

MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ KINH TẾ ĐẤT TRONG THI HÀNH LUẬT ĐẤT ĐAI 2013

PGS. TS. Nguyễn Văn Xa

*Nguyên Cục trưởng Cục quản lý công sản -
Bộ Tài chính*

Không phải “hiện nay” mà từ thời khai thiên lập địa đến nay, nhất là khi loài người biết sản xuất nông nghiệp để nuôi sống mình và mãi mãi về sau, đất đai vẫn là tài nguyên quốc gia vô cùng quý giá và có giới hạn, là tư liệu sản xuất đặc biệt không thể thay thế được của nông nghiệp, lâm nghiệp; là yếu tố hàng đầu của môi trường sống; là địa bàn phân bố dân cư, phân bố nguồn lực xã hội cho đầu tư phát triển; đảm bảo quốc phòng và an ninh của mỗi quốc gia.

Ở Việt Nam, đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu; do đó vai trò kinh tế - Nguồn lực cho đầu tư phát triển của đất đai là rất lớn. Sau đây chúng tôi xin được trình bày một số vấn đề về kinh tế đất trong thi hành luật đất đai 2013.

I./ Thực trạng của giá đất do Nhà nước quy định:

Điểm c khoản 1 Điều 112 luật đất đai 2013: quy định nguyên tắc, phương pháp định giá đất: “ phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường của loại đất có cùng mục đích sử dụng đã chuyên nhượng, giá trúng đấu giá quyền sử dụng đất đối với những nơi có đấu giá quyền sử dụng đất hoặc thu nhập từ việc sử dụng đất.”

Điều 113 quy định: “Trong thời gian thực hiện khung giá đất mà giá đất phổ biến trên thị trường tăng từ 20% trở lên so với giá tối đa hoặc giảm từ 20% trở lên so với giá tối thiểu trong khung giá đất thì chính phủ điều chỉnh khung giá đất cho phù hợp “ Khoản 1 điều 114 Luật đất đai 2013 quy định... “ Trong thời gian thực hiện bảng giá đất, khi chính phủ điều chỉnh khung giá đất hoặc giá đất phổ biến trên thị trường có biến động thì UBND cấp tỉnh điều chỉnh bảng giá đất cho phù hợp.”

Ngày 14/11/2014, chính phủ ban hành nghị định số 104/ 2014 NĐ – CP quy định khung giá các loại đất.

Căn cứ vào mức giá các loại đất trên thị trường thì ngay tại thời điểm ban hành nghị định trên: Giá đất ở, đất phi nông nghiệp tại đô thị và đất nông nghiệp trên thị trường đã cao hơn 20%, nhiều đường phố giá tối đa thực tế cao gấp hơn 2 lần giá tối đa tại khung giá do chính phủ quy định, giá đất nông nghiệp, cá biệt có nơi cao gấp trên ba lần.

Thông tin từ Tuổi trẻ (25/10/2018)...” nội dung tờ trình về hệ số điều chỉnh giá đất nông nghiệp khi Nhà nước thu hồi do Sở Tài Nguyên Môi Trường TP Hồ Chí Minh trình UBND TP”... Giá bồi thường đất nông nghiệp trên địa bàn Thành phố được tính bằng hệ số K, mức cao nhất bằng 50 lần (K=50), thấp nhất 10 lần (K=10) giá đất tại bảng giá đất do Thành phố quy định. Như vậy mức bồi thường đối với đất nông nghiệp trồng cây hàng năm bằng 32,4 lần, đối với đất trồng cây lâu năm bằng 31,6 lần mức giá tối đa tại khung giá do chính phủ ban hành.

Tuy nhiên, tại nhiều địa phương vẫn giữ hệ số điều chỉnh ở mức tối đa chỉ bằng 1,5 lần giá đất tại bảng giá đất. Bảng giá đất của nhiều địa phương lại quy định quá thấp so với giá đất phổ biến trên thị trường, thấp nhất là giá đất nông nghiệp. Tại vùng châu thổ Sông Hồng, có một số địa phương quy định mức giá cao nhất của đất trồng cây hàng năm là 60.000đ/m². Mức phổ biến nhất của giá đất nông nghiệp của các địa phương thuộc Bắc Bộ và Trung Bộ không vượt quá 200.000đ/m²; cá biệt có địa phương giá đất nông nghiệp cao nhất chỉ có 20.000đ/m². Tại đồng bằng sông Cửu Long giá đất trồng cây hàng năm không vượt quá 210.000đ/m², giá đất trồng cây lâu năm không quá 250.000đ/m². Tình hình này cũng là hiện hữu của các tỉnh miền núi, trung du, Tây Nguyên. Với bảng giá đất và hệ số điều chỉnh giá đất như hiện nay thì mức giá cao nhất để bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất tại nhiều địa phương chỉ bằng 1,5 lần giá tối đa tại khung giá đất do Chính phủ ban hành.

