

Tiếp cận quyền sử dụng đất của doanh nghiệp ở Việt Nam hiện nay

Phạm Hữu Nghị^(*)

Tóm tắt: Bài viết phân tích thực trạng pháp luật đất đai từ góc độ đảm bảo tiếp cận quyền sử dụng đất (QSDĐ) của doanh nghiệp ở Việt Nam hiện nay. Trên cơ sở đó, tác giả đưa ra những định hướng hoàn thiện pháp luật góp phần bảo đảm cho doanh nghiệp được tiếp cận QSDĐ.

Từ khóa: Quyền sử dụng đất, Doanh nghiệp, Tiếp cận quyền sử dụng đất

Abstract: The paper analyzes the current implementation of the land law from the perspective of ensuring enterprises' access to land use rights in Vietnam today. On that basis, some recommendations are brought forward to improve the land law that entitles enterprises to obtain land use rights.

Keywords: Land Use Rights, Enterprises, Access to Land Use Rights

1. Các quy định về giao đất, cho thuê đất trong pháp luật đất đai Việt Nam từ góc độ bảo đảm tiếp cận quyền sử dụng đất của doanh nghiệp

Ở Việt Nam, theo pháp luật đất đai từ năm 2013 đến nay, *thẩm quyền giao đất và cho thuê đất* là của Chính phủ và Ủy ban nhân dân (UBND) các cấp, được phân cấp theo hạn mức diện tích đất, quy mô của dự án sử dụng đất và đối tượng sử dụng đất. Chẳng hạn: Điều 59 Luật Đất đai năm 2013 quy định, UBND cấp tỉnh quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển đổi mục đích sử dụng đất đối với tổ chức, giao đất đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. UBND

cấp huyện quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển đổi mục đích sử dụng đất đối với hộ gia đình, cá nhân. Trường hợp hộ gia đình, cá nhân thuê đất, cho phép chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp để sử dụng vào mục đích thương mại, dịch vụ với diện tích từ 0,5 ha trở lên thì phải có văn bản chấp thuận của UBND cấp tỉnh trước khi quyết định. UBND cấp xã cho thuê đất thuộc quỹ đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích của xã, phường, thị trấn.

Việt Nam có 63 tỉnh/thành phố trực thuộc Trung ương; 713 thị xã, quận, huyện và thành phố thuộc tỉnh, và 11.164 đơn vị hành chính cấp xã. Tổng số cơ quan có thẩm quyền trao QSDĐ tại Việt Nam là 11.940 cơ quan (Dẫn theo: Ninh Thị Hiền, 2017: 87).

Thẩm quyền trao QSDĐ còn được giao cho các bộ và cơ quan ngang bộ là

^(*) PGS.TS., Viện Nhà nước và Pháp luật, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam;
Email: phngh53@yahoo.com.vn

các cơ quan nhà nước đang quản lý và sử dụng đất phục vụ cho mục đích hoạt động của tổ chức mình gồm trụ sở làm việc và tài sản khác gắn liền với đất, QSDĐ đối với đất dùng để xây dựng trụ sở làm việc trong trường hợp các tổ chức này không còn nhu cầu sử dụng hoặc việc sử dụng không có hiệu quả. Luật Quản lý, sử dụng tài sản nhà nước (Điều 8) quy định Bộ Tài chính chịu trách nhiệm thực hiện quản lý nhà nước về tài sản nhà nước và được quyền thanh lý, bán tài sản nhà nước. Các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan khác ở Trung ương thực hiện quản lý nhà nước về tài sản nhà nước thuộc phạm vi quản lý được quyền thanh lý, bán, liên doanh, liên kết, cho thuê tài sản nhà nước thuộc phạm vi quản lý. Các cơ quan nhà nước, đơn vị vũ trang nhân dân được quyền thanh lý, bán tài sản nhà nước.

