

BỘ TÀI NGUYÊN VÀ MÔI TRƯỜNG

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO  
TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ QUỐC DÂN

CHƯƠNG TRÌNH KH&CN CẤP QUỐC GIA “KHOA HỌC VÀ CÔNG  
NGHỆ ỨNG DỤNG VỚI BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU QUẢN LÝ VỀ TÀI NGUYÊN  
VÀ MÔI TRƯỜNG”, MÃ SỐ BDKH/16-20

## **BÁO CÁO TỔNG HỢP**

TÊN ĐỀ TÀI  
NGHIÊN CỨU CƠ SỞ KHOA HỌC VÀ ĐỀ XUẤT  
CÁC GIẢI PHÁP TĂNG CƯỜNG QUẢN LÝ KINH TẾ ĐẤT  
NHẪM KHAI THÁC NGUỒN THU TỪ ĐẤT  
THEO CƠ CHẾ THỊ TRƯỜNG Ở VIỆT NAM

Mã số đề tài: BDKH.41/16-20

Tổ chức chủ trì: Trường Đại học Kinh tế quốc dân

Chủ nhiệm đề tài: GS.TS. HOÀNG VĂN CƯỜNG

Thời gian thực hiện: tháng 12 năm 2018 đến tháng 12 năm 2020

HÀ NỘI – 2020

BỘ TÀI NGUYÊN VÀ MÔI TRƯỜNG

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO  
TRƯỜNG ĐH KINH TẾ QUỐC DÂN

CHƯƠNG TRÌNH KH&CN CẤP QUỐC GIA “KHOA HỌC VÀ CÔNG  
NGHỆ ỨNG PHÓ VỚI BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU QUẢN LÝ VỀ TÀI NGUYÊN  
VÀ MÔI TRƯỜNG”, MÃ SỐ BĐKH/16-20

## BÁO CÁO TỔNG HỢP

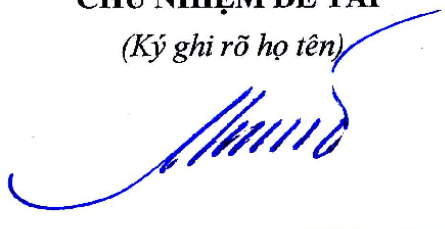
TÊN ĐỀ TÀI

NGHIÊN CỨU CƠ SỞ KHOA HỌC VÀ ĐỀ XUẤT  
CÁC GIẢI PHÁP TĂNG CƯỜNG QUẢN LÝ KINH TẾ ĐẤT  
NHẪM KHAI THÁC NGUỒN THU TỪ ĐẤT  
THEO CƠ CHẾ THỊ TRƯỜNG Ở VIỆT NAM

Mã số đề tài: BĐKH.41/16-20

CHỦ NHIỆM ĐỀ TÀI

(Ký ghi rõ họ tên)



GS.TS. Hoàng Văn Cường

TỔ CHỨC CHỦ TRÌ

(Ký ghi rõ họ tên và đóng dấu)

KT. HIỆU TRƯỞNG

PHÓ HIỆU TRƯỞNG



PGS.TS. Bùi Đức Thọ

HÀ NỘI - 2020

## DANH SÁCH CÁN BỘ THAM GIA THỰC HIỆN

STT	Họ và tên, Học hàm học vị	Chức danh thực hiện đề tài	Tổ chức công tác
1	GS.TS. Hoàng Văn Cường	Chủ nhiệm đề tài	Trường ĐH Kinh tế quốc dân
2	TS. Nguyễn Thị Hải Yến	Thư ký khoa học	Trường ĐH Kinh tế quốc dân
3	PGS.TS. Bùi Đức Thọ	Thành viên chính	Trường ĐH Kinh tế quốc dân
4	PGS.TS. Vũ Thị Mai	Thành viên chính	Trường Đại học Kinh tế quốc dân.
5	Ths. Lê Thanh Khuyến	Thành viên chính	Tổng Cục Quản lý đất đai, Bộ Tài nguyên và Môi trường
6	TS. Lê Hải Mơ	Thành viên chính	Viện Chiến lược và Chính sách tài chính - Bộ Tài chính
7	GS.TS Đặng Hùng Võ	Chuyên gia	Bộ Tài nguyên và Môi trường
8	TS. Phan Văn Thọ	Chuyên gia	Bộ Tài nguyên và Môi trường
9	TS. Nguyễn Văn Phụng	Thành viên	Tổng Cục thuế, Bộ Tài chính
10	PGS.TS. Nguyễn Quang Tuyền	Thành viên	Đại học Luật Hà Nội
11	PGS.TS Trần Quang Tuyền	Chuyên gia	Đại học Quốc gia Hà Nội
12	KS. Bùi Ngọc Tuấn	Thành viên	Bộ Tài nguyên và Môi trường
13	PGS.TS Tô Trung Thành	Thành viên	Trường ĐH Kinh tế quốc dân
14	PGS.TS. Ngô Thị Phương Thảo	Thành viên chính	Trường ĐH Kinh tế quốc dân
15	PGS.TS. Nguyễn Minh Ngọc	Thành viên chính	Trường ĐH Kinh tế quốc dân
16	TS. Phạm Lan Hương	Thành viên chính	Trường ĐH Kinh tế quốc dân
17	ThS.NCS. Nguyễn Thanh Lân	Thành viên chính	Trường ĐH Kinh tế quốc dân
18	ThS. Nguyễn Đức Kiên	Thành viên	Trường ĐH Kinh tế quốc dân
19	TS. Hoàng Kim Huyền	Thành viên	UBGS Tài chính Quốc gia
20	TS. Nguyễn Thị Ngọc Hà	Thành viên	UBGS Tài chính Quốc gia
21	TS. Vũ Đình Ánh	Thành viên	Bộ Tài chính
22	TS. Nguyễn Văn Hoàng	Thành viên	Sở Tài nguyên Môi trường HN
23	TS. Chu Thị Quỳnh Diệp	Thành viên	Bộ Tài nguyên và Môi trường

<b>STT</b>	<b>Họ và tên, Học hàm học vị</b>	<b>Chức danh thực hiện đề tài</b>	<b>Tổ chức công tác</b>
24	TS. Trần Đức Phương	Thành viên	Sở Kế hoạch Đầu tư Hà Nội
25	TS. Nguyễn Thị Tùng Phương	Thành viên	Trường ĐH Kinh tế quốc dân
26	ThS.NCS. Trần Thị Minh Thư	Thành viên	Trường ĐH Kinh tế quốc dân
27	ThS.NCS Vũ Thành Bao	Thành viên	Trường ĐH Kinh tế quốc dân
28	ThS.NCS Nguyễn Thắng Trung	Thành viên	Trường ĐH Kinh tế quốc dân
29	TS. Nguyễn Hữu Dũng	Thành viên	Trường ĐH Kinh tế quốc dân
30	ThS. Nguyễn Thị Hoàng Hoa	Thành viên	Trường ĐH Kinh tế quốc dân
31	ThS. Trần Mai Hương	Thành viên	Trường ĐH Kinh tế quốc dân
32	PGS.TS. Phạm Đại Đồng	Thành viên	Trường ĐH Kinh tế quốc dân
33	Ths. Lê Thị Thu Hương	Thành viên	Trường ĐH Kinh tế quốc dân
34	Ths. Nguyễn Thị Phương Thúy	Thành viên	Trường ĐH Kinh tế quốc dân
35	ThS. Hoàng Tuấn Dũng	Thành viên	Trường ĐH Kinh tế quốc dân
36	ThS. Nguyễn Thị Quỳnh Loan	Thành viên	Trường ĐH Kinh tế quốc dân
37	TS. Nguyễn Thị Minh Phương	Thành viên	Trường ĐH Kinh tế quốc dân
38	PGS.TS Trần Mạnh Dũng	Thành viên	Trường ĐH Kinh tế quốc dân
39	ThS. Trần Thu Thủy	Thành viên	Trường ĐH Kinh tế quốc dân
40	Nông Thị Lịch	Thành viên	Kiểm toán Nhà nước
41	NCS. Đoàn Ngọc Phương	Thành viên	Bộ Tài nguyên và Môi trường NCS, ĐHKQTĐ
42	HVCH. Đàm Diệu Quyên	Thành viên	Học viên Cao học, ĐH KTQĐ
43	HVCH. Phí Thị Minh Trang	Thành viên	Học viên Cao học, ĐH KTQĐ
44	HVCH. Trần Quốc Bình	Thành viên	Học viên Cao học, ĐH KTQĐ
45	HVCH. Nguyễn Trọng Minh	Thành viên	Học viên Cao học, ĐH KTQĐ

## CÁC TỔ CHỨC PHỐI HỢP

<b>STT</b>	<b>Các tổ chức phối hợp</b>
1	Tổng Cục Quản lý đất đai - Bộ Tài nguyên và Môi trường
2	Viện Chiến lược, Chính sách Tài nguyên và Môi trường - Bộ Tài nguyên và Môi trường
3	Viện NC Quản lý Kinh tế trung ương - Bộ Kế hoạch và Đầu tư
4	Viện Chiến lược và Chính sách tài chính - Bộ Tài chính
5	Viện Nghiên cứu Quản lý đất đai, Tổng Cục Quản lý đất đai - Bộ Tài nguyên và Môi trường
6	Cục Quản lý Nhà và Thị trường bất động sản - Bộ Xây dựng

# THÔNG TIN KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU

## I. THÔNG TIN CHUNG

**1. Tên đề tài:** Nghiên cứu cơ sở khoa học và đề xuất các giải pháp tăng cường quản lý kinh tế đất nhằm khai thác nguồn thu từ đất theo cơ chế thị trường ở Việt Nam (Mã số: BĐKH.41/16-20)

### **2. Chủ nhiệm đề tài và Tổ chức chủ trì:**

Chủ nhiệm đề tài: GS.TS. Hoàng Văn Cường

Tổ chức chủ trì: Trường Đại học Kinh tế quốc dân

### **3. Cơ quan phối hợp chính:**

- Tổng Cục Quản lý đất đai - Bộ Tài nguyên và Môi trường
- Viện Chiến lược, Chính sách Tài nguyên và Môi trường - Bộ Tài nguyên và Môi trường
- Viện NC Quản lý Kinh tế trung ương - Bộ Kế sshaọch và Đầu tư
- Viện Chiến lược và Chính sách tài chính - Bộ Tài chính
- Viện Nghiên cứu Quản lý đất đai, Tổng Cục Quản lý đất đai - Bộ Tài nguyên và Môi trường
- Cục Quản lý Nhà và Thị trường bất động sản - Bộ Xây dựng

### **4. Mục tiêu chính:**

- Làm rõ cơ sở khoa học và thực tiễn các chính sách, các công cụ quản lý nhà nước về kinh tế đất và khai thác nguồn thu từ đất;
- Đánh giá thực trạng quản lý kinh tế đất và tác động đến khai thác nguồn thu từ đất theo cơ chế thị trường;
- Đề xuất các giải pháp để tăng cường quản lý kinh tế đất nhằm khai thác nguồn thu từ đất theo cơ chế thị trường;
- Đề xuất những nội dung cần bổ sung, sửa đổi để hoàn thiện Luật Đất đai năm 2013 về vấn đề quản lý đối với kinh tế đất và huy động các nguồn thu từ đất theo cơ chế thị trường ở Việt Nam.

**5. Kinh phí được duyệt:** 4.680 triệu đồng,

Kinh phí thực hiện: 4.649,49 triệu đồng

## **II. CÁC NỘI DUNG CHÍNH ĐÃ THỰC HIỆN**

### **1. Đề tài đã thực hiện các nội dung nghiên cứu như sau:**

*Nội dung 1:* Nghiên cứu tổng quan về kinh tế đất, quản lý kinh tế đất, một số công cụ chính sách trong quản lý kinh tế đất trong và ngoài nước

*Nội dung 2:* Nghiên cứu cơ sở lý luận và kinh nghiệm quốc tế về quản lý kinh tế đất và nguồn thu từ đất theo cơ chế thị trường

*Nội dung 3:* Nghiên cứu thực trạng quản lý kinh tế đất và tác động đến khai thác nguồn thu từ đất ở nước ta

*Nội dung 4:* Nghiên cứu đề xuất các giải pháp tăng cường quản lý kinh tế đất nhằm khai thác nguồn thu từ đất theo cơ chế thị trường ở nước ta

*Nội dung 5:* Nghiên cứu đề xuất các nội dung sửa đổi bổ sung Luật Đất đai 2013 tăng cường quản lý kinh tế đất nhằm khai thác nguồn thu từ đất theo cơ chế thị trường ở nước ta

### **2. Ý nghĩa của đề tài**

Kết quả nghiên cứu của đề tài cung cấp luận cứ khoa học và đề xuất các giải pháp khả thi cho các cơ quan quản lý nhà nước trong việc xây dựng cơ chế, chính sách để chỉ đạo, điều hành trong quản lý đất đai.

Kết quả nghiên cứu của đề tài cung cấp hệ thống các giải pháp nhằm tăng cường quản lý kinh tế đất, huy động các nguồn thu từ đất; các chính sách, công cụ về quản lý, tài chính, phân chia lợi ích từ nguồn lực đất đai với nhà nước, người dân và doanh nghiệp... theo cơ chế thị trường phù hợp với điều kiện của Việt Nam;

Kết quả nghiên cứu của đề tài cung cấp hệ thống các kiến nghị về sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai năm 2013 về vấn đề quản lý đối với kinh tế đất và huy động các nguồn thu từ đất theo cơ chế thị trường ở Việt Nam và dự thảo sửa đổi kèm theo.

Kết quả nghiên cứu của đề tài là tài liệu quý góp phần hoàn thiện chương trình đào tạo, biên soạn giáo trình học liệu cho ngành Bất động sản, ngành Quản lý đất đai bậc đại học, thạc sĩ và tiến sĩ của Đại học Kinh tế quốc dân nói riêng và các Trường Đại học, Học viện đào tạo về Quản lý đất đai, về Bất động sản nói chung.

### **3. Triển vọng nhân rộng các kết quả trong tương lai**

- Kết quả nghiên cứu là sản phẩm thiết thực và có ý nghĩa thực tế. Do đặc thù là một sản phẩm được hoàn thành dựa trên kết hợp giữa nghiên cứu lý thuyết với kiểm nghiệm thực tiễn cùng với sự tham gia của các cơ quan quản lý nhà nước nên đề tài sẽ dễ dàng được chuyển giao đi vào ứng dụng thực tiễn.

- Sản phẩm đề tài được chuyển giao trực tiếp cho cơ quan quản lý nhà nước về đất đai trong việc xây dựng cơ chế, chính sách để chỉ đạo, điều hành trong quản lý đất đai (Tổng Cục Quản lý đất đai - Bộ Tài nguyên và Môi trường). Sản phẩm đồng thời cung cấp cho Ủy ban Kinh tế Quốc hội để phục vụ cho thẩm tra Luật Đất đai sửa đổi.

- Đề tài đã tổ chức nhiều buổi hội thảo, tọa đàm với các nhà khoa học, các cơ quan quản lý của trung ương và địa phương ... đưa lên các phương tiện thông tin truyền thông để qua đó phổ biến, xã hội hóa kết quả nghiên cứu của đề tài, đưa các kết quả nghiên cứu của đề tài vào thực tiễn hoạch định chính sách, nghiên cứu và giảng dạy.

Kết quả nghiên cứu đề tài được ứng dụng trực tiếp tại các cơ quan sau đây:

- **Bộ Tài nguyên và Môi trường**, trực tiếp là Tổng cục Quản lý đất đai và Ban soạn thảo sửa đổi Luật Đất đai: Sử dụng kết quả nghiên cứu vào sửa đổi các chính sách, công cụ kinh tế (đặc biệt là thuế đất và giá đất) trong Luật Đất đai;

- **Bộ Tài chính**: Sử dụng kết quả nghiên cứu để thực thi chính sách thuế đất;

- **Quốc hội**, trực tiếp là Ủy ban Kinh tế của Quốc hội: Các đại biểu Quốc hội được cung cấp các bản kiến nghị để tham khảo đưa ra các ý kiến đóng góp cho dự thảo Luật Đất đai sửa đổi;

- **Trường Đại học Kinh tế Quốc dân** đưa ngay vào giảng dạy các môn học, các chuyên đề cho ngành Bất động sản, ngành Quản lý đất đai.

### **III. CÁC KẾT QUẢ ĐẠT ĐƯỢC**

#### **1. Sản phẩm đã đạt được:**

*Sản phẩm dạng I*: Hoàn thành các sản phẩm theo yêu cầu và đạt chất lượng

- Báo cáo luận cứ khoa học về quản lý kinh tế đất, các chính sách kinh tế và công cụ quản lý nhà nước về kinh tế đất và huy động nguồn thu từ đất

- Báo cáo tổng quan về các chính sách và công cụ quản lý nhà nước về kinh tế đất ở Việt Nam; báo cáo đánh giá thực trạng quản lý kinh tế đất, phân phối các lợi ích mang lại từ đất và khai thác, huy động các nguồn thu từ đất;

- Các giải pháp tăng cường quản lý kinh tế đất, các chính sách và công cụ quản lý nhà nước về kinh tế đất nhằm phân phối lợi ích mang lại từ nguồn lực đất đai giữa Nhà nước, người dân và doanh nghiệp, huy động các nguồn thu từ đất theo cơ chế thị trường phù hợp với điều kiện của Việt Nam



- Báo cáo đề xuất, kiến nghị sửa đổi, bổ sung hoàn thiện Luật Đất đai 2013 về vấn đề quản lý kinh tế đất và huy động nguồn thu từ đất theo cơ chế thị trường ở Việt Nam và dự thảo các điều luật sửa đổi kèm theo.

- Báo cáo tổng kết, Báo cáo tóm tắt đề tài.

Ngày 12/12/2019, Bản kiến nghị sửa đổi những vấn đề kinh tế trong Luật Đất đai năm 2013 của đề tài đã được chuyển giao đến Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường, Ban soạn thảo sửa đổi Luật Đất đai, Tổng Cục Quản lý Đất đai; Vụ Chính sách và Pháp chế, Tổng Cục Quản lý đất đai; Vụ Khoa học và Công nghệ; Văn phòng Chương trình KH&CN Cấp quốc gia về TNMT&BĐKH.

### ***Sản phẩm dạng II:***

Đăng 01 bài báo quốc tế (trong danh mục SCOPUS), 02 bài báo trong nước và 04 bài hội thảo (có số xuất bản) về kinh tế đất; 3 bài hội thảo quốc tế (có số xuất bản).

i. “A quantitative analysis of housing and its correlates in rural Vietnam”, Management Science Letters, Volume 10 Issue 11 (2020) 2419-2424

ii. “Chính sách huy động nguồn lực cải tạo chung cư cũ trên địa bàn thành phố Hà Nội”, Tạp chí Tài chính - tháng 08/2019;

iii. “Công cụ tài chính điều tiết giá trị tăng thêm từ đất - Một số kiến nghị sửa đổi Luật Đất đai 2013”, Tạp chí Tài chính tháng 12/2020.

iv. “Một số kiến nghị sửa đổi những vấn đề kinh tế trong Luật Đất đai 2013”, Kỷ yếu hội thảo khoa học quốc gia “Khuyến nghị sửa đổi những vấn đề kinh tế trong Luật Đất đai 2013”, Nhà xuất bản Đại học Kinh tế quốc dân, ISBN: 987-604-946-755-4.

v. “Nghiên cứu tổng quan về kinh tế đất và khai thác các nguồn thu từ đất” đăng trên Kỷ yếu hội thảo khoa học quốc gia “Khuyến nghị sửa đổi những vấn đề kinh tế trong Luật Đất đai 2013”, Nhà xuất bản Đại học Kinh tế quốc dân, ISBN: 987-604-946-755-4.

vi. “Cơ chế khai thác huy động nguồn lực cho cải tạo chỉnh trang đô thị - Trường hợp cải tạo các khu chung cư cũ trên địa bàn thành phố Hà Nội” đăng trên Kỷ yếu hội thảo khoa học quốc gia “Khuyến nghị sửa đổi những vấn đề kinh tế trong Luật Đất đai 2013”, Nhà xuất bản Đại học Kinh tế quốc dân, ISBN: 987-604-946-755-4.

vii. “Công cụ huy động nguồn lực tài chính đất đai phục vụ đầu tư cơ sở hạ tầng đô thị: kinh nghiệm của nhật bản và bài học cho Việt Nam” Kỷ yếu hội thảo khoa học quốc gia “Khuyến nghị sửa đổi những vấn đề kinh tế trong Luật Đất đai 2013”, Nhà xuất bản Đại học Kinh tế quốc dân, ISBN: 987-604-946-755-4;

viii. “An Examination of Factors affecting residential property price in Urban area: The case of Hanoi, Vietnam, Conference Proceedings, The first International

Conference on Contemporary Issues In Economics, Management and Business (1st CIEMB - 2018), NEU and ANU, Hanoi, VietNam, p.1394-1406, ISBN: 978-604-65-3728-1;

ix. “Impact of Infrastructure Investment on Land Values: A case study in Hanoi, Vietnam”, 10th NEU – KKV International Conference on Socio-economic and Environmental Issues in Development, 2019, Labour -social publishing house, Publishing register No. 1439-2019/CXBIPH/01-65/LDXH. Publishing Decision No. 168/QĐ-NXBLDXH, ISBN: 978-604-65-4174-5, p.358-369.

x. “Effects of capital flows and monetary policies on real estate market”, The first International Conference on Contemporary Issues In Economics, Management and Business (1st CIEMB - 2018), NEU and ANU, Hanoi, VietNam, p.1394-1406, ISBN: 978-604-65-3728-1.

## **2. Kết quả đào tạo, nâng cao tiềm lực khoa học, nhân lực:**

*Hỗ trợ đào tạo 04 Thạc sỹ:*

- Nguyễn Trọng Minh (2020), Luận văn thạc sỹ: "Công tác cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất tại Khu tái định cư trên địa bàn Quận Long Biên, Thành phố Hà Nội"

- Phí Thị Minh Trang (2020), Luận văn thạc sỹ : "Công tác đăng ký và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và tài sản khác gắn liền với đất đối với nhà chung cư trên địa bàn quận Hà Đông, thành phố Hà Nội".

- Đàm Diệu Quyên (2020, Luận văn thạc sỹ: "Hoàn thiện công tác bồi thường hỗ trợ và tái định cư khi nhà nước thu hồi đất thực hiện các dự án đầu tư trên địa bàn thành phố Cao Bằng, tỉnh Cao Bằng".

- Trần Quốc Bình (2020), Luận văn thạc sỹ: "Hoàn thiện công tác thẩm định giá bất động sản làm tài sản bảo đảm tại công ty TNHH MTV Quản lý nợ và khai thác tài sản Ngân hàng TMCP Quốc tế Việt Nam (VIBAMC)"

*Hỗ trợ đào tạo 03 Nghiên cứu sinh:*

- NCS. Nguyễn Thanh Lâm (2020), Luận án Tiến sĩ “ Nghiên cứu các yếu tố tác động đến gia tăng giá trị đất đô thị tại Việt Nam ”, NCS đã bảo vệ cấp cơ sở.

- NCS. Đoàn Ngọc Phương (2020), Luận án Tiến sĩ “Nghiên cứu sự thỏa mãn của người dân trong bồi thường hỗ trợ khi nhà nước thu hồi đất”, NCS đã bảo vệ cấp cơ sở.

- NCS. Vũ Thành Bao, Luận án Tiến sĩ “Các yếu tố ảnh hưởng đến giá đất ở đô thị. Nghiên cứu thực tế tại thành phố Hà Nội”, đang thực hiện.

### 3. Kết quả nổi bật:

Đề tài “*Nghiên cứu cơ sở khoa học và đề xuất các giải pháp tăng cường quản lý kinh tế đất nhằm khai thác nguồn thu từ đất theo cơ chế thị trường ở Việt Nam*” (Mã số: BDKH.41/16-20) đã thực hiện 5 nội dung nghiên cứu với các sản phẩm tương ứng. Đề tài đã đạt được những kết quả nổi bật dưới đây:

Kết quả nổi bật đầu tiên và là kết quả quan trọng nhất của đề tài đó là đề tài đã đề xuất được ***Bản kiến nghị sửa đổi những vấn đề kinh tế trong Luật Đất đai năm 2013*** và đã được chuyển giao đến Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường, Ban soạn thảo sửa đổi Luật Đất đai, Tổng Cục Quản lý Đất đai. Trong đó đã luận giải rõ cơ sở khoa học, chỉ rõ nội dung cụ thể cần sửa đổi, bổ sung gắn với từng điều luật khi sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai. Cụ thể đã đề xuất những kiến nghị về các nội dung: (1) Kiến nghị sửa các điều luật về sử dụng công cụ giá đất theo cơ chế thị trường, trong đó kiến nghị sửa đổi các điều luật để Phân biệt và làm rõ khái niệm Giá cả thị trường và Giá trị thị trường; Bỏ quy định khung giá, xây dựng bảng giá và giá đất cụ thể phản ánh đúng giá trị thị trường của đất đai; Quy định chế tài bắt buộc việc đăng ký giá và quản lý giá đất cụ thể; Giao trách nhiệm định giá cho một tổ chức độc lập, bỏ nhiệm vụ định giá của UBND tỉnh, bỏ Hội đồng thẩm định giá; HĐND cấp tỉnh xác định tỷ lệ giảm giá khi thực hiện các nghĩa vụ tài chính về đất đai áp dụng cho các đối tượng ưu tiên; HĐND cấp tỉnh xác định tỷ lệ giảm giá khi thực hiện các nghĩa vụ tài chính về đất đai áp dụng cho các đối tượng ưu tiên; (2) Kiến nghị sửa đổi các quy định để điều tiết giá trị tăng thêm từ đất, trong đó kiến nghị Bổ sung thêm quy định về Thuế đất trong chương tài chính đất đai; kiến nghị bổ sung quy định về Thuế điều tiết giá trị gia tăng giữa giá mua và giá bán; kiến nghị bổ sung Thuế điều tiết giá trị gia tăng do thay đổi các điều kiện của đất đai; Kiến nghị sửa Sửa đổi, bổ sung quy định về sử dụng đất phục vụ các dự án đầu tư; kiến nghị bổ sung các điều luật Điều tiết giá trị tăng thêm từ đất đối với các dự án đầu tư có sử dụng đất; (3) Kiến nghị sửa các điều luật về chính sách giao đất, cho thuê đất theo cơ chế thị trường; chính sách thu hồi và bồi thường khi thu hồi đất đảm bảo phân chia hài hoà lợi ích giữa các bên và tăng cường nguồn thu từ đất; (4) Kiến nghị sửa các điều luật về chính sách phí và lệ phí từ trong các hoạt động quản lý và dịch vụ đất; (5) Kiến nghị sửa các điều luật về quản lý hệ thống thông tin về kinh tế đất và một số kiến nghị khác về áp dụng cho thuê đất, xây dựng hệ thống thông tin đất đai đa mục tiêu, bổ sung quy định về điều chỉnh lại quyền sử dụng đất, tái phân lô để quy hoạch lại đất đai, quy định cho phép

doanh nghiệp được nhận chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất sản xuất nông nghiệp, các quy định về tích tụ đất đai...

Các đề xuất sửa đổi, bổ sung những vấn đề về kinh tế trong Luật Đất đai 2013 bao gồm:

▪ **Sửa đổi các điều:** Sửa mục c) Điều 112 về nguyên tắc định giá đất; Sửa điều 114 về Bảng giá đất và giá đất cụ thể); Sửa điều 35 và điều 37 của Luật Ngân sách quy định về phân chia các nguồn thu từ đất đai thuộc về ngân sách địa phương; Sửa đổi, bổ sung Điều 49 về thời hạn sử dụng đất, cơ chế nộp tiền sử dụng đất; Sửa đổi mục d) Khoản 4 Điều 39; Sửa đổi mục c) Khoản 4 Điều 40; Sửa mục a) khoản 2 Điều 69 về tổ chức lấy ý kiến người dân; Sửa Khoản 2 Điều 74 về bồi thường; Đề xuất sửa Khoản 4 Điều 86 về bố trí tái định cư.

▪ **Bỏ các điều:** Bỏ Điều 113 (bỏ quy định về khung giá đất); Bỏ khoản 1 Điều 73 quy định về chủ đầu tư tự thỏa thuận nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất.

▪ **Bổ sung các điều:** Bổ sung vào Điều 3 (Giải thích từ ngữ, các khái niệm Giá cả thị trường của đất đai; Giá trị thị trường của đất đai); Bổ sung 01 điều vào Mục 1 chương II về Quyền ưu tiên mua của Nhà nước đối với đất đai chuyển nhượng; Bổ sung 01 điều vào Mục 1 chương II về Quyền ưu tiên mua của Nhà nước đối với đất đai chuyển nhượng; Bổ sung thêm một Mục vào Khoản 4 Điều 95 về đăng ký biến động; Bổ sung một điều vào trước điều 115 hình thành Tổ chức định giá đất độc lập; Bổ sung vào Điều 107 Các khoản thu tài chính từ đất đai thuộc nguồn thu cân đối ngân sách địa phương; Bổ sung thêm 01 điều về Thuế điều tiết giá trị gia tăng giữa giá mua và giá bán; Bổ sung thêm Điều 119b Xác định giá đất của các dự án có sử dụng đất thông qua đấu thầu dự án sử dụng đất và định giá đất sau khi dự án hoàn thành; Bổ sung thêm 01 điều sau điều 62b về thu hồi đất để phát triển các dự án sản xuất kinh doanh, phát triển kinh tế xã hội; Bổ sung thêm các trường hợp thu hồi đất tại điều 62b vào căn cứ thu hồi đất quy định tại Khoản 1 Điều 63; Bổ sung thêm vào mục d) khoản 2 Điều 69 về xử lý đối với những người có đất phải thu hồi chưa đồng thuận; Bổ sung thêm vào Khoản 2 Điều 80 và vào Khoản 4 Điều 81; Bổ sung thêm Khoản 3 vào Điều 77 về phương thức bồi thường khi thu hồi đất nông nghiệp về các đối tượng được ưu tiên được tiếp cận đất khác (khi nhà nước thu hồi đất) để làm mặt bằng để tiếp tục hoạt động kinh doanh mà không cần thông qua đấu giá quyền sử dụng đất để chọn người thuê; Bổ sung thêm 01 điều luật quy định trong Luật Đất đai về cơ quan đầu mối xây dựng, cập nhật và quản lý thông tin về kinh tế đất.

▪ **Thêm mục** Thuế đất, quy định 02 điều về thuế: (1) Thuế điều tiết giá trị gia tăng giữa giá mua và giá bán; (2) Thuế điều tiết giá trị gia tăng khi thay đổi các điều kiện của đất đai

Ngoài bản kiến nghị sửa đổi những vấn đề kinh tế trong Luật Đất đai năm 2013, kết quả nghiên cứu của đề tài cung cấp luận cứ khoa học và đề xuất các giải pháp khả thi cho các cơ quan quản lý nhà nước trong việc xây dựng cơ chế, chính sách để chỉ đạo, điều hành trong quản lý đất đai; cung cấp hệ thống các giải pháp nhằm tăng cường quản lý kinh tế đất, huy động các nguồn thu từ đất; các chính sách, công cụ về quản lý, tài chính, phân chia lợi ích từ nguồn lực đất đai với nhà nước, người dân và doanh nghiệp... theo cơ chế thị trường phù hợp với điều kiện của Việt Nam.

Kết quả nghiên cứu của đề tài đồng thời cũng là tài liệu quý góp phần hoàn thiện chương trình đào tạo, biên soạn giáo trình học liệu cho ngành Bất động sản, ngành Quản lý đất đai bậc đại học, thạc sĩ và tiến sĩ của Đại học Kinh tế quốc dân nói riêng và các Trường Đại học, Học viện đào tạo về Quản lý đất đai, về Bất động sản nói chung. Kết quả của đề tài sẽ được ứng dụng để biên soạn Giáo trình Kinh tế đất, Kinh tế bất động sản tại Đại học Kinh tế quốc dân. Kết quả nghiên cứu của đề tài tính đến thời điểm này đã góp phần đào tạo được 3 Tiến sĩ của Trường Đại học Kinh tế quốc dân.

**Phụ lục 1. KẾT QUẢ KHOA HỌC, ĐÀO TẠO**

Số TT	Tên, Mã số đề tài	Kết quả khoa học				Kết quả đào tạo			Trao đổi hợp tác quốc tế	
		Bài báo quốc tế		Bài báo hội nghị		Tiến sĩ	Thạc sĩ	Huấn luyện công nghệ	Số cán bộ được đào tạo tại nước ngoài	Số chuyên gia hợp tác nghiên cứu
		ISI/COPUS	Khác	Quốc tế	Trong nước					
1	BĐKH41/16-20	01		03		06	03	04		03

**Phụ lục 2. MỘT SỐ KẾT QUẢ NỔI BẬT CỦA ĐỀ TÀI**

TT	Tên, Mã số đề tài	Tên kết quả/sản phẩm KHCN	Hiệu quả: kinh tế, khoa học, xã hội, môi trường	Quy mô, địa chỉ áp dụng
1	Nghiên cứu cơ sở khoa học và đề xuất các giải pháp tăng cường quản lý kinh tế đất nhằm khai thác nguồn thu từ đất theo cơ chế thị trường ở Việt Nam (Mã số: ĐKH.41/16-20)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Báo cáo luận cứ khoa học về quản lý kinh tế đất, các chính sách kinh tế và công cụ quản lý nhà nước về kinh tế đất và huy động nguồn thu từ đất</li> <li>- Báo cáo tổng quan về các chính sách và công cụ quản lý nhà nước về kinh tế đất ở Việt Nam; báo cáo đánh giá thực trạng quản lý kinh tế đất, phân phối các lợi ích mang lại từ đất và khai thác, huy động các nguồn thu từ đất;</li> <li>- Các giải pháp tăng cường quản lý kinh tế đất, các chính sách và công cụ quản lý nhà nước về kinh tế đất nhằm phân phối lợi ích mang lại từ nguồn</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kết quả nghiên cứu của đề tài cung cấp luận cứ khoa học và đề xuất các giải pháp khả thi cho các cơ quan quản lý nhà nước trong việc xây dựng cơ chế, chính sách để chỉ đạo, điều hành trong quản lý đất đai.</li> <li>- Kết quả nghiên cứu của đề tài cung cấp hệ thống các giải pháp nhằm tăng cường quản lý kinh tế đất, huy động các nguồn thu từ đất; các chính sách, công cụ về quản lý, tài chính, phân chia lợi ích từ nguồn lực đất đai với nhà nước, người dân và doanh nghiệp... theo cơ chế thị trường phù hợp với điều kiện của Việt Nam;</li> <li>- Kết quả nghiên cứu của đề tài cung cấp hệ thống các kiến nghị về sửa</li> </ul>	<p>Kết quả nghiên cứu đề tài có ứng dụng trực tiếp tại các cơ quan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bộ Tài nguyên và Môi trường, trực tiếp là Tổng cục Quản lý đất đai và Ban soạn thảo sửa đổi Luật Đất đai: Sử dụng kết quả nghiên cứu vào sửa đổi các chính sách, công cụ kinh tế (đặc biệt là thuế đất và giá đất) trong Luật Đất đai;</li> <li>- Bộ Tài chính: Sử dụng kết quả nghiên cứu để thực thi chính sách thuế đất;</li> <li>- Quốc hội, trực tiếp là Ủy ban Kinh tế của Quốc hội: Các đại biểu Quốc hội được cung cấp các bản kiến nghị để tham khảo đưa ra các ý kiến đóng góp cho dự thảo Luật Đất đai sửa đổi;</li> <li>- Trường Đại học Kinh tế Quốc dân</li> </ul>

TT	Tên, Mã số đề tài	Tên kết quả/sản phẩm KH-CN	Hiệu quả: kinh tế, khoa học, xã hội, môi trường	Quy mô, địa chỉ áp dụng
		<p>lực đất đai giữa Nhà nước, người dân và doanh nghiệp, huy động các nguồn thu từ đất theo cơ chế thị trường phù hợp với điều kiện của Việt Nam</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Báo cáo đề xuất, kiến nghị sửa đổi, bổ sung hoàn thiện Luật Đất đai 2013 về vấn đề quản lý kinh tế đất và huy động nguồn thu từ đất theo cơ chế thị trường ở Việt Nam và dự thảo các điều luật sửa đổi kèm theo.</li> <li>- Báo cáo tổng kết, Báo cáo tóm tắt đề tài.</li> <li>- Đăng 01 bài báo quốc tế (trong danh mục SCOPUS), 02 bài báo trong nước và 04 bài trong kỷ yếu hội thảo có mã xuất bản ISBN về kinh tế đất</li> </ul>	<p>đổi, bổ sung Luật Đất đai năm 2013 về vấn đề quản lý đối với kinh tế đất và huy động các nguồn thu từ đất theo cơ chế thị trường ở Việt Nam và dự thảo sửa đổi kèm theo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kết quả nghiên cứu của đề tài là tài liệu quý góp phần hoàn thiện chương trình đào tạo, biên soạn giáo trình học liệu cho ngành Bất động sản, ngành Quản lý đất đai bậc đại học, thạc sĩ và tiến sĩ của Đại học Kinh tế quốc dân nói riêng và các Trường Đại học, Học viện đào tạo về Quản lý đất đai, về Bất động sản nói chung</li> </ul>	<p>sẽ đưa ngay vào giảng dạy các môn học, các chuyên đề.</p>



## MỤC LỤC

<b>MỤC LỤC</b> .....	<b>i</b>
<b>DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT</b> .....	<b>vii</b>
<b>DANH MỤC BẢNG</b> .....	<b>viii</b>
<b>DANH MỤC HÌNH</b> .....	<b>ix</b>
<b>LỜI MỞ ĐẦU</b> .....	<b>1</b>
<b>1. Tính cấp thiết của đề tài</b> .....	<b>1</b>
<b>2. Mục tiêu nghiên cứu</b> .....	<b>3</b>
<b>3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu</b> .....	<b>3</b>
<b>4. Kết cấu của đề tài</b> .....	<b>3</b>
<b>CHƯƠNG 1: TỔNG QUAN CÁC NGHIÊN CỨU VỀ KINH TẾ ĐẤT VÀ KHAI THÁC NGUỒN THU TỪ ĐẤT</b> .....	<b>4</b>
<b>1.1. Các nghiên cứu của nước ngoài</b> .....	<b>4</b>
1.1.1. Những vấn đề chung về kinh tế đất.....	4
1.1.1.1. Vai trò đất đai trong nền kinh tế.....	4
1.1.1.2. Một số nội dung cơ bản về kinh tế đất:.....	4
1.1.2. Khai thác nguồn thu từ đất.....	6
1.1.2.1. Cơ sở kinh tế trong khai thác nguồn thu từ đất.....	7
1.1.2.2. Công cụ khai thác và điều tiết các nguồn thu từ đất.....	12
<b>1.2. Nghiên cứu trong nước</b> .....	<b>16</b>
1.2.1. Quan hệ giữa sở hữu, sử dụng trong quản lý Nhà nước về kinh tế đất.....	16
1.2.2. Quản lý kinh tế đất và khai thác nguồn thu từ đất.....	21
<b>CHƯƠNG 2: CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ QUẢN LÝ KINH TẾ ĐẤT VÀ KHAI THÁC NGUỒN THU TỪ ĐẤT THEO CƠ CHẾ THỊ TRƯỜNG</b> .....	<b>26</b>
<b>2.1. Cơ sở lý luận chung về kinh tế đất</b> .....	<b>26</b>
2.1.1. Khái niệm, nội dung của kinh tế đất.....	26
2.1.2. Cơ sở lý thuyết về kinh tế đất.....	28
2.1.2.1. Lý thuyết địa tô.....	28
2.1.2.2. Lý thuyết về lợi thế so sánh trong sử dụng đất.....	29
2.1.2.3. Giá trị thị trường và giá cả đất.....	30

<b>2.2. Cơ sở lý luận về quản lý kinh tế đất theo cơ chế thị trường trong điều kiện sở hữu toàn dân về đất đai .....</b>	<b>31</b>
2.2.1. Quan hệ sở hữu và vai trò của nhà nước trong quản lý kinh tế đất.....	31
2.2.1.1. Bản chất của quan hệ sở hữu về đất đai .....	31
2.2.1.2. Vai trò của Nhà nước trong quản lý kinh tế đất .....	39
2.2.2. Nội dung quản lý nhà nước về kinh tế đất trong chế độ sở hữu toàn dân về đất đai.....	41
2.2.2.1. Quản lý giá đất và định giá trong các quan hệ kinh tế đất.....	41
2.2.2.2. Xác lập cơ chế kinh tế trong các quan hệ về giao đất, cho thuê đất, thu hồi và chuyển đổi mục đích sử dụng đất .....	46
2.2.2.3. Điều tiết cung cầu, giá cả và quản lý giao dịch trong thị trường quyền sử dụng đất .....	49
2.2.2.4. Các công cụ kinh tế trong quản lý nhà nước về kinh tế đất.....	52
2.2.2.5. Quản lý hệ thống thông tin kinh tế đất .....	55
<b>2.3. Khai thác nguồn thu từ đất trong quản lý nhà nước về kinh tế đất.....</b>	<b>58</b>
2.3.1. Nguồn thu từ thực hiện quyền sử dụng đất .....	58
2.3.2. Nguồn thu từ điều tiết giá trị tăng thêm do đầu tư hạ tầng, thay đổi qui hoạch và chuyển đổi mục đích sử dụng đất .....	62
<b>2.4. Kinh nghiệm của các nước trên thế giới về quản lý kinh tế đất, điều tiết giá trị gia tăng và khai thác thu từ đất và bài học rút ra cho Việt Nam.....</b>	<b>66</b>
2.4.1. Kinh nghiệm sử dụng các công cụ khai thác và điều tiết giá trị tăng thêm từ đất của các nước.....	66
2.4.1.1. Kinh nghiệm sử dụng các công cụ khai thác và điều tiết chung .....	66
2.4.1.2. Kinh nghiệm sử dụng các công cụ khai thác và điều tiết trực tiếp.....	67
2.4.1.3. Kinh nghiệm sử dụng các công cụ khai thác và điều tiết gián tiếp .....	68
2.4.2. Kinh nghiệm quản lý và pháp Luật Đất đai nhóm nước phát triển.....	69
2.4.2.1. Kinh nghiệm tại Hoa Kỳ.....	70
2.4.2.2. Kinh nghiệm tại Pháp.....	71
2.4.2.3. Kinh nghiệm tại Hà Lan.....	72
2.4.2.4. Kinh nghiệm tại Thụy Điển .....	73
2.4.3. Nhóm các nước đang phát triển có nền kinh tế chuyển đổi trong 20 năm trở lại đây.....	75

2.4.3.1. Kinh nghiệm của Trung Quốc .....	77
2.4.3.2. Kinh nghiệm của Cộng hòa Liên Bang Nga .....	78
2.4.4. Nhóm các nước phát triển và đang phát triển có đặc điểm văn hóa, xã hội tương đồng với Việt Nam .....	80
2.4.4.1. Kinh nghiệm của Nhật Bản.....	82
2.4.4.2. Kinh nghiệm của Hàn Quốc .....	82
2.4.4.3. Kinh nghiệm của Đài Loan.....	83
2.4.4.4. Kinh nghiệm của Thái Lan .....	88
2.4.4.5. Kinh nghiệm của Indonexia.....	89
2.4.2. Những bài học rút ra cho Việt Nam.....	90
<b>CHƯƠNG 3: PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU .....</b>	<b>95</b>
<b>3.1. Cách tiếp cận nghiên cứu .....</b>	<b>95</b>
<b>3.2. Phương pháp nghiên cứu, kỹ thuật sử dụng: .....</b>	<b>97</b>
3.2.1. Nghiên cứu tại bàn: .....	97
3.2.2. Nghiên cứu định tính: .....	97
3.2.3. Thu thập thông tin nghiên cứu định lượng: .....	99
3.2.4. Kỹ thuật và công cụ sử dụng .....	101
<b>CHƯƠNG 4: THỰC TRẠNG QUẢN LÝ KINH TẾ ĐẤT VÀ TÁC ĐỘNG ĐẾN KHAI THÁC NGUỒN THU TỪ ĐẤT Ở NƯỚC TA.....</b>	<b>102</b>
<b>4.1. Thực trạng quản lý nhà nước về giá đất và tác động của chính sách giá đất đến khai thác nguồn thu từ đất .....</b>	<b>102</b>
4.1.1. Quản lý nhà nước về giá đất .....	102
4.1.1.1. Khung giá đất .....	103
4.1.1.2. Bảng giá đất:.....	105
4.1.1.3. Định giá đất cụ thể .....	109
4.1.2. Tác động của chính sách giá đất đến khai thác nguồn thu từ đất .....	113
<b>4.2. Thực trạng chính sách kinh tế trong quản lý những thay đổi quan hệ về đất đai .....</b>	<b>117</b>
4.2.1. Chính sách kinh tế trong giao đất .....	117
4.2.1.1. Cơ chế thu tiền sử dụng đất .....	117
4.2.1.2. Phương thức giao đất .....	118
3.2.1.3. Đánh giá chung về cơ chế giao đất.....	121

4.2.2. Chính sách kinh tế trong cho thuê đất.....	122
4.2.3. Chính sách kinh tế trong thu hồi và bồi thường khi thu hồi đất .....	124
4.2.3.1. Cơ chế thu hồi đất .....	124
3.2.3.2. Tác động của chính sách thu hồi, bồi thường và hỗ trợ tái định cư đến khai thác nguồn thu từ đất.....	130
4.2.4. Chính sách kinh tế trong chuyển đổi mục đích sử dụng đất.....	136
4.2.4.1. Quy định chung về chuyển đổi mục đích sử dụng đất.....	136
4.2.4.2. Bất cập trong điều tiết giá trị tăng thêm khi chuyển đổi mục đích sử dụng đất .....	138
<b>4.3. Thực trạng thực hiện các chính sách và công cụ thuế, phí, lệ phí trong quản lý nhà nước về kinh tế đất .....</b>	<b>145</b>
4.3.1. Chính sách thuế trong sử dụng đất .....	145
4.3.1.1. Thực trạng chính sách thuế.....	145
4.3.1.2. Đánh giá chung về chính sách thuế .....	153
4.3.2. Chính sách phí và lệ phí đối với các quan hệ sử dụng đất .....	158
<b>4.4. Tác động của quản lý nhà nước về thị trường quyền sử dụng đất đến khai thác nguồn thu từ đất.....</b>	<b>161</b>
<b>4.5. Quản lý hệ thống thông tin kinh tế đất và tác động đến khai thác nguồn thu từ đất .....</b>	<b>168</b>
<b>4.6. Đánh giá chung về tồn tại, hạn chế trong quản lý kinh tế đất làm có ảnh hưởng đến khai thác các nguồn thu từ đất ở nước ta hiện nay .....</b>	<b>172</b>
4.6.1. Quy định về khung giá đất, bảng giá đất và cơ chế định giá đất cụ thể còn nhiều bất cập, chưa đảm bảo yêu cầu và nguyên tắc quản lý theo cơ chế thị trường.....	172
4.6.2. Cơ chế giao đất chưa đảm bảo tuân theo nguyên tắc và cơ chế thị trường không chỉ gây thất thoát nguồn lực đất đai, thiệt hại nguồn thu ngân sách mà còn gây nhiều hệ lụy xã hội .....	174
4.6.3. Quy định về thu hồi đất và bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi thu hồi đất còn quy định khác nhau về phương thức thu hồi, chế độ bồi thường khác nhau đối với người có đất bị thu hồi và chưa giải quyết thỏa đáng về lợi ích giữa các bên trong các quan hệ thu hồi đất .....	176
4.6.4. Chưa có cơ chế điều tiết phần giá trị tăng thêm từ đất mà không do đầu tư của người sử dụng đất mang lại thông qua chính sách thuế, tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, đầu tư cơ sở hạ tầng và chính sách hỗ trợ cho người có đất thu hồi.....	177

**CHƯƠNG 5: PHƯƠNG HƯỚNG GIẢI PHÁP TĂNG CƯỜNG QUẢN LÝ KINH TẾ ĐẤT NHẪM KHAI THÁC NGUỒN THU TỪ ĐẤT THEO CƠ CHẾ THỊ TRƯỜNG Ở NƯỚC TA.....180**

**5.1. Phương hướng, quan điểm tăng cường quản lý nhà nước về kinh tế đất nhằm khai thác các nguồn thu từ đất theo cơ chế thị trường ở nước ta trong thời gian tới ..... 180**

5.1.1. Phương hướng tăng cường quản lý nhà nước về kinh tế đất, khai thác nguồn thu từ đất theo cơ chế thị trường ở nước ta trong thời gian tới..... 180

5.1.2. Quan điểm quản lý nhà nước về kinh tế đất và khai thác nguồn thu từ đất theo cơ chế thị trường ở nước ta trong thời gian tới ..... 183

5.1.2.1. Tăng cường quản lý kinh tế đất phải đảm bảo chế độ sở hữu toàn dân về đất đai ở Việt Nam ..... 183

5.1.2.2. Các chính sách và công cụ quản lý Nhà nước về kinh tế đất phải đảm bảo phù hợp với điều kiện kinh tế thị trường và yêu cầu của hội nhập quốc tế ..... 185

5.1.2.3. Quản lý kinh tế đất phù hợp với đường lối phát triển kinh tế - xã hội của Đảng và chính sách, pháp luật của Nhà nước..... 187

5.1.2.4. Tăng cường nguồn thu từ đất cho ngân sách đồng thời tạo điều kiện để ổn định chi phí đầu vào cho các tổ chức kinh tế ..... 190

5.1.2.5. Các công cụ luật pháp về kinh tế đất phải đặt trong mối quan hệ chặt chẽ với hoàn thiện tổng thể pháp Luật Đất đai và các lĩnh vực khác có liên quan..... 191

**5.2. Một số giải pháp tăng cường quản lý nhà nước về kinh tế đất nhằm khai thác các nguồn thu từ đất theo cơ chế thị trường ở nước ta trong thời gian tới ..192**

5.2.1. Giải pháp quản lý giá đất theo giá trị thị trường ..... 192

5.2.2. Sử dụng cơ chế thị trường xác định giá đất thông qua đấu giá ..... 195

5.2.3. Tăng cường công cụ thuế đất theo cơ chế thị trường ..... 196

5.2.4. Hoàn thiện chính sách thu hồi và bồi thường khi thu hồi đất đảm bảo phân chia hài hoà lợi ích giữa các bên và tăng cường nguồn thu từ đất ..... 197

5.2.5. Giải pháp hoàn thiện quản lý hệ thống thông tin về kinh tế đất.....201

**5.3. Đề xuất kiến nghị sửa đổi các công cụ, chính sách pháp luật tăng cường quản lý nhà nước về kinh tế đất nhằm khai thác các nguồn thu từ đất theo cơ chế thị trường ở nước ta trong thời gian tới .....203**

5.3.1. Kiến nghị sửa đổi về công cụ giá đất theo cơ chế thị trường.....203

5.3.1.1. Phân biệt và làm rõ khái niệm Giá cả thị trường và Giá trị thị trường.....204

5.3.1.3. Quy định chế tài bắt buộc việc đăng ký giá và quản lý giá đất cụ thể.....	210
5.3.2. Sửa đổi quy định về định giá đất cụ thể và cơ quan định giá .....	213
5.3.2.1. Giao trách nhiệm định giá cho một tổ chức độc lập, bỏ nhiệm vụ định giá của UBND tỉnh, bỏ Hội đồng thẩm định giá.....	214
5.3.2.2. HĐND cấp tỉnh xác định tỷ lệ giảm giá khi thực hiện các nghĩa vụ tài chính về đất đai áp dụng cho các đối tượng ưu tiên.....	217
5.3.2.3. HĐND cấp tỉnh xác định tỷ lệ giảm giá khi thực hiện các nghĩa vụ tài chính về đất đai áp dụng cho các đối tượng ưu tiên.....	220
5.3.3. Sửa đổi các quy định để điều tiết giá trị tăng thêm từ đất.....	222
5.3.3.1. Bổ sung thêm quy định về Thuế đất trong chương tài chính đất đai. ....	222
5.3.3.2. Bổ sung quy định về Thuế điều tiết giá trị gia tăng giữa giá mua và giá bán.....	224
5.3.3.3. Thuế điều tiết giá trị gia tăng do thay đổi các điều kiện của đất đai .....	225
5.3.3.4. Sửa đổi, bổ sung quy định về sử dụng đất phụ cận các dự án đầu tư.....	227
5.3.3.5. Điều tiết giá trị tăng thêm từ đất đối với các dự án đầu tư có sử dụng đất ..	230
5.3.4. Sửa đổi quy định về thu hồi và bồi thường khi thu hồi đất.....	234
5.3.4.1. Quy định Nhà nước quyết định và trực tiếp thực hiện thu hồi đất cho các dự án sản xuất kinh doanh, phát triển kinh tế xã hội; bãi bỏ hình thức nhà đầu tư tự thỏa thuận với người dân để thu hồi đất thực hiện dự án sản xuất kinh doanh .....	236
5.3.4.2. Quy định cụ thể tỷ lệ đồng thuận khi lấy ý kiến của người dân khi thu hồi đất .....	237
5.3.4.3. Nguyên tắc bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất.....	240
5.3.4.4. Bồi thường, hỗ trợ tạo lập chỗ ở cho người bị thu hồi đất ở .....	244
5.3.4.5. Bồi thường, tạo việc làm tạo lập cuộc sống cho người bị thu hồi đất nông nghiệp .....	245
5.3.5. Một số khuyến nghị khác .....	247
<b>KẾT LUẬN .....</b>	<b>251</b>
<b>TÀI LIỆU THAM KHẢO .....</b>	<b>254</b>
<b>PHỤ LỤC .....</b>	<b>266</b>

## DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

Từ viết tắt	Từ viết đầy đủ
BDS	Bất động sản
CSHT	Cơ sở hạ tầng
DNNN	Doanh nghiệp Nhà nước
GCN	Giấy chứng nhận
GDP	Gross Domestic Product (Tổng sản phẩm quốc nội)
HĐND	Hội đồng Nhân dân
KTXH	Kinh tế xã hội
LPTB	Lệ phí trước bạ
NSNN	Ngân sách nhà nước
QSDĐ	Quyền sử dụng đất
SĐĐ	Sử dụng đất
QSD	Quyền sử dụng
TNCN	Thu nhập cá nhân
TNDN	Thu nhập doanh nghiệp
TTBDS	Thị trường Bất động sản
TTNĐ	Thị trường nhà nhất
UBND	Ủy ban Nhân dân
KCN	Khu công nghiệp
CCN	Cụm công nghiệp
TNDN	Thu nhập doanh nghiệp
KCHT	Kết cấu hạ tầng
CSHT	Cơ sở hạ tầng

## DANH MỤC BẢNG

Bảng 2.1: Pháp Luật Đất đai /bất động sản các nước phát triển .....	69
Bảng 2.2: Pháp Luật Đất đai /bất động sản các nước có nền kinh tế chuyển đổi .....	76
Bảng 2.3: Pháp Luật Đất đai /bất động sản các nước trong khu vực.....	81
Bảng 4.1. Phân phối giá trị tăng thêm từ đất giữa nhà nước, nhà đầu tư và người sử dụng đất trong trường hợp thu hồi đất hai bên đường.....	136
Bảng 4.2. Số thu thuế sử dụng đất giai đoạn 2012-2017 .....	148
Bảng 4.3. Số thu tiền sử dụng đất và thuế sử dụng đất phi nông nghiệp giai đoạn 2012-2018 .	150
Bảng 4.4. Số thu thuế thu nhập từ hoạt động chuyển nhượng quyền sử dụng đất và bất động sản (giai đoạn 2012-2017) .....	153
Bảng 4.5: Thu ngân sách nhà nước từ đất đai của cả nước giai đoạn 2013 - 2018...	160
Bảng 4.6: Sự bùng nổ thị trường bất động sản và tăng trưởng kinh tế (gđ: 1992-2016) .....	163



## DANH MỤC HÌNH

Hình 2.1: Các bộ phận cấu thành hệ thống thông tin đất đai .....	56
Hình 4.1: Tạo giá trị gia tăng và giá trị gia tăng tổn thất từ công tác quy hoạch, thay đổi quy hoạch .....	141
Hình 4.2. Tổng quan về diễn biến thị trường BĐS Việt Nam .....	162
Hình 5.1. Ý kiến đánh giá về sửa đổi nguyên tắc định giá đất theo đối tượng.....	205
Hình 5.2. Ý kiến đánh giá về sửa đổi nguyên tắc định giá đất theo khu vực .....	205
Hình 5.3. Ý kiến đánh giá về đề xuất “Xây dựng bảng giá và giá đất cụ thể phản ánh đúng giá trị thị trường của đất đai” .....	208
Hình 5.4. Ý kiến đánh giá về “Bỏ quy định về khung giá đất” .....	209
Hình 5.5. Ý kiến đánh giá về đề xuất Bảng giá đất do UBND các tỉnh công bố hàng năm trên cơ sở giá đất do cơ quan chuyên môn về định giá đất cung cấp .	210
Hình 5.6. Ý kiến đánh giá về đề xuất “Quyền ưu tiên mua của Nhà nước đối với đất đai chuyên nhượng” .....	211
Hình 5.7. Ý kiến đánh giá về đề xuất “Bổ sung thêm một Điểm vào Khoản 4 Điều 95 về đăng ký biến động” .....	212
Hình 5.8. Ý kiến đánh giá về đề xuất “Bổ sung thêm một Điểm vào Khoản 1 Điều 64 về thu hồi đất do vi phạm pháp luật về đất đai” .....	213
Hình 5.9. Ý kiến đánh giá về đề xuất “Bỏ Khoản 1 và Khoản 3 Điều 114 quy định về nhiệm vụ định giá đất của UBND tỉnh và Hội đồng thẩm định giá đất” .	216
Hình 5.10. Ý kiến đánh giá về đề xuất “Bổ sung một điều vào trước điều 115 hình thành Tổ chức định giá đất độc lập có trách nhiệm xây dựng bảng giá đất cho các địa phương, định giá đất cụ thể” .....	217
Hình 5.11. Ý kiến đánh giá về đề xuất “Hội đồng nhân dân (giữa hai kỳ họp thì Hội đồng nhân dân uỷ quyền cho Thường trực Hội đồng nhân dân cấp tỉnh) quyết định tỷ lệ giảm giá đất ” .....	219
Hình 5.12. Ý kiến đánh giá về đề xuất “Bổ sung vào Điều 107 Các khoản thu tài chính từ đất đai thuộc nguồn thu cân đối ngân sách địa phương” .....	221
Hình 5.13. Ý kiến đánh giá đề xuất “Sửa điều 35 và điều 37 của Luật Ngân sách quy định về phân chia các nguồn thu từ đất đai thuộc ngân sách địa phương”	222
Hình 5.14. Ý kiến đánh giá về đề xuất “Bổ sung thêm Mục 4. Thuế đất trong chương VIII Tài chính đất đai ” .....	223

Hình 5.15. Ý kiến đánh giá về đề xuất “Bổ sung thêm 01 điều về Thuế điều tiết giá trị gia tăng giữa giá mua và giá bán” .....	225
Hình 5.16. Ý kiến đánh giá về đề xuất “Bổ sung thêm 01 điều về điều tiết giá trị tăng khi thay đổi các điều kiện của đất đai” .....	227
Hình 5.17. Ý kiến đánh giá về đề xuất ““Sửa đổi Điểm d) Khoản 4 Điều 39: Xác định quy mô, địa điểm công trình, dự án cấp quốc gia và cấp tỉnh sử dụng đất vào các mục đích quy định tại Điều 61 và Điều 62 của Luật đất đai” .....	229
Hình 5.18. Ý kiến đánh giá về đề xuất Sửa đổi Điểm c) Khoản 4 Điều 40: Xác định vị trí, diện tích đất phải thu hồi để thực hiện công trình, dự án sử dụng đất vào các mục đích quy định tại Điều 61 và Điều 62 của Luật Đất đai” .....	230
Hình 5.19. Ý kiến đánh giá về đề xuất “Sửa Mục 3 chương VIII là Xác định giá đất thông qua đấu giá quyền sử dụng đất và đấu thầu dự án sử dụng đất” .....	233
Hình 5.20. Ý kiến đánh giá về đề xuất “Bổ sung thêm Điều 119b Xác định giá đất của các dự án có sử dụng đất thông qua đấu thầu dự án sử dụng đất và định giá đất sau khi dự án hoàn thành” .....	234
Hình 5.21. Ý kiến đánh giá về đề xuất “Quy định Nhà nước quyết định và trực tiếp thực hiện thu hồi đất cho các dự án sản xuất kinh doanh, phát triển kinh tế xã hội” .....	237
Hình 5.22. Ý kiến đánh giá về đề xuất “Sửa Điểm a) Khoản 2 Điều 69 về tổ chức lấy ý kiến người dân” .....	239
Hình 5.23. Ý kiến đánh giá về đề xuất “Bổ sung thêm vào Điểm d) khoản 2 Điều 69 về xử lý đối với những người có đất phải thu hồi chưa đồng thuận” .....	240
Hình 5.24. Ý kiến đánh giá về đề xuất “Sửa Khoản 2 Điều 74 về Bồi thường khi nhà nước thu hồi đất” .....	241
Hình 5.25. Ý kiến đánh giá về đề xuất “Bổ sung thêm vào Khoản 2 Điều 80 Luật Đất đai 2013” .....	243
Hình 5.26. Ý kiến đánh giá về đề xuất “Bổ sung thêm vào Khoản 4 Điều 81 Luật Đất đai 2013” .....	244
Hình 5.27. Ý kiến đánh giá về đề xuất “Bổ sung thêm vào Khoản 4 Điều 86 Luật Đất đai 2013” .....	245
Hình 5.28. Ý kiến đánh giá về đề xuất “Bổ sung thêm Khoản 3 vào Điều 77 phương thức bồi thường khi thu hồi đất nông nghiệp” .....	247

# LỜI MỞ ĐẦU

## 1. Tính cấp thiết của đề tài

Đất đai là nguồn tài nguyên, tài sản quan trọng của quốc gia, là tư liệu sản xuất đặc biệt, là điều kiện tiên quyết, tất yếu cho mọi hoạt động sản xuất và đời sống. Quản lý nhà nước về kinh tế đất đai được coi như linh hồn của quản lý nhà nước về đất đai trong cơ chế thị trường để nguồn tài nguyên đất thực sự trở thành động lực cho quá trình phát triển kinh tế- xã hội vừa đảm bảo hài hoà lợi ích, tăng nguồn thu ngân sách, thúc đẩy sử dụng hợp lý, có hiệu quả nguồn lực đất đai.

Ở các nước trên thế giới, nguồn thu từ đất đóng vai trò quan trọng trong cân đối ngân sách, chiếm tỷ trọng cao trong tổng GDP và tổng nguồn thu quốc gia<sup>1</sup>. Các nguồn thu từ đất, đặc biệt là thuế liên quan đến đất có nguồn gốc lâu đời và tồn tại tại ở tất cả mọi nơi trên thế giới<sup>2</sup>.

Ở Việt Nam, các chính sách kinh tế đất đai nói chung và huy động nguồn thu từ đất đai cho phát triển kinh tế - xã hội đã liên tục được điều chỉnh, tạo chuyển biến tích cực trong quản lý nhà nước về đất đai; các khoản thu từ đất đai đã trở thành một nguồn thu quan trọng cho nhiều địa phương để đầu tư cơ sở hạ tầng, thúc đẩy phát triển kinh tế<sup>3</sup>. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, vai trò quản lý nhà nước về kinh tế đất đai và các chính sách kinh tế đất đai ở nước ta vẫn còn nhiều hạn chế, là nguyên nhân căn bản không chỉ làm thất thoát nguồn thu từ đất đai mà còn tạo nên những bất cập trong công tác quản lý đất đai ở nước ta:

- Phần lớn các đơn thư khiếu nại, tố cáo, khiếu kiện đông người, khiếu kiện kéo dài và chống người thi hành công vụ, tranh chấp giữa người dân... tập trung vào lĩnh vực đất đai diễn ra phổ biến, phức tạp ở hầu hết các địa phương trong cả nước đều xuất phát từ các quan hệ kinh tế về đất đai không được giải quyết một cách thoả đáng, thiếu căn cứ khoa học;

---

<sup>1</sup> Trong số 52 nước có quy định về thuế và phí thì: Có 34 nước có quy định cả về thuế, phí và các khoản thu từ đất; 8 nước có quy định về thuế mà không quy định về phí và các khoản thu từ đất; 10 nước có quy định về phí và các khoản thu từ đất mà không quy định về thuế và 15 nước có Luật riêng về thuế, phí và các khoản thu từ đất (Bộ Tài nguyên và Môi trường, 2012)

<sup>2</sup> Theo đánh giá của IMF (2006), trên toàn thế giới, thuế đất chiếm trung bình khoảng 2% tổng GDP và 12 % tổng thu từ tất cả các loại thuế. Ở các nước có nền kinh tế phát triển (OECD), mức độ đóng góp từ thuế đất và nhà ở vào GDP trung bình khoảng 2%, trong khi đó, con số này ở các quốc gia đang phát triển và các nước chuyển đổi lần lượt là 0,5% và 0,6%; Cụ thể, riêng tại các nước đang chuyển đổi, thuế đất chiếm khoảng 7,2% tổng thu từ thuế

<sup>3</sup> Tổng các nguồn thu từ đất của Việt Nam chiếm khoảng 5 - 8% tổng thu ngân sách quốc gia giai đoạn 2001-2010, trong đó chủ yếu là thu tiền sử dụng đất. Theo tính toán của Bộ Tài chính, tổng thu từ đất đai đã tăng hơn 12 lần từ 5.486 tỷ đồng (năm 2002) lên 67.767 tỷ đồng (năm 2010). Trong năm 2010, tổng thu từ đất đai chiếm 11,21% tổng thu Ngân sách Nhà nước. Thu tiền sử dụng đất chiếm tỷ trọng cao nhất (hơn 70%) và tăng mạnh nhất trong giai đoạn 2001-2010. Tính trong 9 tháng đầu năm 2015, nguồn thu từ đất đai đã đạt 39,4 tỷ đồng, dự kiến cả năm 2015 thu ngân sách từ đất đai đạt 49,6 nghìn tỉ đồng, chiếm 5,55% ngân sách nhà nước và 1,1% tổng GDP.

- Chưa có cơ chế điều tiết, phân phối một cách hợp lý giá trị tăng lên từ đất khi Nhà nước đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng, thay đổi quy hoạch, chuyển đổi mục đích sử dụng đất dẫn đến những mâu thuẫn về lợi ích giữa Nhà nước với những người dân phải di dời để giải phóng mặt bằng, những người dân không phải di dời và doanh nghiệp được giao đất sau thu hồi được hưởng lợi.

- Chưa có các công cụ và chính sách hữu hiệu để khuyến khích việc khai thác sử dụng đất đai hợp lý, kiểm soát và hạn chế việc chiếm giữ đất đai dẫn đến tình trạng đầu cơ đất chờ tăng giá, cản trở khả năng tiếp cận đất đai của những người cần mặt bằng để đầu tư sản xuất, kìm hãm sự phát triển nền nông nghiệp sản xuất hàng hoá tập trung, hiện đại; do không phải trả các chi phí kinh tế và lợi thế vị trí nên tình trạng sử dụng đất không có hiệu quả vẫn hiện hữu ở các vị trí đất vàng, các trung thành phố không chỉ làm lãng phí nguồn lực đất đai mà còn cản trở sự phát triển đô thị hiện đại.

- Tình trạng thất thoát nguồn thu từ đất khi nhà nước giao đất cho các nhà đầu tư vào mục đích kinh doanh, khi chuyển nhượng đất của các cơ quan, doanh nghiệp nhà nước cho khu vực tư nhân, khi thực hiện cổ phần hoá các doanh nghiệp nhà nước và thực hiện đầu tư theo phương thức hợp tác công tư theo cơ chế “đổi đất lấy hạ tầng” ... đang là những vấn đề nóng, nổi cộm không chỉ làm thất thoát tiền của nhà nước, mà còn là kẽ hở cho tham nhũng, gây bức xúc cho xã hội.

- Thiếu các chính sách và công cụ kinh tế phù hợp nên mặc dù nguồn lực kinh tế hình thành từ đất đai rất lớn nhưng chưa được tập trung vào nguồn thu ngân sách để đầu tư chung cho xã hội, chưa biến đất đai thành nguồn lực cho phát triển. Các công trình nghiên cứu có liên quan đến kinh tế đất đai đã triển khai trong thời gian mới chủ yếu dừng lại ở từng khía cạnh đơn lẻ của kinh tế đất đai hoặc những góc cạnh khác nhau của tài chính đất đai, chưa đưa ra cơ chế để thể chế hoá việc gắn vấn đề kinh tế đất đai với phân phối nguồn lực tạo ra từ đất, chưa chỉ ra được những cơ chế cần luật hoá trong Luật Đất đai để phân chia giá trị tăng lên đảm bảo hài hoà lợi ích giữa các bên có liên quan nhằm giải quyết căn bản nguồn gốc sinh ra mâu thuẫn khiếu kiện về đất và tăng nguồn thu từ đất cho ngân sách.

Để giải quyết một cách cơ bản, có căn cứ khoa học những vấn đề đặt ra trên đây, những công cụ và chính sách kinh tế đất đai phải được đưa vào Luật Đất đai sửa đổi. Vì vậy, đề tài “**Nghiên cứu cơ sở khoa học và đề xuất các giải pháp tăng cường quản lý kinh tế đất nhằm khai thác nguồn thu từ đất theo cơ chế thị trường ở Việt Nam**” sẽ đề xuất các giải pháp và cơ chế chính sách nhằm tăng cường quản lý nhà nước về kinh tế đất đai đồng thời khai thác hợp lý các nguồn thu từ đất, sử dụng đất đai có hiệu quả và trở thành nguồn lực cho quá trình phát triển kinh tế - xã hội.

## **2. Mục tiêu nghiên cứu**

- Làm rõ cơ sở khoa học và thực tiễn các chính sách, các công cụ quản lý nhà nước về kinh tế đất nhằm khai thác nguồn thu từ đất;
- Đánh giá thực trạng quản lý kinh tế đất và tác động đến khai thác nguồn thu từ đất theo cơ chế thị trường;
- Đề xuất các giải pháp để tăng cường quản lý kinh tế đất nhằm khai thác nguồn thu từ đất theo cơ chế thị trường;
- Đề xuất những nội dung cần bổ sung, sửa đổi để hoàn thiện Luật Đất đai năm 2013 về vấn đề quản lý đối với kinh tế đất và huy động các nguồn thu từ đất theo cơ chế thị trường ở Việt Nam.

## **3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu**

**Đối tượng nghiên cứu:** Đối tượng nghiên cứu của đề tài là những nội dung quản lý nhà nước về kinh tế đất nhằm tăng cường các nguồn thu cho ngân sách từ đất.

**Phạm vi nghiên cứu:** Phạm vi nghiên cứu về thời gian chủ yếu tập trung vào giai đoạn từ sau khi có Luật Đất đai 2013 đến nay, các tư liệu có tham khảo các giai đoạn khác nhau để đối chứng so sánh. Phạm vi về nội dung không đơn thuần đi vào nghiên cứu các nội dung kinh tế đất hay quản lý nhà nước về kinh tế đất mà tập trung đi vào nghiên cứu những nội dung quản lý kinh tế đất có tác động đến khai thác các nguồn thu từ đất cho ngân sách nhà nước.

## **4. Kết cấu của đề tài**

Ngoài Phần mở đầu, kết luận, mục lục và tài liệu tham khảo, đề tài gồm 5 chương:

CHƯƠNG 1: TỔNG QUAN CÁC NGHIÊN CỨU VỀ KINH TẾ ĐẤT VÀ KHAI THÁC NGUỒN THU TỪ ĐẤT

CHƯƠNG 2: CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ QUẢN LÝ KINH TẾ ĐẤT VÀ KHAI THÁC NGUỒN THU TỪ ĐẤT THEO CƠ CHẾ THỊ TRƯỜNG

CHƯƠNG 3: PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

CHƯƠNG 4: THỰC TRẠNG QUẢN LÝ KINH TẾ ĐẤT VÀ TÁC ĐỘNG ĐẾN KHAI THÁC NGUỒN THU TỪ ĐẤT Ở NƯỚC TA

CHƯƠNG 5: PHƯƠNG HƯỚNG GIẢI PHÁP TĂNG CƯỜNG QUẢN LÝ KINH TẾ ĐẤT NHẪM KHAI THÁC NGUỒN THU TỪ ĐẤT THEO CƠ CHẾ THỊ TRƯỜNG Ở NƯỚC TA

# CHƯƠNG 1: TỔNG QUAN CÁC NGHIÊN CỨU VỀ KINH TẾ ĐẤT VÀ KHAI THÁC NGUỒN THU TỪ ĐẤT

## **1.1. Các nghiên cứu của nước ngoài**

### ***1.1.1. Những vấn đề chung về kinh tế đất***

#### ***1.1.1.1. Vai trò đất đai trong nền kinh tế***

Đất đai có vai trò quan trọng trong các hoạt động khác nhau như: kinh tế - xã hội - môi trường. Do đó, đất đai cũng là đối tượng được quan tâm nghiên cứu và tiếp cận dưới nhiều góc độ của các ngành khoa học khác nhau như: khoa học kinh tế, môi trường, sinh thái học, văn hóa... (Hubacek, K., & van den Bergh, J. C., 2006).

Trong các lý thuyết kinh tế học, vai trò chủ đạo của đất đai được nhấn mạnh như là yếu tố của quá trình sản xuất. Trọng tâm của đất đai trong lý thuyết kinh tế là tìm câu trả lời thỏa đáng, xoay quanh câu hỏi có nên dành một nơi đặc biệt cho đất để xây dựng chức năng sản xuất tổng hợp hay không? Đây là cách tiếp cận vai trò đất đai trong kinh tế học cổ điển và tân cổ điển (Metzemakers, P., & Louw, E., 2005).

Tuy nhiên, trong lịch sử khoa học kinh tế, còn có cách tiếp cận vai trò đất đai khác, đó là coi đất đai là hàng hóa của quá trình tiêu dùng xã hội. Theo đó, đất đai với đặc tính tồn tại lâu dài, có thể tham gia giao dịch trên thị và có khả năng tạo giá trị theo thời gian như các hàng hóa và dịch vụ khác.

Ngoài ra, đất đai không chỉ đóng vai trò là tài nguyên thiên nhiên mà đóng vai trò tài sản/ nguồn vốn. Chính vì vậy, trong mô hình kinh tế đương đại, với sự nổi lên của các lý thuyết tài chính và bất động sản (BDS), đất đai cũng dần được khẳng định vai trò đóng góp trong các hoạt động của thị trường BDS và thị trường tài chính. Các vai trò này được phản ánh qua mối liên kết giữa thị trường BDS và các thị trường tài sản khác, hay như mối qua hệ giữa biến số vĩ mô như lãi suất, lạm phát và diễn biến của nền kinh tế.

#### ***1.1.1.2. Một số nội dung cơ bản về kinh tế đất:***

Có thể thấy rằng, kinh tế đất đai vừa là một chủ đề và cũng là hướng nghiên cứu đầy thách thức, phức tạp, đôi khi đan xen và giao thoa giữa các phân ngành khoa học. Do bởi, đất đai là một khái niệm trung tâm nhưng mang tính liên ngành, trong đó, có liên quan đến các ngành khoa học kỹ thuật và các ngành nghề như kỹ thuật, địa chất, nông nghiệp và lâm nghiệp, luật pháp và khoa học xã hội (Randall, A., & Castle, E. N., 1985).

Weimer, A. M. (1984) và Hubacek, K., & van den Bergh, J. C. (2006) cho rằng, khởi đầu, kinh tế đất được tiếp cận như là một nhánh của chuyên ngành kinh tế nông nghiệp. Sau đó, cùng với quá trình phát triển của kinh tế - xã hội, kinh tế đất có thể được phản chiếu qua những góc nhìn của nhiều chuyên ngành khác như là: kinh tế bất động sản; kinh tế tài nguyên, môi trường; Kinh tế sinh thái; Kinh tế đô thị; Kinh tế học không gian v.v.

Khi nhìn lại lịch sử phát triển của khoa học kinh tế qua tổng quan tài liệu, phần lớn các nhà nghiên cứu cho rằng, nội dung của khoa học kinh tế đất được đề cập một cách riêng rẽ, độc lập và chi tiết bắt đầu vào khoảng những năm đầu thế kỷ XX, với một số các công trình của các nhà nghiên cứu tiêu biểu như là: Ely Richard, T. (1924); Renne, R. R. (1947); Barlowe, R. (1986); Balchin, P. N và các cộng sự (1995); Van Kooten, G. C. (2011); Wu, J. (2014); Harvey, J. (2016) v.v. Trong đó, các nội dung cơ bản về kinh tế đất nhằm giải quyết mối quan hệ tự nhiên và xã hội của quá trình quản lý và sử dụng đất. Trong đó, có thể được tổng hợp qua một số nội dung cơ bản về khoa học kinh tế đất như sau:

(i) Về phạm vi nghiên cứu: Khoa học kinh tế đất thuộc khoa học xã hội giải quyết hành vi xã hội trong quản lý, sử dụng đất mà chịu tác động ảnh hưởng của thuộc tính vật lý, vị trí, không gian, kinh tế và những thuộc tính khác của đất đai.

(ii) Về nội dung: Khoa học về kinh tế đất giải quyết vấn đề khoa học liên quan đến việc sử dụng bề mặt trái đất, hoặc không gian, diện tích của từng đơn vị thửa đất, đồng thời có sự điều chỉnh đến các tài sản gắn liền với đất của tổ chức, người sở hữu và sử dụng đất. Trong đó, các cơ sở kinh tế đất và quy luật kinh tế được vận dụng để luận giải các vấn đề liên quan đến quản lý và sử dụng đất đai.

(iii) Về phạm vi nghiên cứu: Khoa học kinh tế đất liên quan bao gồm các yếu tố vật chất, kinh tế và thể chế, mà có ảnh hưởng đến việc sử dụng đất. Trong đó: (1) Các yếu tố vật chất như là vật lý, sinh học và kỹ thuật đề cập đến thuộc tính về số lượng, tính chất, tính khả dụng và đặc điểm của tài nguyên đất, giúp xác định giới hạn về những gì người vận hành có thể làm trong việc sử dụng tài nguyên đất; (2) Các yếu tố về thể chế, tập trung xem xét các quy định, luật pháp, chính sách về đất đai trong mỗi chế độ xã hội; từ đó, thiết lập những quyền và hạn chế của con người trong quá trình tương tác xã hội về mặt quản lý, sử dụng đất; (3) Các yếu tố thuộc tính kinh tế của đất đai như là: cung và cầu trong sử dụng đất, giá trị và giá cả đất đai, thuế đất v.v.

Cụ thể, khi nghiên cứu sâu hơn các nội dung kinh tế đất, có thể thấy rằng, các nghiên cứu tập trung xem xét những vấn đề cơ bản như là:

- Xem xét các vấn đề về chi phí, giá cả, giá trị, thu nhập và các khía cạnh kiểm soát sử dụng của việc sử dụng đất như một yếu tố của sản xuất hàng hóa và dịch vụ trong hoạt động kinh tế;

- Xem xét và giải quyết các vấn đề lợi ích kinh tế trong việc sử dụng đất thông qua các công cụ được sử dụng trong quá trình quản lý đất đai. Cụ thể bao gồm những vấn đề như: Cung cầu đất đai; Phân bổ đất đai; Địa tô và phân phối địa tô; Xác định các mục đích sử dụng đất; Quyền sở hữu và sử dụng đất; Tài chính và định giá đất; Thuế đất; Bảo tồn tài nguyên đất; Quy hoạch và kiểm soát sử dụng đất v.v.

Tóm lại, nghiên cứu khoa học kinh tế đất là rất phức tạp. Do đó, các nội dung và phạm vi nghiên cứu sẽ phụ thuộc vào mục đích của nhà nghiên cứu, nhưng trọng tâm của khoa học này là “*giải quyết các mối quan hệ của con người phát sinh trong quản lý, sử dụng đất; qua đó, đảm bảo quá trình quản lý và sử dụng đất phù hợp nhất, tốt nhất.*”

### ***1.1.2. Khai thác nguồn thu từ đất***

Khai thác các nguồn thu từ đất là phạm trù có nội hàm khá rộng, bao gồm các biện pháp và công cụ để thu hồi giá trị từ đất đai của cơ quan quản lý nhà nước ở các cấp chính quyền trung ương và địa phương. Về mặt lý luận, có thể hiểu một cách chung nhất về khai thác nguồn thu từ đất là quá trình mà cơ quan quản lý thực hiện việc thu hồi giá trị đất đai (land value capture) để đạt mục tiêu quản lý.

Ở phạm vi vĩ mô, nhìn từ góc độ khoa học quản lý đất đai, có thể thấy rằng vấn đề khai thác nguồn thu từ đất đai được xác định như là một trong bốn trụ cột của công tác quản lý đất đai đó là: Xây dựng hệ thống pháp luật và chính sách đất đai; Xây dựng quy hoạch sử dụng đất, điều tiết cung đất đai cho các mục đích sử dụng; Xây dựng hệ thống tài chính đất đai - để định giá và định thuế, điều chỉnh quan hệ lợi ích từ đất; Xây dựng hệ thống đăng ký đất đai, hệ thống hồ sơ địa chính nhằm tạo lập phương tiện để quản lý hành chính về đất đai, thông qua việc lựa chọn các công nghệ, kỹ thuật hình thành hệ thống thông tin đất đai để phục vụ quá trình quản lý đất đai (Steudler, D và các cộng sự, 2004).

Đáng chú ý, trong các nguồn thu từ đất, thuế đất đai (có thể bao gồm thuế đất, nhà ở... một số quốc gia gọi chung là sắc thuế đất đai) là nguồn thu chủ yếu và được đa số các nước áp dụng<sup>4</sup>. Nhìn lại tiến trình phát triển lịch sử, thuế đất đai được ra đời từ khá sớm, với ý tưởng ban đầu của David Ricardo (1821) và của Henry George

---

<sup>4</sup> Xem chi tiết các nghiên cứu của: Bird, R. M., & Slack, E. (2002); Bird, R. M và cộng sự (2004); McCluskey, W. J. và cộng sự (2007); ; Dye, R. F., & England, R. W., (2010); McCluskey, W. J. và cộng sự, (2012).



(1879). Trước khi xem xét các công cụ thực hiện huy động tài chính đất đai, nhóm nghiên cứu xin đề cập đến một số cơ sở kinh tế trong việc thiết kế chính sách và thực hiện khai thác các nguồn thu từ đất.

### *1.1.2.1. Cơ sở kinh tế trong khai thác nguồn thu từ đất*

#### (i) Cơ sở về chế độ sở hữu đất đai

Đất đai luôn được xem là loại tài sản đặc biệt, hiện diện ở hầu hết các hoạt động đầu tư và sản xuất của xã hội, dù trực tiếp hay gián tiếp. Ở mỗi chế độ của mỗi quốc gia, Nhà nước luôn xem trọng và đặt chính sách đất đai vào vị trí ưu tiên trong chiến lược phát triển kinh tế và ổn định xã hội. Để hoạch định các chính sách về kinh tế đất đai cần dựa trên cơ sở đầu tiên về chế độ sở hữu đất đai. Do vậy, vấn đề sở hữu luôn đóng vai trò trung tâm, giữ vị trí hạt nhân chi phối toàn bộ quá trình quản lý và sử dụng đất đai.

Khi xem xét về nguồn gốc đất đai ở góc độ tự nhiên và xã hội có thể khẳng định, chế độ sở hữu đất đai sở hữu chung - sở hữu xã hội (Hoàng Văn Cường, 2018). Theo đó, trong sở hữu đất đai, nhà nước là người đại diện quản lý chung xã hội, đồng thời, nhà nước là người có quyền quyết định tối cao về đất đai. Tuy nhiên, ở các quốc gia trên thế giới, chế độ sở hữu đất đai sẽ được xác lập và cụ thể hóa thành các hình thức sở hữu về đất đai cụ thể, khác nhau, như là: hình thức sở hữu tư nhân, tập thể hay sở hữu nhà nước hoặc sở hữu toàn dân...

Trong đó, các hình thức sở hữu nay đều căn cứ trên những cơ sở lý luận và thực tiễn nhất định phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội mang tính đặc thù của mỗi nước. Ngoài ra, chế độ sở hữu đất đai thường được hiểu là các quyền năng sở hữu đất đai. Tùy theo hệ thống pháp luật mà các quyền năng có thể được khái niệm hóa dưới dạng quyền chiếm hữu, sử dụng và định đoạt theo pháp luật của các nước.

Như vậy, chế độ sở hữu đất đai là phạm trù cơ bản, chỉ mối quan hệ giữa người với người trong việc chiếm hữu đất đai, đồng thời thể hiện quan hệ kinh tế trong phân phối lợi ích từ đất đai giữa các chủ thể: nhà nước, người sử dụng sử dụng và các bên liên quan trong quá trình quản lý, sử dụng, đầu tư phát triển đất đai. Cụ thể, trong các hoạt động khai thác nguồn thu từ đất, nhà nước đóng vai trò là chủ thể quản lý đất đai (người quản lý đất hoặc đại diện quản lý đất đai), đồng thời, nhà nước giữ vai trò trực tiếp tham gia các hoạt động gia tăng giá trị đất đai (người sử dụng đất).

Theo đó, về mặt nguyên lý, có một điểm cần quan tâm, đó là, đối với phần giá trị đất gia tăng trong quá trình quản lý và sử dụng đất, khi triển khai thu hồi giá trị đất đai dựa trên nguyên tắc: “Phần gia tăng giá trị đất đai do bởi các tác động xã hội (ví dụ như quá trình đầu tư CSHT hoặc các quyết định của nhà nước) thì cần phải được thu hồi (hay còn gọi điều tiết) cho xã hội”. Cụ thể, Smolka (2013) cho rằng, thu hồi

giá trị đất đai là quá trình mà phần giá trị đất tăng lên do các nỗ lực (đầu tư) của nhà nước hoặc cộng đồng được huy động hoặc chuyển đổi thành các khoản thu thuế, phí hoặc các khoản đóng góp tương tự khác vào ngân sách nhà nước từ những cải thiện của đất đai mang lại cho người sở hữu, sử dụng đất.

#### (ii) Căn cứ giá trị đất đai

Trong quá trình tồn tại và phát triển xã hội, vai trò của đất đai ngày càng quan trọng. Các quan hệ về đất đai mà ban đầu đầu là các quan hệ đất đai chuyển dần từ chỗ quan hệ khai thác chinh phục tự nhiên sang các quan hệ kinh tế xã hội. Quan hệ về đất đai không chỉ dừng lại ở các quan hệ đơn thuần về bề mặt diện tích đất đai mà còn bao gồm quan hệ liên quan đến đầu tư, phát triển các công trình gắn liền với đất đai và khả năng sinh lợi của đất đai trước mắt cũng như lâu dài. Theo đó, giá trị của đất đai được hiểu bao gồm cả giá trị bản thân đất đai và giá trị của các yếu tố phát triển cùng với khả năng sinh lợi mang lại cho chủ sở hữu<sup>5</sup>.

Theo quan điểm cổ điển, các nhà nghiên cứu kinh tế cho rằng giá trị đất đai cũng giống như giá trị các loại hàng hóa thông thường khác tức là giá trị đất đai là do các yếu tố lao động kết tinh tạo thành. Trong đó, giá trị của đất đai theo các nhà nghiên cứu kinh tế được quyết định bởi địa tô. C.Mark coi giá đất là “địa tô tư bản hoá.” Theo W. Petty, địa tô là phần giá trị nông sản phẩm sau khi đã trừ đi các chi phí sản xuất.

Về thực chất địa tô là phần giá trị dôi ra ngoài tiền lương và các chi phí vật chất cho sản xuất, tức là sản phẩm của lao động thặng dư. Ông cho rằng bán ruộng đất là bán quyền nhận địa tô. Vì vậy giá cả đất đai là do địa tô quyết định. Và cũng như các loại hàng hoá khác, giá cả đất đai được hình thành căn bản dựa trên giá trị, nhưng điều đặc biệt ở đây là đất đai cứ tự nó sinh ra giá trị và giá trị này càng cao khi thời gian càng dài và xã hội càng phát triển. Theo Marx thì “giá cả đất đai là lượng tiền nào đó thu được khi bán đất đai. Nếu người ta lấy lượng tiền đó gửi vào ngân hàng với một tỷ suất nhất định thì hàng năm sẽ thu được một khoản lợi tương ứng với mức địa tô trước đây khi chưa bán mảnh đất đó”<sup>6</sup>. Như vậy các nhân tố cấu thành nên giá đất chính là mức địa tô cho mỗi loại đất và tỷ suất lợi tức ngân hàng.

Theo quan điểm hiện đại, đứng trên góc độ thị trường để xác định thì một hàng hóa được coi là có giá trị cao khi việc sử dụng nó mang lại hiệu quả, nhiều lợi ích và thu nhập cao. Như vậy giá trị đất đai được đo bằng dòng thu nhập kỳ vọng như dòng

---

<sup>5</sup> Qua quá trình nghiên cứu, việc bóc tách và phân chia giá trị đất đai và giá trị tài sản trên đất là rất khó xác định và không thực sự cần thiết. Theo đó, đã có một số lượng các công trình khoa học sử dụng thuật ngữ “giá trị đất đai” trong quá trình nghiên cứu chủ đề về kinh tế đất và khai thác nguồn thu từ đất (xem thêm Suzuki, H. và cộng sự, 2015; Ingram, G. K., & Hong, Y, 2012; Özdilek.Ü, 2011). ).

<sup>6</sup> Mác. Thuyết tư bản. Nhà xuất bản sự thật.

tiền tương lai (tiền thuê) hoặc giá trị lợi ích mang lại (chi phí thay thế cho thỏa mãn dịch vụ tiêu dùng, ham muốn sở hữu) và tỉ suất sinh lợi yêu cầu (lãi suất dài hạn cộng với dự phòng rủi ro) là yếu tố chiết khấu. Khi đất đai được giao dịch, tham gia vào các hoạt động thị trường thì giá trị đất đai được phản ánh thông qua giá cả - các mức giá đất cụ thể. Theo đó, giá cả đất đai (giá đất) sẽ phụ thuộc vào quan điểm đánh giá và cơ sở xác định giá trị của người giao dịch để quyết định đến sự gia tăng mức cầu, sự sẵn có và mức độ đáp ứng của cung và tỷ lệ chiết khấu trung bình hay sức sinh lợi và cơ hội đầu tư của các nguồn vốn. Như vậy, trong quá trình triển khai thực hiện khai thác nguồn thu từ đất, cần có sự quan tâm đến vấn đề giá trị đất đai và các mức giá đất được hình thành các giao dịch cụ thể, để thiết kế các chính sách kinh tế đất cho phù hợp.

### (iii) Nguyên lý về địa tô

Địa tô của đất đai là một vấn đề được tranh luận và phát triển qua nhiều giai đoạn lịch sử, nhiều trường phái kinh tế chính trị khác nhau. Trong tiến trình phát triển của các lý thuyết kinh tế học, các nhà nghiên cứu cho rằng, lý thuyết địa tô được xác định ra đời gắn với trường phái kinh tế học cổ điển trong bối cảnh hoạt động sản xuất nông nghiệp. Cụ thể, có thể đề cập đến một số nhà kinh tế học như William Petty, Adam Smith, David Ricardo và sau này là Karl Marx (Trường phái kinh tế chính trị học).

Trong đó, khi quan niệm về địa tô, William Petty (1623 - 1687) cho rằng "địa tô là số chênh lệch giữa giá trị của sản phẩm và chi phí của sản xuất (bao gồm chi phí tiền lương và chi phí giống má)". Với luận điểm này, ông được xem là người đặt nền móng đầu tiên cho lý luận về địa tô.

Tiếp đến, lý luận về địa tô của Adam Smith (1723-1790) được đề cập trong tác phẩm "Của cải của các dân tộc". Adam Smith đã trình bày những vấn đề lý luận cơ bản về địa tô và mối quan hệ giữa địa tô và giá trị biểu hiện. Theo ông, địa tô là phạm trù kinh tế nảy sinh sau khi xuất hiện quyền sở hữu ruộng đất. Địa tô là giá cả chi trả cho việc sử dụng ruộng đất do giai cấp địa chủ chiếm đoạt một bộ phận thành quả lao động. Địa tô được coi là loại giá cả độc quyền. Ngoài ra, Adam Smith cho rằng, địa tô là sản phẩm của sức tự nhiên, là một bộ phận của chi phí sản xuất. Theo đó, Adam Smith quan điểm về địa tô cũng giống như lợi nhuận "*là khoản khấu trừ vào sản phẩm của lao động tạo ra*". Ông coi địa tô như là "tiền trả cho việc sử dụng đất đai" Sự sản sinh của địa tô là kết quả của sức tự nhiên tham gia vào sản xuất nông nghiệp, là phần thù lao người sở hữu ruộng đất thu được do nhà tư bản nông nghiệp sử dụng sức tự nhiên.

Thứ ba, các luận điểm trong lý thuyết địa tô của David Ricardo (1772-1823): Trong tác phẩm "Những nguyên lý của kinh tế chính trị học và thuế khóa", Ricardo đã

xây dựng lý luận giá trị - lao động triệt để. Trên cơ sở lý luận về giá trị của Adam Smith, Ricardo tiếp thu, phát triển và phân biệt rõ ràng giá trị, giá trị trao đổi, giá trị sử dụng. Theo ông, giá trị là do hao phí sức lao động sản xuất sáng tạo ra và ông bác bỏ quan điểm của Smith về giá trị do 3 yếu tố cấu thành. Về địa tô, ông xây dựng lý luận trên cơ sở lý luận giá trị lao động.

David Ricardo cho rằng, địa tô phát sinh trên cơ sở quyền tư hữu về ruộng đất, địa tô tồn tại do 2 điều kiện: i) Tính có hạn của đất đai và ii) Tính khác nhau về vị trí và độ màu mỡ của đất đai. Vì địa tô có đặc tính nêu trên nên giá trị của nông sản là do lượng lao động trong sản xuất nông sản trên mảnh đất xấu quyết định. Theo David Ricardo, *"địa tô không phải hình thành không ngược với quy luật giá trị mà theo quy luật giá trị. Ông cho rằng, vì số lượng đất đai canh tác không phải là vô hạn, chất lượng của nó không giống nhau. Dân số ngày càng tăng nên xã hội phải canh tác trên ruộng đất xấu. Vì vậy, giá trị nông sản phẩm do hao phí lao động trên ruộng đất xấu quyết định. Khi đó, ở những ruộng đất tốt, trung bình cùng với mức đầu tư chi phí sẽ cho lượng sản phẩm nhiều hơn so với ruộng đất xấu. Khoản chênh lệch đó trả cho địa chủ gọi là địa tô"*. Tuy nhiên, dù chỉ dùng một loại tư bản với lượng lao động như nhau nhưng giá trị nông sản trên thửa đất loại tốt, loại trung bình lớn hơn so với thửa đất xấu nhất, khoản chênh lệch đó gọi là lợi nhuận siêu ngạch. Do cạnh tranh giữa các nhà tư bản mà lợi nhuận siêu ngạch chuyển hóa thành địa tô và bị chủ đất - người sở hữu đất đai chiếm đoạt.

Qua đó, David Ricardo đưa ra kết luận: địa tô chênh lệch (hay còn gọi là địa tô cấp sai) phát sinh do sự khác nhau về năng suất lao động trên các thửa đất khác nhau; và có hai hình thức địa tô chênh lệch: i) Hình thức thứ nhất là địa tô được tạo ra trên cơ sở một diện tích đất như nhau nhưng có độ màu mỡ và vị trí khác nhau, thì cùng với lượng lao động và tư bản đầu tư như nhau, sẽ thu được số lượng lao động nông sản khác nhau; ii) Hình thức thứ hai là địa tô được tạo ra trên cùng một mảnh đất, liên tục được đầu tư lượng tư bản và lao động như nhau, nhưng năng suất khác nhau - nghĩa là mỗi lần đầu tư sẽ thu được số sản phẩm khác nhau. Như vậy, lý luận địa tô của Ricardo đã phân biệt khá rõ về 2 loại địa tô chênh lệch, tuy nhiên, lý luận của Ông vẫn còn thiếu sót đó là chưa thừa nhận có địa tô tuyệt đối và đưa ra quan hệ tác động của độ màu mỡ của đất đai ngày càng giảm là không thỏa đáng.

Trong khi đó, lý luận địa tô của Karl Marx (1818 - 1883) lại được xem là lý thuyết hoàn thiện trong bối cảnh kinh tế - xã hội thời điểm đó. Luận điểm cơ bản mà về địa tô được Marx đề cập đó là, *"địa tô tư bản chủ nghĩa là phần giá trị thặng dư còn lại sau khi đã khấu trừ đi phần lợi nhuận bình quân phải nộp cho địa chủ"*. Ông cho

rằng, người sở hữu đất đai dựa vào quyền sở hữu đất đai mà có thu nhập không phải qua lao động, khoản thu nhập đó gọi là địa tô, hay địa tô là khoản thu nhập khi thực hiện quyền sở hữu đất đai trong nền kinh tế. Từ kết quả phân tích, Karl Marx chỉ ra hạn chế của Adam Smith khi cho rằng địa tô là một bộ phận cấu thành giá trị của đất, và sai lầm lớn nhất của Ricardo khi cho rằng không có sự tồn tại của địa tô tuyệt đối. Karl Marx cũng đã chỉ ra có hai loại địa tô là địa tô chênh lệch và địa tô tuyệt đối. Trong đó, địa tô chênh lệch “là phần lợi nhuận vượt ra ngoài lợi nhuận bình quân, thu được trên những ruộng đất có điều kiện sản xuất thuận lợi hơn”. Trong địa tô chênh lệch Marx cũng đã chỉ ra có hai loại là: địa tô chênh lệch I - “là loại địa tô thu được trên những ruộng đất có độ màu mỡ tự nhiên thuận lợi (trung bình và tốt), gần nơi tiêu thụ, gần đường giao thông” và địa tô chênh lệch II - “là địa tô thu được nhờ thâm canh mà có”. Địa tô tuyệt đối “là địa tô mà tất cả các nhà tư bản kinh doanh nông nghiệp đều phải nộp cho địa chủ dù ruộng đất đó tốt hay xấu. Đây là loại địa tô thu trên tất cả mọi thứ ruộng đất”.

Bên cạnh đó, Marx còn đưa ra quan điểm về địa tô xây dựng, địa tô hàm mỏ và địa tô độc quyền. Trong đó, đất có những khoáng sản khai thác cũng đem lại địa tô chênh lệch và địa tô tuyệt đối cho người sở hữu đất đai ấy. Địa tô hàm mỏ “cũng được hình thành và được quyết định như địa tô đất nông nghiệp”. Đối với địa tô hàm mỏ, giá trị của khoáng sản, hàm lượng, trữ lượng của khoáng sản, vị trí và điều kiện khai thác là những yếu tố quyết định.

Tuy nhiên, ở một dòng nghiên cứu khác, có một trường nghiên cứu tân cổ điển đã đưa lý luận địa tô ra khỏi bối cảnh lĩnh vực nông nghiệp, chuyển sang lĩnh vực đô thị. Cụ thể hơn, có các nhà nghiên cứu dành sự quan tâm về lý thuyết địa tô trong một số nhánh khoa học khác, thuộc ngành khoa học kinh tế là các lĩnh vực kinh tế học đô thị, kinh tế học không gian, kinh tế học nhà ở v.v. mà điển hình là các học giả như Johann Heinrich Von Thunen, Alonso,...

Cụ thể, lý luận về địa tô của Johann Heinrich Von Thunen (1826): Ông đã kết hợp và phát triển với lý thuyết về năng suất cận biên (the theory of marginal productivity). Quan điểm của Johann Heinrich Von Thunen về địa tô đất đai đó là: *“canh tác các loại sản phẩm nông nghiệp chỉ trong khoảng cách có thể tới thị trường, ngoài khu vực trên do chi phí vận chuyển sản phẩm tới thị trường quá đắt, chính vì vậy việc canh tác không đem lại lợi nhuận. Trong những trường hợp này hoặc lợi nhuận bằng không”*. Như vậy, Von Thunen được đánh giá như là người đầu tiên, đặt nền móng cho việc đưa lý thuyết địa tô trong lĩnh vực đô thị bằng mô hình hình chuông (Thunen's rings model).

Trong đó, địa tô chênh lệch như khái niệm chính để giải thích để giải thích cấu trúc không gian của hoạt động sản xuất, đồng thời, địa tô được xác định bởi loại sản phẩm được sản xuất và khoảng cách đến trung tâm thành phố. Đáng chú ý, luận điểm này được phát triển mạnh mẽ từ sau năm 1964, với sự đời của lý thuyết vị trí và sử dụng đất của Alonso (1964). Theo đó, Alonso cho rằng, địa tô đất đai hay còn gọi là tiền thuê đất được coi là khoản thanh toán trả cho việc sử dụng đất - chính xác hơn trả cho không gian đất đô thị.

Ngoài ra, các nhà kinh tế học đô thị tân cổ điển khác như (Ball, 1977, 1985, 1986; Harvey, 1974, 2006; Lipietz, 1985) đã tiếp tục vận dụng luận điểm của Alonso. Đến Smith (1979, 1982, 1987) đưa ra lý thuyết khoảng chênh lệch địa tô (the rent gap theory) như một giải thích về kinh tế học của trong quá trình phân khu - tái thiết, chỉnh trang đô thị (gentrification) - tập trung phân tích vào đất đô thị.

Có một điểm đáng quan tâm, đó là, trong giai đoạn hiện nay, vẫn còn một vấn đề gây tranh cãi và có nhiều cách hiểu khác nhau mà chưa có sự thống nhất trong việc phân loại địa tô tuyệt đối và địa tô độc quyền của đất đô thị (R. King, 1987; Park, 2014). Trong đó, dường như cách luận giải của (Harvey, 2001, 2012) là được chú ý hơn cả do bởi lý thuyết của ông đã đưa ra những ý tưởng về đất đai như là một tài sản tài chính và vốn tưởng tượng (hay còn gọi là tư bản giả - fictitious capital), đồng thời với sự tham gia của các tổ chức tài chính sẽ tạo điều kiện cho các phát sinh địa tô độc quyền (Haila, 2015).

Như vậy, lý luận địa tô đã có những thay đổi đáng kể trong bối cảnh hiện nay, do vậy, đặt ra những yêu cầu cần thiết trong việc nghiên cứu, vận dụng trong phân tích kinh tế đất và khai thác nguồn thu từ đất.

#### *1.1.2.2. Công cụ khai thác và điều tiết các nguồn thu từ đất*

Khi đề cập đến vấn đề tạo lập và thu hồi giá trị nói chung trong khoa học kinh tế và quản lý, Lepak và cộng sự (2007) cho rằng có thể chia làm 03 cấp độ tương ứng với 03 chủ thể tham gia vào các hoạt động kinh tế - xã hội, cụ thể là: các cá nhân, các tổ chức (doanh nghiệp) và xã hội (nhà nước).

Tuy nhiên, đối với đất đai, việc tạo lập và thu hồi giá trị đất đai (land value capture) thường được sử dụng theo 02 cách phổ biến, đó là: (i) Nhấn mạnh vào mục đích sử dụng - với hàm ý loại chính sách hoặc công cụ pháp lý để thu hồi phần giá trị của đất đai (bất kể nguyên nhân nào làm thay đổi giá trị đất đai); (ii) Nhấn mạnh vào kết quả của quá trình đầu tư, sử dụng đất hoặc các quy định chính sách của nhà nước làm thay đổi giá trị đất đai - Đây là cách được sử dụng trực tiếp, đề cập đến sự cải thiện (betterment) làm gia tăng giá trị đất đai.

Về cơ bản, cách phân chia này cũng khá tương đồng với cơ chế thu hồi giá trị đất đai cung cấp tài chính cho phát triển đô thị do Peterson (2009) và Alterman. R (2012) đề xuất (Nguyễn Thanh Lâm, 2018). Như vậy, căn cứ vào mục đích và kết quả của thu hồi giá trị đất đai nói chung và phần gia tăng của giá trị đất đai nói riêng do quá trình đầu tư tại đô thị, chúng ta có thể chia làm 03 nhóm công cụ chủ yếu được áp dụng đó là: công cụ khai thác và điều tiết chung (công cụ vĩ mô - macro instruments), công cụ trực tiếp (Direct instruments) và công cụ gián tiếp (Indirect instruments) (Rebelo, E. M, 2017).

*(i) Công cụ khai thác và điều tiết chung*

Về cơ bản, công cụ khai thác và điều tiết chung giá trị đất đai được phản ánh trong chế độ pháp lý sử dụng đất của mỗi quốc gia. Đây được xem chính là điều kiện thúc đẩy chính sách quản lý và sử dụng đất đai hiệu quả hơn. Suzuki và các cộng sự (2015) quan niệm rằng, các công cụ điều tiết chung vừa đóng vai trò định hướng sử dụng đất, đồng thời thực hiện việc thu hồi phần giá trị của đất trên cơ sở quá trình phát triển đất đai. Các công cụ điều tiết chung được đề cập đến chủ yếu bao gồm: Nhà nước trực tiếp kiểm soát đối việc sử dụng các quỹ đất đã được quốc hữu hóa; Thực hiện chế độ thuê đất có thời hạn thay vì giao đất; Thực hiện chế độ dự trữ đất đai thông qua ngân hàng đất đai (land banking); Tái điều chỉnh đất đai (land readjustment) (Alterman. R, 2012).

*(ii) Cụ thể, hai công cụ đầu tiên phù hợp với các quốc gia duy trì chế độ sở hữu nhà nước về đất đai nhưng do quá trình tư nhân hoá đất đai ngày càng phổ biến nên hiện nay được sử dụng rất ít. Trong khi đó, chế độ dự trữ đất đai được ghi nhận là sử dụng rộng rãi ở các nước Trung và Bắc Âu vào giai đoạn trước những năm 1990, thông qua quá trình bán hoặc cho thuê quyền phát triển đất sau khi nhà nước thực hiện đầu tư cơ sở hạ tầng (CSHT). Tuy nhiên, những năm gần đây, chế độ dự trữ đất đai dần được thay thế bởi cơ chế thoả thuận hợp tác phát triển (Joint development) để phản ánh xu hướng chính phủ không trực tiếp can thiệp vào các hoạt động của thị trường (ví dụ như tại Hoa Kỳ, Hàn Quốc, Nhật Bản, Ấn Độ, Trung Quốc hay Brazil). Đáng chú ý, trong giai đoạn nay, công cụ tái điều chỉnh đất đai vẫn đang được xem xét và sử dụng tại các quốc gia (Mittal, J., 2014), đặc biệt cho các dự án chỉnh trang đô thị. Do bởi, công cụ này mang lại những ưu điểm cũng như sự đồng thuận trong quá trình lập quy hoạch, đầu tư phát triển dự án tại đô thị. Theo đó, khi tham gia vào cơ chế này, các chủ sở hữu, sử dụng đất sẽ trở thành đối tác đóng góp hoặc chia sẻ đất một cách tự nguyện, cùng đầu tư CSHT và chia sẻ công bằng các lợi ích - chi phí của dự án CSHT tại đô thị. Tuy vậy, theo đánh giá của nhiều nhà nghiên cứu, các công cụ khai thác và điều tiết chung dường như chưa đạt được mục tiêu thu hồi phần giá trị đất đai và giá trị tăng*

thêm của đất mà phần lớn mang tính chất về định hướng sử dụng và phát triển đất đai.  
*Công cụ trực tiếp*

Đây là các công cụ được sử dụng khai thác và thu hồi giá trị đất đai, bất động sản (có thể thu hồi một phần hoặc toàn bộ) theo những quy định pháp lý và trách nhiệm của chủ sở hữu đất, bất động sản (BDS). Công cụ trực tiếp không cần phải áp dụng biện pháp bổ sung khi triển khai thực hiện và căn cứ vào phần giá trị đất đai nói chung và giá trị đất gia tăng thêm các tài sản (đất đai và sản trên đất) được tạo ra do các điều kiện kinh tế thuận lợi.

Căn cứ vào nguồn gốc hình thành phần giá trị đất đai gia tăng có thể chia làm 02 nhóm chính: (i) Phần gia tăng giá trị tự nhiên của đất đai (*Unearned increment*) - Đây là phần giá trị tăng thêm không liên quan đến các quyết định của chính phủ mà do những thay đổi trong quá trình phát triển kinh tế, xã hội (ví dụ: quá trình phát triển dân số, tập trung dân cư, sự tăng trưởng kinh tế v.v.) làm thay đổi giá trị đất đai; (ii) Phần gia tăng giá trị đất đai từ những cải thiện đất đai (*Betterment*) - Đây là giá trị tăng thêm do các quyết định cụ thể của chính phủ là trực tiếp gây ra như là: thay đổi mục đích sử dụng đất, quy hoạch, kiểm soát đất v.v. hoặc quyết định đầu tư CSHT công cộng.

Theo đó, việc thực hiện khai thác tài chính hay thu hồi phần giá trị tự nhiên của đất đai có thể được thực hiện dưới các hình thức như thuế đất hoặc đất đai (BDS) như: thuế chuyển nhượng quyền sở hữu đất đai và BDS, thuế sở hữu BDS, thuế gia tăng giá trị đất v.v. Các hình thức thuế này đã được áp dụng tại một số quốc gia, ví dụ Hoa Kỳ, Đài Loan, Hồng Kông, Singapore (Alterman. R, 2012).

Đối với các gia tăng giá trị đất đai từ những cải thiện đất đai do đầu tư CSHT và thực hiện quyết định của chính phủ mang lại, căn cứ vào việc nhóm đối tượng hưởng lợi ích từ quá trình đầu tư và thực hiện quy định thu hồi giá trị - cụ thể trong phạm vi mà nghiên cứu này đề cập đến là các chủ sử dụng đất, chủ sở hữu BDS và các nhà phát triển đất đai. Theo đó, các công cụ trực tiếp sử dụng thu hồi phần giá trị đất đó là thuế (bao gồm đó là các sắc thuế đánh một lần và thuế đánh hàng năm liên quan đến đất đai, BDS).

Qua phân tích tổng quan, công cụ trực tiếp điều tiết phần giá trị tăng thêm của đất đai và BDS được hiểu như là các công cụ thuế hoặc công cụ thuế tương đương. Trong đó, thuế tài sản áp dụng vào các tài sản nhà đất, góp phần tạo lập nguồn thu ổn định cho ngân sách địa phương tại nhiều quốc gia (kể cả các quốc gia đang phát triển tại châu Á như Ấn Độ, Nepal, Bangladesh, Philippines, Indonesia v.v.).

Đáng chú ý, công cụ Thuế giá trị gia tăng của BDS liên kết (*Betterment tax* - còn được hiểu Thuế đánh do sự cải thiện CSHT) được xem là công cụ phản ánh trực



diện nhất cả về mục tiêu và nguồn gốc hình thành phần giá trị tăng thêm đất đai và BĐS, thường mức thuế được áp dụng từ 30-60 % của giá trị đất ước tính đạt được (Peterson, 2009). Về mặt lịch sử ra đời và phát triển, công cụ thuế này đã được sử dụng ở Anh và Tây Ban Nha và được một số nước Mỹ Latinh triển khai. Bên cạnh đó, hiện có nhiều loại thuế và phí cải thiện khác nhau được thực thi trong quá trình phát triển CSHT tại các thành phố của Hồng Kông, Singapore, Bogota và các thành phố khác nhau ở Brazil, Argentina và Ấn Độ v.v.

Như vậy, về tổng thể và tác động dài hạn, các sắc thuế đất và BĐS được coi là một công cụ khai thác tài chính đất đai và phương thức được hiệu quả trong điều tiết phần giá trị đất gia tăng; đồng thời, đây cũng là công cụ nhằm khuyến khích phát triển tư nhân xung quanh một dự án CSHT giao thông tại đô thị (Smith, J. J., & Gihring, T. A, 2006) .

### *(iii) Công cụ gián tiếp*

Đây là công cụ áp dụng nhằm gián tiếp thu phần lợi ích từ đất đai để tài trợ cho việc đầu tư và nâng cao năng lực CSHT, có sự khác biệt giữa các quốc gia và các địa phương. Do đó, có khá nhiều các thuật ngữ khác nhau được dùng khi đề cập đến công cụ gián tiếp (ví dụ như là: “Developer obligations”- nghĩa vụ của người phát triển; “Developer agreements” - thỏa thuận của nhà đầu tư; “Developer obligations” - nghĩa vụ nhà đầu tư; “Planning obligations” - nghĩa vụ quy hoạch; “incentive zoning” - khuyến khích phân vùng; “Linkage fees” - phí đầu nối, kết nối hạ tầng v.v). Điểm đáng quan tâm, công cụ gián tiếp có sự tương đồng đó là đề cập đến sự đóng góp, nghĩa vụ của chủ đầu tư phát triển đất đai, BĐS nhằm bù đắp chi phí CSHT.

Trong đó, nổi bật lên là có 02 công cụ phí cơ bản được sử dụng rộng rãi đó là: (i) Phí tác động (impact fee) và (ii) Phí phát triển (development charge hoặc development fee). Về mặt ngữ nghĩa, việc sử dụng các thuật ngữ trên là có sự giao thoa, đôi khi rất khó phân biệt và có thể được sử dụng thay thế cho nhau. Trong đó, phí tác động là khoản tiền mà chủ đầu tư phải nộp cho chính quyền địa phương để trang trải chi phí đầu tư công nhằm tăng cường CSHT kết nối bên ngoài dự án (Peterson, 2009). Phí phát triển là chi phí gia tăng cho chủ đầu tư tham gia phát triển đất chi trả để mở rộng CSHT và dịch vụ xã hội để phù hợp với nhu cầu tăng trưởng và đầu tư tương xứng với mật độ xây dựng mới (Suziki và cộng sự, 2015). Điểm đặc cơ bản của công cụ này chính là nhằm mục đích thu hồi các chi phí của việc cung cấp và tăng cường năng lực của CSHT trong quá trình đầu tư, phát triển đất đai.

Ngoài ra, phương thức “Tài trợ tăng thuế” (TIF - Tax Increment Financing) cũng được coi là biện pháp huy động và tạo vốn cho các dự án đầu tư CSHT, chính

trang các đô thị khá hiệu quả ở các nước phát triển, đặc biệt là Hoa Kỳ. Công cụ này được thực hiện bằng cách “vay phần gia tăng giá trị của đất đai, BĐS trong tương lai nhờ có hạ tầng mới” và tạm ứng vốn cho đầu tư dự án. Cụ thể là, chính quyền địa phương sẽ thực hiện bảo lãnh cho các chủ đầu tư dự án CSHT vay tiền ngân hàng để thực hiện dự án, rồi trả nợ dần bằng tiền thu hồi phần gia tăng của đất và BĐS (thông qua quá trình thu thuế tài sản là đất và BĐS) trong một số năm tại khu vực hưởng lợi của dự án. Kinh nghiệm thực tế cho thấy, phương thức này phù hợp và đạt hiệu quả trong huy động vốn, tài trợ cho dự án đầu tư hạ tầng giao thông đô thị như đường sắt đô thị, hoặc phát triển các khu đô thị mới theo định hướng phát triển giao thông công cộng (Transit Oriented Development - TOD). Tuy nhiên, đây là công cụ mới, tiên tiến và chỉ phù hợp với các quốc gia đã xây dựng và phát triển hệ thống định giá đất, BĐS đồng bộ, hoàn thiện và cập nhật.

Bên cạnh đó, các công cụ Phí phụ thu (Special Fees) cũng được áp dụng để tạo nguồn thu gián tiếp cho đầu tư CSHT thông qua việc thu phí bổ sung đối với những đối tượng trực tiếp sử dụng dịch vụ và tiện ích công cộng, và mục tiêu chi trả phí nhằm cải thiện điều kiện cơ CSHT mang lại.

## **1.2. Nghiên cứu trong nước**

Trong thời gian qua, có khá nhiều công trình nghiên cứu liên quan đến nội dung về quản lý đất đai nói chung. Mỗi công trình nghiên cứu có mục đích, đối tượng và phạm vi nghiên cứu riêng. Tuy nhiên, liên quan đến chủ đề nghiên cứu về kinh tế đất và huy động tài chính đất đai, những năm gần đây cũng đã có một số các công trình trong nước nghiên cứu được thực hiện và xuất bản dưới dạng bài viết tạp chí, bài báo cáo tại các hội thảo khoa học v.v. dưới đây là tổng quan một số công trình tiêu biểu đã được nghiên cứu:

### ***1.2.1. Quan hệ giữa sở hữu, sử dụng trong quản lý Nhà nước về kinh tế đất***

Ở Việt Nam, kể từ Luật Đất đai 1993 ra đời, chủ đề nghiên cứu về quản lý đất đai đã thu hút được một số nhà khoa học và cơ quan quản lý nhà nước quan tâm xem xét nhằm tìm hiểu, xem xét và đánh giá quá trình thực hiện quy định chính sách, pháp luật, qua đó đề xuất các giải pháp hoàn thiện trong quản lý và sử dụng đất đai. Cụ thể, có thể chia thành hai nhóm vấn đề cơ bản chủ yếu như sau:

Thứ nhất, các nghiên cứu tập trung vào vấn đề sở hữu đất đai tại Việt Nam:

Ngay sau Hiến pháp 1992 ra đời và Luật Đất đai 1993 được ban hành, nhóm nghiên cứu Mai Xuân Yên và cộng sự (1992) đã thực hiện nghiên cứu nhằm tổng hợp các vấn đề cơ bản liên quan đến chế độ hữu toàn dân và quyền sử dụng đất đai, phân

tích các bối cảnh ra đời pháp Luật Đất đai và khái quát các quy định chính sách liên quan đến đất đai qua các chế độ xã hội ở Việt Nam. Từ đó, khẳng định vai trò của nhà nước trong quản lý đất đai; quan điểm pháp luật truyền thống về quyền sở hữu đất đai. Đây được xem là nghiên cứu khởi đầu sơ khai để tìm kiếm các giải pháp giải quyết vấn đề đất đai trong tình hình đổi mới quản lý - xã hội sau khi ban hành Luật Đất đai 1993.

Trần Tú Cường (2011) trong đề tài nghiên cứu cơ sở lý luận và quy định về quyền sở hữu, quyền sử dụng đất đai của một số quốc gia trên thế giới, rút ra những kinh nghiệm cho Việt Nam đã nghiên cứu lịch sử phát triển của các học thuyết về sở hữu trên thế giới cho thấy, vấn đề sở hữu đất đai hiện đang còn những quan điểm rất trái ngược giữa các trường phái, nhưng dù đứng ở vị trí ý thức hệ nào, tất cả các trường phái đều có chung nhận thức: sở hữu về đất đai, trước hết đó là vấn đề quan hệ về tài sản, và vì thế nó phải gắn liền với một chủ thể nhất định, dù đó là nhà nước, thể nhân hay pháp nhân. Đồng thời, dù ở thể chế chính trị nào, vấn đề sở hữu đất đai luôn gắn với an ninh quốc gia và toàn vẹn lãnh thổ, và vì thế tất cả các hình thức sở hữu đất đai đều là không tuyệt đối, trong bất kỳ mô hình sở hữu đất đai nào, nhà nước đều có quyền định đoạt tối cao. Cho dù lựa chọn mô hình chế độ sở hữu đất đai nào, trong hình thái kinh tế chính trị nào, trong thực tiễn thể chế chính trị nào, mọi quốc gia trên thế giới đều thường xuyên có những quy định pháp luật cụ thể bổ sung, hoàn thiện chính sách đất đai cho phù hợp yêu cầu của đời sống xã hội, trong đó xu hướng chung là vai trò của quản lý nhà nước ngày càng được chú ý hơn, mục tiêu sử dụng đất cho các công trình công cộng cũng được quy định rõ ràng hơn theo hướng ưu tiên. Tương tự, công trình nghiên cứu của tác giả Trần Quốc Toàn (2013) lại đi sâu vào phân tích quá trình hình thành và phát triển hình thức sở hữu đất đai toàn dân của Việt Nam, luận giải những vấn đề lý luận và thực tiễn về chế độ sở hữu toàn dân ở Việt Nam. Bên cạnh đó, các nội dung về pháp luật, chính sách nhằm thực thi chế độ sở hữu toàn dân về đất đai cũng được luận bàn.

