

# HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VỀ QUY TRÌNH XÁC ĐỊNH GIÁ ĐẤT CỤ THỂ

Châu Hoàng Thân\*

\* ThS. Giảng viên, Khoa Luật, Trường Đại học Cần Thơ.

## Thông tin bài viết:

*Từ khóa:* Giá đất, quy trình xác định giá đất cụ thể, Luật Đất đai.

## Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 16/3/2020  
Biên tập : 26/3/2020  
Duyệt bài : 05/4/2020

## Article Information:

*Keywords:* Land prices, procedure for pricing of particular land; Law on land.

## Article History:

Received : 16 Mar. 2020  
Edited : 26 Mar. 2020  
Approved : 05 Apr. 2020

## 1. Khái quát về giá đất trong pháp luật đất đai

Khoản 19, 20 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013 quy định: "Giá đất là giá trị của quyền sử dụng đất tính trên một đơn vị diện tích đất. 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". Về phương diện hành chính, giá đất do Nhà nước xác định (giá nhà nước) qua các cấp độ: khung giá đất (do Chính phủ ban hành định kỳ 05 năm), bảng giá đất (do Ủy ban nhân dân của 63 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương ban hành định kỳ 05 năm dựa trên khung giá do Chính phủ ban hành và thông tin giá đất thị trường, các yếu tố tự

## Tóm tắt:

Bài viết này phân tích những bất cập, hạn chế trong quy định hiện hành về quy trình xác định giá đất cụ thể và đề xuất giải pháp nhằm bảo đảm giá đất cụ thể phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường, cân bằng lợi ích các bên và phát huy hiệu quả trong quản lý, sử dụng đất đai ở Việt Nam.

## Abstract:

This article provides an analysis of the shortcomings in applicable legal regulations in details on particular land pricing and also proposed measures so that the particular land prices are made compatible with the market ones, to equilibrate the interests of involved parties and to enhance the efficiency in land administration and land use in Vietnam

nhiên, kinh tế, xã hội của địa phương) và giá đất cụ thể (quyết định trong từng trường hợp, mang tính cá biệt). Bên cạnh đó, sự tồn tại của giá đất thị trường được hình thành từ các giao dịch của người sử dụng đất trên nguyên tắc tự do, bình đẳng, thỏa thuận. Do đất đai mang tính cụ thể cao nên giá giao dịch trên thị trường của mỗi thửa đất có sự khác biệt nhất định. Vậy, câu hỏi được đặt ra ở đây là giá đất nào sẽ là giá thị trường? Theo quy định của Điều 112 Luật Đất đai năm 2013, giá thị trường chính là giá đất phổ biến trên thị trường. Quy định này được cụ thể hóa trong Nghị định số 44/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày

6/1/2017 (Nghị định số 44). Theo quy định của khoản 3 Điều 3 Nghị định số 44, “*giá đất phổ biến trên thị trường là mức giá xuất hiện với tần suất nhiều nhất trong các giao dịch đã chuyển nhượng trên thị trường, trúng đấu giá quyền sử dụng đất, giá đất xác định từ chi phí, thu nhập của các thửa đất có cùng mục đích sử dụng tại một khu vực và trong một khoảng thời gian nhất định*”.

Như vậy, ở nước ta hiện nay tồn tại hai giá đất: giá nhà nước và giá thị trường. Việc tồn tại hai giá đất là một tất yếu khách quan và Nhà nước sẽ định hướng giá đất theo một trong các cơ chế sau: (i) bám sát giá đất thị trường theo hướng “nước nổi, bèo nổi”; (ii) bám sát giá đất thị trường nhưng giá đất nhà nước quy định luôn giữ một khoảng cách nhất định với giá thị trường (cơ chế thị trường có định hướng của Nhà nước); (iii) phục vụ chính sách quản lý của Nhà nước và thoát ly giá đất thị trường<sup>1</sup>. Có thể nhận thấy rằng, ngay từ khi bắt đầu quy định về giá đất đến nay, pháp luật đất đai luôn xác định quản lý theo cơ chế thị trường có định hướng của Nhà nước với nguyên tắc xuyên suốt trong định giá đất là giá đất phải sát/ phù hợp với giá đất thị trường. Nhưng thực tiễn vẫn tồn tại sự chênh lệch lớn giữa giá đất nhà nước so với giá đất thị trường<sup>2</sup>.

