

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ XÁC ĐỊNH GIÁ ĐẤT THEO NGUYÊN TẮC THỊ TRƯỜNG

ThS. Lương Văn Liệu

Trường Đại học Lao động - Xã hội

ls.luongvanlieu@gmail.com

ThS. Trần Đức Thắng

Trường Đại học Lao động - Xã hội

tranducthang74@gmail.com

Tóm tắt: Xác định giá đất và hoàn thiện pháp luật về xác định giá đất là vấn đề đang nhận được sự quan tâm lớn của Đảng, Nhà nước và Nhân dân. Yêu cầu một hệ pháp luật về giá đất theo nguyên tắc thị trường là thực sự cần thiết, góp phần thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý về đất đai. Tuy vậy, hiện nay, pháp luật về xác định giá đất đang tồn tại không ít bất cập, lạc hậu, chưa sát với giá thị trường. Điều này gây không ít khó khăn cho công tác quản lý đất đai, kìm hãm sự phát triển kinh tế và nảy sinh nhiều vấn đề xã hội. Vì vậy, cần thiết phải hoàn thiện pháp luật về xác định giá đất theo nguyên tắc thị trường mang tính toàn diện, đồng bộ từ pháp luật về khung giá đất, phương pháp xác định giá đất đến thẩm quyền, thủ tục xác định giá đất và các vấn đề khác có liên quan. Để hiện thực hóa được các giải pháp này rất cần sự thay đổi tư duy và quyết tâm chính trị của cả hệ thống chính trị và người dân, doanh nghiệp.

Từ khóa: Giá đất; xác định giá đất; pháp luật về giá đất; giá đất theo nguyên tắc thị trường.

PEFECTING THE LAW ON LAND PRICE DETERMINATION FOLLOWING MARKET PRINCIPLES

Abstract: Determining land prices and perfecting the law on land price determination receives great attention from the Party, State and People. The requirement of a legal system on land prices following market principles is really necessary, contributing to socio-economic development, and improvement of the effectiveness and efficiency of land management. However, at present, the law on land price determination has many shortcomings, outdated and not close to the market price. This causes many difficulties for land management, inhibits economic development and raises many social problems. Therefore, it is necessary to improve the law on land price determination following the market principles, which is comprehensive and synchronous, from the law on land price framework, and land price determination methods to the competence and procedures for determining land prices and other related matters. To realize these solutions, it is necessary to change the thinking and political determination of the political system, people and businesses.

Keywords: Land price; land price determination; the law on land prices; land prices following market principles.

Mã bài báo: JHS - 110

Ngày nhận sửa bài: 15/03/2023

Ngày nhận bài: 31/01/2023

Ngày duyệt đăng: 20/03/2023

Ngày nhận phản biện: 26/02/2023

1. Đặt vấn đề

Theo Luật Đất đai hiện hành, giá đất là giá trị của quyền sử dụng đất tính trên một đơn vị diện tích đất (khoản 19, Điều 3 Luật Đất đai năm 2013), ví dụ giá đất trên đoạn đường A của Thành phố Hà Nội là 10 triệu đồng/m². Bên cạnh đó, Luật cũng bổ sung khái niệm “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 hạn sử dụng đất xác định. Ví dụ, giá trị quyền sử dụng đất đối với 100m² đất ở đô thị (thời hạn sử dụng lâu dài) trên đoạn đường A của Thành phố Hà Nội có giá là 1 tỷ đồng.

Giá đất và xác định giá đất là một trong những vấn đề thu hút được sự quan tâm của đông đảo người dân, ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất và Nhà nước; là công cụ quan trọng để quản lý nhà nước và bảo đảm công bằng xã hội. Pháp luật đất đai, thuế, đầu tư... của nước ta đã xây dựng và dần hoàn thiện cơ chế tài chính đất đai, trong đó có cơ chế xác định giá đất, tính thuế đất. Luật Đất đai năm 2013 cùng các nghị định, thông tư hướng dẫn đã thiết lập được căn cứ, thẩm quyền, phương thức, thủ tục xác định giá đất, góp phần nâng cao hiệu quả quản lý đất đai và phát triển thị trường bất động sản. Tuy vậy, nhìn nhận vào thực tế có thể thấy hệ thống pháp luật về giá đất chưa hoàn thiện, cách tính giá đất vẫn mang nặng tính hành chính một chiều, giá đất do Nhà nước quy định phổ biến thường thấp hơn so với giá thị trường.

