

MỘT SỐ VƯỚNG MẮC TRONG THỰC HIỆN CƠ CHẾ CHUYỂN NHƯỢNG QUYỀN PHÁT TRIỂN KHÔNG GIAN Ở VIỆT NAM

LƯU LÊ HƯỜNG¹, PHẠM THỊ MINH THỦY¹
NGUYỄN THỊ LÝ¹, NGUYỄN ANH TUẤN¹

¹Viện Chiến lược, chính sách tài nguyên và môi trường

Với sức ép từ quá trình đô thị hóa và thị trường hóa đất đai, nhiều mâu thuẫn giữa quy hoạch quản lý và trật tự xây dựng; giữa công tác bảo tồn và phát triển; giữa quyền lợi của người sử dụng đất và quyền lực của tư bản thị trường đã phát sinh. Nguyên nhân quan trọng được cho là thiếu sự đồng thuận từ các thành phần xã hội (chính quyền, doanh nghiệp và người dân) trong phát triển đô thị, từ đó khó có thể huy động tối đa nguồn lực (đất đai và tài chính) phục vụ phát triển đô thị. Cơ chế chuyển nhượng quyền phát triển được xem là một giải pháp hiệu quả nhằm khắc phục những vấn đề trên. Vì vậy, bài viết làm rõ thế nào là cơ chế chuyển nhượng quyền phát triển không gian và những vướng mắc khi áp dụng ở Việt Nam trong bối cảnh hiện nay.

1. Khái niệm

Công tác quản lý phát triển vùng và đô thị tại Việt Nam hiện còn gặp nhiều khó khăn trên thực tế như khó khăn trong bố trí nguồn lực về tài chính và đất đai phục vụ đầu tư phát triển; khó khăn trong việc tìm tiếng nói đồng thuận giữa chính quyền, doanh nghiệp, người dân trên cơ sở bảo đảm các quyền lợi chính đáng và hợp pháp của các thành phần xã hội. Hiện nay, cơ chế chuyển nhượng quyền phát triển (Transfer of Development Rights – TDR) được kỳ vọng sẽ giải quyết các vấn đề nêu trên trong quản lý phát triển vùng và đô thị tại Việt Nam.

Theo nghiên cứu của Phạm Trần Hải và các cộng sự, “cơ chế chuyển nhượng quyền phát triển (TDR) là cơ chế cho phép việc chuyển quyền phát triển không gian giữa các địa điểm (thông qua các hình thức: mua bán, trao đổi, cho nhận...); cơ chế TDR được áp dụng khi quyền phát triển không gian của một địa điểm không được sử dụng hoặc bị hạn chế sử dụng do các quy định đối với địa điểm trên nhằm mục tiêu bảo tồn các công trình di sản, kiến tạo các không gian mở, bảo vệ các khu vực nhạy cảm về môi trường và sinh thái... hoặc do địa điểm trên được thu hồi để lấy đất phục vụ việc xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng; khi đó, quyền phát triển không gian của địa điểm này sẽ được chuyển đến địa điểm khác theo quy định.”

