà nước .....	63

2.2.	Cơ sở pháp lý áp dụng phương pháp điều chỉnh đất trong triển khai dự án đầu tư xây dựng khu đô thị .....	65
2.2.1.	Khung pháp lý về đầu tư phát triển đô thị .....	65
2.2.2.	Quản lý sử dụng đất trong đầu tư xây dựng khu đô thị .....	68
2.2.3.	Sự tham gia của người sử dụng đất trong đầu tư xây dựng... ..	72
2.2.4.	Trình tự đầu tư xây dựng khu đô thị .....	76
2.3.	Cơ sở thực tiễn áp dụng phương pháp điều chỉnh đất trong triển khai dự án .....	82
2.3.1.	Một số dự án tại Việt Nam có cơ chế triển khai tương đồng phương pháp điều chỉnh đất.....	82
2.3.2.	Một số dự án tại Thủ đô Hà Nội có cơ chế triển khai tương đồng phương pháp điều chỉnh đất.....	87
2.3.3.	Kinh nghiệm quốc tế về mô hình liên danh của các chủ sở hữu đất .....	90
2.3.4.	Kinh nghiệm quốc tế về chuyển đổi quyền sở hữu đất.....	92
2.3.5.	Kinh nghiệm quốc tế về hệ thống tiêu chí quản lý dự án .....	93
2.4.	Những yếu tố tác động khi áp dụng phương pháp điều chỉnh đất tại Việt Nam .....	96
2.4.1.	Bối cảnh thể chế.....	96
2.4.2.	Điều kiện về kinh tế, xã hội .....	98
2.4.3.	Bộ máy quản lý .....	100
<b>CHƯƠNG III: ÁP DỤNG PHƯƠNG PHÁP ĐIỀU CHỈNH ĐẤT TRONG TRIỂN KHAI DỰ ÁN ĐẦU TƯ XÂY DỰNG KHU ĐÔ THỊ TẠI ĐÔ THỊ TRUNG TÂM THỦ ĐÔ HÀ NỘI .....</b>		<b>102</b>
3.1.	Quan điểm, mục tiêu và nguyên tắc áp dụng .....	102
3.1.1.	Quan điểm.....	102
3.1.2.	Mục tiêu .....	102
3.1.3.	Nguyên tắc .....	103
3.2.	Áp dụng quy định góp quyền sử dụng đất và điều chỉnh lại quyền sử dụng đất .....	103
3.2.1.	Thành lập doanh nghiệp để triển khai dự án từ vốn góp bằng quyền sử dụng đất .....	103

3.2.2.	Phương án góp quyền sử dụng đất và điều chỉnh lại quyền sử dụng đất.....	106
3.2.3.	Thực hiện bồi thường, giải phóng mặt bằng, giao đất và cho thuê đất.....	109
3.2.4.	Điều chỉnh lại giấy chứng nhận quyền sử dụng đất khi hoàn thành xây dựng.....	111
3.2.5.	Lấy ý kiến các chủ thể có liên quan.....	112
3.3.	Lựa chọn dự án áp dụng.....	114
3.3.1.	Loại hình dự án áp dụng.....	114
3.3.2.	Tiêu chí đánh giá sự phù hợp của dự án.....	118
3.4.	Quy trình triển khai dự án áp dụng quy định góp quyền sử dụng đất và điều chỉnh lại quyền sử dụng đất.....	123
3.5.	Áp dụng thí điểm đối với dự án “Khu nhà ở IEC”.....	126
3.5.1.	Nguyên tắc thực hiện thí điểm.....	126
3.5.2.	Mô tả chung về dự án được chọn thí điểm.....	128
3.5.3.	Triển khai thực hiện thí điểm.....	128
3.5.4.	So sánh hiệu quả về kinh tế sau khi áp dụng thí điểm.....	135
3.6.	Bàn luận về các kết quả nghiên cứu của luận án.....	139
3.6.1.	Về áp dụng quy định góp quyền sử dụng đất và điều chỉnh lại quyền sử dụng đất.....	139
3.6.2.	Về việc lựa chọn khu vực và dự án áp dụng.....	143
3.6.3.	Về quy trình triển khai dự án áp dụng quy định góp quyền sử dụng đất và điều chỉnh lại quyền sử dụng đất.....	144
3.6.4.	Về kết quả áp dụng thí điểm.....	145
	KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ.....	147
	DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN.....	x
	TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	xi



**DANH MỤC CÁC KÝ HIỆU, CÁC TỪ VIẾT TẮT**

DNDA:	Doanh nghiệp dự án
DAĐCĐ:	Dự án điều chỉnh đất
ĐTXD:	Đầu tư xây dựng
BCNCKT:	Báo cáo nghiên cứu khả thi
GPMB:	Giải phóng mặt bằng
HTKT:	Hạ tầng kỹ thuật
HTXH:	Hạ tầng xã hội
KĐT:	Khu đô thị
KĐTM:	Khu đô thị mới
PPĐCĐ:	Phương pháp Điều chỉnh đất
PTĐT:	Phát triển đô thị
QHČĐT:	Quy hoạch chung đô thị
QHĐT:	Quy hoạch đô thị
QHPK:	Quy hoạch phân khu
QHCT:	Quy hoạch chi tiết
QSĐĐ:	Quyền sử dụng đất
UBND:	Ủy ban nhân dân
VBQPPL:	Văn bản quy phạm pháp luật

## DANH MỤC CÁC BẢNG

Bảng 1.1: Các loại hình dự án ĐTXD tại Hàn Quốc được thực hiện theo PPĐCĐ	23
Bảng 1.2: Các loại dự án áp dụng PPĐCĐ tại Nhật Bản đến năm 2002	24
Bảng 1.3: Thống kê số lượng các khu vực dự án áp dụng các cơ chế đất đai đến 2011 tại Hàn Quốc	28
Bảng 1.4: Tổng hợp các loại hình pháp nhân thực hiện dự án áp dụng PPĐCĐ tại một số quốc gia trên thế giới	29
Bảng 1.5: So sánh hiệu quả sử dụng đất của dự án điều chỉnh đất Misato Chuo.	30
Bảng 1.6: So sánh tỷ lệ yêu cầu đồng thuận khi thực hiện dự án áp dụng PPĐCĐ tại một số quốc gia	31
Bảng 1.7: So sánh về tỷ lệ góp đất tại một số quốc gia	31
Bảng 1.8. So sánh Thu – Chi của Dự án điều chỉnh đất Misato Chuo	34
Bảng 1.9: Danh mục số lượng các dự án nhà ở, khu đô thị tại các quy hoạch phân khu trong khu vực đô thị trung tâm Thủ đô Hà Nội	36
Bảng 2.1: Mẫu quy định về một số thông tin trên Giấy chứng nhận QSDĐ	71
Bảng 2.2: So sánh hiệu quả Dự án cải tạo, xây dựng lại toà I1, I2, I3 Thái Hà	88
Bảng 3.1: Đề xuất loại hình dự án ĐTXD áp dụng thí điểm	117
Bảng 3.2: Tổng hợp chung về các hộ gia đình, cá nhân có QSDĐ hợp pháp trong dự án	131
Bảng 3.3: So sánh giá trị kinh tế trước và sau thực hiện dự án	132
Bảng 3.4: Xác định tỷ lệ góp vốn theo từng phương án giá trị của QSDĐ	135
Bảng 3.5: So sánh hiệu quả sử dụng vốn đầu tư việc áp dụng phương án thí điểm	136
Bảng 3.6: So sánh lợi nhuận đầu tư giữa hai phương án	137
Bảng 3.7: So sánh phương án phân bổ lợi nhuận/ sản phẩm	138

## DANH MỤC CÁC HÌNH VẼ, SƠ ĐỒ

Hình 1.1: Sơ đồ minh họa quá trình đô thị hóa của một khu vực đô thị theo các kịch bản khác nhau	12
Hình 1.2: Trình tự 03 bước khi điều chỉnh đất	17
Hình 1.3: Minh họa cơ chế của PPĐCĐ	18
Hình 1.4: Dự án điều chỉnh đất để xây dựng lại Tokyo sau trận động đất Kanto	21
Hình 1.5: Dự án điều chỉnh đất để xây dựng thành phố mới Tama.	21
Hình 1.6: Dự án điều chỉnh đất để xây dựng, nâng cấp cơ sở hạ tầng đô thị tại thành phố Cao Hùng, Đài Loan.	22
Hình 1.7: Những nội dung trong hoạt động ĐTXD được điều chỉnh khi áp dụng PPĐCĐ trong triển khai dự án	26
Hình 1.8: Dự án điều chỉnh đất Misato Chuo, tỉnh Saitama, Nhật Bản	30
Hình 1.9: Bản vẽ thể hiện các ranh giới đô thị trung tâm Thủ đô Hà Nội với các phân vùng của Khu vực nội đô và Khu vực nội đô mở rộng	35
Hình 1.10: Thống kê số lượng các loại hình dự án phát triển đô thị tại đô thị trung tâm Thủ đô Hà Nội phân loại theo mục đích đề xuất ban đầu	39
Hình 1.11: Biểu đồ đánh giá tỷ lệ tình hình triển khai các dự án đầu tư xây dựng khu đô thị, khu nhà ở trên địa bàn thành phố Hà Nội năm 2015	41
Hình 1.12: Tài liệu công bố kết quả Hội thảo Thu gom và Điều chỉnh đất tại Việt Nam tháng 5/2014, Cần Thơ.	48
Hình 2.1: Biểu đồ dự kiến giá trị sử dụng đất tăng sau khi thực hiện dự án điều chỉnh đất của Nhật Bản	56
Hình 2.2: Minh họa sự gia tăng giá trị đất của dự án áp dụng PPĐCĐ	57

Hình 2.3: Minh họa cơ chế góp đất và sử dụng phần đất góp trong một dự án áp dụng PPĐCĐ tại Nhật Bản	61
Hình 2.4: Sơ đồ trình tự ĐTXD dự án theo các quy định pháp luật hiện hành.	78
Hình 2.5: Quy trình chi tiết thực hiện dự án áp dụng PPĐCĐ tại Nhật Bản theo hai loại đối tượng triển khai là Chính quyền đô thị và Liên danh	80
Hình 2.6: So sánh về quy trình triển khai dự án áp dụng PPĐCĐ và dự án theo cơ chế đất đai hiện hành tại Việt Nam.	81
Hình 2.7: Dự án nâng cấp khu dân cư ở thành phố Hải Dương	83
Hình 2.8: Dự án điều chỉnh đất đai khu tập thể Bệnh viện – Thành phố Tam Kỳ theo phương thức cộng đồng cùng tham gia.	84
Hình 2.9: Dự án cải tạo, xây dựng lại toà I1, I2, I3 Thái Hà. Từ trái qua: hiện trạng; phương án cải tạo và tòa nhà đã đi vào hoạt động	88
Hình 2.10: Ngõ mới mở ở Giang Biên	90
Hình 2.11: Minh họa về việc chuyển đổi quyền sở hữu đất sang sở hữu sàn xây dựng tại Nhật Bản.	93
Hình 2.12: Các tiêu chí cơ bản để đánh giá tổng quan khả năng áp dụng PPĐCĐ thực hiện dự án	94
Hình 2.13: Quy trình đánh giá lựa chọn phương án triển khai bằng PPĐCĐ cho dự án	95
Hình 2.14: Minh họa về giá trị lô đất trước và sau khi thực hiện PPĐCĐ để đánh giá giá trị thương mại của ô đất theo phương án điều chỉnh đất của Nhật Bản.	96
Hình 3.1: Sơ đồ minh họa hai phương án thành lập doanh nghiệp mới để thực hiện dự án áp dụng quy định góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ.	105

- Hình 3.2: Sơ đồ minh họa vị trí QHPK thuộc nhóm 2 gồm: S1, S2, S3, S4, S5, N1, N2, N3, N4, N5, N6, N7, N8, N9, N10 và N11. Khu vực tập trung số lượng lớn các dự án ĐTXD KĐT đang trong quá trình đô thị hóa phù hợp với quan điểm bước đầu áp dụng PPĐCĐ tại những khu vực có các điều kiện thuận lợi, ít những vấn đề phức tạp. 116
- Hình 3.3: Minh họa nhóm các tiêu chí quản lý dự án và một số tiêu chí đặc thù khi xem xét lô đất dự kiến áp dụng quy định quy định góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ để thực hiện dự án. 119
- Hình 3.4: Quy trình triển khai dự án ĐTXD KĐT tại đô thị trung tâm Thủ đô Hà Nội áp dụng quy định góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ 125
- Hình 3.5: Phối cảnh dự án thí điểm 128
- Hình 3.6: Vị trí dự án trong Quy hoạch phân khu S5 129
- Hình 3.7: Biểu đồ so sánh hiệu quả sử dụng vốn đối với phương án thí điểm 137

## **MỞ ĐẦU**

### **1. Sự cần thiết của đề tài**

Phương pháp điều chỉnh đất là việc góp đất một cách tự nguyện từ các chủ sở hữu đất, điều chỉnh các thuộc tính quản lý sử dụng đất và phân bổ lại đất đai cho các chủ sở hữu đất ban đầu. Phương pháp này khi được áp dụng trong công tác quản lý phát triển đô thị đã đảm bảo được sự tham gia xuyên suốt của người sử dụng đất trong toàn bộ quá trình đầu tư xây dựng vì vậy được nhiều quốc gia trên thế giới áp dụng. Tại Hàn Quốc, phương pháp này được áp dụng để hình thành các khu đô thị mới [64]; tại Nhật Bản, được áp dụng nhiều để cải tạo, chỉnh trang các khu đô thị hiện hữu hoặc tái thiết, xây dựng lại sau thảm họa, thiên tai [65]; tại Đài Loan là để khai thác hiệu quả quỹ đất khu trung tâm đô thị [85]; tại Đức đây là công cụ chính để thực thi các quy hoạch đô thị [74]... Hiện nay nhiều quốc gia đang phát triển như Brazil, Bhutan, Mongolia, Indonesia, Thailand, Nepal, Phillipine... đã và đang nghiên cứu, áp dụng phương pháp này trong công tác quản lý phát triển đô thị nói chung và triển khai các dự án đầu tư xây dựng khu đô thị nói riêng.

Phương pháp này được áp dụng rộng rãi vì những lý do sau:

- Thứ nhất là huy động được nguồn lực xã hội trong đầu tư phát triển đô thị bằng sự tham gia của người sử dụng đất. Phương pháp này đòi hỏi người sử dụng đất phải đóng góp một phần đất đai trên tinh thần tự nguyện cho mục tiêu nâng cấp hạ tầng đô thị; yêu cầu này không làm phát sinh giao dịch mua – bán đất đai cũng như không yêu cầu Nhà nước phải thu hồi đất, do đó giảm thiểu đáng kể nguồn lực cho chi phí thu hồi, bồi thường đất đai;
- Thứ hai là việc sử dụng tiết kiệm và hiệu quả đất đai. Trong phương pháp điều chỉnh đất, các lô đất sẽ được điều chỉnh, thay đổi về hình dáng,

hướng tuyến, chức năng, chỉ tiêu, mật độ xây dựng, tầng cao... cùng các thuộc tính có liên quan khác, theo hướng đảm bảo các yêu cầu về môi trường, yêu cầu trong công tác quản lý nhà nước cũng như các yêu cầu trong sản xuất, kinh doanh và sử dụng hàng ngày của người dân. Qua đó, giúp tăng cường hiệu quả, sử dụng đất tiết kiệm hơn;

- Thứ ba là hài hòa lợi ích giữa Nhà nước, nhà đầu tư và người sử dụng đất. Trong phương pháp điều chỉnh đất, người sử dụng đất được chia sẻ lợi ích không phải bằng tiền mà bằng phần đất trong dự án đã được đầu tư, nâng cấp hạ tầng (hoặc diện tích sàn xây dựng) trên cơ sở có giá trị tương đương với phần đất đóng góp ban đầu thông qua một quy trình công bằng, minh bạch. Cơ chế này đảm bảo hài hòa lợi ích giữa các bên liên quan.

Tại Việt Nam, sau 30 năm đổi mới, quá trình đô thị hóa đã thay đổi nhanh chóng bộ mặt đô thị. Điển hình tại đô thị trung tâm Thủ đô Hà Nội, nhiều khu đô thị mới được hình thành và phát triển; các khu vực đô thị hiện hữu cũng được nâng cấp, mở rộng về quy mô đất đai, được đầu tư xây dựng, nâng cấp hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội. Việc đầu tư xây dựng đô thị đã góp phần cải thiện điều kiện sống, sản xuất, giải trí của người dân cũng như thay đổi diện mạo kiến trúc cảnh quan đô thị.

Tuy nhiên, thực tiễn triển khai các dự án đầu tư xây dựng khu đô thị tại đô thị trung tâm Thủ đô Hà Nội đã cho thấy những vấn đề còn tồn tại nổi bật như sau: (i) thiếu cơ chế hiệu quả bảo đảm sự tham gia trực tiếp của người sử dụng đất trong quá trình triển khai dự án đầu tư xây dựng khu đô thị như: trong giai đoạn hình thành dự án đầu tư xây dựng, trong lập, phê duyệt và thực hiện dự án; (ii) thiếu cơ chế hiệu quả huy động được nguồn lực đất đai tại chỗ; hạn chế giao dịch mua – bán đất đai; giảm thiểu yêu cầu thu hồi đất, chi phí thu hồi, bồi thường đất đai; (iii) lợi ích có được từ việc đầu tư xây

dựng các khu đô thị chưa được chia sẻ hài hòa giữa các bên liên quan đặc biệt là vấn đề bồi thường cho những người sử dụng đất bị thu hồi đất đai trong phạm vi dự án.

Những vấn đề nêu trên đặt ra những yêu cầu mới trong việc triển khai các dự án đầu tư xây dựng khu đô thị tại đô thị trung tâm Thủ đô Hà Nội, đó là: (i) Áp dụng cơ chế hiệu quả đảm bảo quyền lợi vai trò và trách nhiệm của người sử dụng đất theo quy định pháp luật tham gia trong đầu tư xây dựng các khu đô thị; (ii) áp dụng phương thức triển khai dự án đầu tư xây dựng khu đô thị bảo đảm bảo đảm khai thác và sử dụng tiết kiệm, có hiệu quả đất đai và hạ tầng đô thị, phát triển đô thị bền vững, hài hòa lợi ích cộng đồng hài hoà với lợi ích của Nhà nước và nhà đầu tư. Do đó, việc nghiên cứu áp dụng phương pháp điều chỉnh đất trong triển khai dự án đầu tư xây dựng khu đô thị tại đô thị trung tâm Thủ đô Hà Nội là một việc làm hết sức cần thiết. Nghiên cứu sẽ góp phần xây dựng cơ sở khoa học cho việc đưa vào áp dụng một biện pháp quản lý phát triển đô thị mới, đã được thực tiễn nhiều quốc gia kiểm nghiệm, giải quyết được những bất cập đang tồn tại. Vì những lý do trên, tác giả lựa chọn đề tài ***“Áp dụng phương pháp điều chỉnh đất trong triển khai dự án đầu tư xây dựng khu đô thị tại đô thị trung tâm Thủ đô Hà Nội”*** là nội dung nghiên cứu trong luận án tiến sĩ.

## **2. Mục đích nghiên cứu**

- Nghiên cứu tìm hiểu về phương pháp điều chỉnh đất gồm: thuật ngữ, khái niệm, cơ chế vận hành, phạm vi áp dụng, điều kiện áp dụng và ưu, nhược điểm; chọn lọc những nội dung của phương pháp điều chỉnh đất trong triển khai các dự án đầu tư xây dựng khu đô thị trên thế giới cho bối cảnh Việt Nam;

- Nghiên cứu áp dụng các cơ chế của phương pháp điều chỉnh đất trong triển khai dự án đầu tư xây dựng khu đô thị tại đô thị trung tâm Thủ đô Hà Nội.



### **3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu**

a) Đối tượng nghiên cứu: phương thức triển khai dự án đầu tư xây dựng khu đô thị trên cơ sở áp dụng các cơ chế của phương pháp điều chỉnh đất trên thế giới.

b) Phạm vi nghiên cứu: các dự án đầu tư xây dựng khu đô thị được xác định trong các đồ án quy hoạch phân khu tại khu vực đô thị trung tâm Thủ đô Hà Nội; cụ thể tại các quy hoạch phân khu ở khu vực nội đô mở rộng và các khu vực chuỗi đô thị, vành đai xanh, nêm xanh là những khu vực đang trong quá trình đô thị hóa phù hợp để xem xét áp dụng những cơ chế mới.

### **4. Phương pháp nghiên cứu**

Luận án sử dụng các phương pháp nghiên cứu cơ bản sau đây:

- Phương pháp phân tích: đây là phương pháp nghiên cứu chính trong luận án trên cơ sở phân tích, chọn lọc những đặc điểm của phương pháp điều chỉnh đất trên thế giới; phân tích hệ thống văn bản quy phạm pháp luật Việt Nam về quy hoạch, đầu tư, xây dựng, nhà ở, đất đai và phát triển đô thị để tìm mối liên hệ với việc áp dụng phương pháp điều chỉnh đất;

- Phương pháp so sánh, đối chiếu: đây cũng là phương pháp nghiên cứu quan trọng trong luận án nhằm thực hiện so sánh, đối chiếu những ưu điểm, hạn chế giữa phương pháp điều chỉnh đất với việc thu hồi đất và thỏa thuận đất đai tại Việt Nam; so sánh về quy trình dự án áp dụng phương pháp điều chỉnh đất và dự án không áp dụng phương pháp này;

- Phương pháp thống kê: thống kê số lượng các dự án về tình hình triển khai; phân nhóm theo các loại dự án chậm tiến độ, đúng tiến độ, phải điều chỉnh quy hoạch... Các số liệu, đánh giá được tổng hợp từ các Báo cáo về tình hình phát triển đô thị thành phố Hà Nội của Sở Xây dựng thành phố Hà Nội;

- Phương pháp đánh giá SWOT: áp dụng phân tích các khía cạnh khác nhau khi áp dụng phương pháp điều chỉnh đất để triển khai dự án trong bối cảnh kinh tế xã hội và hệ thống thể chế pháp luật tại Việt Nam;

- Phương pháp dự báo: phương pháp này được áp dụng nhằm đánh giá tính khả thi của việc áp dụng phương pháp điều chỉnh đất trong triển khai dự án đầu tư xây dựng khu đô thị.

## **5. Nội dung nghiên cứu**

Luận án gồm những nội dung nghiên cứu cơ bản như sau:

- Về phương pháp điều chỉnh đất gồm: (i) quá trình hình thành phát triển; (ii) khái niệm; (iii) quy trình và nội dung; (iv) các đặc điểm cơ bản;

- Về việc triển khai dự án đầu tư xây dựng khu đô thị áp dụng phương pháp điều chỉnh đất gồm: (i) mục tiêu và phạm vi áp dụng; (ii) loại hình dự án áp dụng; (iii) quy trình triển khai dự án; (iv) điều kiện thực hiện; (v) những lợi ích và khó khăn khi áp dụng phương pháp điều chỉnh đất;

- Đánh giá việc triển khai dự án đầu tư xây dựng khu đô thị tại đô thị trung tâm Thủ đô Hà Nội theo phương thức dự án áp dụng phương pháp điều chỉnh đất. Trong đó cụ thể về một số kết quả trong quản lý đầu tư xây dựng khu đô thị và những hạn chế của việc triển khai dự án khi so sánh với dự án trên thế giới áp dụng phương pháp điều chỉnh đất;

- Cơ sở lý thuyết áp dụng phương pháp điều chỉnh đất trong triển khai dự án đầu tư xây dựng khu đô thị: (i) lý thuyết về quy hoạch và quản lý không gian, kiến trúc, cảnh quan đô thị; (ii) quản lý và khai thác hiệu quả đất đô thị; (iii) vai trò của cộng đồng trong đầu tư phát triển đô thị; (iv) vai trò quản lý của Nhà nước;

- Cơ sở pháp lý áp dụng phương pháp điều chỉnh đất trong triển khai dự án đầu tư xây dựng khu đô thị gồm: (i) khung pháp lý về đầu tư phát triển đô thị; (ii) quản lý sử dụng đất trong đầu tư xây dựng khu đô thị; (iii) sự tham gia của người sử dụng đất trong đầu tư xây dựng; (iv) trình tự đầu tư xây dựng khu đô thị;

- Cơ sở thực tiễn áp dụng phương pháp điều chỉnh đất trong triển khai dự án đầu tư xây dựng khu đô thị gồm: (i) đánh giá một số dự án đầu tư xây dựng tại Việt Nam và Hà Nội có những bước triển khai tương đồng với dự án áp dụng phương pháp điều chỉnh đất trên thế giới; (ii) một số bài học kinh nghiệm quốc tế;

- Nghiên cứu những yếu tố tác động gồm bối cảnh thể chế, điều kiện kinh tế, xã hội và bộ máy quản lý;

- Áp dụng phương pháp điều chỉnh đất trong triển khai dự án đầu tư xây dựng khu đô thị tại đô thị trung tâm Thủ đô Hà Nội: (i) áp dụng quy định góp quyền sử dụng đất và điều chỉnh lại quyền sử dụng đất; (ii) lựa chọn khu vực và dự án áp dụng; (iii) quy trình triển khai dự án; (iv) áp dụng thí điểm đối với một dự án cụ thể.

## **6. Các kết quả nghiên cứu và những đóng góp mới của luận án**

Luận án đã có những kết quả nghiên cứu và đóng góp mới như sau:

- Tổng hợp, đánh giá và chọn lọc những đặc điểm của phương pháp điều chỉnh đất và biện pháp áp dụng phương pháp này trong triển khai dự án đầu tư xây dựng khu đô thị trên thế giới;

- Nêu được cơ chế thực hiện tại Việt Nam khi áp dụng phương pháp điều chỉnh đất trong triển khai dự án đầu tư xây dựng khu đô thị là quy định góp quyền sử dụng đất và điều chỉnh lại quyền sử dụng đất;

- Đề xuất biện pháp áp dụng quy định góp quyền sử dụng đất và điều chỉnh lại quyền sử dụng đất trong triển khai dự án;

- Đề xuất loại hình dự án, nhóm tiêu chí đánh giá dự án áp dụng và quy trình triển khai dự án áp dụng quy định góp quyền sử dụng đất và điều chỉnh lại quyền sử dụng đất.

## **7. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của đề tài**

Luận án có những ý nghĩa khoa học như sau:

- Luận án góp phần bổ sung, hoàn thiện lý luận về vai trò và trách nhiệm của người sử dụng đất trong việc đóng góp và tham gia với Nhà nước, nhà đầu tư để đầu tư, xây dựng phát triển đô thị;

- Luận án góp phần bổ sung, hoàn thiện lý luận về quy trình triển khai dự án đầu tư xây dựng khu đô thị với sự tham gia của người sử dụng đất.

Luận án có tính thực tiễn như sau:

- Những nội dung tổng kết, chọn lọc đặc điểm, bài học kinh nghiệm của phương pháp điều chỉnh đất trên thế giới là tài liệu cho các nhà quản lý, nhà đầu tư, tổ chức tư vấn nghiên cứu và tham khảo, do những tài liệu bằng tiếng Việt về phương pháp điều chỉnh đất chưa có nhiều;

- Kết quả phân tích của luận án về hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật chỉ ra các quy định pháp lý cho phép Nhà nước, nhà đầu tư và người sử dụng đất thi hành áp dụng quy định góp quyền sử dụng đất và điều chỉnh quyền sử dụng đất trong triển khai dự án đầu tư. Những kiến nghị, đề xuất của Luận án là cơ sở để cơ quan quản lý nhà nước xem xét, quyết định việc sửa đổi, bổ sung quy định pháp luật hướng tới việc chính thức quy định về phương pháp điều chỉnh đất trong hệ thống pháp luật Việt Nam;

- Luận án đã đưa ra một quy trình triển khai dự án cụ thể với sự tham gia của người sử dụng đất thông qua quy định góp quyền sử dụng đất và điều chỉnh lại quyền sử dụng đất.

## **8. Các khái niệm, thuật ngữ**

- *Bồi thường về đất* là việc Nhà nước trả lại giá trị quyền sử dụng đất đối với diện tích đất thu hồi cho người sử dụng đất [40].

- *Chỉ tiêu sử dụng đất quy hoạch đô thị/ quy hoạch xây dựng* là chỉ tiêu để quản lý phát triển không gian, kiến trúc được xác định cụ thể cho một khu vực hay một lô đất bao gồm mật độ xây dựng, hệ số sử dụng đất, chiều cao xây dựng tối đa, tối thiểu của công trình [42].

- *Chuyển quyền sử dụng đất* là việc chuyển giao quyền sử dụng đất từ người này sang người khác thông qua các hình thức chuyển đổi, chuyển nhượng, thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất và góp vốn bằng quyền sử dụng đất [40].

- *Dự án đầu tư xây dựng khu đô thị* là dự án đầu tư xây dựng có công năng phục vụ hỗn hợp, đồng bộ hệ thống hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội với nhà ở hoặc công trình xây dựng khác theo quy hoạch xây dựng được cấp có thẩm quyền phê duyệt để xây dựng mới hoặc cải tạo, chỉnh trang đô thị [44].

- *Dự án điều chỉnh đất* là dự án đầu tư xây dựng áp dụng phương pháp điều chỉnh đất.

- *Đăng ký đất đai, nhà ở, tài sản khác gắn liền với đất* là việc kê khai và ghi nhận tình trạng pháp lý về quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở, tài sản khác gắn liền với đất và quyền quản lý đất đối với một thửa đất vào hồ sơ địa chính [40].

- *Điều chỉnh quyền sử dụng đất* là việc điều chỉnh các nội dung được nêu trong Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất bao gồm việc điều chỉnh các yếu tố vật lý của lô đất.

- *Giá đất* là giá trị của quyền sử dụng đất tính trên một đơn vị diện tích đất [40].

- *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 [40].

- *Hoạt động xây dựng* gồm lập quy hoạch xây dựng, lập dự án đầu tư xây dựng công trình, khảo sát xây dựng, thiết kế xây dựng, thi công xây dựng, giám sát xây dựng, quản lý dự án, lựa chọn nhà thầu, nghiệm thu, bàn giao đưa công trình vào khai thác sử dụng, bảo hành, bảo trì công trình xây dựng và hoạt động khác có liên quan đến xây dựng công trình [45].

- *Khu đô thị* là một khu vực trong đô thị, được đầu tư xây dựng đồng bộ về hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội và nhà ở [31].

- *Lập dự án đầu tư xây dựng* gồm việc lập Báo cáo nghiên cứu tiền khả thi đầu tư xây dựng (nếu có), Báo cáo nghiên cứu khả thi đầu tư xây dựng hoặc Báo cáo kinh tế - kỹ thuật đầu tư xây dựng và thực hiện các công việc cần thiết để chuẩn bị đầu tư xây dựng [45].

- *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 [40].

- *Người sử dụng đất* là người được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất, nhận chuyển quyền sử dụng đất theo quy định pháp luật về đất đai [40].

- *Phương pháp điều chỉnh đất* là việc góp đất một cách tự nguyện từ các chủ sở hữu đất, điều chỉnh các thuộc tính quản lý sử dụng đất và phân bổ lại đất đai cho các chủ sở hữu đất ban đầu.

- *Sở hữu đất đai*: đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý [40].

- *Thuộc tính quản lý sử dụng đất* là việc quản lý các nội dung về vị trí, kích thước, hình dạng lô đất; về các tài sản gắn liền với đất; về chức năng sử dụng đất; về các chỉ tiêu quy hoạch; về các quyền liên quan tới lô đất.

- *Thửa đất* là phần diện tích đất được giới hạn bởi ranh giới xác định trên thực địa hoặc được mô tả trên hồ sơ [40].

- *Triển khai dự án* là việc thực hiện bốn giai đoạn của dự án gồm giai đoạn chấp thuận chủ trương đầu tư và lựa chọn nhà đầu tư (hay giai đoạn nghiên cứu tiền khả thi; giai đoạn chuẩn bị dự án (hay giai đoạn nghiên cứu khả thi); giai đoạn thực hiện dự án; giai đoạn kết thúc xây dựng đưa công trình vào khai thác sử dụng.

## **9. Cấu trúc luận án**

Luận án gồm 3 phần: Mở đầu, Nội dung và Kết luận, kiến nghị. Trong đó phần Nội dung gồm 3 chương được cấu trúc theo trình tự như sau:

- Chương I: Tổng quan về phương pháp điều chỉnh đất trong triển khai dự án đầu tư xây dựng khu đô thị.

- Chương II: Cơ sở khoa học áp dụng phương pháp điều chỉnh đất trong triển khai dự án đầu tư xây dựng khu đô thị.

- Chương III: Áp dụng phương pháp điều chỉnh đất trong triển khai dự án đầu tư xây dựng khu đô thị tại đô thị trung tâm Thủ đô Hà Nội.

## **NỘI DUNG**

# **CHƯƠNG I: TỔNG QUAN VỀ PHƯƠNG PHÁP ĐIỀU CHỈNH ĐẤT TRONG TRIỂN KHAI DỰ ÁN ĐẦU TƯ XÂY DỰNG KHU ĐÔ THỊ**

## **1.1. Phương pháp điều chỉnh đất**

### **1.1.1. Quá trình hình thành phát triển của phương pháp điều chỉnh đất**

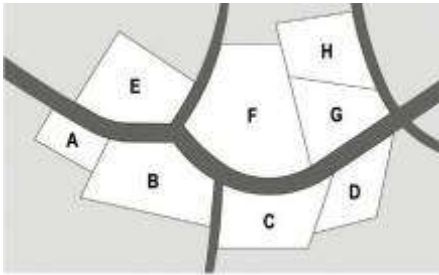
Lịch sử của quá trình đô thị hóa cho thấy quản lý sử dụng đất là vấn đề cấp bách tại hầu hết các đô thị trên thế giới, đặc biệt đối với các quốc gia đang phát triển. Tốc độ đô thị hóa nhanh cùng với quy mô dân số ngày càng tăng tạo ra áp lực rất lớn lên nhu cầu chỗ ở cũng như các dịch vụ đô thị cơ bản, từ đó đặt ra yêu cầu về quỹ đất cho cả mục đích công và tư. Để giải quyết các nhu cầu này, cả khu vực tư nhân và Nhà nước đã có những cách thức khác nhau trong việc tập hợp, huy động đất đai để đầu tư phát triển.

Với khu vực tư nhân đó là sự phát triển tự phát, chuyển nhượng, giao dịch đất đai giữa các chủ sở hữu đất. Cách thức chuyển nhượng đất đai này giúp nhanh chóng đáp ứng tức thời yêu cầu về chỗ ở cũng như điều kiện tài chính của chủ sở hữu đất. Nhưng hạn chế của cách thức này là chưa đồng bộ phát triển được hạ tầng đô thị và ảnh hưởng đến hiệu quả quản lý PTĐT. Trong khi đó, với khu vực Nhà nước đó là cách thức thu hồi đất. Cách thức này giúp Nhà nước có quỹ đất để xây dựng các công trình hạ tầng đô thị, đáp ứng yêu cầu quản lý. Nhưng hạn chế cơ bản của nó là thiếu sự tham gia của người sử dụng đất và chia sẻ các lợi ích một cách hài hòa của các bên.

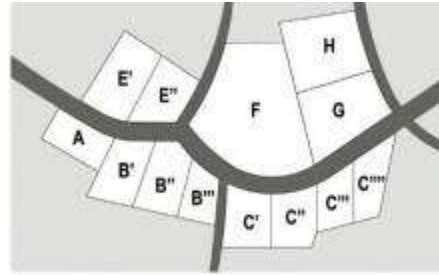
Tuy nhiên, trong quá trình đô thị hóa từ giai đoạn cuối thế kỷ thứ 17, bên cạnh hai hình thức tập hợp, huy động đất đai như nêu trên, còn xuất hiện thêm



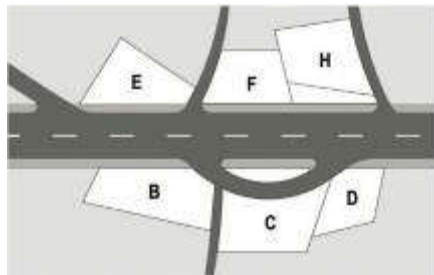
một biện pháp nữa gọi là Phương pháp điều chỉnh đất. Tại nhiều quốc gia PPĐCĐ cho thấy là hiệu quả nhất so với biện pháp thu hồi đất hay chuyển nhượng đất đai [79]. Hình 1.1 minh họa kết quả của các kịch bản phát triển khác nhau theo ba cách thức trên của một khu vực đô thị.



Hình a. Hiện trạng các khu đất trong phạm vi dự án.

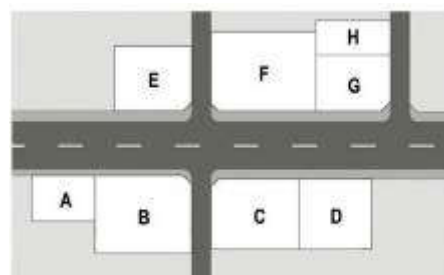


Hình b. Trường hợp phát triển đô thị tự phát khi các chủ sở hữu chia nhỏ các lô đất vì mục tiêu lợi nhuận.



Hình c. Trường hợp phát triển đô thị bằng việc thu hồi đất.

Đường giao thông được mở rộng, tuy nhiên chất lượng được cải thiện không đồng đều và toàn diện. (hình dạng các lô đất ko thay đổi, giá trị đất tăng thấp)



Hình d. Trường hợp phát triển đô thị bằng phương pháp Điều chỉnh đất.

Toàn bộ khu vực được cải thiện bằng hệ thống đường mới. Các chủ sở hữu đất được duy trì tại khu vực dự án, lợi ích được chia sẻ đồng đều. (hình dáng các lô đất thay đổi để cho công tác xây dựng, giá trị đất tăng cao)

*Hình 1.1: Sơ đồ minh họa quá trình phát triển của một khu vực đô thị theo các kịch bản khác nhau [65].*

PPĐCĐ có nguồn gốc xuất phát từ việc tập trung đất nông nghiệp để hướng tới quản lý và sử dụng đất được hiệu quả hơn. Mỹ là quốc gia đầu tiên ghi nhận việc áp dụng PPĐCĐ khi mà Goegre Washington đã áp dụng cơ chế thu gom đất nông nghiệp từ nhiều chủ hộ khác nhau để xây dựng thủ đô vào năm 1791. Goegre Washington khi đó đã khuyến khích các chủ đất cùng góp

đất vào phát triển hoặc chỉnh trang các khu dân cư theo cơ chế: *thứ nhất* là tạo quỹ đất và kinh phí cho mục đích phát triển hạ tầng, dịch vụ công cộng, nâng cao chất lượng môi trường sống, giải quyết vấn đề an sinh xã hội và nhà ở; *thứ hai* là phân bổ lại đất đai cho các chủ sở hữu một phần diện tích đất đô thị có giá trị tương đương hoặc lớn hơn giá trị đất ban đầu. Đây được xem là dự án áp dụng PPĐCĐ đầu tiên trên thế giới.

Tại Nhật Bản, sự phát triển của PPĐCĐ cũng có nguồn gốc từ nhu cầu tích tụ, tập trung đất nông nghiệp để hình thành các thửa đất lớn cho năng suất lao động cao hơn và nâng cấp hạ tầng giao thông, thủy lợi [70]. Tuy nhiên, việc áp dụng rộng rãi PPĐCĐ trong quản lý PTĐT tại Nhật Bản chỉ diễn ra sau trận động đất Kanto ở Tokyo năm 1923. Nhật Bản khi đó đã triển khai dự án tái thiết xây dựng các KĐT với quy mô khoảng 3.000ha với cơ chế tương tự như tích tụ, tập trung đất nông nghiệp [71]. Trên cơ sở kết quả có được, năm 1954 Nhật Bản đã ban hành Luật Điều chỉnh đất với phạm vi áp dụng rất rộng, đáp ứng đa dạng các yêu cầu khác nhau của công tác quản lý PTĐT.

Những kết quả tích cực tại Nhật Bản đã có ảnh hưởng lớn tới các quốc gia tại Châu Á: Hàn Quốc và Đài Loan áp dụng PPĐCĐ để tái thiết đô thị sau chiến tranh; các quốc gia Đông Nam Á áp dụng để đáp ứng các nhu cầu mới trong quá trình đô thị hóa. Trên bình diện thế giới, PPĐCĐ này được áp dụng nhiều ở Đức, Úc, Ấn Độ, Canada và Thổ Nhĩ Kỳ [71]. Cho đến nay việc áp dụng PPĐCĐ chủ yếu phục vụ quản lý PTĐT.

### **1.1.2. Khái niệm về phương pháp điều chỉnh đất**

“The Land Readjustment” là thuật ngữ tiếng Anh được thế giới đồng thuận sử dụng lần đầu tiên tại Hội nghị quốc tế về nội dung này ở Đài Loan năm 1979 [85]. Tuy nhiên, thực tiễn các quốc gia có sử dụng các thuật ngữ khác như: ASEAN thì sử dụng thuật ngữ “Land Consolidation”; Úc sử dụng

thuật ngữ là “Land Pooling”; Ấn Độ là “Block Reconstitution”; tại Đức, là “Land Readjustment”; tại Hàn Quốc là “Replotting Method”; tại Thổ Nhĩ Kỳ là “Land and Landlot Arrangement”. Bên cạnh đó, nhiều học giả cũng sử dụng các thuật ngữ tiếng Anh khác như: “urban land readjustment”; “land regroupment”; “land reform”; “land reordering” [85]. Để thống nhất sử dụng, trong Luận án này thuật ngữ tiếng Việt của “Land Readjustment” được dịch là “phương pháp điều chỉnh đất”.

a) Khái niệm về PPĐCĐ của các chuyên gia, tổ chức

Nguồn gốc của PPĐCĐ là từ việc những người sử dụng đất chủ động góp đất đai cho các mục tiêu phát triển đã được các chuyên gia giải thích như:

- PPĐCĐ được hiểu một cách đơn giản là một công cụ để chính quyền đô thị, các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thể trực tiếp tham gia trong quá trình đô thị hóa để cùng chia sẻ lợi ích [85];

- Theo Seele (1982), PPĐCĐ là công cụ để tổ chức sắp xếp đất đai theo hướng việc phân bổ đất đai cho mục đích công cộng và nhu cầu tư nhân, đảm bảo theo các quy định của quy hoạch đô thị;

- Theo Archer (1992), PPĐCĐ là một kỹ thuật quản lý PTĐT tại các vùng đất ngoại vi đô thị nơi mà những miếng đất rời rạc được gom lại để quy hoạch thống nhất, có dịch vụ và phân bổ như những bất động sản độc lập. Một phần diện tích sẽ được bán để chi trả cho chi phí thực hiện dự án và phân bổ đất lại cho các chủ sở hữu ban đầu.

Ngoài ra, năm 1990, Trung tâm định cư con người liên hợp quốc đã có Nghị quyết về PPĐCĐ, theo đó: *“thông qua việc điều chỉnh đất, các khu vực chưa phát triển, thường là khu ngoại vi đô thị được quy hoạch lại để nâng cấp, trong đó bao gồm cả việc sắp xếp lại các lô đất, xây dựng đường giao thông và các hạ tầng đô thị khác. Thay vì phải trả tiền để được nâng cấp hạ*

*tầng, các chủ sở hữu đất sẽ góp một phần đất của mình cho chính quyền coi như là chi phí cho việc nâng cấp. Chính quyền có thể bán lại phần đất này để chi trả chi phí đầu tư xây dựng hạ tầng”.*

Các khái niệm trên đều cho thấy một điểm chung trong giải thích về PPĐCĐ đó là sự tham gia tự nguyện của người sử dụng đất khi họ góp một diện tích đất mình sở hữu để phát triển hạ tầng đô thị, cũng như dành quỹ đất để dự trữ phát triển. Đây là đặc điểm cơ bản của PPĐCĐ.

#### b) Khái niệm về PPĐCĐ theo luật pháp một số quốc gia

Hiện nay, trên thế giới chỉ có Nhật Bản và Thái Lan là hai quốc gia có luật riêng về PPĐCĐ, tên là Luật Điều chỉnh đất. Các quốc gia khác quy định về PPĐCĐ trong các luật về QHĐT, đất đai hay PTĐT như: tại Hàn Quốc, quy định về PPĐCĐ được nêu tại các điều 11, 21 và 28 trong Luật Phát triển đô thị; tại Đài Loan là Điều 25 Luật Tái thiết đô thị năm 2010 và điều 48 Luật Quy hoạch đô thị năm 2010; tại Đức là điều 45 Luật Xây dựng liên bang Đức; tại Nepal là Mục 12.1.2 Luật Phát triển đô thị mới; tại Úc là Mục 6, Chương 6 Luật Quy hoạch và phát triển đô thị từ năm 1928; tại Thổ Nhĩ Kỳ là Điều 18 Luật Kiểm soát và quy hoạch phát triển đất năm 1985.

Những quy định nêu trên giải thích về PPĐCĐ có sự tương đồng như:

- Theo Điều 45, Luật Xây dựng liên Bang của Đức [58], cơ chế tương tự PPĐCĐ được giải thích là việc sắp xếp lại các lô đất một cách phù hợp về vị trí, hình dáng và kích cỡ cho việc xây dựng công trình và các mục đích sử dụng khác;

- Theo Điều 2, Luật Điều chỉnh đất Nhật Bản [60], dự án áp dụng PPĐCĐ là việc điều chỉnh trạng thái, điều kiện các lô đất và nâng cấp các tiện ích công phù hợp với quy hoạch đô thị nhằm đảm bảo cải thiện các tiện ích công và nâng cao hiệu quả sử dụng đất;

- Theo các Điều 11, 21, 28, Luật Phát triển đô thị của Hàn Quốc [61], dự án áp dụng PPĐCĐ được giải thích là việc các lô đất trong phạm vi dự án được thu gom và phát triển trước, sau đó phân bổ lại cho người sở hữu đất ban đầu nhưng không bao gồm phần diện tích dành cho khu vực tiện ích công hoặc phần diện tích được sử dụng huy động kinh phí thực hiện dự án.

### c) Khái niệm PPĐCĐ sử dụng trong luận án

Mặc dù có những cách giải thích khác nhau như nêu trên về PPĐCĐ, tuy nhiên những cách giải thích này vẫn có những điểm chung như sau: Thứ nhất là việc thu gom, góp đất từ các lô đất của những người sử dụng đất khác nhau một cách tự nguyện; điều chỉnh các thuộc tính quản lý sử dụng đất và phân bổ lại cho bên liên quan. Thứ hai là các hoạt động nêu trên được thực hiện thông qua dự án đầu tư xây dựng. Do đó, trong phạm vi của luận này, PPĐCĐ được hiểu như sau: “*Phương pháp điều chỉnh đất* là việc thu gom, góp đất một cách tự nguyện từ các chủ sở hữu đất; điều chỉnh các thuộc tính quản lý sử dụng đất; và phân bổ lại đất đai cho các chủ sở hữu đất ban đầu.”

