

KINH NGHIỆM QUẢN LÝ ĐẤT ĐÔ THỊ CỦA HÀN QUỐC VÀ BÀI HỌC CHO QUẢN LÝ ĐẤT ĐÔ THỊ VIỆT NAM

Trần Thị Thu Lương,
ĐHQG TP. HCM

Trong quá trình đô thị hoá quản lý đất đô thị bao giờ cũng là vấn đề được quan tâm hàng đầu bởi vì việc tập trung cao độ về không gian và các hoạt động gắn liền với sự phát triển đô thị khiến cho các chính phủ thường phải đối mặt với các vấn đề: lạm phát giá đất và một tỉ lệ lớn số người bị đẩy vào cuộc sống trong môi trường dưới tiêu chuẩn. Sự thiếu thốn cơ sở hạ tầng và các tiện nghi công cộng góp phần dẫn đến nạn tắc nghẽn giao thông, ngập lụt đô thị, ô nhiễm môi trường và xuống cấp toàn diện môi trường đô thị. Từ đó, những lợi ích của đô thị hoá lại đe dọa bị triệt tiêu bởi những ảnh hưởng tiêu cực do sự tập trung quá mức và sự quản lý không theo kịp.

Từ thực tiễn này tại các nước châu Á đã xuất hiện những cố gắng khởi xướng các biện pháp cải cách quản lý đô thị. Một số quốc gia đã thu được những kết quả đáng khích lệ trong đó có thể xem Hàn Quốc là một ví dụ điển hình. Trong một thời gian tương đối ngắn, Hàn Quốc đã khẳng định được vị trí của mình giữa các nước châu Á để có mức độ đô thị hoá rất cao và phát triển thịnh vượng nhất về mặt kinh tế. Hàn Quốc đồng thời cũng đã thực hiện được những biện pháp quản lý đất đô thị khá thành công vượt qua được những vấn đề nan giải của quản lý đất đô thị để giúp quá trình đô thị hoá và tăng trưởng kinh tế ở Hàn Quốc phát triển một cách đồng bộ.

Hiện nay quản lý đất đô thị của Việt Nam cũng đang gặp khó khăn. Ắt hẳn ngổn ngang của nhiều sự bất cập, mất trật tự tự phát trong lĩnh vực quản lý đất và sử dụng đất đô thị đang khiến cho nhiều thành phố

Việt   am phải đối mặt với những vấn đề nan giải và những cảnh báo nghiêm khắc về sự phát triển bền vững. Vì vậy những kinh nghiệm thành công của Hàn Quốc trong lĩnh vực quản lý đất đô thị sẽ là những bài học quý cho quản lý đất đô thị ở Việt   am.

Hàn Quốc có diện tích đất 99.392km² trong đó rừng chiếm 66%, đất nông nghiệp 21,4%, 7% là các loại khác và đất ở đô thị chỉ chiếm 4,8%. Quá trình đô thị hoá ở Hàn Quốc diễn ra mạnh mẽ trong các thập niên 60 đến 90 của thế kỉ XX. Quá trình này có đặc điểm nổi bật là tốc độ cao và tập trung về không gian.

   m 1960, dân cư đô thị của Hàn Quốc là 6.997.000 người chiếm 28% tổng số cư dân nhưng trong vòng 30 năm tiếp theo cư dân đô thị Hàn Quốc tăng lên 32.397.000 người chiếm 75% tổng số dân. Có thể nói đó là tốc độ gia tăng khổng lồ 360% trong khoảng thời gian 30 năm¹.

Mật độ dân cư cũng theo xu hướng tập trung rất cao vào các đô thị lớn. Mật độ dân số của cả nước là 438 người/km² vào năm 1990 trong khi con số tương ứng cho 6 thành phố lớn nhất là 7.030 người/km² và của Seoul là 17.555 người/km².²

Đô thị hoá tốc độ cao và sự tăng vọt dân số đô thị đã dẫn đến những vấn đề khó khăn trong quản lý và sử dụng đất đô thị ở Hàn Quốc. Tuy nhiên Hàn Quốc đã vượt qua được các khó khăn này một cách khá thành công. Sau đây là một số kinh nghiệm quản lý đất đô thị của Hàn Quốc và qua đó có thể rút ra các bài học cho quản lý đất đô thị ở Việt   am.

