

Phát triển thị trường chuyển nhượng đất đai dựa trên lý thuyết hành vi

PHẠM VĂN HÙNG

Dất đai là nguồn tài nguyên đặc biệt và khan hiếm. Muốn thị trường chuyển nhượng đất đai phát triển và hoạt động hiệu quả thì cần phải xác định giá trị của đất. Bài viết này phân tích thị trường chuyển nhượng quyền sử dụng đất dựa trên lý thuyết hành vi con người và đề xuất các giải pháp về chính sách nhằm khuyến khích thị trường quyền sử dụng đất hoạt động hiệu quả.

1. Đặt vấn đề

Đất đai là nguồn tài nguyên thiên nhiên vô cùng quý giá của xã hội, nhất là với những nước sản xuất vẫn còn dựa nhiều vào đất đai. Việt Nam là nước nông nghiệp với hơn 70% dân số sống ở nông thôn và liên quan đến nghề nông, nên đất đai còn có ý nghĩa quan trọng hơn. Nó không những là điều kiện sinh tồn, mà còn là yếu tố chính trị xã hội sâu sắc.

Theo Tổng cục Thống kê, các loại đất cơ bản của Việt Nam bao gồm: đất sản xuất nông nghiệp khoảng 9,6 triệu ha (29,6%), đất lâm nghiệp 14,8 triệu ha (45,7%), đất phi nông nghiệp 3,5 triệu ha (10,8%) và đất chưa sử dụng 4,5 triệu ha (13,9%) (Tổng cục Thống kê, 2010). Đất chưa sử dụng chủ yếu là đất đồi núi (chiếm tới 85% đất chưa sử dụng). Để phát triển kinh tế, nhu cầu sử dụng đất đai cho các khu công nghiệp, thương mại và giao thông đang và sẽ ngày càng tăng. Tuy nhiên, nguồn đất đai phục vụ cho các mục đích này chủ yếu là từ đất nông nghiệp. Trong khi dân số và số hộ (chủ yếu là hộ sản xuất nông nghiệp) vẫn đang tăng với tốc độ cao. Cụ thể: tổng số hộ sản xuất nông nghiệp cả nước (bao gồm cả hộ nông, lâm nghiệp, và thủy sản) là 10,36 triệu hộ (số liệu điều tra 7-2011, số liệu này đã giảm so với năm 2009), thì bình quân cả nước mỗi hộ nông dân chỉ có 0,93 ha đất

nông nghiệp, trong đó vùng đồng bằng sông Hồng chưa được 0,4 ha/hộ¹, đồng bằng sông Cửu Long 1,08 ha/hộ. Như vậy, bình quân đất nông nghiệp/đầu người ở nước ta vào loại rất thấp (0,2ha) (một số tỉnh vùng Đồng bằng sông Hồng còn thấp hơn, chỉ khoảng 500 m²/khẩu), trong khi của thế giới là 0,4 ha và Thái Lan là 0,3 ha. Như vậy, cùng với tốc độ đô thị hóa, công nghiệp hóa tăng nhanh sẽ dẫn đến diện tích đất nông nghiệp ngày càng giảm. Bởi hầu hết các khu công nghiệp đều phát triển ở vùng đồng bằng và trên đất nông nghiệp, thậm chí trên vùng đất nông nghiệp màu mỡ. Điều đó dẫn đến đất nông nghiệp bình quân đầu người hiện nay và trong tương lai sẽ giảm. Làm thế nào để sử dụng hiệu quả và bền vững nguồn tài nguyên khan hiếm này và ổn định tình hình chính trị xã hội ở khu vực nông thôn?. Bài viết giới thiệu phương pháp xác định giá trị của đất dựa trên lý thuyết hành vi, đó là giá trị của đất đai phụ thuộc vào kỳ vọng của những người tham gia vào thị trường đất đai. Để khuyến khích thị trường này phát triển, chúng ta cần thực hiện đồng bộ một số giải pháp, nhất là những thông tin về đất đai cần phải cụ thể và minh bạch.

Phạm Văn Hùng, TS., Trường đại học Nông nghiệp Hà Nội.

¹ Số liệu điều tra 331 hộ tại 2 tỉnh Thái Bình và Hưng Yên, diện tích đất nông nghiệp bình quân hộ chỉ có 0,33 ha.

