

# KINH NGHIỆM CHUYỂN ĐỔI ĐẤT ĐAI THÀNH VỐN ĐỂ PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI

ThS LÊ VĂN HẢI\*

**H**uy động vốn để thực hiện quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa là yêu cầu mang tính quy luật của mọi nền kinh tế trong đó có Việt Nam. Đối với những nước có tiềm năng về tài nguyên thiên nhiên, con người và năng lực công nghệ, máy móc, thiết bị... chưa được sử dụng có hiệu quả thì việc chuyển đất đai, tài sản thành vốn nhằm phát triển đất nước là việc làm cần thiết. Nhận thức được vấn đề này, Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII của Đảng đã xác định: *"Nhà nước cho thuê hoặc nhượng bán một số tài sản, tài nguyên chưa được khai thác hoặc sử dụng có hiệu quả để thành vốn sống, sinh lời, đầu tư vào những lĩnh vực cần thiết"*<sup>1</sup>. Chủ trương này đã được bổ sung, phát triển trong Đại hội VIII, IX và được khẳng định rõ hơn tại Đại hội X: *"Làm cho quyền sử dụng đất chuyển thành hàng hóa một cách thuận lợi, đất đai trở thành nguồn vốn quan trọng cho sự phát triển"*<sup>2</sup>. Cụ thể hóa chủ trương của Đảng, mục 2 Điều 110 Luật Đất đai năm 2003 đã xác định quyền và nghĩa vụ của tổ chức kinh tế được Nhà nước giao đất: *"Góp vốn bằng quyền sử dụng đất và tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất để hợp tác sản xuất - kinh doanh với tổ chức, cá nhân người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài theo quy định của pháp luật"*<sup>3</sup>.

Thực hiện chủ trương này, trong những năm vừa qua, Việt Nam đã đạt được một số kết quả đáng ghi nhận.

Nếu như trước năm 1998, việc sử dụng quỹ đất để tạo vốn xây dựng cơ sở hạ tầng

mới được làm thí điểm ở tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu với tổng diện tích trên 200 ha thì sau khi có Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật Đất đai năm 1998 đã có hàng chục tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương triển khai thực hiện công việc này. Chỉ trong khoảng thời gian 5 năm (2003-2007) đã có gần 2.000 ha đất được giao theo hình thức quỹ đất tạo vốn xây dựng cơ sở hạ tầng với giá trị hàng chục ngàn tỉ đồng. TP. Hồ Chí Minh trong 3 năm (2004-2006), mỗi năm thu về trên 2.000 tỉ đồng từ đấu giá quyền sử dụng đất để đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng. Một sự kiện gắn đây nhất, cuối năm 2007, chính quyền thành phố đã trao giấy phép đầu tư xây dựng tuyến đường Tân Sơn Nhất - Bình Lợi dài 13,65 km với 6-12 làn xe cho tập đoàn đầu tư Hàn Quốc với tổng số vốn đầu tư 5.440 tỉ đồng, tương đương với 340 triệu USD, bằng việc đổi quyền khai thác 5 lô đất có tổng diện tích 977.000 m<sup>2</sup>. Đây là dự án đổi đất lấy hạ tầng đầu tiên được giao cho nhà đầu tư nước ngoài. Thành phố Đà Nẵng trong những năm gần đây nổi lên như một "hiện tượng" về phát triển cơ sở hạ tầng thông qua quỹ đất, phần thu từ quỹ đất chiếm 1/2 nguồn thu ngân sách của thành phố (năm 2005).

Qua thực tế chuyển đổi đất đai thành vốn xây dựng cơ sở hạ tầng ở các tỉnh, thành phố Việt Nam cho thấy bộ mặt của nhiều đô thị, vùng nông thôn đã có sự thay đổi, cơ cấu kinh tế ở từng địa phương đã từng bước chuyển dịch theo hướng tích

\* Học viện Chính trị - Hành chính Khu vực III.

cực. Tuy vậy, trong quá trình thực hiện chuyển đổi đất đai thành vốn, đã nảy sinh một số hạn chế, bất cập cần xem xét, sửa đổi, hoàn thiện, như quy hoạch vị trí khu đất chuyển đổi chưa có tầm nhìn dài hạn; hình thức giao đất, xác định giá đất, giá tài sản làm cơ sở góp vốn hoặc thanh toán cho nhà đầu tư còn nhiều điểm bất hợp lý; thời gian giải phóng mặt bằng để giao đất cho nhà đầu tư còn kéo dài; người dân ở vùng đất chuyển đổi còn gặp nhiều khó khăn trong việc ổn định đời sống...