Bên cạnh đó, để khắc phục sự bất cập giữa hai loại giá đất nêu trên, pháp luật về đất đai cũng đưa ra giải pháp xác định “*giá đất cụ thể*”. Theo quy định của Điều 18 Nghị định số 44, giá đất cụ thể được xác định như sau:

*Thứ nhất, giá đất cụ thể được xác định theo phương pháp hệ số điều chỉnh giá* (Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định một hệ số

nhân với giá đất trong bảng giá đất) đối với các trường hợp tại khoản 2 Điều 18 Nghị định số 44: (i) các trường hợp quy định tại các điểm a, b, c và d khoản 4 Điều 114, khoản 2 Điều 172 và khoản 3 Điều 189 của Luật Đất đai, xác định giá đất để làm giá khởi điểm đấu giá quyền sử dụng đất khi Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê mà thửa đất hoặc khu đất của dự án có giá trị (tính theo giá đất trong bảng giá đất) dưới 30 tỷ đồng đối với các thành phố trực thuộc trung ương; dưới 10 tỷ đồng đối với các tỉnh miền núi, vùng cao; dưới 20 tỷ đồng đối với các tỉnh còn lại; xác định giá đất để làm căn cứ tính tiền thuê đất khi Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm mà phải xác định lại đơn giá thuê đất để điều chỉnh cho chu kỳ tiếp theo; xác định giá đất để làm cơ sở xác định giá khởi điểm đấu giá quyền sử dụng đất khi Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm; (ii) trường hợp quy định tại điểm đ khoản 4 Điều 114 của Luật Đất đai đối với dự án có các thửa đất liền kề nhau, có cùng mục đích sử dụng, khả năng sinh lợi và thu nhập từ việc sử dụng đất tương tự nhau hoặc trường hợp tại khu vực thu hồi đất không bảo đảm yêu cầu về thông tin để áp dụng các phương pháp định giá đất quy định tại các khoản 1, 2, 3 và 4 Điều 4 của Nghị định này để xác định giá đất cụ thể của từng thửa đất.

*Thứ hai, giá đất cụ thể được xác định dựa vào thông tin thu thập trên thị trường thông tin thửa đất để áp dụng các phương pháp định giá đất tại khoản 1, 2, 3, 4 Điều 4 Nghị định số 44* (đó là các phương pháp định

1 Nguyễn Thế Chinh, “Báo cáo tổng hợp kết quả khoa học công nghệ đề tài: nghiên cứu ảnh hưởng của cơ chế hai giá đất đối với việc giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất và đề xuất giải pháp để giá đất do Nhà nước quy định phù hợp với giá thị trường”, Viện Chiến lược, chính sách tài nguyên và môi trường - Bộ Tài nguyên và Môi trường, Hà Nội, năm 2014, tr.109, 121.

2 Phạm Văn Võ, Chế độ pháp lý về sở hữu và quyền tài sản đối với đất đai, Nxb. Lao động, Tp. Hồ Chí Minh, năm 2012, tr.150.

giá đất: so sánh trực tiếp, chiết trừ, thu nhập và thặng dư, việc áp dụng các phương pháp này hoàn toàn độc lập với bảng giá đất). Phương thức này được áp dụng đối với việc xác định giá đất cụ thể không thuộc các trường hợp tại khoản 2 Điều 18 Nghị định số 44.

Chúng tôi cho rằng, trong bối cảnh hiện nay, giá đất cụ thể được xem là một giải pháp hữu hiệu để dung hòa quyền quyết định giá đất của Nhà nước và quy luật thị trường trong xác định giá đất. Việc quy định áp dụng rộng rãi giá đất cụ thể trong tài chính đất đai và tính tiền bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất sẽ góp phần tích cực khắc phục những bất cập của cơ chế hai giá đất ở nước ta.

## 2. Quy trình xác định giá đất cụ thể trong pháp luật đất đai

Căn cứ quy định của Nghị định số 44 và Thông tư số 36/2014/TT-BTNMT của Bộ Tài nguyên và Môi trường (Thông tư số 36), quy trình xác định giá đất cụ thể gồm những bước cụ thể sau:

*Bước 1. Xây dựng kế hoạch và chuẩn bị định giá đất cụ thể*

Căn cứ dự thảo kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện và kế hoạch cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước, Sở Tài nguyên và Môi trường lập kế hoạch định giá đất cụ thể gồm những nội dung sau: dự kiến các trường hợp cần định giá đất cụ thể, dự kiến các trường hợp phải thuê tổ chức có chức năng tư vấn xác định giá đất và số lượng tổ chức có chức năng tư vấn xác định giá đất; dự kiến thời gian và kinh phí thực hiện định giá đất<sup>3</sup>. Kế hoạch này phải được trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đồng thời với kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện. Việc lựa chọn tổ chức có chức năng tư vấn xác định giá đất được thực hiện theo pháp luật

