



BỘ TƯ PHÁP



BỘ TƯ PHÁP LÝ  
LIÊN NGÂN HÀNG



HIỆP HỘI DOANH NGHIỆP NHỎ VÀ VỪA VIỆT NAM  
TRUNG TÂM HỖ TRỢ PHÁP LUẬT VÀ PHÁT TRIỂN NGUỒN NHÂN LỰC

# BẢN TIN ĐIỆN TỬ

SỬA ĐỔI LUẬT ĐẤT ĐAI  
NHẪM THÁO GỖ VƯỚNG MẮC, KHÓ KHĂN  
CỦA DOANH NGHIỆP NHỎ VÀ VỪA TRONG  
TIẾP CẬN ĐẤT ĐAI, MẶT BẰNG SẢN XUẤT,  
KINH DOANH

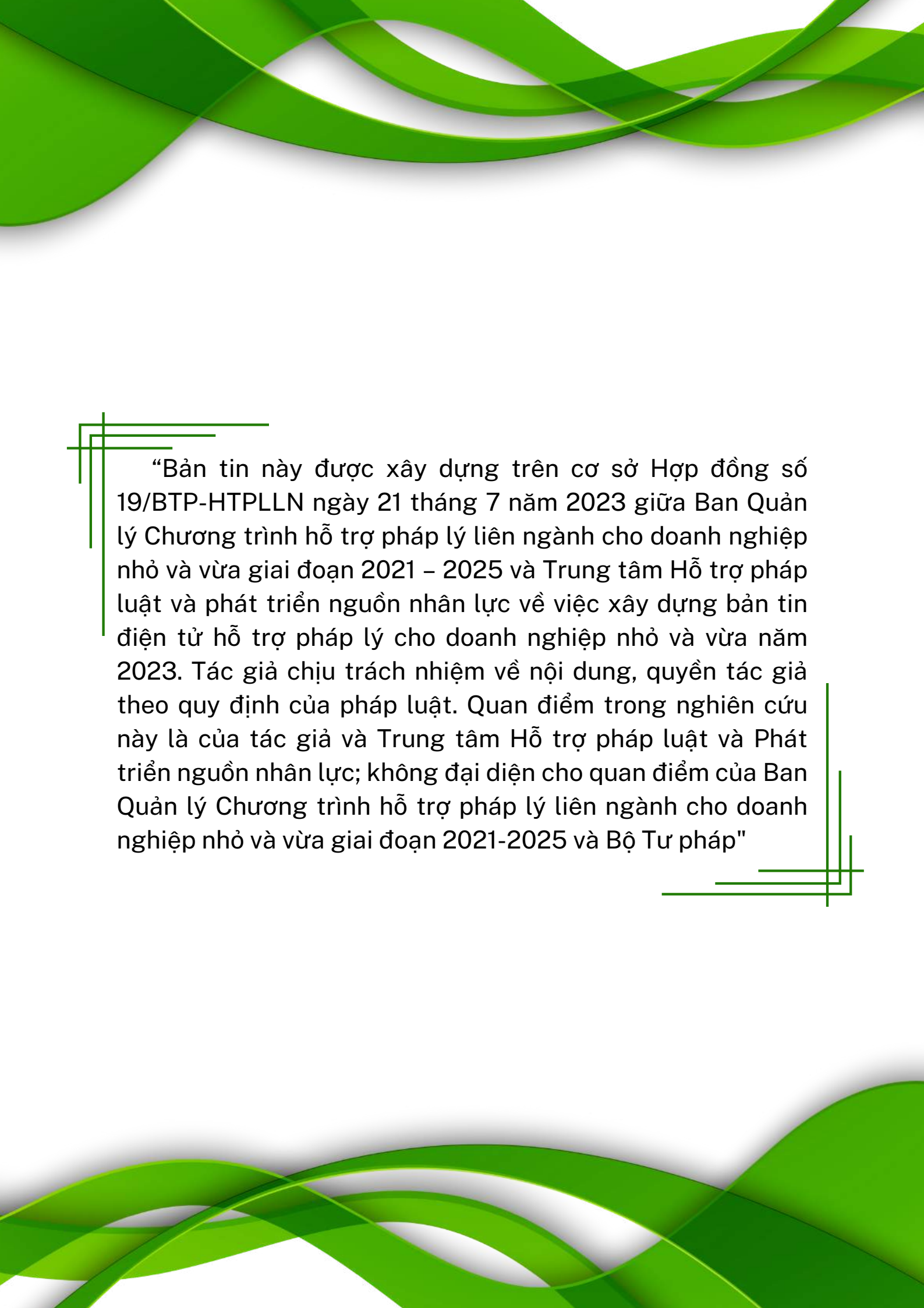


Hà Nội tháng 8 năm 2023



# MỤC LỤC

- 02** Những vướng mắc từ quy định về đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất để lựa chọn nhà đầu tư và kiến nghị sửa đổi  
**TS. Trần Văn Duy**
- 08** Những vấn đề pháp lý doanh nghiệp cần quan tâm khi thực hiện dự án đầu tư liên quan đến phải thu hồi đất.  
**ThS. Vũ Hải Việt**  
**ThS. Đỗ Hà Anh**
- 16** Miễn, giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất - Thực tiễn thực thi và kiến nghị hoàn thiện quy định pháp luật  
**TS. Trần Văn Duy**
- 23** Chính sách đất thuê trả tiền hàng năm trên thực tế thực hiện và hướng hoàn thiện.  
**TS. Nguyễn Thị Huyền**
- 33** Những vướng mắc của doanh nghiệp về việc trúng đấu thầu dự án nhưng không thể thu hồi đất, giao đất.  
**PGS. TS. Nguyễn Quang Tuyến**
- 40** Chậm thực hiện dự án, những khó khăn của doanh nghiệp trong khâu định giá đất và kiến nghị tháo gỡ, thực hiện  
**TS. LS. Phạm Hồng Thái**
- 45** Giải quyết tranh chấp đất đai những kiến nghị cần sửa đổi trong thời gian tới.  
**ThS. LS. Phạm Thị Bích Hảo**
- 50** Tình hình sử dụng đất thực hiện các dự án đầu tư bệnh viện tư nhân, dự án trường học theo quy định pháp luật về đất đai và kiến nghị sửa đổi trong thời gian tới  
**PGS. TS. Nguyễn Quang Tuyến**
- 57** Thực hiện dự án đầu tư thông qua thỏa thuận về quyền sử dụng đất, thực tiễn thực hiện và kiến nghị hoàn thiện  
**LS. Trương Tiến Hùng**
- 65** Tăng cường khả năng tiếp cận đất đai cho doanh nghiệp nhỏ và vừa, nhưng vấn đề pháp lý đặt ra trong luật đất đai sửa đổi và luật hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa.  
**PGS. TS. Nguyễn Quang Tuyến**
- 75** Quy định điều kiện năng lực tài chính của chủ đầu tư trong hoạt động kinh doanh bất động sản giữa Luật Kinh doanh bất động sản và Luật Đất đai: giải pháp thống nhất, hoàn thiện.  
**LS. Nguyễn Quang Ngọc**
- 80** Việc chưa thống nhất về việc chấm dứt dự án đầu tư và thu hồi đất của dự án đầu tư trong quy định của Luật Đầu tư và Luật Đất đai  
**Luật sư Hà Huy Phong**



“Bản tin này được xây dựng trên cơ sở Hợp đồng số 19/BTP-HTPLLN ngày 21 tháng 7 năm 2023 giữa Ban Quản lý Chương trình hỗ trợ pháp lý liên ngành cho doanh nghiệp nhỏ và vừa giai đoạn 2021 – 2025 và Trung tâm Hỗ trợ pháp luật và phát triển nguồn nhân lực về việc xây dựng bản tin điện tử hỗ trợ pháp lý cho doanh nghiệp nhỏ và vừa năm 2023. Tác giả chịu trách nhiệm về nội dung, quyền tác giả theo quy định của pháp luật. Quan điểm trong nghiên cứu này là của tác giả và Trung tâm Hỗ trợ pháp luật và Phát triển nguồn nhân lực; không đại diện cho quan điểm của Ban Quản lý Chương trình hỗ trợ pháp lý liên ngành cho doanh nghiệp nhỏ và vừa giai đoạn 2021-2025 và Bộ Tư pháp”

# GIỚI THIỆU VỀ CHƯƠNG TRÌNH HỖ TRỢ PHÁP LÝ LIÊN NGÀNH CHO DOANH NGHIỆP NHỎ VÀ VỪA GIAI ĐOẠN 2021 - 2025

## Chương trình hỗ trợ pháp lý liên ngành cho doanh nghiệp nhỏ và vừa giai đoạn 2021 – 2025

Chương trình hỗ trợ pháp lý liên ngành cho doanh nghiệp nhỏ và vừa giai đoạn 2021 – 2025 được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 81/QĐ-TTg ngày 19 tháng 01 năm 2021. Mục tiêu tổng thể của Chương trình là: (i) triển khai đồng bộ, hiệu quả, công khai, minh bạch, ứng dụng thành tựu của cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư trong hoạt động hỗ trợ pháp lý cho doanh nghiệp nhỏ và vừa, đáp ứng nhu cầu hỗ trợ pháp lý của doanh nghiệp; bảo đảm có trọng tâm, trọng điểm, thiết thực, phù hợp với khả năng cân đối nguồn lực; (ii) định hướng cho các hoạt động hỗ trợ pháp lý cho doanh nghiệp nhỏ và vừa của các bộ, ngành, địa phương; (iii) nâng cao hiểu biết, ý thức và thói quen tuân thủ pháp luật, hạn chế rủi ro, vướng mắc pháp lý trong hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp nhỏ và vừa, thúc đẩy sự tham gia xây dựng, hoàn thiện chính sách, pháp luật kịp thời nhằm phục vụ doanh nghiệp phát triển, cải thiện môi trường đầu tư, kinh doanh, góp phần nâng cao năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp và hiệu quả tổ chức thi hành pháp luật.

### Nhóm các hoạt động chính của Chương trình:

- Nhóm hoạt động cung cấp thông tin pháp lý;
- Nhóm hoạt động bồi dưỡng kiến thức pháp luật;
- Nhóm hoạt động tư vấn pháp luật cho doanh nghiệp nhỏ và vừa.



# NHỮNG VƯỚNG MẮC TỪ QUY ĐỊNH VỀ ĐẤU GIÁ QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT, ĐẤU THẦU DỰ ÁN CÓ SỬ DỤNG ĐẤT ĐỂ LỰA CHỌN NHÀ ĐẦU TƯ VÀ KIẾN NGHỊ SỬA ĐỔI

**TS. Trần Văn Duy**  
Chuyên viên chính, Bộ Tư pháp



(Ảnh minh họa: Nguồn internet)

## 1. Thực trạng pháp luật và thực tiễn áp dụng pháp luật về đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất để lựa chọn nhà đầu tư

### 1.1. Thực trạng pháp luật

Thứ nhất, hiện tại, quy định của Luật Đất đai, Luật Đấu thầu và Luật Đầu tư về đấu giá quyền sử dụng đất và đấu thầu dự án có sử dụng đất chưa tương thích với nhau. Cụ thể, Luật Đất đai chỉ quy định các trường hợp giao đất, cho thuê đất thông qua đấu giá hoặc không đấu giá quyền sử dụng đất. Luật Đấu thầu chỉ quy định các trường hợp phải đấu thầu lựa

chọn nhà đầu tư. Luật Đầu tư chỉ quy định các trường hợp quyết định chủ trương đầu tư. Do đó, khi xem xét một trường hợp cụ thể, địa phương còn lúng túng và khó khăn trong việc áp dụng luật để lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án. Trong khi đó, Điều 118 Luật Đất đai không có cơ chế ngoài hình thức giao đất, cho thuê đất theo hình thức đấu giá quyền sử dụng đất, nhà đầu tư thực hiện dự án đầu tư còn được giao đất, cho thuê đất thực hiện dự án đầu tư có sử dụng đất thông qua lựa chọn nhà đầu tư theo quy định của pháp luật về đấu thầu để bảo đảm sự thống nhất trong quá trình triển khai thực hiện, chính quy định này tạo ra sự bất bình đẳng về quyền và nghĩa khi tham gia quan hệ pháp luật đất

đai. Luật Đất đai năm 2003 có quy định đấu thầu dự án có sử dụng đất, tuy nhiên sau 10 năm triển khai, qua tổng kết thì quy định này hầu như không đi vào thực tế do việc đấu thầu chủ yếu áp dụng với đầu tư công và đối với đầu tư công thì Luật Đất đai quy định trường hợp này nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất nên Luật Đất đai năm 2013 đã không quy định về vấn đề này.

*Thứ hai, các văn bản pháp luật chưa có tiêu chí cụ thể khi xem xét, thẩm định “nhu cầu sử dụng đất” khi nhà nước giao đất, cho thuê đất và chưa có quy định cụ thể mang tính định lượng để xác định chủ thể sử dụng đất thực sự có nhu cầu sử dụng đất hay không? Các căn cứ quy định ở tất cả các văn bản vẫn chỉ dừng lại ở tính hình thức, chung chung, xác định giao đất, cho thuê đất không thông qua đấu giá quyền sử dụng đất hay dự án cần phải đấu thầu hay đấu giá. Khó khăn khi nhà nước cho thuê đất thông qua đấu giá: Trên thực tế tồn tại tình trạng nhiều dự án bất động sản nhà đầu tư đã đấu giá thành công nhưng chưa được bàn giao mặt bằng. Bên cạnh đó, mặc dù đã quy định rõ trường hợp đất sử dụng cho dự án kinh doanh bất động sản được nhà nước giao đất, cho thuê đất bắt buộc phải thông qua đấu giá, nhưng vẫn có những sai phạm diễn ra trên thực tế khi cơ quan nhà nước có thẩm quyền “có tình” không tiến hành đấu giá quyền sử dụng đất. Vấn đề phát sinh khi tiến hành đấu thầu dự án để lựa chọn nhà đầu tư: Đấu thầu dự án có sử dụng đất để lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án bất động sản được thực hiện đối với đất chưa được giải phóng mặt bằng và thuộc trường hợp nhà nước thu hồi đất; sau đó, nhà đầu tư được nhà nước cho thuê đất sau khi nhà đầu tư thắng thầu trong việc đấu thầu dự án có sử dụng đất. Nhưng thực hiện bàn giao*

thì lại vướng mắc trong việc xác định giá, loại đất hay cơ chế đấu thầu không được quy định một cách rõ ràng phía nhà nước không rõ mình đã thực hiện đúng cơ chế hay chưa, phía doanh nghiệp cũng không hiểu sau khi tiến hành đấu thầu có nguy cơ bị thu hồi hoặc tiến hành đấu thầu lại hay không do việc thực hiện các tiêu chí theo Luật quy định chưa đầy đủ

## **1.2. Thực tiễn áp dụng pháp luật**

Vụ việc 1: Dự án Khu nhà ở xã hội EcoHome 2 (Cổ Nhuế, Bắc Từ Liêm, Hà Nội) do Công ty Cổ phần Đầu tư và Thương mại Thủ Đô làm chủ đầu tư thực hiện thông qua phương thức đấu giá quyền sử dụng đất. Năm 2019, Ủy ban nhân dân (UBND) tỉnh Sơn La tổ chức các bước lựa chọn nhà đầu tư cho 9 dự án đầu tư có sử dụng đất, trong đó 5 dự án thực hiện đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư, 4 dự án chỉ định thầu. Quá trình đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư cơ bản bảo đảm theo quy định. Tuy nhiên, dù đã tổ chức sơ tuyển quốc tế và sơ tuyển trong nước, nhưng có dự án chỉ một vài nhà đầu tư mua hồ sơ mời sơ tuyển và chỉ có một nhà đầu tư nộp hồ sơ dự sơ tuyển... UBND tỉnh Sơn La đã chỉ ra khó khăn trong quá trình tổ chức thực hiện đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư dự án sử dụng đất do chưa có sự đồng bộ giữa hệ thống pháp luật của một số ngành, lĩnh vực với pháp luật về đấu thầu, như Luật Đất đai... Các văn bản hướng dẫn về lĩnh vực đầu tư theo hình thức đối tác công tư, dự án nhà ở thương mại có sử dụng đất còn chậm, thường xuyên thay đổi, quy định ở nhiều văn bản quy phạm khác nhau chưa thống nhất, gây ra nhiều cách hiểu khác nhau nên quá trình thực hiện còn khó khăn, lúng túng. Mặt khác, Luật Đất đai và các văn bản hướng dẫn thi hành không còn quy định về giao đất, cho thuê đất thông qua



hình thức đấu thầu dự án. Tỉnh Sơn La dẫn ra Công văn số 1211/TCQLĐĐ-VP ngày 04/7/2019 của Tổng cục Quản lý đất đai (Bộ Tài nguyên và Môi trường) đã nêu rõ quan điểm đó, dẫn đến chưa có cơ sở để giao đất cho các nhà đầu tư trúng thầu. Đây cũng là những khó khăn phổ biến tại nhiều địa phương cần sớm được tháo gỡ. Qua vụ việc trên, cho thấy, thị trường bất động sản (BĐ) có liên quan rất nhiều đến cơ chế, chính sách nên các doanh nghiệp BĐS đặc biệt nhạy cảm với thay đổi chính sách. Vấn đề đấu thầu quyền sử dụng đất trong các dự án phân biệt đất đã giao và đất công, văn bản trước không có nhưng văn bản sau lại có những điểm khác chưa thống nhất. Việc này ảnh hưởng không nhỏ tới doanh nghiệp BĐS trong tham gia

đấu giá đất hoặc đấu thầu dự án có sử dụng đất. Cần có hướng dẫn lựa chọn chủ đầu tư các dự án nhà ở xã hội, dự án đất thì phải đấu thầu hay đấu giá. Để bảo đảm thống nhất giữa Luật Đất đai và Luật Đấu thầu, Luật Đầu tư cần bổ sung quy định để làm rõ nguyên tắc, điều kiện áp dụng từng hình thức lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án có sử dụng đất, gồm: Đấu giá quyền sử dụng đất theo pháp luật về đất đai và đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư theo pháp luật về đấu thầu. Việc áp dụng hai hình thức này chỉ được thực hiện sau khi chấp thuận chủ trương đầu tư. Đồng thời, các quy định hiện nay vẫn chưa làm rõ các trường hợp dự án được chấp thuận chủ trương đầu tư nhưng không trúng thầu hoặc không trúng đấu giá quyền sử dụng đất sẽ được xử lý



(Khu đô thị mới Thủ Thiêm. (Ảnh: Quang Nhật/TTXVN)

thế nào. Nghị định số 25/2020/NĐ-CP ngày 28/02/2020 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đấu thầu về lựa chọn nhà đầu tư thay thế Nghị định số 30/2015/NĐ-CP ngày 17/3/2015 của Chính phủ: Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đấu thầu về lựa chọn nhà đầu tư của Chính phủ, với nhiều nội dung được sửa đổi, bổ sung cũng chưa thể giải quyết triệt để nhiều khó khăn, tháo gỡ các vướng mắc về lựa chọn nhà đầu tư dự án có sử dụng đất.