Từ kết quả và hạn chế, bất cập trong thực hiện chủ trương chuyển đổi đất đai thành vốn, có thể rút ra một số kinh nghiệm như sau:

### *Thứ nhất, công tác quản lý nhà nước.*

Trước hết, cần thống nhất nhận thức về sự cần thiết phải chuyển đổi đất và tài sản thành vốn ở một nước có nguồn tài nguyên thiên nhiên phong phú, đặc biệt là đất đai, coi đó là lợi thế để tạo vốn cho phát triển đất nước. Kịp thời đề ra chủ trương, chính sách đúng đắn và phải được quán triệt thông suốt, đầy đủ từ trung ương đến địa phương. Các chủ trương, phương hướng lớn phải được nhanh chóng thể chế hóa thành pháp luật, cơ chế, chính sách một cách đồng bộ, tạo đủ hành lang pháp lý cho việc thực hiện. Pháp luật và các văn bản liên quan đến chuyển đổi đất và tài sản thành vốn phải minh bạch, rõ ràng, phù hợp với thông lệ quốc tế, có chú ý tới điều kiện hoàn cảnh cụ thể của đất nước. Trọng tâm trong công tác quản lý của nhà nước về chuyển đổi đất đai và tài sản thành vốn là:

- Đảm bảo nội dung của các điều luật trong *Luật Đất đai, Luật Đầu tư, Luật Doanh nghiệp, Luật Kinh doanh bất động sản* có liên quan tới chuyển đổi đất đai và tài sản thành vốn phải có sự thống nhất, không được chồng chéo, mâu thuẫn nhau.

- Ban hành kịp thời cơ chế sử dụng quỹ đất để tạo vốn và cơ chế giao đất để thực hiện các dự án đầu tư.

- Tiến hành phân loại đất làm cơ sở để định giá đất, đồng thời, nhanh chóng hoàn thành cấp *Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất* cho các tổ chức, cá nhân đang sử dụng đất, muốn vậy phải đẩy mạnh cải cách hành chính trong lĩnh vực này.

Tổ chức thực hiện phải thống nhất, có nền nếp, kỉ cương, tạo ra độ tin cậy cao với nhà đầu tư. Tránh vì lợi ích cục bộ, bản vị địa phương không nên đưa ra những chính sách ưu đãi vượt quá khung quy định của Chính phủ (hiện tượng này đã xảy ra ở một số địa phương).

### *Thứ hai, xác định giá đất, giá tài sản.*

Việc xác định giá đất, giá tài sản là khâu mấu chốt để chuyển đổi đất đai, tài sản thành vốn được nhanh chóng, có hiệu quả. Vấn đề này đã được Đại hội X của Đảng xác định: "*Giá bất động sản được hình thành theo nguyên tắc thị trường. Nhà nước tác động tới giá đất trên thị trường bằng các chính sách kinh tế vĩ mô trên cơ sở quan hệ cung cầu về đất đai*"<sup>4</sup>. Giá đất được hình thành theo nguyên tắc thị trường, song phải trong điều kiện bình thường, không chấp nhận yếu tố bất thường, yếu tố đầu cơ. Điều đó có nghĩa là không phải giá đất trên thị trường tăng đến đâu thì giá do Nhà nước quy định phải theo đến đó, nhưng cũng không có nghĩa là Nhà nước quy định giá đất thoát ly thị trường trong điều kiện bình thường. Đây là vấn đề khó, đòi hỏi phải có sự nỗ lực của cơ quan chức năng liên quan đến vấn đề này. Góp phần giúp cơ quan chức năng tháo gỡ khó khăn, Nhà nước đã cho phép tổ chức có đủ điều kiện, năng lực và được hoạt động dịch vụ về giá đất thì được tư vấn về giá đất. Qua giá đất tư vấn, các cơ quan quản lý tài chính về đất đai và trong hoạt động giao dịch về quyền sử dụng đất kết hợp với giá đất do Nhà nước quy định làm cơ sở cho giao dịch quyền sử dụng đất. Gần đây, các địa phương trong nước được sử dụng hình thức đấu giá đất để tạo vốn xây dựng công trình. Tuy rằng, các cuộc tổ

chức đấu giá chưa nhiều, song qua thực tế ở TP. Hồ Chí Minh, Hà Nội, Đà Nẵng,... những lô đất được đấu giá, giá trúng thầu sát với giá thị trường.