Theo quy định tại điểm L khoản 1 Điều 11 Nghị định số 44/2014/NĐ-CP ngày 15/05/2014 của Chính phủ: “... Ngoài các bảng giá quy định tại khoản này, UBND cấp tỉnh được ban hành chi tiết bảng giá các loại đất theo phân loại đất quy định tại Điều 10 của Luật Đất đai phù hợp với thực tế tại địa phương”. Vì thế, một số địa phương quy định giá một số loại đất như sau:

Giá đất sử dụng vào mục đích công cộng có mục đích kinh doanh bằng 60% giá đất ở liền kề. Giá đất thương mại, dịch vụ và đất chợ sử dụng ổn định

lâu dài bằng giá đất ở liền kề hoặc giá đất tại vùng lân cận gần nhất; giá đất thương mại, dịch vụ sử dụng có thời hạn bằng 70% giá đất ở liền kề hoặc giá đất ở tại vùng gần nhất, trường hợp thấp hơn 1,2 lần giá đất nông nghiệp liền kề thì tính bằng 1,2 lần giá đất nông nghiệp. Giá đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp (không phải là đất thương mại, dịch vụ) được sử dụng lâu dài bằng giá đất ở liền kề hoặc tại vùng lân cận gần nhất, nếu sử dụng có thời hạn bằng 60% giá đất ở liền kề.

Giá đất xây dựng cơ quan, quốc phòng an ninh, công trình sự nghiệp của đơn vị sự nghiệp công lập chưa tự chủ tài chính... bằng giá đất ở liền kề; giá đất xây dựng công trình sự nghiệp của đơn vị sự nghiệp công lập tự chủ tài chính bằng 70% giá đất ở liền kề v.v... Giá đất thương mại, dịch vụ bằng 70% giá đất ở cùng vị trí, trường hợp đơn giá này thấp hơn 350.000đ/m² thì áp dụng đơn giá là 350.000đ/m²; giá đất sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp không phải là thương mại dịch vụ bằng 50% giá đất ở cùng vị trí, trường hợp đơn giá này thấp hơn 240.000đ/m² thì áp dụng đơn giá là 240.000đ/m².

Nhiều địa phương không có bảng giá đất phi nông nghiệp sử dụng lâu dài, khi Nhà nước thu hồi đất thì không biết bồi thường bằng giá đất nào?. Kéo dài thời gian thực hiện bồi thường dẫn đến khiếu kiện.

Những quy định trên đây mang nặng tính số học, chưa thể hiện được đầy đủ đặc tính kinh tế của đất đai, chưa phù hợp với thực tế của thị trường đất đai:

Một là, thực tế chỉ hình thành giá đất (khu dân cư nông thôn, đất đô thị, tại một vị trí của cùng một đường phố, đường giao thông, khu vực... không bao giờ hình thành giá của ba loại đất khác nhau (đất ở, đất thương mại, dịch vụ, sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp). Giá đất thương mại và dịch vụ, giá đất sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp chỉ hình thành tại các khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu kinh tế, khu chế xuất và chỉ những nơi tập trung sản xuất công nghiệp, thương mại, dịch vụ. Trên thực tế, trong đô thị và khu dân cư nông thôn các loại đất phi nông nghiệp và giá đất ở có mối quan hệ hữu cơ không thể tách rời.

Hai là, giá đất không có thời hạn, việc quy định giá đất có thời hạn là phi thực tế và sự nhầm lẫn giữa tiền thuê đất với giá đất.

Ba là, mức giá tại các bảng giá đất do địa phương quy định cao nhất chỉ bằng 30% mức giá tối đa phổ biến trên thị trường; ở nhiều đường phố tại các đô thị lớn, cá biệt có trường hợp không bằng 20%.

II./ Hệ lụy

Bảng giá đất do các địa phương quy định quá thấp so với mức giá phổ biến trên thị trường lại được định giá phần lớn theo phương pháp hệ số điều chỉnh giá đất là “ CÁI ÁO CHẬT HEP” dẫn đến hệ lụy:

Thứ nhất: khiếu kiện kéo dài, đã đang hiện hữu và sẽ phát sinh khi Nhà nước thu hồi đất nông dân được bồi thường về đất không đảm bảo bằng 30% giá trị đất theo thực tế thị trường; do đó không có nguồn tài chính để tái tạo : “tư liệu sản xuất không thể thay thế trong nông nghiệp” và với một số nguyên nhân khác dẫn đến khiếu kiện kéo dài.

Thứ hai: giảm nguồn lực tài chính huy động từ nông nghiệp cho phát triển nông nghiệp, nông thôn

Với giá trị đất đai tối đa chỉ bằng khoảng 30% giá đất thực tế; nông dân khó tiếp cận vốn tín dụng; nhất là ở miền Trung và miền Bắc, mỗi gia đình chỉ được giao đất với diện tích hạn hẹp; khi dùng đất ở, đất nông nghiệp thế chấp để vay vốn sẽ gặp khó khăn, nhiều trường hợp không vay đủ vốn để đầu tư phát triển nông nghiệp, và cá biệt có những trường hợp không vay được vốn. Vì với giá trị định giá tối đa chỉ bằng khoảng 30% giá trị thực tế của đất đai; mà chỉ được vay từ 50% đến 70% (cá biệt mới được 70%) mức giá trên; nông nghiệp và nông thôn mất nguồn lực tài chính cho đầu tư phát triển bằng khoảng ba lần mức hiện đang huy động được. Khi các hộ gia đình, cá nhân cho doanh nghiệp thuê đất thì tiền thuê đất thu được là qua thấp hoặc góp vốn liên doanh với doanh nghiệp thì giá trị vốn góp cũng thấp hơn nhiều so với giá thị trường của đất, nên nông dân thiệt đơn, thiệt kép và không ít hộ bỏ ruộng hoang còn doanh nghiệp khó thuê được đất nông nghiệp của dân để phát triển kinh doanh bằng công nghệ, kỹ thuật cao cho những dự sản xuất lớn.