2. Lý thuyết hành vi và thị trường chuyển nhượng đất đai

Trong nền kinh tế thị trường, người sản xuất hoặc kinh doanh thường tối đa hóa lợi nhuận, trong khi người tiêu dùng thì tối đa hóa lợi ích của mình. Hành vi của người đối với hoạt động sản xuất, kinh doanh, quá trình ra quyết định,... cũng đều hướng đến tối đa hóa lợi ích cho mình. Những hành vi này chỉ dừng lại khi bị ràng buộc bởi những quy định của pháp luật, hay những quan niệm của cộng đồng.

Thị trường chuyển nhượng đất đai theo nghĩa rộng bao gồm chuyển quyền sử dụng đất từ người này sang người khác như chuyển nhượng, thừa kế, cho thuê, di thuê, góp vốn và cả thị trường bất động sản. Để có thể tồn tại thị trường một loại hàng hóa bất kỳ, nguyên tắc cần phải xác định được giá trị của hàng hóa đó. Giá trị của đất đai được xác định như sau:

$$V_L = \sum_{t=1}^{\infty} \frac{R_L}{(1+r)^t} \quad (1)$$

Trong đó: V_L là giá trị của mảnh (thửa) đất như giá 1 tài sản; R_L là hoa lợi hay thu nhập thuần từ đất cho giai đoạn t (đây thường là hoa lợi hay thu nhập thuần kỳ vọng, MacAulay và cộng sự, 2006).

Nếu gọi giá trị của mảnh đất đối với người có đất (chủ đất) là V_B (muốn bán). V_B là giá trị hiện tại thuần của dòng thu nhập tương lai từ đất bao gồm cả những thay đổi về giá trị tài sản. Dòng thu nhập này sẽ bị khấu trừ các khoản thuế và các chi phí khác liên quan đến đất.

Nếu gọi giá trị của đất đối với người có khả năng mua là V_M . V_M là giá trị hiện tại thuần của dòng thu nhập kỳ vọng nếu như tài sản (đất) được mua.

Theo lý thuyết kinh tế, thị trường chuyển nhượng đất đai (hay thị trường quyền sử

dụng đất) chỉ tồn tại khi kỳ vọng của người mua phải lớn hơn (hoặc bằng) kỳ vọng của người bán cộng với khoản chi phí giao dịch (MacAulay và cộng sự, 2006). Cụ thể công thức được xác định như sau:

$$V_M \geq V_B + (T + aD) \quad (2)$$

Trong đó: V_M là kỳ vọng của người mua về giá trị hiện tại của dòng hoa lợi (thu nhập) thu được trên đất trong tương lai bao gồm cả tăng giá trị của đất; V_B là kỳ vọng của người bán về giá trị hiện tại của dòng hoa lợi (thu nhập) thu được trên mảnh đất đó trong tương lai bao gồm cả tăng giá trị của đất; $(T + aD)$ là chi phí giao dịch, bao gồm khoản chi phí không đổi (T) và chi phí biến đổi theo diện tích (aD) (với D là diện tích đất).

Thị trường quyền sử dụng đất (thị trường đất đai) chỉ xảy ra khi bất đẳng thức trên tồn tại (có thể cả đẳng thức). Nó sẽ không thể xảy ra khi $V_M < V_B + (T + aD)$ (3).

Như vậy, trong bất đẳng thức trên, có 2 thành phần quan trọng:

(i) $(T + aD)$ là chi phí giao dịch khi xuất hiện chuyển nhượng. Các chi phí này liên quan đến các quy định, thủ tục trong chuyển nhượng (mua, bán) quyền sử dụng đất. Để cho thị trường chuyển nhượng quyền sử dụng đất xảy ra, thì những chi phí này cần phải ở mức tối thiểu.

(ii) Thành phần thứ 2 là V_M và V_B . Đây là kỳ vọng của người mua và người bán về dòng giá trị hiện tại của mảnh đất trong tương lai. Giá trị của đất phụ thuộc vào dòng thu nhập trong tương lai từ đất (hay kỳ vọng giá trị của đất). Dòng giá trị này bao gồm toàn bộ dòng hoa lợi thu được từ đất và giá trị của mảnh đất được tăng lên theo thời gian. Dòng thu nhập này thường không chắc chắn và nó còn phụ thuộc vào giai đoạn t khi tính toán. Kỳ vọng giá trị của đất là hành vi của con người, chúng ta khó

có thể yêu cầu kỳ vọng của người bán giảm đi và của người mua cần phải cao lên. Cho nên những cá nhân khác nhau sẽ có kỳ vọng hay sự mong đợi khác nhau đối với giá trị của cùng mảnh đất. Nghĩa là giá trị của đất có thể thay đổi từ người này sang người khác, hay cùng một mảnh đất nhưng kỳ vọng của mỗi người sẽ rất khác nhau.