### **1.1.3. Phương thức thực hiện và nội dung của phương pháp điều chỉnh đất**

Theo [79], quy trình và nội dung của PPĐCĐ cơ bản như sau:

- Thứ nhất, là góp đất và gom đất thành các lô lớn từ các chủ sở hữu đất trong một phạm vi ranh giới nhất định. Việc góp đất và gom đất được thực hiện trên tinh thần tự nguyện của các chủ sở hữu đất;

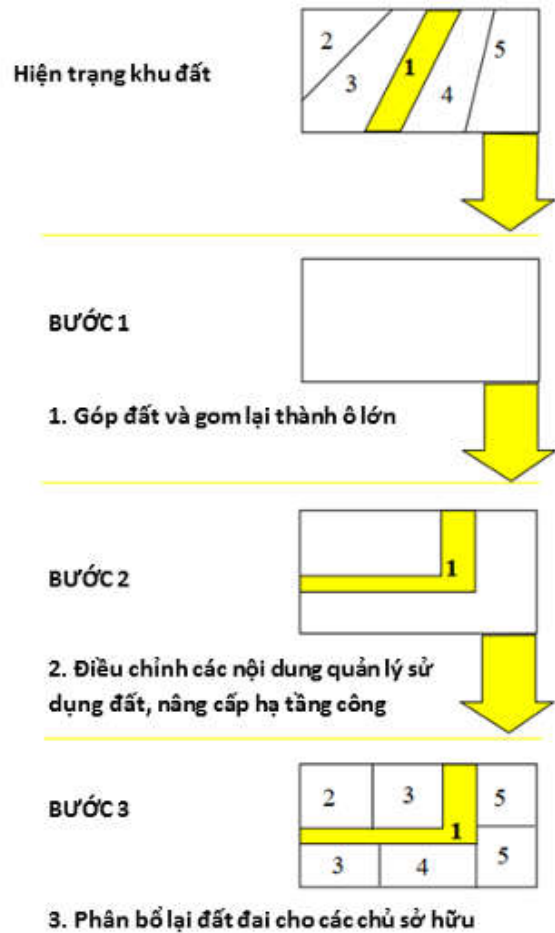
- Thứ hai, điều chỉnh các thuộc tính quản lý sử dụng đất để đảm bảo các yêu cầu về quản lý sử dụng; ưu tiên nâng cấp cơ sở hạ tầng đô thị. Các thuộc tính quản lý sử dụng đất được điều chỉnh gồm: vị trí, kích thước, hình dạng lô đất; chức năng sử dụng đất (chuyển đổi giữa đất ở, đất giao thông, thương mại dịch vụ, cây xanh...) và các chỉ tiêu quy hoạch (mật độ xây dựng, tầng cao, hệ

số sử dụng đất); các quyền và tài sản gắn liền với lô đất;

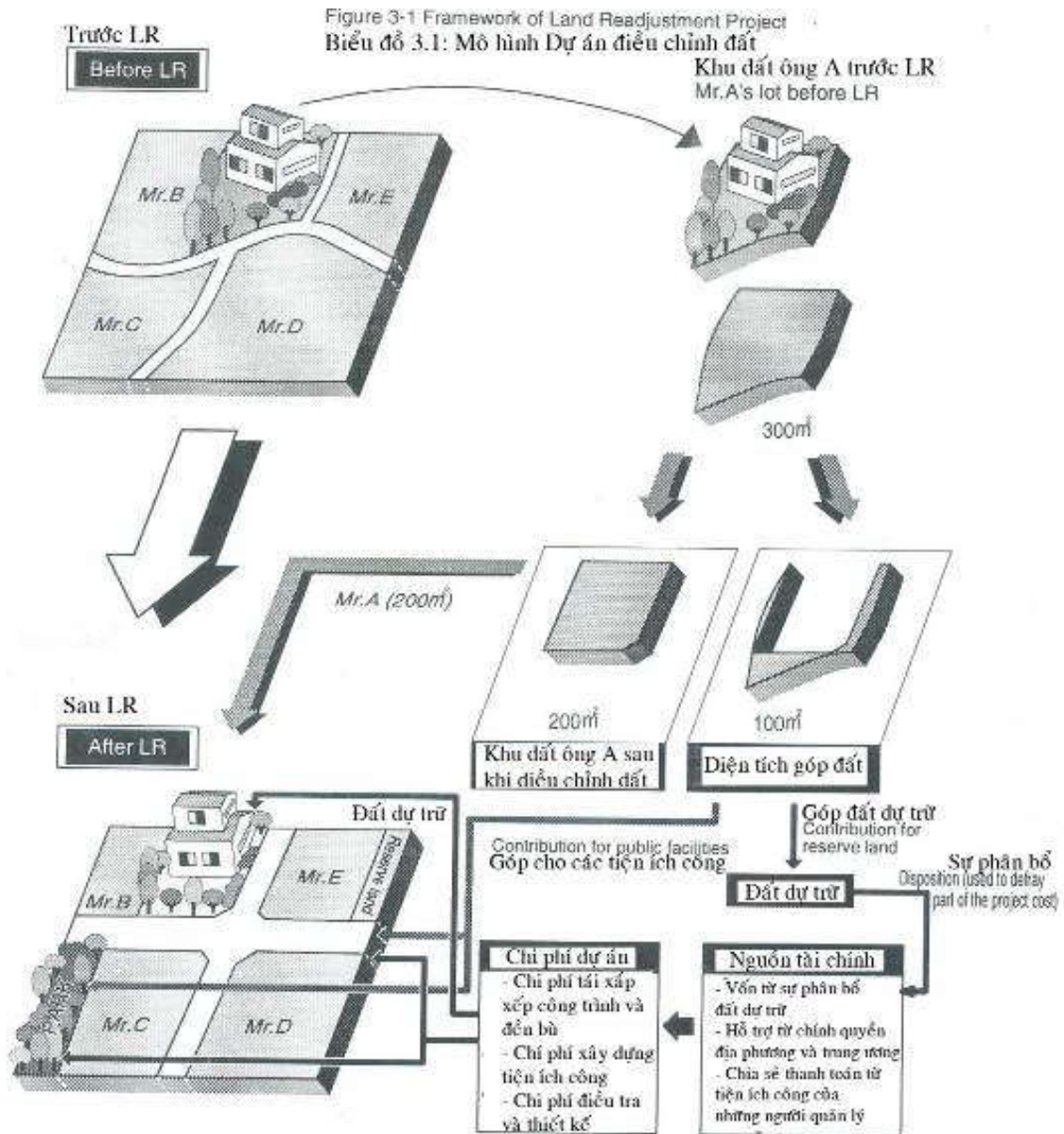
- Thứ ba, là phân bổ lại đất đai cho các chủ sở hữu đất ban đầu. Phân bổ lại đất đai là việc chuyển giao các lô đất đã được thay đổi, sắp xếp cho các chủ sở hữu đất ban đầu. Đất đai sau khi điều chỉnh được phân bổ cho hai mục đích: một là để phát triển các hạ tầng công cộng như công viên, mở rộng đường hoặc các công trình HTKT chung khác; thứ hai là để hình thành nên quỹ đất huy động tài chính,

trong trường hợp này thường được gọi là đất dự trữ. Phần đất dự trữ thường được sử dụng để đáp ứng một phần chi phí cho dự án như để đền bù, xây dựng các công trình hạ tầng hoặc đặc biệt hỗ trợ cho những chủ sở hữu đất mà không thể đóng góp đất theo yêu cầu ban đầu của dự án.

Hình 1.3 minh họa chi tiết cách thức góp và phân bổ lại đất đai của một lô đất cụ thể bao gồm phần diện tích góp cho đầu tư hạ tầng, công trình công cộng, đất dự trữ và phần diện tích người sử dụng đất ban đầu được nhận lại.



Hình 1.2: Trình tự 03 bước khi điều chỉnh đất [79]



Hình 1.3: Minh họa cơ chế của phương pháp điều chỉnh đất [65]

### 1.1.4. Đặc điểm của phương pháp điều chỉnh đất

Về cơ bản PPĐCĐ giúp hình thành nên một khu vực được đầu tư xây dựng đồng bộ hệ thống hạ tầng, cải thiện môi trường đô thị cùng một số đặc điểm sau [79]:

- Thứ nhất, hệ thống cơ sở HTKT đô thị được nâng cấp đồng bộ cùng với việc phát triển quỹ đất và xây dựng nhà ở. Khi triển khai PPĐCĐ, toàn bộ

khu vực sẽ được quy hoạch lại, cân đối giữa các yêu cầu phát triển đất, xây dựng nhà ở và các tiện ích đô thị khác (như công viên, trường học, đường giao thông...). Qua đó giúp phát triển đồng bộ toàn khu vực;

- Thứ hai, người sử dụng đất nhận được những lợi ích phù hợp từ việc ĐTXD. Trong PPĐCĐ, người sử dụng đất tham gia ĐTXD bằng việc đóng góp một phần diện tích đất. Nhìn chung Nhà nước không phải thực hiện thu hồi đất hay nhà đầu tư phải chuyển nhượng đất đai. Do đó, những lợi ích mà người sử dụng đất nhận lại là điều kiện môi trường đô thị được cải thiện. Chi phí và lợi ích của người sử dụng đất trong PPĐCĐ được hài hòa;

- Thứ ba, duy trì sự ổn định cộng đồng dân cư. Người dân trong khu vực thực hiện dự án không bị thu hồi đất, cũng không giao dịch đất đai, do đó họ không bị mất đất. Cộng đồng dân cư cơ bản được duy trì ổn định;

- Thứ tư, quản lý và sử dụng hiệu quả đất đai. PPĐCĐ giúp không hình thành những miếng đất có hình dáng hoặc vị trí khó sử dụng, không phù hợp để phát triển;

- Thứ năm, PPĐCĐ giúp phát triển hệ thống cơ sở hạ tầng của khu vực, trong khi đó việc xây dựng, phát triển các công trình thường do bên thứ ba thực hiện. Thực tế khi các đơn vị triển khai PPĐCĐ hợp tác cùng với người sử dụng đất để quy hoạch lại và phát triển tổng thể hệ thống HTKT trong một khu vực nhất định. Người sử dụng đất có trách nhiệm xây dựng lại hoặc phát triển trên phần đất mà họ quản lý sử dụng. Đơn vị triển khai PPĐCĐ thường chỉ khai thác một phạm vi quỹ đất nhất định có được nhờ quy hoạch lại và sự thỏa thuận ban đầu với người sử dụng đất;

- Thứ sáu, quy trình triển khai gồm nhiều bước và đòi hỏi thời gian để người sử dụng đất hiểu lợi ích, trách nhiệm và tham gia thực hiện. Thực tế thì quy trình triển khai PPĐCĐ gồm nhiều hoạt động khác nhau trong đó bao



gồm việc đàm phán với người sử dụng đất để họ tham gia và đóng góp cho phát triển hạ tầng. Do đó, việc này thường tốn nhiều thời gian và đòi hỏi kiến thức chuyên môn sâu của các đơn vị tư vấn thực hiện;

- Thứ bảy, quyền sở hữu đất đai được chuyển đổi và duy trì sau khi quy hoạch lại. Quy hoạch lại toàn bộ khu vực là một đặc điểm của PPĐCĐ. Đây là cách thức để tính toán, phân chia lại các lô đất trên cơ sở sự đóng góp đất của người sử dụng đất. Tuy nhiên, trong toàn bộ quá trình này, quyền sở hữu đất của người sử dụng đất vẫn có hiệu lực và được Nhà nước đảm bảo;

- Thứ tám, giảm thiểu được chi phí đầu tư so với các biện pháp phát triển đất đai khác. Trong PPĐCĐ, Nhà nước không phải thực hiện bồi thường, giải phóng mặt bằng, nhà đầu tư không phải chuyển nhượng đất đai với người sử dụng đất, do đó, tổng mức đầu tư để thực hiện PPĐCĐ thấp hơn rất nhiều so với biện pháp thu hồi hay chuyển nhượng đất đai;

- Thứ chín, hệ thống đất đai được định hình lại do đó dễ dàng trong công tác quản lý đô thị.

## **1.2. Triển khai dự án đầu tư xây dựng khu đô thị áp dụng phương pháp điều chỉnh đất trên thế giới**

### **1.2.1. Mục tiêu và phạm vi áp dụng**

Về mục tiêu áp dụng, PPĐCĐ được thực hiện trong triển khai các dự án ĐTXD KĐT nhằm các mục tiêu sau [79]:

- Phát triển các khu vực đô thị mới;
- Cải tạo, chỉnh trang đô thị hiện hữu;
- Nâng cấp cơ sở hạ tầng đô thị;
- Tái thiết đô thị sau thảm họa, thiên tai.



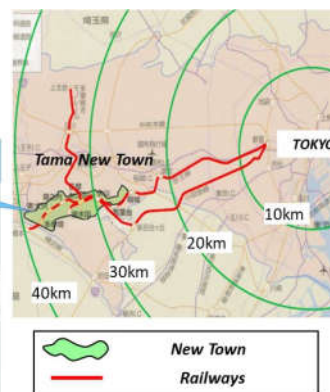
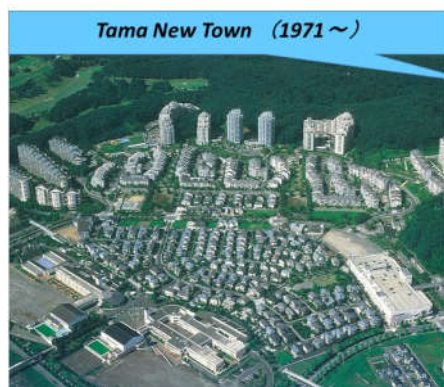
Trận động đất Kanto xảy ra ngày 1/9/2913 tại tỉnh Kanagawa có mức độ 7.9 richter đã tác động mạnh tới Tokyo và vùng phụ cận, làm khoảng 450.000 công trình bị cháy; 130.000 công trình hủy hoại hoàn toàn; 140.000 người chết hoặc mất tích. Sau đó một dự án điều chỉnh đất để xây dựng lại Tokyo đã được triển khai với quy mô khoảng 3.000ha.

*Hình 1.4: Dự án điều chỉnh đất để xây dựng lại Tokyo sau trận động đất Kanto [68]*

Về phạm vi áp dụng, PPĐCĐ được thực hiện tại các khu vực sau [65]:

- Khu vực đất trong đô thị chưa được sử dụng;
- Khu vực dân cư hiện trạng không đáp ứng các yêu cầu sinh hoạt, sản xuất và quản lý PTĐT;
- Khu vực ngoại ô đang đô thị hóa hoặc khu vực ổ chuột;

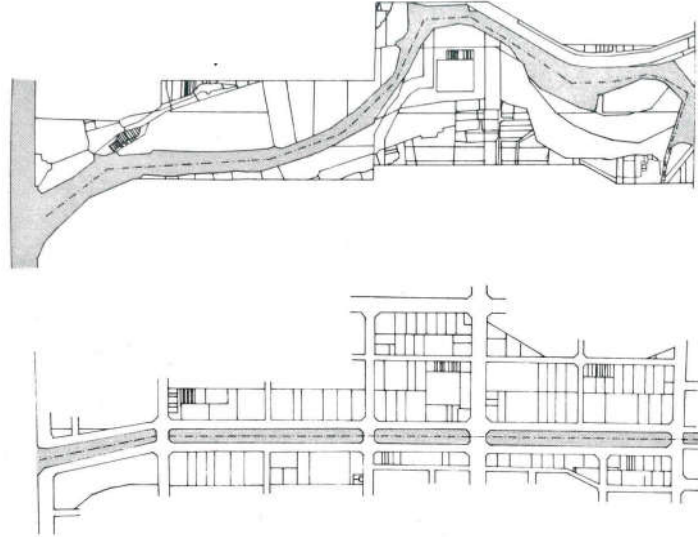
*Dự án điều chỉnh đất xây dựng thành phố mới Tama  
Quy mô khoảng 3000ha, dân số 300.000 người, cách  
trung tâm Tokyo khoảng 20km về phía Tây  
Đây là một trong những dự án điều chỉnh đất lớn nhất  
Nhật Bản và đến nay vẫn trong quá trình xây dựng*



*Hình 1.5: Dự án điều chỉnh đất để xây dựng thành phố mới Tama [70]*

- Khu vực trung tâm đô thị cần thiết nâng cấp, phát triển mới;

- Khu vực các đầu mối giao thông cần thiết phải nâng cấp, kết hợp phát triển các khu chức năng đô thị;
- Các khu vực bị thiệt hại cho thiên tai, thảm họa.



*Hình 1.6: Dự án điều chỉnh đất để xây dựng, nâng cấp cơ sở hạ tầng đô thị tại thành phố Cao Hùng, Đài Loan [85].*

### **1.2.2. Loại hình dự án áp dụng phương pháp điều chỉnh đất**

Dự án điều chỉnh đất là thuật ngữ chỉ các dự án ĐTXD (có thể xây dựng công trình riêng lẻ hoặc KĐT) được thực hiện bằng PPĐCĐ. Cách gọi này nhằm phân loại với các dự án áp dụng cơ chế đất đai khác (như thu hồi đất hoặc chuyển nhượng đất đai). Tuy nhiên, hầu hết các quốc gia trên thế giới khi phân loại DAĐCĐ đều phân loại theo mục tiêu đầu tư, việc thực hiện theo PPĐCĐ hay thu hồi đất hay chuyển nhượng đất đai là biện pháp được áp dụng theo từng trường hợp cụ thể, đây không phải là tiêu chí để phân loại dự án.

Tại Hàn Quốc, các khu vực xây dựng được chia thành hai nhóm lớn là khu vực có quy hoạch và khu vực chưa được quy hoạch. Trong đó tại các khu vực đã có quy hoạch tiếp tục được chia thành khu vực trong đô thị và ngoài đô thị. Các dự án ĐTXD trong khu vực đô thị được gọi là dự án đầu tư PTĐT.

Dự án đầu tư PTĐT được phân thành 03 loại hình chủ yếu là (1) xây dựng các công trình cơ sở hạ tầng đô thị; (2) xây dựng các KĐT mới và (3) nâng cấp chỉnh trang đô thị. Các dự án này, tuy có mục tiêu khác nhau nhưng đều có thể được thực hiện theo PPĐCĐ, thu hồi đất hoặc kết hợp cả hai hình thức này [64]. Bảng 1.1 thể hiện các loại hình dự án ĐTXD và pháp luật áp dụng, trong đó cho phép việc thực hiện theo PPĐCĐ.

*Bảng 1.1: Các loại hình dự án ĐTXD tại Hàn Quốc được thực hiện theo PPĐCĐ [64]*

		Loại dự án	Pháp luật áp dụng	Ghi chú
Khu vực đã có quy hoạch	Trong đô thị	Dự án xây dựng công trình cơ sở hạ tầng đô thị	Luật Quy hoạch và sử dụng đất quốc gia	Có thể áp dụng PPĐCĐ, thu hồi đất hoặc kết hợp
		Dự án xây dựng khu đô thị	Luật Phát triển đô thị	
		Dự án nâng cấp và duy tu: - Dự án nâng cấp điều kiện sống khu nghèo. - Dự án sửa chữa nhà ở. - Dự án xây dựng lại nhà ở. - Dự án tái thiết khu đô thị.	Luật Nâng cấp và duy tu khu vực đô thị và điều kiện nhà ở	
	Ngoài đô thị	Các loại hình dự án phát triển đất xây dựng nhà ở; xây dựng khu công nghiệp và các loại hình đô thị mới khác	Thực hiện theo các luật chuyên ngành	Chủ yếu thực hiện thông qua việc thu hồi đất
Khu vực chưa có quy hoạch		Các dự án cần cấp phép riêng để phát triển nông, lâm nghiệp hoặc các yêu cầu đặc biệt khác	Thực hiện theo các luật chuyên ngành	

Tương tự Hàn Quốc, tại Nhật Bản, thuật ngữ DAĐCĐ chỉ nhằm để phân biệt đối với các dự án thực hiện theo cơ chế thu hồi hoặc chuyển nhượng đất đai, không phải là tiêu chí xác định loại hình dự án. Các dự án được phân loại theo các mục tiêu khác nhau. Đối với các dự án ĐTXD thực hiện theo PPĐCĐ tại Nhật Bản thì được chia thành hai nhóm lớn là: (1) loại hình Tạo quỹ đất cho hoạt động xây dựng và (2) loại hình phát triển hạ tầng đô thị. Loại hình thứ nhất tạo ra số lượng lớn các thửa đất đã được quy hoạch tốt và được áp dụng phát triển các KĐT mới và ngăn ngừa đô thị hóa tự phát. Loại hình thứ hai áp dụng phát triển các khu vực xây dựng hiện hữu không đáp ứng được với cơ sở hạ tầng đô thị và với mục đích tái phát triển các chức năng đô thị. Trên cơ sở hai dạng thức này, Nhật Bản lại phân chia tiếp thành năm loại

dự án với các mục tiêu cụ thể hơn. Bảng 1.2 thể hiện sự phổ biến áp dụng của từng loại hình dự án.

*Bảng 1.2: Các loại dự án áp dụng PPĐCĐ tại Nhật Bản đến năm 2002 [65]*

Q	Loại hình	100%	Phạm vi áp dụng
<b>I</b>	<b>Dạng thức Tạo quỹ đất cho hoạt động xây dựng</b>		
1	Dự án xây dựng khu đô thị mới	40%	Áp dụng tại các khu ngoại ô rộng lớn nhằm mục đích đáp ứng nhu cầu nhà ở, đặc biệt từ việc tập trung dân cư tại các thành phố công nghiệp lớn. Đất nông nghiệp và đất rừng được chuyển đổi thành đất để xây dựng công trình.
2	Dự án xây dựng kiểm soát phát triển tự phát	40%	Áp dụng tại các khu vực liên kề đô thị, đang trong quá trình đô thị hóa cần có sự kiểm soát nhằm ngăn chặn việc phát triển không theo quy hoạch
<b>II</b>	<b>Dạng thức Phát triển hạ tầng đô thị</b>		
3	Dự án cải tạo đô thị	10%	Áp dụng tại các khu vực đã được xây dựng để phát triển các khu thương mại, mua sắm
4	Dự án phát triển trung tâm đô thị	10%	Áp dụng các khu vực gần khu trung tâm đô thị nhằm khai phát quỹ đất còn trống hoặc không hiệu quả do quá trình di dời các nhà máy, cơ sở sản xuất hoặc nhà ga xe lửa
5	Dự án tái thiết đô thị		Áp dụng để tái xây dựng lại các khu vực bị thiệt hại do chiến tranh hoặc thiên tai

Tại Đài Loan, với đặc thù là quốc gia có quy mô diện tích nhỏ, nên phần lớn các dự án ĐTXD đều là các dự án nhằm để xây dựng, cải tạo lại, khai thác hiệu quả sử dụng đất trong các khu vực đô thị hóa. Cũng tương tự như Hàn Quốc và Nhật Bản, PPĐCĐ tại Đài Loan là một biện pháp để triển khai dự án, không phải là tiêu chí để xác định một loại hình dự án riêng.

### **1.2.3. Quy trình triển khai dự án áp dụng phương pháp điều chỉnh đất**

Các dự án ĐTXD theo thông lệ được triển khai với bốn giai đoạn gồm: Giai đoạn nghiên cứu tiền khả thi; Giai đoạn nghiên cứu khả thi; Giai đoạn thi công xây dựng; Giai đoạn kết thúc xây dựng. Đối với mỗi giai đoạn bao gồm những hoạt động ĐTXD cụ thể. Trong khi đó, quy trình và nội dung của PPĐCĐ bao gồm ba hoạt động chính đó là: gom và gộp đất; điều chỉnh các

thuộc tính quản lý sử dụng đất; và phân bổ lại đất đai. Do đó, khi triển khai các dự án ĐTXD bằng PPĐCĐ thì có một số hoạt động đặc thù như sau:

- Giai đoạn nghiên cứu tiền khả thi gồm các hoạt động: Điều tra, khảo sát nhu cầu đầu tư xây dựng, hiện trạng đất đai; người dân sử dụng đất cam kết tham gia vào dự án; Lấy ý kiến đồng thuận và ra quyết định;

- Giai đoạn nghiên cứu khả thi gồm các hoạt động: Nghiên cứu các phương án điều chỉnh đất và xác định tỷ lệ góp đất; Nghiên cứu các phương án triển khai (tạm cư, tài chính, xây lắp); Nghiên cứu các phương án phân bổ đất đai; kinh doanh, khai thác quỹ đất dự trữ; phân bổ tài chính (nếu có); Lấy ý kiến đồng thuận của người dân và ra quyết định;

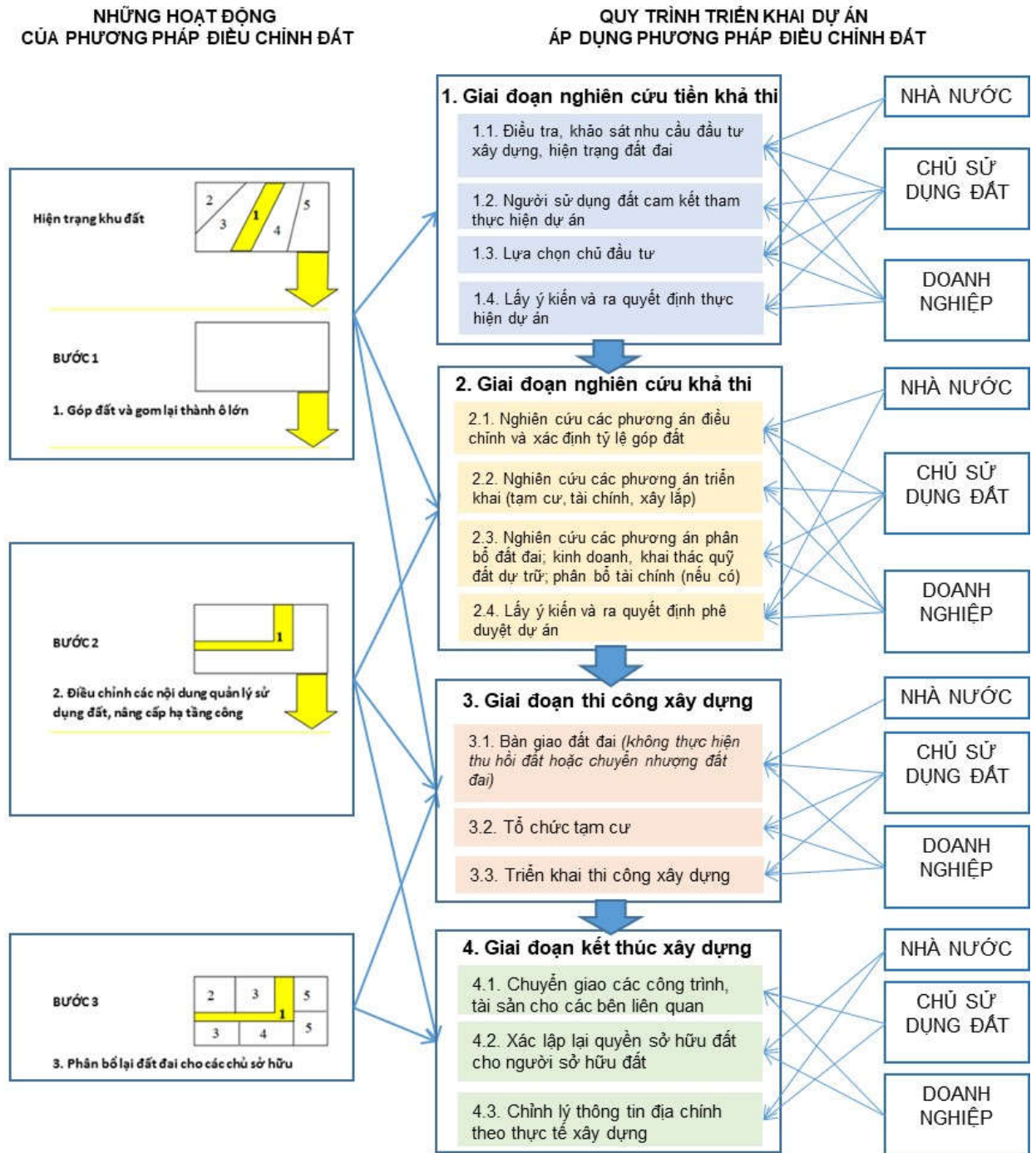
- Giai đoạn thi công xây dựng gồm các hoạt động: Bàn giao đất đai để chuẩn bị xây dựng (không thực hiện thu hồi hoặc chuyển nhượng đất đai); Tổ chức tạm cư; thi công xây dựng;

- Giai đoạn kết thúc xây dựng gồm các hoạt động: Chuyển giao các công trình, tài sản cho các bên liên quan; Xác lập lại quyền sở hữu đất cho người sở hữu đất; Chính lý thông tin địa chính theo thực tế xây dựng.

#### **1.2.4. Điều kiện thực hiện**

Đối với những dự án ĐTXD KĐT thực hiện bằng PPĐCĐ thì đòi hỏi phải có sự tập hợp hoặc thu gom các ô đất liền kề của các chủ sở hữu đất một cách tự nguyện, do đó để áp dụng được phương pháp này thì cần có một số điều kiện cơ bản như sau [79]:

- Thứ nhất và cũng là quan trọng nhất đó là sự đồng thuận của các chủ sở hữu đất. Nguyên lý cơ bản của PPĐCĐ là việc người dân góp đất để phát triển cơ sở hạ tầng hoặc hình thành quỹ đất dự trữ. Do đó, nếu thiếu đi sự đồng thuận của người dân thì không thể thực hiện được các dự án này;



Hình 1.7: Những nội dung trong hoạt động ĐTXD được điều chỉnh khi áp dụng PPĐCĐ trong triển khai dự án

- Thứ hai là việc triển khai dự án phải đáp ứng được cơ bản nhu cầu của cộng đồng dân cư. Do dự án thực hiện bằng PPĐCĐ đòi hỏi sự tham gia của

chủ sở hữu đất, do đó, những dự án phục vụ xây dựng cơ sở hạ tầng đô thị, dự án cộng đồng, phát triển nhà ở xã hội sẽ dễ dàng đạt được sự đồng thuận cao;

- Thứ ba là có hành lang pháp lý rõ ràng, minh bạch. Sự tham gia của người dân đòi hỏi những hướng dẫn cụ thể, minh bạch về pháp lý đảm bảo quyền lợi các bên liên quan;

- Thứ tư là có sự ủng hộ, quyết tâm chính trị của chính quyền các cấp. Nhận thức xã hội được nâng cao. Những kiến thức chuyên môn liên quan tới các vấn đề của PPĐCĐ phải được các bên liên quan, đặc biệt những người thực hiện nắm bắt rõ, ở tất cả các cấp từ trung ương đến địa phương.

#### **1.2.5. Những lợi ích khi thực hiện dự án theo phương pháp điều chỉnh đất**

Trong quá trình triển khai các dự án theo PPĐCĐ, với đặc điểm là sự tham gia của người sử dụng đất đóng góp đất cho phát triển cơ sở hạ tầng đô thị, những dự án dạng này cho thấy có những lợi ích như sau:

##### **a) Xây dựng phát triển cơ sở hạ tầng đô thị**

PPĐCĐ đã giúp nhiều quốc gia xây dựng và phát triển được cơ sở hạ tầng đô thị hiện đại. Theo số liệu của Trung tâm phát triển đào tạo Tokyo, thuộc Ngân hàng Thế giới, tính đến năm 2013, tại Nhật Bản diện tích các dự án áp dụng phương pháp này đã giúp phát triển mới và tái thiết khoảng 3.700 km<sup>2</sup> chiếm 30% tổng diện tích đất đô thị toàn quốc. Ngoài ra, phương pháp này đã phát triển các công trình tiện ích công như đường giao thông, công viên cây xanh, tổ hợp nhà ga trung tâm, cụ thể như sau: Đường theo quy hoạch đô thị đạt xấp xỉ 11.500km (chiếm khoảng 1/4 tổng chiều dài đường đô thị cả nước); Khu vực công viên cây xanh đạt xấp xỉ 150 km<sup>2</sup> (chiếm 1/2 diện tích các công viên cộng đồng, công viên trong khu dân cư và công viên khu vực của cả nước); Các tổ hợp nhà ga trung tâm với tổng số khoảng 950 các công trình



tiện ích đi kèm (chiếm 1/3 số lượng các nhà ga trung tâm có lưu lượng hơn 3.000 lượt hành khách một ngày).

Tại Đài Loan, các dự án ĐTXD KĐT bắt đầu được triển khai năm 1958 tại Kaohsiung nhờ hiệu lực từ Luật Quyền sử dụng đất đô thị công bằng năm 1954 và một quy định đặc biệt của thành phố Kaohsiung được xây dựng dành riêng cho các dự án áp dụng PPĐCĐ. Từ năm 1958 đến 1999, Đài Loan đã thực hiện khoảng 12.103ha đất từ 619 dự án do cả khu vực Nhà nước và tư nhân thực hiện và khoảng 1/4 trong số đó là ở thành phố Kaohsiung. Các dự án của khu vực tư nhân chiếm khoảng 1/10 tổng số các dự án này [85].

Tại Hàn Quốc, từ năm 1960, Chính phủ đã ban hành các chính sách cho phép huy động đất để phát triển các dự án nhà ở, các dự án khu sản xuất, các khu vực đô thị và các khu vực khác bị bỏ không trước đó. Kể từ sau khi Luật Phát triển đô thị được ban hành năm 2000, việc triển khai các dự án KĐT được thực hiện rộng khắp trên cả nước. Khoảng 48,9% dự án đã được áp dụng PPĐCĐ [64].

*Bảng 1.3: Thống kê số lượng các khu vực dự án áp dụng các cơ chế đất đai đến năm 2011 tại Hàn Quốc [64]*

Tt	Cơ chế đất đai áp dụng	Số lượng khu vực	Tỷ lệ
1	Điều chỉnh đất	143	48,9%
2	Thu hồi	143	48,9%
3	Hỗn hợp	12	0,22%
4	Tổng	298	100%
	Diện tích	1.760,2ha	

#### b) Xã hội hóa đầu tư xây dựng khu đô thị

Việc áp dụng PPĐCĐ giúp giảm gánh nặng chi phí của Nhà nước trong xây dựng kết cấu hạ tầng đô thị và từng bước xã hội hóa ĐTXD. Tại Nhật bản Luật Điều chỉnh đất [68], cho phép PPĐCĐ được thực hiện bởi cả khu vực công và khu vực tư, bao gồm bảy nhóm đối tượng. Khu vực tư nhân gồm: Cộng đồng dân cư thành lập doanh nghiệp dự án; Các hiệp hội thực hiện

DAĐCĐ; Các công ty tư nhân thực hiện DAĐCĐ. Khu vực công gồm: Chính quyền tỉnh hoặc chính quyền đô thị; Bộ Đất đai, Hạ tầng, Giao thông và Du lịch; Cơ quan tái thiết đô thị; Tập đoàn phát triển nhà tại các địa phương.

*Bảng 1.4: Tổng hợp các loại hình pháp nhân thực hiện dự án áp dụng PPĐCĐ tại một số quốc gia trên thế giới*

	Chính quyền trung ương	Chính quyền địa phương	Doanh nghiệp, cơ quan nhà nước	Liên danh chủ sở hữu đất	Doanh nghiệp tư nhân
Nhật Bản [72]	29.045ha (9,7%)	124.975ha (41,9%)	5.850ha (2%)	120.043ha (40,2%)	18.023ha (6%)
Hàn Quốc [64]	162/ 298 dự án được thống kê			136/ 298 dự án được thống kê	
Thái Lan [72]	Có	Có	Có	Có	Không
Đài Loan [85]	Số liệu từ năm 1958 đến 1999 - 9/10 trong tổng số 619 dự án			Số liệu từ năm 1958 đến 1999 - 1/10 trong tổng số 619 dự án - Chủ yếu áp dụng đối với các dự án có quy mô nhỏ; thường là các dự án thương mại	

Tại Hàn Quốc [64], đối tượng triển khai có thể gồm: những người chủ sở hữu đất; các công ty, doanh nghiệp tư nhân; chính quyền trung ương và địa phương; tổng công ty phát triển nhà và các cơ quan, tổ chức công khác có chức năng xây dựng và kinh doanh bất động sản. Tại Thái Lan [72], các đối tượng triển khai bao gồm: các Hiệp hội điều chỉnh đất; cơ quan của Chính phủ; chính quyền trung ương và địa phương. Các công ty tư nhân không được trực tiếp triển khai dự án mà phải thông qua các hiệp hội điều chỉnh đất. Tại Mongolia [72], chính quyền cấp tỉnh và đô thị rất ít áp dụng PPĐCĐ và khuyến khích các doanh nghiệp tư nhân áp dụng.

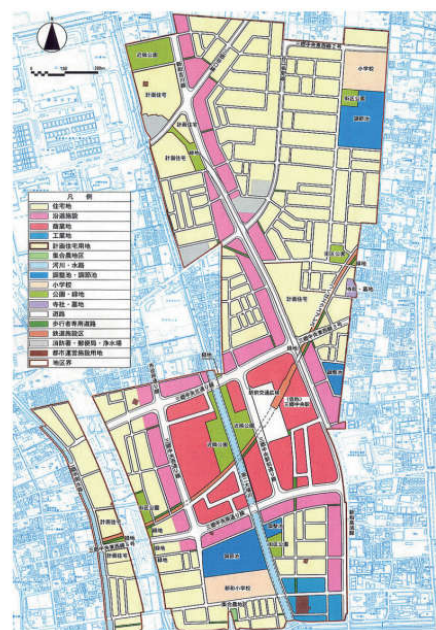
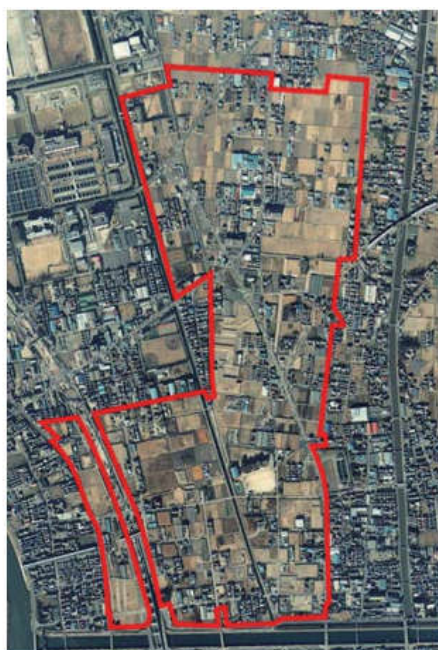
### c) Quản lý và sử dụng hiệu quả đất đô thị

Việc triển khai các dự án theo PPĐCĐ đã giúp công tác quản lý và sử dụng đất đô thị được hiệu quả hơn. Việc thu gom và quy hoạch lại đất đô thị làm tăng giá trị sử dụng đất. DAĐCĐ Misato Chuo tại tỉnh Saitama, Nhật Bản có quy mô diện tích khoảng 114,8ha sau khi được hoàn thành đã tăng diện tích đất giao thông từ 7,2% lên 23,3%; diện tích đất công viên cây xanh từ

1,1% lên 3,6% và hình thành nên quỹ đất dự trữ phát triển là 16ha chiếm 13,9% tổng diện tích của toàn dự án.

*Bảng 1.5: So sánh hiệu quả sử dụng đất của dự án điều chỉnh đất Misato Chuo [59].*

Phân loại đất	Trước dự án		Sau dự án	
	Diện tích (m <sup>2</sup> )	%	Diện tích (m <sup>2</sup> )	%
<b>1. Đất sử dụng chung</b>				
1.1. Đất giao thông	82.285	7,2	267.461	23,3
1.2. Đất công viên, cây xanh	12.329	1,1	40.812	3,6
1.3. Đất hạ tầng kỹ thuật (cấp, thoát nước...)	65.752	5,7	65.294	5,7
Tổng (1)	160.366 (M)	14	373.567 (N)	32,5
<b>2. Đất sử dụng của các chủ sử dụng</b>				
2.1. Đất tư nhân	987.667 (A)	86	614.329 (E)	53,5
2.2. Đất dự trữ	-	0	160,137 (R)	13,9
Tổng (2)	987.667	86	774.466	67,5
<b>Tổng (M+A)/(N+E+R)</b>	1.148.033	100	1.148.033	100



*Hình 1.8: Dự án điều chỉnh đất Misato Chuo, tỉnh Saitama, Nhật Bản [59]*

### 1.2.6. Những khó khăn khi thực hiện dự án áp dụng phương pháp điều chỉnh đất

Bên cạnh những lợi ích có được, quá trình triển khai các dự án áp dụng PPĐCD cũng cho thấy những khó khăn nhất định, cụ thể như sau:

a) Tỷ lệ góp đất và sự đồng thuận

Thực tế tại nhiều quốc gia cho thấy, mặc dù cơ chế của PPĐCĐ là sự tự nguyện của người sử dụng đất, tuy nhiên khi áp dụng PPĐCĐ để triển khai các dự án ĐTXD thì vẫn cần thiết yêu cầu sự tham gia bắt buộc đối với một phần nhỏ những người sử dụng đất. Những dự án có quy mô nhỏ có tính khả thi cao để phát triển một diện tích nhất định với sự nhất trí của những người sở hữu đất và cả những người có các quyền liên quan. Nhưng đối với các khu vực có quy mô lớn với nhiều đối tượng hơn, thì một số có thể không đồng thuận và sẵn sàng muốn khu đất của họ không thuộc đối tượng điều chỉnh của dự án cho dù nó có thể nằm ở giữa dự án. Do đó, một số quốc gia quy định tỷ lệ đồng thuận nhất định để đảm bảo thực hiện dự án.

*Bảng 1.6: So sánh tỷ lệ yêu cầu đồng thuận khi thực hiện dự án áp dụng PPĐCĐ tại một số quốc gia [77]*

Tỷ lệ	Quốc gia
2/3	Nhật Bản, Đài Loan, Hàn Quốc, Bhutan
85%	Indonesia
Không quy định	Đài Loan (các khu vực kết hợp giữa PPĐCĐ và thu hồi); Một số quốc gia Châu Âu như Đức

*Bảng 1.7: So sánh về tỷ lệ góp đất tại một số quốc gia [77]*

Tỷ lệ	Quốc gia
30%	Bhutan
Khoảng 40%	Nhật Bản, Thailand, Israel
Lên tới 50%	Đài Loan
Khoảng 55%	Hàn Quốc
100%	Lebanon (bồi thường dưới hình thức cổ tức trong Công ty xây dựng)
Đa dạng	Gujarat, India

“Góp đất và thu gom đất” là yêu cầu đặc thù khi áp dụng PPĐCĐ trong quản lý dự án ĐTXD KĐT. Không có hoạt động này thì không có dự án áp dụng PPĐCĐ. Đây là yêu cầu bắt buộc để đảm bảo triển khai dự án. Tuy nhiên, có sự khác nhau về tỷ lệ góp đất trong các dự án ở các quốc gia và tùy thuộc vào điều kiện đất đai và mục tiêu phát triển [77].

#### b) Xử lý đối với những mảnh đất nhỏ

Trong quy hoạch điều chỉnh đất, những mảnh đất nhỏ có thể được xử lý đặc biệt, như: (a) đổi đất lấy tiền; và (b) xác định quy mô tối thiểu đối với mảnh đất sau điều chỉnh [7]. Đổi đất lấy tiền được thực hiện thông qua khoản thanh toán điều chỉnh để đổi lấy việc được nhận lô đất tái điều chỉnh, dựa trên yêu cầu của chủ sở hữu đất. Tỷ lệ góp đất của các mảnh đất nhỏ có thể được giảm đi bằng cách tuân thủ quy mô tối thiểu do đơn vị thực hiện dự án xác định. Để bù đắp cho sự sụt giảm từ việc góp đất của những mảnh đất nhỏ, có thể tăng góp đất của những lô đất lớn hơn khác.

c) Thời gian thương lượng với người sử dụng đất kéo dài

Một trong những yêu cầu quan trọng của dự án thực hiện theo PPĐCĐ là có sự đồng thuận của người sử dụng đất. Đối với các dự án có quy mô nhỏ, số lượng người sử dụng đất ít thì quá trình thương lượng có thể không quá dài. Tuy nhiên đối với những dự án quy mô lớn thì thời gian thực hiện, cũng như cách thức, quy trình lấy ý kiến đòi hỏi sự đầu tư về thời gian và tiền bạc.

d) Yêu cầu về kinh nghiệm chuyên môn và năng lực quản lý

PPĐCĐ đòi hỏi những kỹ thuật cao, chuyên sâu, phức tạp về quy hoạch, xác định giá trị đất đai và phương pháp đàm phán thỏa thuận giữa các bên liên quan. Đây là yêu cầu đặc thù, do đó không phải tổ chức nào hay cộng đồng nào cũng có thể thực hiện được nếu thiếu đi sự hỗ trợ từ chính quyền, các cơ quan, tổ chức có chuyên môn, kinh nghiệm, uy tín. Tại Nhật Bản, cơ quan quản lý Nhà nước phải cử chuyên gia để hỗ trợ các hoạt động chuẩn bị như họp chủ sở hữu đất, nghiên cứu khả thi, xây dựng kế hoạch thực hiện, trợ cấp cho hoạt động thực hiện và xây dựng công trình công cộng theo quy định của chính quyền địa phương.

Bên cạnh đó là vấn đề về hệ thống phân chia lại đất và đăng ký đất. Hệ thống phân chia lại lô đất của PPĐCĐ đòi hỏi điều kiện đặc biệt về hệ thống

đăng ký đất. Trong các trường hợp bình thường, lô đất được chia thành các nhiều lô khác nhau hoặc một vài lô được gom thành một lô. Sự thay đổi về chu vi các lô đất dựa trên quy trình cơ bản của việc chia nhỏ và sát nhập. Nhưng việc phân chia lại lô đất của PPĐCĐ cần sự phân chia và sát nhập hàng trăm, ngàn lô đất cùng một thời điểm, và đồng thời vị trí, quy mô, đặc điểm của các lô được chia lại rất khác biệt so với các lô gốc. Việc phân chia lại lô đất là việc thay đổi/ điều chỉnh ổn định trước và sau của quá trình điều chỉnh đất. Tại nhiều quốc gia, việc thay đổi đất ở quy mô lớn là khá hiếm và hệ thống đăng ký đất và hệ thống địa chính không theo kịp với quy mô lớn của việc phân chia lại lô đất. Quy trình này, đòi hỏi sự hỗ trợ từ các quy định pháp lý đặc biệt và thay đổi lớn từ hệ thống đăng ký đất.

#### đ) Sự hỗ trợ về tài chính

PPĐCĐ cho phép quy hoạch lại để hình thành quỹ đất dự trữ nhằm huy động tài chính cho dự án. Có ý kiến cho rằng, dự án thực hiện theo phương pháp này có thể tự cân bằng về tài chính hoặc đem lại nhiều lợi nhuận, do đó dự án có thể triển khai mà không cần hỗ trợ từ ngân sách. Tuy nhiên, điều đó là không đúng trong đa số các trường hợp. Đặc biệt, các dự án được triển khai tại các khu vực mật độ cao hoặc các khu vực cần cải thiện hạ tầng đô thị quan trọng mà chúng không chỉ phục vụ dự án mà cả khu vực rộng lớn hơn, trong các hoàn cảnh này, hỗ trợ tài chính công là cần thiết. Trong giai đoạn đầu của dự án, các khoản vay công với lãi suất thấp hoặc bằng không sẽ đảm bảo sự thuận lợi trong triển khai dự án, và sự đảm bảo của khu vực công sẽ rất quan trọng để vay các khoản vay từ các tổ chức tài chính tư nhân.

DADCD Misato Chuo, tại tỉnh Saitama có quy mô 114.8ha, với 3.290 lô đất, 925 chủ sở hữu và 790 công trình xây dựng hiện hữu [59], thì nguồn hỗ trợ từ ngân sách chiếm tới 41,17% tổng nguồn thu của dự án.

*Bảng 1.8: So sánh Thu – Chi của Dự án điều chỉnh đất Misato Chuo [59]*

Chi phí (Yên Nhật)		Nguồn thu (Yên Nhật)	
Chi phí xây lắp	8.918	Hỗ trợ ngân sách Trung ương	11.192
Chi phí giải phóng mặt bằng, bố trí tái định cư	19.242	Hỗ trợ ngân sách cấp tỉnh	9.307
Chi phí chuẩn bị hạ tầng	12.059	Hỗ trợ ngân sách cấp đô thị	4.850
Chi phí tư vấn lập dự án	6.950	Nguồn thu từ đất dự trữ	35.092
Chi phí văn phòng và chi phí khác	7.390		
Lãi vay	7.002	Nguồn thu khác	1.120
<b>Tổng</b>	<b>61.561</b>	<b>Tổng thu</b>	<b>61.561</b>

### **1.3. Đánh giá việc triển khai dự án đầu tư xây dựng khu đô thị tại đô thị trung tâm Thủ đô Hà Nội theo phương pháp điều chỉnh đất**

#### **1.3.1. Vai trò, vị trí và tình hình đầu tư xây dựng khu đô thị tại đô thị trung tâm Thủ đô Hà Nội**

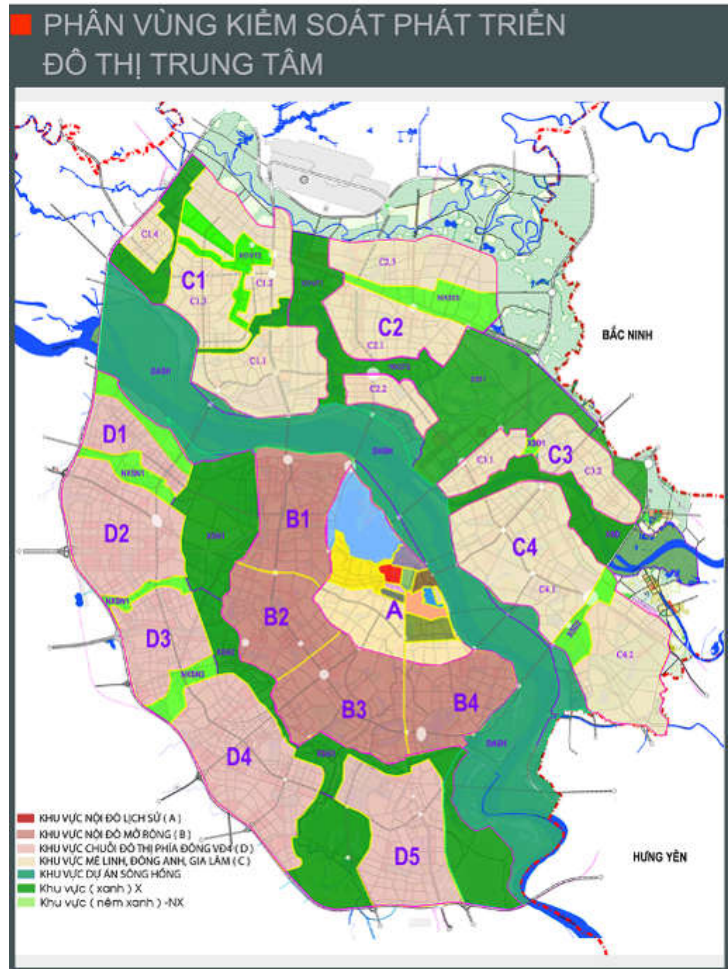
Theo [46], khu vực đô thị trung tâm được phát triển mở rộng từ khu vực nội đô lịch sử về phía Tây, Nam đến đường vành đai 4 và phía Bắc với khu vực các huyện Mê Linh, Đông Anh; phía Đông đến khu vực Gia Lâm, Long Biên. Là trung tâm chính trị hành chính, kinh tế, văn hóa, lịch sử, dịch vụ, y tế, đào tạo chất lượng cao của Thành phố Hà Nội và cả nước. Dự báo dân số đến năm 2020 đạt khoảng 3,7 triệu người; diện tích đất xây dựng đô thị khoảng 45.300 ha. Dân số đến năm 2030 đạt khoảng 4,6 triệu người; diện tích đất xây dựng đô thị khoảng 55.200 ha; đất dân dụng khoảng 34.900 ha.

Sau hơn 30 năm đổi mới, khu vực này đã đạt được nhiều kết quả tích cực trong công tác QHĐT, xây dựng và PTĐT, trong đó nổi bật là kết quả của việc xây dựng các KĐT mới; đã hình thành nhiều dự án KĐT mới, hiện đại đã được xây dựng như: Văn Quán, Mỹ Đình, Mỗ Lao, An Khánh về phía Tây; Việt Hưng, Vinhomes Riverside về phía Đông; Linh Đàm, Garmuda về phía Nam; Ciputra ở phía Bắc; cùng với các KĐT mới trong vành đai 3 như: Royal

City, Time City, Trung hòa Nhân Chính,...đã tạo nên không gian đô thị, diện mạo mới cho Thủ đô. Trên địa bàn thành phố có 529 dự án (tương đương 18.983ha) KĐT mới, dự án phát triển nhà ở thương mại đã và đang được tiến hành ĐTXD [52].