1. KINH NGHIỆM VỀ CHỐNG ĐÀU CƠ ĐẤT VÀ THÚC ĐẨY THỊ TRƯỜNG BẤT ĐỘNG SẢN

¹   nguồn Bộ Quy hoạch kinh tế Hàn Quốc (1960, 1970, 1980 và 1990) dẫn theo Tae-II Lee “Cải thiện quản lý đất đô thị ở Hàn Quốc” trong “Quản lý đất đô thị” (Urban Land Management).   XB Mohan Pramlani for Oxford & IBH trang 119.

²   nguồn Bộ Quy hoạch kinh tế Hàn Quốc (1960, 1970, 1980 và 1990) dẫn theo Tae-II Lee “Cải thiện quản lý đất đô thị ở Hàn Quốc” trong “Quản lý đất đô thị” (Urban Land Management).   XB Mohan Pramlani for Oxford & IBH trang 120.

Vào khoảng các thập niên 1960, 1970, 1980 ở Hàn Quốc giá đất đô thị leo thang nhanh chóng dẫn đến hàng loạt các hoạt động đầu cơ đất đai trên phạm vi lớn. Đầu cơ đất đai không chỉ còn là vấn đề kinh tế mà đã trở thành vấn đề xã hội và chính trị. Lợi nhuận từ gia tăng giá từ đất đai chỉ dồn vào một nhóm chủ đất giàu có. Khối đông quần chúng luôn chán nản và bất mãn vì thu nhập của họ trong tình trạng đầu cơ đất đẩy giá lên cao ngất như vậy sẽ là tuyệt vọng khi muốn sở hữu một căn hộ hay một khu đất đô thị. Để giải quyết tình hình, trong suốt các thời gian 1960 - 1980, chính phủ đã nhiều lần ban hành các sắc lệnh đất đai đặc biệt, ban các quy định liên quan đến giao dịch bất động sản, hệ thống ấn định giá đất chuẩn, v.v.. Tuy nhiên hiệu quả của những sắc lệnh này chỉ tồn tại trong một thời gian ngắn do không giải quyết được nguyên nhân gốc rễ của vấn đề.

Đến đầu năm 1987, tình hình đã trở nên nghiêm trọng, chính phủ đã phải thừa nhận rằng nếu không được quan tâm đúng mức thì vấn đề phân hoá giàu nghèo, các mâu thuẫn xã hội chất chứa do đầu cơ đất đai đô thị này sẽ không chỉ gây cản trở cho phát triển kinh tế mà còn phá vỡ cơ cấu chính trị xã hội của quốc gia. Do đó 1989 sau những nghiên cứu nghiêm túc về tình hình đầu cơ đất đô thị, một loạt các giải pháp tổng hợp về chống đầu cơ đất đã được chính phủ ban hành.

Các chính sách mới bao gồm:

1/ Hợp nhất tất cả các hệ thống định giá đất của chính phủ lại thành một hệ thống duy nhất, hệ thống giá mới này *phản ánh đúng giá trị trên thị trường của lô đất và là cơ sở để tính thuế lô đất đó.*

2/ Thuế đất được đánh trên diện tích tổng hợp của tất cả các lô đất của chủ sở hữu (dù chúng ở các vị trí khác nhau). Thuế này gọi là thuế nắm giữ đất tổng hợp nhằm nắm rõ sự thừa thãi quá mức của một chủ sở hữu hay nhu cầu giả về nắm giữ đất đai (đầu cơ đất). Trên cơ sở đó sẽ đánh thuế lũy tiến lên những diện tích đất đầu cơ và do đó khuyến khích họ bán đi các phần đất này làm tăng nguồn cung trên thị trường đất đai.