## 2. Gợi mở hoàn thiện và nâng cao hiệu quả áp dụng pháp luật về đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất để lựa chọn nhà đầu tư

*Một là, xây dựng các “tiêu chí” phù hợp cho từng phương thức “đấu giá quyền sử dụng đất” hoặc “đấu thầu dự án có sử dụng đất” trong Luật Đất đai (sửa đổi) và Luật Đấu giá tài sản 2016.* Bởi, trong trường hợp lựa chọn nhà đầu tư để thực hiện dự án đầu tư có sử dụng đất thì cả 2 phương thức này đều có cùng mục đích là lựa chọn được nhà đầu tư có năng lực, nhưng lại có sự khác biệt lớn giữa 2 phương thức này. Minh chứng là, “đấu giá quyền sử dụng đất” nhằm mục đích để “bán đất” với giá cao nhất, thu ngân sách nhà nước cao nhất, tức là chọn “giá trúng đấu giá cao nhất” của nhà đầu tư và chỉ thực hiện “đấu giá quyền sử dụng đất” đối với các trường hợp “đất sạch”. Trong khi “đấu thầu dự án có sử dụng đất” lại nhằm mục đích để “lựa chọn nhà đầu tư” có năng lực nhất và có dự án có chất lượng, có tính khả thi cao nhất và thực hiện “đấu thầu dự án có sử dụng đất” đối với trường hợp “đất sạch” do Nhà nước quản lý và cả trường hợp “đất chưa sạch” gồm đất

do Nhà nước quản lý xen cài với đất của người sử dụng đất khác. Do đó, kiến nghị sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai năm 2013 để cho phép “*dự án đô thị, dự án khu dân cư nông thôn, dự án xây dựng nhà ở thương mại*” vừa có thể thực hiện phương thức Nhà nước “*thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội, vì lợi ích quốc gia, công cộng*”, vừa có thể thực hiện phương thức “*sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư thông qua việc thỏa thuận về quyền sử dụng đất*”. Chỉ quy định áp dụng 2 hình thức đấu giá Tương tự, với Luật Đấu giá tài sản năm 2016, đề nghị không quy định “*người trúng đấu giá phải bảo đảm hoàn thành dự án theo tiến độ nhưng không quá 05 năm kể từ ngày được bàn giao đất tại thực địa*” mà theo thời hạn trong văn bản chấp thuận chủ trương đầu tư của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. “*Người trúng đấu giá phải bảo đảm hoàn thành dự án theo tiến độ nhưng không quá 05 năm kể từ ngày được bàn giao đất tại thực địa*” quá cứng nhắc và chỉ phù hợp với các dự án quy mô trung bình, nhưng lại không phù hợp với các dự án khu đô thị, khu dân cư nông thôn quy mô lớn.

*Hai là, đề nghị sửa đổi, bổ sung Điều 40 Luật Đấu giá tài sản năm 2016, theo đó Luật nên chỉ quy định áp dụng 2 hình thức “đấu giá bằng bỏ phiếu trực tiếp tại cuộc đấu giá” hoặc “đấu giá bằng bỏ phiếu gián tiếp” đối với trường hợp đấu giá quyền sử dụng đất, thay cho 4 hình thức như trước đây, để thực hiện dự án bất động sản, đô thị, nhà ở thương mại.* Nếu làm theo cách này thì mới bảo đảm kết quả đấu giá trung thực, tuy nhiên, phải đi đôi với việc nghiêm cấm các hành vi thông đồng, móc nối, hoặc để lộ thông tin nhằm mục đích trục lợi, hoặc nhận hối lộ, làm sai lệch thông tin, làm sai lệch hồ sơ hoặc kết quả đấu giá, dẫn đến “đấu giá

cuối”, “đấu giá có quân xanh, quân đỏ”.

**Ba là, cần xây dựng, hoàn thiện Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) quy định về sử dụng đất thông qua hình thức nhận chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư, để bảo đảm sự phù hợp với điểm 2.3 Mục IV Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/6/2022 Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao (Nghị quyết số 18-NQ/TW), về định hướng nhiệm vụ, giải pháp để phát triển thị trường bất động sản. Cần tiếp tục xã hội hóa, khuyến khích nhà đầu tư tư nhân “mua đất” để làm nhà ở xã hội. Cần tiếp tục cho phép tổ chức kinh tế được nhận chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư, trong đó có các dự án đô thị, nhà ở thương mại, nhà ở xã hội để thực hiện đúng định hướng tại Nghị quyết số 18-NQ/TW, tương tự như quy định của Luật Đất đai 2013 hiện nay”.**

**Bốn là, chủ động rà soát công tác tổ chức đấu giá tại đơn vị, địa phương; lựa chọn tổ chức đấu giá tài sản bảo đảm đầy đủ các tiêu chí theo quy định tại Thông tư số 02/2022/TT-BTP ngày 08/02/2022 của Bộ Tư pháp về hướng dẫn lựa chọn tổ chức đấu giá tài sản và có uy tín, năng lực, kinh nghiệm để thực hiện đấu giá tài sản; thực hiện nghiêm các quy định về thông báo công khai việc lựa chọn, công bố các thông tin liên quan đến việc đấu giá; kịp thời phát hiện, xử lý hoặc kiến nghị xử lý các hành vi vi phạm quy định pháp luật, nhất là các trường hợp đấu giá quyền sử dụng đất để thực hiện các dự án đầu tư có**

giá trị lớn, vị trí thuận lợi, “tiềm năng” đối với việc phát triển kinh tế-xã hội của địa phương, không để xảy ra hành vi trục lợi, lợi dụng việc đấu giá quyền sử dụng đất gây mất ổn định thị trường.

**Năm là, xác định giá khởi điểm quyền sử dụng đất để đưa ra đấu giá, bảo đảm đúng quy định của pháp luật và sát với giá thị trường: Rà soát, kiểm tra hoạt động tổ chức đấu giá quyền sử dụng đất đối với các trường hợp có biểu hiện bất thường, xử lý hoặc kiến nghị xử lý các trường hợp vi phạm quy định pháp luật về đấu giá quyền sử dụng đất; kịp thời phát hiện các vướng mắc, bất cập để tham mưu, đề xuất cơ quan có thẩm quyền sửa đổi, điều chỉnh, bổ sung các quy định pháp luật có liên quan cho phù hợp với tình hình thực tế. UBND các tỉnh sớm sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới quy định về đấu giá tài sản, nhất là đấu giá quyền sử dụng đất có thu tiền sử dụng đất hoặc cho thuê đất; nghiên cứu, triển khai cơ chế tiếp nhận, xử lý kịp thời các phản ánh, tố cáo, kiến nghị của cá nhân, tổ chức về hoạt động đấu giá tài sản trên địa bàn; chủ động theo dõi tình hình đấu giá tài sản, đấu giá quyền sử dụng đất trên địa bàn để chấn chỉnh theo quy định; chủ trì, phối hợp với các đơn vị có liên quan tham mưu thành lập các đoàn kiểm tra liên ngành định kỳ hoặc đột xuất để kiểm tra việc tổ chức đấu giá tài sản ngay từ khâu xác định, phê duyệt giá khởi điểm, nhất là các trường hợp đấu giá quyền sử dụng đất để giao đất, cho thuê đất, đấu giá tài sản công có giá trị lớn trên địa bàn.**

**Sáu là, rà soát các khu đất đấu giá bảo đảm phù hợp với quy hoạch được duyệt: Các đơn vị có liên quan nghiên cứu, đánh giá cụ thể các tác động của kết quả đấu giá quyền sử dụng đất trong thời gian qua đến mặt bằng giá đất, nhà ở, đến thị trường**

(cung, cầu) nhà ở, bất động sản, nhất là các trường hợp có kết quả đấu giá cao bất thường, gấp nhiều lần giá khởi điểm; đề xuất giải pháp để hạn chế các tác động tiêu cực (nếu có), báo cáo UBND tại địa phương xem xét, quyết định. Công an các cấp tăng cường nắm tình hình, kịp thời

phòng ngừa, phát hiện, ngăn chặn, xử lý nghiêm các hành vi lợi dụng, vi phạm quy định pháp luật trong việc đấu giá tài sản, nhất là đấu giá quyền sử dụng đất tại địa phương để trục lợi, gây nhiễu loạn thị trường./.

# NHỮNG VẤN ĐỀ PHÁP LÝ DOANH NGHIỆP CẦN QUAN TÂM KHI THỰC HIỆN DỰ ÁN ĐẦU TƯ LIÊN QUAN ĐẾN PHẢI THU HỒI ĐẤT

**ThS. Vũ Hải Việt**

Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, Bộ Tư pháp

**ThS. Đỗ Hà Anh**

Trường Đại học Luật Hà Nội

## 1. Thu hồi đất theo quy định pháp luật hiện hành

### 1.1. Trường hợp Nhà nước thu hồi đất theo quy định

Nhà nước quy định thu hồi đất trong các trường hợp quy định tại khoản 1 Điều 16 Luật Đất đai năm 2013 (mục đích quốc phòng, an ninh; vì lợi ích quốc gia, công cộng; vi phạm pháp luật; tự nguyện trả)<sup>1</sup>. Mặt khác, Điều 74 Luật Đất đai 2013 quy định nguyên tắc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất là nếu có đủ điều kiện được bồi thường quy định tại Điều 75 của Luật này thì người sử dụng đất được bồi thường; được thực hiện bằng việc giao đất có cùng mục đích sử dụng với loại đất thu hồi, nếu không có đất để bồi thường thì được bồi thường bằng tiền theo giá đất cụ thể của loại đất thu hồi. Trình tự thủ tục thu hồi đất trong trường hợp này được quy định

*1 “1. Nhà nước quyết định thu hồi đất trong các trường hợp sau đây:*

*a) Thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng;*

*b) Thu hồi đất do vi phạm pháp luật về đất đai;*

*c) Thu hồi đất do chấm dứt việc sử dụng đất theo pháp luật, tự nguyện trả lại đất, có nguy cơ đe dọa tính mạng con người.*

*2. Nhà nước quyết định trưng dụng đất trong trường hợp thật cần thiết để thực hiện nhiệm vụ quốc phòng, an ninh hoặc trong tình trạng chiến tranh, tình trạng khẩn cấp, phòng, chống thiên tai”.*

tại khoản 2 Điều 69 Luật Đất đai năm 2013. Theo đó, đất do cơ quan nhà nước ra quyết định thu hồi thì không thỏa thuận giá bồi thường mà sẽ được thỏa thuận theo phương án bồi thường. Giá bồi thường được xác định theo giá đất cụ thể do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành tại thời điểm quyết định thu hồi đất (khoản 2 Điều 74, điểm đ khoản 4 Điều 114 Luật Đất đai năm 2013).

Khi Nhà nước thu hồi đất theo quy định, Nhà nước có thể thực hiện việc cưỡng chế thu hồi đất được thực hiện khi có đủ 04 (bốn) điều kiện tại khoản 2 Điều 71 Luật Đất đai năm 2013. Điển hình, có những dự án lớn tại nước ta Nhà nước yêu cầu thu hồi đất nhưng người sử dụng đất kiên quyết không chấp hành như: Dự án đầu tư xây dựng tuyến đường 2,5 (đoạn từ Đàm Hồng đến quốc lộ 1); Dự án đầu tư xây dựng tuyến đường vành đai II (đoạn từ Vĩnh Tuy - Chợ Mơ - Ngã Tư Vọng);...

### 1.2. Trường hợp chủ đầu tư lấy đất để sản xuất, kinh doanh thông qua hình thức nhận chuyển nhượng, thuê, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất

Theo quy định pháp luật đất đai hiện hành, quyền sử dụng đất cũng có thể được thu hồi khi có thỏa thuận của người sử dụng đất và doanh nghiệp, chủ đầu tư muốn lấy đất phục vụ sản xuất, kinh doanh. Với trường hợp này, khoản 1 Điều 73 Luật Đất



*Tuyến đường vành đai II (đoạn từ Vĩnh Tuy - Chợ Mơ - Ngã Tư Vọng)*

*Nguồn: Thông tấn xã Việt Nam*

đai năm 2013 nêu rõ: Việc sử dụng đất để thực hiện dự án, công trình sản xuất, kinh doanh không thuộc trường hợp Nhà nước thu hồi đất mà phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt thì chủ đầu tư được nhận chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật.

## **2. Những vấn đề pháp lý doanh nghiệp cần quan tâm về thu hồi đất theo thỏa thuận với người dân**

Khác với trường hợp Nhà nước quyết định thu hồi đất vì mục đích thực sự cần thiết luật định, việc sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư thông qua các hình thức mua, nhận chuyển nhượng, thuê, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất đòi hỏi doanh nghiệp cần tuân thủ các nguyên tắc và quy định pháp lý cụ thể: tuân thủ pháp luật đất đai (Luật Đất đai năm 2013, cũng như các văn bản liên quan), mỗi trường hợp có thể đòi hỏi tuân theo quy định cụ thể trong

pháp luật về đất đai và doanh nghiệp cần tìm hiểu và tuân thủ đầy đủ; xác định rõ mục đích sử dụng đất cho dự án đầu tư của họ và bảo đảm rằng, mục đích này phù hợp với quy định của Luật Đất đai và cần xem xét kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện đã được phê duyệt và công bố để bảo đảm rằng, dự án của họ phù hợp với kế hoạch này.

Việc sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư thông qua hình thức mua, nhận chuyển nhượng, thuê, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất phải tuân thủ các nguyên tắc theo Điều 16 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP (được bổ sung bởi khoản 15 Điều 2 Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 06/01/2017 của Chính phủ Sửa đổi, bổ sung một số nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai, và được sửa đổi bởi khoản 13 Điều 1 Nghị định số 148/2020/NĐ-CP ngày 18/12/2020 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số Nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai):

Đầu tiên, việc sử dụng đất để thực hiện

dự án đầu tư thông qua hình thức mua tài sản gắn liền với đất, nhận chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất chỉ thực hiện đối với các trường hợp quy định tại Điều 73 của Luật Đất đai năm 2013 như đã đề cập tại mục 1.2. Ngoài ra, phải phù hợp với kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện đã được phê duyệt và công bố và trên địa bàn không còn quỹ đất đã được giải phóng mặt bằng để thực hiện dự án đầu tư phù hợp, trừ trường hợp các dự án thuộc lĩnh vực, địa bàn khuyến khích đầu tư. Bên cạnh đó, tùy từng trường hợp khác nhau mà doanh nghiệp phải chú ý lưu tâm những vấn đề pháp lý khác nhau. Vì với mỗi trường hợp, pháp luật đất đai sẽ có những quy định riêng để điều chỉnh, nếu không đáp ứng đủ thì có thể sẽ không được pháp luật công nhận thỏa thuận hoặc rất dễ dẫn tới tranh chấp.

*Thứ nhất*, trường hợp nhận chuyển nhượng, nhận góp vốn, thuê quyền sử dụng đất nông nghiệp để thực hiện dự án đầu tư phi nông nghiệp, thì phải có văn bản gửi Sở Tài nguyên và Môi trường để trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xem xét có văn bản chấp thuận hoặc trả lời.

*Thứ hai*, trường hợp khu đất thực hiện dự án đầu tư có phần diện tích đất mà người đang sử dụng đất không có quyền chuyển nhượng, cho thuê, góp vốn bằng quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật về đất đai nhưng có tài sản gắn liền với đất thì chủ đầu tư được phép thỏa thuận mua tài sản gắn liền với đất của người đang sử dụng đất. Bởi không có các quyền đối với quyền sử dụng đất mà chỉ có tài sản gắn liền với đất nên việc thỏa thuận chỉ diễn ra đối với phần tài sản gắn liền với đất của người đang sử dụng đất. Tuy nhiên, nội dung hợp đồng mua bán tài sản gắn liền với đất phải thể hiện rõ người bán tài sản

tự nguyện trả lại đất để Nhà nước thu hồi và giao đất, cho người mua tài sản thuê đất. Phần đất sẽ được Nhà nước thu hồi theo trình tự, thủ tục người sử dụng đất tự nguyện trả đất.