Bên cạnh các cơ quan có thẩm quyền chung được trao QSDĐ, còn có cơ quan có thẩm quyền chuyên môn cũng được trao quyền bán tài sản gắn liền với QSDĐ. Như vậy, cấu trúc phân quyền đại diện sở hữu toàn dân để định đoạt về đất đai được phân tán cho nhiều cơ quan nhà nước khác nhau.

Những quy định trên cho thấy sự phân tán về thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, điều này có thể dẫn đến những hệ quả: Nhà nước không quản lý tốt diện tích đất chưa trao cho người sử dụng đất; Nhà nước trong một số trường hợp có thể mất kiểm soát về hoạt động trao QSDĐ cho người sử dụng đất.

Việc giao đất, cho thuê đất căn cứ vào kế hoạch sử dụng đất hằng năm của cấp huyện đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt và nhu cầu sử dụng đất thể hiện trong dự án đầu tư, đơn xin giao đất, thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất (Điều 52 Luật Đất đai năm 2013).

Kế hoạch sử dụng đất hằng năm của các cấp huyện khi thực hiện giao đất và cho thuê đất cho thấy, các doanh nghiệp nhà nước và các cơ quan quản lý nhà nước đang quản lý diện tích đất rất lớn, do đó các doanh nghiệp nhà nước có lợi thế trong việc tiếp cận QSDĐ khi cơ quan có thẩm quyền lập kế hoạch sử dụng đất. Điều này có thể dẫn đến việc hạn chế quyền tiếp cận QSDĐ của các thành phần kinh tế khác, trong đó có kinh tế tư nhân. Vấn đề đặt ra là: Nhà nước khi lập kế hoạch làm căn cứ giao đất, cho thuê đất phải bảo đảm mục tiêu phát triển bền vững nền kinh tế, công bằng trong phân bổ nguồn lực giữa các thành phần kinh tế.

Trình tự, thủ tục giao đất, cho thuê đất theo pháp luật đất đai Việt Nam quy định có hai hình thức là đấu giá và không đấu giá.

- *Giao đất, cho thuê đất theo hình thức đấu giá* là hình thức bán tài sản công khai theo phương thức trả giá lên, có từ hai người trở lên tham gia đấu giá. Người mua được tài sản bán đấu giá là người trả giá cao nhất so với giá khởi điểm. Việc bán đấu giá tài sản được thực hiện theo nguyên tắc công khai, liên tục, khách quan, trung thực, bình đẳng, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của các bên tham gia. Xét về lý thuyết, hình thức đấu giá QSDĐ đảm bảo cho Nhà nước tìm kiếm chủ đầu tư có năng lực sử dụng đất, tìm giá trị địa tô cao nhất cho khu đất. Việc đấu giá có thể loại trừ khả năng gian lận về giá nhờ tính công khai, cạnh tranh, cơ hội được mở cho tất cả mọi người. Tuy nhiên, quy định về trình tự đấu giá QSDĐ hiện nay còn những hạn chế như: Các cơ quan, tổ chức đang quản lý đất không có động cơ để lên phương án đấu giá QSDĐ nhằm thu lợi cho chủ sở hữu toàn dân; không có bất cứ ai giám sát quá trình đấu giá mà hoàn

toàn do cơ quan hành pháp thực hiện, điều này có thể không đảm bảo nguyên tắc công khai, minh bạch, khách quan khi tổ chức việc đấu giá; xác định giá khởi điểm đấu giá QSDĐ khi Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất thông qua hình thức đấu giá QSDĐ là giá đất cụ thể.

- *Giao đất, cho thuê đất không theo hình thức đấu giá* (còn gọi là hình thức chỉ định chủ đầu tư) trong trường hợp nhà đầu tư có QSDĐ hợp pháp hoặc nhận quyền chuyển mục đích sử dụng đất ở để xây dựng nhà ở thương mại (Điều 21, 23 Luật Nhà ở năm 2014). Quy định này cho phép chuyển mục đích sử dụng đất đối với tổ chức mà phải nộp tiền sử dụng đất; cho phép chuyển mục đích sử dụng đất khi cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước mà doanh nghiệp cổ phần sử dụng đất thuộc trường hợp Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho bên thuê đất trả tiền một lần cho cả thời gian thuê; tính tiền thuê đất đối với trường hợp doanh nghiệp nhà nước cổ phần hóa được Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất hằng năm; trường hợp đất đưa ra đấu giá QSDĐ mà không có người tham gia hoặc trường hợp chỉ có một người tham gia đấu giá hoặc đấu giá ít nhất hai lần nhưng không thành và các trường hợp khác do Thủ tướng Chính phủ quyết định (Điều 114 và Điều 118 Luật Đất đai năm 2013).