Nguồn tài chính từ đất đai – tư liệu sản xuất không thể thay thế của sản xuất nông nghiệp bị suy giảm nhiều lần cho phát triển nông nghiệp, nông thôn - cơ sở bền vững phát triển công nghiệp chế biến, xuất khẩu,

thương mại, dịch vụ... Thực tế , sản xuất nông nghiệp khó tiếp cận nguồn vốn tính dung đã được các doanh nghiệp trao đổi trên các phương tiện thông tin đại chúng.

Thứ ba: phát sinh và phát triển hành vi trục lợi từ đất đai.

Giá đất do Nhà nước quy định quá thấp so với mức giá phổ biến trên thị trường, sắp tới sẽ tiếp tục có nhiều doanh nghiệp đang sử dụng đất thuê của Nhà nước, chuyển mục đích sử dụng sang đất ở để thực hiện dự án kinh doanh bất động sản trục lợi; Sắp tới cũng có nhiều dự án BT được thực hiện, nhà đầu tư được Nhà nước giao đất để kinh doanh bất động sản, người có đất nông nghiệp nếu phù hợp quy hoạch sẽ chuyển mục đích sử dụng đất thành đất ở; những người có vị trí thuận lợi sẽ nhận chuyển nhượng các loại đất dưới nhiều hình thức, sau đó chuyển mục đích sử dụng đất sang đất ở để kiếm lời; sắp tới sẽ có nhiều doanh nghiệp Nhà nước thực hiện cổ phần hóa được Nhà nước cho thuê đất, sau một thời gian xin chuyển mục đích sử dụng đất để kinh doanh bất động sản; nhất là ở địa bàn Hà Nội, TP HCM, TP Đà Nẵng... các doanh nghiệp khối kinh doanh thương mại, dịch vụ(lương thực, thực phẩm, bách hóa...) có hàng trăm vị trí đất vàng sẽ là cơ hội cho các hành vi trục lợi từ đất đai; do đó giá đất Nhà nước quy định quá thấp lại được định giá bằng phương pháp hệ số điều chỉnh giá đất là mặt bằng màu mỡ cho các hành vi trục lợi từ đất đai. Vì những trường hợp này đều được định giá theo phương pháp hệ số điều chỉnh giá đất để tính thu tiền sử dụng đất

Thứ tư: suy giảm nguồn lực tài chính từ đất đai cho đầu tư phát triển.

Theo quy định của pháp Luật đất đai hiện hành tất cả các trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất từ loại đất khác sang đất ở đều không phải đấu giá mà thực hiện định giá đất để thu tiền sử dụng đất. Việc định giá lại được thực hiện bằng phương pháp hệ số điều chỉnh giá đất. Song bảng giá đất do các địa phương quy định thấp nhiều hơn so với giá đất phổ biến trên thị trường(có thể nói là tạo một khoảng cách biệt mênh mông) lại là một căn cứ quan trọng để tổ chức tư vấn thực hiện định giá và hội đồng thẩm định thực hiện thẩm định, hơn nữa là một căn cứ để cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phê duyệt giá đất tính thu tiền sử dụng đất. Khoảng cách mênh mông giữa giá đất do Nhà nước quy định với giá đất phổ biến trên thị trường mà tổ chức tư vấn

định giá, hội đồng thẩm định và cả kết quả phê duyệt giá đất thu tiền sử dụng đất cũng không lấp đầy, đã dẫn đến từ ngày 1/7/2014 đến hết năm 2016 có 60 dự án chuyên mục đích sử dụng đất sang đất ở để đầu tư kinh doanh bất động sản có giá đất tính thu tiền sử dụng đất là quá thấp (theo Bộ Tài Chính). Việc này sẽ tiếp tục diễn ra và ở mức độ cao hơn khi thực hiện cổ phần hóa doanh nghiệp Nhà nước, khi thực hiện dự án BT, Nhà nước giao đất cho chủ đầu tư thực hiện dự án đô thị mới, dự án chỉnh trang đô thị, chỉnh trang khu dân cư mới... mà đất thu hồi chủ yếu là đất nông nghiệp do đó sẽ có thất thoát lớn làm suy giảm nguồn lực tài chính từ đất đai của Ngân sách Nhà nước cho đầu tư phát triển; chúng tôi xin được dẫn chứng như sau:

Báo điện tử Việt Nam Net (15/08/2018): “ Số dự án BT vượt trội với 256 dự án, cao hơn nhiều so với 87 dự án BOT, 11 dự án BTO,...”. Ngày 08/12/2017, Hội đồng nhân dân tỉnh Bắc Ninh phê duyệt 140 dự án với tổng mức đầu tư 46.143,5 tỷ đồng; trong đó có 130 dự án BT. “... BT nhà văn hóa thôn, trường mầm non xã, nghĩa trang nhân dân, . v.v.” Phó Thủ tướng Trương Hòa Bình chỉ đạo Bộ Kế hoạch và đầu tư và Bộ tài chính kiểm tra, làm rõ thông tin đổi 100ha đất lấy 1,39 km đường tại tỉnh Bắc Ninh. Theo báo điện tử Dân Trí (25/05/2018): Tại Bắc Giang, hàng loạt dự án “ khủng được giao không thông qua đấu giá đất”. Theo báo điện tử Vov.vn (07/08/2018): tại Hà Nội, dự án BT đã hoàn thành lớn là đường Lê Văn Lương nối dài với tổng mức đầu tư 700 tỷ đồng, xây dựng 5km đường, được bố trí 197ha đất xây dựng khu đô thị, giá đất được tính là 8,5 triệu đồng/ m²; tuy nhiên, xây dựng xong tuyến đường, giá đất bằng 5 đến 7 lần. Hà Nội có 5 dự án được Thủ Tướng chính phủ đồng ý chủ trương theo hợp đồng BT và “Cho phép nhà đầu tư trực tiếp đàm phán hợp đồng BT”.

Báo điện tử Dân Trí (22/12/2017); tại Đà Nẵng, điều tra 9 dự án và 31 nhà đất công san là những khu đất vàng đều vào tay ông “Vũ Nhôm”... “ đều được định giá để bán, không thực hiện đấu giá, mà bằng phương pháp định giá đất chỉ bằng 1,1 đến 1,3 lần giá đất do UBND TP Đà Nẵng quy định và cộng thêm hệ số sinh lời”... Mặt khác, còn được giảm tiền sử dụng đất , nếu người nhận chuyển nhượng nộp đủ tiền sử dụng đất theo hạn định. Theo báo điện tử Tuổi Trẻ 23/6/2018), UBND tỉnh Khánh Hòa giao...”khu đất vàng hơn 7.338m², có hai mặt đường... ngay Trung tâm TP Nha Trang và chỉ cách bãi

biên hơn 100m “... “Theo đó, giá đất ở... chưa tới 22,5 triệu đồng/m²”...” Ở thị trường TP Nha Trang tại khu vực lân cận khu (đất vàng) Trường Chính trị Tỉnh Khánh Hòa được bán cả trăm triệu đồng/ m²”. Chúng tôi được biết ở Khánh Hòa còn khá nhiều dự án kinh doanh bất động sản đều giao đất cho nhà đầu tư mà không thực hiện đấu giá đất. Tại Thành phố Hồ Chí Minh “ dự án bốn tuyến đường chính trong KĐT Thủ Thiêm có tổng chiều dài 12km gồm hệ thống đường giao thông, hạ tầng kỹ thuật, 8 cầu, 2 cầu cạn và 2 đoạn kè” với “... tổng mức đầu tư 12.182 tỷ đồng “ tính ra đơn giá là 1.015 tỷ/km bằng 7,25 lần mức đầu tư đường Lê Văn Lương nối dài (Hà Nội) và cao hơn đơn giá xây dựng đường cao tốc quốc gia. Nhà đầu tư được giao quỹ đất với giá đất xác định chỉ dưới 25 triệu đồng/m² là quá bèo so với giá nhà đầu tư dự án bán ra, không dưới 100 triệu đồng/m² (thông tin này chưa được kiểm chứng). Thành phố đang có nhiều hợp đồng BT đầu tư xây dựng các công trình đường, cầu,... nhưng hiện nay đang “ tạm dừng triển khai”, tạm dừng chuyển mục đích sử dụng đất để làm nhà ở đối với 7 khu đất. Sở tài chính Thành phố đề xuất hủy bỏ gần 300 quyết định, công văn chỉ định bán các mặt bằng để tiến hành đưa ra bán đấu giá.

Thực tế , việc sử dụng quỹ đất tạo vốn – tài nguyên – tài sản có giới hạn đã và đang diễn ra ở nhiều địa phương theo hình thức hợp đồng BT hoặc giao đất, bán đất công không đấu giá mà thực hiện định giá để thu tiền sử dụng đất với mức giá “bèo” là rất phổ biến làm ngân sách Nhà nước thất thu gấp nhiều lần so với số tiền thu được, ước tính một năm thất thoát ngân sách Nhà nước là nhiều chục ngàn tỷ đồng.

