

Hoàn thiện chính sách, pháp luật nhằm nâng cao hiệu quả việc đấu giá quyền sử dụng đất để giao đất và cho thuê đất

Yên Tuấn Hưng

Ủy ban nhân dân huyện Hậu Lộc, tỉnh Thanh Hóa

Thời gian qua, chính sách đấu giá quyền sử dụng đất để giao đất, cho thuê đất đã góp phần vào việc nâng cao sự ổn định, minh bạch trong hoạt động giao đất, cho thuê đất giúp Nhà nước huy động nguồn thu ngân sách. Bài viết tập trung làm rõ một số nội dung cơ bản của chính sách, pháp luật hiện hành về đấu giá quyền sử dụng đất, phân tích những vấn đề tồn tại trong thực tiễn áp dụng các quy định pháp luật về đấu giá quyền sử dụng đất để giao đất, cho thuê đất. Qua đó, kiến nghị hoàn thiện pháp luật nhằm nâng cao hiệu quả việc đấu giá quyền sử dụng đất, giao đất, cho thuê đất.

1. Chính sách, pháp luật hiện hành về đấu giá quyền sử dụng đất để giao đất, cho thuê đất

“Đấu giá” hay “bán đấu giá” được hiểu chung là hình thức để cho người mua trả giá cho một tài sản một cách công khai theo nguyên tắc ai trả giá cao nhất thì được mua. Theo quy định của Luật Đấu giá tài sản năm 2016 thì đấu giá tài sản là hình thức bán tài sản có từ hai người trở lên tham gia đấu giá theo nguyên tắc, trình tự và thủ tục được quy định tại Luật Đấu giá tài sản. Quyền sử dụng đất của tổ chức, cá nhân được xem là tài sản là một loại hàng hóa đặc biệt, là nguồn lực kinh tế quan trọng của địa phương. Trong đấu giá quyền sử dụng đất, đối tượng được đem ra mua – bán, giao dịch là quyền sử dụng đất. Chủ thể tham gia quan hệ này gồm bên bán là cá nhân, tổ chức có quyền sử dụng đất hoặc cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao đất, cho thuê đất và bên mua là cá nhân, tổ chức có nhu cầu sử dụng đất để phục vụ nhu cầu sinh hoạt hàng ngày hoặc sản xuất, kinh doanh.

Việc đưa quyền sử dụng đất vào đấu giá là một bước tiến trong hoạt động giao, cho thuê đất của Nhà nước. Chính sách, pháp luật về đấu giá quyền sử dụng đất để giao đất, cho thuê đất được đánh giá là hiệu quả khi tác động làm giảm đầu cơ đất đai, tạo ra sự cạnh tranh lành mạnh giữa các chủ thể tham gia đấu giá; đảm bảo việc đấu giá đất có tác động tích cực cho phát triển kinh tế xã hội của địa phương và ngăn chặn những tác động tiêu cực do những kẽ hở của quy định đấu giá đất hiện nay. Thông qua triển khai thực hiện quy định của pháp luật về đấu giá quyền sử dụng đất; các địa phương mở rộng nguồn thu cho ngân sách địa phương, từ đó tái đầu tư cơ sở hạ tầng, nâng cao chất lượng đời sống của người dân. Để nâng cao hiệu quả việc đấu giá quyền sử dụng đất, giao đất, cho thuê đất, bài viết tập trung phân tích

những vấn đề bất cập về mặt pháp luật, đồng thời đề xuất một số các giải pháp cho các vấn đề đó.

2. Một số vấn đề tồn tại trong quy định pháp luật về đấu giá quyền sử dụng đất để giao đất, cho thuê đất

Một là, quy định về tiền cọc trong đấu giá đất. Tiền cọc trong đấu giá đất quy định ở mức thấp dẫn đến tình trạng bỏ cọc. Theo quy định hiện nay, người tham gia đấu giá đất chỉ cần bỏ mức cọc là 5% đến 20% giá khởi điểm và khi tham gia đấu giá do mục tiêu của nhà đầu cơ không phải là quyền sử dụng đất mà là “lướt sóng” kiếm lời. Thay vì đấu giá đất để xây cất nhà cửa, ổn định cuộc sống, nhiều cuộc đấu giá đất hiện nay trở thành nơi kiếm lời mới cho giới đầu cơ đất. Nhiều địa phương tỷ lệ bỏ cọc lên tới 30%. Do vậy, hiện nay có nhiều ý kiến cho rằng cần nâng mức cọc lên, mức cọc tối thiểu hiện nay nhiều nơi đã ấn định là 20%, cần nâng lên đến 50% và nếu không thực hiện hợp đồng thì sẽ mất tiền cọc.