Đáng chú ý, khi tiếp cận phạm vi rộng trong hệ thống lý luận về sở hữu trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, các tác giả Nguyễn Văn Thọ và Nguyễn Hữu Đạt (2004), Nguyễn Kế Tuấn và các cộng sự (2010) đã khái quát hóa những vấn đề lý luận cơ bản về sở hữu nói chung, đánh giá thực trạng vấn đề sở hữu, cách thành phần kinh tế và các loại hình doanh nghiệp trong quá trình đổi mới kinh tế ở Việt Nam v.v. Đáng chú ý, các phân tích trong nghiên cứu đánh giá rằng, quyền sở hữu toàn dân về đất đai còn nhiều hạn chế, thiếu nội dung cụ thể, cơ chế thực hiện quyền này còn lỏng lẻo. Có thể thấy rằng, kết quả trên cũng khá tương đồng với kết quả nghiên cứu của Đặng Thị Lan và cộng sự (2016). Trong đó, nhóm nghiên cứu Đặng

Thị Lan và cộng sự (2016) đã hệ thống hóa toàn bộ những quan điểm của chủ nghĩa Mác - Lênin về sở hữu; tìm hiểu quá trình đổi mới về sở hữu ở nước ta trên cả hai phương diện lý luận và thực tiễn. Kết quả nghiên cứu khẳng định việc đa dạng hóa các hình thức sở hữu trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam hiện nay là hoàn toàn phù hợp quy luật khách quan và xu hướng phát triển của thời đại. Tuy nhiên, khi thực hiện khảo sát vai trò, thực trạng các hình thức sở hữu ở nước ta hiện nay, vẫn có rất nhiều những bất cập về sở hữu đang nảy sinh trong thực tiễn, đặc biệt là sở hữu đất đai. Trong khi đó, những quy định về quyền của người sử dụng đất rất gần với quyền của người chủ sở hữu. Theo đó, nghiên cứu nhấn mạnh quá trình thực thi, triển khai các nội dung về quyền sở hữu trong thực tế. Như vậy, từ kết quả của 02 nghiên cứu trên, có thể thấy rằng, trong khoảng thời gian gần đây (2010 - 2016), những bất cập về sở hữu đất đai ở Việt Nam vẫn chưa thực sự được giải quyết thỏa đáng; đồng thời thực tiễn lại nảy sinh thêm các mâu thuẫn mới khi phân chia lợi ích liên quan đến đất đai.

Ở góc độ khác, khi khảo cứu kinh nghiệm quốc tế về chế độ sở hữu đất đai, Trần Tú Cường và các cộng sự (2012), đã luận giải xu hướng lựa chọn hình thức sở hữu đất đai chủ yếu hiện nay trên thế giới, phân tích các ưu điểm và những hạn chế của mỗi hình thức sở hữu đất đai. Ngoài ra, công trình nghiên cứu còn đề cập đến các hình thức sở hữu đất đai của các nhóm nước và các nước thuộc khu vực nghiên cứu và rút ra những kinh nghiệm cho Việt Nam trong xây dựng các chính sách đất đai. Đây là một trong số các nội dung được đề cập chi tiết tại báo cáo tổng kết kinh nghiệm quốc tế về chính sách và pháp Luật Đất đai, do Bộ Tài Nguyên và Môi trường công bố vào năm 2012 hoặc kết quả nghiên cứu của Đỗ Sơn Tùng (2013).

Sau Hiến pháp 2013, đã có một số nghiên cứu đánh giá những thay đổi và các nội dung triển khai chế độ sở hữu đất đai theo Luật Đất đai 2013 như các công trình của Đặng Thị Phương (2013); Nguyễn Văn Khánh (2013); Nguyễn Ngọc Vinh (2013); Đinh Xuân Thảo và Võ Thị Hồng Lan (2013); Nguyễn Đình Kháng (2014); Nguyễn Quang Tuyền (2014); Nguyễn Thanh Lâm (2015), v.v. Bên cạnh đó, có một số nghiên cứu đạt được một số kết quả khá công phu như công trình Nguyễn Cúc và các cộng sự (2015), khi hệ thống hóa cơ sở lý luận về thể chế và thể chế về đất đai; phân tích, đánh giá thực trạng thể chế về đất đai ở Việt Nam thời gian qua và đề xuất quan điểm, giải pháp và điều kiện hoàn thiện thể chế đất đai ở Việt Nam đến năm 2020 và tầm nhìn 2030. Đáng chú ý, kết quả nghiên cứu của nhóm tác giả Vũ Văn Phúc và các cộng sự (2015) được xem là khá toàn diện khi đề cập đến nội dung sở hữu, quản lý và sử dụng đất trong nền kinh tế thị trường. Công trình nghiên cứu này, đã phân tích được thực

trạng sở hữu, quản lý và sử dụng đất trong những năm đổi mới ở Việt Nam và đánh giá tác động của sở hữu, quản lý và sử dụng đất đai trong những năm đổi mới cho đến nay. Tuy nhiên, có một vấn đề đặt ra cần tiếp tục được nghiên cứu và hoàn thiện về sở hữu, quản lý và sử dụng đất đai ở Việt Nam như là: Phân chia lợi ích vì chênh lệch giá khi nhà nước đầu tư kết cấu hạ tầng; Đảm bảo quyền lợi cho người sử dụng đất nông nghiệp; Chống thất thu ngân sách nhà nước trong quá trình thu hồi đất, chuyển mục đích sử dụng đất từ nông nghiệp sang phi nông nghiệp; Đổi mới cơ chế định giá đất và tài chính đất đai; Đa dạng hóa các hình thức vốn hóa đất đai; Các cứ xác định thuế thu nhập từ hoạt động chuyển nhượng đất đai và BĐS v.v.

Thứ hai, các nghiên cứu tập trung vào cách thức tổ chức mô hình quản lý đất đai; các quy định pháp luật và chính sách trong quản lý, sử dụng đất tại Việt Nam:

Công trình nghiên cứu của nhóm tác giả Chu Văn Thịnh và các cộng sự (2000) về “Cơ sở khoa học cho việc hoạch định các chính sách và sử dụng hợp lý quỹ đất đai”, đã đề cập đến các vấn đề về hoạt động quản lý nhà nước về đất đai, vấn đề hoạch định chính sách có liên quan và sử dụng hợp lý quỹ đất đai quốc gia. Kết quả cho thấy, hệ thống quản lý đất đai tốt phải đảm bảo được chế độ sở hữu toàn dân về đất đai, bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của Nhà nước và người sử dụng đất; Bảo đảm cho thị trường bất động sản vận hành lành mạnh; trong đó có việc đăng ký bất động sản, định giá bất động sản, chuyển dịch bất động sản cùng với các khoản thuế, lệ phí về bất động sản. Những kết quả cụ thể của đề tài đã có tác dụng một cách trực tiếp hoặc gián tiếp đến quá trình hoạch định chính sách đất đai ở Việt Nam.

Báo cáo kết quả nghiên cứu của nhóm tác giả Nguyễn Đình Bông và các cộng sự (2005, 2014), đã tổng quan các nội dung lý thuyết cơ bản về quản lý đất đai và thị trường bất động; Phân tích thực trạng và cơ sở hình thành, phát triển thị trường BĐS Việt Nam; Đổi mới chính sách đất đai để hình thành và phát triển TT BĐS; Trình bày một số vấn đề về chính sách kinh tế, tài chính đất trong thị trường BĐS; Đề cập vai trò quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai đối với thị trường BĐS; Xây dựng hệ thống đăng ký đất đai/bất động sản; Áp dụng thử nghiệm mô hình đăng ký và quản lý bất động sản trên cơ sở áp dụng công nghệ thông tin theo hướng chính phủ điện tử. Công trình đã đề cập những nội dung nền tảng, cốt lõi của hệ thống quản lý đất đai, khái quát một số các chính sách đất đai liên quan đến quá trình hình thành và phát triển thị trường BĐS ở Việt Nam.

Nguyễn Đình Kháng và các cộng sự (2007) đã tập trung đề cập tổng quan những lý luận Mác-Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh về quan hệ đất đai; Phân tích sự vận động và quá trình pháp luật hóa quan hệ đất đai ở Việt Nam; Nêu xu hướng vận động của quan hệ đất đai, đề xuất những quan điểm và giải pháp để hoàn thiện Luật Đất đai 2003

ở Việt Nam khi triển khai thực thi. Trong khi đó, nghiên cứu của Lê Văn Hùng và Phạm Văn Minh (2007) lại tập trung phân tích các thay đổi chính sách đất đai liên quan đến tư duy phát triển kinh tế qua các giai đoạn phát triển của đất nước gắn liền với Luật Đất đai 1987, 1993 và 2003. Cụ thể, chính sách pháp Luật Đất đai còn một số khoảng trống trong quá trình thực thi như là: Một số quy định thiếu nhất quán; Cơ chế 02 giá đất gây ra nhiều bất cập; Sự thiếu trách nhiệm và yếu kém của cán bộ trong quá trình thực thi chính sách làm và kém minh bạch quản lý đất đai gây ra nhiều tác động tiêu cực.

Trong khi đó, Nguyễn Văn Sửu (2010) lại tiếp cận các vấn đề chính sách đất đai ở Việt Nam ở một góc độ khác biệt. Tác giả tập trung quan tâm vào những vấn đề như là: sai phạm trong quản lý đất đai, phân hóa trong tiếp cận đất đai, thu hồi đất và chuyển đổi sinh kế người dân, thị trường đất đai và quyền tài sản đất đai v.v. Ngoài ra, phương pháp nghiên cứu mà tác giả sử dụng là các kỹ thuật nghiên cứu của nhân học, sử học, xã hội học với khung phân tích đa quyền và đa chủ thể nắm giữ quyền đất đai trên cơ sở hai lớp chủ sở hữu.

Bên cạnh đó, tác giả Đinh Văn Ân và các cộng sự (2011) lại tập trung nghiên cứu vào các chính sách phát triển thị trường BĐS ở Việt Nam, trong đó, có chính sách về đất đai. Trong thị trường BĐS, chính sách đất đai đóng vai trò tạo lập khuôn khổ pháp lý để chuyển hóa đất đai từ nguồn tài nguyên thành nguồn lực và tiếp tục thành nguồn tài sản và từ đó, chuyển thành vốn trong quá trình phát triển. Trong bối cảnh Việt Nam, bất động sản đất đai là không theo thông lệ quốc tế, do đó, các tác giả cho rằng, cần thiết phải tiếp tục các nghiên cứu khảo cứu đầy đủ về thị trường BĐS dựa trên chế độ sở hữu toàn dân về đất đai.

Nguyễn Đình Bông và các cộng sự (2012), trong công trình nghiên cứu “Quản lý đất đai ở Việt Nam 1945-2010”, đã tổng kết quá trình phát triển hệ thống quản lý đất đai trên cơ sở 04 nội dung cơ bản qua các thời kỳ lịch sử xã hội Việt Nam: (1) Hệ thống chủ trương, đường lối chính sách đất đai của Đảng; (2) Chính sách, pháp luật của Nhà nước về đất đai; (3) Bộ máy tổ chức, quản lý đất đai; (4) Thực trạng tổ chức quản lý đất đai trên thực tế. Về cơ bản, kết quả của nghiên cứu này đã cung cấp bức tranh chung về thực trạng quản lý đất đai Việt Nam qua các thời kỳ cách mạng từ năm 1945 đến 2010. Tuy nhiên, các vấn đề liên quan đến cơ sở kinh tế của quá trình ban hành và hoạch định các chính sách đất đai chưa được quan tâm xem xét một cách thỏa đáng.

Như vậy, từ những phân tích trên đây có thể thấy rằng, cơ bản, mô hình quản lý đất đai và thể chế, chính sách, pháp luật trong quản lý đất ở ở Việt Nam trong thời gian qua đã có những bước tiến nhất định và chuyển biến tích cực. Đáng quan tâm, quá trình đổi mới thể chế trong quản lý đất đai đã được bắt đầu từ Luật Đất đai năm 2003

và được đặt thành trọng tâm của Luật Đất đai năm 2013. Ngoài ra, trong quá trình quản lý, vai trò tham gia của người dân đã được quan tâm và có xu hướng mở rộng hơn. Tuy vậy, các công cụ quản lý đất đai còn lạc hậu so với yêu cầu thực tiễn. Thêm vào đó, chế độ sở hữu toàn dân về đất đai là đặc thù của Việt Nam so với thông lệ quốc tế. Điều này khiến cho quá trình hoạch định chính sách đất đai rất phức tạp; quá trình tổ chức thực thi các quy định quản lý đất đai trên thực tế chưa đúng, dẫn đến khoảng cách giữa quy định pháp luật và thực tế triển khai còn quá xa, đặc biệt là các chính sách và công cụ tài chính đất đai (Đặng Hùng Võ, 2014).

### ***1.2.2. Quản lý kinh tế đất và khai thác nguồn thu từ đất***

Ở Việt Nam, khoa học quản lý đất đai trong đó có quản lý về kinh tế đất đai ra đời chậm hơn trong lịch sử dụng phát triển quản lý đất đai. Tuy nhiên, trong khoảng hơn hai thập kỷ gần đây, chủ đề nghiên cứu về quản lý kinh tế đất và khai thác nguồn thu từ đất đã có một số nghiên cứu quan tâm và có thể chia làm 02 hướng chính, được phân tích dưới đây.

Một là, nhóm các nghiên cứu đề cập đến một số vấn đề liên quan đến nội dung lý luận trong kinh tế đất:

Các công trình nghiên cứu trong nhóm này thường đề cập đến các vấn đề lý luận địa tô và khả năng vận dụng trong bối cảnh quản lý đất đai ở Việt Nam. Cụ thể, các nghiên cứu của tác giả Ngô Đức Cát (2000), Đỗ Thị Lan và Đỗ Anh Tài (2007) và Nguyễn Văn Song (2009) đã đề cập, phân tích và tổng hợp một số vấn đề cơ bản nhất trong kinh tế đất như là: lý luận địa tô, lý thuyết chi phí cơ sở trong sử dụng đất, lý thuyết lợi thế trong quá trình bố trí sử dụng đất đai, các vấn đề về hiệu quả kinh tế trong sử dụng đất và kinh tế sử dụng một số loại đất cụ thể. Đây là các tài liệu tham khảo cơ bản sử dụng cho quá trình nghiên cứu và đào tạo đại học các trường có các ngành/ chuyên ngành liên quan đến quản lý đất đai, bất động sản, địa chính v.v.

Ở góc độ khác, đã có một vài các công trình nghiên cứu, luận giải và vận dụng các cơ sở kinh tế đất để phục vụ cho việc thiết kế và hoạch định các chính sách quản lý đất ở ở Việt Nam như là Hoàng Văn Cường (2006), Hoàng Việt và Hoàng Văn Cường (2008), Hoàng Văn Cường (2018) v.v. Ngoài ra, ở một khía cạnh khác có liên quan, tác giả Phạm Sỹ Liêm (2008) lại đề cập một số điểm về vấn đề kinh tế đất có mối liên quan với kinh tế BĐS trong bối cảnh phát triển thị trường BĐS đô thị tại Việt Nam.

Đáng chú ý, trong bối cảnh phát triển của thị trường BĐS, công trình nghiên cứu của nhóm tác giả Phùng Văn Nghệ và các cộng sự (2005), với tên là “Những vấn đề kinh tế đất trong thị trường bất động sản”, thuộc đề tài độc lập cấp nhà nước

ĐTĐL 2002/15, đã đề cập trực diện 1 số vấn đề kinh tế đất cụ thể đó là: giá đất; thuế, phí và lệ phí; bồi thường, thế chấp đất đai và sự tác động của các yếu tố quản lý kinh tế đến thị trường bất động sản. Gần đây nhất, Bộ Tài nguyên và Môi trường (2018) tổ chức hội thảo chia sẻ kinh nghiệm quốc tế về kinh tế đất, phần lớn các ý kiến hội thảo cho rằng cần phải có những nghiên cứu chuyên sâu về kinh tế đất và gợi mở một số điểm trọng tâm cần xem xét như giá đất, thuế đất đai v.v.

Như vậy, có thể thấy rằng, số lượng các nghiên cứu lý luận đề cập trực diện các vấn đề về kinh tế đất tại Việt Nam còn khá ít. Bên đó cạnh đó, hiện vẫn còn những khoảng trống nghiên cứu cần khóa lấp như là: hệ thống tài chính đất đai, thuế đất đai, các công cụ thu hồi giá trị đất hay vận dụng quy luật thị trường trong điều tiết giá trị đất đai thông qua chính sách phân phối địa tô trong bối cảnh Việt Nam.

Hai là, nhóm các nghiên cứu đề cập đến khai thác và huy động nguồn thu từ đất nhằm phục vụ phát triển kinh tế xã hội:

Về cơ bản, các công trình nghiên cứu thuộc nhóm này thường đề cập đến 03 nội dung chủ yếu đó là: (i) Các nội dung liên quan đến chính sách thuế đất đai; (ii) Các quy định, chính sách pháp luật liên quan đến nguồn thu từ đất (không phải là thuế đất) và tài chính đất đai (bao gồm: Giá đất, tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, giá đất trong bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi nhà nước thu hồi đất); (iii) Điều tiết phần giá trị tăng thêm từ đất trong quá trình sử dụng và phát triển đất đai.

Trong đó, các nghiên cứu tập trung phân tích các quy định chính sách và quá trình thực thi chính sách về thuế đất đai và các nguồn thu từ đất như là các nghiên cứu tiêu biểu của Đàm Văn Huệ (2006), Chu Thị Thủy Chung (2010), Nguyễn Thành Hưng (2016). Một điểm chung mà các nghiên cứu ủng hộ đó là hiệu quả thu thuế đất ở nước ta rất thấp, chưa tương xứng với tiềm năng đất đai. Theo đó, các nghiên cứu đề xuất một số điểm hoàn thiện về chính sách thuế đất như là: Xác định lại giá tính thuế, tăng tỷ lệ tính thuế v.v.

Thêm vào đó, đã có khá nhiều nghiên cứu khác đề cập xuất xem xét và ban hành các quy định về chính sách thuế tài sản trên đất (thường gọi là thuế BĐS) tại Việt Nam. Ngoài ra, vai trò của các chính sách thuế và thu từ đất không chỉ có ý nghĩa trong huy động nguồn lực đất đai mà có ý nghĩa trong quá trình điều tiết, quản lý thị trường đất đai và BĐS (Trần Trọng Bình, 2006). Tuy vậy, với những bất cập hiện hữu trong các cơ chế chính sách về thuế đất hiện hành, có thể khẳng định, chính sách về thuế đất chưa thể khẳng định được cả 02 vai trò trung tâm nêu trên. Ngoài ra, ở góc độ liên quan trực tiếp đến thuế đất và các nguồn tài chính đất đai khác ngoài thuế, tác giả Đặng Hùng Võ



(2012) lại cho rằng, điểm căn bản quan trọng cần quan tâm trước hết là cần phải đổi mới hệ thống quản lý giá đất.

Đinh Ngọc Hà (2010) đã đánh giá hiện trạng sử dụng đất của các tổ chức kinh tế được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất (tiền sử dụng đất đã nộp không có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước) hoặc được thuê đất trực tiếp từ quỹ đất do Nhà nước thu hồi để sử dụng vào mục đích chuyển nhượng, cho thuê sau khi đã đầu tư xây dựng, hoàn thiện kết cấu hạ tầng. Đề tài đã đề xuất một số giải pháp giải quyết việc phân chia lợi nhuận từ việc chuyển nhượng, cho thuê quyền sử dụng đất sau khi chuyển mục đích sử dụng nhằm đảm bảo hài hòa lợi ích của Nhà nước, nhà đầu tư và người có đất bị thu hồi.

Phùng Ngọc Phương (2011) đánh giá được thực trạng đấu giá quyền sử dụng đất và đề xuất các giải pháp nâng cao hiệu quả đấu giá quyền sử dụng đất, góp phần hoàn thiện các quy định về đấu giá quyền sử dụng đất

Ở góc độ quản lý nhà nước trong huy động tài chính đất đai, Bộ Tài chính (2012) đã xây dựng đề án về “*Khai thác nguồn lực tài chính từ đất đai và tài sản nhà nước phục vụ phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011 - 2020*”. Đề án có đưa ra quan điểm: “Đất đai là nguồn lực tài chính quan trọng phục vụ phát triển kinh tế xã hội đất nước và việc khai thác nguồn lực tài chính từ đất đai, phải phù hợp với quy hoạch, kế hoạch; đảm bảo lợi ích trước mắt cũng như lâu dài; tiết kiệm, hiệu quả; xử lý hài hòa lợi ích giữa Nhà nước và các đối tượng có liên quan”. Thêm vào đó, Đề án cũng phân tích rằng, nhà nước cần phải điều tiết nguồn lực tài chính từ tài sản kết cấu hạ tầng thông qua việc khai thác quỹ đất hai bên đường để tạo vốn phát triển tài sản kết cấu hạ tầng giao thông. Tuy nhiên, các cơ chế hiện hành chưa tạo lập được hành lang pháp lý đủ mạnh để Nhà nước điều tiết nguồn lực này (Đặng Hùng Võ, 2007). Hơn nữa, cơ chế và chế tài cụ thể ra sao thì chưa được đề cập trong Đề án.

Ở khía cạnh khác, nghiên cứu của tác giả Trần Thị Minh Châu (2013) đã trình bày một số vấn đề lý luận về vốn hóa đất đai và kinh nghiệm quốc tế về vốn hóa đất đai; mô tả thực trạng vốn hóa đất đai ở Việt Nam hiện nay. Đặc biệt, nghiên cứu đã đề cập đến cơ chế phân phối lợi ích trong vốn hóa đất đai đó là hai cơ chế: i) Phân phối lợi ích dựa vào chế độ sở hữu đất đai và ii) Phân phối lợi ích theo giá thị trường của đất đai. Đây là một trong những căn cứ cần quan tâm nghiên cứu và vận dụng trong quá trình huy động nguồn lực, đặc biệt là nguồn lực đất đai để cải tạo chỉnh trang đô thị.

Thêm vào đó, công trình nghiên cứu của Phan Văn Thọ các các cộng sự (2012) đã tiếp tục bàn luận, mô tả và đề xuất một số cơ chế, chính sách phân phối giá trị tăng thêm từ đất do quy hoạch, chuyển mục đích sử dụng đất, đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng. Tuy nhiên, các bao nhiêu loại hình và các công cụ để điều tiết giá trị tăng thêm từ đất thì nghiên cứu chưa đề cập đến. Bên cạnh đó, các cơ sở kinh tế cho việc phân phối tài chính đất đai trên thị trường đất đai sơ cấp và thứ cấp ra sao thì vẫn còn là khoảng trống cần tiếp tục nghiên cứu.

Ngoài ra, các một số lượng lớn các công trình nghiên cứu là các bài viết, đánh giá nhận định có liên quan đến nội dung tài chính đất đai, kinh tế đất và nguồn thu từ đất dưới các góc nhìn khác nhau, ví dụ như là: Giá đất, công tác định giá đất trong bồi thường giải phóng mặt bằng, các chính sách liên quan đến thu tiền sử dụng sử dụng đất, tiền thuê đất, các cơ chế tạo quỹ đất v.v [xem thêm các công trình nghiên cứu của Hoàng Việt và Hoàng Văn Cường, (2008); Nguyễn Thế Chinh và các cộng sự (2014)]. Đáng chú ý, dưới sự hỗ trợ của một số tổ chức nước ngoài có một số dự án và các nghiên cứu có liên quan đến sử dụng các công cụ huy động tài chính đất (ví dụ như tái điều chỉnh đất đai (land readjustment) đã được áp dụng thí điểm tại Trà Vinh), cho chính trang và đầu tư tư phát triển cơ sở hạ tầng đô thị [xem thêm một số nghiên cứu của Nguyễn Mai Anh (2018); Nguyen, T. B và cộng sự (2018)].

Đề tài cấp nhà nước của PGS.TS Trần Kim Chung (hiện đang thực hiện) nghiên cứu hoàn thiện công cụ kinh tế nhằm thúc đẩy quá trình chuyển dịch đất đai đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững ở Việt Nam tập trung làm rõ hơn mối quan hệ nhà nước và thị trường trong quản lý đất đai; các công cụ nói chung và đặc biệt công cụ kinh tế trong quản lý và sử dụng đất đai; các chính sách chuyển dịch đất đai trong công tác quản lý và sử dụng đất đai; tác động qua lại của công cụ kinh tế và chuyển dịch đất đai; làm rõ ảnh hưởng của chuyển dịch đất đai cho vấn đề phát triển bền vững ở Việt Nam. Đồng thời, nghiên cứu đóng góp vào việc nghiên cứu, kiến nghị sửa đổi nội dung liên quan đến quản lý và sử dụng đất đai đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững, góp phần vào giải quyết vấn đề cụ thể hơn như trong chuyển dịch đất đai, địa tô chênh lệch đi về đâu, xử lý thế nào trong quá trình chuyển dịch đất đai.

**Tóm lại**, liên quan đến nội dung nghiên cứu của đề tài, đã có một số lượng các công trình, tạp chí, sách, báo, đề tài, bài viết v.v trong và ngoài nước đã nghiên cứu và xuất bản. Tuy nhiên, những công trình này chủ yếu là phân tích, đánh giá thực trạng chính sách và thực thi chính sách tài chính đất đai hoặc có đề cập gián

tiếp hoặc trực tiếp đến nội dung thu hút khai thác các nguồn thu từ đất. Các công trình cũng đã phân tích phần nào những thành tựu, hạn chế và nguyên nhân của việc thu hút nguồn thu từ đất, từ đó đề xuất các giải pháp cụ thể theo hướng hoàn thiện chính sách quản lý đất đai. *Tuy nhiên, các công trình nghiên cứu dường như mới chỉ đề cập được một phần hoặc một vài nội dung có liên quan đến quản lý kinh tế đất dưới dạng các công cụ đơn lẻ hoặc chính sách cụ thể, đôi khi các công cụ, chính sách này lại tách biệt nhau như: thuế đất, giá đất, tài chính đất đai v.v. mà chưa xem xét các công cụ, chính sách trên một cách hệ thống và tổng thể.* Chính vì vậy, đề tài nghiên cứu này được thực hiện nhằm mục tiêu lấp các khoảng trống trên. Công trình nghiên cứu cũng kỳ vọng phân tích và luận giải các cơ sở kinh tế đất và khai thác nguồn thu từ đất một cách khách quan, khoa học và đồng bộ, toàn diện nhằm cung cấp những luận cứ và tri thức khoa học để phục vụ cho quá trình hoạch định và hoạch định các công cụ chính sách quản lý kinh tế đất, khai thác nguồn thu từ đất theo cơ chế thị trường ở Việt Nam.

## **CHƯƠNG 2:**

# **CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ QUẢN LÝ KINH TẾ ĐẤT VÀ KHAI THÁC NGUỒN THU TỪ ĐẤT THEO CƠ CHẾ THỊ TRƯỜNG**

### **2.1. Cơ sở lý luận chung về kinh tế đất**

#### **2.1.1. Khái niệm, nội dung của kinh tế đất**

Đất đai là tài nguyên do thiên nhiên ban tặng cho con người. Trong quá trình phát triển, con người kết tinh lao động xã hội thông qua việc đầu tư công sức khai phá, cải tạo làm thay đổi các điều kiện và công dụng của đất đai. Vì vậy, đất đai từ sản phẩm tự nhiên dần dần kết tinh thêm lao động và trở thành sản phẩm của lao động xã hội. Vì vậy, đất đai không thể là hàng hóa thuần túy như các hàng hóa thông thường mà đóng vai trò là đầu vào cho quá trình sản xuất hàng hóa. Ngay tại các nước có chế độ sở hữu tư nhân về đất đai, đất đai được coi là hàng hóa có thể mua bán được, nhưng vẫn thuộc khu vực các yếu tố đầu vào cho nền kinh tế<sup>7</sup>, yếu tố giá trị cũng như sự gia tăng giá trị thuần túy từ đất đai không bao giờ được tính vào GDP.

Trong các lý thuyết kinh tế - chính trị học, người ta chỉ đề cập tới khái niệm “tài chính đất đai” (fiscal tool for land hay land finance) nhằm liên kết với mối quan hệ giữa đất đai và thị trường thông qua giá trị của đất đai được giao dịch trên thị trường (The World Bank 2019) và thực hiện các quan hệ kinh tế có liên quan đến đất.

Khi nhắc tới phạm trù kinh tế đất đai, người thường đề cập đến cơ sở hình thành lên lợi ích kinh tế từ đất, cơ chế hình thành và tạo giá trị tăng thêm từ đất và các mối quan hệ có liên quan đến các lợi ích kinh tế mang lại từ đất. Trong kinh tế - chính trị học của Mác về đất đai nông nghiệp, Mác gọi giá trị mang lại vốn có của đất đai là địa tô tuyệt đối, giá trị mang lại tăng thêm từ những mảnh đất có điều kiện thuận lợi hơn là địa tô chênh lệch một và giá trị nông sản tăng thêm do người đầu tư tạo ra là địa tô chênh lệch hai<sup>8</sup> (Tư bản 1872 - 1905). Mở rộng lý thuyết địa tô trong lĩnh vực nông nghiệp sang lĩnh vực phi nông nghiệp và khái quát chung cho các lợi ích kinh tế mang lại từ đất đai thì có thể hiểu địa tô chênh lệch 1 là giá trị mang lại từ những nguồn lợi do vị trí thuận lợi của đất đai mang lại, thường là do sự thay đổi về các điều kiện hạ tầng, sự đầu tư phát triển của xã hội hoặc các quyết định thay đổi quy hoạch phát triển

---

<sup>7</sup> Các yếu tố đầu vào cho một nền kinh tế được xác định là đất đai và tài nguyên thiên nhiên, lao động, vốn tài chính và công nghệ.

<sup>8</sup> Địa tô chênh lệch 1 được xác định là mọi giá trị nông sản sản xuất ra trên đất tăng thêm do điều kiện thuận lợi từ tự nhiên mang lại, tức là không phải do đầu tư của người sử dụng đất mang lại

làm cho luồng thu nhập có thể mang lại từ đất đai tăng lên. Địa tô chênh lệch 2 là giá trị đất đai tăng thêm do các hoạt động tác động trực tiếp làm thay đổi công dụng, sức sinh lợi cá biệt của đất đai, có thể là những quyết định của nhà nước như quyết định chuyển đổi mục đích sử dụng đất hoặc các hoạt động đầu tư của cá nhân người sử dụng đất tạo ra những tiềm năng mới cho đất đai.

Giá trị địa tô này có thể tạo ra bằng việc sử dụng đất hợp lý, một quyết định hành chính về đất đai trong chuyển đổi mục đích sử dụng đất, việc thực hiện dự án đầu tư phát triển hạ tầng, chỉnh trang hay phát triển khu đô thị, khu dân cư nông thôn. Như vậy, giá trị địa tô tăng thêm có thể do lao động dịch vụ của con người mang lại nhưng cũng có thể do các quyết định của Nhà nước cho phép thay đổi mục đích sử dụng đất, thường không được tính đúng như một giá trị hàng hóa dịch vụ. Đây cũng là nhược điểm chứa đựng khá nhiều rủi ro tham nhũng trong lĩnh vực dịch vụ quản lý đất đai.

Để khắc phục những tiêu cực, tham nhũng có thể nảy sinh từ lợi ích kinh tế mang lại từ đất đai, trên thế giới, nhiều nước đã sử dụng công cụ thị trường để xác lập giá đất ngay khi có sự xuất hiện của các yếu tố mang lại sự thay đổi địa tô và sử dụng công cụ thuế để thu giá trị tăng thêm của đất do quá trình quy hoạch sử dụng đất, đưa đất ra thị trường, đầu tư trên đất của con người mang lại. Một số quốc gia có quy định thêm sắc thuế đánh giá trị tăng thêm trên đất (betterment levy tax). Khi nhà nước mở rộng đường giao thông làm giá đất 2 bên đường tăng lên đáng kể, phần giá trị tăng thêm này được coi như thu nhập và mức thuế tương đương như mức thuế thu nhập. Cũng có quốc gia thực hiện tốt việc thu thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất thì thuế đánh vào giá trị đất đai tăng thêm được nhà nước thu khi người sử dụng thực hiện chuyển quyền.

Kinh tế đất luôn luôn gắn với quá trình xác định giá trị đất đai, cụ thể là việc định giá đất trong những trường hợp khác nhau. Định giá đất cao hơn hay thấp hơn giá đất trên thị trường đều làm lệch lạc hiệu quả của mô hình kinh tế đất đai đã hình thành. Vì vậy, khi xem xét về kinh tế đất đai thì người ta luôn quan tâm tới khung pháp luật về định giá đất được vận hành trên thực tế.

Như vậy, nội dung và phạm vi của kinh tế đất có thể khai quát gồm: những vấn đề kinh tế trong các quyết định sử dụng đất nhằm khai thác một cách hợp lý, có hiệu quả nguồn lực đất đai để gia tăng nguồn lợi mang lại từ đất; lượng hóa lợi ích và các giá trị kinh tế mang lại từ đất và sử dụng các công cụ kinh tế điều tiết lợi ích một cách phù hợp để một mặt giải quyết hoà hòa lợi ích giữa những chủ thể có liên quan trong các mối quan hệ về đất đai đồng thời khuyến khích các hoạt động sử dụng đất một cách tiết kiệm, hiệu quả, biến nguồn lực đất đai thành nguồn lực phát triển kinh tế xã hội; sử

dụng các công cụ thị trường để giải quyết các quyền lợi, nghĩa vụ và lợi ích trong việc thay đổi quan hệ sử dụng đất, chuyển đổi mục đích sử dụng đất và quản lý các hoạt động giao dịch, cung cầu và giá cả trong thị trường đất đai.

### **2.1.2. Cơ sở lý thuyết về kinh tế đất**

#### **2.1.2.1. Lý thuyết địa tô**

Dưới chủ nghĩa tư bản, người thực sự canh tác ruộng đất không phải là chủ tư bản mà là những người lao động làm thuê. Nhà tư bản thuê đất của địa chủ để kinh doanh, coi nông nghiệp là một lĩnh vực đầu tư kinh doanh. Số tiền mà nhà tư bản trả cho người sở hữu ruộng đất theo hợp đồng để được sử dụng đất trong một thời gian nhất định là địa tô tư bản chủ nghĩa.

Địa tô tư bản chủ nghĩa thể hiện mối quan hệ giữa người công nhân làm thuê, nhà tư bản chủ nghĩa và địa chủ. Khoản địa tô có được do nhà tư bản bóc lột người công nhân làm thuê để thuê lợi nhuận bình quân. Do vậy muốn kéo dài thời gian sử dụng đất để thu lợi nhuận nhiều hơn. Tuy nhiên chủ đất luôn tìm cách khống chế nhà tư bản bằng cách tăng khoản địa tô hoặc rút ngắn thời gian sử dụng đất.

Địa tô tư bản chủ nghĩa là một phần giá trị thặng dư còn lại sau khi đã khấu trừ đi phần lợi nhuận bình quân của nhà tư bản kinh doanh ruộng đất.

Các hình thức địa tô gồm có địa tô chênh lệch và địa tô tuyệt đối.

Địa tô chênh lệch là phần địa tô thu được ở trên những ruộng đất có lợi thế về điều kiện sản xuất (độ màu mỡ của đất đai tốt hơn, vị trí gần thị trường, gần đường hơn, hoặc ruộng đất để đầu tư để thâm canh)

Địa tô chênh lệch = Giá cả sản xuất chung - Giá cả sản xuất cá biệt

Thực chất của địa tô chênh lệch là lợi nhuận siêu ngạch. Nguồn gốc của nó là một phần giá trị thặng dư do công nhân nông nghiệp làm thuê tạo ra. Địa tô chênh lệch gắn với chế độ độc quyền kinh doanh ruộng đất theo lối tư bản chủ nghĩa.

Địa tô chênh lệch có hai loại địa tô:

+ Địa tô chênh lệch (I): là địa tô chênh lệch thu được trên những ruộng đất có độ màu mỡ tự nhiên thuộc loại trung bình và tốt, có vị trí gần thị trường hoặc gần đường giao thông.

+ Địa tô chênh lệch (II): là địa tô chênh lệch thu được do thâm canh mà có. Thâm canh là việc đầu tư thêm tư bản vào một đơn vị diện tích ruộng đất để nâng cao chất lượng canh tác của đất, nhằm tăng độ màu mỡ trên thửa ruộng đó, nâng cao sản lượng trên một đơn vị diện tích.

Địa tô tuyệt đối là loại địa tô mà tất cả các nhà tư bản kinh doanh nông nghiệp đều phải nộp cho địa chủ, cho dù ruộng đất là tốt hay xấu. Đây là loại địa tô thu trên mọi thứ đất. Địa tô tuyệt đối là lợi nhuận siêu ngạch dôi ra ngoài lợi nhuận bình quân, được hình thành do cấu tạo hữu cơ của tư bản trong nông nghiệp luôn thấp hơn cấu tạo hữu cơ của tư bản trong công nghiệp, nó là số chênh lệch giữa giá trị nông phẩm và giá cả sản xuất chung.

### 2.1.2.2. Lý thuyết về lợi thế so sánh trong sử dụng đất

David Ricardo đã đưa lý thuyết của Adam Smith tiến xa thêm một bước nữa bằng cách khám phá ra xem điều gì sẽ xảy ra khi một quốc gia có lợi thế tuyệt đối trong sản xuất tất cả các mặt hàng. Lý thuyết của Smith về lợi thế tuyệt đối gợi ý rằng một nước như vậy sẽ không thu được lợi ích gì từ thương mại quốc tế. Trong cuốn sách “Những nguyên lý của kinh tế chính trị” viết năm 1817 của mình, Ricardo đã chứng minh rằng trường hợp đó sẽ không diễn ra. Theo lý thuyết của Ricardo về lợi thế so sánh, hoàn toàn hợp lý khi một nước chuyên môn hóa vào sản xuất những hàng hóa mà nước đó sản xuất một cách hiệu quả hơn và mua về những hàng hóa mà nước đó sản xuất kém hiệu quả hơn so với các nước khác, ngay cả khi điều đó có nghĩa là mua hàng hóa từ những nước khác mà mình có thể tự sản xuất hiệu quả hơn.

Khi có thương mại và mỗi nước chỉ tập trung vào sản xuất hàng hoá mà mình có lợi thế so sánh, tổng số lượng sản phẩm của lúa mì và rượu vang của cả hai nước đều tăng hơn so với trước khi có thương mại (là lúc hai nước cùng phải phân bổ nguồn lực khan hiếm của mình để sản xuất cả hai loại sản phẩm). Lưu ý rằng phân tích của Ricardo kèm theo những giả định sau:

- Không có chi phí vận chuyển hàng hoá.
- Chi phí sản xuất cố định không thay đổi theo quy mô.
- Chỉ có hai nước sản xuất hai loại sản phẩm.
- Những hàng hoá trao đổi giống hệt nhau.
- Các nhân tố sản xuất chuyển dịch một cách hoàn hảo.
- Không có thuế quan và rào cản thương mại.
- Thông tin hoàn hảo dẫn đến cả người bán và người mua đều biết nơi có hàng hoá rẻ nhất trên thị trường quốc tế.

Có thể nói mọi hoạt động sản xuất kinh doanh có liên quan đến sử dụng đất đai có thể vận dụng lý luận về địa tô thì đều có thể sử dụng lý thuyết lợi thế trong phân tích nghiên cứu. Đương nhiên như đã nói, mức độ vận dụng tùy thuộc vị trí của đất đai trong hoạt động kinh doanh. Các hoạt động sản xuất kinh doanh trong nông nghiệp,

công nghiệp, xây dựng, lựa chọn vị trí của các khu công nghiệp, khu chế xuất... đều có thể vận dụng lý thuyết lợi thế trong quản lý.

Trong sản xuất nông nghiệp, đất đai là tư liệu chủ yếu và không thể thay thế. Đối với Việt Nam, để có điều kiện hội nhập vào nền kinh tế thế giới, trước hết cần phải tranh thủ khai thác địa tô chênh lệch I để tạo ra lợi thế tuyệt đối trong giao thương quốc tế. Ngay ở thị trường nội địa, các vùng đất khác nhau cần có sự bố trí sản xuất phù hợp để tạo ra lợi thế. Bởi vì trong phân lý luận về địa tô, ta khẳng định một thửa đất có thể không có địa tô - không có lợi thế, trở thành đất có địa tô - có lợi thế nếu có sự bố trí sản xuất phù hợp. Theo nghĩa đó thì việc quy hoạch sử dụng đất đai các loại sẽ có ý nghĩa rất quan trọng để tạo ra lợi thế cho từng vùng cũng như cả nước. Bố trí sản xuất hợp lý là sự kết hợp khai thác cả địa tô chênh lệch I và địa tô chênh lệch II. Về lâu dài, sau biện pháp bố trí sản xuất hợp lý là biện pháp thâm canh để duy trì địa tô chênh lệch I, tạo ra địa tô chênh lệch II. Điều đó cho phép duy trì được tính bền vững của lợi thế trong nông nghiệp. Tính bền vững đó được thể hiện về mặt sinh thái, tiếp đó là duy trì được lợi thế với vùng khác, quốc gia khác. Địa tô đất đai còn do vị trí tương đối của đất đai chi phối. Trong quan hệ vị trí giữa đất đai với điều kiện khác thì đất là yếu tố không thể di chuyển, trái lại các yếu tố khác có thể thay đổi bởi con người. Điều này cũng có nghĩa là con người có thể tạo ra vị trí thuận lợi tương đối của đất đai bằng cách xây dựng các cơ sở hạ tầng như giao thông... gắn với các vùng đất đai đó. Vì vậy, có thể tạo ra lợi thế cho đất đai dù đất đó là đất nông nghiệp, khu công nghiệp hay đất đô thị

### *2.1.2.3. Giá trị thị trường và giá cả đất*

Học thuyết giá trị là xuất phát điểm trong toàn bộ lý luận kinh tế của C.Mác. Trong học thuyết này, C.Mác nghiên cứu mối quan hệ giữa người với người thông qua mối quan hệ giữa vật với vật. Cơ sở về kinh tế để xác lập quan hệ giữa người với người thông qua quan hệ giữa vật với vật chính là lao động, cái thực thể, yếu tố cấu thành giá trị của hàng hóa. Đó chính là trọng tâm của học thuyết giá trị. Sự thực thì sản xuất hàng hóa và gắn liền với nó là các phạm trù: giá trị, hàng hóa, tiền tệ, đã từng có trước chủ nghĩa tư bản. Nó là những điều kiện tiền đề để cho phương thức sản xuất tư bản chủ nghĩa ra đời và phát triển. Dựa trên lý luận nền tảng là học thuyết giá trị, C.Mác đã xây dựng nên học thuyết giá trị thặng dư - hòn đá tảng trong toàn bộ lý luận kinh tế của ông. Vì vậy, nghiên cứu học thuyết giá trị của C.Mác cũng cần phải hiểu rằng: đó là ta đã bắt đầu nghiên cứu về phương thức sản xuất tư bản chủ nghĩa, nhưng mới chỉ ở dạng chung nhất.



Lý thuyết giá cả (price theory) quan tâm tới những yếu tố quy định giá trị trao đổi của hàng hóa và các nhân tố sản xuất. Nỗ lực của các nhà lý thuyết giá cả thường tập trung vào việc lý giải giá thuê nhân tố sản xuất và giá bán sản phẩm của các doanh nghiệp. Họ nghiên cứu xem cơ cấu và thủ đoạn cạnh tranh của một ngành, thị trường nhân tố và thị trường sản phẩm tác động tới sự hình thành giá cả như thế nào. Ngoài ra, họ phải xem xét những lực lượng nào quyết định mức giá chung của nền kinh tế và mức giá trong thương mại quốc tế.

Alfred Marshall là một nhà kinh tế học người Anh, sinh sống vào thế kỷ 19. Ở Lý thuyết giá cả của A. Marshall, thị trường và cơ chế hình thành giá cả thị trường là yếu tố cốt lõi. Thị trường là tổng thể những người có quan hệ mua bán hoặc có thể là nơi gặp gỡ của cung và cầu. Ông cho rằng, một mặt, trong điều kiện cạnh tranh hoàn toàn, cung cầu phụ thuộc vào giá cả, mặt khác, cơ chế thị trường tác động làm cho giá cả phù hợp với cung và cầu.

Khái niệm "giá cung" là giá mà người sản xuất có thể tiếp tục sản xuất ở mức đương thời, "giá cầu" là mức giá mà người mua có thể mua số lượng hàng hóa hiện tại. Khi giá cung và cầu gặp nhau sẽ tạo ra mức giá cân bằng và số lượng cân bằng. Marshall còn đưa ra khái niệm "sự co giãn giá cả của cầu", diễn tả sự tác động của mức giá cả đối với cầu. Tóm lại, lý thuyết giá cả của Marshall là cơ sở lý luận của kinh tế học vi mô hiện đại trong phân tích thị trường, cung cầu và giá cả.

## **2.2. Cơ sở lý luận về quản lý kinh tế đất theo cơ chế thị trường trong điều kiện sở hữu toàn dân về đất đai**

### **2.2.1. Quan hệ sở hữu và vai trò của nhà nước trong quản lý kinh tế đất**

#### **2.2.1.1. Bản chất của quan hệ sở hữu về đất đai**

Chế độ sở hữu, sử dụng đất đai kiểu xã hội chiếm hữu nô lệ (bao gồm cả Hy Lạp, La Mã cổ đại). Trong đó, tùy thuộc vào quan điểm và các giai đoạn phát triển khác nhau mà chế độ sở hữu ruộng đất được xây dựng khác nhau. Cùng trong xã hội Hy Lạp cổ đại song quan điểm của các nhà tư tưởng ở các giai đoạn cũng khác nhau tùy thuộc việc họ bên vực lợi ích cho bộ phận nào của xã hội. Thậm chí cùng bên vực cho nhóm lợi ích chủ nô song ở các giai đoạn và điều kiện khác nhau thì chế độ sở hữu cũng khác nhau. Tương tự như vậy, như đã phân tích trên đây, trong xã hội La Mã cổ đại, ứng với các giai đoạn phát triển khác nhau của lịch sử La Mã là các quan điểm và do đó, chế độ sở hữu ruộng đất khác nhau.

Ở phương Đông cũng như phương Tây, đất đai là điều kiện tiên quyết của sinh tồn của xã hội và con người, đồng thời lại là điều kiện để có thể cố kết cộng đồng trong phòng chống thiên tai cũng như chiến tranh mà vấn đề đất đai luôn chiếm vị trí

quan trọng trong chế độ sở hữu của các nhà nước phong kiến. Về cơ bản, các nhà nước phong kiến phương Đông cổ đại xây dựng chế độ sở hữu ruộng đất mang tính chất nhị nguyên. Nghĩa là đất đai được phân thành hai khu vực sở hữu gồm sở hữu của nhà vua (nhà nước phong kiến) và sở hữu của tư nhân. Trong chế độ sở hữu tư nhân về đất đai, cơ bản là công nhận quyền tư hữu của giai cấp địa chủ phong kiến mà số đất đai này được hình thành do được phong cấp do công trạng hoặc do mua bán được mà có. Nhìn chung, nông dân không có quyền tư hữu về đất đai, chủ yếu là họ được sử dụng đất đai theo cách thức canh tác của địa chủ phong kiến. Phần đất đai được sử dụng làm chỗ ở được coi là thuộc quyền sử dụng của tư nhân.

Trong xã hội Tây Âu hay phương Đông cổ đại, nhìn chung ở phương Tây, chế độ tư hữu về đất đai được thừa nhận từ rất sớm. Còn ở phương Đông cổ đại thì đất đai lại thuộc quyền sở hữu của vua chúa. Chế độ chính trị xã hội Tây Âu và phương Đông cổ đại có sự khác nhau về căn bản. Ở Tây Âu, mô thức thành bang được hình thành khá sớm, còn ở phương Đông, chế độ xã hội mang đặc trưng tập quyền đặt dưới sự cai trị của các vị đứng đầu nhà nước. Đặc trưng này thể hiện rất rõ trong các nền văn minh phương Đông cổ đại. Do đó, cách thức xây dựng chế độ sở hữu ruộng đất của Tây Âu và phương Đông cổ đại khá khác biệt nhau.

Trong giai đoạn phong kiến Tây Âu, từ thế kỷ V đến thế kỷ XV sau Công nguyên, chế độ phong kiến kiểu Tây Âu mang đặc trưng kiểu chế độ chính trị lãnh chúa với sự ảnh hưởng đậm nét của tôn giáo Cơ đốc. Do đó, chế độ sở hữu đất đai cũng phản ánh rất rõ nét kiểu chế độ chính trị ấy. Nhìn chung, với mỗi quốc gia có biểu hiện cụ thể khác nhau, song về cơ bản, chế độ sở hữu ruộng đất là thừa nhận quyền tư hữu đất đai của lãnh chúa và chủ thể đại sở hữu. Nông dân vẫn là bộ phận xã hội không có đặc quyền về sở hữu đất đai. Chế độ sở hữu đất đai bảo hộ quyền tư hữu ruộng đất này được hình thành và kế thừa từ những tiền đề chế độ tư hữu ruộng đất trong giai đoạn cổ đại với sự đặc quyền của chủ nô về ruộng đất. Khi xã hội Tây Âu cổ đại chuyển hoá thành phong kiến Tây Âu thời kỳ Trung Cổ, chế độ nhà nước thành bang kiểu cổ đại dần được thay thế bởi chế độ nhà nước phong kiến quân sự điển hình mang tính tập quyền cao với sự hậu thuẫn và ngự trị của các lãnh chúa phong kiến kiểu Tây Âu. Do đó, đặc quyền về sở hữu đất đai của lãnh chúa là một đặc quyền không thể khác. Quyền tư hữu về đất đai, đặc biệt là tư hữu của đại sở hữu đất đai được pháp luật bảo hộ.

Đến thời kỳ khai sáng và chủ nghĩa tư bản giai đoạn tự do cạnh tranh, quyền tư hữu được tuyệt đối hoá và do đó chế độ sở hữu tư nhân về đất đai cũng được củng cố. Các quốc gia phương Tây, phần lớn thừa nhận quyền tư hữu về đất đai. Tuy nhiên,

không phải vì thế mà phủ nhận sở hữu nhà nước về đất đai. Điều này sẽ được nghiên cứu kỹ hơn trong hệ thống pháp luật về đất đai của các quốc gia hiện đại. Chế độ sở hữu đất đai trong các nước tư bản về cơ bản thừa nhận tư nhân có quyền sở hữu đất đai. Nhà nước cũng có thực quyền sở hữu đất đai theo luật định.

Chế độ sở hữu sử dụng đất đai giai đoạn từ cách mạng tháng Mười Nga (1917) các nước xã hội chủ nghĩa thuộc Liên Xô (cũ), Đông Âu và các nước xã hội chủ nghĩa hiện nay. Theo đó, chế độ sở hữu đất đai của các nước xã hội chủ nghĩa theo mô hình đất đai thuộc sở hữu toàn dân, Nhà nước thống nhất quản lý về đất đai. Tuy nhiên, sau khi Liên Xô và các nước xã hội chủ nghĩa ở Đông Âu chuyển đổi mô hình chế độ chính trị thì chế độ sở hữu, sử dụng đất đai tại các nước đó về cơ bản vận hành theo chế độ sở hữu đất đai của các nước tư bản. Lẽ dĩ nhiên mỗi quốc gia có khác nhau.

Các nước xã hội chủ nghĩa còn lại, bao gồm cả Việt Nam, chế độ sở hữu đất đai vẫn được quy định đất đai thuộc sở hữu toàn dân, nhà nước thống nhất quản lý.

Xét về mặt lịch sử chế độ sở hữu đất đai thì chế độ công hữu về đất đai xuất hiện từ rất sớm. Chế độ công hữu về đất đai được xuất hiện từ thời kỳ cổ đại cả phương Đông lẫn phương Tây. Tuy nhiên, mức độ phát huy vai trò của chế độ công hữu về đất đai tại các nước phương Tây trong thời kỳ cổ đại chỉ diễn ra và áp dụng trong thời gian ngắn. Ở phương Đông chế độ công hữu đất đai theo kiểu công xã cũng chỉ tồn tại trong thời kỳ trước giai đoạn Xuân Thu. Cần phải nhấn mạnh thêm là công hữu về đất đai trong thời kỳ cổ đại là công hữu của cộng đồng, của từng nhóm xã hội gắn bó theo các cộng đồng chứ không phải công hữu là toàn dân.

Chế độ tư hữu (ở các trình độ phát triển khác nhau) cũng được hình thành từ rất sớm, trước hết là từ thời kỳ cổ đại ở phương Tây, chế độ tư hữu đất đai ở phương Đông xuất hiện muộn hơn so với phương Tây cổ đại. Chế độ tư hữu về đất đai phát triển mạnh trong các nước phương Tây giai đoạn chủ nghĩa khai sáng và tồn tại cho đến ngày nay.

Chế độ đa sở hữu, có thể được hiểu là bao gồm sở hữu của nhà nước và sở hữu của tư nhân về đất đai nhìn chung tùy từng giai đoạn lịch sử phát triển mà cho đến hiện nay tồn tại chủ yếu tại các nước tư bản. Tại đó, nhà nước thừa nhận tư nhân có quyền sở hữu đất đai, bên cạnh đó nhà nước cũng có quyền sở hữu đất đai theo luật định của các quốc gia. Mức độ quản lý, sử dụng về đất đai trong mô hình kiểu chế độ đa sở hữu về đất đai nhìn chung rất khác nhau trong các quốc gia.

Chế độ sở hữu toàn dân về đất đai chỉ được hình thành kể từ sau cách mạng tháng Mười Nga (1917). Theo đó, giai cấp vô sản ở các quốc gia giành được chính quyền và theo tư tưởng của chủ nghĩa C.Mác thực hiện cải cách ruộng đất và quốc hữu

hoá về đất đai. Các nhà nước vô sản chủ trương xây dựng chế độ xã hội xã hội chủ nghĩa. Về khía cạnh kinh tế, chủ trương dựa trên nền tảng là chế độ công hữu bao gồm sở hữu toàn dân và sở hữu tập thể. Với ý nghĩa đó, chế độ sở hữu đất đai được tuyên bố là sở hữu toàn dân. Nghĩa là đất đai thuộc về sở hữu của toàn thể nhân dân, không thừa nhận quyền tư hữu về đất đai. Tuy nhiên, sau hơn 7 thập kỷ xây dựng và phát triển, mô hình chủ nghĩa xã hội hiện thực ở Liên Xô và Đông Âu sụp đổ, chính thể thay đổi và các nhà nước thuộc các nước xã hội chủ nghĩa trước kia đã thực hiện tư nhân hoá đất đai, thiết lập chế độ đa sở hữu gồm có sở hữu tư nhân và sở hữu nhà nước. Việt Nam thuộc nhóm rất ít các quốc gia trên thế giới hiện nay còn thừa nhận đất đai thuộc sở hữu toàn dân (lý do sẽ trình bày đầy đủ hơn ở phần sau).

Lịch sử chế độ sở hữu, sử dụng đất đai thế giới đã từng chứng kiến các chế độ sở hữu, sử dụng đất đai của các nhóm nước như:

- Chế độ sở hữu, sử dụng đất đai của nhóm các quốc gia phát triển (bao gồm các nước công nghiệp phát triển - nhóm G7).

Tại nhóm nước này, chế độ sở hữu, sử dụng đất đai là chế độ đa sở hữu, thừa nhận quyền tư hữu về đất đai. Quyền tư hữu là vĩnh viễn. Nhà nước sở hữu đất đai theo quy định của pháp luật. Tất nhiên, trong các quốc gia có sự khác nhau về mức độ của sở hữu nhà nước cũng như những quyền hạn của sở hữu tư nhân về đất đai.

- Chế độ sở hữu, sử dụng đất đai của nhóm các quốc gia đang phát triển

Các quốc gia đang phát triển hiện nay, về mặt lịch sử đa số vốn là các nước thuộc địa của các nước đế quốc trước đây. Do vậy, chế độ sở hữu, sử dụng đất đai chịu ảnh hưởng về mặt lịch sử, chế độ chính trị cũng như điều kiện phát triển kinh tế của các nước này.

- Chế độ sở hữu, sử dụng đất đai của nhóm các nước chậm phát triển ( chủ yếu ở châu Phi).

Các nước châu Phi vốn là thuộc địa của các nước đế quốc. Các nước này giành được độc lập từ khoảng các thập kỷ 60, 70 của thế kỷ XX. Sau khi giành được độc lập, rất nhiều quốc gia rơi vào tình trạng nội chiến, chiến tranh sắc tộc liên miên. Chế độ sở hữu, sử dụng đất đai hiện rất phức tạp, có quốc gia thừa nhận tư hữu, có quốc gia thừa nhận đất đai thuộc sở hữu nhà nước.

Nghiên cứu lịch sử chế độ sở hữu, sử dụng đất đai cho thấy, vấn đề tư hữu hay công hữu về đất đai đã nảy sinh ngay từ thời kỳ cổ đại. Trình độ pháp lý và chế độ bảo hộ quyền công hữu và tư hữu về đất đai ở các giai đoạn lịch sử khác nhau thể hiện sự phát triển khác nhau. Công hữu đất đai kiểu cổ đại là đất đai thuộc cộng đồng. Tư hữu là đất đai thuộc quyền sở hữu của chủ nô, của lãnh chúa phong kiến. Còn trong chế độ

phong kiến thì bộ phận đất đai thuộc quyền sở hữu của Nhà nước tồn tại dưới dạng công điền. Tư tưởng công hữu về đất đai không phải đến giai đoạn C.Mác mới hình thành, trái lại, nó xuất hiện từ rất sớm trong lịch sử xã hội phương Tây cũng như phương Đông, chỉ có điều là ở trình độ phát triển rất sơ khai.

Khái quát lại, dù với cách tiếp cận như thế nào đi nữa thì trên thế giới cho đến hiện nay tồn tại hai loại hình chế độ sở hữu về đất đai mang tính phổ biến hơn cả là:

Một là chế độ sở hữu nhà nước về đất đai.

Hai là chế độ sở hữu hỗn hợp (đa sở hữu) thừa nhận quyền tư hữu về đất đai và sở hữu đất đai của Nhà nước.

Đối với chế độ sở hữu toàn dân về đất đai chỉ còn rất hiếm các quốc gia duy trì độc tôn loại hình sở hữu này, trong đó có Việt Nam. Đây là hình thức đặc thù của Việt Nam so với toàn thế giới.

Quan hệ sở hữu được hình thành một cách khách quan song lại phát huy tác dụng thông qua hoạt động chủ quan của con người. Hành vi của con người trong mỗi giai đoạn phát triển của lịch sử xã hội trên phương diện hoạt động kinh tế và lợi ích kinh tế luôn chịu tác động trực tiếp của môi trường xã hội và điều kiện kinh tế đương thời. Vì thế, tương ứng với trình độ phát triển nào thì hành vi kinh tế đó và phương thức thực hiện lợi ích từ quyền sở hữu chịu tác động của chính trình độ phát triển đó. Sự phát triển của trình độ nền kinh tế thể hiện ở phương thức thực hiện lợi ích giữa các chủ thể trong xã hội và cách thức hình thành và cơ chế bảo hộ cho quá trình thực hiện lợi ích giữa các thành viên trong xã hội. Chính vì vậy, sở hữu suy cho cùng là thực hiện lợi ích kinh tế từ đối tượng sở hữu trước các chủ thể trong xã hội. Do đó, phương thức thực hiện lợi ích đã man hay văn minh phụ thuộc vào trình độ phát triển của nền kinh tế xã hội nói chung.

Chế độ sở hữu, sử dụng đất đai ở mỗi giai đoạn lịch sử phát triển không thể tách rời điều kiện phát triển kinh tế của mỗi quốc gia trong từng giai đoạn phát triển. Sự phát triển của sản xuất và quan hệ trao đổi ở các mức độ khác nhau là nhân tố tác động trực tiếp đến vấn đề đất đai. Đất đai là một loại yếu tố đặc biệt không chỉ cần thiết cho sinh sống mà nó còn là yếu tố tư liệu sản xuất. Vì vậy, do nhu cầu của thị trường và xã hội, xuất phát từ yêu cầu của việc giải quyết các mâu thuẫn xã hội liên quan đến đất mà các quốc gia trong các thời điểm khác nhau phải lựa chọn chế độ sở hữu đất đai cho phù hợp với yêu cầu phát triển của nền kinh tế quốc gia đó. Khi nền kinh tế hàng hoá phát triển ở trình độ thấp, sản xuất mang tính chất tự cấp, tự túc, nhu cầu về giao dịch đất đai vì vậy không trở thành phổ biến. Do đó, chế độ sở hữu đất đai có thể lựa chọn theo mô hình sở hữu cộng đồng. Nhưng khi quan hệ hàng hoá, tiền tệ phát triển, nhu

cầu trao đổi đạt trình độ cao hơn, nhu cầu giao dịch về quyền sử dụng đất, hay quyền sở hữu đất vì thế cũng phát triển theo để phù hợp với trình độ phát triển của nền kinh tế hàng hoá. Muốn có các giao dịch về đất thì phải có sự thừa nhận tính chất tư nhân của các quyền liên quan đến đất. Từ đó mà chế độ pháp lý hay các quy định của các nhà nước phải được hình thành để điều tiết các quan hệ đất đai theo yêu cầu của thị trường. Thừa nhận các quyền liên quan đến đất là một vấn đề không chỉ mang tính chủ quan mà bản thân nó còn do yêu cầu của nền sản xuất và trình độ phát triển của quốc gia. Do đó, ở đây còn có vấn đề tùy thuộc vào ý chí chủ quan nữa - đó là nhận thức của chế độ chính trị đang cai trị xã hội về vị thế hiện tại của quốc gia và xu thế phát triển mà quốc gia đó lựa chọn.

Tùy thuộc vào quan điểm và ý chí chính trị của chế độ chính trị mà người ta xây dựng cơ chế bảo hộ quyền sở hữu và do đó là cơ chế thực hiện lợi ích từ quyền sở hữu phù hợp với ý chí chính trị đó. Ý chí của nhà cầm quyền chịu tác động trực tiếp của hệ tư tưởng và ý thức hệ mà chế độ chính trị đó là đại biểu cho lợi ích của bộ phận xã hội nào. Với ý chí đó, xét đến vấn đề đất đai, với tư cách là điều kiện để sinh tồn và phát triển sản xuất xã hội sẽ chịu tác động trực tiếp của chế độ chính trị đó. Do đó, mỗi chế độ chính trị chịu sự tác động nhất định của một hệ tư tưởng chi phối và do đó, chế độ sở hữu đất đai sẽ chịu tác động của chế độ chính trị và ý chí chính trị của chế độ đó. Đây cũng là đặc trưng căn bản trong sự khác nhau giữa chế độ sở hữu đất đai này với chế độ sở hữu đất đai khác. Điều đáng nhấn mạnh là, ý chí chính trị của chế độ chính trị của xã hội đó có thể phù hợp với quy luật khách quan hoặc cũng có thể không phù hợp với quy luật khách quan. Tuy nhiên, dù phù hợp hay không thì trong một điều kiện nhất định, chế độ sở hữu đất đai của xã hội đó vẫn chịu tác động bởi ý chí của chế độ. Chỉ có điều, khi chế độ sở hữu đó, thể hiện ý chí chính trị của xã hội đương thời mà phù hợp với điều kiện khách quan thì nó sẽ thúc đẩy việc thực hiện lợi ích từ đất đai giữa các chủ thể và thúc đẩy sự phát triển của xã hội. Trái lại, một chế độ sở hữu đất đai bất chấp quy luật khách quan và áp đặt trên ý chí chủ quan thì sớm muộn nó cũng bộc lộ những hạn chế và đi đến chỗ bị thay thế. Lịch sử giai đoạn cận đại và hiện đại của đa số các quốc gia trên thế giới cho thấy vấn đề lựa chọn chế độ sở hữu, trong đó có sở hữu đất đai chủ yếu phụ thuộc ý chí và nhận thức chủ quan về sự phát triển xã hội của giới lãnh đạo thống trị xã hội, đồng thời chính giới lãnh đạo này cũng bị chi phối rất lớn của các trào lưu chính trị trên thế giới (yếu tố này đặc biệt đúng với đa số các nước đang phát triển).

Mỗi chế độ sở hữu về đất đai đều được hình thành trên một không gian lãnh thổ quốc gia nhất định. Mà mỗi quốc gia lại có điều kiện lịch sử hình thành và phát triển

riêng. Điều kiện tự nhiên và lịch sử hình thành của các quốc gia dân tộc cũng tác động trực tiếp đến sự hình thành chế độ sở hữu đất đai của các quốc gia. Không có quốc gia nào tồn tại mà không gắn với một không gian lãnh thổ nhất định, mặc dù về không gian kinh tế có thể có sự khác biệt với không gian lãnh thổ. Song dù không gian kinh tế phát triển như thế nào đi nữa thì không gian lãnh thổ vẫn là không gian cụ thể để trên đó hình thành chế độ sở hữu và sử dụng đất đai phù hợp.

Hoàn cảnh lịch sử pháp lý cũng là nhân tố ảnh hưởng đến sự hình thành chế độ sở hữu đất đai. Điều này được minh chứng rất rõ trong các văn bản pháp luật về đất đai của các nước Tây Âu hiện đại. Nhiều quy định luật pháp về đất đai trong giai đoạn hiện đại bắt nguồn từ các văn bản pháp luật về đất đai hình thành cách đây nhiều thế kỷ, thậm chí có những nguyên lý, chẳng hạn nguyên lý về bảo hộ quyền sở hữu tư nhân về đất đai bắt nguồn từ các quan điểm pháp lý từ thời cổ đại Hy Lạp, La mã, ví dụ sự thừa nhận quyền tư hữu về đất đai trong các nước tư bản phát triển hiện nay còn chịu ảnh hưởng của tư tưởng tôn trọng quyền tư hữu từ thời kỳ Hy Lạp cổ đại.

Ở một mức độ nhất định, chế độ sở hữu, sử dụng đất đai của các quốc gia chịu tác động của yếu tố truyền thống, văn hoá, tập quán của các quốc gia đó. Bởi lẽ, sự phát triển là quá trình liên tục xét theo thời gian. Khi chế độ chính trị có thể thay đổi, song không có nghĩa vì thế mà các chính sách về quản lý xã hội nói chung và quản lý đất đai nói riêng của từng quốc gia đó thay đổi ngay lập tức. Trái lại, những truyền thống văn hoá, tập quán và ý thức cộng đồng nhiều khi còn chi phối rất mạnh mẽ các chính sách về sở hữu, sử dụng đất đai. Đó chính là hệ quả của lịch sử còn chi phối sự tồn tại của các hình thức sở hữu đất trong các giai đoạn phát triển khác nhau.

Sự phát huy ý nghĩa của chế độ sở hữu, sử dụng đất đai đối với nền kinh tế xã hội (hay là sự phù hợp hay không phù hợp của chế độ sở hữu đất đai được đánh giá qua hiệu quả sử dụng đất đai, phản ứng của các tầng lớp dân cư và sự thích nghi trong hoạt động kinh tế đối ngoại...)

Cho dù chịu tác động của nhiều nhân tố khác nhau song vấn đề cơ bản là khi lựa chọn hình thức sở hữu nào, sở hữu tư, đa sở hữu về đất đai hay công hữu về đất đai, điều cần phải xét trước hết là chế độ sở hữu, sử dụng đất đai đó có phát huy tác dụng đối với việc thúc đẩy tăng trưởng và phát triển kinh tế xã hội hay không hay sự lựa chọn chỉ mang ý nghĩa chính trị của nhà nước cầm quyền. Đây là điều cần hết sức đáng chú ý. Trên thực tế, việc lựa chọn các hình thức sở hữu đất đai khác nhau của các nước trên thế giới hiện nay cũng theo hướng này. Khi các quan hệ thị trường thay đổi, yêu cầu về sự thay đổi chính sách cho phù hợp thì theo đó, các quốc gia phải quan tâm đến

vấn đề xử lý quan hệ đất đai. Xem xét tới tính hiệu quả của chế độ sở hữu, sử dụng đất đai tức là xem xét trên các phương diện:

Một là, chế độ sở hữu, sử dụng đất đai đó có thúc đẩy sự lành mạnh của các quan hệ thị trường và do đó thúc đẩy tăng trưởng hay không. Nếu chế độ sở hữu, sử dụng đất đai trở thành yếu tố kìm hãm tăng trưởng, gây méo mó quan hệ đất đai trong xã hội và đe dọa đến sự ổn định xã hội thì chứng tỏ tính chất đúng đắn của chế độ sở hữu đất đai đó là không phù hợp với quan hệ thị trường.

Hai là, chế độ sở hữu, sử dụng đất đai đó có tạo ra nền tảng để từ đó có thể xây dựng được hệ thống pháp luật điều chỉnh quan hệ sở hữu đất đai đó theo hướng minh bạch hoá lợi ích của các chủ thể trong xã hội liên quan đến đất hay không.

Ba là, chế độ sở hữu đó có phù hợp với bối cảnh tương quan trong cấu trúc xã hội hay không. Điều này chính là tính tới khía cạnh chính trị của chế độ sở hữu. Rõ ràng không thể khi đánh giá sự phù hợp của chế độ sở hữu đất đai mà chỉ căn cứ vào tiêu chuẩn kinh tế duy nhất, mà còn phải tính tới tổng hợp các yếu tố từ kinh tế, chính trị, xã hội, an ninh quốc phòng để đảm bảo cho một xã hội phát triển ổn định. Đối với đất đai, không phải lúc nào thị trường điều tiết cũng hoàn hảo cả. Đất đai là loại yếu tố đặc biệt do đó không thể chỉ căn cứ vào sự điều tiết và phân bổ của thị trường. Bởi lẽ, nếu chỉ có thị trường điều tiết thì chắc chắn đa số người nghèo sẽ không thể có đất, thậm chí nhà nước cũng không thể có đất mà sở hữu. Chính vì thế, cần có vai trò điều tiết của Nhà nước về đất đai nhằm đảm bảo sự phát triển bình thường của xã hội. Đây là điều cốt lõi nhất trong việc lựa chọn hình thức sở hữu đất đai trên thế giới. Đối với đa số các nước tư bản phát triển, chế độ đa sở hữu về đất đai đã đi vào ổn định và thực tế đang phát huy ý nghĩa tích cực của nó đối với việc thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và phát triển kinh tế xã hội. Nhưng điều đó không có nghĩa là ở đó quan hệ đất đai không còn những vấn đề. Trên thực tế, các Nhà nước của các quốc gia này vẫn đóng vai trò quan trọng chi phối việc xây dựng chế độ sở hữu, sử dụng đất đai của họ và vẫn còn tiếp tục điều chỉnh chứ chưa thể nói là chế độ sở hữu, sử dụng đất đai của họ đã hoàn thiện. Đây là điều cần lưu ý để tránh ảo tưởng khi vận dụng kinh nghiệm về xây dựng chế độ sở hữu, sử dụng đất đai ở Việt Nam.

Điều kiện trình độ phát triển kinh tế xã hội sẽ quyết định đến trình độ phát triển và mức độ hoàn thiện của chế độ sở hữu đất đai của một quốc gia. Nhưng ý chí chính trị của chế độ chính trị là nhân tố quan trọng tác động trực tiếp đến sự vận hành của chế độ sở hữu đất đai của quốc gia ấy. Điều kiện tự nhiên, hoàn cảnh lịch sử xã hội chi phối đến hình thức biểu hiện của chế độ sở hữu đất đai của xã hội tương ứng. Về lâu dài, theo tính quy luật của nó, chế độ sở hữu, sử dụng đất đai có phát huy được tác dụng



thúc đẩy xã hội phát triển, ổn định hay không chính là tiêu chuẩn hàng đầu để các quốc gia lựa chọn các hình thức sở hữu đất đai khác nhau. Nếu thế, tính quy luật vận động của vấn đề sở hữu đất đai không thể chỉ có khía cạnh kinh tế, ở đây tính quy luật của quan hệ đất đai bao gồm cả yếu tố kinh tế, chính trị, xã hội và tác động tổng hợp của các khía cạnh đó. Chính bởi lẽ đó, quan hệ đất đai cho đến hiện nay vẫn là một trong những loại hình quan hệ phức tạp nhất trên thế giới hiện nay.

#### *2.2.1.2. Vai trò của Nhà nước trong quản lý kinh tế đất*

Mô hình kinh tế thị trường đã phát triển rộng khắp trở nên phổ biến trên toàn thế giới. Tuy nhiên, các nhà lý luận và kinh nghiệm thực tiễn đã thừa nhận rằng, nền kinh tế vận hành thuần túy theo cơ chế thị trường luôn tồn tại những khiếm khuyết mà không thể tự nó khắc phục và điều chỉnh. Do vậy, vai trò quản lý nhà nước trong quản lý nền kinh tế thị trường không làm mất đi hay thay thế các cơ chế điều tiết của thị trường mà chính là việc khắc phục những khiếm khuyết mà tự thân thị trường không thể tự điều chỉnh. Do đất đai là một loại tài sản đặc biệt, vừa có nguồn gốc tự nhiên, vừa là sản phẩm của lao động xã hội, vì vậy đất đai là loại tài sản vừa thuộc quyền sở hữu chung của xã hội khi coi nó là sản phẩm của tự nhiên ban tặng cho cả xã hội loài người, vừa là sản phẩm tư hữu khi nó có sự kết tinh của lao động. Đất đai là yếu tố không thể thiếu đối với bất cứ hoạt động kinh tế xã hội nào và ngày càng trở lên quan trọng đối với các khu vực phát triển, những đất đai lại không tăng thêm đối với các vùng phát triển. Vì vậy, về bản chất đất đai không phải là một loại hàng hóa thông thường như các loại hàng hóa khác, và không thể đơn thuần dựa vào cơ chế thị trường để điều tiết các quan hệ đất đai. Vì vậy, về bản chất nhà nước phải đóng vai trò quan trọng trong việc quản lý nguồn lực đất đai nói chung và quản lý kinh tế đất nói riêng.

Ở nước ta, từ những nguyên tắc hiến định trong Hiến pháp năm 2013, Luật Đất đai năm 2013 quy định cụ thể quyền của Nhà nước với vai trò đại diện chủ sở hữu về đất đai: “Quyền của đại diện chủ sở hữu về đất đai. Quyền của đại diện của chủ sở hữu về đất đai của Nhà nước được pháp luật quy định tại Luật Đất đai năm 2013 gồm có: “Thẩm quyền của Quốc hội (ban hành luật, nghị quyết về đất đai; quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp quốc gia; thực hiện quyền giám sát tối cao đối với việc quản lý và sử dụng đất đai trong phạm vi cả nước); thẩm quyền của Hội đồng nhân dân các cấp; thẩm quyền của ủy ban nhân dân các cấp”. Quy định cụ thể quyền của Nhà nước với vai trò đại diện chủ sở hữu đất đai vào Luật Đất đai năm 2013 là một điểm mới, khẳng định vai trò của Nhà nước một cách cụ thể, đồng thời cũng làm rõ quyền hạn của Nhà nước.

Nhà nước thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu đối với đất đai bằng việc ban hành các quyết định về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, giao đất, quy định mục đích

sử dụng đất, quyết định giá đất, quyết định thu hồi và trưng thu đất, quyết định các vấn đề tài chính về đất.

Trong các chính sách đất đai nói chung và quản lý kinh tế đất nói riêng, Nhà nước có vai trò là: (1) Tạo các môi trường pháp lý và kinh tế cho đất đai vận động theo quy luật của nó, trên cơ sở đó sử dụng đầy đủ, hợp lý và có hiệu quả đất đai; (2) Phục vụ tốt cho yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, nâng cao đời sống nhân dân của đất đai.

Để thực hiện được mục tiêu quản lý nhà nước về kinh tế đất, các chính sách đối với đất đai cần tạo ra các môi trường pháp lý, kinh tế cho sự vận động của đất đai theo các quy luật vận động khách quan, nhưng mục tiêu chính và trực diện là hướng tới việc sử dụng đầy đủ, hợp lý và có hiệu quả đất đai. Bởi vì, đất đai là các yếu tố vật chất quan trọng của mọi quốc gia, mọi nền sản xuất. Vì vậy, một mặt chúng vận động một cách khách quan theo các quy luật tự nhiên, kinh tế, xã hội; mặt khác chúng cần phải được điều tiết các hoạt động theo các mục tiêu của các hoạt động mà chúng tham dự, trong đó các vấn đề sử dụng đầy đủ, hợp lý và có hiệu quả là một trong các mục đích tối cao trong nền kinh tế thị trường. Những vấn đề trên tưởng chừng là các vấn đề trái ngược nhau, mâu thuẫn với nhau, nhưng thực chất là những vấn đề đồng nhất, thống nhất với nhau.

Để đạt được mục tiêu các chính sách đất đai cần phải căn cứ vào mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội cụ thể ở mỗi địa phương, mỗi thời kỳ để xác định mục tiêu của chính sách. Về lý thuyết, khi xác định mục tiêu của chính sách, những người hoạch định chính sách dựa vào mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, nhu cầu sử dụng các yếu tố đất đai để xác định sự vận động của đất đai theo xu hướng tương ứng. Trên cơ sở đó, các chính sách đất đai sẽ tạo lập các môi trường pháp lý, kinh tế cho sự vận động của đất đai theo các xu hướng đó.

Mỗi một quốc gia, dù giàu nghèo, lớn nhỏ, kinh tế phát triển hay đang yếu kém đều có một nguồn tài nguyên vô cùng quan trọng không thể thiếu, đó chính là đất đai. Việc quản lý nguồn tài nguyên này thế nào để vừa đảm bảo được việc sử dụng, khai thác hợp lý, có hiệu quả đang là một vấn đề hết sức cần thiết đối với chiến lược phát triển của mỗi quốc gia. Việc quản lý đất đai được thực hiện dưới nhiều góc độ. Tuy nhiên trong điều kiện nền kinh tế thị trường và xu hướng tài chính hóa và thị trường hóa nguồn tài nguyên đất đai, việc quản lý đất đai và BĐS dưới góc độ tài chính có vai trò hết sức quan trọng.

Quản lý kinh tế đất là công cụ để tất cả các đối tượng sử dụng đất đai và BĐS thực hiện nghĩa vụ, trách nhiệm của mình với nhà nước. Thông qua công cụ tài chính nhà nước sẽ tác động đến tất cả các đối tượng sử dụng đất đai và BĐS để nhằm xác

định nghĩa vụ và trách nhiệm của họ trong việc sử dụng nguồn tài nguyên đất đai và BĐS, cũng như trách nhiệm của họ đối với Nhà nước.

Quản lý kinh tế đất là công cụ quản lý quan trọng cho phép thực hiện quyền bình đẳng giữa các đối tượng sử dụng đất đai và BĐS, kết hợp hài hòa lợi ích giữa các bên. Các công cụ như thuế, giá cả đất đai và BĐS một mặt phản ánh nghĩa vụ của các tổ chức và cá nhân sử dụng đất đai và BĐS, mặt khác chúng cũng phản ánh quyền bình đẳng giữa các đối tượng sử dụng cũng như cho phép kết hợp hài hòa các lợi ích giữa nhà nước và người sử dụng đất và giữa những người sử dụng đất với nhau. Trong thực tế ai dùng nhiều thì nộp thuế nhiều, ai dùng ít nộp thuế ít. Thông qua quan hệ phân phối địa tô, người nào sử dụng đất đai và BĐS ở những vị trí thuận lợi sẽ trả tiền ở mức cao, ngược lại người nào sử dụng đất đai và BĐS ở vị trí không thuận lợi sẽ trả tiền ở mức thấp. Ngoài ra nhà nước còn sử dụng nhiều chính sách hỗ trợ tài chính khác nhằm đảm bảo công bằng và ổn định xã hội như chính sách hỗ trợ giá nhà cho người có thu nhập thấp, miễn giảm thuế sử dụng đất đối với một số ngành sản xuất như nông nghiệp, một số ngành nghề và khu vực được ưu tiên...

Thông qua công cụ tài chính thúc đẩy các tổ chức, cá nhân sử dụng đất đai hợp lý, hiệu quả và tiết kiệm. Bằng các công cụ thuế, giá cả... Nhà nước sẽ thúc đẩy các đối tượng sử dụng đất đai và BĐS phải tự điều chỉnh và lựa chọn phương hướng, mục tiêu, qui mô, diện tích sao cho phù hợp để nâng cao hiệu quả.

Đây cũng là công cụ hữu hiệu để tăng nguồn thu cho ngân sách nhà nước. Thông qua các chính sách và thực hiện các chính sách như thu thuế, lệ phí, giá cả... sẽ cho phép nhà nước tăng đáng kể cho nguồn thu ngân sách của mình. Ở các nước công nghiệp nguồn thu thuế cho ngân sách nhà nước từ đất đai và hoạt động bất động sản chiếm tới 20- 30% tổng thu.

Ngoài ra thông qua các công cụ khác như lãi suất tiết kiệm, thành lập các quỹ chuyên dùng nhà nước khuyến khích các tổ chức, cá nhân đầu tư phát triển BĐS để nhằm giảm bớt gánh nặng tài chính cho nhà nước và góp phần tăng cường quỹ nhà ở cho dân cư.

## ***2.2.2. Nội dung quản lý nhà nước về kinh tế đất trong chế độ sở hữu toàn dân về đất đai***

### ***2.2.2.1. Quản lý giá đất và định giá trong các quan hệ kinh tế đất***

Giá đất là một thuật ngữ được sử dụng phổ biến trong xã hội và trong các sách, báo pháp lý ở nước ta hiện nay. Trước đây, trong thời kỳ nền kinh tế được quản lý theo cơ chế kế hoạch hóa, tập trung, đất đai không được thừa nhận có giá thì khái niệm giá đất chưa ra đời. Kể từ khi nước ta thực hiện công cuộc đổi mới (năm 1986), xây dựng

nền kinh tế nhiều thành phần vận hành theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa (XHCHN) thì đất đai mới được thừa nhận có giá<sup>9</sup> và khái niệm giá đất ra đời.

Giá đất là một đại lượng dùng để biểu thị giá trị của đất đai được trị giá thành tiền khi tham gia các giao dịch (trao đổi) trên thị trường. Khái niệm giá đất vừa mang khía cạnh kinh tế vừa mang khía cạnh pháp lý. i) Khía cạnh pháp lý thể hiện giá đất được Nhà nước quy định trong các văn bản quy phạm pháp Luật Đất đai. Nhà nước xác định giá đất nhằm mục đích để xử lý mối quan hệ kinh tế giữa Nhà nước (với tư cách đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai) với tổ chức hộ, gia đình, cá nhân (với tư cách người sử dụng đất) trong sử dụng đất đai; ii) Khía cạnh kinh tế thể hiện giá đất được hình thành trong các giao dịch về QSDĐ khi đất đai được xác định là loại hàng hóa đặc biệt được mang trao đổi trên thị trường theo nguyên tắc trao đổi ngang giá.

Hiện tại, giá trị của hàng hóa đất đai luôn là một vấn đề "nóng hổi" của thị trường. Sự trôi sụt của giá trị bất động sản luôn tác động không nhỏ đến nền kinh tế nói chung. Vậy, giá trị của hàng hóa đất đai thực sự là gì?

Hàng hóa thông thường được định nghĩa là sản phẩm của lao động có thể thỏa mãn nhu cầu của con người thông qua trao đổi, mua bán. Hàng hóa có hai thuộc tính là giá trị sử dụng và giá trị. So với hàng hóa thông thường, mặc dù nhà đất cũng là hàng hóa có nguồn gốc từ tự nhiên (đất đai) và nhân tạo (do lao động của con người tạo ra), song vai trò của các yếu tố tự nhiên và lao động lại có những khác biệt rất đặc thù. Nếu như nguồn gốc tự nhiên của hàng hóa thông thường thể hiện rằng, để sản xuất ra sản phẩm hàng hóa cần có đối tượng lao động và tư liệu lao động với tư cách là những sản phẩm vốn có nguồn gốc tự nhiên, trải qua quá trình lao động các yếu tố tự nhiên đó được thay đổi cho phù hợp với nhu cầu của con người trong từng điều kiện lịch sử, kinh tế - xã hội nhất định; thì đối với hàng hóa nhà đất, bản thân diện tích mặt bằng đất dùng để xây dựng nhà lại là yếu tố cấu thành mang tính tự nhiên mà không xét tới sự thay đổi về hình thái. Yếu tố thay đổi trong quá trình lao động tạo ra hàng hóa nhà đất chỉ bao gồm các nguyên vật liệu để xây dựng nhà. Vì vậy, theo quan điểm mác xít, hàng hóa nhà đất là hàng hóa phái sinh, giá trị của nó không phải được quyết định toàn phần bởi lao động khai phá đất và xây dựng nhà. Với tư cách là hàng hóa đặc biệt, giá trị hàng hóa nhà đất gồm hai bộ phận cấu thành: giá trị của đất được quyết định bởi địa tô, tỷ suất lợi tức và giá trị nhà được cấu thành bởi chi phí lao động để xây dựng nhà.

Đất đai là sản phẩm của tự nhiên, không do con người tạo ra, do đó về nguyên tắc không có giá trị như những hàng hóa do lao động tạo ra. Tuy nhiên, thực tiễn lịch

---

<sup>9</sup> Lần đầu tiên Luật Đất đai năm 1993 quy định khung giá đất tại Điều 12

sử hình thành và phát triển của kinh tế thị trường cho thấy, đất với tư cách là yếu tố, nguồn lực đặc biệt quan trọng của sản xuất, kinh doanh và đời sống cũng trở thành hàng hóa và được lưu thông trên thị trường đặc thù là thị trường đất đai. Mức giá điều tiết trên thị trường này rõ ràng không phải do lao động khai phá đất, mà chủ yếu là do trình độ phát triển của kinh tế thị trường, thông qua mức thu nhập dự kiến của chủ thể có đất cho thuê (địa tô) và tỷ suất lợi tức quyết định. Do đó, giá trị của đất về thực chất là địa tô được vốn hóa. Trong điều kiện của chế độ sở hữu toàn dân về đất đai, chủ thể mua, bán hàng hóa nhà đất không có quyền sở hữu đất mà chỉ có quyền sử dụng đất, cho nên giá trị của yếu tố đất trong hàng hóa nhà đất chính là giá trị quyền sử dụng đất. Về nguyên tắc giá trị quyền sử dụng đất phải được quyết định bởi địa tô, song vì trong chế độ sở hữu toàn dân về đất đai, các chủ thể sử dụng đất đồng thời là đồng chủ sở hữu đất, do đó giá trị quyền sử dụng đất không phải là địa tô mà trái lại, được ngầm định là giá trị đất. Do giá trị đất phụ thuộc rất lớn vào mức địa tô dự kiến, cho nên rất dễ thay đổi tùy theo dự kiến về sự thay đổi của địa tô chênh lệch, đặc biệt dưới tác động của yếu tố vị trí địa lý của thửa đất dùng để xây dựng nhà.

Giá cả của hàng hóa nhà đất là hình thức biểu hiện bằng tiền của giá trị hàng hóa nhà đất, được hình thành thông qua thỏa thuận giữa các chủ thể mua và chủ thể bán hàng hóa nhà đất trên thị trường nhà đất. Do giá trị của hàng hóa nhà đất gồm hai bộ phận cấu thành, cho nên giá cả của hàng hóa đất đai cũng gồm hai bộ phận cấu thành.

Trong chế độ sở hữu toàn dân về đất đai, giá cả hàng hóa đất đai được cấu thành bởi giá cả của quyền sử dụng đất và quyền sử dụng, do đó được quyết định bởi các yếu tố đó. Giá cả quyền sử dụng đất có tính ổn định cao hơn vì được quyết định bởi tự nhiên.

Giá cả quyền sử dụng đất là yếu tố dễ mất ổn định do phụ thuộc rất lớn vào mức địa tô dự kiến và tỷ suất lợi tức của ngân hàng. Nếu nhà đất được xây dựng tại các trung tâm đô thị lớn hoặc ở các thành phố công nghiệp thì giá cả quyền sử dụng đất thường lớn hơn nhiều lần so với các vùng khác, do mức địa tô từ vị trí của mảnh đất có ảnh hưởng rất nhiều tới hàng hoá nhà đất.

Bên cạnh đó, giá trị của hàng hoá đất đai là rất lớn mà một người lao động bình thường phải tích lũy nhiều năm, thậm chí nhiều thế hệ mới có thể mua được, do đó những thông tin về chính mảnh đất và ngôi nhà chưa đủ sức thuyết phục người mua bỏ tiền ra để thực hiện hàng hoá. Vấn đề quan trọng ở đây là môi trường sinh thái và môi trường xã hội nơi ngôi nhà tọa lạc có thuận lợi, an toàn cho người tiêu dùng không? Để có được thông tin đầy đủ và sát thực buộc người mua phải bỏ công sức tìm hiểu hoặc chi phí cho các tổ chức chuyên môn thực hiện các chức năng này cung cấp thông tin cho khách hàng.

Bên cạnh sự chi phối mang tính quyết định của giá trị của đất và giá trị của nhà như trên, trên thị trường nhà đất giá cả hàng hóa nhà đất còn chịu tác động rất lớn của các yếu tố cung cầu, mức độ cạnh tranh, sức mua của tiền và chính sách của Chính phủ

Đất đai là một loại tài sản “hàng hoá” đặc biệt khác với các loại tài sản - “hàng hoá” khác bởi các đặc tính tự nhiên, kinh tế, xã hội, pháp lý của nó. Vì vậy, bản chất của giá đất cũng khác với bản chất của các loại tài sản - hàng hoá khác. Sự khác nhau này được thể hiện ở những khía cạnh cơ bản sau đây: i) Không thể tính các yếu tố kết tinh vào giá trị vốn có của đất; ii) Giá đất chứa đựng yếu tố địa phương, vùng, cục bộ; iii) Về tổng quan và lâu dài giá đất thường bị tính cân bằng trong quan hệ cung - cầu tác động theo xu thế “cung” có hạn nhưng “cầu” luôn luôn tăng do sức ép của sự gia tăng dân số và tốc độ đô thị hoá; iv) Đất đai nói chung và giá đất nói riêng chứa đựng những yếu tố kinh tế - xã hội, pháp luật, tâm lý và chính những yếu tố này tác động và ảnh hưởng mạnh mẽ tới giá đất; v) Quan hệ pháp luật (quan hệ thị trường bất động sản) nói chung và quan hệ pháp Luật Đất đai nói riêng.

Trong mỗi quan hệ nói trên, giá đất của vật trao đổi vừa giữ vai trò “cầu nối” giữa các yếu tố cấu thành của mỗi quan hệ, vừa thể hiện bản chất kinh tế của mỗi quan hệ.

Giá đất không hoàn toàn chỉ phụ thuộc vào các yếu tố kinh tế (yếu tố vật chất) chi phối mà có lúc, có nơi, có trường hợp nó còn bị yếu tố tâm lý chi phối; người mua đất có thể chấp nhận giá cao hơn mức bình thường khi họ cho rằng mảnh đất mà họ đang tiếp cận là rất thích hợp với mục đích mà họ đang tìm kiếm.

Giá đất bị chi phối bởi các mục đích sử dụng và hiệu quả kinh tế trong việc sử dụng đất đó, sự chi phối này thường là phụ thuộc vào quy hoạch sử dụng đất của Nhà nước.

Giá đất bị các yếu tố pháp lý tác động, người mua đất có thể chấp nhận giá cao hơn mức bình thường nếu như người sử dụng đất đó có đầy đủ giấy tờ hợp pháp về quyền sử dụng đất.

Quan hệ pháp luật nói chung và quan hệ pháp Luật Đất đai nói riêng được cấu thành bởi 3 yếu tố: Chủ thể (các bên tham gia mỗi quan hệ gồm cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước, người sử dụng đất và những người khác có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan); khách thể (gồm đất đai và tài sản khác gắn liền với đất); mỗi quan hệ pháp luật (các cam kết về quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của mỗi bên trong giao đất, thuê đất, thu hồi đất, chuyển quyền sử dụng đất, bồi thường thiệt hại về đất, tài sản gắn liền với đất). Trong đó, giá đất vừa giữ vai trò “cầu nối” giữa các yếu tố cấu thành của mỗi quan hệ, vừa thể hiện bản chất kinh tế của mỗi quan hệ).

Giá đất bị tác động, bị chi phối bởi nhận thức của xã hội về vai trò của đất đai đối với cuộc sống và về trình độ khai thác, sử dụng đất ở mỗi thời kỳ lịch sử.

Tất cả những đặc điểm của đất đai đều có quan hệ đến “tính bản chất” của giá đất nói chung và tất nhiên giá đất mà Nhà nước quy định hiện nay cũng không thể không chứa đựng những yếu tố đó, có điều là tùy thuộc vào hoàn cảnh - môi trường xã hội - nhận thức của người quản lý xã hội đương thời mà chính sách về giá đất có những đặc trưng tại thời kỳ đó. Giá đất hiện nay mà Nhà nước quy định chủ yếu là nhằm:

- Điều chỉnh mối quan hệ kinh tế giữa Nhà nước và người sử dụng đất thông qua cơ chế, Nhà nước là đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai; Nhà nước giao đất, thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất cho người đang sử dụng đất; cho phép người sử dụng đất chuyển mục đích sử dụng đất và chuyển quyền sử dụng đất.

- Giải quyết hài hòa mối quan hệ về lợi ích giữa Nhà nước, người sử dụng đất và nhà đầu tư thông qua cơ chế bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất để thực hiện các dự án, công trình trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa và phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Giá thị trường - giá đất thị trường là giá bán quyền sử dụng của một mảnh đất nào đó có thể thực hiện được phù hợp với khả năng của người bán quyền sử dụng đất và người mua quyền sử dụng đất trong một thị trường có sự tác động của quy luật giá trị, quy luật cung cầu, quy luật cạnh tranh. Nó biểu hiện bằng tiền do người chuyển nhượng (người bán) và người nhận quyền nhượng (người mua) tự thoả thuận với nhau tại một thời điểm xác định. Xét về phương diện tổng quát, giá bán quyền sử dụng đất chính là mệnh giá của quyền sử dụng mảnh đất đó trên thực tế trong một không gian và thời gian xác định. Như vậy là trên thực tế có hai loại giá đất: giá đất do Nhà nước quy định và giá thị trường. Hai giá này đều có mặt trong việc xử lý các quan hệ đất đai (trực tiếp hoặc gián tiếp) giữa Nhà nước với người sử dụng đất và giữa người sử dụng đất với nhau.

Nhìn chung, giá đất do Nhà nước quy định thường ở trạng thái “tĩnh” và thấp; trong khi đó, giá đất trên thị trường thường ở trạng thái “động” và cao hơn giá đất của Nhà nước. Trạng thái “tĩnh” và “động”, độ chênh lệch cao và thấp này càng nhiều, càng lớn thì càng gây ra những bất lợi, những hạn chế, những tiêu cực trong việc giải quyết một cách công bằng, hợp lý, hài hòa giữa lợi ích của Nhà nước và người sử dụng đất trong quá trình thực hiện việc thu thuế chuyển quyền sử dụng, thu tiền khi giao đất hặc cho thuê đất, bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất. Sự chênh lệch lớn về giá đất

thị trường và giá đất do Nhà nước quy định chủ yếu diễn ra ở khu vực đô thị- nơi mà thị trường bất động sản (trong đó có đất đai) diễn ra sôi động.

#### *2.2.2.2. Xác lập cơ chế kinh tế trong các quan hệ về giao đất, cho thuê đất, thu hồi và chuyển đổi mục đích sử dụng đất*

- *Xác định các quyền lợi trong sử dụng đất đai:* Việc xác lập các quyền lợi trong sử dụng đất đai nhằm gắn người sử dụng với đất đai làm cho các quan hệ của đất đai về tự nhiên, kinh tế, xã hội vận động theo hướng tăng lợi ích cho người sử dụng. Nhờ đó, các quan hệ đất đai sẽ vận động theo hướng khai thác đầy đủ, có hiệu quả đất đai, gắn khai thác đất đai với bảo vệ, nâng cao chất lượng đất đai theo các yêu cầu của sử dụng đất đai đã nêu trong sản xuất nông nghiệp. Các quyền trong sử dụng đất đai gồm: quyền sử dụng, thừa kế, chuyển đổi, chuyển nhượng, thế chấp và cho thuê.

Về thực chất các quyền: sử dụng, thừa kế, chuyển đổi, chuyển nhượng, thế chấp và cho thuê là những biểu hiện của quyền sở hữu đất đai về mặt kinh tế. Xác lập quyền sở hữu đất đai bao gồm xác lập quyền sở hữu pháp lý của Nhà nước và quyền sở hữu kinh tế cho những người sử dụng. Việc xác lập này thường được quy định bởi luật, các chính sách thường là những văn bản dưới luật nhằm thực thi các điều đã được quy định trong luật.

Như vậy, cho dù quyền sở hữu đất đai có hoàn toàn thuộc về tư nhân thì tính chất pháp lý vẫn thuộc về nhà nước. Bởi vì, chủ đất đai vẫn phải chuyển quyền sở hữu đất đai cho nhà nước để sử dụng vào mục đích chung dưới hình thức mua bán hoặc cho thuê.

- *Xác định các nghĩa vụ trong sử dụng đất đai:* Bên cạnh các quyền lợi trong sử dụng đất đai, người sử dụng đất cần tuân thủ các nghĩa vụ đối với nhà nước.

Đất đai là tài sản quý giá, là tư liệu sản xuất chủ yếu và đặc biệt. Vì vậy kể cả Nhà nước và những người sử dụng đất, việc sử dụng đất đúng mục đích, không để đất hoang hoá, sử dụng đất có hiệu quả, gắn sử dụng với bảo vệ, bồi dưỡng và cải tạo đất đai là nghĩa vụ của người sử dụng đất. Cần thiết phải xác lập các pháp luật và chính sách về vấn đề này.

Mặt khác, đối với người sử dụng đất, đóng thuế sử dụng đất là nghĩa vụ. Điều đó có ý nghĩa hết sức quan trọng đối với nước ta, khi hoạt động sản xuất nông nghiệp còn chiếm tỷ trọng lớn, công nghiệp và dịch vụ chưa phát triển. Nhìn chung, ở các nước đều thu thuế sử dụng đất nông nghiệp. Tuy nhiên, ở những nước nông nghiệp chiếm tỷ trọng nhỏ, các ngành công nghiệp và dịch vụ phát triển hay ở những nước có chính sách ưu đãi đối với nông nghiệp đã có chính sách miễn thuế sử dụng đất cũng như thuê đất nông nghiệp.



Trong chính sách xác định nghĩa vụ sử dụng đất đai, trực tiếp là chính sách thuế sử dụng đất nông nghiệp, vấn đề đặt ra là phải xác định mức thuế và hình thức thu thuế sao cho hợp lý. Về mặt nguyên tắc, bất cứ ai sử dụng đất đều phải đóng thuế. Bởi vì, thuế sử dụng đất đai là loại thuế đặt ra nhằm mục đích thu một phần lợi nhuận bình quân của người sử dụng đất đai. Đây là vấn đề phức tạp. Nhưng rõ ràng, mức thuế phải được phân biệt theo chất lượng đất đai và mục đích sử dụng. Mức thuế đó phải khuyến khích sử dụng đất vào sản xuất nông nghiệp với hiệu quả kinh tế cao và hạn chế sử dụng chúng vào mục đích khác.

Cần tính toán mức thuế để người sử dụng đất trong điều kiện bình thường còn có phần lãi để không chỉ tái sản xuất giản đơn mà còn thực hiện tái sản xuất mở rộng, thực hiện động viên hợp lý với những người sử dụng đất tốt ưu tiên và chiếu cố những vùng sản xuất có khó khăn, trình độ thâm canh thấp.

- *Xác lập môi trường kinh tế, pháp lý cho các chính sách đất đai:* Xác định quyền lợi và nghĩa vụ đối với sử dụng đất đai là nội dung quan trọng và chủ yếu của chính sách đất đai. Các nội dung đó một mặt tác động đến người sử dụng đất đai, qua đó tác động đến đất đai làm cho đất đai vận động theo các quy luật tự nhiên, kinh tế, xã hội gắn với đất đai. Mặt khác làm cho đất đai được sử dụng đầy đủ, hợp lý và có hiệu quả; khai thác đất đai được gắn kết với các vấn đề bồi dưỡng, bảo vệ và nâng cao chất lượng đất đai. Tuy nhiên, các nội dung trên chỉ có thể được thực hiện khi các môi trường pháp lý và kinh tế gắn với đất đai được xác lập.

+ *Về môi trường pháp lý:* Thường các môi trường pháp lý gắn với các quy định của pháp luật và các nội dung cụ thể của chính sách và là nội dung của chính sách đất đai. Tuy nhiên, có một số vấn đề liên quan đến tính pháp lý trong quá trình triển khai các văn bản pháp luật cần phải được quy định cụ thể hơn. Với những quy định đó, các văn bản pháp lý về đất đai mới có thể trở thành hiện thực. Trong số các quyền về đất đai, quyền sử dụng, chuyển đổi và chuyển nhượng đất đai là các quyền được quan tâm nhiều về mặt pháp lý:

*Đối với quyền sử dụng đất đai:* các quy định về sử dụng đất đai thường có những quan điểm khác nhau và hành xử khác nhau về mặt pháp lý. Có nước xác lập quyền sử dụng đất đối với các tổ chức cá nhân và coi đó là quyền tự do của những người được giao đất hoặc sở hữu toàn bộ với đất đai. Việc sử dụng đất đai như thế nào là quyền của người có đất. Nhiều quốc gia đã xác lập quyền sử dụng đất đai và đưa ra các chế tài buộc người sử dụng đất phải sử dụng đầy đủ, hợp lý và có hiệu quả đất đai.

Về môi trường kinh tế, các quan hệ đất đai sẽ vận động mạnh trong điều kiện của kinh tế thị trường, nhất là việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất, chuyển đổi và chuyển nhượng đất đai khi chúng có những môi trường kinh tế thuận lợi nhất định.

Đối với chuyển đổi mục đích sử dụng đất, quá trình này gắn liền với sự chuyển đổi cơ cấu cây trồng vật nuôi và chuyển dịch cơ cấu kinh tế nông nghiệp, đối với đất nông nghiệp.

Đối với đất phi nông nghiệp, việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất có sức hấp dẫn lớn, nhất là đất ở nên môi trường kinh tế cho sự chuyển đổi là rất hấp dẫn. Tuy nhiên, trong các chế độ sở hữu đất đai khác nhau sức hấp dẫn và sự điều tiết chuyển đổi mục đích sử dụng đất có khác nhau. Vì vậy, sự điều tiết của chính sách tạo lập môi trường kinh tế để chuyển đổi mục đích từ đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp và giữa các loại đất phi nông nghiệp có khác nhau.

Với các nước tồn tại sở hữu tư nhân về đất đai, các quan hệ đất đai do thị trường điều tiết là chủ yếu. Đối với những nước tồn tại sở hữu nhà nước, đặc biệt sở hữu toàn dân về đất đai, các quan hệ trong chuyển đổi mục đích sử dụng đất được nhà nước điều chỉnh thông qua điều tiết các lợi ích về kinh tế. Bởi vì, ở những nước này nhà nước thường đầu tư hoặc quyết định các hoạt động đầu tư vào các công trình đầu tư trên đất phi nông nghiệp. Những lợi ích gia tăng sau đầu tư cần được nhà nước chủ động nắm quyền chi phối.

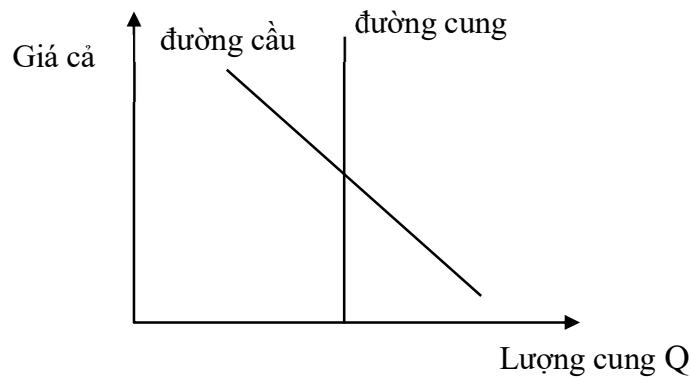
Để thúc đẩy nhanh quá trình tập trung đất đai qua chuyển nhượng đất đai, cần phải có môi trường kinh tế thuận lợi thông qua các chính sách kinh tế. Điều đó, một mặt để những người chuyển nhượng đất nông nghiệp sang làm những nghề phi nông nghiệp phải có thu nhập cao và ổn định. Hơn nữa, các chính sách bồi thường khi thu hồi đất để phục vụ các mục đích phi nông nghiệp phải hợp lý. Có như vậy, cung về đất trong quá trình chuyển nhượng mới xuất hiện và diễn ra trên thực tế, nhất là ở vùng diện tích bình quân đầu người thấp, nơi có tốc độ đô thị hoá cao. Mặt khác, cần có những chính sách để người có nhu cầu về đất nông nghiệp kinh doanh có hiệu quả cao. Có như vậy trong điều kiện nguồn vốn có hạn, người sản xuất nông sản mới tập trung đầu tư, mở rộng quy mô thông qua chuyển nhượng đất cho mục đích sản xuất nông sản.

Đối với đất phi nông nghiệp, trong nền kinh tế thị trường đất phi nông nghiệp, nhất là đất ở chuyển nhượng đất đai có những biến động mạnh và bất thường. Trên thị trường chuyển nhượng đất đai có thể rơi vào tình trạng sốt, hay bong bóng, nhưng cũng có rơi vào tình trạng đóng băng. Việc xóa bỏ các tình trạng trên của đất đai sẽ được thực hiện thông qua tạo lập các môi trường kinh tế để chúng trở về trạng thái bình thường.

Tạo các điều kiện đầu tư cho các chủ thể muốn kinh doanh trên đất là giải pháp chính sách xóa bỏ tình trạng thị trường đất đai rơi vào tình trạng đóng băng và ngược lại.

### 2.2.2.3. Điều tiết cung cầu, giá cả và quản lý giao dịch trong thị trường quyền sử dụng đất

Thị trường quyền sử dụng đất (TTQSĐĐ) là một bộ phận của thị trường bất động sản (TTBĐS), nơi diễn ra việc mua, bán hàng hoá nhà đất, trong đó người mua và người bán trao đổi hàng hoá cho nhau theo giá cả được hình thành dưới tác động của các quy luật thị trường và sự điều tiết của nhà nước.



**Hình 2.1. Mô hình cung - cầu trong thị trường đất đai**

Xét yếu tố cấu thành, TTQSĐĐ gồm: hàng hoá đặc thù là quyền sử dụng đất, các chủ thể chủ yếu là người mua và người bán, cơ chế thị trường (sự thể hiện của quy luật giá trị ra bề mặt thị trường thông qua quan hệ cung - cầu, cạnh tranh - độc quyền) và sự điều tiết của nhà nước, trong đó hàng hoá nhà đất gồm các yếu tố nhà và đất hợp thành. Do đó, theo nghĩa hẹp, TTQSĐĐ gồm thị trường các yếu tố nhà và đất ở, vườn tược, khuôn viên gắn với nhà. Với tư cách là một bộ phận của BĐS, TTQSĐĐ được hình thành, vận hành và phát triển một cách độc lập tương đối so với các bộ phận khác của thị trường BĐS. Trong nền KTTT, ở đâu có nhà và đất cũng như các dịch vụ gắn liền với nhà và đất thì ở đó có thể hình thành TTQSĐĐ.

Trong chế độ sở hữu toàn dân về đất đai, các tổ chức và cá nhân được Nhà nước giao đất sử dụng theo quy định của pháp luật với các quyền: quyền chuyển đổi, quyền chuyển nhượng, quyền thừa kế, quyền cho thuê, quyền thế chấp và quyền góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất để hợp tác kinh doanh. Do vậy, về thực chất hàng hoá trao đổi trên TTQSĐĐ bao gồm quyền sử dụng đất và quyền sở hữu nhà ở. Vì vậy TTQSĐĐ có thể hình dung một cách trừu tượng là nơi mà người mua và người bán thỏa thuận được với nhau về số lượng, chất lượng và giá cả hàng hoá là quyền sử dụng đất. TTQSĐĐ ở các vùng khác nhau hoạt động theo các cách khác nhau tùy theo số lượng, quy mô của những người tham gia, kết cấu hạ tầng và các điều kiện thông tin giữa người mua và người bán.

Thị trường TTQSDĐ là một bộ phận chủ yếu của thị trường BĐS, được hình thành và phát triển trong nền KTTT với những đặc điểm cơ bản sau đây:

*Thứ nhất*, TTQSDĐ mang tính chất không tập trung, trải rộng trên tất cả các vùng của đất nước. TTQSDĐ thường tương đối phân tán theo vùng, phản ánh tính đặc thù của địa phương với quy mô và trình độ khác nhau do có sự phát triển không đều giữa các vùng, các miền, điều kiện tự nhiên và trình độ phát triển kinh tế, văn hoá, xã hội khác nhau quy định.

*Thứ hai*, TTQSDĐ là một dạng thị trường không hoàn hảo do sự không đồng nhất về thông tin và các yếu tố cấu thành các thị trường đó. Điều này xuất phát từ những đặc trưng riêng của mỗi vùng, chịu sự chi phối của điều kiện tự nhiên cũng như truyền thống và tập quán về sử dụng nhà đất. Thậm chí trong các thị trường địa phương, sự hiểu biết về các giao dịch cũng không hoàn hảo, người mua và người bán nhà thường thiếu thông tin liên quan đến những giao dịch trước đó. Hàng hoá được đem ra giao dịch trên thị trường là các chứng chỉ pháp lý (sổ đỏ...) và các thông tin liên quan, chỉ khi nào giá cả của hàng hoá được ác định cơ bản thì người mua mới tiến hành khảo sát thực địa và thẩm định lại các thông tin.

*Thứ ba*, một đặc điểm khác của TTQSDĐ là tổng cung đất đai cho tất cả các ý định và mục tiêu là cố định, mặc dù việc cải tạo đất có thể gia tăng cung cận biên trong tổng cung. Cung không nhất thiết cố định cho từng mục đích sử dụng cụ thể, nhưng tổng cung đất là cố định và việc hạn chế bằng kiểm soát quy hoạch có ảnh hưởng lớn đến giới hạn cung đất bổ sung cho những mục đích sử dụng cụ thể đó.

*Thứ tư*, TTQSDĐ tại Việt Nam nói chung mang đặc điểm sở hữu toàn dân. Nói một cách cụ thể, do căn cứ vào Hiến pháp mà đất đai nói chung thuộc sở hữu toàn dân, do vậy nhà đất với tư cách là một hàng hóa đặc biệt cũng có đặc điểm sở hữu toàn dân.

*Thứ năm*, đất đai là yếu tố thiết yếu gắn liền với cuộc sống của một gia đình và con người, do đó nó là điều kiện tồn tại và phát triển của gia đình và cá nhân, nên nó thường trở thành đối tượng quan tâm của mỗi cá nhân. Đây là phạm trù vĩnh viễn xuyên qua mọi thời đại và chế độ ã hội, ngay cả trong điều kiện cộng sản chủ nghĩa.

*Thứ sáu*, do nhà đất là điều kiện tồn tại và phát triển của cá nhân từng con người nên luôn nảy sinh mâu thuẫn và tranh chấp mang tính đối kháng nếu không có sự phân chia công bằng, thỏa đáng.

*Thứ bảy*, các hình thức pháp lý xác nhận của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với quyền sử dụng đất tồn tại dưới hình thức các văn bản pháp lý như "sổ đỏ" là hình thức tồn tại quan trọng nhất của hàng hoá đất đai, là hình thức tồn tại pháp lý của hàng hoá đất đai. Bản thân nội tại của nó không có giá trị hoặc giá trị rất thấp,

song nhờ mang trọng trách pháp lý của khối tài sản vật chất lớn là đất nên nó có khả năng thế chấp và bảo lãnh cho một lượng giá trị tương đương với khối lượng giá trị thực của đất. Hơn nữa, nó có thể vận động trên thị trường BĐS tách rời xa giá trị thực của nó như những chứng chỉ có giá đặc thù.

Xét một cách khái quát, giá trị sử dụng của đất là những công năng hữu ích của nó có thể thoả mãn một số nhu cầu của người mua. Với tư cách là hàng hóa, giá trị sử dụng của hàng hóa đất cũng có nguồn gốc từ tự nhiên và lao động. Tuy vậy, trong sự khác biệt với hàng hóa thông thường, hàng hóa đất với tư cách là hàng hóa đặc biệt, giá trị sử dụng của đất chịu sự chi phối bởi hai nhân tố: nhân tố bên trong và nhân tố bên ngoài.

Khi phân tích theo quan điểm kinh tế học về quan hệ cung - cầu chúng ta thường coi cung và cầu là hàm số của giá. Cung, cầu có thể cân bằng ở bất cứ thời điểm nào và chúng ta có giá cân bằng. Nếu các yếu tố khác không đổi, một sự tăng lên của cầu hay giảm xuống của cung sẽ làm giá tăng lên và ngược lại sự giảm của cầu hoặc tăng lên của cung sẽ làm cho giá giảm xuống. Do đó trong thị trường cạnh tranh thì giá cả điều tiết lượng cung và cầu. Tuy nhiên sự thay đổi của giá nhiều hay ít do thay đổi lượng cung và cầu còn phụ thuộc vào độ co giãn của cung và cầu theo giá. Nếu cung co giãn nhiều thì một sự thay đổi trong lượng cầu cũng sẽ chỉ làm cho giá thay đổi rất nhỏ và cân bằng có thể nhanh chóng đạt được bởi sự gia tăng mở rộng của cung. Ngược lại cung ít co giãn đối với giá thì một sự thay đổi nhỏ trong lượng cầu sẽ làm cho giá thay đổi mạnh và cân bằng không thể đạt được một cách nhanh chóng bởi vì việc tăng lên của cung không theo kịp với cầu.

Nếu cầu có độ co giãn lớn thì một sự thay đổi trong lượng cung sẽ làm cho lượng cầu gia tăng (hoặc giảm đi) một cách nhanh chóng và giá cả ít biến động, nhưng nếu cầu ít co giãn và mỗi sự thay đổi trong lượng cung sẽ làm cho cầu ít thay đổi và giá cả sẽ biến động mạnh. Đây là mối quan hệ mang tính quy luật giữa cung và cầu đối với mọi hàng hoá và dịch vụ, nhưng để thấy được sự vận động của nó trong TTND chúng ta cần phải xem xét đặc tính và những nhân tố cụ thể ảnh hưởng đến lượng cung và cầu đối với tài sản nhà đất.

Ngoài yếu tố về giá, cung đất còn chịu ảnh hưởng bởi nhiều yếu tố khác như: quỹ đất đai trong quy hoạch của chính phủ, sự phát triển cơ sở hạ tầng, các yếu tố đầu vào của phát triển nhà, chính sách và luật pháp. Còn cầu tài sản nhà đất chịu ảnh hưởng của các yếu tố như sự tăng trưởng dân số và nhu cầu phát triển, sự thay đổi về tính chất và mục đích sử dụng đất đai, sự thay đổi của thu nhập và việc làm, quá trình đô thị hoá, những chính sách của chính phủ. Sự thay đổi của bất cứ yếu tố nào trong những yếu tố trên cũng có thể ảnh hưởng đến lượng cung hoặc lượng cầu, làm cung hoặc cầu chuyển

dịch và giá cân bằng trên thị trường tài sản nhà đất sẽ thay đổi (tăng lên hoặc giảm đi).

Vai trò quản lý của nhà nước đối với việc tạo lập môi trường vĩ mô cho sự phát triển của TTQSDĐ thể hiện qua việc tạo lập môi trường pháp lý và môi trường xã hội. Nhà nước xây dựng hệ thống luật pháp, tạo khuôn khổ pháp lý cho hoạt động của TTQSDĐ. Nó bao gồm hệ thống luật, nghị định, thông tư... điều chỉnh hành vi của các chủ thể tham gia thị trường bao gồm: Bên cung tức người sở hữu ban đầu và bên cầu hay người sở hữu và sử dụng nhà đất, v.v...

Nhà nước, điều tiết thị trường nhà đất thông qua các chính sách như tài chính (thuế, giá) và chính sách tiền tệ.

Chính sách về giá nhà đất gồm 1) Sự ước tính giá trị các quyền sở hữu nhà đất tại thời điểm định giá; 2) Được thể hiện bằng hình thái tiền tệ; 3) Việc ước tính giá trị đó phải được đặt trong một thị trường nhất định, có nghĩa là phải có những điều kiện nhất định về kinh tế - xã hội, luật pháp, quan hệ cung - cầu, thu nhập phải tuân theo những tiêu chuẩn, chuẩn mực và phương pháp nhất định.

Hệ thống thuế trong lĩnh vực đất là một cấu phần quan trọng đóng góp vào ngân sách của các quốc gia. Tất cả các nước trên thế giới đều xây dựng hệ thống thuế từ nhà đất để vừa tăng cường nguồn lực vốn cho ngân sách vừa điều tiết sự vận hành của thị trường nhạy cảm này. Bên cạnh vai trò quan trọng trong việc đóng góp vào ngân sách thuế trong lĩnh vực nhà đất còn phát huy vai trò là công cụ quản lý và điều tiết trên TTND. Thuế trong lĩnh vực nhà đất góp phần vào việc điều tiết cung - cầu về nhà đất, ổn định giá, thúc đẩy việc sử dụng nhà đất có hiệu quả, hạn chế đầu cơ làm giá trên thị trường. Ngoài ra, đây còn là công cụ quan trọng để phân phối lại thu nhập, thực hiện bình đẳng xã hội.

#### *2.2.2.4. Các công cụ kinh tế trong quản lý nhà nước về kinh tế đất*

Lịch sử phát triển của xã hội loài người đã chứng minh rằng, sự ra đời của nhà nước và sự tồn tại của giá trị sản phẩm thặng dư là hai điều kiện xã hội và kinh tế rất quan trọng quyết định sự ra đời của thuế và ngược lại, thuế ra đời sẽ tạo ra cơ sở vật chất để nhà nước thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ của mình trong quản lý xã hội và thúc đẩy kinh tế phát triển. Thuế thu vào đất là công cụ phân phối địa tô, giá trị đất, điều chỉnh các mối quan hệ về đất đai. Tùy theo đặc điểm, tình hình thực tế của mỗi nước trong từng thời kỳ lịch sử nhất định, thuế thu vào đất đai được sử dụng bằng nhiều hình thức khác nhau như: Thuế thu vào địa tô chênh lệch I, địa tô độc quyền và địa tô chênh lệch II hoặc thuế thu gộp vào địa tô chênh lệch I, địa tô độc quyền và địa tô chênh lệch II.

Thuế đánh vào sở hữu đất đai là loại thuế có lịch sử lâu đời nhất trong các loại thuế được áp dụng trên thế giới. Loại thuế này ra đời từ thời cổ đại, theo những nghiên cứu của E.R.A Seligman, thuế đất là một trong những loại thuế đã được áp dụng tại Aten (Hy Lạp cổ) vào năm 596 trước công nguyên. Cũng trong tác phẩm "Các bài tiểu luận về thuế của mình năm 1992, Seligman đã viết rằng thuế tài sản thời kỳ tiền La Mã cổ đại chỉ được áp dụng đối với đất đai. Còn ở Anh và một số nước Châu Âu khác, thuế đất đai đã ra đời vào thời Trung cổ. Trong Luật thuế Saladin năm 1188 - Luật thuế ra đời để phục vụ cho cuộc Thập tự chinh Thiên chúa giáo lần thứ 3, thuế đất đai với thuế suất 10% đã được quy định áp dụng đối với tiền cho thuê đất đai.

Thuế đất đai được áp dụng rộng rãi trước hết là vì trong nền kinh tế dựa chủ yếu vào kinh tế nông nghiệp thời kỳ đó, đất đai là tài sản giá trị có sẵn tốt nhất của công dân có thể đánh thuế được. Chính là vào thời kỳ đó, những tư tưởng đầu tiên về nguyên tắc đánh thuế dựa vào khả năng nộp thuế đã ra đời và đất đai gần như là tài sản duy nhất thực sự có giá trị của những người dân thời đó trong một thời gian dài. Cùng với sự phát triển của kinh tế, các hình thức của cải thuộc loại tài sản khác ngày càng phát triển, đất đai đã mất đi vị trí độc tôn ban đầu của nó với tư cách là một nguồn thu chủ yếu cho quốc gia.

Nguồn tài chính từ thu tiền SDD, thu tiền cho thuê đất:

Đây là các chính sách thực hiện chức năng phân phối lần đầu của tài chính đối với của cải quốc gia, A.Smith đã viết rằng: “Một khi đất đai trở thành tài sản riêng, thì về hầu hết mọi sản phẩm mà người lao động có thể trồng tía hoặc thu lượm được trên đất đai ấy, người chủ đất liền đòi chia phần cho mình. Địa tô của chủ đất là sự khấu trừ lần thứ nhất vào sản phẩm của lao động dùng vào việc canh tác đất đai,... Lợi nhuận này là sự khấu trừ lần thứ hai vào sản phẩm của lao động dùng để canh tác đất đai. Sản phẩm của hầu hết các loại lao động khác cũng đều bị khấu trừ như vậy để trả lợi nhuận”.