Sự hình thành của các KĐT mới tại thành phố Hà Nội đã làm thay đổi theo hướng tích cực không gian cảnh quan tại nhiều khu vực rộng lớn của Thành phố, cải thiện đáng kể chất lượng môi trường sống và làm việc của một bộ phận lớn cư dân, hệ thống hạ tầng khung đô thị được đầu tư bài bản, sự phát triển các KĐT mới cũng đã tạo nguồn thu lớn cho Ngân sách phát triển của Thành phố. Công tác cải tạo chỉnh trang đô thị, khu

đô thị cũng đang được UBND thành phố Hà Nội tích cực triển khai thông qua việc ban hành một số quy định về quản lý xây dựng tại khu vực nội thành Hà Nội. Một số chung cư cũ đã được đầu tư, cải tạo theo quy hoạch nhằm cải thiện môi trường sống của người dân. Hiện nay, thành phố đang tổ chức triển



Hình 1.9: Bản vẽ thể hiện các ranh giới đô thị trung tâm Thủ đô Hà Nội với các phân vùng của Khu vực nội đô và Khu vực nội đô mở rộng [46].



khai lập quy hoạch cải tạo 29 khu chung cũ đồng thời đề xuất các cơ chế, chính sách để thực hiện.

Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả nêu trên, trong khu vực đô thị trung tâm Hà Nội vẫn có một số lượng lớn các khu vực cần được ĐTXD nâng cấp hạ tầng đô thị, đáp ứng các yêu cầu mới trong quá trình đô thị hóa. Trong số 38 đồ án QHPK khu vực trung tâm, được chia thành hai nhóm gồm 13 đồ án QHPK tại khu vực nội đô và 25 đồ án QHPK các khu vực chuôi đô thị, vành đai xanh, nôm xanh. Trong đó: 13 đồ án QHPK tại khu vực nội đô là những khu vực hạn chế phát triển hoặc khu vực nội đô mở rộng nơi mức độ đô thị hóa diễn ra nhanh chóng; 25 đồ án QHPK tại các khu vực chuôi đô thị, vành đai xanh, nôm xanh là khu vực đang trong quá trình đô thị hóa.

13 đồ án QHPK tại khu vực nội đô và nội đô mở rộng là những khu vực có mức độ tập trung cao các dự án ĐTXD KĐT. Đặc biệt, trong số 13 đồ án QHPK này có 9 đồ án QHPK đặc thù hoặc để hạn chế phát triển. Nhiều khu vực trong các QHPK này là các khu chung cư cũ đã xuống cấp nghiêm trọng, gây nên ô nhiễm môi trường (12 khu chung cư cũ: Thanh Xuân, Kim Liên, Nam Đồng, Nguyễn Công Trứ, Trung Tự, Giảng Võ, Thành Công, Nghĩa Tân, Tân Mai, Tương Mai, Quỳnh Mai, Văn Chương) và các dân cư có thu nhập thấp (Thanh Nhân, Thanh Lương, Phúc Tân). Bên cạnh đó là khu vực của các cơ sở sản xuất công nghiệp, bệnh viện, cơ sở giáo dục đại học, cơ sở giáo dục nghề nghiệp và các cơ quan, đơn vị trong nội thành Hà Nội theo Quyết định số 130/QĐ-TTg ngày 23/01/2015 của Thủ tướng Chính phủ.

*Bảng 1.9: Danh mục số lượng các dự án nhà ở, khu đô thị tại các quy hoạch phân khu trong khu vực đô thị trung tâm Thủ đô Hà Nội [51]*

STT	Phân khu	Khu vực	Số lượng các dự án ĐTXD KĐT đang đầu tư xây dựng
1	A1	Khu trung tâm hành chính chính trị Ba Đình	0
2	A2	Khu Hoàng Thành Thăng Long và Khảo cổ 18 Hoàng	0

STT	Phân khu	Khu vực	Số lượng các dự án ĐTXD KĐT đang đầu tư xây dựng
		Diệu	
3	A3 (H1-1)	Khu Phố cổ	0
4	A4 (H1-1)	Phố Cổ	6
5	A5 (H1-1)	Hồ Gươm và phụ cận	0
6	A6	Khu vực Hồ Tây và xung quanh	3
7	A7 (H1-2)	Khu vực hạn chế phát triển (Ba Đình)	8
8	A7 (H1-3)	Khu vực hạn chế phát triển (Đông Đa)	9
9	A7 (H1-4)	Khu vực hạn chế phát triển (Hai Bà Trưng)	5
10	B1 (H2-1)	Khu vực Nội đô mở rộng (Tây Hồ - Bắc Từ Liêm)	17
11	B2 (H2-2)	Khu vực Nội đô mở rộng (Cầu Giấy – Nam Từ Liêm – Hà Đông)	73
12	B3 (H2-3)	Khu vực Nội đô mở rộng (Thanh Xuân – Hoàng Mai – Hà Đông)	51
13	B4 (H2-4)	Khu vực Nội đô mở rộng (Hoàng Mai – Hai Bà Trưng)	12
14	N10	Khu vực quận Long Biên	28
15	GN-(A)	Khu vực trung tâm TDTT Asiad và Nêm xanh	0
16	GN-(B)	Khu vực đất cây xanh công viên vui chơi giải trí và nêm xanh phía Nam KCN Đông Anh (phân khu N6)	0
17	GN-(C)	Khu vực nêm xanh phía Nam sông Cà Lồ	0
18	GN-(ĐB)	Khu vực di tích thành Cổ Loa	0
19	GS-(D)	Khu vực nêm xanh phía Đông phân khu S5 (xã Đông Mỹ) huyện Thanh Trì	0
20	R-(1-5)	Khu vực hành lang xanh dọc hai bên sông Hồng	0
21	R-(6)	Khu vực hành lang xanh dọc hai bên sông Đuống	0
22	N1	Khu vực đô thị phía Bắc sông Hồng (Mê Linh)	2
23	N2	Khu vực công nghiệp và nêm xanh (Mê Linh)	0
24	N3	Khu vực đô thị phía Bắc sông Hồng (ML-ĐA)	0
25	N4	Khu vực đô thị phía Bắc sông Hồng (Đông Anh)	1
26	N5	Khu vực đô thị phía Bắc sông Hồng (Đông Anh)	2
27	N6	Khu vực công nghiệp và dân cư (Đông Anh)	0
28	N7	Khu vực đô thị phía Bắc sông Hồng (Đông Anh)	1
29	N8	Khu vực đô thị phía Bắc sông Hồng (Đông Anh)	1
30	N9	Khu vực đô thị phía Bắc sông Hồng (ĐA-GL)	4
31	N11	Khu vực đô thị phía Bắc sông Hồng (Gia Lâm)	4
32	GN	Khu vực nêm xanh phía Bắc sông Hồng (ML-ĐA)	0
33	S1	Khu vực đô thị phía Tây VĐ4 (Đan Phượng – Từ Liêm)	1
34	S2	Khu vực đô thị phía Tây VĐ4 (HD-ĐP-TL)	1
35	S3	Khu vực đô thị phía Tây VĐ4 (Hoài Đức – Từ Liêm)	5
36	S4	Khu vực đô thị phía Tây VĐ4 (Hà Đông)	0
37	S5	Khu vực đô thị phía Tây VĐ4 (Thanh Trì – Thường Tín)	6
38	GS	Khu vực vành đai xanh, nêm xanh Nam sông Hồng	0
	Tổng cộng		240

04 đồ án QHPK cho khu vực nội đô mở rộng là những khu vực phát triển mở rộng trong giai đoạn hơn 10 năm trở lại đây. Khu vực mở rộng này trước đây là khu vực có mức độ đô thị hóa thấp, nhưng hiện nay có nhu cầu nâng cấp hạ tầng đô thị rất lớn. Ngoài ra, 25 đồ án QHPK tại các khu vực chuỗi đô thị, vành đai xanh, nêm xanh là khu vực đang trong quá trình đô thị hóa. Đây cũng là những khu vực người dân đang sinh sống, nhiều dự án đã có chủ trương nhưng chưa tiến hành ĐTXD. Điều kiện về hạ tầng đô thị đang cho thấy không đáp ứng được các yêu cầu về môi trường đô thị, yêu cầu trong công tác quản lý.

Thực tiễn cho thấy nhu cầu đầu tư PTĐT tại đô thị trung tâm Thủ đô Hà Nội là rất lớn, trong khi đó, số lượng các dự án ĐTXD KĐT đang được triển khai thực tế lại chưa nhiều, chưa đáp ứng hoặc giải quyết được hết các yêu cầu đa dạng khác nhau của quá trình đô thị hoá. Trên cơ sở đặc điểm cơ chế của PPĐCĐ là yêu cầu góp đất, điều chỉnh các thuộc tính quản lý sử dụng đất và phân bổ đất đai, Luận án đánh giá thực trạng ĐTXD KĐT tại đô thị trung tâm Thủ đô Hà Nội theo từng đặc điểm trong cơ chế của PPĐCĐ.

### **1.3.2. Sự tham gia của người sử dụng đất trong đầu tư xây dựng khu đô thị**

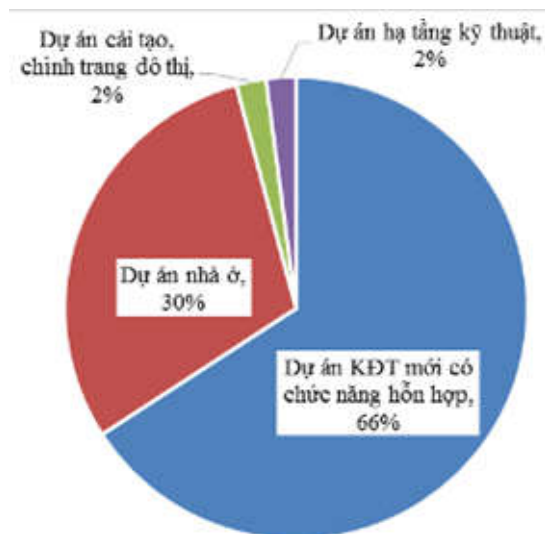
Thống kê số liệu của Sở Xây dựng thành phố Hà Nội năm 2019 [51], có 240 dự án phát triển nhà ở, dự án KĐT mới tại các đồ án QHPK đô thị trung tâm Thủ đô Hà Nội.

100% các dự án đều do các tổ chức, doanh nghiệp đề xuất; với 89% dự án áp dụng cơ chế thỏa thuận đất đai giữa nhà đầu tư và người có QSDD và 11% dự án Nhà nước áp dụng cơ chế thu hồi đất.

Việc áp dụng quy định thu hồi đất hay thỏa thuận đất đai đối với các dự án ĐTXD KĐT, được quy định tại điểm a khoản 2 và điểm d khoản 2 Điều 62 Luật Đất đai năm 2013. Hiện nay, phần lớn các dự án đều do khu vực tư nhân làm chủ đầu tư, một số dự án phục vụ mục đích công như dự án tái định cư, dự án nhà ở xã hội thì do các doanh nghiệp nhà nước làm chủ đầu tư. Sự tham gia của người sử dụng đất đối với các dự án ĐTXD KĐT còn rất hạn chế.

Trong PPĐCĐ, việc người sử dụng đất góp đất tham gia thực hiện dự án là yêu cầu bắt buộc. Nếu không có sự tham gia thì không thể triển khai dự án. Trong khi đó, thực tế vấn đề sở hữu đất đai tại Việt Nam có những điểm khác biệt với hầu hết các quốc gia khác trên thế giới. Theo đó, tại Việt Nam, người dân không sở hữu đất đai mà chỉ sở hữu QSDĐ. Do đó không thực sự tồn tại quy định về “góp đất” hay “phương pháp điều chỉnh đất” trong hệ thống pháp luật của Việt Nam. Như vậy, hiện nay tại đô thị trung tâm Thủ đô Hà Nội, không có dự án ĐTXD KĐT mà người sử dụng đất tham gia theo hình thức người sử dụng đất góp đất thực hiện dự án đầu tư.

### 1.3.3. Huy động và khai thác sử dụng nguồn lực đất đai trong đầu tư xây dựng khu đô thị



Hình 1.10: Thống kê số lượng các loại hình dự án phát triển đô thị tại đô thị trung tâm Thủ đô Hà Nội phân loại theo mục đích đề xuất ban đầu [50]

Hiện nay, việc triển khai dự án ĐTXD KĐT hoặc được thực hiện thông qua Nhà nước thu hồi đất hoặc chủ đầu tư trực tiếp thỏa thuận đất đai với người sử dụng đất. Trong cả 2 cơ chế chuyển dịch đất đai nêu trên thì nhà đầu tư hay nhà nước vẫn phải giành một khoản kinh phí rất lớn cho công tác đền bù, bồi thường, giải phóng mặt bằng cho các chủ sử dụng đất.

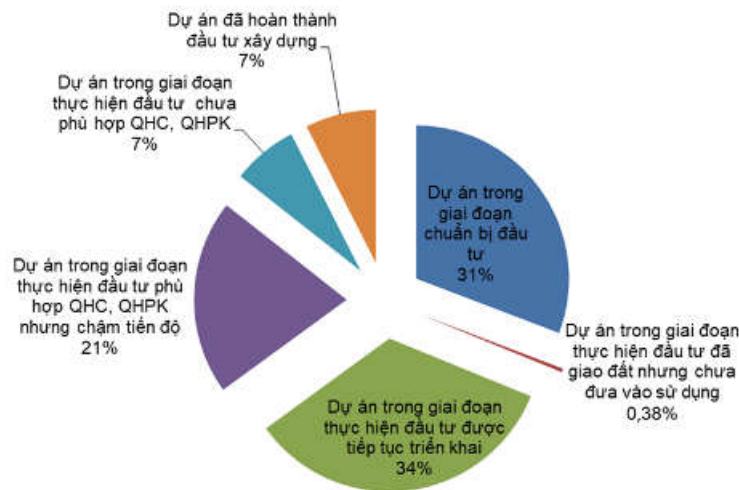
Việc này dẫn tới hệ quả chung là các dự án chậm được đưa vào khai thác sử dụng. Đối với dự án sử dụng vốn công, Nhà nước gặp nhiều khó khăn khi phải chuẩn bị nguồn từ ngân sách. Đối với dự án của các nhà đầu tư tư nhân, khi thực hiện thỏa thuận đất đai với người có quyền sử dụng đất thì có tình trạng người đang có quyền sử dụng đất không muốn hợp tác với nhà đầu tư, nói giá đất rất cao để nhà đầu tư không thể chấp nhận nổi. Nguyên nhân chính là do kinh phí thực hiện bồi thường, giải phóng mặt bằng thường rất lớn, chiếm tỷ trọng thường từ 70-80% tổng kinh phí dự án, tạo gánh nặng tài chính này làm giảm hiệu quả đầu tư, khai thác thương mại của dự án. Trong khi đó, hiện chưa có cơ chế phù hợp để huy động được nguồn lực đất đai tại chỗ phục vụ cho công tác ĐTXD.

Ngoài ra, theo các số liệu từ báo cáo của Sở Xây dựng Hà Nội năm 2015, 2016 và Kết luận của Thanh tra Chính phủ năm 2017 về thanh tra một số dự án trên địa bàn thành phố Hà Nội thì có khoảng 60-70% QHCT của dự án bị điều chỉnh nhiều lần. Năm 2017 cho thấy khoảng 90% dự án ĐTXD KĐT có đề nghị điều chỉnh quy hoạch, số lần điều chỉnh cục bộ đa số từ 2 đến 3 lần, có dự án xin điều chỉnh đến 6 lần (KĐT Đông Nam Trần Duy Hưng, Khu đô thị thành phố giao lưu). Việc điều chỉnh này dẫn tới hệ quả hiệu quả sử dụng đất chưa cao, đó là:

- Quy mô dân số của các dự án tăng cao trong khi đó diện tích giành cho hạ tầng đô thị chưa đáp ứng được như trường học, bệnh viện, cây xanh, hệ

thông giao thông... gây khó khăn trong công tác quản lý nhà nước về phát triển đô thị. Ví dụ KĐT mới Linh Đàm, tại khu đất dự kiến xây dựng văn phòng đã chuyển đổi sang đất ở chung cư thương mại và nhà ở xã hội cao tầng, việc chuyển đổi này làm tăng thêm khoảng 30.000 dân cho khu bán đảo Linh Đàm;

- Các dự án chậm triển khai thực hiện, gây lãng phí nguồn lực đất đai và cản trở các hoạt động đầu tư kinh doanh.



Hình 1.11: Biểu đồ đánh giá tỷ lệ tình hình triển khai các dự án đầu tư xây dựng khu đô thị, khu nhà ở trên địa bàn thành phố Hà Nội năm 2015 [50].

### 1.3.4. Chia sẻ lợi ích giữa các bên liên quan

#### a) Đối với người sử dụng đất

Trong trường hợp thu hồi đất, vấn đề xác định giá đất thường là tiêu chí mà người sử dụng đất đánh giá chủ yếu để xem xét các lợi ích khi bị thu hồi đất. Hiện nay, giá đất do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định để tính giá trị bồi thường và tái định cư thường thấp hơn nhiều so với giá thị trường. Quy định về giá các loại đất trên địa bàn thành phố Hà Nội áp dụng từ ngày 01/01/2014 đến ngày 31/12/2019 tại Quyết định số 96/2014/QĐ-UBND của UBND thành phố Hà Nội, tuy nhiên giá đất quy định vẫn thấp hơn nhiều so

với giá thị trường vào khoảng 20 - 60%.<sup>1</sup> Trong khi bảng giá đất chuẩn quốc tế phải đạt 70 - 75% giá thị trường. Việc định giá đất thấp hơn so với giá thị trường có cái lợi cho công tác giải phóng mặt bằng thực hiện những dự án của Nhà nước, nhưng khi áp dụng với các dự án phát triển kinh tế - xã hội thì bảng giá đất tạo ra sự chênh lệch nhất định.

Tại địa bàn quận trung tâm giai đoạn 2015 – 2019, giá đất được quy định có giá trị cao, nhiều tuyến phố có giá đất ở vượt ngưỡng 100 triệu đồng/m<sup>2</sup>. Như tuyến phố Hàng Đào, Hàng Ngang, Lê Thái Tổ có giá đất niêm yết cao nhất với mức cụ thể 162 triệu đồng/m<sup>2</sup>. Thực tế, giá đất giao dịch ở các con phố này trên thị trường luôn cao hơn rất nhiều, phổ biến 500 - 800 triệu đồng/m<sup>2</sup>, có nơi lên đến 1 tỷ đồng/m<sup>2</sup>. Việc định giá đất chưa sát thực tế dẫn đến sự không thỏa mãn đối với người bị thu hồi đất, ảnh hưởng đến mối quan hệ lợi ích giữa Nhà nước, người bị thu hồi đất và nhà đầu tư xảy ra những mâu thuẫn, dẫn đến các tranh chấp, khiếu kiện đất đai kéo dài.

Bên cạnh đó là những hỗ trợ của Nhà nước cho những người sử dụng đất bị ảnh hưởng nhằm khôi phục chỗ ở, sinh kế và công việc vẫn chưa thỏa đáng. Nhà đầu tư trả tiền sử dụng đất hoặc tiền thuê đất cho Nhà nước cũng chỉ với mức giá do UBND cấp tỉnh quy định, thấp hơn nhiều lần so với giá đất trên thị trường. Trong khi đó, người dân chỉ nhận lại được phần chi phí bồi thường chưa thỏa đáng và các hỗ trợ khác không khóa lấp được thiệt hại khi phải giao lại đất cho Nhà nước.

Trong trường hợp thỏa thuận đất đai, đây bản chất là một quan hệ dân sự giữa nhà đầu tư và người đang sử dụng đất, vì vậy không thể đưa ra bất kỳ một quyết định hành chính nào vào trong mối quan hệ này. Cơ chế này được điều chỉnh chỉ bằng pháp luật dân sự và việc thỏa thuận chủ yếu được áp dụng

<sup>1</sup> <https://thuvienphapluat.vn/tintuc/vn/thoi-su-phap-luat/nha-dat/26189/khung-gia-dat-tang-gan-hon-gia-thi-truong>

thanh toán bằng tiền. Tuy nhiên, những lợi ích bằng tiền không hài hòa được hết những lợi ích khác có được từ đầu tư phát triển đô thị như; việc di chuyển nơi định cư dẫn tới ảnh hưởng đến sinh kế, điều kiện sinh hoạt, sản xuất, học tập và phá vỡ cấu trúc cộng đồng dân cư vốn đã được hình thành phát triển; cộng đồng dân cư địa phương không được hưởng các lợi ích từ phát triển hạ tầng đô thị (như chất lượng các cơ sở y tế, giáo dục, vui chơi giải trí...).

#### b) Đối với nhà đầu tư

Phần lớn các dự án ĐTXD KĐT trên địa bàn Thủ đô đều do khu vực tư nhân làm chủ đầu tư, chỉ có một số ít dự án phục vụ mục đích công như dự án tái định cư, dự án nhà ở xã hội thì do các doanh nghiệp Nhà nước làm chủ đầu tư. Việc triển khai các dự án nêu trên chủ yếu được thực hiện bởi khu vực tư nhân do sự chủ động trong cơ chế tài chính, cụ thể: Chủ đầu tư huy động nguồn lực tài chính để chi phí cho việc có được QSDĐ hợp pháp, chi cho nghiên cứu dự án, chi cho ĐTXD, chi cho quản lý dự án và các khoản chi phí khác...; sau đó chủ đầu tư kinh doanh các sản phẩm bất động sản của dự án để thu lợi nhuận. Cơ chế tài chính như nêu trên đem lại lợi ích kinh tế rõ ràng cho chủ đầu tư.

Tuy nhiên, khi nhà đầu tư tư nhân phải thỏa thuận đất đai với người sử dụng đất, thì có tình trạng người có QSDĐ không muốn hợp tác với nhà đầu tư. Đây là hạn chế lớn nhất đối với nhà đầu tư. Nhiều dự án không triển khai được hoặc chậm triển khai do chủ đầu tư không có đủ đất. Rất nhiều các dự án của các nhiều nhà đầu tư đã nhận chuyển nhượng được khoảng 80% đất cho dự án đầu tư nhưng không thể nhận chuyển nhượng tiếp tục 20% đất còn lại. Nguyên nhân quan trọng nhất dẫn tới tình trạng nêu trên đó là theo quy định của pháp luật về đất đai và xây dựng, nhà đầu tư phải có QSDĐ hợp pháp trong phạm vi dự án thì mới được triển khai xây dựng.



### c) Đối với Nhà nước

Hệ lụy thấy rõ khi triển khai các dự án ĐTXD theo biện pháp thu hồi đất đó đối với các cơ quan quản lý Nhà nước là:

- Yêu cầu kinh phí rất lớn cho công tác đền bù, bồi thường, giải phóng mặt bằng cho người sử dụng đất. Đối với dự án sử dụng vốn công, Nhà nước gặp nhiều khó khăn khi phải chuẩn bị nguồn từ ngân sách, do đó hầu hết các dự án đầu tư xây dựng hạ tầng đều chậm tiến độ. Đây là tình trạng chung tại Việt Nam. Theo thống kê, hiện nay, việc đầu tư xây dựng tại các đô thị lớn ở Việt Nam đang gặp phải tình trạng chi phí quá lớn cho bồi thường (thường từ 70-80% tổng kinh phí dự án);

- Làm phát sinh các thửa đất, lô đất không đáp ứng các yêu cầu về quản lý Nhà nước trong công tác quản lý kiến trúc cảnh quan đô thị. Trong đó, điển hình là việc mở đường, phát triển hạ tầng đô thị chưa xem xét đến tổng thể quy hoạch kiến trúc cảnh quan hai bên tuyến đường, do đó hình thành hiện tượng nhà siêu mỏng, siêu méo. Đây là vấn đề nhức nhối của nhiều tuyến đường mới mở vừa qua như tuyến Xã Đàn – Ô Chợ Dừa; tuyến Lê Văn Lương; tuyến đường Khuất Duy Tiến, Phạm Hùng...

Trong khi đó, đối với trường hợp thỏa thuận đất đai giữa nhà đầu tư và người sử dụng đất, việc hai bên không đạt được thỏa thuận dẫn tới phạm vi ranh giới các dự án không đảm bảo so với quy hoạch ban đầu. Kết quả là hình thành nên nhiều khu vực mặt tiền của các dự án, người dân xây dựng nhà ở không đồng bộ với kiến trúc cảnh quan toàn dự án.

## **1.4. Các đề tài nghiên cứu khoa học, luận án, hội thảo khoa học tại Việt Nam có liên quan**

### **1.4.1. Nhóm các đề tài nghiên cứu, luận án**

Trên cơ sở, rà soát tổng hợp các đề tài nghiên cứu, luận án có liên quan đến nội dung nghiên cứu của Luận án, việc đánh giá các đề tài, luận án được phân theo từng nhóm vấn đề chính của PPĐCĐ, cụ thể như sau:

a) Vấn đề liên quan đến cơ chế góp đất trong PPĐCĐ

Việc góp đất là một điều kiện tiên quyết để thực hiện các dự án áp dụng PPĐCĐ. Tại Việt Nam, đã có một số nghiên cứu liên quan đến yêu cầu đóng góp đất đai cho PTĐT. Tuy nhiên, do đặc thù tại Việt Nam, người dân chỉ sở hữu QSDĐ, nên quy định về việc góp đất có những điểm khác biệt so với các quốc gia khác trên thế giới. Luận án đã đánh giá, tổng kết hai nghiên cứu: *Nghiên cứu cơ sở lý luận, thực tiễn và đề xuất cơ chế, chính sách góp vốn bằng quyền sử dụng đất của tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân trong quy hoạch, kế hoạch bị thu hồi đất để thực hiện dự án đầu tư, phát triển khu đô thị, khu công nghiệp nước ta*” của Viện Chiến lược, Chính sách tài nguyên và môi trường – Bộ Tài nguyên và Môi trường, năm 2010 – 2012 [18] và *“Nghiên cứu đề xuất cơ chế, chính sách phân phối giá trị tăng thêm từ đất do quy hoạch; chuyển mục đích sử dụng đất; đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng nhằm sửa đổi Luật đất đai năm 2003”* của Tổng Cục Quản lý đất đai – Bộ Tài nguyên và Môi trường, năm 2010 – 2010 [15], qua đó đưa đến nhận định sau:

- Cơ chế góp vốn bằng QSDĐ để thực hiện dự án ĐTXD KĐT có thể sẽ góp phần giải quyết những vấn đề nổi cộm hiện nay. Đây là cơ chế có những điểm tương đồng với yêu cầu góp đất trong PPĐCĐ;

- Cần thiết phải có sự phân bổ điều tiết minh bạch và công bằng giá trị đất đai sau khi thực hiện dự án ĐTXD KĐT, sẽ giảm bớt tranh chấp, căng thẳng và mất công bằng trong xã hội. Việc góp vốn bằng QSDĐ để thực hiện dự án sẽ nâng cao vai trò, sự tham gia, giám sát của các tổ chức, cá nhân trong đầu tư PTĐT.

### b) Vấn đề liên quan đến phạm vi áp dụng của PPĐCĐ

Luận án đã đánh giá, tổng kết ba nghiên cứu liên quan trực tiếp tới phạm vi áp dụng PPĐCĐ tại Việt Nam đó là: (i) “*Chương trình phát triển đô thị tổng thể Thủ đô Hà Nội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (Haidep)*” do JICA và UBND thành phố Hà Nội thực hiện năm 2007 [1]; (ii) Nghiên cứu “*Các đề xuất quản lý quy hoạch đô thị*” thuộc Dự án tăng cường năng lực lập và quản lý quy hoạch đô thị Việt Nam [10] và (iii) Đề tài nghiên cứu khoa học “*Nghiên cứu các cơ sở khoa học và thực tiễn - Đề xuất cơ chế quản lý kiến trúc, quy hoạch xây dựng đô thị trên các tuyến đường mới mở ở Thủ đô Hà Nội*” do Viện Kiến trúc, Quy hoạch Đô thị và Nông thôn - Bộ Xây dựng thực hiện năm 2012 [20].

Các nghiên cứu trên đã đánh giá được sự cần thiết và tính ưu việt của PPĐCĐ khi áp dụng trong quản lý đầu tư PTĐT. Tuy nhiên chưa nêu ra được cách thức, quy trình áp dụng của phương này, mà chỉ nêu được những khuyến nghị về những khu vực, trường hợp có thể áp dụng, gồm: (i) khu vực đô thị hiện tại, nơi đã có quy hoạch của khu vực nội đô thành phố Hà Nội; (ii) khu vực có nhu cầu nâng cấp hay cung cấp thêm cơ sở hạ tầng; (iii) khu vực nơi người dân muốn ở lại sau khi thực hiện dự án và muốn tham gia vào dự án phát triển cũng như tăng giá trị đất; (iv) khu vực nội thành mới/ngoại thành nơi các lô đất thường lớn và mật độ nhà đã có không cao, đồng thời ở đó còn có cơ hội tăng giá trị của đất [1].

### c) Vấn đề liên quan đến giải pháp áp dụng PPĐCĐ

Luận án tiến sĩ “*Vấn đề sử dụng đất trong quy hoạch và phát triển các khu dân cư ven đô Hà Nội trong quá trình đô thị hóa*” [15] đã đưa ra một số giải pháp để áp dụng PPĐCĐ đối với các vùng ven đô của thành phố Hà Nội, trong đó áp dụng thực hiện các dự án KĐT mới. Đề xuất của Luận án đã nêu

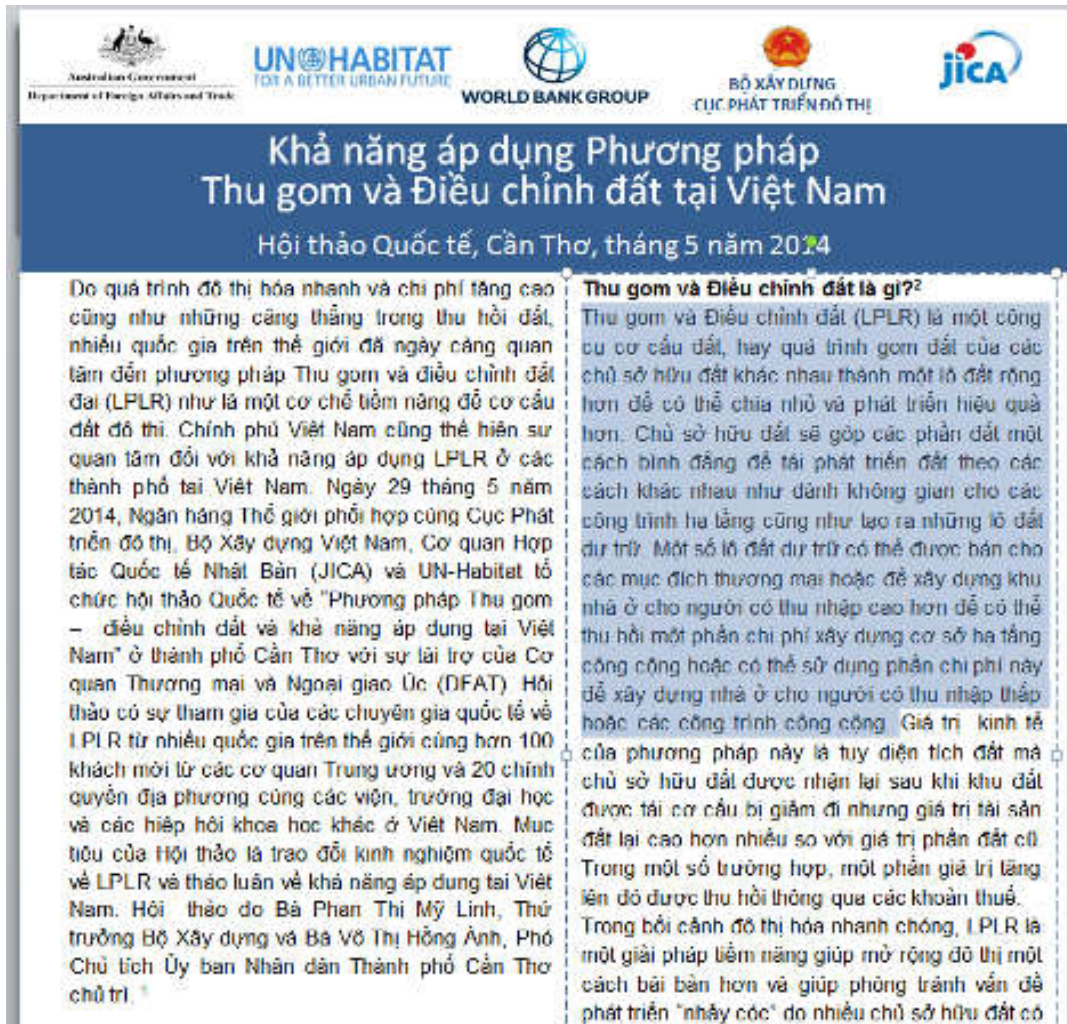
được lý thuyết từng bước áp dụng theo đúng cơ chế của PPĐCĐ, “*Giải pháp điều chỉnh đất đai nhằm mục đích huy động sự đóng góp, tham gia của người sử dụng đất trong khu vực dự án bằng quỹ đất đai của mình để mở rộng đường giao thông nội bộ. Sự đóng góp đó sẽ được bù đắp lại bằng sự gia tăng giá trị đất đai và tiện nghi sử dụng sau khi có con đường đó. Kinh phí đầu tư nâng cấp đường giao thông trước mắt có thể lấy từ quỹ đền bù và quận xin thành phố cấp từ địa bàn phường có dự án*”. Tuy nhiên, nội dung của Luận án chưa chỉ ra được giải pháp, quy trình cụ thể để hình thành dự án, thực hiện ĐTXD và kết thúc, hoàn thành, bàn giao đưa vào khai thác sử dụng.

#### **1.4.2. Hội thảo khoa học**

Cho đến nay có hai Hội thảo quốc tế được Ngân hàng Thế giới và Bộ Xây dựng đồng tổ chức để thảo luận về tiềm năng áp dụng PPĐCĐ tại Việt Nam, đó là Hội thảo vào tháng 5/2014 tại Cần Thơ: “*Phương pháp Thu gom - Tái điều chỉnh đất và khả năng áp dụng tại Việt Nam*” và Hội thảo vào tháng 5/2015 tại Hà Nội: “*Khả năng áp dụng phương pháp Góp đất và Điều chỉnh đất tại Việt Nam*”. Kết quả của các Hội thảo này đã thống nhất được cách hiểu chung về cơ chế PPĐCĐ trong bối cảnh tại Việt Nam, cũng như chỉ ra những nhu cầu, sự cần thiết áp dụng.

Theo đó, PPĐCĐ được ghi nhận trên tài liệu tổng kết Hội thảo vào tháng 5/2014 như sau: “*Thu gom và Điều chỉnh đất là một công cụ cơ cấu đất, hay quá trình gom đất của các chủ sở hữu đất khác nhau thành một lô đất rộng hơn để có thể chia nhỏ và phát triển hiệu quả hơn. Chủ sở hữu đất sẽ góp các phần đất một cách bình đẳng để tái phát triển đất theo các cách khác nhau như dành không gian cho các công trình hạ tầng cũng như tạo ra những lô đất dự trữ. Một số lô đất dự trữ có thể được bán cho các mục đích thương mại hoặc để xây dựng khu nhà ở cho người có thu nhập cao hơn để có thể thu hồi*

*một phần chi phí xây dựng cơ sở hạ tầng công cộng hoặc có thể sử dụng phần chi phí này để xây dựng nhà ở cho người có thu nhập thấp hoặc các công trình công cộng.”*



*Hình 1.12: Tài liệu công bố kết quả Hội thảo Thu gom và Điều chỉnh đất tại Việt Nam tháng 5/2014, Cần Thơ [9].*

Tại Việt Nam, một đặc điểm của hệ thống thể chế về đất đai đó là sở hữu toàn dân về đất đai và người dân chỉ sở hữu QSDĐ. Do đó, với những điểm chung về thuật ngữ PPĐCĐ tại các quốc gia trên thế giới và kết quả của hai hội thảo quốc tế nêu trên, Luận án đề xuất việc luận giải thuật ngữ PPĐCĐ trong bối cảnh thể chế Việt Nam như sau: “PPĐCĐ là việc góp đất một cách

*tự nguyện từ các chủ sở hữu đất, điều chỉnh các thuộc tính quản lý sử dụng đất và phân bổ lại đất đai cho các chủ sở hữu đất ban đầu.”.*

### **1.5. Những vấn đề cần nghiên cứu**

Đô thị trung tâm Thủ đô Hà Nội là một khu vực PTĐT có đặc thù với khu vực nội đô lịch sử và khu vực nội đô mở rộng; với sự đa dạng trong các loại hình dự án đầu tư PTĐT nói chung và dự án ĐTXD KĐT nói riêng. Do đó việc nghiên cứu áp dụng PPĐCĐ trong triển khai dự án ĐTXD KĐT tại khu vực đô thị trung tâm Thủ đô Hà Nội cần phải đáp ứng yêu cầu quản lý PTĐT nói chung cũng như phù hợp với bối cảnh thể chế và điều kiện kinh tế, xã hội hiện nay.

Tóm lại, những vấn đề cần nghiên cứu trong việc áp dụng PPĐCĐ trong triển khai dự án ĐTXD KĐT tại đô thị trung tâm Thủ đô Hà Nội gồm:

- Xây dựng cơ sở khoa học để áp dụng những cơ chế của PPĐCĐ trong triển khai dự án ĐTXD KĐT phù hợp với bối cảnh thể chế Việt Nam và điều kiện kinh tế - xã hội Thủ đô Hà Nội;
- Xây dựng cơ chế đảm bảo quyền lợi vai trò và trách nhiệm của người sử dụng đất theo quy định pháp luật tham gia trong ĐTXD KĐT;
- Phương thức triển khai dự án ĐTXD KĐT theo PPĐCĐ.

## **CHƯƠNG II. CƠ SỞ KHOA HỌC ÁP DỤNG PHƯƠNG PHÁP ĐIỀU CHỈNH ĐẤT TRONG TRIỂN KHAI DỰ ÁN ĐẦU TƯ XÂY DỰNG KHU ĐÔ THỊ**

### **2.1. Cơ sở lý thuyết áp dụng phương pháp điều chỉnh đất trong triển khai dự án đầu tư xây dựng khu đô thị**

#### **2.1.1. Quy hoạch và quản lý không gian, kiến trúc, cảnh quan đô thị**

##### **2.1.1.1. Quy hoạch đô thị**

QHĐT trong công tác PTĐT luôn là nhiệm vụ quan trọng, đầu tiên đối với các cấp chính quyền. QHĐT giúp khai thác và sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên, đặc biệt là sử dụng tiết kiệm và hiệu quả đất đô thị. Thông qua QHĐT, giá trị đất đai được thay đổi, cụ thể như sau [15]:

- Thứ nhất, QHĐT hình thành khu vực trung tâm, bao gồm trung tâm cấp cao và trung tâm thứ cấp, cận trung tâm và ngoại vi. Quá trình hình thành và PTĐT của các thành phố nước ta cho thấy xu hướng giá đất cao nhất ở trung tâm có hoạt động thương mại, dịch vụ cấp cao (sầm uất nhất) và giá đất giảm theo hướng dịch chuyển dần ra các trung tâm hoạt động thương mại, dịch vụ thứ cấp và cuối cùng là thấp nhất ở vùng ngoại thành;

- Thứ hai, là quy hoạch chuyển cấp độ quản lý hành chính như chuyển vùng dân cư nông thôn thành vùng dân cư đô thị; chuyển đô thị loại thấp lên đô thị loại cao hơn (như đô thị loại III lên đô thị loại II) hay quyền quản lý chuyển từ cấp này sang cấp khác như đô thị thuộc huyện nay thuộc tỉnh. Giá trị đất đai theo đó cũng thay đổi;

- Thứ ba, quy hoạch sử dụng đất quyết định mục đích sử dụng đất và do đó quyết định giá trị của QSDĐ. Quy định về mục đích sử dụng đất của đất đô

thị (đất công trình công cộng, khu thương mại, khu ở ...), hệ số sử dụng đất, chỉ tiêu sử dụng đất (mật độ, tầng cao...) sẽ quyết định giá trị của ô đất.

Bên cạnh đó, trong quá trình đô thị hóa, việc điều chỉnh quy hoạch cũng là yêu cầu tất yếu khách quan nhằm đáp ứng các nhu cầu mới phát sinh. Một trong những nguyên tắc để điều chỉnh quy hoạch, đó là *“phân tích, đánh giá hiện trạng, xác định rõ các yêu cầu cải tạo, chỉnh trang đô thị để đề xuất điều chỉnh chỉ tiêu về sử dụng đất, giải pháp tổ chức không gian, kiến trúc, cảnh quan đối với từng khu vực; giải pháp về cải tạo mạng lưới công trình hạ tầng kỹ thuật và công trình hạ tầng xã hội phù hợp với yêu cầu phát triển.”* [42]. Đây là một trong số những nguyên tắc căn bản để tiến hành việc điều chỉnh quy hoạch để sắp xếp bố trí lại không gian đô thị hợp lý hơn.

Như vậy có thể nhận định rằng, công tác QHĐT có ý nghĩa và tác động quan trọng tới hiệu quả sử dụng đất và từ đó là thay đổi giá trị đất đai, đặc biệt là đất đô thị.

#### **2.1.1.2. Quản lý không gian, kiến trúc, cảnh quan đô thị**

QHĐT là việc tổ chức không gian, kiến trúc, cảnh quan đô thị, hệ thống công trình HTKT, công trình HTXH và nhà ở để tạo lập môi trường sống thích hợp cho người dân sống trong đô thị, được thể hiện thông qua đồ án QHĐT [40]. Trong đó, nguyên tắc để quản lý không gian, kiến trúc, cảnh quan đô thị gồm:

- Chủ sở hữu các vật thể kiến trúc có ảnh hưởng đến không gian, kiến trúc, cảnh quan đô thị phải có trách nhiệm bảo vệ, duy trì trong quá trình khai thác, sử dụng bảo đảm mỹ quan, an toàn, hài hoà với không gian xung quanh;
- Việc xây mới, cải tạo, chỉnh trang, sửa chữa và phá bỏ vật thể kiến trúc, cây xanh trong khu vực công cộng, khuôn viên công trình và nhà ở có ảnh



hưởng đến không gian, kiến trúc, cảnh quan đô thị phải xin phép cơ quan quản lý có thẩm quyền.

Không gian đô thị là không gian bao gồm các vật thể kiến trúc đô thị, cây xanh, mặt nước trong đô thị có ảnh hưởng trực tiếp đến cảnh quan đô thị [42]. Cảnh quan đô thị là không gian cụ thể có nhiều hướng quan sát ở trong đô thị như không gian trước tổ hợp kiến trúc, quảng trường, đường phố, hè, đường đi bộ, công viên, thảm thực vật, vườn cây, vườn hoa, đồi, núi, gò đất, đảo, cù lao, triền đất tự nhiên, dải đất ven bờ biển, mặt hồ, mặt sông, kênh, rạch trong đô thị và không gian sử dụng chung thuộc đô thị [42].

Trong quá trình đô thị hóa, không gian, kiến trúc, cảnh quan đô thị tất yếu có sự thay đổi trong đó có những trường hợp liên quan đến quản lý sử dụng đất đai. Luận án tổng hợp một số nguyên tắc trong việc quản lý sử dụng đất đai để đảm bảo quản lý không gian, kiến trúc, cảnh quan đô thị:

- QHCT, thiết kế đô thị phải tính toán đến hiện trạng hình dạng các lô đất không đảm bảo các yêu cầu về cảnh quan và an toàn trong xây dựng để điều chỉnh, hợp khối [28];

- 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 [42];

- Phạm vi dự án ĐTXD phải được xác định trên cơ sở bảo đảm phù hợp với thực trạng sử dụng đất, đáp ứng hài hoà mục tiêu dự án và việc chỉnh trang đô thị, tránh phát sinh những diện tích đất không đáp ứng được yêu cầu về xây dựng hoặc ảnh hưởng đến kiến trúc, cảnh quan đô thị [42];

- Trong trường hợp dự án đầu tư chỉ sử dụng một phần của thửa đất, nếu diện tích còn lại quá nhỏ không đáp ứng yêu cầu về sử dụng hoặc ảnh hưởng

đến kiến trúc, cảnh quan đô thị theo quy định của Chính phủ thì Nhà nước thu hồi và bồi thường cho người sử dụng đất [42];

- Việc xây dựng, cải tạo, chỉnh trang các công trình kiến trúc tại các khu vực cảnh quan trong đô thị đã được chính quyền đô thị xác định quản lý cần hạn chế tối đa việc làm thay đổi địa hình và bảo đảm sự phát triển bền vững của môi trường tự nhiên [33];

- Khi thực hiện cải tạo hoặc xây dựng lại một khu vực trong đô thị phải bảo đảm tiết kiệm đất đai, ưu tiên đáp ứng nhu cầu tái định cư tại chỗ cho những người dân trong khu vực; cải thiện điều kiện kiến trúc, cảnh quan và môi trường đô thị; xây dựng đồng bộ và nâng cao chất lượng hệ thống HTXH, HTKT và dịch vụ công cộng trên cơ sở cân đối hài hoà với các khu vực xung quanh; bảo vệ di sản văn hoá, di tích lịch sử, bản sắc truyền thống của đô thị và khu vực [42];

- Trường hợp xây dựng lại toàn bộ một khu vực trong đô thị phải đảm bảo sử dụng hợp lý, tiết kiệm đất đai; đồng bộ về hệ thống HTKT; đáp ứng yêu cầu về HTXH, dịch vụ công cộng và môi trường trong khu vực và với khu vực xung quanh [32];

- Trường hợp cải tạo, nâng cấp một khu vực để cải thiện, nâng cao điều kiện sống người dân trong khu vực phải đảm bảo kết nối hợp lý HTKT và HTXH, sự hài hoà không gian, kiến trúc trong khu vực cải tạo và với khu vực xung quanh [32];

- Diện tích, kích thước khu đất xây dựng công trình hoặc nhà ở phải đảm bảo phù hợp theo quy định của pháp luật hiện hành và quy định tại quy chế quản lý quy hoạch, kiến trúc đô thị của địa phương mới được cấp phép xây dựng [33];

- Khuyến khích việc kết hợp các khu đất thành khu đất lớn hơn để xây dựng công trình hợp khối đồng bộ; tạo lập các không gian công cộng, cảnh quan đô thị và nâng cao chất lượng, môi trường đô thị; các công trình phải đảm bảo khoảng lùi theo quy định [33].

## **2.1.2. Quản lý và khai thác hiệu quả đất đô thị**

### **2.1.2.1. Tích tụ và tập trung đất đai**

Nguồn gốc của PPĐCĐ bắt nguồn từ quá trình tích tụ và tập trung đất đai trong lĩnh vực nông nghiệp để phát triển kinh tế. Trong đó:

- Tích tụ đất đai là một hành vi trong đó chủ thể sở hữu và sử dụng đất dùng các biện pháp khác nhau như mua, chuyển nhượng và các biện pháp khác nhằm tăng được quy mô ruộng đất mà mình sở hữu và sử dụng;

- Tập trung đất đai được hiểu là quá trình làm tăng quy mô đất đai cho sản xuất kinh doanh hay mục đích nào đó nhưng không thay đổi quyền sở hữu hay quyền sử dụng của các chủ thể sở hữu và sử dụng ruộng đất.

Điểm giống nhau của hai khái niệm trên là đều là quá trình tăng quy mô diện tích đất đai phục vụ mục đích kinh tế nhất định. Tuy nhiên, chúng có điểm khác nhau cơ bản<sup>2</sup>: tích tụ ruộng đất là một quá trình mà một cá nhân tích góp bằng việc mua hay các biện pháp khác để có thể sở hữu được nhiều diện tích hơn; còn tập trung ruộng đất là liên kết nhiều mảnh ruộng của nhiều chủ sở hữu khác nhau lại thành mô hình cánh đồng lớn. Trong lý luận về tích tụ và tập trung đất đai thì có những phương thức thực thi như sau:

- Phương thức tích tụ đất đai gồm phương thức theo thị trường (mua, bán), được thừa kế, tặng, cho. Trong đó, cơ chế thị trường là phương thức tích tụ cơ bản nhất;

<sup>2</sup> Tạp chí Khoa học Nông nghiệp Việt Nam 2018, 16(4): 412-424 [www.vnua.edu.vn](http://www.vnua.edu.vn)

- Phương thức tập trung đất đai chủ yếu bao gồm thuê QSDĐ, góp vốn bằng QSDĐ vào tổ chức kinh tế (doanh nghiệp, hợp tác xã...).

Trong PPĐCĐ, nguyên tắc góp đất là nguyên tắc căn bản. Việc góp đất của PPĐCĐ cũng có mục đích tương tự như tích tụ và tập trung đất đai cho phát triển nông nghiệp. Tuy nhiên, điểm khác biệt của việc góp đất cho PTĐT là ở phương thức thực hiện, cụ thể là ở những đặc điểm sau:

- Người sử dụng đất đóng góp phần đất của mình để Nhà nước hoặc nhà đầu tư thực hiện đầu tư PTĐT mà không hình thành hành vi mua bán đất đai giữa các bên. Điều này làm giảm thiểu các chi phí liên quan đến giao dịch đất đai, đặc biệt là chi phí bồi thường, đền bù;

- Phần đất góp của người sử dụng đất chủ yếu được sử dụng để hỗ trợ hoạt động đầu tư PTĐT (như: mở rộng đường; xây dựng công viên cây xanh hoặc các công trình công ích khác...). Lợi ích mà người sử dụng đất nhận lại thông thường là giá trị gia tăng của ô đất ban đầu, thể hiện bằng hạ tầng đô thị và môi trường sống tốt hơn. Người sử dụng đất thông thường không nhận lại trực tiếp giá trị lợi ích bằng tiền đối với phần đất mà họ đóng góp. Trong một số trường hợp, quỹ đất góp đủ lớn để tạo ra phần diện tích dôi dư sau khi được quy hoạch, để xây dựng các công trình thương mại, khi đó việc kinh doanh, khai thác phần diện tích thương mại này sẽ đem lại lợi ích kinh tế trực tiếp cho người sử dụng đất.

