

Nhìn nhận những vấn đề cơ bản của Dự án Luật Đất đai sửa đổi

○ TS. TRẦN THÁI YÊN
Đại học Kinh tế Nghệ An

Dự án Luật Đất đai sửa đổi đang được Bộ Tài nguyên và Môi trường tập trung nguồn lực để hoàn thiện, nhằm kịp thời trình Quốc hội cho ý kiến tại kỳ họp thứ 4 diễn ra tháng 10 năm 2022. Dự thảo Luật đã thể chế hóa các quan điểm, mục tiêu, chủ trương, giải pháp của Nghị quyết số 18-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương, giải quyết các vấn đề đặt ra từ thực tiễn và xu thế phát triển với nhiều điểm đổi mới. Bài báo này giới thiệu những nội dung cơ bản của dự thảo Luật đang được lấy ý kiến rộng rãi các tầng lớp nhân dân.

Một là, quy định cụ thể hơn quyền và trách nhiệm của Nhà nước với vai trò là đại diện chủ sở hữu, thống nhất quản lý đối với đất đai và quyền, nghĩa vụ của Công dân đối với đất đai bảo đảm tuân thủ chặt chẽ các quy định của Hiến pháp về sở hữu đất đai và quyền con người.

Thể chế hóa quan điểm của Nghị quyết số 18-NQ/TW về sở hữu toàn dân đối với đất đai, xác định rõ trách nhiệm của từng cơ quan, từng cấp, quyền của nhân dân được tạo điều kiện tiếp cận, SDD công bằng, công khai, hiệu quả và bền vững. Ngoài các nội dung kế thừa Luật Đất đai năm 2013, dự thảo Luật đã sửa đổi, bổ sung các vấn đề sau đây:

Bổ sung mục mới (Mục 3) quy định về quyền và nghĩa vụ của Công dân đối với đất đai, bao gồm: Quyền tiếp cận đất đai, quyền tiếp cận thông tin đất đai, quyền tham gia, giám sát việc quản lý, sử dụng đất và các nghĩa vụ của công dân đối với đất đai nhằm thể chế quan điểm của Đảng về “*Quản lý và SDD phải bảo đảm lợi ích chung của toàn dân; nhân dân được tạo điều kiện tiếp cận, SDD công bằng, công*

khai, hiệu quả và bền vững” và làm rõ nội hàm “*đất đai thuộc sở hữu toàn dân*” đã được khẳng định trong Hiến pháp.

Bổ sung quy định làm rõ trách nhiệm của các cơ quan và phân cấp thẩm quyền gắn với kiểm soát, giám sát việc thực hiện, đảm bảo quản lý thống nhất từ trung ương đến địa phương trong quản lý đất đai tại Điều 25 dự thảo Luật.

Bổ sung quy định nhiệm vụ QLNN trong xác định giá đất cụ thể, quản lý giá đất, phát triển quỹ đất, quản lý, khai thác hệ thống thông tin đất đai tại các khoản 8, 11, 14 Điều 26 dự thảo Luật.

Hai là, đổi mới và nâng cao chất lượng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; bảo đảm thống nhất, đồng bộ, gắn kết chặt chẽ thúc đẩy phát triển; quản lý chặt chẽ đất đai về số lượng, chất lượng đất.

Thể chế hóa chủ trương làm rõ mối quan hệ giữa các QH, KHSDD được lập ở 3 cấp gồm quốc gia, cấp tỉnh và cấp huyện; QHSDD phải kết hợp giữa chỉ tiêu các loại đất gắn với không gian, phân vùng SDD, hệ sinh thái tự nhiên, thể hiện được thông tin

đến từng thửa đất. Dự thảo Luật đã quy định:

Bổ sung các quy định về hoạt động, trách nhiệm điều tra, đánh giá đất đai và quy định về xử lý cải tạo, nâng cao chất lượng, phục hồi đất đai tại Điều 33 Điều 35 của Dự thảo nhằm quản lý chặt chẽ về số lượng, chất lượng đất phục vụ cho lập QH, KHSDD, phục hồi chất lượng đất.