3. Các trường hợp xảy ra

Khi chi phí giao dịch ($T + aD$) tương đối lớn so với kỳ vọng của người mua và người bán (V_M và V_B), mặc dù đã tối thiểu ($T + aD$) và $V_M > V_B$, thì giao dịch chính thức có thể vẫn không xuất hiện hay thị trường chuyển nhượng đất đai chỉ xảy ra ngầm. Điều này xuất hiện với đất nông nghiệp, nhất là ở các tỉnh miền tây Nam Bộ, các hộ nông dân cắm cố đất cho nhau nhưng các địa phương không thống kê được.

Trường hợp chi phí giao dịch ($T + aD$) tương đối nhỏ so với kỳ vọng của người mua và người bán (V_M và V_B), thì trường hợp xảy ra chỉ khi bất đẳng thức (2) tồn tại. Điều này xuất hiện với các giao dịch đất nhà ở, đất các khu công nghiệp.

Trường hợp với cùng một loại đất thì bất đẳng thức (2) dễ xảy ra hơn, nhất là khi thông tin đến người mua và người bán đều minh bạch như nhau. Khi đó cơ chế thị trường sẽ điều chỉnh để bất đẳng thức (2) tồn tại. Với các loại đất khác nhau thì kỳ vọng của cả người mua và người bán cũng sẽ khác nhau, bởi giá trị của các loại đất khác nhau sẽ khác nhau. Điều gì xảy ra nếu kỳ vọng của người mua là 1 loại đất và kỳ vọng của người bán là 1 loại đất khác (như đang tồn tại trên thực tế với trường hợp chuyển đổi mục đích sử dụng đất). Nếu người mua kỳ vọng đất mình mua được (như đất nông nghiệp) sẽ trở thành đất khu công nghiệp hay đất ở, loại đất theo quy định của Luật Đất đai được sử dụng lâu dài (hoặc có thời gian dài hơn), trong khi kỳ vọng của người

bán bị ràng buộc đất bán đi là đất nông nghiệp, theo quy định thì đất chỉ được sử dụng trong thời hạn nhất định. Như vậy có thể xảy ra, kỳ vọng của người mua (V_M) sẽ lớn hơn nhiều so với kỳ vọng của người bán (V_B) ($V_M > V_B$), bởi giá trị của đất khu công nghiệp hay đất ở lớn hơn nhiều so với giá trị đất nông nghiệp (theo quy định). Dựa trên bất đẳng thức trên, trường hợp này thị trường chuyển nhượng quyền sử dụng đất xảy ra. Tuy nhiên, nếu thực tế diễn ra như vậy, người bán sẽ nhận thấy chi phí cơ hội của việc bán đất với họ là lớn, họ không có thông tin nên không biết mảnh đất đó có thể chuyển đổi mục đích sử dụng và có giá trị cao hơn. Điều này gây cho người bán đất cảm thấy bị "hớ". Nếu giao dịch này xảy ra trong thời gian ngắn và trên diện rộng thì người bán thường "chấp nhận" bởi họ cho rằng xung quanh mình cũng như vậy (trường hợp thu hồi đất nông nghiệp để xây dựng vùng hay khu công nghiệp). Nhưng nếu giao dịch xảy ra trong thời gian dài hơn và diện hẹp hơn (như giải phóng mặt bằng làm đường), khi đó những người bán so sánh với nhau và xuất hiện một số người có kỳ vọng khác sẽ không chấp nhận. Đây là nguyên nhân có thể này sinh những mâu thuẫn và khiếu kiện.