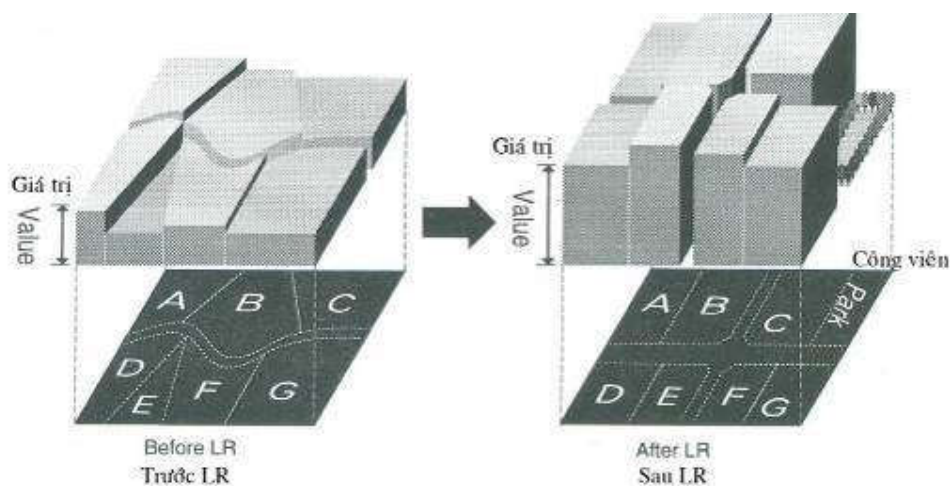
### **2.1.2.2. Gia tăng giá trị sử dụng đất**

Theo [85], tại các đô thị, có hai yếu tố cơ bản quyết định đến giá trị của mỗi lô đất, đó là:

- Thứ nhất, mỗi lô đất có duy nhất một vị trí và do đó có mức độ khác nhau về lợi thế địa lý, chính trị và kinh tế. Điều này đặc biệt đúng đối với các

lô đất nằm tại những khu vực có mức độ phát triển kinh tế hoặc mức độ tập trung dân cư cao;

- Thứ hai, đất đô thị đòi hỏi đồng bộ những tiện ích công như: cấp - thoát nước, điện, đường, trường, trạm, chợ và nhiều các tiện ích khác. Những tiện ích này chủ yếu được cung cấp bởi chính quyền.

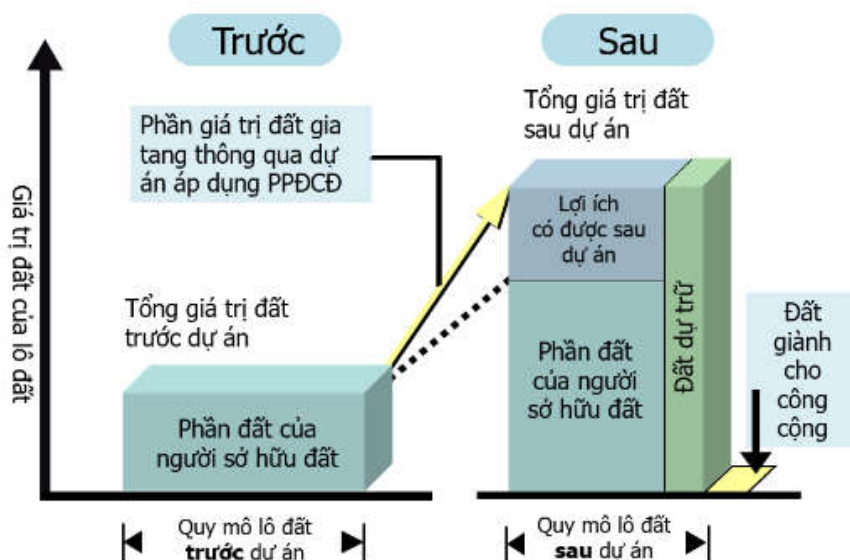


Hình 2.1: Biểu đồ dự kiến giá trị sử dụng đất tăng sau khi thực hiện dự án điều chỉnh đất của Nhật Bản [65].

Nguyên tắc nêu trên đưa đến nhận định, đó là một lô đất có thể có quy mô diện tích đất lớn nhưng có các điều kiện về vị trí tiếp cận xa các tiện ích đô thị hoặc có hình dáng hình học không thuận lợi cho xây dựng thì giá trị của toàn bộ lô đất có thể sẽ thấp hơn những lô đất mặc dù có quy mô diện tích nhỏ nhưng có điều kiện tốt hơn về vị trí và điều kiện hạ tầng đô thị. Việc điều chỉnh lại đất đai nhằm mục đích hướng tới hình thành các lô đất với những điều kiện thuận lợi cho quản lý và sử dụng.

Thực tiễn cho thấy, quá trình đô thị hóa luôn tạo ra các khu vực mà việc sử dụng đất đai không hiệu quả đòi hỏi phải được điều chỉnh lại, như:

- Các khu vực có mức độ tập trung dân cư cao nhưng không có đủ diện tích để cung ứng các dịch vụ hạ tầng thiết yếu như trường học, nhà trẻ, bệnh viện, các cơ sở thương mại theo quy chuẩn và tiêu chuẩn thông thường;



Hình 2.2: Minh họa sự gia tăng giá trị đất của dự án áp dụng PPĐCĐ [84].

- Các khu vực có cấu trúc, mạng lưới giao thông phức tạp, nhỏ hẹp không đảm bảo các yêu cầu về phòng cháy, chữa cháy; không đáp ứng các quy chuẩn, tiêu chuẩn về giao thông công cộng;

- Các khu vực có hệ thống địa chính phức tạp gây khó khăn trong công tác quản lý hành chính, quản lý dân cư;

- Các ô đất có hình dạng, kích thước không phù hợp để phát triển và sử dụng cho các mục đích ở, sản xuất hoặc các nhu cầu khác;

- Các khu vực đô thị đã xuống cấp cần được đầu tư xây dựng lại.

### 2.1.3. Vai trò của của cộng đồng trong đầu tư phát triển đô thị

#### 2.1.3.1. Sự tham gia của cộng đồng, quyền và trách nhiệm

Việc đầu tư PTĐT đòi hỏi nguồn lực rất lớn, do đó việc xã hội hóa trong đầu tư PTĐT là xu hướng tất yếu. Việc đầu tư PTĐT làm gia tăng giá trị sử

dụng đất và đáp ứng nhu cầu sử dụng của cộng đồng và người dân, do đó cộng đồng mà cụ thể là người dân có trách nhiệm phải chi trả một phần chi phí để đầu tư phát triển hạ tầng đô thị. Có nhiều cách để cộng đồng và người dân thực hiện phần trách nhiệm này như thực hiện thông qua hệ thống thuế hoặc trực tiếp tham gia trong ĐTXD.

Theo [2] sự tham gia của cộng đồng có 06 cấp bậc gồm: (i) tham gia thụ động; (ii) tham gia cung cấp thông tin; (iii) tham gia tư vấn; (iv) tham gia thực hiện các hoạt động phát triển cộng đồng; (v) tham gia trong quá trình ra quyết định và (vi) tham gia tự nguyện. PPĐCĐ với nguyên tắc là người sử dụng đất tự nguyện đóng góp một phần diện tích để ĐTXD hạ tầng đô thị. Do đó, đây là hình thức tham gia cao nhất của cộng đồng cũng như người sử dụng đất.

Việc tham gia của người sử dụng đất thông qua hình thức tự nguyện góp đất trong PPĐCĐ đảm bảo được các quyền và trách nhiệm của người sử dụng đất như sau:

- Mọi chủ thể có QSDĐ hợp pháp đều có quyền được tham gia ĐTXD nói riêng và đầu tư PTĐT nói chung;
- Người sử dụng đất có quyền được giám sát quá trình thực hiện. Cơ chế giám sát thông qua việc người sử dụng đất góp đất là cơ chế giám sát trực tiếp vì họ có quyền lợi gắn liền với quá trình ĐTXD;
- Người sử dụng đất có quyền ra quyết định, do vai trò của họ đã được xác định khi góp đất để triển khai dự án;
- Người sử dụng đất có trách nhiệm phối hợp với các bên liên quan trong việc tham gia, giám sát, tư vấn và ra quyết định triển khai dự án ĐTXD;
- Người sử dụng đất có trách nhiệm tuân thủ các quyết định được tập thể số đông đồng thuận thông qua. Yêu cầu này nhằm đảm bảo các lợi ích chung.

Trên cơ sở những quyền và trách nhiệm nêu trên, sự tham gia của người sử dụng đất trong triển khai dự án ĐTXD sẽ đảm bảo hiệu quả nhất khi họ là người tự nguyện trực tiếp tham gia thực hiện và có thẩm quyền ra các quyết định. Người sử dụng đất sẽ thỏa hiệp lẫn nhau hoặc với các nhà đầu tư để tạo quỹ đất cho phát triển hạ tầng đô thị.

Sự thỏa hiệp này tương đồng với cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện ở chỗ: đây là cơ chế chuyển dịch dựa trên sự thỏa thuận dân sự giữa các chủ thể, do đó về bản chất là cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện. Không bên nào có thẩm quyền quyết định hoặc cưỡng chế bên còn lại có nghĩa vụ phải thực hiện góp đất. Sự thỏa hiệp này khác biệt với cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện ở chỗ: mặc dù có sự chuyển dịch đất đai (phần đất góp) giữa các chủ thể và cho các mục đích sử dụng khác nhau. Tuy nhiên cơ chế của PPĐCĐ không hình thành giao dịch mua - bán đất đai như trong cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện. Phần đất góp được chuyển dịch dựa trên nguyên tắc tự nguyện và kỳ vọng vào lợi ích phát sinh sau dự án chứ không phải lợi ích trực tiếp của phần đất góp. Vì bản chất sự thỏa hiệp đất đai trong PPĐCĐ là cơ chế tự nguyện. Do đó, nguyên tắc căn bản để thực hiện dự án theo PPĐCĐ là phải đạt được sự đồng thuận của chủ sở hữu đất hoặc chủ sử dụng đất.

### **2.1.3.2. Góp vốn bằng quyền sử dụng đất**

Luật Đất đai năm 1993 ra đời chưa có các quy định về góp vốn bằng giá trị QSDĐ. Chế định này lần đầu tiên được đề cập trong Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai năm 1998 và được tiếp tục ghi nhận trong Luật Đất đai năm 2003 và 2013. Theo từ điển Luật học: *“Góp vốn bằng giá trị QSDĐ: Sự thỏa thuận giữa các bên tuân theo điều kiện, nội dung, hình thức chuyển QSDĐ được Bộ luật dân sự và pháp luật về đất đai quy định ; theo đó,*



*người sử dụng đất được quyền góp phần vốn của mình bằng QSDĐ để hợp tác sản xuất, kinh doanh” [19].*

Theo [15], [21] góp vốn bằng QSDĐ trong sản xuất kinh doanh, thực hiện dự án đầu tư có một số đặc trưng cơ bản sau đây:

- Thứ nhất, đối tượng của quan hệ góp vốn là giá trị QSDĐ chứ không phải đất đai. Sau khi góp vốn để sản xuất, kinh doanh thì QSDĐ trở thành tài sản của doanh nghiệp. Trong trường hợp doanh nghiệp bị phá sản thì QSDĐ này bị xử lý để giải quyết các khoản nợ;

- Thứ hai, góp vốn bằng giá trị QSDĐ không làm thay đổi hình thức sở hữu đất đai, vì trong quan hệ góp vốn bằng giá trị QSDĐ thì người góp vốn không phải là chủ sở hữu đối với đất đai. Ngược lại, đối với quan hệ góp vốn bằng các tài sản khác thì người góp vốn đồng thời là chủ sở hữu các tài sản này;

- Thứ ba, khoa học pháp lý nước ta quan niệm QSDĐ được coi là một loại quyền về tài sản và Giấy chứng nhận là cơ sở pháp lý xác định quyền về tài sản của một chủ thể, nên việc góp vốn bằng giá trị QSDĐ chỉ được thực hiện khi người sử dụng đất có Giấy chứng nhận QSDĐ do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cấp. Hơn nữa, việc góp vốn này có thể bị chấm dứt bởi ý chí của Nhà nước khi các bên vi phạm nghiêm trọng các quy định của pháp luật;

- Thứ tư, giá trị QSDĐ góp vốn do các bên thỏa thuận, nhưng không được thấp hơn khung giá đất do Nhà nước ban hành;

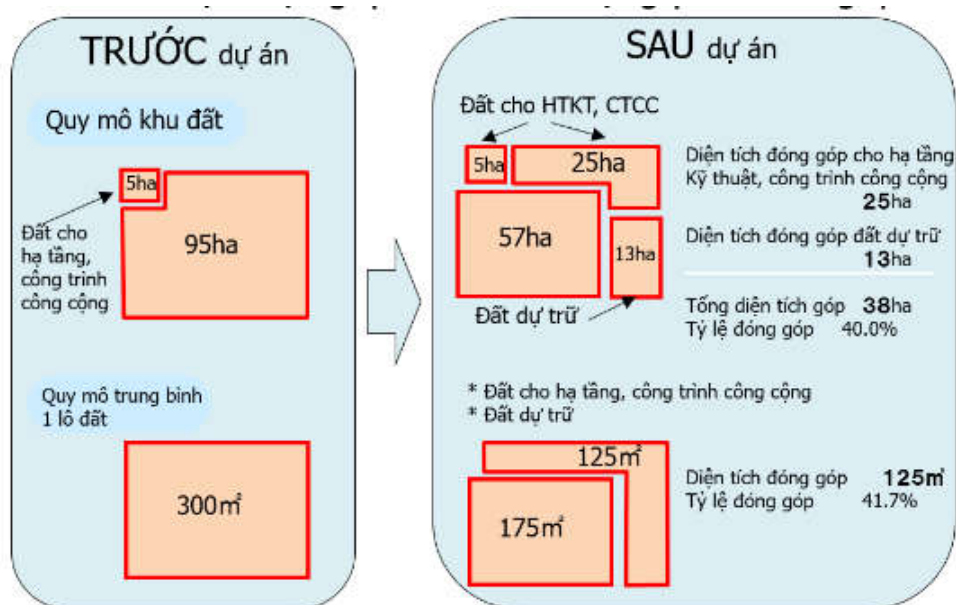
- Thứ năm, việc góp vốn bằng QSDĐ không làm mất đi tài sản, đó cũng là đặc điểm của tài sản đất đai, càng sử dụng và sử dụng vào nhiều mục đích thì đất đai càng tăng giá trị của nó.

Như vậy với quy định góp vốn bằng QSDĐ theo pháp luật về đất đai là cơ sở cho phép người dân có QSDĐ hợp pháp được tham gia vào việc ĐTXD

các dự án ĐTXD KĐT. Đây chính là cơ chế để đảm bảo sự tham gia của cộng đồng trong ĐTXD KĐT.

### 2.1.3.3. Chia sẻ lợi ích

Trong các dự án thực hiện theo PPĐCĐ, điểm đặc trưng trong công tác quản lý hiệu quả giá trị kinh tế của lô đất thể hiện ở hai nội dung: (a) việc xác định giá trị tương đương giữa lô đất của chủ sở hữu trước khi thực hiện dự án và lô đất mà chủ sở hữu nhận lại sau khi thực hiện dự án và (b) việc sử dụng quỹ đất dự trữ để huy động tài chính.



Hình 2.3: Minh họa cơ chế góp đất và sử dụng phần đất góp trong một dự án áp dụng PPĐCĐ tại Nhật Bản [84].

a) Về việc xác định giá trị tương đương giữa lô đất của chủ sở hữu trước khi thực hiện dự án và lô đất mà chủ sở hữu nhận lại sau khi thực hiện dự án

Nguyên tắc của PPĐCĐ đó là người sử dụng đất sẽ góp một phần diện tích đất để thực hiện dự án và nhận lại phần đất sau khi thực hiện dự án (có thể cùng vị trí hoặc ở vị trí khác) nhưng có giá trị (cả về kinh tế và phi vật chất) không thấp hơn so với lô đất ban đầu. Do đó, việc xác định giá trị kinh

tế ban đầu của lô đất và giá trị dự kiến tương lai của lô đất sẽ được phân bổ lại phải đảm bảo những nguyên tắc sau:

- Giá trị của lô đất trước dự án phải được xác định theo giá thị trường;
- Phần đất góp của chủ sở hữu được quy thành tiền theo giá trị trường;
- Việc xác định giá trị đất phải được thẩm tra độc lập bởi đơn vị có pháp nhân;
- Các bên liên quan thống nhất về giá trị của lô đất dự kiến sau khi thực hiện dự án sẽ phân bổ lại cho người chủ sở hữu đất ban đầu tương đương với giá trị lô đất ban đầu.

b) Việc sử dụng quỹ đất dự trữ để huy động tài chính

Trong PPĐCĐ, một nguyên tắc khi xây dựng phương án điều chỉnh đất đó là tạo ra được quỹ đất dôi dư để dùng huy động tài chính cho chính các hoạt động ĐTXD, bồi thường, đền bù... của dự án. Mặc dù không phải tất cả các hoạt động của dự án đều trông chờ vào nguồn tài chính huy động này. Tuy nhiên đây vẫn là nguồn tài chính quan trọng do đó việc quản lý, sử dụng khai thác cần đảm bảo nguyên tắc về tài chính lành mạnh như:

- Quy mô diện tích và mục đích sử dụng của quỹ đất dự trữ phải được xác định rõ ràng trong phương án điều chỉnh đất;
- Phương án huy động tài chính từ quỹ đất dự trữ phải được thực hiện trên cơ sở tối đa giá trị kinh tế có được;
- Phương án sử dụng nguồn tài chính thu được từ quỹ đất dự trữ phải đảm bảo ưu tiên phân bổ cho các hoạt động ĐTXD, hạn chế các chi phí phát sinh của các chủ sở hữu đất, những người đóng góp đất thực hiện dự án;
- Tất cả quá trình hình thành, quản lý và sử dụng quỹ đất dự trữ đều phải đạt được sự đồng thuận của các bên có liên quan.

#### **2.1.4. Vai trò quản lý của Nhà nước**

##### **a) Xây dựng khung thể chế**

Dự án ĐTXD KĐT là loại hình dự án có những đặc thù riêng như: rất đa dạng về hình thức và mục tiêu; yêu cầu về tính đồng bộ HTKT, HTXH; sử dụng nguồn lực về đất đai cũng như các nguồn lực khác rất lớn và đa dạng; triển khai trong thời gian dài; có tác động lớn đến phát triển kinh tế - xã hội của địa phương; tạo dựng không gian kiến trúc cảnh quan, tác động lớn đến diện mạo đô thị. Chính vì những đặc điểm này, để tổ chức triển khai được dự án ĐTXD KĐT, Nhà nước cần quy định có hành lang pháp lý rõ ràng:

- Quy định về quyền lợi và trách nhiệm của người sử dụng đất;
- Quy định về trình tự, thủ tục, thẩm quyền ĐTXD;
- Quy định về sự tham gia của cộng đồng trong đầu tư PTĐT;
- Quy định về cơ chế tài chính, thuế;
- Quy định về vai trò điều tiết của Nhà nước xử lý các tình huống tranh chấp.

Một hệ thống pháp lý thuận lợi sẽ đảm bảo quyền lợi cho tất cả các bên liên quan; hình thành các thủ tục hành chính đơn giản, minh bạch; thúc đẩy sự tham gia của mọi thành phần kinh tế trong ĐTXD KĐT nói riêng và đầu tư PTĐT nói chung.

##### **b) Xử lý các tình huống không đồng thuận**

Trong các dự án áp dụng PPĐCĐ, việc yêu cầu đạt tỷ lệ 100% các chủ sở hữu đất hoặc chủ sử dụng đất đồng thuận với nội dung dự án là không khả thi, dẫn tới các mục tiêu của dự án không đạt được. Do đó, trong quy định khi áp dụng PPĐCĐ, Nhà nước vẫn thực hiện thu hồi đất sau khi đạt được một tỷ lệ đa số đồng thuận nhất định. Quy định này so với cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc có những điểm tương đồng và khác biệt, cụ thể như sau:

- PPĐCĐ tuy về bản chất là dựa trên cơ chế chuyển dịch tự nguyện, tuy nhiên cơ chế chuyển dịch bắt buộc vẫn được áp dụng đối với một số ít chủ sở hữu đất hoặc chủ sử dụng đất không đồng thuận với dự án;

- PPĐCĐ ưu tiên thực hiện cơ chế chuyển dịch tự nguyện trước. Cơ chế chuyển dịch bắt buộc chỉ được áp dụng sau khi cơ chế chuyển dịch tự nguyện đã được thi hành đúng quy định.

Do đó, các quy định về yêu cầu góp đất, đảm bảo QSDĐ và sự đồng thuận của người sử dụng đất là điều kiện quan trọng đảm bảo cho việc thực hiện dự án áp dụng PPĐCĐ. Có hai yếu tố quan trọng về yêu cầu này:

- Thứ nhất, xác định về tỷ lệ góp đất hoặc đóng góp tài chính. Đây là một tiêu chí quan trọng nhằm đảm bảo sự tham gia của những người sử dụng đất là công bằng. Phương án điều chỉnh đất của dự án khi được lập phải làm rõ mức độ đóng góp của từng trường hợp làm cơ sở để lấy ý kiến đồng thuận;

- Thứ hai, pháp luật cần quy định cụ thể về tỷ lệ đồng thuận tham gia thực hiện dự án. Việc yêu cầu tỷ lệ 100% đồng thuận là không khả thi. Quy định về đa số là phù hợp. Tuy nhiên cụ thể là bao nhiêu cần phù hợp điều kiện mỗi quốc gia.

#### c) Hỗ trợ về chuyên gia

Các dự án áp dụng PPĐCĐ đòi hỏi sự phối hợp đồng bộ giữa các ngành về đất đai, xây dựng, đầu tư, quy hoạch, nhà ở... Do đó, trong nhiều trường hợp Nhà nước cần đóng vai trò hỗ trợ về chuyên môn cho các bên thực hiện:

- Xây dựng những hướng dẫn hoặc trực tiếp hướng dẫn cho người dân, nhà đầu tư khi thực hiện dự án theo PPĐCĐ;

- Cung cấp chuyên gia có kinh nghiệm chuyên môn về các lĩnh vực đất đai, quy hoạch, xây dựng, tài chính... để đảm bảo triển khai dự án khả thi; các

chuyên gia có kỹ năng quan trọng để đàm phán, thuyết phục các chủ sở hữu đất hoặc chủ sử dụng đất tham gia và đồng thuận với phương án điều chỉnh đất được đề xuất. Kỹ năng này đòi hỏi kiến thức vững và sâu về cơ chế vận hành cùng các ưu, nhược điểm của PPĐCĐ; bên cạnh đó là sự kiên trì, nhẫn nại và cả kỹ thuật trong tổ chức lấy kiến ý kiến và đàm phán.

#### d) Hỗ trợ ngân sách cho dự án

Hỗ trợ từ ngân sách Trung ương hoặc địa phương là điều đặc biệt cần thiết cho các dự án đầu tư PTĐT nói chung và đặc biệt là các dự án để phát triển các cộng đồng, khu dân cư nghèo, các khu vực đô thị cần nâng cấp, cải tạo. Nguồn ngân sách sẽ giúp một bộ phận người dân, trong đó bao gồm cả người nghèo đô thị tiếp cận được các dịch vụ đô thị cơ bản, cải thiện môi trường sống và điều kiện sinh kế. Các nguồn ngân sách này cũng giúp dự án có tính khả thi cao hơn.

## **2.2. Cơ sở pháp lý áp dụng phương pháp điều chỉnh đất trong triển khai dự án đầu tư xây dựng khu đô thị**

### **2.2.1. Khung pháp lý về đầu tư phát triển đô thị**

Trong những năm qua, hệ thống VBQPPL về đầu tư PTĐT đã từng bước được hoàn thiện và đồng bộ tạo hành lang pháp lý để thực hiện từ Trung ương tới địa phương, trong đó bao gồm nhóm những VBQPPL sau:

a) Các quy định pháp luật về đầu tư gồm có: Luật Đầu tư công năm 2020, Luật Đầu tư năm 2020 và các Nghị định, Thông tư hướng dẫn. Nhóm các VBQPPL này quy định chủ yếu về cơ chế, chính sách đầu tư và đặc biệt là quy định về thủ tục chấp thuận chủ trương đầu tư. Đây là thủ tục đầu tư ban đầu làm cơ sở triển khai dự án ĐTXD KĐT. Đối với các dự án ĐTXD KĐT chủ yếu sử dụng nguồn vốn khác thì thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật Đầu tư năm 2020.

b) Các quy định pháp luật về đấu thầu gồm có: Luật Đấu thầu năm 2013 và các Nghị định, Thông tư hướng dẫn. Nhóm các VBQPPL này quy định chủ yếu về việc lựa chọn nhà đầu tư thông qua hình thức đấu thầu dự án có sử dụng đất. Do dự án ĐTXD KĐT là một loại hình của dự án có sử dụng đất nên thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật đấu thầu. Việc thực hiện theo quy định này giúp cơ quan quản lý nhà nước xác định được nhà đầu tư của dự án. Đây là bước triển khai đầu tiên, quan trọng trong quy trình thực hiện ĐTXD KĐT.

c) Các quy định pháp luật về đất đai gồm: Luật Đất đai năm 2013 và các Nghị định, Thông tư hướng dẫn. Nhóm các VBQPPL này quy định các nội dung liên quan đến việc quản lý và sử dụng đất đai. Trong đó đối với việc triển khai ĐTXD KĐT thì có những quy định điều chỉnh trực tiếp như:

- Quy định về đấu giá QSDĐ: Quy định này nhằm xác định nhà đầu tư sẽ thực hiện dự án;

- Quy định về cơ chế chuyển dịch đất đai: Quy định này nhằm xác định việc áp dụng cơ chế thu hồi đất hay cơ chế chuyển nhượng đất đai. Đây là quy định rất quan trọng đối với việc triển khai ĐTXD KĐT, vì căn cứ vào cơ chế chuyển dịch đất đai được áp dụng mà nhà đầu tư sẽ có những phương án quy hoạch và kinh doanh khác nhau;

- Quy định về góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ: đây là quy định cho phép người có QSDĐ được góp vốn bằng QSDĐ để tham gia đầu tư kinh doanh. Quy định này là cơ sở nền tảng cho việc xem xét áp dụng PPĐCĐ tại Việt Nam;

- Ngoài ra còn có các quy định khác về giao đất, cho thuê đất, cấp giấy chứng nhận QSDĐ... cũng là những quy định liên quan đến công tác quản lý đầu tư PTĐT.

d) Các quy định pháp luật về quy hoạch gồm: Luật Quy hoạch năm 2017, Luật Quy hoạch đô thị năm 2009, Luật Xây dựng năm 2014, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của 37 Luật liên quan đến quy hoạch, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xây dựng năm 2020 và các Nghị định, Thông tư hướng dẫn. Nhóm các VBQPPL này quy định về việc lập, thẩm định, phê duyệt quy hoạch phục vụ cho công quản lý Nhà nước nói chung cũng như công tác ĐTXD nói riêng. Riêng đối với các dự án ĐTXD KĐT thì các quy định về QHĐT điều chỉnh chủ yếu ở QHPK và QHCT. Trong đó QHPK là cơ sở xác định dự án đầu tư còn QHCT là cơ sở để lập dự án đầu tư. Ngoài ra các quy định về quy hoạch cũng quy định về các chỉ tiêu quy hoạch đối với từng ô đất và những nguyên tắc, cơ sở để điều chỉnh quy hoạch. Đây là những quy định pháp luật quan trọng để áp dụng PPĐCĐ trong triển khai dự án ĐTXD KĐT tại Việt Nam.

đ) Các quy định pháp luật về xây dựng gồm có Luật Xây dựng năm 2014, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xây dựng năm 2020 và các Nghị định, Thông tư hướng dẫn. Nhóm các VBQPPL này quy định toàn bộ từ khâu chuẩn bị dự án, thực hiện dự án đến kết thúc xây dựng đưa công trình vào khai thác sử dụng. Do đó việc ĐTXD KĐT cũng phải tuân thủ quy trình này. Về cơ bản, những giai đoạn chính trong trình tự ĐTXD tại Việt Nam cũng tiệm cận và tương đồng với trình tự ĐTXD theo thông lệ quốc tế. Do đó đây là cơ sở thuận lợi cho việc áp dụng PPĐCĐ vào Việt Nam.

e) Các quy định pháp luật về PTĐT gồm có Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xây dựng năm 2020 và Nghị định số 11/2013/NĐ-CP. Đây là một quy định tương đối đặc thù cho lĩnh vực quản lý đầu tư PTĐT khi lĩnh vực này chưa có văn bản Luật quy định. Nội dung của Nghị định số 11/2013/NĐ-CP có quy định riêng về dự án ĐTXD KĐT gồm phân loại dự án, trình tự thủ tục đầu tư và chuyển giao, quản lý hành chính.



## 2.2.2. Quản lý sử dụng đất trong đầu tư xây dựng khu đô thị

### 2.2.2.1. Quản lý sử dụng đất theo lĩnh vực quy hoạch đô thị

a) Quy định về trách nhiệm của Nhà nước trong việc chuẩn bị quỹ đất cho đầu tư phát triển đô thị

Tại Việt Nam, đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý [40]. Do đó, pháp luật đã có những quy định xác định rõ trách nhiệm của Nhà nước trong việc chuẩn bị quỹ đất cho đầu tư PTĐT. Điều 4 Nghị định số 11/2013/NĐ-CP [34] đã quy định về “*đất dành cho đầu tư phát triển đô thị*” với trách nhiệm của Nhà nước (UBND cấp tỉnh và cấp huyện) thể hiện ở những nội dung cơ bản như sau: (i) chỉ đạo tổ chức tạo quỹ đất cho các dự án đầu tư PTĐT; (ii) tổ chức thực hiện hoặc hướng dẫn chủ đầu tư thực hiện việc bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi thu hồi đất; (iii) giao đất, cho thuê đất để đầu tư PTĐT; (iv) thu hồi toàn bộ hoặc từng phần đất đã giao, cho thuê đối với các dự án đầu tư PTĐT không triển khai hoặc chậm tiến độ được thực hiện theo các quy định của pháp luật về đất đai; (v) xác định quỹ đất dành cho xây dựng nhà ở xã hội và nhà ở tái định cư.

b) Quản lý sử dụng đất khi lập, phê duyệt QHCT KĐT

Theo quy định khoản 4 Điều 30 Luật Quy hoạch đô thị [42] thì QHCT là cơ sở để lập dự án ĐTXD. QHCT KĐT là hồ sơ thể hiện chi tiết các nội dung quản lý sử dụng đất trong lĩnh vực quy hoạch đối với một dự án ĐTXD KĐT.

Các hồ sơ bản vẽ của đồ án QHCT KĐT theo khoản 7 Điều 20 Nghị định số 37/2010/NĐ-CP [32] được thể hiện ở tỷ lệ 1/500. Thẩm quyền phê duyệt QHCT KĐT theo điểm c khoản 2 Điều 44 và Khoản 3 Điều 44 Luật Quy hoạch đô thị 2009 [42] là UBND cấp tỉnh hoặc UBND cấp huyện. Nội dung đồ án QHCT KĐT theo Khoản 1 Điều 30 Luật Quy hoạch đô thị [42] gồm “*việc xác định chỉ tiêu về dân số, hạ tầng xã hội, hạ tầng kỹ thuật và yêu cầu*

*tổ chức không gian, kiến trúc cho toàn khu vực quy hoạch; bố trí công trình hạ tầng xã hội phù hợp với nhu cầu sử dụng; chỉ tiêu sử dụng đất và yêu cầu về kiến trúc công trình đối với từng lô đất; bố trí mạng lưới các công trình hạ tầng kỹ thuật đến ranh giới lô đất; đánh giá môi trường chiến lược.”.*

Đối với nội dung về quản lý sử dụng đất cho từng lô đất, khoản 3 Điều 20 Nghị định số 37/2010/NĐ-CP [32] quy định “*xác định chức năng, chỉ tiêu sử dụng đất quy hoạch đô thị về mật độ xây dựng, hệ số sử dụng đất, tầng cao công trình, khoảng lùi công trình đối với từng lô đất và trục đường; vị trí, quy mô các công trình ngầm (nếu có).*”. Các thông số về diện tích lô đất, mật độ xây dựng, tầng cao, khoảng cách giữa các công trình, hệ số sử dụng đất và chuyển đổi chức năng sử dụng đất phải xác định trong đồ án QHCT và thiết kế đô thị [28].

Từ những quy định trên, có thể thấy rằng quy định pháp luật của Việt Nam về QHCT KĐT chỉ điều chỉnh tới các chỉ tiêu sử dụng đất thuộc lĩnh vực QHĐT (kích thước, diện tích, tầng cao, mật độ, chức năng sử dụng đất) không bao gồm các nội dung sau: vấn đề quản lý sử dụng đất theo pháp luật về đất đai (chủ thể sở hữu hoặc sử dụng; các quyền có liên quan và các nội dung khác); vấn đề tài chính thực hiện dự án...

#### **2.2.2.2. Quản lý sử dụng đất theo lĩnh vực tài nguyên và môi trường**

Theo Cục Quy hoạch đất đai [5], quản lý sử dụng đất là tên gọi chung của việc Nhà nước căn cứ vào mục tiêu đã định và vận hành tự nhiên hệ thống đất đai, quy luật kinh tế để tiến hành quy hoạch, tổ chức khống chế đối với công tác khai thác, sử dụng và bảo vệ đất đai. Quản lý sử dụng đất là trung tâm của quản lý đất đai. Thông qua quản lý sử dụng đất đai, bảo đảm đất đai được sử dụng lâu bền, nâng cao hiệu quả tổng hợp về kinh tế, xã hội và môi

trường của việc sử dụng đất. Quản lý sử dụng đất đai chủ yếu được tiến hành quản lý đối với ba mặt khai thác, sử dụng và bảo vệ đất đai.

Để thực hiện quản lý sử dụng đất, Nhà nước thông qua việc thống kê, kiểm kê đất đai và lập bản đồ hiện trạng sử dụng đất. Theo Thông tư số 27/2018/TT-BTNMT [26], việc thống kê, kiểm kê đất đai gồm các chỉ tiêu:

a) Chỉ tiêu thống kê, kiểm kê đất đai định kỳ về loại đất.

Tại Điều 8 Thông tư số 27/2018/TT-BTNMT [26], chỉ tiêu loại đất thống kê, kiểm kê được phân loại theo mục đích sử dụng đất và được phân chia từ tổng thể đến chi tiết theo quy định như sau: (i) Nhóm đất nông nghiệp gồm 5 loại; (ii) Nhóm đất phi nông nghiệp bao gồm 13 loại; (iii) Nhóm đất chưa sử dụng gồm đất bằng chưa sử dụng; đất đồi núi chưa sử dụng; núi đá không có rừng cây; (iv) Đất có mặt nước ven biển gồm đất mặt nước ven biển nuôi trồng thủy sản; đất mặt nước ven biển có rừng ngập mặn; đất mặt nước ven biển sử dụng vào mục đích khác.

b) Chỉ tiêu thống kê, kiểm kê đất đai định kỳ về loại đối tượng sử dụng đất; loại đối tượng được Nhà nước giao quản lý đất

Tại Điều 9 Thông tư số 27/2018/TT-BTNMT [26], chỉ tiêu thống kê, kiểm kê đất đai định kỳ về loại đối tượng sử dụng đất; loại đối tượng được Nhà nước giao quản lý đất gồm: (i) Chỉ tiêu thống kê, kiểm kê đất đai về loại đối tượng sử dụng đất bao gồm 5 nhóm đối tượng; (ii) Chỉ tiêu thống kê, kiểm kê đất đai về loại đối tượng được Nhà nước giao quản lý đất, bao gồm 3 nhóm đối tượng.

c) Chỉ tiêu thống kê, kiểm kê đất đai định kỳ theo khu vực tổng hợp

Tại Điều 10 Thông tư số 27/2018/TT-BTNMT [26], chỉ tiêu thống kê, kiểm kê đất đai định kỳ theo khu vực tổng hợp gồm 08 khu vực: (i) Đất khu

dân cư nông thôn; (ii) Đất khu công nghệ cao; (iii) Đất khu kinh tế; (iv) Đất khu nông nghiệp công nghệ cao; (v) Đất đô thị; (vi) Đất khu bảo tồn thiên nhiên; (vii) Đất cơ sở bảo tồn đa dạng sinh học; (viii) Đất ngập nước.

Hệ thống 03 nhóm chỉ tiêu thống kê, kiểm kê nêu trên là cơ sở để quản lý sử dụng đất. Trong việc triển khai ĐTXD KĐT, việc xác định rõ loại đất, đối tượng sử dụng đất, đối tượng được Nhà nước giao đất và theo từng khu vực đất đai là những tiền đề quan trọng để hình thành dự án đầu tư.

*Bảng 2.1: Mẫu quy định về một số thông tin trên Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất [26].*

Tờ bản đồ số	Thửa đất số	Diện tích (m <sup>2</sup> )	Hình thức sử dụng	Mục đích sử dụng	Thời hạn sử dụng	Nguồn gốc sử dụng

Bên cạnh những nội dung trên, khi lập dự án ĐTXD KĐT, liên quan đến hiện trạng đất đai của người dân thì các thông tin gắn liền với QSDĐ của người dân cũng là các thông số quan trọng. Theo Thông tư số 23/2014/TT-BTNMT [26], thì thông tin về từng thửa đất trong Giấy chứng nhận gồm những thông tin sau: (i) Thửa đất số; (ii) Tờ bản đồ số; (iii) Địa chỉ thửa đất; (iv) Diện tích; (v) Hình thức sử dụng; (vi) Mục đích sử dụng đất; (vii) Thời hạn sử dụng đất; (viii) Nguồn gốc sử dụng. Trong đó các thông tin (i), (ii), (iii), (v), (vi), (vii) và (viii) được quy định thể hiện tại bảng 2.1.

Hệ thống các thông tin nêu trên là những căn cứ quan trọng để các bên liên quan xác định rõ các phương án bồi thường giải phóng mặt bằng hoặc chuyển nhượng đất đai trong các dự án áp dụng cơ chế thu hồi đất hoặc chuyển nhượng đất đai. Đối với dự án áp dụng PPĐCĐ, thì những thông tin trên càng có vai trò quan trọng hơn, vì đây là dữ liệu đầu vào để xây dựng được phương án điều chỉnh đất.

### **2.2.2.3. Các quy chuẩn, tiêu chuẩn**

Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về quy hoạch xây dựng [28] đã quy định cụ thể những yêu cầu về sử dụng đất cho từng lĩnh vực, hạng mục trong đô thị. Đây là cơ sở để triển khai việc lập, thẩm định, phê duyệt, điều chỉnh QHĐT. Đây là những yêu cầu bắt buộc đối với quy mô từng lô đất trong thiết kế quy hoạch phải tuân thủ. Trong đó có quy định về kích thước trong lô đất quy hoạch xây dựng công trình. Khi thực hiện việc điều chỉnh đất, thì đây là những tiêu chí cơ bản xác định quy mô của từng lô đất.

Lô đất xây dựng nhà ở trong các khu quy hoạch xây dựng mới tiếp giáp với đường phố có bề rộng chỉ giới đường đỏ  $\geq 19\text{m}$ , bề rộng mặt tiền của công trình nhà ở  $\geq 5\text{m}$ . Lô đất xây dựng nhà ở trong các khu quy hoạch xây dựng mới tiếp giáp với đường phố có bề rộng chỉ giới đường đỏ nhỏ hơn 19 m, bề rộng mặt tiền của công trình nhà ở  $\geq 4\text{m}$ . Chiều dài tối đa của lô đất xây dựng một dãy nhà ở liên kế tiếp giáp với tuyến đường cấp đường chính khu vực trở xuống là 60m [28]. Ngoài ra là các quy định cụ thể về các yêu cầu sử dụng đất đảm bảo cho xây dựng hệ thống các công trình HTKT đảm bảo nhu cầu sử dụng theo từng chức năng theo quy hoạch.

Bên cạnh đó, hệ thống các tiêu chuẩn về QHĐT, hệ thống các tiêu chuẩn để thiết kế, xây dựng các công trình hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội và nhà ở đều có những yêu cầu về chỉ tiêu, thông số liên quan đến đất đai. Đây là những thông số để xác định kích thước căn bản của từng lô đất đáp ứng từng chức năng sử dụng và quy mô cụ thể.

### **2.2.3. Sự tham gia của người sử dụng đất trong đầu tư xây dựng**

#### **2.2.3.1. Những quy định chung**

Hệ thống pháp luật của Việt Nam từ sau thời kỳ đổi mới đã có nhiều sửa đổi bổ sung từng bước đảm bảo vai trò của cộng đồng trong các mặt của đời

sống chính trị, kinh tế - xã hội, khoa học, văn hóa... Trong hoạt động ĐTXD KĐT, sự tham gia của cộng đồng cũng đã được cụ thể hóa trong các lĩnh vực, quy hoạch, đất đai và xây dựng, cụ thể:

- Trong lĩnh vực đất đai, sự tham gia của cộng đồng được quy định tại Điều 43 Luật Đất đai [40] về lấy ý kiến về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Trong đó đã có những quy định về nội dung, hình thức, thời gian lấy ý kiến; trách nhiệm của cơ quan tổ chức lấy ý kiến;

- Trong lĩnh vực QHĐT, đối với quá trình lập quy hoạch, sự tham gia của cộng đồng được quy định tại Điều 8 Luật Quy hoạch đô thị [42] trong đó quy định về quyền và trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc tham gia ý kiến và giám sát hoạt động QHĐT;

- Trong lĩnh vực xây dựng, quy định về giám sát của cộng đồng được quy định tại Điều 8 Luật Xây dựng [45]. Tuy nhiên, vai trò giám sát của cộng đồng được đặt nặng đối với các dự án sử dụng vốn Nhà nước, vốn đóng góp của cộng đồng và vốn tài trợ của tổ chức, cá nhân trong nước. Trên thực tế, các dự án sử dụng vốn tư nhân mặc dù thuộc thẩm quyền của chủ đầu tư nhưng do các ảnh hưởng tới kiến trúc cảnh quan đô thị, cộng đồng dân cư nên cũng cần có sự giám sát của cộng đồng. Tuy nhiên, nội dung này hiện chưa được luật định.

Căn cứ các quy định nêu trên, có thể thấy rằng, các quy định hiện hành xem xét cộng đồng là một đối tượng chịu tác động khi quy hoạch đất đai, QHĐT và ĐTXD. Cách tiếp cận trên là phù hợp và cần thiết. Tuy nhiên, sự tham gia của cộng đồng cần được mở rộng hơn về phạm vi, trong đó cộng đồng là chủ thể thực hiện quy hoạch và ĐTXD. Việc quản lý ĐTXD KĐT theo PPĐCĐ trong đó người dân là đối tượng góp QSDĐ để thực hiện dự án là cơ chế đảm bảo được sự tham gia của cộng đồng cả về quyền lợi, trách

nhiệm và nghĩa vụ. Khi đó, cộng đồng vừa đóng vai trò là đối tượng chịu tác động nhưng đồng thời cũng là chủ thể tổ chức triển khai dự án. Đây là cơ chế hiệu quả nhất về sự tham gia của cộng đồng.

### **2.2.3.2. Góp quyền sử dụng đất và điều chỉnh lại quyền sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư**

#### a) Nguyên tắc áp dụng

QSDĐ được coi là một tài sản có giá trị và góp thành vốn để thực hiện dự án ĐTXD theo quy định Khoản 1 Điều 73 Luật Đất đai năm 2013 [40]. Do đó, thực tế cơ chế vận dụng quy định về góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ chính là việc người sử dụng đất tham gia cùng thực hiện dự án ĐTXD với phần vốn góp là QSDĐ và phần lợi ích nhận lại cũng chính là QSDĐ (sau khi đã được điều chỉnh phù hợp). Cơ chế vận dụng cơ bản như sau:

- QSDĐ được người sử dụng đất và nhà đầu tư thỏa thuận về giá trị của QSDĐ để tham gia góp vốn vào dự án ĐTXD;

- Người sử dụng đất góp QSDĐ đóng vai trò như cổ đông cùng với nhà đầu tư trở thành chủ đầu tư của dự án;

- Phần giá trị QSDĐ trước khi dự án triển khai, được các bên xác định giá trị thành tiền làm cơ sở để xác định phần diện tích đất tương ứng nhận lại sau khi dự án được triển khai. Đây là cơ sở để xây dựng phương án điều chỉnh đất và lấy ý kiến đồng thuận của đa số;

- Phần đất mà người sử dụng đất nhận lại sau dự án theo nội dung dự án được duyệt là phần lợi ích có được từ việc góp vốn bằng QSDĐ để thực hiện dự án ĐTXD.

#### b) Các loại hình dự án đầu tư được áp dụng

Luật Đất đai 2013 và các Nghị định hướng dẫn đã có những quy định cho phép người sử dụng đất được góp vốn bằng QSDĐ để đầu tư, cụ thể là:

- Điều 73 về Sử dụng đất thông qua hình thức nhận chuyển nhượng, thuê QSDĐ, nhận góp vốn bằng QSDĐ để sản xuất, kinh doanh, quy định rõ đối tượng được áp dụng cơ chế góp vốn bằng QSDĐ để sản xuất, kinh doanh;

- Điều 146 về Đất sử dụng để chỉnh trang, phát triển đô thị và khu dân cư nông thôn, có quy định tại khoản 4 về trường hợp cộng đồng dân cư xây dựng, chỉnh trang các công trình phục vụ lợi ích chung của cộng đồng;

- Điều 179 về Quyền và nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất, giao quyền cho người sử dụng đất được tự đầu tư trên đất bị thu hồi, hoặc cho nhà đầu tư thuê QSDĐ hoặc góp vốn với dự án đầu tư bằng QSDĐ;

- Khoản 2 Điều 34 Nghị định số 01/2017/NĐ-CP [37] đã bổ sung Điều 49a tại Nghị định số 43/2014/NĐ-CP trong đó quy định về điều kiện áp dụng phương thức góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ để thực hiện dự án đầu tư.

Với quy định nêu trên thì mọi loại hình dự án không phân biệt về quy mô, tính chất, nguồn vốn đầu tư chỉ cần không thuộc trường hợp Nhà nước thu hồi đất thì được nhận góp vốn bằng QSDĐ. Do đó, các dự án ĐTXD KĐT được phép áp dụng quy định góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ.

#### c) Trình tự, thủ tục thực hiện

Về trình tự, thủ tục thực hiện quy định góp vốn bằng QSDĐ đã được hướng dẫn tại Khoản 2 Điều 34 Nghị định số 01/2017/NĐ-CP [37] theo đó bổ sung Điều 49a tại Nghị định số 43/2014/NĐ-CP quy định về điều kiện áp dụng, trong đó có quy định “*Phải có phương án góp quyền sử dụng đất và điều chỉnh lại quyền sử dụng đất được người sử dụng đất thuộc khu vực đất dự kiến thực hiện dự án đồng thuận và được Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phê*



*duyệt*”. Đây là quy định hàm ý về một thủ tục, trình tự mà các bên phải thực hiện. Tuy nhiên, phương án trên gồm nội dung gì, thể thức văn bản; quy trình lập, thẩm định, phê duyệt; mối quan hệ với các tài liệu, thành phần hồ sơ khác của một dự án ĐTXD thì chưa được quy định. Do đó, thực tiễn từ khi ban hành quy định nêu trên đến nay, chưa ghi nhận những trường hợp dự án áp dụng quy định này. Để áp dụng quy định này cần thiết phải có hướng dẫn cụ thể hơn cách thức triển khai thực hiện.

## **2.2.4. Trình tự đầu tư xây dựng khu đô thị**

### **2.2.4.1. Dự án đầu tư xây dựng khu đô thị**

Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xây dựng [44] quy định “*Dự án đầu tư xây dựng khu đô thị là dự án đầu tư xây dựng có công năng phục vụ hỗn hợp, đồng bộ hệ thống hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội với nhà ở hoặc công trình xây dựng khác theo quy hoạch xây dựng được cấp có thẩm quyền phê duyệt để xây dựng mới hoặc cải tạo, chỉnh trang đô thị*”. Nghị định hướng dẫn Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xây dựng có quy định về phân loại các dự án ĐTXD, tuy nhiên cách phân loại này không chỉ ra các cơ chế chuyển dịch đất đai được áp dụng.

Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xây dựng [44] quy định bổ sung một số nội dung đặc thù của dự án ĐTXD KĐT trong BCNCKT, cụ thể: “*Dự án ĐTXD nhà ở, dự án ĐTXD KĐT... phải có thông tin về các loại hình nhà ở, việc thực hiện các yêu cầu về nhà ở xã hội (nếu có). Đối với dự án ĐTXD KĐT phải có thuyết minh về phương án xây dựng đồng bộ HTKT, HTXH của dự án và kết nối với HTKT, HTXH ngoài phạm vi dự án, phương án bàn giao công trình...*”. Nghị định quy định chi tiết một số nội dung về quản lý dự án ĐTXD [39] đã cụ thể các nội dung nêu trên tại các Điều 9 và Điều 11. Các nội dung này được lập trên cơ sở QHCT đã được duyệt trong đó

bao gồm bản vẽ Quy hoạch tổng mặt bằng sử dụng đất. Tuy nhiên, do bản vẽ này đã được UBND cấp tỉnh duyệt trước nên trường hợp áp dụng quy định góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ sẽ phát sinh những khó khăn như sau:

- Trong cơ chế PPĐCĐ, các giải pháp về phương án phân bổ đất đai, giải pháp tài chính, kinh doanh... được nghiên cứu và lấy ý kiến của các chủ thể liên quan đồng thời khi xây dựng phương án điều chỉnh đất. Nên trong trường hợp, khi chủ đầu tư lập phương án phân bổ đất đai, giải pháp tài chính, kinh doanh... và xin ý kiến các chủ thể có liên quan, mà dẫn tới phải thay đổi bản vẽ Quy hoạch tổng mặt bằng sử dụng đất thì chủ đầu tư phải thực hiện lại điều chỉnh QHCT trước khi lập dự án đầu tư;

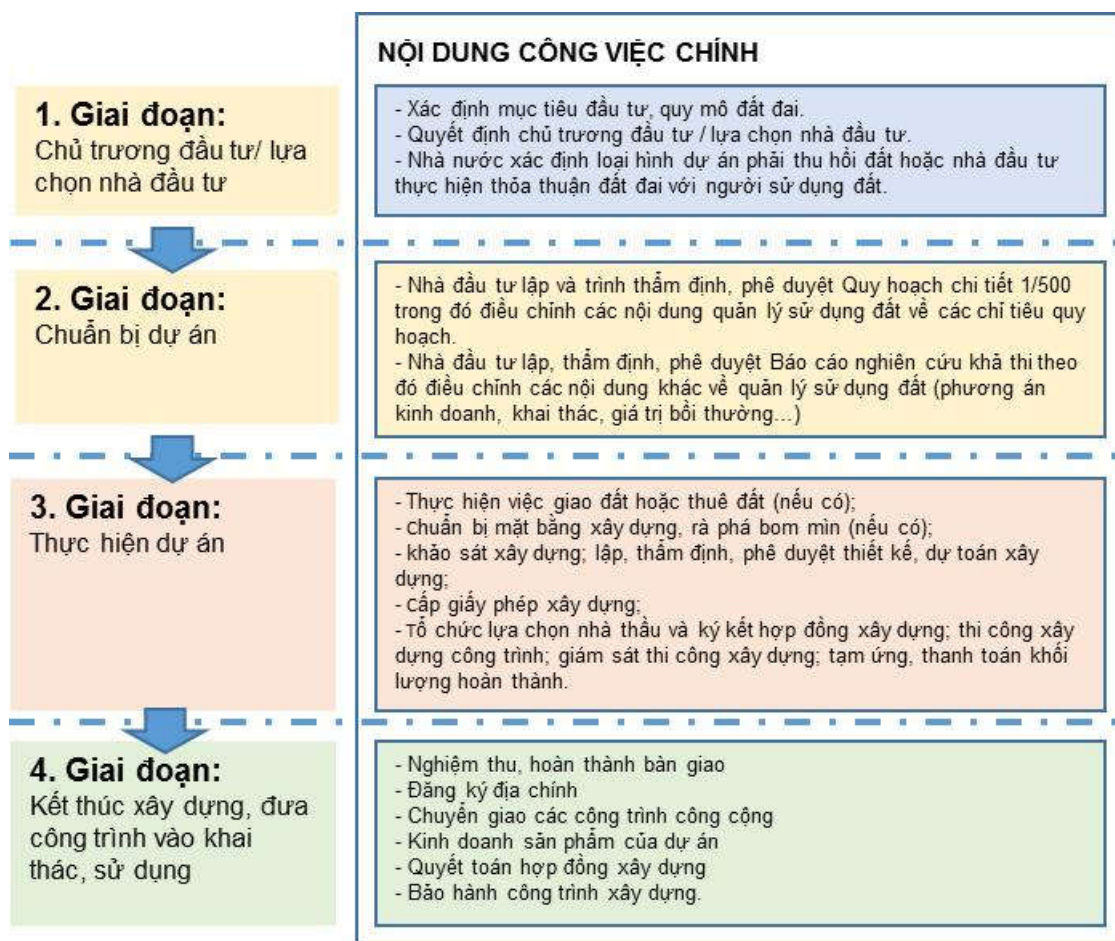
- Nội dung dự án đầu tư hiện nay được lập trên cơ sở pháp luật đất đai quy định về hai hình thức chuyển dịch đất đai là thu hồi đất và thỏa thuận. Do đó, các nội dung dự án hiện hành không hướng dẫn cụ thể trong trường hợp nhà đầu tư muốn thực hiện theo cơ chế góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ thì nội dung dự án cần được bổ sung thêm các yêu cầu gì.

#### **2.2.4.2. Bốn giai đoạn triển khai đầu tư xây dựng**

##### **a) Giai đoạn chủ trương đầu tư và lựa chọn nhà đầu tư**

Theo quy định pháp luật về đầu tư trước khi thực hiện ba giai đoạn như pháp luật về xây dựng quy định, thì thực hiện bước “chấp thuận chủ trương đầu tư” hay lập, thẩm định, phê duyệt báo cáo nghiên cứu tiền khả thi.

Giai đoạn chấp thuận chủ trương đầu tư *“là việc cơ quan nhà nước có thẩm quyền chấp thuận về mục tiêu, địa điểm, quy mô, tiến độ, thời hạn, nhà đầu tư hoặc hình thức lựa chọn nhà đầu tư và các cơ chế, chính sách đặc biệt (nếu có) để thực hiện dự án đầu tư”* [41].



Hình 2.4: Sơ đồ trình tự ĐTXD dự án theo các quy định pháp luật hiện hành.

Sau khi có chủ trương đầu tư thì tiến hành việc lựa chọn nhà đầu tư thông qua hình thức đấu thầu dự án có sử dụng đất hoặc đấu giá QSDĐ. Theo quy định pháp luật về quy hoạch, trong giai đoạn này bao gồm thêm thủ tục lập, thẩm định và phê duyệt QHCT tỷ lệ 1/500.

#### b) Ba giai đoạn theo quy định của pháp luật về xây dựng

Theo quy định tại Điều 50 Luật Xây dựng năm 2013 [45] thì quy trình thực hiện dự án gồm 03 giai đoạn: chuẩn bị dự án, thực hiện dự án và kết thúc xây dựng đưa công trình của dự án vào khai thác sử dụng, trừ trường hợp xây dựng nhà riêng lẻ.

Theo quy định của Nghị định quy định chi tiết một số nội dung về quản lý dự án ĐTXD [39] thì các bước thực hiện cụ thể như sau:

- Giai đoạn chuẩn bị dự án gồm các công việc:

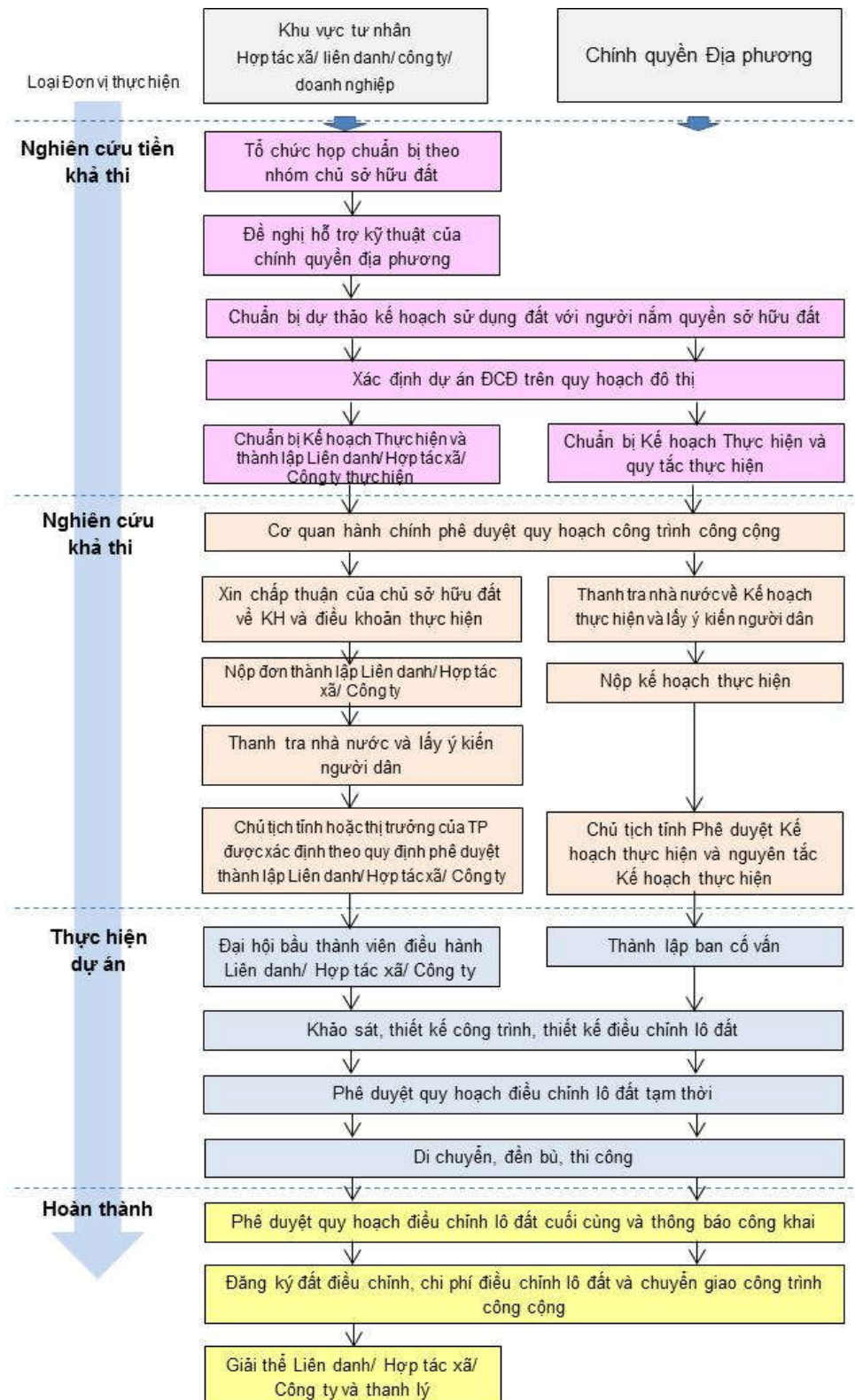
Khảo sát xây dựng; lập, thẩm định, phê duyệt Báo cáo nghiên cứu tiền khả thi, quyết định/chấp thuận chủ trương đầu tư (nếu có); lập, thẩm định, phê duyệt quy hoạch chi tiết tỷ lệ 1/500 phục vụ lập Báo cáo nghiên cứu khả thi đầu tư xây dựng; lập, thẩm định Báo cáo nghiên cứu khả thi để phê duyệt/quyết định đầu tư xây dựng và thực hiện các công việc cần thiết khác liên quan đến chuẩn bị dự án;

- Giai đoạn thực hiện dự án gồm các công việc:

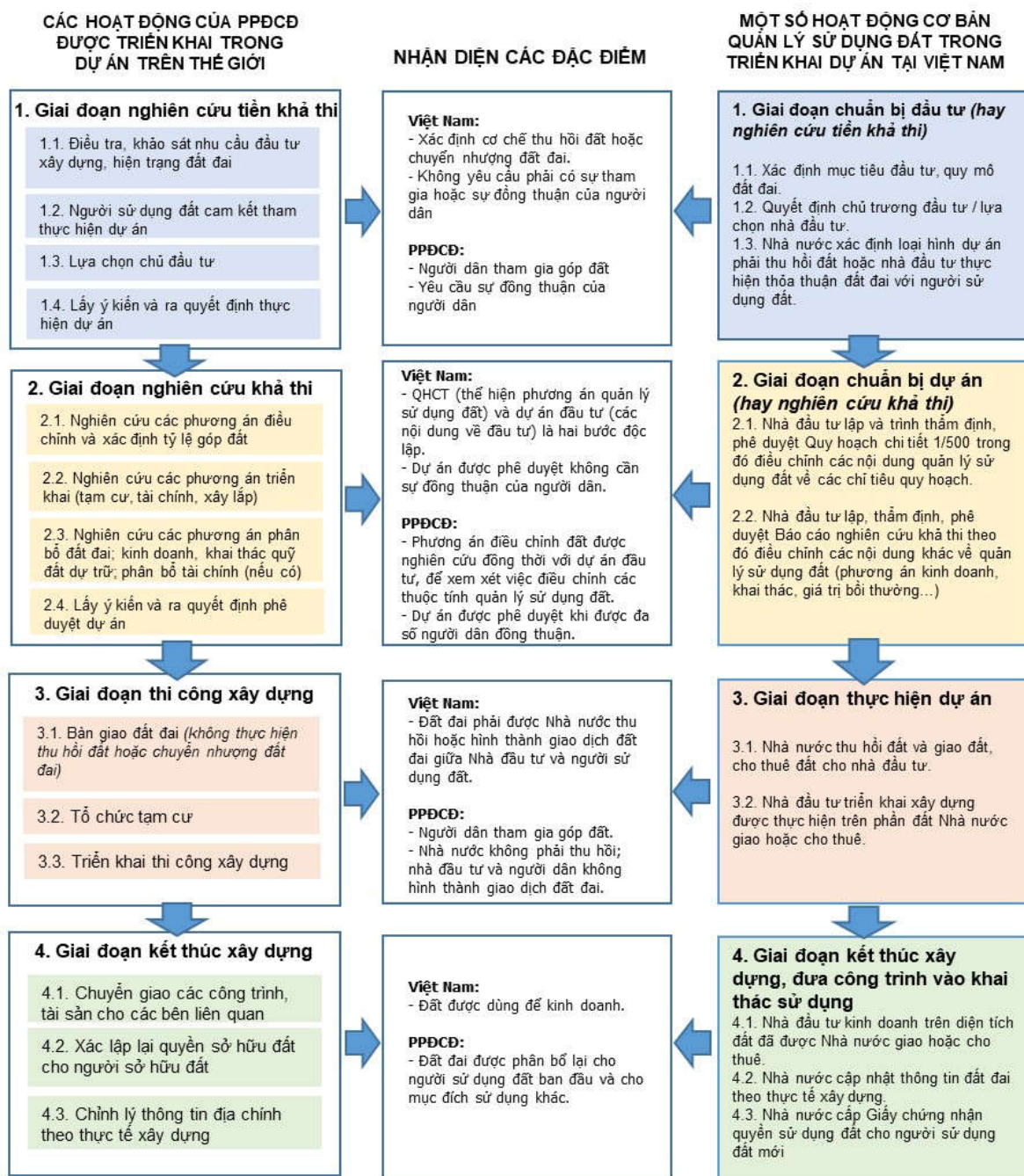
Cchuẩn bị mặt bằng xây dựng, rà phá bom mìn (nếu có); khảo sát xây dựng; lập, thẩm định, phê duyệt thiết kế, dự toán xây dựng; cấp giấy phép xây dựng (đối với công trình theo quy định phải có giấy phép xây dựng); lựa chọn nhà thầu và ký kết hợp đồng xây dựng; thi công xây dựng công trình; giám sát thi công xây dựng; tạm ứng, thanh toán khối lượng hoàn thành; vận hành, chạy thử; nghiệm thu hoàn thành công trình xây dựng; bàn giao công trình đưa vào sử dụng và các công việc cần thiết khác;

- Giai đoạn kết thúc xây dựng gồm các công việc:

Quyết toán hợp đồng xây dựng, quyết toán dự án hoàn thành, xác nhận hoàn thành công trình, bảo hành công trình xây dựng, bàn giao các hồ sơ liên quan và các công việc cần thiết khác.



Hình 2.5: Quy trình chi tiết thực hiện dự án áp dụng PPĐCĐ tại Nhật Bản theo hai loại đối tượng triển khai là Chính quyền đô thị và Liên danh [5].



Hình 2.6: So sánh về quy trình triển khai dự án áp dụng PPĐCĐ và dự án theo cơ chế đất đai hiện hành tại Việt Nam.

Tóm lại, hiện nay chưa có các quy định pháp luật hướng dẫn cụ thể việc áp dụng quy định góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ trong tổng thể quy trình triển khai dự án ĐTXD KĐT. Khi so sánh quy trình dự án áp dụng PPĐCĐ

tại Nhật Bản so với quy trình thực hiện dự án ĐTXD KĐT tại Việt Nam có những đặc điểm cơ bản khác nhau như Hình 2.6.

### **2.3. Cơ sở thực tiễn áp dụng phương pháp điều chỉnh đất trong triển khai dự án**

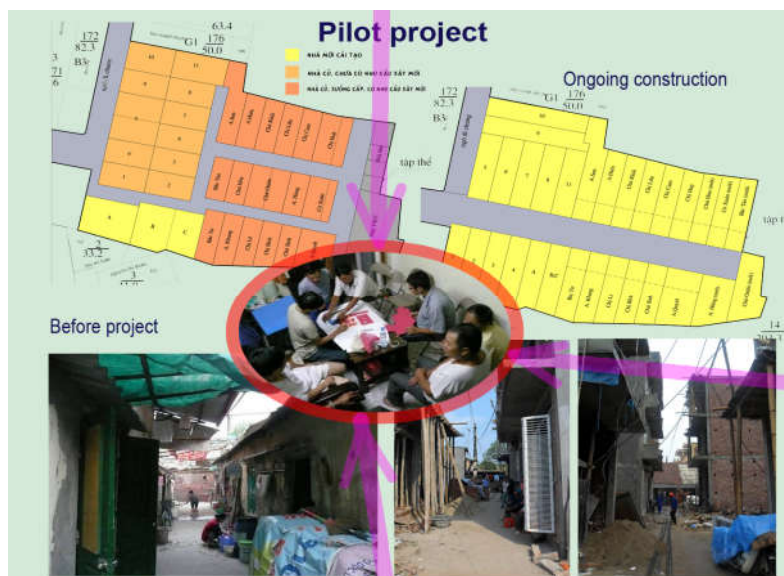
#### **2.3.1. Một số dự án tại Việt Nam có cơ chế triển khai tương đồng phương pháp điều chỉnh đất**

Trên cơ sở so sánh về những cơ chế khi áp dụng PPĐCĐ trong triển khai dự án, thì đối với một số dự án ĐTXD quy mô nhỏ tại một số địa phương ở Việt Nam cũng có những điểm tương đồng với PPĐCĐ. Cho đến nay, chưa có thống kê chính thức về các loại hình dự án này. Tuy nhiên, thông qua hai hội thảo quốc tế do Ngân hàng Thế giới và Bộ Xây dựng tổ chức năm 2014 và 2015 thì cũng đã ghi nhận thông tin từ một số dự án ĐTXD mà trong đó người dân đã tự nguyện góp phần đất để thực hiện dự án, như: Dự án xây dựng đường ở thành phố Việt Trì và thành phố Lạng Sơn; Dự án nâng cấp khu dân cư ở thành phố Hải Dương (xí nghiệp May 9) và thành phố Vinh; Dự án mở rộng đường ở Bến Tre và một số dự án khác [9].

Các dự án nêu trên có chung những đặc điểm sau:

- Xét về mục tiêu: đây hầu hết là các dự án không có mục đích thương mại; việc đầu tư xây dựng đều nhằm việc cải thiện chất lượng môi trường sống của người dân, nâng cấp cơ sở hạ tầng;
- Xét về sự tham gia của người dân: đây đều là dự án được hình thành từ ý tưởng và sự đồng thuận của cộng đồng; có sự tham gia góp đất tự nguyện của người dân;
- Xét về trình tự, thủ tục đầu tư: đây đều là các dự án quy mô nhỏ, không thực hiện đầy đủ và bài bản theo một quy trình ĐTXD dự án thông thường.

Dự án nhận được nhiều sự hỗ trợ từ các tổ chức phi lợi nhuận. Nhà nước và các tổ chức phi lợi nhuận hỗ trợ về kỹ thuật và một phần kinh phí;



- Khu tập thể là dãy nhà kho xây dựng từ năm 1960, năm 1978 xí nghiệp May 1 ngăn thành các căn hộ diện tích 9-24 m<sup>2</sup> để phân cho công nhân của xí nghiệp ở.

- 29 hộ gia đình sử dụng chung bể nước, bếp, nhà tắm nhà vệ sinh (không tự hoại)

- Năm 2009 mặc dù những gian nhà đã xuống cấp nghiêm trọng, có nguy cơ sụp đổ, môi trường xuống cấp nghiêm trọng nhưng không thể cải tạo vì quy định của tỉnh 50 m<sup>2</sup>/ hộ gia đình. Các gia đình có diện tích ở khác nhau, nhỏ hơn so với quy định của tỉnh nên không thể cải tạo.

Hình 2.7: Dự án nâng cấp khu dân cư ở thành phố Hải Dương [23].

- Xét về việc thu hồi đất và chuyển nhượng đất đai: Nhà nước không thực hiện cơ chế thu hồi đất và giữa các hộ dân cũng không phải thực hiện cơ chế chuyển nhượng đất đai.

Từ những đặc điểm nêu trên, có thể nhận định những dự án có điểm tương đồng với PPĐCĐ ở chỗ: các dự án được triển khai trên tinh thần tự nguyện góp đất của người dân. Người dân đã góp một phần diện tích đất của mình để xây dựng hạ tầng chung (như mở rộng ngõ hay hình thành sân sinh hoạt cộng đồng chung). Trong các dự án Nhà nước không phải thu hồi đất và người dân cũng không phải chuyển nhượng đất đai. Đây là điểm tương đồng rõ rệt nhất và thể hiện bản chất của PPĐCĐ là có sự tham gia của cộng đồng.

Tuy nhiên, việc triển khai các dự án cũng cho thấy những điểm khác biệt so với PPĐCĐ trên thế giới, chủ yếu ở quy mô và sự bài bản trong triển khai thực hiện. Các dự án tại Việt Nam đều xuất phát từ những ý tưởng cộng đồng,



có quy mô nhỏ và, thiếu sự thực hiện thống nhất hay tương đồng về quy trình dự án đầu tư theo quy định pháp luật. Ngoài ra, các dự án trên chưa giải quyết được vấn đề mối quan hệ giữa ý tưởng góp đất trong PPĐCĐ với thực tiễn tại Việt Nam là người dân không sở hữu đất mà chỉ sở hữu QSDĐ. Các dự án nêu trên, đều chưa làm rõ được vấn đề này.



Hiện trạng các ô đất trong khu tập thể trước Khu tập thể sau khi được điều chỉnh lại khi thực hiện dự án

*Hình 2.8: Dự án điều chỉnh đất đai khu tập thể Bệnh viện – Thành phố Tam Kỳ theo phương thức cộng đồng cùng tham gia [23].*

Bên cạnh những dự án có thông tin từ Hiệp hội đô thị Việt Nam. Luận án lựa chọn phân tích cụ thể hai dự án khác tại Việt Nam là: dự án “Góp đất để mở hẻm ở thành phố Hồ Chí Minh” và dự án “Thu gom và tái điều chỉnh đất tại thành phố Trà Vinh”. Trong đó ở dự án đầu tiên các thông tin và số liệu được lấy từ Báo cáo tóm tắt Nghiên cứu các tình huống góp đất và tái điều chỉnh đất tại Việt Nam do Ngân hàng Thế giới thực hiện năm 2016 [8]. Đối với dự án thứ hai, các thông tin và số liệu được Nghiên cứu sinh thực hiện thu thập trong quá trình tham gia với tư cách chuyên gia hợp tác với Nhóm nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới.

a) Dự án Góp đất để mở hẻm ở thành phố Hồ Chí Minh

Dự án Góp đất để mở hẻm tại thành phố Hồ Chí Minh do chính quyền và cộng đồng dân cư tại ngõ 162 Phan Đăng Lưu, phường 3, quận Phú Nhuận thực hiện. Với mục tiêu mở rộng đường đi cho ô tô và nâng cao dịch vụ công khác (điện chiếu sáng, cấp và thoát nước), trên nền hiện trạng ngõ dài 217m, rộng từ 1,1m đến 2m. Dự án được thực hiện trong thời gian từ năm 2008 đến năm 2016. Phần Phụ lục 2 nêu chi tiết các thông tin của dự án. Trên cơ sở xem xét kết quả triển khai của dự án, Luận án đưa ra nhận định như sau:

- Thứ nhất, một vài hẻm không thể mở rộng theo quy hoạch do chưa vận động và có được đồng thuận của người dân. Do đó, việc đạt đa số ý kiến đồng thuận là điều kiện tiên quyết thực hiện dự án;

- Thứ hai, mở hẻm nâng mặt đường cần xem xét chi phí kéo theo của người dân. Một số cao độ của hẻm thấp hơn cao độ quy hoạch vì Phường muốn hạn chế chi phí của người dân cho việc nâng nền nhà. Điều này cho thấy, sự hỗ trợ của chính quyền cả về chính sách và tài chính là cần thiết cho một dự án đòi hỏi sự tham gia của cộng đồng.

b) Dự án Thu gom và tái điều chỉnh đất tại thành phố Trà Vinh

Trà Vinh được Ngân hàng thế giới chọn là địa phương duy nhất thực hiện thí điểm dự án Thu gom và điều chỉnh đất. Dự án được thực hiện với quy mô 24,46 ha, của khoảng 150 hộ dân tại khu dân cư Khóm 1 và Khóm 2 (thuộc Phường 7, thành phố Trà Vinh, tỉnh Trà Vinh). Dự án triển khai thí điểm tại điểm khu vực 3 với diện tích 4,5ha gồm 196 thửa đất, với mục tiêu cải thiện cơ sở hạ tầng và khả năng tiếp cận của từng thửa đất. Dự án do Ban Quản lý dự án đầu tư xây dựng thành phố Trà Vinh làm chủ đầu tư. Phụ lục 3 nêu chi tiết các thông tin của dự án. Trên cơ sở xem xét kết quả triển khai của dự án, Luận án đưa ra nhận định như sau:

- Thứ nhất, đây có lẽ là dự án đầu tiên tại Việt Nam được nghiên cứu thực hiện bài bản áp dụng cơ chế thu gom và điều chỉnh đất. Việc thực hiện dự án bài bản có sự hỗ trợ kỹ thuật của các chuyên gia đã giúp đạt được sự đồng thuận cao của cả người dân và chính quyền đô thị;

- Thứ hai, mặc dù là dự án được triển khai bài bản và có sự đồng thuận cao nhưng dự án vẫn không đủ kinh phí thực hiện. UBND thành phố Trà Vinh vẫn cần nguồn hỗ trợ từ ngân sách cấp tỉnh. Điều đó cho thấy, việc điều chỉnh đất trong các dự án khó có thể tự cân bằng được về tài chính.

### c) Một số bài học được rút ra

Có 11 bài học đặt ra khi xem xét các dự án ĐTXD áp dụng cơ chế tương tự PPĐCĐ tại Việt Nam [8], gồm:

- Người khởi xướng các dự án áp dụng PPĐCĐ có thể là thành viên của cộng đồng hoặc chính quyền địa phương. Những người đề xuất khác nhau phù hợp với các dự án ở thể loại và quy mô khác nhau;

- Nhóm thực hiện cần tạo được niềm tin từ phía chính quyền và cộng đồng. Người dân sẽ tin tưởng nhóm thực hiện hơn khi họ tham gia vào quá trình lựa chọn;

- Các điều kiện tiên đề cần được xem xét trước khi lên kế hoạch. (các điều kiện về chính trị, đất đai, xây dựng và tài chính);

- Cộng đồng nên tham gia vào quá trình lên kế hoạch cho dự án, chứ không chỉ thuần túy đưa ra ý kiến trên kế hoạch đã phác thảo sẵn;

- Các kịch bản tài chính và kỹ thuật cần được xem xét đồng thời;

- Các rủi ro của dự án cần được tính toán cẩn thận và thảo luận với các hộ dân, bên cạnh việc đánh giá lợi ích- chi phí;

- Người dân nhận thức về tính công bằng trong quá trình lên kế hoạch và thực hiện dự án đóng góp rất lớn cho việc tạo nên sự đồng thuận;
- Việc xây dựng và duy trì lòng tin giữa các bên liên quan là yếu tố quyết định thành công;
- Đối thoại cởi mở, tận tâm nghiên cứu ý kiến của người dân, và sử dụng sức ép từ cộng đồng có hiệu quả hơn trong việc xử lý bất đồng;
- Đảm bảo thể chế hóa kết quả của các sáng kiến.

### **2.3.2. Một số dự án tại Thủ đô Hà Nội có cơ chế triển khai tương đồng phương pháp điều chỉnh đất**

Tại Thủ đô Hà Nội, đối với các dự án ĐTXD KĐT mới, theo Sở Xây dựng Hà Nội, hiện nay đều thực hiện áp dụng cơ chế thu hồi đất theo quy định của Điều 62 Luật Đất đai năm 2013 [40]. Chưa có dự án ĐTXD KĐT mới được thực hiện theo PPĐCĐ tại Thủ đô Hà Nội. Đối với các dự án cải tạo, chỉnh trang chung cư cũ thì thực hiện cơ chế thỏa thuận giữa nhà đầu tư với người sở hữu nhà chung cư. Do là cơ chế thỏa thuận, nên đã có những tình huống có điểm tương đồng với PPĐCĐ, điển hình là Dự án cải tạo, xây dựng lại toà I1, I2, I3 Thái Hà (do Tổng công ty Sông Hồng làm chủ đầu tư và sau đó Tổng công ty giao cho đơn vị thành viên là Công ty Cổ phần Địa ốc Sông Hồng thực hiện).

Dự án tương tự như PPĐCĐ ở chỗ, chủ đầu tư không phải giao dịch – mua bán nhà ở của người sử dụng, mà thay vào đó là cơ chế chuyển đổi giữa nhà ở cũ và nhà ở mới. Các hộ đang sống ở tầng 1, được bố trí tái định cư tại tầng 5, với diện tích bằng 2,1 lần diện tích hợp pháp. Do trước khi bị di dời để xây dựng toà nhà mới, các hộ gia đình nằm ở tầng 1 toà nhà có lợi thế về vị trí nên thường kinh doanh thêm các dịch vụ ngay tại nhà như trông xe, bán tạp hoá, ăn uống; khi toà nhà mới được xây dựng, các hộ gia đình này mất đi

nguồn thu nhập cho nên được nhận hỗ trợ chuyển đổi nghề nghiệp mỗi hộ 1 ki-ốt ở tầng 1 toà nhà mới diện tích 20m<sup>2</sup>. Các hộ đang ở các tầng 2, 3, 4 được bố trí tái định cư tại các tầng tương ứng, diện tích căn hộ được bồi thường tăng 1,4 lần diện tích hợp pháp của các hộ, không bồi thường ki-ốt [8].



Hình 2.9: Dự án cải tạo, xây dựng lại toà 11, 12, 13 Thái Hà. Từ trái qua: hiện trạng; phương án cải tạo và toà nhà đã đi vào hoạt động [8].

Mặc dù đã có dự án cải tạo, xây dựng lại chung cư như nêu trên cho kết quả như dự án áp dụng PPĐCĐ. Nhưng thực tế, cho đến nay, tỷ lệ nhà chung cư đã và đang được cải tạo chiếm chưa đến 1% trong tổng số 1.629 tòa chung cư cũ của thành phố Hà Nội [51]. Do đó, thực tế là tại Hà Nội chưa hình thành một cơ chế thống nhất tương tự như PPĐCĐ để xử lý áp dụng không chỉ cho các dự án cải tạo, chỉnh trang chung cư cũ mà cả các dự án khu dân cư, dự án KĐT nói chung.

Bảng 2.2: So sánh hiệu quả Dự án cải tạo, xây dựng lại toà 11, 12, 13 Thái Hà [8]

		Trước dự án	Sau dự án	Ghi chú
1	Tầng cao	5 tầng	21 tầng (2 tầng hầm, 1 tầng lửng)	Hiệu quả sử dụng đất tăng cao
2	Số hộ dân	107 hộ	413 hộ	Đã tái định cư tại chỗ toàn bộ 107 hộ, bố trí từ tầng 2 đến tầng 5
3	Khu vực sử dụng chung	Không có	- 2 tầng hầm - 1 tầng lửng bố trí dịch vụ công cộng	Điều kiện sống người dân được cải thiện rõ rệt
4	Diện tích	Không có	- 396 căn hộ	Chủ đầu tư đạt lợi nhuận

		Trước dự án	Sau dự án	Ghi chú
	để kinh doanh khai thác		- Khu văn phòng ở giữa cao 14 tầng nổi và kinh doanh 1 bề bơi ở đằng sau, diện tích 500m <sup>2</sup> .	tốt về kinh tế
5	Giá trị kinh tế	600 tỷ tổng mức đầu tư	- 735 tỷ từ bán căn hộ; - Cho thuê văn phòng với giá 40USD/ 1m <sup>2</sup> / 1 tháng	

Ngoài dự án nêu trên, đối với những dự án chỉnh trang làng xóm, ngõ hẻm, tại Hà Nội đã ghi nhận dự án được thực hiện bằng cơ chế tương đồng như PPĐCĐ. Điển hình là Dự án Góp đất để mở đường tại Long Biên, Hà Nội (chi tiết Phụ lục 1). Đây là dự án do cộng đồng dân cư thôn Tình Quang, phường Giang Biên thực hiện với đề xuất mở rộng hai ngõ bằng cách thuyết phục các hộ dân góp đất và góp tiền. Trong thời gian thực hiện dự án năm 2005-2012, một ngõ thực hiện thành công, ngõ còn lại không thành công. Ngõ thực hiện thành công có chiều dài 70m được mở rộng từ 1,9m thành 2,5m, với 34 hộ dân tham gia, trong đó 18 hộ có nhà mặt tiền đã góp đất, 14 hộ góp tiền, và 2 hộ từ chối đóng góp. Ngõ không thực hiện mở rộng được có chiều dài 74m. Do chỉ có một hộ mặt tiền từ chối góp đất và cả phương án thất bại.

Trên cơ sở xem xét kết quả triển khai của dự án, có thể thấy rằng về cơ chế đất đai, việc mở rộng 2 ngõ trên cơ sở góp đất của người dân, đáp ứng yêu cầu cơ bản như PPĐCĐ. Tuy nhiên, đây không hẳn là một dự án ĐTXD được thực hiện bài bản đúng theo các quy định pháp luật hiện hành. Dự án hoàn toàn được khởi xướng và tiến hành bởi cộng đồng địa phương. Chính quyền phường chỉ can thiệp sau khi có chính sách chỉnh trang đô thị từ phía thành phố. Công việc của chính quyền chỉ là công nhận chính thức những thay đổi trong đất đai của các hộ gia đình.



*Hình 2.10: Ngõ mới mở ở Giang Biên [8].*

Như vậy, có thể nhận định rằng tại khu vực đô thị trung tâm Thủ đô Hà Nội mặc dù có những dự án xây dựng của cộng đồng hay dự án cải tạo, chỉnh trang chung cư cũ được thực hiện với cơ chế có một số đặc điểm như PPĐCĐ, nhưng đây đều không phải là những dự án được thực hiện bài bản, đúng quy trình của một dự án áp dụng PPĐCĐ.

### **2.3.3. Kinh nghiệm quốc tế về mô hình liên danh của các chủ sở hữu đất**

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, cả khu vực công và tư đều có thể triển khai các DAĐCĐ. Trong đó, đối với khu vực tư nhân thì việc các chủ sở hữu và/ hoặc thuê đất cùng nhau hình thành Liên danh để triển khai DAĐCĐ là khá phổ biến.

- Về địa vị pháp lý: Liên danh thực hiện điều chỉnh đất là tổ chức được thành lập từ các chủ sở hữu đất và/ hoặc thuê đất để thực hiện DAĐCĐ trên một phạm vi đất đai nhất định mà họ có các quyền có liên quan [60];

- Về điều kiện hình thành: Liên danh thực hiện điều chỉnh đất phải có tối thiểu là bảy người trở lên; phải được chính quyền đô thị phê chuẩn [60]. Khi đăng ký hình thành Liên danh thì hồ sơ đề xuất phải làm rõ được một số nội dung như: tên của Liên danh; khu vực triển khai dự án; các thành viên của

Liên danh; địa chỉ trụ sở làm việc; quy chế làm việc và các nội dung khác theo Luật định [60];

- Về mô hình hoạt động: sau khi Liên danh được thành lập thì toàn bộ chủ sở hữu đất được đăng ký là hội viên Liên danh [7]. Liên danh có thể là tổ chức trực tiếp thực hiện dự án hoặc hợp tác với các nhà đầu tư có năng lực khác để triển khai dự án. Trong trường hợp đầu tiên, Liên danh tự huy động tài chính triển khai dự án, thu lợi ích từ việc phát triển dự án. Trong trường hợp thứ hai, các nhà đầu tư đóng vai trò là đơn vị đầu tư vào dự án và nhận đất dự trữ theo quy định tại hợp đồng với Liên danh để đổi lại khoản đầu tư đầu tư. Sau khi dự án hoàn thành, nhà đầu tư thực hiện phát triển bất động sản bằng đất dự trữ [7];

- Về cơ chế làm việc: việc hình thành Liên danh, đưa ra các quyết định phải đảm bảo đạt được sự chấp thuận của trên 2/3 số chủ sở hữu đất [7].

Nhìn chung, cơ chế hình thành Liên danh triển khai dự án có những ưu điểm như: huy động được sự tham gia của các chủ sở hữu đất và/ hoặc thuê đất; chủ động trong triển khai các dự án không nằm trong ưu tiên của chính quyền đô thị; đảm bảo quyền lợi của các chủ sở hữu đất khác thông qua cơ chế lấy ý kiến, đạt sự đồng thuận. Tuy nhiên, cơ chế này cũng có điểm hạn chế đó là đòi hỏi thời gian thương thảo kéo dài.

Khi xem xét mô hình Liên danh với quy định góp vốn bằng QSDĐ của người sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư tại Việt Nam thì hai điểm tương đồng quan trọng, cụ thể:

- Vai trò của người góp vốn bằng QSDĐ với nhà đầu tư thực hiện dự án tương tự như vai trò của người sở hữu đất trong mô hình Liên danh;



- Cơ chế làm việc của Liên danh tương tự như mô hình thành lập doanh nghiệp trong đó có các thành viên góp vốn là người sử dụng đất và cơ chế đưa ra các quyết định cũng cần sự đồng thuận đa số của các thành viên.

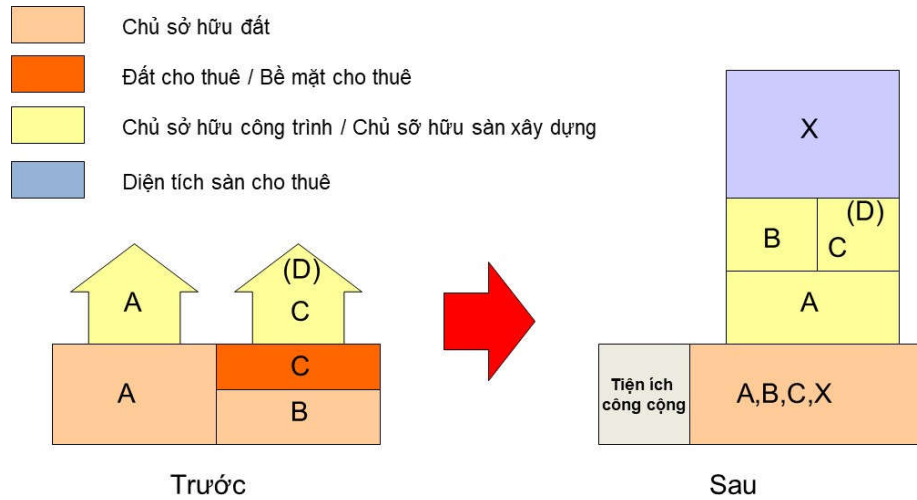
Sự tương đồng trên cho thấy, quy định pháp luật Việt Nam cho phép vận hành một cơ chế tương tự trên thế giới để triển khai các dự án thực hiện theo PPĐCĐ trong đó đảm bảo quyền lợi, sự tham gia của người sử dụng đất.

#### **2.3.4. Kinh nghiệm quốc tế về chuyển đổi quyền sở hữu đất**

Khi thực hiện dự án bằng PPĐCĐ thì việc điều chỉnh các thuộc tính quản lý sử dụng đất là tất yếu. Tuy nhiên, tùy theo bối cảnh, điều kiện pháp luật mỗi quốc gia mà quy định phạm vi điều chỉnh của các thuộc tính quản lý sử dụng đất là khác nhau. Tại Nhật Bản, Luật Điều chỉnh đất [48], quy định nội dung của việc điều chỉnh đất không chỉ bao gồm việc điều chỉnh về quyền sở hữu đất từ lô đất này sang lô đất khác mà còn cho phép việc điều chỉnh từ quyền sở hữu đất sang quyền sở hữu sàn công trình xây dựng. Quy định này cho phép, trong các DAĐCĐ, người chủ sở hữu đất có thể đóng góp đất của mình để xây dựng hạ tầng đô thị và nhận lại là diện tích sàn của các công trình xây dựng trong phạm vi dự án. Tương tự là trường hợp của Hàn Quốc [64], cơ chế điều chỉnh các thuộc tính quản lý sử dụng đất tại Hàn Quốc tương tự như cơ chế của Nhật Bản. Trong đó, đối với việc chuyển đổi quyền sở hữu đất đai thì bao gồm cả trường hợp cho phép chuyển đổi từ quyền sở hữu đất đai sang sở hữu sàn công trình xây dựng.

Trong khi đó tại Thái Lan [72], hệ thống pháp luật quy định điều chỉnh các nội dung quản lý sử dụng đất trong PPĐCĐ chỉ cho phép việc điều chỉnh về quyền sở hữu đất lô đất, không cho phép việc điều chỉnh từ quyền sở hữu lô đất sang quyền sở hữu sàn công trình. Đây là điểm hạn chế, khiến việc áp

dụng PPĐCĐ chưa được thực hiện đối với các dự án đầu tư xây dựng công trình để phát triển hạ tầng đô thị.



Hình 2.11: Minh họa về việc chuyển đổi quyền sở hữu đất sang sở hữu sản xây dựng tại Nhật Bản [70].

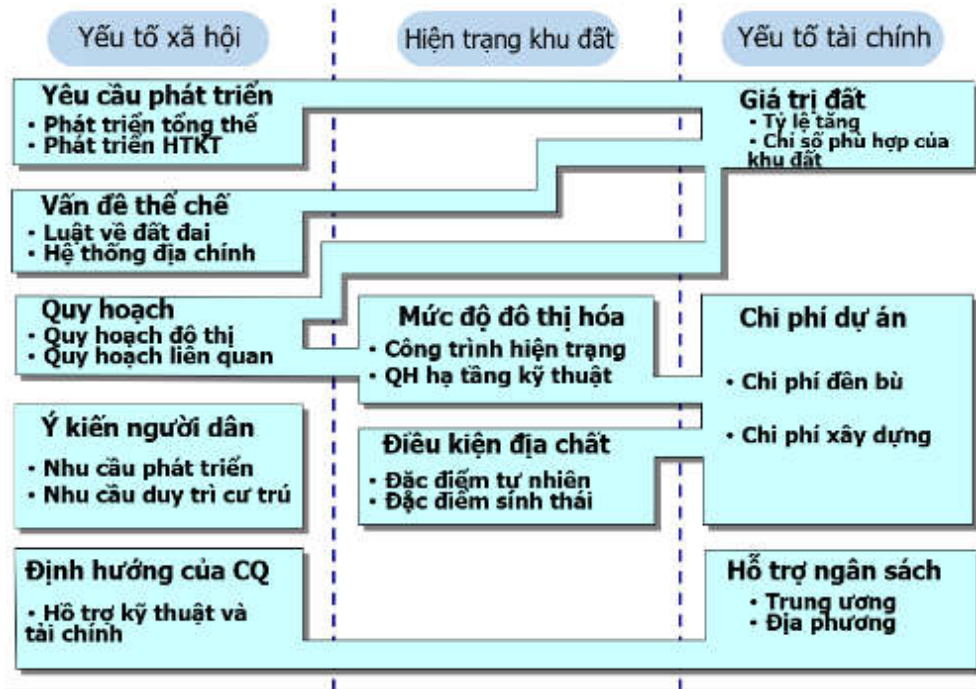
### 2.3.5. Kinh nghiệm quốc tế về hệ thống tiêu chí quản lý dự án

Đối với dự án thực hiện bằng PPĐCĐ, thì hệ thống các tiêu chí quản lý dự án cũng có một số đặc điểm riêng. Thông thường được chia thành ba nhóm tiêu chí [83], cụ thể: (i) Nhóm tiêu chí về các yếu tố xã hội; (ii) Nhóm tiêu chí về đất đai; (iii) Nhóm tiêu chí về tài chính.

a) Nhóm tiêu chí về các yếu tố xã hội gồm những nội dung sau và biện pháp để đánh giá nhóm tiêu chí này, quy trình được thực hiện như hình 2.12:

- Tiêu chí về sự phù hợp định hướng PTĐT; yêu cầu đầu tư xây dựng nâng cấp HTKT đô thị và phát triển tổng thể;

- Tiêu chí về các cơ sở pháp lý: điều kiện về hệ thống thể chế; việc phê duyệt QHĐ và các loại quy hoạch khác có liên quan;



Hình 2.12: Các tiêu chí cơ bản để đánh giá tổng quan khả năng áp dụng PPĐCĐ thực hiện dự án [83].

- Tiêu chí về nhu cầu của cộng đồng về các yêu cầu phát triển, cải thiện môi trường sống; ổn định an sinh xã hội.

b) Nhóm tiêu chí về đất đai gồm:

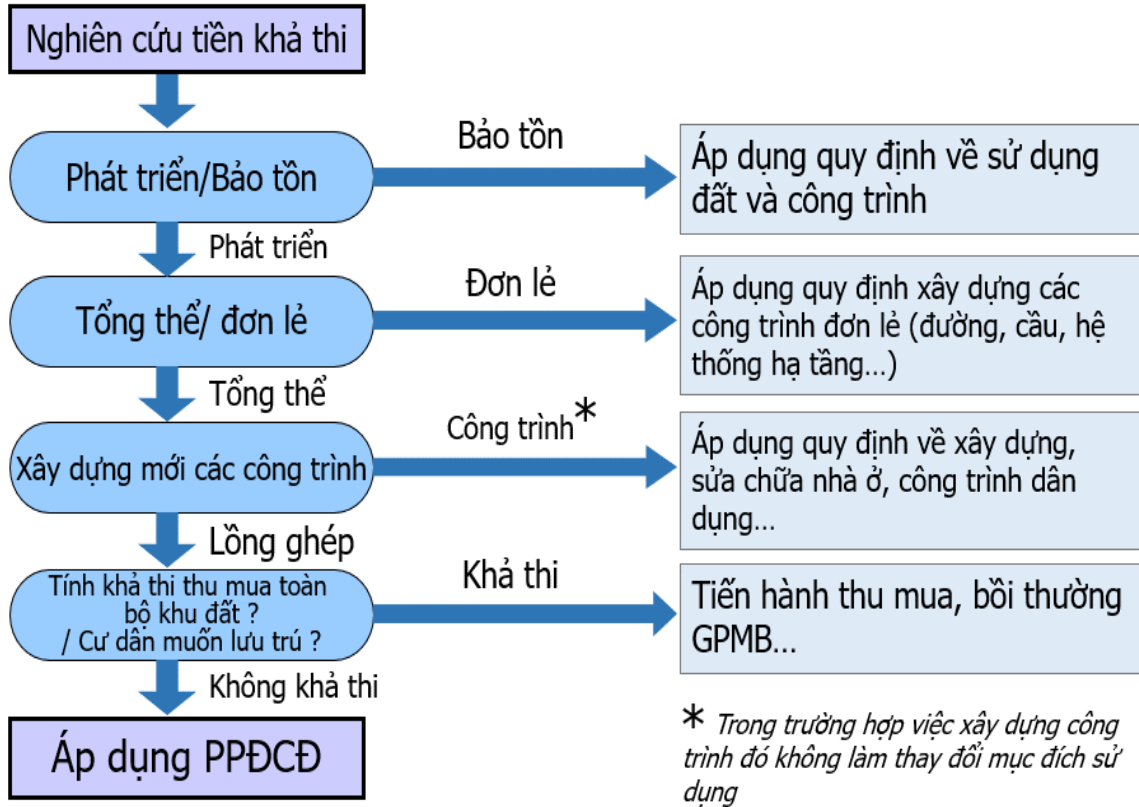
- Tiêu chí đánh giá mức độ đầu tư xây dựng hệ thống các công trình xây dựng hiện trạng và quy hoạch mạng lưới hệ thống các công trình HTKT;
- Tiêu chí về điều kiện địa hình, địa mạo và các đặc điểm tự nhiên;
- Tiêu chí về các quyền của chủ sở hữu đất.

c) Nhóm tiêu chí về tài chính gồm:

- Tiêu chí đánh giá giá trị đất đai là những tiêu chí đặc thù riêng của dự án thực hiện bằng PPĐCĐ. Tiêu chí này gồm hai chỉ tiêu gồm:

+ Tiêu chí về giá trị thương mại tiềm năng của lô đất: Theo [76] đây là tiêu chí nhằm đánh giá sơ bộ sự phù hợp của lô đất xét trên phương diện tài

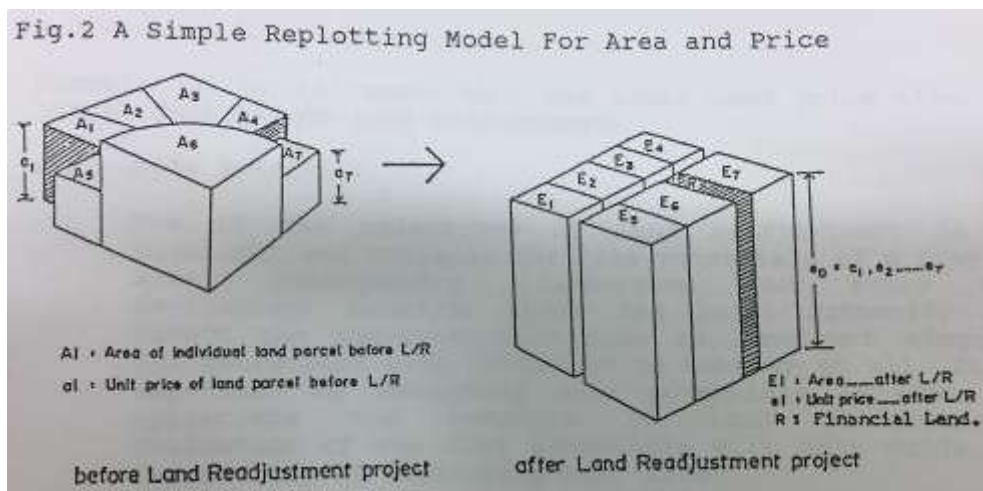
chính khi áp dụng PPĐCĐ. Tiêu chí này được sử dụng trong giai đoạn nghiên cứu tiền khả thi;



Hình 2.13: Quy trình đánh giá lựa chọn phương án triển khai bằng PPĐCĐ cho dự án [84].

+ Tiêu chí về giá trị thương mại của lô đất theo phương án điều chỉnh đất. Theo [76] đây là tiêu chí nhằm đánh giá hiệu quả của phương án điều chỉnh đất được đề xuất. Tiêu chí này được sử dụng trong giai đoạn nghiên cứu khả thi.

- Tiêu chí về chi phí dự án gồm chi phí đền bù và chi phí xây dựng;
- Tiêu chí về hỗ trợ tài chính từ ngân sách trung ương hoặc địa phương.



Hình 2.14: Minh họa về giá trị lô đất trước và sau khi thực hiện PPĐCĐ để đánh giá giá trị thương mại của ô đất theo phương án điều chỉnh đất của Nhật Bản [76].

