



KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC TRONG QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI

GS.TSKH ĐẶNG HÙNG VŨ

ĐẶT VẤN ĐỀ

Ở Việt Nam, kể từ Hiến pháp 1980, đất đai được quy định thuộc sở hữu toàn dân, Nhà nước quyết định công nhận quyền sử dụng đất của các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng đang sử dụng đất và các luật đất đai quy định Nhà nước quyết định thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích. Hiến pháp hiện hành (Hiến pháp 2013) đã quy định rất chi tiết về quyền lực của Nhà nước đối với đất đai. Các quy định cụ thể bao gồm: (1) Nhà nước đại diện cho toàn dân thực hiện quyền sở hữu và thực hiện quyền quản lý đất đai thống nhất trên phạm vi cả nước; (2) Nhà nước thu hồi đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng.

Trong bài báo này, tác giả trình bày sâu về chức năng kép của Nhà nước vừa quyết định về đất đai và vừa quản lý đất đai. Cả 2 quyền lực này đều giao cho cùng một cơ quan nhà nước thực hiện: UBND cấp tỉnh đối với tổ chức và UBND cấp huyện đối với hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư.

Điều này có nghĩa là cùng một cơ quan nhà nước vừa có chức năng quyết định về đất đai để giao cho người sử dụng đất vừa có chức năng quản lý đất đai, tức là quản lý xem việc quyết định về đất đai có đúng quy định của pháp luật hay không? Người dân, công luận vẫn coi tình trạng này là “Nhà nước vừa đá bóng, vừa thổi còi”. Trên thực tế, nhiều cán bộ nhà nước có trách nhiệm về quản lý và sử dụng đất đai đã vi phạm pháp luật đến mức rơi vào vòng lao lý.

Có 2 câu chuyện liên quan đến kiểm soát quyền lực trong quản lý và sử dụng đất đai cần đề cập: một là cần tách bạch quyền lực quyết định về đất đai do cơ quan nhà nước nào thực hiện và quyền lực quản lý đất đai do cơ quan nhà nước nào thực hiện; hai là cần tách bạch giữa quản lý, sử dụng đất đai thuộc khu vực công và khu vực tư nhân sử dụng. Có tách bạch 2 vấn đề trên mới kiểm soát được quyền lực. Kể từ Luật Đất đai 1993 cho tới Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi 2023 (đưa ra lấy ý kiến toàn dân), vấn đề kiểm soát quyền lực của Nhà nước trong quản lý và sử dụng đất đai đều chưa được đặt ra. Cụ thể hơn, cả 2 chức năng của Nhà nước vẫn do một cơ quan

nhà nước thực hiện, và vẫn chưa có sự tách bạch giữa đất thuộc khu vực tài sản công và đất đã giao cho khu vực tư nhân sử dụng. Ở đa số các nước đều có tách bạch rất rõ ràng về “đất công” và “đất tư”.

TÁCH RIÊNG CHỨC NĂNG THAY MẶT CHỦ SỞ HỮU TOÀN DÂN QUYẾT ĐỊNH VỀ ĐẤT ĐAI VÀ CHỨC NĂNG QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI

Kể từ khi xây dựng Luật Đất đai 2003, tình trạng quyền lực kép của cùng một cơ quan nhà nước đã được đặt ra, nhưng do thời gian xây dựng luật này quá ngắn nên chưa tìm được cách tách riêng 2 quyền lực này để giao cho 2 cơ quan nhà nước khác nhau. Ý kiến chung là không thấy rõ khả năng tách riêng trong từng khu vực quản lý bao gồm quy hoạch, tài chính, hành chính và pháp luật.

Khi đó, cũng đã có ý kiến đề xuất trao thẩm quyền quyết định về đất đai cho hệ thống Hội đồng nhân dân (HĐND), hệ thống UBND chỉ thực hiện thẩm quyền quản lý đất đai. Ý kiến này không nhận được đồng thuận do HĐND nặng về chức năng giám sát, không thể tham gia trực tiếp vào thị



Cần thiết phải giao quyền quyết định và quyền quản lý đất cho 2 cơ quan nhà nước độc lập khác nhau

trường. Cũng có ý kiến khác đề xuất là hệ thống UBND thực hiện thẩm quyền quyết định về đất đai, còn thẩm quyền quản lý đất đai trao cho cơ quan tài nguyên và môi trường cùng cấp. Ý kiến này cũng không được chấp nhận vì các cơ quan quản lý chuyên ngành ở địa phương không phải là cơ quan hành chính, chỉ có chức năng giúp việc cho UBND. Cuối cùng, vấn đề này không được giải quyết, thể chế quyết định và quản lý đất đai vẫn để nguyên như cũ.

