

Đổi mới thể chế trong quản lý đất đai

ĐẶNG HÙNG VÕ*

Mô hình kinh tế thị trường đã được Việt Nam tiếp nhận khá cởi mở. Song, chúng ta chưa quan tâm tới chuyển đổi thể chế cho phù hợp với kinh tế thị trường. Toàn bộ thể chế quản lý kinh tế, trong đó có quản lý đất đai, chúng ta vẫn giữ gần nguyên như trong thời kỳ kinh tế bao cấp, nhất là trong tư duy. GS, TSKH. Đặng Hùng Võ đã viết bài riêng cho Tạp chí Kinh tế và Dự báo về vấn đề này. Kỳ 1, Tòa soạn xin giới thiệu với bạn đọc bài “Đổi mới thể chế trong quản lý đất đai”; Kỳ 2 sẽ là bài “Mấy điều rút ra từ đánh giá thể chế quản trị đất đai ở Việt Nam”.

CHUYỂN ĐỔI THỂ CHẾ TRONG QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI

Trên phương diện lý luận kinh tế - chính trị, kinh tế bao cấp dựa vào chế độ công hữu mọi nguồn lực đầu vào của nền sản xuất xã hội, bao gồm đất đai và tài nguyên thiên nhiên, vốn tài chính, sức lao động và các công nghệ chủ chốt. Chế độ tư hữu chỉ được thừa nhận đối với các loại hàng hóa tiêu dùng. Mọi hoạt động kinh tế - xã hội đều được lãnh đạo điều khiển thông qua hệ thống kế hoạch hóa tập trung và các quyết định giống như quyết định hành chính. Khi con người chưa thoát được bản tính tư hữu, thì sự chỉ huy tập trung của một nhóm người là nguồn gốc của cả quan liêu lẫn tham nhũng trong cả sử dụng nguồn lực lẫn phân chia lợi ích từ sản xuất.

Trong kinh tế bao cấp, đất đai không có giá trị, giá cả, không có chuyển nhượng trên thị trường và do nhà nước phân phối tùy theo nhu cầu sử dụng. Còn ở kinh tế thị trường, quy luật thị trường buộc nhà nước phải thừa nhận rằng, đất đai có giá trị và giá cả; buộc phải cho phép thực hiện các giao dịch tài sản tương ứng trên thị trường và buộc phải giảm đi tác động trực tiếp của bộ máy quản lý tới đất thuộc phạm vi hưởng dụng riêng. Tiếp theo là sự chuyển đổi từ thể chế quản lý của nhà nước tập trung theo hướng trên xuống, phải chuyển sang thể

chế có sự tham gia từ dưới lên nhằm giám sát các tiêu cực có thể xảy ra tại các cơ quan quản lý được nhà nước trao thẩm quyền.

Thể chế quản lý của nhà nước có sự tham gia từ dưới lên được gọi là thể chế quản trị đất đai. Đến nay, lý thuyết quản trị đất đai đã được hoàn chỉnh khá rõ ràng và được áp dụng ở hầu hết các nước đang phát triển và các nước có nền kinh tế chuyển đổi (Việt Nam vừa là nước đang phát triển, vừa là nước có nền kinh tế chuyển đổi). Nếu tách riêng về quản lý có sự tham gia từ dưới lên thì hạt nhân là mọi chủ thể trong xã hội (sau này gọi chung là người dân) đều được pháp luật trao cho quyền tham gia vào các quyết định của nhà nước về đất đai và tham gia vào quá trình quản lý đất đai. Sự tham gia này được thể hiện dưới 2 hình thức: (i) Lấy ý kiến của người dân về các quyết định của nhà nước đối với đất đai; (ii) Người dân tham gia giám sát việc thực thi pháp luật đất đai trên thực tế.

Để bảo đảm sự tham gia của người dân, pháp luật cần bảo đảm các điều kiện cụ thể, bao gồm:

- Công khai và minh bạch toàn bộ thông tin liên quan tới đất đai, ngoại trừ các thông tin thuộc phạm vi bảo mật theo quy định của pháp luật;