Trong bối cảnh nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, xây dựng giá đất theo nguyên tắc thị trường có ý nghĩa đặc biệt quan trọng, là cuộc cách mạng trong nhận thức và quan điểm nhưng việc thể chế giá đất thành pháp luật ở Việt Nam chưa được hiện thực hóa. Sau Đổi mới (1986), Luật Đất đai năm 1993 chưa quy định cụ thể giá đất nói chung, “giá đất theo thị trường” nói riêng. Tới Luật Đất đai năm 2003 đã bước đầu điều chỉnh về giá đất và đặt ra nguyên tắc việc định giá đất của Nhà nước phải “sát với giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế trên thị trường trong điều kiện bình thường” (Khoản 1, Điều 56). Đến Luật Đất đai năm 2013 tiếp tục đưa ra nguyên tắc xác định giá đất phải “phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường” (Khoản 1, Điều 112). Tuy

nhiên, từ năm 2003 đến nay trong hệ thống pháp luật Việt Nam không có bất kỳ quy định để giải mã thế nào là “giá đất theo thị trường”.

Việc thiếu vắng công cụ và phương pháp định giá đất theo thị trường đã và đang gây ra nhiều hệ lụy về kinh tế và cả các vấn đề xã hội. Trong khi đó, đa số các quan điểm hiện nay đều thừa nhận việc quy định và thực hiện giá đất theo nguyên tắc thị trường có lợi cho cả Nhà nước và người dân. Đối với người dân, khi bị thu hồi đất, người dân được đền bù, hỗ trợ theo giá thị trường, tránh bị thiệt thòi như hiện tại. Đối với Nhà nước, việc tính thuế, nghĩa vụ tài chính đất đai theo giá thị trường sẽ giúp Nhà nước thu được nhiều thuế hơn. Đặc biệt, Nhà nước - với tư cách là đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai, có cơ chế tính được “địa tô chênh lệch” do các dự án, thửa đất được hưởng lợi do Nhà nước mang lại (trước và sau khi quy hoạch; trước và sau khi chuyển đổi mục đích; trước và sau khi đầu tư hạ tầng...) từ đó xác định được giá trị nào thuộc về doanh nghiệp, nhà đầu tư, cái nào thuộc về chính sách, cơ chế của Nhà nước để từ đó Nhà nước sẽ thu địa tô chênh lệch, phục vụ trở lại cho xã hội, bảo đảm hài hoà lợi ích giữa các bên trong xã hội.

Nhận thức sâu sắc thực tiễn trên, Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16 tháng 6 năm 2022 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam về “Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao” (Nghị quyết số 18-NQ/TW) đã đặt ra yêu cầu cấp bách là “bỏ khung giá đất, có cơ chế, phương pháp xác định giá đất theo nguyên tắc thị trường, quy định chức năng, nhiệm vụ và trách nhiệm của cơ quan có nhiệm vụ xác định giá đất”. Đây thực sự là Nghị quyết có tính “mở đường”, “dọn lối” cho tư duy, quyết tâm chính trị và cũng đặt ra yêu cầu cấp bách phải nghiên cứu, đánh giá một cách toàn diện các vấn đề lý luận, thực tiễn về giá đất để từ đó có những phương hướng, giải pháp xây dựng, hoàn thiện chính sách, pháp luật và tổ chức thực thi việc xác định giá đất theo nguyên tắc thị trường. Nhằm thể chế hóa Nghị quyết trên, Chính phủ, Quốc hội đang khẩn trương nghiên cứu, sửa đổi Luật Đất đai năm 2013 và giá đất, xác định giá đất theo nguyên

tắc thị trường là một trong những nội dung thu hút sự quan tâm đặc biệt của cả hệ thống chính trị, người dân và doanh nghiệp.

2. Thực trạng pháp luật về xác định giá đất ở Việt Nam hiện nay

2.1. Điều chỉnh pháp luật về xác định giá đất

Về khung giá đất

Về khung giá đất, hiện nay chưa có định nghĩa về khung giá đất. Tuy nhiên, từ các quy định của pháp luật đất đai có thể thấy bản chất của khung giá đất là các quy định của pháp luật xác định giá đất từ tối thiểu đến tối đa cho từng loại đất, từng địa phương và là cơ sở để Ủy ban nhân dân cấp tỉnh làm căn cứ xây dựng bảng giá đất áp dụng ở từng địa phương cụ thể. Tinh thần chung về khung giá đất được quy định tại Điều 113 Luật Đất đai năm 2013 và cụ thể hóa tại Nghị định 44/2014/NĐ-CP của Chính phủ ngày 15 tháng 5 năm 2014 quy định về giá đất (Nghị định 44/2014/NĐ-CP). Chính phủ ban hành khung giá đất định kỳ 5 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.

Hiện nay, khung giá đất được chia thành 2 nhóm đất (đất nông nghiệp và đất phi nông nghiệp) và 7 vùng kinh tế của cả nước (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 và vùng Đồng bằng sông Cửu Long).

