**HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH ĐẤT ĐAI**

**ĐỂ PHÙ HỢP VỚI NGỮ CẢNH MỚI**

***GS. TSKH Đặng Hùng Võ***

**Tóm tắt**

Kinh nghiệm cho thấy, một số nền kinh tế công nghiệp mới quanh Việt Nam như Hàn Quốc, Singapore, Đài Loan,... lấy nguồn nhân lực chất lượng cao và công nghệ làm động lực, lấy quản lý - sử dụng đất đai là vai trò tạo vốn lớn để đầu tư phát triển. Do vậy, chính sách đất đai được coi là một trong những chính sách quan trọng nhất trong quá trình phát triển. Báo cáo này tập trung giới thiệu một số vấn đề có liên quan đến cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc (Nhà nước thu hồi đất để giao, cho thuê đất); cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện (nhà đầu tư chủ động thỏa thuận với những người đang sử dụng đất dựa theo cơ chế thị trường) và cơ chế “trung dung” tận dụng được điểm mạnh, khắc phục được điểm yếu của cả 2 cơ chế bắt buộc và tự nguyện được gọi là chuyển dịch đất đai “đồng thuận xã hội”. Báo cáo cũng tập trung vào phân tích cách thức đổi mới các chính sách về tài chính đất đai, kể cả những đổi mới cần thiết đối với hệ thống thuế liên quan đến đất đai.

*Từ khóa: chính sách đất đai, phát triển.*

**I. Mở đầu**

Việt Nam đang bước vào giai đoạn phát triển mới từ nay đến 2045 với mục tiêu phải trở thành nước công nghiệp có thu nhập cao, tức là phải vượt qua bẫy thu nhập trung bình. Theo kinh nghiệm của các nền kinh tế công nghiệp mới quanh Việt Nam như Hàn Quốc, Singapore, Đài Loan,... đều cho rằng vượt “bẫy thu nhập trung bình” không hề đơn giản. Thông thường, các nền kinh tế này lấy nguồn nhân lực chất lượng cao và công nghệ làm động lực; lấy quản lý - sử dụng đất đai là vai trò tạo vốn lớn để đầu tư phát triển. Họ tận dụng khuyến khích vốn đầu tư trực tiếp từ nước ngoài (FDI) như một nguồn vốn cần tiếp cận gắn với chuyển giao công nghệ, nguồn vốn chính cần khai thác được lấy từ vốn tiềm ẩn trong đất đai.

Theo lý thuyết của Hernando De Soto, một nền kinh tế chỉ dựa vào vốn FDI thì sẽ rơi vào tình trạng nền kinh tế đó đứng trên chân của người khác; khi khai thác được vốn tiềm ẩn trong đất thì nền kinh tế đó mới đứng được trên chính đôi chân của mình. Vì vậy, việc sửa đổi Luật Đất đai đang thực hiện và các Luật có liên quan phải đặt trọng tâm vào khai thác vốn ngay trong quá trình đầu tư trên đất làm giá trị đất đai tăng thêm. Yếu tố quan trọng cần lưu ý là tạo vốn từ đất như thế nào để vừa có một xã hội công bằng và vừa có một xã hội phát triển.

Một trong những vấn đề quan trọng nhất cần quan tâm hiện nay là quá trình tiếp cận đất đai của doanh nghiệp để thực hiện các dự án đầu tư. Cơ chế Nhà nước thu hồi đất để thực hiện các dự án phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng được quan tâm hơn cả, chủ yếu là các dự án vì mục tiêu lợi nhuận, trong đó có lợi nhuận của chủ đầu tư dự án gắn với các lợi nhuận của quốc gia, công cộng. Do các dự án này tạo ra lợi nhuận nên người bị thu hồi đất hay so sánh giữa lợi nhuận của nhà đầu tư dự án sau khi nhận đất giao, cho thuê với lợi nhuận của mình trong bồi thường, hỗ trợ khi bị thu hồi đất. Đây chính là nguyên nhân chủ yếu dẫn đến tình trạng khiếu kiện của dân về đất đai luôn chiếm tỷ lệ cao trong tổng khiếu kiện dân sự. Những người bị thu hồi đất vẫn cho rằng họ không được bồi thường về đất ngang với giá trị đất đai trên thị trường. Đây là một thực tế đang xảy ra ở hầu khắp các nơi, Bảng giá đất của nhà nước do các địa phương cấp tỉnh quy định luôn chỉ bằng khoảng 30 - 60% giá trị thị trường.

Trong giai đoạn đầu của quá trình công nghiệp hóa, việc tiếp cận đất đai của các dự án đầu tư theo cơ chế thị trường có thể gặp nhiều khó khăn. Chính sách Nhà nước thu hồi đất cho mọi dự án đầu tư được áp dụng (theo Luật Đất đai 1987 và Luật Đất đai 1993). Lúc đó khiếu kiện của người bị thu hồi đất bắt đầu xuất hiện, tăng dần và ngày càng phức tạp. Luật đất đai 2003 chỉ cho phép thu hồi đất đối với các dự án vì mục đích quốc phòng, an ninh, vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng và một số dự án vì mục đích phát triển kinh tế quan trọng. Nhiều dự án vì mục tiêu phát triển kinh tế không được áp dụng cơ chế Nhà nước thu hồi đất mà phải chuyển sang cơ chế nhà đầu tư tự thỏa thuận với những người đang sử dụng đất thông qua các giao dịch đất đai trên thị trường. Trong thời gian này nhiều nhà đầu tư dự án đã đề xuất cơ chế “họ thỏa thuận được với những người đang sử dụng đất khoảng 70-80% diện tích thì phần còn lại được Nhà nước thu hồi đất. Tại Nghị định 84/2007/NĐ-CP, Chính phủ đã quy định đối với những trường hợp được Nhà nước thu hồi đất mà nhà đầu tư đề nghị áp dụng cơ chế tự thỏa thuận mà đã thỏa thuận được 70% diện tích thì Nhà nước thu hồi phần đất còn lại không thể hoàn thành việc thỏa thuận. Cơ chế này gọi là cơ chế đồng thuận theo đa số cộng đồng, và cũng đã được thực hiện ở nước ta.

Khi xây dựng Luật Đất đai 2013, cơ chế Nhà nước chỉ huy tập trung được xác lập trở lại mặc dù Hiến pháp 2013 đã xác lập cơ chế “Nhà nước thu hồi đất trong trường hợp thật cần thiết để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh; đầu tư phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng”. Luật đất đai 2013 chép nguyên lại nguyên tắc này và đưa ra danh sách các loại dự án được Nhà nước thu hồi đất tại Điều 61 và 62, không có mấy ăn nhập cả hình thức lẫn nội dung với quy định nguyên tắc tại Hiến pháp.

Việc các quy định về cơ chế Nhà nước thu hồi đất không mang tính chất thị trường là nguyên nhân chính gây nên tình trạng bức xúc của dân khi bị thu hồi đất.