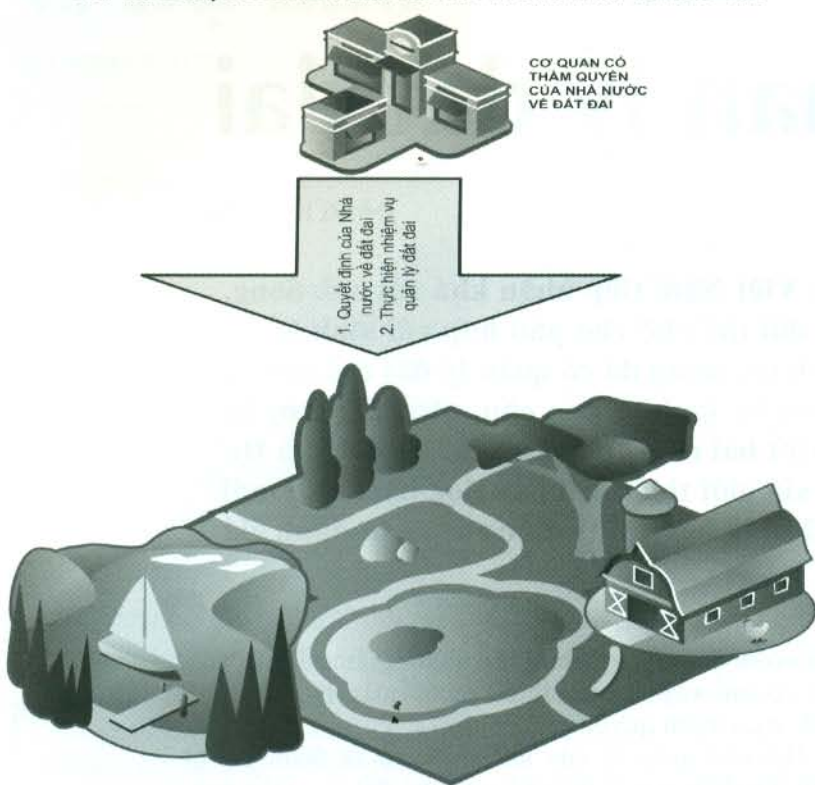
- Tạo cơ chế cụ thể để người dân được sự trợ giúp tri thức từ tất cả các tổ chức, cộng đồng, mà chủ yếu là các tổ chức hoạt động xã hội vì mục tiêu bảo vệ lợi ích của dân;

- Có các quy định cụ thể trong hệ thống pháp luật về trách nhiệm giải trình của các cán bộ quản lý đất đai khi có yêu cầu từ phía người dân;

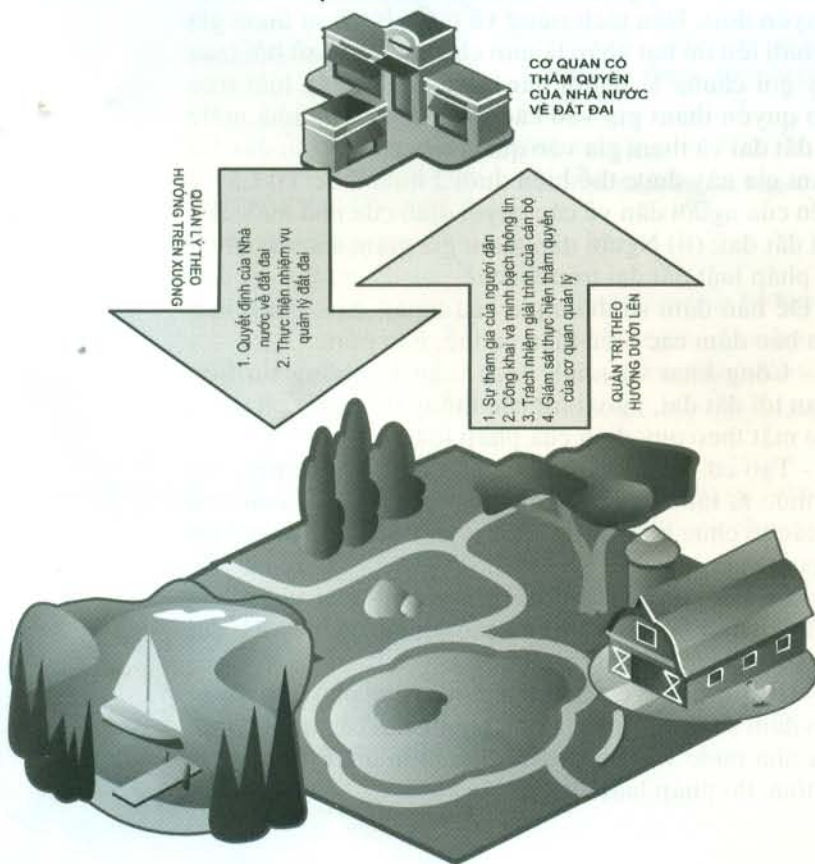
- Có quy định về vận hành một cơ chế phù hợp nhằm bảo đảm sự tham gia của người dân vào các quyết định của nhà nước về đất đai và thực hiện quyền giám sát về thực thi pháp luật đất đai.

