

# Kê hở từ cơ chế xác định giá đất và hệ quả

ThS. Trần Quang Huy

Trước quá trình đô thị hóa và phát triển mạnh mẽ của nền kinh tế, các luật và chính sách liên quan tới đất đai đã liên tục được bổ sung, sửa đổi nhưng vẫn nhanh chóng trở nên lạc hậu và có nhiều điểm không phù hợp với thời cuộc. Điều này đã gây ra nhiều vấn đề như tham nhũng, lãng phí, tranh chấp, kiện cáo làm giảm hiệu quả sử dụng đất. Là quốc gia đang phát triển, đất đai là một nhân tố đầu vào quan trọng đối với tăng trưởng và phát triển kinh tế, những tranh chấp và bất ổn trong chính sách đất đai sẽ có tác động xấu tới môi trường kinh doanh và gây ra những cản trở mạnh tới phát triển tổng thể kinh tế - xã hội. Bài viết phân tích những bất cập trong chính sách đất đai và hệ quả của chính sách này.

## Kê hở từ cơ chế xác định giá đất

Mặc dù Luật Đất đai đã bổ sung việc xây dựng giá đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đưa ra là thống nhất hệ thống tài chính đất đai dựa trên nguyên tắc một giá đất. Tuy nhiên, sự tồn tại hai hệ thống giá - là giá do Nhà nước qui định và giá trên thị trường đất đai, vẫn đang là một vấn đề phức tạp trong quản lý đất đai. Tất nhiên, ở mọi quốc gia đều tồn tại song song 2 hệ thống giá này, nhưng điều quan trọng là khoảng cách giữa 2 hệ thống giá là không quá xa và nó phản ánh đúng quan hệ cung cầu trên thị trường. Thông thường, trong một nền kinh tế hoạt động tốt và ổn định thì giá đất của 2 hệ thống này thường là tương đồng nhau. Điều này thể hiện sự thiết lập chính xác khung giá đất của cơ quan quản lý đất đai và phản ánh chân thực khả năng sinh lợi từ đất. Hiện tại, sự chênh lệch giữa hệ thống giá đất ở Việt Nam là khá lớn, giá đất thực tế ở nhiều khu vực đô thị và vùng ven đô quá cao so với khả năng sinh lời từ việc sử dụng đất. Theo GS.TSKH Đặng Hùng Võ thì trong giai đoạn 1993-2003, tồn tại cơ chế tài chính 2 giá đất với mức giá do Nhà nước qui định chỉ bằng khoảng 20% đến 40% giá đất trên thị trường và giá đất phi nông nghiệp đã tăng từ 50 lần đến 100 lần trong giai đoạn này. Sự chênh lệch xuất phát từ sự yếu kém của hệ thống tài chính đất đai và hệ thống quản lý đất đai, ít sử dụng các công cụ kinh tế điều tiết để quản lý đất đai. Cũng theo nghiên cứu của VNCI (2006) thì việc định giá đất hiện nay vẫn chưa dựa trên các tiêu chí hoặc các cơ sở cụ thể và chưa có một hội đồng định giá đất độc lập sẽ khó có thể bảo vệ quyền lợi của các doanh nghiệp. Hiện tại, việc đánh giá đất dựa trên khả năng sinh lời và điều kiện cơ sở hạ tầng sẽ cho những kết quả rất khác nhau trên cùng một mảnh đất, bởi những quyết định hoàn toàn dựa trên cảm tính của các cán bộ định giá. Tất nhiên, các doanh nghiệp có thể khiếu nại nếu giá trị đất bị định giá không đúng nhưng rất hiếm khi họ là người được thừa nhận là bên đúng.

Điểm bất cập nữa trong việc xác định khung giá đất dựa trên giá thị



trường là không nêu được cơ sở để xác định giá thị trường. Tại sao khung giá do Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố qui định chỉ được điều chỉnh vào tháng 1 hàng năm trong khi giá đất có thể thay đổi hàng tháng? Mặc dù Luật Đất đai năm 2003 trên cơ sở xác lập hệ thống một giá đất, nhưng trên thực tế giá đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh qui định mới chỉ đạt từ 50% tới 70% giá thị trường. Dù Nghị định số 17/2006/NĐ-CP bổ sung sửa đổi đã cho phép Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có thể linh hoạt điều chỉnh mức giá để phù hợp với giá thực tế trên thị trường, nhưng nó vẫn thực sự không phát huy được hiệu quả như mong muốn. Những khiếm khuyết đó đã gây ra sự khó khăn trong giải phóng mặt bằng và bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất. Hiện tượng đầu cơ và cơ chế "xin-cho" diễn ra phổ biến đã tạo cơ hội tham nhũng trong quản lý đất đai có cơ hội phát triển mạnh. Thị trường đất đai bị méo mó và thể hiện nhiều khuyết tật, việc thực hiện thế chấp, góp vốn bằng bất động sản vẫn gặp nhiều khó khăn nên nguồn vốn tiềm ẩn từ đất đai không được khai thác triệt để.