Như vậy, người sử dụng đất có quyền được sử dụng đất thông qua thủ tục hành chính là quyết định giao đất và quyết định cho thuê đất. Mặc dù Nhà nước cho thuê đất với hình thức hợp đồng, nhưng trước khi người sử dụng đất được thuê đất, cơ quan có thẩm quyền phải ban hành quyết định cho thuê đất.

Có thể thấy, *thủ tục hành chính về giao đất, cho thuê đất ở Việt Nam hiện nay còn một số bất cập* như: Thứ nhất, giá đất áp

dụng để tính tiền sử dụng đất là giá đất cụ thể, không qua quá trình thương lượng hay đấu giá để xác định giá thị trường, do đó Nhà nước không thu được giá trị QSDĐ tăng lên trên giá trị định giá theo quyết định hành chính (giá đấu giá) và phần giá tăng thêm thông qua quá trình cạnh tranh; Thứ hai, các cơ quan nhà nước chưa có sự gắn kết hai thủ tục trao quyền QSDĐ, bởi thủ tục trao QSDĐ thông qua đấu giá do Bộ Tài nguyên và Môi trường thực hiện, còn thủ tục lựa chọn chủ đầu tư lại do Bộ Xây dựng thực hiện (giá trị QSDĐ không được kết hợp với quyền phát triển trên đất đã làm thất thoát lượng “địa tô tuyệt đối” thu về cho ngân sách nhà nước); Thứ ba, không có văn bản tích hợp quyền và nghĩa vụ của chủ đầu tư, bởi cơ quan ký hợp đồng cho thuê đất là Sở Tài nguyên và Môi trường, trong khi đó cơ quan quản lý việc tạo lập tài sản trên đất lại là Sở Xây dựng; Thứ tư, có sự bất bình đẳng trong tiếp cận QSDĐ giữa doanh nghiệp nhà nước với doanh nghiệp thuộc thành phần kinh tế tư nhân. Điều 51 Hiến pháp năm 2013 đã khẳng định: “Nền kinh tế Việt Nam là nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa với nhiều hình thức sở hữu, nhiều thành phần kinh tế, kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo”. Việc khẳng định vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước giúp các doanh nghiệp nhà nước có nhiều cơ hội và thuận lợi hơn các doanh nghiệp thuộc thành phần kinh tế tư nhân trong việc nắm giữ QSDĐ (Phạm Hữu Nghị 2018: 72-73).

Về việc *Nhà nước trao QSDĐ khi cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước*: Cổ phần hóa là việc chuyển doanh nghiệp 100% vốn nhà nước thành công ty cổ phần, huy động vốn của nhà đầu tư trong nước và nước ngoài để nâng cao năng lực tài chính, đổi mới công nghệ, đổi mới phương thức quản

lý nhằm nâng cao hiệu quả và sức cạnh tranh của nền kinh tế. Các doanh nghiệp là đối tượng của cổ phần hóa bao gồm: Công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ là công ty mẹ của Tập đoàn kinh tế, Tổng công ty nhà nước; Công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ là doanh nghiệp thuộc các bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; doanh nghiệp 100% vốn nhà nước chưa chuyển thành công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên.