*Thứ ba, công tác quy hoạch.*

Công tác quy hoạch có liên quan tới quá trình chuyển đất đai, tài sản thành vốn và sử dụng có hiệu quả nguồn vốn đó, qua thực tế ở các địa phương, có ba vấn đề cần lưu ý:

- Quy hoạch vị trí vùng đất để thực hiện dự án chuyển đổi thành vốn phải có tầm nhìn dài hạn và theo hướng bền vững.

Thực tế cho thấy, để nhanh chóng thu hút vốn đầu tư trong, ngoài nước vào xây dựng các công trình phát triển kinh tế - xã hội, nhiều tỉnh, thành phố đã quy hoạch những khu đất thuận lợi nhất để thu hút nhà đầu tư, như ở trong hoặc ven thành phố, hoặc những vùng đất màu mỡ có khả năng phát triển nông nghiệp, đặc biệt là đất trồng lúa nước. Do đó, diện tích đất nông nghiệp bị thu hẹp, nếu cứ theo xu hướng này sẽ ảnh hưởng đến an ninh lương thực trong tương lai. Còn đối với các khu công nghiệp nằm trong thành phố đã xảy ra ô nhiễm môi trường, nhiều nơi phải di chuyển tới địa điểm khác gây thiệt hại cho Nhà nước và nhà đầu tư.

- Quy hoạch thực hiện các dự án chuyển đổi đất thành vốn phải tiến hành từng bước. Xây dựng hạ tầng đô thị hay xây dựng hạ tầng khu công nghiệp làm được tới đâu thì khai thác sử dụng thu hút vốn tới đó, tránh mở rộng nhiều đường giao thông, xây dựng nhiều khu công nghiệp nhưng thu hút vốn đầu tư chậm, vốn xây dựng bị ứ đọng do không khai thác được quỹ đất dẫn tới quy hoạch "treo".

- Chuyển đất thành vốn để phát triển cơ sở hạ tầng là việc làm cần thiết nhưng phải đảm bảo cân đối với đầu tư phát triển sản xuất - kinh doanh để tăng tỉ lệ nguồn thu ngân sách từ sản xuất công nghiệp, dịch vụ. Nếu chỉ chú trọng quá mức nguồn thu

từ đất để tăng nguồn thu ngân sách qua đó mà tăng trưởng kinh tế thì tới một lúc nào đó quỹ đất bán hết thì nguồn thu không còn, tăng trưởng kinh tế sẽ chậm lại và sẽ dẫn tới suy thoái kinh tế. Vì vậy, trong quy hoạch và thực hiện phát triển cơ sở hạ tầng dựa trên khai thác quỹ đất phải gắn với phát triển sản xuất, thu hút các nhà đầu tư ở các thành phần kinh tế vào sản xuất - kinh doanh.

*Thứ tư, giải quyết các mối quan hệ về lợi ích.*

Chuyển quyền sử dụng đất thành vốn liên quan tới lợi ích của đất nước, nhà đầu tư và người dân. Đất nước cần vốn để thực hiện mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, nhà đầu tư cần lợi nhuận và người dân trong khu đất giải tỏa để chuyển đất thành công trình cần có cuộc sống được cải thiện hơn. Do đó, trong tổ chức thực hiện, phải giải quyết hài hoà lợi ích của cả ba phía.

- Lợi ích của đất nước đòi hỏi lợi ích của ngành, địa phương, các doanh nghiệp nhà nước phải phục vụ chứ không được đối lập, nhất là trong xác định giá chuyển quyền sử dụng đất và tài sản trên đất. Thực tế ở Việt Nam, một số doanh nghiệp nhà nước và một số địa phương xác định giá đất, tài sản để góp vốn kinh doanh hay xác định giá đất làm cơ sở để xác định quỹ đất thanh toán cho nhà đầu tư còn thấp, dẫn tới diện tích đất bỏ ra lớn làm thiệt hại tới lợi ích đất nước.

- Lợi ích của nhà đầu tư: Bất luận nhà đầu tư nào khi bỏ vốn đầu tư vào lĩnh vực sản xuất nào, họ đều phải tính toán tới lợi ích của mình. Muốn tìm vị trí đất thuận lợi, giá cả chuyển quyền sử dụng đất thấp và nhanh chóng có mặt bằng để tiến hành sản xuất - kinh doanh. Vì vậy, trong xây dựng cơ chế, chính sách, tổ chức điều hành của Nhà nước, không thể không quan tâm tới vấn đề này để đáp ứng lợi ích chính đáng của các nhà đầu tư.