* GS, TSKH., | Email: danghungvo@gmail.com

HÌNH 1: THỂ CHẾ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ĐẤT ĐAI CHỈ THEO MỘT HƯỚNG TRÊN XUỐNG TRONG KINH TẾ BAO CẤP



HÌNH 2: THỂ CHẾ QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI THEO CẢ HƯỚNG TRÊN XUỐNG CỦA CÁC CƠ QUAN NHÀ NƯỚC CÓ THẨM QUYỀN VÀ HƯỚNG DƯỚI LÊN VỚI SỰ THAM GIA CỦA NGƯỜI DÂN



Từ các phân tích trên, có thể phân biệt thể chế quản lý đất đai trong kinh tế bao cấp và kinh tế thị trường như Hình 1 và Hình 2.

Tương tự như khi nước ta chuyển đổi mô hình kinh tế từ bao cấp sang thị trường, thì thể chế quản lý đất đai cũng phải thay đổi, từ khái niệm quản lý nhà nước chỉ theo hướng trên xuống tác động vào đất đai sang khái niệm lồng ghép giữa quản lý nhà nước theo hướng trên xuống cùng quản trị với sự tham gia của người dân theo hướng dưới lên. Căn nguyên là như vậy, nhưng đến nay, người ta thống nhất sử dụng khái niệm thể chế quản lý nhà nước về đất đai là thể chế một chiều theo hướng trên xuống và khái niệm thể chế quản trị đất đai là thể chế 2 chiều, bao gồm: tác động của cơ quan nhà nước có thẩm quyền vào đất đai theo chiều trên xuống và tác động của sự tham gia của người dân vào đất đai theo chiều dưới lên.

Tuy nhiên, điều cần quan tâm không phải là sơ đồ thể chế trên xuống hay dưới lên, mà là mục tiêu chung có đạt được hay không? Mục tiêu chung được đặt ra đối với bất kỳ hệ thống quản lý và sử dụng đất nào cũng bao gồm:

1. Hiệu suất (efficiency) cao nhất, nói cách khác là chi phí cần sử dụng là thấp nhất để thực hiện các quy định của pháp luật;
2. Hiệu quả (effectiveness) cao nhất, nói cách khác là việc thực thi pháp luật đạt được gần nhất với kỳ vọng đặt ra khi xây dựng pháp luật;
3. Tác động (impact) tích cực nhất tới kinh tế, xã hội và môi trường, nói cách khác là quản lý đất đai mang lại tác động tích cực nhất tới các mục tiêu chung của đất nước.

Cả 3 yếu tố hiệu suất, hiệu quả và tác động cũng chỉ là những mục tiêu chung. Việc cần làm là tìm cách thể hiện cụ thể của 3 yếu tố này trong quản lý và sử dụng đất đai. Đến nay, mọi lý thuyết về quản lý đất đai đều quy về 4 công cụ quản lý đất đai, bao gồm:

- Công cụ pháp luật đất đai: (i) Xác lập quyền của nhà nước, của cộng đồng và của người giữ đất; (ii) Xác lập nội dung quản lý, cơ chế kiểm tra (gồm cả thanh tra) việc quản lý trong nội bộ hệ thống quản lý và cơ chế giám sát việc quản lý từ bên ngoài hệ thống quản lý; (iii) Xác lập cơ chế giải quyết các tranh chấp, khiếu nại, tố cáo liên quan tới đất đai. Công

cụ pháp luật cần được hình thành trên nguyên tắc của hệ thống quản trị đất đai để phù hợp với kinh tế thị trường.

- *Công cụ quy hoạch sử dụng đất:* (i) Dựa trên nguyên tắc phân vùng sử dụng đất (quy hoạch không gian) để tạo tính đồng bộ giữa các loại quy hoạch; (ii) Dựa trên nguyên tắc chi phí - lợi ích để tìm kiếm động lực thực hiện từ thị trường; (iii) Tích hợp các mục tiêu kinh tế, xã hội và môi trường để tìm kiếm giải pháp đồng bộ nhất. Việc lập, thẩm định, quyết định và thực hiện quy hoạch sử dụng đất phải dựa hoàn toàn vào hệ thống quản trị đất đai gắn với sự tham gia của người dân để tạo lập được tính đồng thuận xã hội. Điểm quan trọng nhất trong xây dựng và thực hiện quy hoạch sử dụng đất là quá trình chuyển dịch đất đai gắn với việc tạo quỹ đất để thực hiện các dự án đầu tư trong quá trình công nghiệp hóa, đô thị hóa. Quá trình này bắt buộc phải diễn ra, nhưng luôn là nguồn gốc của các bất đồng thuận xã hội khi không bảo đảm được nguyên tắc chia sẻ lợi ích hợp lý. Quản trị đất đai là thể chế duy nhất để bảo đảm quá trình chuyển dịch đất đai hướng tới được cả 3 mục tiêu: kinh tế, xã hội và môi trường.

