PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ THEO ĐỊNH HƯỚNG GIAO THÔNG CÔNG CỘNG VÀ YÊU CẦU HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT: NHÌN TỪ THỰC TIỄN THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH VÀ NGHỊ QUYẾT 98/2023/QH15 CỦA QUỐC HỘI

CHÂU PHỤNG CHI*

Ngày nhận bài: 13/02/2025
Ngày phản biện: 28/02/2025
Ngày đăng bài: 30/09/2025

Tóm tắt:

Nghị quyết 98/2023/QH15 của Quốc hội quy định 44 cơ chế đặc thù, trong đó, cho phép thí điểm mô hình phát triển đô thị theo định hướng phát triển giao thông công cộng (Transit Oriented Development - TOD). Thành phố đã thông qua danh mục 07 vị trí phát triển TOD dọc tuyến Metro số 1, Metro số 2, tuyến Vành đai 3. Theo đó, những khu đất quanh nhà ga metro sẽ tăng hệ số sử dụng đất, tăng mật độ dân số để thu hút và phục vụ người dân cư trú. Tuy nhiên, qua một năm, Thành phố Hồ Chí Minh chưa thể có TOD đường sắt đô thị hay TOD đường Vành đai 3. Dù Nghị quyết 98/2023/QH cho phép thí điểm, nhưng cũng cần một nền tảng pháp lý cụ thể hơn để làm cơ sở pháp lý thực hiện. Bài viết này phân tích các cơ chế đặc thù được Nghị quyết 98/2023/QH trao cho Thành phố Hồ Chí Minh và đề xuất một số ý kiến nhằm hoàn thiện hành lang pháp lý để phát huy hiệu quả của cơ chế đặc thù trong việc thí điểm phát triển

Abstract:

Resolution 98/2023/QH15 of the National Assembly stipulates 44 special mechanisms, including allowing Ho Chi Minh City to pilot the Transit-Oriented Development (TOD) urban development model. The city has approved a list of seven TOD development locations along Metro Line 1, Metro Line 2, and Ring Road 3. Accordingly, land areas around metro stations will have increased floor area ratios and population densities to attract and accommodate residents. However, after one year, Ho Chi Minh City has yet to establish a TOD for urban rail or Ring Road 3. While Resolution 98/2023/QH15 allows for piloting, a more specific legal framework is needed as a legal basis for implementation. This article analyzes the special mechanisms granted to Ho Chi Minh City under Resolution 98/2023/QH and proposes several recommendations to improve the legal framework in order to enhance the effectiveness of these special mechanisms in

* TS., Phó Trưởng phòng Tài nguyên và Môi trường – Uỷ ban nhân dân Quận 1, Thành phố Hồ Chí Minh; *Email: cpchi.q1@tphcm.gov.vn.*

TOD tại Thành phố Hồ Chí Minh

piloting Transit-Oriented Development (TOD) in Ho Chi Minh City.

Từ khóa:

Phát triển đô thị theo định hướng giao thông công cộng; cơ chế đặc thù; khung pháp lý TOD.

Keywords:

Transit Oriented Development (TOD); special mechanisms; legal framework for TOD

1. Đặt vấn đề

Năm 2017 khi thành phố đề xuất thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù được Quốc Hội thông qua tại Nghị quyết 54/2017/QH14 đã đề cập đến những nội dung liên quan đến cơ chế quản lý đất đai, quản lý đầu tư và quản lý tài chính, trong đó có những chính sách khơi thông các nguồn lực phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng giao thông. Tuy nhiên, qua đánh giá tổng kết, nhiều nội dung triển khai Nghị quyết 54/2017/QH14 còn chậm so với kế hoạch, hiệu quả chưa cao[1], một số vấn đề chưa được nhận diện trong phát triển kết cấu hạ tầng đô thị. Trong đó, chưa đề cập đến mô hình khai thác phát triển đô thị theo định hướng giao thông công cộng sức chở lớn (gọi tắt là TOD)-là xu hướng đô thị mà thế giới đã và đang phát triển như là một giải pháp hữu hiệu khơi thông các nguồn lực cho nhu cầu phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng giao thông.

Theo đó, tại thời điểm tổng kết thực hiện Nghị quyết 54 của Quốc hội, nhằm tiếp tục thực hiện thu hút đầu tư các dự án kết cấu hạ tầng giao thông trọng điểm tại thành phố Hồ Chí Minh (TP.HCM), chính quyền thành phố đã đề xuất sử dụng ngân sách địa phương để triển khai dự án đầu tư công độc lập để thực hiện công tác bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đối với các dự án đầu tư vùng phụ cận các nhà ga thuộc các tuyến đường sắt được cấp có thẩm quyền phê duyệt, vùng phụ cận các nút giao thông dọc tuyến đường Vành đai 3 thuộc địa phận TP.HCM để thu hồi đất, chỉnh trang, phát triển đô thị, thực hiện tái định cư tại chỗ, tạo quỹ đất để đấu giá lựa chọn nhà đầu tư các dự án phát triển đô thị.

Với những cơ chế đặc thù được Quốc hội thông qua tại Nghị quyết 98, thành phố đủ các điều kiện chính trị, pháp lý để thí điểm đầu tiên mô hình TOD. Đây được kỳ vọng là chìa khóa khơi thông các nguồn lực đầu tư hệ thống hạ tầng giao thông cấp bách trong nội đô và giải nén không gian đô thị ra ngoại vi hiệu quả hơn. Tuy nhiên, qua sơ kết một năm thực hiện Nghị quyết 98, thành phố chưa thể có TOD đường sắt đô thị

[1] Chính phủ (2023), Tờ trình số 236/Ttr-CP ngày 17/05/2023 của Chính phủ dự thảo Nghị quyết của Quốc hội về thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển Thành phố Hồ Chí Minh.

hay TOD đường Vành đai 3. Dù Nghị quyết 98/2023/QH cho phép thí điểm, TP.HCM cần một nền tảng pháp lý cụ thể hơn, làm cơ sở pháp lý để thực hiện. Bài viết này phân tích một số vướng mắc trong quy định pháp luật trong quá trình thực hiện Nghị quyết 98/2023/QH. Trên cơ sở đó, tác giả đề xuất một số ý kiến nhằm hoàn thiện hành lang pháp lý thúc đẩy việc thực hiện hiệu quả mô hình TOD tại TP.HCM nói riêng và khu vực đô thị cả nước nói chung.

2. Quy định phát triển đô thị theo định hướng giao thông công cộng

2.1. Quy định chung về đầu tư phát triển đô thị theo định hướng giao thông công cộng

Phát triển đô thị theo định hướng phát triển giao thông công cộng (Transit Oriented Development - TOD) là mô hình lấy định hướng phát triển hệ thống giao thông công cộng làm cơ sở cho quy hoạch, phát triển đô thị; lấy đầu mối giao thông làm điểm tập trung dân cư nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng đất, công trình công cộng, góp phần giảm ùn tắc giao thông và ô nhiễm môi trường[2]. Về bản chất, TOD là sự kết hợp giữa quy hoạch sử dụng đất và phát triển hạ tầng giao thông theo nguyên tắc "nén - đa năng - gần trục giao thông công cộng"[3]. Đây không chỉ là một mô hình quy hoạch không gian, mà còn là một cấu trúc pháp lý - thể chế phức hợp, đòi hỏi sự điều chỉnh và hoàn thiện toàn diện của hệ thống pháp luật hiện hành ở nhiều cấp độ. TOD liên quan trực tiếp đến cách thức tổ chức, phân bổ và sử dụng nguồn lực công, đặc biệt là đất đai, kết cấu hạ tầng, tài chính đô thị, và thẩm quyền quản trị đô thị.