Về thủ tục ban hành, Bộ Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm tổ chức xây dựng, trình Chính phủ ban hành khung giá đất. Bộ Tài chính có trách nhiệm tổ chức thẩm định khung giá đất. Việc xây dựng, ban hành khung giá đất được điều chỉnh tại Khoản 1, Điều 8 Nghị định 44/2014/NĐ-CP gồm: i) xác định loại đất, vùng kinh tế, loại đô thị trong xây dựng khung giá đất; ii) điều tra, tổng hợp, phân tích thông tin về giá đất thị trường; các yếu tố tự nhiên, kinh tế - xã hội, quản lý và sử dụng đất đai ảnh hưởng đến giá đất; iii) phân tích, đánh giá kết quả thực hiện khung giá đất hiện hành; iv) xây dựng khung giá đất và Tờ trình về việc ban hành khung giá đất; v) tổ chức lấy ý kiến về dự thảo khung giá đất; vi)

thẩm định dự thảo khung giá đất; vii) hoàn thiện khung giá đất trình Chính phủ ban hành.

Về bảng giá đất

Việc xây dựng bảng giá đất và giá đất cụ thể phải tuân thủ nhiều quy định, đầu tiên là khung giá đất. Bảng giá đất là bảng tập hợp giá đất của mỗi loại đất theo từng vị trí do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành sau khi được Hội đồng nhân dân cùng cấp thông qua định kỳ 5 năm một lần và công bố công khai vào ngày 01/01 của năm đầu kỳ trên cơ sở khung giá đất, nguyên tắc và phương pháp định giá đất. Trong thời gian thực hiện bảng giá đất, khi Chính phủ điều chỉnh khung giá đất hoặc giá đất phổ biến trên thị trường có biến động thì Ủy ban nhân dân cấp tỉnh điều chỉnh bảng giá đất cho phù hợp.

Trình tự xây dựng bảng giá đất được điều chỉnh trực tiếp bởi khoản 1, Điều 12 Nghị định 44/2014/NĐ-CP và gồm các nội dung chính: i) xác định loại đất, vị trí đất theo xã đồng bằng, trung du, miền núi và theo loại đô thị trên địa bàn đơn vị hành chính cấp tỉnh; ii) điều tra, tổng hợp, phân tích thông tin giá đất thị trường; các yếu tố tự nhiên, kinh tế - xã hội, quản lý và sử dụng đất đai ảnh hưởng đến giá đất; iii) phân tích, đánh giá kết quả thực hiện bảng giá đất hiện hành; iv) xây dựng bảng giá đất và Tờ trình về việc ban hành bảng giá đất; xử lý giá đất trong bảng giá đất tại khu vực giáp ranh theo quy định; v) tổ chức lấy ý kiến về dự thảo bảng giá đất; vi) hoàn thiện dự thảo bảng giá đất trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; vii) thẩm định dự thảo bảng giá đất; viii) trình Hội đồng nhân dân cùng cấp thông qua bảng giá đất; ix) Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định ban hành bảng giá đất.

Về giá đất cụ thể

Khác với khung giá đất và bảng giá đất, giá đất cụ thể tác động trực tiếp đến quyền và nghĩa vụ của các bên trong quan hệ quản lý và sử dụng đất. Giá đất cụ thể được sử dụng vào nhiều mục đích như: tính tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, tính giá trị quyền sử dụng đất khi cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước... Đặc biệt, giá đất cụ thể được sử dụng để tính tiền bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.

Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định giá đất cụ thể với sự tham mưu của cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh và tổ chức có chức năng tư vấn xác định giá đất. Việc xác định giá đất cụ thể phải dựa trên cơ sở điều tra, thu thập thông tin về thửa đất, giá

đất thị trường và thông tin về giá đất trong cơ sở dữ liệu đất đai; áp dụng phương pháp định giá đất phù hợp. 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 (khoản 3, Điều 114 Luật Đất đai 2013).

Nhằm xác định chính xác, phù hợp giá đất cụ thể trên cơ sở giá đất phổ biến trên thị trường, điều kiện kinh tế - xã hội ở địa phương và bảng giá đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm quy định, quyết định hệ số điều chỉnh giá đất để xác định giá đất cụ thể (còn gọi là hệ số K). Trách nhiệm tham mưu, xây dựng và trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành hệ số K thuộc về các sở: Sở Tài chính, Sở Tài nguyên và Môi trường và các sở, ngành có liên quan.