Theo pháp luật đất đai hiện hành và dự thảo Luật Đất đai sửa đổi, Nhà nước sử dụng chủ yếu cơ chế đấu giá đất với ý tưởng thu được tiền sử dụng đất, tiền thuê đất ở mức độ cao hơn giá trị thị trường và đảm bảo không có tham nhũng xảy ra (nếu thực hiện nghiêm túc quy trình đấu giá). Sự thực, cả UBND cấp tỉnh lẫn các nhà đầu tư dự án đều không muốn áp dụng phương thức đấu giá đất. Đến nay, phương thức đấu giá đất chủ yếu được áp dụng tại cấp huyện đối với các dự án chia lô, bán nền.

Mặt khác, trên thực tế còn một phương thức Nhà nước giao đất, cho thuê đất thông qua đấu thầu dự án có sử dụng đất theo quy định của Nghị định 25/2020/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật Đấu thầu để lựa chọn nhà đầu tư. Phương thức này được UBND các tỉnh áp dụng rất nhiều vì phù hợp yêu cầu kêu gọi đầu tư và các nhà đầu tư dự án cũng muốn áp dụng phương thức này vì dễ dàng tiếp cận đất đai hơn.

Trong báo cáo này, chúng tôi tập trung giới thiệu một số vấn đề có liên quan đến cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc (Nhà nước thu hồi đất để giao, cho thuê đất); cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện (nhà đầu tư chủ động thỏa thuận với những người đang sử dụng đất dựa theo cơ chế thị trường) và cơ chế “trung dung” tận dụng được điểm mạnh, khắc phục được điểm yếu của cả 2 cơ chế bắt buộc và tự nguyện được gọi là chuyển dịch đất đai “đồng thuận xã hội”. Trên thực tế, ai cũng biết rằng chuyển dịch đất đai bắt buộc luôn dẫn tới nhiều khiếu kiện của dân, nhưng chuyển dịch đất đai tự nguyện lại có nhược điểm là nhà đầu tư khó có thể hoàn thành được việc tiếp cận đầy đủ đất đai cho dự án đầu tư. Theo cơ chế đồng thuận xã hội nói trên, Nghị quyết 18-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương Đang đã yêu cầu thực hiện phương thức “góp đất, điều chỉnh lại đất đai” đối với các dự án chỉnh trang, phát triển khu đô thị, khu dân cư nông thôn. Đặc biệt, Nghị quyết đã đặt ra việc luật hóa cơ chế chia sẻ lợi ích giữa Nhà nước, nhà đầu tư dự án và những người bị thu hồi đất.

Hệ thống tài chính đất đai bao gồm hai nội dung cơ bản: một là giá đất do nhà nước quy định phải phù hợp với giá trị thị trường; và hai là phải cải cách hệ thống thuế sử dụng đất để sao cho phù hợp với mức thu nhập của người lao động, người dân đồng thời sử dụng công cụ thuế để ngăn ngừa tình trạng đầu cơ đất đai, có đất nhưng không đưa đất vào sử dụng, để đất hoang hóa.

Như vậy, vấn đề giá đất và các chính sách về tài chính đất đai ngoài chính sách thuế sẽ được xem xét và quy định tại Luật Đất đai, nhưng các chính sách về thuế sử dụng đất hoặc thuế bất động sản (hoặc thuế tài sản) lại được quy định trong các luật về thuế, cần xây dựng đồng bộ với Luật Đất đai. Đối với các chính sách về tài chính đất đai, vấn đề chính là các chính sách vốn hóa đất đai trong khu vực nhà nước và khu vực các nhà đầu tư. Chính sách vốn hóa đất đai thuộc khu vực nhà nước tập trung chủ yếu vào đổi mới cơ chế thu từ đất sao cho nguồn thu chủ yếu từ thuế và nguồn thu từ giá trị tăng thêm của đất đai do đầu tư trên đất mang lại. Chính sách vốn hóa đất đai thuộc khu vực các nhà đầu tư dự án là tìm vốn thông qua thế chấp bằng quyền sử dụng đất tại các tổ chức tín dụng, kể cả trong nước và ngoài nước. Thế chấp tại các tổ chức tín dụng trong nước đã đưa vào quy định trong hệ thống pháp luật, không có gì cần bàn thêm. Để tạo thuận lợi cho đầu tư phát triển, cần xác lập cơ chế cho phép thế chấp để vay vốn nước ngoài hoặc là trực tiếp tại các tổ chức tài chính nước ngoài hoặc là gián tiếp thông qua các tổ chức tín dụng trong nước làm đại lý thế chấp, lúc đó lãi suất tín dụng tiền vay sẽ nhẹ hơn nhiều do giảm thiểu rủi ro khoản của vay, tạo điều kiện thuận lợi hơn cho các dự án đầu tư.

Trong báo cáo này, chúng tôi cũng tập trung vào phân tích cách thức đổi mới các chính sách về tài chính đất đai, kể cả những đổi mới cần thiết đối với hệ thống thuế liên quan đến đất đai.

**II. Vài điều nhìn lại quá trình 10 năm thi hành Luật Đất đai 2013 và so với dự thảo Luật Đất đai sửa đổi**

Luật đất đai 2013 có chủ trương chủ đạo về cơ chế Nhà nước thu hồi đất theo quy hoạch, từ đó đưa đất ra đấu giá để có thể thu được tiền sử dụng đất, tiền thuê đất nhiều hơn cho Nhà nước. Có thể coi triết lý lập pháp này dựa trên kinh nghiệm của Đà Nẵng đã làm để xây dựng thành phố Đà Nẵng hiện đại. Ngay sau những kinh nghiệm rút ra từ thành công của Đà Nẵng, nhiều tỉnh đã thử áp dụng nhưng không thành công.

Trước tình hình đó, Luật Đất đai 2013 vẫn luật hóa gắn với một số bổ sung nhất định. Bổ sung quan trọng nhất là thành lập Quỹ phát triển đất để có kinh phí thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi thu hồi đất theo quy hoạch (Đà Nẵng không thành lập quỹ này mà vay tiền từ Kho bạc Nhà nước của tỉnh).

Cho đến nay, có thể nói trên phạm vi cả nước, việc thực hiện cơ chế thu hồi đất theo quy hoạch để đưa đất ra đấu giá là rất khó khăn. Quỹ phát triển đất không đủ để giải quyết bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi thu hồi đất mà chưa có nhà đầu tư ứng tiền trước. Mặt khác, có thể thấy cơ chế Nhà nước thu hồi đất theo quy hoạch đòi hỏi lượng kinh phí rất lớn để thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư là điều khó thực hiện, nhất là khu vực đã thu hồi đất không được các nhà đầu tư quan tâm. Lúc đó, đất đai sẽ rơi vào tình trạng lãng phí do thu hồi rồi mà không thể đưa vào sử dụng. Tình trạng này đã xảy ra ở nhiều địa phương khi bản quy hoạch không mang lại hiệu quả trên thực tế.