TOD không thể triển khai hiệu quả nếu chỉ là định hướng quy hoạch. Mô hình này đòi hỏi phải được thể chế hóa trong các văn bản quy phạm pháp luật dưới dạng:

• Quy định pháp lý về tích hợp quy hoạch sử dụng đất và giao thông;

• Cơ chế xác lập quyền và nghĩa vụ giữa các chủ thể liên quan (Nhà nước, nhà đầu tư, người dân, doanh nghiệp vận tải…);

• Hành lang pháp lý cho các công cụ tài chính - đất đai mới, như khai thác giá trị đất tăng thêm (land value capture), chuyển đổi chức năng đất, hoặc hình thức đối tác công - tư (PPP) trong phát triển hạ tầng.

Kinh nghiệm thế giới cho thấy TOD là một chính sách công có tính pháp lý cao. Chính sách này nhằm mục tiêu huy động các nguồn lực xã hội hóa thực hiện đầu tư các dự án thuộc vùng phụ cận các nhà ga tuyến đường sắt đô thị, các tuyến cao tốc theo các đồ án quy hoạch đã được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt nhằm tạo sự đồng bộ trong

[2] Khoản 3 Điều 2 Nghị quyết 98/2023/QH15.

[3] Suzuki, H., Cervero, R., & Iuchi, K. (2013). Transforming Cities with Transit: Transit and Land-Use Integration for Sustainable Urban Development. World Bank.

phát triển đô thị và giao thông. Chính sách này đã được một số quốc gia trong khu vực như Singapore, Hồng Kông (Trung Quốc) thực hiện thành công. Theo đó, để thực hiện chính sách này, quy định cho phép Thành phố được sử dụng ngân sách Thành phố lập dự án đầu tư công độc lập để thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, thu hồi đất và đấu giá khu đất thuộc vùng phụ cận làm cơ sở triển khai các dự án phát triển đô thị theo quy hoạch được cấp có thẩm quyền phê duyệt[4].

2.2. Quy định thúc đẩy mô hình phát triển đô thị theo định hướng giao thông công cộng tại Thành phố Hồ Chí Minh

Nghị quyết 98/2023/QH15 cho phép thí điểm mô hình phát triển đô thị theo định hướng phát triển giao thông công cộng (TOD) với các cơ chế chính sách cụ thể sau:

a) Về nguồn vốn đầu tư:

Hội đồng nhân dân Thành phố quyết định sử dụng ngân sách địa phương để triển khai dự án đầu tư công độc lập nhằm thực hiện công tác bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đối với các dự án đầu tư theo đồ án thiết kế đô thị riêng, đồ án quy hoạch đô thị vùng phụ cận các nhà ga thuộc các tuyến đường sắt được cấp có thẩm quyền phê duyệt, vùng phụ cận các nút giao thông dọc tuyến đường Vành đai 3 thuộc địa phận Thành phố để thu hồi đất, chỉnh trang, phát triển đô thị, thực hiện tái định cư, tạo quỹ đất để đấu giá lựa chọn nhà đầu tư các dự án đầu tư phát triển đô thị, thương mại, dịch vụ theo quy định của pháp luật;

b) Về thẩm quyền, trình tự, thủ tục đầu tư:

Thẩm quyền, trình tự, thủ tục đầu tư, xây dựng đối với dự án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư quy định tại điểm a khoản này được thực hiện theo thẩm quyền, trình tự, thủ tục của dự án đầu tư công nhóm A theo tiêu chí quy định của pháp luật về đầu tư công;

c) Về quy hoạch và khai thác giá trị nguồn lực đất đai

Đối với vùng phụ cận các nhà ga, các nút giao thông quy định tại điểm a khoản này, Ủy ban nhân dân Thành phố được quyết định điều chỉnh mật độ xây dựng, chỉ tiêu hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội so với quy định tại quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về quy hoạch xây dựng đối với khu vực đô thị hiện hữu nhưng phải bảo đảm đáp ứng về hệ thống hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội và các chỉ tiêu quy hoạch kiến trúc được xác định trong nội dung đồ án quy hoạch phân khu, quy hoạch chung Thành phố;

Việc thu hồi đất đối với các dự án quy định tại điểm a khoản này phải đáp ứng đầy đủ các điều kiện sau đây: dự án đã được phê duyệt chủ trương đầu tư và thuộc kế hoạch đầu tư công trung hạn của Thành phố; vị trí, ranh giới, diện tích đất thu hồi của

[4] Dự thảo Đề án phát triển đường sắt đô thị Thành phố Hồ Chí Minh theo Kết luận số 49-KL/TW của Bộ Chính trị của Uỷ ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh năm 2024.

dự án trong vùng phụ cận đã được xác định trong đồ án quy hoạch đô thị, đồ án thiết kế đô thị riêng, quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất hằng năm cấp huyện. Từ 1/7/2025, khi thực hiện chính quyền địa phương hai cấp, theo quy định tại Điều 20 Nghị định 151/2025/NĐ-CP ngày 12/6/2025 của Chính phủ quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương 02 cấp, phân quyền, phân cấp trong lĩnh vực đất đai, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện được chuyển thành kế hoạch sử dụng đất cấp xã.

Yếu tố quyết định đến sự thành công trong thực hiện mô hình phát triển đô thị theo hướng giao thông công cộng (TOD) chính là quỹ đất. Việc thu hồi đất tại các vùng phụ cận đã được quy định tại điểm d Khoản 4 Điều 39 Luật Đất đai 2013 và tại Điều 65 Luật Đất đai 2024. Theo đó, cho phép xác định vị trí đất thu hồi trong vùng phụ cận để thực hiện dự án tái định cư tại chỗ, nhà ở, thương mại, dịch vụ, sản xuất, kinh doanh. Tuy nhiên, Luật Đất đai năm 2013 không quy định việc Nhà nước thu hồi để thực hiện các dự án tái định cư tại chỗ, nhà ở, thương mại, dịch vụ, sản xuất, kinh doanh trong vùng phụ cận của các dự án xây dựng, chỉnh trang khu đô thị. Nhằm tạo mặt bằng sạch tổ chức đấu giá các khu đất để có nguồn lực triển khai thực hiện các dự án giao thông quy mô lớn, đảm bảo nguồn thu của ngân sách nhà nước từ chênh lệch địa tô của các khu đất đem lại thì cần phải có chính sách quy định như đã được chấp thuận tại Nghị quyết 98.

Luật Đầu tư công chỉ cho phép tách giải phóng mặt bằng đối với các dự án quan trọng quốc gia, dự án nhóm A. Đối với dự án nhóm B, nhóm C, Luật Đầu tư công không cho phép tách riêng việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, giải phóng mặt bằng thành dự án độc lập. Hiện nay, Quốc hội đã cho phép Khánh Hòa tách việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, giải phóng mặt bằng thành dự án độc lập đối với các dự án nhóm B trong lĩnh vực giao thông, thủy lợi. Vì vậy, quy định cho phép tách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đối với các dự án thuộc khu vực lân cận không phụ thuộc quy mô dự án là một trong những cơ chế đặc thù để tháo gỡ khó khăn trên.

3. Thực trạng quy định pháp luật và thực tiễn thực hiện mô hình phát triển đô thị theo hướng giao thông công cộng tại Thành phố Hồ Chí Minh

Việc TP.HCM được thí điểm mô hình phát triển đô thị theo định hướng phát triển giao thông công cộng (TOD) là một bước đột phá mạnh mẽ bởi đây là một trong những giải pháp quan trọng để giải phóng giá trị đất đai, tạo nguồn tài chính cho phát triển hạ tầng đô thị. Với quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội thành phố, quy hoạch, kế hoạch, công trình, dự án hạ tầng giao thông đô thị, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch không gian đô thị... thì với cơ chế này, thành phố hoàn toàn có thể huy động tài chính từ đất đai, tạo ra nguồn thu cho ngân sách địa phương ngay cả trước

khi thực hiện đầu tư hạ tầng; hay có thể nói thành phố có thể tạo ra nguồn thu trả trước từ đất đai để có thể linh hoạt hơn rất nhiều trong việc quyết định đầu tư kết cấu hạ tầng kỹ thuật theo trật tự ưu tiên của mình.