Đối với toàn bộ diện tích đất doanh nghiệp cổ phần hóa đang quản lý, sử dụng làm mặt bằng xây dựng trụ sở, văn phòng giao dịch; xây dựng cơ sở sản xuất, kinh doanh; đất để sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối (kể cả đất đã được Nhà nước giao có thu hoặc không thu tiền sử dụng đất) thì doanh nghiệp cổ phần hóa có trách nhiệm xây dựng phương án sử dụng đất trình cơ quan có thẩm quyền xem xét, quyết định. Phương án sử dụng đất của doanh nghiệp phải bảo đảm phù hợp với quy định về sắp xếp lại, xử lý nhà, đất theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ và phải được gửi đến UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trên địa bàn trước khi thực hiện xác định giá trị doanh nghiệp. Doanh nghiệp được lựa chọn hình thức thuê đất hoặc giao đất theo quy định của Luật Đất đai (Khoản 2 và Khoản 3 Điều 2 Nghị định số 140/2020/NĐ-CP ngày 30/11/2020 của Chính phủ).

Khi tính giá trị QSDĐ để cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước mà doanh nghiệp cổ phần sử dụng đất thuộc trường hợp Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê thì doanh nghiệp được

áp dụng giá đất cụ thể, không thông qua hình thức đấu giá (Điều 114 Luật Đất đai năm 2013). Sau khi có QSDĐ do cổ phần hóa, doanh nghiệp nhà nước được tiếp tục chuyển nhượng QSDĐ này cho nhà đầu tư trong nước hoặc doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Việc gia nhập và rút khỏi thị trường của doanh nghiệp nhà nước với việc được giao QSDĐ cho thấy có sự chênh lệch giá đầu vào theo giá chỉ định và giá đầu ra theo giá thị trường, khoản giá trị QSDĐ chênh lệch (gọi là lợi nhuận từ kinh doanh) không phải do đầu tư sức lực, trí tuệ của doanh nghiệp nhà nước mà có.

Xem xét việc *Nhà nước trao QSDĐ dưới hình thức đổi đất lấy cơ sở hạ tầng*: Hiện nay, việc trao QSDĐ dưới hình thức đổi đất lấy cơ sở hạ tầng được thực hiện dưới hình thức *hợp đồng xây dựng - chuyển giao* (hợp đồng BT - hợp đồng được ký giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư để xây dựng công trình kết cấu hạ tầng). Nhà đầu tư chuyển giao công trình đó cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền và được thanh toán bằng quỹ đất để thực hiện dự án khác theo điều kiện: Việc sử dụng quỹ đất để tạo nguồn vốn thanh toán cho nhà đầu tư phải được sự chấp thuận của cơ quan có thẩm quyền theo quy định của pháp luật đất đai và dự án khác được triển khai đồng thời hoặc sau khi hoàn thành công trình kết cấu hạ tầng theo thỏa thuận tại hợp đồng dự án.

Quỹ đất thanh toán cho nhà đầu tư gồm: Đất xác định trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt sử dụng vào mục đích phát triển kinh tế theo quy định của pháp luật về đất đai; Đất của cơ sở nhà, đất tại vị trí cũ sử dụng để thanh toán dự án BT đầu tư xây dựng công trình tại vị trí mới. Giá trị quỹ đất để thanh toán cho nhà đầu tư xác định nguyên tắc ngang giá, bù trừ

chênh lệch giữa giá trị dự án BT và giá trị quỹ đất thanh toán. Thời điểm thanh toán dự án BT bằng quỹ đất là thời điểm UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương ban hành quyết định giao đất, cho thuê đất cho nhà đầu tư. Giá đất cụ thể được áp dụng để thanh toán trong trường hợp giá trị trao đổi. Mặc dù Luật Đất đai năm 2013 quy định quỹ đất để thực hiện dự án đầu tư theo hình thức BT và các hình thức khác theo quy định của pháp luật về đầu tư phải tính theo phương thức đấu giá QSDĐ, nhưng bản chất của việc đổi đất lấy cơ sở hạ tầng là “hàng đổi hàng” không thể áp dụng hình thức đấu giá, do đó trong trường hợp này giá đất cụ thể được áp dụng.