Trong giai đoạn 2016 - 2020, Thủ tướng Chính phủ đương nhiệm đã có 4 lần yêu cầu sửa đổi Luật Đất đai. Lần thứ nhất là yêu cầu vào năm 2016 về sửa Luật để phát triển kinh tế nông nghiệp quy mô lớn; lần thứ hai là yêu cầu vào năm 2018 về sửa Luật để tạo khung pháp lý cho phát triển các bất động sản du lịch; lần thứ ba là yêu cầu vào năm 2020 về sửa Luật để đẩy nhanh việc phê duyệt các dự án phát triển nhà ở; lần thứ tư là yêu cầu vào năm 2020 về sửa Luật để giải quyết vấn đề nhiều nhà đầu tư nước ngoài đang có nhiều dự án đầu tư trên các khu đất nhạy cảm về an ninh quốc gia sau khi Bộ Quốc phòng báo cáo tình hình sử dụng đất tại khu vực sân bay Nước Mặn, Đà Nẵng.

Một trong những bức xúc rất lớn mà TP. Hồ Chí Minh, cũng như nhiều tỉnh, thành khác đã chỉ ra trong việc thu hồi đất để phát triển các dự án án trên khu vực có diện tích lớn. Trên một khu đất lớn, thường xuất hiện nhiều loại đất khác nhau trong những tình trạng pháp lý khác nhau. Có thể có đất nông nghiệp do người dân đang sử dụng, có thể có đất thuộc phạm vi sử dụng vào mục đích công như bờ sông, đường mòn, bãi hoang, có thể có đất do cơ quan nhà nước đang sử dụng thuộc diện sắp xếp lại, v.v. Khi đó xử lý các loại đất theo nhiều luật khác nhau sẽ gây nên chậm trễ quá lâu, không kịp thời với yêu cầu phát triển. Việc này cần coi như một trọng tâm trong Luật Đất đai sửa đổi.

**III. Những vấn đề về đổi mới hệ thống tài chính đất đai**

Một trong những điểm cần tập trung tư duy là khái niệm “giá đất thị trường”. Trong suốt 10 năm qua, Luật Đất đai 2013 không quy định về khái niệm “giá đất thị trường”.

Trên công luận, ta vẫn nói rất mạnh mẽ rằng Khung giá đất của Chính phủ và Bảng giá đất của UBND cấp tỉnh đều “thấp hơn giá đất trên thị trường rất đáng kể”. Rồi có thể lấy những ví dụ cụ thể mà ai cũng thấy đúng, nhưng chứng cứ pháp lý nào để nói là đúng thì không có. Điều này để thấy rằng cái đúng hay cái sai về giá đất thị trường cũng chỉ là “mang máng” thấy vậy mà không có căn cứ pháp lý nào minh chứng.

Vậy là, “khuyết điểm” của các cấp có thẩm quyền ban hành Khung giá đất và Bảng giá đất thấp hơn thị trường cũng chỉ là nhận xét chung chung, có vẻ có lý nhưng không chứng minh được ai “có lỗi” cả. Mọi sự đều bình yên, mặc dù nhiều ý kiến rất quyết liệt cho rằng chênh lệch giá đất giữa giá nhà nước và giá thị trường làm cho ngân sách nhà nước thiệt hại, nhiều nhà quản lý rơi vào vòng lao lý, nhiều người dân bị thu hồi đất bất bình… Nhưng tìm ra nguyên nhân nào để sửa thì lại khó vì không có khái niệm pháp luật rõ ràng về “giá đất thị trường”.

Quay trở về 20 năm trước khi Ban Chấp hành Trung ương Đảng ban hành Nghị quyết 26-NQ/TW về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật đất đai và Quốc hội thông qua Luật Đất đai 2003, lần đầu tiên pháp luật đặt ra quy định “giá đất do Nhà nước quy định phải phù hợp giá đất trên thị trường”.

Chính phủ đã ban hành Nghị định 188/2004/NĐ-CP quy định đại để rằng giá đất thực tế trên thị trường trong điều kiện bình thường là giá đất trong giao dịch thực tế mang tính phổ biến hai bên giao dịch mà không bị ảnh hưởng bởi các yếu tố ngoại cảnh hoặc trong tình trạng nội tình. Năm 2007, Nghị định 123/2007/NĐ-CP đã sửa đổi định nghĩa này để làm rõ thế nào là “thị trường trong điều kiện bình thường”.

Đến Luật Đất đai 2013, quy định nguyên tắc “giá đất do Nhà nước quy định phải phù hợp với giá đất thị trường” vẫn tiếp tục được đảm bảo (Điều 112 về nguyên tắc, phương pháp định giá đất) và bỏ qua định nghĩa khái niệm “giá đất thị trường”. Từ đấy mà gần 10 năm qua các bi kịch về giá đất sinh ra ngày một nhiều.

Nhìn ra thế giới xem các quốc gia khác họ làm thế nào để mình học được cái hay. Tất cả các nước dùng cơ chế thị trường đều có quy định giá đất của Nhà nước phải phù hợp giá trị thị trường như một lẽ đương nhiên. Thế nào là giá trị thị trường luôn được quy định trong tiêu chuẩn định giá đất quốc gia.

Trong tất cả các sách giáo khoa về định giá đất đều nói rằng “định giá là một nghiệp vụ thể hiện cả nghệ thuật (Art) và khoa học (Science), cần tới các kiến thức toán học, thống kê, tự nhiên, quy hoạch, sử dụng đất, nông nghiệp, xây dựng, ứng xử xã hội - nhân văn, lợi ích cộng đồng, thị trường. Đọc thấy nhiều đòi hỏi nhiều kiến thức quá, nhưng cũng là hoàn toàn đúng. Đấy là chưa kể tới ở Việt Nam nói riêng và Đông Á nói chung còn phải có cả kiến thức về tâm linh và phong thủy.

Cái khối lượng kiến thức nhiều như vậy tác động vào giá đất làm cho ta hình dung ra giá đất thị trường không phải là một giá trị cố định, chính xác cho một thửa đất nào đó. Tất nhiên, giá đất thị trường vẫn tồn tại, chỉ có điều nó có thể dao động trong một khoảng giá trị nào đó và trong một khoảng thời gian nào đó. Từ đó, người ta nghĩ tới giá thị trường là giá trị ước lượng có độ tin cậy đủ yên tâm dựa vào giá giao dịch cụ thể trên thị trường được coi như các số liệu thống kê.