3/ Ba giải pháp mới có tên gọi là giải pháp "*Gong-kae-nyom*" bao gồm

+ Giới hạn về việc nắm giữ đất dân cư ở đô thị

Đây là giải pháp bổ sung cho hệ thống đánh thuế tổng hợp nhằm mục đích cơ bản là ép buộc chủ đất bán số đất thừa ra. Theo đạo luật thì không có hộ gia đình hay công ty nào được sở hữu đất dân cư vượt quá 200 py-ôm ($660m^2$). Phần sở hữu vượt quá giới hạn này được đề nghị bán đi. Ắt ẽ chủ đất không chịu bán thì phần đất dư sẽ bị đánh thuế "*nắm giữ đất đai quá mức*" với mức thuế cao khoảng 7 - 11% trong giá trị thị trường của diện tích đất thừa đó. Số thuế này được thu hàng năm cho đến khi chủ đất bán đi phần đất thừa đó.

+ Phí phát triển đất đai

Do phát triển đô thị hoá, đất nông nghiệp ở vùng ven đô bị các nhà đầu cơ đất mua những vùng rộng lớn để hưởng khoản lợi khổng lồ khi đất chuyển dịch. Vì vậy nhà nước ban hành phí phát triển đất đai. Phí này đánh thuế lên những khu đất phát triển cho mục đích cư trú, công nghiệp và giải trí sau khi đã được chính quyền cho phép. Ắt ẽ là nó đánh lên tất cả các đề án phát triển (có diện tích lớn hơn $660m^2$) trừ các đề án của chính phủ. Các đề án do tập đoàn nhà nước đại diện cho chính quyền trung ương hay địa phương được giảm 50%.

+ *Thuế lợi nhuận từ giá trị đất đai* (thuế trên lợi nhuận từ đất đai thừa ngoài tiêu chuẩn)

Đây là giải pháp gián tiếp cản trở các chủ đất nắm giữ đất với mục đích đầu cơ. Mặc dù có những tranh cãi về việc thuế này đánh trên các lợi nhuận chưa được thu vào, do đó vi phạm nguyên tắc đánh thuế thông thường và có thể dẫn đến việc đánh thuế 2 lần, tức đánh lên lợi nhuận thu được từ việc bán đất nhưng đây là biện pháp cứng rắn của chính quyền nhằm đánh vào việc tập trung tài sản quá mức vào một nhóm những người giàu có do đầu cơ đất đai nhằm buộc họ phải bán đất ra, điều tiết lại nguồn cung để giảm giá đất đai, thúc đẩy thị trường bất động sản phát triển nên nhà nước vẫn kiên quyết thực hiện. Ắt ẽ năm 1991 lần đầu tiên thuế này đánh lên tổng cộng 27441 cá nhân và công ty thì đã có những phản ứng phản nộ và mạnh mẽ của giới chủ đất do số tiền khổng lồ bị đánh từ thuế giá trị đất đai trong khi trên thực tế lợi nhuận vẫn chưa được thu vào. Tuy nhiên hầu hết các đơn kiện các lời

ca thán đều bị tòa án bác bỏ, thuế này vẫn được thu đều đặn và nó đã có một tác động to lớn đến thị trường đất đai Hàn Quốc trong những năm tiếp theo.

Các giải pháp mới của chính phủ Hàn Quốc chống đầu cơ đất đai, thúc đẩy thị trường bất động sản từ đầu thập niên 1990 đã mang lại kết quả tốt, đã tạo được những thay đổi tích cực cho thị trường đất đai: Đầu cơ đất giảm hẳn, số lượng đất bên cung tăng lên, giá đất hạ xuống, thị trường bất động sản sôi động hơn, nguồn thu của chính quyền tăng lên. Hệ thống thuế đã trở thành công cụ điều tiết hữu hiệu để nhà nước quản lý tốt thị trường đất đai đô thị.

Chống đầu cơ đất, điều tiết lại nguồn cung và giá đất nhằm tạo ra tác động tích cực đến thị trường bất động sản là giải pháp quan trọng để phát triển thị trường bất động sản, giảm áp lực phân hoá giàu nghèo do đầu cơ đất đai.

Với những tồn tại của tình hình sử dụng và quản lý đất đai đô thị các đô thị Việt ả am như vấn đề đầu cơ đất, giá đất quá cao, hoang hoá đất trong những khu vực tân đô thị do đầu cơ và những hệ quả của các liệu pháp "sốc" với thị trường bất động sản, v.v.. thì những bài học từ những giải pháp cải cách quản lý của chính phủ Hàn Quốc với thực tiễn tương tự là những bài học quý.