Có thể thấy, cơ chế này có thể phát sinh tiêu cực trong xác định giá trị khu đất dùng để đổi. Trong khi giá trị hạ tầng mà nhà đầu tư xây dựng có thể dễ dàng định giá chính xác với giá thị trường, thì để định giá một khu đất theo giá thị trường lại không hề dễ, chưa kể định giá theo giá do UBND cấp tỉnh đó ban hành, dẫn đến việc Nhà nước thường bị thiệt hại. Tuy nhiên, cơ chế “đổi chác” này luôn hấp dẫn các nhà đầu tư cũng như chính quyền các địa phương trong thời gian qua.

Quy định đổi đất lấy cơ sở hạ tầng như trên cho thấy hai vấn đề cần quan tâm: *Thứ nhất*, đối tượng đem ra trao đổi chính là QSDĐ chưa trao cho người sử dụng đất - “đất công” chịu sự điều chỉnh của Luật Đất đai; *Thứ hai*, cơ quan có thẩm quyền ký kết hợp đồng trao đổi là cơ quan được trao quyền để thực hiện quy hoạch kế hoạch sử dụng đất cũng như có thẩm quyền về QSDĐ được quy định trong Luật Đất đai. Cơ chế này đã tạo điều kiện cho một lượng đất công thoát ly khỏi sự kiểm tra giám sát của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Theo quy định về hạn mức giao đất nông nghiệp, hạn mức nhận chuyển nhượng QSDĐ của hộ gia đình cá nhân, tổ chức kinh tế không được nhận chuyển nhượng QSDĐ trồng lúa, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng từ hộ gia đình cá nhân (Khoản 2 Điều 191 Luật Đất đai năm 2013).

Đây là những quy định phù hợp với thời kỳ đầu của công cuộc đổi mới nhằm bảo đảm cho người trực tiếp sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối có đất để sản xuất. Tuy nhiên, hiện nay trong điều kiện đẩy mạnh công nghiệp hóa - hiện đại hóa và hội nhập quốc tế, những quy định này không còn phù hợp; chúng vô hình chung trở thành rào cản trong việc tiếp cận đất nông nghiệp của các tổ chức kinh tế (Nguyễn Quang Tuyền và cộng sự, 2019: 924).

2. Định hướng hoàn thiện pháp luật góp phần bảo đảm cho doanh nghiệp tiếp cận quyền sử dụng đất

Từ những phân tích, đánh giá khái quát về thực trạng pháp luật đất đai như đã trình bày ở trên, chúng tôi đề xuất một số định hướng hoàn thiện pháp luật góp phần bảo đảm quyền tiếp cận QSDĐ của doanh nghiệp như sau:

Thứ nhất, thực hiện chính sách phân quyền, phân cấp giữa Trung ương và chính quyền địa phương, thực hiện quy hoạch vùng, chính sách vùng và chính sách cạnh tranh giữa các vùng. Mô hình phân quyền, phân cấp kinh tế, quản lý hành chính có sự phân công giữa cấp Trung ương và cấp chính quyền địa phương là phù hợp với xu hướng và mô hình tổ chức của các nước trên thế giới. Điều này sẽ giúp cho quyền đại diện về sở hữu đất đai được phân định rõ ràng giữa QSDĐ chưa trao cho người sử dụng đất và QSDĐ vẫn còn thuộc quyền đại diện của chính quyền địa phương nhằm

chuyển QSDĐ chưa trao sang sử dụng có hiệu quả.

Trong bối cảnh đất đai thuộc sở hữu toàn dân thì đại diện quyền định đoạt đất đai không nên phân tán cho quá nhiều cơ quan. Quyền này nên được trao cho một cơ quan quản lý nhà nước. Thống nhất việc trao QSDĐ cho một cấp là chính quyền địa phương cấp tỉnh theo cơ chế phân quyền - cấp độ phân cấp hành chính cao nhất, theo đó toàn bộ chức năng ra quyết định, quản lý và tài chính được chuyển giao cho chính quyền địa phương. Trong các trường hợp cụ thể, chính quyền địa phương phải chịu trách nhiệm giải trình trước các đại biểu dân cử. Đồng thời, các đại biểu dân cử, cơ quan dân cử sẽ chịu trách nhiệm giải trình không chỉ trước chính quyền các cấp cao hơn mà còn trước cử tri. Trong phạm vi được phân quyền, cơ quan có thẩm quyền có quyền ủy quyền cho cơ quan chuyên môn thực hiện các công việc được ủy quyền.

