

BẤT CẬP TRONG SỬ DỤNG CÁC CÔNG CỤ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ĐẤT ĐAI VÀ GIẢI PHÁP KHẮC PHỤC TRONG THỜI GIAN TỚI

Trần Thị Cúc *

1. Đặt vấn đề

Qua gần 10 năm thực hiện Luật đất đai năm 2013, việc sử dụng các công cụ quản lý đất đai trên thực tế còn nhiều bất cập và hạn chế, thể hiện rõ nhất là quản lý đất đai chủ yếu bằng công cụ hành chính. Trong nền kinh tế thị trường, hội nhập kinh tế quốc tế, việc sử dụng chủ yếu bằng công cụ hành chính để quản lý đất đai mang lại hiệu quả kinh tế, xã hội không cao, hạn chế sự sáng tạo của các chủ thể sử dụng đất. Bởi vậy, trong việc sửa đổi, bổ sung Luật đất đai sắp tới, cần có những giải pháp chuyển đổi sang quản lý chủ yếu bằng công cụ kinh tế, tài chính.

2. Những bất cập, hạn chế trong sử dụng các công cụ quản lý nhà nước về đất đai

Trong thực tế thi hành Luật đất đai năm 2013, các công cụ quản lý nhà nước về đất đai được sử dụng chủ yếu gồm: công cụ pháp luật, công cụ hành chính, công cụ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, công cụ thông tin, công cụ kinh tế, tài chính và các công cụ khác. Các công cụ quản lý nhà nước có mối quan hệ biện chứng, tác động qua lại với nhau, làm tiền đề cho nhau, bổ sung cho nhau. Việc sử dụng các công cụ quản lý đất đai trong thời gian qua đã mang lại những kết quả nhất định, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của Nhà nước và của công dân. Tuy nhiên, còn một số bất cập, hạn chế như sau:

1) Bất cập về công cụ pháp luật.

Pháp luật là cơ sở pháp lý cho việc sử dụng các công cụ quản lý nhà nước. Qua gần 10 năm thi hành Luật đất đai năm 2013, nền kinh tế thị trường có nhiều thay đổi, đặc biệt thị trường bất động sản, nhưng quy định của pháp luật đất đai hiện hành vẫn mang nặng tư duy quản lý hành chính, chưa huy động hết các nguồn lực của xã hội để đầu tư vào đất, hiệu quả kinh tế sử dụng đất đai thấp, đất đai bị bỏ hoang nhiều. Mặt khác, sự chòng chéo, mâu thuẫn giữa Luật đất đai với Bộ luật Dân sự, Luật quy hoạch, Luật kinh doanh bất động sản, Luật đấu giá tài sản và nhiều luật khác, vừa gây khó cho các nhà đầu tư, vừa hạn chế quyền tiếp cận đất đai của người sử dụng đất. Nếu Bộ luật Dân sự là luật “gốc” quy định về các quyền tài sản nói chung, thì Luật đất đai phải được coi là luật chuyên ngành quy định các quyền tài sản về đất đai của mọi chủ thể sử dụng đất. Điều 4 Luật đất đai năm 2013 quy định: “Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý”, có nghĩa là người sử dụng đất ủy quyền cho Nhà nước đại diện cho mảnh đất của mình. Tuy nhiên, điều 119, điều 138 Bộ luật Dân sự năm 2015 quy định: Việc ủy quyền phải bằng văn bản có công chứng hoặc chứng thực. Vậy, người sử dụng đất ủy quyền cho Nhà nước theo quy định của Bộ luật Dân sự năm 2015 hay theo quy