Đây cũng chính là tiền đề để TP.HCM sử dụng ngân sách địa phương triển khai các dự án đầu tư công, hay các dự án hợp tác công - tư đối với các dự án đầu tư theo đồ án thiết kế đô thị riêng, đồ án quy hoạch đô thị vùng phụ cận các tuyến đường bộ, đường sắt, vùng phụ cận các nhà ga, nút giao thông dọc theo tuyến. Tuy nhiên, trong quá trình triển khai thực hiện, TP.HCM đã gặp phải một số vướng mắc pháp lý như sau:

3.1. Về trình tự, thủ tục, thẩm quyền đầu tư

Dự án hạ tầng giao thông trọng điểm như dự án đường sắt đô thị là dự án có quy mô lớn, công nghệ kỹ thuật phức tạp, lần đầu tiên được triển khai ở trong nước nên do nhiều yếu tố khách quan chưa thể lường hết được, đặc biệt công tác giải phóng mặt bằng sẽ tác động đến dự án. Việc tăng tổng mức đầu tư các dự án thành phần dẫn đến điều chỉnh chủ trương đầu tư sẽ phải thực hiện qua nhiều bước. Thực tiễn triển khai các dự án đường sắt đô thị tại Hà Nội và TP.HCM thời gian qua cho thấy khi điều chỉnh chủ trương đầu tư mất nhiều thời gian, ảnh hưởng lớn đến tiến độ triển khai dự án[5].

Trình tự, thủ tục quyết định điều chỉnh chủ trương đầu tư đối với dự án quan trọng quốc gia, thực hiện theo quy định tại Điều 19 Luật Đầu tư công qua 5 bước như sau: (i) Cơ quan cấp thẩm quyền giao cơ quan chuẩn bị đầu tư lập Báo cáo nghiên cứu tiền khả thi điều chỉnh; thành lập Hội đồng thẩm định để thẩm định; hoàn thiện Báo cáo nghiên cứu tiền khả thi điều chỉnh để trình Thủ tướng Chính phủ; (ii) Thủ tướng Chính phủ giao Hội đồng thẩm định nhà nước thẩm định; (iii) trước 60 ngày Quốc hội họp, Chính phủ trình Quốc hội xem xét, quyết định điều chỉnh; (iv) Cơ quan của Quốc hội thẩm tra Báo cáo nghiên cứu tiền khả điều chỉnh; (v) Quốc hội xem xét, thông qua nghị quyết về điều chỉnh chủ trương đầu tư. Nội dung chủ yếu xem xét khi điều chỉnh tương tự khi phê duyệt chủ trương đầu tư dự án được quy định tại khoản 5 Điều 19 Luật Đầu tư công: mục tiêu, quy mô, sơ bộ tổng mức đầu tư, công nghệ chính, địa điểm, thời gian, tiến độ thực hiện, cơ chế và giải pháp, chính sách thực hiện.

Dự án đường sắt đô thị có vai trò quan trọng đối với phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh nên việc đảm bảo mục tiêu, quy mô, tổng mức đầu tư của dự án là rất cần thiết, do đó trường hợp cần điều chỉnh các nội dung liên quan đến mục tiêu, quy mô, tổng mức đầu tư vẫn thuộc thẩm quyền của Quốc hội như quy định tại Điều 34 Luật Đầu tư

[5] Tuyến số 3, đoạn Nhổn - ga Hà Nội đã mất gần 9 tháng để thực hiện thủ tục phê duyệt điều chỉnh chủ trương đầu tư cho dự án nhóm A

công[6]; các trường hợp còn lại để giảm thiểu trình tự thủ tục, kiến nghị phân cấp Thủ tướng Chính phủ quyết định điều chỉnh chủ trương đầu tư Dự án. Tuy nhiên, Quốc hội chỉ tổ chức họp định kỳ 2 lần/năm (không tính các cuộc họp bất thường) trong khi Hội đồng nhân dân Thành phố có thể họp những phiên đột xuất; việc chờ báo cáo Quốc hội thông qua điều chỉnh chủ trương đầu tư sẽ ảnh hưởng đến tiến độ thực hiện Dự án. Do đó việc ủy quyền Hội đồng nhân dân Thành phố điều chỉnh chủ đầu tư khi dự án khi thay đổi mục tiêu, quy mô, tổng mức đầu tư và của dự án sẽ đẩy nhanh tiến độ thực hiện dự án.

Thực tiễn triển khai các dự án đường sắt cho thấy có những nội dung trong điều chỉnh chủ trương không thay đổi mục tiêu, quy mô, tổng mức đầu tư như: giải phóng mặt bằng chậm, kéo dài tiến độ thực hiện dự án, thay đổi nguồn vốn,... trong trường hợp này để rút ngắn tiến độ điều chỉnh chủ trương đầu tư, kiến nghị phân cấp Chủ tịch Ủy ban nhân dân quyết định điều chỉnh chủ trương đầu tư khi không thay đổi mục tiêu, quy mô, tổng mức đầu tư của dự án[7].

3.2. Về nguồn lực đất đai đầu tư phát triển phát triển hạ tầng giao thông

Hiện nay, vướng mắc trong giải phóng mặt bằng là "điểm nghẽn" rất lớn ảnh hưởng đến tiến độ thực hiện đối với tất cả các loại dự án có yêu cầu thu hồi và sử dụng đất. Tuy nhiên, công tác giải phóng mặt bằng là công tác rất khó khăn, ảnh hưởng trực tiếp đến quyền lợi, nơi ở và sinh kế của người dân có đất bị thu hồi, tiềm tàng các nguy cơ về trật tự, an toàn xã hội. Đối với dự án đầu tư kinh doanh sử dụng nguồn vốn ngoài ngân sách nhà nước, do đặc thù của loại dự án này là đã có sẵn mặt bằng sạch (theo hình thức đấu giá) hoặc việc bồi thường hỗ trợ tái định cư chỉ được thực hiện sau khi đã xác định được nhà đầu tư (thông qua hình thức đấu thầu hoặc chấp thuận nhà đầu tư), việc tách công tác bồi thường, hỗ trợ, tái định cư không thể thực hiện được như đối với dự án đầu tư công. Trong khi đó, để đẩy mạnh tiến độ, quá trình phục hồi và phát triển kinh tế thành phố, rất cần triển khai sớm các công trình, dự án lớn, nhất là về hạ tầng kỹ thuật (giao thông) và hạ tầng khu đô thị mới như Dự án cải tạo bờ Bắc kênh Đôi, Dự án đầu tư xây dựng đường Vành đai 4, Dự án Cao tốc Thành phố Hồ Chí Minh - Mộc Bài, Dự

[6] Khoản 1 Điều 34 Luật Đầu tư công quy định *"cấp quyết định chủ trương đầu tư dự án thì có thẩm quyền quyết định điều chỉnh chủ trương đầu tư dự án đó*". Đây là dự án quan trọng quốc gia do Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư nên trường hợp phải điều chỉnh chủ trương đầu tư dự án do Quốc hội quyết định.