Hai là, quy định về năng lực của người tham gia đấu giá. Quy định về năng lực của người tham gia đấu giá chưa chặt chẽ: Vi phạm trong đấu giá đất chưa có cơ chế ghi chép, niêm yết theo thông lệ quốc tế vào “sổ đen” để hạn chế tình trạng tái diễn. Quy định xử lý mối quan hệ liên minh cấu kết, thông đồng đùm giùm giữa người tham gia đấu giá, người có tài sản và tổ chức đấu giá là chưa rõ ràng. Qua mỗi cuộc đấu giá đất, mặt bằng giá liên tục bị đẩy lên cao dẫn đến dòng tiền tập trung vào bất động sản, doanh nghiệp, cá nhân bị hạn chế nguồn lực để đầu tư sản xuất, nỗ lực phát triển nhà ở trung bình của Chính phủ và cơ hội tiếp cận nhà ở của đại bộ phận người dân bị hạn chế. Mặt khác, giá đất bị đẩy lên quá cao gây khó khăn cho công tác giải phóng mặt

bằng, thu hồi đất tại các địa phương; có thể làm tăng khiếu nại đòi mức bồi thường cao hơn, gây mất ổn định xã hội; ảnh hưởng không tốt đến môi trường đầu tư.

Ba là, quy định về quy trình tổ chức đấu giá đất

- Vấn đề xác định giá khởi điểm và giá đất: Để thực hiện đấu giá quyền sử dụng đất để giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất, Nhà nước là chủ thể xác định giá khởi điểm của thửa đất đấu giá. Theo quy định hiện hành, Sở Tài nguyên và Môi trường có thẩm quyền tổ chức xác định và thực hiện việc xác định giá khởi điểm của thửa đất đấu giá “Căn cứ quyết định đấu giá quyền sử dụng đất, Sở Tài nguyên và Môi trường tổ chức thực hiện việc xác định giá khởi điểm của thửa đất đấu giá (gồm giá đất, hạ tầng kỹ thuật, tài sản gắn liền với đất nếu có) theo quy định của pháp luật và trình Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương phê duyệt”. Tuy nhiên, điều này còn chưa được thực hiện thống nhất tại các địa phương.

- Vấn đề nộp tiền sử dụng đất, tiền thuê đất sau khi có quyết định công nhận kết quả trúng đấu giá quyền sử dụng đất. Về nguyên tắc chung, việc nộp khoản tiền trúng đấu giá (giá trị tài sản đã mua) sẽ được thoả thuận tại hợp đồng mua bán tài sản đấu giá. Tuy nhiên, việc nộp tiền sử dụng đất, tiền thuê đất sau khi có quyết định công nhận kết quả trúng đấu giá quyền sử dụng đất sẽ thực hiện theo quy định của pháp luật chứ không trên cơ sở thoả thuận. Theo quy định tại 4 Điều 14 Nghị định số 45/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 5 năm 2014, có hiệu lực từ 1/7/2014 của Chính Phủ quy định về thu tiền sử dụng đất thì:

a) Trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày ký Thông báo của cơ quan thuế, người sử dụng đất phải nộp 50% tiền sử dụng đất theo Thông báo.

b) Trong vòng 60 ngày tiếp theo, người sử dụng đất phải nộp 50% tiền sử dụng đất còn lại theo Thông báo.

c) Quá thời hạn quy định tại trên mà người sử dụng đất chưa nộp đủ số tiền sử dụng đất theo Thông báo thì phải nộp tiền chậm nộp đối với số tiền chưa nộp theo mức quy định của pháp luật về quản lý thuế trừ trường hợp có đơn xin ghi nợ tiền sử dụng đất đối với những trường hợp được ghi nợ”.

Quy định đã rõ ràng, tuy nhiên rất nhiều địa phương đã không thực hiện theo quy định nêu trên. Thời gian từ khi đấu giá đất đến khi hết hạn nộp tiền trúng đấu giá khá dài (180 ngày như ở Thủ Thiêm) dẫn đến các chủ thể tham gia đấu giá dễ dàng thực hiện các ý đồ như thổi giá bất động sản để tăng giá trị cổ phiếu, bán hàng tồn đọng, gây khó khăn trong quản lý và kiểm tra, xử lý sai phạm. Việc để thời gian

nộp tiền sử dụng đất quá dài như đối với quy định tại Nghị định số 45/2014/NĐ- CP làm cho hiện tượng “cò đất” trở nên phổ biến hơn. Bởi mục tiêu đấu giá để bán lại kiếm lời nên họ có xu hướng chậm nộp hoặc càng kéo dài thời gian nộp càng tốt để thổi giá rồi chuyển nhượng lại thửa đất đã trúng đấu giá.