đầu thầu và hoàn tất trước ngày 31 tháng 3 hàng năm. Căn cứ vào khoản 3 Điều 114 Luật Đất đai, Sở Tài nguyên và Môi trường “*được thuê*” tổ chức tư vấn xác định giá đất cụ thể. Theo quy định này, việc có thuê tổ chức tư vấn trong các trường hợp xác định giá đất cụ thể hay không là do Sở Tài nguyên và Môi trường quyết định đề xuất. Tuy nhiên, theo quy định của Nghị định số 44, trường hợp xác định giá đất cụ thể theo phương pháp hệ số điều chỉnh giá tại khoản 2 Điều 18 Nghị định số 44, *Sở Tài chính* chủ trì thực hiện việc xác định hệ số được công bố hàng năm trong xác định giá đất cụ thể để tính nghĩa vụ tài chính trong giao đất, cho thuê đất. *Sở Tài nguyên và Môi trường* chủ trì xây dựng hệ số để trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định đối với từng loại đất theo dự án hoặc theo khu vực để tính tiền bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất. Như vậy, trong trường hợp này, việc xây dựng phương án hệ số điều chỉnh giá đất do cơ quan nhà nước tiến hành mà không được thuê tổ chức tư vấn.

*Bước 2. Điều tra, tổng hợp, phân tích dữ liệu, áp dụng phương pháp định giá đất để xây dựng phương án giá đất cụ thể*

Chủ thể được giao nhiệm vụ xây dựng dự thảo phương án giá đất/phương án hệ số điều chỉnh giá đất sẽ tiến hành điều tra, thu thập và tổng hợp thông tin giá đất trên thị trường thông qua khảo sát bằng các phiếu thu thập thông tin theo từng loại đất tại phụ lục 05 ban hành kèm theo Thông tư số 36. Trên cơ sở kết quả thông tin thu thập được sẽ xử lý theo hai trường hợp: *một là*, nếu việc xác định giá đất cụ thể để áp dụng cho các trường hợp tại khoản 2 Điều 18 Nghị định số 44 thì căn cứ thông tin, áp dụng phương pháp hệ số điều chỉnh giá để xây dựng phương án hệ số điều chỉnh giá, kèm

3 Khoản 2 Điều 28 Thông tư số 36/2014/TT-BTNMT.

theo thuyết minh<sup>4</sup>; *hai là*, xác định giá đất cụ thể áp dụng cho các trường hợp quy định tại khoản 4 Điều 114 Luật Đất đai nhưng không thuộc trường hợp tại khoản 2 Điều 18 Nghị định số 44 thì căn cứ các thông tin thu thập áp dụng các phương pháp định giá đất tại khoản 1, 2, 3, 4 Nghị định số 44 để xây dựng phương án giá đất cụ thể. Quá trình thực hiện việc điều tra, tổng hợp giá đất trên thị trường được xem là khó khăn nhất và ảnh hưởng rất lớn đến kết quả định giá đất. Bởi giá giao dịch thật chỉ có người mua và người bán biết chính xác, vì giao dịch bất động sản không bắt buộc phải qua sàn và việc thanh toán cũng không nhất thiết qua ngân hàng<sup>5</sup>.

Sau khi hoàn tất dự thảo phương án giá đất/phương án hệ số điều chỉnh giá đất, Sở Tài nguyên và Môi trường kiểm tra, đánh giá, xây dựng Tờ trình về việc quyết định giá đất<sup>6</sup>.

### *Bước 3. Thẩm định và hoàn chỉnh dự thảo phương án giá đất cụ thể*

Sau khi kiểm tra, đánh giá kết quả, Sở Tài nguyên và Môi trường trình phương án giá đất/ phương án hệ số điều chỉnh giá đất để thẩm định bởi Hội đồng thẩm định giá đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thành lập với thành phần quy định tại khoản 3 Điều 16 Nghị định số 44. Theo quy định của

Thông tư liên tịch số 87/2016/TTLT-BTC-BTNMT ngày 22/6/2016 (Thông tư số 87) về hướng dẫn thẩm định dự thảo bảng giá đất, thẩm định phương án giá đất của Hội đồng thẩm định giá đất, Sở Tài chính chịu trách nhiệm giúp việc cho hoạt động thẩm định của Hội đồng<sup>7</sup>. Nội dung thẩm định phương án giá đất gồm 03 vấn đề: việc áp dụng các nguyên tắc định giá đất, việc áp dụng các phương pháp định giá đất; sự phù hợp của các thông tin thu thập được so với giá đất trên thị trường và thông tin về giá đất trong cơ sở dữ liệu đất đai. Trong bối cảnh dữ liệu giá đất thị trường không hoàn chỉnh như hiện nay thì việc thẩm định mức độ phù hợp của thông tin, phương án giá đất so với thông tin giá đất trên thị trường là rất chủ quan và cảm tính.