Bán đất giá bèo, nhưng mua đất với giá cao chót vót. Trường Đại học Công Nghiệp Thực Phẩm Thành Phố Hồ Chí Minh mua 16.182m² đất nông nghiệp tại địa bàn quận Tân Phú với giá 135 tỷ, sau một tháng (thấy có dư luận xấu) ký điều chỉnh hợp đồng còn 117 tỷ, nhưng diện tích thực được sử dụng là 7.382m² (diện tích còn lại là đất công trình công cộng khác), như vậy giá 1m² đất nông nghiệp phải mua là 15.849.360 đồng . Tháng 10/2018... “Sở Tài Nguyên và Môi Trường trình UBND TP Hồ Chí Minh... giá bồi thường đất nông nghiệp trên địa bàn thành phố” có hệ số cao nhất là 50 lần so với giá tại bảng giá đất do Thành phố quy định. Như vậy mức bồi thường cao nhất đối với đất trồng cây hàng năm là

8.100.000đồng/ m², đối với đất trồng cây lâu năm là 9.500.000đồng/m². Giá đất nông nghiệp mà Trường Đại học Công nghiệp thực phẩm đã mua bằng 1,56 lần đến 1,956 lần giá đất tính bồi thường của Thành phố. Cũng cần phải đặt ra là: Trường này trực thuộc Bộ Công Thương, có dự án sao không xin Nhà nước giao đất mà phải đi mua đất?

Thực tế bán đất giá bèo là rất phổ biến, mua công trình và mua đất giá cao chót vót, đã và đang là hiện hữu nghịch cảnh nhưng nó vẫn tồn tại và có nguy cơ gia tăng.

Thứ năm: đấu thầu, đấu giá quân xanh, quân đỏ trực lợi.

Để tránh thất thoát nguồn lực tài chính từ đất đai, thất thoát nguồn lực tài chính đầu tư cho phát triển cần thực hiện đấu giá đất, đấu thầu dự án đầu tư xây dựng. Tuy nhiên, phần nhiều các dự án BT đều thực hiện định giá đất theo phương pháp hệ số điều chỉnh giá đất để giao đất cho chủ đầu tư mà không thực hiện đấu giá đất theo quy định của Luật đất đai năm 2003, và luật đất đai năm 2013. Lãnh đạo Sở tài Nguyên – MT của một địa phương phát biểu trước báo giới: “ con đường đấu giá đất chưa phải là con đường thuận lợi nhất, vì vậy...lựa chọn thông qua nhà đầu tư để làm. Quá trình làm đảm bảo tuân thủ chặt chẽ quy định của Pháp luật, tiết kiệm ngân sách cho các hoạt động khác...Còn đấu giá thì sao?.Việc này ta đã làm từ lâu rồi, nhưng khi đưa ra đấu thì họ dùng quân xanh, quân đỏ để thắng đấu giá, Nhà nước cũng chẳng có được nguồn thu như mong muốn.

Tệ hơn, nhiều dự án BT hoặc giao đất, cho thuê đất không đấu giá, chủ đầu tư còn chia nhỏ đất theo từng hạn mục công trình để đủ điều kiện được định giá theo phương pháp hệ số điều chỉnh giá đất làm giảm mức thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất.

III./ Nguyên nhân

Thứ nhất : khung giá đất do chính phủ quy định và bảng giá đất do các địa phương ban hành thấp hơn nhiều so với giá đất phổ biến trên thị trường; nghiên cứu bảng giá đất một số địa phương đã bộc lộ thêm một số vấn đề sau:

Một là, giá đất phi nông nghiệp được chia nhỏ cho các loại đất: đất ở, đất thương mại, dịch vụ; đất sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp không phải là đất thương mại, dịch vụ (trong bài này gọi tắt là đất phi nông nghiệp), chạy theo thực tế sử dụng đất, coi đất như một tài sản được quản lý bằng phép cộng, trừ; chưa coi đất và quản lý đất bằng biện pháp kinh tế đã bị lợi dụng chuyển mục đích sử dụng từ các loại đất khác sang đất ở, tránh đầu giá. Thực tế một căn nhà có thể vừa để ở, vừa làm nơi bán hàng, lớn hơn là một tòa nhà hỗn hợp (ở, thương mại, dịch vụ, hoạt động, giáo dục, đào tạo, thể dục thể thao v.v...); do đó chia nhỏ thành nhiều loại đất theo mục đích sử dụng cụ thể để quản lý là phi kinh tế.

Hai là, thực tế thị trường đất đai tại đô thị và khu dân cư nông thôn không hình thành giá các loại đất phi nông nghiệp không phải là đất ở; Vì thế, việc xác định giá đất phi nông nghiệp theo các mục đích sử dụng như quy định khung giá các loại đất, không phù hợp với việc hình thành giá đất trên thị trường. Do đó, nhiều địa phương khi xây dựng các bảng giá đất phi nông nghiệp: đất thương mại, dịch vụ; đất sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp đều dựa vào bảng giá đất ở để bám độn. Tại các đô thị rất khó hoặc không thể phân biệt đâu là đất ở, đâu là các loại đất phi nông nghiệp; đất ở và các loại đất phi nông nghiệp đều là đất có công trình xây dựng đơn năng hoặc đa năng, có khu vực nhà ở xen kẽ các công trình khác; chủ sở hữu công trình sẵn sàng chuyển công năng sử dụng vì mục đích kinh tế hoặc để ở. Chúng tôi nghiên cứu bảng giá đất của 16 địa phương thì có 14 tỉnh Thành phố trực thuộc Trung ương xác định giá đất phi nông nghiệp, đất thương mại, dịch vụ bằng tỷ lệ % trên giá đất ở liền kề cùng vị trí, cùng đường phố, cùng khu vực (đối với đất tại nông thôn) 01 địa phương quy định mức giá cụ thể tại bảng giá đất phi nông nghiệp không phải là thương mại, dịch vụ, bảng giá đất thương mại dịch vụ; song nghiên cứu kỹ thì thấy đều đúng vị trí, đường phố, khu vực của bảng giá đất ở và quan hệ giữa đất phi nông nghiệp, giá đất thương mại dịch vụ so với giá đất ở đều thống nhất theo một tỷ lệ % nhất định. Chỉ có 01 (một) địa phương quy định ba bảng giá đất: đất ở, đất thương mại, dịch vụ, đất sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp. Nhưng bảng giá đất thương mại dịch vụ và bảng giá đất sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp đều trùng khớp đường phố hoặc khu vực (đối với đất ở nông thôn) và vị trí với bảng giá đất ở.