- *Công cụ tài chính đất đai:* (i) Giá đất được xác định sao cho độc lập, khách quan và phù hợp với giá đất trên thị trường; (ii) Thuế về đất đai phải đóng vai trò công cụ điều tiết nhiều hiện tượng kinh tế, xã hội và môi trường liên quan tới đất đai; (iii) Các nghĩa vụ tài chính khác về đất đai phải bảo đảm tính công bằng cả về kinh tế và xã hội. Công cụ tài chính đất đai luôn gắn với quá trình sử dụng đất đai, chuyển dịch đất đai và việc bảo đảm các mục tiêu hiệu suất, hiệu quả và tác động của quá trình quản lý, sử dụng đất. Công khai và minh bạch trong tài chính đất đai là một yêu cầu cần được thực hiện sớm nhất.

- *Công cụ hành chính đất đai:* (i) Bảo đảm đăng ký sử dụng đất và đăng ký khi thực hiện các quyền đối với đất đai trên nguyên tắc vì lợi ích của người được hưởng dụng đất; (ii) Đơn giản hóa thủ tục hành chính trong quản lý đất đai ở mức cao nhất; (iii) Hệ thống đăng ký đất đai luôn gắn với hệ thống thông tin đất đai nhằm mục tiêu rộng hơn là xây dựng xã hội thông tin và kinh tế tri thức. Các yếu tố của quản trị đất đai là điều kiện để thực hiện công cụ hành chính đất đai đơn giản và sạch những nhiễu.

Từ lý luận cũng như thực tiễn triển khai, có thể thấy thể chế quản trị đất đai là cách thức duy nhất để thực hiện 4 công cụ quản lý đất đai nhằm đạt được hiệu suất cao, hiệu quả tốt và tác động tích cực. Các ưu điểm cụ thể của hệ thống quản trị đất đai như sau:

- Việc xác lập phạm vi thực hiện quyền của nhà nước và quyền của người hưởng dụng đất là cách tiếp cận hợp lý để giải quyết vấn đề sở hữu đất đai cho phù hợp với quá trình chuyển đổi thể chế kinh tế từ bao cấp sang thị trường. Khi người hưởng dụng đất được trao đầy đủ quyền giao dịch, thì đất đai mới có thể chuyển dịch tốt theo nhu cầu thị trường. Hơn nữa, việc xác lập quyền đối với đất đai còn phải được cụ thể hóa trong việc bảo đảm quyền đối với các nhóm yếu thế trong xã hội, như: nông dân, phụ nữ, đồng bào dân tộc thiểu số, người có thu nhập thấp, người nghèo. Đây là nhóm người dễ bị tổn thương, không tự bảo vệ được quyền và lợi ích của mình. Thể chế quản trị đất đai có tác dụng hạn chế sự lạm quyền của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, hạn chế tính cửa quyền của các cán bộ nhà nước có thẩm quyền và bảo vệ được quyền hợp pháp của người sử dụng đất, nhất là quyền của những người thuộc nhóm yếu thế.

- Quản trị tốt về đất đai là thể chế duy nhất để giảm nguy cơ tham nhũng trong quy hoạch sử dụng đất, chuyển dịch mục đích sử dụng đất đai, xác định giá đất, xác định nghĩa vụ tài chính liên quan tới đất đai, đăng ký đất đai và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Công khai, minh bạch và sự tham gia giám sát của người dân là cơ chế phù hợp để thực hiện đúng các quy định của pháp luật.

- Quản trị tốt về đất đai cũng là thể chế duy nhất để tạo đồng thuận xã hội, giảm nguy cơ xung đột hành chính và dân sự về đất đai trong quá trình các cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định về quy hoạch sử dụng đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất, xác định các nghĩa vụ tài chính về đất đai, đăng ký đất đai và cấp giấy chứng nhận về quyền sử dụng đất.

- Quản trị tốt về đất đai trên nguyên tắc công khai, minh bạch đầy đủ, trách nhiệm giải trình cao của cán bộ quản lý, người dân được tham gia thực sự vào các quyết định về đất đai. Quản lý đất đai và giám sát thực thi trên thực tế là điều kiện cần để vận hành hệ thống giám sát và đánh giá về pháp luật đất đai cũng như thực thi pháp luật trên thực tế, hướng tới mục tiêu đánh giá chính xác hiệu suất, hiệu quả cùng sự tác động của hệ thống quản lý và sử dụng đất.