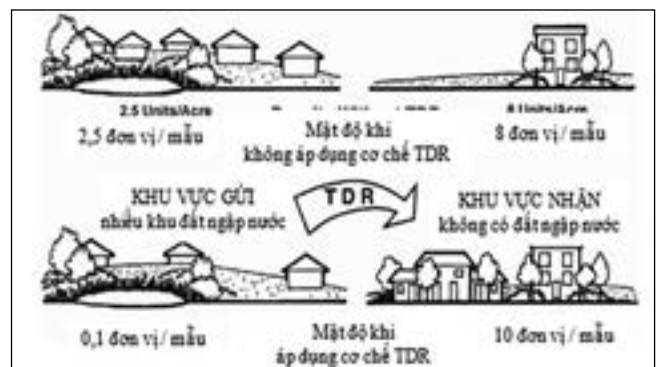
Trong những năm gần đây, cơ chế TDR đã được các cấp chính quyền quan tâm với mong muốn nghiên cứu và áp dụng cơ chế này vào thực tiễn để giải quyết các vấn đề trong quản lý phát triển vùng và đô thị tại Việt Nam. Trong hồ sơ lấy ý kiến nhân dân về đề nghị xây dựng Luật Quản lý phát triển đô thị của Bộ Xây dựng đăng trên Cổng thông tin điện tử Chính phủ tháng 8/2023 đã đề cập đến Quyền phát triển đô thị và được định nghĩa là “quyền của chủ thể có quyền bề mặt, được phép xây dựng công trình tối đa trên và dưới mặt đất căn cứ theo hệ số sử dụng đất tại khu vực đó” (Khoản 21 Điều 3). Chuyển quyền phát triển đô thị được định nghĩa ở Điều 51: “việc chuyển giao quyền phát triển đô thị từ người này sang người khác thông qua các hình thức chuyển đổi, chuyển nhượng, tặng cho quyền phát triển đô thị”.

Cơ chế TDR có thể giúp đáp ứng nhiều nhu cầu, giải quyết các vấn đề quan trọng và mang tính cấp bách trong phát triển vùng và đô thị tại Việt Nam. Từ đó, tạo nguồn lực cho phát triển vùng và đô thị (điều tiết giá trị quyền phát triển không gian phát sinh do đầu tư xây dựng hạ tầng) nhằm đầu tư phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng, nâng cấp đô thị, cải tạo các khu xuống cấp.

2. Một số vướng mắc trong áp dụng cơ chế TDR tại Việt Nam

Về mặt pháp lý

Cơ chế TDR và quyền phát triển không gian là những khái niệm mới, việc áp dụng cơ chế TDR tại



▲ Nguyên tắc của cơ chế TDR - nguồn: Soumya (2013)

