



Vấn đề giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất để thực hiện các dự án đầu tư và sự cần thiết phải sửa đổi, bổ sung trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi)

TỔNG THỊ THANH NAM - Phó Viện trưởng
Viện Pháp luật và Kinh tế ASEAN, Hội Luật gia Việt Nam

Đất đai là tài nguyên đặc biệt của quốc gia, nguồn lực quan trọng phát triển đất nước, được quản lý theo pháp luật (Hiến pháp năm 2013). Xuất phát từ yêu cầu về quản lý đất đai, nhằm sử dụng đất có hiệu quả, nâng cao giá trị của từng loại đất, pháp luật đất đai đã quy định cụ thể về giao đất, cho thuê đất và chuyển mục đích sử dụng đất. Giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất là một trong các hình thức mà Nhà nước trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất. Cơ sở để được giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất là xem xét về nhu cầu sử dụng đất thể hiện trong dự án đầu tư hoặc đơn xin giao đất, thuê đất của tổ chức, cá nhân; kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt. Thông qua quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất, Nhà nước quyết định mục đích sử dụng đất, là căn cứ để phân loại đất đai và đưa ra các quy định buộc chủ thể quản lý, người sử dụng đất phải quản lý, sử dụng theo đúng mục đích được thể hiện trong quyết định giao đất, cho thuê đất.

Luật Đất đai năm 2013 đã quy định về giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất để thực hiện các dự án đầu tư. Kể từ khi có hiệu lực thi hành đến nay, việc giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất đã được thực hiện, đáp ứng yêu cầu sử dụng đất cho phát triển kinh tế, xã hội của địa phương; các quy định về căn cứ, điều kiện, thủ tục giao đất, cho thuê đất cơ bản được các địa phương triển khai thực hiện; đã sàng lọc được các nhà đầu tư kém năng lực, hạn chế đáng kể việc giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất tràn lan, sử dụng kém hiệu quả, để hoang hóa; việc giao đất thông qua đấu giá quyền sử dụng đất đã được chú trọng thực hiện hơn đối với đất ở, góp phần quan trọng tăng nguồn thu cho ngân sách địa phương.

Tuy nhiên, trong quá trình thi hành Luật Đất đai năm 2013 đã bộc lộ một số bất cập, hạn chế về giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất để thực hiện các dự án đầu tư như: Về căn cứ để giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất (Điều 52) áp dụng chung cho tất cả các trường hợp, bao gồm: Giao đất, cho thuê đất không qua đấu giá hoặc giao đất sau khi trúng đấu giá. Khi thực hiện tham gia đấu giá dự án đầu tư có quyền sử dụng đất, các nhà đầu tư, tổ chức, doanh nghiệp phải lập dự án trong đó thể hiện nhu cầu sử dụng đất trong dự án đầu tư. Hơn nữa, khi thực hiện tổ chức đấu giá, điều kiện đấu giá đất trong dự án đầu tư đã thể hiện nhu cầu sử dụng đất của dự án; người trúng đấu giá sẽ được cơ quan nhà

nước có thẩm quyền phê duyệt kết quả trúng đấu giá. Do vậy, căn cứ để giao đất, cho thuê đất trong từng trường hợp sẽ khác nhau, tránh trùng lặp về thủ tục, yêu cầu chủ đầu tư các giấy tờ không cần thiết.

Ngoài ra, Luật Đất đai năm 2013 chỉ quy định giao đất, cho thuê đất thông qua hình thức đấu giá quyền sử dụng đất, không quy định hình thức đấu thầu dự án có sử dụng đất. Trong khi đó, hình thức đấu thầu dự án có sử dụng đất là hình thức lựa chọn nhà đầu tư trong các trường hợp cho thuê đất, dự án có quy mô diện tích sử dụng đất lớn, một số dự án đặc thù phù hợp hoạt động đấu thầu với quy định pháp luật đấu thầu, là hết sức cần thiết. Hơn nữa, trên thực tế việc cho thuê đất thường không qua hình thức đấu giá, mặc dù đã được quy định tại Điều 118, Luật Đất đai năm 2013. Vì vậy, cần có những quy định cụ thể về tiêu chí, điều kiện về dự án đầu tư có sử dụng đất phải thực hiện đấu giá quyền sử dụng đất hoặc phải thực hiện đấu thầu để lựa chọn nhà đầu tư.

