

MỘT SỐ TRAO ĐỔI TRONG QUY ĐỊNH CỦA LUẬT ĐẤT ĐAI

VỀ GIÁ ĐẤT VÀ ĐỊNH GIÁ ĐẤT

PGS.TS. Hoàng Văn Cường

Đại học Kinh tế Quốc dân

Email: cuonghv@neu.edu.vn

Luật đất đai 2003 qui định về giá đất và định giá đất theo giá thị trường, đã tạo ra một bước ngoặt làm tiền đề thực hiện các nội dung quản lý nhà nước về kinh tế đối với đất đai trong nền kinh tế thị trường. Tuy nhiên, do chưa xác định được cơ chế định giá như thế nào là phù hợp với giá thị trường nên giá đất trở thành vấn đề nổi cộm và là nguyên nhân sâu xa làm nảy sinh khiếu kiện trong các quan hệ về đất đai. Những vấn đề cần đổi mới gồm: (1) Bỏ qui định về khung giá đất, thay vào đó là xây dựng các phương pháp định giá đất phù hợp với giá trị thị trường của đất đai thông qua đấu giá đất hoặc sử dụng các tổ chức định giá độc lập; (2) Thực hiện đăng ký giá trị đất đai và nộp thuế sử dụng đất theo tỷ lệ % giá trị đăng ký; (3) Điều tiết tập trung về Nhà nước phần giá trị gia tăng của đất đai tương đương phần chênh lệch giữa giá đất đăng ký hàng năm với giá giao dịch theo giá thị trường; (4) Quy định thống nhất Nhà nước xác định giá đất trong đền bù, giải phóng mặt bằng, xóa bỏ cơ chế chủ dự án tự thỏa thuận với người dân về giá đất trong đền bù giải phóng mặt bằng.

Từ khóa: giá đất, định giá đất, giải phóng mặt bằng

Từ năm 1986, nước ta bắt đầu thực hiện đường lối đổi mới nền kinh tế chuyển từ cơ chế kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế vận hành theo cơ chế thị trường định hướng XHCN. Để hình thành và phát triển đồng bộ các loại thị trường, thì thị trường các nguồn lực sản xuất phải được khai thông và phát triển là điều kiện căn bản để thúc đẩy phát triển rộng rãi thị trường các loại hàng hóa. Nếu sự ra đời của thị trường đất đai được đánh dấu bằng Luật đất đai năm 1993 thì Luật đất đai 2003 là sự khởi đầu cho phép thị trường đất đai vận hành theo cơ chế thị trường thông qua thay đổi trong cơ chế về giá đất và định giá đất. Thị trường đất đai ra đời muộn nhất và tiếp cận vận hành theo cơ chế thị trường cũng chậm

nhất trong hệ thống các loại thị trường ở nước ta. Sự lạc hậu của thị trường đất đai là một trong những nguyên nhân chủ yếu tạo nên sự phát triển thiếu minh bạch dẫn đến những bất ổn của thị trường bất động sản và là rào cản đối với việc tiếp cận các cơ hội phát triển của các nhà đầu tư, làm cản trở sự phát triển đến nhiều lĩnh vực kinh tế và xã hội. Một trong những nguyên nhân làm thị trường đất đai phát triển sai lệch là do những tồn tại trong qui định về cơ chế giá và định giá đất và làm nảy sinh những bất cập trong công tác quản lý đất đai ở nước ta hiện nay.