Về phương pháp định giá đất

Điều 112 Luật Đất đai năm 2013 đưa ra nguyên tắc xác định giá đất và giao cho Chính phủ quy định phương pháp định giá đất. Theo đó, việc định giá đất phải đảm bảo 4 nguyên tắc, trong đó có nguyên tắc “Phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường của loại đất có cùng mục đích sử dụng đã chuyển nhượng, giá trúng đấu giá quyền sử dụng đất đối với những nơi có đấu giá quyền sử dụng đất hoặc thu nhập từ việc sử dụng đất”. Cụ thể hóa Luật Đất đai năm 2013, Nghị định số 44/2014/NĐ-CP đã xác định 5 phương pháp định giá đất, đó là phương pháp so sánh trực tiếp, phương pháp chiết trừ, phương pháp thu nhập, phương pháp thặng dư và phương pháp hệ số điều chỉnh giá đất. Bên cạnh xác định các phương pháp định giá đất, Nghị định 44/2014/NĐ-CP cũng đặt ra yêu cầu về thông tin trong áp dụng phương pháp định giá đất (Điều 5). Cụ thể, các thông tin về giá đất giao dịch trên thị trường (nói chung) phải bảo đảm khách quan, trung thực; trường hợp tại khu vực định giá đất không đủ thông tin thì có thể thu thập thông tin tại khu vực lân cận với khu vực có thửa đất cần định giá. Khi áp dụng các phương pháp định giá đất phải ưu tiên lựa chọn các thông tin về giá thị trường tại khu vực định giá đất và tại thời điểm gần nhất với thời điểm định giá đất.

Bên cạnh đó, việc áp dụng các phương pháp định giá đất phải đáp ứng các điều kiện cụ thể đối

với từng phương pháp. Chẳng hạn, phương pháp so sánh trực tiếp được áp dụng để định giá đất khi trên thị trường có các thửa đất so sánh đã chuyển nhượng trên thị trường, trúng đấu giá quyền sử dụng đất hay phương pháp thu nhập được áp dụng để định giá đối với thửa đất xác định được các khoản thu nhập, chi phí từ việc sử dụng đất.

2.2. Đánh giá thực trạng pháp luật về xác định giá đất

Như vậy, Luật Đất đai năm 2013 và hệ thống văn bản hướng dẫn đã tạo ra một khuôn khổ pháp lý khá đầy đủ cho việc xác định giá đất, tạo cơ sở pháp lý cho việc tổ chức thực hiện. Xét về hình thức, một số vấn đề cốt lõi đã được đề cập, thể chế như việc định giá đất phải bảo đảm nguyên tắc phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường; giá đất do Nhà nước xác định gồm: khung giá đất, bảng giá đất và giá đất cụ thể; quy định các trường hợp được áp dụng giá đất trong bảng giá đất và các trường hợp phải xác định giá đất cụ thể theo thị trường để thực hiện và quy định cơ quan xây dựng giá đất, cơ quan thẩm định giá đất của nhà nước và tổ chức tư vấn xác định giá đất.

Về thực tiễn, “khung giá đất và bảng giá đất được xây dựng theo đúng quy định, có tính đến giá đất phổ biến trên thị trường. Đến nay đã có 63/63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương triển khai xây dựng, ban hành và công bố công khai Bảng giá đúng thời gian, phù hợp với khung giá đất của Chính phủ quy định. Bên cạnh đó, công tác xác định giá đất cụ thể cũng đã được các tỉnh, thành phố quan tâm tổ chức thực hiện và cơ bản đáp ứng được yêu cầu; về cơ bản đã được thực hiện theo quy trình chặt chẽ (điều tra, khảo sát xác định giá đất, thông qua Hội đồng thẩm định giá đất, quyết định giá đất), kết quả xác định phù hợp với thực tiễn, góp phần bảo đảm quyền lợi của người có đất bị thu hồi, tăng thu cho ngân sách nhà nước”. (Bộ Tài nguyên và Môi trường, 2022).

Tuy nhiên, về bản chất, điều chỉnh pháp luật về định giá đất còn nhiều bất cập và không ít hạn, nhất là việc định giá đất theo nguyên tắc thị trường. Điều này được Đảng, Nhà nước nhận thức được. Cụ thể, “giá đất được xác định thường thấp hơn nhiều so với giá đất trên thị trường... Các phương pháp định giá, đấu giá quyền sử dụng

đất còn bất cập, chưa phù hợp với thực tế... Quy trình định giá đất 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” (Bộ Tài nguyên và Môi trường, 2022). Hiện nay chúng ta có loại giá đất: khung giá đất do Chính phủ ban hành, bảng giá đất của các địa phương và cả giá cụ thể đối với mỗi thửa đất cụ thể bị thu hồi. Khung giá đất rất khó sát với giá thị trường do nó chỉ xác định mức giá tối đa, tối thiểu và phụ thuộc vào các vùng, miền (như vùng đồng bằng, miền núi, trung du hoặc đô thị loại I, II, III, IV...) do đó rất khó có thể xác định sát với từng thửa đất, kịp thời so với sự thay đổi nhanh chóng của giá đất trên thị trường. Khung giá đất cũng ảnh hưởng đến bảng giá đất, làm cho bảng giá đất cũng bị lạc hậu, không sát được giá thị trường bởi bảng giá đất không được thấp hoặc cao hơn 20% khung giá đất. Giá đất cụ thể cũng thường thấp hơn giá thị trường và là một trong những nguyên nhân gây ra tình trạng khiếu nại, khiếu kiện phức tạp và công tác thu hồi đất, giải phóng mặt bằng kéo dài. Đặc biệt, thời gian qua, đứng trước tình trạng giao dịch nhà đất “hai giá” (giá giao dịch thực tế và giá kê khai với các cơ quan nhà nước là khác nhau) chủ yếu để giảm nghĩa vụ tài chính nên đã bị cơ quan thuế trả hồ sơ, yêu cầu kê khai đúng giá giao dịch “thật”, giá thị trường. Mặc dù vậy, việc thực hiện yêu cầu này không được như kỳ vọng, còn nhiều lúng túng, mỗi nơi, mỗi thời điểm lại có một cách làm khác nhau bởi cả cơ quan chức năng cũng không có căn cứ nào để xác định giá trị thật, giá thị trường là như thế nào và bao nhiêu.