Thứ hai, trong vai trò quản lý nhà nước thì phân phối giá trị tăng thêm từ đất thông qua thu các sắc thuế có liên quan đến đất đai trong quá trình sử dụng hoặc chuyển dịch. V.I.Lê Nin chỉ ra: “Địa tô chênh lệch không tránh khỏi hình thành trong chế độ nông nghiệp tư bản chủ nghĩa,... Nếu chế độ tư hữu về ruộng đất bị xóa bỏ, thì nhà nước sẽ nhận được địa tô ấy”. “Quốc hữu hóa đất đai là chuyển tất cả đất đai vào sở hữu nhà nước. Quyền sở hữu đất đai của nhà nước được thể hiện bằng quyền thu địa tô, quyền quy định các luật về việc chiếm hữu, phân phối, quản lý và sử dụng đất”.

Trong quản lý kinh tế đất, với vai trò là cơ quan quản lý nguồn lực tài nguyên đất đai thuộc sở hữu toàn dân Nhà nước cần thiết phải sử dụng các công cụ phù hợp với cơ chế kinh tế trong từng giai đoạn phát triển. Về nguyên tắc, các công cụ được Nhà nước sử

dụng trong quản lý đất đai sẽ được quy định trong Hiến pháp, Luật Đất đai, được cụ thể hóa trong các đạo luật chuyên ngành và các văn bản hướng dẫn thực hiện luật.

Thực tiễn đã cho thấy các công cụ thường được sử dụng trong quản lý đất đai bao gồm: (i) Các biện pháp hành chính như quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; công nhận hoặc trao quyền sử dụng đất; (ii) Các biện pháp kinh tế như động viên tài chính gắn với việc trao cho người dân hoặc công nhận cho họ được quyền khai thác, sử dụng đất (ví dụ tiền bán đất/cấp quyền sử dụng đất, tiền thuê đất). Các loại thuế, phí liên quan đến đất cũng là biện pháp kinh tế trong quản lý đất đai đã và đang được áp dụng tại tất cả các quốc gia trên thế giới.

Nhà nước ban hành và tổ chức thực hiện chính sách thuế và thu để thực hiện mục tiêu động viên một phần giá trị gia tăng, chênh lệch địa tô, điều tiết thu nhập của các tổ chức, cá nhân khai thác, sử dụng đất. Thông qua các sắc thuế, các khoản thu tài chính liên quan đến đất đai, công tác quản lý được tăng cường, đồng thời cũng góp phần thực hiện công bằng giữa những người có quyền sử dụng đất, giữa người được quyền và người không có quyền, không có cơ hội được sử dụng đất.

Về chính sách thuế, chính sách tài chính liên quan đến đất đai:

Mục tiêu của chính sách thuế, tài chính đất đai là để tăng nguồn thu của ngân sách để đáp ứng các mục tiêu phát triển kinh tế, xã hội và bảo vệ môi trường; phát huy hiệu quả sử dụng đất, khuyến khích đưa đất vào sử dụng hiệu quả, tránh để hoang hóa đất đai; phát triển thị trường đất đai, ổn định giá đất, chống đầu cơ đất đai.

Nhằm khuyến khích đưa đất vào sử dụng hiệu quả, tránh hoang hóa đất đai, một số nước trên thế giới áp dụng mức thuế suất cao đối với đất không sử dụng (ví dụ: tại Úc, Luật thuế năm 1997 quy định nếu người sở hữu đất thông báo cho nhà nước đất không sử dụng quá 06 tháng thì sẽ đánh thuế 5%, mức thuế sẽ tăng lên 20% nếu thông báo cho nhà nước sau khi nhà nước bắt đầu điều tra; và đánh thuế 90% nếu không thông báo và bị nhà nước phát hiện; tại Hàn Quốc, đất bỏ hoang hoặc trong quá trình cải tạo đất quá 02 năm thì bị đánh thuế 5%, đất bỏ hoang quá 03 năm thì bị đánh thuế 7%, bỏ hoang 05 năm thì đánh thuế 8%, bỏ hoang 07 năm thì đánh thuế 9%, bỏ hoang trên 10 năm thì đánh thuế 10%; tại Philippines, đất bỏ hoang thì bị đánh thuế từ 2,5%; tại Mỹ, đất bỏ hoang thì bị đánh thuế 3%; tại Columbia, đất bỏ hoang thì bị đánh thuế từ 1-3%).

Thực tế tại Việt Nam hiện nay, đối với đất bỏ hoang, không đưa vào sử dụng, nhà nước chỉ can thiệp bằng các biện pháp hành chính (nhà nước thu hồi đất khi không đưa đất vào sử dụng và các biện pháp xử phạt vi phạm hành chính) mà không sử dụng các công cụ thuế tài chính để xử lý. Hệ thống thuế về đất đai được đánh giá là chưa hiệu quả, nguồn thu từ thuế còn ở mức thấp so với mặt bằng chung của thế giới, chưa



trở thành công cụ hữu hiệu để khuyến khích người được giao đất, cho thuê đất đưa đất vào sử dụng, tránh hoang hóa đất đai.

Mặt khác, mức chi trả thuế, phí trong trường hợp chuyển quyền sử dụng đất, chuyển nhượng bất động sản hiện nay là cao hơn so với mặt bằng trên thế giới (khoảng 0,5%). Mức thuế này cao sẽ gây hậu quả là giao dịch không chính thức (không đăng ký) tăng lên, thị trường bất động sản ngầm phát triển mạnh. Thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất hiện nay chưa thể tính theo thu nhập từ chuyển quyền vì giá trị ghi trên hợp đồng chuyển quyền không thực, chủ yếu vẫn là tính theo 2% giá trị tính theo giá đất trên bảng giá của Nhà nước. Ngoài thuế, người chuyển quyền sử dụng đất còn phải trả thêm lệ phí trước bạ 0,5%, phí công chứng khoảng 0,1%, tổng lại là khoảng 2,6% giá trị đất đai. Ngoài ra, nhiều trường hợp phải trả thêm cả chi phí đo đạc địa chính khi phải thực hiện đo đạc.

Nguồn lực về đất đai vẫn chưa thực sự được khai thác, phát huy đầy đủ và bền vững để trở thành nguồn nội lực quan trọng phục vụ phát triển kinh tế - xã hội của đất nước; việc áp dụng các phương pháp xác định giá đất cụ thể còn bất cập; việc sử dụng đất ở nhiều nơi còn lãng phí, hiệu quả thấp. Việc quản lý, sử dụng đất của doanh nghiệp cổ phần hóa từ doanh nghiệp nhà nước, đất cho các dự án du lịch có yếu tố tín ngưỡng, tâm linh,... chưa chặt chẽ và còn bất cập.

Tiền sử dụng đất:

Khi đất đai thuộc sở hữu toàn dân, Nhà nước làm đại diện chủ sở hữu có đủ 3 quyền (chiếm hữu, sử dụng và quyền định đoạt). Nhà nước có thể bán/giao đất vĩnh viễn hoặc có thời hạn và sẽ thu về một số tiền tương ứng với giá trị tài sản của đất đai được xác định phụ thuộc vào mục đích sử dụng (khả năng sinh lời) và thời gian sử dụng. Đây là khoản tiền mà người sử dụng đất (thuê hoặc được giao đất) phải nộp để có quyền chiếm hữu/quyền sử dụng đất, sau khi hoàn thành nghĩa vụ tài chính thì người được giao đất có các quyền theo quy định. Về bản chất, khoản thu tiền sử dụng đất không phải là thuế mà thể hiện quyền lợi của chủ sở hữu đất và là biện pháp tài chính quan trọng của Nhà nước trong quản lý đất đai.

#### *2.2.2.5. Quản lý hệ thống thông tin kinh tế đất*

Hệ thống thông tin đất đai (Land Information System - LIS) là hệ thống thông tin cung cấp các thông tin về đất đai. Nó là cơ sở cho việc ra quyết định liên quan đến việc đầu tư, phát triển, quản lý và sử dụng đất đai.

Hệ thống hệ thống thông tin đất đai là công cụ hiện đại được xây dựng dựa trên những giải pháp khoa học - công nghệ tiên tiến, nhằm trợ giúp và đáp ứng những nhu cầu cấp thiết cho công tác quản lý nhà nước các cấp về đất đai. Nó có tính đa mục đích,

phục vụ các nhu cầu khai thác sử dụng khác nhau về thông tin đất đai của Chính phủ, các bộ, ngành liên quan và cộng đồng xã hội.

Cũng giống như các hệ thống thông tin khác, nó là tập hợp bởi các phần tử có mối quan hệ ràng buộc lẫn nhau cùng hoạt động nhằm tạo ra các thông tin đất đai phục vụ cho công tác quản lý nhà nước về đất đai.

Các phần tử trong hệ thống thông tin đất đai bao gồm:

- Nguồn lực con người (nhân sự)
- Cơ sở hạ kỹ thuật và công nghệ thông tin
- Cơ sở dữ liệu đất đai đủ lớn
- Các biện pháp tổ chức để tạo ra thông tin giúp cho các yêu cầu về quản trị nguồn tài nguyên đất

**Hình 2.1: Các bộ phận cấu thành hệ thống thông tin đất đai**



Giá trị của thông tin đất và hiệu quả của việc ra quyết định sẽ có liên quan trực tiếp đến chất lượng và các vấn đề được thực hiện trong hệ thống thông tin. Chịu trách nhiệm “vận hành” hệ thống thông tin đất là một tập thể các viện nghiên cứu, các nhà địa chất, các nhà đo đạc vẽ bản đồ, các nhà lâm nghiệp, các nhà đánh giá đất, cá nhân, các kỹ sư thiết kế hệ thống, các nhà khoa học máy tính, các cán bộ ghi chép dữ liệu, các nhà qui hoạch đất, các chuyên gia về Luật Đất đai và tất cả các nhà khoa học có vai trò nổi bật trong lĩnh vực thông tin đất.

Mục đích của hệ thống thông tin đất là quá trình biến đổi các dữ liệu đầu vào về đất đai trở thành các thông tin đầu ra nhằm phục vụ cho công tác quản lý nhà nước về đất đai, cũng như sử dụng đất đai...

Hệ thống thông tin đất trên cơ sở công nghệ thông tin nhằm cung cấp các thông tin đất đai nhằm giúp cho các nhà quản lý, các cơ quan nhà nước, các cá nhân sử dụng đất: quản lý, khai thác, một cách hiệu quả nhất đối với đất đai. Như vậy hệ thống thông tin đất đai là hệ thống hỗ trợ và là công cụ đa mục tiêu trợ giúp hiệu quả cho công tác quản lý nhà nước về đất đai. Hệ thống thông tin đất phục vụ cho việc trao đổi thông tin giữa ngành tài nguyên và môi trường với các ngành khác và các lĩnh vực khác nhau trong hệ thống nhà nước Việt Nam. Hệ thống thông tin đất đai có khả năng kết nối với các hệ thống thông tin khác để phục vụ một cách toàn diện về công tác quản lý nhà nước về đất đai và sự phát triển của các ngành kinh tế quốc dân. Hệ thống thông tin đất đai phục vụ cho các ngành kinh tế quốc dân như: ngành nông nghiệp, giao thông, xây dựng, quy hoạch đô thị... Thông qua các thông tin về hiện trạng sử dụng đất đai, các thông tin về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai, các thông tin về giá trị đất đai. Hệ thống thông tin đất đai phải là một hệ thống đủ mạnh, có khả năng lưu trữ, quản lý phân tích, xử lý, phân phối và cung cấp các thông tin đất đai.

Bên cạnh đó, hệ thống thông tin đất còn liên kết với một số hệ thống thông tin khác đưa ra các thông tin phục vụ cho việc điều hành quản lý và xem xét việc sử dụng hiệu quả các nguồn vốn đối với đất đai cho phù hợp với các mục tiêu của các tổ chức trong và ngoài nước. Hệ thống thông tin đất đai phục vụ đắc lực cho, hiệu quả cho việc hình thành, phát triển thị trường chuyên quyền sử dụng đất và thị trường bất động sản thông qua việc cung cấp đầy đủ và kịp thời các thông tin về đất đai. Hệ thống thông tin đất được nhà nước xây dựng nhằm nắm chắc và quản chặt quỹ đất của quốc gia; sử dụng một cách hợp lý và hiệu quả đất đai, đem lại lợi ích lớn nhất cho nhà nước.

Hệ thống thông tin đất đai là công cụ trực tiếp phục vụ cho việc hoạch định các chính sách đất đai: đó là các thông tin phục vụ cho các quyết định về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai. Phục vụ cho các việc sử dụng đất đai có hiệu quả đúng với các mục tiêu quy hoạch và phát triển kinh tế xã hội. Hệ thống thông tin đất đai là công cụ quản lý tới từng thửa đất, từng chủ sử dụng, quản lý cả các quá trình chuyển đổi đất đai, kiểm tra đất đai, theo dõi quá trình quản lý và sử dụng đất. Hệ thống thông tin đất đai là công cụ để quản lý thống nhất hệ thống các dữ liệu về hồ sơ địa chính, các thông tin về tài nguyên đất và cung cấp các thông tin đất đai cho các hoạt động kinh tế của các ngành, các địa phương và các đối tượng sử dụng đất. Hệ thống thông tin đất đai là công cụ đặc biệt và hiệu quả cho việc cung cấp các thông tin đất đai cho thị trường sử dụng đất và thị trường bất động sản. Ngoài ra hệ thống thông tin đất đai còn cung cấp các thông tin nền cơ bản cho công tác quy hoạch quản lý đô thị và nông thôn.

### **2.3. Khai thác nguồn thu từ đất trong quản lý nhà nước về kinh tế đất**

Cơ sở khai thác nguồn thu từ đất là xác lập cơ chế điều tiết và phân phối lợi ích mang lại từ khai thác, sử dụng nguồn lực đất đai chính là tổng hợp các biện pháp, cách thức và các tác động chủ quan hoặc khách quan nhằm thực hiện quá trình điều tiết phân phối lợi ích mang lại từ đất đai cũng như giá trị tăng thêm của đất do qui hoạch, chuyển đổi mục đích sử dụng đất hoặc đầu tư cơ sở hạ tầng. Đó có thể là các chính sách, các biện pháp mà Nhà nước đặt ra nhằm điều tiết, phân phối lại lợi ích giữa Nhà nước, nhà đầu tư và người dân có đất trên cơ sở chế độ sở hữu toàn dân về đất đai hoặc cũng có thể là cơ chế điều tiết hoàn toàn tự nhiên do qui luật của thị trường, hoặc do nguồn gốc hình thành của đất đai và giá trị tăng thêm của đất.

Một cơ chế điều tiết đúng đắn sẽ tạo ra sự phân phối công bằng về giá trị tăng thêm cho các đối tượng thụ hưởng, từ đó tránh những bất cập, bất công trong quá trình sử dụng đất, giảm thiểu tình trạng khiếu kiện khiếu nại về đất đai, đồng thời góp phần tăng thu cho ngân sách Nhà nước, đảm bảo môi trường tốt cho đầu tư phát triển và góp phần phát triển kinh tế xã hội. Nếu cơ chế điều tiết không hợp lý sẽ gây ra những bất công trong xã hội, dẫn đến tình trạng khiếu kiện khiếu nại trong sử dụng đất đai và làm giảm tính hiệu quả trong việc khai thác các nguồn lực đất đai vào phát triển kinh tế xã hội. Nội dung trọng tâm của các cơ chế phân phối lợi ích và khai thác nguồn thu cần giải quyết hòa hòa quan hệ lợi ích KTXH đối với Nhà nước, nhà đầu tư và người SDĐ trong thu hồi, chuyển mục đích sử dụng đất thực hiện các dự án phát triển kinh tế.

#### ***2.3.1. Nguồn thu từ thực hiện quyền sử dụng đất***

Để được Nhà nước trao cho quyền sử dụng đất, người sử dụng đất phải trả tiền sử dụng đất dưới hình thức tiền giao đất, tiền thuê đất, tiền thuê sử dụng đất và các khoản phí để xác lập các quyền năng với đất đai. Chính sách khai thác nguồn thu thông qua thu tiền sử dụng đất chính là cơ chế điều tiết phân địa tô tuyệt đối và địa tô chênh lệch I vốn có của đất đai.

Do địa tô tuyệt đối không phụ thuộc vào điều kiện vị trí đất đai, trình độ của người sử dụng, mà tùy thuộc vào vai trò của đất đai trong mỗi hoạt động kinh tế, xã hội. Theo đó, địa tô tuyệt đối trong mỗi hoạt động kinh tế, xã hội sẽ khác nhau và thay đổi khi Nhà nước cho phép thay đổi mục đích sử dụng đất.

Do đất đai có giới hạn về mặt diện tích bề mặt cũng như giới hạn về quỹ đất dành cho mỗi mục đích sử dụng nên địa tô tuyệt đối có tác dụng hạn chế gia tăng quy mô sử dụng đất và thuộc về người có thẩm quyền quyết định mục đích sử dụng đất - tức là thuộc về nhà nước (Haila, 1990; Hoàng Văn Cường, 2006). Ngoài ra, đối với một mảnh

đất khi không tính đến sự khác nhau về các yếu tố vị trí và điều kiện thuận lợi và không tính đến sự khác nhau về trình độ của người sử dụng đất, bản thân mảnh đất đó vẫn mang lại một luồng thu nhập cao hơn so với các hoạt động không sử dụng đất. Luồng giá trị cao hơn đó chính là địa tô tuyệt đối của đất đai. Địa tô tuyệt đối trong mỗi hoạt động kinh tế, xã hội sẽ khác nhau và thay đổi khi Nhà nước cho phép thay đổi mục đích sử dụng đất. Do đất đai có giới hạn về mặt diện tích bề mặt cũng như giới hạn về quỹ đất dành cho mỗi mục đích sử dụng nên địa tô tuyệt đối có tác dụng hạn chế gia tăng quy mô sử dụng đất và thuộc về người có thẩm quyền quyết định mục đích sử dụng đất - tức là thuộc về nhà nước (Haila, 1990; Hoàng Văn Cường, 2006).

Theo lý thuyết về địa tô, địa tô chênh lệch 1 có được nhờ vào những điều kiện thuận lợi vốn có của đất đai và sự thay đổi các yếu tố làm thay đổi giá trị địa tô chênh lệch 1 thường do xã hội mang lại như cải tạo, xây dựng cơ sở hạ tầng, cải thiện các điều kiện môi trường, phát triển các hoạt động kinh tế, xã hội. Do đó, về nguyên tắc, lợi ích mang lại từ địa tô chênh lệch 1 phải được phân phối chung cho xã hội - mà Nhà nước là chủ đại diện. Việc điều tiết và phân phối địa tô chênh lệch 1 sẽ tạo ra sự công bằng, bình đẳng về lợi ích giữa những người sử dụng đất (Hoàng Văn Cường, 2006).

Giá trị của mỗi mảnh đất cao hay thấp cũng như giá cả mỗi mảnh đất trên thị trường luôn luôn phụ thuộc và thay đổi theo sự thay đổi của cả các loại địa tô trên. Theo đó, nhìn từ góc độ quan hệ và cơ chế thị trường, đất đai là một yếu tố đầu vào của nền kinh tế nên cần nghiên cứu và xem xét dưới lý luận địa tô để đảm bảo quyền của các bên trong quan hệ kinh tế, xã hội khi thực hiện các quan hệ về đất đai. Về mặt nguyên lý, lý thuyết địa tô sẽ cung cấp cơ sở lý luận quan trọng cho việc đề xuất chính sách trong việc giải quyết mối quan hệ giữa các chủ thể trong quá trình điều tiết lại giá trị gia tăng đất đai.

Do đặc tính của đất đai vừa là tư liệu sản xuất, vừa là tài sản, trong sử dụng không phải khấu hao do hao mòn, diện tích là có hạn, giá cả của đất đai xét cả quá trình là không ngừng tăng lên, vì thế nguồn thu không chỉ ổn định mà còn không ngừng tăng lên nếu lấy giá đất làm căn cứ để thực hiện phân phối lợi ích từ đất đai, và giá trị kinh tế của đất đai biến động theo xu hướng tăng lên mang tính qui luật.

Đối với nước ta dưới chế độ toàn dân về đất đai và giao QSDĐ cho tổ chức và hộ gia đình, cá nhân; người có QSDĐ được chuyển nhượng. Đặc trưng này đã hình thành thị trường 2 cấp, trong đó nhà nước giữ vị trí thị trường sơ cấp và người SDD sau khi được giao đất, công nhận QSDĐ thì quan hệ với nhau ở thị trường thứ cấp; theo đó, chính sách tài chính đất đai bao gồm hai nội dung chủ yếu là các loại thu tài chính đất đai của NSNN và vấn đề tiền tệ (vốn hóa) đất đai. Mặt khác, trong vai trò đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai, nhà nước quyết định quy hoạch, kế

hoạch sử dụng đất, mục đích sử dụng đất và giao đất, cho thuê đất; theo đó thì nhà nước đóng hai vai trò khi thu NSNN từ đất: (i) nhà nước thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất là thực hiện phân phối Giá trị tăng thêm từ đất do quy hoạch, chuyển mục đích sử dụng đất và đầu tư kết cấu hạ tầng bằng vốn từ NSNN, là phân phối lần đầu phát sinh ở thị trường sơ cấp, là hình thức phân phối trực tiếp; (ii) trong vai trò quản lý nhà nước thì thu các sắc thuế trong quá trình sử dụng, chuyển nhượng QSDĐ nhà nước là thực hiện phân phối giá trị tăng thêm từ đất do người SDD đầu tư kết cấu hạ tầng và kinh doanh BĐS, chuyển QSDĐ, là phân phối lại, phát sinh ở thị trường thứ cấp, là hình thức phân phối gián tiếp.

Đa số các nước trên thế giới đều có đa hình thức sở hữu đất đai (sở hữu nhà nước và sở hữu tư nhân) và đất đai được xác định là nguồn tài nguyên của quốc gia. nhà nước với tư cách là người có quyền lực chính trị và quản lý tối cao trong xã hội, quản lý sự vận động của quan hệ đất đai theo lợi ích chung của xã hội. Trong quá trình quản lý đất đai các nước đều kết hợp chặt chẽ giữa biện pháp quản lý hành chính và kinh tế; trong đó chính sách thu đối với đất đai là một công cụ tài chính đặc lực mà các quốc gia sử dụng. Đối với các nước đang phát triển, và thời kỳ tiền công nghiệp hoá của các nước công nghiệp thì các loại thuế đánh vào đất đai giữ vai trò khá quan trọng, chiếm một tỷ trọng không nhỏ trong ngân khố quốc gia.

Hình thức phổ biến của nguồn thu để được quyền sử dụng đất là các khoản thu tiền sử dụng đất khi được giao đất hoặc tiền thuê đất. Ngoài ra, khi đưa đất đai vào khai thác sử dụng, đất đai còn mang lại cho người sử dụng những khoản lợi ích tăng thêm so với lợi nhuận bình quân của các nhà đầu tư. Phần giá trị tăng thêm đó không chỉ do cá nhân hoạt động của nhà đầu tư mang lại mà nhờ vào bản chất của đất đai gắn liền với các điều kiện kinh tế xã hội mang lại, do vậy khoản lợi ích này cũng được điều tiết phân phối giữa nhà nước và người sử dụng đất.

Công cụ để điều tiết lợi ích mang lại từ đất được thực hiện qua chính sách tài chính đất đai, là cơ sở để hình thành chính sách điều tiết giá trị tăng thêm được tạo ra từ đất, do đó các nước đều áp dụng nhiều chính sách thu tương ứng với quá trình vận động và sở hữu/sử dụng đối với đất đai, trong đó thuế là một chính sách cơ bản và phổ biến.

Thuế thu vào đất đai được chia ra nhiều loại thuế khác nhau để phù hợp với các nguyên tắc của thuế và đảm bảo đáp ứng các mục tiêu là công bằng trong động viên thuế, quản lý, hạn chế tích tụ đầu cơ lũng đoạn đất đai. Không có nước nào chỉ áp dụng một hình thức hay một sắc thuế thu vào đất đai. Có một điểm chung là ở các nước thường áp dụng hai hình thức thuế đánh vào đất đai.

Thuế đánh vào quyền sở hữu tài sản - đất đai: gọi là thuế đất, thuế tài sản, thuế bất động sản hay thuế giá trị đất. Thuế được thu hàng năm, căn cứ tính thuế là diện tích, giá đất và thuế suất. Để đảm bảo tính trung lập của thuế thì đối tượng chịu thuế là mọi loại đất, kể cả bất động sản khác. Đây là khoản thuế trực thu, đánh vào giá trị tài sản - đất đai, quy định ngưỡng chịu thuế nhằm tạo điều kiện giảm gánh nặng thuế khoá cho những người nghèo (đảm bảo chỗ ở tối thiểu). Thuế suất thường được áp dụng theo hình thức lũy tiến, giá trị tài sản càng lớn thì mức thuế phải nộp càng cao, với các tỷ lệ thuế suất cơ bản khoảng 0,5%, 1%, 1,5%...

Thuế đánh vào giá trị tăng thêm do chuyển nhượng quyền sở hữu/QSDD, hoặc thu nhập phát sinh từ quyền sở hữu đất (do các yếu tố khách quan như nhà nước đầu tư cơ sở hạ tầng làm tăng giá trị của đất...). Thu nhập từ chuyển nhượng quyền sở hữu/SDĐ được xác định trên cơ sở giá bán trừ giá mua và chi phí. Loại thuế này có nước gọi là thuế thu nhập và điều chỉnh bằng các sắc thuế thu nhập, có nước điều tiết riêng và gọi là thuế giá trị gia tăng (tăng thêm) từ đất. Căn cứ tính thuế là diện tích, giá trị tăng thêm của đất đai hoặc thu nhập chịu thuế và thuế suất. Bản chất của khoản thuế này là đánh vào phần thu nhập tăng thêm từ đất mà không phải do người SDĐ tạo ra, nên thường áp dụng mức thuế suất cao (từ 20% - 60%) với hình thức thuế suất lũy tiến.

Loại thu thường xuyên hàng năm như thuế BĐS, thuế giá trị đất thì giá đất do cơ quan nhà nước xác định trên cơ sở giá thị trường hoặc theo chỉ số giá thị trường và công bố để tính thuế gọi là giá hàng loạt. Giá đất tính thuế thường thấp hơn giá thị trường (khoảng 70 - 80% giá thị trường), được ổn định trong một thời gian nhất định, 1 năm, 2 năm, thậm chí đến 6 năm, tùy theo từng nước, và trong từng quốc gia thì giữa các Bang cũng khác nhau. Ngoài hai sắc thuế cơ bản là thuế đất và thuế thu nhập hoặc thuế giá trị gia tăng đối với khoảng đầu tư vào đất đai, ở một số nước còn áp dụng các loại thuế khác nhau: Thuế đăng ký hoặc thuế khế ước (trước bạ), thuế quà biếu, thuế di sản, thuế thừa kế...

Thu từ chuyển giao quyền sở hữu, quyền sử dụng: (i) Nhóm nước có đa hình thức sở hữu như Hàn Quốc, Đài Loan, một số nước Châu Âu ... thì đất thuộc sở hữu nhà nước khi chuyển giao quyền sở hữu thì nhà nước bán đấu giá theo quy chế tài sản nhà nước, là nguồn thu của NSNN. Các trường hợp như sau: Cục Tài sản quốc hữu Đài Loan khi chuyển giao đất cho tổ chức cá nhân sử dụng không vì mục đích công cộng theo hình thức bán đấu giá; Cộng hòa Liên bang Đức khi tiếp quản và cơ cấu lại địa điểm đóng quân của quân đội (sau khi kết thúc chiến tranh lạnh) thì chuyển giao toàn bộ đất không còn sử dụng vào mục đích quốc phòng cho cơ quan quản lý tài sản nhà nước và bán đấu giá phần diện tích đất có thể chuyển giao cho tư nhân. (ii) Nhóm nước

chỉ có hình thức sở hữu nhà nước như đất đô thị Trung Quốc thì khi chuyển giao quyền sử dụng nhà nước áp dụng hình thức “xuất nhượng, thu tiền” có thời hạn tối đa đến 70 năm. Thực chất việc bán hay xuất nhượng đất đai có thời hạn đều là hình thức chuyển giao quyền sở hữu/quyền sử dụng “tư bản hóa” địa tô trong nhiều năm hoặc lâu dài, là giá mua địa tô (giá trị tăng thêm từ đất) trong tương lai;

Chính sách thu liên quan đến giữ quyền sở hữu/ quyền sử dụng, chuyển quyền sở hữu/ quyền sử dụng, nhiều nước còn điều tiết vào tăng giá trị tài sản do mua (thuế mua), thực chất của các chính sách thu này là phân phối giá trị tăng thêm từ đất trong giai đoạn chiếm giữ quyền sở hữu/ quyền sử dụng, phân phối giá trị tăng thêm từ đất do chuyển dịch; là thực hiện phân phối giá trị tăng thêm từ đất có nguồn gốc do quy hoạch, do đầu tư của nhà nước và của xã hội, và tác động của kinh tế - xã hội.

Loại thu không phát sinh thường xuyên như thuế thu nhập do chuyển nhượng, thuế tài sản là BĐS đánh vào người mua, thừa kế, quà tặng, thuế khế ước... thì giá theo khai báo trên cơ sở hợp đồng mua bán hoặc thông qua tổ chức chuyên nghiệp định giá theo quy trình, trình tự, thủ tục do nhà nước quy định, và cơ quan có thẩm quyền chấp nhận, gọi là giá cá biệt. Các nước đã có hệ thống thuế và phí về đất đai tương đối hoàn chỉnh có thể tham khảo để hoàn thiện và bổ sung hệ thống thuế và phí của nước ta nhằm tạo thêm nguồn thu ngân sách.

### ***2.3.2. Nguồn thu từ điều tiết giá trị tăng thêm do đầu tư hạ tầng, thay đổi qui hoạch và chuyển đổi mục đích sử dụng đất***

Giá trị tăng thêm là thuật ngữ chỉ giá trị tăng thêm được tạo ra ở mỗi giai đoạn nhất định của quá trình sản xuất. Giá trị tăng thêm theo quan điểm kinh tế học chỉ quá trình đóng góp của các nhân tố sản xuất (đất đai, lao động, hàng hóa tư bản) vào quá trình tăng thêm giá trị của một sản phẩm và tương ứng với thu nhập có được của người chủ sở hữu. Theo nguồn gốc ra đời của đất, đất đai là tài nguyên thiên nhiên, không phải là sản phẩm từ sức lao động của con người. Giá trị của đất ban đầu là do chênh lệch về thu nhập từ đất do vị trí địa lý, độ phì mang lại cho người sở sử dụng. ngoài ra, sự tác động của con người trong quá trình quản lý và sử dụng đất đã làm đất tăng thêm giá trị bao gồm: quy hoạch, đầu tư và những yếu tố thị trường.

Giá trị tăng thêm từ đất là một phạm trù riêng biệt hơn so với các hàng hóa thông thường do đất đai là một mặt hàng đặc biệt trong nền kinh tế thị trường ngày nay. Bản thân đất đai không có giá trị, mà chỉ xuất hiện giá trị sử dụng khi con người biết khai thác và tạo nên lợi ích từ đất. Vì vậy khi nói đến đất đai người ta sẽ xét đến rất nhiều những yếu tố tạo thành nên giá trị của mảnh đất.



Giá trị tăng thêm từ đất được hiểu là chênh lệch giá của một mảnh đất theo thời gian. Thông thường, giá đất có xu hướng tăng theo thời gian do đặc điểm của đất là hữu hạn trong khi nhu cầu lại tăng lên không ngừng do tăng dân số và phát triển kinh tế - xã hội. Bên cạnh giá trị gia tăng tự nhiên đó, giá đất còn tăng do: (i) đầu tư phát triển hạ tầng kinh tế - xã hội như hạ tầng giao thông, điện nước, kinh doanh, văn hóa - xã hội,...; (ii) thay đổi quy hoạch; (iii) chuyển đổi mục đích sử dụng đất, đặc biệt là từ đất nông nghiệp sang phi nông nghiệp, đất hành chính sự nghiệp sang kinh doanh; (iv) chuyển quyền sử dụng đất từ cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội, nhà nước, đơn vị sự nghiệp công sang khu vực ngoài nhà nước; (v) đầu tư và đầu cơ đất của các thành phần kinh tế trong và ngoài nước. Rõ ràng, trong số các yếu tố quan trọng hàng đầu tạo ra giá trị tăng thêm của đất thì Nhà nước đóng vai trò quan trọng nhất với hệ thống công cụ đa dạng và có hiệu lực nhất, có khả năng tạo ra giá trị gia tăng lớn nhất, ổn định nhất và qui mô lớn nhất còn khu vực ngoài nhà nước chỉ tạo ra giá trị gia tăng đột biến với qui mô nhỏ hơn nhiều và thiếu ổn định (do yếu tố đầu cơ tạo sốt). Hơn nữa, đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu nên giá trị tăng thêm của đất được hình thành từ quyền lực Nhà nước trên cả lĩnh vực quản lý hành chính lẫn quản lý kinh tế - tài chính. giá trị tăng thêm của đất xuất hiện không chỉ khi Nhà nước thực hiện sử dụng một công cụ nào đó như quy hoạch, đầu tư CSHT, chuyển quyền sử dụng đất,... mà còn cả trước và sau khi triển khai thực hiện công cụ đó. Chính vì vậy, việc xác định đúng giá trị tăng thêm của đất và người (tổ chức, cá nhân) được hưởng lợi/chịu thiệt hại từ thay đổi giá trị tăng thêm của đất do can thiệp của Nhà nước không đơn giản, theo đó Nhà nước khó khăn trong điều tiết giá trị tăng thêm của đất.

Để xác định giá trị tăng thêm từ đất không do người sử dụng đất mang lại. Đây không phải là việc đơn giản khi giá trị tăng thêm từ đất do nhiều yếu tố hợp thành và biến động rất lớn theo thời gian, không chỉ tăng lên mà thậm chí có thể còn giảm xuống hoặc mang giá trị âm. Cơ sở để xác định giá trị tăng thêm từ đất chính là giá đất song giá đất lại biến động theo thời gian và chịu tác động của hàng loạt yếu tố từ quản lý hành chính, kinh tế - tài chính đến văn hóa xã hội, tâm lý,... Nên giá trị tăng thêm từ đất cần được xác định vừa có tính thời điểm vừa có tính thời kỳ để làm cơ sở điều tiết giá trị tăng thêm từ đất một lần hay nhiều lần trong suốt quá trình sử dụng đất.

Xác định nguyên nhân làm tăng giá trị tăng thêm từ đất để làm căn cứ điều tiết giá trị gia tăng đó đảm bảo lợi ích công bằng của Nhà nước, người sử dụng đất và người bị thu hồi quyền sử dụng đất. Nếu không có phương pháp xác định giá trị tăng thêm từ đất theo từng nguyên nhân tác động đến giá đất thì nỗ lực điều tiết giá trị tăng

thêm từ đất sẽ khó thành công và gây bất ổn xã hội cũng như tạo điều kiện cho tham nhũng, thất thoát tài sản Nhà nước.

Cần phải thiết lập hệ thống công cụ điều tiết giá trị tăng thêm từ đất phù hợp với đặc điểm của từng loại giá trị gia tăng và nguyên nhân tạo ra loại giá trị gia tăng đó. Cụ thể, giá trị tăng thêm từ đất có tính thời điểm và được hiện thực hóa thì áp dụng hình thức thu một lần như thu tiền sử dụng đất, thu tiền chuyển đổi mục đích sử dụng đất (100% giá trị tăng thêm từ đất) hay thu thuế giá trị tăng thêm từ đất khi chuyển quyền sử dụng đất (thuế suất phù hợp để tối đa hóa phần giá trị gia tăng không do người sử dụng đất tạo ra thuộc về Nhà nước). giá trị tăng thêm từ đất có tính thời kỳ và không được hiện thực hóa (người sử dụng đất ổn định lâu dài, không chuyển nhượng hay cho thuê, góp vốn,...) thì áp dụng hình thức thu nhiều lần (hàng năm/nửa năm) như thuế đất (thuế sử dụng đất hiện nay, thuế tài sản trong tương lai) hay tiền thuê đất hàng năm (chấm dứt thu tiền thuê đất một lần cho suốt thời gian thuê như hiện nay) trên cơ sở giá đất tính thuế đất hay tiền thuê đất phản ánh đầy đủ giá trị tăng thêm từ đất do hoặc không do người sử dụng đất tạo ra.

Tác động của đầu tư cơ sở hạ tầng sẽ làm tăng giá trị đất đai và nguồn lực đất đai do bởi: (i) Cơ sở hạ tầng giúp cải thiện khả năng tiếp cận của đất đai; (ii) Cơ sở hạ tầng góp phần thúc đẩy quá trình tập trung dân cư, tăng trưởng kinh tế. Về mặt lý luận, để xác định, đo lường sự thay đổi giá tăng nguồn lực này chúng ta cần phân biệt trước đầu tư và sau đầu tư vào đất đai: (i) Giá trị đất nguyên thủy: Được xác định với giả thiết là đất ở trạng thái tự nhiên/nguyên thủy, không có một sự đầu tư nào vào đất này trong quá khứ cũng như hiện tại và không tính đến các ảnh hưởng của những lợi thế về cơ sở hạ tầng và cơ sở phát triển kinh tế - văn hóa - xã hội tại khu vực; (ii) Giá trị mặt bằng của đất/vị trí đất: Giá mặt bằng của đất/vị trí đất chỉ khác với giá trị đất nguyên thủy ở chỗ là bất kỳ kết quả đầu tư không nhìn thấy đã gắn kết với đất đều thuộc giá mặt bằng của đất/vị trí đất.; (iii) Giá vốn/giá đầu tư (đất phát triển): Là giá thành đầu tư vào đất để phân biệt với giá đất nguyên thủy và giá mặt bằng của đất/giá vị trí đất; được gọi là giá vốn hoặc giá ban đầu, giá khởi điểm trong thị trường quyền SDD; từ đó cho thấy: Giá trị đất nguyên thủy được tính như là phần còn lại sau khi đã khấu trừ tất cả các chi phí cho yêu cầu đầu tư vào đất.

Về kinh tế, quy hoạch SDD là quá trình tối đa hóa giá trị của đất đai; theo đó, việc SDD được quyết định trên cơ sở các động lực của thị trường, nên cũng có thể nói rằng quy hoạch SDD phải trở thành một sản phẩm của cơ chế thị trường - nghĩa là mỗi thửa đất đều phải được sử dụng theo cách đảm bảo tổng số các thửa đất trong vùng quy hoạch có giá trị tối đa theo các tiêu chuẩn thị trường. Nói cách khác, mỗi thửa đất phải được sử dụng sao cho có giá trị lớn nhất mà không gây ra sự giảm giá đồng loạt cho những thửa đất còn lại trong vùng. Vậy là có thể dùng những thuật toán thông thường

để giải quyết những vấn đề phức tạp, làm giảm nhẹ tính không hoàn thiện của thị trường bất động sản do tác động tự nhiên của quan hệ cung cầu. Giá trị bồi thường GPMB để thực hiện quy hoạch khi phải chuyển đổi mục đích SDD được xem là khoản ứng trước lợi ích do quy hoạch SDD mang lại. Quy hoạch SDD phải làm cho tổng giá trị đất đai trong vùng được tăng cao. Quy hoạch sử dụng đất tác động tất yếu đến giá trị đất đai tăng thêm do vậy nếu không được quản lý, điều tiết giá trị tăng thêm thì quy hoạch sẽ làm cho hiện tượng đầu cơ đất tăng lên.

Nhà nước quyết định mục đích sử dụng đất thông qua việc quyết định, xét duyệt quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất. Đất đai khi chưa được Nhà nước xác định mục đích sử dụng cụ thể và chưa giao cho ai quản lý, sử dụng thì nó được coi là tài nguyên. Đất đai ở dạng tài nguyên thì có giá trị kinh tế không cao; bởi lẽ, nó tồn tại dưới dạng tiềm năng và chưa được khai thác, sử dụng để mang lại một lợi ích vật chất nhất định. Đất chưa sử dụng, đồi núi, rừng tự nhiên v.v chưa xác định mục đích sử dụng cụ thể hoặc chưa giao cho tổ chức, cá nhân nào quản lý, sử dụng thì có giá trị kinh tế thấp. Khi đất đai được Nhà nước quy hoạch sử dụng đất và xác định mục đích sử dụng cụ thể thì nó biến thành tài sản và có giá trị kinh tế cao gấp nhiều lần so với đất đai ở dạng tài nguyên. Bởi lẽ, đất đai được xác định mục đích sử dụng cụ thể có nghĩa là nó chuyển từ trạng thái dự trữ (dưới dạng tiềm năng chưa sử dụng) để đưa vào sử dụng theo một mục đích nhất định. Có nghĩa là đất đai sẽ được con người sử dụng, khai thác các thuộc tính có ích, lợi thế và vị trí địa lý của đất... để đem lại những giá trị kinh tế to lớn. Hơn nữa, do đất đai bị giới hạn về không gian, diện tích, cố định về vị trí địa lý và không do con người tạo ra; trong khi đó, nhu cầu sử dụng đất của con người ngày càng tăng (do sự phát triển dân số). Vì vậy, đất đai luôn ở trong trạng thái “cung” không đáp ứng “cầu”; nên khi nó được giao cho con người sử dụng vào một mục đích nhất định thì sẽ đem lại giá trị tăng thêm so với giá trị ban đầu của đất đai.

Chuyển mục đích sử dụng là hoạt động của cơ quan quản lý nhà nước về đất đai cho phép chủ sử dụng đất thực hiện thay đổi mục đích SDD theo quy định pháp luật để sử dụng đất đai vào hoạt động đầu tư, phát triển, sản xuất kinh doanh. Hầu hết các nước đều chia đất đai đã đưa vào sử dụng làm 2 nhóm loại đất là nhóm loại đất sử dụng vào mục đích nông nghiệp và nhóm loại đất sử dụng vào mục đích phi nông nghiệp. Khi phát sinh chuyển mục đích sử dụng đất, đặc biệt là chuyển từ đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp sẽ tự nó làm tăng thêm giá trị đất đai do đất phi nông nghiệp luôn có giá trị trao đổi cao hơn giá trị đất nông nghiệp là do thứ nhất, cơ sở khách quan là đất phi nông nghiệp bị giới hạn bởi qui hoạch, hạn chế chuyển đất nông nghiệp. Bên cạnh đó, cùng với quá trình chuyển đổi mục đích sử dụng, luôn kèm theo quá trình gia tăng các yếu tố đầu tư vào đất đai - là cơ sở làm thay đổi gia tăng giá trị đất đai.

## **2.4. Kinh nghiệm của các nước trên thế giới về quản lý kinh tế đất, điều tiết giá trị gia tăng và khai thác thu từ đất và bài học rút ra cho Việt Nam**

### **2.4.1. Kinh nghiệm sử dụng các công cụ khai thác và điều tiết giá trị tăng thêm từ đất của các nước**

#### **2.4.1.1. Kinh nghiệm sử dụng các công cụ khai thác và điều tiết chung**

Về cơ bản, công cụ khai thác và điều tiết chung giá trị đất đai được phản ánh trong chế độ pháp lý sử dụng đất của mỗi quốc gia. Đây được xem chính là điều kiện thúc đẩy chính sách quản lý và sử dụng đất đai hiệu quả hơn. Suzuki và các cộng sự (2015) quan niệm rằng, các công cụ điều tiết chung vừa đóng vai trò định hướng sử dụng đất, đồng thời thực hiện việc thu hồi phần giá trị của đất trên cơ sở quá trình phát triển đất đai. Các công cụ điều tiết chung được đề cập đến chủ yếu bao gồm: Nhà nước trực tiếp kiểm soát đối việc sử dụng các quỹ đất đã được quốc hữu hóa; Thực hiện chế độ thuê đất có thời hạn thay vì giao đất; Thực hiện chế độ dự trữ đất đai thông qua ngân hàng đất đai (land banking); Tái điều chỉnh đất đai (land readjustment) (Alterman. R, 2012).

Cụ thể, hai công cụ đầu tiên phù hợp với các quốc gia duy trì chế độ sở hữu nhà nước về đất đai nhưng do quá trình tư nhân hoá đất đai ngày càng phổ biến nên hiện nay được sử dụng rất ít. Trong khi đó, chế độ dự trữ đất đai được ghi nhận là sử dụng rộng rãi ở các nước Trung và Bắc Âu vào giai đoạn trước những năm 1990, thông qua quá trình bán hoặc cho thuê quyền phát triển đất sau khi nhà nước thực hiện đầu tư cơ sở hạ tầng (CSHT). Tuy nhiên, những năm gần đây, chế độ dự trữ đất đai dần được thay thế bởi cơ chế thoả thuận hợp tác phát triển (Joint development) để phản ánh xu hướng chính phủ không trực tiếp can thiệp vào các hoạt động của thị trường (ví dụ như tại Hoa Kỳ, Hàn Quốc, Nhật Bản, Ấn Độ, Trung Quốc hay Brazil). Đáng chú ý, trong giai đoạn nay, công cụ tái điều chỉnh đất đai vẫn đang được xem xét và sử dụng tại các quốc gia (Mittal, J., 2014), đặc biệt cho các dự án chỉnh trang đô thị. Do bởi, công cụ này mang lại những ưu điểm cũng như sự đồng thuận trong quá trình lập quy hoạch, đầu tư phát triển dự án tại đô thị. Theo đó, khi tham gia vào cơ chế này, các chủ sở hữu, sử dụng đất sẽ trở thành đối tác đóng góp hoặc chia sẻ đất một cách tự nguyện, cùng đầu tư CSHT và chia sẻ công bằng các lợi ích - chi phí của dự án CSHT tại đô thị. Tuy vậy, theo đánh giá của nhiều nhà nghiên cứu, các công cụ khai thác và điều tiết chung dường như chưa đạt được mục tiêu thu hồi phần giá trị đất đai và giá trị tăng thêm của đất mà phần lớn mang tính chất về định hướng sử dụng và phát triển đất đai.

#### *2.4.1.2. Kinh nghiệm sử dụng các công cụ khai thác và điều tiết trực tiếp*

Đây là các công cụ được sử dụng khai thác và thu hồi giá trị đất đai, bất động sản (có thể thu hồi một phần hoặc toàn bộ) theo những quy định pháp lý và trách nhiệm của chủ sở hữu đất, bất động sản (BDS). Công cụ trực tiếp không cần phải áp dụng biện pháp bổ sung khi triển khai thực hiện và căn cứ vào phần giá trị đất đai nói chung và giá trị đất gia tăng thêm các tài sản (đất đai và sản trên đất) được tạo ra do các điều kiện kinh tế thuận lợi.

Căn cứ vào nguồn gốc hình thành phần giá trị đất đai gia tăng có thể chia làm 02 nhóm chính: (i) Phần gia tăng giá trị tự nhiên của đất đai (Unearned increment) - Đây là phần giá trị tăng thêm không liên quan đến các quyết định của chính phủ mà do những thay đổi trong quá trình phát triển kinh tế, xã hội (ví dụ: quá trình phát triển dân số, tập trung dân cư, sự tăng trưởng kinh tế v.v.) làm thay đổi giá trị đất đai; (ii) Phần gia tăng giá trị đất đai từ những cải thiện đất đai (Betterment) - Đây là giá trị tăng thêm do các quyết định cụ thể của chính phủ là trực tiếp gây ra như là: thay đổi mục đích sử dụng đất, quy hoạch, kiểm soát đất v.v. hoặc quyết định đầu tư CSHT công cộng.

Theo đó, việc thực hiện khai thác tài chính hay thu hồi phần giá trị tự nhiên của đất đai có thể được thực hiện dưới các hình thức như thuế đất hoặc đất đai (BDS) như: thuế chuyển nhượng quyền sở hữu đất đai và BDS, thuế sở hữu BDS, thuế gia tăng giá trị đất v.v. Các hình thức thuế này đã được áp dụng tại một số quốc gia, ví dụ Hoa Kỳ, Đài Loan, Hồng Kông, Singapore (Alterman. R, 2012).

Đối với các gia tăng giá trị đất đai từ những cải thiện đất đai do đầu tư CSHT và thực hiện quyết định của chính phủ mang lại, căn cứ vào việc nhóm đối tượng hưởng lợi ích từ quá trình đầu tư và thực hiện quy định thu hồi giá trị - cụ thể trong phạm vi mà nghiên cứu này đề cập đến là các chủ sử dụng đất, chủ sở hữu BDS và các nhà phát triển đất đai. Theo đó, các công cụ trực tiếp sử dụng thu hồi phần giá trị đất đó là thuế (bao gồm đó là các sắc thuế đánh một lần và thuế đánh hàng năm liên quan đến đất đai, BDS).

Công cụ trực tiếp điều tiết phần giá trị tăng thêm của đất đai và BDS được hiểu như là các công cụ thuế hoặc công cụ thuế tương đương. Trong đó, thuế tài sản áp dụng vào các tài sản nhà đất, góp phần tạo lập nguồn thu ổn định cho ngân sách địa phương tại nhiều quốc gia (kể cả các quốc gia đang phát triển tại châu Á như Ấn Độ, Nepal, Bangladesh, Philippines, Indonesia v.v.).

Đáng chú ý, công cụ Thuế giá trị gia tăng của BDS liên kết (Betterment tax - còn được hiểu Thuế đánh do sự cải thiện CSHT) được xem là công cụ phản ánh trực diện

nhất cả về mục tiêu và nguồn gốc hình thành phần giá trị tăng thêm đất đai và BĐS, thường mức thuế được áp dụng từ 30-60 % của giá trị đất ước tính đạt được (Peterson, 2009). Về mặt lịch sử ra đời và phát triển, công cụ thuế này đã được sử dụng ở Anh và Tây Ban Nha và được một số nước Mỹ Latinh triển khai. Bên cạnh đó, hiện có nhiều loại thuế và phí cải thiện khác nhau được thực thi trong quá trình phát triển CSHT tại các thành phố của Hồng Kông, Singapore, Bogota và các thành phố khác nhau ở Brazil, Argentina và Ấn Độ v.v.

Như vậy, về tổng thể và tác động dài hạn, các sắc thuế đất và BĐS được coi là một công cụ khai thác tài chính đất đai và phương thức được hiệu quả trong điều tiết phần giá trị đất gia tăng; đồng thời, đây cũng là công cụ nhằm khuyến khích phát triển tư nhân xung quanh một dự án CSHT giao thông tại đô thị (Smith, J. J., & Gihring, T. A, 2006).

#### *2.4.1.3. Kinh nghiệm sử dụng các công cụ khai thác và điều tiết gián tiếp*

Đây là công cụ áp dụng nhằm gián tiếp thu phần lợi ích từ đất đai để tài trợ cho việc đầu tư và nâng cao năng lực CSHT, có sự khác biệt giữa các quốc gia và các địa phương. Do đó, có khá nhiều các thuật ngữ khác nhau được dùng khi đề cập đến công cụ gián tiếp (ví dụ như là: “Developer obligations”- nghĩa vụ của người phát triển; “Developer agreements” - thỏa thuận của nhà đầu tư; “Developer obligations” - nghĩa vụ nhà đầu tư; “Planning obligations” - nghĩa vụ quy hoạch; “incentive zoning” - khuyến khích phân vùng; “Linkage fees” - phí đầu nối, kết nối hạ tầng v.v). Điểm đáng quan tâm, công cụ gián tiếp có sự tương đồng đó là đề cập đến sự đóng góp, nghĩa vụ của chủ đầu tư phát triển đất đai, BĐS nhằm bù đắp chi phí CSHT.

Trong đó, nổi bật lên là có 02 công cụ phí cơ bản được sử dụng rộng rãi đó là: (i) Phí tác động (impact fee) và (ii) Phí phát triển (development charge hoặc development fee). Về mặt ngữ nghĩa, việc sử dụng các thuật ngữ trên là có sự giao thoa, đôi khi rất khó phân biệt và có thể được sử dụng thay thế cho nhau. Trong đó, phí tác động là khoản tiền mà chủ đầu tư phải nộp cho chính quyền địa phương để trang trải chi phí đầu tư công nhằm tăng cường CSHT kết nối bên ngoài dự án (Peterson, 2009). Phí phát triển là chi phí gia tăng cho chủ đầu tư tham gia phát triển đất chi trả để mở rộng CSHT và dịch vụ xã hội để phù hợp với nhu cầu tăng trưởng và đầu tư tương xứng với mật độ xây dựng mới (Suziki và cộng sự, 2015). Điểm đặc cơ bản của công cụ này chính là nhằm mục đích thu hồi các chi phí của việc cung cấp và tăng cường năng lực của CSHT trong quá trình đầu tư, phát triển đất đai.

Ngoài ra, phương thức “Tài trợ tăng thuế” (TIF - Tax Increment Financing) cũng được coi là biện pháp huy động và tạo vốn cho các dự án đầu tư CSHT, chính

trang các đô thị khá hiệu quả ở các nước phát triển, đặc biệt là Hoa Kỳ. Công cụ này được thực hiện bằng cách “vay phần gia tăng giá trị của đất đai, BĐS trong tương lai nhờ có hạ tầng mới” và tạm ứng vốn cho đầu tư dự án. Cụ thể là, chính quyền địa phương sẽ thực hiện bảo lãnh cho các chủ đầu tư dự án CSHT vay tiền ngân hàng để thực hiện dự án, rồi trả nợ dần bằng tiền thu hồi phần gia tăng của đất và BĐS (thông qua quá trình thu thuế tài sản là đất và BĐS) trong một số năm tại khu vực hưởng lợi của dự án. Kinh nghiệm thực tế cho thấy, phương thức này phù hợp và đạt hiệu quả trong huy động vốn, tài trợ cho dự án đầu tư hạ tầng giao thông đô thị như đường sắt đô thị, hoặc phát triển các khu đô thị mới theo định hướng phát triển giao thông công cộng (Transit Oriented Development - TOD). Tuy nhiên, đây là công cụ mới, tiên tiến và chỉ phù hợp với các quốc gia đã xây dựng và phát triển hệ thống định giá đất, BĐS đồng bộ, hoàn thiện và cập nhật.

Bên cạnh đó, các công cụ Phí phụ thu (Special Fees) cũng được áp dụng để tạo nguồn thu gián tiếp cho đầu tư CSHT thông qua việc thu phí bổ sung đối với những các đối tượng trực tiếp sử dụng dịch vụ và tiện ích công cộng, và mục tiêu chi trả phí nhằm cải thiện điều kiện cơ CSHT mang lại.

#### **2.4.2. Kinh nghiệm quản lý và pháp Luật Đất đai nhóm nước phát triển**

Đây là nhóm các nước như Mỹ, Pháp, Đức, Hà Lan, Anh, Canada, ...; các nước ngày đã có lịch sử và kinh nghiệm lâu dài về hình thành, phát triển ngành quản lý đất đai nói chung và quản lý kinh tế đất nói riêng.

Tại các nước này, hệ thống pháp luật về đất đai và bất động sản thường tuân theo hệ thống luật chung (Common Law), các nội dung cơ bản trong hệ thống luật được tổng hợp trong bảng dưới đây:

**Bảng 2.1: Pháp Luật Đất đai /bất động sản các nước phát triển**

<b>Quốc gia</b>	<b>HCQ Hoa kỳ</b>	<b>Canada</b>	<b>Cộng hòa Pháp</b>	<b>Vương quốc Hà Lan</b>	<b>Vương quốc Thụy Điển</b>	<b>Liên bang Oxtraylia</b>
1.Hệ thống pháp luật đất đai/bđs	Comon Law Luật chung	Comon Law Luật chung	Continaltal Law Luật Lục địa	Continaltal Law Luật Lục địa	Continaltal Law Luật Lục địa	Comon Law Luật chung
2. Chế độ sở hữu đất đai	Đa sở hữu: Nhà nước, Chung, Cá nhân Thổ dân	Đa sở hữu: Nhà nước, Chung, Cá nhân	Đa sở hữu: Nhà nước, Chung, Cá nhân	Đa sở hữu: Nhà nước, Chung, Cá nhân	Đa sở hữu: Nhà nước, Chung, Cá nhân	Đa sở hữu Hoàng gia, Chung, Cá nhân Thổ dân

Quốc gia	HCQ Hoa kỳ	Canada	Cộng hòa Pháp	Vương quốc Hà Lan	Vương quốc Thụy Điển	Liên bang Ostraylia
3. Quyền của chủ sở hữu	Chiếm giữ Sử dụng Bán, Cho thuê ; Cho tặng; Thừa kế; Thế chấp; Địa dịch	Chiếm giữ Sử dụng Bán, Cho thuê ; Cho tặng; Thừa kế; Thế chấp; Địa dịch	Chiếm giữ Sử dụng Bán, Cho thuê ; Cho tặng; Thừa kế; Thế chấp; Địa dịch	Chiếm giữ Sử dụng Bán, Cho thuê ; Cho tặng; Thừa kế; Thế chấp; Địa dịch	Chiếm giữ Sử dụng Bán, Cho thuê ; Cho tặng; Thừa kế; Thế chấp; Địa dịch	Chiếm giữ Sử dụng Bán, Cho thuê ; Cho tặng; Thừa kế; Thế chấp; Địa dịch
4. Nghĩa vụ của chủ sở hữu	Thuế BĐS; Thuế chuyển nhượng Phí địa chính	Thuế BĐS; Thuế chuyển nhượng Phí địa chính	Thuế BĐS; Thuế chuyển nhượng Phí địa chính	Thuế BĐS; Thuế chuyển nhượng Phí địa chính	Thuế BĐS; Thuế chuyển nhượng Phí địa chính	Thuế BĐS; Thuế chuyển nhượng Phí địa chính
5. Quyền Nhà nước	Trung mua vì mục đích công cộng	Trung mua vì mục đích công cộng	Trung mua vì mục đích công cộng	Trung mua vì mục đích công cộng	Trung mua vì mục đích công cộng	Trung mua vì mục đích công cộng
6. Quyền sử dụng (đất thuê)	Chiếm giữ Sử dụng - đúng mục đích, thời hạn	Chiếm giữ Sử dụng - đúng mục đích, thời hạn	Chiếm giữ Sử dụng - đúng mục đích, thời hạn	Chiếm giữ Sử dụng - đúng mục đích, thời hạn	Chiếm giữ Sử dụng - đúng mục đích, thời hạn	Chiếm giữ Sử dụng - đúng mục đích, thời hạn
7. Nghĩa vụ của người thuê đất	Tiền thuê đất	Tiền thuê đất	Tiền thuê đất	Tiền thuê đất	Tiền thuê đất	Tiền thuê đất

#### 2.4.2.1. Kinh nghiệm tại Hoa Kỳ

##### a) Thuế đất/bất động sản:

Bang Texas: Hằng năm, các chủ đất phải đóng thuế đất với mức khá cao đối với cả đất nông nghiệp và đất phi nông nghiệp (khoảng 2,5% giá trị).

Bang California : thuế về đất đai bao gồm 2 loại (thuế thổ trạch và thuế thu nhập từ chuyển nhượng đất), song mức thuế thổ trạch thu hàng năm do Bang này quy định có mức thấp hơn nhiều so với Bang Texas (bằng 1,1% giá trị Bất động sản)<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Tổng cục quản lý Đất đai, 2011, Báo cáo Kết quả của Đoàn công tác nghiên cứu, khảo sát kinh nghiệm quản lý đất đai tại Hoa Kỳ



b) Trưng mua đất Bang Texas:

- Khi Nhà nước lấy đất để sử dụng cho các mục đích công cộng phải thỏa thuận với các chủ đất để mua lại đất, giá đất trả cho chủ đất do tổ chức định giá tư nhân định giá, ngoài ra chủ đất còn được bồi thường thiệt hại về tài sản, chi phí di chuyển và các chi phí khác liên quan;

- Trường hợp có tranh cãi không thống nhất về giá đất thì đại diện của Chính phủ phải thuyết phục chủ đất về lợi ích của việc lấy đất xây dựng công trình công cộng, nếu không thương thảo được thì có thể kiện ra Tòa án (thường do cơ quan Chính phủ khởi kiện), khi đó chủ đất có thể thuê Văn phòng luật sư đại diện bảo vệ quyền lợi cho mình.

- Nếu chủ đất vẫn không đồng ý bán thì pháp luật của Hoa Kỳ cho phép Chính quyền cưỡng chế chủ đất rời khỏi thửa đất của mình.

#### 2.4.2.2. Kinh nghiệm tại Pháp

a) Nguyên tắc quản lý sử dụng đất đai

*Nguyên tắc thứ nhất* là phân biệt không gian công cộng và không gian tư nhân.

Không gian công cộng bao gồm đất đai và tài sản trên đất thuộc sở hữu Nhà nước và của tập thể địa phương, nó khác hẳn với không gian tư nhân thuộc sở hữu tư nhân. Tài sản công cộng có khuynh hướng đảm bảo lợi ích công cộng (dành cho công cộng hoặc do một cơ quan Nhà nước), nó có đặc điểm là không thể chuyển nhượng (không thể mua bán) và không thể mất hiệu lực (người chiếm dụng một đất đai công cộng không bao giờ có thể thành chủ sở hữu do đủ thời hiệu). Không gian công cộng dễ nhận biết là không gian đường sá, không gian ấy dành cho mọi người, và có thể dùng vào nhiều hoạt động như thành cửa hàng buôn bán hay sân bán cà phê để có thể trở thành nguồn thu phụ. Nguyên tắc phân biệt này phải được thể hiện rõ trong các bản đồ địa chính mà các nhà qui hoạch sử dụng.

Nói chung, không gian công cộng được lắp đặt các trang thiết bị để có thể hoạt động có hiệu lực, giúp quản lý không gian được tối ưu, quản lý các nhu cầu và các hoạt động của con người, các trang thiết bị đó (đường sá, mạng lưới, trường học...) làm cho đất đai được sử dụng thuận tiện và ở đô thị có thể trở thành đất để xây dựng.

*Nguyên tắc thứ hai* là phải thu hồi tiền phí tổn đầu tư trang thiết bị. Nguyên tắc này bắt các chủ sử dụng, người ở, người sở hữu phải hoàn lại, bằng cách đóng thuế địa phương và nộp lệ phí khi sử dụng thiết bị.

*Nguyên tắc thứ ba* qui hoạch phải phục vụ lợi ích công cộng song song với việc phân biệt giữa lợi ích chung và lợi ích riêng. ở Pháp, lợi ích công cộng được ưu tiên,

có thể hạn chế lợi ích riêng tư.

Quyền sở hữu tài sản là bất khả xâm phạm và thiêng liêng, có nguyên tắc là không ai có quyền buộc người khác phải nhường sở hữu cho mình. Chỉ có lợi ích công cộng mới có thể vi phạm điều ấy. Quyền sở hữu tài sản cá nhân phải lui bước trước lợi ích công cộng, phải chịu trung dụng. Trung dụng vì lợi ích công cộng và có bồi thường thiệt hại công bằng và tiên quyết cho người bị trung thu. Tuy nhiên, khái niệm lợi ích công cộng chỉ là tương đối. Nó tùy thuộc vào thứ bậc của các giá trị đã được xã hội công nhận và tùy theo những vị có quyền pháp luật trong tay. Trước kia, ưu tiên này chỉ dành riêng cho các dự án công cộng, nay nó được mở rộng cho các dự án tư nhân có những lợi ích phụ về mặt công cộng. Ví dụ lợi ích của các tập thể địa phương. ở Pháp, bây giờ khái niệm lợi ích công cộng trước hết phụ thuộc vào thái độ thực dụng của quan toà. Trong qui hoạch, các bản đồ địa chính dùng để chỉ ranh giới phân biệt không gian công cộng và không gian tư nhân, xác định ranh giới các tài sản tư nhân, ranh giới các công trình và nhận dạng các chủ sở hữu.

#### b) Nghĩa vụ tài chính

- Mức chi phí chuyển đổi đất đai là 1000 Fr/ha (kể cả việc lập bản đồ, đàm phán). Văn tự chuyển đổi chủ sở hữu đất đai do Toà án hành chính xác nhận trước và sau khi chuyển đổi.

- Đối với đất đô thị mới, khi chia cho người dân, thì người dân phải nộp 30% chi phí cho các công trình hạ tầng, phần còn lại 70% thì trước đây 10 năm do chính phủ chi, nay chuyển về kinh phí địa phương.

- Ngày nay đất đai ở Pháp ngày càng có nhiều luật chi phối theo các quy định của các cơ quan hữu quan như: Quản lý đất đai, Môi trường, Quản lý đô thị, Qui hoạch vùng lãnh thổ và đầu tư phát triển.<sup>11</sup>

#### 2.4.2.3. Kinh nghiệm tại Hà Lan

##### Đăng ký đất đai/bất động sản

Đăng ký đất đai/bất động sản phục vụ cho mục đích tài chính, nên hệ thống này bao gồm cả đăng ký của chủ sở hữu đất, người sử dụng - người nộp thuế, đất sử dụng - bị đánh thuế và cả giá trị cho thuê mướn của khối tài sản được gọi là giá trị bị đánh thuế. Ngành địa chính được thống nhất năm 1825 và được gọi là 'đăng ký thế chấp, nó có vị trí trong Bộ luật dân sự, đó là 'đăng ký bất động sản hợp pháp'.

Thuế đất Thuế giao dịch bất động sản và cổ phiếu chiếm 4% thu nhập từ thuế của nhà nước năm 2003 (4 trong 102 tỉ Euro). Chính quyền các địa phương cũng có

---

<sup>11</sup> Nguyễn Kim Sơn, Tổng cục Địa chính, 2000, Chính sách và tình hình quản lý sử dụng đất ở Cộng hòa Pháp

được 47% thu nhập từ thuế đất (khoảng 2,8 trên 6,1 tỉ Euro), từ tàu thuyền 39% (678 trong 1757 triệu Euro). Chính phủ đã đưa ra một chính sách nhằm giảm bớt thu nhập từ thuế đất của các địa phương, và thay thế vào đó là nộp vào ngân sách của chính quyền trung ương. Chính sách này bị phản đối kịch liệt.

#### Định giá đất

Năm 1980, Quốc hội Hà Lan ra quyết định thuế đất đai và tài sản cố định là thuế để nộp vào ngân sách của chính quyền thành phố tự trị (Luật về Chính quyền tự trị 1970). Thuế được thu dựa trên giá trị thị trường của đất đai/bất động sản đảm bảo sự công bằng. Quốc hội đã quyết định ủy quyền cho chính quyền các thành phố định giá đất đai và tài sản cố định theo phương thức so sánh với giá trị giao dịch ngoài thị trường (Bộ luật Định giá Tài sản cố định 1992). Bộ luật này có hiệu lực năm 1996. Kể từ đó, cứ 4 năm một lần tất cả những tài sản cố định sẽ được định giá đối chiếu với giá giao dịch ngoài thị trường vào một ngày bất kỳ (ví dụ, giai đoạn 2005-2009 được định giá vào 1-1-2005 và tham khảo giá thị trường ngày 1-1-2003). Giá trị định giá phải được các cơ quan chính quyền sử dụng trong tất cả các hoạt động của mình. Thuế sẽ được tính cho cả chủ sở hữu và người sử dụng tài sản cố định đó. Năm 2005, Quốc hội quyết định xóa bỏ việc tính thuế cho người sử dụng- một phần tài sản cố định (thuế tính cho chủ sở hữu vẫn giữ nguyên), đây là một quyết định gây nhiều tranh cãi.

#### 2.4.2.4. Kinh nghiệm tại Thụy Điển

##### a) Định giá bất động sản

Hệ thống đăng ký bất động sản là cơ sở cho việc định giá tài sản. Một hệ thống giá cả đặc biệt được xây dựng trên cơ sở các thông tin về giá bán quyền sở hữu đất, thông tin về các đối tượng (thửa đất) và các thông tin mối quan hệ giữa người bán và người mua (ví dụ, để phân loại giá bán giữa những người có họ hàng với nhau...). Hệ thống giá này được sử dụng bởi Lantmateriet để định giá tổng thể bất động sản phục vụ cho công tác đánh thuế dưới dạng bản đồ giá trị đất, và các bảng giá xây dựng, giá rừng, hiệu quả đất... Lantmateriet sẽ cung cấp các giá trị này cho Cơ quan Thuế để Cơ quan này quyết định về mức thuế.

Hệ thống giá cũng được cơ quan địa chính sử dụng để định giá bất động sản theo cách chúng được hình thành, ví dụ, khi đất được chuyển đổi từ dạng này sang dạng khác, và phục vụ cho việc tính toán bồi thường trong các trường hợp mua bắt buộc. Cuối cùng, hệ thống giá cả được sử dụng bởi các công ty tư nhân và các tư vấn viên tham gia vào việc định giá trong các hoàn cảnh khác nhau, các hoạt động bán tài sản, tín dụng, và quy hoạch sử dụng đất.

Phương pháp luận định giá tài sản phổ biến là dựa vào giá cả thị trường, tức là giá hợp lý có thể được trả nếu như tài sản đó được bán trên thị trường mở. Phương pháp này đôi khi được điều chỉnh giá và các phương pháp chi phí nếu như việc tiếp cận thông tin thị trường thiếu hụt hoặc khan hiếm.

b) Hệ thống thông tin đất đai

Hệ thống thông tin đất đai của Thụy Điển là nền tảng của cơ sở hạ tầng dữ liệu không gian quốc gia và có trách nhiệm cung cấp thông tin phục vụ quản lý đất đai, sở hữu đất và cho các hoạt động kinh doanh trong xã hội. Hệ thống này đã được số hóa trên phạm vi toàn quốc kể từ khoảng năm 1995. Nó cũng đã được quy định trong Bộ luật đăng ký bất động sản. Hệ thống đăng ký bất động sản, vốn là hệ thống trung tâm bao gồm một phần chung để xác định các vật thể, thửa đất địa chính, lịch sử của chúng, vị trí, diện tích và các quy định về sử dụng đất. Hệ thống này còn bao gồm các tọa độ, bản đồ địa chính và các bản đồ chỉ dẫn, kí hiệu của tài sản - số hiệu bất động sản (duy nhất, riêng biệt).

Thửa đất địa chính với số hiệu nhận dạng duy nhất riêng biệt chính là cơ sở để đăng ký quyền về tài sản trong thủ tục ĐKĐĐ, là cơ sở để ĐKSĐĐ và các giá trị phục vụ cho việc tính thuế, đăng ký đóng thuế và là cơ sở cho việc đăng ký của công dân trong thủ tục đăng ký hộ khẩu. Thủ tục đăng ký thuế và hộ khẩu là các thủ tục đăng ký riêng biệt được điều hành bởi Cơ quan thuế và nó có liên quan đến luật ĐKBĐS. Việc sử dụng các đơn vị địa chính trong một số hệ thống hành chính là một phần rất quan trọng của cơ sở hạ tầng thông tin đất đai Thụy Điển.

c) Định giá đất/bất động sản

i) Vai trò của định giá đất/bất động sản

Việc định giá đất/bất động sản, ở đô thị và nông thôn xuất phát từ nhu cầu công ích, nhu cầu kinh doanh và nhu cầu của người dân. Định giá gắn với việc xác định thuế và mức thuế nhà đất/bất động sản, thuế thừa kế đánh vào di sản của người đã chết, thuế trước bạ, thuế hiến tặng, tiền đền bù phải trả hoặc truy thu, tiền thuê nhà đất/bất động sản, ngoài ra còn liên quan đến các dịch vụ công cộng, quản lý đất tái định cư v.v. Nhiều hoạt động định giá phục vụ cho mục đích thương mại và đáp ứng yêu cầu của tư nhân như để bảo đảm vốn vay bằng thế chấp, mua bán nhà đất/bất động sản, kiểm toán và kiểm kê tài sản theo pháp luật.

## ii) Nguyên tắc Định giá đất/bất động sản

Những nguyên tắc cơ bản của việc định giá được xây dựng trên cơ sở kinh nghiệm thực tế lâu năm. Có nhiều nguyên tắc lấy từ thực tế định giá ở thời kỳ hiện đại đã được xác định và phân loại trong các vụ xét xử tại tòa án xuất phát từ việc tranh kiện về nhà đất/bất động sản, khi các bên tranh kiện đưa ra các chứng cứ để phủ định lý lẽ của đối phương.

- Hội đồng thành phố đảm nhiệm việc định giá sử dụng các thông số kỹ thuật của cơ quan định giá của chính quyền bang

- Các công ty hợp đồng định giá do Hội đồng thành phố lựa chọn

- Định giá theo tiêu chuẩn quốc gia và áp dụng các tiêu chuẩn thống kê quốc tế

- Các nghiên cứu về doanh thu bán (giao dịch thành công)

## iii) Khiếu nại và quy trình giải quyết khiếu nại liên quan đến định giá đất:

- Giải quyết các hồ sơ khiếu nại trong vòng 2 tháng kể từ ngày thông báo mức giá và thuế đất;

- Văn phòng thuế đất chuyển hồ sơ khiếu nại tới Hội đồng thành phố để xem xét, giải quyết;

- Các hồ sơ khiếu nại nộp cho cơ quan chức năng hoặc hội đồng thành phố

- Hội đồng thành phố giao cho định giá viên làm việc với các nguyên cáo để xử lý khiếu nại trong vòng 4 tháng;

- Định giá viên không chấp nhận sửa đổi định giá theo đơn khiếu nại;

- Trong trường hợp phải xem xét lại việc định giá, định giá viên phải có kiến nghị đối với Định giá trường;

- Định giá trường phải chấp nhận hoặc từ chối kiến nghị trong vòng 2 tháng;

- Trường hợp bên nguyên đơn không chấp nhận mức giá đưa ra thì có thể đệ đơn lên Tòa án Hành chính Dân sự Tiểu bang hoặc Tòa án tối cao để được giải quyết;

- Mức phí khiếu nại, kiện tụng được quy định trong luật pháp năm 2006 có quy định tại khoản 26 về Định giá của Bộ Luật Đất đai;

### ***2.4.3. Nhóm các nước đang phát triển có nền kinh tế chuyển đổi trong 20 năm trở lại đây***

Hệ thống pháp luật về đất đai tại các nước như Trung Quốc, Liên bang Nga, Cộng hòa Séc, Rumani,... không theo hệ thống Luật Chung như nhóm các nước phát triển. Một số nội dung tổng quan về hệ thống pháp Luật Đất đai và bất động sản tại các nước này được tóm lược trong bảng dưới:

**Bảng 2.2: Pháp Luật Đất đai /bất động sản các nước có nền kinh tế chuyển đổi**

<b>Quốc gia</b>	<b>CHND Trung Hoa</b>	<b>Cộng hòa LB Nga</b>	<b>Cộng hòa Sec</b>	<b>Cộng hòa Rumani</b>
1.Hệ thống pháp Luật Đất đai/bđs	Hiến pháp sửa đổi 1998 Luật Đất đai 1994,1998	Hiến pháp 1993 Luật Đất đai 1990 Pháp lệnh 2.1996 Sắc lệnh 6/1996	Bộ luật dân sự Luật ĐKĐĐ Số 265/ 1992 Luật Địa chính Số 344/1992	
2. Chế độ sở hữu đất đai	Sở hữu nhà nước: đất thành thị Sở hữu tập thể: đất nông thôn	Đất đai đa sở hữu Sở hữu nhà nước Sở hữu tư nhân	Đất đai đa sở hữu Sở hữu nhà nước Sở hữu tư nhân	Đất đai đa sở hữu Sở hữu nhà nước Sở hữu tư nhân
3. Quyền của chủ sở hữu	Sử dụng, chuyển đổi, chuyển nhượng	Chiếm dụng Sử dụng Định đoạt	Chiếm dụng Sử dụng Định đoạt	Chiếm dụng Sử dụng Định đoạt
4. Nghĩa vụ của chủ sở hữu	Nhà nước: quản lý đất đai, bình ổn ttbđs Tập thể: quản lý đất nông thôn	Nhà nước: bảo hộ đăng ký, cấp GCN, Tư nhân: sử dụng đúng mục đích, đóng thuế	Nhà nước: bảo hộ đăng ký, cấp GCN, Tư nhân: sử dụng đúng mục đích, đóng thuế	Nhà nước: bảo hộ đăng ký, cấp GCN, Tư nhân: sử dụng đúng mục đích, đóng thuế
5. Quyền Nhà nước	Quy hoạch; Giao, cho thuê đất Cấp giấy chứng nhận Định giá đất Thu hồi đất Chuyển mục đích sdd	Quy hoạch; Giao, cho thuê đất Cấp giấy chứng nhận	Quy hoạch; Giao, cho thuê đất Cấp giấy chứng nhận	Quy hoạch; Giao, cho thuê đất Cấp giấy chứng nhận
6. Quyền sử dụng (đất thuê)	Đất nông nghiệp: sử dụng 30 năm	Sử dụng đất theo hợp đồng thuê đất	Sử dụng đất theo hợp đồng thuê đất	Sử dụng đất theo hợp đồng thuê đất
7. Nghĩa vụ của người thuê đất	Sử dụng đất theo hợp đồng thuê đất	Trả tiền thuê đất	Trả tiền thuê đất	Trả tiền thuê đất
8.Thị trường bất động sản	Chuyển nhượng qsdd Chuyển qsdd Tài chính đất đai Qsdd người nước ngoài Dịch vụ ttqsdd, ttbđs	Mua bán; Thế chấp; Chuyển đổi; Cho thuê	Mua bán; Thế chấp; Chuyển đổi; Cho thuê	Mua bán; Thế chấp; Chuyển đổi; Cho thuê

### 2.4.3.1. Kinh nghiệm của Trung Quốc

#### a) Chế độ sở hữu đất đai

- Đất đai nội thành thành phố thuộc quyền sở hữu của nhà nước.
- Đất đai ở Nông thôn và những thành thị ngoại ô, ngoài những khu đất do nhà nước quy định thuộc quyền sở hữu của nhà nước, thì quyền sở hữu thuộc về sở hữu tập thể nông dân; Đất ở, đất trồng trọt và đất đồi núi đều thuộc về quyền sở hữu của tập thể nông dân. (Luật Quản lý Đất đai CHND Trung Hoa, 1998. Điều 8)

#### b) Quyền sử dụng đất

Toàn bộ đất đai của Trung Quốc thuộc sở hữu nhà nước hoặc tập thể, không có sở hữu tư nhân về đất đai. Sở hữu tập thể thường quy định với các mục đích nông nghiệp và có thể được chuyển đổi sang mục đích xây dựng với một quy trình chuyển đổi phức tạp.

Đất đai thuộc quyền sử dụng của nhà nước và của tập thể nông dân đều có thể chuyển cho đơn vị hoặc cá nhân sử dụng theo pháp luật. Cá nhân hoặc đơn vị có nghĩa vụ bảo vệ, quản lý và sử dụng đất hợp lý. (Luật Quản lý Đất đai nước CHND Trung Hoa, 1998, Điều 9)

#### c) Chế độ quản lý

Đất đai thuộc quyền sở hữu của tổ chức tập thể nông dân dựa trên pháp luật quy định thuộc sở hữu của tổ chức tập thể Nông dân xã, do tổ chức kinh tế tập thể xã hoặc Ủy ban nhân dân xã kinh doanh và quản lý nhà nước. Quyền sở hữu của vùng đất được cấp cho trên hai tổ chức kinh tế tập thể do các tập thể tổ chức kinh tế hoặc nhóm nông dân trong xã phụ trách kinh doanh và quản lý. Vùng đất thuộc tập thể nông dân xã (thị trấn), do tập thể tổ chức kinh tế xã (thị trấn) đó kinh doanh và quản lý. (Luật Quản lý Đất đai nước CHND Trung Hoa, Điều 10)

Đất đai thuộc quyền sở hữu tập thể của nông dân do chính quyền cấp Huyện trở lên đăng ký và cấp giấy quyền sử dụng đất, xác nhận quyền sở hữu đất. Đất đai thuộc quyền sở hữu tập thể của nông dân nhưng không phục vụ cho lợi ích nông nghiệp thì do chính quyền cấp Huyện trở lên đăng ký, cấp giấy quyền sử dụng đất xác nhận quyền sử dụng đất nuôi trồng. Đơn vị, cá nhân sử dụng đất thuộc quyền sở hữu của nhà nước thì do chính quyền cấp huyện trở lên đăng ký và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, trong đó, cơ quan trung ương sử dụng đất thuộc quyền sở hữu của nhà nước thì do Quốc vụ viện đăng ký, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Xác nhận quyền sử dụng đất rừng, đồng cỏ, xác nhận quyền sử dụng mặt nước, bãi bồi để cấy ghép. Phân biệt dựa vào các bộ luật, quy định về rừng, thảo nguyên, và ngư nghiệp tiến hành. (Luật Quản lý Đất đai nước CHND Trung Hoa, Điều 11)

Nếu thay đổi mục đích sử dụng đất phải đăng kí thủ tục thay đổi mục đích sử dụng đất. (Luật Quản lý Đất đai nước CHND Trung Hoa, Điều 12)

Quyền sử dụng đất và quyền sở hữu đất đăng kí theo quy định của pháp luật được pháp luật bảo hộ, bất kì cá nhân, tập thể đều không có quyền xâm phạm. (Luật Quản lý Đất đai CHND Trung Hoa, 1998, Điều 13)

d) Thị trường quyền sử dụng đất

Lĩnh vực hoạt động của thị trường này bao gồm các dịch vụ tư vấn, môi giới, thông tin, định giá, đăng ký và phân xử. Nếu không có hệ thống dịch vụ trung gian này thì sẽ khó có thể xây dựng cơ chế thị trường hiệu quả.

Thị trường Quyền sử dụng đất trong Thị trường bất động sản Trung Quốc đang phát triển mạnh mẽ, mang lại động lực cho toàn bộ nền kinh tế. Trong sự phát triển của mình, thị trường đang cho thấy một sức mạnh đầy tiềm năng. Theo thống kê sơ bộ tính đến cuối năm 1993, 44.000 giao dịch quyền sử dụng đất đã được thực hiện trên tổng số diện tích là 79000 ha, thu lợi tới 123,1 tỉ nhân dân tệ. Lợi nhuận từ việc kinh doanh sử dụng đất ở một số thành phố chiếm tới hơn 25%, thậm chí là 50% tổng doanh thu lợi nhuận. Một ví dụ ở tỉnh Quảng Đông, lợi nhuận năm 1992 đạt 9,4 tỉ nhân dân tệ, chiếm 45% doanh thu lợi nhuận cả năm. Chuyển quyền sử dụng đất và các giao dịch phát triển bất động sản thậm chí còn lớn hơn cả về quy mô và lợi nhuận; các giao dịch chuyển quyền sử dụng đất đang thâm nhập ngày càng nhiều vào thị trường đất đai.

Do vị trí lý tưởng và là tiền đề tiên quyết để xây dựng bất cứ công trình nào, tài nguyên đất đai ở các khu vực trên đều mang lại lợi ích cho cả người sử dụng và nhà đầu tư bởi họ nhận thấy các vùng này dễ phát triển, nhanh thu được kết quả và lợi nhuận kinh tế cao. Sự phát triển mạnh mẽ trong thời gian ngắn đã đóng góp nhiều cho sự tăng trưởng kinh tế quốc gia. Thị trường quyền sử dụng đất đã đóng góp phần không nhỏ vào tỉ lệ tăng trưởng trên.<sup>12</sup>

*2.4.3.2. Kinh nghiệm của Cộng hòa Liên Bang Nga*

Các hoạt động giao dịch Các nước có nền kinh tế chuyển đổi thuộc Liên Xô cũ và Đông Âu hiện nay thực hiện chế độ đa sở hữu về đất đai. Sau khi chuyển đổi sang hệ thống chính trị TBCN từ năm 1991, chế độ sở hữu đất đai của LB Nga cũng thay đổi theo. Sở hữu toàn dân về đất đai được thay thế bởi chế độ đa sở hữu gồm sự thừa nhận quyền sở hữu của tư nhân về đất đai và sở hữu của nhà nước.

Hiện nay, nước Nga có khoảng 10 triệu hộ gia đình đang sở hữu và sử dụng một số lượng lớn diện tích đất vườn và đất thuộc trang trại gia đình; gần 12 triệu nông dân

---

<sup>12</sup> Tổng cục Quản lý Đất đai, Cục Quy hoạch, 2012, *Báo cáo nghiên cứu khảo sát Trung quốc*



đang sở hữu đất dưới hình thức cổ phần với mức cổ phần trung bình là 10 ha và còn có rất nhiều hình thức sử dụng, sở hữu khác như thuê đất, sử dụng đất thừa kế.

Hội đồng Quốc gia Liên bang Nga đã khẳng định quyền sở hữu đất đai bao gồm 3 quyền: Quyền chiếm hữu, quyền sử dụng và quyền định đoạt bản thân đất và các tài sản có trên đất, 3 quyền này chúng không tách rời nhau mà luôn luôn đi cùng nhau và có thể được coi là thẩm quyền (quyền năng) của người sở hữu.<sup>13</sup>

Quá trình phân bố và phân bố lại quỹ đất được coi là việc thu hồi và cấp đất cho các tổ chức, các hộ gia đình và các cá nhân để sử dụng vào mục đích đúng với yêu cầu.

Việc thu hồi lại đất là một hình thức hạn chế quyền của chủ thể trên một mảnh đất nhất định nào đó, cơ quan có thẩm quyền thu hồi lại đất là các tổ chức Nhà nước chuyên ngành về quản lý đất đai thi hành theo đúng nghị định, thông tư của Chính phủ. Quá trình thu hồi lại đất diễn ra phải được sự đồng ý của chủ sở hữu và chủ sử dụng, cần phân biệt việc thu hồi đất trong trường hợp này với việc thu hồi đất trong trường hợp vi phạm các điều luật quy định về đất đai. Các cấp có thẩm quyền trong việc thu hồi đất và cấp đất bao gồm:

- Ủy ban Nhân dân xã (khu dân cư nông thôn) có quyền thu hồi hoặc cấp đất vĩnh viễn (vô thời hạn) hoặc có thời hạn sử dụng cụ thể, cũng như có thể cấp đất dưới hình thức sở hữu hay cho thuê, nhưng những vùng đất đó phải đúng theo qui hoạch của địa phương, cũng như cân cân đối với thành phần các loại đất khác trong vùng.

- Ủy ban nhân dân thành phố cũng có quyền thu hồi hoặc cấp đất cho các đơn vị có nhu cầu vô thời hạn hoặc có thời hạn cụ thể đồng thời cũng có thể cấp đất dưới hình thức sở hữu hay cho thuê vào bất kỳ mục đích sử dụng nào trừ các loại đất sau:

  - Đất dành cho việc phát triển kinh tế nông thôn (trang trại)

  - Đất xây dựng các công trình của Liên bang, các nước cộng hoà, các vùng, khu hoặc giữa các vùng với nhau.

- Ủy ban nhân dân Huyện (cũng tương tự như ở thành phố, khi thành phố là trung tâm hành chính của Huyện).

- Ủy ban nhân dân Tỉnh, các khu, vùng, các đơn vị tự trị có quyền thu hồi hay cấp đất trong trường hợp được sự đồng ý của uỷ ban nhân dân các cấp dưới (cấp huyện, thành phố, cấp xã).

Theo pháp Luật Đất đai hiện hành quy định thời hạn phải giải quyết cho những yêu cầu được cấp đất đối với qui mô của từng địa phương; Đối với cấp vùng, Quốc gia thì thời hạn là 6 tháng kể từ ngày nhận được đơn xin cấp đất; Đối với các nước

---

<sup>13</sup> Bộ Tài nguyên và Môi trường, 9.2012, Kinh nghiệm nước ngoài về quản lý và pháp Luật Đất đai

Cộng hoà, các khu, các Tỉnh thì thời hạn 3 tháng và đối với cấp địa phương (cấp Huyện) thì thời gian là 1 tháng.

Trong mọi trường hợp khi các mảnh đất được cấp vào mục đích xây dựng các công trình mà hoạt động của nó có thể gây ảnh hưởng xấu đến lợi ích của Nhân dân địa phương (đứng trên quan điểm môi trường sinh thái và các nguyên nhân khác). Các cơ quan có thẩm quyền trước khi đưa ra quyết định cần cân nhắc kỹ và phải có ý kiến của nhân dân trong vùng, có thể thu thập qua các cuộc họp, trưng cầu ý kiến dưới hình thức tập trung dân chủ cao độ. Trong trường hợp này các cá nhân hoặc các tổ chức (phụ nữ, đoàn thanh niên..) có thể tham gia vào việc xem xét, giải quyết các vấn đề thu hồi hoặc cấp đất ở mọi lĩnh vực.

Việc ra quyết định cấp đất không được muộn hơn thời hạn 7 ngày sau khi hội đồng nhân dân đã thông qua, nếu có thắc mắc hay kiến nghị từ chủ sở hữu hoặc chủ sử dụng thì có thể đưa đơn lên hội đồng nhân dân trong thời hạn 10 ngày kể từ sau khi nhận được quyết định phân đất. Sau thời hạn trên cơ quan được phân đất có thể lập dự án phát triển của mình, dự toán tài chính phải được sự xét duyệt và thông qua của các cấp có thẩm quyền và của ngân hàng. Luật pháp nghiêm cấm sự tham gia của các ngân hàng hoặc các tổ chức tài chính trước khi có quyết định chính thức của Hội đồng nhân dân cấp có thẩm quyền.

Cấp đất sử dụng vào những mục đích sau thì không cần thông qua bước sơ duyệt ban đầu: Đất sử dụng vào mục đích sản xuất nông nghiệp; Đất kinh tế rừng; Đất cấp sử dụng vào mục đích của cá nhân; Đất xây dựng các công trình nằm trong khu dân cư nông thôn đã được qui hoạch cụ thể.<sup>14</sup>

#### ***2.4.4. Nhóm các nước phát triển và đang phát triển có đặc điểm văn hóa, xã hội tương đồng với Việt Nam***

Nhóm các nước phát triển và đang phát triển trong khu vực Châu Á Thái Bình Dương có nhiều nước, có các các nước phát triển như: Nhật Bản, Hàn Quốc, Đài Loan, và các nước đang phát triển Singapore, Thái Lan, Malãia, Indonexia, Brunay và các nước có nền kinh tế chuyển đổi như Trung quốc, Lào, Campuchia

Về chế độ chính trị, các nước phát triển và đang phát triển theo đuổi những mô hình chế độ chính trị hết sức đa dạng. Tuy nhiên, khái quát nhất có thể thấy nổi lên loại hình chế độ sở hữu đất đai đa thành phần (Nhà nước, tập thể và cá nhân) . Điều này được ghi nhận trong luật pháp của quốc gia này

---

<sup>14</sup> Thái Thị Quỳnh Như, Đại học Khoa học tự nhiên, Đại học quốc gia , 2000., *Chính sách và tình hình sử dụng đất đai ở CHLB Nga*

**Bảng 2.3: Pháp Luật Đất đai /bất động sản các nước trong khu vực**

Quốc gia	Nhật Bản	Hàn Quốc	Thái Lan	Indonexia
1.Hệ thống pháp Luật Đất đai/bđs	Hiến pháp Luật PT vùng (1963); Luật Định giá BĐS(1963) Luật quy hoạch ĐT mới(1968); Luật Vùng KK nhà nước (1969) Luật biện pháp khẩn cấp đối với vùng dân dân 1970 Luật sđđ nhà nước(1980); Luật Đất đai cơ bản(1989)	Hiến pháp Luật thu hồi và bồi thường đất; Luật bảo vệ đất công Luật Đất đai Luật quản lý, PT BDS Luật Đất đai cho người nước ngoài Luật định giá bđs Luật KKPT đất đai	Hiến pháp Bộ Luật Đất đai	Hiến pháp Luật Đất đai 1961 Luật Đất đai 2012
2. Chế độ sở hữu đất đai	Đa sở hữu: Sở hữu Nhà nước Sở hữu tập thể Sở hữu tư nhân	Đa sở hữu: Sở hữu Nhà nước Sở hữu tập thể Sở hữu tư nhân	Đa sở hữu: Sở hữu Nhà nước Sở hữu tập thể Sở hữu tư nhân	Sở hữu Nhà nước
3. Quyền của chủ sở hữu	Chiếm hữu, Sử dụng, Định đoạt	Chiếm hữu, Sử dụng, Định đoạt	Chiếm hữu, Sử dụng, Định đoạt	Chiếm hữu, Sử dụng, Định đoạt: bán, cho thuê, giao sử dụng
4. Nghĩa vụ của chủ sở hữu	Sử dụng đúng mục đích Đóng thuế BĐS	Sử dụng đúng mục đích Đóng thuế BĐS	Sử dụng đúng mục đích Đóng thuế BĐS	
5. Quyền Nhà nước	Quy hoạch Định giá Thu hồi đất vì mđ công	Quy hoạch Định giá Thu hồi đất vì mđ công	Quy hoạch Định giá Thu hồi đất vì mục đích công	
6. Quyền sử dụng (đất thuê)	Sử dụng đất theo hợp đồng	Sử dụng đất theo hợp đồng	Sử dụng đất theo hợp đồng	
7 Nghĩa vụ của người thuê đất	Sử dụng đất đúng mđ theo hợp đồng Trả tiền thuê đất	Sử dụng đất đúng mđ theo hợp đồng Trả tiền thuê đất	Sử dụng đất đúng mđ theo hợp đồng Trả tiền thuê đất	
7.Thị trường bất động sản	Mua, bán Thuê, cho thuê; Thế chấp	Mua, bán Thuê, cho thuê; Thế chấp		

#### *2.4.4.1. Kinh nghiệm của Nhật Bản*

Sau thất bại trong Chiến tranh Thế giới lần thứ II; Nhật Bản bị lực lượng Đồng Minh chiếm đóng đến tháng 4 năm 1952, các tổ chức thuộc hệ thống xã hội, nhà nước đã được dân sự hóa theo quy định của GHQ (Bộ chỉ huy lực lượng Đồng minh). Cuộc tổng tuyển cử đầu tiên được tổ chức vào tháng 4 năm 1946 và Bản Hiến pháp mới được ban hành vào tháng 1946

Cải cách Ruộng đất theo hướng dẫn của GHQ vào năm 1946 đã mang lại sự thay đổi cơ bản đối với vùng nông thôn. Trên cơ sở nguyên tắc các chủ trang trại, không phải địa chủ có thể chiếm hữu đất, cải cách ruộng đất đã được thực hiện. Mỗi địa chủ được phép giữ lại 1 ha, trên số đó buộc phải bán rẻ cho nông dân; kết quả là toàn bộ tá điền đã trở thành các chủ trang trại, với trung bình 1,0 ha đất.

Tiếp theo Cải cách ruộng đất, cơ sở chế độ địa chủ đã được dân chủ hóa, giai cấp địa chủ đã bị xóa bỏ. Quyền sở hữu đất đai đã được bảo vệ bởi Hiến Pháp như một quyền sở hữu tuyệt đối. Các cuộc cải cách này đã tạo ra một quốc gia với rất nhiều trang trại nhỏ, quy mô trung bình khoảng 1,0 Ha, với các thửa nhỏ manh mún, chia cắt, các cuộc cải cách này đã tác động đổi mới hệ thống đất đai Nhật bản sau Chiến tranh Thế giới lần thứ II.

#### *2.4.4.2. Kinh nghiệm của Hàn Quốc*

##### a) Quy hoạch sử dụng đất

Quy hoạch sử dụng đất được thực hiện từ tổng thể tới chi tiết. Quy hoạch cấp tỉnh, vùng thủ đô phải căn cứ trên cơ sở quy hoạch cấp quốc gia; quy hoạch cấp huyện, vùng đô thị phải căn cứ vào quy hoạch cấp tỉnh. Quy hoạch cấp quốc gia do Bộ trưởng Bộ Đất đai, giao thông và Hàng hải phê duyệt, quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh do tỉnh phê duyệt, quy hoạch huyện hoặc quy hoạch đô thị cơ bản do tỉnh trưởng phê duyệt. Quốc hội không can thiệp vào quá trình xét duyệt quy hoạch sử dụng đất.

Quá trình lập quy hoạch sẽ lấy ý kiến của nhân dân theo hình thức nghị viện nhân dân. Sau khi quy hoạch được duyệt sẽ công khai và phổ biến đến nhân dân. Trách nhiệm thực hiện quy hoạch giao cho chính quyền. Chính quyền cấp nào chịu trách nhiệm lập quy hoạch cấp đó và trong đó có chỉ rõ trách nhiệm cá nhân trước pháp luật về quy hoạch. Nhà nước có chính sách đảm bảo tính khả thi của quy hoạch ví dụ: hỗ trợ đối với các khu vực bảo tồn, các khu vực cần bảo vệ như miễn thuế, không phải thực hiện nghĩa vụ quân sự, được hỗ trợ đời sống...

## b) Định giá đất

Hiện nay, ở Hàn Quốc có 500 nghìn thửa đất/29,5 triệu thửa đất (khoảng 1,5% giá số thửa đất) và 200 nghìn nhà/4.300.000 nhà ở của hộ gia đình (khoảng 5% số lượng nhà) được dùng làm giá đất và giá nhà tiêu chuẩn. Khi công bố giá đất tiêu chuẩn và giá nhà tiêu chuẩn, Chính phủ công bố các đặc điểm hình thành giá của thửa đất, của ngôi nhà làm căn cứ để xác định giá đất, giá nhà cụ thể. Việc xác định giá đất, giá nhà do Hiệp hội định giá và các định giá viên thực hiện.

Hiệp hội các Nhà thẩm định giá tài sản Hàn Quốc: Là tổ chức phi chính, hiện có 3.400 hội viên, kinh phí hoạt động của Hiệp hội được lấy từ nguồn kinh phí đóng góp của các hội viên. Mặc dù là tổ chức phi chính phủ nhưng tổ chức này thực hiện các công việc mang tính chất công ích và chịu sự giám sát của Bộ Đất đai, Giao thông và Hàng hải Hàn Quốc. Đây là cơ quan độc lập, do vậy các kết luận rất khách quan, thường được Nhà nước và nhân dân chấp nhận. Chủ tịch Hiệp hội được các thành viên bầu thông qua bỏ phiếu trực tiếp.

## c) Thu hồi đất và bồi thường khi nhà nước thu hồi đất

*Các trường hợp Nhà nước thu hồi đất*, Pháp Luật Đất đai Hàn Quốc quy định, Nhà nước có quyền thu hồi đất trong các trường hợp sử dụng đất để phát triển các dự án quốc phòng, an ninh; các dự án giao thông; trụ sở các cơ quan nhà nước, các dự án văn hóa, giáo dục, các dự án nhà nước và một số dự án công tư kết hợp....Chủ sở hữu đất đai được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.

*Nguyên tắc bồi thường*: Người thực hiện dự án đứng ra thực hiện bồi thường thiệt hại cho chủ sở hữu đất đai và tài sản gắn liền với đất. Trước khi khởi công dự án phải hoàn thành việc bồi thường cho từng chủ sở hữu; được thanh toán bằng tiền mặt, trừ khi không có quy định cụ thể; bồi thường thiệt hại được thực hiện riêng rẽ; các khoản thanh toán bồi thường được thực hiện một lần. Sau khi hoàn thành thỏa thuận bồi thường nếu có phát sinh lợi ích vẫn không được xem xét lại.<sup>15</sup>

### 2.4.4.3. Kinh nghiệm của Đài Loan

Nghĩa vụ của chủ sở hữu đất đai và sử dụng đất

#### a) Thuế nhà đất

Thuế nhà đất là loại thuế thu vào các loại đất xây dựng và nhà gắn với đất. Đối tượng nộp thuế: là chủ sở hữu nhà đất. Căn cứ tính thuế đối với đất là diện tích, giá đất công cáo và thuế suất; đối với nhà là giá trị nhà tính thuế và thuế suất

---

<sup>15</sup> Ban Chỉ đạo Trung ương về Tổng kết Nghị quyết Trung ương bảy ( khoá IX), *Báo cáo nghiên cứu khảo sát quản lý Đất đai Hàn Quốc*, 4. 2012

Thuế đất: Giá đất do cơ quan địa chính cấp thành phố/ huyện quy định theo nguyên tắc và phương pháp thị trường và giá công cáo, ổn định 3 năm;

Căn cứ giá đất công cáo, trong thời hạn 30 ngày, chủ đất phải kê khai giá trị đất tính thuế của mình, giá đất kê khai được phép từ 80 - 120% giá công cáo. Nếu không kê khai thì cơ quan thuế lấy 80% giá đất công cáo để làm căn cứ xác định giá trị đất tính thuế.

Về thuế suất, áp dụng 2 loại thuế suất, thuế suất đất làm nhà ở là 2%; Đất cho thuê 10%; đất bảo lưu công cộng 6%, vượt hạn mức thuế suất từ 10-55% chỉ làm 6 bậc diện tích.

Thuế nhà: Thuế nhà ở là loại thuế đánh vào giá trị nhà (bao gồm nhà ở và nhà cho thuê); đối tượng của thuế nhà ở là các loại phòng ốc gắn liền với đất đai và những vật kiến trúc làm gia tăng giá trị sử dụng của những phòng ốc đó. Phòng ốc là các vật kiến trúc gắn liền với đất dùng để kinh doanh, công tác hoặc cư trú. Vật kiến trúc làm tăng giá trị sử dụng của phòng ốc là những vật kiến trúc khác gắn liền với phòng ốc làm cho phòng ốc đó tăng thêm giá trị sử dụng. Những phòng ốc không sử dụng cũng phải nộp thuế nhà ở. Vật kiến trúc đột xuất cũng phải chịu thuế nhà ở, lan can có diện tích quá 1 mét và tường vây xung quanh nhà ở cũng phải chịu thuế nhà ở; Người nộp thuế nhà ở: người sở hữu, người có quyền thế chấp thì thu đối với người thế chấp, nhà đồng sở hữu thì thu đối với những người đồng sở hữu, trong số đó cử một người nộp thuế. Thuế suất đối với nhà dùng để ở thuế suất là 6%,

Ngoài thuế nhà đất, còn có thuế đất trống. Thuế đất trống là loại thuế đánh vào đất nền móng xây dựng tư nhân quá kỳ hạn mà chưa sử dụng, hoặc sử dụng ở mức độ thấp. Mục đích của việc đánh thuế đất trống là để thúc đẩy sử dụng đất đô thị, mà không phải vì mục đích tăng thu. Nói cách khác, mục đích về chính sách được coi trọng hơn là mục đích về tài chính.

Thuế đất trống bao gồm hai loại sau đây: một là đất trống thuần túy trong khu vực đã làm xong các công trình công cộng, pháp luật quy định thời hạn sử dụng, quá thời hạn đó mà vẫn chưa đạt đến mức độ đúng với yêu cầu thì cũng “xem là đất trống”. Đối với đất trống ở Đà Loan, ngoài việc thu thuế đất (thuế nhà đất) ra còn thu thuế đất trống theo “Điều lệ bình quân địa quyền” của Đà Loan quy định, đối với đất trống tư nhân, Chính phủ được xem xét tình hình phát triển xây dựng để phân vạch các khu vực định kỳ xây dựng, xây dựng thêm, cải tạo hoặc xây dựng lại, nếu quá hạn mà chưa xây dựng, xây dựng thêm, cải tạo hoặc xây dựng lại, thì thu thuế đất trống tăng thêm 2-5 lần mức thuế theo giá đất cơ bản đối với loại đất đó hoặc thu mua theo giá khai báo.

#### b) Thuế giá trị đất đai tăng thêm

Thuế giá trị đất đai tăng thêm là thuế đánh vào giá trị tăng lên của đất đai trong một thời gian nhất định hoặc được thực hiện khi người chủ đất chuyển dịch quyền sở hữu

hoặc người nhận quyền sở hữu hoặc người cầm cố khi chuyển dịch quyền sở hữu đất đai, hoặc khi xác lập quyền cầm cố có thời gian đã đủ 10 năm mà không trả được nợ.

Thuế giá trị gia tăng đất đai tăng thêm thực tế chia thành 2 loại:

- Thuế giá trị gia tăng đất đai tăng thêm khi chuyển dịch đất đai;
- Thuế giá trị gia tăng đất đai tăng thêm khi sang tên đất cầm cố đủ 10 năm không trả được nợ.

- Căn cứ tính thuế giá trị gia tăng đất đai là diện tích, giá trị tăng thêm của đất đai và thuế suất.

- + Giá trị đất đai tăng thêm của đất đai được xác định trên cơ sở giá bán đất trừ giá trị lúc chuyển dịch lần trước và chi phí cải tạo đất.

- + Thuế suất thuế giá trị gia tăng đất đai tăng thêm được quy định:

Chỉ có 01 thửa đất chuyển nhượng thuế suất ưu đãi 10% (khi sử dụng đất để ở trong phạm vi 300 m<sup>2</sup> đất thành thị hoặc 700 m<sup>2</sup> đất nông thôn, đời người 01 lần)

Giá trị tăng thêm ≤ 1 lần thì thuế suất là 20%;

Giá trị tăng thêm từ trên 1 đến 2 lần thuế suất là 30%;

Giá trị tăng thêm trên 2 lần thì thuế suất là 40%.

Ngoài ra, và chỉ được hưởng một lần trong cả đời.

- + Miễn giảm:

Sở hữu 20 năm giảm 20% thuế phải nộp;

Sở hữu 30 năm giảm 30% thuế phải nộp;

Vợ, chồng chia tách, sát nhập; tặng cho công cộng: Miễn thuế

Phương pháp tính toán tổng mức tăng giá đất đai ở Đà Loan như sau:

- Đối với đất đai chưa qua chuyển dịch sau khi định giá theo quy định, lấy giá trị chuyển dịch đất đai hiện hành đã trình báo làm chuẩn, phần vượt quá so với giá đất quy định ban đầu chính là tổng mức giá trị tăng thêm của đất đai.

- Đối với đất đai đã qua chuyển dịch sau khi định giá theo quy định ban đầu, lấy giá trị chuyển dịch đất đai hiện hành đã trình báo làm chuẩn, phần vượt quá so với giá đất chuyển dịch đã trình báo lần trước chính là tổng mức giá trị tăng thêm của đất đai.

- Đối với đất đai qua thừa kế, lấy giá trị chuyển dịch đất đai hiện hành đã trình báo làm chuẩn, phần vượt quá so với giá trị hiện hành của đất đai công cáo khi người để thừa kế chết, chính là tổng mức giá trị gia tăng đất đai. Nếu người để thừa kế chết trước có giá đất theo quy định lần đầu, thì lấy phần vượt quá mức giá trị đất đai công cáo hiện hành của thời điểm đăng ký bổ sung làm chuẩn.

- Khi tính tổng mức giá trị tăng thêm của đất đai theo các quy định trên đây, cần phải theo giá trị chuyển dịch hiện hành được trình báo để thu thập chỉ số vật

giá bán lẻ thông thường đã được công cáo trong vòng 1 tháng của thời đó để điều chỉnh giá đất quy định ban đầu hoặc giá trị hiện hành được trình báo của lần chuyển dịch trước.

- Công thức tính toán giá trị mức tăng giá đất đai tự nhiên: Tổng mức giá trị đất đai tăng tự nhiên = Giá trị chuyển dịch đất đai hiện hành đã trình báo - Giá đất quy định ban đầu hoặc giá trị hiện hành chuyển dịch đất đai lần trước đã trình báo x chỉ số vật giá/100 - (Chi phí cải tạo đất đai + phí thu lợi công trình + tổng chi phí quy hoạch lại đất đai phải chịu).

Trước năm 1994 thu thuế giá trị tăng thêm của đất đai vào đối tượng được bồi thường khi nhà nước thu hồi đất, từ năm 1994 trở đi bỏ thu thuế giá trị tăng thêm của đất đai vào đối tượng được bồi thường khi nhà nước thu hồi đất.

#### c) Thuế trước bạ

Thuế trước bạ là thuế phải nộp khi làm công chứng giấy tờ khế ước để mua bán bất động sản, trao đổi, tặng cho, chia tách hoặc nhận quyền sở hữu bất động sản, người nộp thuế trước bạ là người mua, nhận bất động sản; thuế suất đối với đất 1% trên giá trị chuyển dịch; nhà là 6% trên giá trị nhà chuyển dịch.

#### d) Thuế giao dịch từ nhà thứ 2 trở đi

Ngoài việc phải nộp thuế giá trị tăng thêm của đất đai như điểm a nêu trên, còn phải nộp thuế giao dịch:

- Mua và bán trong cùng 01 năm thuế suất 15%;
- Mua và bán trong 02 năm thuế suất 10%

#### Về giá đất

#### e) Giá đất Nhà nước

Nhà nước Đài Loan quy định 02 loại giá đất: Giá đất công cáo 3 năm 1 lần và giá công cáo hàng năm;

- Giá đất công cáo dùng để tính thuế giá đất. Loại giá cả này do nhà chức trách điều tra, xác định và cách 3 năm công bố một lần để thu thuế đất hàng năm.

Chủ sử dụng đất đăng ký giá đất, nhà chức trách căn cứ vào những tiêu chuẩn nhất định để xác định giá đất quy định cho thửa đất đó, sau đó công bố hình thành “Giá đất công cáo”.

- Giá công cáo hiện hành do Chính phủ tiến hành điều tra và định kỳ công bố hàng năm. Mục đích dùng để tính giá trị tăng thêm của đất đai, xác định tiêu chuẩn thuế giá trị tăng thêm của đất đai; Làm tiêu chuẩn thẩm định giá cả thông báo trong giao dịch đất đai. Khi phát sinh việc mua bán đất đai, hai bên mua bán đều phải tham khảo giá trị công cáo hiện hành để thông báo giá cả mua bán và nộp thuế giá trị gia



tăng đất đai. Nếu người sở hữu thông báo giá đất thấp hơn giá trị công báo hiện hành, thì nhà chức trách có thể mua đất đó bằng giá thông báo của người sở hữu.

Về tổ chức định giá bất động sản

Cục đất đai - Bộ Nội chính có trách nhiệm xác định giá bất động sản để tính thuế và xác định giá bất động sản tính tiền bồi thường.

Bộ Công nghiệp có trách nhiệm xác định giá bất động sản công nghiệp.

Cơ quan thuế có trách nhiệm xác định giá bất động sản hiện thời để tính thuế giá trị tăng thêm của đất đai.

Cục Quản lý tài sản quốc hữu- Bộ Tài chính có trách nhiệm xác định giá bất động sản cho thuê.

Về nguyên tắc và phương pháp định giá đất

Tại Đài Loan, nguyên tắc định giá giá bất động sản được xác định ngang bằng với giá thị trường và mục đích sử dụng tối ưu nhất. Việc định giá bất động sản áp dụng 4 phương pháp, gồm: phương pháp giá thành, phương pháp thị trường, phương pháp lợi ích (thu nhập) và phương pháp phân tích đầu tư phát triển đất (Phương pháp thặng dư).

Định giá bất động sản

Việc định giá bất động sản ở Đài Loan được thực hiện căn cứ theo giá chuyển nhượng bất động sản thực tế trên thị trường, không định giá theo mục đích sử dụng đất. Giá công cáo được quyết định bằng 80% giá bán bất động sản phổ biến trên thị trường và được sử dụng để tính thuế bất động sản.

- Kỳ định giá:

+ Đối với bất động sản để tính thuế được thực hiện 3 năm/lần (3 năm Công cáo 1 lần).

+ Định giá bất động sản để tính tiền bồi thường, tính thuế giá trị gia tăng, tiền thuê đất được thực hiện 1 năm/lần.

- Tổ chức định giá bất động sản

Chính quyền địa phương định kỳ 3 năm/lần sẽ tổ chức điều tra, thu thập giá bất động sản chuyển nhượng thực tế trên thị trường để quyết định và công cáo giá của từng bất động sản. Đây là mức giá để áp dụng tính nghĩa vụ thuế trong kỳ định giá.

- Giải quyết khiếu kiện về giá bất động sản

Trường hợp chủ sở hữu bất động sản không đồng ý với quyết định giá đối với bất động sản của mình chưa phù hợp với giá thị trường thì có thể kiến nghị với cơ quan định giá để giải quyết, trường hợp vẫn không chấp nhận thì có thể khởi kiện ra tòa án. Trong quá trình giải quyết khiếu kiện, chủ sở hữu bất động sản vẫn phải chấp hành các

chính sách của Nhà nước, nếu chủ sở hữu bất động sản thắng kiện sẽ được bồi thường giá trị bất động sản theo đúng giá trị thị trường.

g) Bồi thường khi nhà nước thu hồi đất

Thu hồi đất cho các công trình công cộng: Bồi thường giá trị đất theo giá công cáo hàng năm, trường hợp giá công cáo không phù hợp với giá thị trường thì chính quyền quận, thành phố quyết định thêm một tỉ lệ phần trăm căn cứ vào điều tra giá thị trường.

Thu hồi đất để cải tạo, phát triển đô thị thì phân chia giữa chủ đất và nhà nước theo mức chủ đất 40%, nhà nước 60%, trong đó làm công trình công cộng 30-40%, bán thu hồi vốn đầu tư hạ tầng đô thị 20 - 30%. Trường hợp chủ đất có diện tích dưới mức tối thiểu thì bồi thường bằng tiền.

Chính sách chung khi thu hồi đất là người bị thu hồi đất gắn với nhà ở thì được nhà nước chi trả tiền thuê nhà, được bán đất tái định cư (đối với trường hợp không áp dụng phân chia đất theo qui tắc 4/6)

*2.4.4.4. Kinh nghiệm của Thái Lan*

Thuế thu nhập cá nhân được tính 1% /năm theo tổng giá trị bất động sản chuyển nhượng (giá trị bất động sản được thẩm định giá tại thời điểm chuyển nhượng); thời gian tính thuế được áp dụng cho năm sử dụng đất còn lại (nếu sử dụng dưới 1 năm thì tính tròn là 1 năm và tối đa tính thuế là 10 năm). Pháp luật cũng có quy định các trường hợp được miễn, giảm thuế thu nhập cá nhân trong cá trường hợp: Nhận thừa kế theo pháp luật (huyết thống); bất động sản chuyển cho Nhà nước (Nhà nước thu hồi đất), công nhận quyền sở hữu đất trong trường hợp đất đã được sử dụng ổn định trên 10 năm; phân chia tài sản sau ly hôn hoặc nhập tài sản khi kết hôn, một số trường hợp do lỗi của Nhà nước mà nay xác lập lại quyền sở hữu.

Thuế thu nhập đặc biệt chỉ tính đối với bất động sản chuyển nhượng trong vòng dưới 5 năm kể từ khi nhận chuyển nhượng (mục tiêu chống đầu cơ về đất đai) và được tính bằng 3% /năm tổng giá trị bất động sản chuyển nhượng và cũng được tính theo năm sử dụng đất còn lại.

Phí, lệ phí về đăng ký đất đai

- Đăng ký đất đai không có tài sản (lệ phí là 50 Baht ~ 35 nghìn đồng);
- Đăng ký đất đai có tài sản được thực hiện các giao dịch như: chuyển nhượng, thế chấp, tặng cho,... (lệ phí là 2% tổng giá trị tài sản);
- Đăng ký đất đai có tài sản nhưng không được thực hiện các giao dịch như: chuyển nhượng, thế chấp, cho, tặng... (lệ phí là 50 Baht ~ 35 nghìn đồng).

- Các trường hợp được miễn, giảm lệ phí:
- + Miễn phí đối với trường hợp đăng ký đất có mục đích công cộng, đất công;
- + Giảm phí trong trường hợp đăng ký, chuyển mục đích, chuyển nhượng... khi có quyết định của cơ quan có thẩm quyền hoặc trong trường hợp đất, bất động sản bị ảnh hưởng bởi thiên tai;
- + Hoàn phí khi thu phí sai hoặc khi có quyết định của tòa án.

#### 2.4.4.5. Kinh nghiệm của Indonexia

Quá trình thu hồi đất thực hiện theo các bước: lập dự án, chuẩn bị thu hồi đất, thu hồi đất, giao đất, giám sát và đánh giá.

Bước chuẩn bị thu hồi đất tương đối quan trọng. Sau khi dự án do chủ đầu tư lập phải công bố công khai về mục tiêu, phạm vi, địa điểm Dự án. Khảo sát sơ bộ về địa điểm thực hiện dự án. Tham vấn nhân dân về Dự án. Nếu các chủ sở hữu đất đồng ý thì Chính quyền chấp thuận đại điểm. Nếu chủ sở hữu không đồng ý thì khiếu nại lên chính quyền địa phương. Nếu chính quyền địa phương bác bỏ đơn khiếu nại thì phải ra quyết định về thỏa thuận địa điểm. Nếu chủ sở hữu không đồng ý có thể khởi kiện lên toàn địa phương và tòa tối cao.

Dựa trên quyết định địa điểm của Chính quyền địa phương. Giám đốc cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh thực hiện việc giao đất cho Dự án theo các bước: Thông báo công khai về Dự án; Xác định mốc giới thu hồi đất và xác định diện tích đất; Định giá đất theo chuyên gia định giá độc lập (giá xác định này được dùng để thực hiện bồi thường); Thỏa thuận và thực hiện bồi thường.

Nhà nước thực hiện bồi thường thiệt hại do thu hồi đất đối với các tài sản sau: Đất; Cây trồng; Công trình xây dựng; Khoảng không trên và dưới lòng đất; Các công trình, vật liệu gắn liền với đất; Các thiệt hại khác có giá trị.

Về hình thức bồi thường: tiền, đất, tái định cư, cổ phần và các dạng bồi thường khác theo thỏa thuận (Cash; Replacement land; Resettlement; Share; Other kinds of compensation based on agreement).

Trong vòng 14 ngày nếu người có đất bị thu hồi không đồng ý có thể khởi kiện lên Tòa án địa phương. Trong vòng 30 ngày Tòa án địa phương đưa ra quyết định. Nếu người có đất bị thu hồi vẫn không đồng ý thì có thể khởi kiện lên toàn tối cao. Phán quyết của Tòa án tối cao là phán quyết cuối cùng.<sup>16</sup>

Quyền sở hữu đất của Indonesia cũng chỉ được thế chấp tại các ngân hàng Indonesia và ngân hàng nước ngoài được phép hoạt động tại Indonesia. Không cho phép thế chấp tại ngân hàng nước ngoài.

<sup>16</sup> Đỗ Đức Đôi Tổng cục Quản lý đất đai, Dự án VILAP, 2012, *Báo cáo nghiên cứu, quản lý đất đai ở Philipin*

#### **2.4.2. Những bài học rút ra cho Việt Nam**

Hầu hết các quốc gia trên thế giới, dù quy định chế độ sở hữu đối với đất đai khác nhau, đều có xu hướng ngày càng tăng cường vai trò quản lý của Nhà nước đối với đất đai. Xu thế này phù hợp với sự phát triển ngày càng đa dạng của các quan hệ kinh tế, chính trị theo xu thế toàn cầu hoá hiện nay. Mục tiêu của mỗi quốc gia là nhằm quản lý chặt chẽ, hiệu quả tài nguyên trong nước, tăng cường khả năng cạnh tranh để phục vụ cao nhất cho quyền lợi của quốc gia, đồng thời có những quy định phù hợp với xu thế mở cửa, phát triển, tạo điều kiện để phát triển hợp tác đầu tư giữa các quốc gia thông qua các chế định pháp luật thông thường, cởi mở nhưng vẫn giữ được ổn định về an ninh kinh tế và an ninh quốc gia.

Các quốc gia đều có nhu cầu lấy đất phục vụ cho mục đích công cộng (bao gồm cả mục đích quốc phòng, an ninh) như xây dựng công sở, công trình hạ tầng kỹ thuật và xã hội... Tại các đô thị, chính quyền còn có nhu cầu gom các thửa đất nhỏ thành khu đất rộng lớn để phát triển đô thị theo quy hoạch. Do đó Hiến pháp các nước đều trao cho Nhà nước quyền lực “tước đoạt” có bồi thường các tài sản nhà đất tại những nơi cần thiết để phục vụ cho các mục đích nói trên. Quyền lực này tại nhiều nước có cách gọi khác nhau, như “quyền lực tối cao” ở Hoa Kỳ, Philippines; quyền “trung mua” ở Anh, New Zealand; quyền “truat hữu” ở Pháp, Tây Ban Nha; quyền “trung thu, trung dụng” ở Trung Quốc. Phạm vi sử dụng quyền tước đoạt được pháp luật giới hạn rất thận trọng vì động chạm đến quyền sở hữu tư nhân, vốn là nền móng của kinh tế thị trường.