Theo định nghĩa giá trị thị trường của Tiêu chuẩn định giá quốc tế IVS (International Valuation Standard) là “Số tiền ước lượng cho một tài sản được trao đổi vào ngày định giá giữa người muốn mua và người muốn bán trong một giao dịch đủ thời gian cần thiết sau khi đã tiếp thị thích hợp, trong đó các bên đã hành động một cách có hiểu biết, thận trọng và không ép buộc”. Ở đây cần làm rõ khái niệm định giá là “ước lượng giá trị”. Đã là ước lượng thì không thể có con số chính xác tuyệt đối mà phải là con số có độ tin cậy cao nhất từ các số liệu thống kê có được.

Theo định nghĩa định giá như trên, điều cần làm là phải thu nhận được giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất trên thị trường. Ở ta giá này không tồn tại vì Bảng giá đất thấp hơn thị trường nên hợp đồng chuyển nhượng cũng cùng nhau ghi thấp hơn thị trường nhằm “tránh thuế”. Ai cũng biết tăng Bảng giá đất lên ngang thị trường là giải pháp duy nhất.

Biết vậy nhưng không hiểu vì sao mà không làm. Nhiều người giải thích rằng sợ tăng Bảng giá đất lên làm thuế cao lên, dân không chịu nổi. Cứ cho là như vậy thì giải pháp hạ tỷ suất thuế xuống là ổn. Loanh quanh, luẩn quẩn vẫn không thoát ra được sự giăng mắc có yếu tố lợi ích tư nhiều hơn.

***Giải pháp cuối cùng cần đưa ra là: (1) đưa định nghĩa giá thị trường theo tiêu chuẩn quốc tế vào Luật Đất đai sửa đổi; (2) chú trọng vào thuế chuyển nhượng bất động sản để tính toán sao cho giảm thuế suất để giá đất thực được tự các bên ghi nhận trên hợp đồng chuyển quyền (hiện nay thuế suất là 2%, có thể rút xuống 1%, thậm chí 0,5%); (3) pháp luật về thuế thu nhập từ chuyển quyền cần quy định rõ tính thuế không căn cứ vào giá trị hợp đồng chuyển quyền, chỉ căn cứ vào giá đất do Nhà nước quy định; (4) lập cơ sở dữ liệu giá đất thị trường, trước mắt có thể sử dụng ngay mạng của Công chứng; và (5) đưa phần mềm xử lý dữ liệu để ước tính giá trị đất đai do Nhà nước quy định.***

Các giải pháp ở trên đưa ra hoàn toàn khả thi và chỉ cần thời gian ngắn khoảng 1 năm để triển khai. Theo tôi, chúng ta chỉ cần xây dựng để ban hành khung pháp luật sửa đổi, quảng bá cho người dân hiểu và làm. Giá trị đất thị trường có thể tính hàng ngày chứ không nói hàng năm. Đây là giải pháp cần làm, đó là giải pháp quan trọng nhất trong đổi mới yếu tố cơ bản nhất của tài chính đất đai.

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.

**IV. Vấn đề cải cách hệ thống thuế sử dụng đất hay thuế bất động sản hoặc tài sản**

Sự thực, Luật Đất đai chỉ có thể quy định một số nguyên tắc chính về thu thuế sử dụng đất hay thuế bất động sản hoặc tài sản, các quy định chi tiết phải đưa vào Luật thuế của sắc thuế này. Mặc dù vậy, trong báo cáo này chúng tôi cũng đưa ra những thông tin cần thiết về sắc thuế này.

Ngày 31/10/2012, Hội nghị lần thứ 6 Ban chấp hành TW Đảng khóa X1 đã ban hành Nghị quyết 19/NQ-TW về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới, tạo nền tảng để đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại. Nghị quyết này đã đưa ra chủ trương ban hành thuế BĐS với các nội dung: (1) thuế là công cụ điều tiết thị trường BĐS và là nguồn thu ngân sách ổn định; (2) sắc thuế BĐS đánh cả vào đất, nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất; (3) thu thuế lũy tiến đối với các dự án để đất hoang, không hoặc chậm đưa đất vào sử dụng; (4) người có nhiều nhà đất, bỏ hoang đất, chậm đưa đất vào sử dụng chịu mức thuế cao hơn.

Từ 2012 cho tới nay, Luật thuế sử dụng đất nông nghiệp hiện hành đã được ban hành từ 1994, nhưng gần như Quốc hội đã cho miễn hoàn toàn cho đến 2025. Luật thuế sử dụng đất phi nông nghiệp đã được ban hành từ 2010 với mức thuế rất thấp (thuế suất cơ bản là 0,03%, so với thông lệ ở các nước công nghiệp hóa là 1% - 1,5%). Việt Nam cũng chưa đánh thuế vào nhà ở và các tài sản khác gắn liền với đất.

Thuế BĐS thấp là nguyên nhân chính dẫn tới tệ nạn đầu cơ nhà đất, tích trữ tiền tiết kiệm vào nhà đất. Từ đây, các cơn sốt giá BĐS hình thành, tích tụ bong bóng, tạo giá ảo làm giá nhà đất ngày càng cao. Nhà đất tại đô thị lớn ở Việt Nam thuộc nhóm cao nhất thế giới. Có 4 hệ lụy chính sẽ xảy ra: một là giá đất cao thì giá hàng hóa sản xuất ra sẽ cao, làm giảm năng lực cạnh tranh quốc gia, không thu hút được đầu tư; hai là lạm phát cao khi giá trị ảo của BĐS tăng mạnh; ba là không thể giải quyết được nhà ở giá phù hợp cho dân; bốn là không thể tự điều chỉnh phân bổ dân cư làm cho các đô thị vượt ngưỡng hạ tầng. Nhìn vào 4 hệ lụy này, có thể thấy việc xây dựng và ban hành luật thuế BĐS phù hợp là tất yếu. Mặt khác, Việt Nam lại có đặc thù riêng là thu nhập của người lao động cũng như người dân quá thấp. Trong đồng lương anh không có phần chi phí cho chỗ ở nên cũng không thể đánh thuế cao vào người dân. Bên cạnh đó, một nhóm nhỏ đầu cơ bất động sản lại có thu nhập rất cao, nếu không đánh thuế thì tình trạng đầu cơ tiếp tục xảy ra. Lộ trình áp dụng thuế bất động sản ở Việt Nam không đơn giản, chắc là khá dài.

Nói đến sự phù hợp có nghĩa là cần nghiên cứu áp thuế thấp cho nhóm này, nhưng lại áp thuế cao cho nhóm khác. Tâm lý chung của dân hay nhà đầu tư cứ nghĩ là tăng thuế đồng loạt. Theo lẽ thường, người ta không áp thuế quá trình đầu tư mà chỉ áp thuế quá trình sử dụng đất và sở hữu tài sản, có như vậy mới khuyến khích đầu tư.