QUÁ TRÌNH THAY ĐỔI THỂ CHẾ TRONG QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI

Một là, về công cụ pháp luật

Công cụ này không có nghĩa là tất cả các quy định của pháp luật, mà chỉ là chế độ sở hữu, sử dụng, hưởng dụng tương ứng với các quyền cụ thể của nhà nước và của người đang giữ đất. Sau đó, cần nói tới các quy định về thanh tra, kiểm tra, giám sát và giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo liên quan tới đất đai.

Về chế độ sở hữu, từ Hiến pháp năm 1980 cho tới Hiến pháp năm 2013 ở Việt Nam, chế độ công hữu về đất đai (chế độ sở hữu toàn dân về đất đai) vẫn được xác lập, nhưng nội dung về quyền đã có những thay đổi thực sự đáng kể. Sự thay đổi này có xuất phát từ nhu cầu của kinh tế thị trường. Từng bước, hệ thống pháp luật đã thu hẹp quyền định đoạt của Nhà nước và mở rộng quyền định đoạt của hộ gia đình, cá nhân và tổ chức kinh tế.

Về thanh tra, kiểm tra trong quản lý và sử dụng đất đai luôn được coi là thanh tra chuyên ngành của cơ quan hành chính có thẩm quyền. Mỗi luật đất đai đều có quy định về nhiệm vụ kiểm tra, thanh tra việc thực thi pháp luật đất đai và sử dụng đất đai của từng cơ quan quản lý đất đai của Nhà nước. Cũng giống như ở các nước khác, thanh tra và kiểm tra về đất đai luôn được coi là nhiệm vụ thuộc khu vực quản lý nhà nước về đất đai, không liên quan gì tới hệ thống quyền đối với đất đai do pháp luật thừa nhận.

Về chức năng giám sát, hệ thống pháp luật đất đai của Việt Nam đã có những thay đổi quan trọng, hướng tới quyền giám sát của người dân. Từ trước Luật Đất đai năm 2003, quyền giám sát của dân luôn được quy định do các tổ chức đại diện chính thức của dân thực hiện, cụ thể là hệ thống Quốc hội và HĐND các cấp, Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội thành viên. Quyền giám sát gián tiếp của dân thông qua Quốc hội và HĐND các cấp được cụ thể hóa trong Luật về Hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2003 và Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003. Tương tự, quyền giám sát gián tiếp của dân thông qua hệ thống Mặt trận Tổ quốc được cụ thể hóa trong Luật Mặt trận Tổ quốc năm 1999. Luật Đất đai năm 2003 chưa có gì thay đổi về nội dung này, nhưng Chính phủ đã quy định về quyền giám sát trực tiếp của người dân trong quá trình lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp xã và quá trình lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất. Một bước tiến quan trọng về xác lập quyền giám sát trực tiếp của người dân trong lĩnh vực đất đai là Luật Đất đai năm 2013. Trong đó, Điều 199 quy định riêng về quyền giám sát trực tiếp của dân hoặc giám sát gián tiếp thông qua tổ chức đại diện của mình và Điều 200 quy định riêng về hệ thống theo dõi và đánh giá gắn với quyền giám sát của dân.

Về giải quyết tranh chấp dân sự đối với đất đai, các luật liên quan tới đất đai trước năm 2011 của Việt Nam đều quy định theo hướng phù hợp với pháp luật dân sự với các nguyên tắc: (i) Khi có giấy tờ về quyền sử dụng đất, thì việc giải quyết tranh chấp thuộc thẩm quyền của tòa án, khi không có giấy tờ về quyền sử dụng đất thì việc giải quyết tranh chấp thuộc thẩm quyền của hệ thống hành chính; (ii) Áp dụng tối đa nguyên tắc hòa giải ở cơ sở, hòa giải với sự tham gia của chính quyền cơ sở để giải quyết các tranh chấp đất đai; (iii) Hệ thống hành chính giải quyết các tranh chấp đất đai đối với trường hợp không có giấy tờ về quyền sử dụng đất được thực hiện theo 2 cấp: UBND cấp huyện giải quyết lần đầu các tranh chấp, mà các bên đều là hộ gia

đình, cá nhân, cộng đồng dân cư; UBND cấp tỉnh giải quyết lần đầu đối với các tranh chấp còn lại.