Mô hình vận hành của chế độ dự trữ đất các nước có thể phân thành ba loại: Mô hình do thị trường chủ đạo; mô hình do chính quyền chủ đạo và mô hình kết hợp chính quyền và thị trường. Theo kinh nghiệm của Trung Quốc, hai mô hình sau vận hành thông suốt hơn<sup>5</sup>. Để thực hiện dự trữ đất, năm 1979 Công ty Đất đai Hàn Quốc (KLC) được thành lập. Năm 1980, Ủy ban Phát triển và Cung ứng đất đai Hồng Kông (LDSC) ra đời. Tại Trung Quốc, Trung tâm Phát triển đất thành phố Thượng Hải được thành lập từ năm 1997. Đến nay Trung Quốc có hơn 2.000 trung tâm phát triển đất/trung tâm dự trữ đất tại các đô thị và các huyện.

Mô hình Công ty Đất đai Hàn Quốc (năm 2000 đổi tên thành Công ty Đất đai và Nhà ở Hàn Quốc), thành lập một công ty quốc gia về nhà đất có chi nhánh tại các tỉnh, thành phố. Đây là doanh nghiệp chủ yếu làm dịch vụ dự trữ đất nói chung (đền bù giải phóng mặt bằng, trang bị hạ tầng, quản lý, đấu giá đất dự trữ) và phát triển nhà ở giá rẻ (kể cả nhà ở xã hội) theo đặt hàng của Nhà nước. Lợi thế của công ty quốc gia là có tính độc lập, tự chủ và tính chuyên nghiệp cao, tích lũy được kinh nghiệm của cả nước, có khả năng tập trung kịp thời nhân lực và tài lực vào nơi cần thiết, nhờ đó công tác thu hồi đất được thực hiện nhanh và hiệu quả.

Khi có dự án phát triển hạ tầng, giá trị tài sản nhà đất trong khu vực được tăng lên, kéo theo sự gia tăng của thuế tài sản. Tài trợ qua gia tăng thuế (do Bang California khởi xướng năm 1952, nay đã được áp dụng rộng rãi tại các đô thị nhỏ và vừa ở Hoa Kỳ) là phương thức tạo vốn cho các dự án đầu tư hạ tầng bằng cách “vay phân gia tăng của thuế tài sản trong tương lai” nhờ có hạ tầng mới để tạm ứng vốn cho dự án. Cụ thể là khi được chính quyền bảo lãnh, chủ đầu tư dự án hạ tầng vay tiền ngân hàng để thực hiện dự án, rồi trả nợ dần bằng tiền thu hồi phân gia tăng của thuế tài sản trong một số năm tại khu vực chịu tác động của dự án.

Để tài trợ cho dự án đầu tư hạ tầng giao thông như đại lộ, đường sắt đô thị, phương thức “thu hồi giá trị” rất có hiệu quả. Tương tự như phương thức tài trợ qua gia tăng thuế, phương thức này cũng thu hồi một phần lợi ích mà các chủ tài sản khu vực hai bên đường được hưởng nhờ có dự án, thế nhưng không chỉ thông qua thuế tài sản mà còn trích từ tiền bán và cho thuê bất động sản, phí đỗ xe, phụ thu khi cấp giấy phép kinh doanh... Như vậy, có thể xem tài trợ qua gia tăng thuế là một dạng đặc thù của phương thức thu hồi giá trị. Hoa Kỳ áp dụng rộng rãi phương thức thu hồi giá trị để phát triển các khu đô thị mới theo định hướng giao thông công cộng, hay cải tạo các khu trung tâm thương mại. Tuy vậy, việc áp dụng phương thức thu hồi giá trị cũng bị hạn chế tại những nơi cử tri không ủng hộ tăng thuế tài sản, vì vậy cần tìm thêm phương thức huy động bổ sung.

Quy luật tất yếu về vốn hóa đất công, tài sản công tại các nước có nền kinh tế chuyển đổi. Tại tất cả các nước có nền kinh tế chuyển đổi từ bao cấp sang thị trường, tức là các nước xã hội chủ nghĩa cũ đã quyết định vận hành cơ chế thị trường, đều xảy ra một quá trình chuyển một phần rất lớn đất công, tài sản công từ khu vực nhà nước sang khu vực tư nhân. Đây là một quá trình mang tính tất yếu vì trong một nền kinh tế bao cấp thì đất đai và hầu hết các tài sản trên đất đều thuộc sở hữu toàn dân, khi vận hành nền kinh tế thị trường thì Nhà nước từ chức năng chỉ huy tập trung chuyên sang chức năng điều tiết thị trường bằng chính sách nên một phần lớn đất công và tài sản công gắn liền với đất được chuyển bằng nhiều cách từ khu vực nhà nước sang khu vực ngoài nhà nước để sử dụng vào đầu tư phát triển.

Quá trình chuyển đổi đất công và tài sản công gắn liền như vậy gọi là quá trình chuyển đất công và tài sản công thành tiền để thu hồi vốn về ngân sách nhà nước, hay còn gọi là quá trình vốn hóa đất công và tài sản công. Các hình thức vốn hóa đã được thực hiện ở Việt Nam gồm có: một là “đổi đất lấy hạ tầng” hay còn có tên chữ là “sử dụng quỹ đất để phát triển hạ tầng” và nay được ẩn dưới tên “dự án BT”; hai là “giao đất công để thực hiện các dự án đầu tư” và “bán tài sản công” khi Nhà nước không còn

nhu cầu sử dụng; ba là “cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước”, trong đó tài sản của doanh nghiệp bao gồm cả đất công và tài sản công gắn liền.

Nếu quá trình vốn hóa này không được quản lý chặt chẽ thì luôn gắn với tham nhũng phần giá trị chênh lệch giữa giá trị do Nhà nước xác định và giá trị thị trường. Nếu thể chế vốn hóa chặt chẽ, cơ quan nhà nước có độ liêm chính cao thì tham nhũng khó len chân vào. Quá trình chuyển đất công, tài sản công từ khu vực nhà nước sang khu vực ngoài nhà nước xảy ra như một quy luật tất yếu tại tất cả các nước xã hội chủ nghĩa cũ, nhưng quá trình này có gắn với tham nhũng hay không lại không mang tính tất yếu. Tại một số nước xã hội chủ nghĩa cũ ở Đông Âu như Ba Lan, Tiệp Khắc, Hungari, v.v. người ta đã không chế được tham nhũng trong quá trình vốn hóa này. Ngược lại, ở một số nước khác lại không ngăn chặn được tình trạng một phần khá lớn giá trị vốn hóa được chuyển không chính thức vào túi tư nhân.

Khi mới bắt đầu tìm tòi phương thức huy động tài chính từ đất, các nhà hoạch định chính sách thường nghĩ đến việc thu hồi trực tiếp một phần giá trị đất đai được gia tăng nhờ tác động của dự án hạ tầng, bằng cách thu của các chủ tài sản trong khu vực hưởng lợi một khoản phí (Anh và Hoa Kỳ gọi là “phí cải thiện”, Ba Lan gọi là “phí cận kề”). Tuy ý tưởng rõ ràng nhưng việc thực hiện lại gặp nhiều vướng mắc, vì rất khó đánh giá phần chênh lệch giá của từng tài sản trước và sau khi có hạ tầng. Rất nhiều kết quả đánh giá phần chênh lệch đó của các chuyên gia bị dân khiếu nại và bị tòa án hành chính bác bỏ vì thiếu cơ sở. Mặt khác, chính quyền chỉ thu về được một khoản tiền quá ít so với vốn đầu tư hạ tầng đã bỏ ra, vì vậy rất ít quốc gia thu phí cải thiện. Trước thực trạng đó, người ta tìm cách thu gián tiếp thông qua thuế tài sản, vì biến động của sắc thuế này trước và sau dự án hạ tầng cũng thể hiện sự biến động tương ứng giá trị tài sản nhà đất.

Các công cụ thuế, phí được các nước áp dụng hết sức đa dạng và linh hoạt để khai thác và điều tiết các nguồn thu từ đất đai, bao gồm cả các công cụ điều tiết chung, và công cụ trực tiếp, gián tiếp. Đây là các công cụ quan trọng mà nhà nước không thể bỏ qua. Vì vậy cần đưa vào xem xét khả năng áp dụng của từng loại cho phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh của Việt Nam trong thời gian tới.

Tại nhiều nước, thuế tài sản là loại thuế đánh vào giá trị của tài sản nhà đất, tạo lập nguồn thu ổn định cho ngân sách địa phương. Mức thuế hàng năm không lớn, chỉ khoảng mấy phần nghìn giá trị nhà đất, vì vậy còn gọi là “thuế phần nghìn”. Ý nghĩa của thuế tài sản là người nộp thuế phải chi trả cho việc quản lý vận hành hệ thống hạ tầng và nhiều dịch vụ công cộng đã góp phần tạo ra giá trị tài sản nhà đất nhưng không thu phí như hè đường, cây xanh, chiếu sáng công cộng... Thuế tài sản

còn là công cụ để Nhà nước đảm bảo công bằng xã hội, thông qua điều tiết thu nhập của tầng lớp có nhiều tài sản nhằm giúp đỡ người nghèo không có nhà và các khu vực thiếu hạ tầng. Thuế tài sản được áp dụng tại nhiều nước đang phát triển ở châu Á như Nepal, Bangladesh, Ấn Độ, Philippines, Indonesia, Cambodia...

Hệ thống thuế là một bộ phận gắn liền với sự hình thành và phát triển của nhà nước và là nguồn thu quan trọng đóng góp chủ yếu cho ngân sách nhà nước của mọi quốc gia trên thế giới. Mỗi quốc gia tùy thuộc vào những mục tiêu, chính sách của mình sẽ có những sắc thuế, chính sách thu thuế khác nhau trên những đối tượng chịu thuế khác nhau. Đối với đất đai, trong cuốn “Của cải của các dân tộc” Adam Smith đã chỉ ra rằng nguồn lực đến từ đất đai và thuế đất đóng vai trò rất quan trọng trong sự phát triển của một quốc gia. Tiếp theo sau đó Henry George đã đưa ra nhiều cải cách về lý luận kinh tế - chính trị học đối với thuế đất trong tác phẩm rất nổi tiếng “Sự tiến bộ và nghèo đói” (1879), trong đó có nguyên lý thuế đất đánh trên giá trị đất đai. Những nghiên cứu về lý thuyết địa tô của George đã đặt nền móng cho các quốc gia xây dựng và triển khai hệ thống thuế đất đai và bất động sản. Ở đây có sự tách biệt giữa một bên là giá trị của tài sản do người sở hữu đất tạo ra, giá trị sẵn có trong tự nhiên của đất đai và giá trị đất đai mà xã hội mang lại. Theo lý thuyết này, địa tô là phần giá trị của đất không được tạo ra bởi người sở hữu đất. Người sở hữu đất có thể đầu tư vào cải thiện đất, xây dựng các công trình nằm trên đất, cơ sở hạ tầng và do đó làm tăng giá trị của đất. Tuy nhiên, phần lớn giá trị của đất lại không đến từ hoạt động đầu tư của chủ sở hữu mà đến từ giá trị về mặt địa điểm của đất. Đất cung cấp một vị trí và không gian để các hoạt động kinh tế diễn ra trên đó. Với nguồn cung giới hạn, diện tích đất trên đầu người sẽ dần giảm xuống cùng với sự gia tăng dân số, dẫn tới đất ngày càng trở nên khan hiếm và giá đất sẽ có xu hướng tăng trong dài hạn. Thêm vào đó, sự phát triển kinh tế luôn kéo theo sự phát triển của cơ sở hạ tầng, cũng dẫn tới việc giá đất sẽ ngày càng tăng do các mảnh đất ở vị trí tốt sẽ giúp người sở hữu khai thác được các lợi ích từ cơ sở hạ tầng công cộng tốt hơn. Tất cả các yếu tố trên, bao gồm xu hướng gia tăng dân số, đầu tư cơ sở hạ tầng công cộng, nguồn cung cố định của đất, đều là các yếu tố dẫn đến giá trị của đất ngày càng gia tăng mà không xuất phát từ các nỗ lực cải thiện đất của người sở hữu. Và vì vậy người nắm giữ đất chỉ nên sở hữu những thành quả do họ đầu tư cải tạo trên đất còn địa tô cần phải thuộc về sở hữu xã hội, hay nói cách khác cần có thuế để nhằm tái phân phối lợi ích công bằng cho những cá nhân khác. Henry George đánh giá nguồn thu thuế đất có xu hướng tăng và thậm chí có thể thay thế các loại thuế khác. Vai trò của thuế đất thể hiện ở những điểm sau:

- Giúp tăng nguồn thu cho ngân sách nhà nước;
- Hạn chế đầu cơ, tích trữ đất đai: Hoạt động đầu cơ đất xuất phát từ kỳ vọng của người mua về giá cả của đất sẽ tăng liên tục trong tương lai, do sự gia tăng liên tục

của dân số và tăng trưởng kinh tế. Kỳ vọng này thúc đẩy người dân tích trữ đất như một biện pháp tích lũy của cải, khiến có nhiều mảnh đất không được đưa vào sản xuất mà chỉ được giữ để đợi tăng giá và bán lại. Khi có thuế đất, các động lực này sẽ không còn do khoản chênh lệch giá trị này đã bị đánh thuế, và do đó thuế đất sẽ thúc đẩy người dân đầu tư, cải thiện đất thay vì tích lũy đất để đợi tăng giá;

- Đảm bảo công bằng về quyền tiếp cận đất đai: thuế đất đai góp phần phân phối lại địa tô cho các cá nhân khác trong xã hội đảm bảo không để tình trạng bất bình đẳng do quyền tư hữu đất gây ra;

Kinh nghiệm đánh thuế đất trên thế giới

Các quốc gia trên thế giới đều có quy định đối tượng chịu thuế là nhà ở, đất ở, đất sử dụng vào các mục đích kinh doanh, sản xuất... mặc dù tên gọi của các sắc thuế ở mỗi quốc gia dưới tên gọi Thuế tài sản, thuế bất động sản, thuế đất, thuế sử dụng đất nhưng nhìn chung đều là những khoản thu trong quá trình sử dụng đất. Có khoảng hơn 30 quốc gia bao gồm cả các nước đang phát triển đã và đang sử dụng một vài dạng thuế đất (Bird and Slack, 2004; Dye and England, 2010; McCluskey and Franzsen, 2005; Milan et al., 2016). Thuế đất đa dạng ở thuế suất, thẩm quyền quyết định mức thuế suất và đối tượng chịu thuế, ở một số nước chính quyền trung ương quy định thuế suất và áp dụng cho toàn bộ đất nước nhưng cũng có nước chính quyền địa phương được phân cấp quy định mức thuế suất riêng.

Tại một số quốc gia châu Á như tại Hàn Quốc, đất ở được áp mức thuế giao động từ 0,2 - 0,5%, đất xây dựng sân golf và khu du lịch hạng sang là 4%. Cũng như vậy, tại Đài Loan, thuế đất cũng được quy định đánh thuế trên từng loại đất, diện tích khác nhau từ 0,2% - 5%. Tại Philippine, quy định các loại nhà ở, đất ở, đất xây dựng công trình với thuế suất 2% tại Manila và 1% ở các khu vực khác. Indonesia áp thuế 0,5% đối với nhà, đất có giá trị vượt 8.000.000 Rp (gần 600 USD).

Tại Trung Quốc, thuế sử dụng đất đánh trên đất đô thị và được xem là một loại thuế tài nguyên và được phân loại theo quy mô đô thị (thành phố lớn, thành phố cỡ vừa, thành phố nhỏ...), thuế suất tính theo đơn vị trên mỗi mét vuông đất.

Tại Mỹ, người sở hữu nhà tính từ khi bắt đầu sở hữu phải đóng thuế đất cho địa phương. Quy định đánh thuế này sẽ phụ thuộc vào các tiểu bang với các mức thuế suất khác nhau. Đặc biệt áp mức thuế suất cao đối với những khu vực có giá trị bất động sản cao như New York với mức thuế suất lên tới 3%. Đây được coi là khoản thu chính của ngân sách tại nhiều địa phương dùng để chi các phúc lợi xã hội, công trình công cộng...



## **CHƯƠNG 3: PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU**

### **3.1. Cách tiếp cận nghiên cứu**

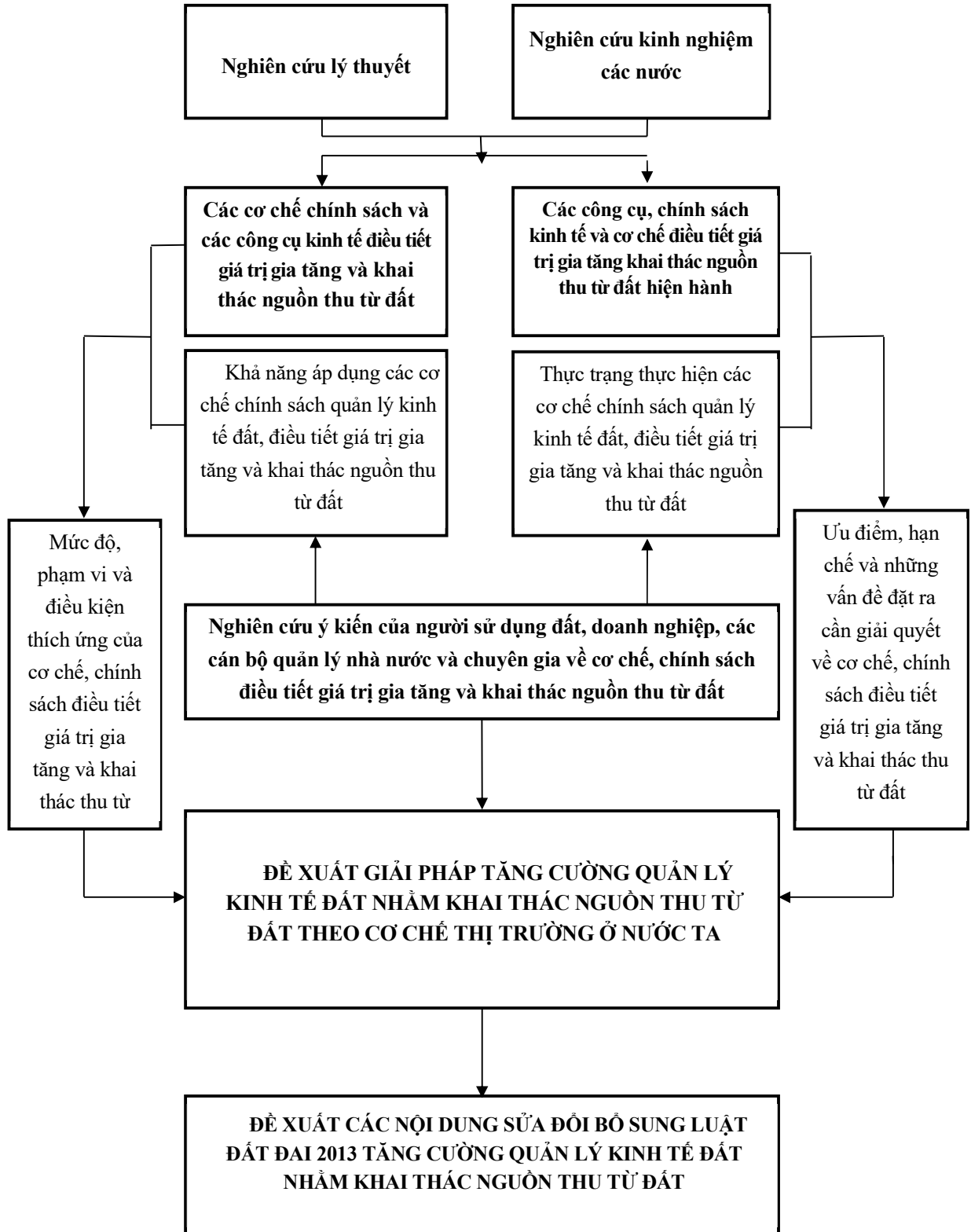
- *Từ lý luận đến thực tế*: Đề tài tiến hành nghiên cứu cơ sở khoa học về kinh tế đất, các chính sách và công cụ quản lý nhà nước về kinh tế đất và khai thác nguồn thu từ đất phục vụ cho phát triển kinh tế xã hội ở nước ta; nghiên cứu kinh nghiệm các nước trên thế giới về quản lý kinh tế đất, điều tiết giá trị gia tăng và khai thác thu từ đất, từ đó tìm ra được các luận cứ khoa học về quản lý kinh tế đất, các chính sách kinh tế và công cụ quản lý nhà nước về kinh tế đất và huy động nguồn thu từ đất.

- *Lấy thực tiễn để kiểm định và điều chỉnh lý thuyết* (sử dụng các bằng chứng thực tiễn để kiểm nghiệm sự thích ứng, sự phù hợp của cơ sở lý thuyết): Đề tài khảo sát điều tra để thu thập số liệu thực tế, so sánh số liệu thực tế với cơ sở lý thuyết để xem xét tính phù hợp cũng như xem xét những điều kiện của Việt Nam để có thể vận dụng những giải pháp tăng cường quản lý nhà nước về kinh tế đất nhằm khai thác các nguồn thu từ đất ở nước ta trong thời gian tới.

- *Từ tổng quát đến chi tiết: thông qua ứng dụng trên thực tế để kiểm nghiệm đề xuất*: Các ý kiến đề xuất sẽ được lấy ý kiến kiểm chứng từ các cơ quan và cán bộ thuộc các bộ ngành Trung ương sau đó triển khai xuống địa phương để kiểm chứng trực tiếp bằng các cán bộ và người dân tại địa phương. Đó là phương thức tiếp cận từ cơ sở lý thuyết, các số liệu, dữ liệu, các bằng chứng thực tế để đề xuất các kiến nghị bổ sung sửa đổi Luật Đất đai 2013 một cách phù hợp và đi vào cuộc sống khi Luật có hiệu lực thực thi trên thực tế.

Có thể khái quát cách tiếp cận nghiên cứu của đề tài này qua mô hình sau:

## MÔ HÌNH TIẾP CẬN NGHIÊN CỨU



## **3.2. Phương pháp nghiên cứu, kỹ thuật sử dụng:**

### **3.2.1. Nghiên cứu tại bàn:**

Phương pháp khảo cứu tài liệu: Thu thập, nghiên cứu các công trình nghiên cứu có liên quan đã được thực hiện ở trong nước và nước ngoài. Thông qua việc tổng hợp, phân tích và so sánh kinh nghiệm quốc tế để làm rõ cơ sở lý thuyết của nội dung quản lý kinh tế, các chính sách kinh tế và công cụ quản lý nhà nước về kinh tế đất; tổng kết kinh nghiệm quốc tế về nội dung quản lý, chính sách kinh tế và các công cụ quản lý nhà nước về kinh tế đất, những bài học kinh nghiệm rút ra và những khuyến nghị áp dụng cho Việt Nam. Đồng thời phương pháp khảo cứu tài liệu cũng được sử dụng để thu thập các số liệu thứ cấp về: thực trạng chính sách và công cụ quản lý kinh tế đất trong hệ thống luật pháp ở nước ta những năm qua; thực trạng quản lý kinh tế đất, các chính sách và công cụ quản lý kinh tế đất theo cơ chế thị trường ở nước ta.

### **3.2.2. Nghiên cứu định tính:**

- Phương pháp tham vấn chuyên gia được sử dụng trong nhiều khâu. Trước hết trong việc thiết lập các mẫu phiếu điều tra khảo sát. Tiếp đó, được sử dụng trong việc xác định từ cơ sở lý thuyết của nội dung quản lý kinh tế, các chính sách kinh tế và công cụ quản lý nhà nước về kinh tế đất đến việc đánh giá thực trạng quản lý kinh tế đất và khai thác nguồn thu từ đất ở nước ta; xác định cơ chế phân chia lợi ích, cơ chế chính sách thu hồi đất, đề xuất chính sách thuế điều tiết. Đồng thời ý kiến chuyên gia còn được sử dụng để hoàn thiện báo cáo tổng hợp của đề tài; để triển khai ứng dụng kết quả nghiên cứu.

Đối tượng tham vấn là các nhà quản lý, các chuyên gia trong lĩnh vực kinh tế, kinh tế đất, kinh tế bất động sản, quản lý, quản lý đất đai, kinh tế đô thị, quy hoạch đô thị,... các nhà khoa học trong lĩnh vực.

- Phương pháp tọa đàm, thảo luận nhóm:

Đề tài tổ chức các cuộc tọa đàm, thảo luận nhóm với sự tham gia của các nhà quản lý, các chuyên gia, các doanh nghiệp, một số tọa đàm có cả người sử dụng đất. Các nội dung tọa đàm, thảo luận nhóm tập trung vào:

- (1) Nội dung của kinh tế đất
- (2) Vai trò của Nhà nước trong quản lý kinh tế đất
- (3) Nội dung quản lý nhà nước về kinh tế đất trong chế độ sở hữu toàn dân về

đất đai: Quản lý giá đất và định giá trong các quan hệ kinh tế đất; Xác lập cơ chế kinh tế trong các quan hệ về giao đất, cho thuê đất, thu hồi và chuyển đổi mục đích sử dụng đất; Điều tiết cung cầu, giá cả và quản lý giao dịch trong thị trường quyền sử dụng đất; Các công cụ kinh tế trong quản lý nhà nước về kinh tế đất; Quản lý hệ thống thông tin kinh tế đất.

- (4) Khai thác nguồn thu từ đất trong quản lý nhà nước về kinh tế đất: Nguồn thu từ thực hiện quyền sử dụng đất; Nguồn thu từ điều tiết giá trị tăng thêm do đầu tư hạ tầng, thay đổi qui hoạch và chuyển đổi mục đích sử dụng đất;
- (5) Kinh nghiệm của các nước trên thế giới về quản lý kinh tế đất, điều tiết giá trị gia tăng và khai thác thu từ đất và bài học rút ra cho Việt Nam: Kinh nghiệm sử dụng các công cụ khai thác và điều tiết giá trị tăng thêm từ đất của các nước; Kinh nghiệm quản lý và pháp Luật Đất đai nhóm nước phát triển; kinh nghiệm của nhóm các nước đang phát triển có nền kinh tế chuyển đổi trong 20 năm trở lại đây
- (6) Thực trạng quản lý nhà nước về giá đất và tác động của chính sách giá đất đến khai thác nguồn thu từ đất: Quản lý nhà nước về giá đất; Tác động của chính sách giá đất đến khai thác nguồn thu từ đất;
- (7) Thực trạng chính sách kinh tế trong quản lý những thay đổi quan hệ về đất đai: Chính sách kinh tế trong giao đất; Chính sách kinh tế trong cho thuê đất; Chính sách kinh tế trong thu hồi và bồi thường khi thu hồi đất;
- (8) Thực trạng thực hiện các chính sách và công cụ thuế, phí, lệ phí trong quản lý nhà nước về kinh tế đất: Chính sách thuế trong sử dụng đất; Chính sách phí và lệ phí đối với các quan hệ sử dụng đất;
- (9) Tác động của quản lý nhà nước về thị trường quyền sử dụng đất đến khai thác nguồn thu từ đất
- (10) Thực trạng quản lý hệ thống thông tin kinh tế đất và tác động đến khai thác nguồn thu từ đất
- (11) Đánh giá chung về tồn tại, hạn chế trong quản lý kinh tế đất làm có ảnh hưởng đến khai thác các nguồn thu từ đất ở nước ta hiện nay
- (12) Phương hướng, quan điểm tăng cường quản lý nhà nước về kinh tế đất nhằm khai thác các nguồn thu từ đất theo cơ chế thị trường ở nước ta trong thời gian tới
- (13) Một số giải pháp tăng cường quản lý nhà nước về kinh tế đất nhằm khai thác các nguồn thu từ đất theo cơ chế thị trường ở nước ta trong thời gian tới: Quản lý giá đất theo giá trị thị trường; Sử dụng cơ chế thị trường xác

định giá đất thông qua đấu giá; Tăng cường công cụ thuế đất theo cơ chế thị trường; Chính sách thu hồi và bồi thường khi thu hồi đất đảm bảo phân chia hài hoà lợi ích giữa các bên và tăng cường nguồn thu từ đất; Quản lý hệ thống thông tin về kinh tế đất;

- (14) Kiến nghị sửa đổi các công cụ, chính sách pháp luật tăng cường quản lý nhà nước về kinh tế đất nhằm khai thác các nguồn thu từ đất theo cơ chế thị trường ở nước ta trong thời gian tới: Kiến nghị sửa đổi về công cụ giá đất theo cơ chế thị trường; Sửa đổi quy định về định giá đất cụ thể và cơ quan định giá; Sửa đổi các quy định để điều tiết giá trị gia tăng từ đất; Sửa đổi quy định về thu hồi và bồi thường khi thu hồi đất

Phương pháp tọa đàm, thảo luận nhóm cũng được thực hiện để lấy ý kiến của các chuyên gia, các nhà khoa học về các báo cáo của đề tài.

### ***3.2.3. Thu thập thông tin nghiên cứu định lượng:***

- Phương pháp điều tra khảo sát.

Đề tài sử dụng phương pháp điều tra khảo sát nhằm mục đích: Lấy ý kiến các đối tượng tác động là người dân (người sử dụng đất) và các cán bộ quản lý trong lĩnh vực đất đai ở một số tỉnh đại diện cho các vùng của đất nước về mức độ đồng thuận đối với các đề xuất sửa đổi những vấn đề về kinh tế trong Luật Đất đai 2013 nhằm huy động các nguồn thu từ đất theo cơ chế thị trường ở Việt Nam.

Phương pháp điều tra khảo sát phải đảm bảo yêu cầu: Cơ sở dữ liệu điều tra phải đảm bảo tính chính xác, bao quát đại diện và phù hợp với các tiêu chuẩn khác về điều tra thống kê: thông tin thu thập được phản ánh chính xác. Việc điều tra phải được tiến hành một cách khoa học, phù hợp với điều kiện thực tiễn và đáp ứng các yêu cầu kỹ thuật về điều tra thống kê.

#### *Đối tượng điều tra:*

Đối tượng điều tra bao gồm: các đối tượng tác động là người dân (người sử dụng đất) và các cán bộ quản lý trong lĩnh vực đất đai ở một số tỉnh đại diện cho các vùng của đất nước.

Song song với quá trình điều tra, khảo sát, đề tài thực hiện phỏng vấn sâu đối với một số cán bộ làm công tác quản lý nhà nước về đất đai ở cấp trung ương và địa phương; một số doanh nghiệp (nhà đầu tư), người dân và một số chuyên gia trong lĩnh vực này.

*Nội dung điều tra, phỏng vấn:* gồm 3 phần chính:

- Thông tin mở đầu: Nội dung phần này bao gồm phần giới thiệu mục đích, ý nghĩa của nghiên cứu.
- Thông tin chính về các phát biểu: Trong phần này nêu lên những khuyến nghị sửa đổi những vấn đề kinh tế trong Luật Đất đai năm 2013 nhằm ghi lại mức độ đồng thuận của người trả lời. Các nội dung cụ thể bao gồm:
  - Kiến nghị sửa các điều luật về sử dụng công cụ giá đất theo cơ chế thị trường: Bỏ quy định khung giá, xây dựng bảng giá và giá đất cụ thể phản ánh đúng giá trị thị trường của đất đai; Quy định chế tài bắt buộc việc đăng ký giá và quản lý giá đất cụ thể; Giao trách nhiệm định giá cho một tổ chức độc lập, bỏ nhiệm vụ định giá của UBND tỉnh, bỏ Hội đồng thẩm định giá; HĐND cấp tỉnh xác định tỷ lệ giảm giá khi thực hiện các nghĩa vụ tài chính về đất đai áp dụng cho các đối tượng ưu tiên;
  - Kiến nghị Bổ sung thêm quy định về Thuế đất trong chương tài chính đất đai: Kiến nghị bổ sung quy định về Thuế điều tiết giá trị gia tăng giữa giá mua và giá bán; kiến nghị bổ sung Thuế điều tiết giá trị gia tăng do thay đổi các điều kiện của đất đai; Kiến nghị sửa Sửa đổi, bổ sung quy định về sử dụng đất phụ cận các dự án đầu tư; kiến nghị bổ sung các điều luật Điều tiết giá trị tăng thêm từ đất đối với các dự án đầu tư có sử dụng đất;
  - Kiến nghị sửa các điều luật về chính sách giao đất, cho thuê đất theo cơ chế thị trường; chính sách thu hồi và bồi thường khi thu hồi đất đảm bảo phân chia hài hoà lợi ích giữa các bên và tăng cường nguồn thu từ đất;
  - Kiến nghị sửa các điều luật về chính sách phí và lệ phí từ trong các hoạt động quản lý và dịch vụ đất;
  - Kiến nghị sửa các điều luật về quản lý hệ thống thông tin về kinh tế đất và một số kiến nghị khác về áp dụng cho thuê đất, xây dựng hệ thống thông tin đất đai đa mục tiêu, bổ sung quy định về điều chỉnh lại quyền sử dụng đất, tái phân lô để quy hoạch lại đất đai, quy định cho phép doanh nghiệp được nhận chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất sản xuất nông nghiệp, các quy định về tích tụ đất đai ...
- Thông tin thống kê về người trả lời phiếu: Nhằm thu thập thêm những thông tin khác liên quan đến người trả lời cũng như giải thích rõ thêm cho những thông tin chính nếu thấy cần thiết.

*Quy mô mẫu và địa bàn điều tra:*

- Đề tài tiến hành điều tra khảo sát các đối tượng tác động là người dân (người sử dụng đất) và các cán bộ quản lý trong lĩnh vực đất đai ở một số tỉnh đại diện cho các vùng của đất nước. Cụ thể:

Đề tài điều tra khảo sát tại Hà Nội, Đà Nẵng và Thành phố Hồ Chí Minh: là 3 trung tâm đô thị lớn đại diện cho 3 vùng, có đầy đủ các tình huống về sử dụng các loại đất nông nghiệp và phi nông nghiệp; có các dự án điển hình về thu hồi đất để đầu tư phát triển hạ tầng, cải tạo chỉnh trang đô thị; thay đổi quy hoạch; chuyển đổi mục đích sử dụng đất...

- Đề tài điều tra khảo sát tỉnh Bắc Ninh là địa bàn điển hình của các dự án thu hồi đất nông nghiệp để phát triển các dự án công nghiệp; tập trung ruộng đất nông nghiệp của nông dân cho các doanh nghiệp phát triển sản xuất nông nghiệp và kinh doanh phi nông nghiệp.

- Đề tài điều tra khảo sát tỉnh Kiên Giang là địa bàn điển hình của các mô hình sử dụng đất sản xuất nông nghiệp và nuôi trồng thủy sản và sử dụng đất đô thị đại diện đặc trưng cho khu vực đồng bằng sông Cửu Long.

Tổng phiếu điều tra được sử dụng để phân tích bao gồm 1000 phiếu trong đó, số phiếu thu thập của cán bộ quản lý là 600 phiếu, số phiếu thu thập được từ người dân là 400 phiếu. Phiếu điều tra chia theo địa bàn thì miền Bắc (Hà Nội, Bắc Ninh) gồm 410 phiếu, miền Trung (Đà Nẵng) gồm 198 phiếu và miền Nam (Thành phố Hồ Chí Minh và Phú Quốc) gồm 392 phiếu.

*Phương pháp điều tra:* Sử dụng phương pháp phỏng vấn, trao đổi trực tiếp.

#### **3.2.4. Kỹ thuật và công cụ sử dụng**

- Đề tài sử dụng phần mềm máy tính chuyên dụng: Với những công cụ phần mềm chuyên dụng của máy tính như Excel, SPSS... sẽ cho phép xử lý các số liệu điều tra đã thu thập được trong quá trình khảo sát thực tế.

- Sử dụng công cụ tra cứu trực tuyến. Đề tài sử dụng công cụ tra cứu trực tuyến thông qua mạng Internet để phục vụ cho nghiên cứu đề tài, nhất là các cơ sở dữ liệu về vấn đề nghiên cứu, các công trình nghiên cứu, các bài báo khoa học trong và ngoài nước.

- Tra cứu văn bản, cơ sở dữ liệu. Đề tài sử dụng các kỹ thuật truyền thống trong tra cứu các tư liệu được

## **CHƯƠNG 4:**

### **THỰC TRẠNG QUẢN LÝ KINH TẾ ĐẤT**

### **VÀ TÁC ĐỘNG ĐẾN KHAI THÁC NGUỒN THU TỪ ĐẤT Ở NƯỚC TA**

#### **4.1. Thực trạng quản lý nhà nước về giá đất và tác động của chính sách giá đất đến khai thác nguồn thu từ đất**

##### **4.1.1. Quản lý nhà nước về giá đất**

Tại Việt Nam, “giá đất” luôn là vấn đề nhạy cảm và được cả xã hội quan tâm, nhưng phải đến năm 1993, chế định “giá đất” lần đầu được pháp luật quy định (Điều 12 Luật Đất đai năm 1993) để áp dụng trong một số trường hợp. Tuy nhiên, các nguyên tắc, phương pháp định giá đất; cơ chế xây dựng, áp dụng giá đất thì về cơ bản khung pháp luật còn để ngỏ và phải đến Luật Đất đai năm 2003 rồi Luật Đất đai năm 2013 mới từng bước được thể chế hóa.

Theo quy định của Luật thì “*Giá đất* là giá trị của quyền sử dụng đất tính trên một đơn vị diện tích đất” (*khoản 19 Điều 3*) và “*Giá trị quyền sử dụng đất* là giá trị bằng tiền của quyền sử dụng đất đối với một diện tích đất xác định trong thời gian sử dụng đất xác định” (*khoản 20 Điều 3*).

Luật Đất đai năm 1993 đã chế định cơ sở pháp lý cơ bản để quan hệ đất đai ở nước ta chuyển sang cơ chế thị trường, có sự quản lý của Nhà nước, theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Luật này đã đề cập đến nhiều nội dung quan trọng, song có thể nêu lên bốn nội dung cơ bản nhất sau đây:

- Khẳng định quyền sử dụng đất có giá trị, được pháp luật và cuộc sống thừa nhận. Do đó, giá trị của quyền sử dụng đất là một yếu tố cơ bản trong sự vận động của quan hệ đất đai.

- Khẳng định quyền sử dụng đất đai được tham gia trực tiếp vào cơ chế thị trường, là một yếu tố quan trọng hình thành thị trường bất động sản của đất nước. Đây là một phương diện rất mới của quan hệ đất đai ở nước ta so với trước đây.

Luật Đất đai năm 2003 và các pháp luật khác có liên quan được ban hành đã làm thay đổi căn bản thị trường bất động sản nói chung, thị trường quyền sử dụng đất nói riêng. Đã tạo lập được cơ chế để thị trường bất động sản hoạt động và phát triển tương đối nhanh, đồng bộ; giao dịch về quyền sử dụng đất từng bước đi vào nề nếp.

Luật Đất đai 2013 quy định rõ nguyên tắc định giá đất phải theo mục đích sử dụng đất hợp pháp tại thời điểm định giá, theo thời hạn sử dụng đất; bổ sung quy định về cơ quan xây dựng, cơ quan thẩm định giá đất, vị trí của tư vấn giá đất trong việc xác định giá đất, thẩm định giá đất và việc thuê tư vấn để xác định giá đất cụ thể. Luật quy



định khung giá đất do Chính phủ ban hành, định kỳ 05 năm một lần đối với từng loại đất, theo từng vùng; bỏ quy định việc công bố bảng giá đất vào ngày 01/01 hàng năm, thay vào đó, bảng giá đất được xây dựng định kỳ 5 năm một lần và công bố công khai vào ngày 01/01 của năm đầu kỳ. Bảng giá đất chỉ áp dụng đối với một số trường hợp thay cho việc áp dụng cho tất cả các mục đích như quy định hiện hành.

Luật Đất đai 2013 cũng được hoàn thiện theo hướng quy định cụ thể các quyền, nghĩa vụ của cá nhân, hộ gia đình và tổ chức sử dụng đất phù hợp với từng hình thức như giao đất không thu tiền sử dụng đất, giao đất có thu tiền sử dụng đất, thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất và quy định các điều kiện khi người sử dụng đất thực hiện các quyền của mình. Bên cạnh đó, Luật quy định bình đẳng hơn về quyền và nghĩa vụ về đất giữa nhà đầu tư trong nước và nhà đầu tư nước ngoài, tạo cơ chế thu hút cho đầu tư phát triển kinh tế của tổ chức nước ngoài.

#### *4.1.1.1. Khung giá đất*

Ngày 15/5/2014 Chính phủ đã ban hành Nghị định số 44/2014/NĐ-CP quy định các nguyên tắc và phương pháp định giá đất; nội dung xây dựng, điều chỉnh khung giá đất, bảng giá đất; định giá đất cụ thể và tư vấn xác định giá đất nhằm hướng dẫn thi hành Luật Đất đai trong lĩnh vực giá đất và định giá đất. Khung giá đất do Chính phủ ban hành định kỳ 05 năm một lần đối với từng loại đất, theo từng vùng. Giá đất trong khung giá đất được sử dụng làm căn cứ để Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xây dựng, điều chỉnh bảng giá đất tại địa phương.

Khung giá đất được xây dựng theo mức giá tối thiểu và tối đa đối với các loại đất ddnhj kỳ 5 năm theo nhóm đất nông nghiệp, nhóm đất phi nông nghiệp theo 7 vùng kinh tế (vùng Trung du và Miền núi phía Bắc, vùng Đồng bằng sông Hồng, vùng Bắc Trung bộ, vùng Duyên hải Nam Trung bộ, vùng Tây Nguyên, vùng Đông Nam bộ, vùng Đồng bằng sông Cửu Long) và 6 loại đô thị (đô thị loại đặc biệt, đô thị loại I, đô thị loại II, đô thị loại III, đô thị loại IV, đô thị loại V). Trong đó, khung giá đất nông nghiệp tại nông thôn của mỗi vùng kinh tế được xác định theo 3 loại xã (đồng bằng, trung du, miền núi); khung giá đất phi nông nghiệp tại đô thị được quy định theo vùng kinh tế và loại đô thị. Đối với đất sử dụng có thời hạn thì giá đất trong khung giá đất được tính tương ứng với thời hạn sử dụng đất là 70 năm. Khung giá đất Chính phủ quy định gồm 11 loại đất, có thể khái quát một số điểm chính của khung giá đất như sau:

a) Đối với khung giá đất trồng lúa và cây hàng năm khác, mức giá tối đa là 250.000 đ/m<sup>2</sup> (xã đồng bằng vùng Đông Nam bộ); mức giá tối thiểu là 5.000đ/m<sup>2</sup> (xã miền núi vùng Bắc Trung bộ và Tây Nguyên).

b) Đối với khung giá đất trồng cây lâu năm, mức giá tối đa là 300.000đ/m<sup>2</sup> (xã đồng bằng vùng Đông Nam bộ); mức giá tối thiểu là 5.000đ/m<sup>2</sup> (xã miền núi vùng Tây Nguyên).

c) Đối với khung giá đất rừng sản xuất, mức giá tối đa là 190.000đ/m<sup>2</sup> (xã đồng bằng vùng Đông Nam bộ); mức giá tối thiểu là 1.500đ/m<sup>2</sup> (xã miền núi vùng Bắc Trung bộ và Tây Nguyên).

d) Đối với khung giá đất nuôi trồng thủy sản, mức giá tối đa là 250.000đ/m<sup>2</sup> (xã đồng bằng vùng Đông Nam bộ và xã đồng bằng vùng đồng bằng sông Cửu Long); mức giá tối thiểu là 3.000đ/m<sup>2</sup> (xã miền núi vùng Bắc Trung bộ).

đ) Đối với khung giá đất làm muối, mức giá tối đa là 142.000đ/m<sup>2</sup> (vùng đồng bằng sông Cửu Long); mức giá tối thiểu là 5.000đ/m<sup>2</sup> (vùng Bắc Trung bộ).

e) Đối với khung giá đất ở tại nông thôn, mức giá tối đa là 29.000đ/m<sup>2</sup> (xã đồng bằng vùng đồng bằng sông Hồng); mức giá tối thiểu là 15.000đ/m<sup>2</sup> (vùng Tây Nguyên).

g) Đối với khung giá đất thương mại, dịch vụ tại nông thôn, mức giá tối đa là 23.000đ/m<sup>2</sup> (xã đồng bằng vùng đồng bằng sông Hồng); mức giá tối thiểu là 12.000đ/m<sup>2</sup> (vùng Tây Nguyên).

h) Đối với khung giá đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp không phải là đất thương mại, dịch vụ tại nông thôn, mức giá tối đa là 17.000đ/m<sup>2</sup> (xã đồng bằng vùng đồng bằng sông Hồng); mức giá tối thiểu là 9.000đ/m<sup>2</sup> (vùng Tây Nguyên).

i) Đối với khung giá đất ở tại đô thị, mức giá tối đa là 162.000đ/m<sup>2</sup> (Tp. Hà Nội và Tp. Hồ Chí Minh); mức giá tối thiểu là 40.000đ/m<sup>2</sup> (đô thị loại V vùng Bắc Trung bộ).

k) Đối với khung giá đất thương mại, dịch vụ tại đô thị, mức giá tối đa là 129.600đ/m<sup>2</sup> (Tp. Hà Nội và Tp. Hồ Chí Minh); mức giá tối thiểu là 32.000đ/m<sup>2</sup> (đô thị loại V vùng Bắc Trung bộ).

l) Đối với khung giá đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp không phải là đất thương mại, dịch vụ tại đô thị, mức giá tối đa là 97.000đ/m<sup>2</sup> (Tp. Hà Nội và Tp. Hồ Chí Minh); mức giá tối thiểu là 24.000đ/m<sup>2</sup> (đô thị loại V vùng Bắc Trung bộ).

m) Đối với đất ở tại đô thị; đất thương mại, dịch vụ tại đô thị; đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp không phải là đất thương mại, dịch vụ tại đô thị có khả năng sinh lợi cao, có lợi thế trong việc sử dụng đất làm mặt bằng sản xuất, kinh doanh, thương mại và dịch vụ thì Ủy ban nhân dân cấp tỉnh được quy định mức giá đất cao hơn nhưng không quá 30% so với mức giá tối đa của cùng loại đất trong khung giá đất; trường hợp quy định mức giá đất cao hơn 30% thì phải báo cáo Bộ Tài nguyên và Môi trường xem xét, quyết định.

n) Đối với đất nông nghiệp trong khu dân cư, trong địa giới hành chính phường thì Ủy ban nhân dân cấp tỉnh được quy định mức giá đất cao hơn nhưng không quá 50% so với mức giá tối đa của cùng loại đất trong khung giá đất.

Điều 113 có nội dung như sau: “Chính phủ ban hành khung giá đất định kỳ 05 năm một lần đối với từng loại đất, theo từng vùng. Trong thời gian thực hiện khung giá đất mà giá đất phổ biến trên thị trường tăng từ 20% trở lên so với giá tối đa hoặc giảm từ 20% trở lên so với giá tối thiểu trong khung giá đất thì Chính phủ điều chỉnh khung giá đất cho phù hợp”.

Điều luật này quy định Chính phủ ban hành khung giá đất định kỳ 05 năm/lần cho từng loại đất, theo từng vùng và trong thời gian thực hiện khung giá đất mà giá đất phổ biến trên thị trường tăng từ 20% trở lên so với giá tối đa hoặc giảm từ 20% trở lên so với giá tối thiểu trong khung giá đất thì Chính phủ sẽ điều chỉnh khung giá đất cho phù hợp. Nội dung này có sự không rõ ràng ở việc chưa minh định giá đất phổ biến trên thị trường tăng từ 20% trở lên so với giá tối đa hoặc giảm từ 20% so với giá tối thiểu ... thì Chính phủ sẽ điều chỉnh khung giá đất. Vậy thị trường ở đây là thị trường nào: Thị trường trong cả nước hay thị trường của một vùng hay thị trường của một tỉnh?. Trường hợp giá đất phổ biến trên thị trường ở Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh và các thành phố khác như Đà Nẵng, Hải Phòng, Cần Thơ tăng từ 20% trở lên so với giá tối đa; trong khi các địa phương khác giá đất phổ biến không tăng. Ngược lại, giá đất phổ biến trên thị trường ở các địa phương giảm từ 20% so với giá tối thiểu, trong khi những thành phố này giá đất phổ biến không giảm thì Chính phủ có tiến hành điều chỉnh khung giá đất không?. Hơn nữa, dựa vào những tiêu chí cụ thể nào để xác định giá đất phổ biến trên thị trường tăng hoặc giảm 20% trở lên so với giá tối đa hoặc so với giá tối thiểu. Chúng ta không tìm thấy “đáp án” trả lời cho các câu hỏi này trong Luật Đất đai năm 2013, do vậy từ khi ban hành đến nay luôn duy trì tình trạng giá đất quy định trong khung giá ngày càng lạc hậu so với giá trị trường cầu đất đai.

#### *4.1.1.2. Bảng giá đất:*

Theo quy định của Luật, bảng giá đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xây dựng căn cứ nguyên tắc, phương pháp định giá đất, khung giá đất và được Hội đồng nhân dân cùng cấp thông qua trước khi ban hành. Bảng giá đất được xây dựng định kỳ 05 năm một lần và công bố công khai vào ngày 01 tháng 01 của năm đầu kỳ.

Bảng giá đất được sử dụng để làm căn cứ trong các trường hợp sau đây: a) Tính tiền sử dụng đất khi Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất ở của hộ gia đình, cá nhân đối với phần diện tích trong hạn mức; cho phép chuyển mục đích sử dụng đất từ đất nông nghiệp, đất phi nông nghiệp không phải là đất ở sang đất ở đối với phần diện tích trong hạn mức giao đất ở cho hộ gia đình, cá nhân; b) Tính thuế sử dụng đất; c) Tính phí và lệ phí trong quản lý, sử dụng đất đai; d) Tính tiền xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai; đ) Tính tiền bồi thường cho Nhà nước khi gây thiệt hại trong quản lý và sử dụng đất đai; e) Tính giá trị quyền sử dụng đất để trả cho người tự nguyện

trả lại đất cho Nhà nước đối với trường hợp đất trả lại là đất Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, công nhận quyền sử dụng đất có thu tiền sử dụng đất, đất thuê trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê.

Bảng giá đất theo quy định (Điều 11 Nghị định số 44/2014/NĐ-CP) gồm 11 bảng ứng với 11 loại đất, giá mỗi loại đất được quy định trong một bảng giá đất. Về nguyên tắc, giá loại đất nào trong bảng giá đất thì áp dụng khung giá đất của loại đất đó và phải phù hợp với khung giá đất. Đối với đất sử dụng có thời hạn thì giá đất trong bảng giá đất được tính tương ứng với thời hạn sử dụng đất là 70 năm.

Đối với một số loại đất tại đô thị có khả năng sinh lợi cao, có lợi thế trong việc sử dụng đất làm mặt bằng sản xuất, kinh doanh, thương mại và dịch vụ thì mức giá đất có thể cao hơn, nhưng không quá 30% so với mức giá tối đa của cùng loại đất trong khung giá đất. Đất nông nghiệp trong khu dân cư, thuộc địa giới hành chính phường, mức giá đất có thể cao hơn nhưng không quá 50% so với mức giá tối đa của cùng loại đất trong khung giá đất.

Do bảng giá đất được xây dựng theo địa bàn hành chính cấp tỉnh, nên để đảm bảo mức giá các loại đất thuộc khu vực giáp ranh giữa các tỉnh, thành phố trực thuộc TW không có sự chênh lệch lớn, Nghị định số 44/2014/NĐ-CP quy định một số tiêu chí làm cơ sở để xác định khu vực đất giáp ranh, đồng thời quy định, đất tại khu vực giáp ranh có cùng mục đích sử dụng, khả năng sinh lợi, thu nhập từ việc sử dụng đất tương tự nhau thì quy định mức giá như nhau. Trường hợp có sự khác nhau về các yếu tố nêu trên thì mức giá đất tại khu vực giáp ranh có thể chênh lệch nhưng mức chênh lệch tối đa không quá 30%.

Việc điều chỉnh bảng giá đất được thực hiện khi Chính phủ điều chỉnh khung giá đất mà mức giá đất điều chỉnh tăng từ 20% trở lên so với mức giá đất tối đa hoặc giảm từ 20% trở lên so với mức giá đất tối thiểu trong bảng giá đất của loại đất tương tự hoặc khi giá đất phổ biến trên thị trường tăng từ 20% trở lên so với mức giá đất tối đa hoặc giảm từ 20% trở lên so với mức giá đất tối thiểu trong bảng giá đất trong khoảng thời gian từ 180 ngày trở lên (khoản 1 Điều 14 Nghị định số 44/2014/NĐ-CP).

Ngày 01/01/2015, toàn bộ 63/63 tỉnh, thành phố trực thuộc TW đã ban hành và công bố công khai bảng giá đất kỳ đầu (năm 2015). Có thể khái quát giá của một số loại đất chủ yếu trong bảng giá đất kỳ đầu của các địa phương trong cả nước như sau:

a) Đối với giá đất trồng cây hàng năm: mức giá tối đa và tối thiểu trong bảng giá đất của các địa phương cả nước đều trong khung giá đất cùng loại. Trong đó, so với năm 2014, có 35/63 tỉnh điều chỉnh tăng; 22/63 tỉnh giữ nguyên mức giá đất; 06/63 tỉnh điều chỉnh giảm (Hà Giang, Hòa Bình, Ninh Thuận, Kon Tum, Đắk Lắk, Sóc

Trăng). Bình quân mức giá đất trồng cây hàng năm cao nhất quy định trong Bảng giá đất của 63 tỉnh là 92.800 đồng/m<sup>2</sup>, tăng 18,09% so với năm 2014; thấp nhất là 24.240 đồng/m<sup>2</sup>, tăng 6,92% so với năm 2014. Các tỉnh có mức giá đất trồng cây hàng năm cao là Đồng Nai (350.000 đồng/m<sup>2</sup>), tiếp đến là Bình Dương (340.000 đồng/m<sup>2</sup>), Hà Nội (252.000 đồng/m<sup>2</sup>), Trà Vinh (250.000 đồng/m<sup>2</sup>); các tỉnh có mức giá đất trồng cây hàng năm bằng mức giá tối đa của khung giá đất gồm: Cao Bằng (85.000 đồng/m<sup>2</sup>), Bạc Liêu (212.000 đồng/m<sup>2</sup>); các tỉnh có mức giá thấp nhất là Đắk Nông (12.000 đồng/m<sup>2</sup>), Đắk Lắk (18.000 đồng/m<sup>2</sup>), Thừa Thiên - Huế (23.300 đồng/m<sup>2</sup>).

Trong 7 vùng kinh tế thì Đông Nam bộ là vùng có mức giá đất trồng cây hàng năm bình quân cao nhất (185.670 đồng/m<sup>2</sup>), tăng 25,03% so với năm 2014 và bằng 74,27% so với mức giá tối đa của loại đất tương ứng trong khung giá đất do Chính phủ quy định; Bắc Trung Bộ là vùng có mức giá bình quân thấp nhất (51.690 đồng/m<sup>2</sup>), tăng 10,37% so với năm 2014 và bằng 41,35% so với mức giá tối đa của loại đất tương ứng trong khung giá đất do Chính phủ quy định.

b) Đối với giá đất trồng cây lâu năm: So với năm 2014, có 44/63 tỉnh điều chỉnh tăng; 14/63 tỉnh điều chỉnh giảm; 05/63 tỉnh (Hà Nội, Vĩnh Phúc, Bắc Ninh, Nghệ An, Bà Rịa - Vũng Tàu) giữ nguyên mức giá. Bình quân mức giá đất trồng cây lâu năm cao nhất của 63 tỉnh là 100.150 đồng/m<sup>2</sup>, tăng 32,03% so với năm 2014; thấp nhất là 26.830 đồng/m<sup>2</sup>, tăng 26,59% so với năm 2014. Các tỉnh có mức giá đất trồng cây lâu năm cao nhất là Bình Dương (400.000 đồng/m<sup>2</sup>), Đồng Nai (350.000 đồng/m<sup>2</sup>), Hà Nội (252.000 đồng/m<sup>2</sup>), Lâm Đồng (200.000 đồng/m<sup>2</sup>), Trà Vinh (295.000 đồng/m<sup>2</sup>); các tỉnh có mức giá đất trồng cây lâu năm bằng mức giá tối đa của loại đất tương ứng trong khung giá đất do Chính phủ quy định gồm: thành phố Cần Thơ, Bạc Liêu, Kiên Giang (250.000 đồng/m<sup>2</sup>).

Trong 7 vùng kinh tế thì Đông Nam bộ là vùng có mức giá đất trồng cây lâu năm bình quân cao nhất (205.000 đồng/m<sup>2</sup>), tăng 37,43% so với năm 2014 và bằng 68,33% so với mức giá tối đa của loại đất tương ứng trong khung giá đất do Chính phủ quy định; vùng Miền núi và Trung du Bắc bộ là vùng có mức giá bình quân thấp nhất (47.750 đồng/m<sup>2</sup>), tăng 14,74% so với năm 2014.

c) Đối với giá đất ở tại nông thôn: So với năm 2014, có 14/63 tỉnh giữ nguyên mức giá; 46/63 tỉnh điều chỉnh tăng; 03/63 tỉnh (Hà Nội, Hà Nam, Ninh Thuận) điều chỉnh giảm. Những địa phương có mức giá đất ở tại nông thôn cao thuộc xã miền núi, gồm: Thanh Hóa (5.500.000 đồng/m<sup>2</sup>), Hà Tĩnh (6.000.000 đồng/m<sup>2</sup>); địa phương có mức giá thấp nhất là Quảng Bình (180.000 đồng/m<sup>2</sup>), Bình Định (190.000 đồng/m<sup>2</sup>), Hà Giang (253.000 đồng/m<sup>2</sup>), Bình Phước (290.000 đồng/m<sup>2</sup>).

Trong 7 vùng kinh tế thì vùng đồng bằng Bắc bộ là vùng có mức giá đất ở tại nông thôn bình quân cao nhất (6.035.200 đồng/m<sup>2</sup>) tăng 47,92% so với năm 2014; vùng Tây Nguyên là vùng có mức giá đất ở bình quân thấp nhất (2.102.000 đồng/m<sup>2</sup>) tăng 102,93% so với năm 2014, nguyên nhân tăng là do các tỉnh đã quy định chung giá đất ở tại nông thôn tại khu vực ven các trục đường giao thông chính, khu du lịch, thương mại, khu công nghiệp và khu vực còn lại làm một.

d) Đối với giá đất ở tại đô thị:

- Tại 2 đô thị đặc biệt Tp. Hà Nội và Tp. Hồ Chí Minh:

Tại thành phố Hà Nội, mức giá đất ở cao nhất là 162.000.000 đ/m<sup>2</sup> (phố Hàng Ngang, Hàng Đào, Lý Thái Tổ thuộc quận Hoàn Kiếm), tăng gấp 2 lần so với năm 2014; mức giá đất ở thấp nhất là 3.960.000đ/m<sup>2</sup> (Phường Dương Nội thuộc quận Hà Đông).

Tại thành phố Hồ Chí Minh, mức giá đất ở cũng được điều chỉnh tăng như Hà Nội là 162.000.000 đ/m<sup>2</sup>, tăng 2 lần so với năm 2014, tập trung tại các tuyến đường thuộc địa bàn Quận 1 như đường Đồng Khởi, Nguyễn Huệ, Lê Lợi, Lê Thánh Tôn, Lê Lai...; mức giá thấp nhất là 1.500.000 đ/m<sup>2</sup>. Giá đất ở tại các thị trấn thuộc địa bàn các huyện Cần Giò, Nhà Bè, Bình Chánh, Hóc Môn, Củ Chi được quy định theo giá đất của đô thị loại V, có mức giá đất thấp 120.000 đ/m<sup>2</sup>, cao nhất là 15.000.000 đ/m<sup>2</sup>.

- Đối với giá đất ở tại đô thị loại I: Năm 2015, cả nước có 15 đô thị loại I, so với năm 2014, giá đất ở tại đô thị loại I được điều chỉnh tăng 17,13%. Thành phố Hạ Long (tỉnh Quảng Ninh) điều chỉnh tăng 19,44%; thành phố Việt Trì (tỉnh Phú Thọ) điều chỉnh tăng 40,0%; thành phố Nam Định (tỉnh Nam Định) điều chỉnh tăng 20,0%; thành phố Huế (tỉnh Thừa Thiên - Huế) điều chỉnh tăng 25,0%; thành phố Quy Nhơn (tỉnh Bình Định) điều chỉnh tăng 40,0%; thành phố Vũng Tàu (tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu) điều chỉnh tăng 33,33%; thành phố Đà Nẵng điều chỉnh tăng 163,48%. Mức giá đất ở bình quân cao nhất năm 2015 của 15 đô thị loại I là 33.700.600 đ/m<sup>2</sup>. Trong đó, thành phố Vinh (tỉnh Nghệ An) có mức giá đất ở đô thị tối đa cao nhất là 51.000.000 đ/m<sup>2</sup>; thành phố Đà Lạt là địa phương có mức giá đất ở đô thị tối đa thấp nhất 18.144.000 đ/m<sup>2</sup>.

- Đối với đô thị loại II: Năm 2015, cả nước có 21 đô thị loại II, so với năm 2014, giá đất tại phần lớn các đô thị đều giữ nguyên mức giá đất ở so với năm 2014. Mức giá đất ở bình quân tại các đô thị loại này là 22.868.100 đ/m<sup>2</sup>, giảm 15,70% so với năm 2014. Trong đó, thành phố Hải Dương (tỉnh Hải Dương) có mức giá đất ở cao nhất là 36.000.000 đ/m<sup>2</sup>, bằng 72% mức giá tối đa trong khung giá đất do Chính phủ quy định. Thành phố Bà Rịa (tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu) có giá đất ở thấp nhất 9.240.000 đ/m<sup>2</sup>, bằng 20,53% so với mức giá đất ở tối đa của loại đất tương ứng trong khung giá đất do Chính phủ quy định.

- Đối với các đô thị còn lại: Bình quân mức giá đất ở cao nhất của các đô thị loại III tại 34 tỉnh là 15.616.590 đ/m<sup>2</sup>, tăng 5,38% so với năm 2014. Bình quân mức giá đất ở cao nhất của các đô thị loại IV tại 36 tỉnh là 8.963.560 đ/m<sup>2</sup>, tăng 13,82% so với năm 2014. Bình quân mức giá đất ở cao nhất của các đô thị loại V tại 57 tỉnh là 6.666.770 đ/m<sup>2</sup>, tăng 26,89% so với năm 2014.

đ) *Giá đất thương mại, dịch vụ tại đô thị*: Phần lớn các tỉnh quy định giá đất thương mại, dịch vụ tại đô thị bằng khoảng 70% - 80% mức giá đất ở cùng vị trí. Các tỉnh Hà Giang, Gia Lai có giá đất thương mại, dịch vụ tại đô thị bằng 100% giá đất ở cùng vị trí. Các tỉnh có giá đất thương mại, dịch vụ tại đô thị thấp so với giá đất ở cùng vị trí Hưng Yên (bằng 40%), Khánh Hòa (bằng 30%), Kiên Giang (bằng 42%).

e) *Giá đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp không phải là đất thương mại, dịch vụ tại đô thị*: hầu hết các tỉnh quy định giá đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp không phải là đất thương mại, dịch vụ bằng khoảng 60% - 70% mức giá đất ở cùng vị trí. Các tỉnh có giá đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp bằng 50% giá đất ở cùng vị trí Quảng Ninh, Hải Phòng, Ninh Bình, Nghệ An, Đà Nẵng, Quảng Ngãi. Tỉnh Khánh Hòa có giá đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp bằng 30% giá đất ở cùng vị trí, Hưng Yên bằng 20% đất ở cùng vị trí.

#### 4.1.1.3. Định giá đất cụ thể

Giá đất cụ thể được sử dụng để làm căn cứ trong các trường hợp sau đây: a) Tính tiền sử dụng đất khi Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất của hộ gia đình, cá nhân đối với phần diện tích đất ở vượt hạn mức; cho phép chuyển mục đích sử dụng đất từ đất nông nghiệp, đất phi nông nghiệp không phải là đất ở sang đất ở đối với phần diện tích vượt hạn mức giao đất ở cho hộ gia đình, cá nhân. Tính tiền thuê đất đối với đất nông nghiệp vượt hạn mức giao đất, vượt hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân; b) Tính tiền sử dụng đất khi Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất không thông qua hình thức đấu giá quyền sử dụng đất; công nhận quyền sử dụng đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất đối với tổ chức mà phải nộp tiền sử dụng đất; c) Tính tiền thuê đất đối với trường hợp Nhà nước cho thuê đất không thông qua hình thức đấu giá quyền sử dụng đất; d) Tính giá trị quyền 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 thuê đất trả tiền thuê đất 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 hàng năm; đ) Tính tiền bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.

Theo quy định thì giá đất cụ thể là để áp dụng trong các trường hợp quy định tại khoản 4 Điều 114 Luật Đất đai, do vậy mà nhu cầu, kế hoạch định giá đất cụ thể phải căn cứ kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện và kế hoạch cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước. Việc xác định giá đất cụ thể phải căn cứ kết quả tổng hợp, phân tích thông tin về thửa đất, giá đất thị trường; đồng thời phải tuân thủ các nguyên tắc định giá đất quy định tại Điều 112 của Luật Đất đai và các phương pháp định giá đất quy định tại Điều 4 của Nghị định số 44/2014/NĐ-CP.

Nội dung, trình tự thủ tục điều tra, xây dựng giá đất và hồ sơ phương án giá đất được quy định chi tiết tại Thông tư số 36/2014/TT-BTNMT ngày 30/6/2014. Theo đó, sở Tài nguyên và Môi trường tại địa phương là cơ quan nhà nước chịu trách nhiệm tổ chức thực hiện định giá đất; việc điều tra, xây dựng giá đất và đề xuất phương án giá đất do tổ chức có chức năng tư vấn xác định giá đất (đơn vị trúng thầu việc định giá đất cụ thể - trong trường hợp địa phương thuê tư vấn) thực hiện; việc thẩm định phương án giá đất trước khi trình UBND cấp tỉnh quyết định do Hội đồng thẩm định giá đất của địa phương thực hiện.

Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định giá đất cụ thể. Cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh có trách nhiệm giúp Ủy ban nhân dân cấp tỉnh tổ chức việc xác định giá đất cụ thể. Trong quá trình thực hiện, cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh được thuê tổ chức có chức năng tư vấn xác định giá đất để tư vấn xác định giá đất cụ thể. Căn cứ kết quả tư vấn xác định giá đất, cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh trình Hội đồng thẩm định giá đất xem xét trước khi trình Ủy ban nhân dân cùng cấp quyết định. Như vậy, Luật Đất đai năm 2013 vẫn tiếp tục giao cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thẩm quyền quyết định giá đất (Khoản 3 Điều 114). Điều này có thể phù hợp với chế độ sở hữu đất đai ở nước ta, trong đó Nhà nước là đại diện chủ sở hữu, có quyền định đoạt mọi vấn đề liên quan đến đất đai, trong đó có giá đất. Nhưng cơ chế này sẽ không giải quyết triệt để những vướng mắc, bất cập xung quanh việc thu hồi đất. Bởi lẽ, quy định một cơ quan vừa có thẩm quyền thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, vừa có thẩm quyền quyết định giá đất sẽ chứa đựng nguy cơ tham nhũng và khiếu kiện rất cao. Bên cạnh đó, mặc dù quy định: *"giá đất do tổ chức có chức năng tư vấn định giá đất xác định là một trong các căn cứ để cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định, quyết định giá đất"*; nhưng quy định này cho thấy, giá đất do tổ chức có chức năng tư vấn định giá đất xác định chỉ có giá trị để Ủy ban nhân dân cấp tỉnh tham khảo trước khi quyết định, chưa tạo đủ "sức nặng" cũng như hiệu quả của cơ chế này đối với vấn đề quyết định giá đất, do đó khó có thể giải quyết được các khiếu kiện, tranh chấp trong thu hồi đất liên quan đến việc xác định giá đất để thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và vấn đề tham nhũng trong



giao đất, cho thuê đất. Nghị quyết số 19-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương ngày 31/10/2012 về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới đã đặt ra hướng *"kiện toàn cơ quan định giá đất của Nhà nước, nâng cao năng lực đội ngũ cán bộ làm công tác định giá đất và thẩm định giá đất; cơ quan tham mưu xây dựng giá đất và cơ quan thẩm định giá đất là 2 cơ quan độc lập; làm rõ trách nhiệm cơ quan giải quyết khiếu nại về giá đất trong bồi thường giải phóng mặt bằng... Có cơ chế giám sát các cơ quan chức năng và tổ chức định giá đất độc lập trong việc định giá đất"*. Đây là những đổi mới quan trọng về định hướng quản lý về giá đất của Đảng, là kim chỉ nam để chúng ta tiếp tục nghiên cứu, thể chế hóa trong các quy định của luật và các văn bản dưới luật, góp phần đưa giá đất và đấu giá quyền sử dụng đất được công khai, minh bạch, trở thành công cụ đắc lực trong phòng, chống tham nhũng về đất đai. Một số nội dung của Nghị quyết số 19-NQ/TW đã được luật hoá trong Luật Đất đai năm 2013, nhưng cũng còn nhiều nội dung dường như chưa được thể hiện trong Luật Đất đai. Nghị quyết viết rằng *"kiện toàn cơ quan định giá đất của Nhà nước"* nhưng trong Luật Đất đai năm 2013 không có quy định nào về *"cơ quan định giá đất của Nhà nước"* mà vai trò này vẫn giao cho cơ quan hành chính là Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

Việc xác định giá đất cụ thể căn cứ kết quả tư vấn xác định giá đất, cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh trình Hội đồng thẩm định giá đất xem xét trước khi trình Ủy ban nhân dân cùng cấp quyết định.

Hội đồng thẩm định giá đất gồm Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh là Chủ tịch và đại diện của cơ quan, tổ chức có liên quan, tổ chức có chức năng tư vấn xác định giá đất”.

Với nội dung này, cơ chế xác định giá đất cụ thể vẫn không có gì thay đổi, Luật Đất đai năm 2013 vẫn trao quá nhiều quyền năng cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Cơ quan này vừa có thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất vừa có thẩm quyền quyết định giá đất cụ thể làm căn cứ để tính tiền bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất. Đây chính là tình trạng “vừa đá bóng vừa thổi còi” cho dù Luật quy định cho phép tổ chức tư vấn xác định giá đất được tham gia song vai trò của nó dường như còn mờ nhạt. Về thực chất, việc xác định giá đất này phụ thuộc phần lớn vào quyết định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, vì:

*Một là*, Luật Đất đai năm 2013 quy định trong quá trình giúp Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xác định giá đất cụ thể, cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh được thuê chứ không phải bắt buộc phải thuê tổ chức có chức năng tư vấn xác định giá đất để tư vấn xác định giá đất cụ thể. Điều này có nghĩa là cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh có quyền chứ

không bắt buộc có nghĩa vụ phải thuê tổ chức có chức năng tư vấn xác định giá đất để tư vấn xác định giá đất cụ thể. Như vậy, trên thực tế cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh có thể thuê hoặc không thuê tổ chức có chức năng tư vấn xác định giá đất để tư vấn xác định giá đất. Điều này hoàn toàn do ý chí của cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh quyết định. Do đó, trên thực tế sẽ phát sinh hai khả năng: i) Trong trường hợp cụ thể cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh không thuê tổ chức có chức năng tư vấn xác định giá đất để tư vấn xác định giá đất mà không phải chịu một chế tài pháp lý nào; ii) Để được thuê tư vấn xác định giá đất, tổ chức có chức năng tư vấn giá đất phải “biết điều” hoặc thông đồng, tuân theo ý kiến cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh. Đây là điều không thể không xảy ra.

*Hai là*, khoản 3 Điều 114 quy định căn cứ kết quả tư vấn xác định giá đất, cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh trình Hội đồng thẩm định giá đất xem xét trước khi trình Ủy ban nhân dân cùng cấp quyết định. Hội đồng thẩm định giá đất gồm Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh là Chủ tịch và đại diện của cơ quan, tổ chức có liên quan, tổ chức có chức năng tư vấn xác định giá đất. Quy định này cho thấy, giá đất cuối cùng được Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định làm giá đất cụ thể chưa chắc đã phải là giá đất do cơ quan tư vấn xác định mà là giá đất hình thành do ý chí của Hội đồng thẩm định giá đất. Bởi lẽ, tổ chức có chức năng tư vấn giá đất chỉ là một thành viên, các thành viên còn lại là đại diện của tổ chức, cá nhân có liên quan (nhưng không phải là cơ quan chuyên môn về định giá đất) trong Hội đồng thẩm định giá đất. Thông thường Hội đồng làm việc theo nguyên tắc tập thể biểu quyết theo đa số; nên việc đưa ra giá đất cuối cùng để trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định dường như mang ý kiến chủ quan của đa số các thành viên không có chuyên môn về định giá đất nên có thể giá đất này không phù hợp với thực tế là điều không khó hiểu.

Về nguyên tắc và phương pháp định giá đất được quy định cũng chưa thống nhất và có những điểm chưa phù hợp dẫn đến kết quả định giá không chính xác hoặc không thể thực hiện được.

*Thứ nhất*, một trong những nguyên tắc xác định giá đất là căn cứ “theo mục đích sử dụng đất hợp pháp tại thời điểm định giá”. Tuy nhiên, Luật Đất đai năm 2013 trong phần giải thích thuật ngữ đề cập tại Điều 3 lại không hề giải thích thế nào là “mục đích sử dụng đất hợp pháp”. Mục đích sử dụng đất hợp pháp là mục đích ghi trong quyết định giao đất, cho thuê đất hay là mục đích ghi trong giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà và các tài sản khác gắn liền với đất (gọi chung là giấy chứng nhận quyền sử dụng đất) hay là mục đích sử dụng đất thực tế được Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn (gọi chung là Ủy ban nhân dân cấp xã) xác nhận sử dụng ổn định, lâu

dài không có tranh chấp, phù hợp với quy hoạch sử dụng đất đã được xét duyệt. Sự không tương minh này sẽ dẫn đến nhiều cách hiểu khác nhau, tạo kẽ hở cho cơ quan có thẩm quyền tùy tiện trong việc xác định giá đất và tiềm ẩn nguy cơ tham nhũng, tiêu cực.

*Thứ hai*, một nguyên tắc khác của việc xác định giá đất là phải bảo đảm “*phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường của loại đất có cùng mục đích sử dụng đã chuyển nhượng ...*”. Tuy nhiên, hiểu thế nào là phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường của loại đất có cùng mục đích sử dụng đã chuyển nhượng. Phù hợp là bao nhiêu % so với giá đất phổ biến trên thị trường của loại đất có cùng mục đích sử dụng đã chuyển nhượng (bằng 70%, 80% hay 85%). Mặt khác, hiểu thế nào là “*giá đất phổ biến trên thị trường của loại đất có cùng mục đích sử dụng đã chuyển nhượng*” và thị trường ở đây là thị trường nào (thị trường có tổ chức hay thị trường phi chính quy; thị trường bất động sản trước khi Nhà nước đầu tư cơ sở hạ tầng hay thị trường sau khi Nhà nước đầu tư cơ sở hạ tầng); ai là cơ quan có chức năng xác định giá đất phổ biến trên thị trường của loại đất có cùng mục đích sử dụng đã chuyển nhượng. Rất tiếc những câu hỏi này lại không tìm thấy “lời giải” ở Luật Đất đai năm 2013. Mặc dù khoản 4 Điều 115 có quy định: “*Giá đất do tư vấn xác định là một trong các căn cứ để cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định, quyết định giá đất*”; song Luật Đất đai năm 2013 lại không làm rõ tổ chức tư vấn xác định giá đất có độc lập hay không so với cơ quan nhà nước có thẩm quyền xác định giá đất hoặc Nhà nước có được quyền ra quyết định thành lập tổ chức tư vấn giá đất để thực hiện dịch vụ công về vấn đề này hay không?.

*Thứ ba*, nguyên tắc thứ tư của việc xác định giá đất được quy định là “Cùng một thời điểm, các thửa đất liền kề nhau có cùng mục đích sử dụng, khả năng sinh lợi, thu nhập từ việc sử dụng đất tương tự như nhau thì có mức giá như nhau”. Tuy nhiên, Luật Đất đai năm 2013 lại không quy định cụ thể cơ quan nào sẽ có thẩm quyền điều chỉnh mức giá đất trong trường hợp các thửa đất liền kề nhau có cùng mục đích sử dụng, khả năng sinh lợi, thu nhập từ việc sử dụng đất tương tự như nhau được xác định mức giá khác nhau.

#### ***4.1.2. Tác động của chính sách giá đất đến khai thác nguồn thu từ đất***

Tuy chưa toàn diện nhưng khung pháp luật quy định về giá đất và định giá đất ở nước ta bước đầu đã có những tác động tích cực trong hoạt động quản lý nhà nước về đất đai.

Lần đầu tiên pháp luật về đất đai ở nước ta quy định các nguyên tắc, phương pháp định giá đất theo cơ chế thị trường phục vụ yêu cầu quản lý nhà nước về đất đai và bắt buộc các cuộc định giá đất trên phạm vi cả nước thống nhất thực hiện.

Giá đất có thể biểu hiện ở các trạng thái khác nhau (giá đất trong khung giá, giá đất trong bảng giá và giá đất cụ thể) để phù hợp với yêu cầu quản lý nhà nước, nhưng chúng có những điểm chung đó là đều được xây dựng, điều chỉnh theo các nguyên tắc, phương pháp, quy trình định giá thống nhất trên phạm vi cả nước. Trong đó, giá đất trong khung giá là giá đất định hướng (i) phục vụ các chính sách vĩ mô của Nhà nước TW (ii) là căn cứ để các địa phương xây dựng, ban hành bảng giá đất áp dụng tại địa phương mình; giá đất trong bảng giá đất chủ yếu là để làm căn cứ tính các loại thuế, phí và lệ phí liên quan đến các quá trình sử dụng đất; giá đất cụ thể chủ yếu là để (i) điều chỉnh các mối quan hệ kinh tế giữa Nhà nước với người được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất và cho phép chuyển mục đích sử dụng đất (ii) điều chỉnh mối quan hệ về lợi ích giữa Nhà nước - người sử dụng đất - nhà đầu tư khi Nhà nước thu hồi đất của người đang sử dụng đất để giao cho nhà đầu tư thực hiện dự án, công trình trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Sự phân biệt các trạng thái biểu hiện của giá đất nêu trên không chỉ là cần thiết trong quản lý nhà nước về đất đai mà còn là cơ sở để xây dựng chế độ định giá đất.

Sau một thời gian ngắn (từ 01/7/2014 đến 01/01/2015) Chính phủ và Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đã điều tra, xây dựng và ban hành mới khung giá đất, bảng giá đất theo đúng quy định của pháp luật. Sự ban hành kịp thời khung giá đất, bảng giá đất và việc xác định giá đất cụ thể phù hợp hơn với giá đất phổ biến trên thị trường so với trước 01/01/2015 đã thúc đẩy việc thực hiện cơ chế tài chính đất đai trong giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất tạo ra nguồn thu lớn cho ngân sách nhà nước. Theo số liệu báo cáo chưa đầy đủ (42/63 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương), thu từ đất đô thị (từ 01/01/2015 đến hết năm 2018) đạt 323.265 tỷ đồng. Trong đó, thu tiền sử dụng đất là 224.810 tỷ đồng, thu tiền thuê đất 64.219 tỷ đồng, thuế sử dụng đất phi nông nghiệp 5.363 tỷ đồng, thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất 14.157 tỷ đồng, lệ phí trước bạ 14.658 tỷ đồng, thu khác 58 tỷ đồng.

Sau 5 năm triển khai thực hiện, khung pháp luật quy định giá đất và định giá đất đã bộc lộ một số hạn chế, bất cập. Có thể khái quát những hạn chế, bất cập qua những vấn đề chủ yếu sau:

Về các nguyên tắc và phương pháp định giá đất: đây là các chế định rất quan trọng liên quan trực tiếp đến chất lượng các quá trình định giá đất, không phân biệt giá đất đó là để Nhà nước sử dụng trong quản lý nhà nước hay giá đất tư vấn phục vụ người dân, doanh nghiệp trước khi họ thực hiện các giao dịch trong thị trường quyền sử dụng đất nói riêng, thị trường bất động sản nói chung. Tuy nhiên, các nguyên tắc định giá đất quy định tại khoản 1 Điều 112 Luật Đất đai còn thiếu những nguyên tắc cơ bản

định hướng các quá trình định giá đất trong khi đó lại có nội dung chồng lấn sang nội dung của phương pháp định giá đất.

Việc bổ sung “phương pháp hệ số điều chỉnh giá đất” vào các phương pháp định giá đất mà pháp Luật Đất đai trước 01/7/2014 đã quy định đã làm chậm quá trình nước ta hội nhập với các nước trong khu vực và trên thế giới trong lĩnh vực định giá đất; làm phức tạp hóa chế độ định giá đất, các hoạt động định giá đất trở lại những năm đầu thập niên 1990 của Thế Kỷ trước, khi áp dụng hệ số K định giá đất theo Luật Đất đai 1993. Tác động tiêu cực rõ nhất là trong định giá đất để bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất, đây là một trong các nguyên nhân chủ yếu làm dấy lên khiếu nại về giá đất bồi thường tại nhiều dự án, công trình có thu hồi đất trong thời gian 5 năm qua.

Nội dung chế độ định giá đất chưa nhất quán với mục tiêu của Nhà nước khi sử dụng giá đất như là công cụ để điều chỉnh các mối quan hệ về kinh tế giữa Nhà nước với người được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất, chuyển mục đích sử dụng đất; giữa người sử dụng nhiều đất (một loại hoặc nhiều loại đất) với người thiếu đất sử dụng hoặc không có đất sử dụng; để điều hòa mối quan hệ về lợi ích giữa Nhà nước - người sử dụng đất - nhà đầu tư khi Nhà nước thu hồi đất của người đang sử dụng đất để giao cho nhà đầu tư thực hiện dự án, công trình. Trong đó, giá đất trong bảng giá đất là công cụ chính được sử dụng để điều chỉnh hoặc điều hòa các mối quan hệ nêu trên (là căn cứ để tính thuế sử dụng đất, tính phí và lệ phí trong quản lý, sử dụng đất đai; là một trong 2 chỉ số để xác định giá đất cụ thể - khoản 5 Điều 4 Nghị định số 44/2014/NĐ-CP). Nhưng xét về bản chất thì bảng giá đất do cấp tỉnh quy định cũng là một hệ thống “khung giá đất”, nó chỉ khác ở chỗ “khung giá đất” do tỉnh quy định có biên độ giữa mức giá đất tối đa và mức giá đất tối thiểu “hẹp hơn” so với biên độ của loại đất cùng loại trong khung giá đất Chính phủ quy định và luôn luôn nằm trong biên độ của khung giá đất Chính phủ quy định, kể cả khi giá đất thị trường có biến động lớn về mức giá nhưng khung giá đất Chính phủ quy định chưa kịp được điều chỉnh.

Sự lệ thuộc mang tính hệ thống nêu trên đã hạn chế rất lớn đến “tính thị trường” của giá đất trong bảng giá đất và giá đất cụ thể và đó cũng là một trong các nguyên nhân chủ yếu làm cho giá đất Nhà nước quy định đã chậm phản ánh giá đất thị trường nay lại càng chậm hơn. Chức năng điều chỉnh bằng công cụ giá đất vì thế bị hạn chế.

Theo khung pháp luật hiện hành thì cơ quan quyết định giá đất cụ thể và cơ quan áp dụng giá đất cụ thể (thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất) là Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; cơ quan xác định giá đất cụ thể và cơ quan thẩm định, quyết định giá đất cụ thể về thực chất cũng là Ủy ban nhân dân cấp tỉnh (theo quy định thì cơ quan xác định giá đất cụ thể là Sở Tài nguyên và Môi trường, sở Tài chính; cơ quan thẩm định giá đất cụ thể là

Hội đồng thẩm định giá do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thành lập, do lãnh đạo Ủy ban nhân dân cấp tỉnh làm chủ tịch Hội đồng, các thành viên Hội đồng là đại diện lãnh đạo một số sở, ngành; trong đó, phần lớn các thành viên tham gia Hội đồng là kiêm nhiệm, không có chuyên môn về định giá đất). Những quy định nêu trên không chỉ làm triệt tiêu dần mặt khách quan, tính thị trường của giá đất Nhà nước quy định mà còn tạo ra sự trùng chéo, thiếu minh bạch trong xây dựng, thẩm định và sử dụng giá đất với tư cách là công cụ điều chỉnh các mối quan hệ kinh tế của Nhà nước.

Sự chênh lệch giữa khung giá, bảng giá đất và giá đất cụ thể với giá đất phổ biến trên thị trường đã dẫn đến giảm nguồn thu của Ngân sách nhà nước từ đất. Khung giá đất là căn cứ để xây dựng bảng giá đất. Khi khung giá đất thấp thì bảng giá đất cũng thấp theo tương ứng. Khung giá đất và bảng giá đất lại là căn cứ để định giá đất cụ thể. Việc định giá đất cụ thể lại được thực hiện bằng phương pháp dựa trên bảng giá đất và hệ số điều chỉnh giá đất. Các tổ chức tư vấn định giá đất và các hội đồng thẩm định giá đất cũng dựa trên cơ sở bảng giá đất thấp và hệ số điều chỉnh giá đất, do vậy cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phê duyệt giá đất, về cơ bản đều thấp hơn nhiều so với giá đất được giao dịch phổ biến trên thị trường. Bảng giá đất, giá đất cụ thể lại được áp dụng cho rất nhiều trường hợp như (i) Tính tiền sử dụng đất khi Nhà nước công nhận QSDĐ của hộ gia đình, cá nhân trong và vượt hạn mức; (ii) chuyển mục đích sử dụng đất; (iii) tính thuế sử dụng đất; (iv) tính phí và lệ phí; (v) tính tiền xử phạt vi phạm hành chính; (vi) tính tiền bồi thường cho Nhà nước khi gây thiệt hại trong quản lý và sử dụng đất; (vii) tính tiền thuế sử dụng đất, thuế chuyển nhượng quyền sử dụng đất, thuế trước bạ; (viii) tính tiền thuê đất; (ix) tính giá trị quyền sử dụng đất khi cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước. Với tất cả các trường hợp trên, do bảng giá đất và giá đất cụ thể thấp nên nguồn thu được từ đất đều bị giảm đi rất nhiều, thậm chí tới trên dưới 70% giá trị thực của đất. Có thể nói hệ lụy từ việc giảm thu ngân sách từ đất đai do tác động của khung giá đất, bảng giá đất và giá đất cụ thể thấp hơn so với giá đất phổ biến trên thị trường là rất lớn.

Những bất cập trên đã dẫn đến hệ lụy gây thất thu cho ngân sách nhà nước. Khung giá đất của Chính phủ và bảng giá đất của UBND cấp tỉnh được sử dụng chủ yếu để tính thuế, phí và lệ phí liên quan đến đất đai, tiền sử dụng đất khi Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất ở của hộ gia đình, cá nhân đối với phần diện tích trong hạn mức; cho phép chuyển mục đích sử dụng đất từ đất nông nghiệp, đất phi nông nghiệp không phải là đất ở sang đất ở đối với phần diện tích trong hạn mức giao đất ở cho hộ gia đình, cá nhân.

Khi căn cứ này được định giá thấp hơn nhiều lần so với giá thực tế trên thị trường, nguồn thu ngân sách nhà nước từ các khoản thu này sẽ bị sụt giảm rất nhiều so

với thực tế nhất là trong điều kiện tốc độ đô thị hóa ngày càng cao ở tất cả các vùng miền, diện tích đất nông nghiệp và phi nông nghiệp không phải là đất ở được chuyển đổi sang đất ở ngày càng lớn...

Mặt khác, tình trạng triển khai các dự án BT tại nước ta cũng dẫn đến việc giảm nguồn thu ngân sách nhà nước. Rất nhiều dự án BT đã áp dụng theo phương thức nhà đầu tư bỏ vốn đầu tư thực hiện dự án cho Nhà nước và được Nhà nước hoàn trả vốn bằng đất tương đương với giá trị đầu tư dự án (thực chất là đổi đất lấy hạ tầng). Khi trả đất cho nhà đầu tư dự án, việc tính giá đất thường dựa theo bảng giá đất và định giá giá đất cụ thể không theo cơ chế thị trường, mà vẫn dựa vào hệ số điều chỉnh giá đất theo bảng giá đất, tức giá đất khi thanh toán với nhà đầu tư thấp hơn nhiều so với giá đất phổ biến trên thị trường.

Ngoài ra, hệ lụy trên còn ảnh hưởng đến quyền lợi của người dân trong bồi thường giải phóng mặt bằng, gây chậm tiến độ các dự án đầu tư. Giá đất để tính tiền bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất được xác định trên cơ sở giá đất cụ thể do UBND cấp tỉnh quy định. Mặc dù vậy, quá trình xây dựng, định giá đất cụ thể vẫn còn phụ thuộc vào giá trên khung giá và bảng giá đất nên đã làm cho giá đất để tính bồi thường còn quá thấp so với giá thị trường. Điều này ảnh hưởng rất lớn đến quyền lợi của người dân khi họ đang sở hữu tài sản lớn là quyền sử dụng đất nay lại bị thu hồi vĩnh viễn với giá quá rẻ so với thực tế.

## **4.2. Thực trạng chính sách kinh tế trong quản lý những thay đổi quan hệ về đất đai**

### **4.2.1. Chính sách kinh tế trong giao đất**

Nhà nước giao quyền sử dụng đất (sau đây gọi là Nhà nước giao đất) là việc Nhà nước ban hành quyết định giao đất để trao quyền sử dụng đất cho đối tượng có nhu cầu sử dụng đất. Nhà nước trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất thông qua quyết định giao đất không thu tiền sử dụng đất, giao đất có thu tiền sử dụng đất. Tiền sử dụng đất là số tiền mà người sử dụng đất phải trả cho Nhà nước khi được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, công nhận quyền sử dụng đất.

#### **4.2.1.1. Cơ chế thu tiền sử dụng đất**

Theo quy định của Luật Đất đai năm 2013, giao đất hiện nay có hai hình thức: giao đất không thu tiền sử dụng đất và giao đất có thu tiền sử dụng đất. Việc giao đất có thể xác định thời hạn hoặc không xác định thời hạn tùy thuộc vào mục đích sử dụng đất.

Giao đất không thu tiền sử dụng đất là việc Nhà nước trao quyền sử dụng đất bằng quyết định hành chính cho người có nhu cầu sử dụng đất và người sử dụng đất không phải nộp tiền sử dụng đất cho Nhà nước.

Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất trong các trường hợp sau đây: 1. Hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối được giao đất nông nghiệp trong hạn mức quy định tại Điều 129 của Luật Đất đai; 2. Người sử dụng đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng, đất rừng sản xuất là rừng tự nhiên, đất xây dựng trụ sở cơ quan, đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh; đất sử dụng vào mục đích công cộng không nhằm mục đích kinh doanh; đất làm nghĩa trang, nghĩa địa không thuộc trường hợp quy định tại khoản 4 Điều 55 của Luật Đất đai; 3. Tổ chức sự nghiệp công lập chưa tự chủ tài chính sử dụng đất xây dựng công trình sự nghiệp; 4. Tổ chức sử dụng đất để xây dựng nhà ở phục vụ tái định cư theo dự án của Nhà nước; 5. Cộng đồng dân cư sử dụng đất nông nghiệp; cơ sở tôn giáo sử dụng đất phi nông nghiệp quy định tại khoản 1 Điều 159 của Luật Đất đai.

Đối với hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất là việc Nhà nước trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất có nhu cầu sử dụng đất và người sử dụng đất phải nộp cho Nhà nước một khoản tiền sử dụng đất theo quy định của pháp luật.

Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất trong các trường hợp sau đây: 1. Hộ gia đình, cá nhân được giao đất ở; 2. Tổ chức kinh tế được giao đất để thực hiện dự án đầu tư xây dựng nhà ở để bán hoặc để bán kết hợp cho thuê; 3. Người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài được giao đất để thực hiện dự án đầu tư xây dựng nhà ở để bán hoặc để bán kết hợp cho thuê; 4. Tổ chức kinh tế được giao đất thực hiện dự án đầu tư hạ tầng nghĩa trang, nghĩa địa để chuyển nhượng quyền sử dụng đất gắn với hạ tầng.

#### *4.2.1.2. Phương thức giao đất*

##### *a) Cơ chế giao đất không thông qua đấu giá*

Theo khoản 2 Điều 118 Luật Đất đai 2013, các trường hợp không đấu giá quyền sử dụng đất khi Nhà nước giao đất, cho thuê đất không thu tiền sử dụng đất Sử dụng đất hoặc được miễn tiền sử dụng đất, tiền thuê đất

Điều 54 Luật Đất đai 2013 quy định việc Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất trong các trường hợp sau:

- Hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối được giao đất nông nghiệp trong hạn mức.



- Người sử dụng đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng, đất rừng sản xuất là rừng tự nhiên, đất xây dựng trụ sở cơ quan, đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh; đất sử dụng vào mục đích công cộng không nhằm mục đích kinh doanh; đất làm nghĩa trang, nghĩa địa không thuộc trường hợp giao đất cho tổ chức kinh tế thực hiện dự án đầu tư hạ tầng nghĩa trang, nghĩa địa để chuyển nhượng quyền sử dụng đất gắn với hạ tầng.

- Tổ chức sự nghiệp công lập chưa tự chủ tài chính sử dụng đất xây dựng công trình sự nghiệp.

- Tổ chức sử dụng đất để xây dựng nhà ở phục vụ tái định cư theo dự án của Nhà nước.

- Cộng đồng dân cư sử dụng đất nông nghiệp; cơ sở tôn giáo sử dụng đất phi nông nghiệp gồm đất thuộc chùa, nhà thờ, nhà nguyện, thánh thất, thánh đường, niệm Phật đường, tu viện, trường đào tạo riêng của tôn giáo, trụ sở của tổ chức tôn giáo, các cơ sở khác của tôn giáo được Nhà nước cho phép hoạt động.

Theo khoản Điều 110 Luật Đất đai 2013, việc miễn, giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất được thực hiện trong các trường hợp sau:

- Sử dụng đất vào mục đích sản xuất, kinh doanh thuộc lĩnh vực ưu đãi đầu tư hoặc địa bàn ưu đãi đầu tư theo quy định của pháp luật về đầu tư, trừ dự án đầu tư xây dựng nhà ở thương mại.

- Sử dụng đất để thực hiện chính sách nhà ở, đất ở đối với người có công với cách mạng, hộ gia đình nghèo; hộ gia đình, cá nhân là dân tộc thiểu số ở vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn, vùng biên giới, hải đảo; sử dụng đất để xây dựng nhà ở xã hội theo quy định của pháp luật về nhà ở; đất ở cho người phải di dời khi Nhà nước thu hồi đất do có nguy cơ đe dọa tính mạng con người.

- Sử dụng đất sản xuất nông nghiệp đối với hộ gia đình, cá nhân là dân tộc thiểu số.

- Sử dụng đất xây dựng công trình sự nghiệp của các tổ chức sự nghiệp công lập.

- Đất xây dựng kết cấu hạ tầng cảng hàng không, sân bay; đất xây dựng cơ sở, công trình cung cấp dịch vụ hàng không.

- Sử dụng đất làm mặt bằng xây dựng trụ sở, sân phơi, nhà kho; xây dựng các cơ sở dịch vụ trực tiếp phục vụ sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối đối với hợp tác xã nông nghiệp.

#### *b) Cơ chế giao đất có thông qua đấu giá*

Theo khoản 1 Điều 118 Luật Đất đai 2013, Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất theo hình thức đấu giá quyền sử dụng đất trong các trường hợp sau:

- Đầu tư xây dựng nhà ở để bán hoặc cho thuê hoặc cho thuê mua;
- Đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng để chuyển nhượng hoặc cho thuê;
- Sử dụng quỹ đất để tạo vốn cho đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng;
- Sử dụng đất thương mại, dịch vụ; đất cơ sở sản xuất phi nông nghiệp;
- Cho thuê đất thuộc quỹ đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích để sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối;
- Giao đất, cho thuê đất đối với đất Nhà nước thu hồi do sắp xếp lại, xử lý trụ sở làm việc, cơ sở hoạt động sự nghiệp, cơ sở sản xuất, kinh doanh mà tài sản gắn liền với đất thuộc sở hữu nhà nước;
- Giao đất ở tại đô thị, nông thôn cho hộ gia đình, cá nhân;
- Giao đất, cho thuê đất đối với các trường hợp được giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất.

Đối tượng được tham gia đấu giá quyền sử dụng đất gồm: Tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân thuộc đối tượng được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc cho thuê đất theo quy định của Luật Đất đai có nhu cầu sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư hoặc làm nhà ở theo quy hoạch đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt, cụ thể:

Theo khoản 1 Điều 55 Luật Đất đai năm 2013, đối tượng được giao đất có thu tiền sử dụng gồm:

- Hộ gia đình, cá nhân được giao đất ở.
- Tổ chức kinh tế được giao đất để thực hiện dự án đầu tư xây dựng nhà ở để bán hoặc để bán kết hợp cho thuê.
- Người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài được giao đất để thực hiện dự án đầu tư xây dựng nhà ở để bán hoặc để bán kết hợp cho thuê.
- Tổ chức kinh tế được giao đất thực hiện dự án đầu tư hạ tầng nghĩa trang, nghĩa địa để chuyển nhượng quyền sử dụng đất gắn với hạ tầng.

UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương ban hành quyết định quy định cụ thể về đối tượng, điều kiện tham gia đấu giá quyền sử dụng đất do đó đối tượng và điều kiện tham gia đấu giá mỗi tỉnh, thành có thể khác nhau.

Đấu giá quyền sử dụng đất mang lại nguồn thu quan trọng bổ sung vào ngân sách nhà nước để đầu tư cải tạo và xây dựng cơ sở hạ tầng; thông qua đấu giá quyền sử dụng đất có thể lựa chọn được các chủ đầu tư có đủ năng lực, góp phần nâng cao hiệu quả sử dụng đất, đảm bảo thực hiện quy hoạch một cách đồng bộ. Đấu giá QSD

đất và chuyển nhượng QSD đất trên thị trường cùng có chung một mục đích là chuyển nhượng mảnh đất với mức giá cao nhất, đem lại giá trị kinh tế lớn nhất. Đấu giá QSD đất không chỉ mang ý nghĩa kinh tế mà còn mang ý nghĩa xã hội sâu sắc, là một trong những hình thức khai thác, sử dụng đất đai hiệu quả, tiết kiệm. Đấu giá QSD đất góp phần bình ổn chính trị và phát triển nền kinh tế một cách bền vững. Đấu giá QSD đất góp phần vào quá trình cải cách hành chính xóa bỏ cơ chế xin cho, thực hiện cơ chế quản lý kinh tế đất theo cơ chế thị trường.

### *3.2.1.3. Đánh giá chung về cơ chế giao đất*

So với các quy định trước đây thì các quy định về căn cứ giao đất đã có nhiều điểm mới, theo quy định tại Điều 52 Luật Đất đai năm 2013 thì việc giao đất phải căn cứ vào kế hoạch sử dụng đất hằng năm của cấp huyện. Khắc phục những bất cập hạn chế trong Luật Đất đai năm 2003 và các quy định trước đây, có thể nói công tác quản lý đất đai theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất ngày càng đi vào thực chất, góp phần tích cực vào việc sử dụng đất hợp lý và có hiệu quả. Việc quy định giao đất cần phải căn cứ vào nhu cầu sử dụng đất thể hiện trong dự án đầu tư, đơn xin giao đất nhằm xác định rõ chủ thể có nhu cầu sử dụng đất thực sự, tránh tình trạng giao đất gây lãng phí đất đai và bất công trong xã hội.

Pháp luật về giao đất hiện nay đã đảm bảo sự bình đẳng trong việc tiếp cận đất đai giữa các thành phần kinh tế, đặc biệt là nhà đầu tư trong nước và nhà đầu tư nước ngoài, đảm bảo sử dụng đất tiết kiệm, hiệu quả, tiếp tục xóa bỏ các hạn chế trong sử dụng đất, đồng thời khắc phục được những bất cập, hạn chế của pháp luật đất đai giai đoạn trước đó. Pháp Luật Đất đai hiện hành đã có nhiều quy định chặt chẽ hơn về căn cứ giao đất và đồng thời nâng cao vai trò của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trên cơ sở nâng cao vai trò của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, đặc biệt kế hoạch sử dụng đất hằng năm cấp huyện. Đã có các quy định cụ thể hơn về chế tài đối với dự án đầu tư đã được giao đất nhưng không sử dụng, chậm đưa đất vào sử dụng; từng bước tạo môi trường pháp lý để quan hệ đất đai vận động phù hợp với quy luật phát triển của nền kinh tế thị trường.

Bên cạnh những mặt đạt được, pháp Luật Đất đai hiện hành cũng thể hiện nhiều điểm hạn chế và bất cập về thủ tục về giao đất, cho thuê đất rườm rà, kéo dài phát sinh cơ hội cho tham nhũng tiêu cực.

Việc dự báo nhu cầu sử dụng đất cho các dự án đầu tư để đưa vào quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của các địa phương chưa tính toán khoa học, chưa sát với chiến lược phát triển kinh tế - xã hội và thị trường bất động sản.

Quy định giao đất theo hình thức đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất chưa được nhiều địa nghiêm túc thực hiện hoặc thực hiện mang tính hình

thức còn có những tiêu cực. Việc đấu thầu dự án sử dụng đất chỉ mang tính hình thức, không có tính cạnh tranh để lựa chọn được nhà đầu tư thực sự có năng lực vượt trội, giá đất trong đấu thầu dự án vẫn mang tính áp đặt của các cơ quan quản lý.

Nhiều dự án giao đất theo phương thức BT chưa có cơ chế xác định định rõ ràng giá trị đầu tư công trình và giá trị quyền sử dụng đất để thanh toán dẫn đến nhiều nghi ngại về xã hội. Quy định của pháp luật đã thể hiện quan điểm vận dụng cơ chế thị trường trong giao đất nhưng chưa có cơ chế rõ ràng để thực hiện nên trên thực tế việc giao đất vẫn sử dụng chủ yếu các các quan hệ phi thị trường điều chỉnh.

#### **4.2.2. Chính sách kinh tế trong cho thuê đất**

Thuê đất là một hoạt động phổ biến hiện nay không chỉ trên thế giới mà còn diễn ra rất sôi động ở Việt Nam. Thuê đất là một hiện tượng tất yếu trong nền kinh tế thị trường vì các doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân mong muốn khai thác hiệu quả tối đa lợi ích từ việc sử dụng đất thuê. Mặt khác, thuê đất cũng là một trong những hình thức giúp Nhà nước thực hiện chức năng phân bổ đất đai hợp lý, hiệu quả thông qua các hình thức: giao đất, cho thuê đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất...

Nhà nước cho thuê quyền sử dụng đất (sau đây gọi là Nhà nước cho thuê đất) là việc Nhà nước quyết định trao quyền sử dụng đất cho đối tượng có nhu cầu sử dụng đất thông qua hợp đồng cho thuê quyền sử dụng đất. Nhà nước trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất thông qua quyết định cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm, cho thuê đất thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê.

Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm hoặc thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê trong các trường hợp sau đây: a) Hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất để sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối; b) Hộ gia đình, cá nhân có nhu cầu tiếp tục sử dụng đất nông nghiệp vượt hạn mức được giao quy định; c) Hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất thương mại, dịch vụ; đất sử dụng cho hoạt động khoáng sản; đất sản xuất vật liệu xây dựng, làm đồ gốm; đất cơ sở sản xuất phi nông nghiệp; d) Hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất để xây dựng công trình công cộng có mục đích kinh doanh; đ) Tổ chức kinh tế, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối; đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp; đất xây dựng công trình công cộng có mục đích kinh doanh; đất để thực hiện dự án đầu tư nhà ở để cho thuê; e) Tổ chức kinh tế, tổ chức sự nghiệp công lập tự chủ tài chính, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài sử dụng đất xây dựng công trình sự nghiệp; g) Tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao sử dụng đất để xây dựng trụ sở làm việc.

Cơ chế xác định tiền thuê đất hàng năm không thông qua hình thức đấu giá, đơn giá thuê đất hàng năm = Tỷ lệ phần trăm (%) nhân (x) Giá đất tính thu tiền thuê đất.

Tỷ lệ phần trăm (%) tính đơn giá thuê đất một năm đối với đa số các loại đất là 1%, riêng đối với một số loại đất có tỷ lệ cao hơn hoặc thấp hơn:

- Đất thuộc đô thị, trung tâm thương mại, dịch vụ, đầu mối giao thông, khu dân cư tập trung có khả năng sinh lợi đặc biệt, có lợi thế trong việc sử dụng đất làm mặt bằng sản xuất kinh doanh, thương mại và dịch vụ thì căn cứ vào thực tế địa phương, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (sau đây gọi tắt là Ủy ban nhân dân cấp tỉnh) quyết định tỷ lệ phần trăm (%) giá đất để xác định đơn giá thuê đất một năm nhưng tối đa không quá 3%.

- Đất thuộc vùng sâu, vùng xa, vùng núi cao, hải đảo, vùng có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn, vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn; đất sử dụng vào mục đích sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối; đất sử dụng làm mặt bằng sản xuất kinh doanh của dự án thuộc lĩnh vực khuyến khích đầu tư, lĩnh vực đặc biệt khuyến khích đầu tư theo quy định của pháp luật, căn cứ vào thực tế địa phương, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định tỷ lệ phần trăm (%) giá đất để xác định đơn giá thuê đất một năm nhưng tối thiểu không thấp hơn 0,5%.

Mức tỷ lệ phần trăm (%) do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành cụ thể theo từng khu vực, tuyến đường tương ứng với từng mục đích sử dụng đất và công bố công khai trong quá trình triển khai thực hiện.

Trường hợp thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê không thông qua hình thức đấu giá, đơn giá thuê đất thu một lần cho cả thời gian thuê là giá đất của thời hạn thuê đất và được xác định theo quy định định giá đất của nhà nước..

Cơ chế cho thuê đất có thông qua đấu giá thì giá thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm là đơn giá thuê đất trúng đấu giá của thời hạn một năm. Đơn giá trúng đấu giá được ổn định 10 năm, hết thời gian ổn định thực hiện điều chỉnh đơn giá thuê đất theo chính sách về thu tiền thuê đất đối với trường hợp thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm không thông qua hình thức đấu giá; mức điều chỉnh không vượt quá 30% đơn giá thuê đất trúng đấu giá hoặc đơn giá thuê đất của kỳ ổn định liền kề trước đó.

Trường hợp đấu giá thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê thì đơn giá thuê đất là đơn giá trúng đấu giá của thời hạn thuê đất.

Điểm khác nhau giữa giao và thuê đất của Nhà nước, người được giao đất sẽ có hai khả năng, hoặc phải trả tiền sử dụng đất, hoặc không phải trả tiền sử dụng đất. Điều này phụ thuộc vào việc pháp luật quy định người được giao đất thuộc nhóm nào trong hai nhóm trên. Tiền sử dụng đất chỉ trả một lần cho toàn bộ thời gian sử dụng và thông

thường thì lớn hơn rất nhiều so với tiền thuê đất. Đơn cử trường hợp đơn giản nhất trong cách tính tiền sử dụng đất là trường hợp cá nhân được giao đất làm nhà ở. Tiền sử dụng đất sẽ được tính bằng giá đất do UBND cấp tỉnh quy định ở thời điểm được giao đất. Trong khi đó, người được Nhà nước cho thuê đất sẽ trả tiền thuê cho những năm sử dụng đất, có trường hợp trả từng năm, có trường hợp trả trước cho toàn bộ thời gian thuê. Nhìn chung loại nghĩa vụ tài chính này thông thường thấp hơn tiền sử dụng đất rất nhiều. Trung bình, cứ một năm sử dụng đất thuê, người thuê sẽ trả tiền thuê bằng khoảng 0,5% tiền sử dụng đất của người được giao một thửa đất cùng loại và cùng diện tích.

Về mặt nguyên lý, việc thuê đất trả tiền thuê hàng năm là phương thức giảm gánh nặng cho nhà đầu tư không phải dành tiền vốn ban đầu để trả tiền giao đất hoặc trả tiền thuê một lần, để tập trung tiền vốn cho trang thiết bị máy móc phục vụ đầu tư sản xuất kinh doanh. Tuy nhiên, trên thực tế, các nhà đầu tư có xu hướng lựa chọn được giao đất hoặc trả tiền thuê một lần để không bị tác động sản hưởng của giá đất tăng lên hàng năm mà lại được hưởng trọn phần giá tăng thêm từ đất không phải do hoạt động đầu tư của doanh nghiệp. Chính tình trạng này đang làm thất thoát khá lớn nguồn thu từ đất và không tạo nguồn thu bền vững cho ngân sách.

### ***4.2.3. Chính sách kinh tế trong thu hồi và bồi thường khi thu hồi đất***

#### ***4.2.3.1. Cơ chế thu hồi đất***

Luật Đất đai 1993, quy định pháp luật về chuyển dịch đất đai ở Việt Nam chỉ có một hình thức là chuyển dịch đất đai bắt buộc dựa trên cơ sở quyết định hành chính của cơ quan nhà nước có thẩm quyền về việc thu hồi đất và giao đất cho thuê đất đó cho người khác sử dụng; người được giao đất hoặc thuê đất phải chi trả tiền bồi thường về đất cho người bị thu hồi đất và nộp tiền sử dụng đất, tiền thuê đất cho Nhà nước (có thể được xem xét giảm một phần số tiền bồi thường đã trả cho người bị thu hồi đất). Pháp luật quy định là Nhà nước quyết định thu hồi đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng, nhưng cơ chế thu hồi đất này được áp dụng cho cả các dự án đầu tư phát triển kinh tế vì mục đích lợi nhuận của nhà đầu tư. Trong ngữ cảnh pháp luật như vậy, các nhà đầu tư thấy cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc rất phức tạp, khó khăn, phiền hà. Một mặt, nhà đầu tư vẫn phải thương thảo trực tiếp với người đang sử dụng đất để thực hiện việc chi trả tiền bồi thường về đất. Mặt khác, để tiếp cận được đất thì nhà đầu tư cũng phải thảo luận trực tiếp với cả 3 cấp chính quyền tỉnh, huyện và xã mà nhiều trường hợp cũng phải thông qua các thủ tục phức tạp với những chi phí không chính thức. Lúc này, các nhà đầu tư đề nghị phải đổi mới cơ chế chuyển dịch đất đai sao cho bớt đi phiền hà về thủ tục, tăng thêm mức độ công khai và tốt nhất là nhà đầu

tư có quyền nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất trực tiếp từ tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất.

Luật Sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai năm 1998 đã cho phép các tổ chức kinh tế được quyền nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Điều này có nghĩa là các nhà đầu tư có thể tự thực hiện việc nhận chuyển quyền sử dụng đất từ người đang sử dụng đất để có đất thực hiện các dự án đầu tư. Trên thực tế, nhiều nhà đầu tư năng động đã tự thực hiện cơ chế chuyển dịch đất đai này. Nhưng do chưa có quy định rõ ràng trong hệ thống pháp luật về cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện nên hầu hết các địa phương vẫn ban hành quyết định thu hồi đất và bắt các nhà đầu tư đã nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất phải nộp tiền sử dụng đất hoặc tiền thuê đất cho Nhà nước theo đúng quy trình của chuyển dịch đất đai bắt buộc. Thực tế như vậy đã đặt ra yêu cầu phải tiếp tục đổi mới hệ thống pháp Luật Đất đai theo hướng xác định nội dung cụ thể của cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện.

Đối với cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc trong 5 năm đầu thực hiện Luật Đất đai 1993, giá đất để tính bồi thường về đất, tái định cư do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định theo khung giá đất do Chính phủ ban hành chỉ bằng khoảng 10% - 30% giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất trên thị trường. Việc thực hiện bồi thường lúc đầu cũng chỉ được quy định mang tính nguyên tắc với một số điều luật chung, sau đó được quy định cụ thể hơn, chi tiết hơn về quyền lợi của những người bị thiệt hại. Nói chung, người bị thu hồi đất nhận được mức bồi thường hoàn toàn không thỏa đáng. Nhà đầu tư nộp tiền sử dụng đất hoặc tiền thuê đất cho Nhà nước cũng chỉ với mức giá do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định, thấp hơn nhiều lần so với giá đất trên thị trường. Nhà đầu tư có thể phải chịu những thủ tục rất phức tạp để tiếp cận được quỹ đất nhưng lại được lợi rất lớn từ giá trị đất đai so với giá thị trường. Trong giai đoạn 1993 - 2004, cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc đã có tác động giải quyết nhanh đất đai cho các dự án đầu tư phát triển kinh tế như lại làm số lượng khiếu kiện về bồi thường, tái định cư tăng lên ngày càng cao.

Luật Đất đai 2003 đã quy định rất cụ thể về 2 cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc và chuyển dịch đất đai tự nguyện, phạm vi được áp dụng đối với mỗi cơ chế. Cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc đã có điều chỉnh trên nguyên tắc: (i) Giá đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định phải phù hợp với giá đất trên thị trường, sau một năm thực hiện Chính phủ lại quy định là giá đất để tính bồi thường về đất cho người bị thu hồi đất phải được quyết định phù hợp với giá đất trên thị trường; (ii) Cơ quan nhà nước ban hành quyết định thu hồi đất, quyết định về việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho người có đất bị thu hồi có trách nhiệm tổ chức thực hiện việc

bồi thường, hỗ trợ, tái định cư theo một trình tự, thủ tục rất cụ thể, chi tiết; (iii) Nhà đầu tư được giao đất, thuê đất nộp tiền sử dụng đất cho Nhà nước theo giá đất phù hợp với giá đất trên thị trường.

Luật Đất đai 2003 đi theo hướng thừa cho phép thực hiện cả 2 dạng chuyển dịch đất đai gồm chuyển dịch đất đai bắt buộc (Nhà nước thu hồi đất) và chuyển dịch đất đai tự nguyện (nhà đầu tư tự thỏa thuận với những người đang sử dụng đất), trong đó có xác định giới hạn cụ thể đối với áp dụng cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc và khuyến khích áp dụng cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện (khi dự án thuộc trường hợp Nhà nước thu hồi đất nhưng khi nhà đầu tư dự án đề nghị được áp dụng cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện thì pháp luật cho phép áp dụng). Đối với trường hợp được Nhà nước thu hồi đất thì có thể áp dụng cơ chế Nhà nước thu hồi đất theo quy hoạch (Nhà nước thu hồi đất khi chưa có nhà đầu tư, sau đó tiến hành đấu giá đất đai hoặc đấu thầu dự án có sử dụng đất để lựa chọn nhà đầu tư), hoặc cơ chế Nhà nước thu hồi đất theo dự án (Nhà nước thu hồi đất dựa trên nhu cầu cụ thể của từng dự án đầu tư).

Luật Đất đai 2013 đã thay đổi hướng tiếp cận về thực hiện cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc. Chính sửa lại nguyên tắc thực hiện cơ chế Nhà nước thu hồi đất: Nhà nước thu hồi đất khi thật cần thiết để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh và phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng.

Nhà nước thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh trong các trường hợp sau đây: 1. Làm nơi đóng quân, trụ sở làm việc; 2. Xây dựng căn cứ quân sự; 3. Xây dựng công trình phòng thủ quốc gia, trận địa và công trình đặc biệt về quốc phòng, an ninh; 4. Xây dựng ga, cảng quân sự; 5. Xây dựng công trình công nghiệp, khoa học và công nghệ, văn hóa, thể thao phục vụ trực tiếp cho quốc phòng, an ninh; 6. Xây dựng kho tàng của lực lượng vũ trang nhân dân; 7. Làm trường bắn, thao trường, bãi thử vũ khí, bãi hủy vũ khí; 8. Xây dựng cơ sở đào tạo, trung tâm huấn luyện, bệnh viện, nhà an dưỡng của lực lượng vũ trang nhân dân; 9. Xây dựng nhà công vụ của lực lượng vũ trang nhân dân; 10. Xây dựng cơ sở giam giữ, cơ sở giáo dục do Bộ Quốc phòng, Bộ Công an quản lý.

Nhà nước thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng trong các trường hợp sau đây: 1. Thực hiện các dự án quan trọng quốc gia do Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư mà phải thu hồi đất; 2. Thực hiện các dự án do Thủ tướng Chính phủ chấp thuận, quyết định đầu tư mà phải thu hồi đất, bao gồm: a) Dự án xây dựng khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu kinh tế; khu đô thị mới, dự án đầu tư bằng nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức



(ODA); b) Dự án xây dựng trụ sở cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội ở trung ương; trụ sở của tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao; công trình di tích lịch sử - văn hóa, danh lam thắng cảnh được xếp hạng, công viên, quảng trường, tượng đài, bia tưởng niệm, công trình sự nghiệp công cấp quốc gia; c) Dự án xây dựng kết cấu hạ tầng kỹ thuật cấp quốc gia gồm giao thông, thủy lợi, cấp nước, thoát nước, điện lực, thông tin liên lạc; hệ thống dẫn, chứa xăng dầu, khí đốt; kho dự trữ quốc gia; công trình thu gom, xử lý chất thải; 3. Thực hiện các dự án do Hội đồng nhân dân cấp tỉnh chấp thuận mà phải thu hồi đất bao gồm: a) Dự án xây dựng trụ sở cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội; công trình di tích lịch sử - văn hóa, danh lam thắng cảnh được xếp hạng, công viên, quảng trường, tượng đài, bia tưởng niệm, công trình sự nghiệp công cấp địa phương; b) Dự án xây dựng kết cấu hạ tầng kỹ thuật của địa phương gồm giao thông, thủy lợi, cấp nước, thoát nước, điện lực, thông tin liên lạc, chiếu sáng đô thị; công trình thu gom, xử lý chất thải; c) Dự án xây dựng công trình phục vụ sinh hoạt chung của cộng đồng dân cư; dự án tái định cư, nhà ở cho sinh viên, nhà ở xã hội, nhà ở công vụ; xây dựng công trình của cơ sở tôn giáo; khu văn hóa, thể thao, vui chơi giải trí phục vụ công cộng; chợ; nghĩa trang, nghĩa địa, nhà tang lễ, nhà hỏa táng; d) Dự án xây dựng khu đô thị mới, khu dân cư nông thôn mới; chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn; cụm công nghiệp; khu sản xuất, chế biến nông sản, lâm sản, thủy sản, hải sản tập trung; dự án phát triển rừng phòng hộ, rừng đặc dụng; đ) Dự án khai thác khoáng sản được cơ quan có thẩm quyền cấp phép, trừ trường hợp khai thác khoáng sản làm vật liệu xây dựng thông thường, than bùn, khoáng sản tại các khu vực có khoáng sản phân tán, nhỏ lẻ và khai thác tận thu khoáng sản.

Về cơ chế bồi thường khi thu hồi đất.

- *Nguyên tắc bồi thường về đất*: Người sử dụng đất khi Nhà nước thu hồi đất nếu có đủ điều kiện được bồi thường thì được bồi thường; việc bồi thường được thực hiện bằng việc giao đất có cùng mục đích sử dụng với loại đất thu hồi, nếu không có đất để bồi thường thì được bồi thường bằng tiền theo giá đất cụ thể do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định tại thời điểm thu hồi đất. Để khẳng định tính nghiêm trong thực thi pháp luật, Luật Đất đai quy định việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất phải bảo đảm dân chủ, khách quan, công bằng, công khai, kịp thời và đúng quy định của pháp luật.

- *Điều kiện được bồi thường về đất*: Luật Đất đai đã quy định điều kiện được bồi thường về đất theo từng loại đất và từng loại đối tượng. Người sử dụng đất không phải là đất thuê trả tiền thuê đất hàng năm, có Giấy chứng nhận hoặc có đủ điều kiện để được cấp Giấy chứng nhận (trừ trường hợp người trực tiếp sản xuất nông nghiệp bị

thu hồi đất nông nghiệp quy định tại Khoản 2 Điều 77 của Luật Đất đai) thì đủ điều kiện được bồi thường về đất.

- *Về giá đất tính bồi thường*: Giá đất để tính bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất là giá đất cụ thể của loại đất thu hồi do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định tại thời điểm quyết định thu hồi đất. Việc định giá đất cụ thể để tính bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất được thực hiện theo nguyên tắc phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường và cơ quan quản lý đất đai được thuê tổ chức có chức năng tư vấn xác định giá đất để thực hiện. Căn cứ các phương pháp định giá đất và kết quả tổng hợp, phân tích thông tin về thửa đất, giá đất thị trường, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định giá đất cụ thể.