Thứ hai; các nguyên nhân từ pháp luật đất đai

Một là, phân đất thành nhiều loại theo các mục đích sử dụng cụ thể; tạo tiền đề cho phức tạp trong quản lý; nhất là trong bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và định giá đất; chưa phù hợp với bản chất kinh tế của đất đai, thị trường đất đai; thực hiện quản lý đất đai theo phương pháp cơ học (cộng trừ) làm triệt tiêu đặc tính kinh tế của đất đai; nhất là việc chia đất phi nông nghiệp thành 10 loại đất chỉ dựa vào các mục đích sử dụng cụ thể; không thấy được tính tự nhiên, tính kinh tế đa năng của đất đai (cùng một thửa đất đô thị, đất khu dân cư nông thôn có thể sử dụng vào nhiều mục đích cụ thể. Đặc biệt , khoản 3 điều 3 Nghị định số 43/2014/NĐ – CP ngày 15/05/2014 chia thửa đất thành nhiều loại đất đối với trường hợp xác định được ranh giới sử dụng của từng mục đích; trường hợp không xác định được ranh giới thì mục đích sử dụng chính được xác định theo loại đất có mức giá cao nhất... Cách quản lý này như trên chúng tôi đã trình bày: bị lợi dụng chuyển mục đích sử dụng đất, tránh đấu giá, làm suy giảm hiệu quả kinh tế của đất đai ,

Hai là, vấn đề sở toàn dân chưa được thể chế chuẩn mực, chưa kế thừa những ưu điểm của luật đất đai 1993, 2003; dẫn đến bất bình đẳng trong việc bồi thường hỗ trợ và tái định cư, chính sách thu tiền sử dụng đất v.v... Dẫn đến khiếu kiện kéo dài, giảm nguồn lực tài chính từ đất đai cho đầu tư phát triển; cụ thể như sau:

- Luật đất đai 2003 quy định: “ đối với dự án sản xuất kinh doanh phù hợp với quy hoạch sử dụng đất đã được xét duyệt thì nhà đầu tư được nhận chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất (QSDĐ), nhận góp vốn bằng QSDĐ của tổ chức kinh tế, hộ gia đình cá nhân mà không phải thực hiện thu hồi đất “, tạo từng bước thúc đẩy phát triển kinh tế thị trường, phù hợp với quy định về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất. Thực tế, đã có nhiều dự án được thực hiện theo quy định này, tạo nguồn lực từ đất đai của người sử dụng đất để họ đầu tư phát triển. Luật đất đai 2013 lại bỏ quy định này, mà quy định Nhà nước thực hiện thu hồi đất cho các dự án phát triển kinh tế.

- Luật đất đai 2003 và 2013 điều quy định hộ gia đình cá nhân sử dụng đất ổn định trước ngày 15/10/1993 mà có một trong các loại giấy tờ về quyền sử dụng đất thì được cấp giấy chứng nhận QSDĐ và không phải nộp tiền sử

dụng đất. Nhưng điểm a khoản 1 điều 6 Nghị định số 45/2014/NĐ – CP ngày 15/05/2014 lại quy định: phải nộp 50% tiền sử dụng đất đối với diện tích vượt hạn mức công nhận đất ở; quy định này thực chất là điều tiết thu nhập của người sử dụng đất cho Nhà nước, làm giảm nguồn lực cho đầu tư phát triển. Tệ hơn, một số địa phương còn quy định phải hoàn thành nghĩa vụ tài chính mới được cấp giấy chứng nhận QSDĐ... làm kéo dài thời gian cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, Ngân sách Nhà nước mất nguồn thu đất đai.