Trong quá trình xây dựng Luật Đất đai 2013, vấn đề này không được thảo luận nhiều vì cách tiếp cận đã chuyển sang tăng cường quyền lực cho nhà nước trong lĩnh vực đất đai.

Vừa qua, trong quá trình cải cách bộ máy quản lý nhà nước của các ngành, tác giả đã có đề xuất: (1) Đưa trách nhiệm quản lý đất đai lên trung ương tổ chức theo ngành dọc đến từng cấp địa phương, trong đó hệ thống tài chính đất đai giao cho Bộ Tài chính, hệ thống quy hoạch sử dụng đất giao cho Bộ Kế hoạch & Đầu tư, hệ thống hành chính (đăng ký, lập hồ sơ địa chính, thông tin đất đai) và hệ thống tổ chức thực thi pháp luật đất đai giao cho Bộ Tài nguyên & Môi trường; (2) Giao cho lãnh đạo các địa phương cấp tỉnh và cấp huyện thực hiện quyền quyết định về thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất đối với người đang sử dụng, gia hạn sử dụng đất theo quy định của pháp luật. Ý kiến này không được xem xét.

Nhìn vào bản chất của thể chế quản lý, việc tách riêng 2 chức năng quyết định về đất đai và quản lý về đất đai để trao cho 2 cơ quan nhà nước khác nhau là thực sự cần thiết, có như vậy mới giảm được tác động tiêu cực của rủi ro tham nhũng. Dựa trên nguyên tắc quản lý đất đai phải được tổ chức theo ngành dọc, có thể trao chức năng quản lý đất đai cho bộ máy các cơ quan ở trung ương và chức năng quyết định về đất đai vẫn tiếp tục do hệ thống UBND địa phương cấp tỉnh và cấp huyện nắm giữ. Cần phải tiếp tục xem xét, rà soát và tách biệt nhiệm vụ cụ thể đối với quyết định về đất đai và quản lý đất đai. Đây là công việc hoàn toàn mang tính kỹ thuật, không mấy khó khăn.

ĐẤT THUỘC KHU VỰC TÀI SẢN CÔNG VÀ ĐẤT SỬ DỤNG TRONG KHU VỰC TƯ NHÂN

Theo kinh nghiệm quản lý đất đai tại các nước chấp thuận sở hữu tư nhân hạn chế về đất đai, pháp luật cần quy định thật rõ đất thuộc sở hữu công và đất thuộc sở hữu tư, gọi là đất công và đất tư. Đất công thuộc quyền sở hữu của nhà nước (state ownership) hoặc sở hữu công (public ownership) và nhà nước quyết định đưa vào sử dụng cho các mục đích công và được bán hoặc cho thuê cho khu vực tư nhân. Đất tư là đất do khu vực tư nhân làm chủ sở hữu, nhà nước thu thuế đất đai và tài sản gắn liền.

Trong giai đoạn đầu của quá trình công nghiệp hoá, nhà nước thu chủ yếu từ bán đất công cho tư nhân, dần dần theo mức độ công nghiệp hóa tăng lên, nhà nước chuyển sang thu chủ yếu từ cho thuê đất công, khi đã trở thành nước công nghiệp, nhà nước thu chủ yếu từ thuế BĐS (thuế tài sản). Bên cạnh đó, quá trình đầu tư phát triển vào khu vực công nghiệp, dịch vụ và đô thị, giá đất tăng lên hàng ngày dựa vào mức độ thuận lợi của khu vực đất do kết quả đầu tư mang lại. Khi đó, một trong những nguồn thu lớn của nhà nước là thu giá trị tăng thêm của đất đai. Từ đây có thể thấy, quản lý đất công và đất tư có phương thức và mục tiêu rất khác nhau, cần phân biệt rõ ràng 2 loại đất này.

Pháp luật đất đai Việt Nam trong mọi thời kỳ đều không quy định về “đất thuộc quyền tài sản công” và “đất thuộc quyền tài sản tư” (quyền sử dụng đất là quyền tài sản đã được Bộ Luật Dân sự 2015 quy định). Do quy định đất đai thuộc sở hữu toàn dân nên mọi người ngại mổ xẻ sâu hơn về tài chính đất đai, nhiều khi toàn bộ đất đai được xem như là đất công. Ở đây có một khái niệm “quyền tài sản” đối với đất đai cần làm rõ. Toàn dân vẫn nắm nguyên vẹn quyền sở hữu, nhưng sau khi thu tiền lúc giao đất hoặc cho thuê đất thì Nhà nước đã trao quyền tài sản cho người sử dụng đất. Ai được nhà nước giao đất, kể cả trường hợp không thu tiền cũng phải chịu trách nhiệm về quyền tài sản đối với đất được giao.