Quy định về đấu giá quyền sử dụng đất khi giao đất, cho thuê để thực hiện dự án đầu tư, kinh doanh chưa cụ thể, dẫn đến tùy tiện trong áp dụng pháp luật, tạo kẽ hở cho việc tiêu cực, vi phạm pháp luật, thậm chí vi phạm hình sự. Khoản 1 và 2, Điều 118, Luật Đất đai năm 2013 có quy định về những trường hợp Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất theo hình thức đấu giá quyền sử dụng đất và những trường hợp không theo hình thức đấu giá quyền sử dụng đất. Tuy nhiên, pháp luật đất đai chỉ quy định việc đấu giá quyền sử dụng đất đối với trường hợp giao đất, cho thuê đất chưa quy định chặt chẽ, bắt buộc phải đấu giá đối với đất do doanh nghiệp đang quản lý, sử dụng khi chuyển mục đích sử dụng đất; hoặc quy định về đối tượng được giao đất, cho thuê đất không qua đấu giá còn khá rộng, chưa cụ thể.

Do không quy định các tiêu chí cụ thể đặc biệt tiêu chí về năng lực tài chính của chủ đầu tư khi tham gia đấu giá để bảo đảm thực hiện việc sử dụng đất theo tiến độ của dự án đầu tư, đặc biệt các dự án quy mô sử dụng diện tích lớn. Trong thời gian qua, còn nhiều chủ đầu tư không đảm bảo năng lực tài chính nhưng vẫn được các địa phương quyết định giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất..., nhưng không triển khai dự án theo tiến độ, điển hình như việc Tập đoàn FLC có rất nhiều dự án sử dụng diện tích đất rất lớn, đã được các địa phương quyết định thu hồi...

Bên cạnh đó, thông tin về chủ đầu tư được giao đất, cho thuê đất để thực hiện dự án đầu tư vi phạm pháp luật về đất đai, chậm tiến độ sử dụng đất không được công khai, chia sẻ, nên tình trạng một chủ đầu tư không đủ năng lực triển khai dự án hoặc cố tình không đầu tư triển khai dự án



đã được phê duyệt vẫn đủ điều kiện tham gia đấu giá quyền sử dụng đất, đấu giá dự án có sử dụng đất hoặc được chính quyền các tỉnh quyết định giao đất, cho thuê đất (chạy dự án và để đấy).

Các quy định về điều kiện chuyển mục đích sử dụng đất thiếu chặt chẽ, chưa cụ thể, nên vẫn có nhiều địa phương đã quyết định chuyển mục đích sử dụng đất không đúng, còn để tình trạng sử dụng đất không đúng mục đích ở các khu vực cần quản lý nghiêm ngặt, không được phép chuyển mục đích sử dụng đất, cần hoặc hạn chế mục đích sử dụng đất. Thực tế, thời gian qua đã xảy ra rất nhiều vi phạm, tình trạng thay đổi mục đích sử dụng đất là đất rừng, rừng quốc gia, đất an ninh quốc phòng, khu bảo tồn thiên nhiên, đất trồng lúa hai vụ... Việc quy định thiếu chặt chẽ quy trình lập, phê duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất phải đảm bảo chặt chẽ; quy định về điều kiện điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất (Điều 46), tạo kẽ hở trong việc tùy tiện chuyển mục đích sử dụng đất. Do đó, cần có quy định phân định đối với các khu vực quản lý nghiêm ngặt chuyển mục đích sử dụng đất, khu vực hạn chế chuyển mục đích sử dụng đất, khu vực được chuyển mục đích sử dụng đất.

Nhà nước quyết định mục đích sử dụng đất thông qua quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất và cho phép chuyển đổi mục đích sử dụng đất, tuy nhiên, thực tiễn cho thấy, việc phê duyệt quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất thường có độ trễ; hoặc sau khi được phê duyệt, triển khai dự án, phát sinh yêu cầu điều chỉnh về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, trong đó có sự thay đổi về mục đích sử dụng đất trong kế hoạch, quy hoạch. Mặc dù, trình tự thủ tục đã được rút ngắn nhưng vẫn còn rườm rà, chậm trễ, ảnh hưởng đến quyền của người sử dụng đất khi sử dụng đất vào các mục đích. Việc điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền gây thiệt hại đến lợi ích của người sử dụng đất là doanh nghiệp, làm đình trệ hoạt động đầu tư, sản xuất - kinh doanh, trách nhiệm bồi thường thiệt hại trong trường hợp này như thế nào. Xét về mặt lý thuyết, điều này tiềm ẩn nguy cơ tác động tiêu cực đến quyền của người sử dụng đất là doanh nghiệp trong sử dụng đất vào mục đích đầu tư, sản xuất - kinh doanh.