*Thứ ba*, trường hợp khu đất thực hiện dự án đầu tư có phần diện tích đất do Nhà nước giao đất để quản lý, đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích, đất mà người đang sử dụng đất không có quyền chuyển nhượng, cho thuê, góp vốn bằng quyền sử dụng đất và không có tài sản gắn liền với đất mà phần diện tích đất này có vị trí nằm xen kẽ với phần diện tích đất đã nhận chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất thì giải quyết tùy theo: (i) Diện tích đất đủ điều kiện để tách thành dự án độc lập hay (ii) Diện tích đất không đủ điều kiện để tách thành dự án độc lập. Việc thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư quy được thực hiện theo quy định như đối với trường hợp thu hồi đất để sử dụng vào mục đích phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng. Và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định cụ thể điều kiện, tiêu chí, quy mô, tỷ lệ để tách thành dự án độc lập hay không.

*Thứ tư*, trường hợp sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư thông qua hình thức mua tài sản gắn liền với đất, nhận chuyển nhượng, thuê, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất mà có thời hạn sử dụng đất khác nhau thì thời hạn sử dụng đất được xác định lại theo thời hạn của dự án đầu tư. Nếu không thuộc diện thực hiện thủ tục đầu tư theo quy định của pháp luật về đầu tư thì thời hạn sử dụng đất do Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền giao đất, cho thuê đất quyết định nhưng không được vượt quá 50 năm. Đối với loại đất được sử dụng ổn định lâu dài thì thời hạn sử dụng đất khi nhận chuyển nhượng được xác định lại là

ổn định lâu dài.

Như vậy, với các dự án không thuộc trường hợp Nhà nước thu hồi đất thì Nhà nước có chính sách khuyến khích việc thỏa thuận thuê, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất giữa tổ chức kinh tế với người sử dụng đất mà không thực hiện việc thu hồi đất thay cho doanh nghiệp.

Trước đây, trình tự thỏa thuận được quy định tại Điều 4 Thông tư số 33/2017/TT-BTNMT ngày 29/9/2018 của Bộ Tài nguyên và Môi trường; Quy định chi tiết Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 06/01/2017 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai và sửa đổi, bổ sung một số điều của các thông tư hướng dẫn thi hành Luật Đất đai. Tuy nhiên, hiện nay, quy định này đã bị bãi bỏ. Do vậy, khi thỏa thuận; giữa chủ đầu tư và người sử dụng đất cần tuân thủ quy định của pháp luật dân sự. Điều này giúp bảo đảm việc thỏa thuận của hai bên là đúng quy định pháp luật. Trước hết, cần bảo đảm các nguyên tắc cơ bản của pháp luật dân sự theo Điều 3 Bộ luật Dân sự năm 2015 . Khi hai bên

đã đạt được thỏa thuận thì cần tiến hành giao dịch. Việc giao dịch chỉ có hiệu lực khi đáp ứng đủ điều kiện của giao dịch dân sự có hiệu lực theo Điều 117 Bộ luật Dân sự năm 2015<sup>2</sup>.

Cũng cần lưu ý rằng, việc không tuân thủ đầy đủ các quy định pháp lý có thể dẫn đến các vấn đề pháp lý và tranh chấp. Doanh nghiệp nên tham vấn với luật sư hoặc chuyên gia pháp lý để bảo đảm rằng mọi giao dịch và thỏa thuận đất đai được thực hiện đúng quy định và theo đúng quy trình pháp lý.

### 3. Những vấn đề bất cập trên thực tiễn và kiến nghị hoàn thiện pháp luật về thu hồi đất theo thỏa thuận với người dân

#### 3.1. Những vấn đề bất cập về thu hồi đất theo thỏa thuận với người dân

Trên thực tế, quá trình thực hiện pháp luật đã bộc lộ nhiều vướng mắc, bất cập, gây khó khăn cho nhà đầu tư, gây thất thoát lớn đối với ngân sách Nhà nước

<sup>2</sup>“1. Mọi cá nhân, pháp nhân đều bình đẳng, không được lấy bất kỳ lý do nào để phân biệt đối xử; được pháp luật bảo hộ như nhau về các quyền nhân thân và tài sản.

2. Cá nhân, pháp nhân xác lập, thực hiện, chấm dứt quyền, nghĩa vụ dân sự của mình trên cơ sở tự do, tự nguyện cam kết, thỏa thuận. Mọi cam kết, thỏa thuận không vi phạm điều cấm của luật, không trái đạo đức xã hội có hiệu lực thực hiện đối với các bên và phải được chủ thể khác tôn trọng.

3. Cá nhân, pháp nhân phải xác lập, thực hiện, chấm dứt quyền, nghĩa vụ dân sự của mình một cách thiện chí, trung thực.

4. Việc xác lập, thực hiện, chấm dứt quyền, nghĩa vụ dân sự không được xâm phạm đến lợi ích quốc gia, dân tộc, lợi ích công cộng, quyền và lợi ích hợp pháp của người khác.

5. Cá nhân, pháp nhân phải tự chịu trách nhiệm về việc không thực hiện hoặc thực hiện không đúng nghĩa vụ dân sự.”

“1. Giao dịch dân sự có hiệu lực khi có đủ các điều kiện sau đây:

a) Chủ thể có năng lực pháp luật dân sự, năng lực hành vi dân sự phù hợp với giao dịch dân sự được xác lập;

b) Chủ thể tham gia giao dịch dân sự hoàn toàn tự nguyện;

c) Mục đích và nội dung của giao dịch dân sự không vi phạm điều cấm của luật, không trái đạo đức xã hội.

2. Hình thức của giao dịch dân sự là điều kiện có hiệu lực của giao dịch dân sự trong trường hợp luật có quy định”.



và ảnh hưởng đến quyền và lợi ích của doanh nghiệp, của người dân và toàn xã hội. Bởi vì, thu hồi đất để thực hiện dự án của doanh nghiệp là vấn đề liên quan đến nhiều tổ chức, lực lượng và quyền lợi, sinh kế của nhiều người dân. Đây cũng là một trong những lĩnh vực nhạy cảm có nhiều khiếu nại, khiếu kiện trong suốt những năm qua. Các kiến nghị, phản ánh, tranh chấp liên quan đến việc thu hồi đất, bồi thường tái định cư của công dân diễn biến phức tạp và có xu hướng vượt cấp lên các cơ quan trung ương. Khiếu nại xảy ra khắp phổ biến, nhất là ở các tỉnh, thành phố có tốc độ đô thị hóa cao, đã và đang thực hiện nhiều dự án về phát triển kinh tế - xã hội, xây dựng khu đô thị, khu công nghiệp, sân golf...

Trong đó, vấn đề bất cập nhất trong việc doanh nghiệp mong muốn sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư thông qua hình

thức mua, nhận chuyển nhượng, thuê, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất theo thỏa thuận với người sử dụng đất đó là hướng giải quyết đối với các trường hợp thỏa thuận về nhận quyền sử dụng đất mà không đạt được 100% đồng ý của người dân. Rõ ràng, việc thỏa thuận để lấy đất của người dân không phải bao giờ cũng dễ dàng, nhất là khi người sử dụng đất luôn có tâm lý bị thiệt. Chủ tịch Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam Đỗ Văn Chiến, tại một hội nghị góp ý Luật Đất đai sửa đổi, cho biết, có nhiều dự án thỏa thuận được tới 95% mặt bằng, chỉ còn 5% người dân không đồng ý thỏa thuận, không giải phóng được mặt bằng thì dự án cũng không thể triển khai.

Thời gian qua, nhiều dự án bất động sản và phát triển đô thị đòi hỏi nhà đầu tư phải tự thỏa thuận và mua lại quyền sử dụng đất của người dân. Tuy nhiên, trong một



*Ảnh minh họa  
Nguồn: Khánh Minh*

số trường hợp, chỉ một vài hộ dân không đồng ý chuyển nhượng quyền sử dụng đất và điều này gây khó khăn cho việc triển khai dự án. Ví dụ, tại Thành phố Hồ Chí Minh, một dự án bất động sản cao cấp với diện tích hơn 7 ha tại Thành phố Thủ Đức chỉ bị vướng đến 2% diện tích vì chủ đất không đồng ý đền bù và dự án đã phải nằm bất động tới 9 năm trước khi thỏa thuận bồi thường với giá rất cao. Tương tự, Dự án Khu đô thị mới Bình Trưng Đông - Cát Lái với quy mô 254 ha cũng gặp tình trạng doanh nghiệp không thể bồi thường cho chủ sở hữu một số thửa đất trong dự án, và vấn đề này kéo dài tới 20 năm<sup>3</sup>. Tại Đồng Nai, nhiều dự án doanh nghiệp phải tự thỏa thuận với người dân để mua lại quyền sử dụng đất đã gặp khó khăn, dẫn đến việc nhiều công trình kéo dài nhiều năm mà không thể triển khai. Năm 2021, toàn tỉnh Đồng Nai đã quy hoạch hơn 1,9 nghìn dự án, trong đó có hàng trăm dự án thuộc diện doanh nghiệp phải tự thỏa thuận về đất đai. Các dự án này bao gồm nhiều lĩnh vực khác nhau như sản xuất kinh doanh, thương mại dịch vụ, khu dân cư, khai thác khoáng sản và các vấn đề liên quan. Cân bằng lợi ích giữa những hộ dân chịu ảnh hưởng bởi việc mất đất cho dự án và nhà đầu tư là một bài toán không dễ giải và đòi hỏi sự cân nhắc và thỏa thuận để tìm giải pháp tốt nhất cho cả hai bên. Do vậy, nên có những quy định cụ thể hơn để bảo đảm hài hòa mối quan hệ giữa nhà nước, chủ đầu tư và người sử dụng đất; giải quyết các bất cập trong thời gian qua; đồng thời, giúp các địa phương có sự chủ động hơn trong việc thu hồi đất phục vụ phát triển kinh tế - xã hội, trên cơ sở đặc điểm tình

<sup>3</sup> Bịt lỗ hổng trong quy định giải phóng mặt bằng, <https://baodautu.vn/batdongsan/bit-lo-hong-trong-quy-dinh-giai-phong-mat-bang-d184011.html>, truy cập ngày 05/11/2023.

hình cụ thể của mỗi địa phương.

### 3.2. Kiến nghị hoàn thiện pháp luật về thu hồi đất theo thỏa thuận với người dân

Thực hiện chủ trương của Đảng là: “Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao”, hiện nay, Luật Đất đai đang trong quá trình sửa đổi. Dự án Luật Đất đai (sửa đổi) được đánh giá là dự án luật khó, tác động lớn mọi lĩnh vực từ chính trị, kinh tế - xã hội và đời sống của Nhân dân. Một trong những nội dung quan trọng của dự án Luật Đất đai (sửa đổi) nhận được sự quan tâm của các thành viên Ủy ban Thường vụ Quốc hội và đặc biệt là của các doanh nghiệp, chủ đầu tư là về trường hợp thỏa thuận với người dân về nhận quyền sử dụng đất để thực hiện dự án của doanh nghiệp. Cụ thể là các trường hợp thỏa thuận về nhận quyền sử dụng đất mà không đạt được 100% đồng ý của người dân theo khoản 7 Điều 127 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi).

Về vấn đề này, hiện nay đang có 02 luồng ý kiến:

Ý kiến thứ nhất cho rằng: Cần bổ sung quy định tại khoản 7 Điều 127 của Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi). Theo ý kiến này, Nhà nước sẽ thu hồi đất đối với phần diện tích còn lại của dự án khi chưa thỏa thuận được để giao đất hoặc cho thuê đất cho nhà đầu tư, khi nhà đầu tư đã thỏa thuận với 80% số người sử dụng đất và 80% diện tích thực hiện dự án trở lên. Đồng thời, Chính phủ sẽ phải quy định chi tiết các nội dung liên quan. Ý kiến này được đại diện các cơ quan nhà nước, như: Chủ nhiệm Ủy ban Kinh tế Vũ Hồng Thanh, Chủ nhiệm Ủy ban Tài chính - Ngân sách



*Ảnh minh họa  
Nguồn: Lê Quân*

Lê Quang Mạnh hay Chủ tịch Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam Đỗ Văn Chiến... ủng hộ.

Ý kiến thứ hai cho rằng: Việc thỏa thuận giữa chủ đầu tư và người sử dụng đất để có đất sử dụng cho dự án đầu tư là một thỏa thuận mang tính dân sự. Theo quan điểm này, can thiệp của Nhà nước thông qua biện pháp thu hồi đất đối với các trường hợp không thỏa thuận sẽ không phù hợp và có thể dẫn đến các vụ khiếu kiện. Ủng hộ luồng quan điểm này, tại Phiên họp cho ý kiến về việc giải trình, tiếp thu, chỉnh lý dự án Luật Đất đai (sửa đổi) ngày 25/8 vừa qua, Chủ tịch Quốc hội Vương Đình Huệ nhấn mạnh: Việc chủ đầu tư thỏa thuận với người sử dụng đất để có đất thực hiện dự án là thỏa thuận mang tính dân sự. Việc Nhà nước can thiệp bằng biện pháp thu hồi đất đối với các trường hợp không thỏa thuận được là không phù hợp.

Sự khác biệt giữa hai ý kiến này xuất phát từ quan điểm về vai trò của Nhà nước

trong việc quản lý và can thiệp vào việc sử dụng đất, cũng như sự cân nhắc giữa quyền lợi của người dân và sự phát triển kinh tế xã hội. Thành công của một phương án hay sự kết hợp của cả hai có thể phụ thuộc vào việc thực hiện và quản lý chặt chẽ của chính quyền và cơ quan có liên quan, đồng thời, phải bảo đảm sự minh bạch và đối thoại với các bên liên quan.

Chúng tôi đồng ý với quan điểm thứ hai, bởi việc quy định doanh nghiệp sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư theo thỏa thuận dân sự với người sử dụng đất là bảo đảm tính hợp hiến, cụ thể là Điều 54 Hiến pháp năm 2013. Nếu chỉ cần sự đồng thuận của đại đa số người sử dụng đất, còn đối với nhóm thiểu số những người còn lại không đồng ý thỏa thuận hoặc không đạt được thỏa thuận với chủ đầu tư thì không bảo đảm nguyên tắc thỏa thuận trong dân sự mà có hơi hướng sang lĩnh vực hành chính và quản lý nhà nước. Hơn nữa, khi soạn khoản 7 Điều 127 Dự thảo Luật Đất

đai (sửa đổi), vấn đề này đã được Đảng đoàn Quốc hội thảo luận rất kỹ.

Để hỗ trợ doanh nghiệp và tránh tình trạng người dân đòi hỏi, gây khó dễ cho việc thực hiện dự án gây trì trệ, ảnh hưởng sự phát triển kinh tế - xã hội, thì nên có sự hỗ trợ đối với nhà đầu tư, nhưng sự hỗ trợ này cần bảo đảm theo cơ chế dân chủ cơ sở. Trong những trường hợp như vậy

thì cấp ủy, chính quyền địa phương, các tổ chức chính trị xã hội cùng với nhà đầu tư bàn bạc, tháo gỡ những vướng mắc, tâm tư, tình cảm, nguyện vọng... của người dân trong khuôn khổ chính sách chung của Nhà nước. Bản thân doanh nghiệp, chủ đầu tư từ đầu phải lên được khung thỏa thuận với cấp ủy và chính quyền địa phương./.

# MIỄN, GIẢM TIỀN SỬ DỤNG ĐẤT, TIỀN THUÊ ĐẤT - THỰC TIỄN THỰC THI VÀ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT

**TS. Trần Văn Duy**  
Chuyên viên chính, Bộ Tư pháp

## 1. Thực trạng pháp luật và thực tiễn áp dụng pháp luật về miễn, giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất

### 1.1. Thực trạng pháp luật pháp luật về miễn, giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất

*- Chưa mở rộng hình thức Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm, chưa thu hẹp hình thức Nhà nước giao đất, cho thuê đất trả tiền 1 lần cho cả thời gian thuê; giá đất tính thu tiền thuê đất trả hàng năm được xác định chủ yếu theo giá đất trên Bảng giá đất do Ủy ban nhân dân (UBND) cấp tỉnh ban hành và công bố hàng năm; chưa bỏ quy định về khung giá đất...*

Căn cứ tính tiền thuê đất được quy định tại khoản 2 Điều 108 Luật Đất đai năm 2013 gồm: Diện tích đất cho thuê; thời hạn cho thuê đất; đơn giá thuê đất; hình thức Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm hoặc cho thuê đất thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê. Căn cứ các quy định trên, tiền thuê đất của dự án phụ thuộc vào 4 yếu tố: Diện tích phải tính tiền thuê đất của dự án; Giá tính tiền thuê đất trên Bảng giá đất; Mức tỷ lệ %; Chính sách khấu trừ, miễn giảm của Nhà nước. Đồng thời, pháp luật về thu tiền thuê đất hiện hành tại Nghị định số 46/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ và các văn bản sửa đổi, bổ sung, hướng dẫn thực hiện quy định trường hợp tổ chức kinh tế

được Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm không thông qua đấu giá. Theo đó, đơn giá thuê đất trả tiền hàng năm của mỗi dự án được ổn định theo chu kỳ 5 năm tính từ thời điểm được Nhà nước quyết định cho thuê đất. Khi hết thời gian trên, đơn giá thuê đất áp dụng cho chu kỳ ổn định tiếp theo được xác định bằng giá đất tại Bảng giá đất nhân (x) với hệ số điều chỉnh giá đất nhân (x) với mức tỷ lệ (%) do UBND cấp tỉnh quy định tại thời điểm điều chỉnh đơn giá thuê đất. Hệ số điều chỉnh giá đất do UBND cấp tỉnh ban hành áp dụng từ ngày 1/1 hàng năm. Trong đó, tỷ lệ phần trăm (%) tính đơn giá thuê đất một năm là 1%, riêng đối với một số trường hợp đặc biệt thì UBND cấp tỉnh quyết định nhưng tối đa không quá 3%, tối thiểu không thấp hơn 0,5%. Như vậy, nếu mức tỷ lệ (%) thu tiền thuê đất hàng năm bằng 1% thì với thời hạn thuê đất là 50 năm mới chỉ bằng khoảng 50% của giá đất thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê. Trong đó, mức tỷ lệ % tính thu tiền thuê đất được áp dụng thống nhất đối với tất cả các doanh nghiệp trên cùng một địa phương, cùng một ngành và cùng chung một mục đích sử dụng đất, có thể điều chỉnh tăng giảm tỷ lệ % phụ thuộc vào lợi thế sử dụng đất, mục đích sử dụng đất, vị trí đất... Mức tỷ lệ % có tính chất tương đồng đối với các dự án cùng mục đích và vị trí đất... Như vậy, yếu tố ảnh hưởng chủ yếu đến tiền thuê đất phải nộp cao hay thấp là do diện tích đất và giá đất tính thu tiền thuê đất của dự án. Theo quy định tại



(Ảnh: minh họa/ Nguồn: Internet)

Điều 114 Luật Đất đai năm 2013, UBND cấp tỉnh xây dựng và ban hành Bảng giá đất tại địa phương 5 năm/lần và công bố công khai vào ngày 1/1 của năm đầu kỳ.