Đất đai thuộc khu vực quyền tài sản công thường không được các cơ quan quản lý đất đai đặt thành trọng tâm. Chính vì vậy mà nguồn lực công sản bị rơi vào hoàn cảnh dễ dàng bị tham nhũng, lãng phí.

Mặc dù tình hình là như vậy, người dân, báo chí, hội thảo,... vẫn dùng thuật ngữ “đất công” để chỉ đất thuộc phạm vi không do khu vực tổ chức kinh tế tư nhân, hộ gia đình, cá nhân sử dụng. Cụ thể hơn, đây là các loại đất do các cơ quan, tổ chức, đơn vị của nhà nước sử dụng (bao gồm các tổ chức chính trị, cơ quan nhà nước, lực lượng vũ trang, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức sự nghiệp công lập), đất sử dụng vào mục đích công cộng không vì mục tiêu lợi nhuận, đất chưa sử dụng, đất chưa giao, chưa cho thuê.

Điều 115 của Bộ Luật Dân sự 2015 có quy định về quyền tài sản có nội dung “Quyền tài sản là quyền trị giá được bằng tiền, bao gồm quyền tài sản đối với đối tượng quyền sở hữu trí tuệ, quyền sử dụng đất và các quyền tài sản khác”. Quy định như vậy chỉ mới đóng vai trò quy định chung, chưa có những quy định cụ thể về quyền tài sản đối với quyền sử dụng đất trong trường hợp quyền tài sản công và quyền tài sản tư. Điều này cần làm rõ trong Luật Đất đai, nhưng vẫn không có mặt trong Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi.

Việt Nam đang áp dụng kinh tế thị trường để thực hiện công nghiệp hoá, kinh tế tư nhân đang đóng vai trò động lực phát triển, chuyển dịch đất đai đang diễn ra rộng khắp và phức tạp. Trong hoàn cảnh này, một khái niệm tương tự “đất công” và “đất tư” như ở các nước khác cần được đặt

ra. Về nội dung cụ thể, có thể thấy “đất có quyền tài sản tư” là đất do khu vực tư nhân sử dụng bao gồm đất đã giao, đã cho thuê đối với tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân. Nhà nước quản lý khu vực đất đai này chỉ bằng giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo và thu thuế. Đối với đất đai thuộc khu vực quyền tài sản công, gồm đất do Nhà nước giao không thu tiền cho các cơ quan, đơn vị, tổ chức được Nhà nước cho phép, đất sử dụng vào mục tiêu công cộng, đất chưa giao, chưa cho thuê và đất chưa sử dụng. Công việc quản lý đất đai ở các nước phát triển chủ yếu tập trung vào khu vực đất công.

Ở Việt Nam, đất đai thuộc khu vực quyền tài sản công thường không được các cơ quan quản lý đất đai đặt thành trọng tâm. Chính vì vậy mà nguồn lực công sản bị rơi vào hoàn cảnh dễ dàng bị tham nhũng, lãng phí. Để khắc phục tình trạng quản lý lỏng lẻo này, cần bổ sung vào Luật Đất đai sửa đổi quy định về đất đai thuộc khu vực quyền tài sản công và đất đai thuộc khu vực quyền tài sản tư và gắn với nó là các quy tắc quản lý phù hợp.

Theo số liệu kiểm kê đất đai năm 2020, tổng diện tích đất đai phi nông nghiệp thuộc khu vực quyền tài sản tư là 1.349.553ha, trong đó hộ gia đình, cá nhân nắm giữ 747.648ha, các tổ chức kinh tế nắm giữ 580.993ha, các doanh nghiệp đầu tư nước ngoài nắm giữ 20.912ha. Đối với

khu vực quyền tài sản công, tổng diện tích đất là 2.581.645ha, trong đó các cơ quan, đơn vị của Nhà nước nắm giữ 496.908ha, các tổ chức sự nghiệp công lập nắm giữ 124.543ha, các tổ chức khác nắm giữ 3.052ha, tổ chức ngoại giao nắm giữ 63ha, UBND cấp xã nắm giữ 1.202.263ha, tổ chức phát triển quỹ đất nắm giữ 3.586ha, cộng đồng dân cư nắm giữ 728.258ha. Nhìn vào con số này có thể thấy khu vực đất đai thuộc quyền tài sản công lớn gấp đôi quỹ đất sử dụng vào phát triển kinh tế.