Cần phân biệt QSDĐ đã trao cho người sử dụng đất với QSDĐ chưa trao cho người sử dụng đất - đất công. Việc phân biệt và quản lý đất công dựa trên các tiêu chí sau (Ninh Thị Hiền, 2017: 173, 175):

Một là kiểm kê đất công và có hệ thống thông tin về đất công. Nguồn và phân loại đất công phải được đăng ký như một công cụ để quản lý đất công nhằm phục vụ cho quá trình hoạch định chính sách của cơ quan nhà nước.

Hai là có chính sách và khung pháp lý về đất công. Chính sách đất công cung cấp những thông tin cơ bản như: khái niệm đất công, quy trình trao QSDĐ công, nguyên tắc thu hồi, quản lý, duy trì đất công và tài sản gắn liền với đất công; thiết lập nguyên tắc phân bổ đất công cho mục tiêu phát triển kinh tế, các công trình công cộng xóa đói giảm nghèo, bảo vệ môi trường, phát

triển bền vững. Đất công phải được quản lý cho các lợi ích kinh tế dài hạn và các chính sách ưu tiên của Nhà nước. Các mục tiêu chính sách cần thiết phải đặt ra các tiêu chí để quyết định ai là người được hưởng lợi từ đất công.

Ba là xây dựng và thực hiện các tiêu chí quản lý đất công như: tạo sự hiểu biết và công nhận ở cấp cao nhất trong chính quyền trung ương và địa phương, các tổ chức phát triển và xã hội dân sự về động lực cho cải cách quản lý đất công. Chính phủ nên quản lý và can thiệp vào thị trường đất công, xây dựng cơ chế thu thập đăng ký thông tin và quyền truy cập thông tin, xây dựng cơ chế định giá, cơ chế đăng ký đất công, xây dựng trách nhiệm giải trình, kiểm soát tài chính, kiểm soát nội bộ, nguyên tắc xung đột lợi ích, mô hình giám sát cho quá trình ra quyết định về đất công và phòng chống tham nhũng.

Thứ hai, hoàn thiện các quy định về phân bổ đất đai tại Việt Nam.

Các cơ quan quản lý nhà nước không tham gia trực tiếp vào hoạt động phân bổ QSDĐ mà chỉ tổ chức, kiến tạo ra cách thức và tổ chức các chủ thể phân bổ QSDĐ, tách hoạt động quản lý hành chính ra khỏi hoạt động điều phối tài sản công.

Nhà nước thành lập những doanh nghiệp để quản lý kinh doanh quỹ đất của mình, ủy thác cho họ thay mặt Nhà nước thực hiện quyền sử dụng theo quy trình: tạo quỹ đất ủy thác, doanh nghiệp ủy thác có quyền đưa quỹ đất ủy thác vào khai thác sử dụng theo cơ chế thị trường dưới dạng những giao dịch dân sự để Nhà nước tránh được các thủ tục hành chính rườm rà, làm giảm hiệu quả sử dụng đất theo các quy định về giao đất, cho thuê đất hiện hành.

Thiết lập các chủ thể thị trường bằng cách thành lập những chủ thể mới hoặc trao

thêm quyền cho các chủ thể đang tồn tại như tổ chức phát triển quỹ đất, đi kèm xác định lại tư cách chủ thể trong quan hệ giữa các chủ thể này với chính quyền địa phương với danh nghĩa là pháp nhân hoạt động theo ủy quyền của chính quyền địa phương nhằm bảo đảm sự tham gia bình đẳng với các thành phần kinh tế thuộc khu vực tư trong hoạt động giao đất, cho thuê đất.

