

MỘT SỐ VẤN ĐỀ ĐẶT RA QUA VIỆC “ĐỔI ĐẤT LẤY HẠ TẦNG” Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

ĐOÀN MINH HÀ

TÓM TẮT

“Đổi đất lấy hạ tầng” là một giải pháp hữu hiệu trong bối cảnh ngân sách cho phát triển hạ tầng còn hạn hẹp, có thể khơi dậy một nguồn lực tài chính đáng kể từ quỹ đất để các địa phương phát triển hạ tầng trong tình hình kinh tế còn khó khăn như nước ta hiện nay. Bài viết nêu lên thực trạng của tình hình “đổi đất lấy hạ tầng” trong quá trình công nghiệp hóa, đô thị hóa của nước ta và một số suy nghĩ về giải pháp để nâng cao tính hiệu quả của cơ chế này.

1. DẪN NHẬP

Đất đai là tài nguyên quốc gia vô cùng quý giá, là tư liệu sản xuất đặc biệt, là thành phần quan trọng hàng đầu của môi trường sống, là địa bàn phân bố các khu dân cư, xây dựng các cơ sở kinh tế, văn hóa, xã hội, an ninh và quốc phòng... Trong tình hình thực tế hiện nay, đất đai vừa có giá trị sử dụng vừa có giá trị kinh tế, trở thành một loại hàng hóa đặc biệt được trao đổi trên thị trường bất động sản. Vấn đề làm sao quản lý, sử dụng và phát huy tiềm năng đất đai có hiệu quả, phục vụ cho công cuộc phát triển đất nước, cải thiện và nâng cao đời sống cho người dân là vô

cùng quan trọng và cấp thiết. Tuy nhiên, nhiều năm qua việc sử dụng, quản lý đất đai có nhiều hạn chế, yếu kém, gây nhiều bức xúc trong xã hội. Tiềm năng đất đai chưa được phát huy đúng mức.

Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) và Luật Đất đai 2003 hiện hành quy định đất đai thuộc sở hữu toàn dân, do Nhà nước thống nhất quản lý theo quy hoạch, kế hoạch và pháp luật. Để công tác quản lý đất đai được chặt chẽ, hạn chế những tiêu cực phát sinh trong quá trình quản lý và sử dụng, cần thiết phải có những hình thức khác nhau trong giao và cho thuê đất.

Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ về việc thi hành Luật Đất đai năm 2003 tại Điều 62 quy định việc sử dụng quỹ đất để tạo vốn cho đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng được thực hiện theo một trong hai hình thức sau: Đấu giá quyền sử dụng đất tạo nguồn vốn bằng tiền để sử dụng trực tiếp cho đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng; đấu thầu xây dựng công trình và đấu giá quyền sử dụng đất để tạo vốn xây dựng công trình đó trong một gói thầu.

Chúng ta vẫn gọi trường hợp thứ hai nói trên là “đổi đất lấy hạ tầng”, tuy nhiên các điều, khoản đi kèm trong Nghị định nói trên bắt buộc phải thực hiện theo nguyên tắc:

thang điểm để chấm thầu xây dựng công trình và thang điểm để chấm đấu giá quyền sử dụng đất được xây dựng riêng ngay trong một gói thầu khi áp dụng hình thức thứ hai nói trên. Hàng năm, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương lập và trình Hội đồng nhân dân cùng cấp thông qua danh mục các dự án đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng, được sử dụng quỹ đất để tạo vốn và diện tích khu đất được sử dụng để tạo vốn thực hiện các dự án đó.

Thực hiện tốt việc “đổi đất lấy hạ tầng” rút ngắn được thời gian rất nhiều, tạo nên mặt bằng hạ tầng khá hiện đại cho địa phương. Hơn nữa, khi hạ tầng phát triển nhanh sẽ tạo lực hút đầu tư phát triển mạnh hơn, cũng sẽ làm giá đất tăng cao, người dân được hưởng giá trị tăng thêm trên mảnh đất mình đang nắm giữ.

Ở khía cạnh khác, lại có thể thấy cách đổi đất như vậy gây thiệt hại cho Nhà nước. Bởi nếu giá trị khu đất đem đổi được xác định khách quan và phù hợp với giá thị trường thì hiệu quả sẽ còn cao hơn, hạ tầng còn phát triển hơn, nhưng khi thực hiện cơ chế “đổi đất lấy hạ tầng” trong hoàn cảnh chưa có quy định của pháp luật khung, chắc chắn sẽ có những “sai sót” do vô tình hay cố ý, thậm chí những sai sót đó cũng chưa có chuẩn mực pháp luật để đánh giá.