### *Bước 4. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định phê duyệt giá đất cụ thể*

Khoản 2 Điều 32 Thông tư số 36 quy định trong thời hạn không quá 05 ngày làm việc kể từ ngày nhận được văn bản đề xuất của Sở Tài nguyên và Môi trường, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm quyết định giá đất. Như vậy, quyền quyết định giá đất cụ thể thuộc về tập thể Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Tuy nhiên, trên thực tế người quyết định cuối cùng là Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh<sup>8</sup>.

- 4 Theo khoản 3 Điều 33 Thông tư số 36/2014/TT-BTNMT thì thuyết minh gồm những nội dung sau: mục đích định giá đất và các thông tin về thửa đất cần định giá; đánh giá tình hình và kết quả điều tra, tổng hợp thông tin về giá đất thị trường; điều kiện kinh tế - xã hội ảnh hưởng đến giá đất ở địa phương; việc áp dụng phương pháp hệ số điều chỉnh giá đất; kết quả xây dựng hệ số điều chỉnh giá đất và đề xuất các phương án hệ số điều chỉnh giá đất; đánh giá tác động về kinh tế - xã hội của các phương án hệ số điều chỉnh giá đất.
- 5 Minh Trung (2019), "Trao quyền quyết định giá đất cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh: những vấn đề phát sinh từ thực tế cần nghiên cứu lại"; <http://phaply.net.vn/gop-y-hoan-thien-chinh-sach-phap-luat-ve-tai-nguyen-moi-truong-ky-8-bai-13-trao-quyen-quet-dinh-gia-dat-cho-ubnd-cap-tinh-nhung-van-de-phat-sinh-tu-thuc-te-can-nghien-cuu-lai/>, truy cập ngày 01/12/2019.
- 6 Khoản 4 Điều 30 và khoản 4 Điều 33 Thông tư số 36/2014/TT-BTNMT.
- 7 Quyết định số 89/QĐ-UBND ngày 13/01/2015 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh về ủy quyền Chủ tịch hội đồng thẩm định giá đất thành phố.
- 8 Lưu Quốc Thái, Những vấn đề pháp lý về thị trường quyền sử dụng đất Việt Nam, Nxb. Hồng Đức, Tp. Hồ Chí Minh, năm 2016, tr.136.

**3. Thực trạng và giải pháp hoàn thiện quy định về xác định giá đất cụ thể**

Thực tiễn thực hiện quy định của pháp luật về xác định giá đất cho thấy việc xác định giá đất cụ thể tính tiền bồi thường khi thu hồi đất của cơ quan nhà nước có xu hướng phổ biến là mức giá bồi thường thấp hơn giá thị trường<sup>9</sup>. Giá đất tính tiền bồi thường vẫn mang tính áp đặt và được phân cấp cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định với những tiêu chí định tính không rõ ràng, dẫn đến mức giá bồi thường trên thực tế không đảm bảo yêu cầu phù hợp giá thị trường, quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất. Bên cạnh đó, việc xác định giá đất cụ thể trong giao đất, cho thuê đất thực hiện dự án đầu tư cũng tồn tại những bất cập ở một số địa phương như sau: ở Phú Yên, dự án khu Resort Thuận Thảo, dự án Làng du lịch quốc tế ven biển thành phố Tuy Hòa còn tồn tại sai phạm trong xác định giá đất cụ thể tính tiền thuê đất: xác định sai vị trí, sai thời điểm gây thất thu ngân sách<sup>10</sup>; ở Đà Nẵng, khu đất A2, A3 thuộc dự án Khu tái định cư đầu tuyến Sơn Trà – Điện Ngọc được Ủy ban nhân dân thành phố Đà Nẵng quyết định đơn giá là 2.570.000 đồng/m<sup>2</sup> tương đương 88 tỷ đồng (lô A2: khoảng 25 tỷ, lô A3 khoảng 63 tỷ), nhưng ngay sau 32 ngày người được giao đất đã chuyển nhượng lại lô A2 với giá hơn 133 tỷ, chênh lệch hơn 107 tỷ<sup>11</sup>. Qua đó cho thấy, việc