Luật Tố tụng Hành chính năm 2010 và Luật Đất đai năm 2013 đã có những đổi mới hơn nữa đối với quyền được lựa chọn phương thức giải quyết các tranh chấp dân sự về đất đai, cụ thể là: (i) Các bên tranh chấp đối với trường hợp không có giấy tờ về quyền sử dụng đất cũng có thể lựa chọn tòa án để giải quyết; (ii) Các bên tranh chấp có quyền khiếu nại hành chính hoặc khởi kiện ra tòa án đối với quyết định giải quyết tranh chấp dân sự về đất đai của cơ quan hành chính.

Về giải quyết các khiếu nại hành chính, các luật đất đai trước Luật Đất đai năm 2003 đều không có quy định cụ thể. Luật Đất đai năm 2003 đã có quy định riêng về giải quyết khiếu nại hành chính đối với đất đai khác với Luật Khiếu nại và tố cáo năm 1998, trên nguyên tắc không được khiếu nại lên Trung ương. Luật Tố tụng hành chính năm 2010 và Luật Đất đai năm 2013 đã trả lại quyền được khiếu nại lên Trung ương và ưu tiên được lựa chọn giải quyết tại tòa án hành chính.

Hai là, về công cụ quy hoạch sử dụng đất

Một trong những sự khác biệt quan trọng nhất giữa kinh tế bao cấp và kinh tế thị trường là vai trò của quy hoạch. Trong kinh tế bao cấp, quy hoạch, kế hoạch là trọng tâm. Trong kinh tế thị trường, quy hoạch là định hướng mang tính dẫn đường cho phát triển. Mặc dù vậy, quy hoạch sử dụng đất vẫn được coi là cần thiết trong kinh tế thị trường, vì đất đai là một loại nguồn lực hạn chế, cần được sử dụng hợp lý và đạt hiệu quả cao. Để làm được điều này, quy hoạch sử dụng đất cần được đổi mới theo hướng:

- Áp dụng quy hoạch không gian để đồng bộ với các loại quy hoạch khác và khắc phục tính manh mún trong sử dụng đất;

- Dựa trên nguyên tắc phân tích chi phí - lợi ích nhằm bảo đảm hiệu quả cao cả về kinh tế, xã hội và môi trường;

- Chia sẻ lợi ích hợp lý giữa các bên chịu ảnh hưởng của quy hoạch nhằm bảo đảm đồng thuận xã hội, những người bị ảnh hưởng có quyền tham gia xây dựng quy hoạch.

Quy hoạch sử dụng đất đã có nhiều đổi mới tích cực ở Việt Nam, song vẫn chưa tạo được một hệ thống phù hợp với

kinh tế thị trường. Tình trạng quy hoạch “treo” đang xảy ra ở rất nhiều nơi, mà chưa được xử lý thỏa đáng. Pháp luật có quy định về hạn chế quyền trong khu quy hoạch, nhưng chưa có cơ chế bồi thường nếu vi phạm quyền đó.

Hiện nay chưa có số liệu mới hơn, nhưng theo số liệu kiểm tra tình trạng quy hoạch treo vào năm 2006, cả nước có 1.649 khu vực quy hoạch với diện tích 344.665 ha được xếp vào diện quy hoạch “treo”, trong đó có 840 khu vực quy hoạch cho xây dựng công trình kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội (công trình giao thông, thủy lợi, điện, giáo dục, y tế, văn hoá, thể dục - thể thao...) với diện tích 24.740 ha; 379 khu vực quy hoạch cho xây dựng cơ sở sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp với 266.114 ha; 365 khu vực quy hoạch cho xây dựng, chỉnh trang khu đô thị và khu dân cư nông thôn với diện tích 50.730 ha; còn lại là các khu vực quy hoạch cho các dự án, công trình thuộc các lĩnh vực khác.

Yêu cầu lấy ý kiến của dân trong xây dựng quy hoạch, cũng như yêu cầu công khai quy hoạch đã phê duyệt được quy định trong pháp luật đất đai từ năm 2003, nhưng thực hiện chưa đầy đủ, hoặc chỉ mang tính hình thức. Phương pháp luận quy hoạch đã có thay đổi, nhưng vẫn chưa được thực hiện. Việc giải quyết các trường hợp quy hoạch “treo” và dự án “treo” cũng đã có nhiều quy định, nhưng thực hiện vẫn còn bất cập do chưa phù hợp cơ chế thị trường.