- Lợi ích của người dân: Một trong những khó khăn, vướng mắc trong chuyển

đất thành vốn là giải phóng mặt bằng. Nguyên nhân cơ bản của khó khăn này là đụng chạm tới quyền lợi của người dân trong vùng giải tỏa. Tuy pháp luật Việt Nam quy định khi giải phóng mặt bằng, người dân phải được di dời tới nơi ở mới tốt hơn hoặc bằng nơi ở cũ. Nhưng thực tế không phải địa phương nào cũng làm được như vậy. Nhiều nơi người dân cho rằng, cái mất nhiều hơn là cái được. Chuyển tới nơi ở mới xa trường học, bệnh viện, thiếu điện, thiếu nước sạch và không ít trường hợp giá đền bù đất và tài sản thấp xa so với giá thị trường, đặc biệt là giá đất sản xuất nông nghiệp. Vì vậy, cùng với việc xác định giá đất đền bù thỏa đáng cho người dân, chính quyền địa phương và chủ đầu tư phải quan tâm tới xây dựng khu tái định cư đảm bảo

điều kiện sống thuận lợi cho các hộ dân di dời và có chính sách chuyển đổi ngành nghề cho những lao động bị Nhà nước thu hồi đất.

Việc chuyển đổi đất đai thành vốn đang diễn ra sôi động ở các địa phương trong nước. Để thực hiện chủ trương này có hiệu quả, việc rút ra bài học kinh nghiệm để giúp chính quyền các địa phương tổ chức chỉ đạo, lãnh đạo tốt là yêu cầu cấp thiết cần được tiếp tục nghiên cứu, tổng kết □

1. Chiến lược ổn định và phát triển kinh tế - xã hội. NXB Sự thật, H.1991, tr. 30.
2. 4. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X, NXB CTQG, H.2006, tr. 81, 243.
3. Luật Đất đai, NXB CTQG, H.2003, tr.125.

\* \* \* \* \*

## QUẢN LÝ CHẤT LƯỢNG MÔI TRƯỜNG...

*(Tiếp theo trang 24)*

bền vững của đất nước. Tiếp tục mở rộng chỉ tiêu đào tạo của các chuyên ngành môi trường ở tất cả các trình độ đào tạo, trong đó mở rộng đào tạo các chuyên ngành về MTKK. Tăng cường lồng ghép các nội dung đào tạo về môi trường vào các chương trình đào tạo của các chuyên ngành khác. Các chuyên gia trong lĩnh vực khác cũng cần được đào tạo và có kiến thức về bảo vệ môi trường.

*Bảy là*, tăng cường sự tham gia của cộng đồng, nâng cao nhận thức của cộng đồng về tầm quan trọng của chất lượng MTKK xung quanh đối với sức khỏe của cộng đồng cũng như ảnh hưởng của nó tới chất lượng cuộc sống. Công khai các thông tin, số liệu liên quan đến tình hình ô nhiễm không khí và các nguồn chính gây ô nhiễm không khí trên các phương tiện thông tin đại chúng để cộng đồng có nhận thức đúng về ô nhiễm không khí, trên cơ sở đó nâng

cao ý thức cộng đồng trong bảo vệ MTKK. Đưa cộng đồng tham gia trực tiếp vào hệ thống quản lý môi trường, tham gia các công đoạn của công tác quản lý từ khâu bàn bạc ban đầu tới việc lên kế hoạch thực hiện, triển khai các hoạt động và đánh giá sau khi thực hiện. Xây dựng các cơ chế cụ thể để thu hút sự ủng hộ, tham gia của cộng đồng trong bảo vệ MTKK.

*Tám là*, tiếp tục triển khai mạnh mẽ “Chương trình cải thiện chất lượng không khí ở các đô thị”. Theo đó, các Bộ Giao thông Vận tải, Tài nguyên và Môi trường, Khoa học và Công nghệ, Công thương, Xây dựng khẩn trương thúc đẩy triển khai các dự án ưu tiên thuộc Khung kế hoạch tổng thể thực hiện Chương trình 23 “Cải thiện chất lượng không khí ở các đô thị”. Các địa phương cũng cần đôn đốc thực hiện các dự án ưu tiên đã được giao, đảm bảo đạt được các mục tiêu đề ra trong Khung kế hoạch tổng thể thực hiện Chương trình 23 □