Vào 2008, Liên minh châu Âu đã giúp Việt Nam xây dựng luật thuế tài sản nhưng cũng bị để lại. Từ đó tới nay, Bộ Tài chính đã có nhiều nghiên cứu cơ sở khoa học, thông lệ quốc tế và 5 lần đề xuất các phương án về ban hành thuế tài sản, khi thì nâng tỷ suất thuế, khi thì đánh thuế cao vào người có nhiều nhà đất, khi thì đánh thuế cao từ ngôi nhà thứ 2 trở đi, v.v.

Mỗi lần kiến nghị được đưa ra lại làm công luận ồn ào, báo chí có nhiều việc, nhưng rồi lại im ắng với nhiều giải thích khác nhau. Như vậy, có thể nói yêu cầu về đổi mới thuế BĐS trong Nghị quyết 19-NQ/TW (2012) không được thực hiện, kể cả thực hiện nghiên cứu để xác định lộ trình triển khai. Câu hỏi được đặt ra là “vì sao?” và giải pháp nào để vượt khó khăn này! Trực giác có thể thấy các đại gia BĐS có nhiều nhà đất tạo được áp lực khá mạnh lên hình thành chính sách. Đấy là chưa nói đến trách nhiệm của các cơ quan nhà nước không thực hiện nghị quyết của Đảng…

Như trên đã nói, Nghị quyết 18-NQ/TW (2022) vừa ban hành cũng đã đưa ra những đổi mới về công cụ thuế BĐS với các nội dung chủ yếu bao gồm: (1) rà soát và xây dựng chính sách, pháp luật về thuế sử dụng đất theo thông lệ quốc tế, phù hợp với hoàn cảnh Việt Nam và tạo lộ trình hợp lý; (2) đánh thuế cao vào người có nhiều đất, nhiều nhà ở, đầu cơ đất, chậm đưa đất vào sử dụng, bỏ đất hoang; (3) ưu đãi thuế đối với lĩnh vực, địa bàn ưu đãi đầu tư, hộ nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số, người có công với cách mạng và người dân tại các địa phương thực hiện nhiệm vụ an ninh lương thực quốc gia, bảo vệ rừng tự nhiên.

Chính sách thuế BĐS đã rõ hơn trước đó, có thuế cao đối với những nhóm này, nhưng thuế lại thấp đối với những nhóm khác. Ban hành Luật thuế BĐS là nhiệm vụ quan trọng được đặt ra. Vấn đề còn lại là thống nhất ý chí trong bộ máy Nhà nước để thực hiện Nghị quyết này, không lặp lại tình trạng 10 năm qua “phớt lờ” chính sách thuế BĐS đã đặt ra trong Nghị quyết 19-NQ/TW (2012); và chuẩn bị hạ tầng quản lý đủ điều kiện để áp dụng được sắc thuế BĐS.

Thuế tài sản của Việt Nam chỉ chiếm 0,034% GDP, trong khi đó thuế này của Indonesia chiếm 0,42%, của Thái Lan chiếm 0,25%, của Philippines chiếm 0,84%. So với các nước thuộc Tổ chức Hợp tác kinh tế và Phát triển OECD (Organization for Economic Cooperation and Development), Thuế tài sản của nhóm các nước G7 đều đạt từ 1% tới 4% GDP, của các nhóm các nước thuộc khối xã hội chủ nghĩa cũ cũng đạt từ 0,2% tới 1%, trung bình toàn khối OECD đạt 1,856%. Như vậy, Thuế tài sản tại Việt Nam chỉ bằng khoảng 7% của nhóm các nước phát triển trung bình thuộc Hiệp hội ASEAN, chỉ bằng 1,6% mức trung bình của nhóm các nước OECD, và chỉ bằng 1% của các nước thuộc nhóm G7. Hiệu quả của một hệ thống trong đó tồn tại thuế tài sản thấp cho thấy có các hệ lụy xấu. Nhưng Việt Nam có thể nâng ngay tỷ suất thuế lên cao được hay không là một vấn đề cần cân nhắc kỹ lưỡng. Thu nhập của người dân nói chung và người lao động nói riêng ở Việt Nam quá thấp. Điều này có nghĩa là việc nâng đều tỷ suất thuế lên cao hơn là bất khả thi. Tỷ suất thuế chỉ có thể nâng cao hơn mức hiện nay một chút, trong đó có chế độ miễn giảm thuế đối với một số đối tượng và đánh thuế cao vào những đối tượng đầu cơ, trữ tiền tiết kiệm vào đất, có đất nhưng không đưa vào sử dụng,... Việc đánh thuế cao vào những đối tượng này cũng không thể thực hiện được ngay mà phải có lộ trình song hành với cải cách hệ thống quản lý.

Mặt khác cần quan tâm là khi hệ thống thuế đối với bất động sản đã ổn định thì có thể xác định lại hệ thống giao đất, cho thuê đất sao cho không có khác biệt giữa giao đất được sử dụng vô thời hạn, cho thuê đất trả tiền thuê đất một lần và cho thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm. Có thể lấy trường hợp cho thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm làm chuẩn, từ đây có thể tính được tiền thuê đất trả một lần gắn với tỷ lệ lạm phát. Từ mức tiền thuê đất trả một lần, có thể tính ra mức thuế đánh vào trường hợp được sử dụng đất vô thời hạn sao cho mức thuế thu được sau 50 năm bằng tiền thuế đất cho 50 năm tiếp theo. Theo cách thức này Nhà nước có thể hoàn toàn cho phép người sử dụng đất được lựa chọn hình thức giao đất để sử dụng lâu dài hoặc thuê đất trả tiền một lần hoặc thuê đất trả tiền hàng năm vì nghĩa vụ tài chính hoàn toàn tương đương. Đây là câu chuyện với tầm nhìn dài hạn cần hướng tới, chưa cần quan tâm trong sửa đổi Luật Đất đai lần này.

Cuối cùng, xây dựng sắc thuế sử dụng đất dựa trên Luật thuế sử dụng đất nông nghiệp và Luật thuế sử dụng đất phi nông nghiệp hiện hành, hoặc sắc thuế tài sản hoặc bất động sản là phạm vi riêng, không đề xuất các khuyến nghị cụ thể trong bài viết này. Mặt khác, các luật thuế có liên quan đến đất đai phải ban hành đồng thời với Luật Đất đai sửa đổi.

**V. Mở rộng cơ chế thế chấp của các dự án đầu tư, cho phép thế chấp có kiểm soát tại các tổ chức tài chính nước ngoài**

Pháp luật đất đai hiện hành đối với thế chấp quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền trên đất để huy động vốn của doanh nghiệp trong nước có ảnh hưởng rất lớn đến các dự án phát triển cơ sở hạ tầng lớn, phải huy động vốn cả trong nước lẫn nước ngoài. Ngoài ra, hiện nay việc đầu tư phát triển luôn gắn với các yêu cầu xanh hóa nền kinh tế Việt Nam để đạt được mục tiêu trở thành nước có thu nhập cao vào năm 2045 và thực hiện cam kết của Chính phủ Việt Nam về chống biến đổi khí hậu tại COP 26 về việc đạt mức trung hòa carbon vào năm 2050. Với những yêu cầu cao cho phát triển trong giai đoạn mới, việc đòi hỏi một lượng vốn khổng lồ khó có thể đáp ứng nổi nếu chỉ dựa vào nguồn lực trong nước. Chỉ riêng về chống biến đổi khí hậu, Báo cáo Quốc gia về Khí hậu và Phát triển cho Việt Nam mới ban hành tháng 7/2022, Nhóm Ngân hàng Thế giới đã ước tính tổng nhu cầu tài chính tăng thêm của Việt Nam để xây dựng khả năng chống chịu và khử carbon có thể lên tới 368 tỷ USD trong giai đoạn 2022 - 2040, xấp xỉ 6,8% GDP mỗi năm.