- *Bồi thường chi phí đầu tư vào đất còn lại*: Khi Nhà nước thu hồi đất mà người sử dụng đất không được bồi thường về đất thì tùy từng trường hợp cụ thể được bồi thường chi phí đầu tư vào đất còn lại. Đây là các khoản chi phí mà người sử dụng đất đã đầu tư vào đất phù hợp với mục đích sử dụng đất nhưng đến thời điểm thu hồi đất còn chưa thu hồi hết. Người có đất thu hồi phải có hồ sơ, chứng từ chứng minh đã đầu tư vào đất; đối với trường hợp chi phí đầu tư vào đất còn lại không có hồ sơ, chứng từ chứng minh thì Ủy ban nhân dân cấp tỉnh căn cứ tình hình thực tế tại địa phương quy định việc xác định chi phí đầu tư vào đất còn lại.

- *Nguyên tắc bồi thường tài sản*: Để giải quyết những trường hợp tạo lập tài sản không đúng pháp luật nhằm hưởng lợi, Luật Đất đai quy định tài sản gắn liền với đất, khi Nhà nước thu hồi đất mà chủ sở hữu tài sản hợp pháp gắn liền với đất bị thiệt hại về tài sản thì được bồi thường; tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài phải ngừng sản xuất, kinh doanh mà có thiệt hại thì được bồi thường thiệt hại.

- *Về bồi thường thiệt hại tài sản*: Nhà ở, công trình phục vụ sinh hoạt gắn liền với đất phải tháo dỡ toàn bộ hoặc một phần mà phần còn lại không bảo đảm tiêu chuẩn kỹ thuật theo quy định của pháp luật thì chủ sở hữu nhà ở, công trình đó được bồi thường bằng giá trị xây dựng mới của nhà ở, công trình có tiêu chuẩn kỹ thuật tương đương.

Trường hợp phần còn lại của nhà ở, công trình vẫn bảo đảm tiêu chuẩn kỹ thuật theo quy định của pháp luật thì bồi thường theo thiệt hại thực tế. Đối với nhà, công trình xây dựng khác gắn liền với đất, khi Nhà nước thu hồi đất mà bị tháo dỡ toàn bộ hoặc một phần mà phần còn lại không bảo đảm tiêu chuẩn kỹ thuật theo quy định của pháp luật thì được bồi thường thiệt hại với mức bồi thường nhà, công trình bằng tổng giá trị hiện có của nhà, công trình bị thiệt hại và khoản tiền tính bằng tỷ lệ phần trăm theo giá trị hiện có của nhà, công trình.

Giá đất để tính bồi thường thiệt hại về đất do Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương ban hành theo quy định của Chính phủ. Trường hợp phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất mà giá đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định tại thời điểm quyết định thu hồi đất chưa sát với giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế trên thị trường trong điều kiện bình thường thì Ủy ban nhân dân cấp tỉnh căn cứ vào giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế trên thị trường để xác định lại giá đất cụ thể cho phù hợp.

- *Nguyên tắc hỗ trợ*: Người sử dụng đất khi Nhà nước thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng, ngoài việc được bồi thường theo quy định còn được Nhà nước xem xét hỗ trợ (hỗ trợ ổn định đời sống và sản xuất; hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm; hỗ trợ tái định cư và hỗ trợ khác); việc hỗ trợ phải bảo đảm khách quan, công bằng, kịp thời, công khai và đúng quy định của pháp luật.

- *Hỗ trợ ổn định đời sống và sản xuất*: Khi Nhà nước thu hồi từ 30% đến 70% diện tích đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp thì được hỗ trợ ổn định đời sống và sản xuất trong thời gian 6 tháng (không phải di chuyển chỗ ở) và trong thời gian 12 tháng (phải di chuyển chỗ ở); trường hợp phải di chuyển đến các địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn hoặc có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn thì thời gian hỗ trợ tối đa là 24 tháng.

Thu hồi trên 70% diện tích đất nông nghiệp đang sử dụng thì được hỗ trợ trong thời gian 12 tháng (không phải di chuyển chỗ ở) và trong thời gian 24 tháng (phải di chuyển chỗ ở); trường hợp phải di chuyển đến các địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn hoặc có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn thì thời gian hỗ trợ tối đa là 36 tháng. Mức hỗ trợ cho một nhân khẩu được tính bằng tiền tương đương 30 kg gạo trong 01 tháng theo thời giá trung bình tại thời điểm hỗ trợ của địa phương. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm quyết định mức hỗ trợ, thời gian hỗ trợ, định kỳ chi trả tiền hỗ trợ cho phù hợp với thực tế tại địa phương.

- *Hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm*: Đối với trường hợp Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp: Hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp khi Nhà nước thu hồi đất mà không có đất nông nghiệp để bồi thường thì ngoài việc được bồi thường bằng tiền còn được hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề, tìm kiếm việc làm. Việc hỗ trợ bằng tiền không quá 5 lần giá đất nông nghiệp trong bảng giá đất đối với toàn bộ diện tích đất nông nghiệp thu hồi nhưng không vượt quá hạn mức giao đất nông nghiệp tại địa phương. Mức hỗ trợ cụ thể do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định căn cứ điều kiện thực tế của địa phương.

Đối với trường hợp Nhà nước thu hồi đất ở kết hợp kinh doanh, dịch vụ mà di chuyển chỗ ở: Hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất ở kết hợp kinh doanh, dịch vụ mà nguồn thu nhập chính từ hoạt động kinh doanh dịch vụ khi Nhà nước thu hồi đất ở mà phải di chuyển chỗ ở thì được vay vốn tín dụng ưu đãi để phát triển sản xuất kinh doanh; nhân khẩu trong độ tuổi lao động được hỗ trợ giải quyết việc làm và đào tạo nghề theo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ.

- *Hỗ trợ tái định cư*: Hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài nhận đất ở, nhà ở tái định cư mà số tiền được bồi thường về đất nhỏ hơn giá trị một suất tái định cư tối thiểu thì được hỗ trợ khoản chênh lệch giữa giá trị suất tái định cư tối thiểu và số tiền được bồi thường về đất. Trường hợp hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài tự lo chỗ ở thì ngoài việc được bồi thường về đất còn được nhận khoản tiền hỗ trợ tái định cư. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh căn cứ diện tích đất ở thu hồi, số nhân khẩu của hộ gia đình và điều kiện cụ thể tại địa phương quy định mức hỗ trợ cho phù hợp.

- *Hỗ trợ khác*: Ngoài các khoản hỗ trợ nêu trên, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định biện pháp hỗ trợ khác để bảo đảm có chỗ ở, ổn định đời sống, sản xuất và công bằng đối với người có đất thu hồi; trường hợp hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp mà không đủ điều kiện được bồi thường theo quy định tại Điều 75 của Luật Đất đai thì Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xem xét hỗ trợ phù hợp với thực tế của địa phương; trường hợp đặc biệt trình Thủ tướng Chính phủ quyết định.

### *3.2.3.2. Tác động của chính sách thu hồi, bồi thường và hỗ trợ tái định cư đến khai thác nguồn thu từ đất*

Chính sách hiện hành đã quy định theo hướng kiểm soát chặt chẽ các trường hợp Nhà nước thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng; quy định thẩm quyền thu hồi đất; quy định trình tự, thủ tục thu hồi đất; quy định việc thông báo, công khai kế hoạch thu hồi đất và lấy ý kiến về phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư nhằm đảm bảo công khai, minh bạch, dân chủ và tăng cường sự tham gia trực tiếp của người dân.

Về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, pháp luật quy định khá đầy đủ, cụ thể hoá các nguyên tắc, điều kiện bồi thường về đất, bồi thường tài sản, chi phí đầu tư vào đất còn lại phù hợp với thực trạng quản lý và sử dụng đất; quy định giá đất tính bồi thường phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường, giá tài sản phù hợp với mức thiệt hại thực tế để bảo đảm cho người có đất thu hồi có đủ điều kiện, khả năng tái tạo tài sản; quy định các khoản hỗ trợ bảo đảm điều kiện để ổn định đời sống và sản xuất cho người có

đất thu hồi, bảo đảm quyền lợi của người có đất thu hồi và nâng cao tính khả thi của chính sách trong thực tế.

Về trách nhiệm tổ chức thực hiện, pháp luật cũng quy định cụ thể trách nhiệm của các Bộ, ngành, địa phương trong việc hướng dẫn, chỉ đạo và tổ chức thực hiện công tác thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; xác định rõ trách nhiệm của tổ chức được giao thực hiện công tác bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; trách nhiệm lập và thực hiện các dự án đầu tư xây dựng các khu tái định cư để bảo đảm việc bố trí tái định cư cho các hộ gia đình, cá nhân khi bị thu hồi đất mà phải di chuyển chỗ ở. Bên cạnh đó, pháp luật cũng đã phân cấp cho địa phương quy định cụ thể cơ chế, chính sách về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư để phù hợp với tình hình thực tế, tăng tính linh hoạt, chủ động cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong quá trình tổ chức thực hiện, góp phần làm giảm các khiếu nại, tố cáo trong bồi thường, giải phóng mặt bằng. Việc xác định giá đất để tính bồi thường tại các dự án đã cơ bản phù hợp hơn so với giá đất chuyển nhượng phổ biến trên thị trường, cùng với chính sách hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất đã bảo đảm tốt hơn quyền lợi của người có đất thu hồi.

Mặc dù Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư so với pháp Luật Đất đai trước đó đã được cụ thể hóa hơn, ban hành đồng bộ, bảo đảm hài hòa lợi ích Nhà nước, người có đất bị thu hồi và nhà đầu tư. Tuy nhiên, còn một số quy định có tính khả thi chưa cao và một số nội dung chưa quy định để giải quyết các vấn đề phát sinh trong thực tế, một số vấn cụ thể:

Cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện được áp dụng cho nhiều dự án đầu tư vì mục đích lợi nhuận của nhà đầu tư. Trong thời gian đầu triển khai, cơ chế này đã được các nhà đầu tư năng động đón nhận và triển khai khá tốt, giúp cho các nhà đầu tư chủ động tiếp cận đất đai, không chịu áp lực do mối quan hệ hành chính nặng nề với chính quyền địa phương các cấp. Sau khoảng một hai năm thực hiện, tại một số dự án đã xảy ra tình trạng người đang sử dụng đất không muốn hợp tác với nhà đầu tư, nói giá đất rất cao để nhà đầu tư không thể chấp nhận nổi. Nhiều nhà đầu tư đã nhận chuyển nhượng được khoảng 80% đất cho dự án đầu tư nhưng không thể nhận chuyển nhượng tiếp tục 20% đất còn lại, dự án không thể có đầy đủ đất để triển khai. Pháp luật hiện hành về đất đai chưa có quy định để giải quyết tình trạng một số người đang sử dụng đất không chấp thuận việc chuyển nhượng quyền sử dụng đất cho nhà đầu tư, hoặc chấp thuận với giá quá cao. Tình trạng này nói lên một nhược điểm rất then chốt của cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện, đó là nguyên nhân chính làm cho các nhà đầu tư sau một thời gian áp dụng lại mong muốn chỉ áp dụng cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc.

Trên thực tế, cơ chế Nhà nước thu hồi đất theo quy hoạch chỉ được sử dụng thành công ở Đà Nẵng, ở tất cả các địa phương khác đều chỉ áp dụng cơ chế Nhà nước thu hồi đất theo dự án. Lý do chính để cơ chế Nhà nước thu hồi đất theo quy hoạch không được các địa phương lựa chọn vì 2 lý do chủ yếu: một là ngân sách không thể chi trước để thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, và hai là nhiều trường hợp đất đã thu hồi theo quy hoạch nhưng nhà đầu tư không quan tâm (do quy hoạch không phù hợp).

Luật Đất đai 2013 đã thay đổi hướng tiếp cận về thực hiện cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc. Chính sửa lại nguyên tắc thực hiện cơ chế Nhà nước thu hồi đất: Nhà nước thu hồi đất khi thật cần thiết để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh và phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng. Theo nguyên tắc này, Luật Đất đai trao quyền cho Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ và Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định những trường hợp nào là "thật cần thiết". Một thuật ngữ hiện nay chưa rõ nội hàm là "lợi ích quốc gia". Chính vì vậy mà nguyên tắc có thay đổi nhưng danh sách các loại dự án được áp dụng cơ chế Nhà nước thu hồi đất không thay đổi.

Nhà nước chủ yếu thực hiện thu hồi đất theo quy hoạch, sau đó thực hiện đấu giá đất hoặc đấu thầu dự án có sử dụng đất để lựa chọn nhà đầu tư. Cơ chế Nhà nước thu hồi đất theo dự án chỉ được áp dụng khi đủ điều kiện được lựa chọn thầu theo quy định của pháp luật. Cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện chỉ được áp dụng với các dự án nhỏ lẻ.

Nhà nước thu hồi đất là việc Nhà nước quyết định thu lại quyền sử dụng đất của người được Nhà nước trao quyền sử dụng đất hoặc thu lại đất của người sử dụng đất vi phạm pháp luật về đất đai. Theo quy định của pháp luật hiện hành, có hai cơ chế thu hồi đất đai song song tồn tại.

Bên cạnh đó, pháp luật quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất thực hiện các dự án đặc biệt mà có chính sách đặc thù về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư hoặc các dự án sử dụng vốn vay của các tổ chức quốc tế, nước ngoài (ADB, WB...) có khác biệt với quy định pháp luật chung của Nhà nước Việt Nam, dẫn đến so bì, khiếu nại của những người có đất thu hồi trong cùng một địa bàn, trong cùng một khu vực.

Quy định xác định giá đất tính bồi thường: Việc xác định giá đất cụ thể để tính tiền bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất thực hiện theo quy trình chặt chẽ (thông qua Hội đồng thẩm định giá đất trước khi trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định) mất nhiều thời gian, ảnh hưởng đến tiến độ bồi thường, giải phóng mặt bằng.

Mặt khác, việc quy định người được giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất nêu tự nguyện ứng trước kinh phí bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thì được ngân sách

nhà nước hoàn trả bằng hình thức trừ vào tiền sử dụng đất, tiền thuê đất phải nộp (Điểm b Khoản 4 Điều 30 Nghị định số 47/2014/NĐ-CP) nhưng không quy định rõ sau khi ứng trước tiền bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thì người đó được Nhà nước giao đất hoặc cho thuê đất hay vẫn phải thực hiện đấu giá quyền sử dụng đất.

Một trong những nguyên tắc định giá đất là phải “phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường” (Điểm c, Khoản 1, Điều 112) nhưng trên thực tế thực hiện thì hầu như lại thoát ly khỏi giá cả thị trường. Trên thực tế khung giá đất của Nhà nước chỉ bằng khoảng 20%-30% khung giá đất thị trường. Tương tự như thế, khung giá đất của cấp tỉnh cũng chỉ bằng từ 30 đến 60% giá đất thị trường tại địa phương. Điều này đã dẫn đến bất cập khi thu hồi đất, giá đền bù quá xa giá thị trường. Do vậy, công tác giải phóng mặt bằng gặp khó khi giá đền bù quá chênh lệch với giá thị trường khiến người bị thu hồi đất thiệt thòi và không đồng thuận. Vì thế khi thực hiện dự án phát triển kinh tế - xã hội, dự án công cộng... thì mặt bằng luôn là một trong những “điểm nghẽn” khiến các công trình chậm tiến độ.

Toàn bộ quy trình định giá đất đều do cơ quan hành chính nhà nước thực hiện, người bị thu hồi đất đứng ngoài quy trình; mặc dù Điều 115 và 116 có nói đến tư vấn giá đất nhưng cũng chưa có quy định bảo đảm cho tổ chức tư vấn giá đất thực sự có vị trí độc lập... do vậy giá đất mang nặng tính “áp đặt”. Có thể nói tất cả các trường hợp (gần như tuyệt đối) giá đất đều thấp xa so với giá thị trường ở mọi thời điểm.

Đối với đất nông nghiệp, Tại vùng châu thổ Sông Hồng, có một số địa phương quy định mức giá cao nhất của đất trồng cây hàng năm là 60.000đ/m<sup>2</sup>. Mức phổ biến nhất của giá đất nông nghiệp của các địa phương thuộc Bắc Bộ và Trung Bộ không vượt quá 200.000đ/m<sup>2</sup>; cá biệt có địa phương giá đất nông nghiệp cao nhất chỉ có 20.000đ/m<sup>2</sup>. Tại đồng bằng sông Cửu Long giá đất trồng cây hàng năm không vượt quá 210.000đ/m<sup>2</sup>, giá đất trồng cây lâu năm không quá 250.000đ/m<sup>2</sup>(4). Hoặc như dự án khu đô thị Thủ Thiêm có trường hợp giá đất đền bù cho người dân là 18 triệu đồng/m<sup>2</sup> nhưng công ty bất động sản bán lại với giá 350 triệu đồng/m<sup>2</sup>, hay như dự án khu đô thị Văn Giang, giá đền bù đất là 42.000 đồng/m<sup>2</sup> nhưng người dân phải thuê lại đất để canh tác tại xã ở mức 28,8 triệu đồng/sào (360m<sup>2</sup>)/năm.

Việc sử dụng tiền đền bù đầu tư SX-KD sau thu hồi đất

Qua nghiên cứu cho thấy, việc sử dụng tiền hợp lý như đầu tư vào sản xuất kinh doanh sẽ có tác dụng rất lớn trong việc cải thiện thu nhập của hộ bị thu hồi đất. Tuy nhiên, qua số liệu khảo sát thì số hộ gia đình sau thu hồi đất thì họ sử dụng số tiền đền bù chủ yếu đi vào hướng tiêu dùng (53%), số tiền này chủ yếu sử dụng cho: xây nhà 84,04% số hộ, mua sắm vật dụng gia đình có 87,23%. Số hộ sử dụng tiền đền bù vào

mục đích sản xuất, kinh doanh nhằm tạo thu nhập cho tương lai chiếm tỷ lệ rất khiêm tốn (47%) như: số hộ đầu tư vào sản xuất kinh doanh chỉ có 32%, hoặc số hộ sử dụng tiền đền bù để xây nhà trọ chỉ có 15%.

Qua cách sử dụng tiền của những hộ sau thu hồi đất thì khi phát tiền đền bù cho người dân, chính quyền nên tổ chức những buổi hội thảo hoặc buổi tư vấn về những ngành nghề, lĩnh vực sản xuất, kinh doanh, những cây con nào phù hợp trên địa bàn để người dân sau khi nhận tiền đền bù thì họ có cách thức sử dụng số tiền này hợp lý, tránh tình trạng như thời gian trước đây họ chỉ chú trọng cho tiêu dùng và xây dựng nhà cửa. Ngoài ra, bên cạnh việc phát tiền đền bù đất thì chính quyền nên có chính sách để các chủ dự án chia sẻ lợi ích thu được từ dự án cho người có đất bị thu hồi như việc chia một tỷ lệ cổ phần nào đó của dự án cho người dân dựa theo số đất mà họ bị thu hồi. Có như vậy, bên cạnh số tiền đền bù đất thì người dân còn có một nguồn thu nhập liên quan trực tiếp đến dự án để đảm bảo cho cuộc sống của gia đình họ.

Pháp Luật Đất đai mới chỉ quy định việc bồi thường thiệt hại trực tiếp do việc thu hồi đất, chưa quan tâm đến sinh kế của người dân sau khi bị thu hồi đất

Việc thu hồi đất thì bồi thường theo giá đất do Nhà nước quy định. Với số tiền đó, người bị thu hồi đất ở phải mua nhà đất theo giá thị trường nên không thể mua được diện tích đất ở tương đương với diện tích đất bị thu hồi. Do vậy, tiền mà Nhà nước bồi thường đã không giải quyết được vấn đề nhà ở cho người bị thu hồi đất ở.

Với trường hợp chuyển nhượng, nhận góp vốn, thuê quyền sử dụng đất nông nghiệp để thực hiện dự án đầu tư sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp, mặc dù được nhận tiền theo cơ chế thỏa thuận sẽ cao hơn so với cơ chế Nhà nước thu hồi đất nhưng người dân gặp khó khăn trong tổ chức đời sống kinh tế của hộ gia đình do không còn tư liệu sản xuất. Lợi nhuận, địa tô được tạo ra từ chuyển đổi sử dụng đất nông nghiệp sang thương mại, dịch vụ nhưng người dân không được hưởng lợi ích này, dẫn đến những mâu thuẫn về lợi ích kinh tế giữa các thành viên trong thị trường.

Chưa có chính sách điều tiết lợi ích giữa người dân có đất bị Nhà nước thu hồi và lợi ích của người dân xung quanh khu vực dự án có đất bị thu hồi

Người dân có đất bị thu hồi chỉ được nhận tiền bồi thường về đất, tài sản trên đất theo bảng giá đất do Nhà nước xác định, căn cứ hiện trạng sử dụng đất và hỗ trợ một phần kinh phí tái định cư. Trong nhiều trường hợp, các khoản bồi thường và hỗ trợ không đảm bảo cho người dân có đất bị thu hồi có nơi ở mới đảm bảo do giá đất quá thấp so với giá thị trường. Trong khi đó, người dân xung quanh khu vực dự án có đất bị thu hồi được hưởng lợi từ cơ sở hạ tầng được đầu tư mới và đồng bộ của dự án,



giá đất được tăng theo cùng với giá trị dự án đầu tư. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành chưa có cơ chế để điều tiết đối với giá trị tăng thêm này.

Qua tổng hợp kết quả điều tra tại một số địa phương cho thấy giá trị tăng thêm từ đất do đầu tư phát triển hạ tầng giao thông, phát triển khu đô thị mới, khu công nghiệp tạo ra lớn hơn nhiều lần chi phí đầu tư vào đất. Về nguyên lý, phần giá trị tăng thêm là số chênh lệch so sánh tổng số tiền đầu tư (tổng mức đầu tư) bao gồm chi phí đầu tư KCHT theo dự án, chi phí bồi thường giải phóng mặt bằng, chi phí quản lý dự án với tổng doanh thu: toàn bộ đất thương phẩm đã bán cho nhà đầu tư thứ cấp. Giá trị tăng thêm (GTrTT) có thể được tính cho toàn bộ đất dự án hoặc chia cho phần diện tích đất thương phẩm thì có được giá trị tăng thêm tính cho (tính trên) 1m<sup>2</sup> đất thương phẩm. Trên thực tế, giá trị tăng thêm ở mỗi vùng, mỗi loại dự án là khác nhau nhưng đều có mối quan hệ tỷ lệ với giá đất trước khi đầu tư hạ tầng và với suất đầu tư trên mỗi đơn vị diện tích đất thương phẩm. Mức giá trị tăng thêm có thể dao động từ 2 đến 10 lần giá trị đất ban đầu và thường gấp 2 đến 3 lần suất đầu tư trên mỗi m<sup>2</sup> đất thương phẩm. Trên thực tế, việc điều tiết giá trị tăng thêm từ đất vào ngân sách đang được tính dựa vào giá trị đất thương phẩm giả định do các cơ quan định giá đưa ra khi xác định nghĩa vụ tiền đóng góp cho ngân sách của dự án. Điều đó cho thấy việc điều tiết phần giá trị tăng thêm từ đất sau khi đầu tư hạ tầng vào ngân sách còn đang là vấn đề cần hoàn thiện.

Dự án đầu tư hạ tầng giao thông đô thị có tác động tạo ra giá trị tăng thêm từ đất trong vùng ảnh hưởng không chỉ đất ở 2 bên đường mà còn tác động vào khu vực do công trình đó kết nối và lan tỏa, chia theo 3 từ thời điểm: khi có quy hoạch dự án, khi bắt đầu khởi công xây dựng và khi công trình đi vào khai thác.

Theo quy định của Chính phủ về giá đất thì sau khi thực hiện quy hoạch, đầu tư KCHT mà làm thay đổi vị trí đất, loại đường phố thì UBND cấp tỉnh phải điều chỉnh giá đất. Tuy nhiên việc điều chỉnh giá đất vẫn thấp nhiều so với giá đất thị trường, do vậy phần giá trị tăng thêm từ đất vẫn nằm ngoài các công cụ điều tiết của nhà nước.

Trên thực tế TP Hồ Chí Minh và Đà Nẵng đã có giải pháp thu hồi đất hai bên đường để thực hiện điều tiết phần giá trị tăng thêm khi đầu tư cơ sở hạ tầng. Qua phân tích thấy rằng, nếu áp dụng các biện pháp điều tiết hợp lý thì không chỉ giải quyết được vấn đề mâu thuẫn trong phân chia lợi ích mà còn mang lại nguồn thu ngân sách lớn.

Tỉ lệ và biểu đồ phân phối giá trị tăng thêm từ đất (tiền sử dụng đất, Thuế TNDN 25&2%) giữa NN, nhà đầu tư và người SDD trong các trường hợp thu hồi đất 2 bên (TH2B) đường, không thu hồi đất 2 bên (Ko TH2B) đường thuộc dự án giao thông đô thị, dự án KĐT, KCN (%):

**Bảng 4.1. Phân phối giá trị tăng thêm từ đất giữa nhà nước, nhà đầu tư và người sử dụng đất trong trường hợp thu hồi đất hai bên đường**

Đối tượng phân phối	TH 2B Đường	Ko TH 2B Thuế TN %		KĐTM tiền sử dụng đất + Thuế TN %	KCN Tiền TĐ + Thuế TN %
		25	2		
NN	80	25	20	25	35
Người SDD	20		80	20	20
Nhà ĐT		75		55	45

*Nguồn: Tính toán của nhóm nghiên cứu*

Với phân tích trên, cho thấy có sự khác biệt rất lớn về sự bất bình đẳng trong phân chia lợi ích giữa các bên khi thu hồi đất nông nghiệp làm khu đô thị mới hay phát triển khu công nghiệp. Đây là lý do giải thích tại sao người dân cùng bị thu hồi đất nông nghiệp, nhưng ít xảy ra tranh chấp khi thực hiện các dự án phát triển khu công nghiệp, trong khi các dự án đô thị lại xảy ra nhiều mâu thuẫn gay gắt đối với người dân.

#### **4.2.4. Chính sách kinh tế trong chuyển đổi mục đích sử dụng đất**

##### **4.2.4.1. Quy định chung về chuyển đổi mục đích sử dụng đất**

Theo Điều 57 Luật Đất đai 2013, các trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất phải được phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền bao gồm:

- Chuyển đất trồng lúa sang đất trồng cây lâu năm, đất trồng rừng, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối;
- Chuyển đất trồng cây hàng năm khác sang đất nuôi trồng thủy sản nước mặn, đất làm muối, đất nuôi trồng thủy sản dưới hình thức ao, hồ, đầm;
- Chuyển đất rừng đặc dụng, đất rừng phòng hộ, đất rừng sản xuất sang sử dụng vào mục đích khác trong nhóm đất nông nghiệp;
- Chuyển đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp; đất không thu tiền sử dụng đất sang đất phi nông nghiệp được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc thuê đất;
- Chuyển đất phi nông nghiệp không phải là đất ở sang đất ở;
- Chuyển đất xây dựng công trình sự nghiệp, đất sử dụng vào mục đích công cộng có mục đích kinh doanh, đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp không phải là đất thương mại, dịch vụ, sang đất thương mại, dịch vụ; chuyển đất thương mại, dịch vụ, đất xây dựng công trình sự nghiệp sang đất cơ sở sản xuất phi nông nghiệp.

Nghĩa vụ tài chính phải thực hiện khi chuyển mục đích sử dụng đất bao gồm: Tiền sử dụng đất và lệ phí trước bạ.

Theo khoản 2 Điều 5 Nghị định 45/2014/NĐ-CP (được hướng dẫn bởi Điều 4 và Điều 5 Thông tư 76/201/TT-BTC) thì tiền sử dụng đất khi chuyển mục đích sử dụng đất phải nộp tùy theo loại đất ban đầu và nguồn gốc sử dụng đất.

**Trường hợp 1:** Chuyển đất vườn, đất ao gần nhà ở thành đất ở

$$\text{Tiền sử dụng đất phải nộp} = \frac{\text{Tiền sử dụng đất tính theo giá đất ở} - \text{Tiền sử dụng đất tính theo giá đất nông nghiệp tại thời điểm có quyết định}}{2}$$

**Trường hợp 2:** Chuyển đất nông nghiệp sang đất ở

$$\text{Tiền sử dụng đất phải nộp} = \text{Tiền sử dụng đất tính theo giá đất ở} - \text{Tiền sử dụng đất tính theo giá đất nông nghiệp}$$

**Trường hợp 3:** Chuyển đất phi nông nghiệp (không phải đất ở) sang đất ở

$$\text{Tiền sử dụng đất phải nộp} = \text{Tiền sử dụng đất tính theo giá đất ở} - \text{Tiền sử dụng đất tính theo giá đất phi nông nghiệp của thời hạn sử dụng đất còn lại}$$

**Trường hợp 4:** Chuyển mục đích sử dụng đất có nguồn gốc từ nhận chuyển nhượng

Đối với đất có nguồn gốc từ nhận chuyển nhượng thì thu tiền theo 1 trong 3 trường hợp trên.

- Trường hợp hộ gia đình, cá nhân chuyển mục đích sử dụng đất từ đất sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp (không phải là đất ở) có nguồn gốc là đất ở sang đất ở của hộ gia đình, cá nhân thì không phải nộp tiền sử dụng đất.

- Giá đất tính thu tiền sử dụng đất đối với các trường hợp trên là giá đất tại thời điểm có quyết định cho phép chuyển mục đích của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

- Số tiền sử dụng đất của loại đất trước khi chuyển mục đích của thời gian sử dụng đất còn lại được xác định theo công thức sau:

$$\text{Tiền sử dụng đất của loại đất trước khi chuyển mục đích của thời gian sử dụng đất còn lại} = \frac{\text{Tiền sử dụng đất tính theo giá đất của thời hạn sử dụng đất có thu tiền sử dụng đất}}{\text{Tổng thời hạn sử dụng đất có thu tiền sử dụng đất}} \times \text{Số năm sử dụng đất còn lại}$$

Theo quy định về lệ phí trước bạ khi chuyển mục đích sử dụng đất thì: Khi được cho phép chuyển đổi mục đích sử dụng đất từ đất trồng cây lâu năm sang đất ở thì cần đăng ký biến động về đất đai trước rồi mới được chuyển đổi mục đích sử dụng nếu đủ điều kiện chuyển đổi theo quy định.

Cá nhân, tổ chức sau khi xin phép chuyển đổi mục đích sử dụng mới có đất do được chuyển quyền sử dụng thì phải nộp lệ phí trước bạ, mức phí là 5% theo giá tính của UBND cấp tỉnh ban hành.

#### *4.2.4.2. Bất cập trong điều tiết giá trị tăng thêm khi chuyển đổi mục đích sử dụng đất*

##### *a- Giá trị tăng thêm khi chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp*

Theo quy định tại Điều 62 của Luật Đất đai 2013, các dự án phát triển đô thị mới và khu dân cư nông thôn mới, chỉnh trang đô thị hiện tại và khu dân cư nông thôn hiện tại, dự án nhà ở tái định cư, nhà ở xã hội, nhà ở công vụ thuộc phạm vi nhà nước thu hồi đất. Trong quy định này và quy định liên quan tại các nghị định, thông tư hướng dẫn thi hành Luật Đất đai đều không có định nghĩa rõ ràng về phát triển khu đô thị mới và chỉnh trang đô thị hiện tại. Vì vậy, có sự thiếu nhất quán trong thực hiện việc thu hồi đất để thực hiện các dự án phát triển nhà ở; chuyển đất nông nghiệp thành đất ở.

Các trường hợp được áp dụng cơ chế nhà nước thu hồi đất theo quy định tại Điều 62 nói trên được thực hiện trên nguyên tắc nhà nước quyết định thu hồi đất nông nghiệp, thực hiện bồi thường, hỗ trợ cho người bị thu hồi đất và đưa đất đã giải phóng mặt bằng ra đấu giá đất để lựa chọn nhà đầu tư hoặc đưa đất chưa giải phóng mặt bằng ra đấu thầu dự án có sử dụng đất để lựa chọn nhà đầu tư.

Trong trường hợp đấu giá đất hoặc đấu thầu dự án có sử dụng đất được thực hiện nghiêm túc, theo đúng quy định của pháp luật, không có tiêu cực thì giá trị đất ở được xác định cao hơn giá trị thị trường. Giá trị đất đai tăng lên khi chuyển từ đất nông nghiệp sang đất ở là giá trị đất ở mà nhà đầu tư dự án phải nộp cho nhà nước, khi nhà đầu tư xuất tiền trước để thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thì nhà đầu tư được trừ toàn bộ tiền đã trả cho người bị thu hồi đất để giải phóng mặt bằng. Nói chung, giá trị bồi thường, hỗ trợ cho người sử dụng đất nông nghiệp bị thu hồi được xác định phụ thuộc vào hoàn cảnh của từng địa phương. Tại các vùng ven khu vực đô thị phát triển, giá trị bồi thường, hỗ trợ này thường cao hơn mức giá trị đất nông nghiệp tính theo phương pháp thu nhập nhưng chưa bằng giá trị đất nông nghiệp tính theo phương pháp so sánh giá thị trường. Mặc dù vậy, người sử dụng đất nông nghiệp bị nhà nước thu hồi tại vùng ven các đô thị phát triển cũng hài lòng với giá trị bồi thường, hỗ trợ nhận được. Lý do chính là họ đã tự chuyển sang lao động phi nông nghiệp và không cần sử dụng

đất nông nghiệp nữa. Tại các vùng nông thôn chậm phát triển, vùng cao, vùng sâu, vùng xa, nói chung người sử dụng đất nông nghiệp bị nhà nước thu hồi đất vẫn gặp khó khăn sau khi nhận giá trị bồi thường, hỗ trợ do họ chưa tìm được sinh kế mới.

Trong các trường hợp thu hồi đất nông nghiệp để chuyển sang làm đất ở được giao cho các dự án phát triển nhà ở thương mại thì toàn bộ giá trị đất đai tăng lên được nhà nước thu toàn bộ vào ngân sách. Giá trị thu được có thể xác định là bằng hoặc lớn hơn giá trị đất đai tăng lên do chuyển mục đích sử dụng đất từ đất nông nghiệp sang đất ở. Ngoài ra, Luật Nhà ở 2014 còn quy định các dự án nhà ở thương mại phải để 20% quỹ đất để phát triển nhà ở xã hội được giao không thu tiền sử dụng đất cho các dự án phát triển nhà ở xã hội. Như vậy, nhà nước được phép thu 120% giá trị đất đai tăng thêm khi chuyển mục đích sử dụng đất từ đất nông nghiệp sang đất ở để phát triển nhà ở thương mại. Về quy định pháp luật là như vậy, nhưng thu thực tế hoàn toàn vào kết quả định giá đất, đấu giá đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất được thực hiện.

Trong trường hợp thu hồi đất nông nghiệp để chuyển sang làm đất ở được giao cho các dự án phát triển nhà ở tái định cư, nhà ở xã hội và nhà ở công vụ thì nhà nước không thu tiền sử dụng đất mà dự án đầu tư phải chi trả tiền bồi thường, hỗ trợ cho người bị nhà nước thu hồi đất. Toàn bộ giá trị bồi thường, hỗ trợ được tính vào chi phí thực hiện dự án. Như vậy, trong trường hợp này, không hình thành giá trị đất đai tăng thêm khi chuyển mục đích sử dụng đất.

Các trường hợp phát triển nhà ở không được áp dụng cơ chế nhà nước thu hồi đất nông nghiệp để chuyển sang làm đất ở được thực hiện trên nguyên tắc một tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp mà theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch đô thị, quy hoạch nông thôn, đất đó được quy hoạch để phát triển đô thị, khu dân cư nông thôn thì người sử dụng đất thực hiện thủ tục xin chuyển mục đích sử dụng đất, nộp tiền sử dụng đất cho nhà nước tính bằng giá trị đất ở trừ đi giá trị đất nông nghiệp theo mục đích sử dụng được phép, nhận được quyết định cho chuyển mục đích sử dụng đất và được phép xây nhà ở.

Như vậy, nhà nước được thu toàn bộ giá trị đất đai tăng thêm khi chuyển mục đích sử dụng đất từ đất nông nghiệp sang đất ở, trong đó giá trị đất ở được tính theo giá đất ở trên thị trường. Nguyên tắc xử lý giá trị đất đai tăng thêm là như vậy, nhưng giá trị này lại phụ thuộc hoàn toàn vào việc định giá đất nông nghiệp theo mục đích sử dụng được phép và định giá đất ở tại khu vực có đất. Trong trường hợp này, giá trị đất đai tăng thêm được xác định chỉ bằng công cụ định giá đất cụ thể cho từng trường hợp. So với cách thức định giá đất ở các nước phát triển, quy trình định giá đất của Việt

Nam chưa bảo đảm tính độc lập và khách quan. Kết quả định giá như vậy có thể phù hợp thị trường và có thể không phù hợp thị trường.

Phương thức xác định giá trị đất đai tăng thêm do chuyển mục đích sử dụng đất được áp dụng hiện nay theo quy định của pháp Luật Đất đai dựa vào định giá đất và nhà nước thu toàn bộ giá trị này, không có chia sẻ lợi ích cho các bên có liên quan có vẻ phù hợp với cơ chế thị trường, nhưng lại không giải quyết được vấn đề an sinh xã hội về nhà ở. Một người có nhiều đất nông nghiệp, đã có chỗ ở thì nhà nước thu toàn bộ giá trị đất đai tăng thêm là hợp lý. Trong nhiều trường hợp gia đình tách hộ riêng cho con cái, hộ mới tách lại thiếu khả năng tài chính thì việc phải nộp toàn bộ giá trị đất đai tăng thêm cho nhà nước là không hợp lý, nhất là thu nhập tại vùng nông thôn hiện nay không đủ để tự giải quyết nhà ở cho mình. Chính vì vậy, pháp Luật Đất đai cần có điều chỉnh dựa trên nguyên tắc chia sẻ lợi ích này giữa nhà nước và người sử dụng đất nông nghiệp có nhu cầu chuyển sang đất ở mà chưa có nhà ở. Có thể coi đây là một phần trong chính sách phát triển nhà ở xã hội tại nông thôn.

*b- Giá trị tăng thêm khi thay đổi quy hoạch*

Quy hoạch SĐĐ quyết định mục đích sử dụng đất, quyết định giá trị của QSDĐ: Quy định về mục đích sử dụng đất của đất đô thị (đất công trình công cộng, khu thương mại, khu ở ...), hệ số SĐĐ (diện tích xây dựng trên diện tích chiếm đất) và mật độ kiến trúc như: đất dùng cho thương nghiệp, dùng cho nhà ở và công nghiệp, thì thông thường, đất dùng cho thương nghiệp có giá cao nhất, thứ đến là dùng cho nhà ở và sau cùng là đất dùng cho công nghiệp; về hệ số SĐĐ thì khu vực được quy hoạch có hệ số SĐĐ cao do có được diện tích xây dựng lớn, nên giá một đơn vị diện tích đất cao hơn và ngược lại, do đó đối với đất đô thị thì nhân tố chiều cao công trình trong SĐĐ do qui hoạch tác động mạnh đến giá đất. Tổng hợp điều tra tại Quảng Ninh, điển hình là TP Móng Cái (đô thị loại 3) cho thấy biến động giá trước và sau quy hoạch như sau: Giá đất ở tăng 2.5 lần, Giá đất vườn ao, đất NoN trong khu dân cư, phạm vi phường tăng 22.62 lần, giá đất NoN tăng 3.57 lần.

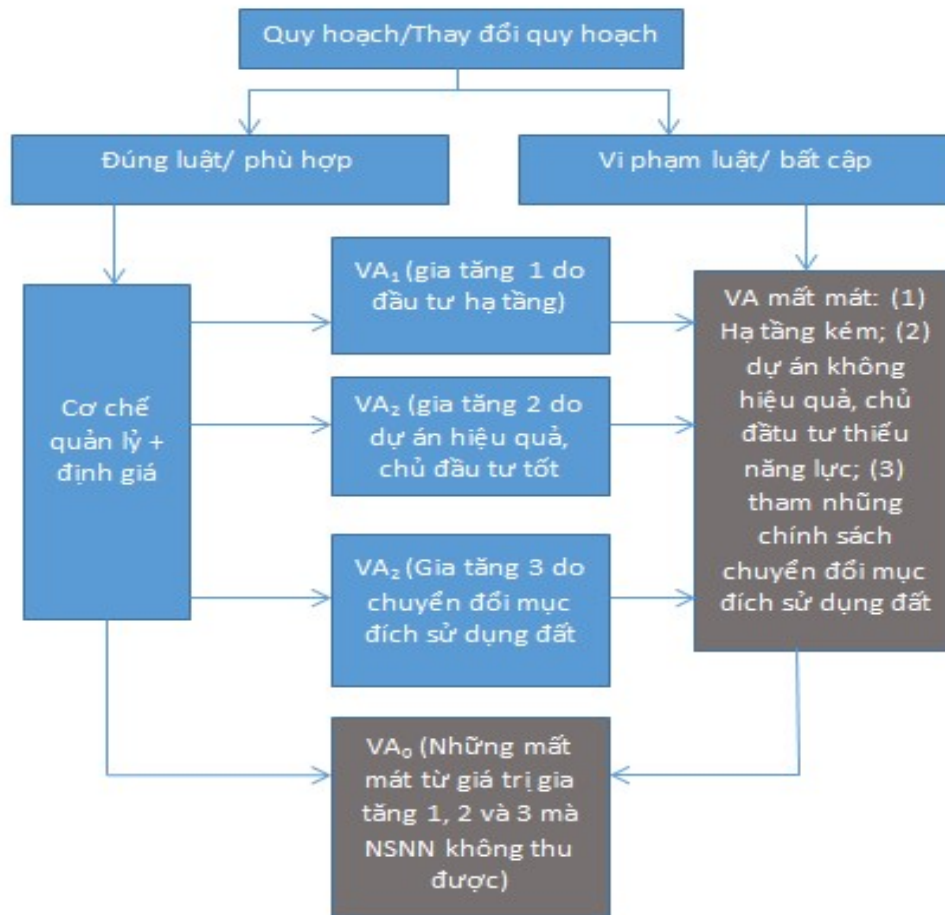
Quy hoạch SĐĐ, QH đô thị làm thay đổi loại đô thị; trong từng đô thị thì tạo ra vị trí mới cho các thửa đất có giá trị cao sau khi QH được thực hiện: Tổng hợp các yếu tố của quy hoạch SĐĐ, QH đô thị với thực tế giá đất tại một số đô thị nước ta qua biểu giá đất và đồ thị sau đây khẳng định giá đất luôn luôn bị vị trí và cấp loại đô thị chi phối.

Quy hoạch đô thị và thay đổi quy hoạch đô thị làm cho giá trị đất tăng thêm trong các trường hợp sau đây: (i) Quy hoạch đô thị hình thành khu vực trung tâm, bao gồm trung tâm cấp cao và trung tâm thứ cấp, cận trung tâm và ngoại vi; (ii) Quy hoạch chuyển cấp độ quản lý hành chính như: chuyển vùng dân cư nông thôn thành vùng

dân cư đô thị; đô thị cấp (loại) thấp lên đô thị cấp (loại) cao hơn; (iii) Quy hoạch sử dụng đất quyết định mục đích sử dụng đất, quyết định giá trị của quyền sử dụng đất; (iv) Quy hoạch sử dụng đất tạo ra vị trí mới cho các thửa đất có giá trị cao hơn sau khi được thực hiện.

Việc điều chỉnh quy hoạch nhiều lần do chất lượng quy hoạch thấp, thiếu đồng bộ, thiếu tư duy và tầm nhìn dài hạn, chưa theo kịp tốc độ phát triển kinh tế - xã hội và tốc độ đô thị hóa. Đáng lưu ý là thời gian từ khi điều chỉnh quy hoạch cho tới khi thực thi quy hoạch điều chỉnh rất ngắn, có thể cùng nằm trong một nhiệm kỳ. Thực tế, có những trường hợp điều chỉnh quy hoạch còn tùy tiện, theo lợi ích của nhà đầu tư, ảnh hưởng đến môi trường, cảnh quan, kiến trúc, hạ tầng kỹ thuật, xã hội và các lợi ích hợp pháp của cộng đồng dân cư. Đây thực tế là tham nhũng chính sách về quy hoạch, làm giảm giá trị  $VA_1$ , không tạo ra được  $VA_2$ .

**Hình 4.1: Tạo giá trị gia tăng và giá trị gia tăng tổn thất từ công tác quy hoạch, thay đổi quy hoạch**



*Nguồn: Nhóm nghiên cứu*

Cơ chế lựa chọn chỉ định thầu thay vì đấu thầu công khai, minh bạch đã khiến nhiều nhà đầu tư, tư vấn thiết kế yếu kém tham gia, làm mất mát VA<sub>2</sub>. Việc giao đất, cho thuê đất thông qua phương thức đấu thầu dự án có sử dụng đất, đấu giá quyền sử dụng đất có những trường hợp còn chưa tuân thủ quy trình và quy định của pháp luật, nhiều trường hợp chỉ định nhà đầu tư, chuyển mục đích sử dụng đất trái phép. Nguồn thu từ đất chưa bảo đảm bền vững, nhiều dự án chậm hoàn thành nghĩa vụ tài chính về đất đai. Đây là nguyên nhân làm giảm, thậm chí không tạo ra VA<sub>2</sub> do những vi phạm này của cấp quản lý địa phương đã tạo ra các dự án xấu, nhà đầu tư thiếu năng lực và đạo đức kinh doanh. Việc áp dụng các phương pháp xác định giá đất còn bất cập, thấp hơn nhiều so với giá trị thực tế của thị trường sau khi chuyển đổi mục đích sử dụng đất. Việc này làm thất thoát VA<sub>3</sub> (giá trị gia tăng từ địa tô chênh lệch tuyệt đối do chuyển mục đích sử dụng đất). Thực tế, VA<sub>3</sub> thất thoát với thu ngân sách. Phần giá trị thất thoát này chảy vào nhóm lợi ích (do tham nhũng chính sách).

Trong thời kỳ bao cấp, Nhà nước nắm giữ một quỹ đất công khá lớn, một phần thuộc các doanh nghiệp nhà nước, còn một phần được sử dụng vào mục đích công cộng, mục đích sự nghiệp hầu do các cơ quan nhà nước sử dụng. Vị trí hầu hết ở những nơi đắc địa vẫn được gọi là đất “vàng”. Đến nay, nhiều tổ chức, cơ quan, đơn vị của Nhà nước đã giải thể hoặc chuyển đi nơi khác, đất “vàng” ngày càng nhiều để có thể đưa vào sử dụng cho những mục đích khác theo quy hoạch hợp lý hướng tới một đô thị hiện đại.

Quy hoạch đô thị đã được phê duyệt, nhưng lại vẫn cứ hay bị điều chỉnh để đất “vàng” lần lượt chuyển sang để xây dựng các khu chung cư cỡ lớn theo đề xuất của các nhà đầu tư tư nhân. Nhìn lại cảnh quan Hà Nội thì thấy lần lượt nhà máy cơ khí Trần Hưng Đạo, nhà máy cơ khí Trung quy mô, nhà máy dệt 8/3, rồi đến triển lãm Giảng Võ đều đã chuyển sang xây dựng khu chung cư đông người gắn với trung tâm thương mại. Điều quan trọng hơn là thể chế giao đất không hề thông qua đấu giá hoặc đấu thầu dự án có sử dụng đất. Việc giao đất luôn ở dạng nhà đầu tư đề xuất dự án, người có thẩm quyền xem xét, nếu không phù hợp quy hoạch thì cho điều chỉnh và duyệt, đất “vàng” được giao cho nhà đầu tư đã chỉ định (người đề xuất dự án), giá đất “vàng” không biết định theo kiểu gì nhưng chắc chắn là thấp hơn thị trường nhiều lần. Như vậy, vốn hóa đất “vàng” kiểu này luôn làm mất đi một phần giá trị rất lớn thuộc sở hữu toàn dân.

Thực tế, chưa có cơ chế quy trách nhiệm về các thất thoát, hậu quả gây ra từ quy hoạch nên không giải quyết tận gốc việc phê duyệt quy hoạch kém chất lượng,



vi phạm quy hoạch và hợp pháp hóa các vi phạm quy hoạch của doanh nghiệp, cá nhân và các cấp quản lý chính quyền.

*c- Giá trị tăng thêm từ đất khi cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước*

Một trong những vấn đề trọng tâm của CPH DNNN là xác định giá trị doanh nghiệp, trong đó có giá trị đất đai do DNNN sử dụng. Trong quá trình hoặc sau CPH, nhiều nhà đầu tư tư nhân muốn trở thành cổ đông chiến lược hoặc tìm cách mua được trên 50% cổ phần để trở thành lãnh đạo doanh nghiệp. Về bản chất, họ không ham gì chức lãnh đạo doanh nghiệp mà họ chỉ tìm cách để trở thành chủ của diện tích đất mà doanh nghiệp đang sử dụng. Đây là cách tiếp cận đất đai dễ dàng với giá thành hạ.

Một ví dụ được coi là điển hình về giá trị đất đai trong CPH DNNN là quá trình CPH Kem Tràng Tiên tại Hà Nội. Kem Tràng Tiên được thành lập năm 1959 và sau 20 năm hoạt động đã trở thành thương hiệu âm thực đặc biệt của Hà Nội. Kem Tràng Tiên có một cơ sở sản xuất và cửa hàng rộng 1.500 m<sup>2</sup> tại Trung tâm Hà Nội. Trong quá trình CPH, giá trị đất đai được xác định là 3,2 tỷ đồng theo bảng giá đất của Nhà nước. Theo giá đất trên thị trường tại Trung tâm Hà Nội, giá trị đất đai của Kem Tràng Tiên phải ở mức 1.500 tỷ đồng, lớn hơn 500 lần giá trị được xác định trong CPH. Sự chênh lệch giá trị đất đai như vậy tạo nên sức hút rất lớn các nhà đầu tư tư nhân vào CPH DNNN.

Một phần đáng kể đất đai có giá trị tại các vị trí trung tâm đô thị sử dụng làm trụ sở cơ quan hành chính, tổ chức chính trị, chính trị - xã hội, đất tổ chức sự nghiệp chưa tự chủ tài chính, đất an ninh quốc phòng,... Nhà nước không thu tiền sử dụng đất còn phần đất đai do tổ chức Nhà nước sử dụng dưới hình thức cho thuê trả tiền hàng năm hay trả một lần cho cả thời gian thuê đem lại nguồn thu hạn chế do xác định giá đất cho thuê không chính xác. Thu NSNN từ tiền thuê đất năm 2018 tuy tăng vọt lên cũng chỉ được 32.098 tỷ đồng còn năm 2017 chỉ thu được 15.098 tỷ đồng hay năm 2014 thậm chí chỉ thu được có 8.788 tỷ đồng<sup>17</sup>. Thực tế có nhiều trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất đi đôi với chuyển quyền sử dụng đất từ tổ chức nhà nước sang ngoài nhà nước sử dụng vào mục đích kinh doanh tạo ra giá trị tăng thêm từ đất rất lớn nhưng Nhà nước không điều tiết được mà người hưởng lợi chủ yếu lại là người nhận quyền sử dụng đất (ngoài Nhà nước) hay/và tổ chức nhà nước được giao hoặc cho thuê đất trước khi chuyển mục đích sử dụng kèm chuyển quyền sử dụng (đặc biệt trong các trường hợp di chuyển trụ sở tổ chức nhà nước từ các vị trí “đất vàng, đất kim cương” ra xa trung tâm và CPH DNNN có quyền sử dụng đất có giá trị lớn). Giá

---

<sup>17</sup> Báo cáo tổng kết đánh giá tình hình thực hiện chính sách thu liên quan đến tài sản của Bộ Tài chính

đất trước khi chuyển mục đích sử dụng/chuyển quyền sử dụng từ tổ chức nhà nước sang ngoài nhà nước thường không được xác định trước hoặc xác định thiếu chính xác, không đầy đủ các yếu tố cấu thành giá đất nên việc tiến hành định giá đất chỉ diễn ra khi triển khai chuyển mục đích sử dụng/chuyển quyền sử dụng đất (lập phương án di chuyển trụ sở, phương án CPH DNNN,...) theo cơ chế Hội đồng (có tư vấn thẩm định giá). Hình thức đấu giá chỉ sử dụng cho trường hợp chuyển mục đích sử dụng/chuyển quyền sử dụng đất trụ sở cơ quan nhà nước được di dời. Chính vì vậy, giá đất xác định mang tính chủ quan, thiếu tính liên tục (theo vụ việc), không chính xác, thậm chí tạo điều kiện nảy sinh tham nhũng, lợi ích nhóm gây thiệt hại cho lợi ích của Nhà nước. Theo đó, giá trị tăng thêm từ đất do chuyển mục đích sử dụng/chuyển quyền sử dụng từ tổ chức Nhà nước sang ngoài Nhà nước không được xác định đầy đủ, chính xác, thiếu minh bạch nên hạn chế hiệu quả các công cụ điều tiết giá trị tăng thêm từ đất của Nhà nước, từ thu tiền sử dụng đất, tiền cho thuê đất, tiền thuế đất đến thu từ CPH DNNN.

Quá trình cổ phần hóa DNNN đã cho thấy nhiều sai phạm trong xử lý đất đai, gây thất thoát tài sản nhà nước. Trong nhiều trường hợp, đất đai là “miếng mồi ngon” để các nhà đầu tư tham gia quá trình cổ phần hóa. Trước đây, từng có tình trạng nhà đầu tư trông chờ vào đất khi tham gia cổ phần hóa DNNN. Cùng với việc thực thi pháp Luật Đất đai không nghiêm, mục đích tận dụng lợi thế từ đất khiến cho quá trình cổ phần hóa DNNN đã từng gây ra tình trạng thất thoát tài sản nhà nước từ đất đai, sử dụng đất đai không đúng mục đích. Những quy định mới sẽ ngăn chặn các nhà đầu tư với mục đích đầu cơ đất đai khi tham gia cổ phần hóa. Công tác giám sát sử dụng đất đai cũng đòi hỏi thực hiện thường xuyên hơn, công khai và minh bạch hơn. Như vậy, môi trường đầu tư chắc chắn sẽ công khai, minh bạch hơn<sup>18</sup>.

Có ý kiến cho rằng một sơ hở quan trọng liên quan đến việc cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước (DNNN)<sup>19</sup>. Không ít trường hợp khi cổ phần hóa DNNN chưa xác định lợi thế vị trí địa lý của lô đất, do đó chưa tính đúng, tính đủ giá trị. DNNN khi cổ phần hóa chỉ áp dụng một hình thức duy nhất là thuê đất và trả tiền thuê đất hàng năm. Mặt khác, cũng cần xem xét, điều chỉnh các quy định về thế chấp, bảo lãnh và góp vốn kinh doanh. Khi doanh nghiệp vay vốn bằng hình thức thế chấp, các đơn vị cho vay tài chính chỉ được cho vay với phần giá trị không vượt

---

<sup>18</sup><https://baodauthau.vn/doanh-nghiep/co-phan-hoa-dnnn-dat-dai-khong-con-la-mieng-moi-ngon-100086.html>

<sup>19</sup> <https://saigondautu.com.vn/bat-dong-san/luat-phap-ve-quan-ly-dat-dai-roi-ram-chong-cheo-3274.html>

quá giá trị tài sản trên đất thuê; trường hợp đất thuê có tính lợi thế vị trí địa lý, phải bổ sung giá trị này.

Có nhận định cho rằng<sup>20</sup> quá trình CPH thời gian qua đã bộc lộ nhiều “lỗ hổng” khiến cho hàng loạt khu đất vàng, giá trị thương hiệu của các doanh nghiệp nhà nước bị thu tóm với giá rẻ đã gây ra những thất thoát lớn cho nguồn lực nhà nước. Nguyên nhân của thực trạng này là do việc xác định giá trị doanh nghiệp có tình trạng kiểm kê thiếu, không kiểm kê tài sản cố định còn giá trị sử dụng, kiểm kê không đúng diện tích thực tế sử dụng mà căn cứ theo diện tích được giao ban đầu,... làm giảm giá trị doanh nghiệp. Trong quá trình CPH, người đại diện quản lý doanh nghiệp, ban chỉ đạo CPH thường thiếu thẩm tra, mà chủ yếu căn cứ kết quả thẩm định giá của đơn vị tư vấn dẫn đến không phát hiện những thiếu sót gây thất thoát tài sản nhà nước.

### **4.3. Thực trạng thực hiện các chính sách và công cụ thuế, phí, lệ phí trong quản lý nhà nước về kinh tế đất**

#### ***4.3.1. Chính sách thuế trong sử dụng đất***

##### ***4.3.1.1. Thực trạng chính sách thuế***

Căn cứ vào Luật Đất đai 1993, các nghĩa vụ tài chính của người sử dụng đất dân được phân định cụ thể hơn, trên cơ sở đó các chính sách được thiết kế phù hợp với từng hành vi, từng giai đoạn của quá trình sử dụng đất, đó là:

+ Người sử dụng đất ổn định hàng năm sẽ phải trả thuế sử dụng đất theo mục đích sử dụng đất (đất nông nghiệp, đất phi nông nghiệp...);

+ Người thực hiện việc chuyển quyền sử dụng đất thì nộp thuế chuyển quyền sử dụng đất, hoặc thuế thu nhập có được từ việc chuyển quyền sử dụng đất;

+ Người được cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao đất hoặc công nhận cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thực hiện nghĩa vụ nộp tiền sử dụng đất (đất trước đây do mua bán, tự chuyển đổi từ đất nông nghiệp sang đất ở,... do lịch sử để lại);

+ Người sử dụng đất thuê của Nhà nước thì trả tiền thuê đất;

+ Người có nhu cầu được cơ quan quản lý nhà nước thực hiện các công việc thủ tục địa chính để được công nhận giấy tờ, hợp thức hóa,... phải nộp các khoản phí, lệ phí có liên quan.

---

<sup>20</sup> <http://phaply.net.vn/sai-pham-nghiem-trong-trong-cph-gay-that-toat-lon-tai-san-nha-nuoc-can-phai-khoi-to-dieu-tra-lam-ro/>

Ngày 17/6/2010, Quốc hội khoá XII, kỳ họp thứ 7 thông qua Luật thuế sử dụng đất phi nông nghiệp (SDD Pn nhà nước),<sup>21</sup> Luật có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2012 thay thế cho Pháp lệnh thuế nhà đất 1992. Luật này áp dụng đối với tất cả tổ chức, cá nhân sử dụng đất vào mục đích đất ở, đất xây dựng công trình, đất sản xuất kinh doanh công nghiệp, thương mại, dịch vụ,...

So với thuế nhà đất trước đây, thuế sử dụng đất phi nông nghiệp được thu nộp hàng năm theo tỷ lệ % lũy tiến từng phần tính trên giá đất tính thuế theo quy định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Mức thuế suất 0,03% áp dụng đối với đất sản xuất kinh doanh và đất ở trong phạm vi hạn mức diện tích giao đất; Mức thuế suất 0,07% đối với phần diện tích vượt không quá 3 lần hạn mức giao đất; Mức thuế suất 0,15% đối với phần diện tích vượt quá 3 lần hạn mức, đất chưa sử dụng và đất sử dụng không đúng mục đích. Mức thuế suất cao nhất 20% áp dụng đối với đất lần chiếm. Trong trường hợp đất chưa có giấy tờ thì người đang thực tế sử dụng đất sẽ phải nộp thuế và việc nộp thuế sử dụng đất phi nông nghiệp không có nghĩa là công nhận quyền sử dụng hợp pháp.

#### Thuế đối với việc chuyển quyền sử dụng đất

Ngày 22 tháng 6 năm 1994 tại kỳ họp thứ 5, Quốc hội khóa IX đã thông qua Luật thuế chuyển quyền sử dụng đất.<sup>22</sup> Luật quy định các trường hợp chuyển đổi, chuyển nhượng quyền sử dụng đất có nghĩa vụ trả thuế theo tỷ lệ % trên giá đất theo Quyết định của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trong ương, trong phạm vi khung giá Chính phủ quy định phù hợp với thực tế tại địa phương. Mức thuế suất 10% đối với chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp, thuế suất 20% đối với chuyển quyền sử dụng đất ở, đất xây dựng công trình và các loại đất khác. Đối với việc chuyển quyền sử dụng đất trong trường hợp được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép thay đổi mục đích sử dụng đất từ đất nông nghiệp, đất trồng lúa ổn định, chuyển sang đất phi nông nghiệp, thuế suất thấp nhất là 40% (bốn mươi phần trăm). Riêng đối với trường hợp chuyển từ đất nông nghiệp sang đất xây dựng công trình công nghiệp, thuế suất dưới 40% (bốn mươi phần trăm). Khung thuế suất cụ thể do Chính phủ trình Ủy ban thường vụ Quốc hội quy định. Trường hợp chuyển từ đất phi nông nghiệp sang đất nông nghiệp, thuế suất là 0% (không phần trăm).

Từ ngày 01/01/2000, Quốc hội đã cho điều chỉnh giảm thuế suất xuống còn 2% đối với chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp và 4% đối với chuyển quyền sử dụng

---

<sup>21</sup> Luật của Quốc hội số 48/2010/quy hoạch12 ngày 17/6/2010.

<sup>22</sup> Luật của Quốc hội số 35-L/CTN ngày 22/6/1994, hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/7/1994.

đất ở, đất xây dựng công trình.<sup>23</sup> Lý do chính của việc giảm thuế suất là do thực hiện thống nhất chế độ thu tiền sử dụng đất<sup>24</sup> đối với đất được giao hoặc được công nhận chuyển mục đích sử dụng đất và giá đất tính thu tiền đã được điều chỉnh cao hơn.

Sau khi Luật Đất đai 2003 được ban hành, cùng với chủ trương xây dựng và phát triển thị trường bất động sản, việc chuyển quyền sử dụng đất được nghiên cứu kỹ lưỡng để áp dụng các loại thuế cho phù hợp. Quyền sử dụng đất được xác định là bất động sản cho mục đích tính thuế; do vậy việc chuyển quyền sử dụng đất nếu chủ thể là hộ gia đình, cá nhân thì áp dụng thuế thu nhập cá nhân; nếu là tổ chức thì áp dụng thuế thu nhập doanh nghiệp.

Thuế thu nhập cá nhân (TNCN) từ hoạt động chuyển nhượng quyền sử dụng đất của hộ gia đình, cá nhân thực hiện theo quy định của Luật thuế thu nhập cá nhân năm 2007 (được sửa đổi một số nội dung năm 2012 và 2014.)<sup>25</sup>

Theo Luật thuế TNCN và các văn bản hướng dẫn thì thu nhập từ chuyển nhượng BĐS bao gồm: thu nhập từ chuyển nhượng quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất, kể cả công trình xây dựng hình thành trong tương lai; thu nhập từ chuyển nhượng quyền sở hữu hoặc sử dụng nhà ở, kể cả nhà ở hình thành trong tương lai; thu nhập từ chuyển nhượng quyền thuê đất, quyền thuê mặt nước; và các khoản thu nhập khác nhận được từ chuyển nhượng BĐS dưới mọi hình thức. Thu nhập tính thuế từ chuyển nhượng BĐS được xác định là giá chuyển nhượng từng lần. Giá chuyển nhượng BĐS là giá ghi trên hợp đồng chuyển nhượng tại thời điểm chuyển nhượng. Thuế suất đối với thu nhập từ chuyển nhượng BĐS là 2% trên giá chuyển nhượng.

Đối với các tổ chức nếu có hoạt động chuyển quyền sử dụng đất thì thực hiện theo quy định tại Luật thuế TNDN số 14/2008/Quy hoạch12 (đã được sửa đổi, bổ sung tại Luật số 32/2013/Quy hoạch13 và Luật số 71/2014/Quy hoạch13) và các văn bản hướng dẫn thi hành. Từ 01/1/2016, thu nhập từ chuyển nhượng BĐS áp dụng thuế suất phổ thông là 20%. Thu nhập từ hoạt động chuyển nhượng BĐS phải xác định riêng để kê khai nộp thuế, không được dùng lãi từ chuyển nhượng BĐS để bù trừ với số lỗ của hoạt động sản xuất, kinh doanh. Không áp dụng ưu đãi thuế đối với thu nhập

---

<sup>23</sup> Luật số 17/1999/Quy hoạch10 ngày 21/12/1999

<sup>24</sup> Nghị định của Chính phủ số 38/2000/NĐ-CP ngày 23/8/2000 về thu tiền sử dụng đất (thay thế Nghị định số 89/1999/NĐ-CP ngày 17/8/1994 về thu tiền sử dụng đất và lệ phí địa chính); Nghị định số 198/2004/NĐ-CP ngày 03/12/2004 về thu tiền sử dụng đất (theo Luật Đất đai ngày 26/11/2003).

<sup>25</sup> Luật số 04/2007/Quy hoạch12 ngày 21/11/2007; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thuế thu nhập cá nhân số 26/2012/Quy hoạch13 ngày 22 tháng 11 năm 2012; Luật số 71/2014/Quy hoạch13 ngày 26/11/2014 sửa đổi một số điều của các luật về thuế

từ hoạt động chuyển nhượng BĐS (trừ thu nhập của doanh nghiệp từ thực hiện dự án đầu tư kinh doanh nhà ở xã hội).

Theo báo cáo của Bộ Tài chính (2018), quá trình thực hiện thu thuế SDD có số thu bình quân khoảng 1.300 tỷ đồng mỗi năm và tốc độ tăng bình quân hàng năm 1,3%. Số thu thuế SDD trong những năm qua là nguồn thu ổn định, góp phần động viên đóng góp của người sử dụng đất vào NSNN, tạo nguồn thu cho NSDP để thực hiện các nhiệm vụ chi của NSDP.

Nguồn thu từ thuế SDD giai đoạn 2012-2016 chiếm trung bình khoảng 0,15% tổng thu NSNN, tương đương khoảng 0,3% thu NSDP. Đây là số thu không lớn nhưng là nguồn thu ổn định, tạo được nguồn thu thường xuyên, phục vụ tốt yêu cầu quản lý và điều tiết vĩ mô nền kinh tế, tăng thêm nguồn kinh phí giúp Nhà nước đầu tư vào lĩnh vực quản lý đất đai, từng bước thực hiện chính sách động viên công bằng giữa các tầng lớp dân cư, góp phần thực hiện các nhiệm vụ chi của địa phương.

**Bảng 4.2. Số thu thuế sử dụng đất giai đoạn 2012-2017**

Đơn vị: Tỷ đồng

STT	Chỉ tiêu	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
1	Tổng thu NSNN	754.572	828.348	877.697	966.870	1.039.000	1.212.180	
2	Tổng thu nội địa	477.106	567.403	593.560	740.932	829.000	990.280	
3	Tổng thu NSDP	336.937	368.833	377.707	450.977	544.425	456.092	
4	Số thu	Số tuyệt đối	1.023	1.377	1.428	1.460	1.397	1.176
		So với năm trước		1,8%	1,7%	1,2%	0,8%	0,9%
5	Tỷ lệ % so với tổng thu NSNN	0,13%	0,16%	0,16%	0,15%	0,13%	0,09%	
6	Tỷ lệ % so với thu nội địa	0,22%	0,24%	0,24%	0,19%	0,16%	0,11%	
7	Tỷ lệ % so với thu NSDP	0,3%	0,37%	0,37%	0,32%	0,25%	0,25%	

Nguồn: Bộ Tài chính

Chính sách thuế và thu đã động viên được nguồn lực từ đất đai, tạo nguồn thu không nhỏ cho ngân sách nhà nước, nhất là ngân sách địa phương. Đây là một trong những nguồn lực quan trọng, nguồn lực tại chỗ cho đầu tư phát triển. Theo số liệu thống kê của Bộ Tài chính giai đoạn 2012 - 2017 thì:

+ Số thu tiền sử dụng đất giai đoạn 2012-2017 chiếm khoảng 6,6% tổng thu NSNN, tương đương 9,1% tổng thu nội địa và 14,7% tổng thu NSDP. Năm thấp nhất đạt 44.287 tỷ đồng chiếm 7,47% tổng thu nội địa (khoảng 11,7% ngân sách địa phương); năm cao nhất (2016) đạt gần 99.700 tỷ đồng, chiếm 12% thu nội địa (khoảng 18.3% ngân sách địa phương).

+ Số thu tiền cho thuê đất: Năm thấp nhất đạt 7.270 tỷ đồng, chiếm 0,87% thu nội địa, tương đương 1,97% thu ngân sách địa phương; Năm cao nhất (2016) đạt số thu 22.350 tỷ đồng tương ứng 2,7% thu nội địa, đạt khoảng 4,1% ngân sách địa phương.

+ Số thu về thuế SDD bình quân khoảng 1.300 tỷ đồng mỗi năm và tốc độ tăng bình quân hàng năm 1,3%. Tỷ trọng còn khá khiêm tốn chiếm trung bình khoảng 0,2% tổng thu nội địa, tương đương khoảng 0,3% thu ngân sách địa phương. Tuy không lớn nhưng đây là nguồn thu ổn định, tạo được nguồn thu thường xuyên, phục vụ tốt yêu cầu quản lý nhà nước tại địa phương.

Chính sách thu tiền thuê đất, tiền sử dụng đất đã được hoàn thiện dần theo nguyên tắc thị trường, tạo sự bình đẳng giữa các thành phần kinh tế. Các quy định ngày càng minh bạch, đơn giản, rõ ràng, khuyến khích sử dụng tiết kiệm đất đai cho phát triển kinh tế. Đơn giá thuê đất được điều chỉnh giảm (từ mức chung là 1,5% giá đất xuống còn 1%) cùng với việc ổn định giá đất trong mỗi chu kỳ 5 năm đã tạo điều kiện cho các tổ chức, cá nhân, đặc biệt là doanh nghiệp mới thành lập có cơ hội tiếp cận đất đai cho mặt bằng động sản xuất kinh doanh, ổn định chi phí thuê đất.

Chính sách thuế SDD được ban hành trên cơ sở tổng kết, đánh giá và kế thừa chính sách thuế nhà đất trước đây và có điều chỉnh, thay đổi cho phù hợp với những quy định của Luật Đất đai 2013. Có thể nói rằng đây là chính sách mới trong hệ thống chính sách thuế hiện nay, để nhằm đạt được những mục tiêu đạt được số thu thuế cao nhất mà vẫn đảm bảo công bằng xã hội, điều tiết thị trường đất đai và bất động sản. Thực tế qua 06 năm triển khai thực hiện, chính sách thuế SDDNN đã đạt những kết quả nhất định:

Thứ nhất, căn cứ tính thuế theo giá đất góp phần đảm bảo công bằng giữa các vùng miền, giữa đô thị và nông thôn;

Thứ hai, thuế suất thuế SDD áp dụng biểu thuế suất lũy tiến đã phản ánh được mức độ điều tiết đối với việc sử dụng đất ngoài hạn mức;

Thứ ba, chính sách miễn giảm thuế theo thông tư 130/2016/ TT-BTC đã thể hiện chính sách ưu đãi của Nhà nước đối với những người có công với cách mạng và đảm bảo tính công bằng đối với những đối tượng khác.

**Bảng 4.3. Số thu tiền sử dụng đất và thuế sử dụng đất phi nông nghiệp  
giai đoạn 2012-2018**

*Đơn vị: Tỷ đồng*

STT	Chỉ tiêu	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (ước thực hiện)
1	Tổng thu NSNN	754.572	828.348	877.697	966.870	1.039.000	1.212.180	1.422.700
2	Tổng thu nội địa	477.106	567.403	593.560	740.932	829.000	990.280	1.146.670
3	Tổng thu NSDP	336.937	368.833	377.707	450.977	544.425	456.092	997.816
4	Số thu tiền SDD	45.141	45.287	44.287	68.998	99.696	79.500	146.616
5	Tỷ lệ % so với tổng thu NSNN	5,98%	5,46%	5,03%	7,13%	9,59%	6,55%	10,31%
6	Tỷ lệ % so với thu nội địa 10%	10%	7,9%	7,45%	9,3%	12%	8%	12,7%
7	Tỷ lệ % so với thu NSDP	13,4%	12,3%	11,7%	15,3%	18,3%	17,4%	14,7%
8	Thuế SDD	1.023	1.377	1.428	1.460	1.397	1.176	1.873
9	Tỷ lệ % so với tổng thu NSNN	0,13%	0,16%	0,16%	0,15%	0,13%	0,09%	0,13%
10	Tỷ lệ % so với thu nội địa	0,22%	0,24%	0,24%	0,19%	0,16%	0,11%	0,16%
11	Tỷ lệ % so với thu NSDP	0,3%	0,37%	0,37%	0,32%	0,25%	0,25%	0,19%

*(Nguồn: Báo cáo tổng kết, đánh giá tình hình thực hiện chính sách thu liên quan đến tài sản, Bộ Tài Chính, 2018, 2019)*

Tuy vậy chính sách thuế SDD cũng bộc lộ những hạn chế, khó khăn:

- *Xét về tỷ lệ đóng góp vào ngân sách:* Theo báo cáo tổng kết của Bộ Tài chính, thuế SDD có số thu bình quân khoảng 1.300 tỷ đồng mỗi năm và tốc độ tăng bình quân hàng năm 1,3%. Nguồn thu từ thuế SDD giai đoạn 2012-2018 chiếm trung bình khoảng 0,15% tổng thu ngân sách nhà nước, tương đương khoảng 0,3% thu ngân sách địa phương. Khi so sánh giữa tiền sử dụng đất và thuế sử dụng đất phi nông nghiệp cả về tỷ lệ với tổng thu nội địa và tỷ lệ phần trăm với thu ngân sách địa phương thuế SDD chiếm tỷ lệ rất nhỏ. Điều này thể hiện rằng nguồn thu từ



thuế SDD không phải là nguồn thu chính mà chủ yếu đến từ nguồn tiền do nhà nước giao quyền sử dụng đất (chiếm đến 8,15% tổng thu ngân sách giai đoạn 2015 - 2018) nhưng đây cũng là nguồn thu không được ổn định, kém bền vững, mang tính chất “tận thu”, hiện tại đã thu thì tương lai nguy cơ không còn gì để thu. Phụ thuộc vào nguồn thu từ đất trong giai đoạn thị trường bất động sản ảm đạm cũng bị ảnh hưởng nghiêm trọng, giảm từ 9,59% xuống còn 6,55%. Tình hình này cũng chẳng khác gì các quốc gia phụ thuộc hoàn toàn vào xuất khẩu dầu lửa, sẽ ảnh hưởng nghiêm trọng đến sự ổn định của nền kinh tế.

- *Xét về thuế suất:* Về thuế suất SDD cho thấy mức thuế suất chưa đủ mạnh đối với người chiếm giữ nhiều đất đai, chưa thúc đẩy các tổ chức, cá nhân sử dụng đất tiết kiệm, hiệu quả. Đặc biệt, các mức thuế suất 0,07% và 0,15% tương ứng với diện tích đất vượt từ trên 1 lần đến 3 lần và trên 3 lần hạn mức sử dụng đất ở là thấp, chủ sử dụng đất không bị tác động nhiều từ thuế, đất không được sử dụng hết hiệu suất cho sản xuất, kinh doanh, thậm chí còn bị bỏ trống, gây lãng phí nguồn tài nguyên đất đai. Theo luật hiện hành, mức thuế suất cơ sở của thuế SDD thấp hơn nhiều so với nhiều nước trong khu vực và trên thế giới với thuế suất thấp nhất là 0,03% với đất ở trong hạn mức và 0,2% đối với đất lán chiếm.

- *Xét về giá tính thuế:* Giá đất tính thuế được quy định theo bảng giá đất do UBND tỉnh ban hành hàng năm nhưng trên thực tế mức giá ban hành này còn khoảng cách khá xa so với giá thị trường chưa có nhiều tác dụng với nạn đầu cơ đất đai.

- *Xét về mặt hành thu:* Thất thoát tiền thuế SDD còn nhiều do đây là nguồn thu có tổng số thu thấp và quản lý thu với số lượng lớn người nộp nên công tác này chưa được quan tâm đúng mức. Công tác thu thuế vượt hạn mức gặp nhiều khó khăn do các hộ phần lớn là nông dân lao động thuần túy không đầu tư đất để kinh doanh mà có 2 đến 3 thửa chưa làm thủ tục kê cho các con dẫn đến có diện tích vượt hạn mức. Bên cạnh đó, sự phối hợp giữa cơ quan tài nguyên môi trường và cơ quan thuế về việc cập nhật dữ liệu phục vụ lập sổ thuế còn nhiều khó khăn do khối lượng công việc nhiều và không được hỗ trợ kinh phí thực hiện. Hệ thống ứng dụng quản lý thuế tập trung (TMS) tuy được triển khai thực hiện nhưng việc kết xuất số liệu phục vụ cho công tác quản lý thu chưa đáp ứng công tác thống kê báo cáo khác nhau.

Như vậy, mặc dù thuế SDD nhằm mục đích mang lại nguồn thu lớn hơn cho ngân sách nhà nước, nhưng vẫn cần được cải thiện để sắc thuế này trở thành sắc thuế đóng góp cho ngân sách một cách ổn định và hiệu quả.

Thuế thu nhập doanh nghiệp (TNDN) từ hoạt động chuyển nhượng BĐS đang được thực hiện theo quy định tại Luật thuế TNDN số 14/2008/quy hoạch12 (đã được sửa đổi, bổ sung tại Luật số 32/2013/quy hoạch13 và Luật số 71/2014/quy hoạch13) và các văn bản hướng dẫn thi hành.

Trong thời gian qua việc sửa đổi, bổ sung và đưa ra nhiều quy định mới nhằm hoàn thiện hành lang pháp lý trong quản lý, sử dụng đất đai đã góp phần nâng cao hiệu quả quản lý, ổn định thị trường bất động sản, tăng thu ngân sách cho nhà nước.

Trong đó, chính sách thuế thu nhập doanh nghiệp đối với bất động sản có sự đổi mới đáng kể, bởi quy định trong chính sách thuế thu nhập doanh nghiệp đối với bất động sản luôn là vấn đề phức tạp có tác động không nhỏ đến hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp và sự phát triển thị trường bất động sản. Từ 01/1/2016, thu nhập từ chuyển nhượng BĐS áp dụng thuế suất phổ thông là 20%. Thu nhập từ hoạt động

chuyển nhượng BĐS phải xác định riêng để kê khai nộp thuế, nếu lỗ thì số lỗ này được bù trừ với lãi của hoạt động sản xuất, kinh doanh trong kỳ tính thuế.

Ngoài ra, Luật thuế TNDN và các văn bản hướng dẫn thi hành không quy định ưu đãi đối với thu nhập từ hoạt động chuyển nhượng BĐS (trừ thu nhập của doanh nghiệp từ thực hiện dự án đầu tư kinh doanh nhà ở xã hội).

Thuế thu nhập cá nhân (TNCN) từ hoạt động chuyển nhượng bất động sản (BDS) đang thực hiện theo Luật thuế TNCN số 04/2007/quy hoạch12, đã được sửa đổi bổ sung theo quy định tại Luật số 26/2012/quy hoạch13 và Luật số 71/2014/quy hoạch13 và các văn bản hướng dẫn thi hành.

Theo Luật thuế TNCN và các văn bản hướng dẫn thì thu nhập từ chuyển nhượng BĐS bao gồm: thu nhập từ chuyển nhượng quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất, kể cả công trình xây dựng hình thành trong tương lai; thu nhập từ chuyển nhượng quyền sở hữu hoặc sử dụng nhà ở, kể cả nhà ở hình thành trong tương lai; thu nhập từ chuyển nhượng quyền thuê đất, quyền thuê mặt nước; và các khoản thu nhập khác nhận được từ chuyển nhượng BĐS dưới mọi hình thức.

Thu nhập tính thuế từ chuyển nhượng BĐS được xác định là giá chuyển nhượng từng lần. Giá chuyển nhượng BĐS là giá ghi trên hợp đồng chuyển nhượng tại thời điểm chuyển nhượng. Thuế suất đối với thu nhập từ chuyển nhượng BĐS là 2% trên giá chuyển nhượng.

**Bảng 4.4. Số thu thuế thu nhập từ hoạt động chuyển nhượng quyền sử dụng đất và bất động sản (giai đoạn 2012-2017)**

*Đơn vị: Tỷ đồng*

Stt	Chỉ tiêu	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
1	Tổng thu NSNN	754.572	828.348	877.697	966.870	1.039.000	1.212.180	
2	Tổng thu nội địa	477.106	567.403	593.560	740.932	829.000	990.280	
3	Tổng thu NSĐP	336.937	368.833	377.707	450.977	544.425	456.092	
4	Số thu	Thuế TNCN	3.732	3.829	4.828	6.839	8.471	8.770
		Thuế TNDN	4.397	3.573	5.832	5.879	8.046	10.250
5	Tỷ lệ % so với tổng thu NSNN	0,25%	0,2%	0,27%	0,3%	0,36%	0,38%	
6	Tỷ lệ % so với thu nội địa	1,81%	1,3%	1,8%	1,7%	2%	1,92%	
7	Tỷ lệ % so với thu NSĐP	2,41%	2%	2,8%	2,8%	3%	4,17%	

*Nguồn: Bộ Tài chính*

Thuế thu nhập từ hoạt động chuyển nhượng BĐS có số thu bình quân khoảng 12.407 tỷ đồng mỗi năm, chiếm trung bình khoảng 1,75% tổng thu NSNN, tương đương khoảng 2,87% thu NSĐP.

#### *4.3.1.2. Đánh giá chung về chính sách thuế*

Thực tiễn thi hành các chính sách thuế, phí và các khoản thu tài chính đối với đất đai trong những năm qua cho thấy một số vấn đề sau đây:

Các chính sách thu được thiết kế bảo đảm sự thống nhất, phù hợp với quy định pháp luật về đất đai, thực hiện vai trò công cụ kinh tế hữu hiệu cần thiết được sử dụng trong quản lý nhà nước về kinh tế đối với đất đai. Theo từng hành vi của tổ chức, cá nhân tham gia vào quá trình vận động cũng như sử dụng đất đai, Nhà nước có các chính sách động viên có căn cứ thuyết phục như: (i) Sử dụng đất ổn định hàng năm sẽ phải trả thuế sử dụng đất theo mục đích sử dụng đất (đất nông nghiệp, đất phi nông nghiệp...); (ii) Thực hiện việc chuyển quyền sử dụng đất, có thu nhập thì nộp thuế thu nhập đối với chuyển quyền sử dụng đất (Thuế TNCN nếu là cá nhân, thuế TNDN nếu là tổ chức); (iii) Người được Nhà nước giao đất thực hiện nghĩa vụ nộp tiền sử dụng đất; (iv) Người sử dụng đất thuê của Nhà nước thì trả tiền thuê đất; (v) Người có nhu cầu được cơ quan quản lý nhà nước thực hiện các công việc thủ tục để được công nhận giấy tờ, hợp thức hóa,... phải nộp các khoản phí, lệ phí có liên quan.

Chính sách thuế và thu đã động viên được nguồn lực từ đất đai, tạo nguồn thu không nhỏ cho ngân sách nhà nước, nhất là ngân sách địa phương. Đây là một trong

những nguồn lực quan trọng, nguồn lực tại chỗ cho đầu tư phát triển. Theo số liệu thống kê của Bộ Tài chính giai đoạn 2012 - 2017 thì:

+ Số thu tiền sử dụng đất giai đoạn 2012-2017 chiếm khoảng 6,6% tổng thu NSNN, tương đương 9,1% tổng thu nội địa và 14,7% tổng thu NSDP. Năm thấp nhất đạt 44.287 tỷ đồng chiếm 7,47% tổng thu nội địa (khoảng 11,7% ngân sách địa phương); năm cao nhất (2016) đạt gần 99.700 tỷ đồng, chiếm 12% thu nội địa (khoảng 18,3% ngân sách địa phương).

+ Số thu tiền cho thuê đất: Năm thấp nhất đạt 7.270 tỷ đồng, chiếm 0,87% thu nội địa, tương đương 1,97% thu ngân sách địa phương; Năm cao nhất (2016) đạt số thu 22.350 tỷ đồng tương ứng 2,7% thu nội địa, đạt khoảng 4,1% ngân sách địa phương.

+ Số thu về thuế SDD bình quân khoảng 1.300 tỷ đồng mỗi năm và tốc độ tăng bình quân hàng năm 1,3%. Tỷ trọng còn khá khiêm tốn chiếm trung bình khoảng 0,2% tổng thu nội địa, tương đương khoảng 0,3% thu ngân sách địa phương. Tuy không lớn nhưng đây là nguồn thu ổn định, tạo được nguồn thu thường xuyên, phục vụ tốt yêu cầu quản lý nhà nước tại địa phương.

Chính sách thuế và thu với đất đai đã góp phần tham gia thực hiện các chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước về nông nghiệp, nông dân và nông thôn. Trong đó, chính sách miễn, giảm thuế sử dụng đất nông nghiệp đến hết năm 2020 được xem là giải pháp để góp phần giảm sức đóng góp của người dân, đồng thời khuyến khích các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn; góp phần thúc đẩy quá trình tái cơ cấu ngành nông nghiệp theo định hướng của Đảng và Nhà nước, nhất là trong việc thúc đẩy sản xuất hàng hóa nông sản quy mô lớn, qua đó tạo khả năng giảm chi phí, nâng cao khả năng cạnh tranh của nông sản Việt Nam.

Qua thực tế thực hiện, bên cạnh những kết quả tích cực đạt được như nêu trên, các chính sách thuế, phí và thu tài chính đối với đất đai đang còn bộc lộ một số điểm cả về nội dung chính sách và tổ chức thực hiện, cần được nghiên cứu sửa đổi, đó là: (i) Việc xác định nghĩa vụ thuế sử dụng đất nông nghiệp theo hạng đất và định suất thuế trên đơn vị diện tích đất đến nay không còn phù hợp với cơ chế thị trường bởi thực tế đất nông nghiệp cho dù thuê hay chuyển nhượng đều có giá; (ii) Thực tế hiện nay người có đất nông nghiệp không muốn sản xuất vì hiệu quả thấp, trong khi không ít doanh nghiệp có nhu cầu diện tích lớn để sản xuất theo quy mô lớn nhưng không thể thỏa thuận được với nông dân. Vì vậy, nên chăng có cơ chế, giải pháp mới để liên kết nông dân và doanh nghiệp; theo đó nông dân có quyền sử dụng đất nông nghiệp được định giá, góp vốn doanh nghiệp sản xuất quy mô lớn;

(iii) Cơ chế hội đồng trong tổ chức thực hiện việc giao đất, cho thuê đất đang tạo ra không ít bất cập trong quản lý đất đai ở một số địa phương như định giá đất và vốn đầu tư ở các dự án đổi đất lấy hạ tầng chưa hợp lý, thiếu minh bạch trong tổ chức đấu thầu, đấu giá...

Một số vấn đề về hạn chế trong chính sách thuế trong đất là:

(i) Việt Nam chưa ban hành Luật Thuế tài sản nhưng đã có một số thuế liên quan như thuế sử dụng đất nông nghiệp hay thuế sử dụng đất phi nông nghiệp. Tuy vậy, mỗi năm, thuế này chỉ đóng góp 0,03 - 0,06% GDP, chiếm từ 5 - 7% tổng số thu ngân sách địa phương, thậm chí ở nhiều tỉnh, khoản thu này chỉ chiếm 2 - 3%;

(ii) Các quy định chính sách thuế đánh vào đất đai còn một số quy định chưa đảm bảo phù hợp với thực tiễn luôn biến đổi, nên ảnh hưởng đến quá trình thực thi chính sách thuế cũng như ảnh hưởng đến mục tiêu ban hành chính sách thuế.

Mức thu thuế đất còn thấp, vừa ảnh hưởng đến nguồn thu NSNN, vừa tác động đến vai trò kiểm tra, kiểm soát của Nhà nước đối với đất đai, ảnh hưởng đến mục đích sử dụng đất hiệu quả. Việc quy định mức thuế đánh vào đất chưa phù hợp với diễn biến quan hệ đất đai ở Việt Nam và thực tiễn đang vận hành trong bối cảnh của nền kinh tế thị trường có sự quản lý của Nhà nước.

Giá đất làm căn cứ tính thuế đất khi có hoạt động chuyển nhượng còn hạn chế. Khung giá đất do UBND cấp tỉnh, thành phố ban hành thường thấp hơn so với giá giao dịch trên thị trường, từ đó tạo ra những kẽ hở cho tham nhũng từ đất đai cũng như tăng siêu lợi nhuận cho doanh nghiệp đầu tư bất động sản.

(iii) Các chính sách thuế và thu khác đối với đất đai chưa thể hiện được nguyên tắc phân phối địa tô giữa người SDD và người sở hữu, làm thất thoát các nguồn lợi do đất đai mang lại từ Nhà nước chuyển sang người sử dụng và chiếm giữ đất đai. Những quy định thuế suất đang thực hiện đối với thu tiền SDD đã gây ra thất thu cho NSNN, nhất là đối với những trường hợp giao đất, cho thuê đất không qua đấu giá. Sự điều tiết phân giá trị tăng thêm của đất do Nhà nước đầu tư cơ sở hạ tầng, quy hoạch khu thương mại, đô thị chưa có những chính sách phù hợp để tăng nguồn thu, dẫn đến thất thu NSNN, nhất là phân lợi ích do đầu tư công tạo ra ở các khu vực đô thị.

(iv) So với sự vận hành của nền kinh tế và sự tăng thu nhập của xã hội, các quy định trong chính sách thu vào đất có những hạn chế nhất định, chậm đổi mới, dẫn đến chưa khuyến khích sử dụng đất tiết kiệm, hiệu quả và ngăn ngừa hiện tượng đầu cơ đất đai. Sự bất cập trong quy định thu thuế bằng hiện vật (thóc) và bằng tiền dẫn đến những khó khăn và bất hợp lý khi mất mùa, được mùa, biến động của giá cả, lạm

phát. Đối với giao dịch thị trường, thước đo giá trị là tiền tệ chứ không thể là hiện vật, do vậy đây là những bất cập trong chính sách thu không phù hợp với xu thế phát triển của thế giới và thể chế kinh tế thị trường.

Các nguyên nhân chủ yếu: Do chế độ, chính sách thuế và thu khác chưa theo kịp sự biến đổi không ngừng của diễn biến phát triển kinh tế - xã hội; Do thủ tục hành chính thuế còn phức tạp, từ đó gây nhiều vấn đề tiêu cực nảy sinh trong quá trình thực thi chính sách thuế và thu khác; Do năng lực và trình độ đội ngũ cán bộ thuế và cán bộ uỷ nhiệm thu còn hạn chế; Do hệ thống cơ sở dữ liệu thông tin về người nộp thuế cũng như các thông tin liên quan đến xác định giá tính thuế chưa được cập nhật và chưa phù hợp với giá thị trường; Do ý thức chấp hành pháp luật của người nộp thuế chưa cao nên các đối tượng nộp thuế luôn tìm cách khai sai giá đất khi chuyển nhượng, gây thất thoát nguồn thu cho NSNN.

Công cụ thuế hiện hành chưa phân phối được giá trị tăng thêm từ đất.

Khi Nhà nước thu hồi đất để thực hiện dự án đầu tư KCHT giao thông đô thị, xét về mặt lợi ích đã hình thành hai nhóm người: (i) Nhóm người chịu thiệt thòi là những người bị Nhà nước thu hồi toàn bộ đất, phải di dời tái định cư đến nơi khác; (ii) Nhóm người được hưởng lợi nhất là những người không bị thu hồi đất, hoặc chỉ bị thu hồi phần nhỏ và đất họ đang sử dụng tăng giá do quy hoạch và đầu tư KCHT đem lại, vừa được hưởng lợi từ chính sách bồi thường, hỗ trợ của Nhà nước (đối với phần đất thu hồi).

Giá trị tăng thêm từ đất chịu tác động của các nhân tố chủ yếu, bao gồm (i) giá đất Nhà nước thu tiền sử dụng đất khi giao đất hoặc cho thuê đất (thu một lần cho cả thời gian thuê); (ii) suất đầu tư kết cấu hạ tầng khu đô thị mới; *ba là*, chi phí bồi thường GPMB (phần không được trừ vào nghĩa vụ tài chính); *bốn là*, giá bán QSDĐ đã có hạ tầng hoặc giá vốn đầu vào của các dự án thứ cấp và *năm là*, thời gian lấp đầy khu đô thị mới (bán hết QSDĐ đã có hạ tầng hoặc chuyển giao cho dự án thứ cấp), vì thế để đánh giá hiệu quả đầu tư kết cấu hạ tầng khu đô thị mới là giá bán và thời gian thu hồi vốn.

Trong số năm yếu tố tác động chủ yếu đến giá trị tăng thêm do đầu tư kết cấu hạ tầng khu đô thị mới thì có ba yếu tố có tính vĩ mô là giá đất nhà nước thu tiền SDD khi giao đất hoặc cho thuê đất, chi phí bồi thường GPMB, nghĩa vụ về các loại thuế, lãi vay tín dụng; giá bán sản phẩm (QSDĐ đã có hạ tầng) tác động trực tiếp đến giá trị tăng thêm từ đất do đầu tư kết cấu hạ tầng khu đô thị mới.

Tuy nhiên theo chính sách đất đai hiện hành thì nhà đầu tư hoạt động cả 2 thị trường (sơ cấp và thứ cấp) do đó được hưởng giá bồi thường cho người có đất thu hồi theo bảng giá nhà nước ban hành, nộp tiền để được giao đất, thuê đất (các dự án khảo

sát) đều áp dụng giá nhà nước (giá trị tăng thêm tính theo phương án tại điểm 2.1 trên đây, được lập trong quan hệ này), nhưng bán ra theo giá thị trường thứ cấp, cho nên phần giá trị tăng thêm từ đất phụ thuộc vào thị trường của từng thời điểm tiêu thụ, do chưa có chỉ số đo lường giá cả TT BĐS được công bố, nên chưa thể tính giá trị tăng thêm từ đất theo từng năm tiêu thụ của các doanh nghiệp đầu tư là bao nhiêu!

Cũng như khu đô thị mới giá trị tăng thêm từ đất KCN được quyết định bởi suất đầu tư, giá nhà nước cho thuê đất thô (KCN do DN chủ đầu tư), giá cho thuê lại đất KCN và thời gian lấp đầy, cụ thể như sau:

(i) Giá nhà nước cho thuê đất để xây dựng KCN chỉ chiếm tỷ trọng rất nhỏ trong cơ cấu giá trị tăng thêm từ đất KCN đã phát triển KCHT

(ii) Giá trị tăng thêm từ đất công nghiệp phụ thuộc vào giá cho thuê lại đất KCN

Theo phương pháp xác định giá theo chi phí hoặc giá thành đầu tư thì đơn giá cho thuê lại đất (chủ yếu là DN áp dụng) = giá nhà nước cho thuê đất thô + chi phí bồi thường giải phóng mặt bằng + chi phí đầu tư phát triển hạ tầng + lợi nhuận của chủ đầu tư (doanh nghiệp) hoặc giá nhà nước cho thuê đất thô + suất đầu tư + lợi nhuận của chủ đầu tư (doanh nghiệp). Giá cho thuê lại đất KCN nước ta tồn tại 2 cơ chế: *một là*, cơ chế nhà nước quy định giá cho thuê đất KCN, CCN như trường hợp các KCN, CCN do đơn vị sự nghiệp quản lý và khai thác; *hai là*, cơ chế các doanh nghiệp đầu tư kinh doanh hạ tầng KCN và tự định giá cho thuê. Hai cơ chế này gắn liền với vốn đầu tư, trong đó, các KCN- CCN, Nhà nước quy định giá cho thuê đất là vốn đầu tư của NSNN hoặc có nguồn gốc từ NSNN; các KCN - CCN doanh nghiệp tự định giá cho thuê đất là vốn đầu tư của doanh nghiệp.

Do chưa điều tiết được giá trị tăng thêm từ đất tại các dự án đầu tư phát triển sử dụng đất (đặc biệt, nếu có sự tham gia các doanh nghiệp vào các dự án), nên mối quan hệ giữa các bên tham gia chưa được giải quyết thoả đáng:

- Nhà nước: bao gồm các cơ quan quản lý nhà nước, thực hiện hoạt động quản lý nhà nước đối với các hoạt động đầu tư, thực hiện dự án bất động sản như: phê duyệt/quyết định chủ trương đầu tư dự án; quyết định giao đất/cho thuê đất/chuyển mục đích sử dụng đất thực hiện dự án; cấp giấy phép xây dựng (các) nhà ở, công trình xây dựng thuộc dự án...

- Chủ đầu tư dự án: là các tổ chức, cá nhân đầu tư vốn, sử dụng vốn đầu tư, vốn huy động từ các tổ chức cá nhân khác để thực hiện việc lập đề xuất đầu tư dự án; thực hiện các thủ tục pháp lý cho việc đầu tư dự án (thủ tục chấp thuận/quyết định chủ trương đầu tư dự án, thủ tục giao đất/cho thuê đất/chuyển mục đích sử dụng đất thực hiện dự án; thủ tục cấp giấy phép xây dựng...); tổ chức thi công, xây dựng các công trình tại dự án; thực hiện quản lý vận hành dự án sau khi hoàn thành việc thi công, xây dựng.

- Người dân: người dân trong quan hệ đầu tư dự án sử dụng bao gồm các nhóm chủ thể (i) nhà đầu tư bất động sản xung quanh khu vực có hạ tầng hoặc có quy hoạch: đây là nhóm các tổ chức, cá nhân đầu tư vốn để mua bất động sản từ các Chủ đầu tư dự án để bán hoặc cho thuê; (ii) khách hàng sử dụng: đây là các tổ chức, cá nhân mua hoặc thuê hoặc thuê mua bất động sản từ các Chủ đầu tư dự án để ở, để làm mặt bằng sản xuất, kinh doanh; (iii) các tổ chức, cá nhân khác hưởng lợi gián tiếp từ dự án (có thể kể đến: người lao động được vào làm việc tại các dự án phát triển CSHT, hoặc các dự án bất động sản xoay quanh khu vực có hạ tầng, các tổ chức, cá nhân cư trú tại các khu vực lân cận xung quanh hàng rào dự án,...).

#### **4.3.2. Chính sách phí và lệ phí đối với các quan hệ sử dụng đất**

Qua nghiên cứu tổng quan các chính sách phí, lệ phí ở các nước phát triển và đang phát triển, có thể thấy rằng chính sách phí, lệ phí nói chung và chính sách phí, lệ phí đất đai của các nước rất đa dạng và khác nhau. Ngoài ra, cùng một khoản thu, có nước gọi là thuế nhưng có nước gọi là phí hoặc lệ phí. Ví dụ, khoản thu từ việc đăng ký quyền sở hữu tài sản (trong đó có đất đai, bất động sản) ở một số quốc gia được quy định là lệ phí trước bạ (registration fee) trong khi đó ở một số nước khác được quy định là thuế trước bạ (registration tax) (Chính phủ, 2015).

Ở Việt Nam, quy định về phí và lệ phí nói chung và phí, lệ phí đất đai nói riêng có thể được chia làm 02 giai đoạn: (i) Giai đoạn thực hiện theo quy định của Pháp lệnh 38/2001/PL-UBTV quy hoạch<sup>10</sup> về Phí và lệ phí (có hiệu lực từ ngày 01/01/2002); (ii) Giai đoạn thực hiện theo quy định của Luật số 97/2015/quy hoạch<sup>13</sup> Luật Phí và lệ phí (có hiệu lực từ 01/01/2017).

Sau khi Luật phí và lệ phí có hiệu lực, Chính phủ đã ban hành Nghị định 120/2016/NĐ-CP Quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật phí và lệ phí; Nghị định số 140/2016/NĐ-CP ngày 10/10/2016 và Nghị định 20/2019/NĐ-CP ngày 21/02/2019 của Chính phủ về lệ phí trước bạ. Để cụ thể hóa các quy định, Bộ Tài chính lần lượt ban hành các thông tư hướng dẫn như là: Thông tư 02/2014/TT-BTC; Thông tư 250/2016/TT-BTC hướng dẫn về phí lệ phí thẩm quyền Hội đồng tỉnh thành phố trực thuộc Trung ương.

Về bản chất, các khoản thu phí liên quan đến đất đai là khoản tiền mà tổ chức, cá nhân phải trả khi được một tổ chức, cá nhân khác cung cấp dịch vụ được quy định trong danh mục thu phí có liên quan đến quá trình quản lý và sử dụng đất. Cụ thể, có một số loại phí liên quan như là: Phí thẩm định hồ sơ cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; Phí khai thác và sử dụng tài liệu đất đai; Phí cung cấp thông tin về giao dịch bảo đảm bằng quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất; Phí đăng ký giao dịch bảo



đảm bảo quyền sử dụng đất v.v.

Trong khi đó, lệ phí về đất đai là khoản tiền mà tổ chức, cá nhân phải nộp khi được cơ quan nhà nước (hoặc tổ chức được uỷ quyền) phục vụ công việc quản lý nhà nước về đất đai được quy định trong danh mục lệ phí; bao gồm 02 loại lệ phí chủ yếu: (1) Lệ phí cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà, tài sản gắn liền với đất; (2) Lệ phí đăng ký trước bạ. Có điểm chú ý, đó là mức thu lệ phí được ấn định trước, không nhằm mục đích bù đắp chi phí. Trong khi đó, mức thu lệ phí trước bạ được tính bằng tỷ lệ phần trăm trên giá trị tài sản.

*Về Lệ phí cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà, tài sản gắn liền với đất:* Đây là khoản thu mà tổ chức, hộ gia đình, cá nhân phải nộp khi được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà, tài sản gắn liền với đất. Theo quy định, danh mục lệ phí cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà, tài sản gắn liền với đất gồm: cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà, tài sản gắn liền với đất; chứng nhận đăng ký biến động về đất đai; trích lục bản đồ địa chính, văn bản, số liệu hồ sơ địa chính.

Trên cơ sở của Luật phí và lệ phí ngày 25 tháng 11 năm 2015, các cơ quan quản lý nhà nước đã chủ động ban hành, bổ sung và cập nhật các quy định để triển khai Luật định.

Ở cấp Trung ương, gần đây nhất, Bộ Tài chính ban hành Thông tư 85/2019/TT-BTC Hướng dẫn về phí và lệ phí thuộc thẩm quyền quyết định của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; Văn bản hợp nhất 60/VBHN-BTC Hướng dẫn về phí và lệ phí thuộc thẩm quyền quyết định của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương ngày 06/12/2019.

Ở cấp địa phương, các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đã khẩn trương ban hành và cụ thể hóa các quy định và triển khai công tác thu phí và lệ phí tại địa phương cho phù hợp với điều kiện cụ thể.

*Về Lệ phí trước bạ:* Đây là khoản thu khi đăng ký quyền sở hữu, quyền sử dụng với cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với các tài sản là bất động sản, đất đai. Như vậy, đối tượng nộp lệ phí trước bạ là tất cả các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất, nhà không phân biệt đất đó có nguồn gốc từ đâu, khi được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền giải quyết một trong những công việc về đăng ký quyền sở hữu, sử dụng đất và bất động sản thì đều phải nộp lệ phí trước bạ.

Mức thu lệ phí trước bạ được xác định theo tỷ lệ % trên giá trị tài sản quyền sử dụng đất (hiện nay tỷ lệ quy định là 0,5%). Giá tính lệ phí trước bạ đối với đất là giá đất tại Bảng giá đất do Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương ban hành theo quy định của pháp luật về đất đai tại thời điểm kê khai lệ phí trước bạ.

Ngoài ra, các quy định chính sách hiện hành tiếp tục thực hiện việc miễn, giảm lệ phí trước bạ; hỗ trợ đối với các đối tượng khó khăn về tài chính mà có nguyện vọng ghi nợ lệ phí trước bạ, góp phần giải quyết khó khăn cho người dân, đẩy nhanh tiến độ cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, tạo thuận lợi cho công tác quản lý đất đai.

Trong thời gian qua, chính sách thu lệ phí trước bạ (LPTB) thực hiện theo quy định của Luật phí, lệ phí; Nghị định số 140/2016/NĐ-CP ngày 10/10/2016 của Chính phủ về LPTB, và các Thông tư của Bộ Tài chính. LPTB là khoản thu khi đăng ký quyền sở hữu, quyền sử dụng tài sản với cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với các tài sản là nhà, đất, súng săn, súng thể thao, tàu thuyền, tàu bay, ô tô, xe máy... Đối tượng nộp LPTB là tổ chức, cá nhân khi đăng ký quyền sở hữu, quyền sử dụng tài sản chịu LPTB với cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Mức thu LPTB được xác định theo tỷ lệ % trên giá trị tài sản. Giá tính LPTB đối với đất là giá đất tại Bảng giá đất do UBND cấp tỉnh ban hành theo quy định của pháp luật về đất đai; giá tính LPTB đối với nhà là giá do UBND cấp tỉnh ban hành theo pháp luật về xây dựng; giá tính LPTB đối với tài sản khác là giá chuyển nhượng thực tế trên thị trường. Thông qua việc kê khai LPTB đã góp phần tăng cường quản lý nhà nước đối với việc sử dụng các loại tài sản.

Theo quy định tại Luật Ngân sách nhà nước thì LPTB là khoản thu ngân sách địa phương hưởng 100%. Số thu LPTB giai đoạn 2012-2017 chiếm khoảng 2% tổng thu NSNN, tương đương 2,7% tổng thu nội địa, 4,3% ngân sách địa phương.

**Bảng 4.5: Thu ngân sách nhà nước từ đất đai của cả nước giai đoạn 2013 - 2018**

*Đơn vị tính: Tỷ đồng*

STT	Chỉ tiêu	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1	Thuế sử dụng đất nông nghiệp	69	61	58	62	63	64
2	Thuế nhà, đất/ Thuế sử dụng đất phi nông nghiệp	1.447	1.463	1.479	1.492	1.516	1.556
3	Thuế chuyển quyền sử dụng đất	-	-	-	-	-	-
4	Lệ phí trước bạ	13.595	16.090	15.435	16.320	16.560	16.884
5	Tiền thuê đất	6.467	7.937	13.690	23.352	26.668	32.098
6	Tiền sử dụng đất	45.357	44.202	68.069	99.617	123.165	146.616
7	Bán nhà thuộc sở hữu nhà nước	1.037	1.954	1.126	1.015	998	965
	<b>TỔNG CỘNG</b>	<b>67.977</b>	<b>71.714</b>	<b>99.857</b>	<b>141.858</b>	<b>168.970</b>	<b>198.183</b>

*Nguồn: Tổng từ số liệu công bố của Tổng cục Thuế, Tổng cục Thống kê, Báo cáo quyết toán NSNN.*

Chính sách LPTB hiện hành về ghi nợ LPTB là phù hợp với quy định về ghi nợ tiền sử dụng đất theo pháp luật về đất đai, góp phần đảm bảo tính pháp lý cho việc thực

hiện ghi nợ LPTB, tránh việc phải sửa đổi, bổ sung hoặc hướng dẫn bổ sung khi các văn bản về thu tiền sử dụng đất bị thay thế hoặc bãi bỏ; đồng thời phù hợp với quy định về thời điểm áp dụng giá tính LPTB đối với đất theo chính sách LPTB. Qua đó, tiếp tục thực hiện hỗ trợ đối với các đối tượng khó khăn về tài chính mà có nguyện vọng ghi nợ LPTB, góp phần giải quyết khó khăn cho người dân, đẩy nhanh tiến độ cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, tạo thuận lợi cho công tác quản lý đất đai.

#### **4.4. Tác động của quản lý nhà nước về thị trường quyền sử dụng đất đến khai thác nguồn thu từ đất**

Trong hơn 20 năm qua, hoạt động của thị trường BĐS đã từng bước chuyển sang cơ chế thị trường dưới sự quản lý, điều tiết của Nhà nước. Theo quy luật phổ biến, thị trường BĐS thường diễn biến theo hình SIN bất đối xứng. Thị trường này phụ thuộc vào những yếu tố chính như Quy luật giá trị; Quy luật cạnh tranh; Quan hệ cung - cầu; Chính sách, cơ chế điều tiết vĩ mô của Nhà nước..

Thị trường BĐS thường trải qua các giai đoạn phát triển: tăng trưởng - ổn định - nóng sốt - đóng băng - trầm lắng - phục hồi và tăng trưởng trở lại... Những cơn "địa chấn" BĐS có thể kể đến là cơn "sốt" xảy ra vào các thời điểm năm 1993; năm 2001 - 2002; nửa cuối năm 2010; đặc biệt là cơn sốt "bong bóng" BĐS đã đạt đỉnh năm 2007.

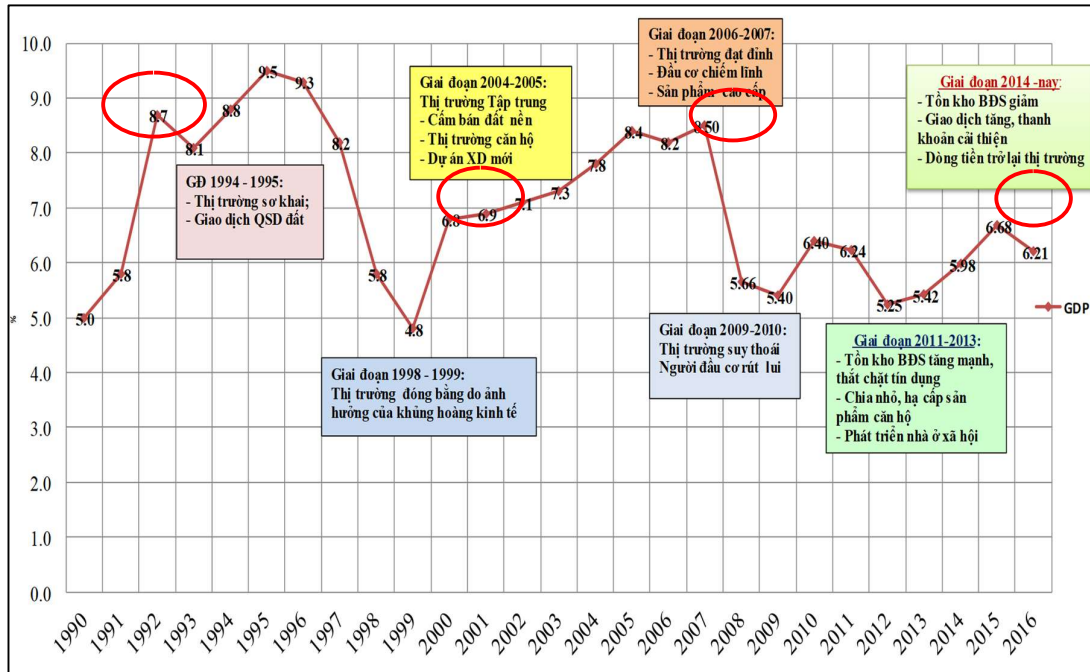
Thị trường BĐS bị khủng hoảng suy thoái hoặc đóng băng vào các thời điểm năm 1995 - 1999; mà nặng nề nhất là từ đầu năm 2008 đến giữa năm 2009, và giai đoạn năm 2011 - 2013.

Các giai đoạn thị trường BĐS bị khủng hoảng sốt bong bóng hoặc bị đóng băng đều tác động nghiêm trọng đến nền kinh tế, các doanh nghiệp, hệ thống ngân hàng, các nhà đầu tư kinh doanh thứ cấp, người tiêu dùng và đội ngũ công nhân, lao động. Theo thống kê của HoREA, thị trường BĐS TPHCM trong giai đoạn 2006 - 2015 mặc dù đã trải qua những giai đoạn thăng trầm, nhưng sau mỗi giai đoạn 5 năm thì quy mô thị trường có tốc độ tăng trưởng gần gấp đôi. Cụ thể trong giai đoạn 2006-2010, tốc độ tăng trưởng là 0,9 lần, nhưng trong giai đoạn 2011-2015 tốc độ tăng trưởng đạt 1,6 lần.

Về mặt nguyên lý, để thị trường bất động sản ra đời cần có điều kiện là sự khan hiếm về hàng hóa bất động sản và có môi trường pháp lý điều tiết thị trường. Trong khi đó, tăng trưởng kinh tế là điều kiện để thúc đẩy và phát triển của thị trường bất động sản. Về lý luận và thực tiễn cho thấy, diễn biến thực tế của thị trường bất động sản phụ thuộc phần lớn vào hành động của nhà đầu tư - đóng vai trò chủ thể điều khiển thị trường. Trong khi đó, nếu nhìn ở góc độ ngược lại thì sự phát triển của

thị trường bất động sản cũng góp phần không nhỏ đến sự tăng trưởng chung của nền kinh tế quốc dân.

**Hình 4.2. Tổng quan về diễn biến thị trường BĐS Việt Nam**



*Nguồn: Hoàng Văn Cường (2018), Tổng hợp số liệu của GSO*

Ở Việt Nam, thị trường bất động sản (BDS) là một trong những thị trường có vai trò quan trọng và là bộ phận trọng yếu cấu thành nên hệ thống thị trường đồng bộ, trong nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa. kể từ khi bước vào quá trình đổi mới toàn diện nền kinh tế (năm 1986), hệ thống các thị trường dần được hình thành, phát triển và tự khẳng định tầm quan trọng trong nền kinh tế - trong đó có thị trường BĐS. Tuy nhiên, có thể nói thị trường BĐS ở nước ta chính thức được “khai sinh” kể từ năm 1993 cùng với sự ra đời của Luật Đất đai - khung khổ pháp lý cho hoạt động của thị trường BĐS mà sơ khai là thị trường quyền sử dụng đất (Phạm Quang Trung và cộng sự, 2014). Trong hơn 20 năm qua, theo đánh giá của nhiều nhà nghiên cứu thì thị trường BĐS Việt Nam đã trải qua các cơn sốt và đóng băng. Trong đó, cùng với sự tăng trưởng chung của nền kinh tế Việt Nam đó cũng là những thời điểm thị trường bất động sản chứng kiến sự bùng nổ. Chúng ta có thể sơ đồ hóa và quan sát được một vài diễn biến chính của thị trường bất động sản Việt Nam gắn liền với tăng trưởng kinh tế qua các năm.

Qua hình trên có thể thấy rằng, thị trường bất động sản Việt Nam đã trải qua các thời điểm “bùng nổ” vào các giai đoạn 1992 -1993, 2000 - 2001, 2007-2008, nửa cuối 2015 -2016, cùng với đó là tốc độ tăng trưởng kinh tế Việt Nam cũng đạt đỉnh trong từng giai đoạn. Cụ thể:

**Bảng 4.6: Sự bùng nổ thị trường bất động sản và tăng trưởng kinh tế  
(gđ: 1992-2016)**

Giai đoạn	Diễn biến nền kinh tế	Diễn biến TT BĐS
1992 -1993	<p>Đây là giai đoạn đầu tiên nền kinh tế Việt Nam thể hiện sự chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường, với sự chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng tiếp cận với quá trình phát triển kinh tế của khu vực và quốc tế; Xét cả giai đoạn 1991-1995, tốc độ tăng trưởng nền kinh tế đạt 8,2%, so sánh với giai đoạn 1986-1990 (đạt xấp xỉ 3,9%/năm). Trong năm 1992, nền kinh tế tăng trưởng 8,7% có sự giảm nhẹ vào năm liền kề và sau đó liên tục tăng trưởng và đạt đỉnh vào năm 1995 ở mức 9,5%.</p> <p>Một điểm đáng chú ý ở giai đoạn này, đó là cùng với quá trình tăng trưởng thì tốc độ lạm phát của nền kinh tế cũng khá cao [với chỉ số giá tiêu dùng từ 67,5% (năm 1991) xuống còn 17,6% (năm 1992)]</p>	<p>Do thay đổi về mặt pháp lý, Luật Đất đai 1993 ra đời, công nhận đất đai có giá, việc chuyển nhượng quyền sử dụng đất được pháp luật công nhận - chính thức khai sinh thị trường BĐS ở Việt Nam (thị trường sơ khai là thị trường quyền sử dụng đất);</p> <p>Nguồn lực tài chính trong dân dần được khơi thông và đưa vào tài sản thực là BĐS - nhằm để giải quyết nhu cầu về chỗ ở/ nhà ở và tìm kiếm kênh đầu tư để tích trữ, bảo toàn giá trị tài sản trước tác động của lạm phát;</p>
2000 - 2001	<p>Giai đoạn chứng kiến đà tăng trưởng trở lại của nền kinh tế Việt Nam sau cuộc khủng hoảng tài chính - tiền tệ châu Á với mức tăng trưởng khoảng 6,8%.</p> <p>Đây là giai đoạn thực hiện cổ phần hoá các doanh nghiệp nhà nước; Sự gia tăng số lượng các doanh nghiệp ngoài khu vực nhà nước (do Luật Doanh nghiệp 1999 có hiệu lực; và sự ra đời của Luật đầu tư nước ngoài</p>	<p>Do nền kinh tế tăng trưởng ở mức cao dẫn tới nhu cầu về đất đai phục vụ cho hoạt động sản xuất kinh doanh và nhu cầu nhà ở của dân chúng liên tục gia tăng;</p> <p>Ngoài ra, thị trường đón chờ nhiều cơ hội xuất hiện các dòng đầu tư mới sau khi ký kết Hiệp định thương mại Việt - Mỹ, những quy định sửa đổi Luật Đất đai năm 2001 theo hướng mở rộng thêm quyền của người sử dụng đất và những thay đổi trong chính</p>

Giai đoạn	Diễn biến nền kinh tế	Diễn biến TT BĐS
	<p>2001); Huy động được tiết kiệm trong dân cư đã tạo ra động lực cạnh tranh trong nền kinh tế.</p>	<p>sách cho người Việt Nam định cư ở nước ngoài được mua nhà đất đã làm cầu về nhà đất gia tăng;</p> <p>Thêm vào đó, đây cũng là thời điểm khởi đầu của kỳ quy hoạch và kế hoạch 2001-2010, trong đó chính quyền các tỉnh, thành phố thực hiện công bố quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch đất đai và quy hoạch phát triển đô thị.</p> <p>Giá nhà đất bắt đầu biến động từ đầu năm 2000 và sau đó giá cả tăng nhanh liên tục và đạt đỉnh cao vào khoảng Quý II năm 2001 sau một thời gian dài thị trường ổn định, trầm lắng. Theo ghi nhận của thị trường và đánh giá của nhiều chuyên gia giá BĐS đã tăng 2,5 - 3 lần (tương ứng tăng 16,5 - 20,1%/năm).</p> <p>Phân khúc thị trường trong giai đoạn này bùng nổ chủ yếu tập trung vào BĐS nhà mặt tiền và đất dự án và tập trung chủ yếu vào đất vùng ven đô thị;</p> <p>Trên thị trường, lực lượng đầu cơ gia tăng mạnh mẽ với tâm lý kỳ vọng vào khả năng sinh lợi từ đất đai;</p> <p>Các thông tin về giá nhà đất và thị trường nhà đất là khá ít và thiếu được cho là một trong những nguyên nhân làm cho cơn sốt giá đất trong giai đoạn này.</p> <p>Ngoài ra, do biến động tăng của giá vàng (được xem như là công cụ thanh toán trong giao dịch và định giá BĐS) là lực đẩy là cho giá BĐS tăng.</p>

Giai đoạn	Diễn biến nền kinh tế	Diễn biến TT BĐS
2007-2008	<p>Nền kinh tế Việt Nam trở lại đà tăng trưởng từ 6,8% năm 2000 lên 8,4% năm 2007, bình quân tăng trưởng GDP trong 5 năm đạt gần 7,5%, xấp xỉ mức kế hoạch.</p> <p>Về quy mô, GDP của Việt Nam tăng nhanh chóng, đến năm 2008 đã gấp hơn 3 lần so với năm 1990;</p> <p>Nguồn vốn FDI tăng trưởng mạnh đầu tư vào Việt Nam đã tạo nên tăng trưởng kinh tế trong cả giai đoạn 2003-2007;</p> <p>Thời gian 2006-2007, trường chứng khoán Việt Nam phát triển mạnh và các nhà đầu tư tham gia thu được lợi nhuận dễ dàng từ thị trường chứng khoán. Thời gian hết Quý 1/2007, thị trường chứng khoán vượt qua đỉnh có dấu hiệu thoái trào; Thêm vào đó, đến cuối năm 2008 xảy ra khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế thế giới, do đó, các nhà đầu tư đa dạng hóa danh mục đầu tư để phân tán rủi ro;</p> <p>Lạm phát tăng rất cao (ước tính giai đoạn 2007 - 2008 tăng 19,89%);</p> <p>Việt Nam gia nhập WTO đã tạo ra những kỳ mới và xung lực cho thị trường BĐS thông qua việc nguồn tiền vận hành vào Việt Nam.</p>	<p>Thị trường BĐS bùng nổ chủ yếu do nhu cầu đầu tư nhằm đa dạng hóa kênh đầu tư và chuyển dòng tiền từ thị trường chứng, để kiếm lợi từ thị trường BĐS;</p> <p>Thị trường BĐS lại sôi động tại một số thành phố lớn, thu hút rất nhiều tầng lớp tham gia đầu tư. Giá BĐS bị đẩy lên rất cao và tập trung mạnh mẽ vào phân khúc căn hộ cao cấp, đất nền và biệt thự. Địa bàn các dự án triển khai cũng rất rộng lớn;</p> <p>Tâm lý đám đông và hành vi bầy đàn của người dân làm những người dân có tiền nhàn rỗi lo lắng về lạm phát, đồng tiền mất giá cũng tìm kiếm lợi nhuận trong thị trường BĐS bằng cách góp vốn mua nhà dự án, mua bán BĐS làm tăng nhu cầu (cầu đầu cơ), đẩy giá nhà chung cư tăng cực.</p> <p>Phân khúc thị trường đã có sự chuyển đổi từ nhà mặt tiền, nhà phố sang căn hộ cao cấp và nhà biệt thự (Viện KTXD, 2017)</p> <p>Giá nhà đất tăng cao, có nơi cao hơn 30÷80%, cá biệt lên đến 100% giá trước khi biến động so với thời điểm 03 năm trước đây. Cụ thể, đến đầu tháng 2/2008, giá nhà đất ở TP. Hồ Chí Minh và Hà Nội tăng khoảng 50% so với năm 2006 (Nguyễn Trọng Nghĩa, 2009), cao gấp 2 -3 lần so với đầu năm 2007 (Đặng Hùng Võ, 2009). Tại TP. Hồ Chí Minh, giá đất nền ở các quận 2, 9, 7 tăng mạnh (30-50%).</p>

Giai đoạn	Diễn biến nền kinh tế	Diễn biến TT BĐS
		<p>Giai đoạn này còn chứng kiến sự gia nhập mạnh mẽ của thị trường khu vực miền Trung, đặc biệt là sự mạnh nha của các sản phẩm BĐS du lịch, nghỉ dưỡng.</p>
<p>Nửa cuối 2015 - 2016</p>	<p>Kết thúc năm 2015, nền kinh tế Việt Nam đạt tốc độ tăng trưởng ở mức 6,68%, cao nhất trong vòng 5 năm gần đây (năm 2011, GDP tăng 6,24%, năm 2012 tăng 5,25%, năm 2013 tăng 5,42% và năm 2014 tăng 5,98%) (GSO, 2015).</p> <p>Đây là thời gian chứng kiến nền kinh tế Việt Nam phục hồi giai đoạn hậu khủng hoảng và được ví là mốc thời gian bản lề, cơ sở và động lực cho việc xây dựng và thực hiện Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm giai đoạn 2016 - 2020;</p> <p>Tỷ lệ lạm phát giữ ở mức ổn định và thấp với chỉ số giá tiêu dùng (CPI) tăng thấp nhất trong nhiều năm trở lại đây, chỉ ở mức 0,63%;</p> <p>Việt Nam khi đã hoàn tất đàm phán và tiếp tục ký kết hàng loạt các hiệp định thương mại tự do thế hệ mới.</p>	<p>Thị trường bất động sản tiếp tục phục hồi tích cực, thể hiện qua các yếu tố: (i) giá cả ổn định; (ii) thanh khoản tăng; (iii) cơ cấu hàng hóa được điều chỉnh hợp lý, hướng tới người thu nhập trung bình và thấp; (iv) tồn kho BĐS liên tục giảm; (v) các nguồn vốn vận hành vào thị trường tiếp tục gia tăng;</p> <p>Cơ cấu cung cầu hàng hóa BĐS đã có sự điều chỉnh. Cầu trên thị trường nhà ở căn hộ chung cư phần lớn cầu tiêu dùng (cầu thực). Ở một số phân khúc BĐS tại một số địa bàn có ghi nhận sự quay trở lại của các nhà đầu tư BĐS thứ cấp;</p> <p>Phân khúc căn hộ có diện tích vừa và nhỏ đóng vai trò dẫn dắt thị trường. Đối với các sản phẩm BĐS dự án đã hoàn thành thì dự án ở những khu vực có đầy đủ các công trình hạ tầng và các dự án đang thi công với tiến độ tốt đã có nhiều giao dịch thành công tại phân khúc sản phẩm trung và cao cấp;</p> <p>Năm 2016, thị trường BĐS nghỉ dưỡng có nhiều dự án được mở bán mới hoặc tiếp tục mở bán. Trong đó, thị trường BBĐS nghỉ dưỡng miền Trung và miền Nam là thị trường có nhiều dự án được triển khai.</p> <p>Đây là giai đoạn thị trường BĐS ổn định và khởi sắc (Turning - point) nhất trong suốt thời gian thị trường trầm lắng và đóng băng từ năm 2011.</p>



Thị trường quyền sử dụng đất vận hành đã góp phần tạo nguồn thu cho ngân sách và trở thành một trong những nguồn lực quan trọng cho phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Nguồn thu từ đất đai cho ngân sách nhà nước tăng qua các năm (năm 2002 là 5.486 tỷ đồng, chiếm 4,4% tổng thu ngân sách nhà nước; năm 2010 là 67.000 tỷ đồng, chiếm 11,21% tổng thu ngân sách).