- *Miễn giảm tiền sử dụng đất không đúng quy định, như: dự án phân lô chuyển nhượng quyền sử dụng đất (trong đó có thỏa thuận người nhận chuyển nhượng tự xây nhà theo quy hoạch) nhưng được Cục thuế hoặc Chi cục thuế các quận, huyện xét miễn giảm tiền sử dụng đất theo phương thức xây bừa để bán.* Ngoài ra, còn có trường hợp xét miễn giảm thuế sử dụng đất sai đối tượng hoặc không đúng đối tượng. Hiện nay việc xác định nghĩa vụ tài chính theo giá thị trường khi Nhà nước giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, chuyển hình thức sử dụng đất từ thuê đất sang giao đất tại thành phố thời gian qua chậm trễ. Do yếu kém về cơ chế, bất cập và thiếu minh bạch trong chính sách đầu giá đất, dự án đã tạo nhiều kẽ hở cho doanh nghiệp chối bỏ trách nhiệm nộp tiền sử dụng đất, dẫn đến gánh nặng cho người mua nhà, không được thực hiện các quyền lợi liên quan. Tạo ra cơ chế xin-cho và cuối cùng, chi phí tiền sử dụng đất sẽ được tính vào giá bán mà người tiêu dùng phải gánh chịu. Chính sách thuế đánh vào đất đai còn một số qui định chưa bảo đảm phù hợp với thực tiễn luôn biến đổi nên ảnh hưởng đến quá trình thực thi chính sách thuế cũng như ảnh hưởng đến mục

tiêu ban hành chính sách thuế. Thất thu thuế đất làm trầm trọng thêm tình trạng bất bình đẳng ở Việt Nam. Những người có khả năng tiếp cận với đất và bất động sản đang gia tăng tích lũy của cải mà không phải đóng góp hoặc đóng góp rất ít cho công cuộc phát triển đất nước. Trong khi nông dân tại nông thôn lại chịu thiệt thòi vì không được đầu tư bù đắp.

- *Thực hiện chính sách hỗ trợ người dân, doanh nghiệp, nhiều ý kiến cho rằng, các giải pháp hỗ trợ doanh nghiệp, người dân về thuế, phí, lệ phí và tiền thuê đất đã góp phần tháo gỡ khó khăn cho doanh nghiệp và người dân khôi phục hoạt động sản xuất, kinh doanh.* Quyết định 25/2023/QĐ-TTg ngày 3/10/2023 của Thủ tướng Chính phủ giảm tiền thuê đất của năm 2023 (Quyết định có hiệu lực thi hành từ 20/11/2023), thì doanh nghiệp sẽ được giảm 30% tiền thuê đất phải nộp (phát sinh thu) của năm 2023. Đối tượng áp dụng là tổ chức, đơn vị, doanh nghiệp, hộ gia đình, cá nhân đang được Nhà nước cho thuê đất trực tiếp theo quyết định, hoặc hợp đồng hoặc Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền dưới hình thức thuê đất trả tiền hàng năm (người thuê đất). Không thực hiện giảm trên số tiền thuê đất còn nợ của các năm trước năm 2023 và tiền chậm nộp (nếu có).

## 1.2. Thực tiễn áp dụng pháp luật về miễn, giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất

Bộ Tài chính đã trình Chính phủ ban hành 03 nghị định về gia hạn thời hạn nộp thuế và tiền thuê đất của các năm 2020, 2021 và 2022. Theo đó, cho phép các đối tượng chịu ảnh hưởng bởi dịch bệnh Covid-19 được gia hạn nộp tiền thuê đất phải nộp kỳ đầu của năm 2020, 2021, 2022; thời gian gia hạn là 05 tháng (năm 2020), 06 tháng (năm 2021) và 06 tháng năm 2022. Năm 2023, Bộ Tài chính đã trình Chính phủ ban hành Nghị định số 12/2023/NĐ-CP ngày 14/4/2023 của Chính phủ gia hạn thời hạn nộp thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế thu nhập cá nhân và tiền thuê đất trong năm 2023, theo đó cho phép gia hạn nộp tiền thuê đất đối với 50% số tiền thuê đất phát sinh phải nộp năm 2023. Thời gian gia hạn là 06 tháng kể từ ngày 31/5/2023 đến ngày 30/11/2023. Về giảm tiền thuê đất, trong 03 năm 2020, 2021 và năm 2022, Bộ Tài chính đã trình Thủ tướng Chính phủ ban hành các quyết định về việc giảm tiền thuê đất phải nộp của năm 2020, năm 2021 và năm 2022 đối với người sử dụng đất thuê bị ảnh hưởng của dịch Covid-19. Theo Tổng cục Thuế, kết quả thực hiện giảm tiền thuê đất trong năm 2020 là khoảng 354 tỷ đồng; giảm tiền thuê đất trong năm 2021 là khoảng 3.500 tỷ đồng và năm 2022 dự kiến khoảng 3.500 tỷ đồng. Đồng thời, thực hiện nhiệm vụ được giao tại Nghị quyết số 105/NQ-CP ngày 15/7/2023 của Chính phủ về các nhiệm vụ, giải pháp tháo gỡ khó khăn cho sản xuất kinh doanh, tiếp tục đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính, siết chặt kỷ luật, kỷ cương, Bộ Tài chính đã có Tờ trình số 175/TTr-BTC ngày 03/8/2023 trình Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Quyết định giảm tiền thuê đất của

năm 2023. Theo đó, giảm 30% tiền thuê đất cho các đối tượng đang thuê đất trực tiếp của Nhà nước dưới hình thức trả tiền thuê hàng năm.

Về miễn tiền chậm nộp tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, Bộ Tài chính đã báo cáo Ủy Ban Thường vụ Quốc hội ban hành Nghị quyết số 406/NQ-UBTVQH15 ngày 19/10/2021 về ban hành một số giải pháp nhằm hỗ trợ doanh nghiệp, người dân chịu tác động của dịch Covid-19. Theo đó, cho phép miễn tiền chậm nộp phát sinh trong năm 2020 và năm 2021 của các khoản nợ tiền thuế, tiền sử dụng đất, tiền thuê đất đối với người nộp thuế là doanh nghiệp, tổ chức phát sinh lỗi trong kỳ tính thuế năm 2020<sup>1</sup>.

*Ví dụ tại thành phố Hà Nội:* Theo số liệu thống kê từ Cục Thuế TP. Hà Nội, năm 2020, thực hiện Quyết định số 22/2020/QĐ-TTg ngày 10/8/2020 của Thủ tướng Chính phủ, Cục Thuế TP. Hà Nội đã thực hiện xem xét, ban hành Quyết định giảm tiền thuê đất đối với 730 điểm đất thuê, với số tiền thuê đất được giảm là 93 tỷ đồng.

Năm 2021, thực hiện Quyết định số 27/2021/QĐ-TTg ngày 25/9/2021 của Thủ tướng Chính phủ về việc giảm tiền thuê đất của năm 2021 đối với các đối tượng bị ảnh hưởng bởi dịch Covid-19, Cục Thuế TP. Hà Nội đã thực hiện xem xét, ban hành Quyết định giảm tiền thuê đất đối với 3.270 điểm đất thuê, với số tiền thuê đất được giảm là 915 tỷ đồng.

Năm 2022, thực hiện Quyết định số 01/2023/QĐ-TTg ngày 31/01/2023 của Thủ tướng Chính phủ về việc giảm tiền thuê đất, thuê mặt nước của năm 2022 đối với các đối tượng bị ảnh hưởng bởi dịch

<sup>1</sup> Cục Thuế thành phố Hà Nội (2023), Báo cáo công tác miễn, giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, Hà Nội

Covid-19, tính đến nay, Cục Thuế TP. Hà Nội đã thực hiện xem xét, ban hành Quyết định giảm tiền thuê đất đối với 2.604 điểm đất thuê, với số tiền thuê đất được giảm là hơn 756 tỷ đồng.

Về miễn tiền chậm nộp tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, tính đến ngày 16/08/2023, toàn Cục Thuế TP. Hà Nội thực hiện miễn tiền chậm nộp với tổng số tiền 982,8 tỷ đồng. Nhìn chung, các chính sách hỗ trợ về tiền sử dụng đất, tiền thuê đất được triển khai thực hiện trong những năm qua đã tạo được hiệu ứng tích cực. Các doanh nghiệp trên địa bàn TP. Hà Nội đánh giá cao vai trò của Bộ Tài chính nói riêng, Chính phủ nói chung đã luôn đồng hành, chia sẻ khó khăn với doanh nghiệp để vượt qua đại dịch và phục hồi phát triển sản xuất, kinh doanh. Với số tiền thuê đất được miễn giảm, doanh nghiệp đã bổ sung vào nguồn tài chính để bảo đảm các hoạt động kinh doanh được hoạt động ổn định

khi hết thời gian đại dịch, bổ sung vào quỹ lương để bảo đảm thu nhập cơ bản cho người lao động trong thời gian phải nghỉ việc do các Công ty tạm dừng hoạt động để chống dịch. Nhờ có chính sách gia hạn tiền thuê đất, miễn giảm tiền thuê đất kịp thời của Chính phủ, các Công ty đã có nguồn tài chính để phục hồi và duy trì sản xuất kinh doanh. Để chính sách thuế mới đến được với doanh nghiệp, nhất là chính sách gia hạn thời hạn nộp thuế, miễn giảm tiền thuê đất hàng năm, ngành Thuế Thủ đô nói chung đã tích cực, chủ động hướng dẫn các doanh nghiệp, người nộp thuế qua Website, Facebook, Zalo, Youtube của Cục Thuế TP. Hà Nội, đồng thời đã tích cực tuyên truyền, hướng dẫn trình tự, thủ tục, hồ sơ, thời hạn nộp Hồ sơ đề nghị gia hạn, giảm tiền thuê đất gửi qua địa chỉ email của doanh nghiệp.

Ví dụ tại tỉnh Lào Cai: Công ty TNHH MTV Hoa Thịnh Hưng có mặt bằng nhà



(Ảnh: minh họa/ Nguồn: Internet)



xưởng gần 3 ha tại khu công nghiệp Bắc Duyên Hải, thành phố Lào Cai. Năm 2022, doanh nghiệp này được giảm tiền thuê đất từ gói hỗ trợ doanh nghiệp sau đại dịch COVID-19. Mỗi năm, doanh nghiệp cần nộp khoảng 500 triệu tiền thuê đất, với mức giảm trừ 30%, số tiền tiết kiệm được là khoảng 150 triệu đồng. Sang năm 2023, hoạt động sản xuất, kinh doanh đang dần phục hồi nhưng nếu giá thuê đất được đưa về mức cũ thì đây cũng là một khoản lớn trong nghĩa vụ tài chính mà doanh nghiệp phải thực hiện với Nhà nước. Rất may, Chính phủ tiếp tục có quyết định giảm 30% tiền thuê đất năm 2023, nên chủ doanh nghiệp phấn khởi. Thời gian qua, hoạt động trong lĩnh vực thương mại gặp nhiều khó khăn. Hiện nay, chỉ số tiêu dùng thấp, giá cả cũng đang ở mức cao đều là những thách thức đối với hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp. Chính sách giảm tiền thuê đất có thể coi là sự ưu đãi, hỗ trợ phần nào cho doanh nghiệp và cũng là sự động viên, khích lệ, tạo nguồn vốn để doanh nghiệp có thể tái đầu tư ổn định hiệu quả sản xuất. Tương tự, với nhiều doanh nghiệp khác, mặc dù tiền thuê đất chiếm tỷ trọng không quá lớn so với nguồn vốn đầu tư vào sản xuất, kinh doanh nhưng với những khó khăn mà doanh nghiệp đang phải đối mặt thì chính sách này là sự đồng hành, tiếp sức rất ý nghĩa từ chính quyền.

Công ty TNHH MTV Thương mại Bảo Lâm thuê gần 1 ha đất để xây dựng nhà xưởng tại khu công nghiệp Bắc Duyên Hải, thành phố Lào Cai từ đầu năm 2023. Theo tính toán, số tiền thuê đất của doanh nghiệp trong năm nay là 127,7 triệu đồng. Thực hiện chính sách giảm trừ 30% tiền thuê đất, số tiền doanh nghiệp phải nộp trong năm nay là 89,4 triệu đồng. Như vậy, chính sách này đã giúp doanh nghiệp tiết kiệm được trên 38 triệu đồng. Chính

sách giảm tiền thuê đất mang lại rất nhiều lợi ích cho công ty. Với số tiền được giảm, chúng tôi có thể tái đầu tư vào máy móc, trang thiết bị và trả lương cho công nhân hay những chi phí khác cho các hoạt động của doanh nghiệp. Theo thống kê của Ban Quản lý Khu kinh tế tỉnh Lào Cai, năm 2022, với chính sách giảm tiền thuê đất (hỗ trợ doanh nghiệp khắc phục khó khăn sau đại dịch COVID-19) đã trực tiếp hỗ trợ giảm 5 tỷ đồng cho hơn 100 đơn vị, doanh nghiệp. Năm 2023, theo rà soát sẽ có 171 doanh nghiệp thuộc diện giảm tiền thuê đất. Đây có thể coi là một “cú huych”, hỗ trợ các doanh nghiệp trong bối cảnh nền kinh tế vẫn gặp nhiều khó khăn. Ban Quản lý Khu kinh tế tỉnh Lào Cai lưu ý: Người thuê đất nộp 1 bộ hồ sơ đề nghị giảm tiền thuê đất (bằng phương thức điện tử hoặc phương thức khác) cho Ban Quản lý Khu kinh tế tỉnh kể từ thời điểm Quyết định số 25/2023/QĐ-TTg có hiệu lực thi hành (20/11/2023) đến hết ngày 31/3/2024 (thực hiện trong giờ hành chính nếu bằng phương thức nộp trực tiếp). Đối với các tổ chức, đơn vị, doanh nghiệp, cá nhân đã nộp trước tiền thuê đất của năm 2023, khi Ban quản lý Khu kinh tế tỉnh Lào Cai xác định và quyết định giảm tiền thuê đất có phát sinh thừa tiền thì sẽ được trừ số tiền đã nộp thừa vào tiền thuê đất của kỳ sau hoặc năm tiếp theo. Trường hợp không còn kỳ phải nộp tiền thuê đất tiếp theo thì thực hiện bù trừ hoặc hoàn trả số tiền nộp thừa theo quy định của pháp luật về quản lý thuế và pháp luật khác có liên quan. Ban Quản lý khu kinh tế tỉnh đã rà soát, thông báo cho các tổ chức, cá nhân được giảm tiền thuê đất, tổng hợp các hồ sơ, thông báo chi tiết cho các đơn vị. Ban cũng đã gửi các văn bản hướng dẫn để doanh nghiệp thực hiện các thủ tục miễn giảm tiền thuê đất trong năm 2023. Chính



(Ảnh: minh họa/ Nguồn: Internet)

sách giảm tiền thuê đất được Chính phủ ban hành liên tục từ năm 2020. Song song với việc triển khai chính sách, cơ quan chức năng cũng sẽ tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, không để xảy ra trường hợp kê khai không chính xác nhằm trục lợi chính sách<sup>2</sup>.

## 2. Gợi mở hoàn thiện pháp luật về miễn, giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất

**Thứ nhất**, hoàn thiện các quy định về miễn, giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, bổ sung các trường hợp miễn, giảm theo lĩnh vực, địa bàn ưu đãi đầu tư, đối tượng chính sách như người có công với cách mạng, hộ gia đình nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số... Sử dụng đất vào mục đích sản xuất, kinh doanh thuộc lĩnh vực ưu đãi đầu tư hoặc tại địa bàn ưu đãi đầu tư theo quy định của pháp luật về đầu tư,

<sup>2</sup> Cục Thuế tỉnh Lào Cai (2023), Báo cáo công tác miễn, giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, Lào Cai

trừ trường hợp sử dụng đất tại đô thị và khu vực quy hoạch phát triển đô thị, dự án có xây dựng nhà ở thương mại, dự án có sử dụng đất vào mục đích thương mại, dịch vụ; Sử dụng đất để thực hiện chính sách nhà ở, đất ở đối với người có công với cách mạng, hộ gia đình nghèo; hộ gia đình, cá nhân là dân tộc thiểu số ở vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn, vùng biên giới, hải đảo; sử dụng đất để xây dựng nhà ở xã hội theo quy định của pháp luật về nhà ở; đất ở cho người phải di dời khi Nhà nước thu hồi đất do có nguy cơ đe dọa tính mạng con người; sử dụng đất sản xuất nông nghiệp đối với hộ gia đình, cá nhân là dân tộc thiểu số;.....