Thu xếp quỹ đất sử dụng cho các mục tiêu công

Trên thế giới, tại nhiều nước công nghiệp, việc các cơ quan, tổ chức của nhà nước cần mua BĐS theo nhu cầu sử dụng và bán BĐS khi không còn nhu cầu sử dụng được coi là việc bình thường, được pháp luật quy định rõ ràng. Ngay tại các quốc gia không cho phép các cơ quan, tổ chức của nhà nước trực tiếp mua hoặc bán BĐS thì cũng phải có quy định về tạo lập hoặc chuyển đổi các BĐS thuộc khu vực công gắn với ngân sách nhà nước. Hình thức này cũng có thể coi là sự mua hay bán BĐS gián tiếp của các cơ quan, tổ chức của nhà nước.

Tại các nước có nền kinh tế chuyển đổi từ kinh tế bao cấp sang kinh tế thị trường nói chung và tại Việt Nam nói riêng, việc sắp xếp lại quỹ nhà đất sử dụng trong khu vực công là việc quan trọng vì đây là nguồn tài



Các tổ chức, cơ quan của nhà nước có thể chuyển tới các vị trí đất không có giá trị cao, miễn là phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của mình và thuận tiện cho người dân

chính rất lớn. Trong kinh tế bao cấp, các cơ quan hành chính, tổ chức sự nghiệp, doanh nghiệp của nhà nước chiếm giữ một khối lượng lớn BĐS, trong đó có nhiều BĐS nằm tại các vị trí đất có giá trị cao. Khi chuyển từ kinh tế bao cấp sang kinh tế thị trường, nhu cầu sử dụng nhà đất của khu vực công giảm đi rõ rệt. Mặt khác, các BĐS tại các vị trí đất có giá trị cao cần được chuyển từ khu vực nhà nước sang khu vực sản xuất, kinh doanh mà chủ yếu do khu vực doanh nghiệp tư nhân thực hiện. Các tổ chức, cơ quan của nhà nước có thể chuyển tới các vị trí đất không có giá trị cao, miễn là phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của mình và thuận tiện cho người dân liên hệ khi cần thiết.

Như vậy, quá trình chuyển đổi kinh tế từ bao cấp sang thị trường luôn gắn với việc thu xếp lại quỹ nhà đất đã sử dụng vào mục đích công để chuyển phần lớn sang các thành phần kinh tế ngoài nhà nước để sản xuất, kinh doanh hoặc phát triển hạ tầng công cộng theo quy hoạch. Như vậy, đây cũng là một giải pháp vốn hóa đất đai cần thiết.

Trên thực tế của các nước có nền kinh tế chuyển đổi nói chung, việc sắp xếp lại các BĐS thuộc khu vực công để chuyển sang khu vực tư thường rất phức tạp do khó minh bạch giữa lợi ích công và lợi ích tư. Quá trình này thường gắn chặt với các rủi ro tham nhũng. Rất ít quốc gia thực hiện thành công việc chuyển đổi này. Các tỷ phú mới xuất hiện khá nhanh trong khu vực tư nhân cũng là hệ quả của việc chuyển đổi thiếu minh bạch. Điều này cũng là nguyên

nhân để giải thích tại sao lớp tỷ phú mới ở châu Á được tạo ra nhanh hơn ở châu Âu.

Theo nhận định của Chính phủ, việc sử dụng nhà đất thuộc sở hữu công trên thực tế từ nhiều năm qua tại Việt Nam còn lãng phí, chưa khai thác hiệu quả tiềm năng giá trị đất đai. Trước tình hình này, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định 80/2001/QĐ-TTg ngày 24/5/2001 về việc sắp xếp lại nhà đất thuộc sở hữu nhà nước trên địa bàn TPHCM. Một năm sau, do Quyết định đã ban hành không đủ mức độ chi tiết để xử lý các trường hợp thực tế, Thủ tướng Chính phủ tiếp tục ban hành quyết định 111/2002/QĐ-TTg ngày 21/8/2002 sửa đổi, bổ sung quyết định 80/2001/QĐ-TTg nói trên. Sau đó, trên cơ sở kết quả đạt được sau 6 năm thí điểm, ngày 19/01/2007, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định 09/2007/QĐ-TTg về việc sắp xếp lại, xử lý nhà đất thuộc sở hữu nhà nước trên phạm vi cả nước. Cũng chỉ sau 1 năm triển khai, Thủ tướng Chính phủ lại ban hành Quyết định 140/2008/QĐ-TTg ngày 21/10/2008 sửa đổi, bổ sung Quyết định 09/2007/QĐ-TTg nhằm bổ sung các nội dung chưa đầy đủ để nâng cao tính khả thi của chính sách này.