Để tổ chức tốt hoạt động trao QSDĐ theo nguyên tắc thị trường, bình đẳng và minh bạch, Nhà nước phải thiết lập cơ chế cạnh tranh trong kinh tế thị trường. Sự liên hệ tất nhiên và ảnh hưởng qua lại của nội bộ kinh tế từ đó mà liên kết lại hình thành cơ chế cạnh tranh. Trong bối cảnh nhà nước độc quyền phân bổ QSDĐ tại thị trường sơ cấp sẽ xuất hiện lợi thế cạnh tranh giữa các bên mua - tức cạnh tranh giữa những người mua cùng loại hàng hóa là QSDĐ. Trong cạnh tranh giữa những người mua cùng loại hàng hóa là QSDĐ, người bán chờ kết quả cạnh tranh để hưởng lợi từ việc cạnh tranh giữa những người mua. Vì vậy, cạnh tranh giữa các bên mua có lợi cho bên bán.

Nhà nước nên tăng cường hàng hóa đất công cho thị trường một cách minh bạch. Thực tế cho thấy Nhà nước thường không có chiến lược hỗ trợ thúc đẩy nhằm đưa đất công vào thị trường khi nhu cầu thị trường lên cao. Nhà nước nên quản lý và chuyển các khu đất công hiện do các cơ quan quản lý nhà nước nắm giữ vào thị trường dưới hình thức đấu giá nhằm loại bỏ những tiêu cực từ các quyết định giao đất, đồng thời thu hẹp bớt các trường hợp trao QSDĐ thông qua hình thức chỉ định chủ đầu tư.

Thứ ba, cần có quy định hạn chế/ kiểm soát hoạt động chuyển QSDĐ bằng hình thức chỉ định chủ đầu tư, cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước và đổi đất lấy cơ sở

hạ tầng; bổ sung các quy định về vốn hóa đất công và tài sản công gắn liền với đất.

Trong thời gian tới, các hình thức trao QSDĐ được điều chỉnh theo hướng hoàn thiện thể chế định giá đất theo nguyên tắc thị trường. Thu hẹp các đối tượng được giao đất và mở rộng đối tượng được thuê đất. Việc giao đất, cho thuê đất để thực hiện các dự án phát triển kinh tế, xã hội được thực hiện chủ yếu thông qua đấu giá QSDĐ, đấu thầu dự án có sử dụng đất. Chỉ đạo tiến hành điều tra, khảo sát và xây dựng khung giá các loại đất, hướng dẫn, kiểm tra, giám sát việc xây dựng bảng giá đất và xác định giá đất cụ thể tại các địa phương. Tổ chức thực hiện theo dõi, cập nhật biến động giá đất trên thị trường, từng bước xây dựng cơ sở dữ liệu về giá đất tới từng thửa đất gắn với cơ sở dữ liệu đất đai, trước mắt triển khai tại các thành phố lớn.

Tập trung thanh tra, kiểm tra công tác quản lý, sử dụng đất của các cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp ở một số địa phương có nhiều vụ việc bức xúc, nổi cộm. Đẩy mạnh việc rà soát, sắp xếp, xử lý nhà, đất thuộc sở hữu Nhà nước. Kiểm tra chặt chẽ việc sắp xếp, xử lý nhà, đất thuộc sở hữu Nhà nước và việc thực hiện đấu giá QSDĐ khi sắp xếp lại trụ sở, cơ sở làm việc thuộc sở hữu Nhà nước để chuyển sang mục đích phát triển kinh tế. Tăng cường kiểm tra việc quản lý, sử dụng đất quốc phòng, an ninh nhằm đảm bảo sử dụng đất đúng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và phù hợp với nhiệm vụ cụ thể của từng đơn vị.

Kiểm soát chặt chẽ việc giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư, quy định và tổ chức thực hiện nghiêm túc các điều kiện, tiêu chí để được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất để thực hiện các dự án đầu

tư. Tập trung kiểm tra, rà soát, xử lý dứt điểm những trường hợp đất đã được Nhà nước giao đất, cho thuê đất nhưng chậm đưa vào sử dụng, không sử dụng, sử dụng lãng phí, đầu cơ hoặc sử dụng sai mục đích, trái pháp luật.