**Thứ hai**, cần bổ sung một số đối tượng được xét miễn; nên miễn với đất xây dựng công trình cấp - thoát nước. Đất xây dựng công trình khai thác, xử lý nước sạch, nước thải. Đất xây dựng, lắp đặt mương, bờ kè, cống dẫn nước thải, đường ống và công trình trên mạng lưới đường ống cấp nước sạch - nước thải và các công trình

trực tiếp hỗ trợ quản lý, vận hành gắn liền với hệ thống cấp - thoát nước (nhà hành chính, nhà quản lý, điều hành, nhà xưởng, kho bãi vật tư, sân, đường, vườn).

Thời gian qua việc miễn giảm, giảm tiền sử dụng đất đối với các hệ thống cung cấp nước sạch cho người dân đã góp phần kêu gọi đầu tư, mở rộng phạm vi, vùng cấp nước, cải thiện điều kiện cung cấp nước, nâng cao chất lượng nước sạch đặc biệt giá nước sạch phù hợp với thu nhập của người dân. Do đó, quy định rõ ràng hơn với các công trình cấp nước để huy động các nguồn lực đầu tư vào các công trình thoát nước và xử lý nước thải giảm thiểu ô

nhiễm góp phần bảo vệ môi trường; đồng thời bổ sung sử dụng đất để xây dựng công trình cấp nước sạch và thoát nước, xử lý nước thải tại khu vực đô thị và nông thôn được xét miễn.

Bên cạnh đó, đất xây dựng công trình ngầm sử dụng làm bãi đỗ xe cũng nên miễn tiền thuê đất. Các trường hợp xây công trình ngầm như bãi đỗ xe độc lập có thu tiền, nhưng việc hạ ngầm diện tích này thường có chi phí đầu tư rất cao, trong khi doanh thu không tương xứng. Vì vậy, Luật Đất đai (sửa đổi) cần khuyến khích đầu tư để tăng công trình hạ tầng, tiện ích cho xã hội, nâng cao hiệu quả sử dụng đất./.

# CHÍNH SÁCH ĐẤT THUÊ TRẢ TIỀN HÀNG NĂM TRÊN THỰC TẾ THỰC HIỆN VÀ HƯỚNG HOÀN THIỆN

TS. Nguyễn Thị Huyền

Giảng viên Khoa Luật Trường Đại học Ngoại thương

**Tóm tắt:** Bài viết tập trung phân tích các quy định của pháp luật về cho thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm, chỉ ra những bất cập trong quá trình áp dụng vào thực tiễn, liên hệ với các quy định của dự thảo Luật Đất đai sửa đổi 2023, từ đó, tác giả có một số đề xuất, kiến nghị nhằm hoàn thiện pháp luật điều chỉnh cơ chế cho thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm ở nước ta hiện nay.

Từ khóa: thuê đất, cho thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm, đấu giá quyền sử dụng đất

## THE IMPLEMENTATION OF LAND LEASE WITH ANNUAL RENTAL PAYMENT POLICY AND DIRECTIONS FOR IMPROVEMENT

**Abstract:** This article focuses on analyzing the law on land lease with annual rental payment, pointing out the shortcomings in the law implementation process in practice, in connection with the regulations of the drafted Real property Law 2023, thereby proposing some recommendations on improving the current law governing land lease with annual rental payment in Vietnam.

Keywords: land lease, land lease with annual rental payment, land use rights auction

### 1. Đặt vấn đề

Sau khi Luật Đất đai năm 2013 ra đời và có hiệu lực thi hành đã tạo hành lang pháp lý đồng bộ, chặt chẽ và khả thi cho việc khai thác và sử dụng đất đai hợp lý, tiết kiệm và có hiệu quả, tạo nguồn lực cho việc phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/6/2022 Hội nghị lần thứ Năm, Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao (Nghị quyết số 18-NQ/TW) đã xác định một trong những định hướng hoàn thiện thể chế, chính sách quản lý và sử dụng đất là: “*Cơ bản thực hiện hình thức cho thuê đất trả tiền hàng năm và quy định cụ thể các trường hợp trả tiền thuê đất một lần, phù hợp với tính chất, mục đích sử dụng đất, bảo đảm*



(Ảnh: minh họa/ Nguồn: Internet)

*nguồn thu ổn định, tránh thất thoát ngân sách nhà nước*”. Các chính sách đất đai về thuê đất đã thúc đẩy người sử dụng đất, đặc biệt là các nhà đầu tư khai thác được hiệu quả đầu tư từ đất. Tuy nhiên, trong quá trình sử dụng đất vẫn phát sinh, tồn tại

những bất cập cần phải được tháo gỡ.

Trong phạm vi bài viết, tác giả chủ yếu đề cập đến các quy định của pháp luật hiện hành đối với người sử dụng đất trong các dự án đầu tư thuê đất trả tiền thuê hàng năm, chỉ ra những bất cập trong quá trình áp dụng, từ đó, có một số đề xuất giải pháp hoàn thiện pháp luật về cho thuê đất trả tiền thuê hàng năm trong Dự thảo Luật đất đai (sửa đổi) hiện nay.

## 2. Thực trạng quy định của pháp luật về cho thuê đất trả tiền thuê hàng năm

Luật Đất đai có thể coi là đạo luật tác động đến tất cả mọi mặt của đời sống chính trị, kinh tế - xã hội. Đây là nội dung lớn, liên quan tới nhiều chế định trong các văn bản quy phạm khác có liên quan, như: Hiến pháp năm 2013, Luật Đất đai năm 2013, Luật Đầu tư năm 2020, Luật Kinh doanh bất động sản 2014, Luật Đấu giá tài sản 2020, Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai (Nghị định số 43/2014/NĐ-CP); Nghị định số 44/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định về giá đất (Nghị định số 44/2014/NĐ-CP); Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 06/01/2017 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai (Nghị định số 01/2017/NĐ-CP); Nghị định số 148/2020/NĐ-CP ngày 18/12/2020 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai (Nghị định số 148/2020/NĐ-CP) và một số văn bản quy phạm khác có liên quan.

Ở Việt Nam, đất đai thuộc sở hữu toàn dân, do Nhà nước đại diện chủ sở hữu. Thực hiện quyền chủ sở hữu, Nhà nước

trao quyền sử dụng đất thông qua hình thức giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất. Trên cơ sở nhu cầu của người sử dụng đất, Nhà nước quyết định trao quyền sử dụng đất cho đối tượng có nhu cầu sử dụng đất thông qua quyết định giao đất; quyết định cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm, cho thuê đất thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê; công nhận quyền sử dụng đất. Theo quy định của Luật đất đai năm 2013, việc cho thuê đất phải dựa trên những căn cứ, điều kiện pháp luật quy định. Nhà nước cho thuê quyền sử dụng đất thông qua hình thức đấu giá quyền sử dụng đất hoặc có thể không, tùy từng trường hợp theo quy định của Luật Đất đai. Sau khi thực hiện đủ hồ sơ, thủ tục về cho thuê quyền sử dụng đất, cơ quan nhà nước có thẩm quyền trao quyền sử dụng đất theo hình thức cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm hoặc thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê, người sử dụng đất phải nộp tiền thuê đất cho Nhà nước. Việc nộp tiền thuê đất cho Nhà nước một trong những cách thức để Nhà nước kiểm soát việc sử dụng đất đúng mục đích, tiết kiệm, hiệu quả, đồng thời, cũng thể hiện nghĩa vụ của người thuê đất sử dụng đất một cách hiệu quả, không lãng phí, đúng với quy định của pháp luật.

Căn cứ để Nhà nước giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất đó là kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt và nhu cầu sử dụng đất thể hiện trong dự án đầu tư, đơn xin giao đất, thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất (Điều 52). Đối với các dự án đầu tư, để lựa chọn được nhà đầu tư có năng lực triển khai dự án phát triển kinh tế - xã hội, chủ đầu tư phải có năng lực tài chính, phải ký quỹ và không vi phạm quy định của pháp luật về đất đai đối với



(Ảnh: minh họa/ Nguồn: Internet)

trường hợp đang sử dụng đất do Nhà nước giao đất, cho thuê đất để thực hiện dự án đầu tư khác để thực hiện dự án đầu tư theo quy định của pháp luật đất đai (Điều 58).

Chủ đầu tư có thể lựa chọn một trong hai hình thức cho thuê đất, đó là cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm hoặc thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê. Đối tượng được cho thuê đất bao gồm cá nhân, hộ gia đình, tổ chức sử dụng đất trong các trường hợp quy định tại Điều 56 Luật đất đai năm 2013. Tùy từng dự án đầu tư, chủ đầu tư có thể được Nhà nước cho thuê đất thông qua đấu giá quyền sử dụng đất<sup>1</sup> hoặc không đấu giá quyền sử dụng đất<sup>2</sup>. Việc đấu giá quyền sử dụng đất phải đúng trình tự, thủ tục theo quy định của pháp luật về đất đai và pháp luật về đấu giá tài sản. Chủ đầu tư tham gia đấu giá quyền sử dụng đất phải thuộc đối tượng được Nhà nước cho thuê đất và phải bảo đảm các điều kiện: 1) Có năng lực tài chính để bảo đảm việc sử dụng đất theo tiến độ của dự án đầu tư.

Chủ đầu tư phải có vốn thuộc sở hữu của mình để thực hiện dự án không thấp hơn 20% tổng mức đầu tư đối với dự án có quy mô sử dụng đất dưới 20 héc ta; không thấp hơn 15% tổng mức đầu tư đối với dự án có quy mô sử dụng đất từ 20 héc ta trở lên<sup>3</sup>. 2) Ký quỹ theo quy định của pháp luật về đầu tư. Tùy thuộc vào quy mô, tính chất và tiến độ thực hiện của từng dự án đầu tư, mức ký quỹ để bảo đảm thực hiện dự án đầu tư từ 01% đến 03% vốn đầu tư của dự án đầu tư<sup>4</sup>. 3) Không vi phạm quy định của pháp luật về đất đai đối với trường hợp đang sử dụng đất do Nhà nước giao đất, cho thuê đất để thực hiện dự án đầu tư khác. Ngoài ra, người tham gia đấu giá phải nộp một khoản tiền đặt trước bảo đảm cho việc tham gia và khả năng chi trả khi tham gia đấu giá. Khoản tiền đặt trước này do tổ chức đấu giá tài sản và người tham gia đấu giá thỏa thuận nhưng tối thiểu là năm phần trăm (5%) và tối đa là hai mươi phần trăm (20%) giá khởi điểm của tài sản

<sup>1</sup> Khoản 1 Điều 118 Luật Đất đai năm 2013.

<sup>2</sup> Khoản 2 Điều 118 Luật Đất đai năm 2013.

<sup>3</sup> Khoản 2 Điều 14 Nghị định số 44/2014/NĐ-CP

<sup>4</sup> Khoản 2 Điều 43 Luật Đầu tư năm 2020

đấu giá<sup>5</sup>. Bên cạnh đó, phiên đấu giá quyền sử dụng đất được thực hiện phải trên cơ sở đã có kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt; đã được giải phóng mặt bằng, đất có tài sản gắn liền với đất mà tài sản thuộc sở hữu nhà nước; thứ ba là phương án đấu giá quyền sử dụng đất được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt<sup>6</sup>.

Giá thuê đất thông qua đấu giá quyền thuê đất<sup>7</sup> là đơn giá trúng đấu giá quyền sử dụng đất, còn giá thuê đất không thông qua đấu giá thì tiền thuê đất căn cứ vào đơn giá thuê đất hàng năm, đất và diện tích sử dụng đất<sup>8</sup>. Trong trường hợp diện tích tính thu tiền thuê đất của thửa đất hoặc khu đất có giá trị (tính theo giá đất tại 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 thì giá đất tính thu tiền thuê đất là giá đất được tính theo mục đích sử dụng đất thuê do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định tại Bảng giá đất nhân (x) với hệ số điều chỉnh giá đất<sup>9</sup>. Bảng giá đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định giá đất, được công bố 05 năm một lần.

Sau khi được Nhà nước cho thuê đất, chủ đầu tư được thực hiện các quyền đầu tư tài sản trên đất, khai thác lợi ích từ việc đầu tư vào đất sinh lời, được hưởng thành quả đầu tư trên đất thuê đó. Tuy nhiên, việc lựa chọn hình thức thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm hay thuê đất trả tiền một lần cho cả thời gian thuê có ý nghĩa rất quan

trọng quyết định đến quyền và nghĩa vụ cụ thể của chủ đầu tư. Với hình thức thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm, chủ đầu tư ngoài quyền được hưởng các quyền và nghĩa vụ chung quy định tại Điều 166 và Điều 170 Luật Đất đai năm 2013 thì chủ đầu tư có quyền thế chấp tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất thuê tại các tổ chức tín dụng được phép hoạt động tại Việt Nam; Bán tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất thuê; Góp vốn bằng tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất thuê; Cho thuê lại quyền sử dụng đất theo hình thức trả tiền thuê đất hàng năm đối với đất đã được xây dựng xong kết cấu hạ tầng trong trường hợp được phép đầu tư xây dựng kinh doanh kết cấu hạ tầng đối với đất khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu kinh tế.

So với hình thức thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê thì quyền lợi của chủ đầu tư sử dụng đất thuê trả tiền thuê hàng năm bị hạn chế hơn về quyền sử dụng đất. Trong khi đó, đối với tổ chức kinh tế có dự án đầu tư thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê được chuyển nhượng, góp vốn, thế chấp, cho thuê quyền sử dụng đất và cả tài sản gắn liền với đất thuê. Do khác nhau về quyền đối với quyền sử dụng đất như vậy mà trong thực tiễn, số lượng các nhà đầu tư lựa chọn hình thức cho thuê đất trả tiền thuê một lần nhiều hơn so với hình thức thuê đất trả tiền thuê hàng năm. Có những dự án lúc đầu đã lựa chọn hình thức thuê đất trả tiền thuê hàng năm nhưng sau đó lại chuyển sang thuê đất trả tiền thuê một lần. Điển hình là dự án NovaWorld Phan Thiet ở Bình Thuận, dự án này có quy mô gần 1.000 ha, vốn đầu tư khoảng 5 tỷ USD tại xã Tiến Thành, thành phố Phan Thiết. Dự án đã được phê duyệt quyết định chủ

<sup>5</sup> Khoản 1 Điều 39 Luật Đấu giá tài sản năm 2016

<sup>6</sup> Khoản 1 Điều 119 Luật Đất đai năm 2013.

<sup>7</sup> Khoản 1 Điều 118 Luật Đất đai năm 2013

<sup>8</sup> Điều 12 Nghị định số 46/2020/NĐ-CP.

<sup>9</sup> Khoản 1 Điều 3 Nghị định 46/2020/NĐ-CP.

trương đầu tư và được cho thuê đất theo hình thức trả tiền thuê hàng năm. Sau một thời gian triển khai dự án, chủ đầu tư NovaWorld Phan Thiet đã làm thủ tục xin chuyển hình thức thuê đất từ thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm sang thuê đất trả tiền thuê một lần cho cả thời gian thuê<sup>10</sup>. Lý do chủ yếu là không được thể chấp quyền sử dụng đất thuê cho ngân hàng huy động được vốn để tiếp tục đầu tư.

## 2. Những bất cập trong quá trình áp dụng các quy định về cho thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm

Mặc dù các quy định của pháp luật điều chỉnh quan hệ cho thuê đất đã được nhiều lần sửa đổi, bổ sung, tuy nhiên, trong quá trình áp dụng vẫn còn tồn tại những bất cập chưa đem lại hiệu quả khai thác nguồn lực đất đai cho quá trình phát triển kinh tế xã hội.

*Thứ nhất, thiếu căn cứ cho thuê đất thông qua đấu giá quyền sử dụng đất*

Luật Đất đai năm 2013 quy định hình thức cho thuê đất thông qua đấu giá quyền sử dụng đất và cho thuê đất không đấu giá quyền sử dụng đất nhưng chưa quy định căn cứ để cho thuê đất thông qua đấu giá và cho thuê đất không thông qua đấu giá. Quy định về căn cứ cho thuê đất như hiện nay vẫn còn chung chung, chưa sát với thực tiễn gây ra khó khăn cho các doanh nghiệp khi thuê đất để thực hiện đấu giá các dự án đầu tư sử dụng quyền sử dụng đất.