* Phó Chủ nhiệm Khoa Luật kinh tế,
Trường ĐH KD&CN Hà Nội

định của Luật đất đai? Trường hợp người sử dụng đất ủy quyền cho Nhà nước thì ủy quyền cho Quốc hội hay cho Chính phủ? Bởi vì, Chính phủ chỉ là một phần của Nhà nước. Về mặt lý thuyết, chỉ có Quốc hội mới có quyền đại diện cho sở hữu toàn dân, còn Chính phủ thống nhất quản lý theo quy định pháp luật do Quốc hội ban hành. Nhưng trên thực tế, các cơ quan hành chính nhà nước có quyền quyết định quy hoạch sử dụng tới từng thửa đất, có quyền quyết định thu hồi đất, quyết định bồi thường theo khung giá nhà nước,... có nghĩa là có quyền quyết định “số phận” của từng mảnh đất. Trên thực tế, quyền và nghĩa vụ pháp lý của chủ sử dụng đất bị chùng lún trong mối quan hệ giữa chủ sở hữu đất đai là toàn dân mà Nhà nước là người đại diện. Việc này dẫn đến hạn chế quyền sáng tạo, quyền đầu tư của người dân, thậm chí gây mâu thuẫn, khiếu nại về đất đai. Sự trùng lặp giữa chức năng Nhà nước là “đại diện chủ sở hữu toàn dân” và chức năng “thống nhất quản lý nhà nước về đất đai” đang đẻ ra nhiều hệ lụy. Cụ thể, UBND cấp tỉnh và cấp huyện vừa quản lý nhà nước về đất đai vừa có quyền quyết định “số phận” của đất đai, “vừa đá bóng vừa thổi còi”. Đây là “nút thắt” lớn cần tháo gỡ khi sửa đổi, bổ sung Luật đất đai. Luật đất đai hiện hành có thể gọi là Luật quản lý nhà nước về đất đai, vì chủ yếu quy định về quyền quản lý, quyền quyết định của cơ quan nhà nước, còn quyền của người sử dụng đất, của các chủ thể, đặc biệt là hộ gia đình, cá nhân, bị hạn chế. Thủ tục hành chính liên quan đến đất đai và chuyển dịch quyền sử dụng đất

thông qua rất nhiều tầng, nấc, lãng phí thời gian, tiền bạc, chưa phù hợp với cơ chế thị trường.

2) Bất cập về công cụ quy hoạch và thông tin về quy hoạch. Quy hoạch sử dụng đất là định hướng phát triển kinh tế - xã hội. Không có quy hoạch, không thể có các dự án đầu tư, không huy động được nguồn lực, nguồn vốn cho thực thi quy hoạch. Tuy nhiên, hiện nay chưa có sự thống nhất giữa quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội cấp quốc gia, cấp vùng với quy hoạch phát triển ngành, quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của các địa phương, dẫn đến chòng chéo giữa quy hoạch các cấp và thiếu sự tham vấn ý kiến của cộng đồng dân cư. Tình trạng thiếu công khai, thiếu minh bạch về quy hoạch, lại bị điều chỉnh nhiều lần, tạo kẽ hở cho các nhóm lợi ích trục lợi, dẫn đến thị trường bất động sản bị bóp méo, nhiều khi lâm vào tình trạng đầu cơ, “thổi giá”. Quy hoạch chi tiết đến từng mảnh đất một cách cứng nhắc, thiếu sự tham gia xây dựng, đóng góp ý kiến từ người dân, thiếu sự đồng thuận của người sử dụng đất làm ảnh hưởng đến quyền lợi người dân đồng thời gây ra tình trạng quy hoạch “treo”, quy hoạch thiếu tính khả thi. Một số quy hoạch có hỏi ý kiến người dân, nhưng mang tính hình thức thông qua Mặt trận và một số cán bộ tổ dân phố, trưởng thôn. Trên thực tế, nhân danh vai trò “đại diện chủ sở hữu toàn dân”, các cơ quan chính quyền nắm giữ toàn quyền và độc quyền trong việc lập và sửa đổi, điều chỉnh quy hoạch. Quy hoạch được duyệt là cơ sở cho việc thu hồi đất giá rẻ của dân để làm dự án. Việc quy hoạch

các dự án vì lợi ích công cộng và dự án vì mục đích thương mại không rõ tiêu chí dẫn đến thu hồi đất tràn lan, làm giảm nghiêm trọng đất nông nghiệp, làm cho hàng triệu nông dân mất tư liệu sản xuất. Quy luật của nền kinh tế thị trường chỉ ra rằng không có sự hy sinh của chủ thể sử dụng đất này vì lợi ích của chủ thể khác. Sự thiếu công khai quy hoạch dẫn đến sự “lạm dụng” xảy ra trong hai khía cạnh: (i) quy hoạch sử dụng đất và (ii) thu hồi quyền sử dụng đất hiện hữu của người dân (nhất là nông dân) để xây dựng các dự án công nghiệp, khu thương mại và khu đô thị mới.

