

Áp dụng cơ chế đối tác công tư trong quản trị đất đai, tại sao không?

13:00 22/08/2025

(KTSG) - Một lần nữa quản trị đất đai theo khung khổ pháp luật hiện hành lại trở thành một điểm nghẽn cho phát triển, khi Luật Đất đai 2024 mới thực hiện được hơn một năm đã bộc lộ các vướng mắc cần phải sửa đổi...

- [Tổng Bí thư yêu cầu hoàn thiện báo cáo sửa đổi Luật Đất đai trong tháng 9](#)
- [Đề xuất giảm tiền sử dụng đất, không truy thu với dự án cũ](#)



Nhà nước đóng vai trò và tư cách gì trong quản trị đất đai? Trên thực tế Nhà nước đã và đang cùng một lúc đóng ba vai: "ông chủ đất", nhà quản lý vĩ mô và bên tham gia hay người chơi trên thị trường trong quản trị đất đai. Ảnh: LÊ VŨ

Tại một cuộc toạ đàm gần đây giữa giới truyền thông, nhà quản lý, doanh nghiệp và các chuyên gia, một tinh thần chung toát lên đó là nếu không có tư duy đột phá và cách tiếp cận mới trong quản trị đất đai thì liệu ai dám chắc rằng sau lần sửa sắp tới và những lần sửa tiếp theo nữa, Luật Đất đai có thể trở thành một khung pháp lý phục vụ hiệu quả mà không cản trở cho các mục tiêu phát triển, vươn mình của đất nước như kỳ vọng?

Đã đọc bản dự thảo sửa đổi Luật Đất đai đang được lấy ý kiến, tôi phấn khởi vì các cơ quan quản lý đã nắm bắt đúng để phản ứng nhanh về các vấn đề phát sinh, tuy nhiên, bản thảo về tư duy và cách làm "đau đầu chữa đau". Bởi nếu cứ thế và luật cứ bị thay đổi quá nhanh và liên tục thì hệ quả sẽ thế nào? Không chỉ giới luật học mà ai cũng hiểu: Xét về hiệu ứng của thể chế đối với phát triển, những gì ghi nhận trên văn bản luật không quan trọng bằng việc điều đó có trở thành nhận thức, thói quen và ứng xử hàng ngày, và trên tất cả là niềm tin vào sự ổn định và có khả năng tiên lượng của luật pháp hay không.



Có một vấn đề, tôi từng nghiên cứu và đã nêu ý kiến góp ý trong quá trình xây dựng Luật Đất đai 2024. Đó là trong điều kiện Nhà nước là đại diện duy nhất của chủ sở hữu và là nhà quản lý duy nhất về đất đai ở Việt Nam, tại sao không áp dụng cơ chế đối tác công tư như một phát kiến đã có từ lâu để quản trị đất đai có hiệu quả, nhất là trong triển khai các dự án có sử dụng đất lớn hay dự án bất động sản nhà ở?

Tại sao lại... đối tác công tư?

Có hai lý do chính như sau:

Trước hết cần làm rõ Nhà nước đóng vai trò và tư cách gì trong quản trị đất đai? Trên thực tế Nhà nước đã và đang cùng một lúc đóng ba vai: “ông chủ đất”, nhà quản lý vĩ mô và bên tham gia hay người chơi trên thị trường (market player). Tiếc rằng với cả ba vai đó, Nhà nước đương nhiên rơi vào các mối quan hệ bất đối xứng về chức năng và xung đột về lợi ích, và nếu nó không được xử lý một cách thỏa đáng và khoa học, thực trạng sẽ gây các tác động tiêu cực khó tránh làm mất sự công bằng và cản trở phát triển kinh tế. Chẳng hạn như vừa qua, khi các địa phương áp dụng bảng giá đất mới tiệm cận thị trường, ngân sách trở nên bội thu và được ghi nhận như thành tích. Kết quả này tương tự như khi đấu giá đất dẫn đến giá những khu đất vàng từng được đẩy “lên trời”. Tuy nhiên, trong khi đó, các doanh nghiệp và người sử dụng đất phải kêu than vì chi phí cho giá vốn đầu vào quá cao nên không thể triển khai bất cứ phương án kinh doanh khả thi nào để có lời. Hệ lụy về “kinh tế học” là giá đất trên thị trường cứ tăng cao dẫn đến tăng trưởng của cả nền kinh tế luôn bị neo vào bất động sản.

Hai là, từ góc độ ông chủ các dự án bất động sản lớn, đặc biệt là dự án nhà ở, chỉ cần có cơ hội tiếp cận và nhận được đất đai giá rẻ từ chính quyền là họ (developer) có thể phát triển dự án để sinh lời khủng. Trên thực tế, mặc dù phải thừa nhận tài năng kinh doanh và công nghệ quản lý vượt trội của các doanh nghiệp tư nhân, các khoản lời họ thu được về bản chất là giá trị thặng dư hay chênh lệch địa tô từ đất mà xã hội phải trả, trong bối cảnh dự án ảnh hưởng đến phát triển địa phương và khai thác tối đa các lợi thế từ quy hoạch của Nhà nước. Thực trạng này được coi là bất công, nên để khắc phục, các nghị quyết của Đảng và Luật Đất đai 2024 của Quốc hội đã đưa ra những sửa đổi thích hợp về xác định giá đất theo thị trường. Tuy nhiên, khi giá đất bị đẩy lên cao một cách đồng loạt thì các hệ lụy mới lại phát sinh như dư luận phản ánh.