*Thứ hai, quy định về điều kiện để chủ đầu tư thuê đất thông qua hình thức đấu*

<sup>10</sup> Xem tại: Dự án 5 tỷ USD của Novaland có thể trả tiền thuê đất một lần, <https://vnexpress.net/du-an-5-ty-usd-cua-novaland-co-the-tra-tien-thue-dat-mot-lan-4651126.html>, truy cập ngày 03/11/2023

*giá quyền sử dụng đất chưa rõ ràng gây khó khăn trong việc áp dụng*

Để tham gia đấu giá quyền sử dụng đất, chủ đầu tư phải chứng minh có đủ năng lực tài chính có vốn thuộc sở hữu để thực hiện dự án không thấp hơn 20% tổng mức đầu tư đối với dự án có quy mô sử dụng đất dưới 20 héc ta; không thấp hơn 15% tổng mức đầu tư đối với dự án có quy mô sử dụng đất từ 20 héc ta trở lên; và không vi phạm pháp luật đất đai. Căn cứ để xác định nhà đầu tư không vi phạm pháp luật đất đai dựa vào kết quả xử lý vi phạm pháp luật về đất đai đối với các dự án tại địa phương được lưu trữ tại Sở Tài nguyên và Môi trường. Điều này đặt ra hai vấn đề sau:

i) Có những chủ đầu tư dự án ở nhiều nơi khác nhau, có thể ở địa phương A nhà đầu tư đã từng vi phạm nhưng sang địa phương B nơi tham gia đấu giá lại không vi phạm. Vậy việc xác định không vi phạm pháp luật đất đai là dựa vào hồ sơ của Sở Tài nguyên và Môi trường nơi đang xin giao đất, cho thuê đất, hay là tất cả những nơi mà chủ đầu tư đang thực hiện dự án được Nhà nước giao đất, cho thuê đất? Hơn nữa, với hệ thống cơ sở dữ liệu đất đai điện tử chưa hoàn chỉnh như hiện nay thì việc tra cứu các thông tin xử lý vi phạm là gần như không thể<sup>11</sup>. Do đó, pháp luật đất đai cần phải quy định rõ hơn về điều kiện này.

ii) Trong trường hợp có 2 chủ đầu tư cùng tham gia đấu giá, chủ đầu tư A có đủ điều kiện năng lực tài chính nhưng khả năng thực hiện dự án lại kém hơn, ít kinh nghiệm hơn; còn chủ đầu tư B không đủ

<sup>11</sup> Bùi Hữu Toàn, Pháp luật về xác định giá khởi điểm và điều kiện tham gia đấu giá quyền sử dụng đất khi nhà nước giao đất, cho thuê đất, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 11 (459), tháng 6/2022.



năng lực tài chính như chủ đầu tư A nhưng là chủ đầu tư có nhiều kinh nghiệm, có uy tín và khả năng thực hiện dự án đầu tư tốt thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền sẽ chọn chủ đầu tư nào? Ngoài điều kiện về năng lực tài chính, kỹ quỹ và không vi phạm pháp luật thì còn ràng buộc thêm điều kiện nào để xét nữa không?

iii) Điều kiện về khoản tiền đặt trước theo quy định của Điều 39 Luật Đấu giá năm 2016 tối thiểu là năm phần trăm và tối đa là hai mươi phần trăm giá khởi điểm của tài sản đấu giá. Số tiền đặt cọc này còn quá thấp so với giá trị của dự án bởi cơ sở để xác định số tiền đặt trước là giá khởi điểm của quyền sử dụng đất chứ không phải mức giá trúng đúng giá cao nhất. Do đó, mức quy định của khoản tiền đặt trước khó ràng buộc được trách nhiệm của chủ đầu tư tham gia đấu giá. Bài học của vụ đấu giá đất ở Thủ Thiêm là một minh chứng cho thấy chủ đầu tư sẵn sàng bỏ cọc gây ra hệ quả xấu cho thị trường bất động sản<sup>12</sup>.

Mặc dù các quy định của pháp luật về điều kiện đấu giá quyền sử dụng đất khá chặt chẽ, tuy nhiên, thực tiễn cho thấy có nhiều trường hợp cho thuê đất không theo hình thức đấu giá quyền sử dụng đất mà được

12 Trước đó, vào ngày 10.12.2021, Trung tâm Dịch vụ bán đấu giá tài sản TP. Hồ Chí Minh đã tổ chức đấu giá thành công 4 lô đất Thủ Thiêm, với số tiền trúng đấu giá hơn 37.000 tỉ đồng. Cụ thể, Công ty TNHH thương mại Bình Minh trúng đấu giá lô đất 3-9 với giá 5.026 tỉ đồng, tương đương 1 tỉ đồng/m<sup>2</sup>, gấp 7 lần giá khởi điểm. Đặc biệt, Công ty TNHH đầu tư bất động sản Ngôi Sao Việt sau 70 lần trả giá và trúng thầu với gần 2,44 tỉ đồng/m<sup>2</sup>, gấp 8,3 lần giá khởi điểm. Đây là mức giá cao chưa từng có trong lịch sử đấu giá đất tại Việt Nam. Tuy nhiên, lần lượt sau đó, các doanh nghiệp trúng đấu giá đã bỏ cọc với tổng số là hơn 1.051 tỉ đồng, tương đương 20% giá khởi điểm. Số tiền này đã thuộc về ngân sách Thành phố.

các địa phương thực hiện theo hình thức chỉ định bằng biện pháp hành chính. Theo đó, cơ chế “xin - cho” vẫn “ngầm” đang được áp dụng như một thứ quyền lực hiển nhiên từ chính quyền địa phương khi phân bổ, điều chỉnh đất đai cho các chủ thể sử dụng đất, mà chưa thực sự mang tính “kiến tạo”, khuyến khích và thu hút nhằm nâng cao năng lực cạnh tranh của các nhà đầu tư, nâng cao hiệu quả kinh tế - xã hội trong việc sử dụng đất, đặc biệt đối với các dự án đầu tư liên quan đến đất nông nghiệp, đất sản xuất phi nông nghiệp... Thực trạng đó tạo ra sự cạnh tranh thiếu công bằng, thiếu lành mạnh và bất bình đẳng giữa các nhà đầu tư; là trở lực đối với các doanh nghiệp, nhất là các doanh nghiệp nhỏ và vừa, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài gặp nhiều khó khăn trong tiếp cận đất đai; là rào cản lớn trong việc cải thiện môi trường đầu tư kinh doanh, hỗ trợ các doanh nghiệp phát triển<sup>13</sup>. Vì vậy, cần phải có sự kiểm soát chặt chẽ các điều kiện đấu giá dự án thuê đất thu tiền hàng năm, không để xảy ra trường hợp chọn nhà đầu tư không thông qua đấu giá, tạo sự công bằng cho các nhà đầu tư khác cũng như tăng nguồn thu tiền sử dụng đất cho ngân sách nhà nước.

*Thứ ba, việc xác định giá cho thuê đất vẫn còn thấp hơn so với giá đất của thị trường.*

Giá đất cho thuê thông qua đấu giá quyền sử dụng đất sẽ là giá trúng đấu giá quyền sử dụng đất. Trường hợp đấu giá thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm thì đơn giá thuê đất là đơn giá trúng đấu giá của thời hạn một năm. Giá khởi điểm để đấu giá quyền sử dụng đất thuê trả tiền thuê đất hàng năm

13 Phạm Hoàng Linh, Pháp luật về giao đất, cho thuê đất để thực hiện dự án đầu tư: một số bất cập và hướng hoàn thiện, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 02+03, tháng 02/2022

do cơ quan tài chính xác định theo phương pháp hệ số điều chỉnh giá đất. Đơn giá trúng đấu giá được ổn định 10 năm, hết thời gian ổn định thực hiện điều chỉnh đơn giá thuê đất theo chính sách về thu tiền thuê đất đối với trường hợp thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm không thông qua hình thức đấu giá; mức điều chỉnh không vượt quá 30% đơn giá thuê đất trúng đấu giá hoặc đơn giá thuê đất của kỳ ổn định liền kề trước đó<sup>14</sup>.

Đối với hình thức thuê đất trả tiền thuê hàng năm không thông qua đấu giá đất, giá đất cụ thể là cơ sở để tính tiền thuê đất. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định giá đất cụ thể và được công bố công khai 5 năm một lần vào ngày 01 tháng 01 của năm đầu kỳ. Việc xác định giá đất cụ thể phải dựa trên cơ sở điều tra, thu thập thông tin về thửa đất, giá đất thị trường và thông tin về

giá đất trong cơ sở dữ liệu đất đai; áp dụng phương pháp định giá đất phù hợp. Về nguyên tắc, giá đất phải phù hợp với giá thị trường. Thực tiễn thì giá đất này thấp hơn nhiều so với giá thị trường, và như vậy không bảo đảm nguyên tắc xác định giá đất phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường quyền sử dụng đất trong điều kiện bình thường. Vì vậy, khi triển khai dự án, chủ đầu tư thường gặp khó khăn trong công tác giải phóng mặt bằng kéo dài do người bị thu hồi đất không chấp nhận giá đền bù, làm kéo dài thời gian thực hiện dự án, gây lãng phí nguồn lực đất đai.

Theo thống kê của Bộ Tài chính, trong các khoản thu từ đất, dự toán thu tiền cho thuê đất, thuê mặt nước năm 2023 được giao là 24.592 tỷ đồng; dự toán thu tiền sử dụng đất được giao 150.000 tỷ đồng. Báo cáo của Tổng cục Thuế cho thấy thu tiền cho thuê đất, thuê mặt nước 7 tháng sụt giảm 33,3% so với cùng kỳ năm 2022; thu

<sup>14</sup> Điểm a khoản 3 Điều 4 Nghị định số 46/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định về thu tiền thuê đất, thuê mặt nước.



(Ảnh: minh họa/ Nguồn: Internet)

tiền sử dụng đất giảm mạnh 57,8%.<sup>15</sup>

*Thứ tư, có sự không đồng bộ, thống nhất giữa các văn bản quy phạm pháp luật*

Đây là một trong những bất cập thường thấy đối với các nhà đầu tư dự án. Luật Đất đai và các văn bản hướng dẫn thi hành với các luật có liên quan như Luật nhà ở, Luật Kinh doanh bất động sản, Luật đầu tư, Luật đấu thầu, Luật đấu giá, Luật sử dụng tài sản công... chưa có sự thống nhất trong quá trình thuê đất để thực hiện các dự án đầu tư cũng như trình tự, thủ tục trong quá trình triển khai thực hiện dự án. Chẳng hạn như, Theo Luật đầu tư, thời điểm thẩm định nhu cầu sử dụng đất là thời điểm thẩm định hồ sơ đầu tư, nhưng theo Luật Đất đai quy định văn bản thẩm định được lập trên cơ sở hồ sơ giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất. Theo Luật Kinh doanh bất động sản, chủ đầu tư tham gia hoạt động kinh doanh bất động sản phải có vốn pháp định ít nhất 20 tỷ đồng, trong Luật Đất đai thì chủ đầu tư phải có vốn thuộc sở hữu của mình để thực hiện dự án không thấp hơn 20% tổng mức đầu tư đối với dự án có quy mô sử dụng đất dưới 20 héc ta; không thấp hơn 15% tổng mức đầu tư đối với dự án có quy mô sử dụng đất từ 20 héc ta trở lên... Từ những mâu thuẫn, chông chéo này dẫn đến nhà đầu tư bị vướng mắc thủ tục với cơ quan nhà nước kéo theo đó là dự án bị chậm trễ, kéo dài.

### 3. Một số khuyến nghị hoàn thiện

*Thứ nhất, bổ sung căn cứ cụ thể cho thuê đất thông qua đấu giá quyền sử dụng đất, căn cứ cho thuê đất thông qua đấu thầu dự án có sử dụng đất*

<sup>15</sup> <https://vneconomy.vn/du-thao-nghi-dinh-thu-tien-su-dung-dat-tien-thue-dat-moi-bo-tai-chinh-de-xuat-nhieu-diem-noi-bat.htm>

Vấn đề này cũng đã được đưa vào dự thảo Luật đất đai sửa đổi tại Điều 54, căn cứ để cho thuê đất thông qua đấu thầu dự án có sử dụng đất là kết quả đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất. Tác giả cũng đồng nhất với quy định của Điều 54 dự thảo Luật Đất đai sửa đổi.

*Thứ hai, bổ sung thêm điều kiện của nhà đầu tư tham gia đấu giá quyền sử dụng đất*

Mục đích của đấu giá quyền sử dụng đất không chỉ nhằm bảo đảm tính khách quan, công khai, minh bạch trong đấu giá quyền sử dụng đất mà còn để lựa chọn được nhà đầu tư trả giá cao nhất, có các năng lực tài chính để thu về nhiều nhất cho ngân sách nhà nước. Tuy nhiên, nếu chỉ quá tập trung vào việc tìm ra nhà đầu tư trả giá cao nhất thì chưa chắc bảo đảm rằng nhà đầu tư đó sẽ triển khai thực hiện tốt dự án cũng như đem lại lợi ích cho địa phương đó. Tác giả cho rằng, tiêu chí lựa chọn nhà đầu tư có năng lực tài chính tốt thôi chưa đủ, mà còn phải lựa chọn nhà đầu tư có kinh nghiệm, có uy tín, có khả năng thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội ở địa phương, mang lại lợi ích cao nhất cho địa phương có dự án đầu tư. Kết hợp những điều kiện này sẽ giúp cho địa phương nơi có dự án sử dụng đất có thể chọn lọc những nhà đầu tư vừa có năng lực tài chính vừa có khả năng thực hiện dự án hiệu quả nhất.

*Thứ ba, xây dựng giá đất bảo đảm sát với giá phổ biến trên thị trường*

Giá đất là một trong các công cụ quan trọng để Nhà nước thực hiện hoạt động quản lý đất đai về phương diện kinh tế, phản ánh sự điều tiết các quan hệ đất đai theo nguyên tắc thị trường nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng đất. Về nguyên tắc, giá đất phải phù hợp với giá thị trường, giá trúng đấu giá phải tính toán đầy đủ các yếu tố tác động đến giá đất của dự án.

Luật Đất đai cần sửa đổi phương pháp, cách thức xác định giá đất đã được quy định tại Nghị quyết số 18/NQ-TW ngày 16/6/2022 về “Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao”. 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. Trung ương xây dựng tiêu chí và quy trình kiểm tra, giám sát các địa phương trong việc xây dựng bảng giá đất. Có cơ chế hữu hiệu để nâng cao chất lượng công tác xác định giá đất, bảo đảm tính độc lập của hội đồng thẩm định giá đất, năng lực của tổ chức tư vấn xác định giá đất, năng lực và đạo đức của các định giá viên. Tuy nhiên, quy định của Điều 131 dự thảo Luật Đất đai sửa đổi thì Ủy ban nhân dân cấp tỉnh vừa là cơ quan xây dựng giá đất, vừa quyết định giá đất, điều này mâu thuẫn với nguyên tắc xác định giá đất là 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. Vì vậy, quy định này so với pháp luật hiện hành không có sự đột biến.

*Thứ tư, xem xét toàn diện, thống nhất đồng bộ giữa Luật Đất đai và các văn bản có liên quan*

Để bảo đảm sự đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật, khắc phục được tình trạng chồng chéo, mâu thuẫn giữa các văn bản quy phạm pháp luật, các cơ quan chuyên trách phải thường xuyên tiến

hành rà soát, hệ thống hóa các văn bản quy phạm pháp luật; phối hợp cùng nhau, trao đổi tìm cách tháo gỡ để kịp thời điều chỉnh những vấn đề còn mâu thuẫn đó, đồng thời kiến nghị với cơ quan có thẩm quyền sửa đổi, bổ sung, ban hành văn bản thay thế. Hiện nay, các dự thảo Luật Đất đai sửa đổi, dự thảo Luật Kinh doanh bất động sản sửa đổi, dự thảo Luật Nhà ở sửa đổi đang trong quá trình thảo luận trước khi được Quốc hội thông qua, để tránh xung đột, trùng lặp, các cơ quan và tổ chức chuyên trách cần rà soát kỹ lưỡng để bảo đảm sự đồng bộ, thống nhất giữa các văn bản.

#### 4. Kết luận

Nhìn chung, các quy định của pháp luật về thuê đất đã đáp ứng hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai nói chung và yêu cầu sử dụng đất cho mục tiêu phát triển kinh tế xã hội nói riêng. Mặc dù các quy định của pháp luật điều chỉnh quan hệ cho thuê đất đã được nhiều lần sửa đổi, bổ sung, tuy nhiên, trong quá trình áp dụng vẫn còn tồn tại những bất cập chưa đem lại hiệu quả khai thác nguồn lực đất đai cho quá trình phát triển kinh tế xã hội. Để đất đai là nguồn lực phát triển xã hội và tránh tình trạng lợi dụng chỉ định nhà đầu tư thực hiện dự án đầu tư trái quy định, gây thất thoát ngân sách nhà nước, tạo khe hở cho tham nhũng, cần phải quy định chặt chẽ điều kiện cho thuê đất, hạn chế cho thuê đất không thông qua đấu giá, đấu thầu quyền sử dụng đất. Hi vọng Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) sẽ tháo gỡ được những tồn tại, bất cập của Luật Đất đai hiện hành hiện nay.