Khoản 5 Điều 43 Luật đầu tư công quy định *"Trường hợp điều chỉnh làm tăng tổng mức đầu tư dự án lớn hơn tổng mức đầu tư đã được cấp có thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư, dự án phải thực hiện trình tự, thủ tục quyết định điều chỉnh chủ trương đầu tư trước khi cấp có thẩm quyền quyết định điều chỉnh dự án."*

[7] Theo Điều 23 Luật Đầu tư công qua 3 bước như sau: (i) Cấp có thẩm quyền giao cơ quan chuẩn bị đầu tư lập Báo cáo NCTKT điều chỉnh để trình Thủ tướng Chính phủ; (ii) Thủ tướng Chính phủ giao Hội đồng thẩm định nhà nước hoặc một cơ quan chủ trì thực hiện thẩm định; (iii) hoàn chỉnh BCTKT điều chỉnh trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định. Giảm được 3 bước so với trình Quốc hội thông qua chủ trương đầu tư.

án đầu tư xây dựng đường Vành đai 2, Dự án khu Bình Quới – Thanh Đa, Dự án Công viên khoa học công nghệ tại Thành phố Hồ Chí Minh, Cầu Thủ Thiêm 4, Cầu Cần Giờ, Cầu đường Nguyễn Khoái; đây cũng là mong muốn của các nhà đầu tư có năng lực, có cam kết đầu tư lâu dài tại Thành phố.

3.2.1. Khai thác giá trị quỹ đất xung quanh các dự án đầu tư kết cấu hạ tầng hạ tầng giao *thông*

Để xây dựng một hệ thống giao thông công cộng hiện đại, bao gồm tàu điện ngầm, tàu điện trên cao và mạng lưới xe buýt đồng bộ, cần một nguồn lực tài chính khổng lồ. Chi phí không chỉ dừng lại ở việc xây dựng cơ sở hạ tầng, mà còn bao gồm các chi phí vận hành, bảo trì và nâng cấp theo thời gian. Trong bối cảnh này, khai thác nguồn lực từ đất đai được coi là giải pháp then chốt. Đất đai là nguồn lực quý giá, đặc biệt tại các khu đô thị lớn như TP.HCM, nơi giá trị đất đai đang tăng cao. Tuy nhiên, vấn đề không chỉ là khai thác, mà còn là cách quản lý và điều chỉnh giá trị đất đai một cách hợp lý và hiệu quả. Điều này đòi hỏi tầm nhìn chiến lược trong quy hoạch và thực hiện.

Năm 2020, Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư được ban hành tạo cơ sở pháp lý quan trọng để thu hút nguồn lực từ doanh nghiệp, khu vực tư nhân để xây dựng, phục vụ cho phát triển cơ sở hạ tầng đô thị. Các loại hợp tác giữa khu kinh tế tư nhân và khu vực ngoài nhà nước được quy định tại Điều 45 về phân loại hợp đồng dự án PPP. Tuy nhiên, thực tế diễn ra trong những năm qua việc triển khai hợp tác để xây dựng đô thị mới, chỉnh trang đô thị gặp không ít vướng mắc, không thể triển khai nhanh chóng[8] khi mà sự hoài nghi của chủ sở hữu các lô đất nằm trong khu vực cần chỉnh trang, cải tạo đối với lợi ích giá trị địa tô chênh lệch, tăng thêm không được phân chia bình đẳng.

Luật Đất đai năm 2024 vừa có hiệu lực, các chính sách liên quan đến đất đai đã có những điều chỉnh quan trọng, nhằm khai thác tối đa giá trị từ đất. Chính sách này không chỉ tạo ra nguồn thu cho Nhà nước, mà còn bảo đảm quyền lợi cho người dân, giúp họ hưởng lợi từ việc tăng giá trị đất đai. Việc điều chỉnh giá đất có thể tạo ra cơ chế mà cả Nhà nước và người dân đều có lợi, từ đó khuyến khích sự đồng thuận trong việc sử dụng và phát triển đất đai[9]. Tuy nhiên, để khai thác hiệu quả nguồn lực từ đất,

[8] Theo báo cáo của Bộ Tài chính, tính đến tháng 3 năm 2025, có tổng cộng 1.136 dự án đang gặp khó khăn, vướng mắc. Trong đó, 60 dự án thuộc hình thức PPP đang gặp các vấn đề cần tháo gỡ. Bộ Tài chính đã phân loại các khó khăn, vướng mắc thành 17 nhóm vấn đề, bao gồm: xử lý tài sản công, quản lý và sử dụng vốn đầu tư công, chuyển mục đích sử dụng đất, dừng hoặc chấm dứt hoạt động dự án, v.v.

[9] Ngày 21/10/2024, UBND TPHCM ban hành Quyết định 79/2024/QĐ-UBND về sửa đổi, bổ sung Quyết định 02/2020/QĐ-UBND về Bảng giá đất Thành phố Hồ Chí Minh. Bảng giá đất này tiệm cận giá thị

TP.HCM phải đối mặt với nhiều thách thức khác. Trước hết là định giá đất sao cho hợp lý, phản ánh đúng giá trị thị trường, song cũng phải phù hợp với khả năng chi trả của người dân và doanh nghiệp. Nếu giá đất được định giá quá cao, sẽ tạo gánh nặng cho các nhà đầu tư và người dân, làm giảm sức hút của thị trường và kìm hãm sự phát triển.

3.2.2. Thu hồi, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư

Trình tự thực hiện công tác thu hồi đất để phát triển kinh tế xã hội tại thời điểm Nghị quyết 98/2023/QH15 ban hành, được thực hiện quy định tại Điều 69 Luật Đất đai năm 2013[10] mất rất nhiều thời gian khi phải thông qua các bước: Xây dựng và thực hiện kế hoạch thu hồi đất, điều tra, khảo sát, đo đạc, kiểm đếm; Lập, thẩm định phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; Quyết định thu hồi đất, phê duyệt và tổ chức thực hiện phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Do đó, Nghị quyết số 98/2023/QH15 (tại khoản 12 Điều 6) đã cho phép TP.HCM thí điểm thực hiện công tác điều tra, khảo sát, đo đạc, kiểm đếm, xác minh nguồn gốc đất, tài sản gắn liền với đất trước khi ban hành Thông báo thu hồi đất đối với một số dự án.[11]

Tuy nhiên, với cơ chế thí điểm trên vẫn chưa triệt để giải phóng được những bất cập về trình tự, thủ tục thu hồi đất. Cụ thể là khi đưa dự án vào kế hoạch sử dụng đất hằng năm cấp huyện thì phải được ghi vốn thực hiện trong năm kế hoạch. Để được ghi vốn thực hiện trong năm kế hoạch thì dự án đầu tư phải được cấp có thẩm quyền duyệt dự án đầu tư[12]. Như vậy, một dự án đầu tư công để được phê duyệt kế hoạch sử dụng đất hằng năm cấp huyện thì phải được cấp có thẩm quyền duyệt dự án đầu tư và phải được ghi vốn thực hiện trong năm kế hoạch. Nếu dự án được cấp có thẩm quyền duyệt dự án đầu tư, được ghi vốn thực hiện trong năm kế hoạch và được phê duyệt kế hoạch sử dụng đất hằng năm cấp huyện thì theo quy định đã đủ điều kiện ban hành Thông báo Thu hồi đất để điều tra, khảo sát, đo đạc, kiểm đếm, xác minh nguồn gốc đất, tài sản gắn liền với

trường giúp cho việc định giá đất các trường hợp bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi nhà nước thu hồi đất được thực hiện theo cơ chế thị trường.

[10] Hiện nay là Điều 87 Luật Đất đai 2024.