Đối tác công tư trong sử dụng đất sẽ như thế nào?

Có thể coi đây là một thử nghiệm về đột phá tư duy và cách làm. Mô hình đối tác công tư được hy vọng giải quyết các vướng mắc ở trên, ít nhất liên quan đến các dự án đầu tư của tư nhân có sử dụng đất lớn, đặc biệt là dự án bất động sản phát triển đô thị và nhà ở.

Về cơ sở lý thuyết và thực tế, các dự án có sử dụng đất đương nhiên có hai đồng sở hữu là Nhà nước và tư nhân, bởi được hình thành từ hai nguồn vốn, bao gồm quyền sử dụng đất và tiền mặt do tư nhân huy động. Mặc dù các nhà phát triển dự án tư nhân chỉ quan tâm đến lợi nhuận là tiền, nhưng về khách quan các dự án loại này đều phục vụ quốc kế dân sinh

hay lợi ích xã hội và cộng đồng. Các lợi ích thứ hai này phải do Nhà nước đại diện, bảo vệ và xử lý hài hòa trong quá trình thực hiện dự án.



Về phương thức triển khai, nền tảng pháp lý quan trọng nhất của mối quan hệ đối tác công tư là hợp đồng PPP (Private-Public Partnership); trong đó sẽ quy định có tính ràng buộc pháp lý tất cả những vấn đề phục vụ triển khai dự án và được các bên quan tâm trên cơ sở “lợi ích hài hòa, rủi ro chia sẻ”. Thậm chí, quan hệ đối tác công tư theo mô hình hiện đại được thế giới áp dụng còn bao gồm thành phần thứ ba là cộng đồng người dân hưởng lợi hoặc chịu tác động của dự án.

Vấn đề mấu chốt là bởi PPP dựa trên thỏa thuận và hợp đồng, nó có thể được triển khai năng động và linh hoạt tùy thuộc vào điều kiện khách quan và nhu cầu phát triển thực tế tại mỗi thời điểm của các địa phương do UBND cấp tỉnh đại diện. Về phía đối tác là các nhà đầu tư tư nhân, các lợi ích của họ sẽ được công khai thảo luận, bảo đảm thỏa đáng và công bằng, được kiểm soát bằng các quy trình minh bạch.

Đối tác công tư mang lại lợi ích gì?

Trong phạm vi và cấp độ tối thiểu, mô hình đối tác công tư có thể giúp hóa giải các thách thức và mâu thuẫn cơ bản hiện nay khi phát triển các dự án bất động sản lớn gắn với nhà ở. Đó là: Về phía Nhà nước, các chính quyền địa phương luôn mong muốn các dự án được hoàn thành nhanh chóng, tạo ra quỹ nhà ở mới để ổn định đời sống dân cư, tuy nhiên lại có động cơ áp tiền sử dụng đất cao để tăng nguồn thu ngân sách; trong khi từ góc độ chủ tư nhân phát triển dự án, họ lại muốn bảo đảm tính khả thi thương mại bằng cách giảm hoặc trì hoãn các nghĩa vụ tài chính đầu vào là tiền sử dụng đất.

Cơ chế thỏa thuận và đối tác PPP sẽ tạo ra sự đồng hành giữa hai bên để khắc phục vấn đề này. Bên cạnh đó, nếu cộng đồng người dân được tham gia thì còn bảo đảm sự cân bằng về lợi ích cũng như hỗ trợ cụ thể trong khâu đền bù, giải phóng mặt bằng cho dự án.

Đương nhiên, để đạt được mục tiêu hài hòa lợi ích một cách tổng thể như trên, sẽ cần phải có các điều kiện chủ quan và khách quan đồng thời tồn tại để có thể triển khai mô hình này.

Thứ nhất, các chính quyền địa phương trong bối cảnh phân tỉnh theo khu vực như hiện nay cần đặt các mục tiêu phát triển lớn và dài hạn, không định hướng ngân sách mà thay vào đó, bảo đảm và cải thiện đời sống của người dân theo các tiêu chí đô thị hóa, văn minh hóa, tiếp cận sở hữu nhà và chỗ ở cũng như gia tăng tài sản.

Thứ hai, về phía các doanh nghiệp tư nhân tham gia, cần hạn chế các ham muốn lợi nhuận nhanh và cao của mình bằng cách trực lợi quan hệ cá nhân với chính quyền, cơ chế, chính sách và quy hoạch có liên quan. Đổi lại sự hy sinh đó, họ sẽ được hưởng các lợi nhuận định

mức hợp lý theo thỏa thuận, cùng sự cam kết hỗ trợ về các giấy phép cũng như quy trình, thủ tục từ phía chính quyền.



Cuối cùng, từ góc nhìn kiểm soát vĩ mô của trung ương thông qua xây dựng và ban hành luật, cần có niềm tin chính trị vững chắc để có thể trao các quyền cũng như trách nhiệm về phát triển liên quan cho chính quyền địa phương; song hành với việc áp dụng các cơ chế giám sát, kiểm tra và chế tài một cách chuyên nghiệp vốn sẵn có trong một hệ thống pháp quyền.