Bảng: Quy định pháp luật liên quan đến cơ chế TDR

STT	Điều luật	Nội dung đề cập và hạn chế
1	Điều 267 đến Điều 273 Bộ luật Dân sự số 91/2015/QH13	Đề cập về khái niệm quyền bề mặt; căn cứ xác lập quyền bề mặt; hiệu lực, thời hạn, nội dung của quyền bề mặt; chấm dứt quyền bề mặt; xử lý tài sản khi quyền bề mặt chấm dứt. Tuy nhiên, để xác lập quyền bề mặt, xác định thời hạn, nội dung... của quyền bề mặt thì phải được các luật có liên quan như Luật Đất đai, Luật Quy hoạch đô thị, Luật Xây dựng... quy định cụ thể
2	Luật Đất đai số 45/2013/QH13 (được sửa đổi, bổ sung tại Luật số 35/2018/QH14)	Chưa có quy định về việc Nhà nước trao quyền sử dụng mặt đất, mặt nước, khoảng không gian trên mặt đất, mặt nước và lòng đất mà không gắn với việc trao quyền sử dụng đất; chưa có quy định về giá trị quyền phát triển không gian, tiền sử dụng không gian, khoản thu tài chính từ sử dụng không gian
3	Luật Quy hoạch đô thị số 30/2009/QH12 (được sửa đổi bổ sung tại Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 77/2015/QH13, Luật số 35/2018/QH14 và Luật Kiến trúc số 40/2019/QH14)	Đã quy định về không gian đô thị và quản lý không gian đô thị. Tuy nhiên, Luật này chưa có quy định về mối liên hệ giữa quyền phát triển không gian đô thị với chỉ tiêu sử dụng đất quy hoạch đô thị; giữa quyền phát triển không gian đô thị với việc điều chỉnh quy hoạch đô thị.
4	Luật Di sản văn hóa số 28/2001/QH10 (được sửa đổi, bổ sung tại Luật số 32/2009/QH12)	Quy định khu vực có các yếu tố gốc cấu thành di tích phải được bảo vệ nguyên trạng về mặt bằng và không gian, điều này dẫn đến những thách thức lớn trong việc bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hóa với việc đầu tư phát triển đô thị. Hiện nay, trên thế giới đã có nhiều thực hành tốt liên quan đến việc áp dụng các công cụ pháp lý cần thiết nhằm cân bằng giữa bảo tồn và phát triển, trong đó TDR là một cơ chế đã áp dụng khá thành công tại Mỹ, Châu Âu, Nhật Bản... và cần được nghiên cứu áp dụng trong điều kiện Việt Nam, bước đầu là khẳng định khái niệm pháp lý.
5	Luật Kinh doanh bất động sản số 66/2014/QH13	Đã quy định các loại bất động sản đưa vào kinh doanh bao gồm: nhà, công trình xây dựng có sẵn của các tổ chức, cá nhân; nhà, công trình xây dựng hình thành trong tương lai của các tổ chức, cá nhân; nhà, công trình xây dựng là tài sản công được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép đưa vào kinh doanh; các loại đất được phép chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật về đất đai thì được phép kinh doanh quyền sử dụng đất. Tuy nhiên, Luật này không quy định quyền phát triển không gian (trong đó có không gian đô thị) là một loại bất động sản được đưa vào kinh doanh.
6	Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp số 14/2008/QH12 (được sửa đổi, bổ sung tại Luật số 32/2013/QH13 và Luật số 71/2014/QH13)	Nội dung liên quan được đề cập ở quy định thu nhập chịu thuế bao gồm: thu nhập từ chuyển nhượng bất động sản, chuyển nhượng một số quyền (như quyền tham gia dự án đầu tư, chuyển nhượng quyền thăm dò, khai thác, chế biến khoáng sản...). Tuy nhiên, Luật này chưa quy định thu nhập từ chuyển nhượng quyền phát triển không gian là một trong những loại thu nhập chịu thuế.
7	Luật Thuế thu nhập cá nhân số 04/2007/QH12 (được sửa đổi, bổ sung tại Luật số 26/2012/QH13 và Luật số 71/2014/QH13)	Quy định thu nhập từ chuyển nhượng bất động sản, bao gồm: thu nhập từ chuyển nhượng quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất; thu nhập từ chuyển nhượng quyền sở hữu hoặc sử dụng nhà ở; thu nhập từ chuyển nhượng quyền thuê đất, quyền thuê mặt nước; các khoản thu nhập khác nhận được từ chuyển nhượng bất động sản dưới mọi hình thức thuộc thu nhập chịu thuế. Tuy nhiên, Luật này không có quy định thu nhập từ chuyển nhượng quyền phát triển không gian là một trong những loại thu nhập chịu thuế.

Nguồn: Tác giả tổng hợp

Việt Nam liên quan việc xác lập, sử dụng, chuyển quyền phát triển không gian. Trong các điều luật hiện nay, cơ chế TDR mới chỉ được đề cập ở các nội dung liên quan mà chưa rõ ràng và hệ thống, thể hiện cụ thể trong Bảng.

Trong bối cảnh hiện nay, cơ chế TDR phù hợp đưa vào Luật Đất đai sửa đổi thông qua việc đưa khái niệm

“quyền bề mặt” vào nội hàm “không gian sử dụng đất, đất xây dựng công trình ngầm, đất xây dựng công trình trên không” và làm rõ khái niệm, chủ thể của quyền phát triển không gian; hình thức và điều kiện chuyển quyền phát triển không gian; mối liên hệ giữa quyền phát triển không gian với hệ số sử dụng đất và điều chỉnh quy hoạch. Đồng thời trong xây dựng chính sách

cần bảo đảm sự chính xác, công khai, minh bạch của (i) hệ thống thông tin về quy trình chuyển và nhận quyền phát triển không gian và (ii) hệ thống dữ liệu về các khu vực gửi và khu vực nhận quyền phát triển không gian; Bảo đảm sự vận hành thông suốt, minh bạch và hiệu quả của ngân hàng TDR, sàn giao dịch TDR; Bảo đảm sự giám sát, kiểm tra của các cơ quan quản lý nhà nước đối với việc chuyển và nhận TDR.