Bên cạnh đó, Thủ tướng Chính phủ cũng đưa ra chủ trương xử lý các cơ sở sản xuất gây ô nhiễm môi trường đã được phê duyệt theo Quyết định số 64/2003/QĐ-TTg ngày 22/4/2003 về việc phê duyệt Kế hoạch xử lý triệt để các cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng. Về mặt hình thức, Quyết định này không nhằm mục

tiêu tạo dựng một giải pháp về vốn hóa đất đai, chỉ đơn thuần là một giải pháp cần thiết cho bảo vệ môi trường tại các không gian đô thị. Nhìn vào thực chất nội dung, Quyết định này cũng là một giải pháp vốn hóa đất đai đối với doanh nghiệp có hoạt động sản xuất gây ô nhiễm môi trường. Theo quyết định này, UBND cấp tỉnh nơi có nhiều đô thị, nhất là các đô thị lớn, chịu trách nhiệm rà soát hiện trạng các cơ sở sản xuất gây ô nhiễm tại địa phương và lập kế hoạch di dời các cơ sở sản xuất này đến các khu công nghiệp để làm sạch môi trường đô thị. Các địa điểm sản xuất cũ sẽ được sử dụng vào mục đích kinh doanh theo quy hoạch phát triển đô thị hoặc phát triển hạ tầng đô thị. Quyết định này cũng bao gồm các quy định về chuyển nhượng các mặt bằng sản xuất cũ và sử dụng kinh phí từ chuyển nhượng này phục vụ cho việc di dời, xây dựng cơ sở mới và nâng cấp hoạt động sản xuất, kinh doanh tại cơ sở mới.

Sau đó 2 năm, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 74/2005/QĐ-TTg ngày 6/4/2005 quy định về sử dụng tiền chuyển quyền sử dụng đất, tiền bán nhà xưởng và các công trình khác khi tổ chức kinh tế phải di dời trụ sở, cơ sở sản xuất, kinh doanh theo quy hoạch, bao gồm cả việc thay thế cho nhiều nội dung đã quy định tại Quyết định 09/2007/QĐ-TTg về việc sắp xếp lại, xử lý nhà đất thuộc sở hữu nhà nước.

Sau một thời gian dài thực hiện các Quyết định của Thủ tướng Chính phủ, ngày 31/12/2017 Chính phủ đã ban hành Nghị định 167/2017/NĐ-CP về việc quy định sắp xếp lại, xử lý tài sản công áp dụng cho các loại tài sản thuộc phạm vi công sản gồm nhà đất, xe ô tô và máy móc trang thiết bị. Nghị định cũng quy định rõ việc không xem xét các loại nhà đất mà khu vực công đang thuê, thuê lại, nhận góp vốn, mượn, nhận giữ hộ và các nhà đất của công ty cổ phần được Nhà nước giao đất, cho thuê đất hoặc nhận chuyển nhượng hợp pháp sau thời điểm được cấp có thẩm quyền phê duyệt phương án cổ phần hóa. Trong triển khai thực hiện Nghị định này, các cơ quan cấp bộ ở trung ương cũng như các UBND cấp tỉnh ở địa phương đã nhận thấy các quy định còn thiếu chi tiết, thiếu nhiều trường hợp chưa được đề cập đến và thiếu nhiều quy định về xác định giá trị tài sản nhà đất. Vào năm 2021, Chính phủ đã ban hành Nghị định 67/2021/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định 167/2017/NĐ-CP nhằm hoàn chỉnh cơ



Một trong những nguyên nhân chính dẫn đến chậm tiến độ cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước là vấn đề sắp xếp, xử lý đất đai không hợp lý

chế sắp xếp lại việc sử dụng nhà đất thuộc khu vực công.

Trên thực tế triển khai, chỉ có một số công ty nhà nước thực hiện được các cơ chế theo quy định tại các Nghị định 67 của Chính phủ, còn các đối tượng khác, phần lớn là doanh nghiệp cổ phần hóa và các cơ quan, đơn vị, tổ chức của nhà nước chưa tích cực thực hiện. Các cơ quan, đơn vị của nhà nước thường lấy thế mạnh của các cơ quan trung ương không trả lại nhà đất tại các cơ sở cũ cho địa phương sau khi đã di dời đến các cơ sở mới (ví dụ như các Bộ, Cơ quan ngang bộ, Cơ quan thuộc Chính phủ đã di dời tới địa điểm mới nhưng vẫn giữ các địa điểm cũ cho các đơn vị sự nghiệp thuộc mình). Đối với các tổ chức sự nghiệp công của nhà nước, nhất là các tổ chức đông người như trường đại học, bệnh viện lớn,... thường đã nhận địa điểm mới nhưng cũng không muốn di dời, vẫn muốn kéo dài việc sử dụng địa điểm cũ có lợi thế hơn cho hoạt động của mình tại trung tâm nội đô. Đối với nhiều doanh nghiệp sản xuất gây ô nhiễm phải di dời theo quy hoạch, vấn đề trọng tâm vẫn là họ muốn tự thực hiện các dự án kinh doanh, xây dựng nhà ở, trung tâm thương mại tại địa điểm cũ có giá trị đất rất cao.