- Khoản 2 điều 179 luật đất đai không quy định hộ gia đình cá nhân được Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm được quyền cho thuê, thế chấp, góp vốn liên doanh, liên kết, hợp tác đầu tư bằng giá trị QSDĐ.. Trên thực tế, hộ gia đình cá nhân được Nhà nước cho thuê đất bằng việc thu hồi đất của người khác rồi cho họ thuê là rất hiếm. Phần lớn là các hộ gia đình cá nhân sử dụng đất nông nghiệp vượt hạn mức phải chuyển sang thuê đất. Diện tích này do họ tự khai hoang hoặc nhận chuyển nhượng trước luật đất đai 1987 v.v.. về bản chất kinh tế đất nông nghiệp vượt hạn mức khác với đất Nhà nước thu hồi của người khác rồi cho họ thuê. Nhưng luật đất đai quy định quyền và nghĩa vụ của đất có hai nguồn gốc khác nhau – bản chất kinh tế khác nhau cùng có chung quyền và nghĩa vụ. Như vậy công sức, chi phí của họ đầu tư vào đất không được khai thác để đầu tư phát triển kinh tế cho gia đình và xã hội.

- Hộ gia đình cá nhân khi chuyển mục đích sử dụng đất từ đất nông nghiệp sang đất ở hoặc chính sách bồi thường theo giá đất của loại đất bị thu hồi đối với các dự án phát triển kinh tế là thiếu công bằng, chưa phù hợp với quy định về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất. Thửa đất nông nghiệp được quy hoạch thành đất ở hoặc đất sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp thì giá đất nông nghiệp đã tiếp cận với giá đất được quy hoạch; nếu họ chuyển nhượng thì nguồn tài chính thu được gần bằng với nguồn tài chính thu được của loại đất đã được quy hoạch. Nguồn vốn này họ sử dụng đầu tư vào sản xuất kinh doanh phát triển kinh tế gia đình – một tế bào của nền kinh tế quốc dân . Việc quy hoạch sử dụng đất là trách nhiệm quản lý của Nhà nước; người dân được hưởng lợi từ sự quy hoạch đó, vì họ là chủ sử dụng đất. Ở các nước mà sở hữu đất đai thuộc nhiều thành phần kinh tế ,việc Nhà nước thực hiện quy hoạch, chuyển mục đích sử dụng đất làm tăng giá đất, Nhà nước chỉ điều

chính giá đất tính thuế; khi họ bán đất thì đánh thuế chuyển nhượng đất hoặc thuế giá trị gia tăng đất.

Ba là, coi việc lập quy hoạch sử dụng đất cũng như quy hoạch các lĩnh vực khác, thời hạn quy hoạch ngắn (10 năm) và trong thời hạn quy hoạch còn được điều chỉnh: Quy hoạch theo chỉ đạo, làm dự án xong phát hiện không phù hợp thì điều chỉnh; cho mượn đất rồi thấy sai thì chuyển sang cho thuê; đang sử dụng đất thuê, một hai năm sau chuyển mục đích sử dụng sang đất ở; về bản chất đã chuyển từ thuê đất sang giao đất có thu tiền sử dụng đất, nhưng chỉ phải định giá đất .v.v... Điều chỉnh quy hoạch là việc làm thường niên của nhiều địa phương dẫn đến điều chỉnh quy hoạch để trục lợi, vi phạm pháp luật như khu đô thị Thủ Thiêm.v.v... Có quyết định thu hồi đất của dân hàng chục năm mà vẫn chưa triển khai thực hiện, làm đảo lộn cuộc sống của nhiều trăm, cá biệt nhiều ngàn hộ dân; giảm nguồn lực của nhiều trăm, nhiều ngàn ha ruộng đất – tài sản quý giá của đất nước.

Bốn là, thiếu các văn bản thể chế về đấu giá QSDĐ, giao đất cho Nhà nước đầu tư theo hợp đồng BT.

Theo quy định của luật đất đai 2013 thì mọi trường hợp giao đất có thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất (trừ các trường hợp được miễn) đều phải thực hiện đấu giá đất, nhưng từ đó cho đến nay chưa có văn bản nào quy định cụ thể về đấu giá đất. Vì thế, rất nhiều địa phương tìm cách lách luật bằng cách cho thuê đất, lập dự án cho hoạt động thương mại dịch vụ (xây dựng khách sạn, chung cư, biệt thự.... để cho thuê), có thời hạn sử dụng đất là 50 năm, sau một hai năm cho phép sử dụng lâu dài, chuyển mục đích sử dụng đất sang đất ở, để tranh phải đấu giá đất, cách làm này là khá phổ biến để định giá đất thấp, làm giảm nguồn thu của Ngân sách Nhà nước cho đầu tư phát triển.

Năm là, việc thanh tra, kiểm tra và tổ chức thực hiện còn nhiều yếu kém; cụ thể như sau:

- Có kết luận thanh tra, kiểm tra đưa ra kiến nghị trái quy định của Pháp luật; theo công thông tin điện tử của UBND tỉnh Yên Bái: Thanh tra kiến nghị Thủ tướng hướng dẫn hỗ trợ chi phí san lấp mặt bằng để chuyển đất nông nghiệp sang đất ở của gia đình Ông Phạm Sỹ Quý. Thủ tướng chưa kịp hướng dẫn thì địa phương ban hành văn bản hướng dẫn;

- Kết luận xong nhưng chậm xử lý hoặc kết luận để rút kinh nghiệm;
- Khung giá đất, bảng giá đất đã ban hành thực hiện được tròn 4 năm, giá đất tại khung giá và bảng giá là quá thấp so với giá đất phổ biến trên thị trường, song đến nay vẫn chưa có sự điều chỉnh theo quy định của Pháp luật.v.v...