Tóm lại, thị trường bất động sản là một bộ phận nằm trong kiến trúc thượng tầng của nền kinh tế. Vì thế, tăng trưởng của nền kinh tế và phát triển thị trường bất động sản có mối quan hệ phụ thuộc lẫn nhau. Tăng trưởng kinh tế là điều kiện, cơ sở cốt lõi để phát triển thị trường bất động sản. Ngược lại, những diễn biến và sự phát triển của thị trường bất động sản cũng đóng vai trò quan trọng trong tăng trưởng và sự phát triển chung của nền kinh tế. Qua phân tích trên có thể thấy rằng, trong mỗi giai đoạn thị trường thị trường Việt Nam bùng nổ và phát triển đều nhờ có sự tăng trưởng cao của nền kinh tế và các yếu tố vĩ mô thuận lợi.

Bên cạnh những thành công đã đạt được, công tác quản lý thị trường quyền sử dụng đất còn có nhiều hạn chế có tác động, hạn chế đến việc khai thác nguồn thu từ đất. Mặc dù thị trường bất động sản nói chung, đặc biệt là thị trường quyền sử dụng đất ở nước ta trong những năm qua diễn biến rất sôi động, giá trị giao dịch hàng hóa BĐS và quyền sử dụng đất trên thị trường là rất lớn nhưng nguồn thu của nhà nước từ tiền phí và lệ phí giao dịch BĐS và quyền sử dụng đất là rất ít trong tỷ trọng nguồn thu từ đất đóng góp vào ngân sách nhà nước. Nhà nước hầu như còn đứng ngoài các quan hệ giao dịch mua bán trên thị trường, không nắm được các thông tin và các quan hệ giao dịch. Một trong các nguyên nhân cơ bản là nhà nước chưa kiểm soát được hoạt động giao dịch, mua bán đất đai BĐS mà chủ yếu các hoạt động mua bán trao đổi vẫn diễn ra trực tiếp, trao tay không qua đăng ký với nhà nước. Tình trạng trên, một mặt nhà nước không kiểm soát được tình trạng thị trường, không nắm bắt được các xu hướng diễn biến để chủ động có các biện pháp kiểm soát điều tiết. Mặt khác nguồn thu rất lớn thông qua các quy định về thu phí, lệ phí và thuế thu nhập từ giao dịch mua bán bất động sản nhà nước không thu được. Nguyên nhân một phần do công tác đăng ký cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ở nước ta chưa được thực hiện triệt để, song nguyên nhân trực tiếp là các cơ quan tư pháp vẫn chấp nhận các quan hệ giao dịch trao tay trực tiếp, luật pháp chưa có chế tài nghiêm khắc với các giao dịch không đăng ký với cơ quan nhà nước, mà chỉ cần qua công chứng hoặc giữa những người dân làm chứng. Đây là nguyên nhân làm cho các giao dịch trao tay, giao dịch không đăng ký trở lên tràn lan phổ biến mà không có ảnh hưởng gì về quyền lợi bảo hộ cũng như pháp lý.

Mặt khác, tình trạng thất thu ngân sách từ các giao dịch trên thị trường đất đai bất động sản còn xuất phát từ việc kiểm soát giá giao dịch. Do bảng giá của nhà nước thấp nên khi giao dịch người mua, bán khi đăng ký thường kê khai giá thấp theo mức giá quy định của nhà nước để giảm tiền nghĩa vụ thuế, phí. Chính yếu tố này đã làm cho việc thu và điều tiết giá trị đất tăng thêm sau mỗi lần giao dịch không được thực hiện. Một điểm hạn chế có thể được coi là khoảng trống trong luật pháp về quản lý thị trường và giao dịch đất đai BĐS là quy định về quyền mua ưu tiên của nhà nước đối với đất đai bất động sản kê khai giao dịch với giá thấp thì quyền ưu tiên mua thuộc về nhà nước để đưa vào quỹ nhà đất phục vụ cho các nhu cầu công cộng hoặc đầu tư của các doanh nghiệp nhà nước. Chính vì không có quy định về quyền mua ưu tiên nên khi kê khai đăng ký giao dịch với cơ quan nhà nước, người mua và người bán đều cố tình kê khai mức giá thấp nhất để hưởng lợi trốn thuế và phí phải nộp.

Hạn chế trong quản lý giao dịch và giá kê khai nộp thuế khi giao dịch đất đai như trên không chỉ làm mất nguồn thu ngân sách, làm mất công bằng giữa những người sử dụng đất mà còn là cơ sở để tình trạng đầu cơ đất đai và BĐS trở nên phổ biến làm giá đất và BĐS liên tục tăng lên. Điều này không chỉ gây tác động ngược trở lại đối với vai trò kiểm soát và điều tiết của nhà nước đối với thị trường bất động sản, mà gây hệ lụy đến việc phân bổ nguồn lực tài chính và dòng vốn đầu tư giữa các khu vực sản xuất và đầu cơ bất động sản. Điều này cũng lý giải sự vận động của thị trường BĐS và thị trường đất đai ở nước ta không song trùng với tình trạng sức khỏe của nền kinh tế, thậm chí trong những giai đoạn tăng trưởng kinh tế khó khăn, sự phát triển các khu vực sản xuất bị đình trệ thì thị trường bất động sản lại trở thành kênh đầu tư sôi động.

#### **4.5. Quản lý hệ thống thông tin kinh tế đất và tác động đến khai thác nguồn thu từ đất**

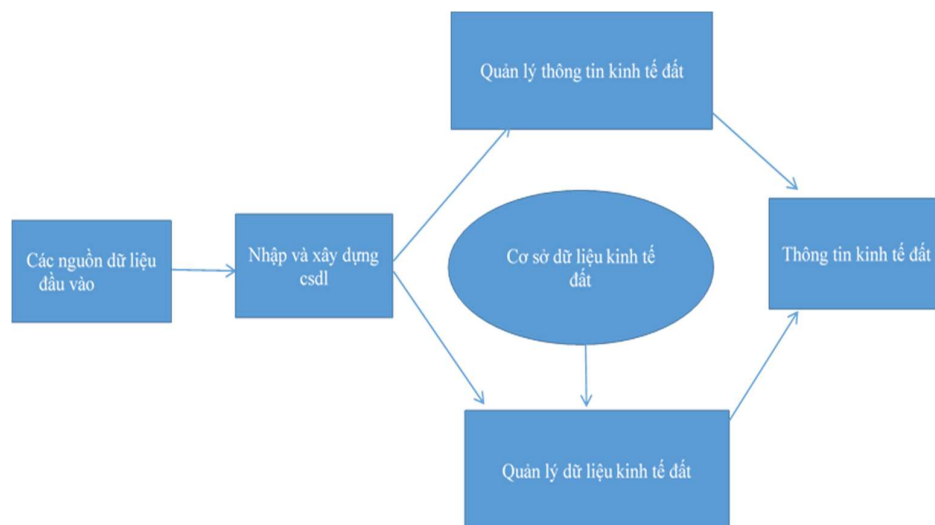
Hệ thống thông tin kinh tế đất là một bộ phận cấu thành nên hệ thống thông tin đất đai, hệ thống thông tin kinh tế đất cung cấp các thông tin liên quan đến hệ thống chỉ tiêu phân loại quỹ đất đai quốc gia, các nguyên lý điều chỉnh nhà nước về mối quan hệ đất đai, các vấn đề về giá trị và đề xuất phương pháp đánh giá giá trị kinh tế đất đai, mối quan hệ giữa giá trị và giá trị sử dụng đất đai, giữa giá trị và đầu tư phát triển quỹ đất đai. Để sử dụng hợp lý tài nguyên đất thông qua quy hoạch và chiến lược phát triển, với mục tiêu hướng đến là sử dụng đất tiết kiệm, hiệu quả và bền vững đang và sẽ đặt ra nhiệm vụ, nhu cầu quan trọng, cấp thiết nhằm cân nhắc, xác định kỹ càng và hoạch định khoa học hơn các chỉ tiêu phân bổ sử dụng nguồn đất đai cho phù hợp và hiệu quả với sự phát triển kinh tế - xã hội. Xuất phát từ mục tiêu đó

yêu cầu đặt ra đối với Việt Nam là phải xây dựng được một hệ thống thông tin đất đai đồng bộ, xuyên suốt.

Năm 2004, Thủ tướng Chính phủ đã ký quyết định 179/2004/QĐ-TTg về việc phê duyệt Chiến lược ứng dụng và phát triển công nghệ thông tin (CNTT) tài nguyên và môi trường đến năm 2015 và định hướng đến năm 2020. Trong Quyết định đã đưa ra 4 mục tiêu chủ yếu và 7 nhiệm vụ trọng tâm. Trong đó việc xây dựng cơ sở dữ liệu tài nguyên và môi trường nói chung và xây dựng cơ sở dữ liệu đất đai nói riêng là một trong các nhiệm vụ cơ bản nhất.

Từ những yêu cầu nêu trên việc xây dựng Cơ sở dữ liệu đất đai đa mục tiêu là nhiệm vụ được đặt lên hàng đầu đối với ngành quản lý đất đai. Yêu cầu đặt ra đối với việc xây dựng cơ sở dữ liệu đất đai là xây dựng, hoàn thiện hệ thống cơ sở dữ liệu đất đai ở cả Trung ương (Tổng cục Quản lý đất đai - Bộ Tài nguyên và Môi trường) và địa phương (Sở Tài nguyên và Môi trường, Phòng Tài nguyên và Môi trường) nhằm đảm bảo cung cấp thông tin, dữ liệu tài nguyên môi trường, đáp ứng nhu cầu ngày càng cao về quản lý nhà nước, phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, nghiên cứu khoa học, đào tạo, hợp tác quốc tế, các nhu cầu khác của xã hội và phát triển Chính phủ điện tử tại ngành tài nguyên và môi trường; thiết lập và phát triển hệ thống thu thập, lưu trữ, cập nhật, xử lý, tích hợp, đồng bộ dữ liệu và chia sẻ, phân phối thông tin đất đai trực tuyến qua hệ thống mạng thông tin ngành tài nguyên và môi trường, đảm bảo an toàn cho toàn bộ hệ thống được thống nhất và đồng bộ từ Trung ương đến địa phương.

Cơ chế thiết lập và đăng ký các thông tin kinh tế đất



Hệ thống thông tin đất đai bao gồm nhiều loại, được thiết lập qua nhiều phương thức, song hệ thống thông tin kinh tế đất chủ yếu phải được thiết lập thông qua công tác thống kê, kiểm kê, đánh giá và đăng ký.

Theo quy định của pháp Luật Đất đai, việc thống kê, kiểm kê định kỳ do Ủy ban nhân dân các cấp chịu trách nhiệm thực hiện; việc thống kê định kỳ được thực hiện hàng năm và việc kiểm kê đất đai, lập bản đồ hiện trạng sử dụng đất định kỳ được thực hiện 5 năm một lần; đối tượng thống kê, kiểm kê đất đai ở từng cấp là diện tích từng loại đất và từng đối tượng sử dụng đất theo quy định tại các điều 5, 7, 8 và 10 của Luật Đất đai; thời điểm chốt số liệu thống kê, kiểm kê định kỳ được tính đến ngày 31/12 của năm thống kê, kiểm kê; số liệu đất đô thị được thực hiện trong các kỳ kiểm kê đất đai.

Từ năm 2014 đến nay, đã tổ chức chỉ đạo các địa phương trong cả nước thực hiện và hoàn thành một đợt kiểm kê đất đai định kỳ (đến ngày 31/12/2014) và 3 đợt thống kê đất đai định kỳ đến ngày 31/12 các năm 2015, 2016, 2017. Kết quả các đợt thống kê, kiểm kê định kỳ đều đã được Bộ Tài nguyên và Môi trường báo cáo Thủ tướng Chính phủ và công bố theo thẩm quyền để sử dụng thống nhất cả nước.

Đến nay, cả nước có 161/713 đơn vị hành chính cấp huyện trên phạm vi 45 tỉnh/thành phố đang vận hành, khai thác, sử dụng cơ sở dữ liệu đất đai, trong đó có 63 đơn vị hành chính cấp huyện thuộc khu vực đô thị triển khai thực hiện. Một số tỉnh, thành phố đã triển khai rộng rãi việc vận hành, khai thác, sử dụng cơ sở dữ liệu đất đai trên địa bàn khu vực đô thị như Thành phố Hồ Chí Minh đã triển khai ở 19 quận, Bình Dương triển khai ở 5 thị xã, Đà Nẵng triển khai ở 5 quận. Việc đưa cơ sở dữ liệu đất đai vào vận hành, khai thác, sử dụng đã góp phần tạo điều kiện thuận lợi cho người dân và doanh nghiệp trong quá trình thực hiện thủ tục hành chính về đất đai, đồng thời góp phần làm minh bạch thị trường bất động sản.

Hệ thống thông tin đất đai quốc gia được xây dựng theo mô hình hệ thống tập trung là phù hợp với chủ trương của đảng và chính phủ, phù hợp với xu thế phát triển của các nước trên thế giới.

Dựa trên hệ thống thông tin đất đai tập trung, cần có quy định về một hệ thống đăng ký đất đai duy nhất. Hệ thống đăng ký quyền sử dụng đất và sở hữu nhà ở và tài sản gắn liền với đất sẽ tạo thành một hệ thống đăng ký đất đai quốc gia duy nhất. Tuy nhiên việc hình thành một hệ thống đăng ký đất đai quốc gia duy nhất cần có lộ trình, trước tiên là quy định cho hệ thống đăng ký đất đai điện tử.

Về tính pháp lý của dữ liệu đất đai dạng số, cũng như quy định về chữ ký điện tử trên các chứng thư điện tử với hệ thống đăng ký đất đai điện tử. Các thông tin trong hệ thống thông tin đất đai là bằng chứng về quyền sử dụng đất và quyền sở hữu, chứ không phải là cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Giấy chứng nhận chỉ là bản sao từ hệ thống đăng ký tại một thời điểm, có thể lỗi thời, bị làm giả, bị đánh cắp hoặc mất, thất lạc.

Về tiếp cận thông tin đất đai, các thông tin công khai, tức là có thể xem được bởi bất cứ cá nhân, tổ chức nào và thông tin không công khai, tức là thông tin được thu thập phục vụ cho chính phủ và các cơ quan nhà nước với lý do an ninh và không được công bố rộng rãi.

Cơ sở dữ liệu ban đầu cơ bản nhất phục vụ công tác quản lý kinh tế đất đai trong hệ thống thông tin kinh tế đất đai là đăng ký thông tin chứng nhận quyền sử dụng đất. Hiện nay, tại khu vực đô thị, tỷ lệ cấp Giấy chứng nhận đối với đất ở tại đô thị đạt 98,4% diện tích cần cấp, với tổng số đã cấp hơn 5,5 triệu Giấy chứng nhận. Tuy nhiên, vẫn còn tình trạng người dân ở khu vực đô thị chưa được cấp Giấy chứng nhận lần đầu, trong đó có tồn đọng ở một số dự án phát triển nhà ở, nhà ở bán cho cán bộ công nhân viên. Nguyên nhân của tình trạng này là do:

Về phía người sử dụng đất: Một số người sử dụng đất có vi phạm pháp Luật Đất đai như: lấn chiếm, chuyển mục đích trái phép, mua bán, sang nhượng trao tay không đúng pháp luật; các trường hợp đăng ký cấp Giấy chứng nhận lần đầu, người sử dụng đất phải thực hiện nghĩa vụ tài chính nhưng chưa có đủ khả năng chi trả hoặc không đồng ý việc ghi nợ; một số trường hợp người sử dụng đất không đến làm thủ tục đăng ký cấp Giấy chứng nhận.

Về phía cơ quan quản lý: Cơ quan chủ quản nhà đất trước đây đã giải thể hoặc thay đổi về tổ chức, không còn hồ sơ, giấy tờ để xác định chủ sử dụng, xác định nghĩa vụ tài chính; hồ sơ hóa giá nhà không thể hiện về quyền sử dụng đất; thiếu kiểm tra, giám sát để ngăn chặn vi phạm.

Một số dự án phát triển nhà ở vi phạm quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch xây dựng, không đúng với thiết kế được duyệt, với giấy phép xây dựng; tự ý chuyển đổi công năng của công trình chưa được cơ quan có thẩm quyền cho phép; chưa hoàn thành nghĩa vụ tài chính; một số cơ quan, đơn vị nhà nước được giao đất xây dựng nhà ở cho cán bộ, nhân viên nhưng không xây dựng mà phân chia đất cho cán bộ, nhân viên tự xây dựng mà không có giấy tờ pháp lý về đất đai theo quy định; hồ sơ hoàn công không thống nhất với dự án đã được phê duyệt; nhiều chủ đầu tư trì hoãn thực hiện trách nhiệm làm thủ tục cấp Giấy chứng nhận với cơ quan nhà nước theo quy định, làm chậm trễ việc cấp Giấy chứng nhận cho người dân.

Về thông tin đất đai, các thông tin về giá đất đầu vào làm cơ sở để xây dựng, điều chỉnh khung giá đất, bảng giá đất và giá đất cụ thể trên thực tế không phải là các thông tin thực từ các giao dịch đã thực hiện thành công trên thị trường mà đó là các thông tin do bên chuyển nhượng và bên nhận chuyển nhượng thống nhất “kê

khai” trong hợp đồng giao dịch với nhiều lý do, trong đó lý do chủ yếu nhằm mục đích để giảm các mức “thuế, phí và lệ phí” phải nộp cho Nhà nước trong quản lý, sử dụng đất đai. Một điều rất trớ trêu là ai cũng biết giá đất “kê khai” nói trên là không đúng nhưng lại được chính phòng công chứng hoặc ủy ban nhân dân cấp xã và cơ quan thuế xác nhận và thừa nhận bằng các thủ tục pháp lý theo quy định (có dấu và chữ ký của người có trách nhiệm hoặc người có thẩm quyền). Trong khi đó, những thông tin về giá đất thực của các giao dịch thực nhưng vì không được các cơ quan có trách nhiệm hoặc cơ quan có thẩm quyền công chứng, chứng nhận và xác nhận thì đều bị coi là thông tin không hợp pháp hoặc được gán một cái tên mang tính nghiệp vụ: “giá đất phi thị trường”. Hệ quả là, giá đất trong khung giá đất, bảng giá đất và giá đất cụ thể được xây dựng, điều chỉnh không phải là giá đất thực, giá đất thị trường (!).

#### **4.6. Đánh giá chung về tồn tại, hạn chế trong quản lý kinh tế đất đai làm có ảnh hưởng đến khai thác các nguồn thu từ đất ở nước ta hiện nay**

##### ***4.6.1. Quy định về khung giá đất, bảng giá đất và cơ chế định giá đất cụ thể còn nhiều bất cập, chưa đảm bảo yêu cầu và nguyên tắc quản lý theo cơ chế thị trường.***

Giá đất trong bảng giá đất lạc hậu không phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường; giá đất cụ thể khi Nhà nước xác định các chính sách kinh tế đất đai (như thu thuế, thu tiền sử dụng đất) chủ yếu vẫn căn cứ vào bảng giá đất là cơ sở nên thấp hơn so với giá trị thực làm thất thoát nguồn thu của nhà nước, ngược lại giá đất cụ thể khi đền bù thường không được người dân thoả mãn vì giá thực tế trên thị trường biến động thường xuyên và không có cơ sở xác định mức giá nào là phù hợp.

Giá đất cụ thể không phù hợp gây nhiều bất cập là do giá đất được quy định phù hợp với giá thị trường nhưng lại phải căn cứ vào bảng giá đất, bảng giá đất lại phụ thuộc vào khung giá đất, trong khi khung giá đất đã xác định không phù hợp với giá trị thị trường của đất đai lại phải ổn định 5 năm. Do vậy, giá đất trong bảng giá đất do UBND các tỉnh/thành phố quy định để làm căn cứ thu tiền sử dụng đất, tính thuế đất chỉ bằng khoảng 30% giá đất trên thị trường. Chính vì nguyên nhân giá đất do nhà nước quy định thấp đã gây ra nhiều hệ lụy, mà trước hết là làm thất thu ngân sách nhà nước.

Việc duy trì giá đất do nhà nước quy định thấp hơn giá thị trường, xuất phát từ những lý do sau:

- Ủy ban nhân dân cấp tỉnh giữ giá đất thấp để thu hút đầu tư và tránh tác động đến việc thực hiện nghĩa vụ tài chính của người dân.

- Thị trường quyền sử dụng đất chưa minh bạch, thông tin đầu vào để áp dụng các phương pháp định giá đất thiếu chính xác, tin cậy (giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất không phản ánh đúng giá giao dịch thực tế do người dân kê khai giá đất trong Hợp đồng chuyển nhượng thấp để giảm thuế thu nhập; giao dịch vẫn chủ yếu bằng tiền mặt), nhiều loại đất, khu vực không có thông tin chuyển nhượng quyền sử dụng đất.

- Giá đất cụ thể thấp hơn giá đất thị trường vì tuy không có quy định khi xác định giá đất cụ thể phải so sánh với giá đất trong bảng giá đất nhưng thực tế các địa phương đều so sánh với bảng giá đất (một số địa phương lấy bảng giá đất nhân với hệ số điều chỉnh giá đất).

- Quy trình xây dựng bảng giá đất, định giá cụ thể, thẩm định giá đất chưa bảo đảm tính khách quan, yếu tố chuyên môn để quyết định giá đất theo cơ chế thị trường.

- Quy định bảng giá đất như hiện hành không bảo đảm tính khách quan, chi tiết, không áp dụng được công nghệ thông tin hỗ trợ định giá đất.

Bên cạnh đó, việc xác định giá đất cụ thể thấp hơn giá thị trường còn do bất cập trong việc quy định và thực thi công tác định giá đất. Điều 114 Luật Đất đai hiện hành quy định cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh có trách nhiệm xác định giá đất (có thể thuê tổ chức tư vấn xác định giá đất) trình Hội đồng thẩm định giá đất xem xét trước khi trình UBND cấp tỉnh quyết định giá đất cụ thể. Việc thực hiện trên thực tế theo quy định này bộc lộ những hạn chế sau đây:

- Định giá đất là một nghiệp vụ phức tạp, khó khăn đòi hỏi cần có các chuyên gia với các nghiệp vụ chuyên sâu. Phần lớn các thành viên tham gia Hội đồng là những người đại diện cho các cơ quan ban ngành có liên quan, không phải là người có chuyên môn nghiệp vụ và am hiểu sâu về định giá đất nên không thể có ý kiến xác đáng đủ để thực hiện đúng chức năng thẩm định.

- Vì đã thông qua Hội đồng thẩm định giá đất xem xét cho ý kiến trước khi UBND tỉnh quyết định nên khi giá đất xác định không đúng cũng không quy trách nhiệm được cho cá nhân cụ thể vì Hội đồng đã thông qua. Hơn nữa, chủ tịch Hội đồng cũng chính là Chủ tịch UBND tỉnh, Hội đồng lại đóng vai trò thẩm định cho UBND tỉnh, nên cơ chế Hội đồng rất dễ bị lợi dụng để hợp pháp hoá cho các ý chí cá nhân, là nguyên nhân nảy sinh sinh tiêu cực, tham nhũng trong lĩnh vực đất đai.

- Tổ chức tư vấn xác định giá đất là các tổ chức tư nhân, có thể ra đời và giải thể bất cứ lúc nào; ý kiến của tổ chức tư vấn cũng chỉ là một trong số các ý kiến của Hội đồng chứ không phải là ý kiến quyết định, nên quyền quyết định và trách nhiệm của tổ chức tư vấn cũng chỉ giới hạn một phần rất nhỏ đối với sự sai lệch của giá đất cụ thể.

- Chưa có chế tài đủ mạnh để xử lý trách nhiệm của tổ chức tư vấn xác định giá đất đối với trường hợp kết quả định giá đất không bảo đảm tính trung thực, khách quan.

- Việc quy định nội dung, áp dụng phương pháp định giá đất chưa cụ thể, chưa quy định nguyên tắc ưu tiên trong áp dụng phương pháp định giá đất.

- Chưa có cơ quan chịu trách nhiệm độc lập trong việc ban hành bảng giá đất, định giá đất cụ thể phù hợp với thị trường; xây dựng, công bố chỉ số biến động giá đất thị trường và xây dựng cơ sở dữ liệu giá đất.

#### ***4.6.2. Cơ chế giao đất chưa đảm bảo tuân theo nguyên tắc và cơ chế thị trường không chỉ gây thất thoát nguồn lực đất đai, thiệt hại nguồn thu ngân sách mà còn gây nhiều hệ lụy xã hội***

Luật Đất đai quy định đối với phương thức giao đất có thu tiền sử dụng đất phải thông qua phương thức đấu giá quyền sử dụng đất.

Luật Đất đai quy định đấu giá quyền sử dụng đất đối với việc sử dụng quỹ đất để tạo vốn cho đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng, không có quy định về thanh toán quỹ đất cho nhà đầu tư thực hiện dự án BT. Việc thực hiện theo cơ chế đổi đất lấy công trình khi thực hiện dự án BT cũng hạn chế việc đấu giá quyền sử dụng đất, có thể gây thất thoát ngân sách nhà nước; đầu tư theo hình thức BT tạo ra những khoản sinh lời lớn từ cơ hội sở hữu đất vàng, vị trí đắc địa; giá trị tăng thêm từ đất do đầu tư dự án BT phần lớn do chính doanh nghiệp thực hiện dự án được hưởng lợi.

Luật Đất đai 2013 đã có quy định về cơ chế đấu giá quyền sử dụng đất được thực hiện theo quy định của pháp luật về đấu giá tài sản. Mặc dù vậy, việc đấu giá đất chưa được áp dụng phổ biến trên thực tế ở các địa phương, nhất là tại các đô thị mà đất đai có giá trị rất cao. Mặt khác, việc đấu giá đất cũng chỉ có các quy định chung mà chưa có các quy định cụ thể gắn quy trình cụ thể về đấu giá đất, trong đó có nội dung lựa chọn nhà đầu tư cũng như dự án đầu tư. Bên cạnh đó, Luật Đấu thầu 2013 còn quy định hình thức đấu thầu dự án có sử dụng đất, được Chính phủ hướng dẫn áp dụng cho cả các dự án đầu tư tư. Về nguyên tắc, phương thức đấu thầu chỉ áp dụng cho các dự án đầu tư công và phương thức đấu giá đất áp dụng cho các dự án đầu tư tư. Đây là các quy định làm phát sinh xung đột pháp luật giữa Luật Đất đai 2013 và Nghị định hướng dẫn thi hành Luật Đấu thầu 2013. Hiện nay, Nghị định hiện hành quy định về đấu thầu dự án có sử dụng đất có quy định là cơ chế này được áp dụng khi không thực hiện đấu giá đất theo quy định của pháp luật Đất đai. Sự thực, đấu thầu dự án có sử dụng đất chỉ áp dụng cho đầu tư công hoặc đầu tư đối tác công - tư. Trường hợp đầu tư tư, cơ chế này có thể áp dụng chỉ trong trường hợp giá trị đất đai nhiều hơn giá trị tài sản đầu



tư trên đất. Luật Đất đai hiện hành chỉ quy định về đấu giá quyền sử dụng đất đối với đất đã giải phóng mặt bằng, chỉ còn tài sản thuộc sở hữu nhà nước. Do vậy khi dự án chưa triển khai, chưa giải phóng mặt bằng thì không thể đấu giá đất để chọn nhà đầu tư. Luật Nhà ở quy định việc chọn chủ đầu tư xây dựng nhà ở thương mại có thể thông qua đấu thầu dự án có sử dụng đất. Việc lấy giá đấu thầu dự án sử dụng đất để tính giá giao đất cho chủ đầu tư đang gặp phải 2 mâu thuẫn: (1) Không đúng với quy định của Luật Đất đai là giá đất giao cho chủ đầu tư phải thông qua đấu giá đất; (2) Giá đất khi đấu thầu dự án là giá đất chưa chuyển đổi mục đích sử dụng đất, chưa đầu tư phát triển hạ tầng nên thường thấp hơn nhiều so với sau khi dự án được phê duyệt, được chuyển đổi mục đích sử dụng đất và được đầu tư phát triển hạ tầng và phát triển các công trình, dự án liên kế.

Trên thực tế, việc đấu giá quyền sử dụng đất chỉ có thể áp dụng đối với đất đã giải phóng mặt bằng, đã có quy hoạch chi tiết và xác định rõ mục đích cũng như các thông số kỹ thuật cho việc đầu tư khai thác sử dụng đất. Trong khi các dự án đầu tư khi thực hiện đấu thầu dự án thì đất chưa được giải phóng mặt bằng, chưa có quy hoạch chi tiết. Chính điều này làm phát sinh các mâu thuẫn bất cập trong việc tính đúng, tính đủ chi phí đầy đủ cho giải phóng mặt bằng, tính đúng đúng tính đủ nguồn lợi mang lại sau khi có quyết định đầu tư, sau khi giải phóng mặt bằng và sau khi triển khai dự án. Chính vì vậy, những mâu thuẫn về lợi ích thường phát sinh khi thực hiện các dự án đầu tư thông qua phương thức đấu thầu dự án và thậm chí còn mâu thuẫn với quy định của Luật Đất đai khi xác định giá trị tiền sử dụng đất. Trên thực tế, sự thành công của dự án đầu tư một phần do chính hoạt động của nhà đầu tư mang lại, nhưng mặt khác cũng dựa vào sự tác động đồng bộ của đầu tư xã hội mang lại cho vùng dự án. Do vậy, việc xác định rõ ràng cơ chế đấu giá quyền sử dụng đất và đấu thầu dự án khi bắt đầu lựa chọn nhà đầu tư cần được quy định chặt chẽ và rõ ràng để giải quyết được các mâu thuẫn đang phát sinh hiện nay.

Trong quy định pháp luật hiện hành chưa phân định rõ việc giao đất có thu tiền sử dụng đất với cho thuê đất và cho thuê đất trả tiền hàng năm với cho thuê đất trả tiền một lần. Việc chú trọng vào giao đất để thu tiền sử dụng đất một lần hoặc cho thuê đất trả tiền thuê một lần được nhiều địa phương quan tâm nhằm tạo nguồn thu cho ngân sách tại thời điểm nhưng cũng gây áp lực về nguồn vốn đầu tư cho nhà đầu tư và không tạo tính bền vững cho nguồn thu trong tương lai. Một số nhà đầu tư còn lợi dụng được giá giao đất cho thuê đất trả tiền một lần với giá thấp để hưởng lợi từ chính phần giá trị tăng thêm từ đất trong quá trình khai thác sử dụng hoặc chuyển nhượng lại cho nhà đầu tư khác.

**4.6.3. Quy định về thu hồi đất và bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi thu hồi đất còn quy định khác nhau về phương thức thu hồi, chế độ bồi thường khác nhau đối với người có đất bị thu hồi và chưa giải quyết thỏa đáng về lợi ích giữa các bên trong các quan hệ thu hồi đất**

Theo quy định của Luật Đất đai hiện hành, đang tồn tại hai phương thức thu hồi đất:

- (1) Nhà nước thu hồi đất và bồi thường cho người bị thu hồi đất theo giá đất cụ thể do UBND cấp tỉnh quy định bao gồm thu hồi đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng;
- (2) Thu hồi đất để thực hiện dự án, công trình sản xuất, kinh doanh không thuộc trường hợp Nhà nước thu hồi đất vào mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng.

Ngay đối với các dự án phát triển kinh tế cũng đang tồn tại 2 cơ chế thu hồi đất:

- (i) Thu hồi đất theo cơ chế hành chính: đối với việc thực hiện các dự án quan trọng do Thủ tướng Chính phủ chấp thuận, quyết định đầu tư; các dự án do Hội đồng nhân dân cấp tỉnh chấp thuận mà phải thu hồi đất thì Nhà nước thực hiện việc thu hồi đất và giá đất sử dụng làm căn cứ bồi thường cho người bị thu hồi đất là giá đất cụ thể do Nhà nước xác định.
- (ii) Thu hồi theo phương thức thoả thuận: đối với các dự án sản xuất, kinh doanh có quy mô nhỏ, chủ đầu tư tự thoả thuận theo hình thức giao dịch về chuyển quyền sử dụng đất, sau đó nhà nước thực hiện các thủ tục công nhận quyền sử dụng đất của chủ đầu tư và chuyển đổi mục đích sử dụng đất theo dự án đầu tư được chấp thuận. Giá đất bồi thường chính là giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất theo thoả thuận với người sử dụng đất.

Thực trạng này làm nảy sinh một số bất cập sau đây:

**Thứ nhất**, tạo ra sự bất bình đẳng trong việc bồi thường cho người sử dụng cùng một đất giữa các dự án khác nhau. Người có đất phải thu hồi cho các dự án đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng thì nhận được chế độ bồi thường theo mức giá ấn định của Nhà nước thường thấp. Giá bồi thường đối với các dự án này thường thấp hơn giá đất chuyển nhượng quyền sử dụng đất phổ biến trên thị trường. Người sử dụng đất cũng không nhận được những khoản hỗ trợ khác ngoài chính sách hỗ trợ quy định chung của Nhà nước. Trong khi đó người có đất thu hồi cho doanh nghiệp được chủ đầu tư thoả thuận bồi thường theo giá thị trường. Những chủ đầu tư các dự án có sức sinh lợi cao còn có nhiều chính sách hỗ trợ cho

người sử dụng đất để sớm bàn giao đất cho dự án. Điều này làm nảy sinh sự bất bình đẳng giữa những người có đất phải thu hồi giữa các dự án khác nhau, giữa các chủ đầu tư khác nhau đất dẫn đến việc khiếu kiện, tranh chấp kéo dài hoặc người sử dụng đất không đồng thuận với phương án bồi thường đối với các dự án của Nhà nước thu hồi cho các mục đích công cộng, làm cho các dự án chậm bàn giao mặt bằng.

**Thứ hai**, một số trường hợp người sử dụng đất đưa ra yêu cầu về giá bồi thường quá cao so với khả năng sinh lợi thực tế của đất và giá đất phổ biến trên thị trường, nhà đầu tư không thể thỏa thuận được để triển khai dự án. Trong trường hợp nhà đầu tư không chấp nhận đền bù với mức giá cao phi lý thì có thể chỉ vì một vài trường hợp cá biệt không đồng thuận, dự án đầu tư bị buộc phải hủy bỏ. Đây là những bất cập tương như đảm bảo quyền lợi chính đáng cho người sử dụng đất nhưng lại cản trở các nhà đầu tư và làm mất cơ hội của nhiều người sử dụng đất khác.

**Thứ ba**, giá trị bồi thường thấp cùng với các khoản hỗ trợ chưa bảo đảm sinh kế lâu dài cho người có đất thu hồi. Phần lớn các địa phương chưa quan tâm đúng mức đến việc giải quyết tạo việc làm hoặc chuyển đổi nghề cho người có đất thu hồi trong độ tuổi lao động. Người dân mất đất dẫn đến mất tư liệu sản xuất, mất việc làm, phần lớn lại không có cơ hội và không có đủ điều kiện để tìm được một việc làm mới. Các nhà đầu tư thu được địa tô chênh lệch lớn từ việc thực hiện các dự án phát triển kinh tế trên đất nông nghiệp trong khi đời sống, việc làm và thu nhập của người dân có đất bị thu hồi bấp bênh.

Về nguyên tắc đồng thuận đối với phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư không được quy định nguyên tắc đồng thuận nào trong lấy ý kiến đóng góp của người dân về phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư: “Phương án đồng thuận tuyệt đối”<sup>7</sup> hay “Phương án đồng thuận tương đối”<sup>8</sup>.

Quy định của pháp Luật Đất đai chưa xác lập được cơ chế xử lý phần chênh lệch về địa tô được tạo ra từ sự thay đổi mục đích sử dụng đất hoặc chưa điều tiết được phần chênh lệch được tạo ra từ đất nhưng không do đầu tư của người sử dụng đất mang lại. Pháp Luật Đất đai hiện hành dường như mới chú trọng đến việc giải quyết lợi ích của người bị thu hồi đất mà dường như chưa chú ý thỏa đáng đến việc điều tiết phần giá trị tăng thêm từ đất đai không do đầu tư của người sử dụng đất mang lại.

**4.6.4. Chưa có cơ chế điều tiết phần giá trị tăng thêm từ đất mà không do đầu tư của người sử dụng đất mang lại thông qua chính sách thuế, tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, đầu tư cơ sở hạ tầng và chính sách hỗ trợ cho người có đất thu hồi**

Khoản 2 Điều 19 Luật Đất đai năm 2013 quy định: “ Nhà nước điều tiết phần giá trị tăng thêm từ đất mà không do đầu tư của người sử dụng đất mang lại thông

qua chính sách thuế, tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, đầu tư cơ sở hạ tầng và chính sách hỗ trợ cho người có đất thu hồi”.

Mặc dù pháp Luật Đất đai quy định đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu nhưng chủ sở hữu toàn dân về đất đai lại dường như được thụ hưởng không nhiều các lợi ích được tạo ra từ đất đai do chế độ sở hữu mang lại. Điều này thể hiện với tư cách đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai nhưng Nhà nước lại không điều tiết hiệu quả các lợi ích được tạo ra từ đất đai từ cơ chế, chính sách quản lý đất đai, từ công tác quy hoạch sử dụng đất, chuyển mục đích sử dụng đất; từ sự đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng, phát triển các khu đô thị mới do chính mình tạo ra.

Các dự án đầu tư khi thu hồi đất nông nghiệp đền bù và nộp tiền sử dụng đất theo giá thấp nhưng khi thực hiện dự án chuyển đổi mục đích sang đất kinh doanh phi nông nghiệp nên giá đất tăng lên nhiều lần không phải do đầu tư mà do thay đổi mục đích sử dụng đất mang lại. Thêm vào đó, khi dự án triển khai thì nhiều công trình hạ tầng liền kề cũng được đầu tư phát triển, làm thay đổi lợi thế và gia tăng giá trị đất đai. Toàn bộ phần giá trị gia tăng này đang rơi vào tay của nhà đầu tư gây thất thoát nguồn thu ngân sách và làm cho người dân có đất bị thu hồi bức xúc, khiếu kiện.

Trên thực tế triển khai các dự án luôn tồn tại phần chênh lệch giá rất lớn giữa giá đất trước khi triển khai dự án với giá đất sau khi dự án đã hoàn thành bắt đầu đưa vào kinh doanh, đó chính là giá trị tăng thêm của đất sau phát triển dự án. Giá trị tăng thêm của đất sau khi dự án hoàn thành do hai nhân tố khách quan và chủ quan mang lại. Thứ nhất, giá tăng do thay đổi mục đích sử dụng đất giữa trước và sau khi triển khai dự án, do sự phát triển của hệ thống cơ sở hạ tầng và các dự án khác có liên quan nằm trong vùng dự án mang lại. Về nguyên tắc, toàn bộ phần giá trị gia tăng này cần điều tiết tập trung vào nhà nước để đầu tư phát triển các công trình hạ tầng chung của xã hội. Nhân tố thứ hai là do bản thân chủ đầu tư đã tạo lập được sản phẩm dự án có giá trị cao hơn sản phẩm dự kiến và sản phẩm của các dự án liền kề. Phần giá trị gia tăng này có thể đo lường bằng mức chênh lệch về tốc độ gia tăng giá giữa các sản phẩm của dự án với các sản phẩm có cùng điều kiện bên ngoài dự án hoặc các dự án liền kề. Phần giá trị gia tăng này là thành quả của nhà đầu tư mang lại nên được để lại cho chủ dự án.

Tồn tại trên là do chúng ta đang thiếu vắng các công cụ hữu hiệu trong việc điều tiết giá trị tăng lên của đất đai, đặc biệt là công cụ thuế điều tiết phần giá trị tăng thêm không do người sử dụng đất hay nhà đầu tư mang lại, thuế đánh vệc khai thác sử dụng đất đai có giá trị lớn, có khả năng sinh lợi cao do địa tô chênh lệch I mang lại cũng như cơ chế quản lý giá đất phù hợp với giá trị thị trường của đất đai.

***4.6.5. Những hạn chế trong quản lý thông tin về kinh tế đất cũng như thông tin thị trường đất đai không chỉ ảnh hưởng làm mất nguồn thu từ đất mà đang làm giảm hiệu lực quản lý nhà nước về kinh tế đất***

Nhà nước chưa kiểm soát được hoạt động giao dịch, mua bán đất đai BĐS, để tình trạng thị trường và các hoạt động mua bán trao đổi vẫn diễn ra trực tiếp, trao tay không qua đăng ký, một mặt nhà nước không kiểm soát được tình trạng thị trường, không nắm bắt được các xu hướng diễn biến để chủ động có các biện pháp kiểm soát điều tiết bình ổn thị trường, đồng thời đang làm thất thu về phí, lệ phí và thuế thu nhập từ giao dịch mua bán bất động sản và quyền sử dụng đất. Đây cũng chính là những tồn tại trong công tác đăng ký cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, chưa có chế tài nghiêm khắc với các giao dịch không đăng ký với cơ quan nhà nước.

Bên cạnh đó, thông tin về giá đất không được quy định như một thông tin đăng ký bắt buộc trong hệ thống các thông tin đăng ký đất đai đã làm cho việc đăng ký và quản lý đất đai không nắm được các yếu tố kinh tế của đất. Chính vì không có thông tin hàng năm về giá cụ thể của từng thửa đất nên không xác định được giá trị đất tăng thêm do tác động của các hoạt động đầu tư xã hội sau mỗi lần giao dịch.

Hạn chế trong quản lý giao dịch và quản lý thông tin về giá đất như trên không chỉ ảnh hưởng đến nguồn thu ngân sách, làm mất công bằng giữa những người sử dụng đất mà còn làm mất vai trò quản lý nhà nước về kinh tế đất. Vấn đề trên chỉ có hiệu quả khi thực hiện đồng bộ việc xác lập hệ thống thông tin về đất đai, trong đó có thông tin về giá đất cần được cập nhật thường xuyên hàng năm đến từng thửa đất có sự tham gia của người sử dụng đất, quản lý chặt chẽ đồng bộ hệ thống thông tin thửa đất cũng như tất cả các những thay đổi liên quan đến giao dịch và thay đổi về chủ thể sử dụng đất đai; quy định rõ quyền và trách nhiệm của chủ sử dụng đất trong các hoạt động khai thác, khai báo và cập nhật thông tin đất đai.

**CHƯƠNG 5:**  
**PHƯƠNG HƯỚNG GIẢI PHÁP TĂNG CƯỜNG QUẢN LÝ KINH TẾ**  
**ĐẤT NHẪM KHAI THÁC NGUỒN THU TỪ ĐẤT THEO CƠ CHẾ THỊ**  
**TRƯỜNG Ở NƯỚC TA**

**5.1. Phương hướng, quan điểm tăng cường quản lý nhà nước về kinh tế đất nhằm khai thác các nguồn thu từ đất theo cơ chế thị trường ở nước ta trong thời gian tới**

***5.1.1. Phương hướng tăng cường quản lý nhà nước về kinh tế đất, khai thác nguồn thu từ đất theo cơ chế thị trường ở nước ta trong thời gian tới***

Công tác quản lý, sử dụng đất đai đô thị nói riêng và quản lý, sử dụng đất đai nói chung là nhiệm vụ quan trọng có tác động trực tiếp đến phát triển kinh tế, chính trị, xã hội, do đó, trong mỗi giai đoạn, mỗi thời kì, Ban cán sự Đảng Chính phủ, các Bộ ngành đã căn cứ vào Cương lĩnh của Đảng về xây dựng và đổi mới đất nước, Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, chủ động tổng kết đánh giá thực tiễn, tham mưu trình Ban chấp hành Trung ương ban hành nhiều chủ trương, chính sách pháp luật về đất đai, quy hoạch phát triển đô thị để thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội.

Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng có nêu định hướng : *“Tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách để thị trường bất động sản vận hành thông suốt, phù hợp quy luật cung - cầu nhằm khai thác, sử dụng tiết kiệm, có hiệu quả nguồn lực từ đất đai và tài sản, kết cấu hạ tầng trên đất; ngăn ngừa đầu cơ, lãng phí”; “Đổi mới công tác lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; xây dựng cơ sở dữ liệu về đất đai; thúc đẩy sử dụng đất tiết kiệm, hợp lý và có hiệu quả; kết hợp bảo vệ diện tích, độ phì nhiêu của đất canh tác nông nghiệp”; “Đẩy mạnh việc nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện các quy định của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước để bảo đảm công tác phòng, chống tham nhũng, lãng phí có hiệu lực, hiệu quả, nhất là trong các lĩnh vực có nguy cơ tham nhũng cao như: quản lý và sử dụng đất đai, khai thác tài nguyên, khoáng sản”.*

Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 31 tháng 10 năm 2012 của Ban chấp hành Trung ương Đảng về tiếp tục đổi mới chính sách pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới đã đề ra 11 nhóm định hướng như sau: (1) Đổi mới quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất theo hướng: nâng cao tính liên kết, đồng bộ giữa các quy hoạch; tăng cường kiểm tra, giám sát thống nhất từ Trung ương đến địa phương, xử lý nghiêm các trường hợp vi phạm quy hoạch sử dụng đất; (2) Đổi

với công tác giao đất, cho thuê đất: thu hẹp đối tượng được giao đất, mở rộng đối tượng được thuê đất, thực hiện giao đất, cho thuê đất chủ yếu thông qua đấu giá; tập trung rà soát, xử lý dứt điểm các vi phạm đối với trường hợp đất đã giao cho cơ quan, tổ chức của nhà nước; quy định điều kiện để nhà đầu tư được giao đất, cho thuê đất; có chế tài xử lý nghiêm và dứt điểm các trường hợp sử dụng đất lãng phí, không đúng mục đích; (3) Đổi mới công tác thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư theo hướng giải quyết hài hòa lợi ích của Nhà nước, người dân, doanh nghiệp; (4) Thực hiện đăng ký bắt buộc về quyền sử dụng đất để ngăn ngừa các giao dịch ngầm; tăng cường đầu tư nguồn lực để đo đạc, lập hồ sơ địa chính, xây dựng cơ sở dữ liệu đất đai (5) Hoàn thiện các quyền của người sử dụng đất, điều kiện nhà đầu tư được nhận quyền sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư. (6) Hoàn thiện cơ chế, chính sách phát triển lành mạnh, bền vững thị trường bất động sản; các cơ chế tạo quỹ đất sạch tạo nguồn lực từ đất đai; việc phát triển đô thị, các dự án kinh doanh bất động sản phải phù hợp với quy hoạch, nhu cầu của thị trường. Đẩy mạnh phát triển nhà ở, đặc biệt là nhà ở xã hội để từng bước cải thiện điều kiện nhà ở của nhân dân;... Đối với các dự án xây dựng công trình kết cấu hạ tầng kinh tế, xã hội, chỉnh trang đô thị, cần quy hoạch cả phần diện tích đất bên cạnh công trình kết cấu hạ tầng, vùng phụ cận để thu hồi đất, tạo nguồn lực từ đất đai đầu tư cho các công trình này, hỗ trợ người có đất bị thu hồi và tăng thu ngân sách nhà nước; đồng thời ưu tiên cho người bị thu hồi đất ở được giao đất hoặc mua nhà trên diện tích đất đã thu hồi mở rộng theo quy định của pháp luật; (7) Tiếp tục hoàn thiện chính sách tài chính về đất đai, chủ động điều tiết thị trường bất động sản thông qua chính sách thuế; thực hiện chính sách thuế lũy tiến đối với các dự án đầu tư chậm hoặc bỏ hoang không đưa đất vào sử dụng đúng thời hạn theo quy định của pháp luật. (8) Đổi mới phương pháp xác định giá đất; bổ sung quy định về điều chỉnh khung giá đất, bảng giá đất bảo đảm linh hoạt, phù hợp; làm tốt công tác theo dõi, cập nhật biến động giá đất trên thị trường; có cơ chế giám sát các cơ quan chức năng và tổ chức định giá đất độc lập trong việc xác định giá đất; (9) Đẩy mạnh cải cách hành chính trong lĩnh vực đất đai, phân cấp mạnh thẩm quyền trách nhiệm của địa phương; (10) Tăng cường công tác thanh tra, giải quyết các tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai; củng cố, kiện toàn hệ thống thanh tra đất đai, sửa đổi, bổ sung chế tài xử lý đủ mạnh đối với các trường hợp vi phạm; (11) Nâng cao năng lực quản lý đất đai, kiện toàn tổ chức bộ máy, xây dựng cơ sở dữ liệu đất đai, hiện đại hóa ngành quản lý đất đai.

Thực hiện kế hoạch của Ban Chỉ đạo Trung ương về sơ kết, đánh giá 05 năm thực hiện Nghị quyết 19-NQ/TW, Chính phủ đã chỉ đạo việc sơ kết, đánh giá 05 năm thực hiện Nghị quyết để báo cáo Trung ương; Bộ Chính trị đã ban hành Kết luận số

36-KL/TW ngày 06/9/2018 về tiếp tục đẩy mạnh thực hiện Nghị quyết này. Kết luận của Bộ Chính trị đã yêu cầu tập trung thực hiện có hiệu quả các nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu như: (1) Tiếp tục thể chế hóa đầy đủ các quan điểm, định hướng đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai; sửa đổi, khắc phục tình trạng không thống nhất giữa pháp Luật Đất đai và pháp luật khác có liên quan; (2) Tập trung hoàn thiện cơ chế, chính sách quản lý, sử dụng đất nông nghiệp để tạo điều kiện tích tụ, tập trung đất đai, tái cơ cấu ngành nông nghiệp; (3) Hoàn thiện cơ chế, chính sách để khai thác nguồn lực đất đai cho phát triển kinh tế - xã hội; (4) Đẩy mạnh cải cách hành chính, sớm hoàn thành xây dựng cơ sở dữ liệu đất đai, thực hiện quản lý đất đai công khai, minh bạch, hiệu quả; (5) Nâng cao năng lực, hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai.

Văn kiện Đại hội lần thứ XIII của Đảng đã nhấn mạnh một trong các nhiệm vụ trọng tâm đó là: quản lý chặt chẽ, sử dụng hợp lý, hiệu quả đất đai, tài nguyên; thực hiện các đột phá chiến lược như: "...huy động, quản lý và sử dụng có hiệu quả mọi nguồn lực cho phát triển, nhất là đất đai ...".

Xuất phát từ quan điểm chỉ đạo của Đảng và những kết luận rút ra từ đánh giá thực trạng, đề tài đề xuất một số phương hướng trọng tâm trong tăng cường quản lý kinh tế đất và khai thác các nguồn thu từ đất như sau:

- Tăng cường hơn việc vận hành các quan hệ đất đai theo cơ chế thị trường, tiến tới xóa bỏ bao cấp trong quản lý, sử dụng đất đai, khắc phục tình trạng "xin - cho" trong sử dụng đất thông qua các quy định thu hẹp các trường hợp được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất, giao đất có thu tiền sử dụng đất, chuyển cơ bản sang áp dụng hình thức thuê đất; thực hiện cơ chế đấu giá quyền sử dụng đất khi giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất; thực hiện định giá đất theo nguyên tắc phù hợp với cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước.

- Tăng cường hơn công khai, minh bạch và dân chủ trong quản lý, sử dụng đất nhằm góp phần phòng, chống tiêu cực, tham nhũng, lãng phí và làm giảm các khiếu kiện trong lĩnh vực đất đai thông qua các quy định cụ thể về những trường hợp thật cần thiết Nhà nước phải thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh, phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng; quy định đăng ký đất đai là bắt buộc, thực hiện đăng ký đất đai trên mạng điện tử; quy định khung pháp lý về thông tin đất đai, cơ sở dữ liệu đất đai, quyền tiếp cận thông tin đất đai; quy định quyền tham gia của người dân, trách nhiệm giải trình của Nhà nước trong công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, bố trí tái định cư, đào tạo, chuyển đổi nghề, hỗ trợ tìm kiếm việc làm; quy định cụ thể về việc



giám sát đối với công tác quản lý, sử dụng đất của các cơ quan dân cử, của công dân và hình thành hệ thống theo dõi, đánh giá đối với quản lý và sử dụng đất trên phạm vi cả nước và các địa phương.

- Thiết lập sự bình đẳng trong việc tiếp cận đất đai đối với trường hợp đất được nhà nước giao, thực hiện quyền và nghĩa vụ sử dụng đất giữa nhà đầu tư trong nước và nhà đầu tư nước ngoài cho phù hợp với yêu cầu hội nhập và thu hút đầu tư.

- Hoàn thiện chính sách, pháp Luật Đất đai đối với khu vực nông nghiệp nhằm tạo điều kiện đẩy mạnh tiến trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông nghiệp và nông thôn theo hướng nâng thời hạn giao đất nông nghiệp trong hạn mức đối với hộ gia đình, cá nhân lên 50 năm thống nhất cho các loại đất nông nghiệp; mở rộng hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân; khuyến khích nhận góp vốn, thuê quyền sử dụng đất để tập trung đất đai; quy định chặt chẽ chế độ quản lý, sử dụng đất trồng lúa, đất có rừng nhằm đảm bảo mục tiêu an ninh lương thực quốc gia và bảo vệ môi trường.

### ***5.1.2. Quan điểm quản lý nhà nước về kinh tế đất và khai thác nguồn thu từ đất theo cơ chế thị trường ở nước ta trong thời gian tới***

#### ***5.1.2.1. Tăng cường quản lý kinh tế đất phải đảm bảo chế độ sở hữu toàn dân về đất đai ở Việt Nam***

Sở hữu toàn dân được khẳng định trong Hiến pháp năm 2013 tại Điều 53, theo đó: “Đất đai, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, nguồn lợi ở vùng biển, vùng trời, tài nguyên thiên nhiên khác và các tài sản do Nhà nước đầu tư, quản lý là tài sản công thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý”. Tại Điều 4 Luật Đất đai năm 2013 cũng khẳng định “Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Nhà nước trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất theo quy định của pháp luật”. Dự thảo Bộ luật Dân sự năm 2005 sửa đổi (sau đây gọi tắt là dự thảo BLDS) lần đầu tiên coi sở hữu toàn dân là một hình thức sở hữu. Điều 213 khoản 2 của Dự thảo BLDS quy định: “Sở hữu toàn dân là sở hữu đối với tài sản công, bao gồm đất đai, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, nguồn lợi ở vùng biển, vùng trời, tài nguyên thiên nhiên khác và các tài sản do Nhà nước đầu tư, quản lý”. Như vậy, để tìm hiểu về hình thức sử dụng đất thông qua cho thuê đất ở Việt nam, thực trạng và giải pháp phải xuất phát từ đặc thù của chế độ sở hữu toàn dân về đất đạivới những đặc trưng sau đây:

Các quan hệ đất đai, trong đó có quan hệ cho thuê đất luôn thể hiện yếu tố mệnh lệnh - hành chính, hay nói cách khác đó chính là yếu tố quyền lực của chủ sở

hữu tối cao. Khi phân tích về quyền sở hữu trong khung phân tích đa quyền, người ta chia thành hai cấp độ: sở hữu tối cao và sở hữu thực. “Sở hữu tối cao là quyền định đoạt chung và tối thượng đối với các vấn đề cơ bản và vĩ mô trong quản lý và sử dụng đất trong phạm vi lãnh thổ của một quốc gia. Cấp độ sở hữu thực là quyền sử dụng, quyền được hưởng sản phẩm từ một diện tích đất cụ thể nào đó, cũng như được trao đổi, mua bán, thế chấp các quyền ấy”. Theo nghĩa này, lớp sở hữu thực sẽ nằm trong phạm vi bị chi phối bởi lớp sở hữu tối cao và phải tuân thủ các quy định cơ bản của lớp chủ sở hữu tối cao. Tuy nhiên, cấp độ sở hữu nào mạnh hay trội còn tùy thuộc vào điều kiện, bối cảnh kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội của mỗi một quốc gia và mỗi giai đoạn lịch sử cụ thể. Ví dụ, ở Anh, chế độ tư hữu trong lớp sở hữu thực sẽ trội hơn; vì Anh là quốc gia thừa nhận đa hình thức sở hữu, trong đó có hình thức sở hữu tư nhân về đất đai. Còn ở Việt Nam, qua nghiên cứu về quá trình hình thành và phát triển của chế độ sở hữu đất đai qua các thời kỳ cho thấy Việt Nam luôn tồn tại hai lớp sở hữu nhưng các hình thức sở hữu hay quyền sở hữu có quy định khác nhau trong từng giai đoạn lịch sử. Kể từ khi Luật Đất đai năm 1993 ra đời và qua các lần sửa đổi, bổ sung luật cho đến nay, Việt Nam luôn thừa nhận chế độ sở hữu toàn dân với quan điểm đất đai phải do Nhà nước quản lý và sở hữu dưới danh nghĩa “toàn dân”. Theo đó, Nhà nước là lớp sở hữu tối cao (hay còn gọi là sở hữu pháp lý). Khi Nhà nước sở hữu đất đai, Nhà nước có quyền và khả năng quyết định các vấn đề cơ bản về quản lý và sử dụng đất như quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, giao đất, cho thuê đất, công nhận mục đích sử dụng đất, thu hồi đất... Nhà nước giao quyền sử dụng đất cho các thực thể khác (chủ sở hữu quyền sử dụng đất) trong một thời hạn nhất định, cho phép các chủ sở hữu quyền sử dụng đất có một số quyền phụ. Mức độ công nhận quyền sử dụng đất như một dạng tài sản cá nhân, hay coi việc nắm quyền sử dụng đất như một hình thức sở hữu quyền sử dụng đất còn chưa được xác định rõ. Như vậy, với quy định về đất đai thuộc sở hữu toàn dân là muốn nhấn mạnh và đảm bảo vai trò của Nhà nước nắm giữ vai trò quyết định đối với vấn đề quản lý, sử dụng và sở hữu đất đai ở Việt Nam.

Trong thị trường sơ cấp về đất đai (thị trường trong đó có các giao dịch về cho thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất), Nhà nước nắm ưu thế tuyệt đối khi chuyển giao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất bằng quyết định hành chính về cho thuê đất. Trong khi đó, ở các nước thừa nhận chế độ sở hữu tư nhân về đất đai, các chủ sở hữu đất đai khác có quyền sở hữu đất đai bằng cách hình thức: bán đứt hay cho thuê. Như vậy, tiếp nhận quyền sử dụng đất chỉ xảy ra một trong hai khả năng: xác lập quyền sở hữu đất đai cho người có nhu cầu mua đất như các tài sản

khác; chuyển giao đất cho người khác bằng hình thức thuê trên cơ sở thỏa thuận. Bởi thế, Akiyama, một chuyên gia luật sư của Trường Đại học Tổng hợp Waseda (Nhật Bản) khi nghiên cứu về Bộ luật Dân sự Việt Nam cho rằng “Luật dân sự hiện đại lấy sở hữu cá nhân và sở hữu của tổ chức hội đủ một số điều kiện nhất làm nguyên tắc cơ bản. Còn việc quản lý và định đoạt tài sản Nhà nước như tài sản sở hữu toàn dân chẳng hạn thì không có quy định”.

Chế độ sở hữu toàn dân về đất đai đã ảnh hưởng mạnh mẽ đến các quan hệ thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất, biểu hiện rõ nét nhất là ở chỗ các bên trong quan hệ này không có vị trí pháp lý bình đẳng độc lập như tính chất của một chủ thể trong quan hệ pháp luật dân sự (về bản chất quan hệ thuê đất là một quan hệ dân sự, vì nó thỏa mãn yếu tố của một giao dịch dân sự). Người sử dụng đất thuê chỉ được thỏa mãn về dấu hiệu của quyền sử dụng đất (quyền được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền trao đổi theo luật định chứ chưa được thỏa mãn như một quyền sở hữu thực sự (quyền về tài sản). Ví dụ khi Nhà nước giao quyền sử dụng đất nông nghiệp và đất thổ cư cho cá nhân, hộ gia đình, Nhà nước có quyền thu hồi quyền sử dụng đất ấy với một giá đền bù do Nhà nước quyết định (định đoạt kế hoạch, diện tích đất thu hồi, giá đền bù và các khoản hỗ trợ kinh tế khác). Người nắm quyền sử dụng đất ít có tiếng nói trong vấn đề quyết định giá và các quyền lợi kinh tế khác. Do đó, các quan hệ đất đai dù diễn ra trong nền kinh tế thị trường vẫn có bóng dáng của yếu tố hành chính (sự quản lý và can thiệp của Nhà nước với tư cách là đại diện chủ sở hữu toàn dân (sở hữu tối cao). Đặc điểm này đòi hỏi khi xây dựng các giải pháp hoàn thiện pháp luật về thuê đất nói chung, chúng ta phải giải quyết mâu thuẫn giữa việc củng cố hình thức sở hữu toàn dân đối với đất đai với yêu cầu đảm bảo quyền về tài sản của bên sử dụng đất thuê trong quan hệ cho thuê đất.

#### *5.1.2.2. Các chính sách và công cụ quản lý Nhà nước về kinh tế đất phải đảm bảo phù hợp với điều kiện kinh tế thị trường và yêu cầu của hội nhập quốc tế*

Thị trường là nơi người mua và người bán có thể trao đổi, giao dịch với nhau. Đối với những quốc gia có chế độ sở hữu tư nhân về đất đai thì các giao dịch trên thị trường đất đai diễn ra giống như các giao dịch mua bán hàng hóa, lúc đó quyền sở hữu đối với đất đai được thương mại hóa để thực hiện trao đổi thông qua chuyển giao toàn bộ hoặc một phần các quyền đối với đất đai như bán, cho thuê.

Ở Việt Nam, đất đai thuộc sở hữu toàn dân nên Nhà nước đồng thời thực hiện hai chức năng: vừa đại diện chủ sở hữu, vừa là chủ thể quản lý đất đai. Tuy nhiên với quy định như vậy, nó cũng có thể bộc lộ những hạn chế. Nếu trong quá trình quản lý,

Nhà nước đưa ra những quy định không phù hợp sẽ gây tác động không tốt tới việc sử dụng nguồn lực đất đai, vì vậy, các quyết định quản lý của Nhà nước phải dựa vào những luận cứ, cơ sở khoa học vững chắc.

Trong điều kiện thừa nhận sự phát triển của nền kinh tế thị trường, những quyết định của Nhà nước phải thích hợp và tuân theo quy luật khách quan của yếu tố thị trường. Dựa vào những quy luật thị trường để đưa ra quyết định quản lý nhằm bảo đảm tính hiệu quả cho việc sử dụng đất đai ở Việt Nam. Đặc điểm này đòi hỏi khi đề ra phương hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật về thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất, chúng ta phải xử lý nhiều mối quan hệ kinh tế, xã hội phức tạp. Một mặt, pháp Luật Đất đai vừa thể hiện vai trò quản lý của Nhà nước trong các quan hệ thuê đất và việc quản lý đó phải được đảm bảo thống nhất; mặt khác phải bảo đảm việc mở rộng các quyền cho người sử dụng đất nói chung và bên thuê đất nói riêng; hạn chế tối đa sự can thiệp không cần thiết của Nhà nước vào các quan hệ thuê đất. Pháp luật về đất đai phải đưa ra những quy định để làm thế nào công nhận một cách đúng mức hơn việc nắm giữ quyền sử dụng đất như là sở hữu một loại tài sản để đảm bảo quyền tài sản của chủ thể nắm giữ quyền sử dụng đất; tạo cho bên sử dụng đất một tâm lý thoải mái, yên tâm, tự tin khi đầu tư. Theo đó, khi xử lý vấn đề này, trước hết phải tuân thủ và tôn trọng các nguyên tắc của kinh tế thị trường (tự do kinh doanh, tự do cạnh tranh, bình đẳng, độc lập về quyền và nghĩa vụ, tự do thỏa thuận...) để không làm mất đi thuộc tính vốn có của kinh tế thị trường. Hơn nữa, để nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai trong nền kinh tế thị trường, cần phải hoàn thiện các công cụ quản lý kinh tế như giá cho thuê đất, chính sách bồi thường, hỗ trợ khi thu hồi đất, các chính sách ưu đãi, hỗ trợ cho bên thuê đất khi họ gặp khó khăn về thiên tai, hỏa hoạn... Trong thời gian tới, Nhà nước cần tách bạch rành mạch giữa quản lý hành chính về đất đai với chức năng quản lý kinh doanh về đất đai. Có như vậy, mới nâng cao hiệu quả quản lý đất đai và thúc đẩy sự phát triển mạnh mẽ của các giao dịch thuê đất trong nền kinh tế thị trường ở nước ta.

Hoàn thiện pháp luật về thuê đất phải đặt trong mối quan hệ tổng thể giữa lý luận chế độ sở hữu toàn dân về đất đai trong điều kiện của nền kinh tế thị trường

Ở nước ta trong quá trình xây dựng và phát triển đất nước, chế độ sở hữu toàn dân về đất đai được xác lập và hoàn thiện qua từng giai đoạn và được ghi nhận trong các bản Hiến pháp và các văn bản pháp luật khác. Sở hữu đất đai luôn là vấn đề hệ trọng liên quan trực tiếp đến mọi tổ chức và công dân, đặc biệt là trong quan hệ về thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất. Luật Đất đai năm 1987 là luật đầu tiên xác định hình hài của một chế độ sở hữu đất đai ở Việt Nam. Trong những năm tiếp

theo, Luật Đất đai được ban hành vào năm 1993, 1998, 2001, 2003 là sự sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện hơn chứ không hoàn toàn mới và độc lập. Sở hữu toàn dân là một chế độ sở hữu được khẳng định trong Hiến pháp năm 2013 tại Điều 53: “Đất đai, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, nguồn lợi ở vùng biển, vùng trời, tài nguyên thiên nhiên khác và các tài sản do Nhà nước đầu tư, quản lý là tài sản công thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Điều 4 Luật Đất đai năm 2013 cũng quy định “Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Nhà nước trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất theo quy định của pháp luật”. Như vậy, sở hữu toàn dân đối với đất đai được hiểu là toàn dân là chủ sở hữu đối với toàn bộ vốn đất đai trong cả nước và giao quyền quản lý thống nhất nguồn tài nguyên này cho Nhà nước. Toàn dân là một chủ thể nhưng toàn dân không thể đứng ra để thực hiện những quyền năng này một cách cụ thể (chiếm hữu, sử dụng định đoạt...) của chế độ sở hữu này mà phải cử người đại diện, nhân danh mình để thực hiện các quyền năng đó chính là Nhà nước. Tuy nhiên, Nhà nước với tư cách vừa là đại diện chủ sở hữu toàn dân, vừa là chủ thể quản lý đất đai không thể tự tham gia các quyền sử dụng đất, vì vậy để phân bổ nguồn lực đất đai cho nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội, Nhà nước chuyển giao quyền sử dụng đất đó cho các tổ chức, cá nhân sử dụng đất thông qua các hình thức giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất, chuyển mục đích sử dụng đất.

Đất đai không chỉ là tài nguyên của đất nước mà còn là tài sản vô giá của con người. Qua nhiều thế hệ nối tiếp nhau bằng sức lao động của mình, con người đã tác động bằng nhiều cách để sáng tạo ra giá trị mới của đất đai phục vụ cho nhu cầu của cuộc sống và phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Vốn đất đai có được như ngày hôm nay là kết quả của một quá trình đấu tranh chống lại thiên nhiên, với giặc ngoại xâm để giành và gìn giữ đất. Khi phân tích tổng quát về quan hệ đất đai, Mác cho rằng “Toàn thể một xã hội, một nước và thậm chí và thậm chí tất cả xã hội cùng sống trong một thời đại hợp lại đều không phải là kẻ sở hữu đất đai”. Họ chỉ là những người có đất đai ấy, sử dụng đất đai ấy và phải truyền lại cho thế hệ tương lai sau khi đã làm cho đất ấy tốt hơn, và quyền tư hữu ruộng đất là hoàn toàn vô lý [28]. Chính vì vậy, Hiến pháp nước ta đã tiếp cận chế độ sở hữu toàn dân để làm điểm xuất phát và xử lý các quan hệ đất đai.

### *5.1.2.3. Quản lý kinh tế đất phù hợp với đường lối phát triển kinh tế - xã hội của Đảng và chính sách, pháp luật của Nhà nước*

Chủ trương, đường lối phát triển về nền kinh tế thị trường, công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước và hội nhập quốc tế đã được Đảng ta ghi nhận trong các văn

kiện của Đảng và văn bản pháp luật của Nhà nước. Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội(bổ sung, phát triển năm 2011 tại Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng đã ghi rõ: “Phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa với nhiều hình thức sở hữu, nhiều thành phần kinh tế, hình thức tổ chức kinh doanh và hình thức phân phối. Các thành phần kinh tế hoạt động theo pháp luật đều là bộ phận hợp thành quan trọng của nền kinh tế, bình đẳng trước pháp luật, cùng phát triển lâu dài, hợp tác và cạnh tranh lành mạnh”.

Nếu như trong Cương lĩnh năm 1991, Đảng ta đã xác định “xã hội chủ nghĩa mà nhân dân ta xây dựng là một xã hội: Dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh; do nhân dân làm chủ; có một nền kinh tế phát triển cao dựa trên lực lượng sản xuất hiện đại và chế độ công hữu về các tư liệu sản xuất chủ yếu” thì đến Cương lĩnh 2011, Đảng đã bổ sung bằng "Có nền kinh tế phát triển cao dựa trên lực lượng sản xuất hiện đại và quan hệ sản xuất tiên bộ phù hợp". Điều này là cần thiết và đúng đắn. Bởi lẽ, theo quan niệm của chủ nghĩa Mác - Lênin, quy luật về mối quan hệ biện chứng giữa lực lượng sản xuất và quan hệ sản xuất là xương sống của mọi hình thái kinh tế - xã hội. Quan hệ sở hữu chế độ công hữu không đồng nhất với quan hệ sản xuất. Dù đóng vai trò hết sức quan trọng, song quan hệ sở hữu cũng chỉ là một trong 3 yếu tố (quan hệ sở hữu, quan hệ quản lý và quan hệ phân phối) cấu thành quan hệ sản xuất.. Như vậy, Đại hội lần thứ XI của Đảng Cộng sản Việt Nam đã rút ra một trong những bài học quan trọng về sự phù hợp của quan hệ sản xuất với trình độ phát triển của lực lượng sản xuất.

Dựa vào căn cứ này, việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật về thuê đất trong quan hệ cho thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng phải hướng vào việc bảo đảm các quyền sử dụng đất cho các chủ thể sử dụng đất thuê. Trong thực tế, cấu trúc và quan hệ đất đai ở Việt Nam hiện nay đang tồn tại các hình thức sở hữu khác nhau ở cấp độ sở hữu thực về đất đai (sở hữu quyền sử dụng đất của chủ thể sử dụng đất) bao gồm: hình thức sở hữu tư (các quyền sở hữu về quyền sử dụng đất hiện nay của chủ thể sử dụng đất thực tế gần giống với quyền sở hữu tư nhân về đất đai ở các nước khác: chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế, thế chấp, tặng, cho...); sở hữu công (sở hữu nhà nước) và sở hữu tập thể (tổ chức và cộng đồng). Tuy nhiên, quyền sử dụng đất ở Việt Nam bị giới hạn ở phạm vi nhất định và chưa được xác định rõ; giá trị trao đổi của quyền sử dụng đất chưa được xác định trên cơ sở của quy luật thị trường. Nếu tiếp tục đổi mới chính sách đất đai thì không phải là đa dạng hóa các hình thức về quyền sử dụng đất mà thay vào đó là làm thế nào để công nhận một cách đúng mức hơn việc nắm giữ quyền sử dụng đất như là sở hữu một loại tài sản để đảm bảo quyền

tài sản của các chủ thể nắm giữ quyền sử dụng đất. Có nghĩa là hệ thống pháp Luật Đất đai phải xác định rõ được ranh giới giữa quyền sở hữu và quyền sử dụng của chủ thể sở hữu đất đai; bổ sung các quy định về xác lập thị trường quyền sử dụng đất. Việc không công nhận đúng mức quyền về tài sản cá nhân dẫn đến dù quyền sử dụng đất của người dân được mở rộng song họ vẫn chưa thể trở thành người sở hữu thực đối với lớp sở hữu thực. Đây là nguyên nhân dẫn đến các khiếu nại, khiếu kiện của người dân về chính sách đất đai.

Như vậy, vấn đề hoàn thiện pháp Luật Đất đai là vấn đề được Đảng ta hết sức quan tâm, thể hiện rõ quyết tâm chính trị của Đảng và Nhà nước trong việc xây dựng, hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật về đất đai nhằm khai thác có hiệu quả nguồn lực đất đai. Đây là cơ sở cho việc hoàn thiện khung pháp lý về các quan hệ đất đai nói chung và quan hệ cho thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất nói riêng.

Hoàn thiện pháp luật về thuê đất phải xây dựng một cơ chế giải quyết tốt mối quan hệ giữa sở hữu toàn dân về đất đai và quyền của người sử dụng đất. Theo đó, phải quy định thật đầy đủ, rõ ràng và cụ thể các quyền của chủ sở hữu đất đai, cũng như cơ chế bảo đảm cho chủ sở hữu thực hiện các quyền đó trên thực tế một cách minh bạch và có hiệu quả. Đồng thời cũng cần tiếp tục nghiên cứu sửa đổi, bổ sung các quy định về quyền của người sử dụng đất, bảo đảm tính thực thi cao. Bên cạnh đó, xác định rõ ràng trách nhiệm của người quản lý và người sử dụng đất. Điều này không có nghĩa là thu hẹp hoặc hạn chế các quyền của người sử dụng đất mà xác định rõ vị trí, vai trò, phạm vi giữa Nhà nước (đại diện chủ sở hữu đất đai và người quản lý đất đai) với người sử dụng đất, đảm bảo giảm thiểu những can thiệp không cần thiết của Nhà nước vào việc tự định đoạt các giao dịch đất đai của người sử dụng.

*Đất đai phải được coi như hàng hóa trong thị trường.* Trên thực tế, quyền định đoạt của người dân về đất đai không khác mấy so với quyền sở hữu tư nhân về đất đai ở các nước tư bản vì ngoài quyền sử dụng ghi trên giấy đỏ, Nhà nước đã trao hầu hết các quyền định đoạt tài sản cho người sử dụng đất. Nhà nước chỉ giữ lại quyền quy hoạch sử dụng đất và cưỡng chế thực hiện quy hoạch sử dụng đất như thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích và gia hạn sử dụng đất. Như vậy, sự không rõ ràng về quyền sở hữu và quyền sử dụng dẫn tới khả năng thực thi sai pháp luật. Về mặt pháp lý người dân chỉ có quyền sử dụng đất. Chúng ta không nói mua bán đất mà chỉ có chuyển nhượng quyền sử dụng đất, nhưng bản chất đó là mua bán. Ngay cả với danh nghĩa Nhà nước thay mặt toàn dân sở hữu đất đai thì sau khi Nhà nước đã giao đất, cho thuê đất thì Nhà nước không còn giữ quyền định đoạt hoàn toàn với phần đất đấy nữa. Khi danh nghĩa sở hữu toàn dân về đất đai thì trên mỗi mảnh đất có hai ông chủ: một

ông chủ Nhà nước có quyền sở hữu về nguyên tắc nhưng rất chung chung, một ông chủ thực sự là người dân hay tổ chức nhưng chỉ có quyền sử dụng đất, tuy nhiên quyền này trên thực tế lại rất rộng gần bằng quyền sở hữu.

Về chế độ công hữu về đất đai trong thời gian qua bộc lộ một số nhược điểm: người sử dụng đất không có động lực để sử dụng đất một cách tốt nhất, không muốn đầu tư dài hạn vào đất đang sử dụng, làm hạn chế hiệu quả sử dụng đất vì đó không phải là tài sản lâu dài của họ. Quyền định đoạt thuộc về các cơ quan nhà nước dẫn đến sự can thiệp hành chính vào thị trường quyền sử dụng đất, tạo nguy cơ phát sinh tham nhũng; những đất công bị sử dụng lãng phí hoặc không được quản lý tốt.

Đất đai khi được xác định là một loại hàng hoá đặc biệt thì giá trị đất là yếu tố chủ đạo điều tiết sự vận động của quan hệ đất đai theo xu hướng ngày càng nâng cao hiệu quả kinh tế - xã hội của việc sử dụng đất. Sự vận động của quan hệ đất đai gắn với sự vận động của các yếu tố mang tính qui luật giá trị, qui luật cung cầu và theo nhiều hướng khác nhau của nền kinh tế thị trường. Với tư cách là đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai Nhà nước phải hướng sự vận động của các quan hệ đất đai theo xu thế có lợi cho sự phát triển của nền kinh tế, đáp ứng các nhu cầu đa dạng của xã hội.

Trong quan hệ cho thuê đất đòi hỏi Nhà nước với vai trò vừa là đại diện chủ sở hữu vừa là chủ thể quản lý phải tạo ra cơ chế quản lý phù hợp. Với tư cách là đại diện chủ sở hữu toàn dân đối với đất đai, Nhà nước ta có các quyền chiếm hữu, sử dụng và định đoạt đối với đất đai, có quyền quyết định làm thế nào để đất đai được sử dụng một cách hiệu quả nhất. Nhà nước quyết định các hình thức sử dụng đất đối với các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân. Việc Nhà nước chuyển giao quyền sử dụng đất của mình thông qua hình thức cho thuê đất đồng nghĩa với vai trò Nhà nước là người nắm giữ quyền lực công và đại diện chủ sở hữu toàn dân, nắm giữ các quyền năng của chủ sở hữu đối với đất đai, Nhà nước có quyền lực rất lớn trong việc tham gia cũng như can thiệp vào các quan hệ đất đai. Cho nên, trong quan hệ thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất, vấn đề hết sức quan trọng là làm sao để Nhà nước thể hiện đúng vai trò của mình và vừa bảo đảm quyền sở hữu của người sử dụng.

#### *5.1.2.4. Tăng cường nguồn thu từ đất cho ngân sách đồng thời tạo điều kiện để ổn định chi phí đầu vào cho các tổ chức kinh tế*

Đất đai được coi là điều kiện vật chất đầu tiên để doanh nghiệp thuê đất hoạch định chiến lược sản xuất, kinh doanh và tổ chức hoạt động sản xuất, kinh doanh. Do



vậy, việc quy định các chính sách tài chính đất đai hợp lý sẽ góp phần quan trọng giảm chi phí đầu vào cho doanh nghiệp.

*5.1.2.5. Các công cụ luật pháp về kinh tế đất đai phải đặt trong mối quan hệ chặt chẽ với hoàn thiện tổng thể pháp Luật Đất đai và các lĩnh vực khác có liên quan*

“Hoàn chỉnh hệ thống pháp luật, chính sách về đất đai bảo đảm hài hoà các lợi ích của Nhà nước, của người sử dụng đất, của người giao lại quyền sử dụng đất và của nhà đầu tư, tạo điều kiện thuận lợi để sử dụng có hiệu quả nguồn lực đất đai cho sự phát triển; khắc phục tình trạng lãng phí và tham nhũng đất đai” [26]. Như vậy, vấn đề hoàn thiện pháp luật về đất đai nói chung được Đảng ta rất quan tâm, thể hiện rõ sự quyết tâm chính trị của Đảng và Nhà nước trong việc xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật về đất đai nhằm khai thác có hiệu quả nguồn lực từ đất; tạo cơ sở pháp lý quan trọng cho sự phát triển các quan hệ đất đai nói chung và quan hệ cho thuê đất nói riêng.

Khi thừa nhận đất đai là tài sản, các quan hệ cho thuê đất cũng được coi là cho thuê tài sản. Trong quan hệ về tài sản đó, pháp luật phải đảm bảo quyền về tài sản cho các bên trong quan hệ thuê đất. Trong quan hệ về cho thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất, sự bất bình đẳng thể hiện rõ nhất là mối quan hệ giữa Nhà nước với vai trò là đại diện chủ sở hữu cho tổ chức, cá nhân với vai trò là người sử dụng đất có nhu cầu thuê đất thông qua hợp đồng cho thuê đất, nhưng điều kiện để ký hợp đồng cho thuê đất phải dựa trên cơ sở quyết định hành chính (điều kiện được thuê). Nhà nước với vai trò vừa là đại diện chủ sở hữu, vừa với tư cách quản lý đất. Khi Nhà nước đại diện chủ sở hữu đất đai, Nhà nước có quyền và khả năng quyết định các vấn đề cơ bản về đất đai đó là quyết định đất đai được quản lý và sử dụng như thế nào. Nhà nước sẽ giao đất, cho thuê đất cho các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng trong một thời hạn nhất định và cho phép các chủ sở hữu quyền sử dụng đất có một số quyền phụ.

Như vậy, quyền sử dụng đất là một loại tài sản được Nhà nước giao, hay cho thuê với những điều kiện nhất định. Mức độ công nhận quyền sử dụng đất như một dạng tài sản cá nhân, hay coi việc nắm quyền sử dụng đất như một hình thức sở hữu quyền sử dụng đất còn chưa được xác định rõ. Như vậy, người nắm quyền sử dụng đất ít có tiếng nói trong vấn đề quyết định giá và các quyền lợi kinh tế khác trong quá trình thuê đất. Để đảm bảo quyền lợi của người sử dụng đất nói chung và bên thuê đất nói riêng, pháp luật phải quy định cụ thể theo hướng đảm bảo quyền tài sản cho người sử dụng. Có nghĩa là nên công nhận quyền sử dụng như một thứ hàng hóa. Hệ thống pháp Luật Đất đai phải làm rõ được ranh giới giữa quyền sở hữu chấm dứt ở đâu và quyền sử dụng bắt đầu từ chỗ nào.

## **5.2. Một số giải pháp tăng cường quản lý nhà nước về kinh tế đất nhằm khai thác các nguồn thu từ đất theo cơ chế thị trường ở nước ta trong thời gian tới**

### **5.2.1. Giải pháp quản lý giá đất theo giá trị thị trường**

Để nâng cao năng lực quản lý đất đai về giá đất, cần nhanh chóng hoàn thiện chính sách về giá đất góp phần phát triển kinh tế - xã hội, hội nhập với kinh tế thế giới. Giải pháp cho vấn đề định giá đất là phải vừa sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai năm 2013, vừa sửa đổi, bổ sung các Nghị định đã ban hành, đồng thời xây dựng các Nghị định, Thông tư mới cho những việc chưa được hướng dẫn thi hành.

Khi định giá đất (cho đất bị thu hồi) phải có sự thỏa thuận của bên có đất bị thu hồi, tức là người có đất bị thu hồi phải là một bên trong quy trình định giá đất. Trường hợp không thỏa thuận được thì người bị thu hồi đất có quyền yêu cầu cơ quan thẩm định giá độc lập thẩm định lại. Giá đất được xác định phải dựa trên sự thỏa thuận với người sử dụng đất; Trường hợp không thỏa thuận được về giá thì người bị thu hồi đất có quyền yêu cầu cơ quan thẩm định giá xác định giá, giá BĐS xác định theo giá của cơ quan thẩm định giá đưa ra. Trường hợp một bên không đồng ý với giá của cơ quan thẩm định giá đưa ra có quyền yêu cầu tổ chức khác thẩm định lại giá, giá của cơ quan tổ chức đưa ra là giá để tính đền bù. Nếu các bên không thỏa thuận được có thể đưa ra tòa xem xét để phán quyết

Phải tách thẩm quyền quyết định về giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất và thẩm quyền quyết định về giá đất. Điều này dễ dẫn tới khó kiểm soát việc thực hiện thẩm quyền gắn với tư lợi. Kinh nghiệm ở nhiều nước, thẩm quyền quyết định về đất đai và giá đất nên trao cho hai cơ quan nhà nước độc lập với nhau.

Cần mở rộng áp dụng biện pháp đấu giá, đấu thầu quyền sử dụng đất khi Nhà nước giao cho các tổ chức, cá nhân có nhu cầu sử dụng đất. Thực tiễn nghiên cứu kinh nghiệm các nước cho thấy việc sử dụng hình thức đấu thầu, đấu giá không chỉ đảm bảo giá của BĐS do thị trường quyết định mà còn là giải pháp để giảm thiểu tham nhũng “cơ chế xin - cho” khi thẩm quyền quyết định hành chính thuộc về một người, cũng như sự “những nhiễu” của đội ngũ cán bộ quản lý nhà nước về thủ tục hành chính.

Định giá là một lĩnh vực chuyên môn, đòi hỏi các thẩm định viên phải có kỹ năng cơ bản và hiểu biết sâu rộng về các ngành khác mà có liên quan đến giá trị của BĐS như: ngành xây dựng, đất đai, phong thủy... từ đó mới có thể định ra được giá trị của đất đai một cách chính xác. Trình độ của cán bộ định giá ảnh hưởng rất lớn

đến chất lượng công tác định giá đất. Thị trường đất đai là một thị trường phức tạp, có rất nhiều biến động thường xuyên, liên tục. Vì vậy, yêu cầu đặt ra cho cán bộ định giá là phải tự mình thường xuyên trau dồi kiến thức chuyên môn, nắm bắt thông tin thị trường, có như vậy mới có thể có được kết quả tốt trong công việc. Cơ quan định giá có thể nâng cao kiến thức chuyên môn cho cán bộ thông qua tham gia các lớp bồi dưỡng kiến thức, tham gia các hội thảo liên quan đến lĩnh vực định giá đất, tăng cường thêm đội ngũ nhân viên được đào tạo chuyên sâu trong lĩnh vực định giá đất. thường xuyên có các cuộc trao đổi, thảo luận để các cán bộ đưa ra ý kiến của mình, rút kinh nghiệm trong công tác định giá. Bên cạnh nâng cao trình độ chuyên môn thì cần thực hiện tốt công tác giáo dục chính trị, tư tưởng cho từng cán bộ, làm rõ trách nhiệm cá nhân trong các khâu công việc. Lấy hiệu quả công việc của từng cán bộ để đánh giá năng lực và phẩm chất của họ, không vì bằng cấp hay quan hệ mà đánh giá chủ quan. Kịp thời khen thưởng cũng như phạt để tạo động lực khuyến khích cán bộ nhân viên nhiệt tình cống hiến, có tinh thần trách nhiệm cao trong công tác. Cần xây dựng lại chương trình đào tạo về kiến thức, kỹ năng cũng như yêu cầu đầu vào của những đối tượng đào tạo để việc cấp chứng chỉ hành nghề có ý nghĩa thực tiễn.

Cần loại bỏ “phương pháp hệ số điều chỉnh giá đất” trong khung pháp luật hiện hành, đồng thời bổ sung, hoàn chỉnh 4 phương pháp định giá đất còn lại theo các chuẩn mực định giá thị trường mà không bị chi phối bởi các quy định đơn thuần mang tính hành chính làm tổn hại tới tính khách quan của kết quả định giá.

Xây dựng hệ thống cơ quan định giá đất độc lập với cơ quan có thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất. Từng bước kiện toàn và nâng cao năng lực cơ quan định giá đất độc lập theo hướng tự chủ về mặt tài chính.

Định giá và công bố công khai, cập nhật thường xuyên giá trị thị trường của thửa đất. Giá trị thị trường của thửa đất là mức giá giao dịch thông thường giữa các chủ thể tiến hành giao dịch mua bán, không bao gồm các trường hợp có mối quan hệ đặc thù giữa người mua và người bán. Mức giá này có thể có sự chênh lệch với mức giá giao dịch thực tế. Giá giao dịch thực tế có thể không đồng nhất với giá trị thị trường của thửa đất trong những trường hợp như mua bán gấp, giao dịch giữa người thân trong gia đình, trường hợp giao dịch có kèm điều kiện ưu đãi tín dụng, trường hợp cả người bán và người mua đều thiếu thông tin liên quan đến thị trường...

Giá trị thị trường của thửa đất cũng khác với giá trị sử dụng của thửa đất. Nói đến giá trị sử dụng của thửa đất chính là nói đến việc quy đổi những lợi nhuận phát

sinh trong tương lai của thửa đất tương ứng khi đầu tư. Theo đó, giá trị sử dụng này cũng khác nhau tùy theo mục đích sử dụng đất. Trong nhiều trường hợp, thị trường cạnh tranh chính là nhân tố khiến cho đất đai được chuyển đổi sang mục đích sử dụng tối ưu nhất. Lúc này, giá trị sử dụng sẽ tương đương với giá trị thị trường đã được định nghĩa ở trên. Tuy nhiên, kỳ vọng vào trạng thái, mục đích sử dụng đất trong tương lai của mỗi người là khác nhau và thay đổi thường xuyên do chịu sự chi phối từ những nhân tố như điều kiện kinh tế, xã hội nên cần lưu ý sẽ có nhiều trường hợp giá trị sử dụng đất được tính căn cứ tại thời điểm hiện tại không đồng nhất với giá trị thị trường.

Cần bổ khung giá, Chính phủ chỉ quy định nguyên tắc, phương pháp xác định giá đất (để UBND cấp tỉnh quyết định giá đất theo cơ chế thị trường), quy trình định giá đất và những trường hợp phải điều chỉnh giá đất, không quy định khung giá đất. Bảng giá đất phải công bố hàng năm đảm bảo sát với giá trị thực của thị trường và là cơ sở để đăng ký và xác định giá đất cụ thể của từng thửa đất. Đối với những vùng cần có chính sách giá đất thấp hoặc ổn định để khuyến khích thu hút đầu tư, UBND các tỉnh thông qua HĐND được phép áp dụng tỷ lệ tính tiền giá đất khi thực hiện các nghĩa vụ tài chính về đất theo một tỷ lệ % giá quy định trong bảng giá..

Khai báo giá giao dịch thực tế bất động sản; trong trường hợp không thông báo giá giao dịch thực tế hoặc thông báo giá không đúng sự thật, người mua - người bán và người môi giới sẽ bị xử lý phạt và không công nhận giá trị pháp lý giao dịch. Trong trường hợp doanh nghiệp môi giới soạn thảo nội dung hợp đồng giao dịch sai sự thật hoặc làm hai loại hợp đồng sẽ bị xử lý hủy đăng ký doanh nghiệp hoặc đình chỉ tư cách và xử lý trách nhiệm.

Xây dựng và tổ chức thực hiện nghiêm túc chế độ giám sát, kiểm tra và thanh tra công tác định giá đất và áp dụng bảng giá đất ở các địa phương. Việc xây dựng và tổ chức thực hiện tốt chế độ giám sát, kiểm tra, thanh tra công tác định giá đất và áp dụng bảng giá đất ở các địa phương luôn là biện pháp rất thiết thực góp phần đảm bảo giá đất được xác định và áp dụng phù hợp với giá thị trường và phù hợp với các nguyên tắc định giá đất khác mà luật pháp đã quy định. Trong trường hợp UBND cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương được giao trực tiếp xác định và ban hành bảng giá đất định kỳ hàng năm để áp dụng tại địa phương như khuyến nghị nêu ở trên thì việc thực hiện nghiêm túc chế độ giám sát, kiểm tra, thanh tra công tác định giá đất và áp dụng giá đất tại các địa phương lại càng cần thiết và có ý nghĩa quan trọng hơn.

### ***5.2.2. Sử dụng cơ chế thị trường xác định giá đất thông qua đấu giá***

Thực hiện nghiêm túc quy định giao đất thông qua đấu giá, việc đấu giá thực sự trở thành công cụ hữu hiệu trong quản lý đất đai, bên cạnh việc hoàn thiện về quy trình, thủ tục đấu giá, việc quy định ngay ở trong Luật Đất đai.

Tiếp tục giữ quy định đất đấu giá phải là “đất sạch”. Để tránh lợi dụng thì Nhà nước phải quy định bắt buộc về mức vốn điều lệ của Quỹ phát triển đất và yêu cầu các địa phương phải dành toàn bộ nguồn thu từ đất đai trong một số năm và nguồn vốn khác của địa phương để lập quỹ này, đảm bảo trong một thời gian ngắn đáp ứng đủ mức mà Thủ tướng Chính phủ quy định.

Cho phép đấu giá đất chưa bồi thường, giải phóng mặt bằng. Theo phương án này, Nhà nước thực hiện thu hồi đất của người đang sử dụng, lập và phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư theo quy định; sau đó tổ chức đấu giá. Nhà nước sử dụng nguồn thu được từ bán đấu giá để thực hiện bồi thường, giải phóng mặt bằng và bàn giao đất cho nhà đầu tư trúng đấu giá theo đúng thời hạn ghi trong Thông báo bán đấu giá, Quy chế đấu giá và hợp đồng ký giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền và người trúng đấu giá. Để đảm bảo quyền lợi của người thu hồi đất, trường hợp khi đấu giá có chênh lệch (chênh lệch ở đây được xác định là lợi thế do đất mang lại) sẽ chia sẻ giữa Nhà nước và người bị thu hồi đất. Theo đó, giá đất tính bồi thường sẽ được điều chỉnh theo hệ số giữa giá đất trúng đấu giá và giá đất theo giá khởi điểm. Có ý kiến cho rằng, đấu giá quyền sử dụng đất khi chưa bồi thường, giải phóng mặt bằng chưa đảm bảo về mặt pháp lý do chưa hoàn thành thủ tục chấm dứt quyền sử dụng của người đang sử dụng đất. Tuy nhiên, việc đấu giá này cũng không khác gì việc quyết định giao đất trực tiếp cho nhà đầu tư khi chưa thực hiện bồi thường, giải phóng mặt bằng.

Quy định công khai kết quả đấu giá quyền sử dụng đất. Hiện tại, theo quy định của pháp luật về bán đấu giá tài sản, việc niêm yết, thông báo rộng rãi mới thực hiện ở giai đoạn đầu trước khi thực hiện bán đấu giá; còn kết quả bán đấu giá như thế nào thì chỉ những người tham gia phiên bán đấu giá và số ít người có liên quan được biết. Điều này có thể phù hợp với tài sản thuộc sở hữu của tổ chức, cá nhân có yêu cầu không công khai rộng rãi, song với tài sản nhà nước, đặc biệt là quyền sử dụng đất thì thực sự cần thiết. Nó không chỉ làm tăng tính công khai, minh bạch trong xử lý tài sản, mà còn là căn cứ quan trọng, đáng tin cậy khi xác định giá, thẩm định giá, quyết định giá đất, kiểm tra, giám sát việc xác định giá, thẩm định giá, quyết định giá đất.

### ***5.2.3. Tăng cường công cụ thuế đất theo cơ chế thị trường***

Để phát huy vai trò điều tiết và tăng nguồn thu ròng cao nhất, về lý thuyết, chính phủ cần tăng thuế suất và/hoặc mở rộng cơ sở thuế, đồng thời nâng cao hiệu quả hành thu thuế.

Theo quy định chính sách thuế hiện tại, mức thuế suất cơ sở của Thuế SD ĐPNN là 0,03% và mức thuế suất cao nhất là 0,2%, áp dụng đối với đất lần chiếm. Các mức thuế suất này thấp hơn rất nhiều so với mức mà các nước phân tích bên trên đang áp dụng, cụ thể mức thuế suất 0,03% chỉ bằng xấp xỉ một phần mười bảy mức thuế suất 0,5% của Indonesia.

Tuy nhiên, mức thuế suất 0,5% đánh trên 100% giá trị đất đai có thể vượt quá ngưỡng chấp nhận đối với người nộp thuế đã quen với mức thuế rất thấp do đó không đảm bảo tính khả thi của sắc thuế. Do vậy, trong giai đoạn đầu cải cách, chỉ đánh thuế trên 20% giá trị đất đai, có nghĩa là thuế suất hiệu dụng lúc này là 0,1%. Nếu so sánh số thu này với số thu của các nước như bên trên đã phân tích thì đây không phải là con số nhỏ, đặc biệt là trong giai đoạn đầu thực hiện cải cách thuế.

Kinh nghiệm của các nước đã chỉ ra rằng, trong giai đoạn đầu của cải cách, các chính sách khuyến khích là một trong những yếu tố quyết định sự thành công của sắc thuế. Khi người dân đã quen với sắc thuế mới, chính phủ sẽ tiến hành tăng dần tỷ lệ giá trị đất đai bị đánh thuế lên đến 80% hoặc 100% theo mức gia tăng ngưỡng chấp nhận của người nộp thuế. Khi đó, ngân sách nhà nước sẽ dần đạt được số thu cao hơn, đồng thời vẫn đảm bảo khích lệ người dân tuân thủ thuế tốt.

Trong giai đoạn đầu cải cách, vẫn đánh thuế đối với 100% giá trị đất đai nhưng ở mức thuế suất 0,1% thay vì 0,5%. Một cách trực quan, người nộp thuế thường quan tâm đến thuế suất mà họ phải nộp hơn là phần trăm giá trị đất đai bị đánh thuế, mặc dù kết quả cuối cùng về thuế suất hiệu dụng là như nhau. Hơn nữa, cách thức này giúp cho công thức tính số thu thuế trở nên đơn giản và dễ hiểu hơn,<sup>37</sup> do đó, giúp cho việc tuyên truyền và giải thích pháp luật về Thuế SD ĐPNN dễ dàng hơn. Sau khi đã xây dựng được ý thức tuân thủ thuế tốt, tạo được hệ thống cơ sở dữ liệu về đất đai và thông tin về người nộp thuế tốt, chính phủ cần tiến hành từng bước nâng cao mức thuế suất lên ngang bằng với các quốc gia khác trong khu vực để tăng nguồn thu cho ngân sách địa phương mà vẫn không gây ra những phản ứng tiêu cực từ phía người nộp thuế.

Việc mở rộng cơ sở thuế có thể được tiến hành theo hai hướng: (1) tăng giá đất tính thuế và/hoặc (2) mở rộng đối tượng chịu thuế đối với công trình trên đất,

đồng thời thu hẹp đối tượng miễn, giảm thuế. Để đạt được các mục tiêu ngân sách, một trong những biện pháp đơn giản mà chính phủ các nước có thể thực hiện là tăng số thu thuế thông qua tăng giá tính thuế.

Một yêu cầu cấp bách trong cải cách chính sách thuế đất và bất động sản là phải có chính sách thuế đánh vào phần giá trị tăng thêm từ đất thông qua chính sách thuế sử dụng đất tính theo tỷ lệ% giá trị thửa đất tăng lên khi có sự thay đổi về điều kiện hạ tầng làm tăng giá trị địa tô chênh lệch I. Đồng thời phải thực thi chính sách thuế điều tiết phân chênh lệch giá giữa hai lần giao dịch đất đai liền kề có tính đến khoảng thời gian giữa hai lần mua và bán.

#### ***5.2.4. Hoàn thiện chính sách thu hồi và bồi thường khi thu hồi đất đảm bảo phân chia hài hoà lợi ích giữa các bên và tăng cường nguồn thu từ đất***

Về phương thức thu hồi đất cần hủy bỏ quy định về thỏa thuận giữa doanh nghiệp và người dân trong thu hồi đất. Thực hiện thống nhất một hình thức thu hồi đất thuộc trách nhiệm của Nhà nước áp dụng cho cả thu hồi vì mục đích quốc phòng an ninh, công trình công cộng cũng như thu hồi vì mục đích phát triển kinh tế vì lợi ích quốc gia lợi ích chung của xã hội. Từ đó, chính sách thu hồi, chính sách bồi thường và hỗ trợ cho tất cả các dạng dự án thu hồi đất phải thống nhất như nhau, không phân biệt mục đích thu hồi của dự án cũng như không phân biệt chính sách bồi thường hỗ trợ của các tổ chức tài chính quốc tế khi tài trợ vốn cho dự án.

Về nguyên tắc, người sử dụng đất phải bình đẳng khi thực hiện quyền và nghĩa vụ về đất đai: đã thực hiện các nghĩa vụ tài chính về đất đai như thế nào thì được hưởng quyền lợi tài chính đất đai như thế. Do vậy, giá bồi thường về đất phải căn cứ vào giá đất cụ thể của từng thửa đất làm căn cứ khi tính thuế và được ghi trong cơ sở dữ liệu thửa đất. Giá tính thuế đã được quy định là giá trị thị trường của đất đai nên giá bồi thường sẽ tương đương giá thị trường. Trong trường hợp tại thời điểm thực hiện thu hồi, giá đất trên thị trường biến động tăng bất thường thì giá bồi thường tính theo giá thị trường tại thời điểm thu hồi nhưng phân chênh lệch giữa giá bồi thường và giá nộp thuế tại thời điểm gần nhất sẽ điều tiết theo cơ chế điều tiết phân giá trị gia tăng do địa tô chênh lệch tạo ra. Người sử dụng cùng loại đất như nhau phải được hưởng cùng chế độ bồi thường như nhau không phân biệt thu hồi đất vào mục đích an ninh quốc phòng hay mục tiêu kinh doanh sinh lợi. Người đang sử dụng đất làm phương tiện kinh doanh, khi đất bị thu hồi thì phải được tạo điều kiện để tái lập lại các điều kiện kinh doanh bằng đất, mặt bằng kinh doanh hoặc các điều kiện đảm bảo sinh kế cho người có đất bị thu hồi. Trường hợp thuộc đối tượng được bồi thường về

đất nhưng không có đất cùng mục đích sử dụng để bồi thường thì được bồi thường bằng đất khác mục đích sử dụng để tạo lập việc làm cho người có đất bị thu hồi. Chính sách này sẽ giúp cho các địa phương khai thác nguồn lực đất đai phát triển các hoạt động sản xuất kinh doanh cho người bị thu hồi có điều kiện chuyển đổi nghề nghiệp, tạo việc làm và sinh kế để ổn định cuộc sống.

Trường hợp người sử dụng đất làm mặt bằng sản xuất kinh doanh mà đất bị thu hồi là đất thuê không thuộc đối tượng được bồi thường về đất, nếu không được tạo điều kiện có mặt bằng mới để tiếp tục duy trì hoạt động sản xuất kinh doanh thì hoạt động sản xuất kinh doanh sẽ bị đình trệ, thậm chí đóng cửa sẽ gây hệ lụy không chỉ đối với bản thân người có đất bị thu hồi mà còn ảnh hưởng đến việc làm và các quan hệ kinh tế của các bên thứ ba có liên quan. Vì vậy, đối tượng này cần được ưu tiên được tiếp cận đất khác làm mặt bằng để tiếp tục hoạt động kinh doanh mà không cần thông qua đấu giá quyền sử dụng đất để chọn người thuê. Việc không thông qua đấu giá thuê sẽ đảm bảo cho người đang thuê đất sẽ được tiếp tục có mặt bằng di chuyển cơ sở sản xuất kinh doanh từ nơi bị thu đất sang nơi mới để tiếp tục sản xuất kinh doanh. Việc không thông qua đấu giá cũng không gây hậu quả làm thất thoát nguồn thu vì theo Luật sửa đổi, giá đất cụ thể đã được định giá sát với giá trị thị trường, nên việc đấu giá chỉ có ý nghĩa chọn người thuê chứ không có nhiều ý nghĩa trong việc xác định giá thuê.

Bên cạnh việc xác định giá bồi thường về đất ngang bằng với giá thị trường để đảm bảo quyền lợi chính đáng của người sử dụng đất thì việc đảm bảo tái định cư và tạo lập cuộc sống mới cho người có đất bị thu hồi phải được luật hoá. Phải có chỗ tái định cư dành cho người bị thu hồi đất phải di dời chỗ ở mới. Nếu giá trị tiền bồi thường không đủ trả tiền cho một suất tái định cư thì Nhà nước phải có chính sách hỗ trợ để người phải di dời có đủ điều kiện để nhận được chỗ ở tái định cư theo quy định; không quy định dùng các khoản tiền hỗ trợ khác như chuyển đổi nghề nghiệp, tạo việc làm ... để trả cho tiền nhà tái định cư.

Việc bồi thường khi thu hồi đất nông nghiệp phải đảm bảo cho người có đất thu hồi có nguồn sinh kế mới thay thế cho nguồn thu nhập từ đất nông nghiệp đã bị thu hồi, thông qua việc tạo lập các hoạt động sản xuất kinh doanh mới có khả năng mang lại nguồn thu nhập thay thế; đóng góp đất như một dạng cổ phần vào các dự án sử dụng đất vào mục đích kinh doanh thương mại dịch vụ; đào tạo nghề và khởi tạo việc làm mới cho người lao động trẻ; trợ cấp thường xuyên cho những người không còn khả năng lao động. Do vậy, chính sách bồi thường cho người nông dân khi thu hồi đất nông nghiệp không thể bồi thường bằng giá chuyển nhượng đất nông nghiệp



trên thị trường, mà phải tương xứng với giá trị đất nông nghiệp mang lại - là thu nhập và cuộc sống của người nông dân. Vì vậy, chính sách bồi thường khi thu hồi đất nông nghiệp phải thực hiện thống nhất, bình đẳng cho những người có đất bị thu hồi, không phân biệt mục đích sử dụng đất sau khi thu hồi là xây dựng nhà ở, phát triển các cơ sở kinh doanh hay xây dựng hạ tầng vì mục đích công cộng. Giá trị tăng thêm từ đất nông nghiệp thu hồi cho các dự án có mục đích kinh doanh sẽ được tập trung vào nguồn thu ngân sách theo cơ chế điều tiết giá trị tăng từ đất của các dự án đầu tư.

Việc bồi thường thiệt hại về tài sản cần tính theo mức thiệt hại thực tế, được xem xét bằng giá trị xây dựng mới. Cần thường xuyên xác định lại đơn giá bồi thường tài sản trên đất bị thu hồi sao cho sát với giá thị trường.

Chính sách hỗ trợ và ổn định cuộc sống không chỉ dừng lại ở việc bố trí nơi ở mới, mà cần lưu ý các giải pháp khôi phục cuộc sống cũng như tạo điều kiện cho người bị thu hồi đất có nguồn thu nhập mới, đây là vấn đề cần được quan tâm. Điều này không chỉ là trách nhiệm của chủ đầu tư dự án mà còn là trách nhiệm của cả chính quyền địa phương.

Để ổn định đời sống và phát triển sản xuất cho người dân phải di chuyển nơi ở là một nhu cầu tất yếu khách quan. Đảm bảo cho người dân bị thu hồi đất có một cuộc sống tốt hơn hoặc bằng trước lúc di chuyển, mặt khác như là một biện pháp hữu hiệu nhằm ngăn ngừa những hậu quả xấu về kinh tế, xã hội, môi trường mà quá trình tái định cư có thể đem lại. Vì vậy cần có những chính sách, hỗ trợ cuộc sống cho họ như: Hỗ trợ chuyển dịch cơ cấu kinh tế; Phát triển các làng nghề truyền thống, xây dựng các công trình dịch vụ nhỏ phục vụ cộng đồng dân cư. Hỗ trợ đào tạo chuyển đổi nghề: Người dân có thể được hỗ trợ bằng tiền hoặc bằng đào tạo trong các trường, trung tâm dạy nghề để được làm việc trong các dự án sử dụng đất của người bị thu hồi đất.

Cần xem xét bồi thường về đất không chỉ với tư cách là tài sản mà còn là tài nguyên và tư liệu sản xuất. Trên thực tế, đất đai còn là tài nguyên thiên nhiên, tư liệu sản xuất và nguồn sống của con người. Vì đất là tư liệu sản xuất của người bị thu hồi đất nên nhà đầu tư ngoài việc bồi thường giá trị như một tài sản còn phải bồi thường về thu nhập, sinh kế cho người bị thu hồi đất.

Cần đa dạng hóa hình thức bồi thường trên cơ sở nâng cao đồng thuận xã hội. Trên thế giới, hầu hết các nước có nhiều phương thức bồi thường linh hoạt để đạt được sự đồng thuận xã hội cao. Hai cơ chế điển hình là “chia sẻ lợi ích” và “góp đất, điều chỉnh lại đất đai” thường được áp dụng.

Các bước trong quá trình thu hồi đất phải được xây dựng, hoàn thiện trên cơ sở đảm bảo nguyên tắc công khai, dân chủ, khoa học, chặt chẽ và công bằng. Cần quy

định chi tiết về thành phần và chức năng nhiệm vụ của Hội đồng bồi thường, hỗ trợ và tái định cư nhằm đảm bảo cơ sở pháp lý và tính thống nhất trong thành lập, hoạt động của Hội đồng. Đồng thời, cần quy định chi tiết về công tác cưỡng chế thực hiện quyết định kiểm đếm bắt buộc, cụ thể về chủ thể thực hiện, quy trình và phương án cưỡng chế. Về cưỡng chế thực hiện quyết định thu hồi đất cần bổ sung quy định chi tiết về phương án cưỡng chế.

Đối với những dự án đầu tư xây dựng và phát triển đất đai - bất động sản, Nhà nước thông qua các tổ chức phát triển quỹ đất (bằng một loạt các công việc như quy hoạch tổng thể, quy hoạch chi tiết, thu hồi đất, bồi thường giải phóng mặt bằng, phát triển thành “đất sạch” có kết cấu hạ tầng...) và thực hiện cung cấp đất sạch ra thị trường thông qua các cơ chế đấu giá hoặc đấu thầu dự án có sử dụng đất.

Đối với những dự án đầu tư, xây dựng hệ thống giao thông, cơ quan quản lý nhà nước thực hiện phương pháp tạo quỹ đất hai bên đường (hay còn được gọi là “phương pháp lấy dư đất hai bên đường” hoặc “phương pháp giải tỏa kép”). Sau đó, sử dụng quỹ đất dư này như là nguồn lực trong huy động vốn cho ngân sách nhà nước, thông đấu giá, đấu thầu các nền đất sau đầu tư cơ sở hạ tầng. Kinh nghiệm thực tế tại một số thành phố (ví dụ Đà Nẵng) cho thấy, việc áp dụng cơ chế này là khá hiệu quả khi huy động nguồn lực tài chính đất đai cho phát triển đô thị<sup>2</sup>.

Đối với đất đô thị, thu hồi đất để làm đường hoặc dựng các công trình công cộng..., người dân bị mất nhà nhưng tiền bồi thường chưa đủ bù đắp cho họ để có nơi ở mới hoặc đưa họ vào ở tại những nơi ở tái định cư có chất lượng chưa được đảm bảo. Mặt khác, những người sử dụng đất ở trong ngõ hẻm có sự mở rộng đường hoặc xây dựng con đường mới khiến nhà của họ được ra mặt phố, trở thành nhà mặt phố, giá trị đất tăng lên nhưng lại không có sự điều tiết đối với giá trị tăng thêm này.

*Sáu là, xây dựng và hoàn thiện cơ chế tạo quỹ đất sạch để thu hút đầu tư.* Theo đó, luật hóa các quy định về thu hồi đất để tạo quỹ “đất sạch” theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan, cấp có thẩm quyền phê duyệt nhằm thu hút đầu tư, tạo động lực cho sự phát triển kinh tế - xã hội của khu vực, địa phương. Hoàn thiện cơ chế tạo quỹ đất, huy động các nguồn vốn xây dựng các khu dân cư có hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội đồng bộ để bố trí chỗ ở mới cho người có đất bị thu hồi trước khi bồi thường, giải tỏa. Đồng thời, thực hiện được hiệu quả cơ chế này sẽ giúp tháo gỡ được điểm nghẽn “tiếp cận đất đai” của doanh nghiệp hiện nay.

---

<sup>2</sup> <http://tapchitaichinh.vn/nghien-cuu-trao-doi/ban-ve-chinh-sach-dieu-tiet-gia-tri-gia-tang-tu-dat-tai-viet-nam-300352.html>

### ***5.2.5. Giải pháp hoàn thiện quản lý hệ thống thông tin về kinh tế đất***

Hệ thống hệ thống thông tin đất đai là công cụ hiện đại được xây dựng dựa trên những giải pháp khoa học - công nghệ tiên tiến, nhằm trợ giúp và đáp ứng những nhu cầu cấp thiết cho công tác quản lý nhà nước các cấp về đất đai. Nó có tính đa mục đích, phục vụ các nhu cầu khai thác sử dụng khác nhau về thông tin đất đai của Chính phủ, các bộ, ngành liên quan và cộng đồng xã hội.

Mục đích của hệ thống thông tin đất đai là quá trình biến đổi các dữ liệu đầu vào về đất đai trở thành các thông tin đầu ra nhằm phục vụ cho công tác quản lý nhà nước về đất đai, cũng như sử dụng đất đai. Hệ thống thông tin đất đai trên cơ sở công nghệ thông tin nhằm cung cấp các thông tin đất đai nhằm giúp cho các nhà quản lý, các cơ quan nhà nước, các cá nhân sử dụng đất: quản lý, khai thác, một cách hiệu quả nhất đối với đất đai. Như vậy hệ thống thông tin đất đai là hệ thống hỗ trợ và là công cụ đa mục tiêu trợ giúp hiệu quả cho công tác quản lý nhà nước về đất đai. Hệ thống thông tin đất đai còn liên kết với một số hệ thống thông tin khác đưa ra các thông tin phục vụ cho việc điều hành quản lý và xem xét việc sử dụng hiệu quả các nguồn vốn đối với đất đai cho phù hợp với các mục tiêu của các tổ chức trong và ngoài nước. Hệ thống thông tin đất đai phục vụ đắc lực cho, hiệu quả cho việc hình thành, phát triển thị trường chuyển quyền sử dụng đất và thị trường bất động sản thông qua việc cung cấp đầy đủ và kịp thời các thông tin về đất đai. Hệ thống thông tin đất đai là công cụ trực tiếp phục vụ cho việc hoạch định các chính sách đất đai: đó là các thông tin phục vụ cho các quyết định về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai. Phục vụ cho các việc sử dụng đất đai có hiệu quả đúng với các mục tiêu quy hoạch và phát triển kinh tế xã hội. Hệ thống thông tin đất đai là công cụ quản lý tới từng thửa đất, từng chủ sử dụng, quản lý cả các quá trình chuyển đổi đất đai, kiểm tra đất đai, theo dõi quá trình quản lý và sử dụng đất. Hệ thống thông tin đất đai là công cụ để quản lý thống nhất hệ thống các dữ liệu về hồ sơ địa chính, các thông tin về tài nguyên đất và cung cấp các thông tin đất đai cho các hoạt động kinh tế của các ngành, các địa phương và các đối tượng sử dụng đất.

Cần xây dựng một hệ thống cơ sở dữ liệu thông tin về đất đai bao gồm xây dựng cơ sở dữ liệu về giá đất, bản đồ giá đất; từng bước xây dựng bảng giá đất theo vùng giá trị trên cơ sở giá đất chuẩn của từng vùng giá trị; ứng dụng công nghệ thông tin hỗ trợ định giá đất trong việc xây dựng bảng giá đất và định giá đất cụ thể.

Xây dựng hệ thống thông tin dữ liệu định giá đất phải thường xuyên cập nhật sự biến động giá đất trong cả nước và theo vùng, miền, địa phương để làm cơ sở thực

tiền, làm căn cứ khoa học cho mỗi lần xây dựng lại (điều chỉnh) khung giá đất, tránh tình trạng ước lệ, phỏng chừng. Muốn vậy, cần tổ chức điều tra, khảo sát giá đất phổ biến trên thị trường. Tuy nhiên, vấn đề này gặp rất nhiều khó khăn. Đặc biệt, đối với các loại đất, khu vực không có thông tin về giá đất chuyển nhượng trên thị trường hoặc nơi có thị trường nhưng người dân thường kê khai giá chuyển nhượng thấp hơn giá thực tế để giảm tiền thuế phải nộp. Làm sao phải thu thập được những thông tin về giá mua, bán đất thực tế đối với những giao dịch mua bán đất đã thành công. Chứ không phải thu thập thông tin giá chào bán đất. Thu thập dữ liệu là bước khó khăn nhất. Vấn đề xác định thông tin minh bạch về giá thị trường của các giao dịch mua bán đất thành công là một công việc có ý nghĩa vô cùng quan trọng giúp cho việc xây dựng cơ sở dữ liệu, là căn cứ chủ yếu giúp cho việc xác định giá đất thị trường một cách đúng đắn. Đây là một công việc vô cùng khó khăn, cần có một chuyên đề cụ thể về vấn đề này. Đây là một trong những căn cứ quan trọng để xác định giá đất sát với Giá thị trường trong bối cảnh hiện nay. Việc thu thập thông tin này không hề đơn giản, vô cùng khó khăn. Cần có những chế tài khuyến khích hoặc buộc những người đã giao dịch. Việc xử lý số dữ liệu khổng lồ cũng là bài toán không đơn giản. Hầu hết dữ liệu là rác vì đơn vị tư vấn, môi giới và ngân hàng đều có những cách định giá riêng để có lợi nhất cho mình.