2. “ĐỔI ĐẤT LẤY HẠ TẦNG”: MỘT SỐ VẤN ĐỀ CẦN LƯU Ý

Thực tế, giá đất do cơ quan nhà nước định giá hiện nay còn quá nhiều bất cập, chưa sát với giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất trên thị trường; độ chênh lệch giá đất cao trong những trường hợp giáp ranh

giữa các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, các thửa đất liền kề nhau có điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội, kết cấu hạ tầng như nhau, có cùng mục đích sử dụng hiện tại, cùng mục đích sử dụng theo quy hoạch. Thực tế này dẫn đến tồn tại chính sách “hai giá” (tồn tại song song giá đất do Nhà nước quy định và giá đất trên thị trường) trong một thời gian dài cho đến nay vẫn chưa khắc phục được.

Giá đất do Nhà nước định giá và giá đất do đấu giá quyền sử dụng đất là hai trường hợp dẫn đến hình thành giá đất khác nhau nhưng có mối liên hệ chặt chẽ với nhau. Trong đấu giá quyền sử dụng đất, giá khởi điểm phải do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định. Quy chế đấu giá quyền sử dụng đất để giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc cho thuê đất ban hành kèm theo Quyết định số 216/2005/QĐ-TTg quy định: “Giá khởi điểm đấu giá để giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc cho thuê đất được xác định sát với giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất, quyền thuê đất thực tế trong điều kiện bình thường tại thời điểm xác định giá khởi điểm để đấu giá do ủy ban nhân dân cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định và giá khởi điểm không được thấp hơn giá đất, giá thuê đất do ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành theo quy định của Chính phủ”. Điều đó có nghĩa, giá đất do Nhà nước định giá được coi là mốc tối thiểu để cơ quan có thẩm quyền quyết định giá khởi điểm trong đấu giá quyền sử dụng đất, để Nhà nước giao đất hoặc cho thuê đất. Việc quy định giá khởi điểm “được xác định sát với giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất, quyền thuê đất thực tế trong điều kiện bình thường”, tương tự như việc Nhà nước định

giá đất để giao đất có thu tiền hoặc cho thuê đất thông qua đấu giá, làm căn cứ để tính thuế chuyển nhượng quyền sử dụng đất, thuê đất, góp vốn bằng quyền sử dụng đất... Với quy định này, Nhà nước đã gián tiếp thừa nhận giá đất do mình định giá thấp hơn nhiều so với giá đất trên thị trường quyền sử dụng đất, hình thức đấu giá quyền sử dụng đất được coi như là một “cứu cánh” để giải quyết tình trạng này. Tuy nhiên, Luật Đất đai 2003 đã không đề vấn đề “đổi đất lấy hạ tầng”. Bởi

sức sống trên thực tế là điều cần cân nhắc. Các nhà quản lý luôn phải trả lời câu hỏi: “Làm thế nào để động viên tài chính từ đất cho đầu tư hạ tầng?”. Thực tế cũng đã có nhiều giải pháp được đưa ra như thay đổi quan điểm thu hồi đất theo hướng các bên cùng có lợi; nâng các nguồn phí xây dựng/dịch vụ trên đất... Tuy nhiên, do chưa có định mức phí phải thu, cũng như cơ quan quản lý chưa định hướng được giá trị gia tăng do các công trình hạ tầng đem lại sau khi xây dựng trên quỹ đất được thu hồi, nên các nguồn thu đều khó thực hiện.

Hơn nữa, việc đấu giá quyền sử dụng đất mà chưa có hạ tầng cũng làm cho giá đất giảm đi rất nhiều, bởi giá đất chỉ tăng khi gắn với hạ tầng. Trên thực tế, cơ chế “đổi đất lấy hạ tầng” có bản chất là “hàng đổi hàng”, nên để rõ ràng minh bạch cả hai hàng hóa này phải được định giá phù hợp với giá thị trường trước khi đem đổi. Cơ chế này có nhiều ưu điểm đối với các nước còn nghèo như Việt Nam và cũng là một cách vốn hóa đất đai hiệu quả.