1. Giá đất: cơ sở ra đời và quyết định tính chất của thị trường đất đai

Luật đất đai năm 1993 với việc thừa nhận giá đất

và quyền sử dụng đất được tham gia vào các quan hệ thị trường là giấy khai sinh cho sự ra đời của thị trường đất đai. Mặc dù cho phép ra đời và thừa nhận sự tồn tại của thị trường đất đai, nhưng giá đất trong các quan hệ tính thuế chuyển quyền sử dụng đất, thu tiền sử dụng đất khi giao đất, cho thuê đất, tính tiền đền bù thiệt hại về đất khi thu hồi đất,... đều do Nhà nước qui định. Để xác định giá đất, ngày 17/8/1994 Chính phủ ban hành Nghị định 87-CP qui định về khung giá các loại đất làm cơ sở để Ủy ban nhân dân các tỉnh xác định bảng giá các loại đất. Để giảm bớt khoảng cách giữa giá đất do Nhà nước qui định với giá đất giao dịch trên thị trường, Nhà nước đã ban hành thêm hệ số K để điều chỉnh mức giá từ 0,5 đến 1,8 lần và cho phép điều chỉnh tăng, giảm tới 50% so với giá sàn và giá trần trong khung giá qui định. Mặc dù có những điều chỉnh như trên, song giá đất do Nhà nước qui định cũng chỉ thấp bằng 10-30% giá đất giao dịch trên thị trường. Sự xa rời giữa giá đất Nhà nước qui định với giá đất thực tế giao dịch trên thị trường chính là nguyên nhân dẫn đến những tiêu cực trong quản lý đất đai, làm nảy sinh đầu cơ trong sử dụng đất, đồng thời cũng tạo ra những rào cản vô hình đến cơ hội tiếp cận đất đai của nhà đầu tư. Trước những yêu cầu đặt ra của quá trình chuyển đổi nền kinh tế theo cơ chế thị trường, đòi hỏi công tác quản lý nhà nước về đất đai phải giải quyết các quan hệ về đất đai phù hợp với các quan hệ của cơ chế thị trường.

Luật đất đai 2003 đã có sự thay đổi quan trọng khi quy định và công nhận giá đất theo cơ chế thị trường trên cơ sở qui định giá đất được hình thành: do Nhà nước định giá phù hợp với giá thị trường; do đấu giá quyền sử dụng đất hoặc đấu thầu dự án có sử dụng đất; do người sử dụng đất thoả thuận về giá đất với những người có liên quan khi thực hiện các quyền chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại quyền sử dụng đất; góp vốn bằng quyền sử dụng đất (điều 55). Trong trường hợp giá đất do Nhà nước quy định phải bảo đảm các nguyên tắc: Sát với giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế trên thị trường trong điều kiện bình thường; 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 thì mức

giá như nhau; Đất tại khu vực giáp ranh giữa các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, có điều kiện tự nhiên, kết cấu hạ tầng như nhau, có cùng mục đích sử dụng hiện tại, cùng mục đích sử dụng theo quy hoạch thì mức giá như nhau (điều 56). Để xác định giá đất theo qui định của Luật đất đai, ngày 16/11/2004, Chính phủ đã ban hành Nghị định 188/2004/NĐ-CP quy định về phương pháp định giá đất và khung giá đất. Trên cơ sở khung giá đất và phương pháp định giá đất do Chính phủ qui định, Ủy ban nhân dân các tỉnh, hàng năm xây dựng giá đất cụ thể tại địa phương (phù hợp với khung giá đất qui định) trình xin ý kiến HĐND và công bố công khai vào ngày 01 tháng 01 hàng năm. Để điều chỉnh khung giá đất đã ban hành và bổ sung thêm phương pháp định giá đất, ngày 27/07/2007 Chính phủ ban hành Nghị định 123/2007/NĐ-CP sửa đổi một số điều Nghị định 188/2004NĐ-CP, bổ sung thêm 2 phương pháp định giá đất, tách giá BĐS ra khỏi giá đất và qui định thêm về định giá đất có lợi thế về hạ tầng đã đầu tư trong khu vực, và điều chỉnh khung giá đất cho phù hợp với thực tế năm 2007.