3) Bất cập về công cụ kinh tế, tài chính. Đây là công cụ gây nhiều bất cập và tạo nhiều mâu thuẫn. Việt Nam là quốc gia xã hội chủ nghĩa, trong đó người nghèo, người có thu nhập thấp cần phải được nâng đỡ nhiều hơn, nhưng ngược lại, các doanh nghiệp lớn, các “đại gia” bất động sản là những người được ưu tiên hơn trong việc thi hành Luật đất đai. Những chương trình tài trợ, những gói cho vay với lãi suất thấp của Ngân hàng Nhà nước và Ngân hàng Chính sách xã hội hay Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, dù đã giúp nhiều người dân sở hữu căn nhà để ở, ruộng đất để cày cấy, nhưng nói chung, công cụ tài chính được sử dụng chưa hiệu quả để giúp nhiều người dân nghèo có nhà để ở. Những mảnh đất nông nghiệp đã giao cho cá nhân, hộ gia đình sử dụng ổn định, lâu dài theo Nghị định số 64/1993 ND-CP, do quá trình công nghiệp hóa, đô thị hóa mấy chục năm, đất trở lên xen kẹt trong khu dân cư, không thể sản xuất

nông nghiệp, nhưng Nhà nước không có cơ chế cho phép dân chuyển mục đích sử dụng thành đất phi nông nghiệp, gây ra bất lợi cho người dân và gây thất thoát nguồn thu cho ngân sách nhà nước. Luật đất đai năm 2013 chưa quy định rõ cơ chế giải quyết xung đột lợi ích giữa Nhà nước và người dân, doanh nghiệp liên quan đến bồi thường, đền bù khi Nhà nước thu hồi đất, khi bồi thường cho dân theo giá do Nhà nước quy định, còn giao đất tái định cư lại theo giá thị trường. Khung giá đất do UBND cấp tỉnh ban hành theo quy định của Luật đất đai năm 2013 không có tác dụng đối với hoạt động quản lý, định giá đất ở địa phương. Việc sử dụng đất đai thiếu hiệu quả, đất đai bị bỏ hoang và ô nhiễm trầm trọng tại nhiều địa phương, gây lãng phí tài nguyên đất đai. Luật Đất đai có vai trò rất quan trọng trong thực hiện dự án BT (xây dựng - chuyển giao), nhưng chỉ có một điều quy định về thẩm quyền giao đất dự án BT, không có quy định cụ thể về định giá đất. Chính sách tài chính trong lĩnh vực đất đai chưa thực sự khuyến khích sử dụng đất tiết kiệm, hiệu quả, bền vững. Cơ cấu nguồn thu từ đất chưa bền vững, nguồn thu một lần (tiền sử dụng đất) vẫn chiếm tỷ trọng lớn trong tổng các nguồn thu từ đất đai, trong khi chưa có cơ chế tài chính nuôi dưỡng nguồn thu thông qua các hình thức khuyến khích người dân tự sáng tạo, tự đầu tư trên đất của mình. Đất đai là nguồn tài nguyên có hạn, nhưng người sử dụng nhiều đất chưa bị đánh thuế lũy tiến, tạo ra bất bình đẳng trong sử dụng đất. Nhà nước chưa có cơ chế tài chính cụ thể nhằm khuyến khích đầu tư vào lĩnh vực

sản xuất nông nghiệp công nghệ cao, dẫn đến việc ồ ạt đầu tư vào khu công nghiệp, khu đô thị mới, hiệu năng sử dụng kém, gây lãng phí lớn cho xã hội.