Kinh nghiệm nhiều nước cho thấy, nếu có cơ chế đúng và phù hợp thì vẫn có thể khơi dậy một nguồn lực tài chính đáng kể từ quỹ đất để các địa phương phát triển hạ tầng. Tuy nhiên, nghịch lý ở nước ta hiện nay là Nhà nước đầu tư làm đường, đầu tư hạ tầng và theo đó là giá đất tăng, nhưng vẫn chưa có phương thức điều tiết thỏa đáng, đó là chưa nói đến những tiêu cực có thể nảy sinh từ phương thức, cơ chế này.

3. SUY NGHĨ VỀ GIẢI PHÁP

1. Công tác thu hồi đất hiện nay còn nhiều

Cơ chế “đối tác” này luôn hấp dẫn các nhà đầu tư cũng như chính quyền địa phương trong thời gian qua, thậm chí là đến tận bây giờ vẫn còn nguyên tính hấp dẫn, vì 2 lý do: Tốc độ phát triển kinh tế, hạ tầng cơ sở ở địa phương phát triển mạnh; đồng thời cũng tạo ra cơ hội tiêu cực cho nhà quản lý.

Có thể vì e ngại những tiêu cực trong quá trình thực hiện, nên luật pháp đất đai hiện hành không cho phép thực hiện cơ chế này. Cơ chế “đổi đất lấy hạ tầng” đã được thay thế bằng cơ chế BT (xây dựng-chuyển giao) mà Nhà nước trả cho nhà đầu tư bằng đất. Việc loại bỏ một cơ chế khỏi pháp luật khi mà cơ chế đó đang có

2. Đất chỉ bị thu hồi sau khi hoàn tất thủ tục minh bạch, bao gồm thông báo công khai trước, thảo luận với những người bị tác động và quyền tự do khởi kiện trước toà án. Giá bồi thường phải phản ánh được các thiệt hại về sinh kế và các chi phí tái định cư cũng như giá thị trường của đất bị thu hồi. Giá thị trường phải được xác định dựa trên các cơ chế định giá chuyên môn, khách quan và độc lập.

3. Để tăng cường bảo vệ quyền sử dụng đất của nông dân, quyền sử dụng đất của các hộ nông nghiệp nên chẳng hạn điền phải được cấp không thời hạn. Người nông dân có đất trồng lúa cần được tự do chuyển đổi sao cho sử dụng đất hiệu quả hơn, sản xuất kinh tế hơn, hoặc được trợ cấp nếu họ bị yêu cầu phải giữ đất trồng lúa. Các giới hạn về mức sử dụng đất phải được nới lỏng đối với các hộ nông dân cá thể.

4. Nâng cao tính minh bạch và tham gia trong quản lý đất đai: Một hệ thống đăng ký quốc gia đồng bộ về quyền sử dụng đất kết nối từ các hồ sơ lưu trữ đất của các cơ quan cấp tỉnh, dựa trên các thửa đất của các cá nhân, nhân dân được tiếp cận với mọi thông tin liên quan đến đất đai.

5. Nhằm thúc đẩy bình đẳng giới hơn nữa, cần giữ quy định ghi tên cả hai vợ chồng trong Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất

và thực hiện hiệu quả hơn quy định này. Hơn nữa, cần tăng cường công nhận việc sử dụng theo phong tục truyền thống và thực tế quản lý đất của các cộng đồng dân tộc thiểu số địa phương trong giao đất, quy hoạch đất và các chính sách, bao gồm tạo ra khung pháp luật và tiêu chuẩn cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho các cộng đồng.

6. Cần đơn giản hóa hệ thống cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, với các quyền hạn và trách nhiệm đầy đủ được giao cho các Văn phòng Đăng ký sử dụng đất, các thủ tục đơn giản, giảm phí đăng ký đất và miễn hoàn toàn phí đối với người nghèo.

7. Sự nhất quán và minh bạch của Luật Đất đai năm 2003 sẽ được hoàn thiện thông qua hệ thống hóa các văn bản quy phạm pháp luật liên quan qua một quá trình tham vấn cởi mở và minh bạch. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. *Luật Đất đai*. 2003. Hà Nội. Nxb. Chính trị Quốc gia.
2. Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ về *thi hành Luật Đất đai năm 2003*.
3. Nghị định số 05/2005/NĐ-CP ngày 18/01/2005 của Chính phủ về *đấu giá tài sản*.
4. Quyết định số 216/2005/QĐ-TTg ngày 31/8/2005 về *ban hành Quy chế Đấu giá quyền sử dụng đất có thu tiền sử dụng đất hoặc cho thuê đất*.