Xây dựng hệ thống dữ liệu giá đất và cập nhật thông tin bảng giá vì bảng giá đất hiện tại chỉ quy định chi tiết về đất đai chủ yếu về đường lớn, không quy định chi tiết về các loại đất khác và quy định có tính hình thức. Vì thế cần xây dựng hệ thống dữ liệu để tính toán giá đất dựa vào việc đăng ký đất để có thể tính toán được giá trị đất đai với từng loại đất theo đề án; thông qua các loại thông tin về các loại đất khác, cần phải xây dựng hệ thống tính giá đất. Xây dựng và cập nhật thường xuyên hệ thống cơ sở dữ liệu đầy đủ, hiệu quả, tin cậy về các giao dịch trên BĐS nói chung và thị trường quyền SDD nói riêng tại địa phương. Từng bước áp dụng công nghệ thông tin hỗ trợ việc xây dựng bảng giá đất theo vùng giá trị đất tại các đô thị lớn, đồng thời gắn với xây dựng, cập nhật, quản lý, khai thác cơ sở dữ liệu về giá đất.

Để đảm bảo tính thống nhất và liên tục của hệ thống thông tin kinh tế đất, cần thu thập dữ liệu có tính chọn lọc cả về lượng thông tin đối với mỗi bất động sản và số lượng bất động sản, đồng thời phải tiến hành các hoạt động cập nhật định kỳ; lập bản đồ chính xác là yêu cầu bắt buộc và tiên quyết nhằm bảo đảm tính chính xác trong việc định giá đất. Theo đó, công tác kiểm kê, đo đạc và thống kê đất đai phải được tiến hành đồng loạt trên cả nước với những quy chuẩn và tiêu chuẩn về yêu cầu thông tin được quy định rõ ràng, chi tiết và áp dụng đồng bộ cho

toàn hệ thống, tránh tình trạng mỗi địa phương đưa ra một hệ quy chuẩn riêng, sau đó không thể hợp nhất được với toàn hệ thống. Ngoài ra, hệ thống thông tin về người sử dụng đất cũng cần được số hóa và liên kết với thông tin về đất đai của họ. Điều này không chỉ giúp giảm thiểu tình trạng khai gian dối mà còn giúp kiểm soát tốt các đối tượng nộp thuế.

Xây dựng hệ thống dữ liệu số về kinh tế đất: Với xu hướng phát triển bùng nổ của cuộc cách mạng công nghiệp 4.0 như hiện nay, các địa phương, đặc biệt là các TP lớn cần đẩy mạnh xây dựng cơ sở dữ liệu về quản lý đất đai để đáp ứng với nhu cầu quản lý đô thị nói chung, trong đó có nhu cầu về quản lý đất đai trong quá trình phát triển đô thị. Nếu chúng ta có một hệ thống “dữ liệu số” với nền tảng quản trị thông minh, thì công tác quản lý và cung cấp dịch vụ đô thị theo hướng thông minh sẽ dễ dàng, nhanh chóng và thuận tiện hơn. Hơn nữa sẽ góp phần nâng cao năng lực quản trị của các cơ quan Nhà nước của các địa phương.

Dữ liệu thông tin về kinh tế đất trong hệ thống thông tin đất đai như thông tin về xác định giá tính thuế, thông tin về người nộp thuế, thông tin và khung giá đất, cách tính giá đất... cần phải được tích hợp trong cơ sở dữ liệu số, việc xây dựng tiêu chí về dữ liệu số sẽ đáp ứng được yêu cầu lâu dài về quản lý đô thị thông minh, cung cấp dịch vụ công để tổ chức, DN và người dân có thể tra cứu thông tin, dịch vụ xã hội qua internet, thiết bị điện thoại thông minh. Tuy nhiên, muốn vận hành hệ thống dữ liệu số về quản lý đất đai, thì các TP cần phải xây dựng được hệ thống quản trị cơ sở dữ liệu chung của đô thị. Đồng thời, phải đào tạo đội ngũ nhân sự có chuyên môn sâu về quản lý ứng dụng hệ thống cơ sở dữ liệu đa ngành.

### **5.3. Đề xuất kiến nghị sửa đổi các công cụ, chính sách pháp luật tăng cường quản lý nhà nước về kinh tế đất nhằm khai thác các nguồn thu từ đất theo cơ chế thị trường ở nước ta trong thời gian tới**

Trên cơ sở kết quả nghiên cứu thực trạng, vận dụng các nguyên lý khoa học và kinh nghiệm của các nước trên thế giới, đề tài đề xuất một số kiến nghị sửa đổi các công cụ, chính sách pháp luật tăng cường quản lý nhà nước về kinh tế đất nhằm khai thác các nguồn thu từ đất theo cơ chế thị trường tại Việt Nam trong thời gian tới.

#### **5.3.1. Kiến nghị sửa đổi về công cụ giá đất theo cơ chế thị trường**

*Bỏ quy định về khung giá đất; xây dựng bảng giá đất và xác định giá đất cụ thể theo giá trị thị trường của đất đai; đăng ký bắt buộc các giao dịch và giá đất theo giá trị thị trường; thực hiện quyền ưu tiên mua của Nhà nước và thu hồi đất nếu vi phạm không đăng ký khi thực hiện giao dịch đất đai.*

### *5.3.1.1. Phân biệt và làm rõ khái niệm Giá cả thị trường và Giá trị thị trường*

Đất đai có đặc điểm mang tính cá biệt: mỗi thửa đất có một vị trí và đặc điểm mang tính duy nhất, riêng biệt không thể so sánh tương đương với thửa đất khác như các hàng hóa thông thường. Do đó, giá cả đất đai trên thị trường cũng mang có tính cá biệt rất cao và phụ thuộc vào yếu tố chủ quan như tâm lý của người giao dịch, không có được mức giá chung phổ biến chung cho tất cả các thửa đất như mức giá chung cho các loại hàng hoá thông thường. Bởi vậy, Điều 112 của Luật Đất đai quy định: việc định giá đất phải phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường là bất khả thi mà chỉ có thể phù hợp với giá trị thị trường của loại đất đó.

Cơ quan định giá không thể định giá được giá cả thị trường mà chỉ có thể định giá được giá trị thị trường là mức giá không phụ thuộc vào yếu tố cá nhân của người tham gia giao dịch. Giá cả thị trường chỉ có được khi xuất hiện quan hệ mua bán, giao dịch đất đai trên thị trường; còn giá trị thị trường của đất đai thì có thể định giá được kể cả khi đất đai đó không có quan hệ giao dịch trên thị trường. Vì vậy, quản lý Nhà nước phải căn cứ vào giá trị thị trường của đất đai là phạm trù mang tính phổ biến chứ không thể dựa vào giá cả thị trường là phạm trù mang tính cá biệt.

**- Bổ sung vào Điều 3: Giải thích từ ngữ**, các khái niệm sau đây:

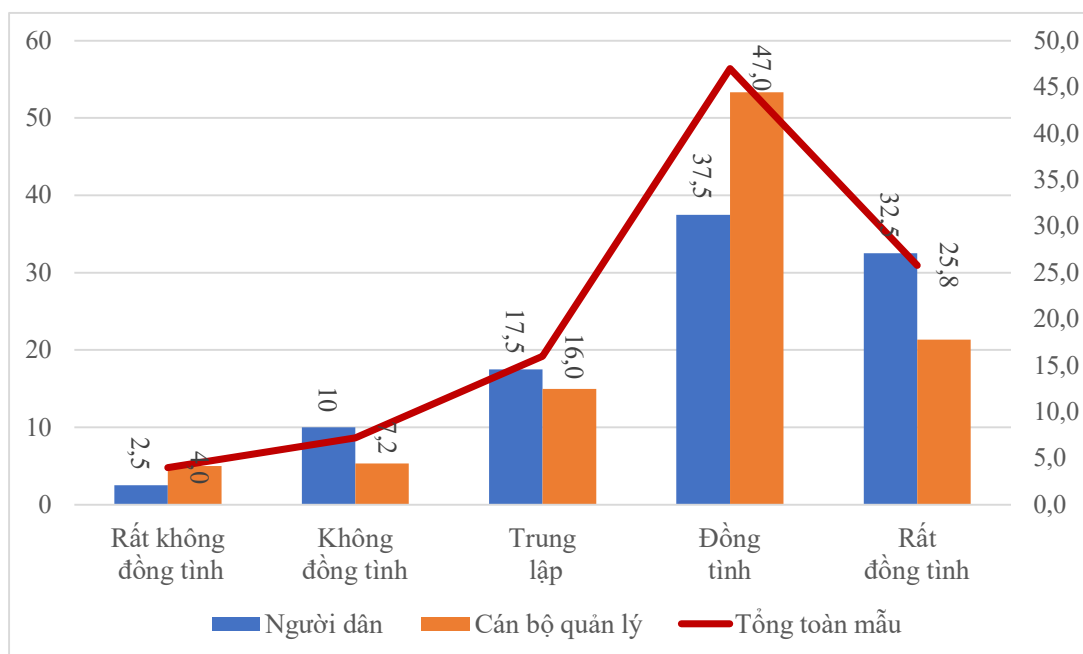
(1) *Giá cả thị trường của đất đai là giá mua bán, trao đổi giữa người mua và người bán thoả thuận với nhau khi mua bán, trao đổi quyền sử dụng từng thửa đất trên thị trường.*

(2) *Giá trị thị trường của đất đai là mức giá được xác định dựa trên các yếu tố cấu thành giá trị đất đai (như khả năng sinh lợi, vị trí, kích thước, mục đích sử dụng đất, quan hệ cung cầu về loại đất đó trên thị trường).*

**- Sửa Điểm c) Điều 112 về Nguyên tắc định giá đất:** *Giá đất được xác định phải phản ánh đúng giá trị thị trường của đất đai.*

Kết quả đánh giá về phương án sửa đổi của người dân và cán bộ quản lý về nguyên tắc định giá đất cho thấy: Có 72,8% tổng người trả lời thể hiện đánh giá đồng tình và rất đồng tình với phương án sửa đổi; tỷ lệ người dân và cán bộ đồng ý phương án đạt 70%.

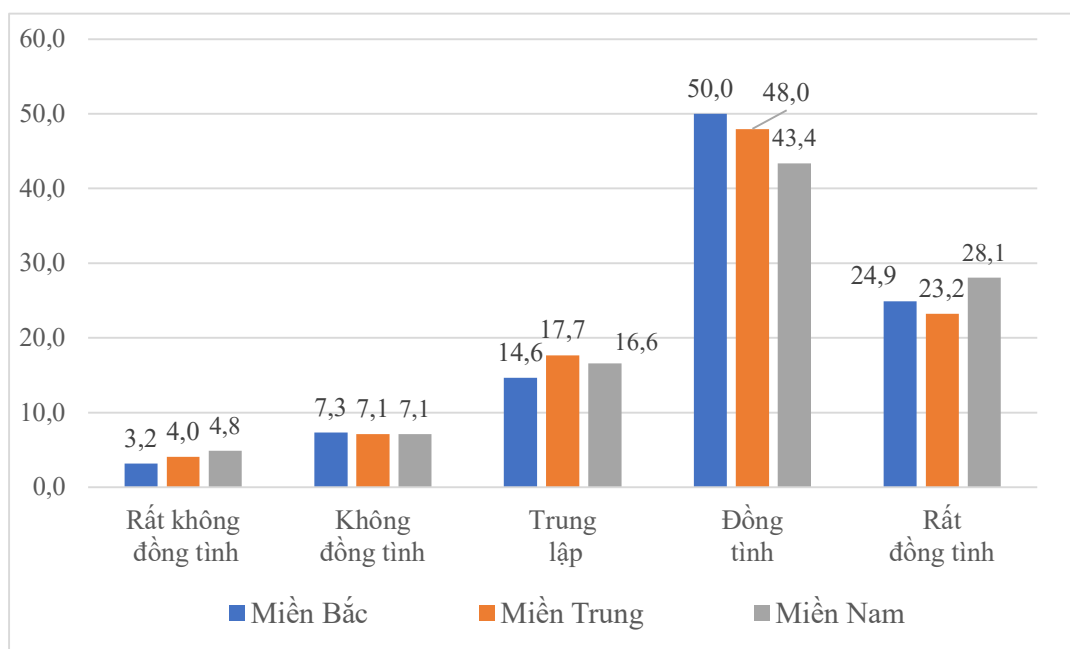
**Hình 5.1. Ý kiến đánh giá về sửa đổi nguyên tắc định giá đất theo đối tượng**



*Nguồn: Tính toán từ kết quả khảo sát.*

Kết quả phân tích theo địa bàn người tham gia phỏng vấn cho thấy có sự thống nhất và khá đồng đều trong đánh giá về phương án sửa đổi người tác định giá đất giữa 03 miền Bắc, Trung và Nam, với tỷ lệ ủng hộ đồng tình và rất đồng tình trên 70%.

**Hình 5.2. Ý kiến đánh giá về sửa đổi nguyên tắc định giá đất theo khu vực**



*Nguồn: Tính toán từ kết quả khảo sát.*

Việc bổ sung khái niệm trên để phân biệt giữa giá cả mua bán trên thị trường, phạm trù mang tính quan hệ cá nhân giữa người mua và người bán, còn giá trị thị trường là yếu tố mang tính phổ biến và có thể xác định được làm căn cứ xây dựng các chính sách quản lý.

Việc sửa đổi nguyên tắc định giá đất: *Giá đất được xác định phải phản ánh đúng giá trị thị trường của đất đai* vì không thể định giá đất phù hợp với giá cả thị trường mà chỉ định giá được giá trị thị trường; khái niệm "phù hợp" là không rõ ràng, không biết sai lệch bao nhiêu là phù hợp, phải quy định là phản ánh đúng giá trị thị trường.

#### *5.3.1.2. Bổ quy định khung giá, xây dựng bảng giá và giá đất cụ thể phản ánh đúng giá trị thị trường của đất đai"*

Điều 113 quy định Chính phủ ban hành khung giá đất định kỳ 05 năm 01 lần; bảng giá đất của các địa phương bị khống chế bởi khung giá đất của Chính phủ. Trong khi giá đất là phạm trù mang tính cá biệt và thay đổi thường xuyên rất khác nhau theo từng vị trí của từng vùng, từng thửa, sự thay đổi của điều kiện phát triển và cung cầu trên thị trường. Do việc phải tuân thủ Khung giá đất nên bảng giá đất của các địa phương luôn luôn lạc hậu và thấp hơn nhiều so với giá trị thị trường của đất đai.

Việc sử dụng giá đất thấp trong bảng giá để tính thuế, phí, lệ phí và nghĩa vụ tài chính khác của người sử dụng đất làm thất thoát phần lớn nguồn thu bền vững từ đất đai. Đồng thời đây cũng là cơ sở để nảy sinh tham nhũng khi thực hiện giao đất, tính tiền đất khi cổ phần hoá DNNN, khi chuyển giao đất do di dời trụ sở cơ quan, doanh nghiệp nhà nước cho tư nhân sử dụng.

Điều 114 quy định giá đất cụ thể được định giá dựa vào các thông tin thị trường dùng để tính tiền bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất. Quy định như vậy là không cân bằng giữa quyền lợi và nghĩa vụ tài chính của người sử dụng đất: khi thực hiện nghĩa vụ thì căn cứ vào bảng giá đất để có giá thấp; khi nhận bồi thường thì áp dụng giá cao theo giá thị trường. Mặc dù khi bồi thường được áp dụng mức giá phù hợp với giá thị trường nhưng vẫn không được người dân thoả mãn vì giá thực tế trên thị trường biến động thường xuyên nên không có căn cứ đánh giá như thế nào là phù hợp.



**- Bổ Điều 113: bổ quy định về khung giá đất.**

**- Sửa Điều 114: Bảng giá đất và giá đất cụ thể, như sau:**

1- Giá đất cụ thể được xác định cho từng thửa đất dùng để:

(i) Tính tiền sử dụng đất khi Nhà nước giao đất, cho thuê đất;

(ii) Tính các loại thuế về đất đai;

(iii) Tính phí và lệ phí trong quản lý sử dụng đất đai;

(iv) Tính tiền xử phạt hành chính trong lĩnh vực đất đai;

(v) Tính tiền cổ phần hoá doanh nghiệp nhà nước;

(vi) Tính tiền bồi thường cho Nhà nước khi gây thiệt hại trong quản lý sử dụng đất đai; tiền bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất

(vii) Tính tiền trong các quan hệ tài chính khác về đất đai giữa Nhà nước và người sử dụng đất, do Chính phủ quy định.

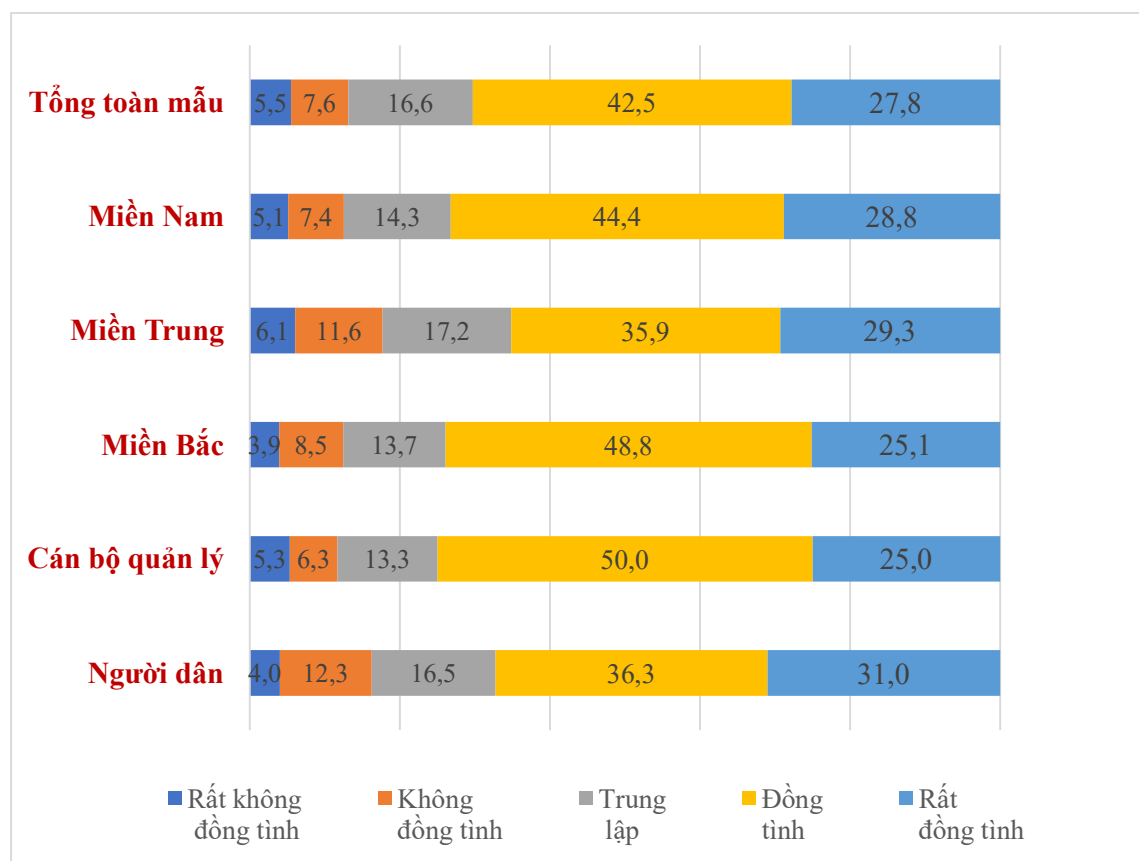
2- Bảng giá đất do Ủy ban nhân dân các tỉnh công bố hàng năm trên cơ sở giá đất do cơ quan chuyên môn về định giá đất cung cấp. Giá đất xác định trong Bảng giá đất phải phản ánh đúng giá trị thị trường của từng loại đất ở cùng vị trí và điều kiện tương đồng. Bảng giá đất làm cơ sở để xác định mức tối thiểu của giá đất cụ thể của từng thửa đất. Trường hợp những thửa đất chưa xác định được giá cụ thể thì sử dụng giá đất trong bảng giá của cùng loại đất cùng vị trí và điều kiện tương đồng làm giá cụ thể.

Việc sử dụng thống nhất một giá đất để thực hiện tất cả các quan hệ tài chính về đất đai giữa Nhà nước và người sử dụng đất sẽ đảm bảo bình đẳng giữa quyền và nghĩa vụ trong các quan hệ sử dụng đất. Do giá đất cụ thể được xác định theo giá trị thị trường của đất đai nên sẽ khắc phục được tình trạng thất thoát các nguồn thu từ đất và khắc phục được tình trạng người dân khiếu kiện về giá đất;

Bảng giá đất phải công bố hàng năm mới đảm bảo cập nhật kịp thời các biến động về giá trị thị trường của đất đai. Việc cập nhật và công bố hàng năm là hoàn toàn có thể thực hiện được vì cơ quan chuyên trách về định giá thường xuyên cập nhật giá cả giao dịch của thị trường để xác định được bảng giá đất đai hàng năm.

Kết quả đánh giá về phương án sửa đổi của người dân và cán bộ quản lý về đề xuất xây dựng bảng giá và giá đất cụ thể phản ánh đúng giá trị thị trường của đất đai: Có 70,3% tổng số người tham gia trả lời thể hiện quan điểm ủng hộ (đồng tình và rất đồng tình) với phương án sửa đổi, bổ sung; Tỷ lệ người dân và cán bộ đồng ý với phương án đề xuất sửa đổi là lần lượt là 67,3% và 75%; Các ý kiến đánh giá của người sử dụng đất và cán bộ quản lý đất đai ở các địa phương tại 03 miền Bắc, Trung và Nam ủng hộ với phương án sửa đổi, bổ sung theo như đề xuất mà nhóm nghiên cứu đưa ra lần lượt là 73,9%; 65,2 và 73,2% (với các lựa chọn đồng tình và rất đồng tình).

**Hình 5.3. Ý kiến đánh giá về đề xuất “Xây dựng bảng giá và giá đất cụ thể phản ánh đúng giá trị thị trường của đất đai”**

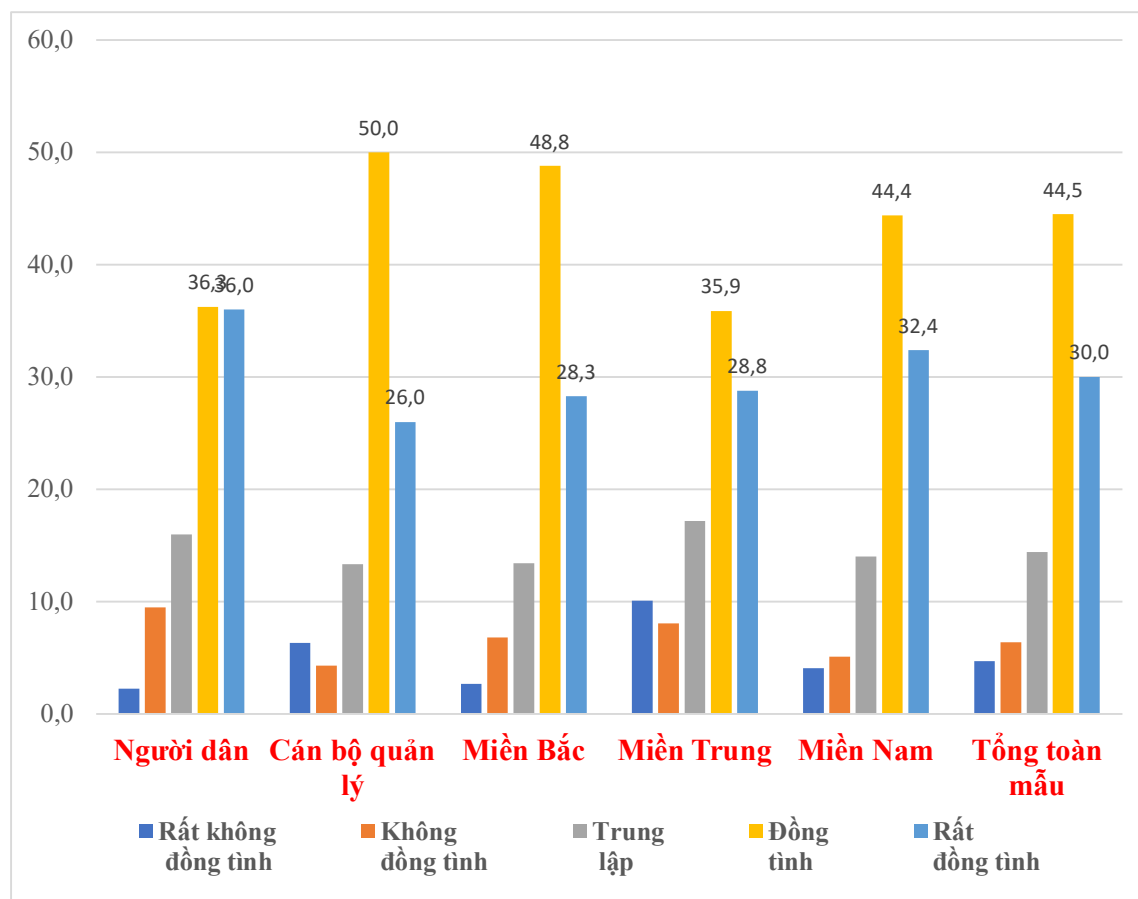


*Nguồn: Tính toán từ kết quả khảo sát.*

Trong khi đó, kết quả đánh giá về phương án bỏ khung giá đất của người dân và cán bộ quản lý đất đai cho thấy: Có 72,3% người sử dụng đất và 76% cán bộ quản lý tham gia trả lời thể hiện quan điểm ủng hộ (đồng tình và rất đồng tình) với phương án; Tỷ lệ tổng số người đồng ý với phương án bỏ khung giá đất trong toàn mẫu khảo

sát là 74,5%; Các ý kiến đánh giá của người sử dụng đất và cán bộ quản lý đất đai tại các địa phương ở 03 miền Bắc, Trung và Nam ủng hộ với phương án bỏ khung giá đất theo như đề xuất của nhóm nghiên cứu đưa ra nằm trong khoảng 72% đến 76% (với các lựa chọn đồng tình và rất đồng tình).

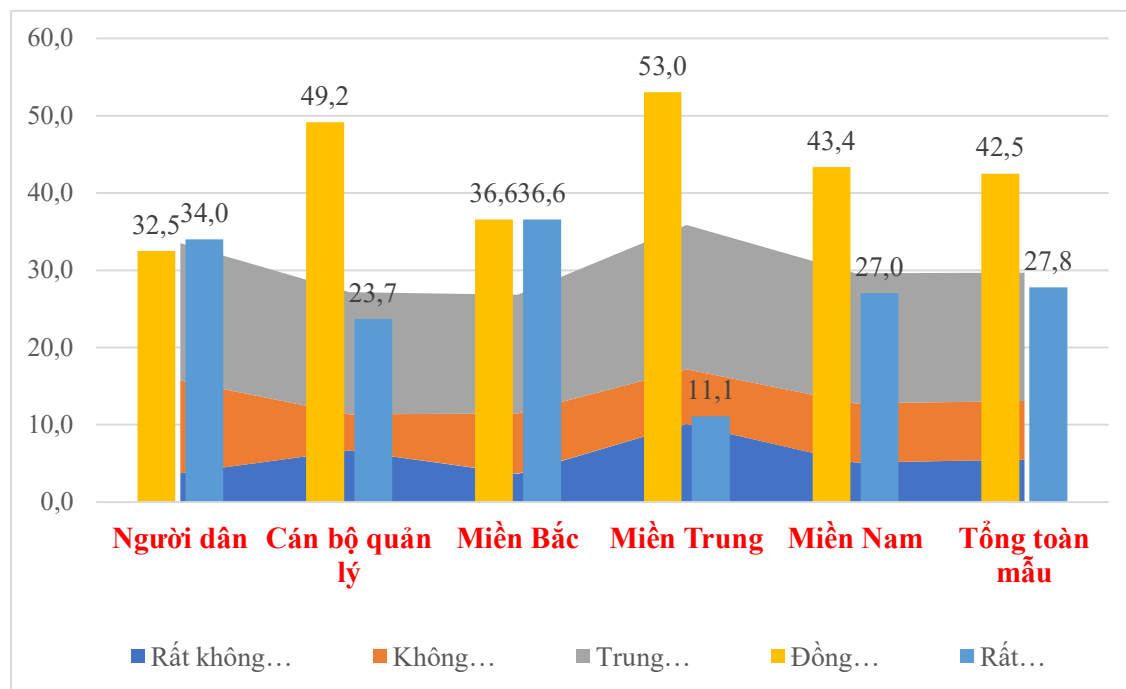
**Hình 5.4. Ý kiến đánh giá về “Bỏ quy định về khung giá đất”**



*Nguồn: Tính toán từ kết quả khảo sát.*

Thêm vào đó, kết quả đánh giá về phương án sửa đổi của người dân và cán bộ quản lý về đề xuất Bảng giá đất do UBND các tỉnh công bố hàng năm trên cơ sở giá đất do cơ quan chuyên môn về định giá đất cung cấp: Có 70,3% tổng số người tham gia trả lời thể hiện quan điểm ủng hộ (đồng tình và rất đồng tình) với phương án sửa đổi, bổ sung; Tỷ lệ người dân và cán bộ đồng ý với phương án sửa đổi là lần lượt là 66,5% và 72,9%; Các ý kiến đánh giá của người sử dụng đất và cán bộ quản lý đất đai ở các địa phương tại 03 miền Bắc, Trung và Nam ủng hộ với phương án sửa đổi, bổ sung theo như đề xuất mà nhóm nghiên cứu đưa ra lần lượt là 73,2%; 64,1 và 70,4% (với các lựa chọn đồng tình và rất đồng tình).

**Hình 5.5. Ý kiến đánh giá về đề xuất Bảng giá đất do UBND các tỉnh công bố hàng năm trên cơ sở giá đất do cơ quan chuyên môn về định giá đất cung cấp**



Nguồn: Tính toán từ kết quả khảo sát.

### 5.3.1.3. Quy định chế tài bắt buộc việc đăng ký giá và quản lý giá đất cụ thể

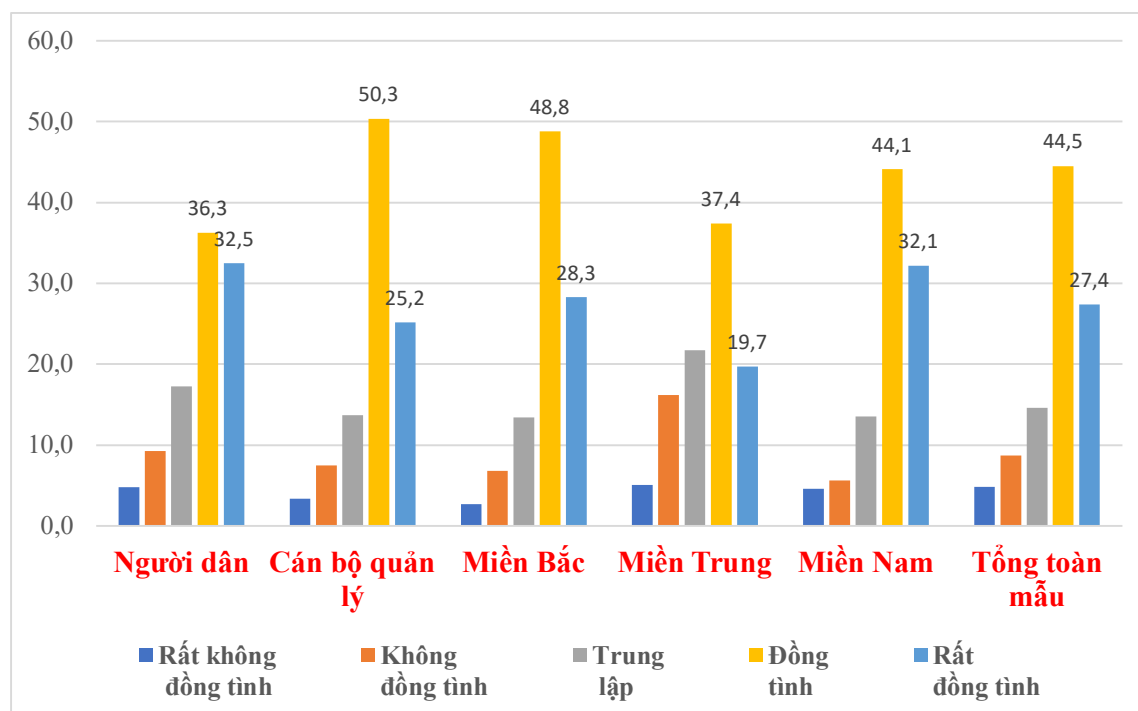
Quản lý kinh tế đất phải nắm được thông tin về các quan hệ kinh tế của từng thửa đất, trong đó trọng tâm là giá cả và giao dịch, trao đổi thị trường đất đai. Do vậy, đăng ký các quan hệ kinh tế về đất đai như đăng ký giá, đăng ký giao dịch phải là những thông tin đăng ký bắt buộc và được cập nhật thường xuyên, kịp thời. Để tránh tình trạng kê khai đăng ký không trung thực, cần áp dụng một số biện pháp mạnh như quyền ưu tiên mua của Nhà nước đối với giao dịch đất đai và thu hồi đất khi cố tình vi phạm pháp Luật Đất đai.

**Bổ sung 01 điều vào Mục 1 chương II về Quyền ưu tiên mua của Nhà nước đối với đất đai chuyển nhượng:** Khi người sử dụng đất đăng ký chuyển nhượng quyền sử dụng đất, Nhà nước được quyền ưu tiên nhận chuyển nhượng đối với thửa đất đó với mức giá do người chuyển nhượng quyền sử dụng đất đăng ký.

Việc quy định này sẽ có 2 ý nghĩa: (i) Ngăn chặn tình trạng người sử dụng đất cố tình kê khai giá chuyển nhượng đất thấp để trốn thuế; (ii) Trong trường hợp Nhà nước cần tạo các quỹ đất để phát triển các hoạt động cộng đồng mà không thuộc đối tượng phải thu hồi đất.

Kết quả đánh giá về phương án sửa đổi của người dân và cán bộ quản lý về đề xuất Bổ sung 01 điều vào Mục 1 chương II về Quyền ưu tiên mua của Nhà nước đối với đất đai chuyển nhượng, cho thấy: Có 72,9% tổng số người tham gia trả lời thể hiện quan điểm ủng hộ (đồng tình và rất đồng tình) với phương án sửa đổi, bổ sung; Tỷ lệ người dân và cán bộ đồng ý với phương án đề xuất sửa đổi là lần lượt là 68,8% và 75,5%; Các ý kiến đánh giá của người sử dụng đất và cán bộ quản lý đất đai ở các địa phương tại 03 miền Bắc, Trung và Nam ủng hộ với phương án sửa đổi, bổ sung theo như đề xuất mà nhóm nghiên cứu đưa ra lần lượt là 77,1%; 57,1 và 76,2% (với các lựa chọn đồng tình và rất đồng tình).

**Hình 5.6. Ý kiến đánh giá về đề xuất “Quyền ưu tiên mua của Nhà nước đối với đất đai chuyển nhượng”**



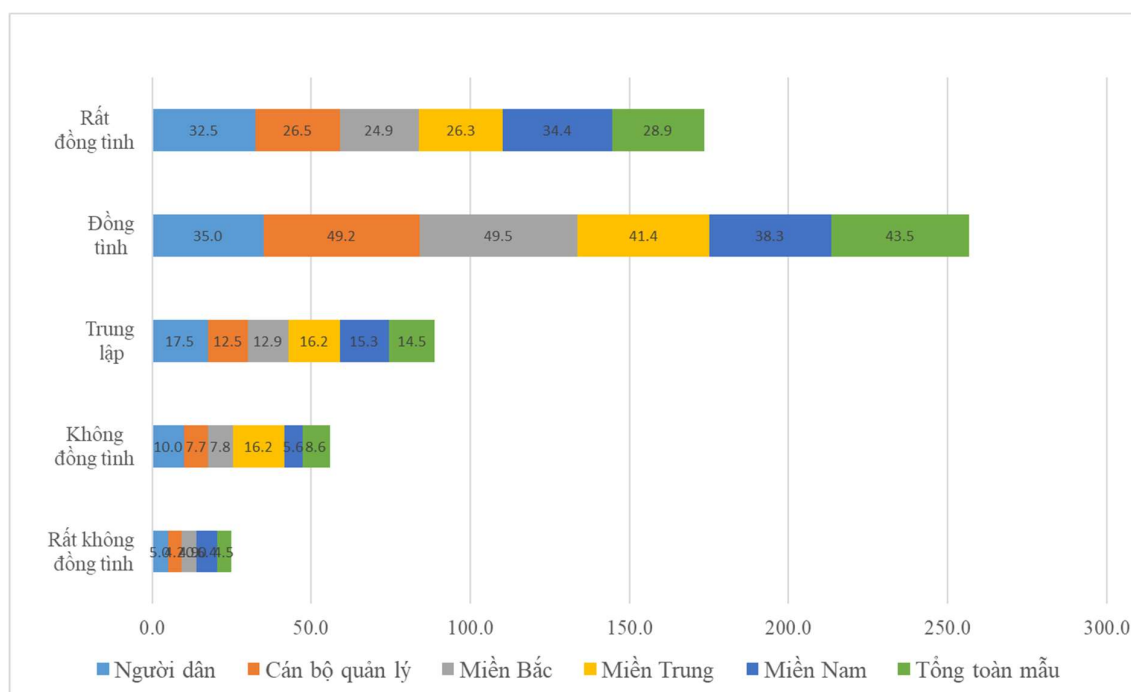
*Nguồn: Tính toán từ kết quả khảo sát.*

**Bổ sung thêm một Điểm vào Khoản 4 Điều 95 về đăng ký biến động như sau: Đăng ký giá đất sau khi chuyển nhượng hoặc có sự thay đổi về giá đất cùng loại trong bảng giá đất, hoặc khi thực hiện các quan hệ tài chính về đất đai.**

Việc quy định này nhằm cập thường xuyên giá của từng thửa đất khi thực hiện mua bán giao dịch hoặc khi giá của những thửa đất cùng loại, cùng vị trí trong bảng giá đất do UBND tỉnh ban hành có sự thay đổi so với giá đã đăng ký của mỗi thửa đất.

Kết quả đánh giá về phương án sửa đổi của người dân và cán bộ quản lý về đề xuất bổ sung thêm một Điểm vào Khoản 4 Điều 95 về đăng ký biến động, cho thấy: Có 72,4% tổng số người tham gia trả lời thể hiện quan điểm ủng hộ (đồng tình và rất đồng tình) với phương án sửa đổi, bổ sung; Tỷ lệ người dân và cán bộ đồng ý với phương án đề xuất sửa đổi là lần lượt là 67,5% và 75,7%; Các ý kiến đánh giá của người sử dụng đất và cán bộ quản lý đất đai ở các địa phương tại 03 miền Bắc, Trung và Nam ủng hộ với phương án sửa đổi, bổ sung theo như đề xuất mà nhóm nghiên cứu đưa ra lần lượt là 74,4%; 67,7 và 72,7% (với các lựa chọn đồng tình và rất đồng tình).

**Hình 5.7. Ý kiến đánh giá về đề xuất “Bổ sung thêm một Điểm vào Khoản 4 Điều 95 về đăng ký biến động”**



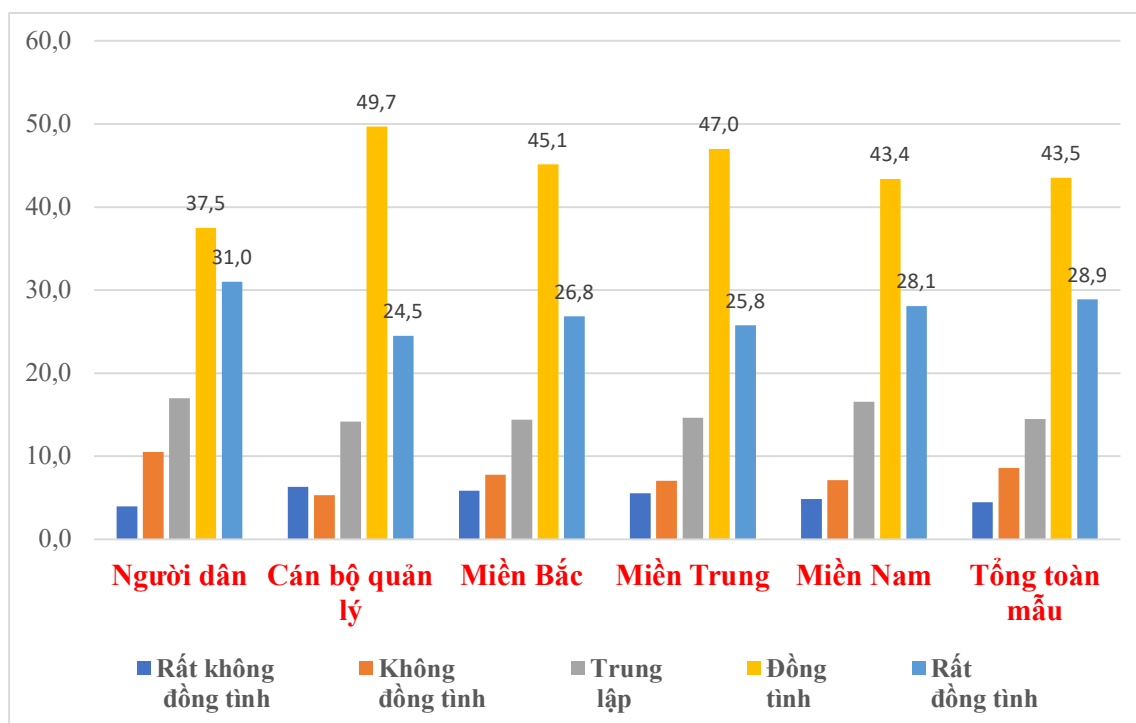
*Nguồn: Tính toán từ kết quả khảo sát.*

***Bổ sung thêm một Điểm vào Khoản 1 Điều 64 về thu hồi đất do vi phạm pháp luật về đất đai: Chuyển quyền sử dụng đất mà không đăng ký với cơ quan nhà nước có thẩm quyền sẽ bị thu hồi đất đã giao dịch chuyển nhượng.***

Việc quy định này nhằm chấm dứt tình trạng giao dịch ngầm không đăng ký để trốn các nghĩa vụ tài chính; hạn chế đầu cơ, mua đi bán lại trao tay để kiếm lời làm méo mó thị trường đất đai. Việc đăng ký đầy đủ thông tin giao dịch, chuyển quyền sử dụng đất mới giúp Nhà nước có được đầy đủ thông tin để có quyết sách kịp thời đối thị trường đất đai, bất động sản.

Kết quả đánh giá về phương án sửa đổi của người dân và cán bộ quản lý về đề xuất bổ sung thêm một Điểm vào Khoản 1 Điều 64 về thu hồi đất do vi phạm pháp luật về đất đai, cho thấy: Có 72,4% tổng số người tham gia trả lời thể hiện quan điểm ủng hộ (đồng tình và rất đồng tình) với phương án sửa đổi, bổ sung; Tỷ lệ người dân và cán bộ đồng ý với phương án đề xuất sửa đổi là lần lượt là 68,5% và 74,4%; Các ý kiến đánh giá của người sử dụng đất và cán bộ quản lý đất đai ở các địa phương tại 03 miền Bắc, Trung và Nam ủng hộ với phương án sửa đổi, bổ sung theo như đề xuất mà nhóm nghiên cứu đưa ra lần lượt là 71,9%; 73,8% và 71,5% (với các lựa chọn đồng tình và rất đồng tình).

**Hình 5.8. Ý kiến đánh giá về đề xuất “Bổ sung thêm một Điểm vào Khoản 1 Điều 64 về thu hồi đất do vi phạm pháp luật về đất đai”**



*Nguồn: Tính toán từ kết quả khảo sát.*

### **5.3.2. Sửa đổi quy định về định giá đất cụ thể và cơ quan định giá**

Bỏ quy định UBND cấp tỉnh quyết định giá đất cụ thể; bỏ Hội đồng thẩm định giá đất; Giao trách nhiệm định giá đất cho một cơ quan chuyên trách chịu trách nhiệm định giá và quản lý thông tin giá đất đai trên phạm vi toàn quốc; Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định chính sách giảm giá tính nghĩa vụ tài chính của người sử dụng đất để đảm bảo chính sách xã hội và khuyến khích các hoạt động sử dụng đất được ưu tiên tại địa phương.

*5.3.2.1. Giao trách nhiệm định giá cho một tổ chức độc lập, bỏ nhiệm vụ định giá của UBND tỉnh, bỏ Hội đồng thẩm định giá*

Điều 114 Luật Đất đai hiện hành quy định cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh có trách nhiệm xác định giá đất (có thể thuê tổ chức tư vấn xác định giá đất) trình Hội đồng thẩm định giá đất xem xét trước khi trình UBND cấp tỉnh quyết định giá đất cụ thể. Việc thực hiện trên thực tế theo quy định này bộc lộ những hạn chế sau đây:

- Định giá đất là một nghiệp vụ phức tạp, khó khăn đòi hỏi cần có các chuyên gia với các nghiệp vụ chuyên sâu. Phần lớn các thành viên tham gia Hội đồng là những người đại diện cho các cơ quan ban ngành có liên quan, không phải là người có chuyên môn nghiệp vụ và am hiểu sâu về định giá đất nên không thể có ý kiến xác đáng đủ để thực hiện đúng chức năng thẩm định.

- Vì đã thông qua Hội đồng thẩm định giá đất xem xét cho ý kiến trước khi UBND tỉnh quyết định nên khi giá đất xác định không đúng cũng không quy trách nhiệm được cho cá nhân cụ thể vì Hội đồng đã thông qua. Hơn nữa, chủ tịch Hội đồng cũng chính là Chủ tịch UBND tỉnh, Hội đồng lại đóng vai trò thẩm định cho UBND tỉnh, nên cơ chế Hội đồng rất dễ bị lợi dụng để hợp pháp hoá cho các ý chí cá nhân, là nguyên nhân nảy sinh sinh tiêu cực, tham nhũng trong lĩnh vực đất đai.

- Tổ chức tư vấn xác định giá đất là các tổ chức tư nhân, có thể ra đời và giải thể bất cứ lúc nào; ý kiến của tổ chức tư vấn cũng chỉ là một trong số các ý kiến của Hội đồng chứ không phải là ý kiến quyết định, nên quyền quyết định và trách nhiệm của tổ chức tư vấn cũng chỉ giới hạn một phần rất nhỏ đối với sự sai lệch của giá đất cụ thể.

Để khắc phục những bất cập trên, nên chuyển nhiệm vụ chuyên môn về định giá và thông tin giá đất trong lý nhà nước về đất đai hiện nay cho một đơn vị sự nghiệp chuyên trách về định giá và cung cấp thông tin giá đất trên phạm vi toàn quốc.

Cơ quan định giá đất có trách nhiệm xây dựng bảng giá đất cho các địa phương, định giá đất cụ thể cho từng thửa đất, cập nhật thông tin thường xuyên định hướng thị trường phục vụ cho các cơ quan quản lý nhà nước thực hiện các chính sách kinh tế đất đai. Cơ quan định giá đất phải chịu toàn bộ trách nhiệm về tính chính xác, phù hợp về giá đất trong việc thực hiện các chính sách bồi thường cho người có đất bị thu hồi nếu người dân khiếu nại hoặc chịu trách nhiệm nếu để thất thoát khi xác định giá thu tiền sử dụng đất của nhà nước.



**- Bổ Khoản 1 và Khoản 3 Điều 114 quy định về nhiệm vụ định giá đất của UBND tỉnh và Hội đồng thẩm định giá đất**

**- Bổ sung một điều vào trước điều 115** hình thành Tổ chức định giá đất độc lập có trách nhiệm xây dựng bảng giá đất cho các địa phương, định giá đất cụ thể cho từng thửa đất phục vụ cho các cơ quan quản lý nhà nước thực hiện các quan hệ tài chính về đất đai. Cơ quan định giá đất phải chịu toàn bộ trách nhiệm về tính chính xác, phù hợp về giá đất trong việc thực hiện các chính sách bồi thường cho người có đất bị thu hồi nếu người dân khiếu nại hoặc chịu trách nhiệm nếu để thất thoát khi xác định giá thu tiền sử dụng đất của nhà nước.

### **Có 2 phương án tổ chức cơ quan định giá quốc gia**

**Phương án I:** Chuyển bộ phận chuyên môn về định giá và thông tin giá đất trong bộ máy quản lý nhà nước về đất đai hiện nay thành đơn vị sự nghiệp chuyên trách về định giá và cung cấp thông tin giá đất trên phạm vi toàn quốc, nhưng vẫn hoạt động trực thuộc ngành quản lý đất đai.

**Phương án II:** Thành lập một tổ chức định giá và thông tin giá đất quốc gia hoàn toàn độc lập.

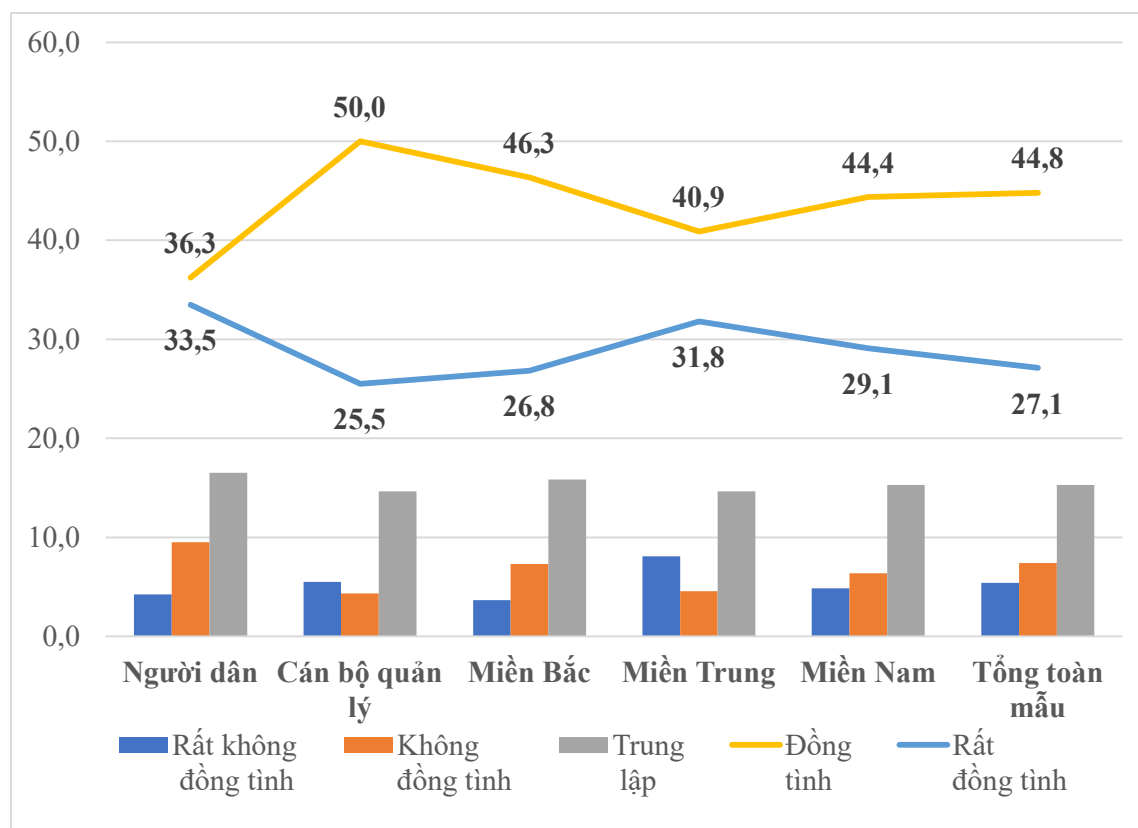
**Ưu điểm/hạn chế của PA I:** Ưu điểm của phương án này là không phát sinh thêm tổ chức mới mà chỉ là tổ chức lại bộ máy quản lý Nhà nước về đất đai hiện có; tổ chức này có thể đi vào hoạt động ngay vì có thể kế thừa và sử dụng được sự phối hợp với các bộ phận khác trong bộ máy quản lý Nhà nước về đất đai để thực hiện các chức năng nhiệm vụ được giao. Hạn chế của phương án này là Tổ chức định giá không hoàn toàn độc lập so với cơ quản lý Nhà nước về đất đai.

**Ưu điểm/hạn chế của PA II:** Ưu điểm của phương án này là chức năng định giá hoàn toàn độc lập so với chức năng quản lý Nhà nước về đất đai thì sẽ khách quan và tránh được các nguy cơ tham nhũng, lợi dụng qua các các chính sách giá. Hạn chế của phương án này là phát sinh thêm tổ chức mới, tăng thêm bộ máy biên chế và chi phí; tổ chức này cần có thời gian chuẩn bị và cần phải có một cơ chế thật tốt mới có thể kế thừa và sử dụng được sự các thông tin trong công tác quản lý Nhà nước về đất đai để phục vụ cho việc thực hiện các chức năng nhiệm vụ được giao.

Vì đã có cơ quan định giá độc lập chịu hoàn toàn trách nhiệm về xác định giá đất nên không cần Hội đồng thẩm định giá và UBND tỉnh không phải thực hiện trách nhiệm định giá đất mà sử dụng trực tiếp thông tin giá đất trong bảng giá và cơ sở dữ liệu đất đai do cơ quan định giá cung cấp để thực hiện các quyết định quản lý.

Kết quả đánh giá về phương án sửa đổi của người dân và cán bộ quản lý về đề xuất “Bỏ Khoản 1 và Khoản 3 Điều 114 quy định về nhiệm vụ định giá đất của UBND tỉnh và Hội đồng thẩm định giá đất”, cho thấy: Có 71,9% tổng số người tham gia trả lời thể hiện quan điểm ủng hộ (đồng tình và rất đồng tình) với phương án này; Tỷ lệ người dân và cán bộ đồng ý với phương án đề xuất là lần lượt là 69,8% và 75,5%; Các ý kiến đánh giá của người sử dụng đất và cán bộ quản lý đất đai ở các địa phương tại 03 miền Bắc, Trung và Nam ủng hộ với phương án sửa đổi, bổ sung theo như đề xuất mà nhóm nghiên cứu đưa ra lần lượt là 73,1%; 72,7% và 73,5% (với các lựa chọn đồng tình và rất đồng tình).

**Hình 5.9. Ý kiến đánh giá về đề xuất “Bỏ Khoản 1 và Khoản 3 Điều 114 quy định về nhiệm vụ định giá đất của UBND tỉnh và Hội đồng thẩm định giá đất”**

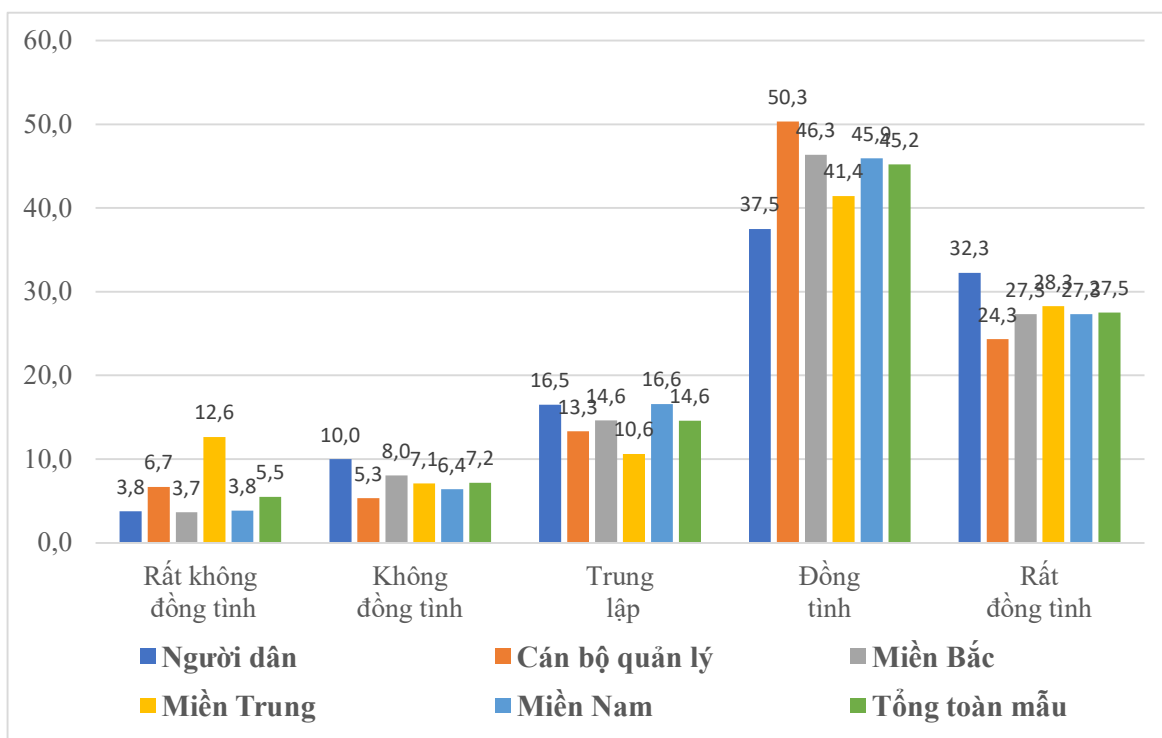


*Nguồn: Tính toán từ kết quả khảo sát.*

Trong khi đó, kết quả đánh giá về phương án sửa đổi của người dân và cán bộ quản lý về đề xuất “Bổ sung một điều vào trước điều 115 hình thành Tổ chức định giá đất độc lập có trách nhiệm xây dựng bảng giá đất cho các địa phương, định giá đất cụ thể”, cho thấy: Có 72,7% tổng số người tham gia trả lời thể hiện quan điểm ủng hộ (đồng tình và rất đồng tình) với phương án này; Tỷ lệ người dân và cán bộ

đồng ý với phương án đề xuất là lần lượt là 69,8% và 74,6%; Các ý kiến đánh giá của người sử dụng đất và cán bộ quản lý đất đai ở các địa phương tại 03 miền Bắc, Trung và Nam ủng hộ với phương án sửa đổi, bổ sung theo như đề xuất mà nhóm nghiên cứu đưa ra lần lượt là 73,6%; 69,7% và 73,2% (với các lựa chọn đồng tình và rất đồng tình).

**Hình 5.10. Ý kiến đánh giá về đề xuất “Bổ sung một điều vào trước điều 115 hình thành Tổ chức định giá đất độc lập có trách nhiệm xây dựng bảng giá đất cho các địa phương, định giá đất cụ thể”**



*Nguồn: Tính toán từ kết quả khảo sát.*

### 5.3.2.2. HĐND cấp tỉnh xác định tỷ lệ giảm giá khi thực hiện các nghĩa vụ tài chính về đất đai áp dụng cho các đối tượng ưu tiên

Giá đất cụ thể đăng ký trong thông tin từng thửa đất và bảng giá đất đã được xác định phù hợp với giá trị thị trường của đất đai nên cao ngang bằng với mức giá mua bán chuyển nhượng của người dân trên thị trường. Để giảm áp lực về mức thuế hoặc tiền sử dụng đất phải nộp đối với người sử dụng đất có điều kiện hoàn cảnh khó khăn hoặc các nhà đầu tư thuộc các lĩnh vực cần khuyến khích ưu tiên đầu tư thì cần có chính sách giảm mức nghĩa vụ tài chính đối với người sử dụng đất thuộc đối tượng được ưu tiên.

Tỷ lệ giảm giá khi tính thuế được xác định lũy thoái theo quy mô sử dụng đất bình quân của mỗi người (người sử dụng đất trong hạn mức tối thiểu được áp dụng tỷ lệ giảm giá nhiều nhất giá tính nghĩa vụ tài chính càng thấp nhất, diện tích sử dụng vượt hạn mức càng nhiều thì tỷ lệ giảm giá càng thấp, giá tính các nghĩa vụ tài chính càng cao). Việc xác định tỷ lệ này một cách hợp lý khi tính các nghĩa vụ tài chính đối với người sử dụng đất sẽ đảm bảo đời sống sinh hoạt của người lao động có mức sống thấp không bị ảnh hưởng do giá đất cụ thể được xác định ngang bằng giá trên thị trường, đồng thời sẽ có tác dụng tích cực điều tiết hành vi của những người sử dụng đất nhiều hơn mức trung bình, nhất là sẽ hạn chế được hành vi đầu cơ đất, góp phần bình ổn thị trường đất đai. Khi giá đất được xác định ngang bằng giá cả giao dịch trên thị trường sẽ có tác dụng làm giảm cầu đầu cơ đất đai làm tổng cầu đất đai giảm sẽ kỳ vọng giảm giá đất trên thị trường, chứ không làm tăng giá về tâm lý như nhiều người lo ngại.

Tỷ lệ giảm giá khi thu tiền sử dụng đất cũng được xác định tùy theo đối tượng các nhà đầu tư được ưu tiên trong sử dụng đất như xây dựng nhà ở xã hội, các lĩnh vực đầu tư được ưu tiên và thời hạn ưu tiên cho giai đoạn đầu tư xây dựng cơ bản. Với chính sách này, dù giá đất cụ thể hay bảng giá đất công bố cao tương đương giá giao dịch trên thị trường thì những nhà đầu tư cần ưu tiên mời gọi vẫn được hưởng chính sách giá đất thấp để không bị cản trở đầu tư. Đồng thời còn hạn chế chế được những hành vi đầu tư không khuyến khích hoặc mượn bóng dự án đầu tư để gom đất, găm đất với mức giá thấp, để đất hoang không đưa vào sử dụng chờ tăng giá kiếm lời.

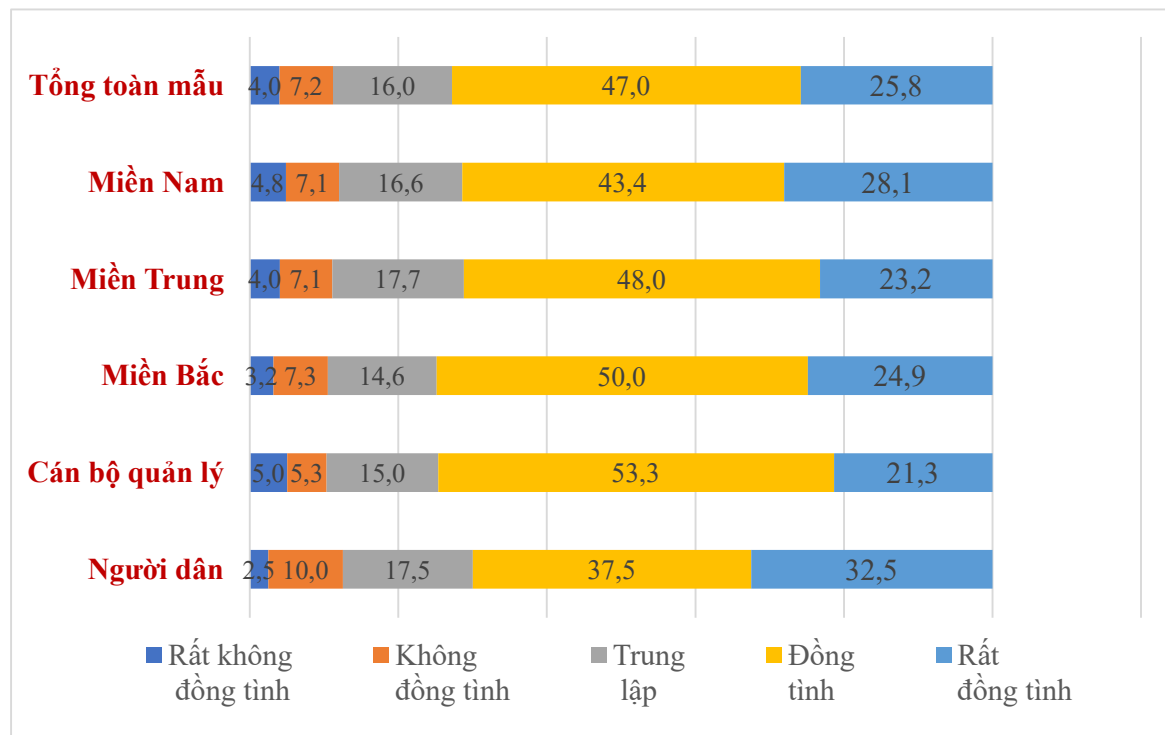
Việc sử dụng một giá đất thống nhất theo giá thị trường và áp dụng một chính sách giảm giá theo các tỷ lệ được Hội đồng nhân dân thông qua và công bố công khai đảm bảo tính minh bạch và bình đẳng giữa những người sử dụng đất trong cùng nhóm đối tượng, sẽ khắc phục được những tiêu cực, tham nhũng so với chính sách định giá thấp.

Tỷ lệ giảm giá khi thực hiện các quan hệ tài chính đối với đất đai là một chính sách kinh tế cần được áp dụng công khai, minh bạch và có tác động đến chiến lược và chính sách phát triển phù hợp với điều kiện đặc thù của mỗi địa phương. Do vậy, chính sách này phải do Hội đồng nhân dân cấp tỉnh là cơ quan có thẩm quyền quyết định các chính sách địa phương quyết định.

**Bổ sung thêm 01 điều vào sau điều 114: Hội đồng nhân dân (giữa hai kỳ họp thì Hội đồng nhân dân uỷ quyền cho Thường trực Hội đồng nhân dân cấp tỉnh) quyết định tỷ lệ giảm giá đất làm cơ sở tính các nghĩa vụ tài chính của người sử dụng đất, là chính sách ưu tiên của Nhà nước đối với các đối tượng sử dụng đất, phù hợp điều kiện kinh tế xã hội và các mục tiêu phát triển của địa phương.**

Kết quả đánh giá về phương án sửa đổi của người dân và cán bộ quản lý về đề xuất “Hội đồng nhân dân (giữa hai kỳ họp thì Hội đồng nhân dân uỷ quyền cho Thường trực Hội đồng nhân dân cấp tỉnh) quyết định tỷ lệ giảm giá đất làm cơ sở tính các nghĩa vụ tài chính của người sử dụng đất”, cho thấy: Có 73,8% tổng số người tham gia trả lời thể hiện quan điểm ủng hộ (đồng tình và rất đồng tình) với phương án này; Tỷ lệ người dân và cán bộ đồng ý với phương án đề xuất là lần lượt là 70% và 74,6%; Các ý kiến đánh giá của người sử dụng đất và cán bộ quản lý đất đai ở các địa phương tại 03 miền Bắc, Trung và Nam ủng hộ với phương án sửa đổi, bổ sung theo như đề xuất mà nhóm nghiên cứu đưa ra lần lượt là 74,9%; 71,2% và 71,5% (với các lựa chọn đồng tình và rất đồng tình).

**Hình 5.11. Ý kiến đánh giá về đề xuất “Hội đồng nhân dân (giữa hai kỳ họp thì Hội đồng nhân dân uỷ quyền cho Thường trực Hội đồng nhân dân cấp tỉnh) quyết định tỷ lệ giảm giá đất ”**



Nguồn: Tính toán từ kết quả khảo sát

### *5.3.2.3. HDND cấp tỉnh xác định tỷ lệ giảm giá khi thực hiện các nghĩa vụ tài chính về đất đai áp dụng cho các đối tượng ưu tiên*

Chính sách áp dụng tỷ lệ giảm giá đất được Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định sẽ có ảnh hưởng trực tiếp đến nguồn thu từ đất đai tại mỗi địa phương. Do vậy, để tránh tình trạng áp dụng chính sách ưu đãi tràn lan không phù hợp và cân đối với điều kiện phát triển kinh tế xã hội của địa phương, thì toàn bộ các nguồn thu từ đất đai phải được quy định tính vào nguồn cân đối ngân sách của địa phương. Kinh nghiệm của các nước trên thế giới nguồn thu từ đất luôn quy định là nguồn thu ngân sách địa phương để gắn vai trò và trách nhiệm quản lý của chính quyền địa phương về các nguồn lực tài chính đất đai và sử dụng nguồn lực tài chính thu được từ đất đai tái đầu tư hạ tầng để tiếp tục làm gia tăng giá trị đất đai tại địa phương.

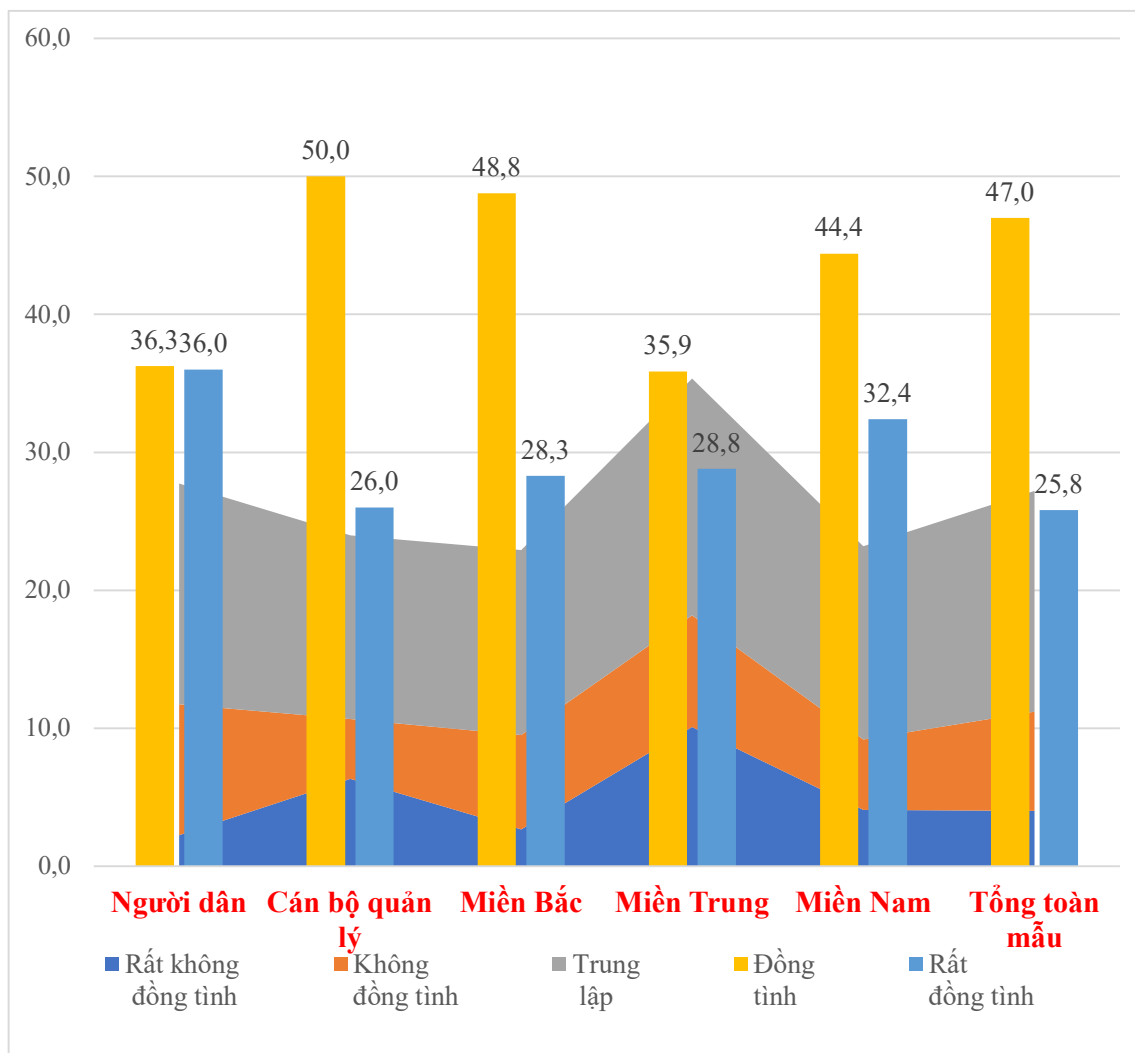
Việc thay đổi quy định này chỉ có tác động làm tăng tổng nguồn thu ngân sách một cách phù hợp, và điều chỉnh lại cách phân bổ và cân đối nguồn thu giữa ngân sách Trung ương và ngân sách địa phương. Do vậy, bên cạnh bổ sung quy định này vào Điều 107 quy định các khoản thu tài chính từ đất đai phải đưa vào cân đối ngân sách địa phương thì cần bỏ quy định phân chia một số nguồn thu từ đất đai giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương tại Điều 35 và Điều 37 của Luật Ngân sách nhà nước.

***Bổ sung vào Điều 107 Các khoản thu tài chính từ đất đai thuộc nguồn thu cân đối ngân sách địa phương;***

***Sửa điều 35 và điều 37 của Luật Ngân sách quy định về phân chia các nguồn thu từ đất đai thuộc về ngân sách địa phương.***

Kết quả đánh giá về phương án sửa đổi của người dân và cán bộ quản lý về đề xuất “Bổ sung vào Điều 107 Các khoản thu tài chính từ đất đai thuộc nguồn thu cân đối ngân sách địa phương”, cho thấy: Có 72,8% tổng số người tham gia trả lời thể hiện quan điểm ủng hộ (đồng tình và rất đồng tình) với phương án này; Tỷ lệ người dân và cán bộ đồng ý với phương án đề xuất là lần lượt là 72,3% và 76%; Các ý kiến đánh giá của người sử dụng đất và cán bộ quản lý đất đai ở các địa phương tại 03 miền Bắc, Trung và Nam ủng hộ với phương án sửa đổi, bổ sung theo như đề xuất mà nhóm nghiên cứu đưa ra lần lượt là 77,1%; 74,7% và 76,8% (với các lựa chọn đồng tình và rất đồng tình).

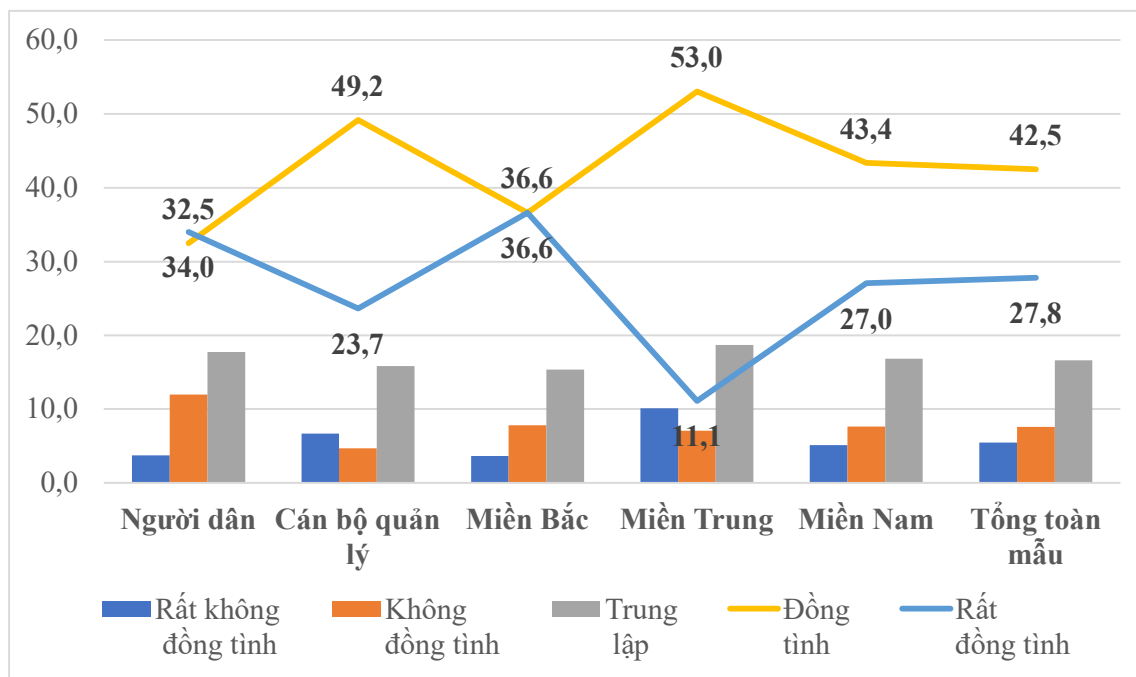
**Hình 5.12. Ý kiến đánh giá về đề xuất “Bổ sung vào Điều 107 Các khoản thu tài chính từ đất đai thuộc nguồn thu cân đối ngân sách địa phương”**



*Nguồn: Tính toán từ kết quả khảo sát*

Trong khi đó, kết quả đánh giá về phương án sửa đổi của người dân và cán bộ quản lý về đề xuất “Sửa điều 35 và điều 37 của Luật Ngân sách quy định về phân chia các nguồn thu từ đất đai thuộc về ngân sách địa phương”, cho thấy: Có 70,3% tổng số người tham gia trả lời thể hiện quan điểm ủng hộ (đồng tình và rất đồng tình) với phương án này; Tỷ lệ người dân và cán bộ đồng ý với phương án đề xuất là lần lượt là 66,5% và 72,9%; Các ý kiến đánh giá của người sử dụng đất và cán bộ quản lý đất đai ở các địa phương tại 03 miền Bắc, Trung và Nam ủng hộ với phương án sửa đổi, bổ sung theo như đề xuất mà nhóm nghiên cứu đưa ra lần lượt là 73,2%; 64,1% và 70,4% (với các lựa chọn đồng tình và rất đồng tình).

**Hình 5.13. Ý kiến đánh giá đề xuất “Sửa điều 35 và điều 37 của Luật Ngân sách quy định về phân chia các nguồn thu từ đất đai thuộc ngân sách địa phương”**



*Nguồn: Tính toán từ kết quả khảo sát*

### **5.3.3. Sửa đổi các quy định để điều tiết giá trị tăng thêm từ đất**

*Thực hiện chính sách thu thuế để điều tiết phần giá trị tăng thêm từ đất không do đầu tư của người sử dụng đất mang lại; thu hồi đất vùng phụ cận các dự án đầu tư để khai thác có hiệu quả các nguồn lực lan toả của dự án và sử dụng có hiệu quả nguồn lực đất đai; thực hiện đấu thầu dự án sử dụng đất để xác định giá đất trước khi đầu tư kết hợp với định giá đất sau khi dự án hoàn thành để xây dựng cơ chế chia sẻ điều tiết giá trị tăng thêm từ đất sau khi dự án hoàn thành.*

Điều 19 Luật hiện hành quy định Nhà nước điều tiết phần giá trị tăng thêm từ đất không do đầu tư của người sử dụng đất mang lại. Tuy nhiên trên thực tế, việc điều tiết giá trị tăng thêm từ đất chưa được thực hiện nên đã tạo nên những bất cập gây thất thoát nguồn thu ngân sách, tham nhũng và khiếu kiện về đất đai.

#### **5.3.3.1. Bổ sung thêm quy định về Thuế đất trong chương tài chính đất đai.**

*Thêm Mục Thuế đất, quy định 02 điều về thuế: (1) Thuế điều tiết giá trị gia tăng giữa giá mua và giá bán; (2) Thuế điều tiết giá trị gia tăng khi thay đổi các điều kiện của đất đai*

Quản lý Nhà nước về đất đai theo cơ chế thị trường tất yếu phải sử dụng các công cụ tài chính là Giá và Thuế để điều tiết. Luật Đất đai hiện hành mới chỉ quy định

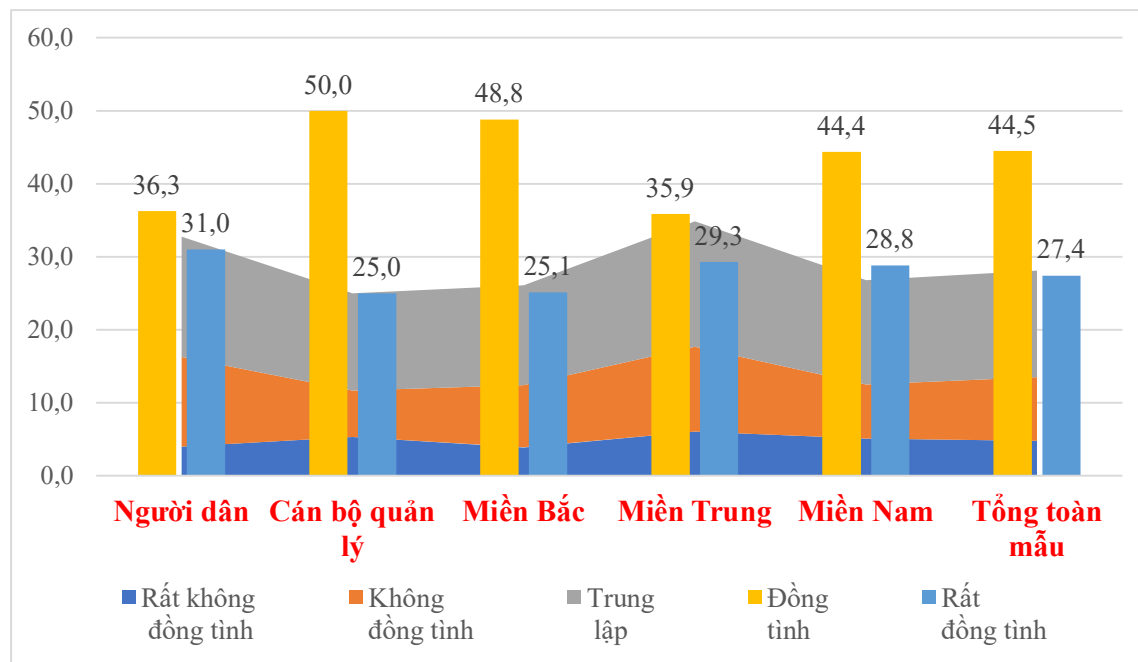


về Giá đất mà chưa có quy định các nguyên tắc đánh Thuế đất. Thiếu các quy định có tính nguyên tắc về thuế đất trong Luật Đất đai có nghĩa là Luật Đất đai mới chỉ sử dụng một cách nửa vời các công cụ thị trường trong quản lý Nhà nước về kinh tế đất. Việc đưa các quy định mang tính nguyên tắc về thuế đất vào Luật Đất đai không phải là chòng chéo hay thay thế các quy định về thuế đất trong Luật Thuế sử dụng đất. Những quy định mang tính nguyên tắc về thuế đất trong Luật Đất đai chính là cầu nối tạo nên sự nhất quán, thống nhất giữa các công cụ kinh tế trong Luật Đất đai với các chính sách cụ thể về thuế trong Luật Thuế sử dụng đất.

**Bổ sung thêm Mục 4. Thuế đất trong chương VIII Tài chính đất đai**

Kết quả đánh giá về phương án sửa đổi của người dân và cán bộ quản lý về đề xuất “Bổ sung thêm Mục 4. Thuế đất trong chương VIII Tài chính đất đai”, cho thấy: Có 71,9% tổng số người tham gia trả lời thể hiện quan điểm ủng hộ (đồng tình và rất đồng tình) với phương án này; Tỷ lệ người dân và cán bộ đồng ý với phương án đề xuất là lần lượt là 67,3% và 75%; Các ý kiến đánh giá của người sử dụng đất và cán bộ quản lý đất đai ở các địa phương tại 03 miền Bắc, Trung và Nam ủng hộ với phương án sửa đổi, bổ sung theo như đề xuất mà nhóm nghiên cứu đưa ra lần lượt là 73,9%; 65,2% và 73,2% (với các lựa chọn đồng tình và rất đồng tình).

**Hình 5.14. Ý kiến đánh giá về đề xuất “Bổ sung thêm Mục 4. Thuế đất trong chương VIII Tài chính đất đai ”**



Nguồn: Tính toán từ kết quả khảo sát

### *5.3.3.2. Bổ sung quy định về Thuế điều tiết giá trị gia tăng giữa giá mua và giá bán*

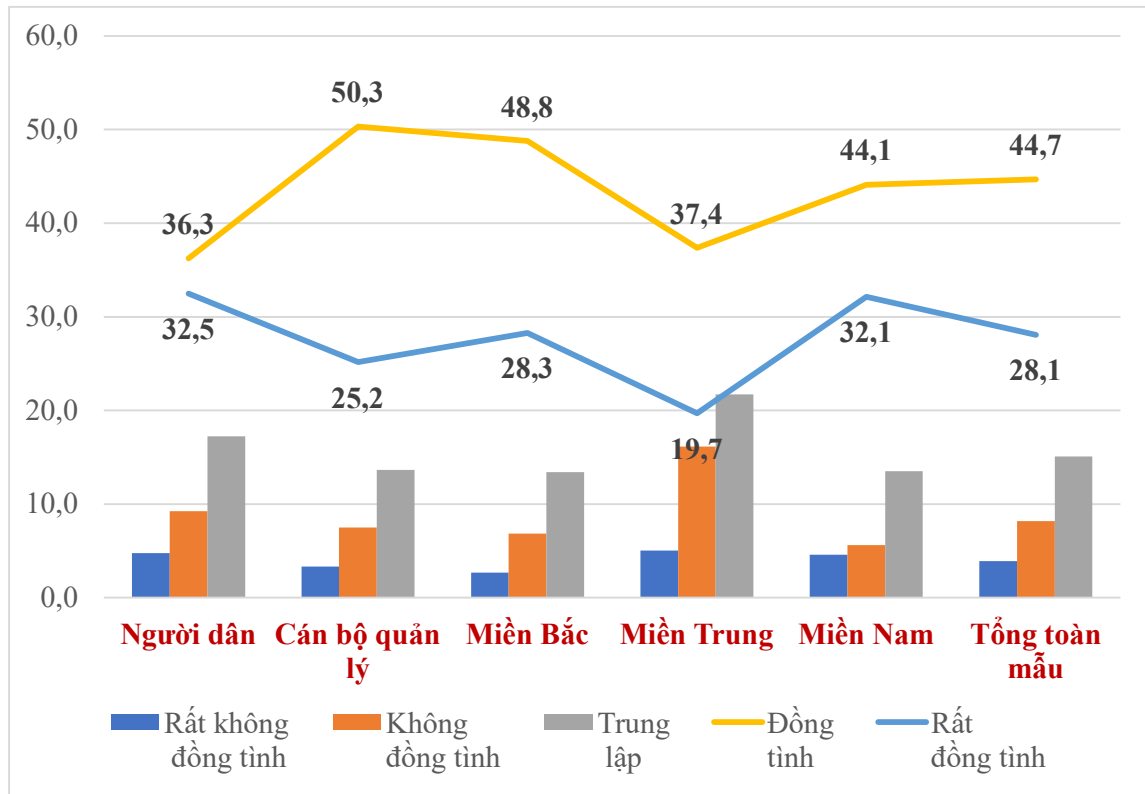
Tình trạng đầu cơ đất khi nắm trước được thông tin quy hoạch, thông tin triển khai các dự án đầu tư đã mua trước đất đai để đầu cơ chờ khi quy hoạch thay đổi hoặc các dự án được triển khai làm giá đất tăng để kiếm lợi đã làm sai lệch thị trường đất đai, đẩy giá đất tăng lên không phù hợp với giá trị thị trường của đất đai.

Để điều tiết phần giá trị gia tăng này, cần đánh thuế lũy tiến trên phần chênh lệch tăng lên giữa giá mua và giá bán đất tùy theo độ dài khoảng thời gian giữa hai lần giao dịch: thời gian giữa hai lần giao dịch càng ngắn thì tỷ suất thuế điều tiết càng cao để điều tiết phần giá trị gia tăng tập trung cho ngân sách; thời gian giữa hai lần giao dịch càng cách xa nhau, tỷ lệ thuế điều tiết giá trị gia tăng giữa hai lần giao dịch càng thấp do người chiếm giữ đất phải nộp tiền thuế theo giá trị mảnh đất trong thời gian chiếm giữ đất. Với cơ chế thuế này, khi mảnh đất đưa vào giao dịch, Nhà nước sẽ điều tiết được phần giá trị tăng thêm của đất do sự thay đổi về quy hoạch, sự phát triển của điều kiện kinh tế xã hội và phát triển hạ tầng mang lại.

***Bổ sung thêm 01 điều về Thuế điều tiết giá trị gia tăng giữa giá mua và giá bán:*** Thu thuế trên phần chênh lệch tăng lên giữa giá mua và giá bán đất, tùy theo độ dài khoảng thời gian giữa hai lần giao dịch: thời gian giữa hai lần giao dịch càng ngắn thì tỷ suất thuế càng cao và tỷ suất thuế giảm dần theo độ dài thời gian giữa hai lần giao dịch.

Kết quả đánh giá về phương án sửa đổi của người dân và cán bộ quản lý về đề xuất “Bổ sung thêm 01 điều về Thuế điều tiết giá trị gia tăng giữa giá mua và giá bán”, cho thấy: Có 72,8% tổng số người tham gia trả lời thể hiện quan điểm ủng hộ (đồng tình và rất đồng tình) với phương án này; Tỷ lệ người dân và cán bộ đồng ý với phương án đề xuất là lần lượt là 68,8% và 75,5%; Các ý kiến đánh giá của người sử dụng đất và cán bộ quản lý đất đai ở các địa phương tại 03 miền Bắc, Trung và Nam ủng hộ với phương án sửa đổi, bổ sung theo như đề xuất mà nhóm nghiên cứu đưa ra lần lượt là 73,1%; 57,1% và 76,2% (với các lựa chọn đồng tình và rất đồng tình).

**Hình 5.15. Ý kiến đánh giá về đề xuất “Bổ sung thêm 01 điều về Thuế điều tiết giá trị gia tăng giữa giá mua và giá bán”**



*Nguồn: Tính toán từ kết quả khảo sát*

Chính sách này sẽ có dụng hạn chế tình trạng đầu cơ đất khi năm trước được thông tin quy hoạch, thông tin triển khai các dự án đầu tư đã mua trước đất đai để đầu cơ chờ khi quy hoạch thay đổi hoặc các dự án được triển khai làm giá đất tăng để kiếm lợi đã làm sai lệch thị trường đất đai, đẩy giá đất tăng lên không phù hợp với giá trị thị trường của đất đai. Hạn chế đầu cơ đất đai sẽ lành mạnh hoá và bình ổn giá cả thị trường đất đai, tạo cơ hội tiếp cận đất đai thuận lợi cho những người có nhu cầu sử dụng đất.

### *5.3.3.3. Thuế điều tiết giá trị gia tăng do thay đổi các điều kiện của đất đai*

Các dự án đầu tư hạ tầng chính trang đô thị tốn rất nhiều tiền từ ngân sách nhà nước, người dân trong diện giải toả phải di dời đi nơi khác sinh sống gặp nhiều khó khăn do thay đổi cuộc sống trong khi đó những người dân liền kề với dự án được hưởng toàn bộ giá trị tăng thêm của đất đai, diện mạo đô thị không được chỉnh trang, nhà nước phải tiếp tục bỏ ngân sách nhiều hơn nếu muốn thực hiện các giai đoạn tiếp sau của dự án hoặc các dự án liền kề. Tình trạng này không chỉ tạo ra bất bình đẳng giữa những người dân phải di dời để triển khai dự án với người không phải di dời,

thậm chí cả những người di dời muợn thuộc các giai đoạn sau của dự án. Nguồn lực tạo ra từ công trình đầu tư không được khai thác triệt để do các hộ dân liền kề sử dụng đất chia cắt, phân tán làm ảnh hưởng đến mỹ quan đô thị.

Để điều tiết giá trị tăng lên, cần áp dụng thu thuế sử dụng đất tăng theo sự gia tăng giá trị mảnh đất người sử dụng đang chiếm giữ để điều tiết giá trị địa tô chênh lệch I mang lại do nhà nước đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng làm giá trị của các mảnh đất liền kề tăng lên. Phần thuế tăng lên hàng năm người sử dụng đất chưa nộp được sẽ ghi nợ đến khi thực hiện mua bán giao dịch về đất sẽ phải thanh toán bằng tiền thu được từ chuyển nhượng đất. Khi số dư nợ tiền thuế vượt quá 50% giá trị thửa đất thì Nhà nước thu hồi đất theo quy định tại điều 64. Thu hồi đất do vi phạm pháp luật về đất đai. Những người không có khả năng khai thác có hiệu quả đất đai có giá trị cao, ở những vị trí đặc địa, có khả năng sinh lợi cao buộc phải chuyển giao đất đai cho người sử dụng đất có hiệu quả để có nguồn thu nộp thuế đất. Đây chính là biện pháp buộc người dân phải đưa đất đai vào sử dụng một cách có hiệu quả nhất.

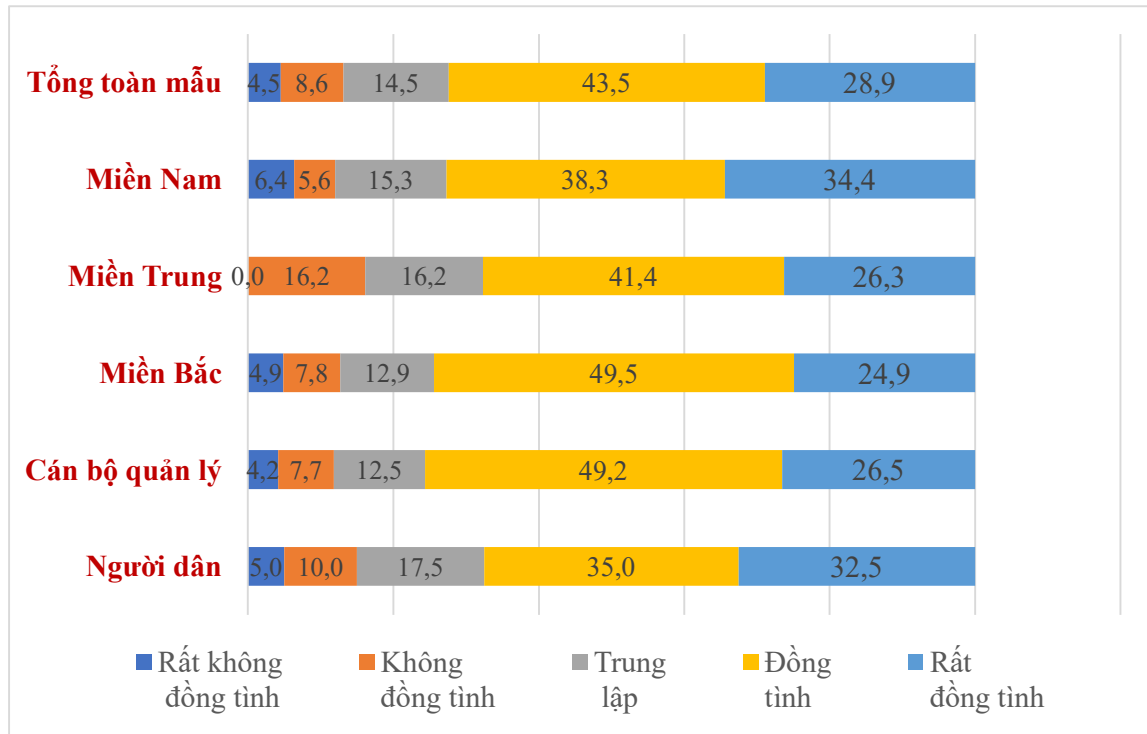
***Bổ sung thêm 01 điều về điều tiết giá trị tăng khi thay đổi các điều kiện của đất đai:*** Nhà nước điều tiết giá trị tăng thêm của đất là địa tô chênh lệch do nhà nước đầu tư cơ sở hạ tầng, thay đổi quy hoạch hoặc phát triển các điều kiện kinh tế xã hội mang lại, thông qua thuế tính trên phần giá trị tăng lên khi thửa đất có quan hệ giao dịch, chuyển nhượng phát sinh thu nhập. Khi chưa có quan hệ phát sinh thu nhập, người sử dụng được phép ghi nợ tiền thuế và phải thanh toán tiền nợ thuế khi có phát sinh thu nhập từ đất. Khi số dư nợ tiền thuế vượt quá 50% giá trị thửa đất thì Nhà nước thu hồi đất theo quy định tại điều 64. do không thực hiện nghĩa vụ tài chính đất đai.

Việc quy định này không chỉ nhằm mục tiêu điều tiết dần từng năm qua thuế phần giá trị tăng thêm của đất mà còn buộc những người chiếm giữ đất ở những vị trí có khả năng sinh lời cao phải đưa đất vào phục vụ kinh doanh, khắc phục tình trạng các vị trí đất vàng không được khai thác đúng khả năng sinh lợi. Quy định này cùng với những quy định về diện tích đất tối thiểu được cấp giấy chứng nhận và cho phép xây dựng sẽ khắc phục được tình trạng những nhà siêu mỏng, siêu hẹp đang án ngữ mặt tiền của những dãy phố mới được đầu tư cải tạo, chỉnh trang, mở rộng.

Kết quả đánh giá về phương án sửa đổi của người dân và cán bộ quản lý về đề xuất “Bổ sung thêm 01 điều về điều tiết giá trị tăng khi thay đổi các điều kiện của đất đai”, cho thấy: Có 72,4% tổng số người tham gia trả lời thể hiện quan điểm ủng hộ (đồng tình và rất đồng tình) với phương án này; Tỷ lệ người dân và cán bộ đồng ý với phương án đề xuất là lần lượt là 68% và 75,7%; Các ý kiến đánh giá của người sử

dụng đất và cán bộ quản lý đất đai ở các địa phương tại 03 miền Bắc, Trung và Nam ủng hộ với phương án sửa đổi, bổ sung theo như đề xuất mà nhóm nghiên cứu đưa ra lần lượt là 74,4%; 67,7% và 72,7% (với các lựa chọn đồng tình và rất đồng tình).

**Hình 5.16. Ý kiến đánh giá về đề xuất “Bổ sung thêm 01 điều về điều tiết giá trị tăng khi thay đổi các điều kiện của đất đai”**



*Nguồn: Tính toán từ kết quả khảo sát*

#### 5.3.3.4. Sửa đổi, bổ sung quy định về sử dụng đất phụ cận các dự án đầu tư

*Thực hiện thu hồi đất vùng phụ cận các dự án đầu tư phát triển hạ tầng, chỉnh trang đô thị để khai thác tối đa lợi thế mang lại từ các công trình hạ tầng mang lại phục vụ lợi ích chung của cộng đồng và lợi ích chung của xã hội và phục vụ tái định cư tại chỗ cho người dân phải di dời thực hiện dự án.*

Các dự án đầu tư cơ sở hạ tầng làm thay đổi điều kiện tiếp cận đối với đất đai liên kề dự án, hình thành địa tô chênh lệch cho đất đai liên kề dự án. Phần đất đai liên kề nếu không được khai thác tập trung thì một mặt các lợi thế sẽ bị phân tán do sự chia cắt của từng hộ sử dụng đất, đồng thời tạo ra bất bình đẳng giữa những người phải di dời và người ở lại được hưởng thụ, trong khi nhà nước vẫn phải tiếp tục bỏ ngân sách nhiều hơn. Tình trạng này không chỉ xảy ra đối với các công trình cải tạo hạ tầng đô thị mà cả đối với các dự án phát triển kinh tế xã hội, sau khi triển khai dự

án thì vùng phụ cận cũng thay đổi điều kiện phát triển và tạo ra mức sinh lợi là địa tô chênh lệch mang lại. Do vậy, để phát triển một cách đồng bộ cả vùng, khai thác được tối đa các ảnh hưởng lan tỏa của các dự án đầu tư và điều tiết giá trị gia tăng từ các công trình đầu tư mang lại, cần phải tính toán thu hồi toàn bộ diện tích đất nằm trong vùng ảnh hưởng lan tỏa để quy hoạch lại một cách đồng bộ, tạo mặt bằng tái định cư cho người dân tại chỗ, tạo quỹ đất sạch để đấu giá lựa chọn các hoạt động khai thác có hiệu quả nhất các lợi thế mang lại của công trình, dự án đầu tư.

**Sửa đổi Điểm d) Khoản 4 Điều 39:** *Xác định quy mô, địa điểm công trình, dự án cấp quốc gia và cấp tỉnh sử dụng đất vào các mục đích quy định tại Điều 61 và Điều 62 của Luật này thực hiện trong thời kỳ kế hoạch sử dụng đất theo từng năm và đến từng đơn vị hành chính cấp huyện. Xác định rõ vị trí, diện tích đất thu hồi trong vùng phụ cận để tái định cư tại chỗ, đấu giá quyền sử dụng đất thực hiện dự án nhà ở, thương mại, dịch vụ, sản xuất kinh doanh;*

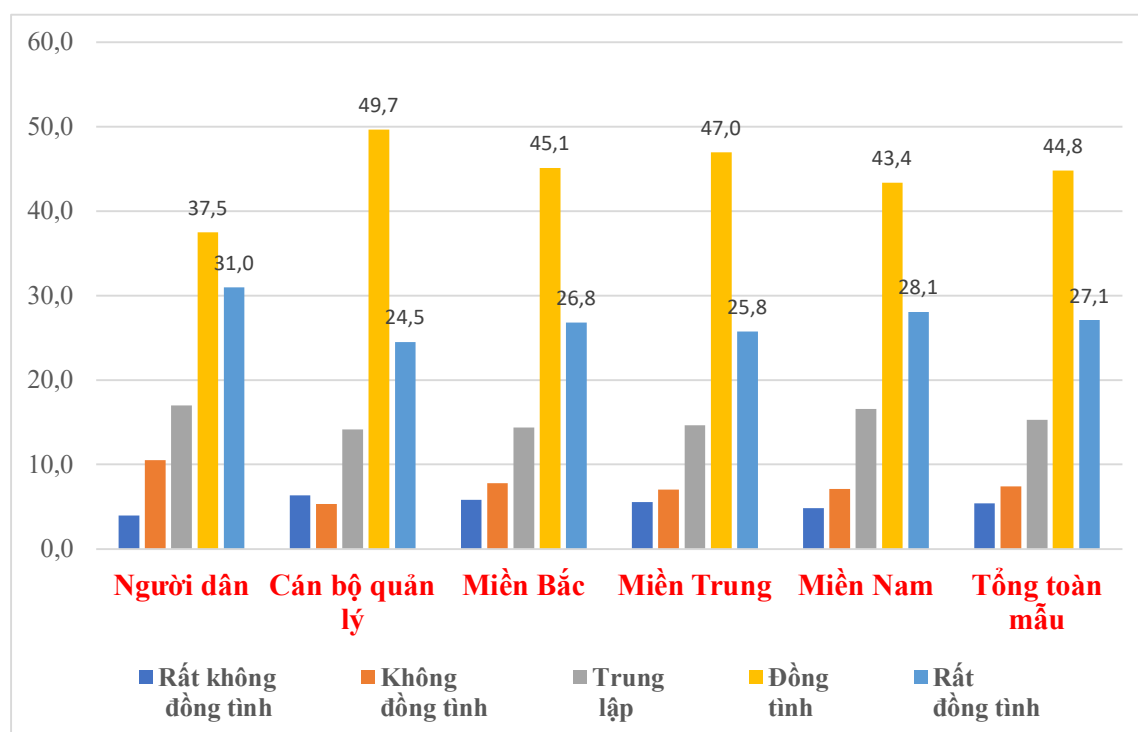
**Sửa đổi Điểm c) Khoản 4 Điều 40:** *Xác định vị trí, diện tích đất phải thu hồi để thực hiện công trình, dự án sử dụng đất vào các mục đích quy định tại Điều 61 và Điều 62 của Luật này trong năm kế hoạch đến từng đơn vị hành chính cấp xã. Xác định rõ vị trí, diện tích đất thu hồi trong vùng phụ cận để tái định cư tại chỗ, đấu giá quyền sử dụng đất thực hiện dự án nhà ở, thương mại, dịch vụ, sản xuất kinh doanh;*

Quy định này sẽ tạo điều kiện để những người dân phải di dời sẽ được tái định cư ngay khu vực liền kề để được hưởng lợi từ những thành quả của dự án mang lại, ít bị ảnh hưởng xáo trộn cuộc sống do thay đổi địa bàn cư trú, đảm bảo công bằng giữa những hộ dân nằm trong ranh giới dự án và những hộ dân nằm trong vùng phụ cận liền kề của dự án. Những diện tích đất đai liền kề được thu hồi đưa vào đấu giá sẽ lựa chọn được những nhà đầu tư có khả năng sử dụng, khai thác tốt nhất những lợi thế mang lại từ các công trình, dự án đầu tư mang lại. Cơ chế này sẽ giúp điều tiết, tập trung vào ngân sách được phân giá trị gia tăng từ địa tô chênh lệch do nhà nước đầu tư phát triển hạ tầng đồng thời sẽ lựa chọn được các hoạt động sử dụng có hiệu quả những lợi thế của đất đai và thực hiện được mục tiêu chỉnh trang, thay đổi diện mạo đô thị, tạo sự phát triển đồng bộ của cả vùng dự án.

Kết quả đánh giá về phương án sửa đổi của người dân và cán bộ quản lý về đề xuất “Sửa đổi Điểm d) Khoản 4 Điều 39: Xác định quy mô, địa điểm công trình, dự án cấp quốc gia và cấp tỉnh sử dụng đất vào các mục đích quy định tại Điều 61 và Điều 62 của Luật đất đai”, cho thấy: Có 71,9% tổng số người tham gia trả lời thể hiện quan điểm ủng hộ (đồng tình và rất đồng tình) với phương án này; Tỷ lệ người

dân và cán bộ đồng ý với phương án đề xuất là lần lượt là 68,5% và 74,2%; Các ý kiến đánh giá của người sử dụng đất và cán bộ quản lý đất đai ở các địa phương tại 03 miền Bắc, Trung và Nam ủng hộ với phương án sửa đổi, bổ sung theo như đề xuất mà nhóm nghiên cứu đưa ra lần lượt là 71,9%; 72,8% và 71,5% (với các lựa chọn đồng tình và rất đồng tình).

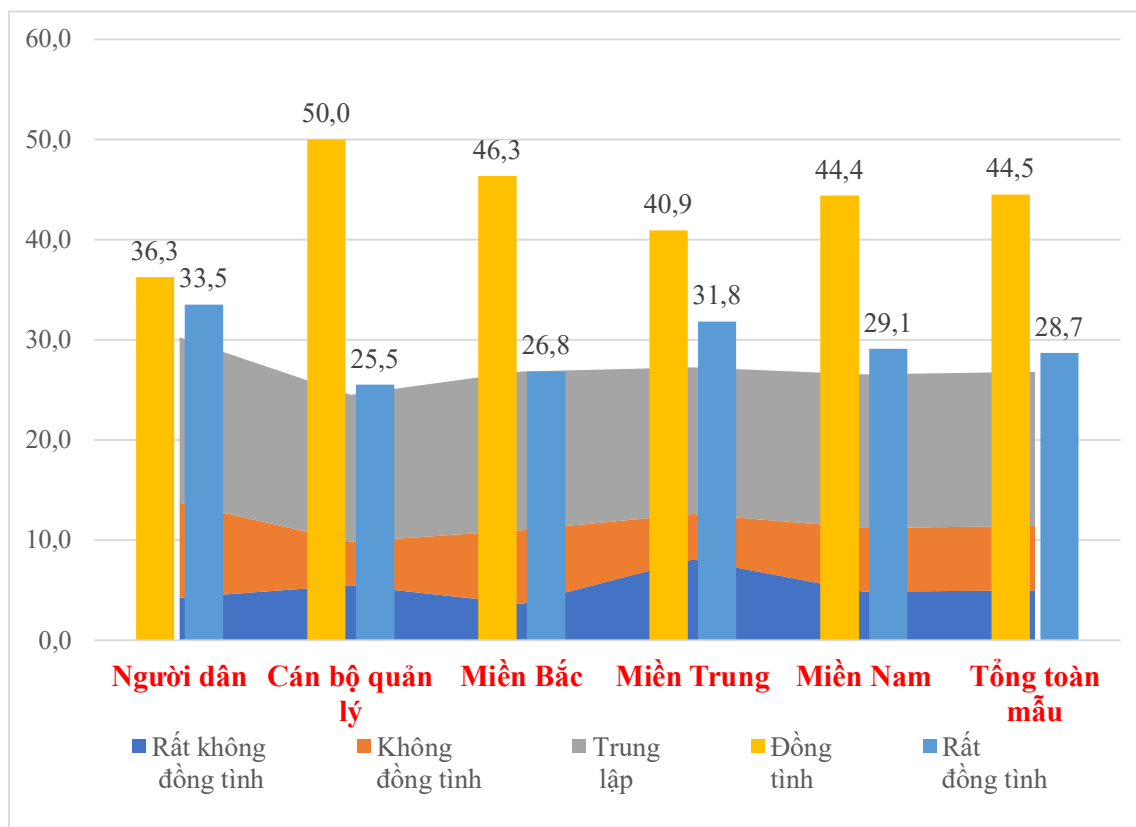
**Hình 5.17. Ý kiến đánh giá về đề xuất ““Sửa đổi Điểm d) Khoản 4 Điều 39: Xác định quy mô, địa điểm công trình, dự án cấp quốc gia và cấp tỉnh sử dụng đất vào các mục đích quy định tại Điều 61 và Điều 62 của Luật đất đai”**



*Nguồn: Tính toán từ kết quả khảo sát*

Trong khi đó, kết quả đánh giá về phương án sửa đổi của người dân và cán bộ quản lý về đề xuất “Sửa đổi Điểm c) Khoản 4 Điều 40: Xác định vị trí, diện tích đất phải thu hồi để thực hiện công trình, dự án sử dụng đất vào các mục đích quy định tại Điều 61 và Điều 62 của Luật Đất đai”, cho thấy: Có 73,2% tổng số người tham gia trả lời thể hiện quan điểm ủng hộ (đồng tình và rất đồng tình) với phương án này; Tỷ lệ người dân và cán bộ đồng ý với phương án đề xuất là lần lượt là 69,8% và 75,5%; Các ý kiến đánh giá của người sử dụng đất và cán bộ quản lý đất đai ở các địa phương tại 03 miền Bắc, Trung và Nam ủng hộ với phương án sửa đổi, bổ sung theo như đề xuất mà nhóm nghiên cứu đưa ra lần lượt là 73,1%; 72,7% và 73,5% (với các lựa chọn đồng tình và rất đồng tình).

**Hình 5.18. Ý kiến đánh giá về đề xuất Sửa đổi Điểm c) Khoản 4 Điều 40: Xác định vị trí, diện tích đất phải thu hồi để thực hiện công trình, dự án sử dụng đất vào các mục đích quy định tại Điều 61 và Điều 62 của Luật Đất đai”**



Nguồn: Tính toán từ kết quả khảo sát

### 5.3.3.5. Điều tiết giá trị tăng thêm từ đất đối với các dự án đầu tư có sử dụng đất

Các dự án đầu tư khi thu hồi đất nông nghiệp bồi thường và nộp tiền sử dụng đất theo giá thấp nhưng khi thực hiện dự án chuyển đổi mục đích sang đất kinh doanh phi nông nghiệp nên giá đất tăng lên nhiều lần không phải do đầu tư mà do thay đổi mục đích sử dụng đất mang lại. Thêm vào đó, khi dự án triển khai thì nhiều công trình hạ tầng liền kề cũng được đầu tư phát triển, làm thay đổi lợi thế và gia tăng giá trị đất đai. Toàn bộ phần giá trị gia tăng này đang rơi vào tay của nhà đầu tư gây thất thoát nguồn thu ngân sách và làm cho người dân có đất bị thu hồi bức xúc, khiếu kiện.

Lý do tồn tại tình trạng trên là do việc xác định mức tiền sử dụng đất nhà đầu tư phải nộp chưa tương xứng với giá trị thực của đất dự án đã sử dụng. Luật Đất đai hiện hành chỉ quy định về đấu giá quyền sử dụng đất đối với đất đã giải phóng



mặt bằng, chỉ còn tài sản thuộc sở hữu nhà nước. Do vậy khi dự án chưa triển khai, chưa giải phóng mặt bằng thì không thể đấu giá đất để chọn nhà đầu tư. Luật Nhà ở quy định việc chọn chủ đầu tư xây dựng nhà ở thương mại có thể thông qua đấu thầu dự án có sử dụng đất. Việc lấy giá đấu thầu dự án sử dụng đất để tính giá giao đất cho chủ đầu tư đang gặp phải 2 mẫu thuẫn: (1) Không đúng với quy định của Luật Đất đai là giá đất giao cho chủ đầu tư phải thông qua đấu giá đất; (2) Giá đất khi đấu thầu dự án là giá đất chưa chuyển đổi mục đích sử dụng đất, chưa đầu tư phát triển hạ tầng nên thường thấp hơn nhiều so với sau khi dự án được phê duyệt, được chuyển đổi mục đích sử dụng đất và được đầu tư phát triển hạ tầng và phát triển các công trình, dự án liên kế.

Trên thực tế triển khai các dự án luôn tồn tại phần chênh lệch giá rất lớn giữa giá đất trước khi triển khai dự án với giá đất sau khi dự án đã hoàn thành bắt đầu đưa vào kinh doanh, đó chính là giá trị tăng thêm của đất sau phát triển dự án. Giá trị tăng thêm của đất sau khi dự án hoàn thành do hai nhân tố khách quan và chủ quan mang lại. Thứ nhất, giá tăng do thay đổi mục đích sử dụng đất giữa trước và sau khi triển khai dự án, do sự phát triển của hệ thống cơ sở hạ tầng và các dự án khác có liên quan nằm trong vùng dự án mang lại. Về nguyên tắc, toàn bộ phần giá trị gia tăng này cần điều tiết tập trung vào nhà nước để đầu tư phát triển các công trình hạ tầng chung của xã hội. Nhân tố thứ hai là do bản thân chủ đầu tư đã tạo lập được sản phẩm dự án có giá trị cao hơn sản phẩm dự kiến và sản phẩm của các dự án liên kế. Phần giá trị gia tăng này có thể đo lường bằng mức chênh lệch về tốc độ gia tăng giá giữa các sản phẩm của dự án với các sản phẩm có cùng điều kiện bên ngoài dự án hoặc các dự án liên kế. Phần giá trị gia tăng này là thành quả của nhà đầu tư mang lại nên được để lại cho chủ dự án.

Như vậy, để điều tiết được giá trị tăng thêm từ đất khi triển khai các án có sử dụng đất, cần phải xác định được cơ chế đo lường phần chênh lệch giá đất giữa trước và sau khi triển khai dự án. Để xác định được phần chênh lệch này cần phải qua hai bước: xác định giá đất trước khi triển khai dự án và giá đất sau khi dự án hoàn thành.

Trước khi triển khai dự án, đất để triển khai dự án chưa đủ điều kiện để đấu giá nên chỉ có thể xác định thông qua đấu thầu dự án để chọn nhà đầu tư có thể triển khai dự án đạt được mục tiêu cao nhất và sử dụng đất có hiệu nhất. Hiệu quả sử dụng đất của nhà đầu tư là chênh lệch giữa tổng thu dự tính từ toàn bộ diện tích đất thương phẩm sau khi dự án hoàn thành và tổng chi phí đầu tư xây dựng dự án. Tổng thu từ đất được tính dựa trên đơn giá giá định của từng loại đất thương phẩm của dự án ( $P_{i0}$ ).

Sau khi dự án hoàn thành, các loại đất thương phẩm có thể đưa ra giao dịch trên thị trường và hoàn toàn có thể xác định giá trị thị trường của mỗi loại đất của dự án ( $P_{it}$ ) và sẽ tính được tổng thu từ đất sau khi dự án hoàn thành. Phần chênh lệch giữa giá đất thương phẩm sau khi dự án hoàn thành ( $P_{it}$ ) với giá đất thương phẩm dự tính trước khi triển khai dự án ( $P_{i0}$ ) chính là giá trị tăng thêm của đất giữa trước và sau khi triển khai dự án ( $P_{iv}$ ).

Phần chênh lệch giữa giá đất thương phẩm cùng loại của dự án với giá đất thương phẩm cùng loại liền kề bên ngoài dự án chính là phần giá trị gia tăng do nhà đầu tư mang lại ( $P_{ie}$ ). Phần giá trị gia tăng không do nhà đầu tư tạo ra cần điều tiết cho Nhà nước sau khi dự án hoàn thành là chênh lệch giữa tổng phần giá trị gia tăng ( $P_{iv}$ ) trừ đi phần giá trị gia tăng do nhà đầu tư tạo ra ( $P_{ie}$ ).

*Để thực hiện được cơ chế điều tiết phần giá trị tăng thêm từ đất không do nhà đầu tư tạo ra, Đề tài kiến nghị:*

***- Sửa Mục 3 chương VIII là Xác định giá đất thông qua đấu giá quyền sử dụng đất và đấu thầu dự án sử dụng đất.***

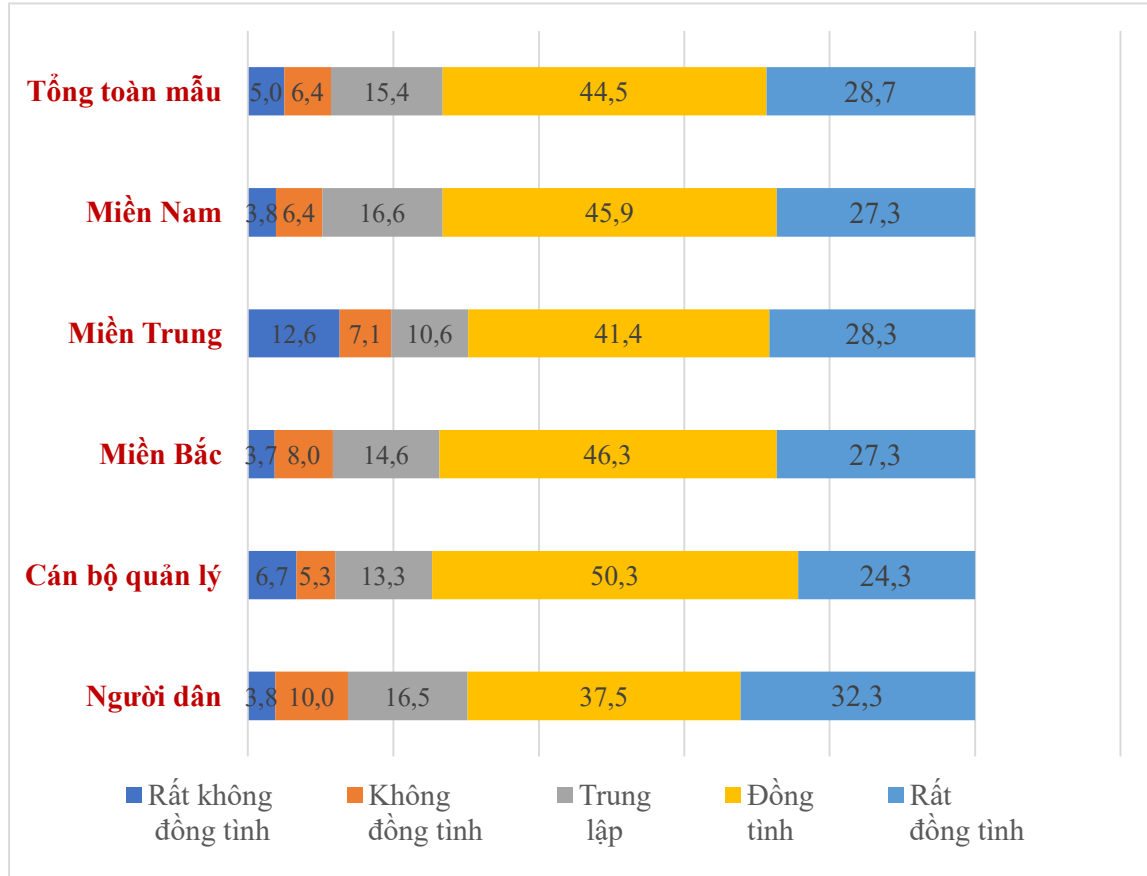
***- Bổ sung thêm Điều 119b Xác định giá đất của các dự án có sử dụng đất thông qua đấu thầu dự án sử dụng đất và định giá đất sau khi dự án hoàn thành:***

- (i) Đấu thầu dự án có sử dụng đất để chọn nhà đầu tư, đơn giá dự tính các loại đất thương phẩm, số tiền sử dụng đất tối thiểu nhà đầu tư cam kết sẽ nộp cho Nhà nước để được triển khai dự án.*
- (ii) Sau khi dự án triển khai hoàn thành, Nhà nước định giá lại mức giá các loại đất thương phẩm của dự án theo giá trị thị trường tại thời điểm dự án bắt đầu đi vào kinh doanh và giá đất thương phẩm cùng loại liền kề bên ngoài dự án để xác định giá trị tăng thêm từ đất sau khi dự án hoàn thành không phải do nhà đầu tư mang lại, phải điều tiết vào ngân sách.*

Kết quả đánh giá về phương án sửa đổi của người dân và cán bộ quản lý về đề xuất “Sửa Mục 3 chương VIII là Xác định giá đất thông qua đấu giá quyền sử dụng đất và đấu thầu dự án sử dụng đất”, cho thấy: Có 73,2% tổng số người tham gia trả lời thể hiện quan điểm ủng hộ (đồng tình và rất đồng tình) với phương án này; Tỷ lệ người dân và cán bộ đồng ý với phương án đề xuất là lần lượt là 69,8% và 74,6%; Các ý kiến đánh giá của người sử dụng đất và cán bộ quản lý đất đai ở các địa phương tại 03 miền Bắc, Trung và Nam ủng hộ với phương án sửa đổi, bỏ

sung theo như đề xuất mà nhóm nghiên cứu đưa ra lần lượt là 73,6%; 69,7% và 73,2% (với các lựa chọn đồng tình và rất đồng tình).