3. Khắc phục những bất cập, hạn chế trong sửa đổi, bổ sung Luật đất đai

Thực hiện “Khát vọng Việt Nam 2045” trở thành quốc gia có thu nhập cao, ngoài các định hướng chiến lược phát triển các ngành nghề, lĩnh vực, cần khắc phục những bất cập, hạn chế trong sử dụng các công cụ quản lý nhà nước về đất đai và có những giải pháp thích hợp trong sửa đổi, bổ sung Luật đất đai để tạo đà phát triển kinh tế - xã hội. Các giải pháp đó là:

Thứ nhất, hoàn thiện công cụ quản lý đất đai bằng pháp luật. Cần nhanh chóng sửa đổi, bổ sung Luật đất đai năm 2013 theo tinh thần Nghị quyết 18-NQ/TW ngày 16/6/2022 của Ban Chấp hành Trung ương về “Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao vào năm 2045”. Ban Chấp hành Trung ương yêu cầu đến năm 2023 phải hoàn thành sửa đổi Luật Đất đai 2013 và một số luật liên quan, bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất, tuân thủ các nguyên tắc thị trường. Việc sửa đổi Luật đất đai phải đảm bảo quyền và lợi ích của người dân trên cơ sở hài hòa các loại lợi ích, đảm bảo nguyên tắc: Nhà nước không làm thay thị trường, Nhà nước không làm những gì mà dân làm được, đảm bảo quyền tự do kinh doanh trên đất trong các lĩnh vực mà Nhà nước không cấm. Tất cả những vấn đề liên

quan đến quyền sử dụng đất của dân phải dựa trên nguyên tắc đồng thuận của dân và nguyên tắc “Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra”. Việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư phải đi trước một bước, bảo đảm công khai, minh bạch, hài hòa lợi ích của Nhà nước, người có đất bị thu hồi và nhà đầu tư theo quy định của Hiến pháp và pháp luật. Luật đất đai phải quy định rõ vai trò của Quốc hội trong việc “đại diện cho sở hữu toàn dân”, theo đó, chỉ có Quốc hội mới có quyền phê duyệt quy hoạch theo vùng, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo vùng và phê duyệt bảng giá đất theo vùng. Hàng năm, Quốc hội phê duyệt các dự án phải thu hồi đất trong phạm vi cả nước, các dự án còn lại theo nguyên tắc thỏa thuận. Chính quyền địa phương chỉ có quyền thi hành luật do Quốc hội ban hành, không có quyền định đoạt đất đai của dân qua cơ chế thu hồi đất. Điều này phù hợp với Hiến pháp khi quy định “đất đai thuộc về toàn dân và Nhà nước là người đại diện dân quản lý đất đai”. Luật đất đai sắp tới phải quy định cụ thể cơ chế huy động nguồn lực đầu tư từ dân, như quy định về góp đất xây dựng dự án dân cư, chỉnh trang đô thị theo tiêu chí quy hoạch về đường giao thông, về cấp thoát nước, phòng cháy, chữa cháy, bảo vệ môi trường và theo tiêu chí quản trị tốt. Luật đất đai phải đồng bộ với các luật liên quan khác, phải thống nhất với Hiến pháp năm 2013, Bộ luật Dân sự năm 2015, bảo đảm quyền con người, quyền công dân, quyền tài sản, trừ những khu vực Nhà nước cấm đầu tư, cấm sử dụng đất.

Thứ hai, công cụ quy hoạch, kế

hoạch sử dụng đất, thông tin quy hoạch. Quy hoạch phải đảm bảo tư duy chiến lược tích hợp, có tính đến nhu cầu cụ thể của người dân, của các tổ chức phức hợp. Luật đất đai và Luật quy hoạch phải tạo khung pháp lý và chính sách theo quy chế dân chủ tự nguyện với sự tham gia chủ động của các cá nhân, các cấp quy hoạch để phát triển dự án theo đúng chất đất, không phụ thuộc vào ý chí chủ quan của bên nào, miễn sao sử dụng hiệu quả và bảo vệ môi trường bền vững. Thế giới đang thay đổi, môi trường sống thay đổi, bởi vậy, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất phải linh hoạt, tùy theo bối cảnh thay đổi, khó khăn và tận dụng cơ hội trong thực tiễn, nhưng định hướng tới kết quả, năng động trong thực hiện và có tính khả thi. Quy hoạch tổng thể vùng là sự thỏa thuận về quyền hạn (chính quyền, chuyên gia, doanh nghiệp, người dân), đòi hỏi một quy trình minh bạch đối với tất cả các quy hoạch trong tương lai, có thời gian thực hiện cụ thể. Quy hoạch phải đa chiều, đa ngành, đa trung tâm, liên kết các vấn đề tích hợp vào mục tiêu chiến lược cơ bản nhất, thiết lập các cực phát triển tương ứng với không gian phát triển, đáp ứng nhu cầu các bên liên quan trong phạm vi một vùng nhất định, như vùng đô thị, vùng nông nghiệp,... Thay đổi về quy hoạch trong phát triển đóng vai trò quan trọng, vì nó đặt ra mục tiêu chuyển đất nước từ nền sản xuất dựa trên tài nguyên đất đai và lao động giá rẻ sang nền sản xuất có giá trị gia tăng cao do con người, công nghệ thông minh hơn và chuyển đổi số. Quy hoạch thời kỳ đổi mới sang kinh tế thị trường không thể trong “ổng tay áo