Sửa đổi nguyên tắc lập quy hoạch tại Điều 37 dự thảo Luật, theo đó: (i) QHSDD quốc gia, các quy hoạch quốc gia và các quy hoạch ngành lĩnh vực có SDD phải đảm bảo phù hợp, thống nhất, đồng bộ, gắn kết chặt chẽ, thúc đẩy lẫn nhau phát triển; (ii) đáp ứng yêu cầu thực hiện chiến lược phát triển KT-XH nhanh, bền vững; bảo đảm QP-AN, BVMT, thích ứng với BĐKH; (iii) bảo đảm kết hợp giữa chỉ tiêu sử dụng các loại đất gắn với không gian, phân vùng SDD, hệ sinh thái tự nhiên, thể hiện được thông tin đến từng thửa đất (iv) bảo đảm tính liên tục, kế thừa, ổn định; phân bổ, cân đối nhu cầu sử dụng đất giữa các ngành, lĩnh vực, địa phương, giữa các thế hệ, phù hợp với điều kiện, tiềm năng đất đai.

Quy định hệ thống QH, KHSDĐ là hệ thống đồng bộ, thống nhất được thiết lập ở cấp quốc gia, cấp tỉnh và cấp huyện (cấp huyện làm cụ thể tới cấp xã), QH, KHSDĐ quốc phòng, QH, KHSDĐ an ninh tại Điều 38 dự thảo Luật. Bổ sung quy định về tầm nhìn của QHSDĐ tại Điều 39 và thời điểm lập quy hoạch tại Điều 40 để khắc phục độ trễ trong triển khai công tác lập quy hoạch đất đai, đảm bảo quy hoạch đất đai đáp ứng yêu cầu của chiến lược, kế hoạch phát triển KT-XH.

Đổi mới nội dung, phương pháp, quy trình lập, điều chỉnh và phê duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tại các điều 40, 41, 42 dự thảo Luật nhằm hiện đại hóa, nâng cao chất lượng QH, KHSDĐ, phục vụ kịp thời cho phát triển KT-XH. Nội dung QHSDĐ cấp huyện phải xác định không gian, ranh giới, vị trí, diện tích các khu vực (theo 3 ranh giới, 4 khu vực) theo định hướng giao thông, hệ thống hạ tầng kỹ thuật, xã hội theo các khu chức năng đã được thể hiện trong quy hoạch đô thị, quy hoạch chung xây dựng, quy hoạch phân khu và quy hoạch nông thôn theo kỳ QHSDĐ.

Quy định tại Điều 48 dự thảo Luật việc rà soát QHSDĐ được thực hiện theo định kỳ 5 năm để điều chỉnh phù hợp với tình hình phát triển KT-XH trong từng giai đoạn.

Đặc biệt, để đảm bảo các quyền của người SDD tại khoản 5, khoản 6 Điều 51 dự thảo Luật đã hoàn các quy định cho phép người SDD được thực hiện các quyền của người SDD đối trong các khu vực quy hoạch; quy định trách nhiệm của UBND cấp tỉnh trong

rà soát, xử lý và công bố công khai việc hủy bỏ, thu hồi đất, chuyển mục đích đối với đất đã được ghi trong KHSDĐ hàng năm cấp huyện trên trang thông tin điện tử của UBND cấp tỉnh, Bộ TN&MT.

Ba là, tăng cường công khai, minh bạch, bình đẳng trong giao đất, cho thuê đất.

Thể chế hóa về giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích SDD của Nghị quyết số 18-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương và khắc phục những tồn tại hạn chế trong giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích SDD, dự thảo Luật đã sửa đổi, bổ sung các quy định:

Thực hiện việc giao đất, cho thuê đất chủ yếu thông qua đấu giá QSDĐ, đấu thầu dự án có SDD. Các trường hợp giao đất, cho thuê đất không thông qua đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có SDD áp dụng cho các trường hợp được giao đất không thu tiền SDD, được miễn tiền SDD và thực hiện các chính sách xã hội của Nhà nước (Điều 63). Đối với các trường hợp còn lại thì phải thực hiện đấu giá QSDĐ, đấu thầu dự án có SDD. Đồng thời, dự thảo quy định điều kiện để thực hiện đấu giá QSDĐ, quy đất để đấu giá QSDĐ; quy định về tiêu chí, điều kiện, phương thức lựa chọn nhà đầu tư để đấu thầu dự án có SDD.

Cụ thể hóa các trường hợp thuê đất: Hoàn thiện các quy định về cho thuê đất tại Điều 58 dự thảo Luật, theo đó quy định cụ thể trường hợp Nhà nước cho thuê đất một lần cho cả thời gian thuê gồm: (1) SDD để thực hiện dự án đầu tư sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối; (2) SDD tại KCN, CCN,

KCX, KCNC. Đối với các trường hợp còn lại thì Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm.