Nhìn vào thực chất, đây là cách thức vốn hóa đất đai rất hiệu quả đối với các nước có nền kinh tế chuyển đổi, nhà nước phải thu được giá trị đất đai rất lớn từ khối lượng tài sản công hình thành từ thời kỳ bao cấp trong quá trình chuyển đổi sang cơ chế thị trường. Để làm được việc này, cần phải có những quy định pháp luật thực sự rõ ràng với bản chất là vốn hóa đất đai. Các quy

định của pháp luật không chỉ liên quan đến pháp luật đất đai, mà liên quan tới cả pháp luật ngân sách.

Sự sắp xếp lại việc sử dụng nhà đất thuộc tài sản công có kết quả là phần nhà đất công dôi dư sẽ mang lại nguồn thu ngân sách rất lớn, đó là hệ quả tài chính và phải được coi như một nguồn thu từ đất, phải được định giá thành tiền để đưa vào nguồn thu ngân sách nhà nước. Cách làm mà Thủ tướng Chính phủ và Chính phủ quyết định trong giai đoạn từ 2003 đến nay đã giới thiệu ở trên vẫn chỉ mang ý nghĩa sắp xếp lại việc sử dụng nguồn lực công, không được coi là một nguồn thu lớn từ đất. Điều khó khăn mà Việt Nam chưa vượt qua được vẫn là việc giải quyết mối quan hệ giữa lợi ích công và lợi ích tư trong quá trình chuyển đổi mô hình kinh tế.

Việc sửa đổi Luật Đất đai cần quan tâm đặc biệt tới quá trình giải quyết chuyển dịch từ quyền tài sản công đối với quyền sử dụng đất về thỏa mãn nhu cầu các nhà đầu tư tư nhân, nhưng Nhà nước phải thu đầy đủ giá trị quyền tài sản đó. Luật Đất đai sửa đổi cần quan tâm tới việc luật hóa Nghị định 67/2021/NĐ-CP có bổ sung cho hợp lý.

Cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước

Ở các nước đã có lịch sử lâu đời về kinh tế thị trường và quá trình công nghiệp hóa, vấn đề thành lập và cổ phần hóa đồng loạt các doanh nghiệp nhà nước thường không được đặt ra. Đây chỉ là những vấn đề đơn lẻ cho doanh nghiệp này hay doanh nghiệp khác khi nhà nước cần nắm giữ cổ phần chi phối hay không.

Ngược lại, các nền kinh tế chuyển đổi từ bao cấp sang thị trường có tình trạng hầu hết các doanh nghiệp đều là doanh nghiệp nhà nước, được thành lập đóng vai trò chủ đạo để phát triển kinh tế. Khi chuyển đổi sang cơ chế thị trường với nhiều thành phần kinh tế, vai trò của các doanh nghiệp nhà nước bị thu hẹp lại, việc cổ phần hóa diễn ra đồng loạt trên phạm vi toàn thị trường, chỉ trừ một số doanh nghiệp mà nhà nước phải nắm giữ trong các lĩnh vực quan trọng.

Xét về mặt kinh tế, các doanh nghiệp nhà nước bán cổ phần dựa trên các tài sản hiện có cho các thành phần kinh tế ngoài nhà nước để trở thành các doanh nghiệp cổ phần. Trong số tài sản này, giá trị đất đai là phần tài sản có giá trị cao và có tính hấp dẫn lớn đối với người mua cổ phiếu. Nhìn riêng về khía cạnh đất đai, việc cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước cũng mang bản chất của quá trình vốn hóa đất đai. Giá trị đất đai thuộc khu vực công sản trước đây giao cho các doanh nghiệp nhà nước, nay các doanh nghiệp nhà nước chuyển thành cổ phần để bán cho các thành phần kinh tế khác ngoài khu vực nhà nước.

Vào năm 1996, Nhà nước bắt đầu cho thí điểm cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước. Theo quy định lúc đó, giá đất trong cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước tính theo giá đất của nhà nước, thấp hơn giá đất trên thị trường rất nhiều lần. Vì vậy, rất nhiều cá nhân tham gia mua cổ phần của các doanh nghiệp nhà nước trên thị trường chứng khoán cũng như các doanh nghiệp chưa được đưa lên sàn chứng khoán. Theo cách làm như vậy, cơn sốt chứng khoán bắt đầu xảy ra vào năm 2003 khi nhiều doanh nghiệp cổ phần hóa được đưa lên sàn chứng khoán. Cơn sốt này tạo ra "bong bóng" chứng khoán ngày càng lớn và "bong bóng" đó bị nổ vào cuối 2006. Từ đầu 2007, các nhà đầu tư lại chuyển từ thị trường chứng khoán sang thị trường BĐS và gây sốt đất từ đầu 2007 đến hết 2008.