Nguyên nhân chủ yếu của tình trạng trên là quy định về khung giá đất không theo kịp biến động giá đất trong thực tế, chưa điều chỉnh kịp thời, biên độ quá rộng; thẩm quyền định giá đất có những nội dung chưa phù hợp; thủ tục định giá đất chưa đảm bảo tính khoa học, hợp lý; chưa có quy định cụ thể, hợp lý về việc giải quyết địa tô chênh lệch. Bên cạnh đó, một số địa phương chưa thực sự quan tâm, tích cực trong việc tổ chức triển khai thực hiện các quy định của pháp luật về giá đất; việc bố trí kinh phí của một số địa phương chưa bảo đảm đáp ứng yêu cầu; thông tin về giá đất thị trường làm đầu vào để áp dụng các phương pháp định giá

đất có độ tin cậy chưa cao, chưa có dữ liệu về giá đất thị trường để thuận lợi cho việc thực hiện xác định giá đất.

3. Một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật về xác định giá đất theo nguyên tắc thị trường

Thứ nhất, sửa đổi quy định về khung giá đất của Chính phủ. Chúng tôi có quan điểm về hai phương án:

Phương án thứ nhất: bỏ quy định về khung giá đất của Chính phủ, quy định bảng giá đất được xây dựng định kỳ hàng năm, được công bố công khai, thực hiện từ ngày 01 tháng 01 của năm và được áp dụng để tính tiền sử dụng đất khi Nhà nước giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, công nhận quyền sử dụng đất, thuế, phí, lệ phí... Đề xuất này nhìn chung thống nhất với Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi). Tuy nhiên, theo quan điểm của chúng tôi, điều này sẽ không mang lại hiệu quả rõ rệt như kỳ vọng nếu như các địa phương cũng không xác định đúng được giá đất theo giá thị trường (sẽ trình bày ở *Thứ hai*). Chúng ta thấy rằng, hiện nay có 3 loại giá đất: khung giá đất (áp dụng cho cả nước), bảng giá đất (áp dụng cho từng tỉnh/ thành) và giá đất cụ thể (áp dụng cho từng trường hợp, thửa đất cụ thể). Có thể hình dung đây là “3 cái lồng” quản lý giá đất, cái lồng nhỏ phụ thuộc vào cái lồng to. Nếu Dự thảo mới đề xuất bỏ khung giá đất (cái lồng to nhất), thì giá đất vẫn chịu sự “vây bọc” của hai cái lồng nhỏ hơn. Tuy vậy, nếu triển khai theo hướng này cũng là một bước thay đổi, mở đường cho việc sửa đổi, bổ sung quy định về các nguyên tắc định giá đất, bảng giá đất, giá đất cụ thể, tư vấn xác định giá đất theo quy định của pháp luật về đất đai hiện hành nhằm bảo đảm thị trường bất động sản được công khai, minh bạch; đẩy nhanh quá trình xác định, thẩm định, quyết định giá đất để tính thu các khoản nghĩa vụ tài chính về đất đai và bảo đảm giá đất phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường trong điều kiện bình thường, cân bằng lợi ích các bên và phát huy hiệu quả trong quản lý, sử dụng đất đai ở khi bỏ khung giá đất, các địa phương sẽ phải tự xây dựng bảng giá đất cho mình. Vậy các địa phương sẽ dựa vào đâu để xây dựng bảng giá đất? Có thể họ sẽ dựa vào các hướng dẫn của trung ương, các phương pháp xác định giá đất mới, các dữ liệu về giá đất có được... Tuy nhiên, chúng tôi cho rằng nếu không

còn khung giá đất để các địa phương làm căn cứ, rất cần bản lĩnh, năng lực của các địa phương trong định giá đất; tiếp đến là phải bảo đảm sự cân đối, hài hoà (nhất định) giữa các địa phương; tránh tình trạng địa phương không dám quyết, hỏi xin ý kiến trung ương nhiều lần, làm mất đi tính chủ động, sáng tạo của địa phương.