### Hệ quả

Mặc dù chính sách đất đai được thay đổi liên tục nhưng những kẽ hở và sự thiếu rõ ràng của nó không những làm cho số vụ tranh chấp, khiếu nại, tố cáo của người dân, doanh nghiệp liên quan tới đất đai giảm xuống mà ngược lại ngày càng tăng. Theo Bộ Tài nguyên và Môi trường, số đơn có nội dung tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai năm 2003 là 5.211 lượt, nhưng sau khi Luật Đất đai được ban hành thì đến năm 2005, số đơn khiếu kiện đã tăng lên gần gấp đôi là 10.500 lượt và chỉ trong 8 tháng đầu năm 2006 đã là 7.130 lượt, trong đó có tới 70% số đơn có nội dung khiếu nại, tố cáo về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và nội dung đơn thể hiện một cách nhìn tiêu cực đối với các quyết định hành chính và hành vi hành chính của chính quyền các cấp ở địa phương trong quản lý đất đai.

Do sự thiếu minh bạch trong đền bù, bồi thường thu hồi đất và giao đất, những rào cản và những điều khoản mập mờ trong việc tiếp cận với quyền sử dụng đất của các doanh nghiệp và cá nhân đã tạo ra một khoảng cách lớn giữa giá thị trường



*Nhiều chủ đầu tư lợi dụng các dự án sân golf để kinh doanh BĐS (Ảnh minh họa)*

và giá đền bù của Nhà nước đã tạo cơ hội cho những ai nắm quyền chi phối đất đai tham nhũng. Hình thức tham nhũng thường là lợi dụng quyền hạn, chức vụ của mình để chiếm ruộng đất, thông đồng chia chác đất đai của nhiều cán bộ (từ các chương trình trọng điểm có sử dụng đất như: chương trình phát triển rừng, xây dựng nhà phát triển khu dân cư nông thôn, dự án nhà ở tái định cư cho người bị thu hồi đất), giao đất trái thẩm quyền, không đúng đối tượng, không đúng với qui hoạch phát triển. Điển hình là quyết định của Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội về giá thu tiền sử dụng đất giai đoạn 2 khu đô thị Nam Thăng Long không phù hợp với quy định của pháp luật đã gây thiệt hại cho ngân sách khoảng 4000 tỷ đồng. Vụ tham nhũng đất đai của nguyên Bí thư và Chủ tịch Ủy ban nhân dân thị xã Đồ Sơn - Hải Phòng và nhiều quan chức khác thông qua giao đất tái định cư không đúng đối tượng, không đủ tiêu chuẩn cho nhiều người thân của mình.

Có thể những chuyển đổi mục đích sử dụng đất từ hướng nông nghiệp sang phục vụ sản xuất công nghiệp phù hợp với tiến trình công nghiệp hóa đất nước là rất tốt, nhưng do những mâu thuẫn giữa các luật và do sai phạm của một số cán bộ quản lý đất đai đã gây ra những tranh chấp và khó khăn cho doanh nghiệp nhận quyền sử dụng đất. Mặc dù đất cho doanh nghiệp

vẫn thiếu nhưng đất không đưa vào sử dụng, đất nông nghiệp chuyển sang công nghiệp còn bỏ trống lại khá lớn. Theo Bộ Tài nguyên và Môi trường, cả nước hiện có 1.649 khu vực qui hoạch "treo" với tổng diện tích 244.665 ha, 1.288 dự án "treo" với tổng diện tích 31.650 ha do chậm giải tỏa mặt bằng. Nhiều doanh nghiệp năm 2000 ra đời có nhu cầu sử dụng đất lại phải đi thuê của các cá nhân, hộ gia đình với giá cao vẫn không thể tiếp cận với những quỹ đất bị "bỏ hoang", những người nông dân thì thất nghiệp do mất đất và ít cơ hội chuyển nghề khác bởi hạn chế về khả năng và trình độ.

Có thể nói, hệ thống chính sách pháp luật về đất đai đã có nhiều thay đổi tích cực và thu được những thành công lớn kể từ khi đổi mới. Tuy nhiên, do những kẽ hở và sự thực thi Luật yếu của các cán bộ địa chính và các cán bộ có liên quan nên mặc dù đã liên tục có những bổ sung sửa đổi nhưng vẫn tồn tại và phát sinh nhiều vấn đề như đã nêu. Hơn nữa, sự thiếu trách nhiệm và yếu kém của cán bộ trong ngành địa chính đã dẫn tới sự thiếu minh bạch và khó khăn trong đền bù, giải phóng mặt bằng và tạo điều kiện tham nhũng, chiếm dụng đất đai, cấp đất sai phép... dẫn tới số vụ kiện tụng, khiếu nại dài ngày với số người ngày càng tăng, gây lãng phí và thiệt hại lớn cho Nhà nước cả trong ngắn hạn và dài hạn. ■