IV./ Kiến Nghị

Thứ nhất, cần có văn bản pháp luật quy định về cơ chế tài chính sử dụng quỹ đất tạo vốn để thanh toán cho nhà đầu tư; một số nội dung cần phải quy định như sau:

Một là, về nguyên tắc: giá đất được định phải phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường của loại đất có mục đích sử dụng đã chuyển nhượng, giá trúng đấu giá quyền sử dụng đất đối với những nơi có đất đấu giá quyền sử dụng đất hoặc thu nhập từ việc sử dụng đất.

Hai là, giá trị khu đất tạo vốn phải được xác định theo giá của loại đất đúng với mục đích sử dụng của dự án đầu tư xây dựng khu đất đó theo cơ cấu các loại đất được phê duyệt tại quy hoạch xây dựng chi tiết 1/500; bỏ quy định phải giải phóng mặt bằng; đồng thời phải tính đầy đủ các yếu tố tác động đến giá đất của dự án, do thực hiện dự án đầu tư xây dựng công trình xây dựng cơ sở hạ tầng mang lại (việc xây dựng tuyến đường Lê Văn Lương nối dài mà tuyến đường này nằm liền kề khu đất giao cho chủ đầu tư đã là một yếu tố làm tăng giá đất của khu đất đó) và các yếu tố khác theo quy định của Pháp luật về định giá (thẩm định giá) đất.

Nội dung trên đây được áp dụng cho các dự án giao đất không qua đấu giá và cả dự án giao đất thông qua đấu giá (xác định giá khởi điểm - giá sàn).

Ba là, phải có chế tài xử phạt tổ chức, cá nhân định giá đất bao gồm cả định giá khởi điểm để đấu giá đất, trong trường hợp tư vấn định giá cho kết quả giá đất được định thấp hơn 20% với giá đất phổ biến trên thị trường của đất cùng loại, có các yếu tố so sánh tương đương.

Bốn là, tổ chức đấu giá đất tại các sàn giao dịch bất động sản hoặc treo bảng và thông báo công khai trên nhiều phương tiện thông tin, truyền thông để ngăn chặn sự độc quyền che lấp thông tin về đấu giá.

Năm là, chỉ áp dụng hai tiêu chí đấu giá đất; **1.** Khả năng tài chính của tổ chức, cá nhân tham gia đấu giá; **2.** Cam kết thời hạn thực hiện , đồng thời

có chế tài thu hồi dự án nếu không đảm bảo đúng hai tiêu chí trên đối với tổ chức cá nhân trúng đấu giá.

Sáu là, nghiên cứu không nên áp dụng định giá đất theo phương pháp hệ số điều chỉnh giá đất và phương pháp thu nhập; vì hai phương pháp này dễ dẫn đến kết quả định giá thiếu đảm bảo độ tin cậy hoặc bị lợi dụng. Không áp dụng để các nhà đầu tư đề xuất dự án, thay vào đó thực hiện đấu thầu tư vấn lập dự án đầu tư.

Bảy là, Xử lý các hợp đồng BT, đối với các trường hợp nhà nước giao đất cho nhà đầu tư, các trường hợp bán đất công và chuyển mục đích sử dụng đất sang đất ở để thực hiện dự án kinh doanh bất động sản mà không thực hiện đấu giá đất như sau:

- Một là, hủy các dự án đã, đang thực hiện, đang còn trong ngăn kéo kể từ sau ngày 01 tháng 07 năm 2014 đến nay;

- Hai là, Thanh tra toàn bộ các dự án được lập và thực hiện từ ngày 01 tháng 07 năm 2004 đến ngày 01 tháng 07 năm 2014. Việc này do thanh tra chính phủ, thanh tra bộ Tài nguyên và Môi trường, thanh tra Bộ Tài chính thực hiện và xử lý như sau:

- + Hủy các hợp đồng BT có dấu hiệu thiếu minh bạch, giá đất tính theo tiền sử dụng đất quá thấp so với giá bán đất của dự án cho người trực tiếp sử dụng. Xác định lại giá đất tính thu tiền sử dụng đất theo phương pháp như chúng tôi đã trình bày ở trên và lập hợp đồng mới với chủ đầu tư dự án.

- + Xác định lại giá đất (thu tiền sử dụng đất đối với các trường hợp còn lại để truy thu số tiền chênh lệch giữa giá đất xác định lại với giá đất đã thu trước đây.

Hủy các hợp đồng BT đối với các trường hợp giao đất cho nhà đầu tư mà không thông qua đấu giá, các trường hợp bán đất công và chuyển mục đích sử dụng đất như đã trình bày trên đây, vì các trường hợp này vi phạm pháp luật đất đai từ ngày 01 tháng 07 năm 2004 đến nay. Việc này là rất khó khăn và phức tạp, nhưng không phải là không làm được; vì chúng ta có rất nhiều nguồn thông tin về giá đất của chủ đầu tư dự án.

Tám là, về sửa đổi luật đất đai hay ban hành luật mới thay thế Luật đất đai 2013?