Trong đó:

$A_1, A_2, A_3, A_4, A_5, A_6, A_7$ : là giá trị của 07 ô đất trước dự án;

$E_1, E_2, E_3, E_4, E_5, E_6, E_7$ : là giá trị của 07 ô đất sau dự án;

$R$ : là giá trị ô đất dự trữ có được nhờ phương án điều chỉnh đất.

## 2.4. Những yếu tố tác động khi áp dụng phương pháp điều chỉnh đất tại Việt Nam

### 2.4.1. Bối cảnh thể chế

Việt Nam là một trong số ít các nước duy trì đất đai thuộc sở hữu toàn dân, nhà nước đại diện toàn dân đứng ra thực thi quyền sở hữu và tiến hành quản lý việc sử dụng đất đai (được quy định tại Hiến pháp 1992 và Luật Đất đai năm 2003 và năm 2013), còn việc sử dụng đất đai trên thực tế thì giao cho các chủ thể khác nhau như tổ chức pháp nhân, hộ gia đình, cá nhân... và được hiểu là “quyền sử dụng đất”. Trong khi đó, tại những quốc gia Luận án đã thực hiện nghiên cứu, khảo sát thì có một điểm chung, là những quốc gia này cho phép việc tư nhân sở hữu đất đai và Nhà nước bảo hộ quyền sở hữu này với những quy định pháp luật rất chặt chẽ. Đây là một trong những yếu tố

quan trọng đảm bảo vai trò và quyền lợi của người chủ sở hữu đất khi góp đất thực hiện các dự án đầu tư PTĐT.

Trong bối cảnh Việt Nam khi vận dụng quy định góp vốn bằng QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ trong triển khai dự án ĐTXD KĐT thì sự khác biệt về sở hữu đất đai này sẽ có những tác động đáng kể đến cách thức thực hiện, cụ thể tại mấy vấn đề như sau:

- Thứ nhất, trong cơ chế thực hiện PPĐCĐ thì việc “góp đất” thực sự chính là góp phần diện tích đất mà chủ sở hữu đất có được cho dự án. Trong khi đó với quy định góp vốn bằng QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ thì việc “góp đất” cần được hiểu là góp vốn bằng QSDĐ. Sự vận dụng này sẽ dẫn tới điểm khác biệt thứ hai sau đây;

- Thứ hai, do tại Việt Nam, người dân góp vốn bằng QSDĐ để thực hiện dự án đầu tư nên sẽ hình thành cơ chế DNDA hay người dân đóng vai trò cũng là nhà đầu tư. Trong khi đó, với cơ chế của PPĐCĐ thông thường trên thế giới thì không nhất thiết người có quyền sở hữu đất phải hợp tác cùng doanh nghiệp để hình thành doanh nghiệp thực hiện dự án. Trong những trường hợp này, người dân tự nguyện “góp đất” trước dự án và nhận lại một phần đất sau dự án thông qua thỏa thuận với nhà đầu tư. Vì vậy, khi vận dụng quy định góp vốn bằng QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ tại Việt Nam thì sẽ phải thay đổi một số bước trong quy trình triển khai dự án hiện hành đặc biệt là giai đoạn chủ trương đầu tư và lựa chọn chủ đầu tư;

- Thứ ba, khung pháp luật về đất đai hiện nay chỉ quy định có hai cơ chế chuyển dịch đất đai là thu hồi đất và chuyển nhượng đất. Vì vậy việc áp dụng toàn diện những cơ chế của PPĐCĐ cho mọi đối tượng, loại hình dự án, phạm vi áp dụng... tại Việt Nam vào thời điểm này là không khả thi. Việc vận dụng linh hoạt một số quy định pháp luật có tính gợi mở để áp dụng PPĐCĐ chỉ

cho phép áp dụng trong một số điều kiện nhất định về quy mô dự án, cách thức triển khai và cả sự hỗ trợ của các cấp chính quyền.

## **2.4.2. Điều kiện về kinh tế, xã hội**

### **2.4.2.1. Bối cảnh đô thị hóa**

Bài học từ các quốc gia áp dụng rộng rãi và thành công PPĐCĐ như tại Nhật Bản và Hàn Quốc cho thấy mức độ PTĐT có ảnh hưởng quan trọng tới yêu cầu phải đổi mới công tác quản lý đất đai để triển khai các dự án ĐTXD KĐT, cụ thể:

- Thứ nhất là tình hình phát triển kinh tế xã hội ở hầu hết các quốc gia áp dụng PPĐCĐ đã đặt ra nhu cầu thực tiễn cần có những biện pháp hữu hiệu để quản lý PTĐT hiệu quả và sử dụng tiết kiệm đất đai. Tại Nhật Bản đó là giai đoạn sau của thế kỷ 19 khi bước vào thời kỳ công nghiệp hóa sau chiến tranh. Tại Hàn Quốc là giai đoạn những năm 1960 khi Chính phủ Hàn Quốc huy động, tích tụ đất đai nhằm phát triển dự án nhà ở và các khu sản xuất. GDP Hàn Quốc đã tăng 564 lần từ 2 tỷ USD năm 1960 lên 1.129 tỷ USD năm 2012 [64]. Tại Đài Loan thì việc áp dụng PPĐCĐ diễn ra vào giai đoạn những năm 1950 cũng xuất phát từ yêu cầu đô thị hóa, xây dựng lại đô thị sau chiến tranh [85];

- Thứ hai là quy mô dân số gia tăng rất nhanh và tập trung chủ yếu tại các đô thị tạo ra sức ép rất lớn cho nhu cầu về chỗ ở và đất đai cho phát triển sản xuất. Ví dụ tại Seoul, Hàn Quốc tỷ lệ đô thị hóa tăng từ 27,7% (năm 1960) lên 82,9% (năm 2010); tỷ lệ này được dự kiến đạt 84,3% là mức xấp xỉ cao hơn 30% mức trung bình trên thế giới.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Liên hợp quốc, 2011, Báo cáo Dự báo Đô thị hóa thế giới

Thủ đô Hà Nội hiện nay có điều kiện kinh tế - xã hội và mức độ đô thị hóa khá tương đồng với các giai đoạn phát triển của các quốc gia đã bước đầu áp dụng PPĐCĐ, cụ thể: bình quân giai đoạn 2016-2020, tổng sản phẩm trên địa bàn (GRDP) ước đạt 7,39%; năm 2020, quy mô GRDP ước đạt khoảng 45 tỷ USD; diện tích nhà ở đến hết năm 2019 đạt 27,09m<sup>2</sup>/người; tỷ lệ đô thị hóa đạt khoảng 49,2% [6]. Đây là những điều kiện phù hợp để từng bước đưa vào áp dụng PPĐCĐ trong quản lý PTĐT.

#### **2.4.2.2. Vấn đề về nhận thức**

Bài học thực tiễn triển khai các dự án áp dụng PPĐCĐ trên thế giới và tại Việt Nam cũng như Thủ đô Hà Nội, trong đó có những dự án thất bại do không đạt được sự đồng thuận của người dân hoặc dự án kéo dài do năng lực hạn chế của nhà đầu tư, đơn vị tư vấn hoặc bắt buộc Nhà nước vẫn phải áp dụng biện pháp thu hồi đất đối với một số ít trường hợp, cho thấy vấn đề về nhận thức xã hội là một yếu tố quan trọng tác động tới việc triển khai thực tế, cụ thể ở mấy vấn đề sau:

- Thứ nhất là nhận thức của đại bộ phận người dân về quyền và trách nhiệm của mình trong đầu tư PTĐT là còn hạn chế. Thực tế cho thấy, nhiều người dân cho rằng việc ĐTXD hạ tầng đô thị, phát triển nhà ở là trách nhiệm của Nhà nước; đối với việc xây dựng các KĐT có nhà ở thương mại là trách nhiệm của nhà đầu tư, doanh nghiệp. Do đó, việc Nhà nước, nhà đầu tư khi thương thảo với người dân kể cả trong cơ chế thu hồi đất hay chuyển nhượng đất đai đều rất khó khăn. Với cơ chế của PPĐCĐ thì thậm chí yêu cầu đến việc góp đất hay góp vốn bằng QSDĐ thì vấn đề nhận thức của người dân có tác động quyết định đến sự thành công hay thất bại của dự án;

- Thứ hai, là kinh nghiệm và năng lực của nhà đầu tư, tư vấn, chuyên gia về PPĐCĐ còn rất hạn chế. Thực tế đánh giá tổng quan của Luận án cho thấy,



PPĐCĐ là vấn đề mới, chưa được nhiều chuyên gia nghiên cứu, đề cập sâu tại Việt Nam. Những bài học từ một số dự án tại Hà Nội, Hồ Chí Minh, Trà Vinh... cũng cho thấy việc áp dụng (nếu có) còn khá đơn lẻ, chưa bài bản. Qua đó có thể nhận định rằng, kinh nghiệm, kỹ năng, năng lực của các nhà đầu tư, tư vấn, chuyên gia và cả cơ quan quản lý Nhà nước cần được đào tạo tăng cường về những nội dung của PPĐCĐ, làm nền tảng để từng bước đưa phương pháp này vào áp dụng tại Việt Nam;

- Thứ ba, là tư duy về sở hữu đất đai như một tài sản có giá trị đặc biệt, không thể sinh sôi của đa số người dân. Đây là vấn đề tác động lớn đến việc hợp tác giữa nhà đầu tư và người dân và đòi hỏi sự tham gia của các cấp chính quyền. Bài học kinh nghiệm trên thế giới cho thấy không có quốc gia nào quy định dự án áp dụng PPĐCĐ phải đạt được tỷ lệ 100% sự đồng thuận của người dân mới được triển khai dự án, cho thấy nhận thức, tư duy của người dân về sở hữu đất đai là rất khó thay đổi. Điều này càng đặc biệt đúng với đất đai trong đô thị trung tâm Thủ đô Hà Nội là nơi có giá trị đất thuộc nhóm cao nhất nhì cả nước. Vì vậy, tư duy sở hữu đất đai càng trở nên rõ rệt và gây ra nhiều khó khăn khi phải thương thảo để họ tham gia góp đất hay góp vốn bằng QSDĐ vào thực hiện dự án đầu tư.

### **2.4.3. Bộ máy quản lý**

Kinh nghiệm tại những quốc gia như Nhật Bản, Hàn Quốc hay Đài Loan cho thấy vai trò rất quan trọng của các cơ quan trung ương, địa phương trong việc trực tiếp triển khai hoặc hỗ trợ các doanh nghiệp, cộng đồng người dân thực hiện dự án. Quy trình thực hiện dự án áp dụng PPĐCĐ cho thấy sự đồng bộ trong triển khai của các cơ quan chuyên môn về quy hoạch, đất đai, đầu tư, xây dựng. Sự đồng bộ thể hiện chỗ: công tác QHĐ gắn liền chặt chẽ với quản lý sử dụng đất đai; công tác tài chính, đầu tư song hành với hoạt động xây

dựng, kinh doanh khai thác. Một bộ hồ sơ dự án áp dụng PPĐCĐ thể hiện đầy đủ các nội dung của các bộ khác nhau và được các cơ quan có thẩm quyền đồng thời xem xét trước khi người quyết định đầu tư phê duyệt.

Tại Việt Nam, cũng như Thành phố Hà Nội, bộ máy quản lý về những lĩnh vực như đầu tư, quy hoạch, xây dựng, đất đai là những cơ quan độc lập, chịu trách nhiệm những khâu khác nhau trong cả quy trình ĐTXD KĐT. Sở Kế hoạch và Đầu tư chịu trách nhiệm về các thủ tục đầu tư trong đó bao gồm việc lựa chọn nhà đầu tư và trình UBND thành phố Hà Nội ban hành quyết định chủ trương đầu tư. Sở Quy hoạch kiến trúc chịu trách nhiệm quản lý nhà nước trong lĩnh vực quy hoạch, là cơ quan thẩm định và trình UBND thành phố Hà Nội phê duyệt các đồ án quy hoạch đô thị. Sở Tài nguyên và Môi trường chịu trách nhiệm quản lý nhà nước trong lĩnh vực đất đai, là cơ quan thẩm định và trình UBND thành phố Hà Nội cho phép chuyển mục đích sử dụng đất và các vấn đề liên quan khác. Sở Xây dựng chịu trách nhiệm quản lý nhà nước trong hoạt động xây dựng, là cơ quan thẩm định dự án đầu tư.

Sự độc lập trong các giai đoạn đầu tư của các cơ quan nêu trên sẽ có tác động lớn đến việc triển khai các dự án áp dụng PPĐCĐ khi phương pháp đòi hỏi việc đồng thời phải nghiên cứu các giải pháp về quy hoạch, đất đai, xây dựng, đầu tư để có phương án tối ưu nhất, hài hòa được lợi ích của Nhà nước, nhà đầu tư và người dân. Do đó, trong việc đề xuất giải pháp áp dụng PPĐCĐ trong ĐTXD KĐT cần thiết có cơ chế linh hoạt để đảm bảo sự phối hợp đồng bộ, hợp lý của các cơ quan nêu trên tại Thành phố Hà Nội.

## **CHƯƠNG III: ÁP DỤNG PHƯƠNG PHÁP ĐIỀU CHỈNH ĐẤT TRONG TRIỂN KHAI DỰ ÁN ĐẦU TƯ XÂY DỰNG KHU ĐÔ THỊ TẠI ĐÔ THỊ TRUNG TÂM THỦ ĐÔ HÀ NỘI**

### **3.1. Quan điểm, mục tiêu và nguyên tắc áp dụng**

#### **3.1.1. Quan điểm**

- Đảm bảo hài hòa lợi ích giữa người sử dụng đất, nhà đầu tư và Nhà nước trong triển khai dự án ĐTXD KĐT;
- Đảm bảo phát triển và duy trì ổn định các cộng đồng dân cư hiện hữu;
- Quản lý và sử dụng hiệu quả quỹ đất xây dựng đô thị trong khu vực đô thị trung tâm Thủ đô Hà Nội;
- Đẩy mạnh việc triển khai các dự án ĐTXD KĐT để cụ thể hóa nội dung của các QHPK và QHCXD Thủ đô Hà Nội đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt;
- Tuân thủ trình tự, thủ tục triển khai dự án ĐTXD KĐT theo các quy định pháp luật hiện hành.

#### **3.1.2. Mục tiêu**

- Tăng cường vai trò tham gia và giám sát của người sử dụng đất trong triển khai dự án ĐTXD KĐT;
- Thúc đẩy xã hội hóa trong hoạt động ĐTXD KĐT;
- Hạn chế các trường hợp mà Nhà nước phải thực hiện thu hồi đất khi triển khai dự án ĐTXD KĐT;
- Cắt giảm thủ tục hành chính trong quản lý sử dụng đất khi triển khai dự án ĐTXD KĐT.

### **3.1.3. Nguyên tắc**

- Áp dụng từng bước, có lộ trình từ các dự án được xác định trong các QHPK định hướng phát triển nhiều các KĐT, nơi có mật độ xây dựng hiện còn thấp và dự báo có tốc độ đô thị hóa nhanh;
- Áp dụng từ dự án có quy mô nhỏ tới dự án có quy mô lớn;
- Áp dụng từ dự án đáp ứng các mục tiêu của cộng đồng tới dự án với mục tiêu thương mại;
- Áp dụng quy định về góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ để triển khai dự án ĐTXD KĐT;
- Áp dụng cơ chế thị trường khi xác định giá trị góp QSDĐ;
- Áp dụng đối với các chủ thể có QSDĐ hợp pháp theo quy định của pháp luật;
- Chỉ thực hiện khi đa số người sử dụng đất trong khu vực dự án đồng thuận; thiểu số người sử dụng đất còn lại có trách nhiệm thực hiện theo dự án đã được phê duyệt;
- Nhà nước có trách nhiệm thu hồi đất đối với thiểu số người sử dụng đất không đồng thuận để đảm bảo phục vụ mục đích chung là triển khai dự án.

## **3.2. Áp dụng quy định góp quyền sử dụng đất và điều chỉnh lại quyền sử dụng đất**

### **3.2.1. Thành lập doanh nghiệp để triển khai dự án từ vốn góp bằng quyền sử dụng đất**

Để tổ chức triển khai dự án ĐTXD KĐT thì cần thiết phải xác định được pháp nhân thực hiện (hay nhà đầu tư). Hiện nay, để Nhà nước xác định được nhà đầu tư thì có 3 hình thức sau: đấu giá QSDĐ; đấu thầu dự án có sử dụng

đất; chấp thuận nhà đầu tư (là việc chỉ định nhà đầu tư). Tuy nhiên với việc áp dụng cơ chế góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ để triển khai dự án thì không áp dụng được cơ chế đấu thầu hoặc đấu giá. Do cơ chế đấu thầu và đấu giá là mối quan hệ lựa chọn giữa Nhà nước và các nhà đầu tư. Trong khi đó việc góp QSDĐ là mối quan hệ giữa người dân và nhà đầu tư và dựa trên tinh thần tự nguyện, thỏa thuận giữa hai bên.

Do đó, để áp dụng cơ chế góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ và đảm bảo quy định của pháp luật là cần có pháp nhân thực hiện dự án, thì người sử dụng đất và nhà đầu tư cần hợp tác hình thành nên một doanh nghiệp mới để làm pháp nhân chịu trách nhiệm tổ chức, triển khai dự án. Người có QSDĐ và nhà đầu tư đóng vai trò là cổ đông thành lập doanh nghiệp và được chia sẻ rủi ro, lợi theo tỷ lệ đóng góp và trên cơ sở thỏa thuận giữa các bên về giá trị tính bằng tiền của QSDĐ.

Việc thành lập doanh nghiệp mới để thực hiện dự án được đề xuất thành lập theo hai tình huống như sau:

a) Tình huống 1: Người sử dụng đất có QSDĐ hợp pháp tại khu vực dự án lựa chọn nhà đầu tư để cùng thành lập doanh nghiệp mới bằng vốn của nhà đầu tư và vốn góp bằng QSDĐ của người sử dụng đất.

- Bước 1: Những người sử dụng đất thành lập Ban đại diện trên cơ sở sự đồng thuận của đa số tổ chức, cá nhân có QSDĐ hợp pháp. UBND thành phố Hà Nội công nhận tính hợp pháp của Ban đại diện cho đến khi thành lập được doanh nghiệp mới;

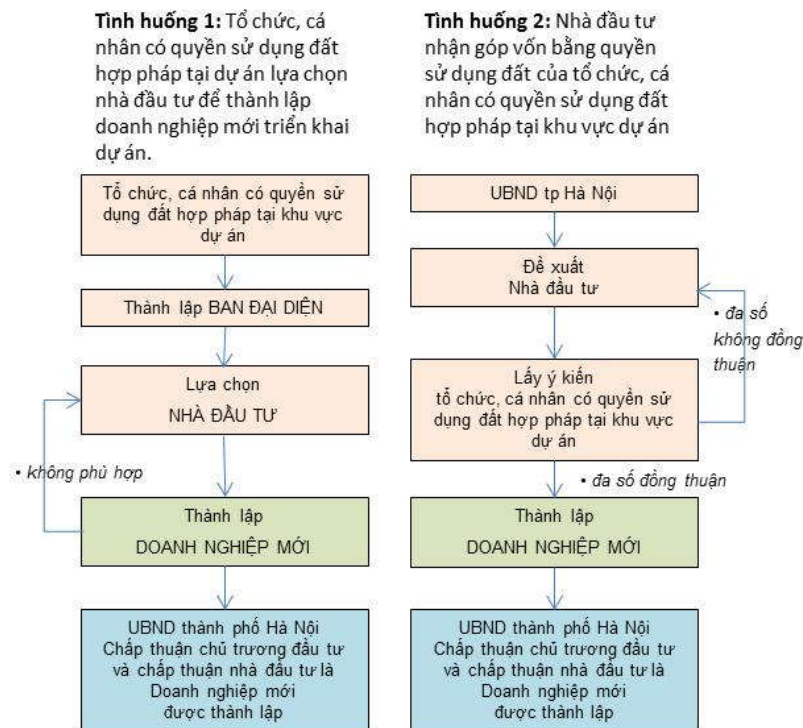
- Bước 2: Ban đại diện lập danh mục các nhà đầu tư có năng lực, kinh nghiệm phù hợp để xin ý kiến những người sử dụng đất về việc lựa chọn nhà đầu tư sẽ cùng tham gia thực hiện dự án. Nhà đầu tư được lựa chọn là nhà đầu tư có

sự đồng thuận của đa số tổ chức, cá nhân có QSDĐ hợp pháp. Kết quả lựa chọn phải được báo cáo UBND thành phố Hà Nội kèm các biên bản lấy ý kiến;

- Bước 3: UBND thành phố Hà Nội sẽ tổ chức thẩm định sự phù hợp của việc lấy ý kiến đồng thuận; năng lực nhà đầu tư để ra thông báo thẩm định;

- Bước 4: Nhà đầu tư được lựa chọn có trách nhiệm phối hợp cùng Ban đại diện để thành lập doanh nghiệp mới bằng vốn góp của nhà đầu tư và vốn góp bằng QSDĐ của tổ chức, cá nhân có QSDĐ hợp pháp tại dự án;

- Bước 5: UBND thành phố Hà Nội chấp thuận chủ trương đầu tư và chấp thuận chủ đầu tư là doanh nghiệp mới được thành lập.



Hình 3.1: Sơ đồ minh họa hai phương án thành lập doanh nghiệp mới để thực hiện dự án áp dụng quy định góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ.

b) Tình huống 2: UBND thành phố Hà Nội chỉ định nhà đầu tư được nhận góp vốn bằng QSDĐ của tổ chức, cá nhân để thành lập doanh nghiệp mới.

- Bước 1: UBND thành phố Hà Nội tổ chức kêu gọi đầu tư và lập danh mục các nhà đầu tư có nhu cầu thực hiện dự án;
- Bước 2: UBND thành phố Hà Nội tổ chức việc xin ý kiến các tổ chức, cá nhân có QSDĐ hợp pháp khu vực dự án về danh mục các nhà đầu tư được lựa chọn sơ bộ;
- Bước 3: Nhà đầu tư được lựa chọn là nhà đầu tư được đa số tổ chức, cá nhân có QSDĐ hợp pháp thống nhất. Trường hợp không lựa chọn được nhà đầu tư trong danh mục UBND thành phố Hà Nội cung cấp. Tổ chức, cá nhân có QSDĐ hợp pháp có thể thực hiện theo Tình huống 1 để lựa chọn nhà đầu tư cùng thực hiện dự án;
- Bước 4: Nhà đầu tư được lựa chọn có trách nhiệm thành lập doanh nghiệp mới bằng vốn góp của nhà đầu tư và vốn góp bằng QSDĐ của tổ chức, cá nhân có QSDĐ hợp pháp tại dự án;
- Bước 5: UBND thành phố Hà Nội chấp thuận chủ trương đầu tư và chấp thuận nhà đầu tư là doanh nghiệp mới được thành lập.

### **3.2.2. Phương án góp quyền sử dụng đất và điều chỉnh lại quyền sử dụng đất**

#### **3.2.2.1. Nội dung phương án góp quyền sử dụng đất và điều chỉnh lại quyền sử dụng đất**

Khoản 34 Điều 1 Nghị định số 01/2017/NĐ-CP bổ sung Điều 49a trong Nghị định số 43/2013/NĐ-CP đã quy định về “Phương án góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ”, tuy nhiên chưa có hướng dẫn chi tiết về nội dung của phương án này. Để áp dụng quy định về góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ để triển khai dự án ĐTXD KĐT thì cần quy định chi tiết về phương án góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ để các bên liên quan cùng thực hiện. Do đó,

đề xuất việc quy định phương án góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ bao gồm những nội dung cơ bản như sau:

a) Phần bản vẽ xác định rõ:

- Phạm vi, ranh giới các khu vực hoặc các lô đất sẽ được sử dụng để chuyển đổi cho các tổ chức, cá nhân có QSDĐ hợp pháp đã tham gia góp vốn bằng QSDĐ;

- Phạm vi, ranh giới các khu vực hoặc các lô đất sẽ được sử dụng để huy động tài chính thực hiện dự án;

b) Phần tài liệu thuyết minh thông tin chi tiết của từng lô đất về:

- Quy mô diện tích;

- Giá trị tính bằng tiền của QSDĐ;

- Tên của tổ chức, cá nhân được nhận lô đất điều chỉnh;

- Thông tin liên hệ với lô đất hiện trạng ban đầu;

- Chức năng sử dụng đất và các thông tin quy hoạch.

c) Phần tài liệu thuyết minh cụ thể các vấn đề khác có liên quan gồm:

- Phương án tài chính của từng lô đất được dự kiến điều chỉnh QSDĐ đất gồm: tỷ lệ đất góp; giá trị kinh tế; bù – trừ chi phí chênh lệch;

- Phương án triển khai việc chuyển giao đất của các tổ chức, cá nhân có QSDĐ hợp pháp tại dự án để thi công xây dựng;

- Phương án tạm cư;

- Phương án tài chính của quỹ đất dự trữ;

- Phương án lấy ý kiến tổ chức, cá nhân có liên quan.



Các nội dung nêu trên có thể được lồng ghép trong bản vẽ quy hoạch tổng mặt bằng sử dụng đất thuộc hồ sơ đồ án QHCT hoặc là một nội dung riêng trong BCNCKT.

### **3.2.2.2. Chấp thuận phương án góp quyền sử dụng đất và điều chỉnh lại quyền sử dụng đất**

Do có sự tham gia của các tổ chức, cá nhân áp dụng quy định về góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ nên cơ quan quản lý Nhà nước cần đóng vai trò đảm bảo quyền lợi hợp pháp của các bên liên quan. Khoản 34 Điều 1 Nghị định số 01/2017/NĐ-CP bổ sung Điều 49a trong Nghị định số 43/2013/NĐ-CP cũng đã quy định việc UBND cấp tỉnh phải chấp thuận phương án góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ, tuy nhiên chưa có hướng dẫn về trình tự, thủ tục và nội dung chấp thuận. Đây là cơ sở để Nhà nước có những chế tài hoặc quy định cụ thể để giải quyết với một số ít người không đồng thuận với phương án triển khai dự án.

Theo quy định hiện hành thì thẩm quyền phê duyệt QHCT 1/500 là UBND thành phố Hà Nội. Thẩm quyền thẩm định BCNCKT là cơ quan chuyên môn về xây dựng theo phân cấp. Trong trường hợp thực hiện dự án theo hình thức góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ thì các nội dung của đồ án QHCT 1/500 cần được nghiên cứu và phê duyệt đồng thời với các nội dung của BCNCKT, đặc biệt các vấn đề trong phương án góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ liên quan đến phương án QHCT. Do đó, để đảm bảo thực hiện được quy định này, thì UBND thành phố Hà Nội sẽ chấp thuận phương án góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ như sau:

a) Về quy trình:

- Thực hiện việc thẩm định phương án góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ trong quá trình thẩm định dự án theo quy định pháp luật về xây dựng;

- UBND thành phố Hà Nội giao Sở Xây dựng chủ trì tổng hợp kết quả thẩm định đồ án QHCT của Sở Quy hoạch kiến trúc; trực tiếp thẩm định BCNCKT về các nội dung theo pháp luật về xây dựng và phối hợp với Sở Tài nguyên và Môi trường về phương án góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ;

- UBND thành phố Hà Nội quyết định phê duyệt QHCT 1/500 và chấp thuận phương án góp QSDĐ và điều chỉnh QSDĐ.

b) Về thành phần hồ sơ thẩm định: Thành phần hồ sơ cần bổ sung các tài liệu liên quan việc góp vốn bằng QSDĐ của người dân; báo cáo về trình tự, thủ tục, thành phần được lấy ý kiến, nội dung lấy kiến và kết quả lấy ý kiến.

b) Nội dung thẩm định gồm các yêu cầu sau:

- Quy trình, hình thức, nội dung khi đơn vị triển khai lấy ý kiến người dân có đảm bảo đúng quy định;

- Thành phần được lấy ý kiến đảm bảo đúng quy định;

- Phương án góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ đã được đa số người có QSDĐ hợp pháp đồng thuận thông qua.

### **3.2.3. Thực hiện bồi thường, giải phóng mặt bằng, giao đất và cho thuê đất**

Đối với các dự án mà người sử dụng đất tham gia dưới hình thức góp vốn bằng QSDĐ thì không hình thành giao dịch chuyển nhượng đất đai giữa nhà đầu tư và người sử dụng đất cũng như Nhà nước không phải tiến hành thu hồi đất rồi giao đất, cho thuê đất đối với nhà đầu tư. Do đó, các bước tiến hành việc bồi thường giải phóng mặt bằng, giao đất và cho thuê đất khi áp dụng quy định góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ cũng phải được điều chỉnh để phù hợp với hình thức mới.

Trong dự án áp dụng quy định góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ sẽ bao gồm hai phần diện tích: (a) phần diện tích đất mà các tổ chức, cá nhân có QSDĐ hợp pháp tham gia góp vốn bằng QSDĐ thực hiện dự án và (b) phần diện tích mà một số ít các tổ chức, cá nhân có QSDĐ hợp pháp không tham gia góp vốn bằng QSDĐ thực hiện dự án. Việc bồi thường, giải phóng mặt bằng, giao đất và cho thuê đất đối với hai phần diện tích này được thực hiện theo các cách thức khác nhau. Do đó, đề xuất quy trình thực hiện đối với từng phần diện tích như sau:

a) Đối với phần diện tích đất mà các tổ chức, cá nhân có QSDĐ hợp pháp tham gia góp vốn bằng QSDĐ thực hiện dự án thì UBND thành phố Hà Nội thực hiện như sau:

- Bước 1: UBND thành phố Hà Nội tổ chức xác định chính xác phạm vi, ranh giới trên thực tế của khu vực mà các tổ chức, cá nhân có quyền sử dụng đất hợp pháp tham gia góp vốn bằng QSDĐ thực hiện dự án;

- Bước 2: Các tổ chức, cá nhân có QSDĐ hợp pháp bàn giao phần đất của mình cho doanh nghiệp là chủ đầu tư dự án để tiến hành giải phóng mặt bằng (nếu có) và thi công xây dựng;

- Bước 3: Doanh nghiệp là chủ đầu tư dự án và các tổ chức, cá nhân có QSDĐ hợp pháp tiến hành các biện pháp về tạm cư, hỗ trợ an sinh việc làm theo nội dung dự án được duyệt;

- Bước 4: Doanh nghiệp là chủ đầu tư dự án tiến hành thi công xây dựng theo nội dung dự án được duyệt.

b) Đối với phần diện tích mà một số ít các tổ chức, cá nhân có QSDĐ hợp pháp không tham gia góp vốn bằng QSDĐ thì thực hiện như sau:

- Bước 1: UBND thành phố Hà Nội tổ chức xác định chính xác phạm vi, ranh giới trên thực tế của khu vực mà một số ít các tổ chức, cá nhân có QSDĐ hợp pháp không tham gia góp vốn bằng QSDĐ thực hiện dự án;
- Bước 2: UBND thành phố Hà Nội tổ chức thực hiện việc bồi thường, thu hồi đất theo các quy định pháp luật về đất đai hiện hành;
- Bước 3: UBND thành phố Hà Nội tổ chức giao đất, cho thuê đất đối với phần đất thu hồi theo các quy định pháp luật về đất đai hiện hành;
- Bước 4: Doanh nghiệp là chủ đầu tư dự án tiến hành thi công xây dựng theo nội dung dự án được duyệt.

#### **3.2.4. Điều chỉnh lại giấy chứng nhận quyền sử dụng đất khi hoàn thành xây dựng**

Do Nhà nước không tiến hành thu hồi đất, nhà đầu tư cũng không thực hiện giao dịch đất đai với người sử dụng đất. Do đó, khi dự án hoàn thành thì Nhà nước phải thực hiện việc điều chỉnh lại giấy chứng nhận QSDĐ theo thực tế dự án hoàn thành ĐTXD. Đây là một nội dung mới so với quy định hiện nay, do đó cần được hướng dẫn cụ thể trong triển khai. Dự án sau khi hoàn thành việc thi công xây dựng thì Doanh nghiệp là chủ đầu tư dự án và các tổ chức, cá nhân có QSDĐ hợp pháp thực hiện các thủ tục về điều chỉnh lại QSDĐ theo cơ chế sau:

a) Đối với phần diện tích đất mà các tổ chức, cá nhân có QSDĐ hợp pháp tham gia góp vốn bằng QSDĐ thực hiện dự án thì UBND thành phố Hà Nội thực hiện như sau:

- Bước 1: UBND thành phố Hà Nội tổ chức việc điều chỉnh giấy chứng nhận QSDĐ từ lô đất hiện trạng ban đầu sang lô đất đã được đầu tư xây dựng theo dự án được duyệt. Không thu phí trước bạ đối với các trường hợp điều

chỉnh giấy chứng nhận QSDĐ từ lô đất hiện trạng ban đầu sang lô đất đã được đầu tư xây dựng theo quy hoạch;

- Bước 2: Sở Tài nguyên và Môi trường cập nhật hồ sơ địa chính theo thực tế ĐTXD của dự án.

b) Đối với phần diện tích mà một số ít các tổ chức, cá nhân có QSDĐ hợp pháp không tham gia góp vốn bằng QSDĐ thực hiện dự án thì thực hiện như sau:

- Bước 1: UBND thành phố Hà Nội tổ chức việc cấp giấy chứng nhận QSDĐ cho Doanh nghiệp là chủ đầu tư dự án;

- Bước 2: Sở Tài nguyên và Môi trường cập nhật hồ sơ địa chính theo thực tế ĐTXD của dự án.

### **3.2.5. Lấy ý kiến các chủ thể có liên quan**

Với sự tham gia của người sử dụng đất trong triển khai dự án thì cơ chế lấy ý kiến và ra quyết định đối với từng vấn đề, từng giai đoạn của dự án được đề xuất thực hiện như sau:

#### **a) Xác định các đối tượng lấy ý kiến**

UBND thành phố Hà Nội quy định việc lấy ý kiến tổ chức, cá nhân theo hai nhóm như sau: (i) các đối tượng chịu tác động của dự án; (ii) các đối tượng có thẩm quyền quyết định phê duyệt dự án.

Các đối tượng chịu tác động của dự án được lấy ý kiến gồm:

- Tổ chức, cá nhân có QSDĐ hợp pháp;
- Các tổ chức nghề nghiệp, xã hội trên địa bàn khu vực dự án;
- Các cơ quan chuyên môn và chuyên gia.

UBND thành phố Hà Nội quy định trách nhiệm của doanh nghiệp là chủ đầu tư dự án phải có nghĩa vụ thực hiện việc lấy ý kiến của các đối tượng nêu trên về đồ án QHCT 1/500 của dự án. Doanh nghiệp là chủ đầu tư dự án tổng hợp các ý kiến góp ý; tiếp thu các ý kiến phù hợp và giải trình đối với những ý kiến không tiếp thu. Bản tổng hợp ý kiến và nội dung giải trình là một thành phần hồ sơ được Sở Xây dựng thẩm định trước khi trình UBND thành phố Hà Nội phê duyệt QHCT và chấp thuận phương án góp QSDĐ và điều chỉnh QSDĐ.

Các đối tượng có thẩm quyền phê duyệt dự án gồm: (i) Tổ chức, cá nhân góp vốn bằng QSDĐ và (ii) Nhà đầu tư góp vốn thực hiện dự án.

UBND thành phố Hà Nội quy định doanh nghiệp là chủ đầu tư dự án phải lấy ý kiến của các tổ chức, cá nhân có QSDĐ hợp pháp trong khu vực dự án về: đồ án QHCT 1/500 và BCNCKT dự án. Doanh nghiệp là chủ đầu tư dự án phải đạt được đa số ý kiến đồng thuận của các tổ chức, cá nhân có QSDĐ hợp pháp trong khu vực dự án. Việc lấy ý kiến phải được lập thành biên bản, có xác nhận của các bên và là một thành phần hồ sơ để Sở Xây dựng thẩm định trước khi trình UBND thành phố Hà Nội phê duyệt đồ án QHCT 1/500 và chấp thuận đầu tư phương án góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ.

#### b) Nội dung lấy ý kiến:

Đối với các đối tượng có thẩm quyền phê duyệt dự án: nội dung lấy ý kiến bao gồm toàn bộ nội dung của đồ án QHCT 1/500 và BCNCKT dự án.

Đối với các đối tượng chịu tác động của dự án: các nội dung lấy ý kiến thực hiện theo các quy định pháp luật hiện hành.

#### c) Tỷ lệ đồng thuận

Căn cứ theo quy định pháp luật về doanh nghiệp, đối với trường hợp người sử dụng đất kết hợp với nhà đầu tư để hình thành doanh nghiệp mới

thực hiện dự án thì người sử dụng đất đóng vai trò là cổ đông của doanh nghiệp đó. Khi đó, mọi quyết định của doanh nghiệp được đưa ra phải tuân thủ các quy định theo pháp luật về doanh nghiệp và điều lệ hoạt động của doanh nghiệp. Người sử dụng đất thông qua vai trò cổ đông của mình trong doanh nghiệp là chủ đầu tư dự án để thể hiện ý kiến đồng thuận hay không đồng thuận với các quyết định đầu tư của doanh nghiệp. Do đó, trường hợp các quyết định liên quan đến dự án đã được ban hành đồng nghĩa đã được đa số các cổ đông đã thông qua.

### **3.3. Lựa chọn dự án áp dụng**

#### **3.3.1. Loại hình dự án áp dụng**

Hiện nay, QHCXD Thủ đô Hà Nội đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt; khu vực đô thị Trung tâm cũng cơ bản có QHPK được duyệt. UBND thành phố Hà Nội đang tổ chức lập Chương trình phát triển đô thị. Trên địa bàn thành phố Hà Nội mới chỉ có duy nhất một khu vực phát triển đô thị là khu vực hai bên đường Võ Nguyên Giáp (Nhật Tân – Nội Bài) được Thủ tướng Chính phủ quyết định một số cơ chế, chính sách đặc thù đầu tư phát triển đô thị tại Quyết định số 61/2015/QĐ-TTg ngày 29/11/2015. Việc các QHPK thuộc phạm vi đô thị trung tâm Thủ đô Hà Nội đều đã được phê duyệt là đủ cơ sở để UBND thành phố Hà Nội xác định sơ bộ các khu vực dự kiến có dự án áp dụng quy định về góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ.

Trên cơ sở quan điểm áp dụng từng bước, có lộ trình từ các dự án được xác định trong các QHPK định hướng phát triển nhiều các KĐT, mật độ xây dựng hiện trạng còn thấp nhưng dự báo có tốc độ đô thị hóa nhanh, trong số 38 QHPK của đô thị trung tâm Thủ đô Hà Nội cần được phân nhóm như sau:

- Nhóm 01 gồm: 13 đề án QHPK tại khu vực nội đô và nội đô mở rộng là những khu vực có mức độ tập trung cao các dự án ĐTXD KĐT. Đặc biệt,

trong số 13 đồ án QHPK này có 9 đồ án QHPK đặc thù hoặc để hạn chế phát triển, chỉ có 04 đồ án QHPK cho khu vực nội đô mở rộng chính là những khu vực phát triển mở rộng trong giai đoạn hơn 10 năm trở lại đây. Khu vực mở rộng này trước đây là khu vực có mức độ đô thị hóa thấp, dân thổ cư có quyền sử dụng đất hợp pháp với các lô đất lớn, cụ thể gồm các QHPK: B1 (H2-1); B2 (H2-2); B3 (H2-3) và B4 (H2-4);

- Nhóm 02 gồm: các QHPK ngoài vành đai 3 dự kiến có tốc độ đô thị hóa cao và tập trung nhiều các dự án ĐTXD KĐT gồm: S1, S2, S3, S4, S5, N1, N2, N3, N4, N5, N6, N7, N8, N9, N10 và N11. Đây là nhóm các khu vực có nhiều tiềm năng triển khai áp dụng;

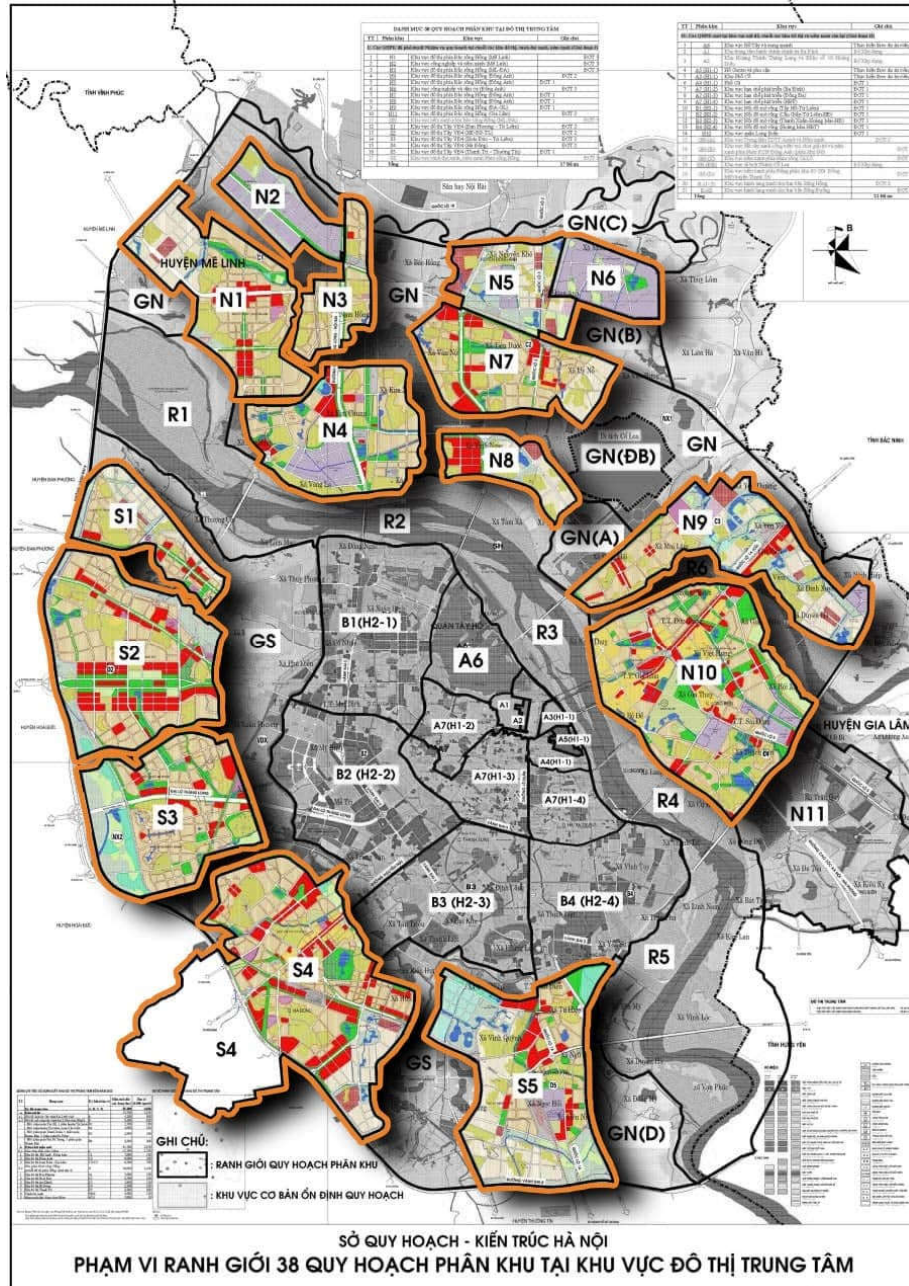
- Nhóm 03 gồm: các QHPK dọc hành lang xanh, nêm xanh gồm: GS, R(1-5); GN, GN (A), GN (B), GN (C) và GN (ĐB). Đây là khu vực hạn chế phát triển, mức độ đô thị hóa chưa cao, bước đầu chưa xem xét áp dụng.

Nhóm 01 là nhóm các khu vực hiện đang có yêu cầu cao giải quyết những tồn tại, hạn chế trong công tác ĐTXD các KĐT. Tuy nhiên, hiện nay trong khu vực này hầu hết các dự án đã được triển khai xây dựng. Đây là cũng là khu vực có mật độ dân cư cao, phức tạp. Do đó, bước đầu áp dụng một phương pháp mới chưa nên xem xét tại Nhóm này.

Trong khi đó, Nhóm 02 là nhóm các khu vực tiềm năng, dư địa quỹ đất người dân sử dụng còn lớn, các dự án ĐTXD KĐT trong các QHPK này hiện đang trong giai đoạn chuẩn bị đầu tư. Nhóm 2 gồm các QHPK trên các địa bàn quận Hà Đông, huyện Mê Linh, huyện Đan Phượng, huyện Hoài Đức, thị trấn Phú Xuyên, huyện Thanh Oai, huyện Thanh Trì, huyện Thường Tín, quận Nam Từ Liêm, quận Bắc Từ Liêm, huyện Ứng Hòa. Đây là các quận, huyện, thị trấn có trên 80% các dự án ĐTXD KĐT, khu dân cư hoặc khu nhà ở được tiếp tục triển khai các thủ tục đầu tư theo QHCXD Thủ đô Hà Nội. Do đó,



việc bước đầu xem xét áp dụng tại nhóm các QHPK này là phù hợp với quan điểm, mục tiêu và nguyên tắc đã đặt ra.



Hình 3.2: Sơ đồ minh họa vị trí QHPK thuộc nhóm 2 gồm: S1, S2, S3, S4, S5, N1, N2, N3, N4, N5, N6, N7, N8, N9, N10 và N11. Khu vực tập trung số lượng lớn các dự án ĐTXD KĐT đang trong quá trình đô thị hóa phù hợp với quan điểm bước đầu áp dụng PPĐCĐ tại những khu vực có các điều kiện thuận lợi, ít những vấn đề phức tạp. [46]

Trên cơ sở nhóm 02, đề xuất UBND thành phố Hà Nội chỉ đạo các cơ quan chức năng xác định các khu vực có nhu cầu đầu tư đáp ứng với quan điểm, mục tiêu và nguyên tắc áp dụng quy định góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ đất trong triển khai dự án ĐTXD KĐT gồm: Khu vực nâng cấp hạ tầng đô thị; Khu vực các làng đô thị hóa; Khu vực là đầu mối giao thông có kết hợp phát triển KĐT.

Trong số 240 dự án ĐTXD KĐT trong danh mục của 38 đồ án QHPK, tại đô thị trung tâm Thủ đô Hà Nội cho thấy: 66% là dự án KĐT mới có chức năng hỗn hợp; 30% là dự án nhà ở; 2% là dự án cải tạo, chỉnh trang đô thị; 2% là dự án hạ tầng kỹ thuật. Xét về quy mô thì: 9% dự án có quy mô trên 20ha; 1% dự án có quy mô dưới 20ha trên 10ha; 6% dự án có quy mô dưới 10ha trên 5ha; 84% dự án có quy mô dưới 5ha.

*Bảng 3.1: Đề xuất loại hình dự án ĐTXD áp dụng thí điểm*

Tiêu chí xem xét	Nội dung	Quan điểm/ Mục tiêu/ Nguyên tắc	Cơ sở pháp lý áp dụng
<b>Khu vực đầu tư</b>	Lựa chọn các khu vực sau thuộc các QHPK S1, S2, S3, S4, S5, N1, N2, N3, N4, N5, N6, N7, N8, N9, N10 và N11: - Khu vực nâng cấp hạ tầng đô thị; - Khu vực các làng đô thị hóa; - Khu vực là đầu mối giao thông có kết hợp phát triển KĐT	- Quan điểm: áp dụng từng bước, có lộ trình từ các dự án được xác định trong các QHPK định hướng phát triển nhiều các KĐT, mật độ xây dựng hiện trạng còn thấp những dự báo có tốc độ đô thị hóa nhanh; Quản lý sử dụng hiệu quả đất đô thị; cụ thể hóa các QHPK; phát triển ổn định các cộng đồng dân cư hiện hữu; - Mục tiêu: thúc đẩy xã hội hóa; hạn chế trường hợp Nhà nước phải thu hồi đất. - Nguyên tắc: Áp dụng có lộ trình từ khu vực nội đô mở rộng; khu vực người dân có QSDĐ hợp pháp.	Vận dụng các quy định: - Góp vốn bằng quyền sử dụng đất để sản xuất kinh doanh (các Điều 73, 146 và 179 Luật Đất đai); - Góp quyền sử dụng đất và điều chỉnh lại quyền sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư (Khoản 2 Điều 34 Nghị định số 01/2017/NĐ-CP đã bổ sung Điều 49a tại Nghị định số 43/2014/NĐ-CP).
<b>Mục tiêu đầu tư</b>	- Dự án cải tạo, chỉnh trang đô thị; - Dự án nâng cấp hạ tầng đô thị;	- Quan điểm: Hải hòa lợi ích các bên; - Mục tiêu: Tăng cường sự tham gia của cộng đồng;	

Tiêu chí xem xét	Nội dung	Quan điểm/ Mục tiêu/ Nguyên tắc	Cơ sở pháp lý áp dụng
	- Dự án xây dựng nhà ở cho người thu nhập thấp; - Dự án xây dựng các đầu mối giao thông kết hợp phát triển khu đô thị (mô hình TOD).	- Nguyên tắc: áp dụng từ các dự án đáp ứng mục tiêu của cộng đồng.	
<b>Quy mô áp dụng</b>	Theo quy mô dự án được xác định tại đề án QHPK	- Áp dụng từ dự án quy mô nhỏ đến dự án có quy mô lớn.	

Trong đó: các dự án hạ tầng kỹ thuật chủ yếu là những dự án xây dựng đường giao thông; các dự án thương mại tổ hợp là các dự án xây dựng các trung tâm thương mại đa chức năng trong đó có thể bao gồm chức năng ở và thường là những dự án cao tầng; các dự án KĐT là các dự án xây dựng đồng bộ hạ tầng kỹ thuật, xã hội và nhà ở, thường xen kẽ bao gồm cả công trình cao tầng và công trình thấp tầng; các dự án nhà ở là các dự án xây dựng mục tiêu chính là nhà ở (bao gồm có cả nhà cao tầng và thấp tầng) có hạ tầng đi kèm.