Trường hợp người bán cũng kỳ vọng đất mà họ muốn bán sẽ trở thành đất ở hay khu công nghiệp. Như vậy kỳ vọng của họ (V_B) cũng sẽ cao. Nếu chi phí giao dịch ($T + aD$) cũng cao, khi đó sẽ xảy ra hiện tượng ($V_M < V_B + (T + aD)$) và kết quả là thị trường không tồn tại hay giao dịch đất không xảy ra, nhất là khi người mua muốn có dòng thu nhập hiện tại thuần (lợi nhuận) từ đất lớn. Trên thực tế, hiện tượng này đã xảy ra và một số địa phương phải sử dụng biện pháp hành chính quy định giá đất với mức giá thấp hơn ($V_B + (T + aD)$). Tuy nhiên, theo lý thuyết kinh tế, những thông tin về diện tích đất (mảnh đất muốn trao đổi/giao dịch)

minh bạch thì bất đẳng thức trên thường sẽ xảy ra. Nói cách khác, các thông tin cụ thể về quy hoạch có liên quan đến mảnh đất, hoặc vùng (có mảnh đất đó) cần phải rõ ràng và đầy đủ đối với cả người mua và người bán.

Từ biểu thức (1) và (2), ta thấy giá trị của đất còn phụ thuộc vào yếu tố thời gian. Vậy nếu chúng ta đã coi đất đai là tài sản thì những tài sản sử dụng lâu dài sẽ có giá trị (và giá) cao hơn tài sản cùng loại có thời hạn sử dụng ngắn. Với những lý luận như trên, chúng ta cần suy nghĩ về thời hạn sử dụng đất, nhất là đối với đất nông nghiệp trong vùng quy hoạch sẽ trở thành khu công nghiệp hay đô thị.

Hiện nay, phát triển các khu công nghiệp hay khu đô thị là xu hướng tất yếu trong quá trình phát triển kinh tế của đất nước. Nhưng những khiếm khuyết về đất đai xảy ra nhiều và có xu hướng gia tăng. Những khiếm khuyết này thường xuất hiện nhiều ở những vùng công nghiệp hóa hoặc đô thị hóa cao. Những vùng, xã thuần nông, khiếm khuyết liên quan đến đất đai không nhiều. Như vậy, vấn đề chuyển mục đích sử dụng đất từ đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp (xây dựng khu đô thị, khu công nghiệp) đang tạo ra mâu thuẫn và dẫn đến khiếm khuyết. Trong nội bộ ngành nông nghiệp hoặc ngành trồng trọt (có yêu cầu lớn về đất đai), sự chuyển đổi cây trồng, vật nuôi như đang từ trồng lúa sang trồng hoa màu (kể cả cây ăn quả) chỉ làm tăng hiệu quả của sản xuất trong nông nghiệp, ít tạo ra (hay làm phát sinh) những mâu thuẫn lớn liên quan đến đất đai. Điều này đòi hỏi chúng ta cần suy nghĩ tới lý thuyết kinh tế đối ngẫu, đó là sự cân bằng giữa ngành nông nghiệp và công nghiệp trong từng vùng và toàn quốc gia, sự cân bằng và dịch chuyển từ lao động nông nghiệp sang các ngành khác trong nền kinh tế.

4. Giải pháp về cơ chế chính sách

Để đất đai được sử dụng hợp lý, hiệu quả và bền vững, nên để cho cơ chế thị trường vận hành đối với thị trường quyền sử dụng đất (và thị trường bất động sản) hay thị trường chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Cơ chế chính sách nên tập trung theo hướng sau:

- Để phát huy hiệu quả và sử dụng bền vững nguồn tài nguyên đất đai, cần có cơ chế chính sách đồng bộ. Cụ thể: cần có quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia, của từng vùng và từng tỉnh, trong đó chú ý đến vùng kinh tế và nhấn mạnh đến quy hoạch đất đai cho mục tiêu phát triển ổn định; quy hoạch này cần minh bạch và lâu dài (ví dụ đến năm 2050). Điều này sẽ làm giảm dần chi phí cơ hội chuyển mục đích sử dụng đất từ loại có giá trị thấp (đất nông nghiệp) sang loại có giá trị cao (đất phi nông nghiệp), hay điều này sẽ làm giảm khoảng cách giá giữa giá các loại đất trên.