Sửa đổi làm rõ căn cứ để giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích SDD tại Điều 54 dự thảo Luật; hoàn thiện bổ sung đối tượng được giao đất không thu tiền là người SDD để quản lý rừng phòng hộ, rừng đặc dụng, rừng sản xuất là rừng tự nhiên, đất xây dựng nhà ở cho người lao động tại các khu công nghiệp, nhà ở xã hội và nhà ở công vụ tại khoản 3 và khoản 5 Điều 56; đối tượng giao đất có thu tiền là người Việt Nam định cư ở nước ngoài được giao đất ở do được bồi thường hoặc hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất tại khoản 4 Điều 57.

Bổ sung quy định về việc giao đất, cho thuê đất đối với tổ chức tôn giáo, tín ngưỡng, hạn mức không thu tiền SDD đối với đất sử dụng làm cơ sở thờ tự, trụ sở của các tổ chức tôn giáo tại khoản 6 Điều 56 và khoản 1 Điều 179.

Phân cấp cho HĐND cấp tỉnh quyết định chủ trương chuyển mục đích đối với các dự án có sử dụng vào đất trồng lúa, đất có rừng phòng hộ, rừng đặc dụng tại khoản 1 Điều 60. Đồng thời, dự thảo Luật cũng quy định cơ chế giám sát, thanh tra, kiểm tra của cơ quan Trung ương đối với nội dung này tại Điều 221 dự thảo Luật.

Bốn là, tiếp tục thực hiện công khai minh bạch trong thu hồi đất; giải quyết hài hòa lợi ích giữa Nhà nước, người sử dụng đất và nhà đầu tư.

Thể chế hóa Nghị quyết số 18-NQ/TW về thu hồi đất (THĐ); việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; thực hiện có hiệu quả việc đào tạo nghề, tạo việc làm, tổ chức lại sản xuất, ổn định đời

sống cho người có đất bị thu hồi; khai thác hiệu quả quỹ đất phụ cận các công trình kết cấu hạ tầng; quy định cơ chế góp QSDĐ, điều chỉnh lại đất đai,... Các nội dung này được thể chế hóa theo hướng:

Cụ thể hóa các trường hợp Nhà nước THĐ để phát triển KT-XH vì lợi ích quốc gia, công cộng, bổ sung trường hợp dự án được HĐND cấp tỉnh thông qua sự cần thiết phải thu hồi tại điểm c, điểm e khoản 3, khoản 4, 5, 6, 7 Điều 67 dự thảo Luật. Bổ sung, quy định cụ thể hơn một số trường hợp THĐ do vi phạm pháp luật về đất đai tại điểm b, c, d, h, i khoản 1 Điều 69 dự thảo Luật.

Sửa đổi, bổ sung nguyên tắc theo hướng đa dạng các hình thức bồi thường về đất đối với hộ gia đình, cá nhân có đất bị thu hồi để phù hợp với nhu cầu và điều kiện cụ thể của từng địa phương như: Bồi thường bằng đất khác hoặc nhà ở nếu địa phương còn quỹ đất, quỹ nhà ở và người SDD có nhu cầu (khoản 4 Điều 79). Quy định việc tổ chức xây dựng phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư phải thực hiện trước khi có quyết định THĐ tại khoản 5 Điều 79 dự thảo Luật. Bổ sung quy định đối với nhà ở, công trình phục vụ sinh hoạt gắn liền với đất của hộ gia đình, cá nhân thì được bồi thường theo bằng giá trị xây dựng mới của nhà ở, công trình có tiêu chuẩn kỹ thuật tương đương mà không phân biệt mức độ bị thiệt hại nhà ở, công trình và trách nhiệm ban hành bằng đơn giá bồi thường thiệt hại thực tế về nhà, công trình xây dựng tại khoản 1, khoản 4 Điều 89 dự thảo Luật.

Quan tâm đảm bảo sinh kế, tạo việc làm, tổ chức lại sản xuất,

ổn định đời sống cho người có đất bị thu hồi: Bổ sung quy định về Quỹ hỗ trợ cho người bị hạn chế khả năng lao động khi Nhà nước THĐ do UBND cấp tỉnh thành lập. Nguồn tài chính của Quỹ được trích từ tiền SDD, tiền thuê đất của địa phương; đóng góp của các tổ chức, cá nhân và các nguồn khác theo quy định của pháp luật.