## 5. Tài liệu tham khảo

1. Phan Văn Lâm, Các căn cứ giao đất, cho thuê đất trong Dự thảo Luật đất đai và sự bình đẳng trong tiếp cận đất đai, Kỷ yếu Hội thảo Góp ý dự thảo Luật đất đai sửa đổi, Hội Luật gia Việt Nam
2. Phạm Hoàng Linh, Pháp luật về giao đất, cho thuê đất để thực hiện dự án đầu tư: một số bất cập và hướng hoàn thiện, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 02+03, tháng 02/2022
3. Nguyễn Thị Nga, Tiếp cận đất đai của các doanh nghiệp trong hoạt động sản xuất kinh doanh trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi), Tạp chí Luật học số chuyên đề góp ý luật đất đai sửa đổi
4. Bùi Hữu Toàn, Pháp luật về xác định giá khởi điểm và điều kiện tham gia đấu giá quyền sử dụng đất khi nhà nước giao đất, cho thuê đất, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 11 (459), tháng 6/2022
5. <https://vneconomy.vn/du-thao-nghi-dinh-thu-tien-su-dung-dat-tien-thue-dat-moi-bo-tai-chinh-de-xuat-nhieu-diem-noi-bat.htm>
6. <https://thanhnien.vn/so-phan-4-lo-dat-bi-bo-coc-o-thu-thiem-se-ra-sao-1851488355.htm>
7. <https://thanhnien.vn/so-phan-4-lo-dat-bi-bo-coc-o-thu-thiem-se-ra-sao-1851488355.htm>
8. <https://vnexpress.net/du-an-5-ty-usd-cua-novaland-co-the-tra-tien-thue-dat-mot-lan-4651126.html>

# NHỮNG VƯỚNG MẮC CỦA DOANH NGHIỆP VỀ VIỆC TRÚNG ĐẤU THẦU DỰ ÁN NHƯNG KHÔNG THỂ THU HỒI ĐẤT, GIAO ĐẤT

**PGS.TS. Nguyễn Quang Tuyến**

Phó Chủ tịch Hội đồng Trường,  
kiêm Trưởng Khoa pháp luật Kinh tế,  
Trường Đại học Luật Hà Nội

*Tóm tắt: Chuyên đề đi sâu tìm hiểu các vướng mắc của doanh nghiệp về việc trúng đấu thầu dự án nhưng lại gặp khó khăn dẫn đến thông thể thu hồi đất, giao đất - tiếp cận từ góc độ chính sách, pháp luật. Trên cơ sở đó, chuyên đề đưa ra một số kiến nghị nhằm góp phần tháo gỡ những khó khăn, vướng mắc này.*

*Từ khóa: Doanh nghiệp, đấu thầu dự án, khó khăn, vướng mắc, thu hồi đất, giao đất, kiến nghị ....*

## 1. Khái quát thực trạng vướng mắc của doanh nghiệp trong đấu thầu dự án

Để bảo đảm sự bình đẳng, công khai minh bạch trong tiếp cận nguồn lực đất đai; phòng ngừa việc giao đất, cho thuê đất bừa bãi, tùy tiện, sử dụng đất không đúng mục đích hoặc tiềm ẩn nguy cơ tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm; Nghị quyết số 18-NQ/TW, ngày 16/6/2022, Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao đã khẳng định: “Thực hiện việc giao đất, cho thuê đất chủ yếu thông qua đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất. Quy định cụ thể về đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất; hạn chế và quy định chặt chẽ các trường hợp giao đất, cho thuê đất không thông qua đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất; bảo đảm công khai, minh bạch, có cơ chế đồng bộ, cụ thể để xử lý vi phạm

quy định về giao đất, cho thuê đất, nhất là liên quan tới đấu giá quyền sử dụng đất và đấu thầu dự án có sử dụng đất”. Tuy nhiên, việc thể chế hóa quan điểm này của Đảng trong pháp luật đất đai chưa thực sự hiệu quả. Việc thực thi pháp luật về đấu thầu dự án trong lĩnh vực đất đai không chỉ gặp những khó khăn, vướng mắc mà còn bộ lộ không ít hạn chế. Điều này ảnh hưởng tiêu cực đến hoạt động đầu tư, sản xuất - kinh doanh của doanh nghiệp và tạo ra những “điểm nghẽn” cho quá trình phát triển kinh tế - xã hội, ổn định kinh tế vĩ mô... Vì vậy, ngày 16/07/2021, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 1242/QĐ-TTg về thành lập Tổ công tác đặc biệt của Thủ tướng Chính phủ về rà soát, tháo gỡ khó khăn, vướng mắc và thúc đẩy thực hiện dự án đầu tư tại các bộ, ngành và địa phương. Thực hiện Quyết định này, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã tiến hành rà soát và có báo cáo về vấn đề này như sau:

**Thứ nhất**, trên cơ sở tổng hợp ý kiến của bộ, ngành, Bộ Kế hoạch và Đầu tư xác định có 13 vấn đề liên quan đến kiến nghị sửa đổi quy định của luật, nghị quyết của

Quốc hội; 30 vấn đề liên quan đến kiến nghị sửa đổi quy định của nghị định, thông tư; 171 vấn đề vướng mắc do có cách hiểu chưa thống nhất, cần được hướng dẫn thực hiện và 368 dự án đầu tư kinh doanh có quy mô lớn, có tầm ảnh hưởng, tác động đến phát triển kinh tế - xã hội gặp khó khăn, vướng mắc trong thời gian dài trên cơ sở báo cáo của các địa phương.

Theo Bộ Kế hoạch và Đầu tư, các dự án trên đều là các dự án có sử dụng đất, vốn đầu tư lớn, thuộc lĩnh vực đầu tư xây dựng các công trình thương mại dịch vụ, công nghiệp, năng lượng như đầu tư xây dựng nhà ở, khu đô thị, khu du lịch, trung tâm thương mại; nhà máy sản xuất điện gió - nhiệt điện khí; nhà máy sản xuất gạch, bê tông thương phẩm, sữa; nhà máy xử lý rác thải, cung cấp nước sạch; hạ tầng khu công nghiệp..., đã gặp vướng mắc trong thời gian dài, chưa được tháo gỡ khó khăn.

**Thứ hai**, qua rà soát, có thể chia các dự án trên thành 03 nhóm theo các vướng mắc

**Một là**, nhóm dự án vướng mắc liên quan đến quy định của Luật: 264 dự án liên quan đến kiến nghị xem xét sửa đổi, bổ sung Điều 61, 62 Luật Đất đai về thu

hồi đất; Điều 29, 31, 32 Luật Đầu tư về thẩm quyền chấp thuận chủ trương đầu tư; Điều 75 Luật Đầu tư và Điều 23 Luật Nhà ở về hình thức sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư xây dựng nhà ở thương mại.

**Hai là**, nhóm dự án vướng mắc liên quan đến quy định của văn bản dưới Luật (nghị định, thông tư): 10 dự án (liên quan đến kiến nghị xem xét sửa đổi, bổ sung Nghị định số 110/2011/NĐ-CP ngày 05/12/2011 của Chính phủ về quản lý hoạt động thuê, mua tàu bay, động cơ, phụ tùng vật tư và dịch vụ bảo dưỡng, sửa chữa tàu bay, động cơ, phụ tùng vật tư tàu bay, Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 06/01/2017 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai, Nghị định số 86/2020/NĐ-CP ngày 23/7/2020 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 171/2016/NĐ-CP ngày 27/12/2016 của Chính phủ về đăng ký, xóa đăng ký và mua, bán, đóng mới tàu biển, Nghị định số 148/2020/NĐ-CP ngày 18/12/2020 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số Nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai, Nghị định số 11/2010/NĐ-CP ngày



(Ảnh: minh họa/ Nguồn: Internet)

24/02/2010 của Chính phủ quy định về quản lý và bảo vệ kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ, Thông tư số 06/2020/TT-BKHĐT ngày 18/9/2020 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư hướng dẫn thực hiện Nghị định số 25/2020/NĐ-CP ngày 28/02/2020 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đấu thầu về lựa chọn nhà đầu tư, Thông tư số 24/2020/TT-BCT ngày 18/9/2020 của Bộ Công Thương quy định về phân cấp và lập báo cáo tài nguyên, trữ lượng dầu khí...).

*Ba là*, nhóm dự án vướng mắc liên quan đến cách hiểu chưa thống nhất, chưa chính xác của địa phương: có 94 dự án

Ngoài ra, theo Bộ Kế hoạch và Đầu tư, về vướng mắc liên quan đến kiến nghị sửa đổi quy định của luật, nghị quyết của Quốc hội, kết quả tổng hợp có 13 vấn đề liên quan đến kiến nghị sửa đổi quy định của một số luật như Luật Đất đai, Luật Nhà ở, Luật Đầu tư...

Cụ thể, vướng mắc liên quan đến kiến nghị sửa đổi Luật Đất đai trong việc xác định hình thức lựa chọn nhà đầu tư thông qua đấu giá hay đấu thầu và việc thực hiện các thủ tục đấu giá, đấu thầu trong mối quan hệ với thủ tục chấp thuận chủ trương đầu tư; về thẩm quyền, thủ tục chấp thuận chủ trương đầu tư đối với các dự án có chuyển mục đích sử dụng rừng, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa, đất rừng đặc dụng, phòng hộ; việc nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất của doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài.

Vướng mắc liên quan đến kiến nghị Luật Nhà ở về hình thức sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư xây dựng nhà ở thương mại; xác định quỹ đất cho phát triển nhà ở.

Và vướng mắc liên quan đến Điều 31 Luật Đầu tư về việc phân cấp dự án nhà

ở, khu đô thị thuộc thẩm quyền chấp thuận chủ trương đầu tư của Thủ tướng Chính phủ<sup>1</sup>.

## 2. Một số vướng mắc, mâu thuẫn về đấu giá quyền sử dụng đất của doanh nghiệp tiếp cận từ khía cạnh tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật<sup>2</sup>

*Thứ nhất*, sự thiếu thống nhất, thiếu đồng bộ giữa Luật Đất đai năm 2013 với Luật Đấu thầu năm 2013, Luật Đầu tư năm 2020

Quy định về đấu giá quyền sử dụng đất và đấu thầu dự án có sử dụng đất chưa tương thích với nhau. Cụ thể: Luật Đất đai năm 2013 chỉ quy định các trường hợp phải áp dụng hoặc không áp dụng đấu giá quyền sử dụng đất. Luật Đấu thầu năm 2013 chỉ quy định các trường hợp phải đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư; Luật Đầu tư năm 2020 chỉ quy định các trường hợp quyết định chủ trương đầu tư. Do đó, khi xem xét một trường hợp cụ thể, các địa phương còn lúng túng và khó khăn trong việc áp dụng pháp luật để lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án (thông qua đấu giá quyền sử dụng đất hay thông qua đấu thầu dự án hay chỉ định chủ đầu tư).

*Thứ hai*, về đấu thầu quyền sử dụng đất

Luật Đất đai năm 2013 không có bất cứ

1 Vy Vy (2021), 3 nhóm vấn đề khiến đầu tư bị vướng mắc; nguồn: <http://vneconomy.vn> 15:42 18/11/2021

2 Nội dung này tham khảo kết quả nghiên cứu của Đề tài NCKH cấp Bộ “Cơ sở khoa học để xuất các giải pháp đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất trong các quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng đất đai giữa Luật Đất đai và các đạo luật có liên quan, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý đất đai ở Việt Nam” do PGS. TS. Nguyễn Quang Tuyến làm Chủ nhiệm, Hà Nội - 2022



quy định nào về đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư. Trong khi đó, theo Luật Nhà ở năm 2014, việc lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án nhà ở phải thông qua đấu giá hoặc đấu thầu... Luật Đấu thầu năm 2013 và Nghị định số 30/2015/NĐ-CP ngày 17/03/2015 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đấu thầu về lựa chọn nhà đầu tư thì việc lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án có sử dụng đất tại các khu đất có giá trị lợi thế thương mại cao phải thực hiện theo hình thức đấu thầu. Như vậy, theo quy định của pháp luật hiện hành, thực tiễn triển khai các dự án bất động sản đang phải đối mặt với những vướng mắc như: Trường hợp khu đất để thực hiện dự án bất động sản chưa thực hiện bồi thường, giải phóng mặt bằng nhưng thuộc trường hợp Nhà nước giao đất, cho thuê đất thông qua đấu giá quyền sử dụng đất theo quy định của Luật Đất đai 2013. Trong trường hợp này, nếu xét theo quy định tại Luật Đấu thầu năm 2013 và Nghị định số 30/2015/NĐ-CP ngày 17/03/2015 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đấu thầu về lựa chọn nhà đầu tư thì “*cơ chế*” đấu thầu để thực hiện dự án được áp dụng. Thế nhưng, sau khi các nhà đầu tư đầu tư rất nhiều kinh phí tham gia đấu thầu để được lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án, với những cam kết đóng góp cho ngân sách nhà nước “*hiều tỷ đồng*”, thì theo Luật Đất đai năm 2013, nhà đầu tư trúng đấu thầu dự án không thuộc trường hợp “*Nhà nước giao đất, cho thuê đất không thông qua đấu giá*”. Theo đó, cơ quan nhà nước có thẩm quyền có thể giao đất cho chủ đầu tư trúng đấu thầu thực hiện dự án luôn không hay tiếp tục thực hiện đấu giá thì chưa có quy định, hướng dẫn cụ thể. Điều này gây lúng túng cho cơ quan nhà nước và chủ đầu tư dự án. Bên cạnh đó, pháp luật hiện hành chỉ quy định về việc



(Ảnh: minh họa/ Nguồn: Internet)

đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án có sử dụng đất tại các khu đất có giá trị lợi thế thương mại cao. Với những khu đất không có giá trị lợi thế thương mại cao có phải thực hiện thủ tục đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư hay không thì đến nay, vẫn chưa có quy định rõ ràng. Hậu quả là làm giảm sức hút đầu tư của địa phương và mất đi cơ hội nâng cao giá trị sử dụng đất.

**Thứ ba, chưa có quy định đồng bộ về giá đất, tiền sử dụng đất, tiền thuê đất trong trường hợp đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án có sử dụng đất giữa pháp luật đấu thầu và pháp luật đất đai**

Hiện nay, Luật Đấu thầu năm 2013 và Nghị định số 25/2020/NĐ-CP ngày 28/02/2020 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đấu thầu về lựa chọn nhà đầu tư quy định chi tiết về trình tự, thủ tục và các nội dung liên quan đến hoạt động đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án có sử dụng đất. Tuy nhiên, Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành mới chỉ dừng lại ở việc quy định về đấu giá quyền sử dụng đất mà chưa có quy định chi tiết và đồng bộ về đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án có sử dụng đất, đặc biệt là

vấn đề tài chính đất đai có liên quan. Điều này dẫn đến thực trạng thiếu quy định của pháp luật để điều chỉnh và lúng túng trong quá trình áp dụng tại một số địa phương trên cả nước v.v.

### **3. Kiến nghị khắc phục vướng mắc, mâu thuẫn về đấu giá quyền sử dụng đất của doanh nghiệp tiếp cận từ khía cạnh tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật**

*Thứ nhất*, Quán triệt tinh thần của Nghị quyết số 18- NQ/TW ngày 16/06/2022 của Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao để sửa đổi, bổ sung các quy định về giao đất, cho thuê đất của Luật Đất đai năm 2013 theo hướng:

- Việc giao đất, cho thuê đất chủ yếu thực hiện thông qua đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất. Tuy nhiên, để bảo đảm việc đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất có hiệu quả phòng, tránh tham nhũng, tiêu cực, tình trạng “quân xanh, quân đỏ”, móc ngoặc, thông thầu ... giữa các tổ chức, doanh nghiệp, cá nhân tham gia đấu thầu, đấu giá với nhau hoặc giữa các tổ chức, doanh nghiệp, cá nhân này với cơ quan thực hiện tổ chức đấu giá, đấu thầu thì cần rà soát, sửa đổi, bổ sung các quy định của Luật Đất đai năm 2013, Luật Đấu giá tài sản công, Luật Đấu thầu và các văn bản hướng dẫn thi hành nhằm bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ không có sự chồng chéo, mâu thuẫn, chồng lấn, “dẫm đạp” lên nhau bằng việc xác định rõ phạm vi nội dung điều chỉnh, đối tượng tác động

của từng Đạo luật này. Theo đó, Luật Đất đai năm 2013 quy định về nội dung các trường hợp đấu giá quyền sử dụng đất; các trường hợp không đấu giá quyền sử dụng đất; loại đất nào được đấu thầu dự án có sử dụng đất và ngược lại; nguyên tắc chung của đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất; điều kiện của tổ chức, cá nhân tham gia đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất.

- Các quy định về trình tự, thủ tục; về thẩm quyền tổ chức đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất; quyền và nghĩa vụ của các bên khi tham gia đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất; quy định về quản lý nhà nước đối với hoạt động đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất; xử lý vi phạm pháp luật về đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất... do Luật Đấu giá tài sản công và Luật Đấu thầu quy định.

*Thứ hai*, để khắc phục tình trạng hiểu và áp dụng pháp luật khác nhau giữa các địa phương và tránh việc lợi dụng chỉ định nhà đầu tư thực hiện dự án đầu tư trái quy định, gây thất thoát ngân sách nhà nước và tạo khe hở để tham nhũng, lãng phí, thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần quy định cụ thể và rõ ràng hơn đối với các hình thức giao, cho thuê, đấu giá quyền sử dụng đất theo hướng:

Chỉ áp dụng hình thức không thông qua đấu giá quyền sử dụng đất đối với các dự án đầu tư được miễn nộp tiền sử dụng đất, thuê đất trong thời hạn thực hiện dự án. Đối với các dự án đầu tư được miễn tiền sử dụng đất, tiền thuê đất có thời hạn thực hiện tại địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn hoặc địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn thì nên thực hiện hình thức giao đất, cho thuê



(Ảnh: minh họa/ Nguồn: Internet)

đất thông qua đấu giá quyền sử dụng đất, nhằm tránh việc lợi dụng kẽ hở của pháp luật để giao đất, cho thuê đất cho doanh nghiệp “sân sau”, tạo ra lợi ích nhóm, gây thất thoát tài sản của Nhà nước.

*Thứ ba*, về đấu thầu quyền sử dụng đất

Hoàn thiện quy định về lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án bất động sản và các quy định khác có liên quan đến mối quan hệ giữa thủ tục lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án bất động sản và thủ tục phê duyệt chủ trương đầu tư dự án. Cụ thể, cần quy định rõ ràng về mối quan hệ giữa thủ tục lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án bất động sản và thủ tục phê duyệt chủ trương đầu tư dự án; cho phép áp dụng cơ chế chỉ định nhà đầu tư thực hiện dự án bất động sản trong trường hợp khu đất thực hiện dự án không có giá trị lợi thế thương mại cao.

Ngoài ra, cần quy định rõ ràng về thủ tục áp dụng trong trường hợp nhà đầu tư có quyền sử dụng đất nông nghiệp, đất phi nông nghiệp không phải là đất ở nhưng có nhu cầu điều chỉnh mục tiêu dự án được phê duyệt thành dự án nhà ở và điều chỉnh mục đích sử dụng đất thành đất ở...

*Thứ tư*, cần bổ sung một chế định riêng về trường hợp đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án có sử dụng đất (quy định các nội dung có liên quan đến tài chính đất đai như: căn cứ, thẩm quyền, trình tự, thủ tục, kiểm tra, giám sát việc xác định giá đất trong đấu thầu; thu, nộp tiền sử dụng đất, tiền thuê đất; trách nhiệm của từng cơ quan nhà nước có thẩm quyền ...) trong Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành để bảo đảm đồng bộ với pháp luật về đấu thầu v.v.