[11] "Điều 6. Về quản lý đô thị, tài nguyên, môi trường

12. Việc thực hiện chuẩn bị thu hồi đất của một số dự án tại Thành phố được thực hiện như sau:

a) Đối với các dự án xây dựng khu công nghiệp, khu công nghệ cao, kết cấu hạ tầng kỹ thuật cấp quốc gia, địa phương, giao thông, khu văn hóa, thể thao, vui chơi giải trí cộng đồng thuộc trường hợp Nhà nước thu hồi đất theo quy định của pháp luật về đất đai và có quy mô từ 300 ha trở lên hoặc có từ 1.000 hộ gia đình, cá nhân, tổ chức bị thu hồi đất trở lên, các dự án đầu tư công độc lập thực hiện bồi thường, hỗ trợ tái định cư quy định tại điểm a khoản 2 Điều 4 của Nghị quyết này, căn cứ quy hoạch sử dụng đất cấp huyện, kế hoạch sử dụng đất hằng năm cấp huyện, Hội đồng nhân dân Thành phố ban hành danh mục các dự án tổ chức thực hiện trước điều tra, khảo sát, đo đạc, kiểm đếm, xác minh nguồn gốc đất, tài sản gắn liền với đất theo trình tự, thủ tục quy định tại khoản này";

[12] Khoản 2 Điều 56 Luật Đầu tư công 2024.

đất theo quy định pháp luật. Từ 1/7/2025, theo quy định tại Điều 20 Nghị định 151/2025/NĐ-CP được chuyển thành kế hoạch sử dụng đất cấp xã.

Đồng thời, trình tự thực hiện công tác thu hồi đất để phát triển kinh tế xã hội được quy định tại Điều 87 Luật Đất đai năm 2024 cũng chưa cho phép thực hiện công tác điều tra, khảo sát, đo đạc, kiểm đếm; thu thập hồ sơ pháp lý, xác định nguồn gốc đất thu hồi và tài sản gắn liền với đất thu hồi trước khi cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành thông báo thu hồi đất. Nếu thực hiện theo đúng trình tự quy định thì mất rất nhiều thời gian khi phải thông qua các bước: Xây dựng và thực hiện kế hoạch thu hồi đất, điều tra, khảo sát, đo đạc, kiểm đếm; Lập, thẩm định phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; Quyết định thu hồi đất, phê duyệt và tổ chức thực hiện phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.

Việc thu hồi đất các dự án vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng phải có trong kế hoạch sử dụng đất hằng năm cấp huyện đã được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt. Trước khi phê duyệt kế hoạch sử dụng đất hằng năm cấp huyện, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trình Hội đồng nhân dân cấp tỉnh thông qua danh mục công trình, dự án phải thu hồi đất[13]. Từ 1/7/2025, khi thực hiện chính quyền địa phương hai cấp, theo quy định tại Điều 20 Nghị định 151/2025/NĐ-CP được chuyển thành kế hoạch sử dụng đất cấp xã.

Trong quá trình thực hiện công tác thu hồi đất sẽ phát sinh các trường hợp: nếu người sử dụng đất bị thu hồi không phối hợp trong quá trình thực hiện điều tra, khảo sát, đo đạc, kiểm đếm thì phải quyết định cưỡng chế thực hiện quyết định kiểm đếm bắt bước và tổ chức thực hiện cưỡng chế theo Điều 88 Luật Đất đai năm 2024; nếu người có đất bị thu hồi không bàn giao đất cho tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng thì phải thực hiện cưỡng chế thu hồi đất theo Điều 89 Luật Đất đai năm 2024.

Bên cạnh đó, trên địa bàn thành phố, tình hình biến động đất đai rất lớn và hết sức phức tạp trong đó bao gồm biến động về ranh giới và chủ thể sử dụng đất, do đó việc trích lục sẽ không đảm bảo việc ban hành Thông báo thu hồi đất đúng ranh giới, đúng đối tượng sử dụng. Việc Thông báo thu hồi đất không đúng ranh giới, đối tượng sử dụng sẽ dẫn đến việc phải cập nhật, điều chỉnh, bổ sung Thông báo thu hồi và ảnh hưởng rất nhiều đến tiến độ thực hiện dự án.

Đồng thời, đối với dự án lớn như dự án phát triển hệ thống đường sắt đô thị tại TP.HCM, số lượng người dân bị ảnh hưởng nhiều thì sau khi ban hành Thông báo thu

[13] Điều 66 Luật Đất đai 2024, nội dung quy hoạch sử dụng đất cấp huyện đã xác định chỉ tiêu sử dụng đất theo nhu cầu sử dụng đất của cấp huyện và cấp xã, xác định diện tích và khoanh vùng các khu vực đã được phân bổ chỉ tiêu sử dụng đất trong quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh.

hồi đất mới thực hiện công tác đo đạc, kiểm đếm sẽ không đảm bảo tiến độ thực hiện dự án, đồng thời gây phức tạp về tình hình an ninh trật tự trong trường hợp phải tổ chức cưỡng chế theo quy định pháp luật.

3.3. Về phân bổ nguồn vốn đầu tư

Tại Công văn số 16215/SKHĐT-THQH ngày 24 tháng 12 năm 2023 về đề xuất danh mục dự án sử dụng nguồn thưởng vượt dự toán thu năm 2022 phân chia giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương và đầu tư trở lại theo cơ chế đặc thù cho TP.HCM, Sở Kế hoạch và Đầu tư đã báo cáo Ủy ban nhân dân Thành phố về thông tin liên quan tổng giá trị vốn đầu tư công trung hạn giai đoạn 2026 - 2030 còn lại có thể cân đối cho các dự án thực hiện 02 kỳ trung hạn, cụ thể:

"Căn cứ quy định tại khoản 2 Điều 89 Luật Đầu tư công năm 2019, Thành phố có thể sử dụng tối đa là 20% tổng số vốn kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2021 - 2025, tương đương với số vốn là 56.348 tỷ đồng (trên tổng số vốn trung hạn giai đoạn 2021 - 2025 là 281.742 tỷ đồng), đến nay đã cân đối bố trí cho các dự án đã được quyết định chủ trương đầu tư thực hiện trong 02 kỳ trung hạn 2021 - 2025 và 2026 - 2030 là 28.647 tỷ đồng; số vốn còn lại là 27.701 tỷ đồng có thể sử dụng để cân đối bố trí cho các dự án khác thực hiện trong 02 kỳ trung hạn (được quyết định chủ trương đầu tư sau ngày 01/01/2020".

Tại Nghị quyết số 21/NQ-HĐND ngày 14/3/2024 của Hội đồng nhân dân Thành phố nêu trên tiếp tục cân đối bố trí cho các dự án đã được quyết định chủ trương đầu tư thực hiện trong 02 kỳ trung hạn 2021 – 2025 và 2026 – 2030 là 935 tỷ đồng.

Như vậy đến thời điểm hiện nay, TP.HCM đã cân đối bố trí cho các dự án đã được quyết định chủ trương đầu tư thực hiện trong 02 kỳ trung hạn 2021 - 2025 và 2026 - 2030 là 29.582 tỷ đồng; số vốn còn lại là 26.766 tỷ đồng có thể sử dụng để cân đối bố trí cho các dự án khác thực hiện trong 02 kỳ trung hạn (được quyết định chủ trương đầu tư sau ngày 01/01/2020).

Tại khoản 2 Điều 89 Luật Đầu tư công năm 2019 quy định: "Cơ quan, tổ chức, cá nhân và người đứng đầu tổ chức quyết định chủ trương đầu tư chương trình, dự án có thời gian thực hiện trong 02 kỳ kế hoạch đầu tư công trung hạn liên tiếp phải bảo đảm tổng số giá trị tổng mức đầu tư của các chương trình, dự án phải thực hiện trong kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn sau không vượt quá 20% tổng số vốn kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn trước của Bộ, cơ quan trung ương, địa phương đó".

Với quy định nêu trên phần nào hạn chế sự chủ động của TP.HCM trong việc quyết định chủ trương đầu tư các dự án. Cụ thể vào thời điểm như năm 2024 hiện nay nếu thực hiện quyết định chủ trương đầu tư thì hầu như chắc chắn dự án sẽ nằm trong 2

giai đoạn là 2021 – 2025 và 2026 – 2030, trong đó phần lớn số vốn sẽ nằm trong giai đoạn 2026 – 2030. Nếu giới hạn "tổng mức đầu tư của các chương trình, dự án phải thực hiện trong kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn sau không vượt quá 20% tổng số vốn kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn trước" thì gần như sẽ không thể thực hiện được các dự án đầu tư có tổng mức đầu tư lớn như các dự án đường sắt đô thị[14].