Với những thay đổi trong quy định về giá đất và định giá đất nhằm đưa giá đất phù hợp với giá thị trường đã góp phần giải quyết nhiều bất hợp lý trong các quan hệ đất đai khi giao đất, cho thuê đất, xác định giá bồi thường khi thu hồi đất, hạn chế các tiêu cực tham nhũng về đất đai, góp phần tăng nguồn thu từ đất đai vào ngân sách nhà nước (nguồn thu từ đất đai vào ngân sách nhà nước năm 2010 tăng gấp 39,63 lần so với mức thu từ đất đai vào ngân sách năm 1995). Tuy nhiên, trên thực tế giá đất được xác định để giải quyết các quan hệ khi thu hồi đất, thu tiền sử dụng đất và tính thuế đất đai chưa đạt được các yêu cầu như luật đất đai đặt ra. Đó là nguyên nhân cơ bản làm nảy sinh những mẫu thuẫn, bất cập trong công tác quản lý đất đai hiện nay (năm 2010 có tới 90% số khiếu kiện liên quan đến đất đai. trong số khiếu kiện về đất đai, có tới 70% là khiếu kiện về giá khi chưa nhận bồi thường và 20% khiếu kiện sau khi đã nhận bồi thường). Những tồn tại cơ bản trong thực thi các qui định về giá và định giá đất hiện nay là:

Thứ nhất, việc xác định giá đất thông qua đấu giá quyền sử dụng đất và đấu thầu dự án có sử dụng đất

là phương pháp tiến tiến phù hợp với cơ chế thị trường nhưng rất ít được thực hiện trên thực tế. Điều này một mặt làm hạn chế tính minh bạch của thị trường đất đai đồng thời làm mất đi khả năng hình thành mặt bằng giá đất phù hợp với giá thị trường do cơ chế thị trường quyết định.

Thứ hai, mặc dù Luật qui định giá đất do Nhà nước xác định phải phù hợp với giá thị trường nhưng trên thực tế vẫn tồn tại cơ chế 2 giá: trong đó giá đất do các tỉnh qui định trong bảng giá đất hàng năm chỉ bằng 50-60% giá trao đổi trên thị trường. Có những vị trí đất đặc thù, ở các vị trí đặc biệt ở các đô thị lớn (Hà Nội và TP Hồ Chí Minh) giá đất xác định trong bảng giá công bố của các tỉnh chỉ bằng 1/10 giá đất trên thị trường. Sự khác biệt như trên một mặt do giá đất các tỉnh xây dựng phải phù hợp với khung giá của Nhà nước ban hành; giá đất chỉ được xây dựng và công bố mỗi năm một lần vào đầu năm trong khi giá đất trên thị trường biến động thường xuyên nhất là khi có sự thay đổi của quy hoạch, phát triển hạ tầng và điều kiện môi trường phát triển. Một nguyên nhân rất quan trọng dẫn đến sự khác biệt giữa giá đất theo qui định của Nhà nước với giá đất trên thị trường là do không thống nhất trong quan niệm, không có cơ sở để định giá đất phù hợp với thị trường trong điều kiện bình thường. Đây là tồn tại chính làm phát sinh các mâu thuẫn về lợi ích giữa các bên tham gia khi có sự thay đổi về quan hệ và mục đích sử dụng đất đai.

Thứ ba, do tồn tại song song 2 phương thức xác định giá đền bù khi thu hồi đất: phương thức thỏa thuận giữa nhà đầu tư với người sử dụng đất và phương thức Nhà nước định giá bồi thường đối với các dự án thu hồi đất vì mục đích an ninh quốc phòng, phát triển các công trình kết cấu hạ tầng... nên dẫn đến tình trạng cùng một vị trí đất khác nhau khi nhà nước thu hồi làm đường giá bồi thường xác định thường thấp hơn (có khi chỉ bằng 1/10) giá nhà đầu tư bồi thường khi thu hồi cho các dự án có mục đích kinh doanh, hoặc mức bồi thường giữa các nhà đầu tư cho các dự án sinh lời khác nhau cũng có giá bồi thường khác nhau.

Thứ tư, do mỗi tỉnh chịu trách nhiệm về xác định giá đất riêng cho địa bàn tỉnh mình nên sự chênh lệch giá đất giáp ranh giữa các tỉnh là điều không

thể tránh khỏi. Thậm chí, cùng một dự án đầu tư triển khai trên địa bàn 2 tỉnh, phần diện tích đất liền kề cũng được định mức giá khác nhau.