Trên cơ sở mục tiêu áp dụng là “*Tăng cường vai trò và sự tham gia của người sử dụng đất cộng đồng trong triển khai dự án ĐTXD KĐT; thúc đẩy xã hội hóa*”, thì bước đầu cần xem xét áp dụng đối với các dự án đáp ứng được các yêu cầu cộng đồng, phù hợp định hướng phát triển đô thị và có sự hỗ trợ của Nhà nước. Đó là các dự án với những mục tiêu sau:

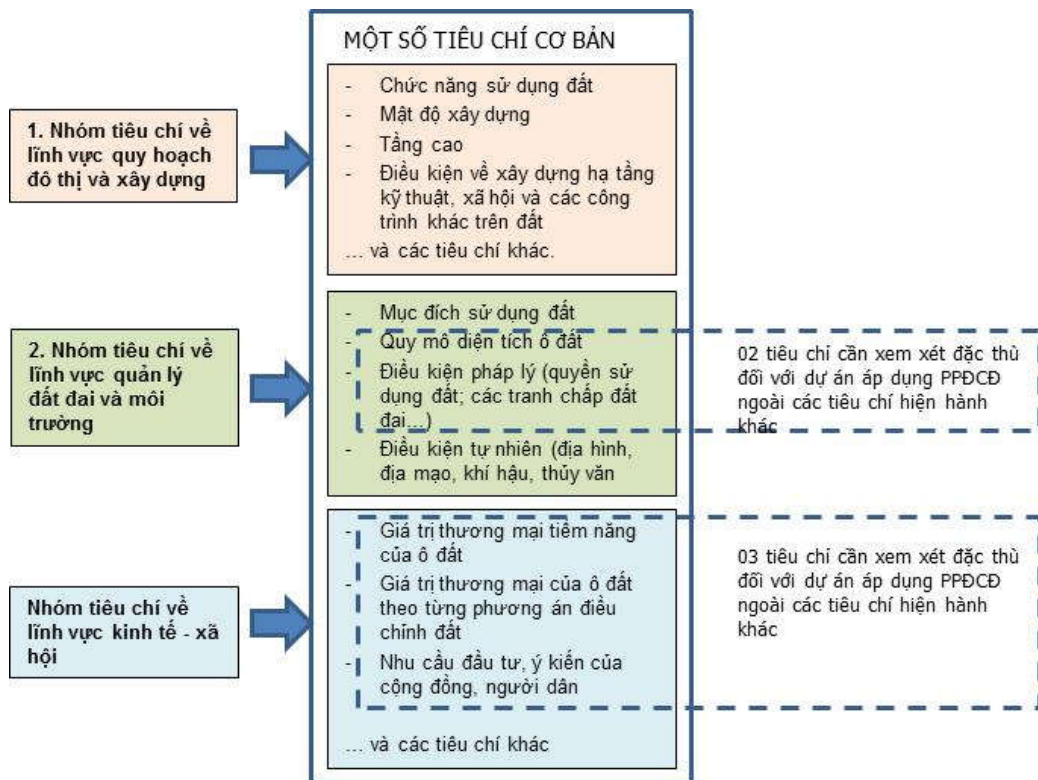
- Dự án cải tạo, chỉnh trang đô thị;
- Dự án nâng cấp hạ tầng đô thị;
- Dự án xây dựng nhà ở cho người thu nhập thấp;
- Dự án xây dựng các đầu mối giao thông kết hợp phát triển khu đô thị (mô hình TOD).

### 3.3.2. Tiêu chí đánh giá sự phù hợp của dự án

Hệ thống nhóm các tiêu chí cần có liên quan đến triển khai dự án đầu tư nói chung gồm các nhóm sau:

- Nhóm thứ nhất về lĩnh vực QHĐT và xây dựng bao gồm: các chỉ tiêu về quy hoạch; điều kiện, hiện trạng xây dựng hạ tầng kỹ thuật, xã hội và các công trình khác;

- Nhóm thứ hai về lĩnh vực quản lý đất đai và môi trường bao gồm: các chỉ tiêu về mục đích sử dụng đất; điều kiện pháp lý về đất đai; điều kiện địa hình, địa mạo, khí hậu, thủy văn của khu đất;



*Hình 3.3: Minh họa nhóm các tiêu chí quản lý dự án và một số tiêu chí đặc thù khi xem xét lô đất dự kiến áp dụng quy định quy định góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ để thực hiện dự án.*

- Nhóm thứ ba về lĩnh vực kinh tế - xã hội bao gồm: các chỉ tiêu về giá trị kinh tế liên quan tới QSDĐ; nhu cầu đầu tư và ý kiến cộng đồng, người dân cùng các chỉ tiêu có liên quan khác.

Hiện nay, các quy định pháp luật tại Việt Nam quy định về nhóm các tiêu chí nêu trên là đủ cơ sở để triển khai dự án đầu tư. Tuy nhiên, khi xem xét sử dụng quy định góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ thì cần thiết phải điều chỉnh, bổ sung một số tiêu chí cụ thể mang tính chất đặc thù của phương pháp này. Việc vận dụng quy định góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ sẽ liên quan trực tiếp tới nhóm tiêu chí về (1) lĩnh vực đất đai và môi trường và (2) lĩnh vực kinh tế - xã hội.

Những tiêu chí cụ thể được đề xuất cần xem xét, sửa đổi, bổ sung gồm:

a) Tình trạng pháp lý của các lô đất (thuộc nhóm tiêu chí về lĩnh vực quản lý đất đai):

Đối với những khu vực, người sử dụng đất có đầy đủ QSDĐ hợp pháp thì rất phù hợp để tiến hành việc áp dụng quy định về góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ. Đối với những khu vực mà QSDĐ chưa được xác lập đầy đủ thì Nhà nước nên áp dụng cơ chế dịch chuyển đất đai bắt buộc để triển khai dự án. Các khu vực này không phù hợp để áp dụng quy định về góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ;

b) Quy mô diện tích của ô đất (thuộc nhóm tiêu chí về lĩnh vực quản lý đất đai): Tiêu chí này đánh giá khả năng người sử dụng đất góp một phần QSDĐ của mình để thực hiện dự án. Do đó các yêu cầu về góp QSDĐ chỉ có thể được thực thi khi ô đất đó đáp ứng ít nhất hai điều kiện tối thiểu sau:

- Diện tích ô đất sau khi điều chỉnh đáp ứng nhu cầu sinh hoạt và điều kiện để được cấp giấy chứng nhận QSDĐ. Do đó, diện tích ô đất của người có QSDĐ ban đầu phải có diện tích đủ lớn để sau khi thực hiện việc góp một phần diện tích cho dự án thì phần còn lại vẫn đủ diện tích tối thiểu đáp ứng nhu cầu sinh hoạt của người dân cũng như quy định của pháp luật về cấp giấy chứng nhận QSDĐ;

- Giá trị của QSDĐ trước khi thực hiện dự án đủ lớn để tương ứng với giá trị QSDĐ của ô đất sau quy hoạch. Thực tiễn cho thấy, giá trị đất đai tăng lên đáng kể sau khi được quy hoạch lại và đầu tư kết cấu hạ tầng. Một ô đất có diện tích nhỏ sau khi được quy hoạch có thể có giá trị tương đương một ô đất có diện tích lớn trước khi quy hoạch. Do đó, để có thể nhận được một ô đất sau quy hoạch với hạ tầng tốt hơn thì diện tích ô đất ban đầu của người sử dụng đất phải có diện tích đủ lớn để giá trị QSDĐ tại thời điểm trước khi thực hiện dự án có thể tính tương ứng với giá trị QSDĐ của ô đất nhận được sau khi dự án hoàn thành xây dựng.

c) Giá trị thương mại tiềm năng của ô đất (thuộc nhóm tiêu chí về lĩnh vực tài chính): đây là tiêu chí được đề xuất để đánh giá sơ bộ sự phù hợp của một ô đất dự kiến áp dụng quy định góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ đất [76]. Tiêu chí này được xem xét trong giai đoạn nghiên cứu tiền khả thi, để đánh giá hiệu quả kinh tế của một lô đất khi áp dụng quy định góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ đất.

Cách tính toán như sau:

$$Y_o = E_o / A_o$$

Trong đó:

- +  $Y_o$ : là chỉ số đánh giá giá trị thương mại tiềm năng của lô đất.
- +  $E_o$ : Giá đất trung bình của lô đất sau khi thực hiện dự án.
- +  $A_o$ : Giá đất trung bình của lô đất trước khi thực hiện dự án.

Việc xác định trị số “ $E_o$ ” được nghiên cứu thông qua giá trị nhà đất của các bất động sản lân cận và dự báo thị trường. Việc xác định trị số “ $A_o$ ” có thể lấy theo các thông tin giá cả thị trường hoặc chỉ số giá từ cơ quan quản lý

nhà nước.  $Y_0 > 1$  biểu hiện thông tin khu vực dự án có tiềm năng để áp dụng quy định góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ đất.

d) Giá trị thương mại của ô đất theo phương án điều chỉnh đất (thuộc nhóm tiêu chí về lĩnh vực tài chính): đây là tiêu chí được đề xuất để đánh giá tính hiệu quả kinh tế của một phương án góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ đất [76]. Tiêu chí này được xem xét trong giai đoạn lập, thẩm định, phê duyệt dự án. Việc đánh giá hiệu quả kinh tế của dự án dựa trên phương án điều chỉnh đất và các giải pháp tài chính là quan trọng nhằm đảm bảo tính khả thi của dự án.

Cách tính toán như sau:

$$\alpha = E_o \cdot e_o / A_o \cdot a_o$$

Trong đó:

- +  $\alpha$ : Chỉ số đánh giá giá trị thương mại theo phương án điều chỉnh đất;
- +  $E_o$ : Tổng giá trị các ô đất sau dự án;
- +  $e_o$ : Giá đất trung bình của lô đất sau khi thực hiện dự án;
- +  $A_o$ : Tổng giá trị các lô đất trước khi thực hiện dự án;
- +  $a_o$ : Giá đất trung bình của lô đất trước khi thực hiện dự án.

Với  $\alpha > 1$  biểu hiện thông tin là phương án góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ đất có hiệu quả về kinh tế. Thực tế không thể khẳng định sự thành công của dự án một cách tuyệt đối. Chỉ số có giá trị lớn sẽ tạo niềm tin căn bản cho các bên có động lực tham gia triển khai dự án.

đ) Nhu cầu đầu tư và ý kiến của cộng đồng, người dân: dự án áp dụng quy định góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ đất đòi hỏi sự tham gia của cộng đồng đặc biệt là yêu cầu góp đất của người dân. Do đó những dự án đáp ứng

nhu cầu của cộng đồng và đạt sự đồng thuận của người dân sẽ có tính khả thi cao trong triển khai thực hiện.

### **3.4. Quy trình triển khai dự án áp dụng quy định góp quyền sử dụng đất và điều chỉnh lại quyền sử dụng đất**

Theo quy định pháp luật hiện nay, việc triển khai dự án ĐTXD KĐT tại Việt Nam nói chung cũng như tại đô thị trung tâm Thủ đô Hà Nội nói riêng gồm 04 giai đoạn triển khai. Việc áp dụng quy định góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ trong triển khai dự án ĐTXD KĐT sẽ làm thay đổi một số bước trong quy trình triển khai dự án, cụ thể:

(i) Trong giai đoạn chuẩn bị đầu tư (hay nghiên cứu tiền khả thi): Quy trình thay đổi trong giai đoạn này là việc lựa chọn nhà đầu tư từ doanh nghiệp được thành lập trên cơ sở vốn góp của người sử dụng đất bằng QSDĐ và vốn của nhà đầu tư;

(ii) Trong giai đoạn chuẩn bị dự án (hay nghiên cứu khả thi): Nội dung đổi mới căn bản là việc xây dựng và chấp thuận phương án góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ. Đây là nội dung bổ sung mới so với hồ sơ BCNCKT được quy định theo pháp luật về xây dựng hiện hành;

(iii) Trong giai đoạn thực hiện dự án: Nội dung đổi mới căn bản là cách thức Nhà nước giao đất, cho thuê đất đối với doanh nghiệp là chủ đầu tư dự án, do khi người sử dụng đất góp QSDĐ thì Nhà nước không phải thu hồi đất và nhà đầu tư không phải giao dịch đất đai như hiện nay;

(iv) Trong giai đoạn kết thúc dự án, đưa công trình vào khai thác, sử dụng: Nội dung đổi mới căn bản là việc Nhà nước điều chỉnh lại giấy chứng nhận QSDĐ cho người sử dụng đất.



Quy trình triển khai dự án áp dụng quy định góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ được đề xuất cụ thể như sau:

a) Giai đoạn chuẩn bị đầu tư gồm:

- Nhà nước hoặc nhà đầu tư hoặc những người sử dụng đất thực hiện điều tra, khảo sát nhu cầu ĐTXD, hiện trạng đất đai và lấy ý kiến của người sử dụng đất;

- Nhà nước hoặc nhà đầu tư hoặc những người sử dụng đất đề xuất dự án đầu tư;

- Nhà đầu tư và người sử dụng đất hợp tác để thành lập doanh nghiệp thực hiện dự án;

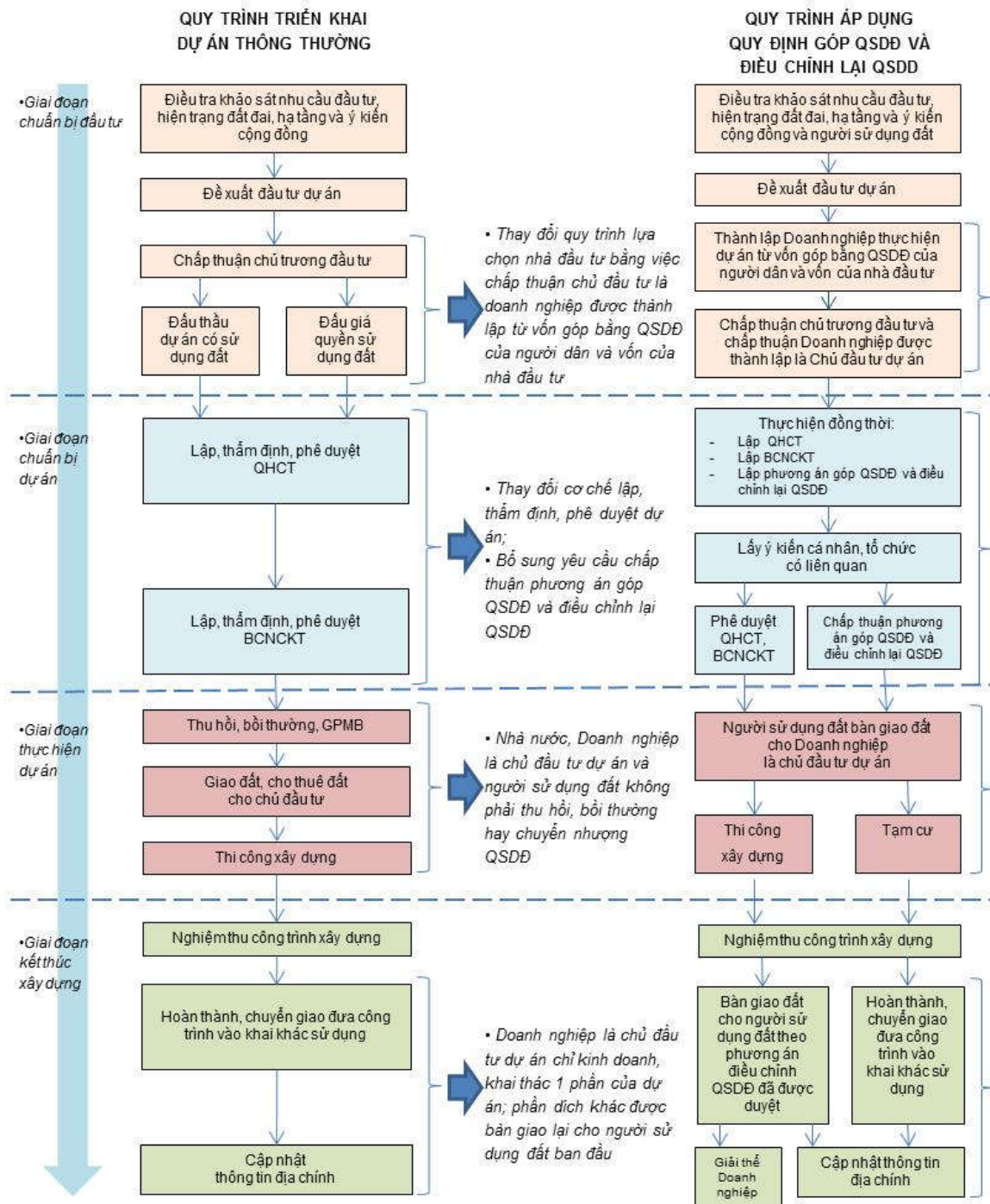
- UBND thành phố Hà Nội chấp thuận chủ trương đầu tư và chỉ định DNDA là chủ đầu tư dự án.

b) Giai đoạn chuẩn bị dự án gồm:

- Doanh nghiệp là chủ đầu tư dự án tiến hành lập đồng thời QHCT (đối với khu vực chưa có QHCT được phê duyệt), BCNCKT, phương án góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ để xác định các vấn đề liên quan đến việc điều chỉnh QSDĐ gồm: xác định tỷ lệ đóng góp của người sử dụng đất đồng thời với phương án triển khai (tạm cư, tài chính, xây lắp); phương án phân bổ đất đai; kinh doanh, khai thác quỹ đất dự trữ; phân bổ tài chính (nếu có);

- Doanh nghiệp là chủ đầu tư dự án thực hiện lấy ý kiến đồng thuận của người dân và ra quyết định;

- UBND thành phố Hà Nội tổ chức thẩm định, phê duyệt QHCT, BCNCKT dự án theo quy định hiện này; đồng thời chấp thuận phương án góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ.



Hình 3.4: Quy trình triển khai dự án ĐTXD KĐT tại đô thị trung tâm Thủ đô Hà Nội áp dụng quy định góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ

c) Giai đoạn thực hiện dự án gồm:

- Người sử dụng đất tiến hành bàn giao đất cho doanh nghiệp là chủ đầu tư dự án;

- Doanh nghiệp là chủ đầu tư dự án triển khai các hoạt động thi công xây dựng;
  - Doanh nghiệp là chủ đầu tư dự án và người sử dụng đất tiến hành các phương án tạm cư;
- d) Giai đoạn kết thúc xây dựng đưa công trình vào khai thác sử dụng gồm:
- Cơ quan chuyên môn về xây dựng theo phân cấp tổ chức nghiệm thu công trình xây dựng;
  - Doanh nghiệp là chủ đầu tư dự án hoàn thành, chuyển giao đưa công trình vào khai thác, sử dụng;
  - Doanh nghiệp là chủ đầu tư dự án bàn giao đất cho người sử dụng đất theo phương án góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ đã được UBND thành phố Hà Nội chấp thuận;
  - Sở Tài nguyên và Môi trường cập nhật thông tin địa chính theo thực tế ĐTXD của dự án.

### **3.5. Áp dụng thí điểm đối với dự án “Khu nhà ở IEC”**

#### **3.5.1. Nguyên tắc thực hiện thí điểm**

Lựa chọn hồ sơ của dự án thực hiện thí điểm: Các dự án ĐTXD KĐT hầu hết là các dự án vốn khác, do các chủ đầu tư tư nhân thực hiện. Các dự án này có yếu tố thương mại cao, với nhiều thông tin về tài chính, phương án kinh doanh là những thông tin nội bộ của chủ đầu tư, đặc biệt việc bồi thường hoặc chuyển nhượng đất đai với người dân. Do đó, việc tiếp cận hồ sơ dự án là rất hạn chế. Đối với các dự án đang trong giai đoạn chuẩn bị đầu tư thì không thể tiếp cận được đầy đủ và chính xác của hồ sơ dự án. Do đó, trong phạm vi nghiên cứu của luận án, hồ sơ dự án ĐTXD KĐT được xem xét thí điểm được tiếp cận từ nguồn hồ sơ dự án đã được trình thẩm định thiết kế cơ sở tại Sở Xây dựng thành phố Hà Nội.

Về mức độ tin cậy đối với các thông tin trong hồ sơ dự án: Theo quy định hiện hành, cơ quan quản lý Nhà nước chỉ thẩm định thiết kế cơ sở đối với các dự án ĐTXD KĐT sử dụng vốn khác. Do đó, những hồ sơ dự án được tiếp cận từ Sở Xây dựng thành phố Hà Nội đều chưa được chủ đầu tư phê duyệt. Do đó, ngoại trừ các phương án thiết kế đã được thẩm định - là những thông tin có độ tin cậy và chính xác cao, thì những thông tin về tài chính và một số nội dung khác của dự án từ hồ sơ của Sở Xây dựng thành phố Hà Nội có thể có sai khác với hồ sơ dự án do chủ đầu tư phê duyệt sau khi đã thẩm định thiết kế cơ sở.

Về thực tế đầu tư xây dựng: Do hồ sơ dự án tiếp cận từ nguồn hồ sơ đã được Sở Xây dựng thẩm định thiết kế cơ sở do đó các dự án này là đủ điều kiện để phê duyệt và tiến hành thi công xây dựng. Vì vậy, việc áp dụng thí điểm trong phạm vi của Luận án được triển khai trên nguyên tắc mô phỏng từ nguồn thông tin, số liệu từ hồ sơ dự án (gồm QHCT và BCNCKT đã được phê duyệt). Việc thí điểm trong phạm vi của Luận án không phải là thí điểm ĐTXD trong thực tế.

Về những nội dung áp dụng thí điểm: Do hồ sơ dự án được tiếp cận thí điểm là hồ sơ dự án đã được thẩm định thiết kế cơ sở. Do đó, tại thời điểm này về cơ bản trình tự đầu tư của dự án đã được hoàn thành, bao gồm: quyết định chủ trương đầu tư hoặc lựa chọn nhà đầu tư; lập, thẩm định, phê duyệt QHCT; thẩm định thiết kế cơ sở. Như vậy việc áp dụng thí điểm của dự án đối với những giải pháp áp dụng quy định góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ mà Luận án đề xuất, chỉ bao gồm việc đánh giá sự phù hợp của dự án thí điểm với các tiêu chí quản lý dự án đã được đề xuất, từ đó điều chỉnh lại các nội dung của BCNCKT. Trên cơ sở đó đánh giá tính hiệu quả về kinh tế đối với giải pháp hiện hành so với giải pháp áp dụng quy định góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ.

### 3.5.2. Mô tả chung về dự án được chọn thí điểm

Dự án Khu nhà ở IEC có quy mô 21.015m<sup>2</sup> do Công ty CP Đầu tư xây dựng và Cơ điện IEC làm chủ đầu tư với tổng vốn đầu tư khoảng 1.293 tỷ đồng (tính đến hết năm 2020); tại ô đất ký hiệu B3-2 thuộc QHPK đô thị S5, huyện Thanh trì, Hà Nội. Đây là dự án đầu tư nhà ở xã hội cao tầng kết hợp dịch vụ, thương mại... và nhà ở thấp tầng. Hiện trạng khu đất có tuyến đường dân sinh, một phần diện tích đất canh tác và cư trú của một số hộ dân. Do đó, chủ đầu tư cần phải thỏa thuận, đền bù với người dân để có quyền sử dụng đất hợp pháp làm cơ sở tiến hành các thủ tục triển khai dự án. Dự án đang trong quá trình kết thúc đầu tư, đưa vào sử dụng.



*Hình 3.5: Phối cảnh dự án thí điểm [4].*

### 3.5.3. Triển khai thực hiện thí điểm

#### 3.5.3.1. Đánh giá về khu vực thực hiện dự án và mục tiêu dự án

a) Sự phù hợp về khu vực thực hiện dự án

Dự án “Khu nhà ở IEC” được xây dựng tại ô đất ký hiệu B3-2 thuộc QHPK đô thị S5, xã Tứ Hiệp, huyện Thanh Trì, Hà Nội. Đây là khu vực đang được quy hoạch xây dựng ở phía Nam Hà Nội, có hệ thống giao thông; hạ tầng kỹ thuật đang trong giai đoạn chuẩn bị đầu tư và là khu vực cần được nâng cấp hạ tầng đô thị đồng thời cung cấp nhà ở cho người thu nhập thấp. Do đó, việc đầu tư Dự án “Khu nhà ở IEC” là cần thiết, phù hợp với định hướng phát triển về nhà ở của Thành phố, phù hợp với QHPK S5 đã được duyệt; phù hợp chủ trương của Thủ tướng Chính phủ về phát triển nhà ở xã hội.



Hình 3.6: Vị trí dự án trong Quy hoạch phân khu S5 [4].

### b) Sự phù hợp về mục tiêu đầu tư của dự án

Theo hồ sơ dự án đã phân tích, phân khúc nhà cho người thu nhập thấp được quan tâm nhiều khi nguồn cầu lớn nhưng nguồn cung khan hiếm. Nên đây là một thuận lợi và thời cơ để phát triển các dự án nhà ở xã hội nhằm góp vào nguồn cung còn đang thiếu cho một phân khúc thị trường còn nhiều tiềm năng với bốn lý do sau:

- Nhu cầu ở phân khúc này chiếm khoảng 65-70% nhu cầu cả thị trường;
- Chính phủ đã có định hướng phát triển nhà cho người thu nhập thấp;
- Có nhiều cơ chế chính sách tạo điều kiện thuận lợi;
- Nhiều chủ đầu tư uy tín đã quan tâm và gia nhập làm nhà ở giá rẻ.

Căn cứ theo Báo cáo nghiên cứu khả thi dự án [3], việc đầu tư xây dựng Khu nhà ở IEC nhằm tới những mục tiêu sau:

- Dự án “Khu nhà ở IEC” được đầu tư với mục tiêu góp phần nâng cao quỹ sản nhà ở xã hội phục vụ nhu cầu ở cho những người thu nhập thấp và tất cả những đối tượng được tiếp cận loại hình nhà ở xã hội theo quy định của Luật nhà ở;

- Dự án khu nhà ở với đầy đủ hạ tầng kỹ thuật, cảnh quan, các không gian công cộng, được kết nối đồng bộ với hạ tầng xung quanh theo quy hoạch. Đồng thời nâng cao hiệu quả sử dụng đất thành phố, mang lại hiệu quả kinh tế cho Thành phố, cho chủ đầu tư, cho xã hội, đem lại nhiều cơ hội việc làm cho người lao động;

- Góp phần thúc đẩy sự phát triển đô thị, hoàn chỉnh hạ tầng kỹ thuật chung của Thành phố.

### **3.5.3.2. Đánh giá theo các tiêu chí quản lý dự án**

Trên cơ sở các tiêu chí đánh giá dự án được đề xuất xem xét bổ sung khi áp dụng quy định góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ, việc áp dụng thí điểm để đánh giá sự phù hợp của dự án Khu nhà ở IEC được thực hiện như sau:

a) Về tình trạng pháp lý của các lô đất

Căn cứ BCNCKT dự án [4], 100% các cá nhân, tổ chức, hộ gia đình đang sinh sống trong phạm vi dự án đều có QSDĐ hợp pháp (khoảng 67 hộ gia đình). QSDĐ hợp pháp bao gồm các loại đất sau: Đất nông nghiệp giao theo Nghị định 64/NĐ-CP; Đất nông nghiệp do UBND phường quản lý; Đất ở; Đất vườn, ao trong cùng thửa đất có đất ở; Đất khác gồm đất lưu không, lấn chiếm (phần đất lấn chiếm chỉ chiếm một tỷ lệ diện tích không đáng kể).

b) Về quy mô diện tích của các lô đất

Trong phạm vi dự án có hơn 80% số hộ sở hữu đất ở và đất nông nghiệp (bao gồm đất trồng lúa, đất vườn ao, đất trồng cây,...). Tính riêng về sở hữu đất ở mỗi nhân khẩu trong hộ sở hữu bình quân 20m<sup>2</sup>/khẩu; mỗi hộ trung bình đều trên 100m<sup>2</sup>. Trên cơ sở đó, tính giá trị QSDĐ của mỗi hộ để góp vốn bằng QSDĐ trong thực hiện dự án đầu tư.

*Bảng 3.2: Tổng hợp chung về các hộ gia đình, cá nhân có QSDĐ hợp pháp trong dự án [4]*

<b>Hộ gia đình</b>		
<b>Số hộ (hộ)</b>	<b>Tổng số nhân khẩu (người)</b>	<b>Tổng diện tích đất (m<sup>2</sup>)</b>
30	105	Dưới 100 m <sup>2</sup>
15	60	Từ 100 – 500 m <sup>2</sup>
20	80	Từ 500 - 1.000 m <sup>2</sup>
2	8	Hơn 1.000 m <sup>2</sup>

c) Về tiêu chí giá trị thương mại tiềm năng của lô đất

Chi phí đền bù đất ở và đất nông nghiệp tại thời điểm phê duyệt QHCT năm 2015 được áp dụng bảng giá tại xã Tứ Hiệp, huyện Thanh Trì theo quyết



định số 96/2014/QĐ-UBND của UBND thành phố Hà Nội ngày 29/12/2014, đối với đất nông nghiệp 162.000 đồng/m<sup>2</sup>, đối với đất ở 9.600.000 đồng/m<sup>2</sup>.

Trên cơ sở giá trị QSĐĐ của các lô đất đã được phân tích và giá 1m<sup>2</sup> đất sau dự án mở bán dự kiến theo phương án khoảng 15.000.000 đồng/m<sup>2</sup> đối với nhà ở cao tầng, 25.000.000 đồng/m<sup>2</sup> đối với nhà ở thấp tầng. Chỉ số đánh giá giá trị thương mại tiềm năng của lô đất bình quân đạt:  $Y_0 = 2,3 > 2$ . Chỉ số này cho thấy khu vực dự án phù hợp để áp dụng quy định góp QSĐĐ và điều chỉnh lại QSĐĐ (tính toán theo mục 3.3.3).

d) Về tiêu chí giá trị thương mại của ô đất theo phương án điều chỉnh đất

Phương án góp QSĐĐ và điều chỉnh lại QSĐĐ trong trường hợp áp dụng thí điểm được lấy theo phương án QHCT của Khu nhà ở IEC đã được phê duyệt. Trên cơ sở đó để đối chiếu, so sánh theo tiêu chí giá trị thương mại của ô đất theo phương án điều chỉnh đất. Giá trị gia tăng kinh tế sau dự án (tính toán theo mục 3.3.3)  $\alpha = 1,55$ . Chỉ số này thể hiện phương án góp QSĐĐ và điều chỉnh lại QSĐĐ đạt hiệu quả kinh tế.

*Bảng 3.3: So sánh giá trị kinh tế trước và sau thực hiện dự án [4].*

Hiện trạng			Sau dự án		
Tổng số lô đất	Diện tích bình quân/lô (m <sup>2</sup> )	Giá trị bình quân/lô (triệu đồng)	Tổng số căn hộ	Diện tích bình quân/căn hộ (m <sup>2</sup> )	Giá trị bình quân/căn hộ (triệu đồng)
30	70	800	1170 căn hộ	54,4 – 78,2	900
15	200	890	67 liền kề	50 – 60	1.375
20	650	1.120			
2	1.150	800			

đ) Về tiêu chí ý kiến của cộng đồng, người dân

Như nguyên tắc áp dụng thí điểm của dự án này là áp dụng mô phỏng, không phải áp dụng ĐTXD thực tiễn, do đó không có cơ sở để đánh giá chính xác về ý kiến của cộng đồng, người dân. Tuy nhiên, căn cứ hồ sơ dự án, với mục tiêu chính là ĐTXD nhà ở xã hội phục vụ nhu cầu của người có thu nhập

thấp; là dự án được đầu tư đồng thời để nâng cấp hạ tầng đô thị của khu vực; và từ thực tiễn dự án đã được triển khai xây dựng đúng tiến độ. Do đó, có thể giả định việc cộng đồng và người dân trong khu vực dự án có ý kiến đồng thuận để triển khai dự án này.

### **3.5.3.3. Phương áp góp vốn để thành lập doanh nghiệp triển khai dự án**

Việc áp dụng thí điểm trong Luận án là mô phỏng, do đó việc thành lập doanh nghiệp triển khai dự án được giả định là có sự đồng thuận của đa số người sử dụng đất. Trên cơ sở đó, Luận án đề xuất phương án góp vốn của người sử dụng đất và nhà đầu tư để thành lập doanh nghiệp triển khai dự án trong đó, người sử dụng đất đóng vai trò như một cổ công của dự án.

#### a) Xác định giá trị vốn góp của người sử dụng đất trong Dự án:

Nguyên tắc xác định giá trị vốn góp khi thỏa thuận với nhà đầu tư là theo cơ chế giá trị trường trên cơ sở sự đồng thuận của các bên. Tuy nhiên, mức giá cơ sở mà người có QSDĐ có thể đưa ra thỏa thuận với nhà đầu tư là mức giá tính theo giá bồi thường của Nhà nước. Từ mức giá này, người có QSDĐ và nhà đầu tư có thể thỏa hiệp đưa ra mức giá mà hai bên đồng thuận xác định làm vốn góp khi thành lập doanh nghiệp. Thực tế, mức giá thỏa thuận cuối cùng có thể cao hơn hoặc thấp hơn mức giá tính theo giá bồi thường của nhà nước, tùy thuộc vào các điều kiện đi kèm do 2 bên thống nhất.

Trong phạm vi thí điểm theo hình thức mô phỏng của Luận án, việc xác định giá trị vốn góp được định lấy theo mức giá thấp nhất là theo giá bồi thường của Nhà nước. Trường hợp, khi thí điểm mô phỏng theo tình huống thấp nhất cho kết quả có lợi thì với phương án xác định giá thị trường sẽ đảm bảo tính khả thi cao hơn với sự tham gia rộng rãi hơn của người sử dụng đất. Với trường hợp tính toán theo giá đền bù của Nhà nước, thì tổng giá trị vốn

góp bằng QSDĐ của các hộ dân là 110, 5 tỷ đồng. Mục 1.3.4 đã tổng hợp thực tế khung giá đền bù của Nhà nước có sự chênh lệch với giá thị trường từ 20% đến 60%. Do đó, trong áp dụng thí điểm này, giả định mức chênh lệch giữa giá đền bù của Nhà nước với giá thị trường là từ 20% đến 60%. Tùy theo kết quả thỏa thuận của người có QSDĐ với nhà đầu tư mà giá trị vốn góp của các hộ dân có thể đạt từ 132,6 tỷ đồng (tương đương mức chênh lệch 20%) tới 176,8% (tương đương mức chênh lệch 60%).

b) Xác định giá trị vốn góp của nhà đầu tư:

Theo hồ sơ dự án, tổng mức đầu tư dự án đến hết năm 2020 là 1.293 tỷ đồng (bao gồm chi phí đền bù cho người có QSDĐ) với dự kiến cơ cấu nguồn vốn đầu tư sẽ bao gồm: 20% vốn tự có (258,6 tỷ đồng); 61% vốn huy động và các nguồn vốn hợp pháp khác; 19% vốn vay ngân hàng. Như vậy thực tế vốn nhà đầu tư tự bỏ ra là 258,6 tỷ đồng. Tuy nhiên, nếu chỉ xác định giá trị của nhà đầu tư trong doanh nghiệp được thành lập để triển khai dự án, thông qua giá trị tuyệt đối bằng tiền, thì sẽ không phản ánh chính xác vai trò của nhà đầu tư. Ở đây, nhà đầu tư đóng vai trò chính là chủ đầu tư quản lý dự án với kinh nghiệm, bộ máy nhân sự và đặc biệt chính là ý tưởng kinh doanh đem lại lợi ích kinh tế, xã hội cho cả nhà đầu tư và người có QSDĐ trong dự án. Bên cạnh đó, nhà đầu tư có thể huy động thêm nguồn vốn để tăng mức giá trị góp vốn của mình trong doanh nghiệp được thành lập. Tuy nhiên, để tránh tình trạng nhà đầu tư huy động nhiều vốn để làm giảm giá trị vốn góp của người có QSDĐ thì cần xác định một mức trần đối với nhà đầu tư. Đó là nhà đầu tư có thể góp toàn bộ phần vốn còn lại để đảm bảo được tổng mức đầu tư của dự án. Trong trường hợp người có QSDĐ góp vốn đầu tư thì tổng mức đầu tư không còn bao gồm chi phí đền bù. Do đó tổng mức đầu tư sẽ là 1.293 tỷ đồng trừ đi 110,5 tỷ đồng là 1.182,5 tỷ đồng. Từ đó tính giá trị vốn tối đa của nhà đầu tư sẽ được góp là 1.072 tỷ đồng.

c) Xác định cơ chế đóng góp và phân phối lợi ích của người có QSDĐ và nhà đầu tư:

Trên cơ sở phân tích nêu trên, Luận án đề xuất các kịch bản xác định cơ chế đóng góp và phân phối lợi ích trong doanh nghiệp được thành lập:

- Trường hợp giá trị vốn góp của người có QSDĐ được xác định theo giá đền bù của Nhà nước thì sẽ tương đương 110,5 tỷ đồng. Như vậy vốn của nhà đầu tư là 1.072 tỷ đồng. Tương ứng tỷ lệ góp của người có QSDĐ là khoảng 9,3%, tỷ lệ đóng góp của nhà đầu tư là 90,7%;

- Trường hợp giá trị góp vốn của người có QSDĐ chênh lệch với giá bồi thường của Nhà nước là từ 20% đến 60% thì tỷ lệ xác định tương ứng như sau: (i) kịch bản chênh lệch 20% thì người dân góp 11,65% và nhà đầu tư góp 88,35%; (ii) kịch bản chênh lệch 60% thì người dân góp 15,5% và nhà đầu tư góp 84,5%.

*Bảng 3.4: Xác định tỷ lệ góp vốn theo từng phương án giá trị của QSDĐ*

	Phương án giá trị QSDĐ xác định theo giá bồi thường của Nhà nước		Kịch bản tăng 20%		Kịch bản tăng 60%	
	Tỷ đồng	%	Tỷ đồng	%	Tỷ đồng	%
Người có QSDĐ	110,5	9,3%	132,6	11,21%	176,8	15%
Nhà đầu tư	1.072	90,7%	1.049,9	88,79%	1.005,7	85
Tổng	1.182,5	100%	1.182,5	100%	1.182,5	100%

Căn cứ theo tỷ lệ góp vốn, người có QSDĐ sẽ nhận được % giá trị lợi nhuận của dự án. Giá trị lợi nhuận này có thể được quy đổi bằng tiền mặt hoặc giá trị tương đương của bất động sản sau khi dự án hoàn thành xây dựng. Việc lựa chọn hình thức nhận lợi nhuận nào phụ thuộc vào nội dung thỏa thuận của từng người có QSDĐ với nhà đầu tư.

### **3.5.4. So sánh hiệu quả về kinh tế sau khi áp dụng thí điểm**

Trên cơ sở các số liệu về tổng mức đầu tư của dự án theo phương án thỏa thuận đất đai và theo phương án thí điểm có thể thấy rõ tính hiệu quả về mặt kinh tế như sau:

a) Về tổng mức đầu tư:

+ Tổng mức đầu tư theo phương án thỏa thuận đất đai: 1.293 tỷ đồng

+ Tổng mức đầu tư theo phương án thí điểm: 1.182,5 tỷ đồng (giảm 9,1%).

b) Về hiệu quả sử dụng:

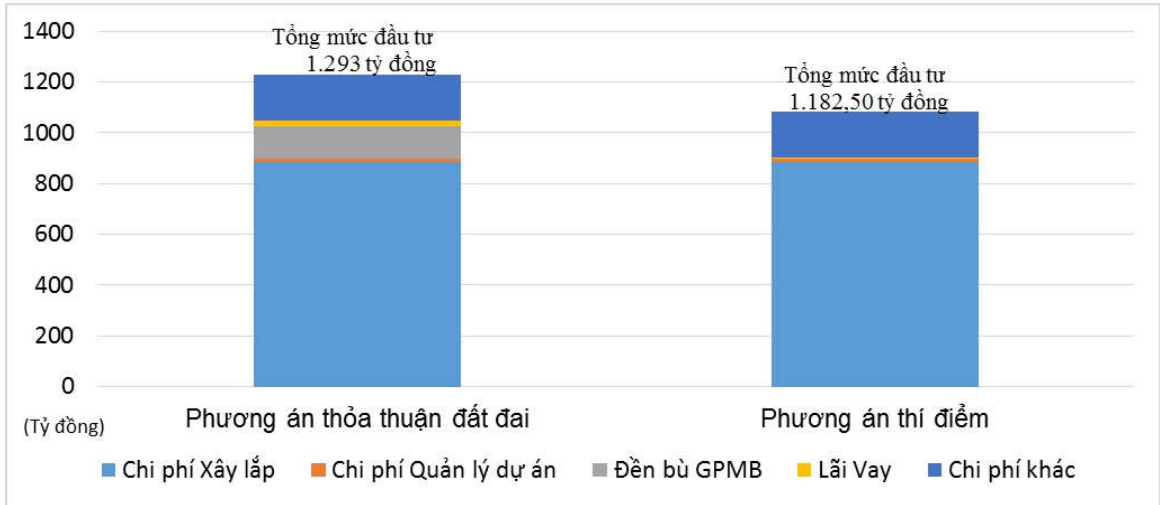
*Bảng 3.5: So sánh hiệu quả sử dụng vốn đầu tư việc áp dụng phương án thí điểm*

	Năm 2018	Năm 2019	Năm 2020	Tổng mức đầu tư
<b>Phương án thỏa thuận đất đai</b>	632,8 (tỷ đồng)	388,4 (tỷ đồng)	271,8 (tỷ đồng)	<b>1.293</b> (tỷ đồng)
<b>Phương án thí điểm</b>	522,3 (tỷ đồng)	388,4 (tỷ đồng)	271,8 (tỷ đồng)	<b>1.182,5</b> (tỷ đồng)

+ Theo phương án thỏa thuận đất đai, khi khởi công dự án năm 2018 chủ đầu tư phải huy động khoảng 632,8 tỷ đồng, các năm 2019 và 2020 tiếp theo lần lượt là 388,4 và 271,8 tỷ đồng.

+ Theo phương án thí điểm, người dân góp QSDĐ nên trong năm đầu tiên (2018) nên chủ đầu tư chỉ phải huy động khoảng 522,3 tỷ đồng (giảm 17,4%).

+ Ngoài ra theo hồ sơ dự án, dự kiến cơ cấu nguồn vốn đầu tư sẽ bao gồm: 20% vốn tự có (258,6 tỷ đồng); 61% vốn huy động và các nguồn vốn hợp pháp khác; 19% vốn vay ngân hàng. Như vậy trong trường hợp chủ đầu tư có thể giảm được chi phí bồi thường cho người dân thông qua việc nhận góp vốn (tương đương 110,5 tỷ đồng) thì chủ đầu tư có thể không cần phải vay vốn ngân hàng để thực hiện dự án.



Hình 3.7: Biểu đồ so sánh hiệu quả sử dụng vốn đối với phương án thí điểm

### c) Về phương án phân bổ sản phẩm

+ Theo phương án thỏa thuận đất đai: sau khi hoàn thành dự án, chủ đầu tư sẽ kinh doanh tổng số 1.170 căn hộ và 67 căn nhà liền kề. Giá trị doanh thu ước tính (*Doanh thu từ bán căn hộ, dịch vụ đã có VAT và 2% phí bảo trì*) là khoảng 1.336 tỷ đồng. Lợi nhuận sau thuế dự kiến là 107,13 tỷ đồng.

Bảng 3.6: So sánh lợi nhuận đầu tư giữa hai phương án

	Tổng mức đầu tư (tỷ đồng)	Doanh thu (tỷ đồng)	Lợi nhuận (tỷ đồng)
<b>Phương án thỏa thuận đất đai</b>	<b>1.293</b>		<b>43</b>
<b>Phương án thí điểm</b> (trường hợp tính giá trị góp vốn theo giá bồi thường của Nhà nước)	<b>1.182,5</b>	<b>1.336</b>	<b>153,5</b>

+ Theo phương án thí điểm: Tổng mức đầu tư đã giảm 9,1%, thì gia tăng được lợi nhuận do doanh thu vẫn được tính trên số lượng 1.170 căn hộ và 67 căn nhà liền kề. Sau khi hoàn thành dự án, chủ đầu tư sẽ dựa trên nội dung thỏa thuận ban đầu với người có QSDĐ để phân bổ sản phẩm hoặc phân chia lợi nhuận. Tuy nhiên, việc phân bổ này (dù là tiền mặt hay bất động sản) đều căn cứ vào tỷ lệ đóng góp % vốn ban đầu của những người có QSDĐ.

Với phương án giá trị vốn góp bằng QSDĐ được tính bằng giá đền bù của Nhà nước thì tỷ lệ góp của người dân là 9,3% và nhà đầu tư là 90,7%. Do đó, người dân sẽ quyền kinh doanh khai thác 9,3% số căn hộ và nhà liền kề, cụ thể sẽ là khoảng 109 căn hộ và 6 căn nhà liền kề. Với phương án giá trị vốn góp bằng QSDĐ được tính theo giá thị trường cao hơn giá đền bù 20% thì tỷ lệ góp vốn của người dân là 11,21% và nhà đầu tư là 88,79%; với trường hợp cao hơn giá đền bù 60% thì tỷ lệ góp vốn của người dân là 15% và nhà đầu tư là 85%. Bảng 3.6 phân tích cụ thể phương án phân bổ lợi nhuận và sản phẩm theo từng trường hợp.

*Bảng 3.7: So sánh phương án phân bổ lợi nhuận/ sản phẩm*

	Phương án giá trị QSDĐ xác định theo giá bồi thường của Nhà nước		Kịch bản tăng 20%		Kịch bản tăng 60%	
	Tỷ lệ	Lợi nhuận/ sản phẩm	Tỷ lệ	Lợi nhuận/ sản phẩm	Tỷ lệ	Lợi nhuận/ sản phẩm
Người có QSDĐ	9,3%	109 căn hộ 6 căn liền kề	11,21%	131 căn hộ 7 căn liền kề	15%	175 căn hộ 10 căn liền kề
Nhà đầu tư	90,7%	1.061 căn hộ 61 căn liền kề	88,79%	1.039 căn hộ 60 căn liền kề	85%	995 căn hộ 57 căn liền kề
<b>Tổng</b>	<b>1170 căn hộ và 67 căn liền kề</b>					

Do tổng mức đầu tư không bao gồm chi phí đền bù, nên sẽ giảm được rất nhiều gánh nặng về tài chính để triển khai dự án, đặc biệt trong giai đoạn những năm đầu tiên. Tuy nhiên, bên cạnh kết quả thí điểm này, cũng cần nhận định rõ những điểm lưu ý như sau:

- Về việc đạt sự đồng thuận của người dân đang sử dụng đất: do việc thí điểm giả định tình huống người dân đồng thuận, do đó trong việc so sánh hiệu quả dự án chưa so sánh được về thời gian tiến độ thực hiện giữa việc thỏa thuận để thu hồi đất với thỏa thuận để người dân góp QSDĐ;

- Về quy trình dự án: kết quả việc thí điểm chưa so sánh được hiệu quả về mặt thời gian giữa việc triển khai quy trình thông thường và việc thực hiện theo quy trình dự án áp dụng quy định góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ.

- Cuối cùng, việc các thủ tục hành chính về điều chỉnh lại QSDĐ giữa các lô đất ban đầu với các lô đất sau điều chỉnh hoặc căn hộ chung cư cũng chưa được so sánh hiệu quả do việc áp dụng thí điểm mới dừng ở mức đánh giá các số liệu kinh tế đầu vào.

### **3.6. Bàn luận về các kết quả nghiên cứu của luận án**

#### **3.6.1. Về áp dụng quy định góp quyền sử dụng đất và điều chỉnh lại quyền sử dụng đất**

Nghị định số 01/2017/NĐ-CP hướng dẫn Điều 73 và Điều 179 Luật Đất đai năm 2013, lần đầu tiên đã làm rõ hơn việc người sử dụng đất góp vốn bằng QSDĐ là như thế nào. Đây là quy định có tính gọi mở cao về một cơ chế mà người sử dụng đất có thể tham gia vào thực hiện dự án ĐTXD. Việc áp dụng quy định này đảm bảo được nguyên tắc cơ bản nhất của PPĐCĐ đó là có sự đóng góp của người dân trong ĐTXD. Tuy nhiên, về mặt kỹ thuật quy định này có điểm khác biệt với ý nghĩa “góp đất” của PPĐCĐ, đó là tại Việt Nam người dân không có quyền sở hữu đất mà chỉ có QSDĐ, do đó việc xác định phần đất góp trong bối cảnh Việt Nam chính là xác định phần giá trị QSDĐ tương đương với phần diện tích đất được góp khi xây dựng phương án điều chỉnh đất. Mặc dù có sự khác biệt như vậy, nhưng đây vẫn chính là quy định có tính then chốt nhất khi xây dựng giải pháp triển khai dự án ĐTXD KĐT theo PPĐCĐ tại Việt Nam.

Việc đề xuất áp dụng quy định này trong triển khai dự án ĐTXD KĐT đã hướng dẫn cụ thể cho người sử dụng đất cách thức thực hiện như sau:

a) Đối với việc thành lập doanh nghiệp thực hiện dự án



Giải pháp hình thành doanh nghiệp từ vốn của nhà đầu tư và vốn góp bằng QSDĐ của người dân là phương án đạt được những kết quả như: Tạo hành lang pháp lý cho người dân có QSDĐ hợp pháp tham gia, giám sát và chia sẻ quyền, trách nhiệm trong quá trình triển khai dự án; biện pháp này cũng phù hợp với quy định pháp luật về đầu tư, kinh doanh bất động sản để xác định chủ đầu tư dự án.

Tuy nhiên, việc thành lập doanh nghiệp mới cũng sẽ có thể có một số khó khăn nảy sinh trong quá trình triển khai, cụ thể:

- Nhà đầu tư khi làm việc với từng người dân có QSDĐ hợp pháp để kêu gọi hợp tác đầu tư sẽ đòi hỏi quá trình thương thảo chiếm nhiều thời gian;

- Sẽ phát sinh những khác biệt về lợi ích và nhu cầu đầu tư giữa lợi ích kinh tế cho nhà đầu tư và chí phí xã hội đối với người dân (có những hộ có cuộc sống ổn định sẽ ít có nhu cầu phải tham gia thực hiện dự án);

- Nhà đầu tư và đơn vị tư vấn cần phải có các chuyên gia với những kỹ năng, hiểu biết chuyên sâu về việc đàm phán và thuyết phục người dân. Những kỹ năng, kinh nghiệm này cần được đào tạo, chia sẻ cũng như rèn luyện qua thực tiễn;

- Hiện nay, còn thiếu những hướng dẫn cụ thể về hình thức, quy cách, nội dung lấy ý kiến cộng đồng; phương án thỏa thuận; vai trò, trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước hỗ trợ nhà đầu tư và người dân khi tham gia trong cơ chế hình thành doanh nghiệp dự án này.