❶ Bài học về định giá đất

- Nhà nước cần phải định giá đất sát với thị trường để điều tiết các lợi ích của các chủ thể tham gia thị trường bất động sản khi có những hoạt động như đền bù, giải tỏa, v.v.. diễn ra và phải luôn cập nhật nó khi thị trường có biến đổi.

Ả hờ có giá sát thị trường nhà nước mới có những kết quả tính toán tài chính đúng liên quan đến đất đai và qua đó dùng công cụ tài chính (đánh thuế) để điều khiển sự vận động lưu thông đất đai theo kế hoạch vĩ mô của mình.

Ả gười sử dụng đất có cơ sở để tính toán những bài toán kinh tế của mình trên giá cả đất đai sát với giá thị trường. Ả hờ đó đất đai được vận động, tự động phân phối vào các quy trình khai thác hợp lý, có

hiệu quả cao. Sự vận động này là sự vận động tự giác điều tiết qua cơ chế thị trường nhưng có sự điều khiển quản lý vĩ mô của nhà nước.

Các ách tắc trong giải tỏa sẽ dễ khai thông vì nguyên nhân quan trọng nhất khiến tiến độ giải tỏa mặt bằng chậm là do giá cả đền bù không sát giá thị trường. Ắt hẳn là những thông tin tạo thành thành quả của người dân không được mã hoá đầy đủ đúng đắn bằng cơ chế thị trường khách quan mà lại bằng những áp đặt hạn hẹp chủ quan của người quản lý. Ắt hẳn mâu thuẫn xoay quanh việc áp đặt giá cả này sẽ không chỉ là vấn đề kinh tế (quy hoạch treo) mà còn tiềm ẩn những mâu thuẫn xã hội với những hệ quả phức tạp.

- Mặt khác nếu giá đất cách xa giá thị trường thì sẽ có một lượng lớn những thông tin về đất đai thể hiện bởi khoảng cách giữa hai loại giá không được mã hoá để nhà nước quản lý. Đây là kẽ hở chứa đựng các thông tin thành một lượng quá lớn về tiền, tạo điều kiện nảy sinh tham nhũng trong quản lý đất đai.

❷ Bài học về cơ chế vận hành

Sự quản lý và điều tiết của ả hà nước với thị trường đất đai phải qua cơ chế đảm bảo thị trường vận hành theo các quy luật của thị trường như quy luật về cung cầu, quy luật giá trị, quy luật cạnh tranh. Cơ chế thị trường bao gồm một hệ thống như giá cả, đánh thuế tỷ lệ lợi nhuận và rủi ro được sử dụng bởi thị trường để tự điều chỉnh và bởi chính quyền để điều hòa tổng thể. Các nhà hoạch định chính sách phải nắm thật chắc các quy luật này để ban hành các giải pháp quản lý đúng đắn phù hợp. Bài học của Hàn Quốc về đánh thuế lũy tiến lên đất đai đầu cơ cho thấy chính quyền cần phải có một lập trường kiên định, dám thực hiện các biện pháp cứng rắn với các đối tượng cần thiết để điều chỉnh cho được sự phân phối đất đai trên thị trường.

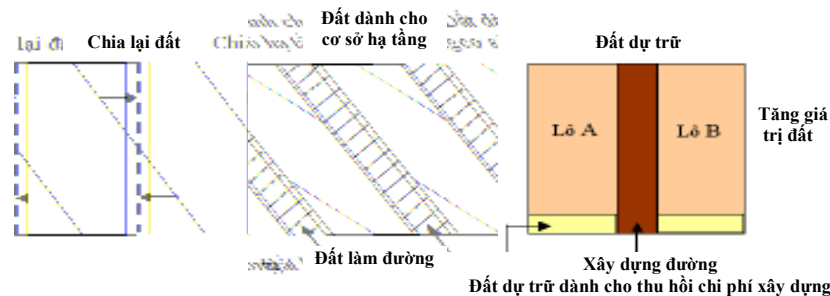
❸ Để thực hiện được cơ chế thị trường thì cần phải cải tiến và phát triển các yếu tố hỗ trợ: như phát triển hệ thống đăng ký đất

Các giải pháp đổi mới của chính phủ Hàn Quốc sẽ không bao giờ thực hiện thành công được nếu không có hệ thống đăng ký đất hiện đại

của Hàn Quốc hỗ trợ (để nắm chắc tổng số diện tích đất sở hữu của mỗi chủ và qua đó đánh thuế lên đất dư ra do đầu cơ).