Thực hiện các giải pháp huy động nguồn lực từ đất đai, xây dựng cơ chế huy động nguồn vốn bằng tiền thu từ đất, từ nguồn tín dụng, từ ngân hàng phát triển và các nguồn khác để có kinh phí đáp ứng yêu cầu chủ động thu hồi đất theo kế hoạch sử dụng đất, tạo quỹ đất sạch để đấu giá QSDĐ.

Hạn chế, tiến tới chấm dứt việc trao QSDĐ thông qua hình thức chỉ định chủ đầu tư trong hoạt động kinh doanh bất động sản, chuyển sang hình thức thỏa thuận theo hợp đồng. Điều này giúp Nhà nước thu được nguồn địa tô theo giá thị trường. Chấm dứt hình thức trao QSDĐ khi cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước nhằm tạo ra sự công bằng cho các thành phần kinh tế trong việc tiếp cận QSDĐ, đồng thời giúp chính quyền địa phương quản lý được QSDĐ từ các doanh nghiệp này nhằm sử dụng cho mục tiêu phát triển kinh tế của địa phương. Hạn chế, tiến tới chấm dứt trao QSDĐ thông qua hình thức đổi đất lấy cơ sở hạ tầng để chuyển sang đấu giá đất nhằm thu về cho ngân sách nhà nước giá trị địa tô tương ứng với giá thị trường. Chuyển từ hình thức trao QSDĐ dưới hình thức quyết định hành chính sang mô hình hợp đồng, đây là một trong những công cụ để nhà nước quản lý thị trường bất động sản.

Như ở các quốc gia chuyển đổi khác, ở Việt Nam cũng diễn ra quá trình chuyển một phần lớn đất công, tài sản công từ khu vực Nhà nước sang khu vực tư nhân. Đây

là một quá trình tất yếu. Quá trình chuyển đất công và tài sản công đó còn được gọi là quá trình vốn hóa đất công và tài sản công. Các hình thức cụ thể của quá trình này ở Việt Nam bao gồm: “đổi đất lấy hạ tầng” (sử dụng quỹ đất để phát triển hạ tầng, dưới tên gọi “dự án BT”), “giao đất để thực hiện các dự án đầu tư”, “bán tài sản công” khi Nhà nước không còn nhu cầu sử dụng, “cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước”, trong đó tài sản của doanh nghiệp bao gồm đất và tài sản gắn liền với đất. Nếu quá trình vốn hóa này không được kiểm soát tốt thì tham nhũng sẽ phát sinh liên quan đến phần giá trị chênh lệch giữa giá trị do Nhà nước xác định và giá cả thị trường.

Thứ tư, pháp luật đất đai cần được sửa đổi, bổ sung quy định trao quyền cho tổ chức kinh tế, trong đó có tổ chức, kinh tế tư nhân, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài được nhận chuyển nhượng, thuê, thuê lại đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân, tổ chức để đầu tư trong lĩnh vực kinh tế nông nghiệp. Cũng cần xem xét lại thời hạn sử dụng đất để người dân, nhà đầu tư yên tâm đầu tư trên đất; xem xét mở rộng hạn mức sử dụng đất để tạo điều kiện tăng năng suất lao động, hình thành sản xuất lớn về nông nghiệp ở Việt Nam □

Tài liệu tham khảo

1. Ninh Thị Hiền (2017), *Pháp luật về trao quyền sử dụng đất từ Nhà nước cho các chủ thể kinh doanh bất động sản tại Việt Nam*, Luận án tiến sĩ Luật học, Đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh.
2. Phạm Hữu Nghị (chủ nhiệm, 2018), *Thực hiện pháp luật kinh doanh của doanh nghiệp ở Việt Nam hiện nay*, Đề tài khoa học cấp Bộ, Hà Nội.