- Về thời gian bán hồ sơ đấu giá quyền sử dụng đất và thu tiền đặt trước: Theo quy định của Luật đấu giá tài sản thì tổ chức đấu giá tài sản bán hồ sơ tham gia đấu giá, tiếp nhận hồ sơ tham gia đấu giá trong giờ hành chính, liên tục kể từ ngày niêm yết việc đấu giá tài sản cho đến trước ngày mở cuộc đấu giá 02 ngày. Việc bán và thu hồ sơ tham gia đấu giá cho đến trước ngày mở cuộc đấu giá 02 ngày mà không phải là 02 ngày làm việc dẫn tới hệ quả nhiều trường hợp thời gian để tổ chức đấu giá tài sản quá gấp, số lượng hồ sơ đăng ký tham gia đấu giá quá nhiều, đơn vị tổ chức đấu giá quyền sử dụng đất không có đủ thời gian, nhân lực xét duyệt điều kiện tham gia đấu giá theo quy định, dễ dẫn tới sai sót.

- Về vấn đề về thù lao cho tổ chức bán đấu giá. Theo quy định tại Thông tư số 45/2017/TT-BTC ngày 12 tháng 5 năm 2017 và Thông tư số 108/2020/TT-BTC sửa đổi Thông tư 45/2017/TT-BTC của Bộ Tài chính quy định khung thù lao dịch vụ đấu giá tài sản theo quy định tại Luật Đấu giá tài sản quy định mức thù lao tối đa với 01 hợp đồng không vượt quá 400.000.000 đồng/01 Hợp đồng. Trên thực tế, trong một Hợp đồng dịch vụ đấu giá, tổ chức bán đấu giá chuyên nghiệp có thể phải tổ chức thành rất nhiều cuộc đấu giá khác nhau cho tới khi thực hiện đấu giá thành công tất cả các thửa đất. Có thể một hợp đồng dịch vụ nhưng tổ chức tới 10 cuộc đấu giá để hoàn thành. Mỗi lần tổ chức, tổ chức bán đấu giá chuyên nghiệp đều phải thực hiện các bước như xây dựng hồ sơ, đăng thông tin công khai, niêm yết, in ấn hồ sơ, đi lại, bố trí nhân sự bán, thu hồ sơ, thuê hội trường tổ chức và các công việc liên quan khác. Quy định này chưa tạo được động lực cho nhiều tổ chức bán đấu giá chuyên nghiệp phát huy hết khả năng của mình.

Bốn là, một số vấn đề khác

- Thủ tục hành chính trong việc xác định các trường hợp bất khả kháng ảnh hưởng đến tiến độ sử dụng đất, thủ tục thu hồi đất trong trường hợp dự án bị chấm dứt hoạt động đầu tư chưa đủ rõ; thủ tục điều chỉnh quyết định thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích của Thủ tướng Chính phủ còn kéo dài.

- Chưa có quy định về trình tự, thủ tục gia hạn sử dụng đất cho tổ chức, cá nhân mua tài sản là quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất thông qua bán đấu giá, phát mãi.

- Việc áp dụng các quy định xử lý chuyển tiếp liên quan đến thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất trong các nghị định đã ban hành trước đây kéo dài, gây tình trạng chây ì và có nguy cơ thất thoát nguồn thu cho ngân sách.

3. Một số đề xuất hoàn thiện chính sách, pháp luật nhằm nâng cao hiệu quả đấu giá quyền sử dụng đất để giao đất, cho thuê đất

Trên nguyên tắc hoàn thiện chính sách, pháp luật về đấu giá quyền sử dụng đất để giao đất, cho thuê đất nhằm bảo đảm căn cứ chính trị, phù hợp với thực tiễn để thống nhất trong điều chỉnh các quan hệ về đất đai, tài sản gắn liền với đất, giao dịch quyền sử dụng đất, các quy định về hợp đồng khi mua bán, chuyển nhượng, hứa mua, hứa bán về đất đai, quản lý chặt và sử dụng hiệu quả tài nguyên đất đai. Nhằm khắc phục những tồn tại trong quy định của pháp luật về đấu giá quyền sử dụng đất để giao đất, cho thuê đất, thời gian tới, Chính phủ, Bộ Tài nguyên và môi trường, Ủy ban nhân dân các cấp phải tiếp tục nghiên cứu, rà soát, sửa đổi các quy định của pháp luật hiện hành về đấu giá quyền sử dụng đất. Một số đề xuất nhằm hoàn thiện chính sách, pháp luật về đấu giá quyền sử dụng đất để giao đất, cho thuê đất như sau:

Hoàn thiện chính sách điều tiết các nguồn thu từ đất, các quy định về thu hồi đất, giải phóng mặt bằng bồi thường, hỗ trợ tái định cư; quy định thống nhất về đấu giá quyền sử dụng đất để giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất. Các bộ, ngành có liên quan như Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Tài chính... rà soát, kiến nghị sửa đổi, bổ sung các quy định về đến đấu giá quyền sử dụng đất, điều kiện tham gia đấu giá trong Luật Đấu giá tài sản và các văn bản pháp luật có liên quan khác. Cụ thể, các quy định bao gồm:

- Nguyên tắc xác định giá khởi điểm, đảm bảo giá khởi điểm đấu giá quyền sử dụng đất phù hợp tình hình thực tiễn, điều kiện kinh tế - xã hội tại địa phương. Đồng thời hướng dẫn UBND các cấp trong việc thực hiện quy trình, quy chuẩn tổ chức định giá, xác định giá khởi điểm tài sản đấu giá là quyền sử dụng đất để giao đất, cho thuê đất thuộc thẩm quyền theo đúng quy định của pháp luật;

- Tăng tỷ lệ tiền đặt trước, tiền đặt cọc khi tham gia đấu giá;

- Quy định cụ thể các mốc thời gian: Quy định các mốc thời gian bán hồ sơ đấu giá quyền sử dụng đất và thu tiền đặt trước nên kết thúc cùng nhau và kết thúc trước khi tổ chức phiên đấu giá 02 ngày làm việc để tổ chức bán đấu giá và đơn vị tổ chức thực hiện việc đấu giá quyền sử dụng đất có thời gian

trong việc rà soát hồ sơ, đồng thời tránh việc người tham gia đấu giá bị nhầm lẫn các mốc thời gian. Đồng thời, quy định cụ thể thời hạn nộp tiền trúng đấu giá;

- Bổ sung quy định về việc dừng cuộc đấu giá khi có dấu hiệu bất thường trong việc đẩy giá trúng đấu giá lên quá cao, gây hiệu ứng tiêu cực nêu trên; chưa có chế tài xử lý khoản tiền người trúng đấu giá đã nộp dở dang trong trường hợp phải hủy hợp đồng trúng đấu giá đất..;

- Quy định chặt chẽ năng lực của người tham gia đấu giá, bổ sung quy định về ghi chép, lưu giữ, công khai thông tin về năng lực đấu giá của người tham gia đấu giá, quy định điều kiện vốn chủ sở hữu, cam kết bảo lãnh của ngân hàng, tính khả thi về huy động vốn, tính khả thi về phương án đầu tư kinh doanh trên khu đất trúng đấu giá; đặc biệt lựa chọn nhà đầu tư hạ tầng khu công nghiệp phải gắn với năng lực thực hiện;

- Có chế tài đủ mạnh để ngăn chặn, xử lý các trường hợp trúng thầu, trúng đấu giá nhưng không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ các cam kết. Trường hợp người trúng đấu giá không nộp tiền trúng đấu giá thì hủy kết quả trúng đấu giá để sớm thực hiện việc đấu giá lại. Bổ sung chế tài xử phạt trường hợp đặt cọc sau đó bỏ cọc nhằm hạn chế tình trạng lợi dụng đấu giá đất để đầu cơ, thổi giá. Người bỏ cọc có thể bị cấm tham gia các cuộc đấu giá trong một khoảng thời gian nhất định;

- Kiên quyết thu hồi đất của các nhà đầu tư hạ tầng không có năng lực, để chậm tiến độ, nhằm sử dụng có hiệu quả đất khu công nghiệp, tạo môi trường đầu tư lành mạnh;

- Các địa phương cần tổ chức công bố công khai thông tin quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch có liên quan, tiến độ triển khai các dự án phát triển cơ sở hạ tầng, các dự án bất động sản, đặc biệt là các dự án lớn và việc sáp nhập, thành lập các đơn vị hành chính tại địa phương để minh bạch thông tin./.

Tài liệu tham khảo

Quốc Hội, Luật Đất đai số 45/2013/QH13 ngày 29 tháng 11 năm 2013;

Quốc hội, Luật Đấu giá tài sản số 01/2016/QH14 ngày 17 tháng 11 năm 2016;

Chính phủ, Nghị định số 45/2014/NĐ-CP quy định về thu tiền sử dụng đất ngày 15/5/2014

Nguyễn Việt Hương, Nguyễn Đình Phong, Nguyễn Quốc Toàn, Nguyễn Tiến Đạt, Một số vấn đề pháp lý còn tồn tại về đấu giá quyền sử dụng đất để giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất, tạp chí xây dựng số 1-2022, ISSN 2734-9888