Về tách dự án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư ra khỏi dự án đầu tư để thực hiện trước: Quy định tại Điều 100 dự thảo Luật, trường hợp cần thiết, việc tách nội dung bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thành dự án riêng đối với dự án quan trọng quốc gia do Quốc hội xem xét, quyết định; đối với dự án nhóm A do Thủ tướng Chính phủ, HĐND cấp tỉnh xem xét, quyết định. Việc quyết định tách nội dung bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thành dự án riêng đồng thời với phê duyệt chủ trương đầu tư dự án. Quy định này nhằm đẩy nhanh tiến độ thực hiện dự án đầu tư thông qua việc tách nội dung THĐ, GPMB thành dự án riêng để thực hiện trước khi thực hiện dự án đầu tư.

Năm là, về cơ chế, chính sách tài chính về đất đai, giá đất, tăng cường các công cụ kinh tế trong quản lý, điều tiết các quan hệ đất đai phù hợp với thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN.

Dự thảo Luật đã thể chế hóa chủ trương: Bỏ khung giá đất; có cơ chế, phương pháp xác định giá đất theo nguyên tắc thị trường; quy định chức năng, nhiệm vụ và trách nhiệm của cơ quan có nhiệm vụ xác định giá đất; thiết lập hành lang pháp lý đồng bộ chuyển trọng tâm từ phương thức quản lý nặng về hành chính sang thực sử dụng các công cụ kinh tế

để quản lý, điều tiết các quan hệ đất đai:

Về cơ chế, phương pháp xác định giá đất theo nguyên tắc thị trường: Hoàn thiện quy định về nguyên tắc định giá đất phù hợp với nguyên tắc thị trường trong điều kiện bình thường; hoàn thiện và bổ sung nguyên tắc bảo đảm tính độc lập về chuyên môn nghiệp vụ, trung thực, khách quan của kết quả định giá đất giữa cơ quan định giá, cơ quan thẩm định và cơ quan quyết định tại d, đ khoản 1 Điều 129.

Về khung giá đất, bảng giá đất và trách nhiệm của cơ quan có nhiệm vụ xác định giá đất: Bổ quy định khung giá đất của Chính phủ, sửa đổi quy định về bảng giá đất tại khoản 2 điểm b, c, d, i khoản 3, khoản 4 Điều 130 và giá đất cụ thể, Hội đồng thẩm định giá đất tại khoản 1, điểm e khoản 2 và khoản 3 Điều 131. Quy định UBND cấp tỉnh được ủy quyền cho UBND cấp huyện quyết định giá đất cụ thể đối với trường hợp thu hồi đất thuộc thẩm quyền của UBND cấp huyện. Bổ sung quy định tư vấn xác định giá đất được thực hiện trong trường hợp định giá đất trong tố tụng tại điểm đ khoản 1 Điều 133.

Về có cơ chế điều tiết hợp lý, hiệu quả nguồn thu từ tiền SDD, tiền thuê đất; có chính sách điều tiết chênh lệch địa tô, xử lý tình trạng đầu cơ: Bổ sung khoản thu tài chính gồm: Thu tiền SDD hàng năm khi SDD kết hợp với các mục đích khác; thuế tăng thêm đối với các dự án không đưa đất vào sử dụng, chậm tiến độ SDD để đảm bảo quỹ đất được sử dụng hiệu quả, khắc phục tình trạng đầu cơ đất đai tại điểm a, đ khoản 1 và khoản 2 Điều 124. Các khoản thu tài

chính từ đất đai là nguồn thu của ngân sách trung ương và ngân sách địa phương theo quy định của Luật Ngân sách Nhà nước. Quy định bổ sung về căn cứ tính tiền SĐĐ, tiền thuê đất là giá trúng đấu thầu,...

Hoàn thiện theo hướng làm rõ quy định về miễn tiền SĐĐ, tiền thuê đất, giảm tiền SĐĐ, tiền thuê đất tại Điều 128. Bổ sung, làm rõ các trường hợp được miễn, giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất đối với đất xây dựng kết cấu hạ tầng đường sắt, ga đường sắt; đất để xây dựng các công trình giáo dục, y tế, BVMT, văn hóa hoặc SĐĐ tại địa bàn các xã miền núi, biên giới, hải đảo, không thuộc khu vực quy hoạch phát triển đô thị để thúc đẩy thu hút đầu tư thực hiện mục tiêu phát triển bao trùm.

Sáu là; hoàn thiện các quy định để thúc đẩy phát triển lành mạnh thị trường bất động sản, trong đó có thị trường QSDĐ.