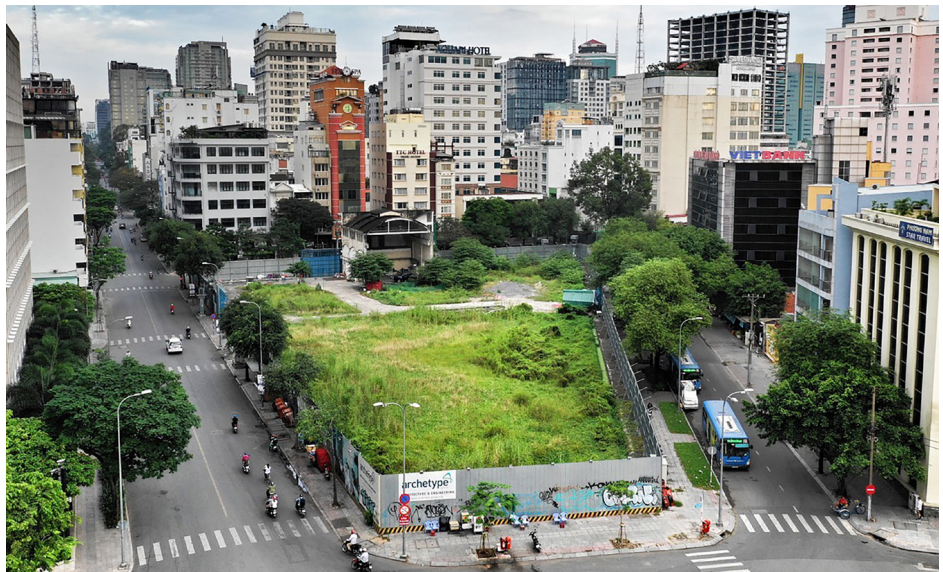
Chính sách cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước kể từ năm 1996 đến nay vẫn chưa thể kết thúc. Từ 1996 tới 2020, Chính phủ đã ban hành 11 Nghị định quy định về nội dung cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước kể từ Nghị định 28-CP vào ngày 7/5/1996 đến Nghị định 140/2020/NĐ-CP vào ngày 30/01/2020. Các Nghị định này gặp vướng mắc chủ yếu là xác định giá trị tài sản của doanh nghiệp, trong đó

khó khăn nhất là xác định giá trị đất đai và phương thức sử dụng đất đai. Nhiều doanh nghiệp tư nhân bỏ tiền mua cổ phiếu đến mức chiếm 51% để nắm quyền điều hành doanh nghiệp, mà chủ yếu là quyền điều hành về sử dụng đất của doanh nghiệp.

Trên thực tế, trong hơn 25 năm qua kể từ 1996, vấn đề đất đai trong cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước vẫn chưa được giải quyết thỏa đáng, làm cho quá trình cổ phần hóa chậm trễ, gây thất thoát tài sản nhà nước từ việc xác định giá đất. Trong giai đoạn trước khi Luật Đất đai 2003 có hiệu lực thi hành, giá trị đất đai được xác định theo Bảng giá đất của nhà nước. Các doanh nghiệp nhà nước thực hiện cổ phần hóa luôn nhận đất đai đưa vào cổ phần hóa theo hình thức được nhà nước giao đất. Sự chênh lệch giá trị đất đai quá cao đã làm tăng tính hấp dẫn của việc mua cổ phiếu chứng khoán và dẫn tới “nổ bong bóng chứng khoán” vào cuối 2006, như đã nói trên. Theo các Nghị định hướng dẫn thi hành Luật Đất đai 2003, giá trị đất đai trong cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước phải được định giá phù hợp với giá trị thị trường. Các doanh nghiệp nhà nước lại đẩy đất đai đang sử dụng sang hình thức thuê đất của nhà nước trả tiền thuê đất hàng năm. Lúc này, giá trị đất đai không còn là tài sản của doanh nghiệp, nhưng các doanh nghiệp cổ phần hóa vẫn được nhận quyền sử dụng đất đai đó. Vì vậy, nhiều doanh nghiệp tư nhân bỏ tiền để mua 51% cổ phần trở lên để có quyền sử dụng đất tại các khu đất có giá trị cao là chính, không quan tâm gì tới hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước trước đây.