Thứ năm, sự chênh lệch giá đất trước khi chuyển đổi mục đích sử dụng đất và giá đất sau khi chuyển đổi mục đích sử dụng đất đang tạo ra mâu thuẫn gay gắt giữa các bên tham gia vào quá trình chuyển dịch đất đai, nhất là quá trình chuyển đất nông nghiệp thành đất phi nông nghiệp. Đây cũng là nhưng bất bình đẳng giữa những người sử dụng đất, giữa những người bị thu hồi đất toàn bộ, thu hồi một phần và những người không thu hồi đất nhưng được hưởng lợi từ dự án.

2. Định giá đất: mới chú trọng vào chức năng định giá, thiếu vắng qui định và thực thi sử dụng giá đất trong quản lý đất đai

Việc định giá đất được qui định cụ thể như sau: Chính phủ quy định phương pháp xác định giá đất; khung giá các loại đất cho từng vùng, theo từng thời gian; trường hợp phải điều chỉnh giá đất và việc xử lý chênh lệch giá đất liền kề giữa các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Căn cứ vào nguyên tắc định giá, phương pháp xác định giá đất và khung giá các loại đất do Chính phủ quy định, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương xây dựng giá đất cụ thể tại địa phương trình Hội đồng nhân dân cùng cấp cho ý kiến trước khi quyết định. Giá đất do Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quy định được công bố công khai vào ngày 01 tháng 01 hàng năm được sử dụng làm căn cứ để tính thuế sử dụng đất, thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất; tính tiền sử dụng đất và tiền thuê đất khi giao đất, cho thuê đất không thông qua đấu giá quyền sử dụng đất hoặc đấu thầu dự án có sử dụng đất; tính giá trị quyền sử dụng đất khi giao đất không thu tiền sử dụng đất, lệ phí trước bạ, bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất; tính tiền bồi thường đối với người có hành vi vi phạm pháp luật về đất đai mà gây thiệt hại cho Nhà nước. Việc quy định ban hành khung giá đất của Nhà nước và bảng giá đất hàng năm của cấp tỉnh là nguyên nhân căn bản làm giá đất do nhà nước quy định có sự sai lệch rất xa so với giá thị trường. Đây là nguyên nhân dẫn đến sự không đồng tình của người sử dụng đất đối với các quyết định về giá của Nhà nước, đồng thời

là cơ sở nảy sinh tham nhũng, đầu cơ hưởng lợi từ chênh lệch giá đất đai.

Bên cạnh đó, Luật cũng qui định về việc sử dụng các tổ chức có chức năng định giá đất để tư vấn giá đất như sau: tổ chức có đủ điều kiện, năng lực và được hoạt động dịch vụ về giá đất thì được tư vấn giá đất; việc xác định giá đất tư vấn phải tuân theo các nguyên tắc định giá đất, phương pháp xác định giá đất do Chính phủ quy định; giá đất tư vấn được sử dụng để tham khảo trong quản lý nhà nước về tài chính đất đai và trong hoạt động giao dịch về quyền sử dụng đất. Trên thực tế, các địa phương chưa chú ý sử dụng các tổ chức định giá độc lập có chức năng định giá vào việc tư vấn giá đất (ngoại trừ Thành phố Hồ Chí Minh gần đây có sử dụng các tổ chức định giá độc lập để xác định giá bồi thường). Thêm vào đó, luật pháp chưa quy định rõ ràng trách nhiệm của các tổ chức tư vấn giá đất đối với hậu quả xảy ra khi định giá không đúng. Do vậy, cùng một mảnh đất nhưng các tổ chức định giá khác nhau có thể đưa ra mức giá rất khác nhau làm cho các bên tham gia không hài lòng với mức giá của phía đối tác đề xuất. Đây cũng là nguyên nhân làm kéo dài thời gian trong đền bù giải phóng mặt bằng và nảy sinh nhiều khiếu kiện liên quan đến giá đất.