quyết định đơn giá của Ủy ban chưa sát với thị trường tạo khoảng chênh lệch lớn cho một nhóm các đối tượng hưởng lợi; ở Quảng Ngãi, tại dự án khu đô thị mới Phú Mỹ sau khi Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi ban hành Quyết định số 1116/QĐ-UBND ngày 18/8/2010 phê duyệt giá đất thu tiền sử dụng đất thì chủ đầu tư không nhất trí và sau đó được xác định lại giá đất. Tuy nhiên, cơ quan có thẩm quyền đã không ký hợp đồng với đơn vị tư vấn để thẩm định giá lại mà giao cho chủ đầu tư ký hợp đồng thuê đơn vị tư vấn. Kết quả, đơn vị tư vấn đã không thực hiện một cách khách quan, không so sánh tài sản định giá đúng quy định với số tiền sử dụng đất sau khi phê duyệt đơn giá từ đơn vị tư vấn đã giảm gần 290 tỷ so với giá đất phê duyệt tại Quyết định số 1116/QĐ-UBND<sup>12</sup>.

Giá đất tính tiền bồi thường chưa hợp lý, thấp hơn nhiều so với giá đất trên thực tế là một trong những nguyên nhân chính tạo nên sự phức tạp của khiếu nại, đó là nội dung được nhận định tại Báo cáo tổng kết 04 năm thi hành Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo<sup>13</sup>. Ngày 11/7/2019, Đoàn giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội làm việc với Bộ Tài Nguyên và Môi trường về kết quả tiếp công dân, việc giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo; theo báo cáo, khiếu nại về giá đất tính tiền bồi thường tăng vì người dân cho rằng giá đất bồi thường thấp so với thị trường<sup>14</sup>.

- 9 Lưu Quốc Thái, Những vấn đề pháp lý về thị trường quyền sử dụng đất Việt Nam, Nxb. Hồng Đức, TP. Hồ Chí Minh, năm 2016, tr.135, 136.
- 10 Thông báo Kết luận thanh tra số 718/TB-TTCTP ngày 03/4/2014 của Thanh tra Chính phủ về việc chấp hành pháp luật về quản lý, sử dụng đất đai và đầu tư xây dựng đối với một số dự án đầu tư trên địa bàn tỉnh Phú Yên, tr.2, 3.
- 11 Thông báo Kết luận thanh tra số 160/TBKL-TTCTP ngày 17/01/2013 của Thanh tra Chính phủ về trách nhiệm của Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Đà Nẵng trong việc chấp hành pháp luật về thanh tra, khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng, thanh tra một số dự án đầu tư có liên quan đến việc quản lý sử dụng đất; công khai nội dung ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ về xử lý sau thanh tra, tr. 5.
- 12 Thông báo kết luận thanh tra số 2585/TB-TTCTP của Thanh tra Chính phủ ngày 8/9/2015 việc chấp hành pháp luật trong quản lý, sử dụng đất đai và quản lý đầu tư xây dựng trên địa bàn tỉnh Quảng Ngãi.
- 13 Báo cáo số 3537/BC-TTCTP ngày 30/12/2016 của Thanh tra Chính phủ về tổng kết 04 năm thi hành Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo, tr.6.
- 14 Công thông tin điện tử Bộ Tài Nguyên và Môi trường, "Đoàn giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội đánh giá cao Bộ Tài nguyên và Môi trường trong tiếp công dân, việc giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo". <http://www.monre.gov.vn/Pages/doan-giam-sat-cua-uy-ban-thuong-vu-quoc-hoi-danh-gia-cao-bo-ta-mt-trong-tiep-cong-dan-viec-giai-quet-don-thu-khieu-nai-to-cao.aspx>, truy cập ngày 20/8/2019.

Thực trạng nêu trên xuất phát từ những nguyên nhân sau:

*Một là, chưa bảo đảm tính độc lập, khách quan trong quá trình xác định giá đất cụ thể.* Trường hợp xác định giá đất cụ thể theo phương pháp hệ số điều chỉnh giá quy định tại điểm b khoản 2 Điều 18 Nghị định số 44 thì Sở Tài Nguyên và Môi trường thực hiện xây dựng phương án hệ số điều chỉnh giá. Sau đó, theo quy định tại khoản 4 Điều 33 Thông tư số 36/2014/TT-BTNMT thì Sở Tài nguyên và Môi trường sẽ kiểm tra, đánh giá dự thảo phương án đề trình Hội đồng thẩm định. Đồng thời, khi thẩm định thì đại diện Sở Tài nguyên và Môi trường là thành viên Hội đồng thẩm định. Khi kết thúc thẩm định, theo quy định tại khoản 3 Điều 14 Thông tư liên tịch số 87/2016/TTLT-BTC-BTNMT thì Sở Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm hoàn thiện phương án giá đất trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định phê duyệt. Như vậy, trong trường hợp trên, quá trình xác định giá đất cụ thể bị chi phối rất lớn bởi Sở Tài nguyên và Môi trường. Hay trường hợp Sở Tài chính chủ trì xây dựng phương án hệ số điều chỉnh giá đất tại điểm a khoản 2 Điều 18 Nghị định số 44/2014/NĐ-CP thì khi thẩm định thành viên thường trực Hội đồng thẩm định là đại diện Sở Tài chính, thậm chí như phần trên đã nêu có địa phương đại diện lãnh đạo Sở Tài chính được Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ủy quyền để làm Chủ tịch Hội đồng thẩm định. Như vậy, các trường hợp xác định giá đất cụ thể theo phương pháp hệ số điều chỉnh giá tại khoản 2 Điều 18 Nghị định số 44/2014/NĐ-CP đã sửa đổi, bổ sung chưa độc lập giữa chủ thể xây dựng phương án hệ

số điều chỉnh giá đất với chủ thể thẩm định; đồng thời, cũng không có sự tham gia của tổ chức có chức năng tư vấn xác định giá đất. Trường hợp xác định giá đất cụ thể không thuộc khoản 2 Điều 18 Nghị định số 44/2014/NĐ-CP đã sửa đổi, bổ sung thì cơ quan nhà nước sẽ quyết định thuê hay không thuê tổ chức tư vấn định giá đất độc lập tham gia xây dựng phương án giá đất. Bên cạnh đó, quyền tùy nghi quyết định có hay không việc thuê các tổ chức có chức năng tư vấn xác định giá đất thực hiện xây dựng phương án giá đất tại khoản 3 Điều 114 Luật Đất đai năm 2013 cũng gây những ảnh hưởng nhất định về tính công bằng và chính xác của giá đất cụ thể được quyết định.

*Hai là, chưa quy định cụ thể việc lựa chọn, áp dụng các phương pháp định giá đất trong quá trình xác định giá đất cụ thể.* Trước thực trạng: “các phương pháp khác nhau chênh lệch nhau hàng chục lần giá trị; quy định trong phương pháp định giá đất chứa đựng nhiều yếu tố chủ quan, giá định, không đủ cơ sở xác định giá đất”<sup>15</sup> thì việc quy định chặt chẽ về lựa chọn, áp dụng phương pháp định giá đất rất ảnh hưởng đến kết quả của quá trình xác định giá đất cụ thể. Theo quy định hiện hành tại Nghị định số 44/2014/NĐ-CP và Thông tư số 36/2014/TT-BTNMT thì dựa vào các thông tin đã thu thập được, chủ thể thẩm định giá đất sẽ lựa chọn, áp dụng phương pháp định giá đất phù hợp xây dựng phương án giá đất cụ thể. Vì thế, có thể nói khi muốn áp dụng phương pháp nào, chủ thể thẩm định giá sẽ định hướng ngay từ đầu để thu thập thông tin theo phương pháp họ mong muốn và khi giá đất chênh lệch nhau rất lớn<sup>16</sup> giữa các

15 Anh Minh - Báo điện tử Chính phủ (2018), “Kiểm toán lập lỗ hổng, chống thất thoát nguồn lực đất đai”, <http://baochinhphu.vn/Kinh-te/Kiem-toan-lap-lo-hong-chong-that-thoat-nguon-luc-dat-dai/354006.vgp>, truy cập ngày 12/9/2019.

16 Ông Hồ Đức Phúc - Tổng kiểm toán nhà nước đã phát biểu: “...tùy tiện áp dụng các phương pháp định giá khác nhau dẫn đến kết quả khác nhau hàng chục lần giá trị”, Tạp chí Tài chính điện tử (2018), “Nhiều lỗ hổng khiến tham nhũng, lãng phí đất đai lớn”, <http://tapchitaichinh.vn/thi-truong-tai-chinh/nhieu-lo-hong-khien-tham-nhung-lang-phi-dat-dai-lon-300532.html>, truy cập ngày 17/11/2019.

phương pháp xác định giá khác nhau thì đây sẽ là một khoảng trống pháp lý dễ bị lợi dụng để trục lợi, tham nhũng trong quá trình xác định giá đất cụ thể.