4. Một số kiến nghị hoàn thiện quy định và nâng cao hiệu quả thực hiện mô hình phát triển đô thị theo định hướng giao thông công cộng

4.1. Về trình tự, thủ tục, phân cấp thẩm quyền thực hiện đầu tư

Để bảo đảm tiến độ thực hiện dự án, tăng cường phân cấp, giảm trình tự, thủ tục đầu tư, kiến nghị Quốc hội cho chấp thuận cho Hội đồng nhân dân Thành phố quyết định điều chỉnh chủ trương đầu tư Dự án khi thay đổi mục tiêu, quy mô, vượt sơ bộ tổng mức đầu tư được duyệt; phân cấp cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân Thành phố quyết định điều chỉnh chủ trương đầu tư Dự án khi không thay đổi mục tiêu, quy mô, vượt sơ bộ tổng mức đầu tư; trường hợp điều chỉnh dự án thành phần vượt tổng mức đầu tư được duyệt nhưng không vượt sơ bộ tổng mức đầu tư Dự án đã được quyết định chủ trương đầu tư thì không phải thực hiện thủ tục điều chỉnh chủ trương đầu tư của Dự án.

Mặc dù đề xuất này khác với quy định của Luật Đầu tư công, phần nào ảnh hưởng đến tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật. Tuy nhiên, việc quy định cơ chế chính sách đặc thù nhằm cụ thể hoá chủ trương của Bộ Chính trị tại Kết luận số 49-KL/TW "Nghiên cứu, ban hành các cơ chế, chính sách, giải pháp phù hợp để tháo gỡ vướng mắc, đẩy nhanh tiến trình đầu tư các tuyến đường sắt quốc gia, đường sắt đô thị". Vì vậy, việc quy định cơ chế chính sách đặc thù dành cho đường sắt đô thị, khác với quy định của Luật là có cơ sở và cần thiết để đẩy nhanh tiến độ dự án; Bảo đảm cơ sở pháp lý để Hội đồng nhân dân Thành phố, Chủ tịch Ủy ban nhân dân Thành phố chủ quyết định điều chỉnh chủ trương đầu tư dự án; Giảm thời gian thực hiện trình tự, thủ tục điều chỉnh chủ trương đầu tư dự án, bảo đảm tiến độ thực hiện dự án.

Với việc áp dụng cơ chế chính sách đặc thù này dự kiến có thể rút ngắn thời gian chuẩn bị các thủ tục khoảng 12 tháng, giảm thiểu các chi phí phát sinh trong quá trình triển khai dự án.

4.2. Chính sách phát triển quỹ đất đầu tư dự án hạ tầng giao thông

[14] Đối chiếu với tiến độ thực hiện tại Văn bản số 4484/SGTVT-XD ngày 11/04/2024 của Sở Giao thông vận tải sẽ trình Bộ Chính trị cho ý kiến về Đề án trong tháng 06/2024, trình Quốc Hội thông qua chủ trương đầu tư trong năm 2024 với quy mô tổng mức đầu tư dự kiến của dự án theo báo cáo sơ bộ của Ban Quản lý đường sắt đô thị là 25 tỷ đôla Mỹ thì việc giới hạn tỷ lệ 20% tổng số vốn kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn trước là không khả thi để thực hiện.

4.2.1. Cho phép Thành phố Hồ Chí Minh được phép áp dụng phương thức "Quy hoạch điều chỉnh đất" trong khu vực đô thị phát triển theo mô hình TOD. Cụ thể, thành phố Hồ Chí Minh được lập quy hoạch chi tiết, sắp xếp lại các lô đất trong khu vực để tăng hiệu quả sử dụng đất, tạo quỹ đất phát triển hạ tầng.

Phương thức "Quy hoạch điều chỉnh đất" tức là phương thức áp dụng cho các dự án điều chỉnh đất đai, được thực hiện nhằm thúc đẩy, cải thiện, xây dựng mới các công trình công cộng (như hạ tầng giao thông, công viên, sông, rạch...) làm thay đổi đặc điểm chức năng quy hoạch có tác dụng nâng cao giá trị sử dụng của đất, kiến tạo khu vực mang tính phát triển bền vững. Trong cơ chế này, Chủ sở hữu đất có thể phải cung cấp một phần thửa đất trong phạm vi thực hiện dự án và Chủ sở hữu đất được hoán đổi đất, giao đất sau khi việc tổ chức lại đất đai (đất thay thế) để thay thế, bổ sung đất đai trước đây của chủ sở hữu đất.

Hiện nay, quy định của pháp luật về quy hoạch hiện hành gồm Luật Quy hoạch năm 2017 ngày 24 tháng 11 năm 2017 (có hiệu lực từ ngày 01 tháng 01 năm 2019), Luật Quy hoạch đô thị ngày 17 tháng 6 năm 2009 (có hiệu lực thi hành từ ngày 01 tháng 01 năm 2010), Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của 37 Luật có liên quan đến quy hoạch, Luật Xây dựng ngày 18 tháng 6 năm 2014, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xây dựng ngày 17 tháng 06 năm 2020 và các Nghị định hướng dẫn của Chính phủ chưa quy định phương thức "Quy hoạch điều chỉnh đất".

Để giải quyết bài toán tạo nguồn lực về tài chính để phát triển đô thị, từ rất lâu, nhiều quốc gia trên thế giới đã áp dụng phương thức để người chủ sở hữu (quyền sử dụng) đất trong khu vực có dự án có thể tham gia vào quá trình phát triển các dự án với cơ chế "Quy hoạch điều chỉnh đất - Land Readjustment".

Nhằm tăng tính hấp dẫn, kêu gọi đầu tư, tạo nguồn lực từ khai thác quỹ đất các khu vực lân cận nhà ga, khu vực dự kiến phát triển TOD để đầu tư phát triển đường sắt đô thị, việc đề xuất áp dụng cơ chế "Quy hoạch điều chỉnh đất" nhằm tạo tính chủ động, giảm thủ tục, đẩy nhanh tiến trình đầu tư, sớm thu hồi vốn Nhà nước là cần thiết. Do đó, trước mắt kiến nghị chấp thuận cho TP.HCM thực hiện các nội dung sau:

Một là, bổ sung nội dung cơ chế đặc thù tại khoản 2 Điều 6 Nghị quyết số 98/2023/QH15 ngày 24/6/2023 của Quốc hội về phân cấp cho Ủy ban nhân dân Thành phố thực hiện phê duyệt điều chỉnh cục bộ quy hoạch chung xây dựng khu chức năng, điều chỉnh cục bộ quy hoạch chung đô thị, điều chỉnh cục bộ quy hoạch chuyên ngành hạ tầng kỹ thuật trong phạm vi địa giới hành chính TP.HCM đối với các đồ án quy hoạch xây dựng khu chức năng, quy hoạch đô thị đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt (bao gồm trường hợp cần thực hiện điều chỉnh, bổ sung các quy hoạch liên quan

hệ thống đường sắt, vùng phụ cận nhà ga). Quy hoạch được duyệt là cơ sở để chấp thuận chủ trương đầu tư, triển khai quy hoạch cấp dưới và đầu tư xây dựng liên quan; đồng thời là căn cứ để đề xuất điều chỉnh các quy hoạch cấp trên trong hệ thống quy hoạch quốc gia.