Việc sử dụng bất động sản ở Việt Nam làm tài sản thế chấp để huy động vốn từ các tổ chức tài chính quốc tế là một giải pháp vốn hoá đất đai quan trọng, đã được áp dụng ở nhiều nước trên thế giới mà Việt Nam có thể cân nhắc áp dụng. Cơ chế thế chấp này cũng đã được Tổ chức Quốc tế IFC nghiên cứu so sánh tại 8 quốc gia ở châu Á bao gồm 6 nước ASEAN (Thái Lan, Malaysia, Indonesia, Singapore, Myanmar, Campuchia), Trung Quốc và Hàn Quốc. Các nước này cũng đã cho phép thế chấp bất động sản tại các tổ chức tài chính quốc tế với nhiều cơ chế kiểm soát khác nhau để đảm bảo an toàn về bảo vệ đất đai quốc gia.

Điều quan trọng nhất là việc thực hiện thế chấp phải đảm bảo tuân thủ các nguyên tắc của pháp luật Việt Nam, không gây xáo trộn trong hệ thống pháp luật hiện hành. Cơ chế đại lý nhận tài sản bảo đảm hoàn toàn đảm bảo nguyên tắc đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý, thực thể nước ngoài không được phép sở hữu đất đai và tài sản gắn liền với đất ở Việt Nam. Việc quản lý, xử lý tài sản bảo đảm là quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất do các tổ chức tín dụng trong nước thực hiện vẫn phải tuân thủ theo Luật các tổ chức tín dụng, và các quy định của pháp luật Việt Nam về đất đai và xử lý tài sản thế chấp, tương tự như các khoản vay trong nước.

Ở Việt Nam, đã có tiền lệ là Thủ tướng đã cho phép các bên cho vay quốc tế nhận bảo đảm bằng bất động sản đối với các dự án nhiệt điện BOT tại Việt Nam từ năm 2011 mà không gặp vướng mắc gì. Cụ thể, Thủ Tướng Chính Phủ từng ban hành Công văn số 1604/TTg-KTN ngày 12/9/2011, cho phép việc áp dụng cơ chế đại lý bảo đảm cho các dự án BOT điện, theo đó “Nhà đầu tư được hưởng ưu đãi miễn tiền thuê đất và có quyền thế chấp các tài sản gắn liền với đất tại các tổ chức tín dụng hoặc đại lý tín dụng được ủy quyền được phép hoạt động tại Việt Nam”.

Vấn đề rủi ro của cơ chế này cần được xem xét cụ thể. Rủi ro lớn nhất bên cho vay nước ngoài sẽ mua lại hoặc chiếm hữu tài sản bảo đảm là bất động sản khi con nợ không thể trả nợ và tài sản bảo đảm bị xử lý thuộc quyền quyết định của bên cho vay. Rủi ro này hoàn toàn có thể loại bỏ khi tổ chức cho vay nước ngoài phải có tổ chức tín dụng trong nước làm đại lý để nhận, quản lý và xử lý tài sản bảo đảm khi không trả được nợ như đối với trường hợp thế chấp cho các khoản vay trong nước.

Các rủi ro khác như bất động sản thế chấp nằm trong các khu vực nhạy cảm, hay vay nợ vượt mức, hoặc khiến thị trường ngoại hối khó quản lý hơn đều có thể được kiểm soát hiệu quả thông qua các công cụ quản trị rủi ro đã có sẵn và đang được các cơ quan nhà nước sử dụng. Ví dụ Việt Nam đã có các quy định về kiểm soát vay nợ nước ngoài đối với khối doanh nghiệp và tổ chức tín dụng rất chặt chẽ, theo đó định kỳ Chính phủ ra quy định hạn mức vay thương mại nước ngoài của các doanh nghiệp, tổ chức tín dụng theo phương thức tự vay, tự trả, không được Chính phủ bảo lãnh, trong một khoảng thời gian nhất định. Ví dụ trong giai đoạn 2022 - 2024, theo quy định trong Quyết định 448/QĐ-TTg ngày 12/4/2022, hạn mức vay thương mại nước ngoài trung, dài hạn của các doanh nghiệp, tổ chức tín dụng theo phương thức tự vay, tự trả tối đa 7.300 triệu USD và tốc độ tăng dư nợ nước ngoài ngắn hạn khoảng 25% so với dư nợ tại thời điểm 31/12/2021. Hơn nữa, khi vay vốn nước ngoài phải có chấp thuận của Ngân hàng Nhà nước và khi chuyển tiền trả nợ cũng phải tuân thủ các quy định quản lý ngoại hối của Việt Nam.

Về nội dung này***, đề nghị Luật Đất đai sửa đổi quy định cho phép các nhà đầu tư dự án được thế chấp bằng bất động sản trong nước thông qua các tổ chức tín dụng trong nước để vay vốn các tổ chức tài chính nước ngoài. Việc nhận, quản lý và xử lý các tài sản bảo đảm được thực hiện theo pháp luật Việt Nam do tổ chức tín dụng trong nước làm đại lý nhận bảo đảm cho bên cho vay nước ngoài thực hiện. Việc thế chấp bằng bất động sản để vay vốn các tổ chức tài chính nước ngoài phải tuân thủ các quy định về đăng ký tài sản bảo đảm và quản lý ngoại hối của Nhà nước Việt Nam.***

**VI. Nội hàm của dự án phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng**

Hiến pháp 2013 đã quy định: Nhà nước thu hồi đất trong trường hợp thật cần thiết để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia công cộng. Luật Đất đai 2013 đã đưa nguyên quy định của Hiến pháp vào luật, sau đó quy định các các trường hợp thu hồi đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh tại Điều 61; và các loại dự án được thu hồi đất để phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng tại Điều 62. Cách quy định như vậy không làm rõ được nội hàm của các dự án phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Sự thực, lợi ích quốc gia, công cộng sẽ thay đổi trong từng giai đoạn phát triển của nền kinh tế. Ví dụ như Nhà nước Việt Nam đã đặt mục tiêu đưa kinh tế du lịch lên trở thành ngành kinh tế mũi nhọn, nhưng việc phát triển các bất động sản du lịch lại không thuộc diện được Nhà nước thu hồi đất.