#### b) Về xây dựng và chấp thuận phương án góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ

Theo quy định pháp luật hiện hành thì QHCT được cơ quan quản lý nhà nước phê duyệt trước rồi chủ đầu tư dự án mới lập BCNCKT và trình thẩm định, phê duyệt. Tuy nhiên, thực tế cho thấy nhà đầu tư luôn là chủ thể nghiên

cứu lập cả hai loại tài liệu trên nhằm đảm bảo tính khả thi của QHCT và phương án đầu tư, xây dựng cũng như kinh doanh của dự án. Do đó, giữa những nội dung của QHCT và BCNCKT đã có những sự liên hệ dự trù nhất định. Vì vậy, giải pháp đề xuất của Luận án khi xây dựng phương án góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ phải gắn với QHCT và BCNCKT là phản ánh đúng thực tiễn mà nhà đầu tư đang làm hiện nay.

Tuy nhiên, giải pháp đề xuất này cũng có hạn chế trong bối cảnh pháp luật hiện nay, cụ thể: Pháp luật hiện hành vẫn đang quy định độc lập hai bước là bước lập, thẩm định, phê duyệt QHCT của cơ quan quản lý Nhà nước và bước lập, thẩm định, phê duyệt BCNCKT của nhà đầu tư. Do đó, cần thiết hoàn thiện hệ thống pháp luật để hướng dẫn cụ thể hơn quy trình UBND cấp tỉnh chấp thuận phương án góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ theo Nghị định số 01/2017/NĐ-CP trong tổng thể quy trình lập, thẩm định, phê duyệt QHCT và BCNCKT theo pháp luật về quy hoạch đô thị và xây dựng.

c) Về thực hiện bồi thường, giải phóng mặt bằng, giao đất và cho thuê đất

Đề xuất của Luận án dựa trên cơ sở sự đồng thuận của người dân khi đã tham gia góp vốn bằng QSDĐ cùng nhà đầu tư thực hiện dự án. Do đó, có tính khả thi cao khi thực hiện các hoạt động về bồi thường (nếu cần thiết) và việc giải phóng mặt bằng. Nhà nước chỉ phải tham gia trong tình huống xử lý một số ít những người dân không đồng thuận triển khai dự án. Về bản chất, giải pháp này giảm đi một quy trình là chuyển đổi QSDĐ từ người dân sang doanh nghiệp trong cơ chế chuyển dịch đất đai hiện hành nên sẽ giảm thiểu đáng kể thời gian mà Nhà nước hoặc nhà đầu tư phải thực hiện bồi thường hoặc chuyển nhượng đất đai như hiện nay.

d) Về điều chỉnh lại giấy chứng nhận QSDĐ khi hoàn thành xây dựng

Giải pháp đề xuất của Luận án về việc điều chỉnh lại giấy chứng nhận QSDĐ, từ hiện trạng đất đai trước dự án sang hiện trạng đất đai sau đầu tư xây dựng chỉ là biện pháp cụ thể hóa lại các kết quả đầu tư. Giải pháp này là hiện thực kết quả thỏa thuận giữa người dân và nhà đầu tư về việc góp QSDĐ để xây dựng dự án và phân diện tích đất nhận lại sau khi dự án đã hoàn thành. Đề xuất này hướng dẫn cụ thể hơn cách thức triển khai việc cấp giấy chứng nhận QSDĐ khi dự án áp dụng PPĐCĐ không làm phát sinh giao dịch đất đai hoặc thu hồi đất. Thực tế, đây là công việc thuộc chức năng của cơ quan quản lý Nhà nước và vẫn đang được triển khai theo quy định hiện hành.

đ) Lấy ý kiến các chủ thể có liên quan

Đối với các dự án áp dụng quy định góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ thì việc lấy ý kiến của các đối tượng có thẩm quyền phê duyệt dự án được thực hiện thông qua cơ chế lấy ý kiến cổ đông trong doanh nghiệp được thành lập để triển khai dự án. Doanh nghiệp này có trách nhiệm lấy ý kiến của các cổ đông theo quy định pháp luật về doanh nghiệp và điều lệ doanh nghiệp. Các nội dung được lấy ý kiến chỉ được thông qua khi việc lấy ý kiến đảm bảo đúng quy định của pháp luật và đạt tỷ lệ đa số thông qua. Do đó, đề xuất giải pháp này đảm bảo quyền lợi của người sử dụng đất khi tham gia triển khai dự án, cũng như đảm bảo được yêu cầu xử lý một số ít những trường hợp không đồng thuận. Đối với những trường hợp không đồng thuận vẫn phải tuân thủ theo quyết định của doanh nghiệp đã được chấp thuận làm chủ đầu tư đã đưa ra khi quyết định đó đã được đa số đồng ý.

Về tỷ lệ người dân đồng thuận để quyết định thực hiện ĐTXD: thực tiễn các quốc gia áp dụng PPĐCĐ đều cho thấy việc yêu cầu 100% người dân đồng thuận để triển khai ĐTXD là điều không khả thi. Tuy nhiên, nếu chỉ quy định tỷ lệ trên 50% cũng sẽ không đảm bảo sự ổn định và thuận lợi để thực

hiện. Do đó, cần thiết phải có nghiên cứu xem xét về định mức cụ thể để cơ quan quản lý Nhà nước cũng như nhà đầu tư được tiến hành ĐTXD. Bên cạnh đó, tiêu chí này cũng cần được nghiên cứu theo hướng là đa số tỷ lệ đồng thuận tính theo số lượng người dân hay tính theo quy mô diện tích đất mà họ sở hữu. Việc áp dụng cách tính nào đối với những trường hợp nào cũng cần được nghiên cứu và phân tích cụ thể hơn.

Đối với trường hợp trong dự án có một số ít người dân không đồng thuận với việc triển khai dự án: Đây là vấn đề cũng phổ biến trên thế giới, Nhà nước cần đóng vai trò quyết định để giải quyết tình huống này nhằm đảm bảo lợi ích của đa số tập thể và chủ trương định hướng đầu tư xây dựng, nâng cấp hạ tầng đô thị của khu vực. Do đó, Nhà nước cần thực hiện biện pháp thu hồi, bồi thường, giải phóng mặt bằng đối với số ít những người sử dụng đất không đồng thuận này. Giá trị thu hồi bồi thường được lấy theo giá trị trường.

### **3.6.2. Về việc lựa chọn khu vực và dự án áp dụng**

Kết quả đề xuất của Luận án trong việc lựa chọn khu vực và dự án ĐTXD KĐT áp dụng quy định góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ đưa đến một số nhận định như sau:

- Thứ nhất, việc xem xét áp dụng quy định góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ trong triển khai dự án ĐTXD KĐT cần phải được cân nhắc ngay từ bước lập, thẩm định, phê duyệt QHPK. QHPK là cơ sở để xác định các dự án ĐTXD, do đó tại bước này, cơ quan quản lý Nhà nước cần phải dự kiến các khu vực hay loại hình dự án tiềm năng áp dụng quy định góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ làm cơ sở cho các bên liên quan nghiên cứu lập dự án đầu tư. Trong bối cảnh, khu vực đô thị trung tâm Thủ đô Hà Nội đã phủ kín QHPK thì việc rà soát và lựa chọn các khu vực áp dụng là có tính khả thi cao, đảm

bảo các cơ sở pháp lý cũng như những thông tin cơ bản để bước đầu lập dự án đầu tư;

- Thứ hai, việc lựa chọn dự án theo nhu cầu đầu tư (như đáp ứng yêu cầu cộng đồng hay định hướng phát triển) là có thể thực hiện được thuận lợi. Những nội dung này cơ bản cũng đã được xác định trong QHĐT hoặc các kế hoạch, chương trình ĐTXD. Đối với quy mô các dự án áp dụng, trong quá trình triển khai thí điểm nên xác định những dự án có quy mô nhỏ (dự có quy mô 5ha sẽ không phải lập QHCT, chỉ lập tổng mặt bằng sẽ thuận lợi hơn về thủ tục trong thực hiện).

Đối với nhóm các tiêu chí đánh giá sự phù hợp của dự án:

- Nhìn chung nhóm các tiêu chí mà Luận án đề xuất cơ bản dựa trên cơ sở các tiêu chí quản lý dự án hiện được triển khai trong thực tiễn tại Việt Nam. Luận án chỉ đề xuất 05 tiêu chí cần được xem xét đặc thù hơn khi áp dụng quy định góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ, trong đó có 03 tiêu chí hiện hành nhưng được xem xét dưới góc độ khác để phù hợp hơn với quy định này và 02 tiêu chí được đề xuất áp dụng kinh nghiệm từ Nhật Bản. Đây chính là một điểm cũng còn cần tiếp tục nghiên cứu. Khi áp dụng hai tiêu chí này vào điều kiện Việt Nam mà đặc biệt là đô thị trung tâm Thủ đô Hà Nội thì cần thiết phải đề xuất đưa ra các hệ số cho phù hợp hơn, làm cơ sở cho các bên liên quan xem xét quyết định, đặc biệt là các nhà đầu tư và người sử dụng đất. Trong phạm vi nghiên cứu của Luận án là tiếp cận việc áp dụng bước đầu quy định góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ trong triển khai dự án ĐTXD KĐT, do đó chưa có điều kiện để nghiên cứu chuyên sâu về những tiêu chí quản lý dự án cho phù hợp với điều kiện đặc thù của địa phương.

### **3.6.3. Về quy trình triển khai dự án áp dụng quy định góp quyền sử dụng đất và điều chỉnh lại quyền sử dụng đất**

Trình tự, thủ tục đầu tư dự án theo quy định hiện hành về cơ bản gồm 04 giai đoạn chính, trong mỗi giai đoạn đó có nhiều trình tự, thủ tục khác nhau khác. Trong phạm vi nghiên cứu của Luận án khi áp dụng quy định về góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ thì cần thiết điều chỉnh 04 nội dung trong 04 giai đoạn đầu tư hiện hành. Đây là 04 nội dung mang tính chất đặc thù riêng, phát sinh khi áp dụng quy định này gồm: (1) thành lập doanh nghiệp thực hiện dự án; (2) xây dựng và chấp thuận phương án góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ; (3) thay đổi cách thức bồi thường, giải phóng mặt bằng, giao đất và cho thuê đất do Nhà nước không phải thu hồi đất hay nhà đầu tư không phải chuyển nhượng đất đai; (4) điều chỉnh lại giấy chứng nhận QSDĐ khi dự án hoàn thành xây dựng.

Đề xuất giải pháp của Luận án khi điều chỉnh 04 nội dung nêu trên có những ưu điểm như sau:

- Cơ bản tuân thủ các quy định pháp luật hiện hành; chỉ ra được những cơ sở pháp lý để áp dụng trong triển khai thực hiện;
- Do không xáo trộn về quy trình triển khai, do đó đảm bảo được tính khả thi, không gây ra các tác động lớn khi các nhà đầu tư, người dân và cả các cơ quan quản lý Nhà nước áp dụng thi hành;

Quy trình được đề xuất hiện mới là quy trình chung, mang tính nguyên tắc; chủ yếu được nêu cụ thể ở 04 nội dung cần điều chỉnh. Thực tế quá trình triển khai dự án bao gồm rất nhiều trình tự, thủ tục thứ cấp khác. Do đó, cần thiết phải tiếp tục nghiên cứu, hoàn thiện quy định pháp luật để hướng dẫn chi tiết, cụ thể hơn việc áp dụng quy định góp QSDĐ và điều chỉnh QSDĐ trong triển khai dự án ĐTXD KĐT.

#### **3.6.4. Về kết quả áp dụng thí điểm**

Việc áp dụng thí điểm đưa đến hai kết quả cụ thể sau:

- Thứ nhất, việc áp dụng thí điểm cho thấy sự phù hợp và khả thi của các tiêu chí quản lý dự án được đề xuất về khả năng đáp ứng của các số liệu, thông tin của dự án và sự đơn giản trong phương pháp tính toán;

- Thứ hai, kết quả về mặt kinh tế cho thấy hiệu quả rõ rệt khi áp dụng PPĐCĐ so với phương án hiện hành mà nhà đầu tư đang triển khai. Đây là yếu tố quan trọng để kêu gọi sự quan tâm của các bên liên quan trong việc cân nhắc, quyết định lựa chọn PPĐCĐ khi triển khai các dự án ĐTXD KĐT.

Tuy nhiên việc áp dụng thí điểm trong phạm vi nghiên cứu của Luận án cũng còn một số hạn chế, cụ thể như sau:

- Thứ nhất, các thông tin, số liệu về kinh tế của dự án thuộc thẩm quyền quyết định của nhà đầu tư và đều là những thông tin nhạy cảm liên quan mật thiết đến phương án kinh doanh, lỗ - lãi, do đó mức độ chính xác của những số liệu cũng chỉ ở mức tham khảo, có thể chưa chính xác với thực tế;

- Thứ hai, việc áp dụng thí điểm của luận án chỉ là áp dụng mô phỏng, nên chưa phản ánh hết những khó khăn có thể sẽ phát sinh trong thực tiễn, cũng như chưa đánh giá được toàn bộ những giải pháp đề xuất của Luận án về trình tự, thủ tục đầu tư và sự tham gia của cộng đồng.

## KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ

### Kết luận

Thành phố Hà Nội hiện nay đang phải từng bước thích nghi với quá trình đô thị hóa nhanh chóng, với nhu cầu cho đầu tư PTĐT để xây dựng cơ sở hạ tầng đô thị, cung cấp quỹ đất xây dựng nhà ở, các công trình phúc lợi xã hội... ngày càng lớn, đòi hỏi những giải pháp quản lý PTĐT đúng đắn của Nhà nước, cũng như sự chung sức của cộng đồng và sự tham gia có trách nhiệm của người dân. Tuy nhiên, với một số những hạn chế, bất cập hiện nay trong công tác ĐTXD các KĐT như còn thiếu sự tham gia có trách nhiệm của người sử dụng đất, việc huy động khai thác sử dụng đất đô thị còn thiếu hiệu quả và việc chia sẻ lợi ích giữa Nhà nước, nhà đầu tư và người dân còn chưa hài hòa, đòi hỏi cần thiết phải có giải pháp mới, đột phá để khắc phục.

PPĐCĐ là một biện pháp quản lý PTĐT đã được triển khai ở nhiều quốc gia trên thế giới. Qua thực tiễn áp dụng đã cho thấy đây là một giải pháp đáp ứng được những nhu cầu của Việt Nam nói chung và đô thị trung tâm Thủ đô Hà Nội nói riêng trong bối cảnh đô thị hóa. Trên cơ sở đánh giá thực tế quá trình PTĐT tại Hà Nội, rà soát hệ thống các VBQPPL của Việt Nam, để áp dụng thành công PPĐCĐ trong triển khai dự án ĐTXD KĐT, Luận án đã thực hiện nghiên cứu và đạt được một số kết quả như sau:

- Tổng hợp, đánh giá và chọn lọc những đặc điểm của PPĐCĐ và biện pháp áp dụng phương pháp này trong triển khai dự án ĐTXD KĐT trên thế giới gồm: (i) quá trình hình thành và phát triển; (ii) khái niệm, thuật ngữ; (iii) phương thức thực hiện; (iv) đặc điểm của phương pháp.

- Nêu được cơ chế thực hiện tại Việt Nam khi áp dụng PPĐCĐ trong triển khai dự án ĐTXD KĐT là quy định góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ.



- Đề xuất biện pháp áp dụng quy định góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ trong triển khai dự án gồm: (i) thành lập doanh nghiệp để triển khai dự án từ vốn góp bằng QSDĐ; (ii) lập phương án góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ; (iii) thực hiện bồi thường, giải phóng mặt bằng, giao đất và cho thuê đất; (iv) điều chỉnh lại giấy chứng nhận QSDĐ sau khi hoàn thành xây dựng; (v) phương thức và nội dung lấy ý kiến các chủ thể có liên quan.

- Đề xuất loại hình dự án, nhóm tiêu chí đánh giá dự án áp dụng tại đô thị trung tâm Thủ đô Hà Nội và quy trình thực hiện triển khai dự án quy định góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ.

Những kết quả đạt được nêu trên là những đóng góp mới của Luận án, có thể giúp cơ quan QLNN, nhà đầu tư và người dân xem xét áp dụng trong triển khai các dự án ĐTXD KĐT.

### **Kiến nghị**

Những kết quả đạt được của Luận án mang tính giải pháp tổng quan khi áp dụng một phương pháp triển khai dự án mới vào trong bối cảnh Việt Nam nói chung cũng như đô thị trung tâm Thủ đô Hà Nội nói riêng. Đây là những kết quả bước đầu của một nghiên cứu vấn đề mới, chưa có nhiều tại Việt Nam. Do đó cần thiết tiếp tục có những nghiên cứu chuyên sâu về từng nhóm vấn đề, từng nội dung mà giải pháp tổng quan của Luận án đã đề xuất.

#### **a) Đối với cơ quan quản lý Nhà nước**

- Đối với Bộ Xây dựng: cần sớm nghiên cứu và tham mưu các văn bản hướng dẫn chi tiết việc lập, thẩm định, phê duyệt các dự án ĐTXD KĐT khi áp dụng quy định góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ, từ công tác quy hoạch, chuẩn bị dự án, thực hiện dự án và hoàn thành xây dựng;

- Đối với Bộ Tài nguyên và Môi trường: cần sớm nghiên cứu và tham mưu các văn bản hướng dẫn chi tiết việc góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ

trong triển khai dự án ĐTXD KĐT có sự đồng bộ với hệ thống VBQPPL về quy hoạch, xây dựng và phát triển đô thị;

- Đối với Bộ chuyên ngành khác (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính...): tham mưu và xây dựng đồng bộ các văn bản quy phạm pháp luật thuộc lĩnh vực quản lý phù hợp với các quy định của Bộ Xây dựng, Bộ Tài nguyên và Môi trường khi sử dụng quy định góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ trong triển khai dự án ĐTXD KĐT;

- Các bộ ngành, địa phương tổ chức tổng kết thực tiễn các dự án áp dụng quy định về góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ, nhân rộng và phổ biến các mô hình thành công; tổ chức đào tạo, nâng cao năng lực cho các tổ, chức cá nhân hoạt động trong lĩnh vực đầu tư phát triển đô thị áp dụng quy định về góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ;

b) Đối với nhà đầu tư: chủ động hoàn thiện bộ máy doanh nghiệp, tổ chức đề thích nghi kịp thời với việc sử dụng quy định góp QSDĐ và điều chỉnh lại QSDĐ trong triển khai dự án ĐTXD KĐT;

c) Đối với người dân: nâng cao nhận thức, vai trò trong tham gia cùng Nhà nước, nhà đầu tư trong quản lý ĐTXD KĐT.

d) Đối với các chuyên gia, nhà nghiên cứu

Tiếp tục những nghiên cứu về một số các vấn đề về kỹ thuật khác như: hướng dẫn kỹ thuật cho nhà đầu tư, người dân có thể đối thoại, thỏa thuận với nhau khi tham gia đề xuất dự án, góp vốn bằng QSDĐ và thành lập doanh nghiệp; cách thức lấy ý kiến người dân; cơ chế báo cáo, giải trình, giám sát, phản biện...; tỷ lệ đồng thuận thực hiện dự án đối với từng trường hợp; tỷ lệ góp QSDĐ, công thức tính toán; cách xác định giá trị đất dự trữ, tỷ lệ phân phối...; thành phần hồ sơ, nội dung dự án. Những nghiên cứu này là cơ sở để cơ quan quản lý Nhà nước tham khảo khi xây dựng VBQPPL.

## **DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN**

1. Nguyễn Dư Minh (2019), *Cơ sở pháp lý để áp dụng phương pháp điều chỉnh đất (Land Readjustment) trong quản lý đầu tư xây dựng khu đô thị tại Việt Nam*; Tạp chí Xây dựng Việt Nam (ISSN 0866-0762), 11/2019.

2. Nguyễn Dư Minh (2020), *Hoàn thiện quy định pháp luật về góp quyền sử dụng đất và điều chỉnh lại quyền sử dụng đất khi quản lý đầu tư xây dựng khu đô thị tại Việt Nam*; Tạp chí Xây dựng Việt Nam (ISSN 0866-0762), 2/2020.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

### Tiếng Việt

*A. Các tài liệu nghiên cứu khoa học, luận án, ấn phẩm, kỷ yếu hội thảo, hồ sơ báo cáo nghiên cứu khả thi dự án đầu tư*

1. Almec, Nippon Koei, Yachiyo (2007), *Chương trình phát triển đô thị Tổng thể Thủ đô Hà Nội nước CHXHCN Việt Nam (HAIDEP)*, JICA, UBND thành phố Hà Nội.

2. Lê Văn An, Ngô Tùng Đức (2016), *Sổ tay hướng dẫn phát triển cộng đồng*, Nhà xuất bản Thanh niên.

3. Trần Thị Lan Anh, Nguyễn Dư Minh (2014), *Bối cảnh phát triển đô thị ở Việt Nam và khả năng áp dụng cơ chế Thu gom/Tái điều chỉnh đất đai*, tài liệu của “Hội thảo quốc tế Phương pháp Thu gom - Tái điều chỉnh đất và khả năng áp dụng tại Việt Nam” do Ngân hàng Thế giới và Bộ Xây dựng đồng tổ chức.

4. Công ty Cổ phần đầu tư xây dựng và cơ điện IEC (2017), *Báo cáo nghiên cứu khả thi dự án đầu tư Khu nhà ở IEC*.

5. Cục Quy hoạch đất đai (2012), *Nghiên cứu hoàn thiện hệ thống chỉ tiêu quy hoạch sử dụng đất phục vụ công tác quản lý đất đai trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường, hội nhập kinh tế quốc tế ở Việt Nam*.

6. Đảng bộ Thành phố Hà Nội (2020), *Báo cáo Chính trị của Ban chấp hành Đảng bộ thành phố Khóa XVI trình Đại hội Đại biểu lần thứ XVII Đảng bộ Thành phố Hà Nội*.

7. Minoru Matsui (2017), *Nghiên cứu tình huống: Điều chỉnh đất đai ở Nhật Bản*, Ngân hàng Thế giới dịch và biên tập.

8. Ngân hàng Thế giới (2016), *Báo cáo tóm tắt Nghiên cứu các tình huống góp đất và tái điều chỉnh đất đai tại Việt Nam*.
9. Ngân hàng Thế giới (2014), *Biên bản Hội thảo quốc tế về Phương pháp Gom đất và Điều chỉnh đất đai và Khả năng áp dụng tại Việt Nam*.
10. Ngân hàng Thế giới (2011), *Cơ chế Nhà nước thu hồi đất và chuyển dịch đất đai tự nguyện ở Việt Nam*.
11. Ngân hàng Thế giới, Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2017), *Việt Nam 2035 Hướng tới Thịnh vượng, Sáng tạo, Công bằng và Dân chủ*.
12. Nguyễn Quang (2014), *Tái điều chỉnh đất đai công bằng và có sự tham gia của các bên liên quan để giải quyết các khu định cư phi chính thức và quản lý việc mở rộng đô thị ở Việt Nam*, tài liệu của “Hội thảo quốc tế Phương pháp Thu gom - Tái điều chỉnh đất và khả năng áp dụng tại Việt Nam” do Ngân hàng Thế giới và Bộ Xây dựng đồng tổ chức.
13. Ochi Takeo (2012), *Các đề xuất về quản lý quy hoạch đô thị*, Dự án tăng cường năng lực lập và quản lý quy hoạch đô thị Việt Nam, JICA.
14. Phạm Khánh Toàn (2002), *Vấn đề sử dụng đất trong quy hoạch và phát triển các khu dân cư ven đô Hà Nội trong quá trình đô thị hóa*, Luận án Tiến sĩ Trường ĐHKT Hà Nội.
15. Tổng Cục Quản lý đất đai – Bộ Tài nguyên và Môi trường (2010), *Nghiên cứu đề xuất cơ chế, chính sách phân phối giá trị tăng thêm từ đất do quy hoạch; chuyên mục đích sử dụng đất; đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng nhằm sửa đổi Luật đất đai năm 2003*.
16. Trường Đại học Luật Hà Nội (2016), *Giáo trình Luật Đất đai*, Nhà Xuất bản Công an Nhân dân.

17. Văn phòng Tổng cục Quản lý đất đai (2012), *Nghiên cứu thực trạng và đề xuất giải pháp hoàn thiện chính sách về tạo quỹ đất phục vụ đầu tư phát triển kinh tế, xã hội tại Việt Nam*.

18. Viện Chiến lược, Chính sách tài nguyên và môi trường (2012), *Nghiên cứu cơ sở lý luận, thực tiễn và đề xuất cơ chế, chính sách góp vốn bằng quyền sử dụng đất của tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân trong quy hoạch, kế hoạch bị thu hồi đất để thực hiện dự án đầu tư, phát triển khu đô thị, khu công nghiệp nước ta*.

19. Viện Khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp (2006), *Từ điển Luật học*, Nhà Xuất bản Từ điển bách khoa, Nhà Xuất bản Tư pháp.

20. Viện Kiến trúc, quy hoạch đô thị và nông thôn quốc gia (2006), *Nghiên cứu các cơ sở khoa học và thực tiễn - Đề xuất cơ chế quản lý kiến trúc, quy hoạch xây dựng đô thị trên các tuyến đường mới mở ở Thủ đô Hà Nội*.

21. Viện Nghiên cứu quản lý đất đai, Tổng cục Quản lý đất đai (2012), *Nghiên cứu thực trạng thực hiện các quyền chuyển nhượng, góp vốn, thế chấp quyền sử dụng đất của người sử dụng đất nhằm góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật về đất đai*.

22. Lý Văn Vinh (2016), *Quản lý bất động sản đô thị dưới tác động của quy hoạch xây dựng. Địa điểm nghiên cứu: Thành phố Hạ Long*, Luận án Tiến sĩ trường ĐHKT Hà Nội.

23. Vũ Thị Vinh (2014), *Thu gom và Tái điều chỉnh đất trong các dự án nâng cấp đô thị Việt Nam*, tài liệu của “Hội thảo quốc tế Phương pháp Thu gom - Tái điều chỉnh đất và khả năng áp dụng tại Việt Nam” do Ngân hàng Thế giới và Bộ Xây dựng đồng tổ chức.

24. Đặng Hùng Võ (2015), *Nghiên cứu tại Hội thảo quốc tế Khả năng áp dụng phương pháp Góp đất và Điều chỉnh đất tại Việt Nam*, Hà Nội.

*B. Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật, tài liệu*

25. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2014), *Thông tư số 23/2014/TT-BTNMT ngày 19/5/2014 quy định về Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất*.

26. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2018), *Thông tư số 27/2018/TT-BTNMT ngày 14/12/2018 quy định về thống kê, kiểm kê đất đai và lập bản đồ hiện trạng sử dụng đất*.

27. Bộ Xây dựng (2017), *Báo cáo tình hình thực hiện kiểm tra công tác lập, quản lý quy hoạch đô thị và công tác quản lý hoạt động xây dựng được giao tại Nghị quyết số 103/NQ-CP ngày 05/12/2016 và Nghị quyết số 01/NQ-CP ngày 01/01/2017 của Chính phủ*.

28. Bộ Xây dựng (2020), *Thông tư ban hành Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về Quy hoạch xây dựng*.

29. Bộ Xây dựng (2015), *Tờ trình đề nghị ban hành Nghị định của Chính phủ về cải tạo, xây dựng lại nhà chung cư*, Tờ trình số 42/TTr-BXD ngày 26/6/2015.

30. Bộ Xây dựng (2015), *Tờ trình Về việc cho phép nghiên cứu điều chỉnh Nghị định số 11/2013/NĐ-CP ngày 14/01/2013 của Chính phủ về Quản lý đầu tư phát triển đô thị*.

31. Bộ Xây dựng (2017), *Tờ trình đề nghị xây dựng dự án Luật Quản lý phát triển đô thị và các hồ sơ, tài liệu kèm theo*.

32. Chính phủ (2010), *Nghị định số 37/2010/NĐ-CP về lập, thẩm định, phê duyệt và quản lý quy hoạch đô thị*.

33. Chính phủ (2010), *Nghị định số 38/2010/NĐ-CP về quản lý không gian kiến trúc cảnh quan đô thị.*
34. Chính phủ (2013), *Nghị định số 11/2013/NĐ-CP về quản lý đầu tư phát triển đô thị.*
35. Chính phủ (2014), *Nghị định số 43/2014/NĐ-CP về quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai.*
36. Chính phủ (2015), *Nghị định số 101/2015/NĐ-CP về cải tạo, xây dựng lại nhà chung cư.*
37. Chính phủ (2017), *Nghị định số 01/2017/NĐ-CP về sửa đổi, bổ sung một số nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai.*
38. Chính phủ (2021), *Nghị định số 30/2021/NĐ-CP quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Đầu tư.*
39. Chính phủ (2021), *Nghị định số 15/2021/NĐ-CP quy định chi tiết một số nội dung về quản lý dự án đầu tư xây dựng.*
40. Quốc hội (2013), *Luật Đất đai số 45/2013/QH13.*
41. Quốc hội (2020), *Luật Đầu tư số 61/2020/QH14.*
42. Quốc hội (2009), *Luật Quy hoạch đô thị số 30/2009/QH12.*
43. Quốc hội (2012), *Luật Thủ đô số 25/2012/QH13.*
44. Quốc hội (2020), *Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xây dựng số 62/2020/QH14.*
45. Quốc hội (2014), *Luật Xây dựng số 50/2014/QH13.*
46. Thủ tướng Chính phủ (2011), *Quyết định số 1259/QĐ-TTg phê duyệt Quy hoạch chung xây dựng Thủ đô Hà Nội đến năm 2030 và tầm nhìn đến năm 2050.*



47. Thủ tướng Chính phủ (2015), *Quyết định số 130/QĐ-TTg về Biện pháp, lộ trình di dời và việc sử dụng quỹ đất sau khi di dời cơ sở sản xuất công nghiệp, bệnh viện, cơ sở giáo dục đại học, cơ sở giáo dục nghề nghiệp và các cơ quan, đơn vị trong nội thành Hà Nội.*

48. Sở Quy hoạch kiến trúc thành phố Hà Nội (2013, 2014, 2015), *Báo cáo tổng kết tình hình thực hiện quy hoạch trên địa bàn thành phố Hà Nội.*

49. Sở Xây dựng thành phố Hà Nội (2013, 2014, 2015), *Báo cáo tổng kết tình hình thực hiện các dự án đầu tư phát triển đô thị trên địa bàn thành phố Hà Nội.*

50. Sở Xây dựng thành phố Hà Nội (2015), *Báo cáo v/v Tổng hợp kết quả kiểm tra, rà soát, đánh giá và các đề xuất, kiến nghị trên cơ sở danh mục 573 dự án khu đô thị mới, dự án phát triển nhà ở thương mại theo chỉ đạo của Đồng chí Phó Chủ tịch UBND Thành phố Nguyễn Ngọc Tuấn tại Thông báo số 165/TB-VP ngày 15/5/2015 và Văn bản số 8712/UBND-XDGT ngày 10/11/2014, Báo cáo số 11739/BC-SXD.*

51. Sở Xây dựng thành phố Hà Nội (2019), *Báo cáo tình hình thực hiện các quy định của pháp luật về quản lý đầu tư phát triển đô thị và tình hình triển khai các dự án đầu tư phát triển đô thị trên địa bàn TP Hà Nội, Công văn số 11048/SXD-PTĐT ngày 22/11/2019.*

52. Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội (2015), *Báo cáo tình hình phát triển đô thị năm 2015, Công văn số 9454/UBND-XDGT ngày 31/12/2015.*

53. Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội (2014), *Kế hoạch phát triển nhà ở thành phố Hà Nội năm 2015 và các năm tiếp theo (giai đoạn 2016 - 2020), Quyết định số 6336/QĐ-UBND.*

**Tiếng Anh**

54. Australia (Dec, 2018), *Town Planning and Development Act*.
55. Australia (2003), *Urban Renewal Authority Victoria Act*.
56. Bhumibol Adulyadej, Rex (Jan, 2010), *Land Readjustment Act*, B.E.2547 (Thailand).
57. Delhi (Dec, 1957), *The Delhi Development Act*.
58. Federal Ministry for Transport, Construction and Housing (1997), *German Federal Planning Law (Baugesetzbuch, BauGB)*, English transcript.
59. Felipe Francisco De Souza, Takeo Ochi, Akio Hosono (Mar, 2018), *Land Readjustment: Solving Urban Problems Through Innovative Approach*, JICA Research Institute.
60. Fukuoka Association of Land Readjustment (1999), *Land Readjustment Law in Japan*.
61. Korea (Jan, 2012), *Urban Development Act*.
62. Korea Research Institute for Human Settlements (2013), *City Management and Urban Renewal*, KRISH.
63. Korea Research Institute for Human Settlements (2013), *Housing Policy*, KRISH.
64. Korea Research Institute for Human Settlements (2013), *Land Development and Management*, KRISH.
65. Japanese Ministry of Construction, Japan Land Readjustment Association (2002), *Urban Development Project in Japan*.
66. JICA and MLIT (Mar, 2007), *Urban Planning System in Japan*.
67. JICA and MLIT (Mar, 2007), *Urban Land Use Planning System in Japan*.

68. Genta Ushio (May, 2013), *Land Readjustment Law*, a presentation in Jica's training course on Land Readjustment.
69. HarperCollins Publishers (2018), *Collins English Dictionary*.
70. Harunobu Murakami (2013), *Outline of Urban Development in Japan, JICA materials*.
71. Hayashi, Kiyotaka (May, 2013), *Land Readjustment in International Perspectives, Applicability and Constraints of Technology Transfer for Urban Development*.
72. Minoru Matsui and Chikashi Deguchi (2014), *The Characteristic of Land Readjustment Systems in Japan, Thailand and Mongolia and an Evaluation of the Applicability to Developing Countries*, Proceeding of International Symposium on City Planning 2014, Ha Noi, Viet Nam.
73. Muller Jokel (2006), *German Land Readjustment - Ecological, Economic and Social Land Management*.
74. Muller Jokel (2004), *A Win-Win-Strategy for Sustainable Urban Development*.
75. Nepal (1998), *Town Development Act*.
76. Norihiko Yanase (1996), *A Theory of Replotting Design in Land Readjustment: Adopting Land Readjustment in Malaysia*, Federal Department of Town and Country Planning, Peninsula Malaysia.
77. Robin Rajack (2014), *Land Pooling and Land Readjustment: A Global Overview*, In *Land Pooling and Land Readjustment and its Application in the Vietnam Context*, Can Tho, Vietnam.
78. Schnidman Frank (1988), *Land readjustment, In Urban land*.

79. Tashin Yomralioglu (1993), *A Nominal Asset Value-Based Approach For Land Readjustment And Its Implementation Using GIS*
80. Tetsuo Kidokoro (2013), *Participatory Community Development of Informal Settlements*.
81. Turkey (1985), *Law on Land Development Planning and Control*.
82. Thailand (2004), *Land Readjustment Act*.
83. UN-ESCAP (1995), "Selected initiatives on access to land for the urban poor," *In Municipal land management in Asia*, New York: United Nations.
84. Yoshimura Hiroyuki (2013), *Outline of Land Readjustment Project, JICA materials*.
85. William A. Doebele (Jan, 1983), *Land Readjustment: A Different Approach to Financing Urbanization*, Lexington Books.
86. Whalen J.P. (2006), *Pros and cons of land pooling programs*, PlanPacific Inc.

### **PHỤ LỤC 1. Dự án Góp đất để mở đường tại Long Biên, Hà Nội**

Dự án Góp đất để mở đường tại Long Biên, Hà Nội do cộng đồng dân cư thôn Tình Quang, phường Giang Biên thực hiện trên hiện trạng con ngõ dài 70m, rộng 1,9m với mục tiêu mở rộng lòng đường cho phương tiện ô tô có thể lưu thông; được thực hiện từ năm 2005-2012.



*Hình PL1.1: Ngõ mới mở ở Giang Biên - Nguồn: WB, 2016.*

Trong quá trình chuyển đổi từ một xã nông thôn là Giang Biên lên phường đô thị năm 2003, việc tái thiết kế, tái quy hoạch tại địa phương là điều quan trọng. Mang đặc trưng một xã nông thôn miền Bắc, phần lớn đường giao thông nội bộ trong phường Giang Biên đều rất hẹp (dưới 2m) các phương tiện ô tô không thể lưu thông được nên việc mở rộng lòng đường là rất cần thiết. Cộng đồng thôn Tình Quang, Giang Biên đã đề xuất mở rộng hai ngõ bằng cách thuyết phục các hộ dân góp đất và góp tiền. Trong thời gian thực hiện dự án năm 2005-2012, một ngõ thực hiện thành công, ngõ còn lại không thành công. Ngõ thực hiện thành công có chiều dài 70m được mở rộng từ 1,9m thành 2,5m, với 34 hộ dân tham gia, trong đó 18 hộ có nhà mặt tiền đã góp đất, 14 hộ góp tiền, và 2 hộ từ chối đóng góp. Ngõ không thực hiện mở rộng được có chiều dài 74m. Do chỉ có một hộ mặt tiền từ chối góp đất, và cả phương án thất bại.

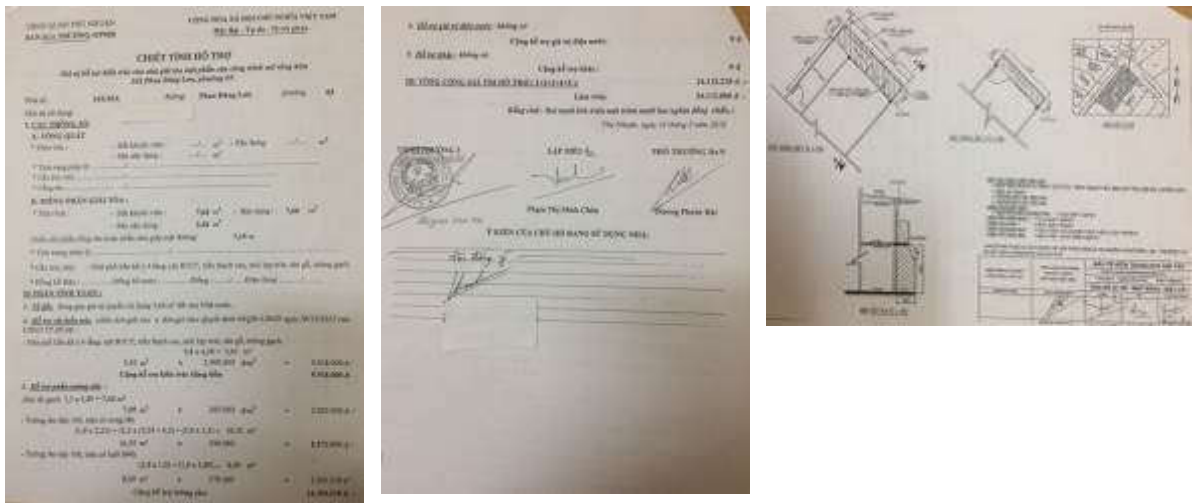
Bài học rút từ dự án:

- *Thứ nhất*: Dự án đề xuất mở rộng 2 ngõ, trong đó, một ngõ thực hiện thành công, ngõ còn lại không thực hiện được. Điều này cho thấy vai trò rất lớn của cộng đồng dân cư trong sự thành công của dự án.

- *Thứ hai*: Việc khởi xướng và tiến hành được thực hiện hoàn toàn bởi cộng đồng địa phương. Chính quyền phường chỉ can thiệp sau khi có chính sách chỉnh trang đô thị từ phía thành phố. Công việc của chính quyền chỉ là công nhận chính thức những thay đổi trong đất đai của các hộ gia đình. Các tình huống cho chúng ta hiểu sâu sắc hơn quá trình tham gia của các hộ dân trong việc thực hiện PPĐCĐ với các dự án nhỏ trong khu vực đô thị. Mặc dù vai trò từ phía chính quyền còn hạn chế, nhưng nhu cầu áp dụng PPĐCĐ ở quy mô nhỏ dành cho các đô thị lớn và đang phát triển tại Việt Nam là rất lớn.

## PHỤ LỤC 2. Góp đất để mở hẻm ở thành phố Hồ Chí Minh

Dự án Góp đất để mở hẻm tại thành phố Hồ Chí Minh do chính quyền và cộng đồng dân cư tại ngõ 162 Phan Đăng Lưu, phường 3, quận Phú Nhuận thực hiện. Với mục tiêu mở rộng đường cho ô tô và nâng cao dịch vụ công khác (điện chiếu sáng, cấp và thoát nước), trên nền hiện trạng ngõ dài 217m, rộng từ 1,1m đến 2m. Dự án được thực hiện trong thời gian từ 2008- 2016.



Hình PL2.1: Phiếu đồng thuận của người dân với dự án ở TP. Hồ Chí Minh - Nguồn: WB, 2016

Từ đầu những năm 2000, thành phố Hồ Chí Minh khuyến khích các hoạt động mở rộng đường đi, với cơ chế “Nhà nước và nhân dân cùng làm”. Chính quyền Quận đóng vai trò trung tâm trong các hoạt động này. Tại Quận Phú Nhuận, ý tưởng dự án xuất phát từ đề xuất của cử tri trong cuộc họp HĐND cấp Quận. HĐND đã thảo luận với UBND và Đảng ủy thống nhất việc mở rộng đường đi là nhiệm vụ chính trị quan trọng. Ngõ 162 Phan Đăng Lưu là một trong 100 ngõ hẻm của Quận Phú Nhuận được mở rộng trong giai đoạn từ năm 2000-2015. Ngõ có 75 hộ dân, trong đó có 62 hộ sống dọc đường đi và 14 hộ ở góc đường. Theo như chính sách của Quận, người dân góp đất làm đường, trong khi chính quyền có trách nhiệm xây dựng đường, hệ thống cấp thoát nước, chiếu sáng và di dời các kết cấu xây dựng trên bề mặt đường.

Trái ngược với tình huống ở Hà Nội, dự án này có sự tham gia tích cực từ phía chính quyền phường và Quận. Chính quyền địa phương chuyển yêu cầu của người dân thành kế hoạch cụ thể. Nhóm thực hiện được thành lập, bao gồm đại diện từ phía Mặt trận Tổ quốc, UBND phường, Đảng và công dân uy tín. Nhóm thực hiện triển khai kế hoạch chi tiết, liên lạc với các hộ dân và chính quyền nhằm đạt được sự đồng thuận (từ ít nhất 70% các hộ dân) và đề xuất giải pháp cho những vấn đề phát sinh. Sau gần 8 năm chuẩn bị và thảo luận (2008-2016), việc mở rộng ngõ 162 Phan Đăng Lưu được đồng ý và hoàn thành vào cuối năm 2016. Đây là một ví dụ về cách mà chính quyền địa phương có thể dẫn dắt các đề xuất mở rộng ngõ xóm có sự đóng góp từ phía người dân. Một số bài học rút ra từ dự án nhằm giải quyết các thách thức như:



*Hình PL2.2: Hẻm sau khi hoàn thành dự án mở rộng - Nguồn: WB, 2016.*

- Thứ nhất, một vài hẻm không thể mở rộng theo quy hoạch do chưa vận động và có được đồng thuận của người dân, nên đa phần các con hẻm không mở rộng được như quy hoạch đã phê duyệt;

- Thứ hai, mở hẻm nâng mặt đường cần xem xét chi phí kéo theo của người dân. Một số cao độ của hẻm thấp hơn cao độ quy hoạch vì Phường muốn hạn chế chi phí của người dân cho việc nâng nền nhà. Đây là một giải pháp linh động và phù hợp với tình hình thực tế, tuy nhiên trong tương lai có thể phát sinh chi phí cho người dân và xã hội.



### **PHỤ LỤC 3. Thu gom và tái điều chỉnh đất tại thành phố Trà Vinh**

Thành phố Trà Vinh được Ngân hàng thế giới chọn là địa phương duy nhất thực hiện thí điểm dự án Thu gom và điều chỉnh đất. Dự án được thực hiện với quy mô 24,46 ha, của khoảng 150 hộ dân tại khu dân cư Khóm 1 và Khóm 2 (thuộc Phường 7, thành phố Trà Vinh). Dự án triển khai thí điểm tại điểm khu vực 3 với diện tích 4,5ha gồm 196 thửa đất, với mục tiêu cải thiện cơ sở hạ tầng và khả năng tiếp cận của từng thửa đất do Ban Quản lý dự án ĐTXD thành phố Trà Vinh làm chủ đầu tư trong thời gian từ năm 2003.

Đây là dự án được phối hợp thực hiện theo phương châm “*Nhà nước và nhân dân cùng làm*”. Theo đó, chủ sở hữu QSDĐ nằm trong vùng dự án sẽ góp một phần đất khoảng 30% diện tích theo các phương thức khác nhau để dành không gian xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng, công trình công cộng, xây dựng đường giao thông; tạo những lô đất dự trữ bán cho các mục đích thương mại, xây dựng nhà ở cho người thu nhập cao nhằm tích lũy nguồn thu và chi phí xây dựng nhà ở cho người thu nhập thấp.

Quá trình thực hiện thí điểm cho thấy:

- *Thứ nhất*, việc thực hiện dự án bài bản có sự hỗ trợ kỹ thuật của các chuyên gia đã giúp đạt được sự đồng thuận cao của cả người dân và chính quyền đô thị.

- *Thứ hai*, đây có lẽ là dự án đầu tiên tại Việt Nam được nghiên cứu thực hiện bài bản áp dụng cơ chế thu gom và điều chỉnh đất, có sự đồng thuận và tỷ lệ góp đất lớn của người dân. Tuy nhiên, để triển khai dự án, UBND thành phố Trà Vinh vẫn cần nguồn hỗ trợ từ ngân sách. Do không bố trí được nguồn hỗ trợ, ngày 22/01/2020, UBND tỉnh Trà Vinh có văn bản số 266/UBND-NN về việc dừng thực hiện dự án.

**PHỤ LỤC 4. BẢNG PHÂN TÍCH LÃI LỖ**  
**DỰ ÁN XÂY DỰNG NHÀ Ở IEC (trích nguồn hồ sơ Dự án)**

<b>T</b>	<b>Nội dung</b>	<b>Năm 2018</b>	<b>Năm 2019</b>	<b>Năm 2020</b>	<b>Tổng cộng</b>
	<b>Doanh thu thuần: (1) - (2) - (3)</b>	<b>467.999.800.000</b>	<b>364.014.100.000</b>	<b>409.005.600.000</b>	<b>1.241.019.500.000</b>
	Doanh thu từ bán căn hộ, dịch vụ đã có VAT và 2% phí bảo trì	502.512.636.000	391.247.937.000	442.488.417.000	<b>1.336.248.990.000</b>
	Thuế VAT đầu ra	25.152.840.000	19.953.555.000	25.302.705.000	<b>70.409.100.000</b>
	Phí bảo trì 2%	9.359.996.000	7.280.282.000	8.180.112.000	<b>24.820.390.000</b>
<b>I</b>	<b>Tổng chi phí (chưa thuế VAT): (1) + (2)</b>	<b>569.990.270.422</b>	<b>346.496.732.183</b>	<b>220.777.274.298</b>	<b>1.137.264.276.903</b>
	Chi phí đầu tư (trước thuế): (a) - (b)	551.587.946.209	346.417.590.448	220.777.274.298	<b>1.118.782.810.955</b>
	<i>Chi phí đầu tư</i>	<i>605.046.740.830</i>	<i>381.059.349.493</i>	<i>242.855.001.728</i>	<b>1.228.961.092.051</b>
	<i>Thuế VAT đầu vào</i>	<i>53.458.794.621</i>	<i>34.641.759.045</i>	<i>22.077.727.430</i>	<b>110.178.281.096</b>
	Lãi vay	18.402.324.213	79.141.734	-	<b>18.481.465.947</b>
<b>II</b>	<b>Lợi nhuận trước thuế (I) - (II)</b>	<b>101.990.470.422</b>	<b>17.517.367.817</b>	<b>188.228.325.702</b>	<b>103.755.223.097</b>
	Lợi nhuận trước thuế cộng dồn	101.990.470.422	84.473.102.605	103.755.223.097	<b>103.755.223.097</b>
<b>V</b>	<b>Thuế thu nhập doanh nghiệp 20%</b>	-	-	<b>20.751.044.619</b>	<b>20.751.044.619</b>
	<b>Lợi nhuận sau thuế (III - IV)</b>	<b>101.990.470.422</b>	<b>17.517.367.817</b>	<b>167.477.281.082</b>	<b>83.004.178.478</b>
<b>I</b>	<b>Lợi nhuận sau thuế cộng dồn</b>	<b>101.990.470.422</b>	<b>84.473.102.605</b>	<b>83.004.178.478</b>	<b>83.004.178.478</b>

**PHỤ LỤC 5. BẢNG GIÁ TRỊ HIỆN TẠI THỰC CỦA DỰ ÁN**

(trích nguồn hồ sơ Dự án)

ST T	Nội dung	Năm 2018	Năm 2019	Năm 2020	Tổng
		1	2	3	
1	Doanh thu B(t)	502.512.636.000	391.247.937.000	442.488.417.000	<b>1.336.248.990.000</b>
2	Chi phí C(t)	632.809.061.043	388.418.773.228	271.786.158.347	<b>1.293.013.992.618</b>
3	Dòng tiền B(t) - C(t)	(130.296.425.043)	2.829.163.772	170.702.258.653	<b>43.234.997.382</b>
4	Lũy kế dòng tiền B(t) - C(t)	(130.296.425.043)	(127.467.261.270)	43.234.997.382	<b>43.234.997.382</b>
5	Thời gian thu hồi vốn	3 năm			
6	Hệ số k	0,89	0,80	0,71	
7	Giá trị hiện tại thực NPV	(116.336.093.788)	2.255.392.038	121.502.495.966	<b>7.421.794.216</b>
8	Giá trị nội hoàn				15,55%