Hai là, cho phép TP.HCM được phép phê duyệt các chỉ tiêu trong đồ án quy hoạch[15] đối với khu vực TOD khác với tiêu chuẩn, quy hoạch hiện hành (mở rộng quy định tại Nghị quyết số 98/2023/QH15 ngày 24/6/2023 của Quốc hội). Trước mắt cần thiết nghiên cứu ban hành các giải pháp thích hợp theo hướng được phép phê duyệt các chỉ tiêu trong đồ án quy hoạch đối với khu vực TOD khác với tiêu chuẩn, quy chuẩn hiện hành, và có xu hướng tăng cao mật độ để mời gọi, thu hút quan tâm đầu tư nhất là các doanh nghiệp tổ chức có vốn nước ngoài, tận dụng hiệu quả, tránh lãng phí quỹ đất tiềm năng, có giá trị xung quanh các khu vực đầu mối hạ tầng giao thông quan trọng của Thành phố.

Ba là, cho phép TP.HCM được áp dụng chính sách "quy hoạch điều chỉnh đất" như một phương án lựa chọn trong công tác giải phóng mặt bằng bên cạnh các hình thức bồi thường khi nhà nước thu hồi đất theo quy định của Luật Đất đai 2024. Điều 219 Luật Đất đai năm 2024 cho phép góp quyền sử dụng đất, điều chỉnh lại đất đai. Đây là cơ sở pháp lý để tổ chức lại không gian đô thị trên cơ sở sự tham gia (góp đất và nhận lại diện tích đất nhỏ hơn) của cộng đồng người dân địa phương. Nếu cơ chế "quy hoạch điều chỉnh đất" được tổ chức thực hiện sẽ hạn chế được các trường hợp không cần thiết thực hiện việc thu hồi đất mà cho phép chủ sử dụng đất được quyền lựa chọn hoán đổi hoặc góp quyền sử dụng đất vào quỹ đất chung để phát triển các dự án giao thông công cộng, trên cơ sở đó, được phân chia lợi nhuận một cách hợp lý.

4.2.2. Cho phép thành phố Hồ Chí Minh thực hiện điều tra, khảo sát, đo đạc, kiểm đếm; thu thập hồ sơ pháp lý, xác định nguồn gốc đất thu hồi và tài sản gắn gắn liền với đất thu hồi trước khi cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành thông báo thu hồi đất (không phân biệt quy mô và số trường hợp bị ảnh hưởng)

Việc triển khai công tác bồi thường giải phóng mặt bằng thường mất rất nhiều thời gian, nhất là dự án có quy mô lớn như dự án phát triển hệ thống đường sắt đô thị TP.HCM. Do đó, rất cần cơ chế đặc thù để cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện trước công tác điều tra, khảo sát, đo đạc, kiểm đếm để phục vụ việc lập phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư cho đối tượng có đất bị thu hồi; từ đó sẽ rút ngắn được thời

[15] Chỉ tiêu quy hoạch là các thông số kỹ thuật nhằm thể hiện các mục tiêu, chiến lược, định hướng quy hoạch. Hệ thống các chỉ tiêu quy hoạch đã được quy định tại các Luật, Nghị định, Thông tư, Quy chuẩn, Tiêu chuẩn và được xác định trong hồ sơ đồ án quy hoạch

gian triển khai dự án, giảm bớt áp lực về tiến độ thực hiện cho các Nhà đầu tư trong việc triển khai dự án, góp phần đẩy nhanh tiến độ tăng trưởng GRDP của Thành phố.

Các trình tự, thủ tục sau khi ban hành thông báo thu hồi đất được tiếp tục thực hiện theo quy định của điều 87 Luật Đất đai năm 2024 (nhưng không thực hiện lại thủ tục điều tra, khảo sát, đo đạc, kiểm đếm; thu thập hồ sơ pháp lý, xác định nguồn gốc đất thu hồi và tài sản gắn liền với đất thu hồi do đã thực hiện trước đó). Việc điều tra, khảo sát, đo đạc, kiểm đếm; thu thập hồ sơ pháp lý, xác định nguồn gốc đất thu hồi và tài sản gắn liền với đất thu hồi trước khi cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành thông báo thu hồi đất theo chính sách này không ảnh hưởng lớn đến quyền lợi của người dân cũng như có ý kiến thực tiễn, vì rút ngắn thời gian thực hiện khoảng 5-6 tháng so với quy định.

Việc Quốc hội chấp thuận cho thực hiện trước việc điều tra, khảo sát, đo đạc, kiểm đếm; thu thập hồ sơ pháp lý, xác định nguồn gốc đất thu hồi và tài sản gắn liền với đất thu hồi trước khi cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành thông báo thu hồi đất là biện pháp kỹ thuật nhằm rút ngắn thời gian thực hiện công tác thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; kết quả điều tra, khảo sát, đo đạc, kiểm đếm; thu thập hồ sơ pháp lý, xác định nguồn gốc đất thu hồi và tài sản gắn liền với đất thu hồi để cập nhật, làm cơ sở ban hành Thông báo thu hồi đất cũng như để chuẩn bị cho công tác lập, thẩm định phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.

Do đó, kiến nghị Chính phủ và Quốc hội cho phép Ủy ban nhân dân TP.HCM được tiến hành điều tra, khảo sát, đo đạc, kiểm đếm; thu thập hồ sơ pháp lý, xác định nguồn gốc đất thu hồi và tài sản gắn liền với đất thu hồi ngay sau khi chủ trương đầu tư thực hiện dự án được phê duyệt mà không chờ đến Thông báo thu hồi đất được ban hành mới thực hiện nhằm đảm bảo công tác ban hành Thông báo thu hồi đất đúng ranh giới, đúng đối tượng sử dụng, tránh bổ sung, điều chỉnh nhiều lần, mất thời gian ảnh hưởng đến tiến độ chung dự án. Đặc biệt, đây dự án lớn, trọng điểm, cấp bách cần hoàn thành sớm công tác thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư để đáp ứng yêu cầu về phát triển kinh tế xã hội, vì lợi ích quốc gia, công cộng.

4.3. Về cơ chế huy động nguồn vốn đầu tư

4.3.1. Đề xuất tổng mức dư nợ vay không vượt quá 120% số thu ngân sách thành phố được hưởng theo phân cấp, trường hợp vượt quá 120% thì Quốc hội xem xét, điều chỉnh tăng mức dư nợ vay phù hợp theo nhu cầu thực tế của thành phố.

Nghị quyết số 98/2023/QH15 cho phép Thành phố được vay thông qua phát hành trái phiếu chính quyền địa phương, vay từ các tổ chức tài chính trong nước, các tổ chức khác trong nước và từ nguồn vay nước ngoài của Chính phủ vay về cho Thành phố

vay lại với tổng mức dư nợ vay không vượt quá 120% số thu ngân sách Thành phố được hưởng theo phân cấp. Tổng mức vay và bội chi ngân sách Thành phố hằng năm do Quốc hội quyết định theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước[16]. Hằng năm, trong quá trình chấp hành ngân sách, Hội đồng nhân dân Thành phố được chủ động quyết định cụ thể nguồn vay trong nước và nguồn vay lại vốn vay nước ngoài của Chính phủ bảo đảm trong tổng mức vay và mức bội chi ngân sách Thành phố đã được Quốc hội quyết định, Thủ tướng Chính phủ giao."[17]

Căn cứ theo các quy định hiện hành về hạn mức dư nợ vay tối đa của Thành phố không vượt quá 120%. Do mức dư nợ vay không được vượt quá hạn mức dư nợ vay tối đa được phép nên khi Thành phố đạt hạn mức dư nợ vay tối đa thì không thể huy động thêm nguồn vốn vay để đầu tư các dự án[18]. Tuy nhiên, nhu cầu cho các dự án giai đoạn hiện nay của Thành phố là rất lớn, nguồn thu ngân sách địa phương được hưởng theo phân cấp của Thành phố không thể đáp ứng nên cần phải huy động bổ sung thêm dưới nhiều hình thức khác. Vì vậy, cần thiết xây dựng chính sách trong trường hợp vượt quá hạn mức dư nợ vay tối đa theo các quy định hiện nay thì Quốc hội xem xét, điều chỉnh tăng mức dư nợ vay phù hợp theo thực tế và tổng mức vay và bội chi ngân sách Thành phố hằng năm được Quốc hội quyết định đảm bảo đủ nhu cầu nguồn vốn vay trong năm của Thành phố.