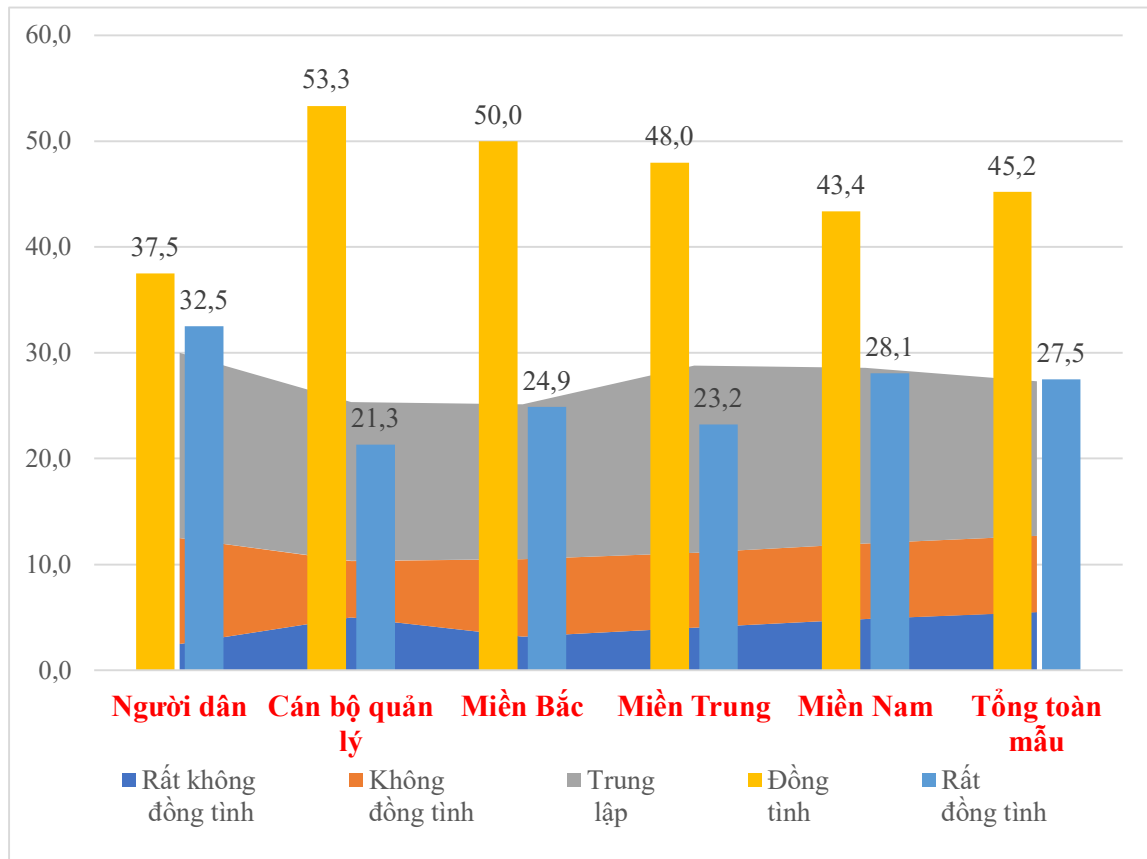
**Hình 5.19. Ý kiến đánh giá về đề xuất “Sửa Mục 3 chương VIII là Xác định giá đất thông qua đấu giá quyền sử dụng đất và đấu thầu dự án sử dụng đất”**



*Nguồn: Tính toán từ kết quả khảo sát*

Trong khi đó, kết quả đánh giá về phương án sửa đổi của người dân và cán bộ quản lý về đề xuất “Bổ sung thêm Điều 119b Xác định giá đất của các dự án có sử dụng đất thông qua đấu thầu dự án sử dụng đất và định giá đất sau khi dự án hoàn thành”, cho thấy: Có 72,7% tổng số người tham gia trả lời thể hiện quan điểm ủng hộ (đồng tình và rất đồng tình) với phương án này; Tỷ lệ người dân và cán bộ đồng ý với phương án đề xuất là lần lượt là 70% và 74,6%; Các ý kiến đánh giá của người sử dụng đất và cán bộ quản lý đất đai ở các địa phương tại 03 miền Bắc, Trung và Nam ủng hộ với phương án sửa đổi, bổ sung theo như đề xuất mà nhóm nghiên cứu đưa ra lần lượt là 74,9%; 71,2% và 71,5% (với các lựa chọn đồng tình và rất đồng tình).

**Hình 5.20. Ý kiến đánh giá về đề xuất “Bổ sung thêm Điều 119b Xác định giá đất của các dự án có sử dụng đất thông qua đấu thầu dự án sử dụng đất và định giá đất sau khi dự án hoàn thành”**



Nguồn: Tính toán từ kết quả khảo sát

#### **5.3.4. Sửa đổi quy định về thu hồi và bồi thường khi thu hồi đất**

Nhà nước ra quyết định thu hồi và trực tiếp thực hiện thu hồi đất cho tất cả các dự án được các cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt. Thực hiện thống nhất một chính sách bồi thường khi nhà nước thu hồi đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng và thu hồi đất sử dụng đất để thực hiện dự án sản xuất, kinh doanh vì mục tiêu phát triển. Thực hiện nhất quán quan điểm bồi thường, tái định cư phải đảm bảo tái lập cuộc sống cho người dân có đất bị thu hồi có điều kiện sống bằng hoặc tốt hơn nơi ở cũ.

Theo quy định của Luật Đất đai hiện hành, đang tồn tại hai phương thức thu hồi đất:

- (3) Nhà nước thu hồi đất và bồi thường cho người bị thu hồi đất theo giá đất cụ thể do UBND cấp tỉnh quy định bao gồm thu hồi đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng;

- (4) Thu hồi đất để thực hiện dự án, công trình sản xuất, kinh doanh không thuộc trường hợp Nhà nước thu hồi đất vào mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng.

Ngay đối với các dự án phát triển kinh tế cũng đang tồn tại 2 cơ chế thu hồi đất:

- (iii) Thu hồi đất theo cơ chế hành chính: đối với việc thực hiện các dự án quan trọng do Thủ tướng Chính phủ chấp thuận, quyết định đầu tư; các dự án do Hội đồng nhân dân cấp tỉnh chấp thuận mà phải thu hồi đất thì Nhà nước thực hiện việc thu hồi đất và giá đất sử dụng làm căn cứ bồi thường cho người bị thu hồi đất là giá đất cụ thể do Nhà nước xác định.
- (iv) Thu hồi theo phương thức thoả thuận: đối với các dự án sản xuất, kinh doanh có quy mô nhỏ, chủ đầu tư tự thoả thuận theo hình thức giao dịch về chuyển quyền sử dụng đất, sau đó nhà nước thực hiện các thủ tục công nhận quyền sử dụng đất của chủ đầu tư và chuyển đổi mục đích sử dụng đất theo dự án đầu tư được chấp thuận. Giá đất bồi thường chính là giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất theo thoả thuận với người sử dụng đất.

Thực trạng này làm nảy sinh một số bất cập sau đây:

**Thứ nhất**, tạo ra sự bất bình đẳng trong việc bồi thường cho người sử dụng cùng một đất giữa các dự án khác nhau. Người có đất phải thu hồi cho các dự án đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng thì nhận được chế độ bồi thường theo mức giá ấn định của Nhà nước thường thấp. Giá bồi thường đối với các dự án này thường thấp hơn giá đất chuyển nhượng quyền sử dụng đất phổ biến trên thị trường. Người sử dụng đất cũng không nhận được những khoản hỗ trợ khác ngoài chính sách hỗ trợ quy định chung của Nhà nước. Trong khi đó người có đất thu hồi cho doanh nghiệp được chủ đầu tư thoả thuận bồi thường theo giá thị trường. Những chủ đầu tư các dự án có sức sinh lợi cao còn có nhiều chính sách hỗ trợ cho người sử dụng đất để sớm bàn giao đất cho dự án. Điều này làm nảy sinh sự bất bình đẳng giữa những người có đất phải thu hồi giữa các dự án khác nhau, giữa các chủ đầu tư khác nhau đất dẫn đến việc khiếu kiện, tranh chấp kéo dài hoặc người sử dụng đất không đồng thuận với phương án bồi thường đối với các dự án của Nhà nước thu hồi cho các mục đích công cộng, làm cho các dự án chậm bàn giao mặt bằng.

**Thứ hai**, một số trường hợp người sử dụng đất đưa ra yêu cầu về giá bồi thường quá cao so với khả năng sinh lợi thực tế của đất và giá đất phổ biến trên thị trường, nhà đầu tư không thể thoả thuận được để triển khai dự án. Trong trường hợp nhà đầu tư không chấp nhận bồi thường với mức giá cao phi lý thì có thể chỉ vì một vài trường hợp cá biệt không đồng thuận, dự án đầu tư bị buộc phải hủy bỏ. Đây là những bất cập tương tự như đảm bảo quyền lợi chính đáng cho người sử dụng đất nhưng lại cản trở các nhà đầu tư và làm mất cơ hội của nhiều người sử dụng đất khác.

**Thứ ba**, giá trị bồi thường thấp cùng với các khoản hỗ trợ chưa bảo đảm sinh kế lâu dài cho người có đất thu hồi. Phần lớn các địa phương chưa quan tâm đúng mức đến việc giải quyết tạo việc làm hoặc chuyển đổi nghề cho người có đất thu hồi trong độ tuổi lao động. Người dân mất đất dẫn đến mất tư liệu sản xuất, mất việc làm, phần lớn lại không có cơ hội và không có đủ điều kiện để tìm được một việc làm mới. Các nhà đầu tư thu được địa tô chênh lệch lớn từ việc thực hiện các dự án phát triển kinh tế trên đất nông nghiệp trong khi đời sống, việc làm và thu nhập của người dân có đất bị thu hồi bấp bênh.

**Để giải quyết các tồn tại trên, Đề tài kiến nghị như sau:**

*5.3.4.1. Quy định Nhà nước quyết định và trực tiếp thực hiện thu hồi đất cho các dự án sản xuất kinh doanh, phát triển kinh tế xã hội; bãi bỏ hình thức nhà đầu tư tự thỏa thuận với người dân để thu hồi đất thực hiện dự án sản xuất kinh doanh*

- Bổ sung thêm 01 điều sau điều 62b về thu hồi đất để phát triển các dự án sản xuất kinh doanh, phát triển kinh tế xã hội: Nhà nước thu hồi đất cho các dự án sản xuất kinh doanh, phát triển kinh tế xã hội được cơ quan nhà nước có thẩm quyền chấp thuận đầu tư mà phạm vi triển khai dự án phải thu hồi đất.

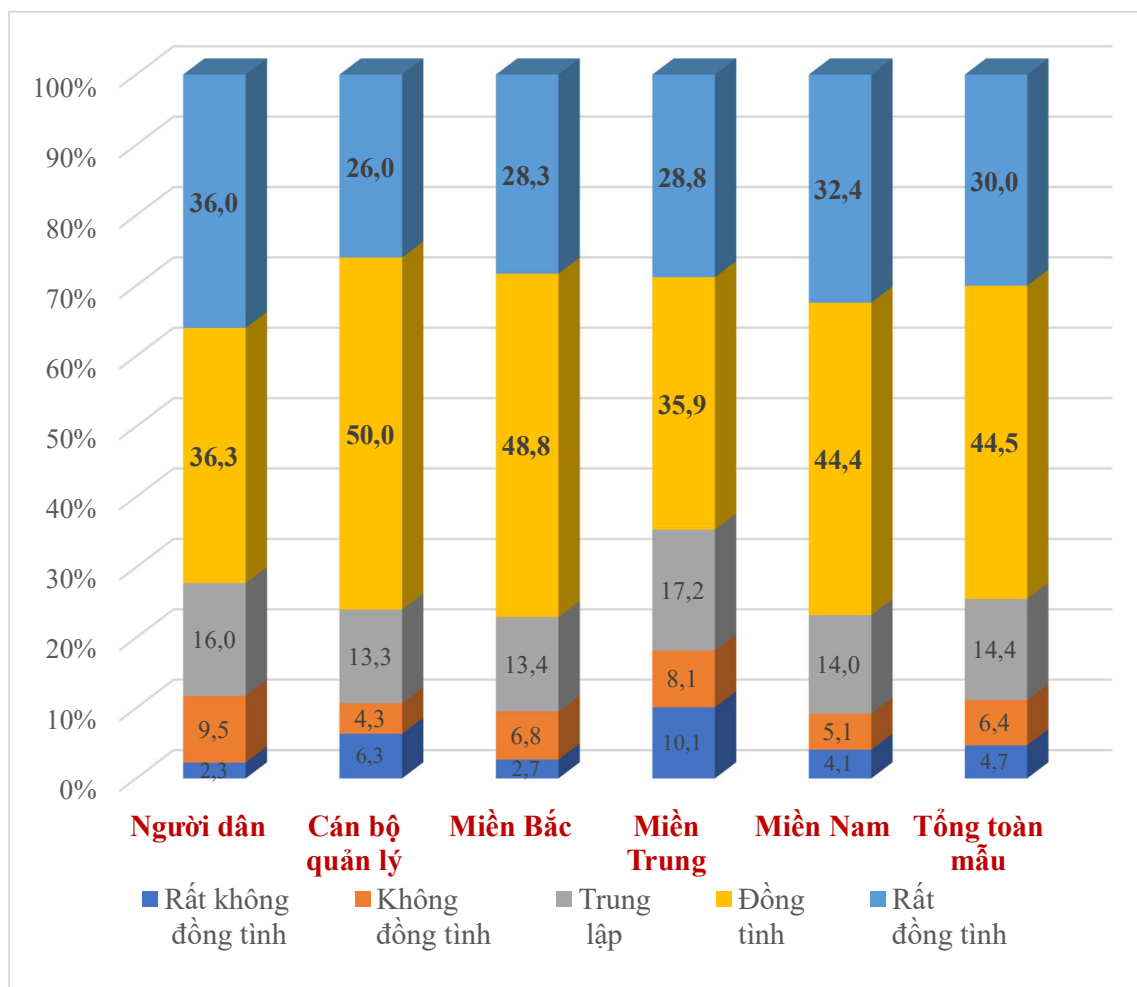
- *Bỏ khoản 1 Điều 73 quy định về chủ đầu tư tự thỏa thuận nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất.*

- *Bổ sung thêm các trường hợp thu hồi đất tại điều 62b vào căn cứ thu hồi đất quy định tại Khoản 1 Điều 63*

Kết quả đánh giá về phương án sửa đổi của người dân và cán bộ quản lý về đề xuất trên, cho thấy: Có 74,5% tổng số người tham gia trả lời thể hiện quan điểm ủng hộ (đồng tình và rất đồng tình) với phương án này; Tỷ lệ người dân và cán bộ đồng ý với phương án đề xuất là lần lượt là 72,3% và 76%; Các ý kiến đánh giá của

người sử dụng đất và cán bộ quản lý đất đai ở các địa phương tại 03 miền Bắc, Trung và Nam ủng hộ với phương án sửa đổi, bổ sung theo như đề xuất mà nhóm nghiên cứu đưa ra lần lượt là 77,1%; 74,7% và 66,8% (với các lựa chọn đồng tình và rất đồng tình).

**Hình 5.21. Ý kiến đánh giá về đề xuất “Quy định Nhà nước quyết định và trực tiếp thực hiện thu hồi đất cho các dự án sản xuất kinh doanh, phát triển kinh tế xã hội”**



Nguồn: Tính toán từ kết quả khảo sát.

#### 5.3.4.2. Quy định cụ thể tỷ lệ đồng thuận khi lấy ý kiến của người dân khi thu hồi đất

- (i) Đối với quyết định thu hồi đất cho mục đích an ninh quốc phòng và công trình công cộng: tất cả mọi người dân phải chấp hành quyết định thu hồi đất; nhưng khi lấy ý kiến người dân về phương án bồi thường, tái định cư phải

được sự đồng thuận của những người dân có đất bị thu hồi chiếm từ 75% tổng diện tích đất phải thu hồi của dự án;

- (ii) Đối với quyết định thu hồi đất cho các dự án vì mục tiêu kinh doanh thì Quyết định thu hồi đất và Phương án bồi thường giải phóng mặt bằng phải được sự đồng ý của những người dân có đất bị thu hồi chiếm từ 85% tổng diện tích đất phải thu hồi của dự án.

***Kiến nghị sửa đổi, bổ sung như sau:***

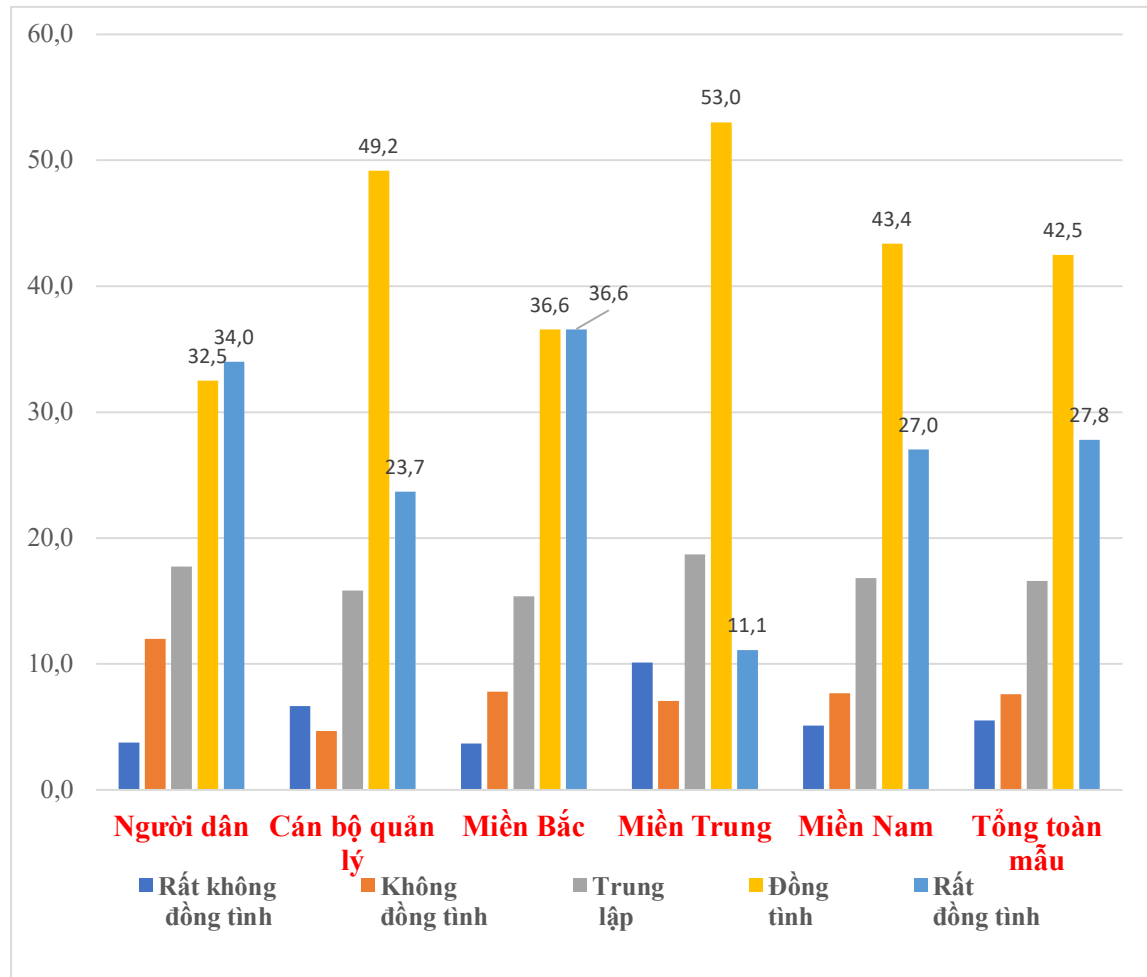
***- Sửa Điểm a) Khoản 2 Điều 69 về tổ chức lấy ý kiến người dân như sau:***  
*Phương án bồi thường, tái định cư đối với quyết định thu hồi đất vì an ninh, quốc phòng, vì lợi ích quốc gia công cộng phải được sự đồng thuận của những người dân có đất bị thu hồi chiếm từ 75% tổng diện tích đất phải thu hồi của dự án. Quyết định thu hồi đất và phương án bồi thường, tái định cư đối với các dự án sản xuất kinh doanh, phát triển kinh tế xã hội phải được những người dân có đất bị thu hồi chiếm từ 85% tổng diện tích đất phải thu hồi của dự án, đồng ý thu hồi và phương án bồi thường.*

***- Bổ sung thêm vào Điểm d) khoản 2 Điều 69 về xử lý đối với những người có đất phải thu hồi chưa đồng thuận:*** *Khi quyết định thu hồi đất và phương án bồi thường đã được thông qua, những người dân không đồng thuận vẫn phải chấp hành các quyết định về thu hồi đất và phải chấp nhận phương án bồi thường tái định cư, di dời giải phóng mặt bằng. Trường hợp người dân có đất thu hồi không bàn giao đất cho tổ chức (.....) tổ chức thực hiện việc cưỡng chế theo quy định tại Điều 71 của Luật này. Sau khi đã chấp hành các quyết định của Nhà nước về thu hồi đất, bồi thường tái định cư, người có đất bị thu hồi được quyền khởi kiện các quyết định trên ra toà án.*

Kết quả đánh giá về phương án sửa đổi của người dân và cán bộ quản lý về đề xuất “Sửa Điểm a) Khoản 2 Điều 69 về tổ chức lấy ý kiến người dân”, cho thấy: Có 70,3% tổng số người tham gia trả lời thể hiện quan điểm ủng hộ (đồng tình và rất đồng tình) với phương án này; Tỷ lệ người dân và cán bộ đồng ý với phương án đề xuất là lần lượt là 66,5% và 72,9%; Các ý kiến đánh giá của người sử dụng đất và cán bộ quản lý đất đai ở các địa phương tại 03 miền Bắc, Trung và Nam ủng hộ với phương án sửa đổi, bổ sung theo như đề xuất mà nhóm nghiên cứu đưa ra lần lượt là 73,2%; 64,1% và 70,4% (với các lựa chọn đồng tình và rất đồng tình).



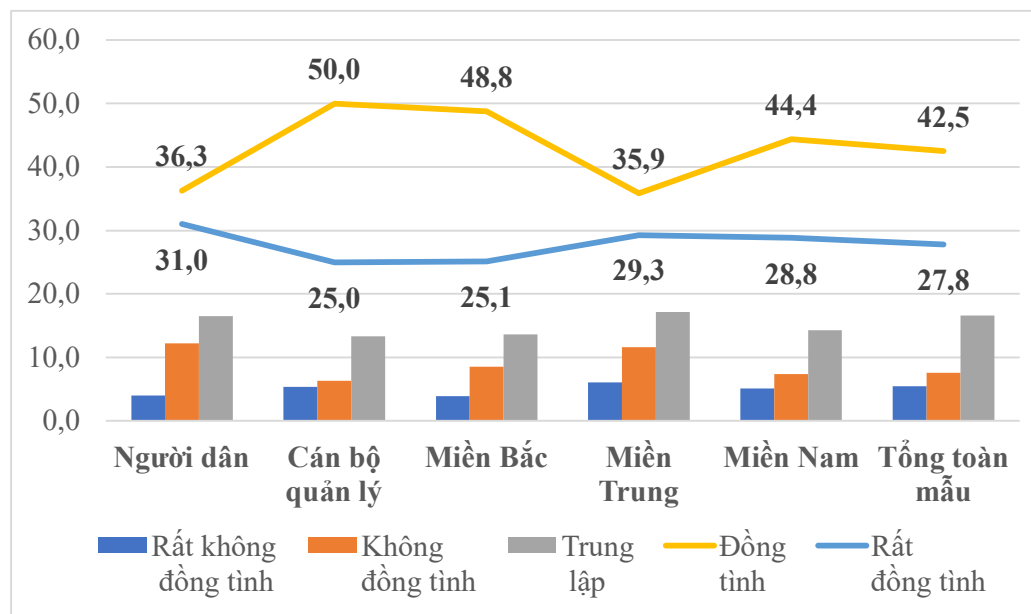
**Hình 5.22. Ý kiến đánh giá về đề xuất “Sửa Điểm a) Khoản 2 Điều 69 về tổ chức lấy ý kiến người dân”**



*Nguồn: Tính toán từ kết quả khảo sát.*

Trong khi đó, kết quả đánh giá về phương án sửa đổi của người dân và cán bộ quản lý về đề xuất “Bổ sung thêm vào Điểm d) khoản 2 Điều 69 về xử lý đối với những người có đất phải thu hồi chưa đồng thuận”, cho thấy: Có 70,3% tổng số người tham gia trả lời thể hiện quan điểm ủng hộ (đồng tình và rất đồng tình) với phương án này; Tỷ lệ người dân và cán bộ đồng ý với phương án đề xuất là lần lượt là 67,3% và 75%; Các ý kiến đánh giá của người sử dụng đất và cán bộ quản lý đất đai ở các địa phương tại 03 miền Bắc, Trung và Nam ủng hộ với phương án sửa đổi, bổ sung theo như đề xuất mà nhóm nghiên cứu đưa ra lần lượt là 73,9%; 65,2% và 73,2% (với các lựa chọn đồng tình và rất đồng tình).

**Hình 5.23. Ý kiến đánh giá về đề xuất “Bổ sung thêm vào Điểm d) khoản 2 Điều 69 về xử lý đối với những người có đất phải thu hồi chưa đồng thuận”**



*Nguồn: Tính toán từ kết quả khảo sát.*

#### 5.3.4.3. Nguyên tắc bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất

Về nguyên tắc, người sử dụng đất phải bình đẳng khi thực hiện quyền và nghĩa vụ về đất đai: đã thực hiện các nghĩa vụ tài chính về đất đai như thế nào thì được hưởng quyền lợi tài chính đất đai như thế. Do vậy, giá bồi thường về đất phải căn cứ vào giá đất cụ thể của từng thửa đất làm căn cứ khi tính thuế và được ghi trong cơ sở dữ liệu thửa đất.

Giá tính thuế đã được quy định là giá trị thị trường của đất đai nên giá bồi thường sẽ tương đương giá thị trường. Trong trường hợp tại thời điểm thực hiện thu hồi, giá đất trên thị trường biến động tăng bất thường thì giá bồi thường tính theo giá thị trường tại thời điểm thu hồi nhưng phần chênh lệch giữa giá bồi thường và giá nộp thuế tại thời điểm gần nhất sẽ điều tiết theo cơ chế điều tiết phần giá trị gia tăng do địa tô chênh lệch tạo ra. Người sử dụng cùng loại đất như nhau phải được hưởng cùng chế độ bồi thường như nhau không phân biệt thu hồi đất vào mục đích an ninh quốc phòng hay mục tiêu kinh doanh sinh lợi. Người đang sử dụng đất làm phương tiện kinh doanh, khi đất bị thu hồi thì phải được tạo điều kiện để tái lập lại các điều kiện kinh doanh bằng đất, mặt bằng kinh doanh hoặc các điều kiện đảm bảo sinh kế cho người có đất bị thu hồi. Trường hợp thuộc đối tượng được bồi thường về đất nhưng không có đất cùng mục đích sử dụng để bồi thường thì được bồi thường bằng đất khác mục đích sử dụng để tạo lập việc làm cho người có đất bị thu hồi. Chính sách này sẽ giúp cho các địa phương khai thác nguồn lực đất đai phát triển các hoạt

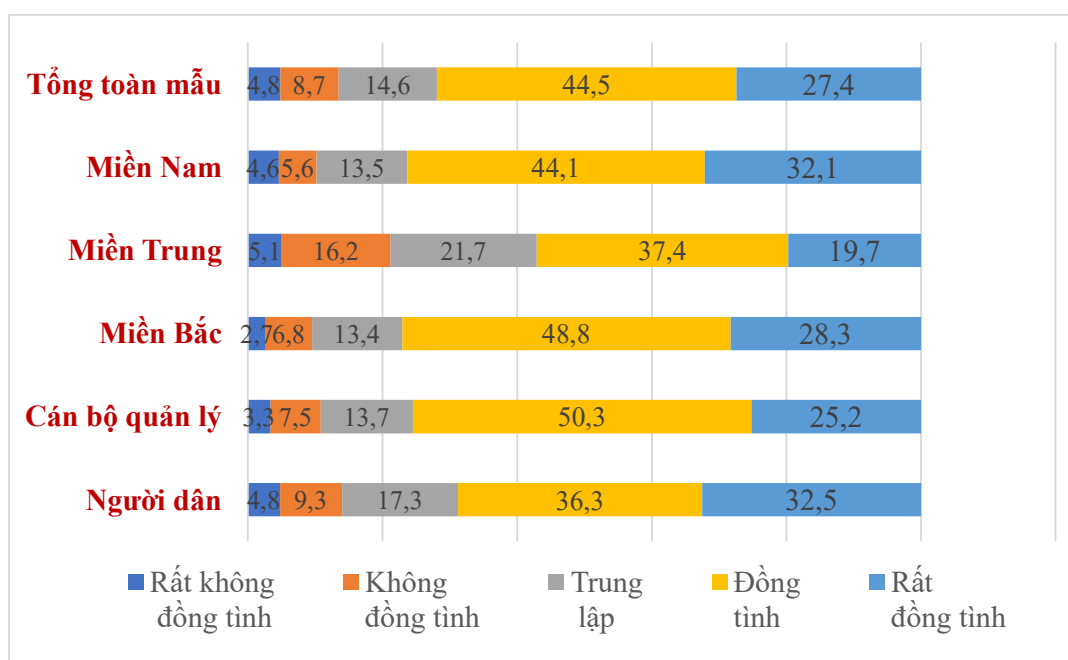
động sản xuất kinh doanh cho người bị thu hồi có điều kiện chuyển đổi nghề nghiệp, tạo việc làm và sinh kế để ổn định cuộc sống.

**Từ những lý do trên, Đề tài kiến nghị:**

**Sửa Khoản 2 Điều 74 như sau:** Việc bồi thường được thực hiện bằng đất có cùng mục đích sử dụng hoặc đất khác khác mục đích sử dụng có giá trị tương đương với đất thu hồi. Nếu không có đất để bồi thường thì được bồi thường bằng tiền theo giá đất cụ thể được sử dụng khi tính thuế và ghi trong cơ sở dữ liệu của thửa đất. Trường hợp tại thời điểm thu hồi giá đất trên thị trường tăng cao đột biến thì bồi thường theo giá thị trường; phần chênh lệch giữa giá bồi thường và giá tính thuế của thửa đất sẽ được điều tiết theo nguyên tắc điều tiết giá trị gia tăng do địa tô chênh lệch tạo ra.

Kết quả đánh giá về phương án sửa đổi của người dân và cán bộ quản lý về đề xuất “Sửa Khoản 2 Điều 74 về Bồi thường khi nhà nước thu hồi đất”, cho thấy: Có 71,9% tổng số người tham gia trả lời thể hiện quan điểm ủng hộ (đồng tình và rất đồng tình) với phương án này; Tỷ lệ người dân và cán bộ đồng ý với phương án đề xuất là lần lượt là 68,8% và 75,5%; Các ý kiến đánh giá của người sử dụng đất và cán bộ quản lý đất đai ở các địa phương tại 03 miền Bắc, Trung và Nam ủng hộ với phương án sửa đổi, bổ sung theo như đề xuất mà nhóm nghiên cứu đưa ra lần lượt là 77,1%; 57,1% và 76,2% (với các lựa chọn đồng tình và rất đồng tình).

**Hình 5.24. Ý kiến đánh giá về đề xuất “Sửa Khoản 2 Điều 74 về Bồi thường khi nhà nước thu hồi đất”**



Nguồn: Tính toán từ kết quả khảo sát.

Trường hợp người sử dụng đất làm mặt bằng sản xuất kinh doanh mà đất bị thu hồi là đất thuê không thuộc đối tượng được bồi thường về đất, nếu không được tạo điều kiện có mặt bằng mới để tiếp tục duy trì hoạt động sản xuất kinh doanh thì hoạt động sản xuất kinh doanh sẽ bị đình trệ, thậm chí đóng cửa sẽ gây hệ lụy không chỉ đối với bản thân người có đất bị thu hồi mà còn ảnh hưởng đến việc làm và các quan hệ kinh tế của các bên thứ ba có liên quan.

Vì vậy, đối tượng này cần được ưu tiên được tiếp cận đất khác làm mặt bằng để tiếp tục hoạt động kinh doanh mà không cần thông qua đấu giá quyền sử dụng đất để chọn người thuê. Việc không thông qua đấu giá thuê sẽ đảm bảo cho người đang thuê đất sẽ được tiếp tục có mặt bằng di chuyển cơ sở sản xuất kinh doanh từ nơi bị thu đất sang nơi mới để tiếp tục sản xuất kinh doanh. Việc không thông qua đấu giá cũng không gây hậu quả làm thất thoát nguồn thu vì theo Luật sửa đổi, giá đất cụ thể đã được định giá sát với giá trị thị trường, nên việc đấu giá chỉ có ý nghĩa chọn người thuê chứ không có nhiều ý nghĩa trong việc xác định giá thuê.

***Từ những lý do trên, Đề tài kiến nghị sửa đổi điều 80 và điều 81 như sau:***

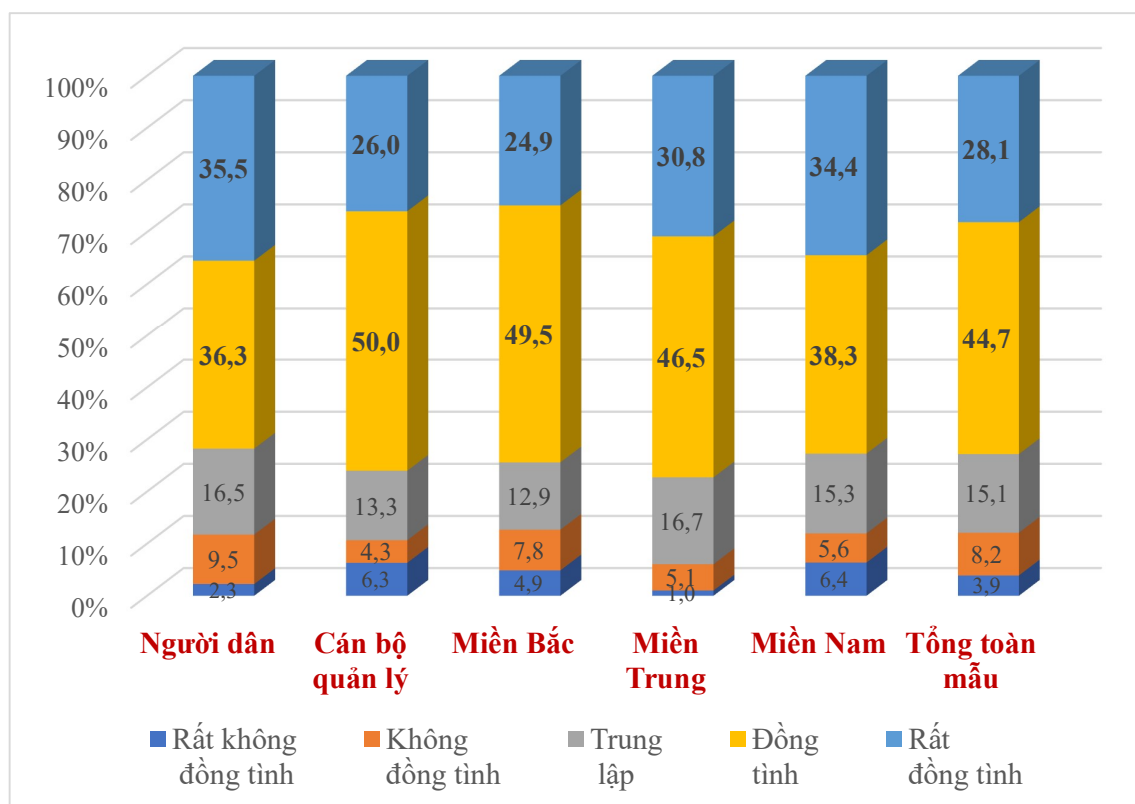
***Bổ sung thêm vào Khoản 2 Điều 80:*** Hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất phi nông nghiệp làm mặt bằng sản xuất kinh doanh, là đất được Nhà nước cho thuê trả tiền hàng năm; đất thuê trả tiền thuê đất một lần nữa được miễn tiền thuê đất, khi nhà nước thu hồi đất thì không được bồi thường về đất nhưng được bồi thường chi phí đầu tư vào đất còn lại và được ưu tiên thuê đất làm mặt bằng sản xuất kinh doanh không phải thông qua đấu giá quyền thuê đất.

***Bổ sung thêm vào Khoản 4 Điều 81:*** Tổ chức kinh tế, tổ chức sự nghiệp công lập tự chủ tài chính, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài đang sử dụng đất phi nông nghiệp làm mặt bằng sản xuất kinh doanh, là đất được Nhà nước cho thuê trả tiền hàng năm, khi nhà nước thu hồi đất thì không được bồi thường về đất nhưng được bồi thường chi phí đầu tư vào đất còn lại và được ưu tiên thuê đất làm mặt bằng sản xuất kinh doanh không phải thông qua đấu giá quyền thuê đất.

Kết quả đánh giá về phương án sửa đổi của người dân và cán bộ quản lý về đề xuất “Bổ sung thêm vào Khoản 2 Điều 80 Luật Đất đai 2013”, cho thấy: Có 72,8% tổng số người tham gia trả lời thể hiện quan điểm ủng hộ (đồng tình và rất đồng tình) với phương án này; Tỷ lệ người dân và cán bộ đồng ý với phương án đề

xuất là lần lượt là 71,8% và 76%; Các ý kiến đánh giá của người sử dụng đất và cán bộ quản lý đất đai ở các địa phương tại 03 miền Bắc, Trung và Nam ủng hộ với phương án sửa đổi, bổ sung theo như đề xuất mà nhóm nghiên cứu đưa ra lần lượt là 74,4%; 77,3% và 72,7% (với các lựa chọn đồng tình và rất đồng tình).

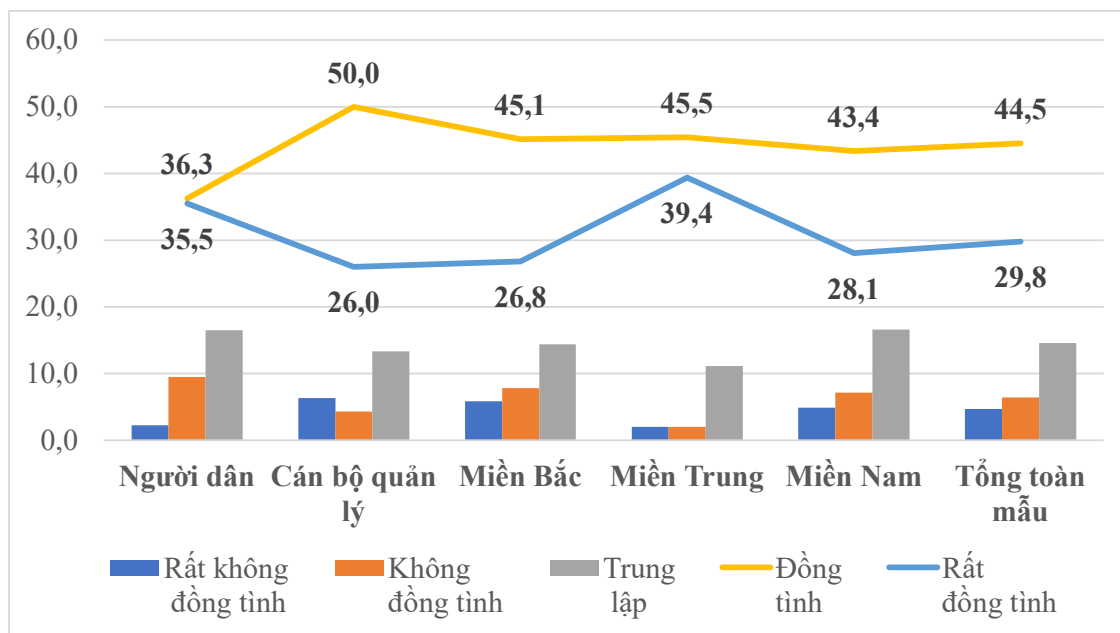
**Hình 5.25. Ý kiến đánh giá về đề xuất “Bổ sung thêm vào Khoản 2 Điều 80 Luật Đất đai 2013”**



*Nguồn: Tính toán từ kết quả khảo sát.*

Thêm vào đó, kết quả đánh giá về phương án sửa đổi của người dân và cán bộ quản lý về đề xuất “Bổ sung thêm vào Khoản 4 Điều 81 Luật Đất đai 2013”, cho thấy: Có 74,3% tổng số người tham gia trả lời thể hiện quan điểm ủng hộ (đồng tình và rất đồng tình) với phương án này; Tỷ lệ người dân và cán bộ đồng ý với phương án đề xuất là lần lượt là 71,8% và 76%; Các ý kiến đánh giá của người sử dụng đất và cán bộ quản lý đất đai ở các địa phương tại 03 miền Bắc, Trung và Nam ủng hộ với phương án sửa đổi, bổ sung theo như đề xuất mà nhóm nghiên cứu đưa ra lần lượt là 71,9%; 74,9% và 71,5% (với các lựa chọn đồng tình và rất đồng tình).

**Hình 5.26. Ý kiến đánh giá về đề xuất “Bổ sung thêm vào Khoản 4 Điều 81 Luật Đất đai 2013”**



*Nguồn: Tính toán từ kết quả khảo sát.*

#### 5.3.4.4. Bồi thường, hỗ trợ tạo lập chỗ ở cho người bị thu hồi đất ở

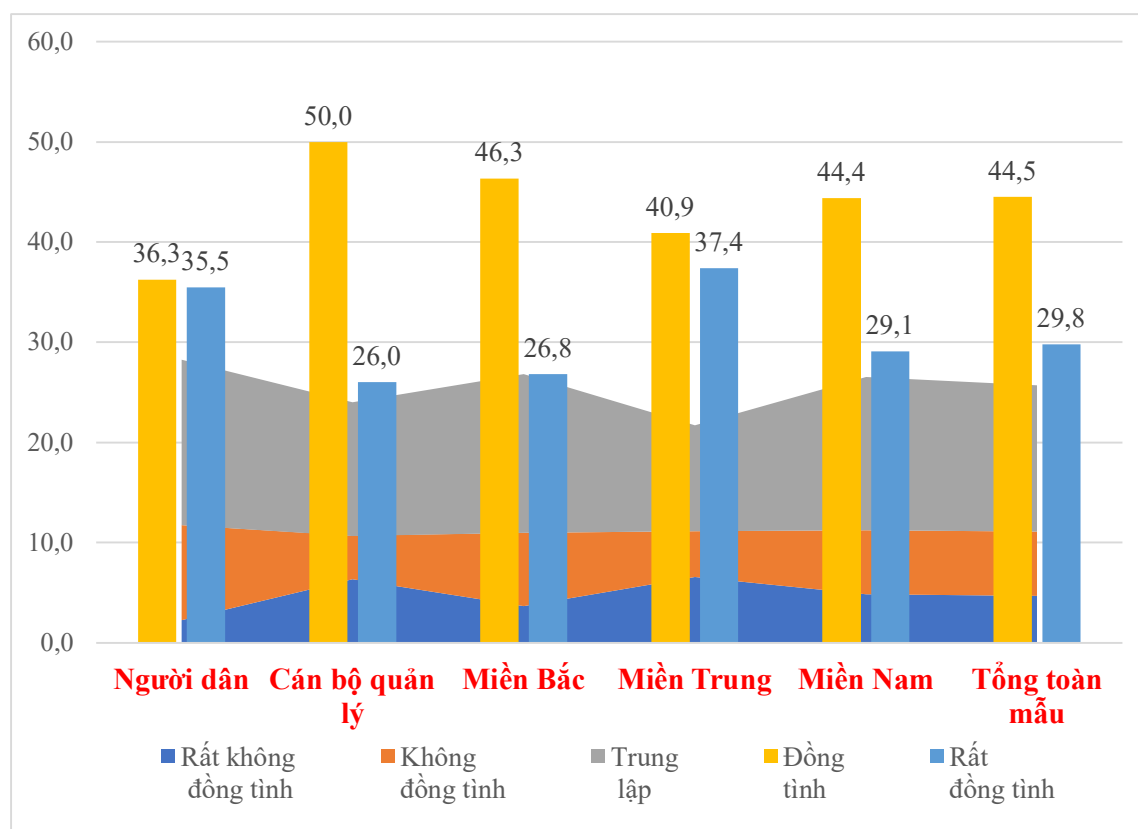
Bên cạnh việc xác định giá bồi thường về đất ngang bằng với giá thị trường để đảm bảo quyền lợi chính đáng của người sử dụng đất thì việc đảm bảo tái định cư và tạo lập cuộc sống mới cho người có đất bị thu hồi phải được luật hoá. Phải có chỗ tái định cư dành cho người bị thu hồi đất phải di dời chỗ ở mới. Nếu giá trị tiền bồi thường không đủ trả tiền cho một suất tái định cư thì Nhà nước phải có chính sách hỗ trợ để người phải di dời có đủ điều kiện để nhận được chỗ ở tái định cư theo quy định; *không quy định dùng các khoản tiền hỗ trợ khác như chuyển đổi nghề nghiệp, tạo việc làm ... để trả cho tiền nhà tái định cư.* Do vậy, sửa đổi Điều 86 về bố trí tái định cư như sau:

*Sửa Khoản 4 Điều 86 như sau: Trường hợp người có đất thu hồi được bố trí tái định cư mà tiền bồi thường không đủ để mua một suất tái định cư tối thiểu thì được nhà nước hỗ trợ tiền đủ để mua một suất tái định cư tối thiểu.*

Kết quả đánh giá về phương án sửa đổi của người dân và cán bộ quản lý về đề xuất “Bổ sung thêm vào Khoản 4 Điều 86 Luật Đất đai 2013”, cho thấy: Có 74,3% tổng số người tham gia trả lời thể hiện quan điểm ủng hộ (đồng tình và rất đồng tình) với phương án này; Tỷ lệ người dân và cán bộ đồng ý với phương án đề

xuất là lần lượt là 71,8% và 76%; Các ý kiến đánh giá của người sử dụng đất và cán bộ quản lý đất đai ở các địa phương tại 03 miền Bắc, Trung và Nam ủng hộ với phương án sửa đổi, bổ sung theo như đề xuất mà nhóm nghiên cứu đưa ra lần lượt là 73,1%; 78,3% và 73,5% (với các lựa chọn đồng tình và rất đồng tình).

**Hình 5.27. Ý kiến đánh giá về đề xuất “Bổ sung thêm vào Khoản 4 Điều 86 Luật Đất đai 2013”**



*Nguồn: Tính toán từ kết quả khảo sát.*

#### 5.3.4.5. Bồi thường, tạo việc làm tạo lập cuộc sống cho người bị thu hồi đất nông nghiệp

Việc bồi thường khi thu hồi đất nông nghiệp phải đảm bảo cho người có đất thu hồi có nguồn sinh kế mới thay thế cho nguồn thu nhập từ đất nông nghiệp đã bị thu hồi, thông qua việc tạo lập các hoạt động sản xuất kinh doanh mới có khả năng mang lại nguồn thu nhập thay thế; đóng góp đất như một dạng cổ phần vào các dự án sử dụng đất vào mục đích kinh doanh thương mại dịch vụ; đào tạo nghề và khởi tạo việc làm mới cho người lao động trẻ; trợ cấp thường xuyên cho những người không còn khả năng lao động. Do vậy, chính sách bồi thường cho người nông dân khi thu hồi đất nông nghiệp không thể bồi thường bằng giá chuyển nhượng đất nông nghiệp

trên thị trường, mà phải tương xứng với giá trị đất nông nghiệp mang lại - là thu nhập và cuộc sống của người nông dân. Vì vậy, chính sách bồi thường khi thu hồi đất nông nghiệp phải thực hiện thống nhất, bình đẳng cho những người có đất bị thu hồi, không phân biệt mục đích sử dụng đất sau khi thu hồi là xây dựng nhà ở, phát triển các cơ sở kinh doanh hay xây dựng hạ tầng vì mục đích công cộng. Giá trị tăng thêm từ đất nông nghiệp thu hồi cho các dự án có mục đích kinh doanh sẽ được tập trung vào nguồn thu ngân sách theo cơ chế điều tiết giá trị tăng từ đất của các dự án đầu tư. Không thực hiện chính sách hỗ trợ riêng cho người có đất nông nghiệp thu hồi để phát triển các dự án có mục đích kinh doanh. Do vậy, cần phải bổ sung quy định về phương thức bồi thường khi thu hồi đất nông nghiệp như sau:

***Bổ sung thêm Khoản 3 vào Điều 77 phương thức bồi thường khi thu hồi đất nông nghiệp:***

*Người có đất nông nghiệp thu hồi được bồi thường tương đương với giá trị nguồn thu nhập tạo ra từ phần đất nông nghiệp bị thu hồi bằng các hình thức sau đây:*

- Bồi thường bằng đất để tiếp tục sản xuất kinh doanh nông nghiệp;*
- Bồi thường bằng phương tiện kinh doanh để tạo thu nhập thay thế tương đương nguồn thu nhập từ đất nông nghiệp đã thu hồi*
- Góp đất vào dự án là cổ phần tạo thu nhập tương đương với thu nhập của đất sản xuất nông nghiệp mang lại;*
- Đào tạo nghề và tạo việc làm mới thay thế công việc làm nông nghiệp*
- Trợ cấp thu nhập hàng tháng thay thế nguồn thu nhập tạo ra từ đất nông nghiệp đã thu hồi đối với người đã hết khả năng lao động*

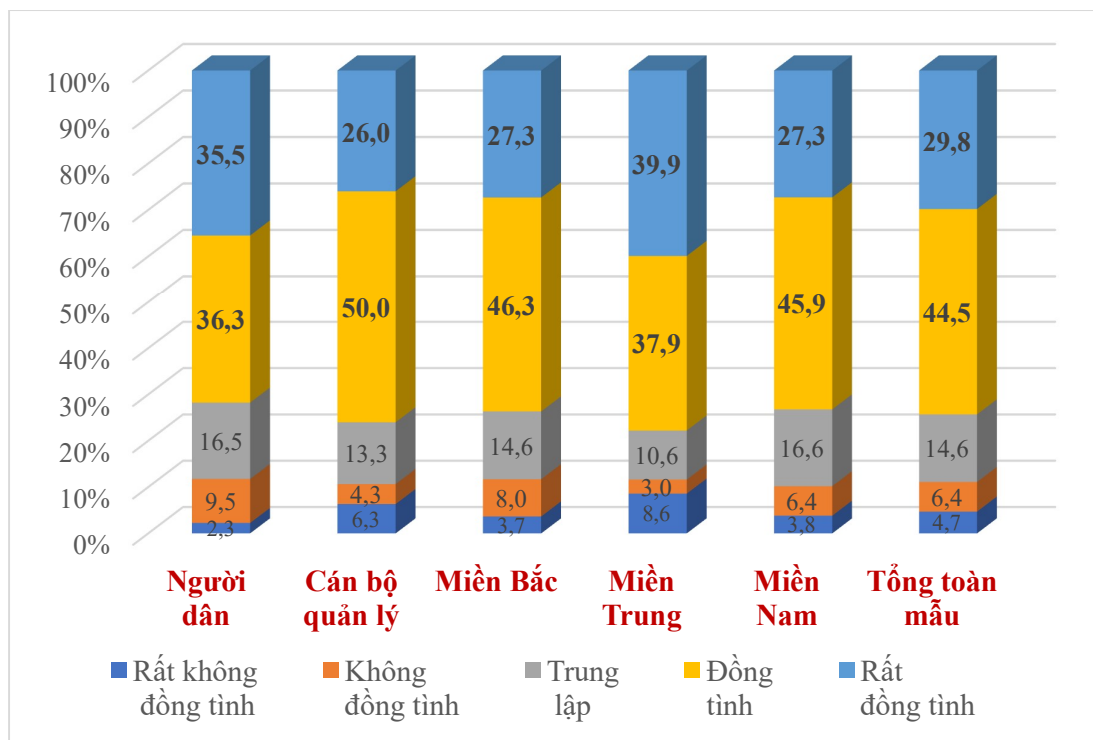
Việc thực hiện chính sách bồi thường như trên vừa nhằm đảm bảo ổn định đời sống, việc làm và thu nhập cho người nông dân có đất bị thu hồi, vừa buộc các nhà đầu tư khi thu hồi đất nông nghiệp phải tính toán rõ chi phí lợi ích đánh đổi khi thu hồi đất nông nghiệp. Việc tính toán lựa chọn thu hồi đất đai có ít lợi thế cho nông nghiệp sẽ có chi phí bồi thường thấp hơn nhiều so với đất có lợi thế nông nghiệp cao, góp phần hạn chế việc chuyển đổi đất sản xuất nông nghiệp thuận lợi, có sức sinh lợi cao sang các mục đích phi nông nghiệp.

Kết quả đánh giá về phương án sửa đổi của người dân và cán bộ quản lý về đề xuất “Bổ sung thêm Khoản 3 vào Điều 77 phương thức bồi thường khi thu hồi đất nông nghiệp”, cho thấy: Có 74,3% tổng số người tham gia trả lời thể hiện quan điểm ủng hộ (đồng tình và rất đồng tình) với phương án này; Tỷ lệ người dân và cán bộ đồng ý với phương án đề xuất là lần lượt là 71,8% và 76%; Các ý kiến đánh



giá của người sử dụng đất và cán bộ quản lý đất đai ở các địa phương tại 03 miền Bắc, Trung và Nam ủng hộ với phương án sửa đổi, bổ sung theo như đề xuất mà nhóm nghiên cứu đưa ra lần lượt là 73,6%; 77,8% và 73,2% (với các lựa chọn đồng tình và rất đồng tình).

**Hình 5.28. Ý kiến đánh giá về đề xuất “Bổ sung thêm Khoản 3 vào Điều 77 phương thức bồi thường khi thu hồi đất nông nghiệp”**



*Nguồn: Tính toán từ kết quả khảo sát.*

### 5.3.5. Một số khuyến nghị khác

- 1) Áp dụng cho thuê đất trả tiền hàng năm đối với đất sản xuất kinh doanh, không áp dụng cho thuê đất trả tiền một lần cho cả thời gian thuê đất.

Nguồn thu mang tính ổn định có tác dụng điều tiết hành vi sử dụng đất hiệu quả, gồm tiền thuê đất và tiền thuế sử dụng đất:

- (i) Thuế áp dụng đối với đất đã giao ổn định lâu dài cho người sử dụng đất. Người sử dụng đất phải trả 02 khoản tiền: (i) Tiền đất tương ứng với giá trị của thửa đất để được quyền chiếm giữ, sử dụng thửa đất đó ổn định, lâu dài; (2) Tiền thuế sử dụng đất hàng năm;
- (ii) Tiền thuê đất trả hàng năm tương ứng với mức giá trị mang lại từ đất cho hoạt động sử dụng đất;

Để nuôi dưỡng nguồn thu ngân sách nhà nước vừa có tác dụng giảm áp lực về tiền vốn đầu tư phải trả tiền thuê đất một lần khi bắt đầu bước vào đầu tư kinh doanh, tiền thuê đất thu hàng năm tương xứng với mức đóng góp của đất đai cho hoạt động kinh doanh của người sử dụng đất. Việc trả tiền thuê hàng năm đồng thời khắc phục được tình trạng nhà đầu tư lợi dụng cơ chế trả tiền một lần với giá đất thấp để kiếm lợi thông qua việc cho thuê lại hoặc thế chấp ngân hàng để huy động vốn nhiều hơn giá trị tiền thuê đất đã nộp khi giá đất tăng cao.

- 2) Xây dựng hệ thống thông tin đất đai đa mục tiêu (MPLIS), đưa thông tin giá đất và thuế đất vào hệ thống CSDL đất đai, thực hiện cập nhật hàng năm cho từng thửa đất. Đẩy mạnh sử dụng tin học hoá trong cập nhật và lưu trữ và số hoá các dữ liệu và thông tin đất đai. Tất cả các thửa đất (kể cả thửa đất đã đủ điều kiện cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và các thửa đất chưa đủ điều kiện cấp giấy chứng nhận) đều phải thực hiện đăng ký thông tin đất đai để phục vụ công tác quản lý Nhà nước. Quy định rõ trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước trong việc cập nhật và lưu trữ thông tin đất đai; quyền lợi của người dân chỉ được xem xét bảo hộ khi đã đăng ký thông tin đất.
- 3) Quy định rõ thủ tục xem và điều kiện được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho những người sử dụng đất không có giấy tờ chứng minh nguồn gốc đất đai để khắc phục tình trạng bất hợp lý đang tồn tại hiện nay là những người sử dụng đất lấn chiếm thì được cấp giấy chứng nhận, không phải nộp tiền sử dụng đất trong khi người được cơ quan phân chia nhà đất lại phải qua nhiều thủ tục phức tạp để được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và phải nộp tiền sử dụng đất nhiều hơn người lấn chiếm đất lưu không.
- 4) Bổ sung quy định về điều chỉnh lại quyền sử dụng đất, tái phân lô để quy hoạch lại đất đai trong một khu vực nhất định để thực hiện dự án đầu tư trên cơ sở sự đồng thuận của người sử dụng đất về việc điều chỉnh lại toàn bộ hoặc một phần diện tích đất thuộc quyền sử dụng của mình trong khu vực đó. Việc điều chỉnh lại quyền sử dụng đất được áp dụng trong dồn điền, đổi thửa đối với đất sản xuất nông nghiệp; chỉnh trang, phát triển đô thị, khu dân cư nông thôn, đầu tư phát triển hạ tầng chung cho khu vực cộng đồng dân cư hoặc khu vực sản xuất; tạo diện tích đất dôi dư sau khi đã điều chỉnh quyền sử dụng đất dùng để đấu giá quyền sử dụng đất tạo vốn cải tạo, xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng trong khu vực dự án. Quy định xử lý phần diện

tích đất được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất hoặc đất được Nhà nước giao có thu tiền sử dụng đất mà tiền sử dụng đất đã nộp có nguồn từ ngân sách nhà nước, cho thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm trong phạm vi ranh giới dự án điều chỉnh quyền sử dụng đất.

- 5) Sửa đổi, bổ sung quy định cho phép doanh nghiệp được nhận chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất sản xuất nông nghiệp của hộ gia đình để sản xuất, kinh doanh nhằm tạo điều kiện cho các doanh nghiệp yên tâm đầu tư ổn định, lâu dài vào sản xuất kinh doanh trong lĩnh vực nông nghiệp, đồng thời người dân yên tâm trao ruộng đất cho các doanh nghiệp sử dụng dưới các hình thức chuyển nhượng, cho thuê, góp vốn bằng quyền sử dụng đất.
- 6) Bổ sung các quy định về tích tụ đất đai là việc tăng diện tích đất của người sử dụng đất thông qua hình thức nhận chuyển quyền sử dụng đất để mở rộng sản xuất; quy định về tập trung đất đai là việc tăng quy mô về diện tích đất đai nhưng không làm thay đổi quyền sử dụng đất của người sử dụng đất để phân biệt với các hành vi tập trung đất đai để đầu cơ đất đai.
- 7) Sửa đổi, bổ sung quy định về hạn mức nhận chuyển quyền đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân đối với các loại đất trồng cây hàng năm, cây lâu năm trên các vùng đồng bằng, trung du, miền núi và đồng bằng sông cửu long; nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp trên địa bàn nhiều tỉnh, thành phố; nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp bao gồm nhiều loại đất (đất trồng cây hàng năm, đất trồng cây lâu năm, đất rừng sản xuất là rừng trồng, đất nuôi trồng thủy sản và đất làm muối).
- 8) Bổ sung quy định về thời hạn giao đất sản xuất nông nghiệp sẽ được tự động kéo dài thêm chu kỳ bằng thời hạn giao mới nhằm khuyến khích tập trung đất đai và yên tâm đầu tư các máy móc thiết bị, hạ tầng kỹ thuật, các cơ sở chế biến, bảo quản phục vụ sản xuất nông nghiệp một cách ổn định lâu dài.
- 9) Sửa đổi, bổ sung quy định để phân biệt đất tôn giáo và đất kinh doanh du lịch tâm linh để tránh tình trạng lợi dụng chính sách đất dành cho tôn giáo được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất để đầu tư kinh doanh.
- 10) Bổ sung làm rõ quy định về đất quy hoạch cho mục đích du lịch dịch vụ dùng để xây dựng cơ sở lưu trú du lịch, đất để xây dựng khách sạn, biệt thự du lịch, căn hộ du lịch, nhà nghỉ du lịch và đất để xây dựng cơ sở lưu trú du lịch khác

đều phải quản lý là đất du lịch dịch vụ, tránh tình trạng lợi dụng chuyển đất du lịch dịch vụ thành đất ở dưới các hình thức các căn hộ du lịch, biệt thự du lịch nghỉ dưỡng.

Những khuyến nghị, đề xuất trên đây chỉ tập trung vào sửa đổi những vấn đề kinh tế trong Luật Đất đai 2013 nhằm tăng cường vai trò quản lý nhà nước về kinh tế đất theo cơ chế thị trường, điều tiết giá trị gia tăng và tăng nguồn thu từ đất. Những chính sách và cơ chế kinh tế đề xuất trên đây có mối quan hệ logic nên chỉ phát huy hiệu lực và mang lại hiệu quả khi được xem xét một cách đầy đủ, đồng bộ khi đưa vào Luật Đất đai sửa đổi.

## KẾT LUẬN

Đất đai là nguồn tài nguyên, tài sản quan trọng của quốc gia, là tư liệu sản xuất đặc biệt, là điều kiện tiên quyết, tất yếu cho mọi hoạt động sản xuất và đời sống. Quản lý nhà nước về kinh tế đất là một trong những nội dung cốt yếu của quản lý nhà nước về đất đai theo cơ chế thị trường để nguồn lực đất đai trở thành động lực cho quá trình phát triển kinh tế - xã hội. Nguồn thu từ đất đóng vai trò quan trọng trong cân đối ngân sách, đặc biệt là thuế liên quan đến đất đai có nguồn gốc lâu đời và tồn tại tại ở nhiều nước trên thế giới.

Ở Việt Nam, các chính sách kinh tế đất nói chung, huy động nguồn thu từ đất cho phát triển kinh tế - xã hội đã góp phần tích cực trong quản lý nhà nước về đất đai; các khoản thu từ đất đã trở thành nguồn thu quan trọng cho ngân sách nhiều địa phương. Bên cạnh những kết quả đạt được, vai trò quản lý nhà nước về kinh tế đất và các chính sách kinh tế đất ở nước ta vẫn còn nhiều hạn chế, là nguyên nhân căn bản làm thất thoát nguồn thu, tạo nên những bất cập trong công tác quản lý đất đai. Những bất cập về chính sách kinh tế khi nhà nước giao đất cho các nhà đầu tư vào mục đích kinh doanh, khi chuyển nhượng đất của các cơ quan, doanh nghiệp nhà nước cho khu vực tư nhân, khi thực hiện cổ phần hoá các doanh nghiệp nhà nước và thực hiện đầu tư theo phương thức hợp tác công tư theo cơ chế “đổi đất lấy hạ tầng” ... đang là những vấn đề nổi cộm làm thất thoát tiền của nhà nước, là kẽ hở cho tham nhũng, gây bức xúc cho xã hội.

Thực hiện nhiệm vụ được giao, đề tài *“Nghiên cứu cơ sở khoa học và đề xuất các giải pháp tăng cường quản lý kinh tế đất, khai thác nguồn thu từ đất theo cơ chế thị trường”*, mã số *BĐKH.41/16-20* đã làm rõ những vấn đề sau:

*Thứ nhất*, đã làm rõ cơ sở khoa học và thực tiễn các chính sách, các công cụ quản lý nhà nước về kinh tế đất và khai thác nguồn thu từ đất phục vụ cho phát triển kinh tế xã hội ở nước ta. Trong đó, ngoài những vấn đề lý luận chung, đề tài đã làm rõ cơ sở lý luận quản lý nhà nước về kinh tế đất theo cơ chế thị trường trong điều kiện sở hữu toàn dân về đất đai; cơ sở lý luận về các nguồn lực từ đất và khai thác nguồn thu từ đất; kinh nghiệm của các nước trên thế giới về quản lý kinh tế đất, điều tiết giá trị gia tăng và khai thác thu từ đất và bài học rút ra cho Việt Nam.

*Thứ hai*, đã đánh giá thực trạng chính sách, những tồn tại trong quản lý kinh tế đất và huy động nguồn thu từ đất theo cơ chế thị trường. Trong đó đã đánh giá được thực trạng quản lý nhà nước về giá trị kinh tế đất; thực trạng các cơ chế, chính sách

kinh tế trong các quan hệ giao, cho thuê, thu hồi, chuyển đổi mục đích sử dụng đất ở nước ta; thực trạng thực hiện các chính sách và công cụ thuế, phí, lệ phí trong quản lý nhà nước về kinh tế đất; thực trạng quản lý nhà nước về phát triển thị trường quyền sử dụng đất; thực trạng quản lý hệ thống thông tin kinh tế đất; thực trạng phân định chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn về quản lý kinh tế đất trong bộ máy quản lý nhà nước.

**Thứ ba**, đã đánh giá thực trạng các nguồn lực mang lại từ đất, phân chia lợi ích mang lại từ đất đối với nhà nước, người bị thu hồi đất, doanh nghiệp và các tổ chức khác. Trong đó đã đánh giá được thực trạng phân chia giá trị tăng lên và khai thác nguồn thu từ đất khi Nhà nước đầu tư phát triển hạ tầng, thay đổi quy hoạch; thực trạng giá trị tăng lên và việc phân chia lợi ích và khai thác nguồn thu từ đất khi thu hồi chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp thành đất ở; thực trạng giá trị tăng lên, việc phân chia lợi ích và khai thác nguồn thu từ đất khi thu hồi và chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp để phát triển công nghiệp và các hoạt động kinh doanh dịch vụ; thực trạng nguồn lực từ các lợi thế của đất và khai thác nguồn thu từ sử dụng đất;

**Thứ tư**, đã đề xuất được các giải pháp để tăng cường quản lý kinh tế đất, khai thác nguồn thu từ đất theo cơ chế thị trường. Cụ thể, đã đề xuất các giải pháp về quản lý và sử dụng công cụ giá đất theo cơ chế thị trường; Giải pháp quản lý và sử dụng công cụ thuế đất theo cơ chế thị trường; giải pháp hoàn thiện chính sách giao đất cho thuê đất, thu hồi và bồi thường khi thu hồi đất đảm bảo phân chia hài hoà lợi ích giữa các bên và tăng cường nguồn thu từ đất; giải pháp hoàn thiện chính sách phí và lệ phí từ trong các hoạt động quản lý và dịch vụ đất; giải pháp hoàn thiện quản lý hệ thống thông tin về kinh tế đất.

**Thứ năm**, đã đề xuất được nội dung cần bổ sung, sửa đổi để hoàn thiện Luật Đất đai năm 2013 về vấn đề quản lý đối với kinh tế đất và huy động các nguồn thu từ đất theo cơ chế thị trường ở Việt Nam. Cụ thể: (1) Kiến nghị sửa các điều luật về sử dụng công cụ giá đất theo cơ chế thị trường, trong đó kiến nghị sửa đổi các điều luật để Phân biệt và làm rõ khái niệm Giá cả thị trường và Giá trị thị trường; Bỏ quy định khung giá, xây dựng bảng giá và giá đất cụ thể phản ánh đúng giá trị thị trường của đất đai; Quy định chế tài bắt buộc việc đăng ký giá và quản lý giá đất cụ thể; Giao trách nhiệm định giá cho một tổ chức độc lập, bỏ nhiệm vụ định giá của UBND tỉnh, bỏ Hội đồng thẩm định giá; HĐND cấp tỉnh xác định tỷ lệ giảm giá khi thực hiện các nghĩa vụ tài chính về đất đai áp dụng cho các đối tượng ưu tiên; HĐND cấp tỉnh xác định tỷ lệ giảm giá khi thực hiện các nghĩa vụ tài chính về đất đai áp dụng cho các đối tượng ưu tiên; (2) Kiến nghị sửa đổi các quy định để điều tiết giá trị tăng thêm từ

đất, trong đó kiến nghị Bổ sung thêm quy định về Thuế đất trong chương tài chính đất đai; kiến nghị bổ sung quy định về Thuế điều tiết giá trị gia tăng giữa giá mua và giá bán; kiến nghị bổ sung Thuế điều tiết giá trị gia tăng do thay đổi các điều kiện của đất đai; Kiến nghị sửa Sửa đổi, bổ sung quy định về sử dụng đất phụ cận các dự án đầu tư; kiến nghị bổ sung các điều luật Điều tiết giá trị tăng thêm từ đất đối với các dự án đầu tư có sử dụng đất; (3) Kiến nghị sửa các điều luật về chính sách giao đất, cho thuê đất theo cơ chế thị trường; chính sách thu hồi và bồi thường khi thu hồi đất đảm bảo phân chia hài hoà lợi ích giữa các bên và tăng cường nguồn thu từ đất; (4) Kiến nghị sửa các điều luật về chính sách phí và lệ phí từ trong các hoạt động quản lý và dịch vụ đất; (5) Kiến nghị sửa các điều luật về quản lý hệ thống thông tin về kinh tế đất và một số kiến nghị khác.

Những khuyến nghị, đề xuất trên đây đã được tổ chức lấy ý kiến rộng rãi tới các đối tượng tác động là người sử dụng đất và các cán bộ quản lý trong lĩnh vực đất đai ở một số tỉnh đại diện cho các vùng của đất nước. Với sự đồng thuận cao của các đối tượng khảo sát và các ý kiến đánh giá của các chuyên gia trong lĩnh vực có liên quan, Ban chủ nhiệm đề tài tin tưởng các kiến nghị đề xuất được tiếp thu đưa vào sửa đổi những vấn đề kinh tế trong Luật Đất đai 2013 nhằm tăng cường vai trò quản lý nhà nước về kinh tế đất theo cơ chế thị trường, điều tiết giá trị gia tăng và tăng nguồn thu từ đất. Những chính sách và cơ chế kinh tế đề xuất trên đây có mối quan hệ logic nên chỉ phát huy hiệu lực và mang lại hiệu quả khi được xem xét một cách đầy đủ, đồng bộ khi đưa vào Luật Đất đai sửa đổi.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

### A. Tài liệu Tiếng Anh:

1. Alonso, W. (1964). Location and land use. Toward a general theory of land rent. Cambridge: Mass Harvard University Press.
2. Adam Smith, 1776, An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations (Xem xét về bản chất và nguyên nhân của sự thịnh vượng của các quốc gia, Tủ sách điện tử các tác phẩm kinh điển.
3. Alterman, Rachelle (2012), Land Use Regulations and Property Values: The 'Windfalls Capture' Idea Revisited. Chapter in: 'The Oxford Handbook of Urban Economics and Planning' (Nancy Brooks, Kieran Donaghy, and Gerrit-Jan Knaap, eds.) pp. 755-786, Oxford University Press. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2309571>.
4. Balchin, P. N., Bull, G. H., & Kieve, J. L. (1995). Urban land economics and public policy. Macmillan International Higher Education.
5. Ball, M. (1977). Differential rent and the role of landed property. International Journal of Urban and Regional Research, 1(1-4), 380-403.
6. Ball, M. (1985). The urban rent question. Environment and Planning A, 17(4), 503-525.
7. Ball, M. (1986). The built environment and the urban question. Environment and Planning D: Society and Space, 4(4), 447-464.
8. Barlowe, R. (1986). Land resource economics: the economics of real estate. 4th ed. Englewood Cliffs NJ: Prentice-Hall.
9. Bird, R. M., & Slack, E. (2002). Land and property taxation: a review. In Workshop on Land Issues in Latin American and the Caribbean. May (Vol. 19).
10. Bird, R. M., & Slack, N. E. (Eds.). (2004). International handbook of land and property taxation. Edward Elgar Publishing.
11. David Ricardo, 1852, Principles of Political Economy and Taxation (Nguyên tắc của kinh tế chính trị và thuế), Tủ sách điện tử các tác phẩm kinh điển.
12. Dye, R. F., & England, R. W. (2010). Assessing the theory and practice of land value taxation. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
13. Ely Richard, T. (1924). Elements Of Land Economics Vol-2, New York: The Macmillan Company
14. Haila, A. (1990), The theory of land rent at the crossroads. Environment and Planning D: Society and Space, 8(3), 275-296;
15. Haila, A. (2015). Urban land rent: Singapore as a property state: John Wiley & Sons.



16. Harvey, D. (1974). Class-monopoly rent, finance capital and the urban revolution. *Regional Studies*, 8(3-4), 239-255.
17. Harvey, D. (2001). *Spaces of capital: Towards a critical geography*: Routledge.
18. Harvey, D. (2006). *The Limits to Capital* (new and fully updated edition). London and New York: Verso.
19. Harvey, D. (2012). *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*.
20. Harvey, J. (2016). *Urban land economics*. Macmillan International Higher Education.
21. Henry George, 1879, *Progress and Poverty* (Sự tiến bộ và nghèo đói), Tủ sách điện tử các tác phẩm kinh điển.
22. Hernando De Soto, 2000, *Sự bí ẩn của vốn* (The Mystery of Capital), Nhà Xuất bản Chính trị Quốc gia.
23. Hong, Y. H., & Brubaker, D. (2010). Integrating the proposed property tax with the public leasehold system. *China's local public finance in transition*, 165-90.
24. Hubacek, K., & van den Bergh, J. C. (2006). Changing concepts of 'land' in economic theory: from single to multi-disciplinary approaches. *Ecological Economics*, 56(1), 5-27.
25. Ingram, G. K., & Hong, Y. (2012). Land value capture: Types and outcomes. *Value Capture and Land Policies*. G. Ingram and Y. Hong. Cambridge MA, Lincoln Institute of Land Policy.
26. King, R. (1987). Monopoly rent, residential differentiation and the second global crisis of capitalism—the case of Melbourne. *Progress in Planning*, 28, 195-298.
27. Lepak, D. P., Smith, K. G., & Taylor, M. S. (2007). Value creation and value capture: a multilevel perspective. *Academy of management review*, 32(1), 180-194.
28. Lipietz, A. (1985). A Marxist approach to urban ground rent: the case of France. In V. B. M. Ball, M. Edwards and M. Folin. (Ed.), *Land Rent, Housing and Urban Planning: A European Perspective*. London: Routledge.
29. McCluskey, W. J., Cornia, G. C., & Walters, L. C. (Eds.). (2012). *A primer on property tax: Administration and policy*. John Wiley & Sons.
30. McCluskey, W., Lay-Cheng, L., & Davis, P. (2007). Land Value Taxation: An International Overview. *American Journal of Economics and Sociology*, 56(2007), 207-214.
31. Metzmakers, P., & Louw, E. (2005). Land as production factor, Conference proceedings, 45th Congress of the European Regional Science Association in Amsterdam

32. Mittal, J. (2014). Self-financing land and urban development via land readjustment and value capture. *Habitat International*, 44, 314-323.
33. Nguyen, T. B., van der Krabben, E., Musil, C., & Le, D. A. (2018). 'Land for infrastructure' in Ho Chi Minh City: land-based financing of transportation improvement. *International Planning Studies*, 1-17.
34. Özdilek, Ü. (2011). Land value: seven major questions in the analysis of urban land values. *American Journal of Economics and Sociology*, 70(1), 30-49.
35. Park, J. (2014). Land rent theory revisited. *Science & Society*, 78(1), 88-109.
36. Patricia M. Hillebrandt (2000), "Lý thuyết kinh tế và công nghiệp xây dựng", NXB Xây dựng;
37. Peterson, G. E. (2009). *Unlocking land values to finance urban infrastructure* (Vol. 7). World Bank Publications.
38. Randall, A., & Castle, E. N. (1985). Land resources and land markets. In *Handbook of natural resource and energy economics* (Vol. 2, pp. 571-620). Elsevier.
39. Rebelo, E. M. (2017). Land betterment capture revisited: A methodology for territorial plans. *Land Use Policy*, 69, 392-407.
40. Smith, J. J., & Gihring, T. A. (2006). Financing transit systems through value capture: An annotated bibliography. *American Journal of Economics and Sociology*, 65(3), 751-786.
41. Smith, N. (1979). Toward a theory of gentrification a back to the city movement by capital, not people. *Journal of the American Planning Association*, 45(4), 538-548.
42. Smith, N. (1982). Gentrification and uneven development. *Economic Geography*, 58(2), 139-155.
43. Smolka, M. O. (2013). *Implementing value capture in Latin America: Policies and tools for urban development*. Lincoln Institute of Land Policy.
44. Steudler, D., Rajabifard, A., & Williamson, I. P. (2004). Evaluation of land administration systems. *Land Use Policy*, 21(4), 371-380.
45. Suzuki, H., Murakami, J., Hong, Y. H., & Tamayose, B. (2015). *Financing transit-oriented development with land values: Adapting land value capture in developing countries*. World Bank Publications.
46. Suzuki, H., Murakami, J., Hong, Y.-H., & Tamayose, B. (2015). *Financing transit-oriented development with land values: Adapting land value capture in developing countries*: World Bank Publications.

47. The World Bank, 2019, The report on land value capture tools applicability - Development of land value capture and private investment options, prepared by Crisil Advisory Company.
48. Van Kooten, G. C. (2011). Land resource economics and sustainable development: economic policies and the common good. UBC Press.
49. Walters, L. C (2013). Land value capture in policy and practice. Journal of Property Tax Assessment & Administration, 10(2), 5-21.
50. Weimer, A. M. (1984). A note on the early history of land economics. Real Estate Economics, 12(3), 408-416.
51. Wu, J. (2014). The Oxford handbook of land economics. Oxford University Press.

### **B. Tài liệu Tiếng Việt**

1. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2012) Tình hình nông nghiệp năm 2011 và định hướng năm 2012.
2. Bộ Tài chính (2011), Thông tư số 153/2011/TT-BTC ngày 11/11/2012 hướng dẫn về thuế sử dụng đất phi nông nghiệp, Hà Nội.
3. Bộ Tài chính (2012), “Đề án khai thác nguồn lực tài chính từ đất đai và tài sản nhà nước phục vụ phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011 – 2020”, Hà Nội.
4. Bộ Tài Nguyên và Môi trường (2012), Kinh nghiệm nước ngoài về quản lý và pháp luật về đất đai, Hà Nội.
5. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2014), Thông tư số 34/2014/TT-BTNMT ngày 30/6/2014 quy định về xây dựng, quản lý, khai thác hệ thống thông tin đất đai, Hà Nội.
6. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2014), Thông tư số 36/2014/TT-BTNMT ngày 30/6/2014 quy định chi tiết phương pháp định giá đất; xây dựng, điều chỉnh bảng giá đất; định giá đất cụ thể và tư vấn xác định giá đất, Hà Nội.
7. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2017), Thông tư 05/2017/TT-BTNMT ngày 25/4/2017 quy định về quy trình xây dựng cơ sở dữ liệu đất đai, Hà Nội.
8. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2018), Kỹ yếu Hội thảo chia sẻ kinh nghiệm quốc tế về kinh tế đất”, Hà Nội.
9. Bộ Tài nguyên và Môi trường, “Hội thảo tài chính đất đai, giá đất và cơ chế chính sách bồi thường, hỗ trợ tái định cư”, Hà Nội, tháng 7/2011.
10. Bộ Tài nguyên và Môi trường, “Kinh nghiệm nước ngoài về quản lý và pháp Luật Đất đai”.

11. Chính phủ (2012), Nghị định số 53/2011/NĐ-CP ngày 01/01/2012 về quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Thuế sử dụng đất phi nông nghiệp, Hà Nội.
12. Chính phủ (2014), Nghị định số 104/2014/NĐ-CP ngày 14/11/2014 quy định về khung giá đất, Hà Nội.
13. Chính Phủ (2014), Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai, Hà Nội.
14. Chính phủ (2014), Nghị định số 44/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 về phương pháp xác định giá đất và khung giá các loại đất, Hà Nội.
15. Chính phủ (2017), Nghị định số 73/2017/NĐ-CP ngày 14/6/2017 về thu thập, quản lý, khai thác và sử dụng thông tin, dữ liệu Tài nguyên và Môi trường, Hà Nội.
16. Chu Hồng Thắng (2014), Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương: Tiến trình đàm phán và những vấn đề đặt ra, Luận văn thạc sỹ, Trường Đại học Khoa học xã hội và nhân văn, Đại học Quốc gia Hà Nội.
17. Chu Thị Thủy Chung (2010), Hoàn thiện chính sách thu đối với đất đai ở Việt Nam: LATS Kinh tế, Học viện Tài chính.
18. Chu Văn Thịnh và các cộng sự (2000), Cơ sở khoa học cho việc hoạch định các chính sách và sử dụng hợp lý quỹ đất đai, Báo cáo đề tài cấp nhà nước.
19. Công ty tư vấn Việt luật (2016), Bảo hộ quyền sở hữu công nghiệp đối với sáng chế, <http://phaply24h.net/bai-viet/bao-ho-quyen-so-huu-cong-nghiep-doi-voi-sang-che>.
20. Cục Sở hữu trí tuệ Việt Nam (2014), Báo cáo thường niên Hoạt động Sở hữu trí tuệ 2014, <http://www.noip.gov.vn/web/noip/home>.
21. Đàm Văn Huệ (2006), Thuế Đất đai - Công cụ quản lý và điều tiết thị trường bất động sản: Sách chuyên khảo, Nxb Đại học Kinh tế Quốc dân
22. Đặng Hùng Võ (2007), Những bất cập khi mở đường trong đô thị, Tạp chí Kiến trúc Việt Nam, số 49, 11/2007.
23. Đặng Hùng Võ (2012), Đổi mới pháp luật về tài chính đất đai, Tạp chí Tài chính, số 10; tr. 21-24
24. Đặng Hùng Võ (2014), Đổi mới thể chế trong quản lý đất đai, Kinh tế và Dự báo, số 20 và 21 (năm 2014).
25. Đặng Hùng Võ, (-), “Giải pháp chủ yếu để chỉnh trang & phát triển các đô thị lớn ở nước ta”, truy cập tại địa chỉ: <http://thuvienxaydung.net/quan-ly-do-thi/giai-phap-chu-yeu-de-chinh-trang-phat-trien-cac-do-thi-lon-o-nuoc-ta.html>.

26. Đặng Thị Lan và các cộng sự (2016), Quan hệ sở hữu trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam hiện nay, Báo cáo đề tài cấp nhà nước.
27. Đặng Thị Phương (2013), Chế độ sở hữu đất đai ở Việt Nam trong lịch sử và hiện nay, Tạp chí Khoa học xã hội Việt Nam, Số 12 (85, tr. 79-86;
28. Đặng Thị Vân Anh (2013), Bảo hộ sáng chế dược phẩm ở Việt Nam- một số vấn đề lý luận và thực tiễn. Luận văn Thạc sỹ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.
29. Đào Trung Chính (2008) " Nghiên cứu cơ sở khoa học nhằm góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật về đất đai liên quan đến thị trường bất động sản" Vụ đất đai, Bộ Tài nguyên và Môi trường.
30. Đinh Văn Ân và các cộng sự (2011), Chính sách triển thị trường BĐS ở Việt Nam, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội
31. Đinh Văn Mậu, Phạm Hồng Thái (1997), “Lịch sử các học thuyết chính trị - pháp lý”, NXB TP. Hồ Chí Minh;
32. Đinh Xuân Thảo và Võ Thị Hồng Lan (2013), Chế định sở hữu đất đai và việc hoàn thiện pháp luật về sở hữu đất đai ở Việt Nam hiện nay - những vấn đề lý luận và thực tiễn, Bản tin Thông tin Khoa học Lập pháp số 01-2013.
33. Đỗ Sơn Tùng (2013), Các mô hình sở hữu đất đai trên thế giới, Tạp chí Nghiên cứu Kinh tế; Số 1 (416), tr. 45-53.
34. Đỗ Thị Lan và Đỗ Anh Tài (2007), Giáo trình kinh tế tài nguyên đất, Nxb Nông nghiệp, Hà Nội.
35. GS.TS. Đỗ Kim Chung, PGS.TS. Kim Thị Dung (2012), “Chính sách đất đai phát triển “tam nông”: Thực trạng và những vấn đề đặt ra”. Tạp chí tài chính.
36. Hà Văn Sơn (2004), “Giáo trình lý thuyết thống kê ứng dụng trong quản trị và kinh tế”, NXB Thống Kê;
37. Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi)
38. Hoàng Hữu Phê & Patrick Wakely (2000), “Vị thế, chất lượng và sự lựa chọn khác: Tiên tới một lý thuyết mới về vị trí dân cư đô thị”, Tạp chí Đô thị học xuất bản tại Vương quốc Anh. Vol 37, No 1
39. Hoàng Văn Cường (2006), Cơ sở hình thành các chính sách kinh tế trong quản lý đất đai theo cơ chế thị trường, Tạp chí Địa chính, số 2 (4/2006), 25-29;
40. Hoàng Văn Cường (2006), Cơ sở hình thành các chính sách kinh tế trong quản lý đất đai theo cơ chế thị trường, Tạp chí Địa chính.

41. Hoàng Văn Cường (2018), Cơ sở kinh tế của chính sách đất đai, Hội thảo chia sẻ kinh nghiệm quốc tế về kinh tế đất”, Hà Nội.
42. Hoàng Việt và Hoàng Văn Cường (2008), Bình ổn giá quyền sử dụng đất đô thị tại Việt Nam, NXB Xây dựng, Hà Nội.
43. Hội Đồng Trung Ương Chỉ Đạo Biên Soạn Giáo Trình Quốc Gia (2014), “Giáo trình kinh tế học chính trị Mác – Lê Nin”, NXB Chính Trị Quốc Gia;
44. Lê Bảo Lâm (2017), “Kinh tế vi mô”, NXB Kinh tế TP. Hồ Chí Minh;
45. Lê Đình Nghị - Vũ Hải Yến – Nguyễn Như Quỳnh – Nguyễn Thị Tuyết (2012), Giáo trình Luật Sở hữu trí tuệ, NXB Giáo dục Việt Nam, Hà Nội.
46. Lê Đình Thắng (2000), “Giáo trình Nguyên lý thị trường nhà đất”, NXB Chính trị Quốc gia;
47. Lê Du Phong (2006), Nguồn lực và động lực phát triển trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam, Nhà xuất bản Lý luận chính trị, Hà Nội.
48. Lê Thị Bích Thủy (2012), Bảo hộ sáng chế dược phẩm ở Việt Nam- Một số vấn đề lý luận và thực tiễn, Trường Đại học Luật Hà Nội.
49. Lê Văn Hùng và Phạm Văn Minh (2007), Chính sách đất đai từ khi "đổi mới"- tư duy và hiện thực, Tạp chí Nghiên cứu Kinh tế Số 7, Tr.32-43.
50. Lê Xuân Bá, “Sự hình thành và phát triển thị trường bất động sản trong công cuộc đổi mới ở Việt Nam”, Nxb Khoa học và Kỹ thuật Hà Nội.
51. Lương Xuân Quý (2014), Việt Nam và Hiệp định thương mại xuyên Thái Bình Dương (TPP), Tạp chí Phát triển và Hội nhập số 14/2014.
52. Mai Xuân Yến và cộng sự (1992), Vấn đề sở hữu và quyền sử dụng đất đai trong tình hình hiện nay ở nước ta, Báo cáo đề tài Khoa học cấp Bộ
53. Nghị quyết số 26/NQ-TW ngày 05/8/2008 về “Nông nghiệp, nông dân và nông thôn”;
54. Ngô Doãn Vịnh (2011), Nguồn lực và động lực cho phát triển nhanh và bền vững nền kinh tế Việt Nam trong giai đoạn 2011-2020, Nhà xuất bản chính trị Quốc Gia, Hà Nội.
55. Ngô Đức Cát (2000), “Kinh tế tài nguyên đất”, NXB Nông nghiệp;
56. Ngô Đức Cát (2000), Giáo trình kinh tế tài nguyên đất, Nxb Nông nghiệp, Hà Nội
57. Nguyễn Cúc và các cộng sự (2015), Thê chế về đất đai trong quá trình phát triển đất nước, Báo cáo đề tài độc lập cấp Nhà nước ĐTĐL/2012.

58. Nguyễn Đình Bồng (2007) "Nghiên cứu đổi mới hệ thống quản lý đất đai để hình thành và phát triển thị trường bất động sản ở Việt Nam(2007)", Bộ Tài nguyên và Môi trường.
59. Nguyễn Đình Bồng và các cộng sự (2005), Nghiên cứu đổi mới hệ thống quản lý đất đai để hình thành và phát triển thị trường bất động sản ở Việt Nam, Báo cáo đề tài độc lập cấp Nhà nước ĐTDL2002/15.
60. Nguyễn Đình Bồng và các cộng sự (2012), Quản lý đất đai ở Việt Nam 1945-2010, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội
61. Nguyễn Đình Bồng và các cộng sự (2014), Mô hình quản lý đất đai hiện đại một số nước và kinh nghiệm cho Việt Nam, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội
62. Nguyễn Đình Bồng. “Giao đất, cho thuê đất đối với tổ chức kinh tế có yếu tố nước ngoài theo quy định của pháp Luật Đất đai”. Hội thảo khoa học tư vấn sửa đổi Luật Đất đai, Hội Khoa học đất Việt Nam, 2011.
63. Nguyễn Đình Kháng (2008), Cơ sở lý luận và thực tiễn tiếp tục hoàn thiện chính sách đất đai ở Việt Nam hiện nay: Sách chuyên khảo, Nxb Lao động
64. Nguyễn Đình Kháng (2014); Tạp chí Cộng sản số 853 (11/2013), tr. 51-55
65. Nguyễn Đình Kháng và các cộng sự (2007), Lý luận Mác-Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh về ruộng đất và vận dụng nó vào hoàn thiện Luật Đất đai của Việt Nam, Báo cáo đề tài Khoa học cấp Bộ
66. Nguyễn Kế Tuấn và các cộng sự (2010), Vấn đề sở hữu trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN Việt Nam, Báo cáo đề tài cấp Nhà nước, KX04.09/06-10
67. Nguyễn Khắc Minh (2002), “Các phương pháp phân tích & Dự báo trong Kinh tế”, NXB Khoa học kỹ thuật;
68. Nguyễn Mai Anh (2018), Phương pháp quy hoạch điều chỉnh đất và vai trò của Nhà nước, Tạp chí Quy hoạch Đô thị số 30+31
69. Nguyễn Ngọc Vinh (2013), Đa dạng hóa quyền sở hữu đất đai Những vấn đề cần bàn luận, Tạp chí Phát triển và Hội nhập, Số 9 (19) - Tháng 03-04/2013, tr. 73-76.
70. Nguyễn Quang Tuyền (2014), Những sửa đổi, bổ sung về sở hữu đất đai trong Luật Đất đai năm 2013, Tạp chí Luật học; Số đặc san Tháng 11; tr. 78-84
71. Nguyễn Thành Hưng (2016), Quản lý nhà nước đối với các khoản thu từ đất ở Việt Nam, LATS Đại học Thương Mại, Hà Nội.

72. Nguyễn Thanh Lâm (2015), Bàn về vấn đề sở hữu toàn dân về đất đai ở Việt Nam, Hội thảo khoa học “Nghiên cứu cơ sở lý luận và thực tiễn của việc chế thể hóa chế độ sở hữu toàn dân về đất đai phù hợp với nền kinh tế thị trường định hướng XHCN trong Luật Đất đai 2013”, Hội Khoa học đất Việt Nam, Hà Nội
73. Nguyễn Thanh Lâm (2018), Bàn về chính sách điều tiết giá trị tăng thêm từ đất tại Việt Nam, Tạp chí Tài chính số 2, Tháng 7/2018 (685), trang 16-19.
74. Nguyễn Thanh Lâm (2018), Các công cụ thu hồi giá trị đất gia tăng trong quá trình phát triển kết cấu hạ tầng đô thị ở một số quốc gia trên thế giới, Tạp chí Kinh tế và Dự báo, Số 17, Tháng 6/2018, trang 58-61.
75. Nguyễn Thế Chinh và các cộng sự (2014), Nghiên cứu ảnh hưởng của cơ chế hai giá đất đối với việc giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất và đề xuất giải pháp để giá đất do Nhà nước quy định phù hợp với giá thị trường, Báo cáo đề tài Khoa học cấp Bộ, Bộ TN&MT.
76. Nguyễn Thị Cảnh (2004), “Các mô hình tăng trưởng và dự báo kinh tế - Lý thuyết và thực nghiệm”, NXB Đại học Quốc gia TP. Hồ Chí Minh;
77. Nguyễn Thị Dung “Pháp luật về giao đất, cho thuê đất ở nước ta – Thực trạng và giải pháp hoàn thiện”, đề tài cấp cơ sở Viện Nghiên cứu Lập pháp năm 2012.
78. Nguyễn Thị Hồng Phúc (2012), Hiệp định TPP- Cơ hội và thách thức cho Việt Nam trong lĩnh vực thương mại liên quan đến quyền Sở hữu trí tuệ, Luận văn thạc sỹ, Trường Đại học Ngoại thương, Hà Nội.
79. Nguyễn Thị Loan (2012), Triển vọng ký kết đàm phán Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP) ảnh hưởng đến quan hệ thương mại Việt Nam – Australia, Khóa luận tốt nghiệp, Trường Đại học Ngoại thương, Hà Nội.
80. Nguyễn Trọng Tuấn (2010), Kinh nghiệm quản lý đất đai của một số nước trên thế giới và vấn đề đối với Việt Nam, Tạp chí Châu Mỹ ngày nay, tr 11 – 15.
81. Nguyễn Văn Bảy (2012), Bảo hộ sáng chế liên quan đến dược phẩm theo quy định của Hiệp định TRIPs và pháp luật Việt Nam, Khoa luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.
82. Nguyễn Văn Khánh (2013), Nghiên cứu Về quyền sở hữu đất đai ở Việt Nam, Tạp chí Khoa học Xã hội và Nhân văn, Tập 29, Số 1 (2013) 1-16 .
83. Nguyễn Văn Song (2009), Giáo trình kinh tế tài nguyên, Nxb Tài chính, Hà Nội
84. Nguyễn Văn Sửu (2010), Đổi mới chính sách đất đai ở Việt Nam: Từ lý thuyết đến thực tiễn: Sách tham khảo, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.



85. Nguyễn Văn Thọ và Nguyễn Hữu Đạt (2004), Một số vấn đề sở hữu ở nước ta hiện nay, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội
86. Nguyễn Văn Xa, 2019, “Những bất cập trong giá đất và hệ lụy”, dantri.com.vn
87. Nguyễn Vũ Hoàng, Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP) – Phạm vi, cấu trúc và những tác động đến thương mại, đầu tư và hoạch định chính sách, Học viện chính trị Khu vực 1.
88. Nhiều Hội Lâm, (Lê Quang Lâm biên dịch) (2004), “Kinh tế học đô thị”, NXB Chính trị Quốc gia.
89. Patricia M. Hillebrandt (2000), “Lý thuyết kinh tế và công nghiệp xây dựng”, NXB Xây dựng;
90. Phạm Ngọc Côn (2001), “Kinh tế học đô thị”, NXB Khoa học và kỹ thuật;
91. Phạm Sỹ Liêm (2008), Một số vấn đề kinh tế Bất động sản ở nước ta, Tạp chí Người Xây dựng, số 1, 2/2008, trang 23-25.
92. Phạm Văn Toàn (2013), Xử lý xâm phạm quyền SHTT bằng biện pháp dân sự tại Việt Nam. Thực Tiễn pháp luật và đề xuất hoàn thiện, <http://thanhtra.most.gov.vn/vi/cac-bai-nghien-cuu-shtt/x-ly-xam-ph-m-quy-n-s-h-u-tri-tu-b-ng-bi-n-phap-dan-s-t-i-vi-t-nam-th-c-ti-n-phap-lu-t-va-d-xu-t-hoan-thi-n>.
93. Phan Trung Hiền, 2017, “Xác định giá đất để tính bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất”, taphaptamky.gov.vn
94. Phan Văn Thọ (2012), Nghiên cứu đề xuất cơ chế, chính sách phân phối giá trị tăng thêm từ đất do qui hoạch; chuyển mục đích sử dụng đất, đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng nhằm sửa đổi Luật Đất đai 2003, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Hà Nội;
95. Phùng Văn Nghệ và các cộng sự (2005), Báo cáo đề tài Ngành “Những vấn đề kinh tế đất trong thị trường bất động sản”, thuộc đề tài độc lập cấp nhà nước ĐTDL 2002/15, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Hà Nội
96. Quốc hội (2010), Luật thuế sử dụng đất phi nông nghiệp 2010, Hà Nội.
97. Quốc hội (2013), Luật Đất đai 2013, Hà Nội.
98. Tào Minh, 2019, “Giá đất bồi thường không sát thị trường: Dân thiệt thòi, chủ đầu tư cũng mang tiếng”, bsc.com.vn
99. Thạch Huê/BNEWS/TTXVN, Bảo hộ SHTT theo TPP có gì khác?, <http://bnews.vn/bao-ho-so-huu-tri-tue-theo-tpp-co-gi-khac-/13970.html>
100. Tô Cẩm Tú, Nguyễn Huy Hoàng (2003), “Phân tích số liệu nhiều chiều”, NXB Khoa học và kỹ thuật

101. Tô Xuân Phúc, Trần Hữu Nghị (2014), “Báo cáo Giao đất giao rừng trong bối cảnh tái cơ cấu ngành lâm nghiệp: cơ hội phát triển rừng và cải thiện sinh kế vùng cao”,
102. Tôn Thất Nguyễn Thiêm (2005), “Dấu ấn thương hiệu”, NXB Trẻ;
103. Tổng cục Thống kê (2014) Thông cáo báo chí về tình hình kinh tế- xã hội năm 2014, <https://gso.gov.vn/Default.aspx?tabid=382&ItemID=14187>
104. Trần Kim Chung, “Điều kiện giao đất, cho thuê đất để thực hiện các dự án đầu tư. Hội thảo” Thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, Hà Nội, 2011.
105. Trần Quang Huy (2003), “Khái quát về hệ thống pháp Luật Đất đai ở Việt Nam”, Cải cách pháp luật và cải cách tư pháp nhìn từ vấn đề tranh chấp đất đai, Hội thảo khoa học quốc tế tại Hà Nội từ ngày 25, 26-12, Viện nghiên cứu Nhà nước và pháp luật.
106. Trần Quốc Toàn (2013), Đổi mới quan hệ sở hữu đất đai: Lý luận và thực tiễn, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
107. Trần Thị Minh Châu (2013), Quan hệ lợi ích giữa các chủ thể kinh tế trong Luật Đất đai ở Việt Nam, Tạp chí Cộng sản;
108. Trần Thị Minh Châu (2013), Vốn hóa đất đai trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia - Sự thật, Hà Nội.
109. Trần Trọng Bình (2006), Chính sách thuế trong lĩnh vực đất đai đối với việc quản lý, phát triển thị trường bất động sản ở nước ta, Tạp chí Giáo dục lý luận; Số 6. - tr.35-41
110. Trần Trung Kiên (2007), Điều kiện bảo hộ sáng chế trong pháp luật Việt Nam, Khoa Luật, Đại học quốc gia Hà Nội.
111. Trần Tú Cường và các cộng sự (2012) Nghiên cứu cơ sở lý luận và quy định về quyền sở hữu, quyền sử dụng đất đai của một số quốc gia trên thế giới, rút ra những kinh nghiệm cho Việt Nam, Báo cáo đề tài khoa học cấp Bộ, Bộ Tài nguyên và Môi trường.
112. Trần Văn Hải (2016), Khắc phục rào cản sở hữu trí tuệ mà doanh nghiệp sẽ gặp khi vào TPP, <http://thukyluat.vn/news/kinh-te/khac-phuc-mot-so-rao-can-ve-so-huu-tri-tue-ma-cac-doanh-nghiep-viet-nam-se-gap-khi-tpp-duoc-van-hanh-9929.html>
113. Trần Văn Hải, Quan hệ giữa Việt Nam và Hoa kỳ về Sở hữu trí tuệ- Những vấn đề đặt ra khi TPP được vận hành, Kỷ yếu Hội thảo Khoa học ASEAN - Việt Nam – Hoa kỳ: 20 năm hợp tác và phát triển.

114. Trung tâm WTO, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, Khuyến nghị chính sách của cộng đồng doanh nghiệp Việt Nam về phương án đàm phán Chương Sở hữu trí tuệ
115. UBND Thành phố Hà Nội (2014): Quyết định 23/2014/QĐ-UBND thành phố Hà Nội ngày 20-6-2014 quy định về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư trên địa bàn thành phố Hà Nội.
116. UBND Thành phố Hồ Chí Minh (2015): Quyết định số 23/2015/QĐ-UBND TP Hồ Chí Minh ngày 15-5-2015 quy định về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh
117. Việt Phương (1998), “Lịch sử các học thuyết của nền kinh tế thị trường”, NXB Khoa học kỹ thuật;
118. Vũ Đình Chuyên (2007) " Điều tra khảo sát, đánh giá thực trạng việc thực hiện chính sách giao đất, cho thuê đất đối với khu công nghiệp và khu chế xuất, chủ nhiệm đề tài", Viện Nghiên cứu địa chính.
119. Vũ Tiến Lực (2016), Nhà sáng chế Việt chưa quan tâm đăng ký bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ, <http://m.bnews.vn/nha-sang-che-viet-chua-quan-tam-dang-ky-bao-ho-quyen-so-huu-tri-tue/14259.html>
120. Vũ Văn Phúc (2017), Sở hữu, quản lý và sử dụng đất đai trong phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa: Sách tham khảo, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
121. Vũ Văn Phúc và các cộng sự (2015), Sở hữu, quản lý và sử dụng đất đai trong phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam, Báo cáo đề tài cấp Nhà nước, KX.04.09/11-15.

**PHỤ LỤC**  
**PHIẾU KHẢO SÁT**

Mã phiếu: .....

Chúng tôi là nhóm nghiên cứu của Trường Đại học Kinh tế Quốc dân, hiện đang thực hiện nghiên cứu với đề tài: “*Nghiên cứu cơ sở khoa học và đề xuất các giải pháp tăng cường quản lý kinh tế đất, khai thác nguồn thu từ đất theo cơ chế thị trường*”.

Mục đích của khảo sát này là để thăm dò mức độ đồng thuận của người trả lời đối với các khuyến nghị sửa đổi những vấn đề kinh tế trong Luật Đất đai năm 2013. Xin Anh/ chị vui lòng dành thời gian trả lời các câu hỏi dưới đây. Tất cả các thông tin của Anh/ chị sẽ được bảo mật và chỉ phục vụ cho mục đích nghiên cứu.

Xin cảm ơn Anh/chị đã dành thời gian tham gia khảo sát!

**A. Thông tin chung về đáp viên** (Anh/ chị vui lòng cho biết các thông tin sau đây)

1. Anh/ chị thuộc đối tượng khảo sát nào dưới đây? (chọn phương án thích hợp nhất)

<sub>1</sub> Người sử dụng đất;    <sub>2</sub> Cán bộ quản lý trong lĩnh vực đất đai;

2. Tuổi của Anh/ chị là: .....

3. Trình độ học vấn của Anh/ chị: .....

4. Giới tính: <sub>1</sub> Nam                      <sub>2</sub> Nữ

5. Địa phương mà anh/ chị hiện đang sinh sống:

<input type="checkbox"/> <sub>1</sub> Miền Bắc	<input type="checkbox"/> <sub>2</sub> Miền Trung	<input type="checkbox"/> <sub>3</sub> Miền Nam
<input type="checkbox"/> <sub>1</sub> Hà Nội	<input type="checkbox"/> <sub>1</sub> Đà Nẵng	<input type="checkbox"/> <sub>1</sub> TP. Hồ Chí Minh
<input type="checkbox"/> <sub>2</sub> Bắc Ninh	<input type="checkbox"/> <sub>2</sub> Tỉnh khác (ghi rõ).....	<input type="checkbox"/> <sub>2</sub> Kiên Giang
<input type="checkbox"/> <sub>3</sub> Tỉnh khác (ghi rõ)....		<input type="checkbox"/> <sub>3</sub> Tỉnh khác (ghi rõ).....

**B. Nội dung các phát biểu về khuyến nghị sửa đổi những vấn đề kinh tế trong Luật Đất đai năm 2013**

**I. Nội dung kiến nghị sửa các điều luật về sử dụng công cụ giá đất theo cơ chế thị trường.** Anh/ chị đánh giá như thế nào về nội dung sửa đổi tại các phát biểu dưới đây? *Xin chọn vào phương án thích hợp: 1 (Rất không đồng tình); 2 (Không đồng tình); 3 (Trung lập); 4 (Đồng tình); 5 (Rất đồng tình).*

Rất không đồng tình      Rất đồng tình

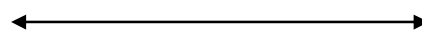


<i>Nội dung các phát biểu</i>	<b>Mức độ đồng thuận</b>				
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sửa Điểm c) Điều 112 về Nguyên tắc định giá đất: Giá đất được xác định phải phản ánh đúng giá trị thị trường của đất đai.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bỏ Điều 113: bỏ quy định về khung giá đất	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bảng giá đất do Ủy ban nhân dân các tỉnh công bố hàng năm trên cơ sở giá đất do cơ quan chuyên môn về định giá đất cung cấp	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Xây dựng bảng giá và giá đất cụ thể phản ánh đúng giá trị thị trường của đất đai	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Đề xuất Bảng giá đất do UBND các tỉnh công bố hàng năm trên cơ sở giá đất do cơ quan chuyên môn về định giá đất cung cấp	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bổ sung 01 điều vào Mục 1 chương II về Quyền ưu tiên mua của Nhà nước đối với đất đai chuyển nhượng: Khi người sử dụng đất đăng ký chuyển nhượng quyền sử dụng đất, Nhà nước được quyền ưu tiên nhận chuyển nhượng đối với thửa đất đó với mức giá do người chuyển nhượng quyền sử dụng đất đăng ký.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bổ sung thêm một Điểm vào Khoản 4 Điều 95 về đăng ký biến động như sau: Đăng ký giá đất sau khi chuyển nhượng hoặc có sự thay đổi về giá đất cùng loại trong bảng giá đất, hoặc khi thực hiện các quan hệ tài chính về đất đai.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

<i>Nội dung các phát biểu</i>	<b>Mức độ đồng thuận</b>				
Bổ sung thêm một Điểm vào Khoản 1 Điều 64 về thu hồi đất do vi phạm pháp luật về đất đai: Chuyển quyền sử dụng đất mà không đăng ký với cơ quan nhà nước có thẩm quyền sẽ bị thu hồi đất đã giao dịch chuyển nhượng	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Đề xuất “Bổ sung thêm một Điểm vào Khoản 1 Điều 64 về thu hồi đất do vi phạm pháp luật về đất đai”	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bỏ Khoản 1 và Khoản 3 Điều 114 quy định về nhiệm vụ định giá đất của UBND tỉnh và Hội đồng thẩm định giá đất	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bổ sung một điều vào trước điều 115 hình thành Tổ chức định giá đất độc lập có trách nhiệm xây dựng bảng giá đất cho các địa phương, định giá đất cụ thể cho từng thửa đất phục vụ cho các cơ quan quản lý nhà nước thực hiện các quan hệ tài chính về đất đai	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Đề xuất “Bổ sung một điều vào trước điều 115 hình thành Tổ chức định giá đất độc lập có trách nhiệm xây dựng bảng giá đất cho các địa phương, định giá đất cụ thể”.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bổ sung thêm 01 điều vào sau điều 114: Hội đồng nhân dân (giữa hai kỳ họp thì Hội đồng nhân dân uỷ quyền cho Thường trực Hội đồng nhân dân cấp tỉnh) quyết định tỷ lệ giảm giá đất làm cơ sở tính các nghĩa vụ tài chính của người sử dụng đất, là chính sách ưu tiên của Nhà nước đối với các đối tượng sử dụng đất, phù hợp điều kiện kinh tế xã hội và các mục tiêu phát triển của địa phương	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Đánh giá về đề xuất “Bổ sung vào Điều 107 Các khoản thu tài chính từ đất đai thuộc nguồn thu cân đối ngân sách địa phương”	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Đánh giá đề xuất “Sửa điều 35 và điều 37 của Luật Ngân sách quy định về phân chia các nguồn thu từ đất đai thuộc ngân sách địa phương”	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**II. Nội dung kiến nghị Bổ sung thêm quy định về Thuế đất trong chương tài chính đất đai.** Anh/ chị đánh giá như thế nào về nội dung sửa đổi tại các phát biểu dưới đây? *Xin chọn vào phương án thích hợp: 1 (Rất không đồng tình); 2 (Không đồng tình); 3 (Trung lập); 4 (Đồng tình); 5 (Rất đồng tình).*

Rất không đồng tình      Rất đồng tình



<i>Nội dung các phát biểu</i>	<b>Mức độ đồng thuận</b>				
Bổ sung thêm Mục 4. Thuế đất trong chương VIII Tài chính đất đai	<input type="checkbox"/> <sub>1</sub>	<input type="checkbox"/> <sub>2</sub>	<input type="checkbox"/> <sub>3</sub>	<input type="checkbox"/> <sub>4</sub>	<input type="checkbox"/> <sub>5</sub>
Bổ sung thêm 01 điều về Thuế điều tiết giá trị gia tăng giữa giá mua và giá bán: Thu thuế trên phần chênh lệch tăng lên giữa giá mua và giá bán đất, tùy theo độ dài khoảng thời gian giữa hai lần giao dịch: thời gian giữa hai lần giao dịch càng ngắn thì tỷ suất càng cao và tỷ suất thuế giảm dần theo độ dài thời gian giữa hai lần giao dịch.	<input type="checkbox"/> <sub>1</sub>	<input type="checkbox"/> <sub>2</sub>	<input type="checkbox"/> <sub>3</sub>	<input type="checkbox"/> <sub>4</sub>	<input type="checkbox"/> <sub>5</sub>
Bổ sung thêm 01 điều về điều tiết giá trị tăng khi thay đổi các điều kiện của đất đai: Nhà nước điều tiết giá trị tăng thêm của đất là địa tô chênh lệch do nhà nước đầu tư cơ sở hạ tầng, thay đổi quy hoạch hoặc phát triển các điều kiện kinh tế xã hội mang lại, thông qua thuế tính trên phần giá trị tăng lên khi thừa đất có quan hệ giao dịch, chuyển nhượng phát sinh thu nhập. Khi chưa có quan hệ phát sinh thu nhập, người sử dụng được phép ghi nợ tiền thuế và phải thanh toán tiền nợ thuế khi có phát sinh thu nhập từ đất. Khi số dư nợ tiền thuế vượt quá 50% giá trị thừa đất thì Nhà nước thu hồi đất theo quy định tại điều 64. do không thực hiện nghĩa vụ tài chính đất đai.	<input type="checkbox"/> <sub>1</sub>	<input type="checkbox"/> <sub>2</sub>	<input type="checkbox"/> <sub>3</sub>	<input type="checkbox"/> <sub>4</sub>	<input type="checkbox"/> <sub>5</sub>
Sửa đổi Điểm d) Khoản 4 Điều 39: Xác định quy mô, địa điểm công trình, dự án cấp quốc gia và cấp tỉnh sử dụng đất vào các mục đích quy định tại Điều 61 và Điều 62 của Luật này thực hiện trong thời kỳ kế hoạch sử dụng đất theo từng năm và đến từng đơn vị hành chính cấp huyện. Xác định rõ vị trí, diện tích đất thu hồi trong	<input type="checkbox"/> <sub>1</sub>	<input type="checkbox"/> <sub>2</sub>	<input type="checkbox"/> <sub>3</sub>	<input type="checkbox"/> <sub>4</sub>	<input type="checkbox"/> <sub>5</sub>

<i>Nội dung các phát biểu</i>	<b>Mức độ đồng thuận</b>				
vùng phụ cận để tái định cư tại chỗ, đấu giá quyền sử dụng đất thực hiện dự án nhà ở, thương mại, dịch vụ, sản xuất kinh doanh;					
Sửa đổi Điểm c) Khoản 4 Điều 40: Xác định vị trí, diện tích đất phải thu hồi để thực hiện công trình, dự án sử dụng đất vào các mục đích quy định tại Điều 61 và Điều 62 của Luật này trong năm kế hoạch đến từng đơn vị hành chính cấp xã. Xác định rõ vị trí, diện tích đất thu hồi trong vùng phụ cận để tái định cư tại chỗ, đấu giá quyền sử dụng đất thực hiện dự án nhà ở, thương mại, dịch vụ, sản xuất kinh doanh;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sửa Mục 3 chương VIII là Xác định giá đất thông qua đấu giá quyền sử dụng đất và đấu thầu dự án sử dụng đất.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bổ sung thêm Điều 119b Xác định giá đất của các dự án có sử dụng đất thông qua đấu thầu dự án sử dụng đất và định giá đất sau khi dự án hoàn thành	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**III. Kiến nghị sửa các điều luật về chính sách giao đất, cho thuê đất theo cơ chế thị trường; chính sách thu hồi và bồi thường khi thu hồi đất đảm bảo phân chia hài hoà lợi ích giữa các bên và tăng cường nguồn thu từ đất. Anh/ chị đánh giá như thế nào về nội dung sửa đổi tại các phát biểu dưới đây? Xin chọn vào phương án thích hợp: 1 (Rất không đồng tình); 2 (Không đồng tình); 3 (Trung lập); 4 (Đồng tình); 5 (Rất đồng tình).**

*Rất không đồng tình      Rất đồng tình*



<i>Nội dung các phát biểu</i>	<b>Mức độ đồng thuận</b>				
Bổ sung thêm 01 điều sau điều 62b về thu hồi đất để phát triển các dự án sản xuất kinh doanh, phát triển kinh tế xã hội: Nhà nước thu hồi đất cho các dự án sản xuất kinh doanh, phát triển kinh tế xã hội được cơ quan nhà nước có thẩm quyền chấp thuận đầu tư mà phạm vi triển khai dự án phải thu hồi đất.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



<i>Nội dung các phát biểu</i>	<b>Mức độ đồng thuận</b>				
Bỏ khoản 1 Điều 73 quy định về chủ đầu tư tự thỏa thuận nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bổ sung thêm các trường hợp thu hồi đất tại điều 62b vào căn cứ thu hồi đất quy định tại Khoản 1 Điều 63	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sửa Điểm a) Khoản 2 Điều 69 về tổ chức lấy ý kiến người dân như sau: Phương án bồi thường, tái định cư đối với quyết định thu hồi đất vì an ninh, quốc phòng, vì lợi ích quốc gia công cộng phải được sự đồng thuận của những người dân có đất bị thu hồi chiếm từ 75% tổng diện tích đất phải thu hồi của dự án. Quyết định thu hồi đất và phương án bồi thường, tái định cư đối với các dự án sản xuất kinh doanh, phát triển kinh tế xã hội phải được những người dân có đất bị thu hồi chiếm từ 85% tổng diện tích đất phải thu hồi của dự án, đồng ý thu hồi và phương án bồi thường	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bổ sung thêm vào Điểm d) khoản 2 Điều 69 về xử lý đối với những người có đất phải thu hồi chưa đồng thuận: Khi quyết định thu hồi đất và phương án bồi thường đã được thông qua, những người dân không đồng thuận vẫn phải chấp hành các quyết định về thu hồi đất và phải chấp nhận phương án bồi thường tái định cư, di dời giải phóng mặt bằng. Trường hợp người dân có đất thu hồi không bàn giao đất cho tổ chức (.....) tổ chức thực hiện việc cưỡng chế theo quy định tại Điều 71 của Luật này. Sau khi đã chấp hành các quyết định của Nhà nước về thu hồi đất, bồi thường tái định cư, người có đất bị thu hồi được quyền khởi kiện các quyết định trên ra toà án.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sửa Khoản 2 Điều 74 như sau: Việc bồi thường được thực hiện bằng đất có cùng mục đích sử dụng hoặc đất khác khác mục đích sử dụng có giá trị tương đương với đất thu hồi. Nếu không có đất để bồi thường thì được bồi thường bằng tiền theo giá đất cụ thể được sử dụng	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

<i>Nội dung các phát biểu</i>	<b>Mức độ đồng thuận</b>				
<p>khi tính thuế và ghi trong cơ sở dữ liệu của thửa đất. Trường hợp tại thời điểm thu hồi giá đất trên thị trường tăng cao đột biến thì bồi thường theo giá thị trường; phần chênh lệch giữa giá bồi thường và giá tính thuế của thửa đất sẽ được điều tiết theo nguyên tắc điều tiết giá trị gia tăng do địa tô chênh lệch tạo ra</p>					
<p>Bổ sung thêm vào Khoản 2 Điều 80: Hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất phi nông nghiệp làm mặt bằng sản xuất kinh doanh, là đất được Nhà nước cho thuê trả tiền hàng năm; đất thuê trả tiền thuê đất một lần nữa được miễn tiền thuê đất, khi nhà nước thu hồi đất thì không được bồi thường về đất nhưng được bồi thường chi phí đầu tư vào đất còn lại và được ưu tiên thuê đất làm mặt bằng sản xuất kinh doanh không phải thông qua đấu giá quyền thuê đất.</p>	<input type="checkbox"/> <sub>1</sub>	<input type="checkbox"/> <sub>2</sub>	<input type="checkbox"/> <sub>3</sub>	<input type="checkbox"/> <sub>4</sub>	<input type="checkbox"/> <sub>5</sub>
<p>Bổ sung thêm vào Khoản 4 Điều 81: Tổ chức kinh tế, tổ chức sự nghiệp công lập tự chủ tài chính, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài đang sử dụng đất phi nông nghiệp làm mặt bằng sản xuất kinh doanh, là đất được Nhà nước cho thuê trả tiền hàng năm, khi nhà nước thu hồi đất thì không được bồi thường về đất nhưng được bồi thường chi phí đầu tư vào đất còn lại và được ưu tiên thuê đất làm mặt bằng sản xuất kinh doanh không phải thông qua đấu giá quyền thuê đất.</p>	<input type="checkbox"/> <sub>1</sub>	<input type="checkbox"/> <sub>2</sub>	<input type="checkbox"/> <sub>3</sub>	<input type="checkbox"/> <sub>4</sub>	<input type="checkbox"/> <sub>5</sub>
<p>Sửa Khoản 4 Điều 86 như sau: Trường hợp người có đất thu hồi được bố trí tái định cư mà tiền bồi thường không đủ để mua một suất tái định cư tối thiểu thì được nhà nước hỗ trợ tiền đủ để mua một suất tái định cư tối thiểu.</p>	<input type="checkbox"/> <sub>1</sub>	<input type="checkbox"/> <sub>2</sub>	<input type="checkbox"/> <sub>3</sub>	<input type="checkbox"/> <sub>4</sub>	<input type="checkbox"/> <sub>5</sub>
<p>Bổ sung thêm Khoản 3 vào Điều 77 phương thức bồi thường khi thu hồi đất nông nghiệp</p>	<input type="checkbox"/> <sub>1</sub>	<input type="checkbox"/> <sub>2</sub>	<input type="checkbox"/> <sub>3</sub>	<input type="checkbox"/> <sub>4</sub>	<input type="checkbox"/> <sub>5</sub>

**Xin chân thành cảm ơn sự hợp tác của Anh/ chị!**