*Ba là, các mốc thời gian trong quá trình xác định giá đất cụ thể chưa được quy định đầy đủ, còn chồng chéo.* Cụ thể, quy định giá đất tính tiền bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất tại khoản 2 Điều 74 Luật Đất đai năm 2013 là giá đất cụ thể do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định tại thời điểm quyết định thu hồi đất. Nhưng đến nay, “thời điểm quyết định thu hồi đất” là thời điểm nào vẫn chưa được quy định rõ ràng. Ngoài ra, thời điểm quyết định giá đất được biểu là thời điểm quyết định thu hồi đất vậy thời điểm bắt đầu tiến hành quá trình xác định giá cụ thể là khi nào?... Trong quy định về quy trình xác định giá đất cụ thể hiện chưa làm rõ mốc thời gian tiến hành xây dựng phương án giá đất và thời gian Sở Tài nguyên và Môi trường kiểm tra, đánh giá hoàn tất hồ sơ trình Hội đồng thẩm định. Ngoài ra, quy định về thời hạn hoàn thiện dự thảo phương án giá đất theo thông báo kết quả thẩm định của Hội đồng thẩm định chưa thống nhất. Cụ thể, khoản 1 Điều 32 Thông tư số 36/2014/TT-BTNMT thì thời gian là không quá 05 ngày làm việc; trong khi đó, khoản 3 Điều 14 Thông tư liên tịch số 87/2016/TTLT-BTC-BTNMT thì thời gian hoàn thiện là không quá 03 ngày làm việc.

*Bốn là, quyền quyết định giá đất cụ thể của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh không chịu ràng buộc bởi dự thảo phương án, ý kiến Hội đồng thẩm định và rất hạn chế trong cơ chế giám sát, giải trình đối với quyết định phê duyệt giá đất.* Việc quyết định giá đất của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh dựa trên các nguyên tắc định giá đất, kết quả tư vấn định giá đất và ý kiến Hội đồng thẩm định. Những căn cứ trên chỉ mang tính tham khảo để đưa ra quyết định cuối cùng về giá đất cụ thể. Nhất là khi pháp luật hiện hành cũng không quy định định lượng cụ thể thế nào là “phù hợp giá đất phổ biến trên thị trường”

nên quyết định giá đất cụ thể chịu ảnh hưởng nhiều từ các yếu tố khác chứ không hoàn toàn dựa trên đặc điểm thửa đất/ khu đất và giá đất phổ biến trên thị trường để quyết định. Điều này vô hình trung làm giảm hiệu quả của việc thuê tổ chức tư vấn độc lập tham gia tư vấn xác định giá đất cụ thể và kết quả của Hội đồng thẩm định giá đất. Bên cạnh đó, các quy định liên quan cũng chỉ yêu cầu trách nhiệm công khai quyết định phê duyệt giá đất cụ thể mà không đề cập đến việc công khai các thông tin, căn cứ của quá trình quyết định giá đất cụ thể.

*Năm là, việc phân cấp thẩm quyền quyết định giá đất cụ thể chưa đúng quy định.* Theo quy định tại Điều 114 Luật Đất đai năm 2013 và Nghị định số 44/2014/NĐ-CP thì thẩm quyền quyết định giá đất cụ thể thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và không quy định về ủy quyền, phân cấp. Tuy nhiên, thực tiễn triển khai có địa phương đã phân cấp cho Ủy ban nhân dân cấp huyện quyết định giá đất cụ thể trong trường hợp xác định giá đất tính tiền bồi thường. Cụ thể, tại Quyết định số 31/2019/QĐ-UBND ngày 23/8/2019 của Ủy ban nhân dân tỉnh Phú Yên sửa đổi, bổ sung một số điều của quy định chi tiết trình tự, thủ tục thực hiện định giá đất cụ thể trên địa bàn tỉnh Phú Yên ban hành kèm theo Quyết định số 44/2016/QĐ-UBND ngày 29/8/2016, Ủy ban nhân dân tỉnh đã phân cấp cho Ủy ban nhân dân cấp huyện phê duyệt giá đất cụ thể tính tiền bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất và thành lập Hội đồng thẩm định giá đất cụ thể cấp huyện. Tại tỉnh Nghệ An, Ủy ban nhân dân tỉnh đã ban hành Quyết định số 54/2018/QĐ-UBND ngày 28/12/2018 về việc ủy quyền xây dựng, thẩm định và phê duyệt giá đất cụ thể để tính tiền bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất, giá đất cụ thể để giao đất tái định cư và giá đất cụ thể để xác định giá khởi điểm đấu giá quyền sử dụng đất ở trên địa bàn tỉnh.