Mặc dù chính sách phát sinh quy định khác về cùng vấn đề so với Luật Ngân sách nhà nước nhưng đảm bảo phù hợp với thẩm quyền của Quốc hội trong việc ban hành Nghị quyết để quy định "Thực hiện thí điểm một số chính sách mới thuộc thẩm quyền của Quốc hội nhưng chưa có luật điều chỉnh hoặc khác với quy định của luật hiện hành"[19]. Việc quy định như trên sẽ bảo đảm cho Thành phố có thêm dư địa vay, bổ sung nguồn lực để đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng, qua đó góp phần giúp người dân có điều kiện thuận lợi trong việc hưởng thụ các dịch vụ, hạ tầng giao thông.

---

[16] Khoản 5 Điều 7 Luật Ngân sách nhà nước 2015, Nguyên tắc cân đối ngân sách nhà nước:
"5. Bội chi ngân sách địa phương:
b) Bội chi ngân sách địa phương được bù đắp bằng các nguồn vay trong nước từ phát hành trái phiếu chính quyền địa phương, vay lại từ nguồn Chính phủ vay về cho vay lại và các khoản vay trong nước khác theo quy định của pháp luật;
c) Bội chi ngân sách địa phương được tổng hợp vào bội chi ngân sách nhà nước và do Quốc hội quyết định. Chính phủ quy định cụ thể điều kiện được phép bội chi ngân sách địa phương để bảo đảm phù hợp với khả năng trả nợ của địa phương và tổng mức bội chi chung của ngân sách nhà nước."

[17] Khoản 4 Điều 5 Nghị quyết số 98/2023/QH15.

[18] Trường hợp Thành phố giải ngân hết số vốn vay ODA của các dự án đang triển khai và huy động nguồn vốn vay thực hiện Đề án phát triển hệ thống đường sắt đô thị Thành phố Hồ Chí Minh theo Kết luận số 49-KL/TW của Bộ Chính trị thì dự kiến số dư nợ của Thành phố vượt hạn mức dư nợ vay tối đa.

[19] Khoản 2 Điều 15 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

4.3.2. Cho phép Thành phố Hồ Chí Minh được quyết định việc sử dụng vốn đầu tư công có thời gian thực hiện trong 02 kỳ kế hoạch đầu tư công trung hạn liên tiếp, có tổng mức đầu tư dự án phải thực hiện trong kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn sau vượt quá 20% tổng số vốn kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn trước.

Đề xuất Quốc hội chấp thuận bỏ tỷ lệ giới hạn 20% tổng mức đầu tư dự án phải thực hiện trong kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn sau so với tổng số vốn kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn trước nhằm giúp Thành phố chủ động hơn trong quá trình quyết định chủ trương đầu tư và xây dựng kế hoạch bố trí vốn cho các dự án lớn như dự án đường sắt đô thị mà không làm ảnh hưởng đến các dự án khác đã được chấp thuận đầu tư hoặc đang trong giai đoạn hoàn thiện trình tự, thủ tục để thực hiện.

5. Kết luận

Nghị quyết 98/2023/QH15 đem lại cơ hội lớn, có tính đột phá để Thành phố tháo gỡ khó khăn, khơi thông nguồn lực, tạo đà phát triển, khai thác tiềm năng, thế mạnh của Thành phố. Việc Thành phố Hồ Chí Minh được thí điểm mô hình phát triển đô thị theo định hướng phát triển giao thông công cộng (TOD) là một bước đột phá mạnh mẽ bởi đây là một trong những giải pháp quan trọng để giải phóng giá trị đất đai, tạo nguồn tài chính cho phát triển hạ tầng đô thị. Sự phát triển vượt bậc của các khu dân cư, thương mại, dịch vụ hiện đại dọc theo các tuyến giao thông bộ, sắt mới Điện Biên Phú, Võ Nguyên Giáp, Mai Chí Thọ, Nguyễn Hữu Thọ, Nguyễn Văn Linh, Huỳnh Tấn Phát, Võ Chí Công, Nguyễn Cơ Thạch... là ví dụ cụ thể minh họa cho triển vọng của mô hình này.

Tuy nhiên, sự thành công của cơ chế này phụ thuộc nhiều vào việc ban hành các quy định hướng dẫn chi tiết dưới luật/nghị quyết của Quốc hội, nhất là trong: đấu giá quyền sử dụng đất công; xây dựng chiến lược, kế hoạch quản lý, sử dụng dất; quy chế bảo đảm công bằng, công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong thu hồi, đền bù giải phóng mặt bằng, đấu giá quyền sử dụng đất... Do vậy, cần tiếp tục xây dựng các cơ chế, chính sách đặc thù, vượt trội nhằm tạo cơ sở pháp lý hữu hiệu để phát huy tiềm năng, lợi thế, tạo đột phá, giải quyết các điểm nghẽn, nút thắt về phát triển kinh tế xã hội của thành phố./.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Quốc hội (2013), *Luật Đất đai, Luật số 45/2013/QH13* ban hành ngày 29 tháng 11 năm 2013.

2. Quốc hội (2024), *Luật Đất đai, Luật số 31/2024/QH15* ban hành ngày 18 tháng 01 năm 2024.

3. Quốc hội (2019), *Luật Đầu tư công, Luật số 39/2019/QH14* ban hành ngày 13 tháng 06 năm 2019.

4. Quốc Hội (2017), *Nghị quyết 54/2017/QH14* ban hành ngày 24/11/2017 về thí điểm cơ chế, chính sách đặc thù phát triển Thành phố Hồ Chí Minh.

5. Quốc hội (2023), *Nghị quyết 98/2023/QH15* ban hành ngày 24/06/2023 về thí điểm cơ chế, chính sách đặc thù phát triển Thành phố Hồ Chí Minh.

6. Chính phủ (2023), *Tờ trình số 236/Ttr-CP* ngày 17/05/2023 dự thảo Nghị quyết của Quốc hội về thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Hồ Chí Minh.

7. Báo cáo ngày 05/10/2024 của Thành ủy Thành phố Hồ Chí Minh phục vụ buổi làm việc với Đoàn công tác của Đảng đoàn Quốc hội.

8. Trà Giang (2024), *Người dân hưởng lợi từ mô hình TOD*, Sài gòn Giải phóng điện tử, truy cập tại https://dttc.sggp.org.vn/nguoi-dan-huong-loi-tu-mo-hinh-tod-post115342.html, truy cập ngày 5/10/2024.

9. Trần Văn (2024), *Tiếp tục cụ thể hóa Nghị quyết 98/2023/QH15 của Quốc hội để giải phóng tiềm năng phát triển của Thành phố Hồ Chí Minh*, Kỷ yếu Hội thảo Khoa học cấp bộ Thành phố Hồ Chí Minh sau một năm thực hiện Nghị quyết 98/2023/QH15 của Quốc hội, Học viện Cán bộ Thành phố Hồ Chí Minh, 14/05/2024.

10. Suzuki, H., Cervero, R., & Iuchi, K. (2013), *Transforming Cities with Transit: Transit and Land-Use Integration for Sustainable Urban Development*, World Bank.

11. Uỷ ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh (2024), Dự thảo Đề án phát triển đường sắt đô thị thành phố Hồ Chí Minh theo Kết luận số 49-KL/TW của Bộ Chính trị.