Phương án thứ hai: giữ nguyên thẩm quyền của Chính phủ quy định khung giá đất nhưng có sự điều chỉnh theo hướng mới: i) dựa trên các phương pháp định giá đất mới, thông tin dữ liệu cập nhật... xác định khung giá đất sát với thị trường; ii) cho phép các địa phương được điều chỉnh bằng giá đất với biên độ rộng hơn, từ 20% như quy định hiện nay lên 50% hoặc thậm chí 100% với thời gian, thủ tục phù hợp và linh hoạt hơn.

Thứ hai, xác định giá đất sát nhất có thể so với giá phổ biến trên thị trường. Chúng tôi đồng tình với Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) “Giá đất phổ biến trên thị trường trong điều kiện bình thường quy định tại điểm c khoản 1 Điều này được xác định bằng bình quân của các mức giá giao dịch thực tế của loại đất có cùng mục đích sử dụng đã chuyển nhượng trên thị trường xuất hiện với tần suất nhiều nhất thông qua thống kê tại một khu vực và trong một khoảng thời gian nhất định, không chịu tác động của các yếu tố gây tăng hoặc giảm giá đột biến, giao dịch có quan hệ huyết thống hoặc có những ưu đãi khác” (khoản 2, Điều 153). Thực chất, nguyên tắc xác định giá đất sát với giá thị trường đã được đề cập từ Luật Đất đai năm 2003, chỉ là Luật Đất đai năm 2003 và Luật Đất đai năm 2013 chưa có phương pháp, công cụ để xác định giá thị trường hiệu quả mà thôi. Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) như trên theo chúng tôi là hợp lý về mặt nguyên lý, nguyên tắc, tuy nhiên việc thực hiện trên thực tế có được hay không lại là một vấn đề khác. Khó khăn lớn nhất hiện nay là phải trả lời câu hỏi: có giá đất theo thị trường ổn định hay không? Nếu có thì làm thế nào để xác định chính xác giá đất theo thị trường? Để có thể xác định giá đất sát với thị trường có lẽ chúng ta cần phải quy định và triển khai đồng bộ nhiều giải pháp, trong đó có:

- Thay đổi phương pháp định giá đất. Mặc dù chúng ta đang sử dụng 4 phương pháp định giá đất mà các nước tiên tiến trên thế giới đang áp

dụng nhưng trên thực tế thông tin đầu vào cho mỗi phương pháp là không đủ, không chính xác và việc áp dụng mỗi phương pháp lại phụ thuộc rất nhiều vào ý kiến, quan điểm chủ quan của người định giá. Vì vậy, việc thu thập dữ liệu giá đất đầy đủ, chính xác là khâu vô cùng cần thiết và quyết định đến thông tin đầu vào để xác định giá đất. Để thu thập được thông tin dữ liệu một cách chính xác, đầy đủ cần thiết phải triển khai nhiều hoạt động, trong đó có: i) khi nhà nước giao đất (thị trường giá sơ cấp) cần đấu giá, đấu thầu để có giá đất theo thị trường; ii) giá đất thứ cấp của thị trường khi giao dịch phải đảm bảo chính xác, người nào cung cấp không chính xác là vi phạm pháp luật (cần có chế tài mạnh đối với các trường hợp kê khai không trung thực giá trị thật khi giao dịch). Phương pháp xác định giá đất thị trường trong điều kiện bình thường, giá phổ biến (phải có dữ liệu từng thửa đất qua các giao dịch): phải xây dựng được vùng giá trị, xây dựng bản đồ giá đất để thu được giá trị trung bình, tránh trường hợp lấy giá đất khi bị đầu cơ, thổi giá không bảo đảm tính minh bạch, khách quan.

- Hoàn thiện quy định về giao dịch bất động sản: doanh nghiệp, đơn vị kinh doanh bất động sản phải giao dịch qua sàn để có thông tin về giá công khai, chính xác, nếu sàn giao dịch vi phạm quy định về công bố, công khai giá giao dịch sẽ phải chịu chế tài nghiêm khắc; người dân có thể lựa chọn giao dịch qua sàn hoặc thông qua hợp đồng (nếu thông qua hợp đồng phải thông báo trung thực về giá giao dịch cho cơ quan quản lý đất đai, ví dụ Văn phòng đăng ký đất đai ở các tỉnh/thành phố). Kết nối, xử lý các thông tin này theo các phương pháp khoa học chúng ta sẽ có được một nguồn cơ sở dữ liệu giá đất theo thị trường có độ tin cậy, chính xác. Bên cạnh đó, cần sớm xây dựng thể chế về cơ sở dữ liệu số và hệ thống thông tin quốc gia về đất đai tập trung, thống nhất, đồng bộ, đa mục tiêu và kết nối liên thông để thu thập dữ liệu đất đai thống nhất, tập trung, đa mục đích và chia sẻ; người dân có thể được cung cấp thông tin giá đất và giám sát được giá đất.