hẹp” của cấp chính quyền, của nhà quy hoạch. Chính quyền cần tạo ra những khung khổ, tiêu chí quy hoạch mang tính định hướng chiến lược phát triển để mở rộng sự tham gia từ các nguồn lực (tài nguyên, con người, công nghệ và thể chế) của các ngành, các địa phương, các cộng đồng doanh nghiệp, chuyên gia và dân cư theo mô hình thay đổi.

Thứ ba, công cụ tài chính, kinh tế.

Nhà kinh tế học người Anh William Petty đã coi “đất là mẹ, lao động là cha”. Lao động tạo ra giá trị trên đất. Nhà nước cần có cơ chế, chính sách tài chính nhằm huy động mọi nguồn lực lao động, mọi mảnh đất đưa vào sử dụng một cách hiệu quả nhất, tránh để lãng phí. Cần chuyển trọng tâm từ quản lý đất đai bằng các công cụ hành chính, mệnh lệnh sang quản lý chủ yếu bằng các công cụ kinh tế, tài chính. Việc sử dụng các công cụ tài chính được đề cập ở hai mặt: (i) cần thương mại hóa tối đa các loại đất (trừ đất đê điều, đất quốc phòng, an ninh, đất phòng hộ), đồng thời đánh thuế cao, thuế lũy tiến đối với chủ thể sử dụng nhiều diện tích đất phi nông nghiệp, nhưng không tạo ra của cải vật chất cho xã hội; bỏ khung giá đất, ban hành bảng giá đất theo khu vực trên cơ sở định giá đất của các cơ quan chuyên môn tài chính; cần đánh thuế đối với đất bỏ hoang, nhưng phải truy cứu trách nhiệm của cơ quan, tổ chức cản trở việc sử dụng đất của người dân, dẫn đến đất bị bỏ hoang; (ii) cần miễn, giảm thuế, phí đối với đất sản xuất nông nghiệp, có chính sách ưu đãi thuế, tiền sử dụng đất, tiền thuê đất phù hợp với lĩnh vực, địa bàn ưu đãi đầu tư, với hộ nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số,

gia đình người có công với cách mạng; hỗ trợ tài chính những vùng quy hoạch sản xuất nông nghiệp, vùng trồng rừng, nhất là rừng phòng hộ, rừng đặc dụng; cần cải cách các thủ tục hành chính theo hướng đơn giản, sử dụng công nghệ số để mở rộng đối tượng sử dụng đất, khuyến khích

các hộ gia đình, cá nhân, tổ chức sử dụng tối đa các loại đất, đổi mới, sáng tạo đầu tư trên đất nhằm tạo nguồn thu cho mình và đóng góp một phần cho ngân sách nhà nước với mục tiêu “Dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh, môi trường xanh, sạch, đẹp”./.

Tài liệu tham khảo

1. Hiến pháp năm 2013
2. Luật Đất đai năm 2013
3. Nghị quyết số: 19-NQ/TW ngày 31 tháng 10 năm 2012 Hội nghị lần thứ sáu Ban chấp hành TW Đảng Khóa XI về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới, tạo nền tảng để đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại.
4. Nghị quyết số 18-NQ/TW, ngày 16/6/2022, Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao.
5. Quyết định 390/QĐ-BTNMT ngày 5/3/2021 của Bộ Tài nguyên và Môi trường tổng kết thi hành Luật Đất đai và xây dựng Luật Đất đai sửa đổi.