Mặc dù, Luật Đất đai và các Luật có liên quan đã quy định các trường hợp cụ thể khi giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, tuy nhiên, thực tiễn quản lý đất đai trong nhiều năm qua, cùng với việc chế độ về đất đai có nhiều thay đổi theo từng thời kỳ, vẫn còn những khoảng trống pháp luật để xử lý các trường hợp cụ thể, chưa thống nhất khi áp dụng, dẫn đến việc khiếu nại, khởi kiện cho rằng lợi ích bị xâm phạm, so sánh về lợi ích giữa các trường hợp khi áp dụng các chính sách về thu hồi đất, bồi thường quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất... Vẫn còn những kẽ hở trong việc thực hiện Luật Đấu giá, Luật Đấu thầu, quy trình thẩm định giá, do đó dễ bị các tổ chức, cá nhân lợi dụng, ảnh hưởng đến lợi ích của nhà nước (Luật quản lý tài sản

công...). Trên thực tế, trong thời gian gần đây nhiều vụ việc đã được cơ quan điều tra phát hiện, khởi tố, truy tố và xét xử liên quan đến đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu các dự án..., thất thoát tài sản công.

Mặt khác, việc giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất cho đối tượng là tổ chức tôn giáo cần có quy định về hạn mức, thu tiền sử dụng đất đối với việc sử dụng đất cho mục đích khác. Ngoài ra, vẫn còn một số bất cập khác như: Quy định về việc áp dụng hình thức giao đất và cho thuê đất để thực hiện các dự án đầu tư tại các địa bàn ưu đãi và đầu tư không thông qua việc đấu giá quyền sử dụng đất chưa rõ ràng và thiếu chặt chẽ dẫn đến việc áp dụng pháp luật trên thực tế. Do vậy, những quy định trên cần được sửa đổi và bổ sung cho phù hợp, cụ thể giúp cơ quan nhà nước có thể quản lý đất đai và tránh thất thoát tài sản của Nhà nước. Quy định xác định giá đất khi Nhà nước giao đất, cho thuê đất (Điều 108, Luật Đất đai năm 2013 và Điều 3, Nghị định số 45/2014/NĐ-CP quy định về thu tiền sử dụng đất; Điều 3, Nghị định số 46/2014/NĐ-CP quy định về thu tiền thuê đất, thuê mặt nước quy định những căn cứ để Nhà nước xác định giá tiền giao đất, cho thuê đất) và thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất tại thời điểm Nhà nước giao đất, cho thuê đất sau khi khấu trừ tiền bồi thường, hỗ trợ, tái định cư theo phương án đã được phê duyệt nên số tiền thu nộp ngân sách nhà nước từ đất không lớn. Bên cạnh đó, giá đất của Nhà nước thường không sát với giá thị trường, thậm chí là thấp hơn nhiều so với giá thị trường, vì thế khi thu hồi đất, công tác giải phóng mặt bằng kéo dài khó khăn do người bị thu hồi đất không chấp nhận giá đền bù. Nhiều dự án được giao đất nhưng việc xác định giá đất bị kéo dài, chậm huy động nguồn thu ngân sách nhà nước, làm chậm trễ việc triển khai thực hiện dự án, gây lãng phí nguồn lực đất đai, làm giảm hiệu quả đầu tư, hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp. Việc hướng dẫn điều chỉnh giá do yếu tố khác biệt của thửa đất so sánh với thửa đất căn định giá không đủ chi tiết rõ ràng để áp dụng, nên việc xác định hệ số điều chỉnh phụ thuộc vào quyết định chủ quan của cá nhân, tổ chức thẩm định giá. Thiếu quy định cụ thể, cơ chế rõ ràng, chế tài xử lý khi các dự án đã được nhà nước giao đất, cho thuê đất. Nhiều dự án, sau khi được UBND cấp tỉnh cho thuê đất, một số nhà đầu tư không đưa đất vào sử dụng theo quy định, nguyên nhân do một số nhà đầu tư không đảm bảo nguồn lực tài chính, chậm triển khai xây dựng phải thu hồi đất bàn giao cho địa phương quản lý...; việc bồi thường, giải phóng mặt bằng khó khăn, kéo dài cũng là một nguyên nhân dẫn đến việc chậm tiến độ thực hiện dự án đầu tư. Do vậy, cần có quy định cụ thể, chế tài rõ ràng hơn trong việc xác định trách nhiệm của cơ quan, cá nhân (bao gồm chính quyền, doanh nghiệp, người dân).

Do vậy, việc cần thiết sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai năm 2013 liên quan nội dung giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất nói chung và để thực hiện dự án đầu tư nói riêng nhằm giải quyết những bất cập, hạn chế, nâng



cao hiệu quả các dự án đầu tư có sử dụng đất đai, tạo điều kiện thuận lợi cho doanh nghiệp trong việc tiếp cận, thực hiện đầu tư, cũng như hạn chế các vi phạm trong quản lý và sử dụng đất đai. Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) quy định đối với nội dung giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư cần được nghiên cứu theo hướng:

Thứ nhất, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) cần đảm bảo khắc phục các hạn chế, bất cập trong thực tiễn thi hành liên quan đến quyết định giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất nói chung và đối với các dự án đầu tư có sử dụng đất đai. Bởi một quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất là cơ sở pháp lý quan trọng để tổ chức, doanh nghiệp lập, triển khai dự án, huy động nguồn vốn đầu tư, tăng hiệu quả sử dụng đất. Tuy nhiên, trên thực tế, nhiều quyết định của cơ quan nhà nước điều chỉnh, thay đổi thậm chí hủy bỏ vì lý do có sai sót, đã ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của doanh nghiệp, chủ đầu tư. Bên cạnh đó, các quyết định giao đất, cho thuê đất không đúng đối tượng, giao cho các doanh nghiệp, chủ đầu tư không có năng lực (tài chính, điều kiện thực hiện dự án...); hoặc chuyển mục đích sử dụng đất không đúng đã ảnh hưởng rất lớn đến nguồn lực phát triển kinh tế - xã hội của địa phương trong các dự án đầu tư.

Thứ hai, tiếp tục hoàn thiện các quy định về giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất. Cần quy định chặt chẽ các trường hợp giao đất, cho thuê đất không thông qua đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất; quy định hình thức cho thuê đất trả tiền hàng năm và quy định cụ thể các trường hợp thuê đất trả tiền một lần phù hợp với tính chất, mục đích sử dụng đất, bảo đảm nguồn thu ổn định. Cần quy định điều kiện giao đất, cho thuê đất, hạn mức sử dụng đối với các tổ chức tôn giáo phù hợp với quỹ đất hiện có của địa phương; tổ chức tôn giáo sử dụng đất vào mục đích khác phải trả tiền thuê đất cho Nhà nước theo quy định của pháp luật.

Thứ ba, nội dung giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất để thực hiện các dự án đầu tư trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) cơ bản đã được sửa đổi, bổ sung và có nhiều điểm mới so với Luật Đất đai năm 2013. Các quy định của Dự thảo tại Chương IX (Giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất với 2 Mục và 13 Điều), đã cơ bản giải quyết các bất cập, hạn chế nêu trên. Dự thảo đã có sự phân định trường hợp giao đất, cho thuê đất và căn cứ giao đất, cho thuê đất thông qua hoặc không thông qua đấu giá, đấu thầu; bổ sung quy định về hình thức giao đất, cho thuê đất thông qua đấu thầu dự án có sử dụng đất. Đây là quy định mới so với Luật Đất đai năm 2013 nhằm đảm bảo tính đồng bộ hệ thống pháp luật cũng như nhu cầu thực tiễn. Tuy nhiên, cần tiếp tục lấy ý kiến đóng góp của nhân dân và chuyên gia để hoàn thiện các quy định pháp luật, đảm bảo tính khả thi, giảm thiểu vướng mắc, khó khăn.



▲ Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) đã quy định hoàn thiện căn cứ để giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất

Thứ ba, mặc dù Dự thảo đã thiết kế hai điều (Điều 126. Đấu giá quyền sử dụng đất; Điều 127. Đấu thầu dự án có sử dụng đất để lựa chọn nhà đầu tư), tuy nhiên, cách quy định như Dự thảo chưa rõ, cụ thể, phân định cũng như nguyên tắc lựa chọn hình thức đấu giá hay đấu thầu.

Thứ tư, Dự thảo Luật đất đai (sửa đổi) đã quy định và phân định rõ khu vực quản lý nghiêm ngặt chuyển mục đích sử dụng đất, khu vực hạn chế chuyển mục đích sử dụng đất, khu vực được chuyển mục đích sử dụng đất và các trường hợp được chuyển mục đích sử dụng đất. Tuy nhiên, Dự thảo Luật cũng cần quy định cụ thể về tiêu chí khu vực quản lý nghiêm ngặt chuyển mục đích sử dụng đất, khu vực hạn chế chuyển mục đích sử dụng đất; điều kiện chuyển mục đích sử dụng đất ở khu vực bị hạn chế, làm cơ sở cho việc lập, phê duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và đây cũng là căn cứ cho phép chuyển mục đích sử dụng đất.

Thứ năm, trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất quy định tại điểm d, khoản 1, Điều 121 của Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) chưa rõ, cần được biên tập lại cho rõ, tránh khi áp dụng có nhiều cách hiểu khác nhau. Hơn nữa, cách viết “Chuyển mục đích sử dụng đất phi nông nghiệp được quy định tại Điều 118 sang các loại đất phi nông nghiệp quy định tại Điều 119 hoặc Điều 120”, trong khi các Điều 118 (Giao đất không thu tiền sử dụng đất), Điều 119 (Giao đất có thu tiền sử dụng đất), Điều 120 (Cho thuê đất).

Trên đây là một số ý kiến về nội dung giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất để thực hiện các dự án đầu tư và sự cần thiết phải sửa đổi, bổ sung trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi)■