#### 4. Một số kiến nghị

*Thứ nhất, nâng cao tính độc lập của các chủ thể trong quá trình xác định giá đất cụ thể, đặc biệt là phương thức xác định giá đất cụ thể theo phương pháp hệ số điều chỉnh giá.* Trường hợp xác định giá đất cụ thể theo phương pháp hệ số điều chỉnh giá quy định tại khoản 2 Điều 18 Nghị định số 44/2014/NĐ-CP đã sửa đổi, bổ sung thì chủ thể đề xuất, xây dựng dự thảo phương án hệ số điều chỉnh là Ủy ban nhân dân cấp huyện. Bởi đây là chủ thể theo dõi sát nhất diễn biến của giá đất tại địa phương, nắm rõ các thông tin liên quan đến thửa đất/ khu đất cần định giá. Khi xây dựng phương án giá đất cụ thể không rơi vào các trường hợp tại khoản 2 Điều 18 Nghị định số 44/2014/NĐ-CP đã sửa đổi, bổ sung thì Sở Tài nguyên và Môi trường phải thuê tổ chức có chức năng tư vấn xác định giá đất thực hiện, việc lựa chọn các tổ chức tư vấn xác định giá đất trên cơ sở tham vấn ý kiến của các bên liên quan đến việc xác định giá đất.

*Thứ hai, 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.* Để đảm bảo tính chính xác của giá đất được quyết định, khi tiến hành thẩm định giá đất, xây dựng phương án giá đất thì chủ thể thẩm định giá phải áp dụng ít nhất hai phương pháp định giá đất để kiểm tra, so sánh, đối chiếu. Trường hợp áp dụng phương pháp hệ số điều chỉnh giá đất trong xác định giá đất cụ thể tính tiền bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất chỉ nên được áp dụng khi thu hồi đất mà trong phạm vi dự án thu hồi chỉ gồm những thửa đất liền kề, có cùng mục đích sử dụng, cùng khả năng sinh lợi và thu nhập từ việc sử dụng đất tương tự nhau. Đồng thời, xây dựng cụ thể các tiêu chí để đánh giá thế nào là khả năng sinh lợi và thu nhập từ việc sử dụng đất tương tự nhau. Thống nhất quy định về kết quả tư vấn xác định giá đất khi thuê tổ chức có chức năng tư vấn xác định giá

đất thực hiện xây dựng phương án giá đất. Cụ thể, khoản 2 Điều 30 Thông tư số 36/2014/TT-BTNMT sửa cụm từ *Chứng thư định giá đất* thành *“Chứng thư thẩm định giá”*, bãi bỏ mẫu số 21 phụ lục 05 ban hành kèm theo Thông tư số 36/2014/TT-BTNMT, thay vào đó là sử dụng mẫu tại phụ lục 05 ban hành kèm theo Tiêu chuẩn định giá Việt Nam số 06 tại Thông tư số 28/2015/TT-BTC.

*Thứ ba, hoàn thiện các mốc thời gian trong quá trình xác định giá đất cụ thể từ thời điểm bắt đầu tiến hành xây dựng phương án giá đất/ phương án hệ số điều chỉnh giá đất đến khi ban hành quyết định phê duyệt giá đất cụ thể.* Đặc biệt thời điểm bắt đầu tiến hành xác định giá đất cần được quy định cụ thể trong các trường hợp giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất trên cơ sở kế hoạch định giá đất cụ thể đã được Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phê duyệt tránh tình trạng chậm thực hiện xác định giá đất ảnh hưởng đến quyền lợi các bên liên quan. Các mốc thời gian trong quá trình xác định giá đất cụ thể phải đảm bảo nguyên tắc “liền mốc” nghĩa là thời điểm kết thúc bước này sẽ là thời điểm bắt đầu bước kế tiếp nhằm đảm bảo quy trình liền mạch và nhanh chóng. Đồng thời, xác định rõ trách nhiệm các chủ thể tiến hành xác định giá đất khi xảy ra chậm trễ gây thất thoát, thiệt hại kinh tế.

*Thứ tư, quy định bắt buộc công khai kết quả tư vấn xác định giá đất (chứng thư thẩm định giá) và ý kiến của Hội đồng thẩm định phương án giá đất cùng với việc công khai quyết định phê duyệt giá đất cụ thể.* Bên cạnh đó, khi giá đất được quyết định có sự chênh lệch từ 20% trở lên so với Chứng thư thẩm định giá và ý kiến của Hội đồng thẩm định thì phải có thuyết minh giải trình về sự chênh lệch. Việc công khai các thông tin trên nhằm đảm bảo minh bạch các căn cứ trong xác định giá đất cụ thể, phát huy giá trị của việc mở rộng sự tham gia của tổ chức tư vấn định giá độc lập trong quá trình quyết định giá đất của Nhà nước ■