- Liệu tính sở hữu của đất đai có ảnh hưởng đến kỳ vọng của người mua và người bán? Chúng ta đã coi đất đai là một loại hàng hóa đặc biệt. Hàng hóa sẽ có tính sở hữu. Đối với các hàng hóa khác, chủ sở hữu và chủ sử dụng thường đồng nhất. Tuy nhiên, với đất đai, Nhà nước là người đại diện cho quyền sở hữu, trong khi người dân, doanh nghiệp là đại diện cho người sử dụng. Khoảng cách giữa chủ sở hữu và người sử dụng mà lớn sẽ phát sinh mâu thuẫn. Chúng ta đã mở rộng thêm quyền sử dụng đất đai, các quyền này càng nhiều và càng lâu dài thì người sử dụng và người sở hữu sẽ càng gần nhau. Như vậy nên coi quyền sử dụng đối với đất nông nghiệp cũng như các loại đất khác (đất khu công nghiệp, đất nhà ở). Nếu cho rằng đất ở thuộc sở hữu của tài sản sinh hoạt và các loại đất khác thuộc sở hữu tài sản sản xuất thì sự chuyển đổi sở

hữu và sử dụng (giữa tài sản sản xuất và sinh hoạt) cần có điều kiện ràng buộc. Ngoài ra, chúng ta nên coi đất đai phục vụ sản xuất nông nghiệp và các loại sản xuất khác (công nghiệp, dịch vụ) có chức năng như nhau – đều là tài sản phục vụ sản xuất.

- Biểu thức (1) cho thấy dòng giá trị của đất còn phụ thuộc vào yếu tố thời gian, nên đang xuất hiện mâu thuẫn giữa sở hữu nhà nước về đất đai và giao quyền sử dụng đất cho các cá nhân (hộ) và tổ chức, nhất là với đất nông nghiệp. Những mâu thuẫn này có thể được giảm bớt nếu thời hạn sử dụng đất được xác định lâu dài hơn (có thể các loại đất sản xuất nông, lâm nghiệp đều có quy định thống nhất thời hạn sử dụng là 50 năm hoặc hơn).

- Để bất đẳng thức (2) tồn tại hay thị trường quyền sử dụng đất xảy ra, định hướng giảm các chi phí giao dịch ($T + aD$) là điều cần thiết. Nó sẽ kích thích thị trường quyền sử dụng đất đai phát triển và tài nguyên đất đai sẽ được sử dụng theo hướng hiệu quả hơn, nhất là sử dụng đất trong lĩnh vực nông nghiệp. Do đó, các quy định liên quan đến chuyển nhượng, cho thuê, đi thuê, thừa kế các loại đất cần được đơn giản hóa ở mức tối đa.

Tóm lại, đất đai là nguồn tài nguyên đặc biệt và khan hiếm, để sử dụng hiệu quả và hữu hiệu nguồn tài nguyên này thì cũng cần khuyến khích thị trường nguồn tài nguyên đất đai phát triển. Muốn cơ chế thị trường

hoạt động hiệu quả thì giá trị của đất đai cần được xác định rõ ràng. Giá trị của đất đai phụ thuộc vào kỳ vọng của những người tham gia vào thị trường. Như vậy, thông tin về đất đai (hay mảnh đất) cần phải cụ thể và minh bạch sẽ điều chỉnh kỳ vọng và hành vi của cả người bán và người mua. Khi đó thị trường đất đai (hay quyền sử dụng đất đai) sẽ phát triển./

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ban chỉ đạo Tổng điều tra nông thôn, nông nghiệp và thủy sản Trung ương (2011). *Báo cáo sơ bộ Tổng điều tra nông thôn, nông nghiệp và thủy sản năm 2011*.
2. Chính phủ (2004). Nghị định của Chính phủ số 181/2004/NĐ-CP ngày 29-10-2004 về thi hành Luật Đất đai.
3. Deininger, K. (2003). *Land Policy for Growth and Poverty Reduction*, World Bank Policy Research Report, Co-publication of the World Bank and Oxford University Press.
4. Lê Hiếu (2010). Về vấn đề chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp trong quá trình công nghiệp hóa, đô thị hóa. *Tạp chí Quản lý nhà nước*, số 174, tr 34-38.
5. MacAulay, T. Gordon, Sally Marsh, and Pham Van Hung (2006). *Agricultural development and land policy in Vietnam*. Australian Centre for International Agricultural Research. Australia.
6. Nguyễn Thị Phương (2010). Quản lý và sử dụng đất nông nghiệp: những vấn đề đặt ra. *Tạp chí Quản lý nhà nước*, số 171, tr 47-50.
7. Tổng cục Thống kê (2010). *Niên giám thống kê 2010*. Nxb Thống kê, Hà Nội.