2. KINH NGHIỆM VÀ BÀI HỌC VỀ TÁI ĐIỀU CHỈNH ĐẤT ĐỂ NÂNG HIỆU QUẢ SỬ DỤNG VÀ THU HỒI CHI PHÍ ĐẦU TƯ CƠ SỞ HẠ TẦNG

- Bản chất của tái điều chỉnh là việc điều hoà lợi ích giữa các bên liên quan đến đất sử dụng để tăng hiệu quả sử dụng. Theo kế hoạch này những mảnh đất tiếp giáp nhau được phân chia thành những lô đất dịch vụ một cách hợp lý và có kế hoạch để tăng giá trị sử dụng. Các chủ đất sẽ đóng góp phần đất nào đó của họ để tài trợ cho việc xây dựng cơ sở hạ tầng cơ bản như các chi phí phát triển khác.



Điều chỉnh hình dạng để tăng khả năng sử dụng đất.

Cơ chế hoạt động của hệ thống điều chỉnh lại đất

Ba nguyên tắc của điều chỉnh đất

+ Các chủ sử dụng đất chia sẻ chi phí một cách công bằng, bình đẳng

+ Thu hồi chi phí thông qua lợi ích phát triển (đất dự trữ)

+ Duy trì và kéo dài quyền sử dụng đất, tăng giá trị sử dụng đất

- Kế hoạch tái điều chỉnh đất đã và đang là một trong những công cụ chính tại ả hật, Hàn Quốc, Đài Loan, Indonesia cho sự phát triển đất đô thị có dịch vụ bởi vì hệ thống này có cơ chế tự hạch toán, nó cung cấp cho đô thị nhiều đất có cơ sở hạ tầng cơ bản mà hầu như chính phủ không phải chi phí gì.

Việc thu hồi phí phát triển có thể thực hiện thông qua những đóng góp của chủ đất dưới hình thức giảm kích cỡ lô đất.

** Kinh nghiệm Hàn Quốc:*

- Kế hoạch tái điều chỉnh đất lần đầu tiên được đưa vào Hàn Quốc năm 1934 và từ đó nó trở thành phương thức vượt trội cho việc cung cấp đất đô thị có cơ sở hạ tầng. Kế hoạch này đặc biệt có ích trong giai đoạn đô thị hoá nhanh trong những năm 1960 - 1980. Cụ thể trong giai đoạn 1962 - 1981 kế hoạch tái điều chỉnh đất đã chiếm 95% tổng nguồn thu nhập đất đô thị. ả gười ta ước tính rằng hơn 51% tổng diện tích đất với nhà cửa san sát trong Seoul là kết quả của kế hoạch này. ả hiều khu đất nông nghiệp rộng lớn trong các khu vực ven đô thị đã chuyển thành khu vực nhà ở khi dân số đô thị bùng nổ (mỗi năm tăng 1 triệu người). Vì nhu cầu khổng lồ đó quy mô của đề án tái điều chỉnh đất tăng lên nhanh chóng, mỗi đề án có diện tích hàng trăm héc-ta. ả hững đề án này đã đóng góp những phần khá lớn trong các tiện ích đô thị cơ bản bao gồm đường xá, trường học, công viên, hệ thống cấp thoát nước, khu mua sắm và những tiện ích trong phạm vi địa phương. Trong nhiều đề án lớn thậm chí những con đường nổi khu vực thực hiện đề án với khu vực bao quanh lẽ ra thuộc trách nhiệm chính quyền địa phương cũng được tài trợ thông qua đề án.