- Pháp luật phải thu hẹp các trường hợp giao đất không qua đấu thầu, đấu giá để hạn chế việc xác định giá đất thấp, thất thoát ngân sách nhà nước và tham nhũng, đặc biệt là việc giao đất, cho thuê

đất vì mục đích kinh tế. Bên cạnh đó, không lấy giá kê khai khi chuyển quyền sử dụng đất làm căn cứ tính thuế và thực hiện các nghĩa vụ tài chính; khi có bảng giá đất hàng năm ở các địa phương, sẽ lấy bảng giá đất làm căn cứ tính thuế và các nghĩa vụ tài chính.

- Xác định đúng, linh hoạt tinh thần pháp luật về giá đất theo thị trường: giá đất có thể không cần chính xác 100% so với giá thị trường và chính xác ở mọi thời điểm. Như chúng ta đã biết, nước ta hiện nay có khoảng 70 triệu thửa đất với điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội, khả năng sinh lợi và giao dịch rất khác nhau. Việc cố gắng định giá chính xác từng thửa đất và ở mọi thời điểm khác nhau là bất khả thi và không quá cần thiết. Pháp luật cần hướng tới những giá trị vĩ mô hơn, lâu dài hơn và như quan điểm của GS.TS. Đặng Hùng Võ: “Ở các nước công nghiệp, người ta chỉ cần xác định được giá đất của Nhà nước bằng khoảng 70 - 80% giá đất thị trường là đủ mức cần thiết. Ta cũng nên theo cách thức thông lệ tốt như vậy mà làm” (Anh, 2022). Chúng tôi cũng đồng tình với quan điểm này, nếu pháp luật Việt Nam định giá đất bằng 70-80% so với giá thị trường cũng sẽ là một bước đột phá.

Thứ ba, xây dựng thửa đất chuẩn và vùng giá trị để tính giá đất. Như đã đề cập, với điều kiện có đến khoảng 70 triệu thửa đất, việc xác định giá đất cho từng thửa là không thể do các nguyên nhân khách quan và chủ quan. Do đó, việc xây dựng thửa đất chuẩn là hợp lý. Thửa đất chuẩn để tính giá đất có bản chất là thửa đất có các đặc tính về diện tích, hình thể, kích thước mang tính đại diện cho các thửa đất trong vùng giá trị, được Nhà nước lựa chọn làm thửa đất chuẩn để định giá cho các thửa đất khác trong vùng giá trị. Như vậy có thể có nhiều loại thửa đất chuẩn khác nhau. Thửa đất chuẩn chỉ có giá trị nếu các thửa đất nằm trong cùng một khu vực có giá trị sinh lời, sử dụng tương đương nhau. Vì vậy pháp luật cần bổ sung, xác định đúng về vùng giá trị. Vùng giá trị có thể được hiểu là khu vực không gian có các thửa đất liên kế nhau, có cùng mục đích sử dụng và có các yếu tố tương đồng về vị trí, khả năng sinh lợi, điều kiện kết cấu hạ tầng và các yếu tố khác ảnh hưởng đến giá đất. Để xác định được thửa đất chuẩn và vùng giá trị cần có nhiều công cụ, phương pháp, trong đó các cơ quan nhà nước có thể tham khảo phương pháp

lấy trung bình số lớn và hồi quy - tương quan để tính toán.

Thứ tư, hoàn thiện thẩm quyền xác định giá đất và tư vấn xác định giá đất. Cần thiết sửa đổi Luật Đất đai năm 2013 theo hướng quy định mở rộng thành phần Hội đồng thẩm định giá đất, ngoài các cơ quan chuyên môn trực thuộc Ủy ban nhân dân cần có đại diện Hội đồng nhân dân, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, tổ chức có chức năng tư vấn xác định giá đất, chuyên gia về giá đất để đảm bảo tính độc lập khách quan trong quá trình định giá. Về giá đất cụ thể, cần thiết quy định phân cấp thẩm quyền cho Ủy ban nhân dân cấp huyện quyết định giá đất cụ thể đối với trường hợp giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, công nhận quyền sử dụng đất, thu hồi đất thuộc thẩm quyền của Ủy ban nhân dân cấp huyện. Đối với khu vực đã có bảng giá đất tới từng thửa đất theo vùng giá trị đất, giá thửa đất chuẩn thì việc định giá đất cụ thể được xác định theo bảng giá đất tại thời điểm định giá.

Đối với tổ chức tư vấn xác định giá đất, pháp luật cần quy định cụ thể, hợp lý: i) bắt buộc phải có tư vấn xác định giá đất trong khi xây dựng, điều chỉnh: khung giá đất (nếu giữ khung giá đất), bảng giá đất và giá đất cụ thể; ii) quy định chặt chẽ về điều kiện, yêu cầu, năng lực của tổ chức tư vấn xác định giá đất; iii) có cơ chế bảo đảm tư vấn xác định giá đất phải độc lập, khách quan, trung thực và tuân theo nguyên tắc, phương pháp định giá đất đã được quy định; iv) xác định đầy đủ trách nhiệm, nghĩa vụ (thậm chí là các điều cấm) và các quyền đối với tổ chức tư vấn xác định giá đất và các thành viên tham gia tư vấn xác định giá đất.