Thể chế hóa quan điểm, mục tiêu, giải pháp của Nghị quyết số 18-NQ/TW đẩy mạnh thương mại hoá QSDĐ; có chính sách khuyến khích phát triển thị trường QSDĐ, Dự thảo Luật đã quy định:

Bổ sung 1 chương về phát triển quỹ đất (Chương VIII) nhằm tạo lập khuôn khổ pháp lý cho phát triển quỹ đất, bảo đảm sự chủ động của Nhà nước trong việc phân bổ đất đai, điều tiết thị trường, đáp ứng cho nhu cầu đất của các dự án đầu tư, đấu giá QSDĐ đất tăng thu cho NSNN. Việc phát triển quỹ đất được thực hiện theo dự án đầu tư do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định phải đúng mục đích, công khai, minh bạch, hiệu quả và theo quy định của pháp luật.

Bổ sung quy định khoản 4 Điều 211 việc chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại QSDĐ đối với các dự án kinh doanh bất động sản thông qua sàn giao dịch về QSDĐ theo quy định của Chính phủ.

Kiểm soát tình trạng đầu cơ đất đai thông qua công cụ tài chính thuế tăng thêm đối với các dự án không đưa đất vào sử dụng, chậm tiến độ SĐĐ để đảm bảo quỹ đất được sử dụng hiệu quả tại điểm a, đ khoản 1 và khoản 2 Điều 124.

Tại Chương XIII về quyền và nghĩa vụ của người SĐĐ đã thể chế chủ trương “*Đẩy mạnh thương mại hoá QSDĐ*” vốn hóa thị trường, phát huy nguồn lực đất đai.

Bảy là, về quản lý, sử dụng đất nông nghiệp.

Dự thảo Luật đã thể chế hóa chủ trương mở rộng đối tượng, hạn mức nhận chuyển QSDĐ nông nghiệp; tạo điều kiện chuyển đổi mục đích sản xuất cây trồng, vật nuôi, nâng cao hiệu quả SĐĐ nông nghiệp theo quy hoạch; tăng cường quản lý chất lượng đất; xử lý đối với đất của các công ty nông, lâm nghiệp không đầu tư,... của Nghị quyết theo hướng:

Về hạn mức nhận chuyển nhượng QSDĐ nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân dự thảo Luật quy định mở rộng không quá 15 lần hạn mức giao đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân; đồng thời giao HĐND cấp tỉnh trên cơ sở điều kiện KT-XH và khả năng đất đai của địa phương để quy định cho phù hợp. Mở rộng đối tượng được nhận chuyển nhượng đất nông nghiệp cho tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân không trực tiếp sản xuất nông nghiệp.

Bổ sung quy định tại Điều 160 và 161 về các cơ chế góp QSDĐ đối, chính sách khuyến khích tổ chức, hộ gia đình, cá nhân thực hiện tập trung đất để sản xuất nông nghiệp. Bổ sung quy định người SĐĐ nông nghiệp được chuyển đổi cơ cấu cây trồng, vật nuôi, nâng cao hiệu quả SĐĐ nông nghiệp theo quy hoạch, được sử dụng một tỷ lệ đất để xây dựng công trình phục vụ trực tiếp sản xuất nông nghiệp kết hợp với dịch vụ nhưng phải đảm bảo không ảnh hưởng đến diện tích đất nông nghiệp theo quy hoạch (khoản 3 Điều 147).

Hoàn thiện các quy định xử lý các tồn tại trong quản lý SĐĐ nâng cao hiệu quả hoạt động của các công ty nông, lâm nghiệp tại Điều 150 dự thảo Luật.

Tám là, về quản lý, sử dụng đất đa mục đích để khai dậy tiềm năng, phát huy cao nhất nguồn lực tài nguyên đất đai, phù hợp với xu thế phát triển.

Thể chế hóa Nghị quyết số 18-NQ/TW dự thảo Luật đã quy định việc SĐĐ kết hợp tại các Điều 151, 153, 154, 155, 167, 181, 184 nhằm tạo cơ sở pháp lý để quản lý và tổ chức thực hiện thống nhất; khai thác, sử dụng có hiệu quả tài nguyên đất đai, góp phần thúc đẩy phát triển KT-XH, QP-AN; đảm bảo quyền, lợi ích hợp pháp của người SĐĐ; nâng cao trách nhiệm của Nhà nước trong việc bảo đảm thực hiện các quyền của các đối tượng SĐĐ; chỉnh trang, phát triển đô thị và khu dân cư nông thôn trên cơ sở đồng thuận của người SĐĐ, góp phần cải thiện điều kiện sống cho cư dân đô thị và nông thôn; nâng cao hệ số SĐĐ, hiệu quả sử dụng đất thông qua việc khai thác không gian ngầm và không gian trên không. ■