Từ khi Luật đất đai 2003 có hiệu lực, Chính phủ giao cho Bộ Tài chính chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về định giá đất, bao gồm từ xây dựng khung giá đất của Chính phủ ban hành và bảng giá đất do cấp tỉnh thành phố ban hành, và hệ thống các tổ chức dịch vụ định giá đất. Từ năm 2007, khi Luật kinh doanh bất động sản ra đời, Chính phủ qui định chức năng định giá bất động sản giao cho bộ Xây dựng (trong đó có cả định giá đất). Đến năm 2009, Chính phủ giao nhiệm vụ quản lý nhà nước về giá đất cho Bộ Tài Nguyên và Môi trường, giao nhiệm vụ quản lý các tổ chức dịch vụ định giá đất cho Bộ Tài chính quản lý. Như vậy, đã xuất hiện sự chồng chéo trong chức năng định giá đất giữa các Bộ Xây dựng, Bộ Tài nguyên và Môi trường và Bộ Tài chính.

Mặc dù có rất nhiều cơ quan cùng được quy định có chức năng và cùng quan tâm đến định giá đất, song giá đất được xác định chỉ nhằm mục tiêu giải quyết các quan hệ về lợi ích giữa các bên khi diễn

ra chuyển dịch đất đai; giá của những mảnh đất đã được xác lập cũng như những mảnh đất liền kề không được tiếp tục sử dụng trong công tác quản lý nhà nước đối với quá trình sử dụng đất. Đây là khiếm khuyết cơ bản làm mất đi ý nghĩa kinh tế trong quản lý nhà nước về đất đai, làm mất cơ sở quan trọng để xác định giá trị đất đai phù hợp với thị trường và làm thiếu hụt căn cứ để xác định giá trị tăng thêm từ đất đai do các tác động xã hội, không phải do người sử dụng đất. Thiếu quy định về quản lý giá đất là lỗ hổng cơ bản làm giảm vai trò quản lý nhà nước về kinh tế đối với đất đai.

3. Kết luận và khuyến nghị

- Việc quy định khung giá đất của Nhà nước để đảm bảo tính cân đối và thống nhất về đất trên phạm vi toàn quốc chỉ có ý nghĩa hình thức, tức thời tại thời điểm ban hành. Do phụ thuộc và phải tuân thủ các quy định về khung giá làm cho giá đất cấp tỉnh quy định thường có khoảng cách xa, không phù hợp với giá đất trên thực tế. Các biện pháp điều chỉnh để giá đất quy định của cấp tỉnh gần sát với giá đất trên thị trường đều hướng tới phương châm thoát ly các ràng buộc của khung giá đất do nhà nước quy định. Do vậy, để đảm bảo tính thống nhất về giá đất do cấp tỉnh xác định phù hợp với giá đất thực tế trên thị trường tại địa phương, Chính phủ chỉ nên quy định thống nhất về nguyên tắc và phương pháp định giá, bỏ quy định về khung giá đất của Nhà nước.

- Việc xác định giá đất bồi thường khi thu hồi đất, thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất và tính thuế... phải phù hợp với “giá thị trường trong điều kiện bình thường” là một bước tiến quan trọng trong nhận thức nhằm đưa các quan hệ đất đai vận hành theo cơ chế thị trường. Tuy nhiên, do thiếu đồng bộ trong việc sử dụng phạm trù “giá thị trường” khi tính thuế trong suốt quá trình sử dụng đất, mà chỉ đến khi cần thu hồi đất mới tìm cách xác định “giá thị trường” của đất đai đã làm nảy sinh những bất đồng về cơ sở định giá. Do vậy, giá đất đai phù hợp với giá thị trường phải được xác định hàng năm trong suốt quá trình sử dụng đất và dùng để tính thuế sử dụng đất. Khi có quan hệ chuyển dịch về đất đai, mức chênh lệch giữa giá đất trao đổi thực tế trên thị trường với giá đất đăng ký nộp thuế hàng năm chính là giá trị tăng thêm của đất đai. Đây là cơ sở