Ba là, về công cụ tài chính đất đai

Khi chuyển đổi từ kinh tế bao cấp sang kinh tế thị trường, giá đất là một lĩnh vực thể hiện sự khác biệt nhiều nhất, nhưng đổi mới vẫn chưa theo kịp yêu cầu của thị trường. Giá đất bằng “0” trong kinh tế bao cấp chuyển sang giá đất theo kinh tế thị trường là một quá trình đầy phức tạp, đòi hỏi một lộ trình với các bước đi hợp lý. Luật Đất đai năm 1987 vẫn quy định đất đai không có giá. Luật Đất đai năm 1993 quy định đất có giá, nhưng do Nhà nước quy định (thấp hơn nhiều so với giá đất trên thị trường). Luật Đất đai năm 2003 quy định giá đất của Nhà nước phải phù hợp với giá đất trên thị trường. Luật Đất đai năm 2013 quy định cụ thể hơn về trình tự, thủ tục quyết định giá đất phù hợp với giá thị trường.

Mặc dù Luật Đất đai năm 2003 quy định chỉ có một loại giá đất phù hợp với giá thị trường, nhưng khung giá đất



Tình trạng quy hoạch “treo” đang xảy ra ở rất nhiều nơi, mà chưa được xử lý thỏa đáng

của Chính phủ và bảng giá đất của UBND cấp tỉnh quy định vẫn thấp hơn rất nhiều so với giá đất trên thị trường. Vì vậy, năm 2006, Chính phủ đã phải quy định bổ sung tại Nghị định số 17/2006/NĐ-CP là UBND cấp tỉnh phải quyết định giá đất cụ thể cho phù hợp với giá thị trường trong 3 trường hợp: (i) Tính tiền sử dụng đất khi Nhà nước giao đất có thu tiền; (ii) Tính giá trị bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất; (iii) Tính giá trị quyền sử dụng đất khi cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước. Quy định này của Chính phủ là một minh chứng cho hiệu lực thi hành pháp luật về giá đất rất yếu kém. Ngoài ra, pháp luật đất đai trong giai đoạn 2003-2013 cũng chưa có quy định về trình tự, thủ tục định giá đất cụ thể.

Đến Luật Đất đai năm 2013 mới đưa ra một trình tự khái quát gồm 3 bước: (i) Định giá đất độc lập; (ii) Hội đồng thẩm định giá cấp tỉnh thẩm định; (iii) UBND tỉnh quyết định giá đất. Những quy định tiếp theo tại nghị định của Chính phủ cũng không bảo đảm tính độc lập và khách quan trong định giá đất của Nhà nước.

Thuế liên quan đến đất đai hiện được coi như một lĩnh vực cần đổi mới mạnh mẽ. Trong kinh tế bao cấp, thuế đất chỉ đơn giản là một nguồn thu cho ngân sách nhà nước. Trong kinh tế thị trường, thuế đất mang chức năng điều tiết thị trường nhiều hơn là tạo nguồn thu.

Thuế chuyển quyền sử dụng đất ở nước ta đã chuyển sang thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất, nhưng trên thực tế hiện nay vẫn thu theo thuế chuyển quyền vì không tính được, hoặc không muốn tính thu nhập từ chuyển quyền. Hơn nữa, thuế chuyển quyền hiện vẫn tính ở mức quá cao (2% thuế, 0,5% lệ phí trước bạ và khoảng 0,1% phí công chứng). Thu tài chính cao trong chuyển quyền luôn tạo ra hệ quả là người chuyển

quyền không ghi giá đất thật trên hợp đồng, tạo rủi ro trong thực hiện và làm tăng lên khu vực phi chính thức (lách luật, trốn thuế).

Thuế sử dụng đất ở ta lại được quy định ở mức quá thấp. Thuế sử dụng đất nông nghiệp gần như đã miễn cho nông dân, thuế sử dụng đất phi nông nghiệp chỉ đánh ở mức 0,03% trong hạn mức và tỷ lệ lũy tiến ngoài hạn mức không cao. Hệ quả tất yếu là không tạo được động lực trong nâng cao hiệu quả sử dụng đất và nương tay cho đầu cơ đất đai. Hiện tượng nông dân bỏ ruộng không canh tác đang xảy ra ở nhiều vùng nông thôn. Đầu cơ đất đai đã làm nên những “cơn sốt” đất trong nhiều năm trước đây và cũng đã làm nên kho bất động sản tồn đọng với giá trị hơn 100 nghìn tỷ đồng nợ xấu hiện nay.

Rất đáng tiếc là các luật thuế liên quan tới đất đai của ta vẫn không được Quốc hội xem xét song hành với các luật đất đai. Vì vậy, có thể nói tư duy bao cấp trong chính sách thuế đất vẫn đang tồn tại, thuế đất chưa được coi là công cụ chủ yếu để điều tiết thị trường quyền sử dụng đất.