Thứ năm, hoàn thiện thủ tục xác định giá đất. Bổ sung trình tự xây dựng bảng giá đất, trách nhiệm của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân trong xây dựng bảng giá đất; việc xây dựng bảng giá đất theo vùng giá trị, thửa đất chuẩn đối với khu vực có bản đồ địa chính số và cơ sở dữ liệu giá đất. Đặc biệt, pháp luật cần bảo đảm tính độc lập, khách quan của các chủ thể có thẩm quyền trong quá trình định giá đất và “quy định cụ thể về áp dụng phương pháp định giá đất trong quá trình xác định giá đất cụ thể, thống nhất kết quả tư vấn xác định giá đất cụ thể từ tổ chức tư vấn độc lập” (Thân, 2020).

Thứ sáu, nghiên cứu, xây dựng pháp luật điều chỉnh về địa tô chênh lệch nhằm bảo đảm sự công bằng, bình đẳng trong xã hội. Bản chất của quy định này là cơ chế tính nghĩa vụ tài chính đối với thửa đất (hoặc nhiều thửa đất) được hưởng lợi nhiều hơn bình thường nhưng không phải do những yếu tố từ bản thân cá nhân hay tổ chức sử dụng đất tạo ra mà là từ cơ chế, chính sách, quy hoạch, chuyển đổi mục đích sử dụng đất... Việc xây dựng thể chế về địa tô chênh lệch phải bắt đầu từ việc định nghĩa nó là gì, căn cứ xác định, thẩm quyền xác định, thủ tục xác định và nghĩa vụ tài chính cụ thể.

4. Kết luận

Việc hoàn thiện pháp luật đất đai nói chung, pháp luật về giá đất theo nguyên tắc thị trường nói riêng nếu đạt được chắc chắn sẽ tạo ra sự đột phá

trong thời gian tới. Việc sửa đổi các quy định của pháp luật không chỉ giúp cho các cơ quan trung ương quản lý tốt hơn ở tầm vĩ mô mà sẽ giúp cho các địa phương chủ động trong việc ban hành bảng giá đất, khắc phục được các vướng mắc trong thực tế triển khai, đảm bảo việc định giá công khai, minh bạch, sát với giá thị trường, đẩy nhanh quá trình xác định, phê duyệt giá đất cụ thể; hạn chế việc khiếu nại liên quan đến giá đất. Mặc dù cần thiết, song việc xây dựng, hoàn thiện thể chế pháp lý về giá đất theo cơ chế thị trường là công việc rất khó khăn, phức tạp nên cũng cần nghiên cứu thận trọng, đánh giá kỹ lưỡng, khách quan và nghiêm túc tiếp thu ý kiến của đông đảo quần chúng nhân dân; trong trường hợp cần thiết có thể triển khai từng bước, có lộ trình, vừa triển khai vừa đánh giá, rút kinh nghiệm từ thực tiễn.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Anh, M. (2022). Nhà nước sẽ thu hồi chênh lệch địa tô từ chuyển đổi mục đích sử dụng đất. <https://thoibaotaichinhvietnam.vn/nha-nuoc-se-thu-hoi-chenh-lech-dia-to-tu-chuyen-doi-muc-dich-su-dung-dat-112945.html>.
- Ban chấp hành Trung ương Đảng. (2022). Nghị quyết số 18-NQ/TW, ngày 16/6/2022, Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về “tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao”.
- Bộ Tài nguyên và Môi trường. (2022). Báo cáo số 87/BC-BTNMT ngày 03 tháng 8 năm 2022 Đánh giá tác động chính sách của dự án Luật Đất đai (sửa đổi).
- Bộ Tài nguyên và Môi trường. (2022). Báo cáo số 115/BC-BTNMT ngày 26 tháng 9 năm 2022 Đánh giá tình hình thi hành Luật Đất đai 2013 và định hướng sửa đổi Luật Đất đai.
- Chính phủ. (2014). Nghị định số 44/2014/NĐ-CP quy định về giá đất.
- Chính phủ. (2022). Tờ trình số 350/TTr-CP ngày 27/9/2022 trình Quốc hội dự án Luật Đất đai (sửa đổi).
- Quốc hội. (1993). Luật Đất đai năm 1993.
- Quốc hội. (2003). Luật Đất đai năm 2003.
- Quốc hội. (2013). Luật Đất đai năm 2013.
- Quốc hội. (2022). Dự thảo Luật Đất đai.
- Thân, C. H. (2020). Hoàn thiện quy định của pháp luật về quy trình xác định giá đất cụ thể. <http://www.lapphap.vn/Pages/TinTuc/210565/Hoan-thien-quy-dinh-cua-phap-luat-ve-quy-trinh-xac-dinh-gia-dat-cu-the.html>.