Như vậy, một trong những nguyên nhân chính dẫn đến chậm tiến độ cổ phần hóa là vấn đề sắp xếp, xử lý đất đai không hợp lý. Đến giữa năm 2020, một số doanh nghiệp thực hiện cổ phần hóa quy mô lớn như Tổng công ty Bưu chính, viễn thông Việt Nam (VNPT), Tập đoàn Hóa chất Việt Nam (VinaChem), Tập đoàn Than và Khoáng sản Việt Nam (Vinacomin), Tổng công ty Lương thực Miền Bắc (VinaFood 1), Công ty điện thoại di động Mobifone, Ngân hàng nông nghiệp Việt Nam (Agribank)... vẫn chưa hoàn thành việc phê duyệt phương án sử dụng đất để có thể tiến hành xác định giá trị doanh nghiệp.

Việt Nam là đất nước có nền kinh tế chuyển đổi. Việc cổ phần hóa các doanh



Khái niệm “công” và “tư” về quyền tài sản đất đai cũng chưa được quy định minh bạch trong pháp luật đất đai hiện hành

nh nghiệp nhà nước đã được đặt ra ngay từ những năm cuối thế kỷ trước. Trong suốt 20 năm đầu của thế kỷ này, việc cổ phần hóa được thúc đẩy thực hiện ngày càng nhanh và mạnh. Tương tự như cách sắp xếp lại việc sử dụng đất của các cơ quan, đơn vị, tổ chức thuộc khu vực nhà nước đã nói trên, việc cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước cũng có bản chất là vốn hóa đất đai để thu về giá trị đất đai đưa vào cổ phần hóa thông qua sắp xếp lại việc sử dụng đất thuộc khu vực sản xuất, kinh doanh của các doanh nghiệp nhà nước. Lợi ích tính bằng tiền của cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước không được đưa vào danh mục thu từ đất mà được điều chỉnh bằng các quy định riêng về cổ phần hóa. Thực chất, quá trình cổ phần hóa là quá trình thu hút vốn từ khu vực ngoài nhà nước đầu tư cho khu vực doanh nghiệp. Trong quá trình này, cũng phải đối mặt với mối quan hệ giữa lợi ích công và lợi ích tư. Vấn đề tham nhũng lại được nhắc tới khi có biểu hiện lẫn lộn trong quá trình cổ phần hóa.

Vấn đề cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước sẽ được giải quyết thỏa đáng sau khi Luật Đất đai sửa đổi có được những quy định chặt chẽ đối với quá trình định giá đất phù hợp thị trường.

KẾT LUẬN

Việc sửa đổi Luật Đất đai 2013 đã được chỉ ra trên công luận với khá nhiều nội dung cần đề cập. Bài viết này chỉ đề cập tới chuyện nâng cao quản lý đối với đất đai thuộc khu vực quyền tài sản công, trong đó chỉ ra các rủi ro khi một cơ quan nhà

nước vừa thực hiện quyền lực quyết định về đất đai gắn với thị trường vừa thực hiện quyền lực quản lý đất đai. Hai quyền lực này cần tách riêng và giao cho 2 cơ quan nhà nước độc lập khác nhau. Nói hình tượng hơn “người tham gia trò chơi kinh tế trong thị trường không thể là trọng tài cuộc chơi”. Điều này cần coi là một nội dung quan trọng trong sửa đổi Luật Đất đai. Sửa tốt thì quyền lực của Nhà nước trong lĩnh vực đất đai được kiểm soát tốt.

Nội dung thứ hai bài viết đề cập tới là hiện trạng quản lý, sử dụng đất đai cho các mục tiêu công và mục tiêu tư, và chuyển đổi đất đai giữa khu vực công và khu vực tư. Khái niệm “công” và “tư” về quyền tài sản đất đai cũng chưa được quy định minh bạch trong pháp luật đất đai hiện hành. Vì vậy, đất đai được quản lý, sử dụng trong khu vực công và đất đai sử dụng trong khu vực tư chưa được làm rõ, chưa được kiểm soát. Đây là lý do làm cho thất thoát nguồn lực công từ đất đai khá lớn và sử dụng đất rất lãng phí. Nhiều đối tượng đã lợi dụng sự lỏng lẻo pháp luật giữa “công” và “tư” trong lĩnh vực đất đai để tư lợi, để chiếm cứ đất đai thuộc quyền tài sản thuộc khu vực công về cho tư nhân.

Cả 2 nội dung trình bày trong bài viết này cần được coi là trọng tâm trong sửa đổi Luật Đất đai 2013. Rất đáng tiếc, Dự thảo Luật Đất đai đưa ra lấy ý kiến toàn dân vẫn không đề cập tới cả 2 nội dung quan trọng này. Các nguyên nhân gây rủi ro tham nhũng vẫn còn nguyên do quyền lực của các cơ quan nhà nước trong quản lý, sử dụng đất đai chưa được kiểm soát/.