Vì vậy, Luật Đất đai sửa đổi chỉ nên quy định nội hàm của các dự án phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng và giao cho Chính phủ quy định các loại dự án cụ thể sao cho phù hợp với trọng tâm của từng giai đoạn phát triển. Đề nghị đưa vào Luật Đất đai quy định ***Dự án phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng là các dự án đầu tư phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích phát triển hạ tầng phục vụ công cộng và vì lợi ích phát triển quốc gia dựa vào vốn đầu tư công, vốn đầu tư tư nhân hoặc vốn đầu tư đối tác công - tư. Giao cho Chính phủ quy định các loại dự án cụ thể sao cho phù hợp với trọng tâm của từng giai đoạn phát triển đất nước.***

Trên thực tế, khiếu kiện của người bị thu hồi đất cũng chỉ xảy ra đối với các dự án vì mục tiêu lợi nhuận tư của chủ đầu tư. Tất cả các dự án chỉ vì lợi ích quốc gia, công cộng mà không có lợi ích riêng của chủ đầu tư thì chuyện khiếu nại chỉ chút ít xoay quanh mức bồi thường, không gay gắt lắm. Vì vậy, các dự án này cần phân định gồm 2 nhóm: một là các dự án không có lợi ích riêng của chủ dự án (như xây dựng trụ sở cơ quan, đơn vị sự nghiệp công, xây dựng hạ tầng không gắn với kinh doanh, …) và hai là các dự án mà lợi ích của chủ đầu tư gắn với lợi ích quốc gia, công cộng.

Các dự án chỉ vì lợi ích quốc gia, công cộng mà không có lợi ích riêng của chủ đầu tư thì áp dụng cơ chế Nhà nước thu hồi đất như hiện hành, trong đó có yêu cầu nhất định đối với cơ chế bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Đối với các dự án mà lợi ích riêng của chủ đầu tư gắn với lợi ích quốc gia, công cộng thì áp dụng cơ chế có chia sẻ lợi ích ở dạng này hay dạng khác, đều phải đạt được sự đồng thuận của đại đa số cộng đồng đối với phương án chuyển dịch đất đai. Tùy theo từng loại dự án mà Luật giao cho Chính phủ quy định tỷ lệ đồng thuận tối thiểu, có thể 2/3, 70%, 80% hay cao hơn.. Đối với các dự án chỉ vì lợi ích của chủ đầu tư dự án, không gắn với lợi ích quốc gia, công cộng thì nhà đầu tư phải tự giải quyết việc tiếp cận đất đai theo nguyên tắc thị trường, có thể tham gia đấu giá khi Nhà nước mở các phiên đấu giá đất.

Đây là những dự án mà theo pháp luật hiện hành, Nhà nước phải thu hồi đất của 100% số lượng người đang sử dụng đất. Nếu áp dụng các cơ chế đồng thuận theo đa số cộng đồng thì số lượng người đang sử dụng đất bị thu hồi đất chỉ lớn nhất là khoảng 20-30%. Con số này cũng cho chúng ta thấy cơ chế đồng thuận theo đa số cộng đồng có hiệu quả thực sự về bền vững xã hội. Cơ chế đồng thuận theo đa số cộng đồng có thể ghép vào nội dung của các dự án tiếp cận đất đai theo cơ chế đấu thầu dự án có sử dụng đất. Các nước đang công nghiệp hóa, công nghiệp mới và công nghiệp phát triển đều sử dụng chủ yếu cơ chế đồng thuận theo đa số cộng đồng trong chuyển dịch đất đai mà không sử dụng cơ chế Nhà nước thu hồi đất (chuyển dịch đất đai bắt buộc).

Một vấn đề cần nói tới ở đây là cơ chế “đồng thuận theo đa số cộng đồng” có tên là “góp đất, điều chỉnh lại đất đai” (land pooling/readjustment) đã được Nghị quyết 18-NQ/TW yêu cầu áp dụng cho các dự án phát triển, chỉnh trang khu đô thị, khu dân cư nông thôn. Đây là cơ chế được sử dụng ở khá nhiều nước, trong đó phổ biến ở Hàn Quốc, Nhật Bản khi thực hiện công nghiệp hóa, đô thị hóa. Cơ chế này có ưu việt là thu được giá trị đất đai tăng thêm ngay trong quá trình đầu tư và không cần sử dụng vốn ngân sách nhà nước để đầu tư phát triển. Ai cũng biết rằng đầu tư phát triển làm giá trị đất đai tăng lên, mọi người đang sử dụng đất có thể góp một phần đất để phần còn lại có giá trị ngang với giá trị toàn bộ thửa đất cũ. Phần đất góp vào có thể sử dụng để xây dựng hạ tầng hay bán đấu giá cho những người quan tâm lấy tiền thực hiện dự án. Ngân hàng thế giới đã cho thử nghiệm áp dụng cơ chế này tại thành phố Trà Vinh, tỉnh Trà Vinh. Kết quả quả của dự án thử nghiệm này là chuẩn bị được đầy đủ khung pháp luật, phương án điều chỉnh lại đất đai đã được đồng thuận tới mức 97% các hộ cư dân.

**VII. Đấu giá đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất và giao, cho thuê theo chỉ định**

Trước hết chúng ta cần thảo luận về bản chất của phương thức đấu thầu dự án có sử dụng đất. Nhiều người cho rằng việc giao đất, cho thuê đất là Nhà nước bán hoặc cho thuê đất đối với các chủ dự án đầu tư, vậy nên chỉ có thể là đấu giá đất. Từ một góc độ khác, có thể thấy dự án đầu tư trên đất không phải chỉ là bán hoặc cho thuê đất mà là Nhà nước phải quản lý tính hiệu quả của việc sử dụng đất. Ở đây là bài toán đấu thầu việc sử dụng đất sao cho có hiệu quả nhất, tiết kiệm nhất, hay nói cách khác là việc đầu tư trên đất đạt hiệu quả cao nhất, sử dụng ít đất nhất. Điều này chúng ta cũng thường thấy UBND cấp tỉnh hay đưa ra danh sách các dự án ưu tiên kêu gọi đầu tư sau khi quy hoạch được duyệt nhằm lựa chọn nhà đầu tư có năng lực, có kinh nghiệm. Bài toán đấu thầu việc sử dụng đất có ý nghĩa hơn bài toán đấu giá chỉ thuần túy mang nội dung thu lợi ích kinh tế từ đất.