Về mặt kỹ thuật

Các chi tiết cụ thể của cơ chế TDR khác nhau tùy theo từng địa điểm, nhưng nguyên tắc cơ bản về cân bằng giữa phát triển và bảo tồn vẫn giống nhau. Mặc dù TDR có thể là một công cụ hiệu quả để cân bằng giữa phát triển và bảo tồn nhưng vẫn có những hạn chế trong việc sử dụng như:

Triển khai phức tạp: Việc thực hiện TDR có thể phức tạp, đòi hỏi một bộ quy định và thủ tục toàn diện để có hiệu quả. Điều này có thể tạo ra những thách thức hành chính cho chính quyền địa phương và có thể cần đến chuyên môn để quản lý.

Chi phí giao dịch cao: Chi phí chuyển nhượng quyền phát triển có thể cao, bao gồm các chi phí liên quan đến việc định giá tài sản, phí pháp lý và chi phí hành chính. Những chi phí này có thể hạn chế tính hiệu quả của TDR trong việc tạo doanh thu cho cơ sở hạ tầng công cộng và tiện ích cộng đồng.

Thiếu nhu cầu thị trường: Hiệu quả của TDR phụ thuộc vào sự tồn tại của thị trường quyền phát triển,

nơi các chủ đầu tư sẵn sàng mua quyền từ chủ sở hữu tài sản. Ở một số khu vực, có thể không có đủ nhu cầu về quyền phát triển, điều này làm hạn chế tính hiệu quả của TDR như một công cụ để bảo tồn các khu vực quan trọng.

Trong khi đó, khi triển khai cơ chế TDR cũng đòi hỏi sự phức tạp về mặt kỹ thuật (Phạm Trần Hải, 2022), cụ thể: Cần định lượng mối quan hệ giữa năng lực hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật và khả năng phát triển không gian của một khu vực nhất định; Định lượng giá trị của TDR phù hợp với từng khu vực đô thị, tại từng thời điểm thích hợp; Xác định ranh giới cụ thể các khu vực gửi và khu vực nhận; xác định giá trị của hệ số giá trị quyền phát triển không gian giữa khu vực gửi và khu vực nhận; Kiểm soát sự chuyển đổi tự do hình thái không gian trong khu vực nhận.

3. Kết luận

Chuyển nhượng quyền phát triển không gian được xem là một công cụ hiệu quả để bảo tồn đất nông nghiệp, di sản, tài nguyên thiên nhiên và thúc đẩy phát triển bền vững. Việc áp dụng cơ chế TDR có thể giúp đáp ứng nhiều nhu cầu, giải quyết vấn đề quan trọng và mang tính cấp bách trong phát triển vùng và đô thị tại Việt Nam. Tuy nhiên, việc thực hiện thành công TDR đòi hỏi phải lập kế hoạch cẩn thận, khắc phục được các vướng mắc, có sự tham gia của các bên liên quan và cơ chế quản lý mạnh mẽ để đảm bảo đạt được mục tiêu đề ra■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn Hoàng Linh (2018). *Quyền phát triển đất đai: Khái niệm và mô hình*. Tạp chí Kiến trúc, số 07 năm 2018.
2. Nguyễn Hoàng Minh (2018). *Chuyển nhượng quyền phát triển không gian (TDR) Công cụ quản lý không gian đô thị*. Tạp chí Quy hoạch xây dựng, số 93 năm 2018.
3. Phạm Trần Hải (2016). *Nghiên cứu cơ chế, chính sách hỗ trợ cho công tác bảo tồn. Đề án trong khuôn khổ Chương trình hành động trong công tác bảo tồn cảnh quan, kiến trúc trên địa bàn TP.HCM*.
4. Phạm Trần Hải (2022). *Chuyển quyền phát triển không gian (TDR): Kinh nghiệm quốc tế và khả năng áp dụng tại Việt Nam*.