để Nhà nước điều tiết phần giá trị tăng thêm từ đất do các tác động thay đổi của quy hoạch, thay đổi mục đích sử dụng đất hoặc đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng, không phải giá trị do người sử dụng đất tạo ra. Đây cũng là cơ chế kéo người sử dụng đất tham gia vào quá trình định giá mảnh đất mình sử dụng phù hợp với giá thị trường và phải chịu nghĩa vụ với xã hội về tài sản đất đai mình đang chiếm giữ sử dụng tương ứng với giá trị của nó. Để thực hiện cơ chế này, cần có quy định giao cho cơ quan quản lý đất đai (ngành Tài nguyên và Môi trường) có trách nhiệm không chỉ đăng ký quản lý thực thể đất đai mà hàng năm phải xác định, đăng ký và quản lý giá trị của từng thửa đất. Đồng thời phải xây dựng một chính sách thuế phù hợp có tác dụng bảo hộ giá trị thực tế mảnh đất của những người sử dụng đất trong hạn mức, điều tiết lợi ích của những người chiếm dụng nhiều đất hoặc chiếm hữu mảnh đất ở những vị trí có giá trị cao, điều tiết giá trị tăng thêm từ đất đai vào nguồn thu của Nhà nước khi thay đổi quy hoạch, chuyển đổi mục đích sử dụng đất, đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng hoặc các điều kiện phát triển chung do xã hội mang lại.

- Mặc dù Luật đất đai quy định việc giao đất, cho thuê đất dùng vào các hoạt động có mục đích kinh doanh phải thông qua đấu thầu dự án sử dụng đất hoặc đấu giá quyền sử dụng đất, song trên thực tế diện tích đất đưa vào đấu giá mới chiếm một tỷ lệ rất thấp, việc đấu thầu các dự án sử dụng đất vẫn chỉ dừng lại trên văn bản. Luật khuyến khích tăng

cường sử dụng các tổ chức dịch vụ có chức năng định giá tham gia vào hoạt động xác định giá đất, song trên thực tế “khuyến khích” chỉ có ý nghĩa tham khảo và trách nhiệm của các tổ chức định giá độc lập cũng không rõ ràng nên kết quả định giá của mỗi tổ chức cũng không mang tính chuẩn mực. Để tăng cường tính minh bạch của thị trường đất đai và hạn chế những cơ hội làm nảy sinh tiêu cực, tham nhũng từ đất đai, cần có quy định và triển khai thực hiện rộng rãi, công khai đấu thầu các dự án sử dụng đất có mục đích kinh doanh, đấu giá quyền sử dụng đất đối với đất khu đất riêng lẻ đã xác định rõ mục đích sử dụng. Việc xác định giá bồi thường khi thu hồi đất cần thực hiện thống nhất theo phương thức thỏa thuận do các tổ chức phát triển quỹ đất thực hiện có sự quản lý, giám sát của Nhà nước. Việc định giá đất trong các quan hệ giao dịch về đất đai giao cho các tổ chức có chức năng định giá độc lập thực hiện, đồng thời có quy định trách nhiệm của các tổ chức định giá đối với hậu quả do định giá gây ra. Nâng cao vai trò của cộng đồng những người sử dụng đất vào việc định giá và thẩm định giá đất trên địa bàn sinh sống.

Những đề xuất, khuyến nghị trên đây chỉ mang lại giá trị thực tiễn khi được luật hóa và tổ chức thực hiện một cách đồng bộ cùng với hệ thống đăng ký và quản lý giá trị đất đai trong hệ thống đăng ký lần đầu và đăng ký biến động đất đai. □

Tài liệu tham khảo:

1. Hoàng Văn Cường (2005), Thị trường bất động sản, NXB Xây dựng, Hà Nội.
2. Hoàng Văn Cường, Hoàng Việt (2004), Bình ổn giá đất đô thị, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
3. Ngân hàng Thế giới WB (2009), Báo cáo của WB về khuyến nghị chính sách đất đai của Việt Nam.
4. Quốc Hội (2003), Luật đất đai 2003, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.