Bốn là, về công cụ hành chính đất đai

Trong quản lý các thửa đất, hiện nay Nhà nước mới chỉ quản lý được các thửa đất thuộc khu vực chính thức (có giấy tờ về quyền sử dụng đất), chưa quản lý được các thửa đất đang được sử dụng phi chính thức (hoặc không có giấy tờ hoặc chuyển quyền, nhưng không tiến hành đăng ký). Chúng ta cũng không nắm được khu vực phi chính thức hiện nay chiếm tỷ lệ bao nhiêu phần trăm. Điều này cho thấy, sự thiếu hiệu lực quản lý đối với khu vực phi chính thức. Pháp luật đất đai của nước ta cũng từng bước quan tâm nhiều hơn tới khu vực sử dụng đất phi chính thức, từng bước có những quy định cụ thể về việc tiếp nhận đăng ký và cấp giấy chứng nhận cho những trường hợp không có giấy tờ về quyền sử dụng đất. Quy định pháp luật ngày càng tốt hơn, nhưng thực thi trên thực tế vẫn còn nhiều ách tắc.

Công cụ hành chính về đất đai luôn gắn với hệ thống thông tin đất đai đầy đủ, chính xác và được cập nhật. Hệ thống thông tin đất đai phải được xây dựng như một hạ tầng thông tin không gian của một xã hội thông tin, phát triển kinh tế tri thức và hỗ trợ cho chính phủ điện tử. Về mặt nguyên tắc, hệ thống thông tin đất đai phải là cơ sở bảo đảm tính công khai, minh bạch trong mọi thủ tục hành chính về đất đai.

Luật Đất đai năm 2003 và các luật khác có liên quan đã có quy định cụ thể về các thông tin quản lý phải thực hiện công khai và minh bạch. Trên thực tế, quy định này được thực hiện với tỷ lệ không cao. Luật Đất đai năm 2003 đã có nỗ lực rất lớn khi hình thành một Chương về thủ tục hành chính với các quy định cụ thể trong quản lý đất đai. Trên thực tế, tính công khai, minh bạch trong thủ tục hành chính đã được thực hiện ở tất cả các cấp hành chính ở tất cả các địa phương.

Luật Đất đai năm 2013 có quy định cụ thể hơn về hệ thống thủ tục hành chính trong quản lý đất đai. Hệ thống văn phòng đăng ký đất đai một cấp tại cấp tỉnh đã được Chính phủ quyết định. Việc đăng ký đất đai đối với các trường hợp sử dụng đất không có giấy tờ về quyền sử dụng đất được xem xét hệ thống hơn và đặt ra những yêu cầu cụ thể hơn về cập nhật dữ liệu đăng ký. Yêu cầu về công khai thông tin đất đai đã được đặt ra như một nguyên tắc chung và có các quy định cụ thể về các thông tin phải công khai.

Kinh tế thị trường còn yêu cầu nhiều hơn về thủ tục hành chính. Cần công khai, minh bạch cả quá trình giải quyết các thủ tục hành chính và kết nối liên thông giữa các cơ quan giải quyết qua mạng thông tin, không bắt người dân phải đến cửa từng cơ quan một.

Như vậy, việc 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. Có thể nói, trong toàn bộ nền kinh tế, thì đổi mới thể chế trong quản lý đất đai đã có một bước tiến nhất định trong quy định pháp luật. So với yêu cầu đổi mới, những bước tiến này vẫn được coi là chậm. Điều cần nói tới là thực thi trên thực tế chưa đúng như quy định, khoảng cách giữa quy định pháp luật và thực tế triển khai còn quá xa. □

(Hết kỳ 1)

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Quốc hội (2003). *Luật Đất đai*, số 13/2003/QH11, ngày 26/11/2003
2. Quốc hội (2013). *Luật Đất đai*, số 45/2013/QH13, ngày 29/11/2013
3. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2006). *Báo cáo kết quả kiểm tra tình hình sử dụng đất của các quy hoạch và dự án đầu tư trên địa bàn cả nước*, Công văn số 233/BC-BTNMT, ngày 29/12/2006 gửi Thủ tướng Chính phủ
4. Ngân hàng Thế giới, Uk-Aid, Depocen (2010). *Báo cáo khảo sát tình hình công khai thông tin trong quản lý đất đai*, World Bank Publication
5. O. Lange (1964). *Điều khiển học trong kinh tế học*, Viện Hàn lâm khoa học Ba Lan