- Ở Hàn Quốc, kế hoạch tái điều chỉnh đất không chỉ trở thành một công cụ tuyệt vời cho việc cung cấp những lô đất đô thị dịch vụ mà còn được sửa đổi để thực hiện mục tiêu khác, chẳng hạn như việc cung cấp nhà ở cho những người thu nhập thấp. ả hư đã mô tả, trong kế hoạch tái điều chỉnh đất, đất tương đương chi phí là phần đất đóng góp dành để bán lấy kinh phí phát triển và người ta có thể dùng đất đó bán cho các cơ quan thẩm quyền về nhà ở với giá trị thấp để các cơ quan này xây nhà cho người thu nhập thấp. Tại Seoul, một số lượng khá lớn các đơn vị nhà ở cho người thu nhập thấp có được nhờ vào kế hoạch tái điều chỉnh đất từ những năm 1970.

Tái điều chỉnh đất là những kinh nghiệm hay đã được nhiều nước trong khu vực châu Á áp dụng thành công để giải quyết được nhiều vấn đề của phát triển đô thị hoá.

+ Giảm gánh nặng chi phí xây dựng cơ sở hạ tầng cho chính phủ vì nó có cơ chế tự hạch toán.

+ Điều hòa lợi ích giữa các bên trong việc giải tỏa mặt bằng vì các chủ đất tham gia vào dự án tự nguyện vì họ biết sau đó mảnh đất họ được nhận lại tuy nhỏ nhưng giá trị khai thác lớn hơn.

+ Các chương trình tái điều chỉnh đất hợp nhất đất tạo ra các dự án lớn. Việc quy hoạch đô thị hoá theo các dự án này thực tiễn hơn, quản lý dễ hơn và thực thi dễ hơn. Các cơ sở hạ tầng của các dự án được quản lý theo tiêu chuẩn thống nhất dễ kết nối, không giống như các dự án nhỏ lẻ việc kết nối hạ tầng khó khăn hơn nhiều.

+ Tái điều chỉnh đất còn tạo điều kiện có quỹ đất giá rẻ dành xây dựng nhà cho người thu nhập thấp góp phần giúp chính quyền giải bài toán khó giữa việc phải bảo đảm an sinh nhà cửa cho người thu nhập thấp trong cơ chế thị trường.

+ ả hư đã phân tích, kế hoạch tái điều chỉnh đất là một phương pháp cực kỳ hữu ích cho việc phân phối các lô đất xây dựng cơ sở hạ tầng mà chính quyền không phải mang gánh nặng về tài chính cho hoạt động này.

Tái điều chỉnh đất đã được nhiều nước châu Á áp dụng thành công trong điều kiện phải mở rộng nhanh chóng các vùng đô thị nhưng lại không đủ nguồn tài chính cần thiết cho sự phát triển cơ sở hạ tầng đô thị. *Tuy nhiên phương pháp này chỉ thành công với điều kiện phải cải thiện hệ thống đăng ký quyền sử dụng đất, phải có hệ thống thông tin địa chính chính xác* bởi vì trong thực tế tái điều chỉnh đất liên quan đến những khó khăn trong việc quyết định chính xác số lượng đất trả về cho chủ sử dụng đất sau khi hoàn thành dự án và sự chênh lệch giá cả do vị trí của lô đất. Do khó khăn này, kinh nghiệm của các nước đã áp dụng là tăng cường hệ thống thông tin, hệ thống thẩm định sở hữu bất động sản (cơ quan thẩm định) hệ thống đăng ký đất, các kênh phân phối đất (đại lý bất động sản).

Đô thị hoá là hiện tượng toàn cầu, do vậy dù có thể phát triển trong những điều kiện cụ thể khác nhau nhưng những kinh nghiệm quản lý đất đô thị của các quốc gia đã và đang trải qua đô thị hoá vẫn

là những bài học quý cho công tác quản lý đất đô thị ở TP. HCM. Chúng ta hoàn toàn có thể xem những kinh nghiệm này như một sự gợi ý tốt để suy nghĩ về những giải pháp nhằm tháo gỡ khó khăn tương tự trong hoàn cảnh cụ thể của chúng ta.