Cũng có người đặt ra câu hỏi đấu thầu dự án có sử dụng đất không đạt hiệu quả cao cho thu từ đất. Ở các nước công nghiệp, người ta không quan tâm mấy khi tới việc thu giá trị đất đai khi tiếp cận đất đai, miễn là bằng giá trị thị trường, điều quan trọng là dự án phải tạo được giá trị gia tăng cao về đất và Nhà nước thu được giá trị gia tăng này. Người ta tìm cách thu giá trị gia tăng của đất ngay trong quá trình đầu tư phát triển hoặc thông qua công cụ thuế. Nói chung, sử dụng công cụ tài chính trong cơ chế thị trường hiệu quả hơn công cụ hành chính.

Phương thức giao, cho thuê đất theo chỉ định không gắn với cơ chế thị trường mà là một quyết định hành chính. Vì vậy, chỉ nên áp dụng phương thức này đối với trường hợp các dự án vì lợi ích quốc gia, công cộng mà không có bất kỳ hình thức kinh doanh nào. Các cơ quan, đơn vị, tổ chức thuộc khu vực nhà nước được giao đất, thuê đất tiến hành đầu tư trên đất theo quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản công.

Từ những phân tích ở trên, chúng ta có thể bàn về ranh giới giữa đấu giá, đấu thầu dự án có sử dụng đất và các trường hợp giao, cho thuê đất theo chỉ định. Dù dùng phương thức tài chính nào thì việc quan trọng nhất là phải định giá được đất đai phù hợp với giá trị thị trường.

Theo phân tích như trên, có thể thấy phương thức đấu thầu dự án có sử dụng đất cần được áp dụng đối với tất cả các dự án đầu tư vì mục tiêu lợi nhuận mà nhà nước thu hồi đất, trong đó lợi nhuận của nhà đầu tư gắn với lợi ích quốc gia, công cộng, kể cả trường hợp đã giải phóng mặt bằng hoặc chưa giải phóng mặt bằng. Trong trường hợp này, dự án được xem xét toàn diện về phân tích chi phí - lợi ích đối với cả kinh tế, xã hội và môi trường. Đây chính để yếu tố Nhà nước phải quan tâm, có quan tâm mới cho phép áp dụng cơ chế Nhà nước thu hồi đất. Giá đất trong các trường hợp này được định giá sao cho phù hợp với giá trị thị trường, đồng thời cũng là tham số của bài toán đấu thầu.

Theo kinh nghiệm quốc tế, người ta cho rằng một dự án đầu tư trên đất cần phân tích thấu đáo chi phí - lợi ích về cả 3 mặt kinh tế, xã hội, môi trường với những tiêu chí cụ thể. Từ đó, tổng hợp các tiêu chí cần đạt để quyết định lựa chọn dự án nào. Như vậy, khung pháp luật về đấu thầu dự án cần được xây dựng theo nguyên tắc này và giao cho Chính phủ quy định chi tiết về các tiêu chí gắn với phân tích chi phí - lợi ích về kinh tế, xã hội và môi trường để lựa chọn chủ đầu tư dự án.

Về kinh tế, có thể lựa chọn theo các nội dung hiện hành vẫn được quan tâm như dự báo lợi nhuận của dự án, đóng góp thuế, cho Nhà nước, khả năng tạo giá trị đất đai tăng thêm. Thêm vào đó, cần quy định thêm các tiêu chí về xã hội và môi trường liên quan đến dự án đầu tư đang xem xét. Phân tích xã hội có thể đưa ra một số tiêu chí như số việc làm tăng thêm của dự án, tác động xóa đói - giảm nghèo, v.v. Các tiêu chí về môi trường có thể xác định dựa trên Báo cáo đánh giá tác động môi trường.

Đấu giá đất áp dụng cho mọi trường hợp dự án đầu tư mà nhà đầu tư chủ động tìm kiếm quỹ đất trên thị trường để thực hiện các dự án chỉ vì lợi nhuận của riêng mình, không gắn với lợi ích quốc gia, công cộng. Lúc này chỉ cần Nhà nước công khai việc đấu giá và mọi người có tiền đều có thể tham gia, ai trả giá cao nhất thì thắng, chỉ cần sử dụng đất theo đúng mục đích đã xác định.

Các dự án được giao, cho thuê đất theo chỉ định bao gồm các dự án không vì mục tiêu lợi nhuận.

Từ những phân tích ở trên, Luật Đất đai sửa đổi cần đưa vào các nội dung đổi mới của quá trình chuyển dịch đất đai, cần giảm đi các trường hợp Nhà nước thu hồi đất, các dự án đầu tư đều sử dụng cơ chế đồng thuận xã hội, cụ thể như sau:

***1. Các dự án đầu tư phát triển được chia thành 3 nhóm: nhóm 1 bao gồm các dự án phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng mà không vì mục tiêu lợi nhuận; nhóm 2 bao gồm các dự án phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng vì mục tiêu lợi nhuận, trong đó lợi nhuận của nhà đầu tư dự án gắn với lợi nhuận của quốc gia, công cộng; và nhóm 3 bao gồm các dự án chỉ vì lợi nhuận của nhà đầu tư dự án (không gắn với lợi ích quốc gia, công cộng).***

***2. Các dự án đầu tư nhóm 1 áp dụng cơ chế Nhà nước thu hồi đất và thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.***

***3. Các dự án nhóm 2 thực hiện cơ chế đồng thuận theo đa số cộng đồng gắn với phương thức đấu thầu dự án có sử dụng đất; có quy định khung về cơ chế góp quyền sử dụng đất, điều chỉnh lại đất đai và một số cơ chế khác dựa trên đồng thuận theo đa số cộng đồng và giao cho Chính phủ quy định chi tiết.***

***4. Các dự án nhóm 3 thực hiện chuyển dịch đất đai tự nguyện dựa trên thương thảo trên thị trường, trong đó có việc tham gia đấu giá đất.***

**VIII. Một vài kết luận**

Việc sửa đổi Luật Đất đai phải được coi như một yếu tố quan trọng, có tác động lớn đến việc đưa Việt Nam từ nước có thu nhập trung bình thấp hiện nay thành nước có thu nhập cao vào năm 2045. Bài viết này chỉ tập trung vào góp ý cho chuỗi vấn đề gắn với chuyển dịch đất đai để đầu tư phát triển và hệ thống tài chính đất đai tương thích. Như Nghị quyết 18-NQ/TW đã đặt ra, cần phải tăng cường việc đưa quyền sử dụng đất vào cơ chế thị trường. Tính thị trường phải chi phối toàn bộ quá trình chuyển dịch đất đai.

Đến mức phát triển nhất định, cơ chế Nhà nước thu hồi đất có thể không mang lại hiệu quả cho quá trình chuyển dịch đất đai, nhất là không bảo đảm tính bền vững về xã hội.

Trong Luật Đất đai sửa đổi, cũng còn một số vấn đề khác nữa cần phải thảo luận thêm như quản lý sử dụng đất đa mục đích; hiện đại hóa hệ thống quản lý đất đai dạng địa chính 3D, 4D; chuyển đổi số trong quản lý đất đai; hoàn thiện cơ chế bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, v.v.../.