## Danh mục tài liệu tham khảo

1. Luật Đất đai năm 2013
2. Luật Đấu thầu năm 2013
3. Luật Đầu tư năm 2020
4. Luật Đấu giá tài sản năm 2016
5. Nghị định số 25/2020/NĐ-CP ngày 28/02/2020 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đấu thầu
6. Nguyễn Quang Tuyền (chủ nhiệm) (2022), Đề tài NCKH cấp Bộ “Cơ sở khoa học đề xuất các giải pháp bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất trong các quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng đất đai giữa Luật Đất đai và các đạo luật có liên quan, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý đất đai ở Việt Nam”, Hà Nội
7. Vy Vy (2021), Ba nhóm vấn đề khiến đầu tư bị vướng mắc; nguồn: <http://vneconomy.vn> 15:42 ngày 18/11/2021

# CHẬM THỰC HIỆN DỰ ÁN, NHỮNG KHÓ KHĂN CỦA DOANH NGHIỆP TRONG KHÂU ĐỊNH GIÁ ĐẤT VÀ KIẾN NGHỊ THÁO GỖ, THỰC HIỆN

**TS. LS. Phạm Hồng Thái**  
Giám đốc Công ty Luật TNHH  
Quốc tế Hồng Thái và Đồng nghiệp



(Ảnh: minh họa/ Nguồn: Internet)

## 1. Dẫn nhập

Định giá đất là một vấn đề khá phức tạp và quan trọng trong lĩnh vực bất động sản. Định giá đất không chỉ ảnh hưởng đến việc mua bán bất động sản, mà còn có tác động đến quyết định đầu tư, hoạt động tài chính và quy hoạch đô thị. Tuy nhiên, trên thực tế quá trình định giá đất ở một số nơi cũng gặp phải nhiều khó khăn và vướng mắc về thẩm quyền, trình tự và thủ tục dẫn đến việc định giá đất chậm, ảnh hưởng đến tiến độ của công trình, dự án. Về cơ bản, hiện nay, các quy định về định giá đất đã được pháp luật đất đai quy định một cách rõ ràng, cụ thể, thế nhưng vẫn còn tồn tại những hạn chế nhất định cần phải được tiếp tục hoàn thiện, điều này lại càng quan trọng trong bối cảnh sửa đổi Luật Đất đai

hiện nay đang được sửa đổi.

Sau gần 10 năm thi hành, Luật Đất đai năm 2013 đã tạo ra một cơ sở pháp lý vững chắc cho việc quản lý, sử dụng và giao dịch đất đai; giúp Nhà nước quản lý về đất đai được chặt chẽ, công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được triển khai rộng rãi; thủ tục hành chính trong lĩnh vực đất đai được rút gọn; bước đầu hình thành được thị trường bất động sản, trong đó có quyền sử dụng đất, giúp huy động được nguồn lực xã hội để phát triển sản xuất, kinh doanh. Tuy nhiên, ở khía cạnh khác, các quy định về thẩm quyền, trình tự và thủ tục dẫn đến việc định giá đất chậm, ảnh hưởng đến tiến độ của công trình, dự án như đã phân tích ở trên thì vẫn tồn tại những vấn đề còn hạn chế, ảnh

hưởng không nhỏ đến quá trình thực thi, áp dụng pháp luật một cách hiệu quả trên thực tế. Do đó, trong phạm vi bài viết này, tác giả đã đưa ra một số kiến nghị nhằm hoàn thiện quy định pháp luật đất đai hiện hành về định giá đất trong bối cảnh sửa đổi Luật Đất đai hiện nay, bảo đảm quyền lợi cho người dân và cân bằng lợi ích giữa Nhà nước, người sử dụng đất và nhà đầu tư.

## 2. Những khó khăn vướng mắc

Theo kiến nghị của nhiều địa phương trong các cuộc họp công tác định giá đất ở một số nơi vẫn gặp nhiều khó khăn, vướng mắc về thẩm quyền, trình tự, thủ tục, dẫn đến việc định giá đất cụ thể rất chậm, ảnh hưởng đến tiến độ triển khai thực hiện dự án đầu tư. Điều này là một bất cập lớn, ảnh hưởng đến sự phát triển của đất nước.

Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 73/NQ-CP ngày 06/5/2023, trong đó nêu rõ, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương căn cứ quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Kết luận số 14-KL/TW ngày 22/9/2021 của Bộ Chính trị về chủ trương khuyến khích và bảo vệ cán bộ năng động, sáng tạo vì lợi ích chung và tình hình thực tế của địa phương thực hiện ủy quyền cho Ủy ban nhân dân cấp huyện quyết định giá đất cụ thể. Thường trực Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ cũng đã có nhiều văn bản chỉ đạo tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong công tác định giá đất (Thông báo số 244/TB-VPCP ngày 26/6/2023, Công điện số 469/CD-TTg ngày 25/5/2023, Công văn số 4411/VPCP-NN ngày 14/6/2023 và số 4923/VPCP-NN ngày 04/7/2023). Những khó khăn vướng mắc theo quan điểm cá nhân của tôi có thể xuất phát từ một số

những nguyên nhân sau:

**Thứ nhất**, giá đất thấp hơn rất nhiều so với giá đất thị trường ở mọi thời điểm

Căn cứ điểm c khoản 1 Điều 112 Luật Đất Đai năm 2013 đã có quy định một trong những nguyên tắc định giá đất là phải “*phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường của loại đất có cùng mục đích sử dụng đã chuyển nhượng, giá trúng đấu giá quyền sử dụng đất đối với những nơi có đấu giá quyền sử dụng đất hoặc thu nhập từ việc sử dụng đất*”. Nguyên tắc này tập trung vào việc định giá đất sẽ dựa vào giá đất phổ biến (Giá đất phổ biến là loại giá xuất hiện nhiều trên thị trường trong quá trình giao dịch). Các chủ thể sẽ dựa vào mặt bằng chung các loại giá này để đưa ra loại giá phổ thông phù hợp nhất. Tuy nhiên, thực tế, tại nhiều khu vực, thông tin về giá đất lại khó xác định hoặc có nhưng độ tin cậy không cao. Do vậy, việc xác định giá đất ở những khu vực này sẽ gặp nhiều khó khăn.

Đồng thời, đã nhiều số liệu chỉ ra rằng, khung giá đất của Nhà nước chỉ bằng khoảng 20-30% khung giá đất thị trường. Tương tự như thế, bảng giá đất của cấp tỉnh cũng chỉ bằng từ 30 đến 60% giá đất thị trường tại địa phương. Điều này đã dẫn đến bất cập khi thu hồi đất, giá đền bù quá xa giá thị trường. Do vậy, công tác giải phóng mặt bằng gặp khó khi giá đền bù quá chênh lệch với giá thị trường khiến người bị thu hồi đất thiệt thòi và không đồng thuận. Đây là một vấn đề phức tạp và có thể gây thiệt hại cho người bị thu hồi đất. Khi thực hiện dự án phát triển kinh tế - xã hội, dự án công cộng... thì giải phóng mặt bằng luôn là một trong những “*điểm nghẽn*” khiến các công trình chậm tiến độ. Điều này đòi hỏi cần có sự tham gia và tương tác chặt chẽ giữa các bên liên quan,

thông tin và tư vấn đầy đủ, quy trình công bằng và minh bạch, cũng như sự quan tâm và hỗ trợ tài chính từ phía chính quyền và các tổ chức liên quan.

**Thứ hai, về việc xuất hiện những sai phạm về định giá đất chủ yếu là do áp dụng sai phương pháp hoặc sử dụng dữ liệu đầu vào không khách quan, minh bạch, chính xác**

Định giá đất là một quá trình phức tạp và đòi hỏi sự chính xác và công bằng để bảo đảm sự công khai và minh bạch trong việc xác định giá trị của một tài sản. Việc sử dụng phương pháp không chính xác hoặc không phù hợp có thể dẫn đến sai phạm trong định giá. Nếu phương pháp không tuân thủ các nguyên tắc định giá chính xác hoặc không có sự đánh giá đầy đủ về các yếu tố ảnh hưởng đến giá trị đất, kết quả định giá có thể bị sai lệch và gây ra những sai phạm.

Giả sử: một nhà đất có diện tích lớn đặt trong vị trí đắc địa có tiềm năng phát triển và đang được xem xét để định giá. Nếu

phương pháp định giá không đáp ứng đầy đủ các yếu tố ảnh hưởng đến giá trị đất, như không xem xét các yếu tố môi trường xung quanh (ví dụ: tiện ích công cộng, dịch vụ, giao thông...), hoặc không áp dụng các phương pháp phù hợp để đánh giá tiềm năng phát triển, kết quả định giá có thể không chính xác và không phản ánh đúng giá trị thực sự của tài sản.

Ngoài ra, sử dụng dữ liệu đầu vào không khách quan, minh bạch và chính xác cũng có thể gây ra sai phạm trong định giá đất. Ví dụ, nếu dữ liệu đầu vào không được thu thập từ các nguồn có uy tín, không được kiểm tra lại hoặc không được cập nhật đúng thời điểm, kết quả định giá có thể bị sai lệch. Điều này có thể xảy ra khi có tham gia không minh bạch từ các bên liên quan hoặc khi dữ liệu được thu thập dựa trên ý kiến chủ quan mà không dựa trên thông tin khách quan và công bằng.

**Thứ ba, phương pháp xác định giá đất còn hạn chế.**

Trong lĩnh vực giá đất vẫn còn một số



(Ảnh: minh họa/ Nguồn: Internet)

tồn tại như quy định về phương pháp định giá đất chưa phù hợp thực tiễn có thể kể đến phương pháp định giá đất theo hệ số điều chỉnh giá đất (không phản ánh được các yếu tố hình thành giá đất); một số loại đất, khu vực không có thông tin về giá đất chuyển nhượng trên thị trường hoặc nơi có thị trường nhưng thông tin giá đất thị trường độ tin cậy không cao gây khó khăn trong việc định giá đất (người dân thường kê khai giá chuyển nhượng thấp hơn giá thực tế để giảm thuế thu nhập cá nhân khi chuyển nhượng quyền sử dụng đất); chưa có dữ liệu về giá đất thị trường để thuận lợi cho thực hiện xác định giá đất. Hiện tại, việc định giá đất cụ thể áp dụng theo phương pháp hệ số điều chỉnh giá đất và 4 phương pháp so sánh trực tiếp, chiết trừ, thu nhập, thặng dư. Các phương pháp đang có sự chênh lệch về kết quả, đặc biệt đối với các loại đất có giá trị thương mại cao tại khu vực đô thị, khu vực đang đầu tư, phát triển cơ sở hạ tầng.

Đồng thời, do việc áp dụng, vận dụng phương pháp định giá phức tạp, cơ sở dữ liệu giá đất trên thị trường chưa đầy đủ, tin cậy dẫn đến mỗi phương pháp lại cho ra một kết quả khác nhau. Giả sử trong quá trình định giá một miếng đất, sử dụng ba phương pháp định giá phổ biến: phương pháp so sánh thị trường, phương pháp chi phí và phương pháp thu nhập.

**Tình huống 1:** Sử dụng phương pháp so sánh thị trường: vì cơ sở dữ liệu giá đất trên thị trường chưa đầy đủ, có thể không có đủ thông tin về các giao dịch gần đây hoặc tương tự trong khu vực định giá. Điều này có thể dẫn đến việc chọn những giao dịch không hoàn toàn tương đồng và dẫn đến kết quả định giá khác nhau.

**Tình huống 2:** Sử dụng phương pháp chi phí: việc xác định chi phí xây dựng

mới có thể gặp khó khăn do sự biến đổi của giá vật liệu xây dựng và công lao động. Ngoài ra, việc đưa ra một giá trị chính xác cho tuổi thọ và khả năng sử dụng tài sản cũng là thách thức. Những sai sót trong việc ước tính chi phí xây dựng và tuổi thọ có thể dẫn đến kết quả định giá khác nhau.

**Tình huống 3:** Sử dụng phương pháp thu nhập: thực hiện việc ước tính thu nhập trong tương lai có thể gặp khó khăn do việc dự báo thị trường bất động sản không chính xác hoặc thiếu dữ liệu đáng tin cậy. Việc chọn mức độ rủi ro và tỷ lệ chiết khấu cũng có thể gây ra sự khác biệt trong kết quả định giá.

### 3. Một số kiến nghị tháo gỡ vướng mắc

**Thứ nhất,** sửa đổi nguyên tắc việc định giá đất “*Phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường của loại đất có cùng mục đích sử dụng đã chuyển nhượng*” thành “*Phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường của loại đất có cùng mục đích sử dụng đã chuyển nhượng, trường hợp không hoặc khó xác định được giá đất phổ biến thì căn cứ vào sự tương đối của giá đất các địa phương lân cận tại thời điểm định giá đất*”. Đề xuất này xuất phát từ căn cứ vào thực tiễn, xét thấy sẽ có những trường hợp việc xác định giá đất phổ biến là khó khăn khi bản thân khu vực này có thông tin về giá đất khó xác định hoặc việc xác định là không thật sự chính xác. Việc dựa vào giá đất của các địa phương lân cận của khu vực có đất đang định giá không phải là cơ sở sau cùng để đưa ra giá đất nhưng sẽ là căn cứ tương đối để cơ quan có thẩm quyền xem xét dựa trên sự tương quan của giá đất thời điểm chuyển nhượng.

**Thứ hai,** xây dựng hệ thống thông tin dữ liệu về đất đai, độc lập trong việc định



giá đất: Cần sớm xây dựng hệ thống thông tin dữ liệu về buôn bán, giao dịch đất đai, thường xuyên cập nhật sự biến động về giá đất trên phạm vi cả nước, theo từng địa phương để làm cơ sở cho việc xây dựng, điều chỉnh bảng giá đất. Chỉ khi có cơ sở dữ liệu mới xác định đúng giá đất, tạo sự minh bạch, tránh thất thu cho ngân sách.

Ngoài ra, Luật Đất đai năm 2013 đang trao cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh rất nhiều quyền trong việc cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, quyết định giá đất cụ thể làm căn cứ bồi thường,... Dẫn đến tình trạng trông chèo thăm quyền vừa thu hồi đất và xác định giá đất cụ thể để bồi thường cho người bị thu hồi. Chính vì vậy, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) cần quy định rõ cơ quan quản lý giá đất độc lập với Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, có nhiệm vụ quyết định giá đất từng địa phương.

**Thứ ba**, khi định giá đất (cho đất bị thu hồi) phải có sự thỏa thuận của bên có đất bị thu hồi, tức là người có đất bị thu hồi phải là một bên trong quy trình định giá đất.

Trường hợp không thỏa thuận được thì người bị thu hồi đất có quyền yêu cầu cơ quan thẩm định giá độc lập thẩm định lại. Giá đất được xác định phải dựa trên sự thỏa thuận với người sử dụng đất; Trường hợp không thỏa thuận được về giá thì người bị thu hồi đất có quyền yêu cầu cơ quan thẩm định giá xác định giá, giá bất động sản xác định theo giá của cơ quan thẩm định giá đưa ra. Trường hợp một bên không đồng ý với giá của cơ quan thẩm định giá đưa ra có quyền yêu cầu tổ chức khác thẩm định lại giá, giá của cơ quan tổ chức đưa ra là giá để tính đền bù. Nếu các bên không thỏa thuận được có thể đưa ra Tòa án xem xét để phán quyết./.

## DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành
2. ThS. Trần Linh Huân, Nguyễn Phạm Thanh Hoa, “Việc định giá đất ở Việt Nam hiện nay - Bất cập và một số kiến nghị hoàn thiện”, <https://tapchinganhang.gov.vn/viec-dinh-gia-dat-o-viet-nam-hien-nay-bat-cap-va-mot-so-kien-ngh-i-hoan-thien.htm>, truy cập ngày 2/11/2023
3. “Giá đất bồi thường khi thu hồi đất luôn thấp hơn giá thị trường”, <https://dantri.com.vn/bat-dong-san/gia-dat-boi-thuong-khi-thu-hoi-dat-luon-thap-hon-gia-thi-truong-20231102162048929.htm>, truy cập ngày 3/11/2023
4. “Vướng mắc trong công tác định giá đất, Thủ tướng chỉ đạo tháo gỡ”, <https://baochinhphu.vn/vuong-mac-trong-cong-tac-dinh-gia-dat-thu-tuong-chi-dao-thao-go-102230710230514863.htm>, truy cập ngày 1/11/2023
5. ThS. Châu Hoàng Thân, “Hoàn thiện quy định của pháp luật về quy trình xác định giá đất cụ thể”, <http://www.lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=210565>, truy cập ngày 1/11/2023
6. Huy An, “Những sai phạm trong định giá đất chủ yếu là do áp dụng sai phương pháp”

# GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP ĐẤT ĐAI NHỮNG KIẾN NGHỊ CẦN SỬA ĐỔI TRONG THỜI GIAN TỚI

Thạc sĩ, Luật sư Phạm Thị Bích Hảo  
Công ty Luật TNHH Đức An,  
Đoàn Luật sư Thành phố Hà Nội

## 1. Quy định của pháp luật về giải quyết tranh chấp đất đai

Tranh chấp đất đai là những tranh chấp thường gặp trong cuộc sống giữa người sử dụng đất về các quyền và nghĩa vụ liên quan đến quyền sử dụng đất. Khoản 24 Điều 3 Luật Đất Đai năm 2013 giải thích: Tranh chấp đất đai là tranh chấp về quyền, nghĩa vụ của người sử dụng đất giữa hai hoặc nhiều bên trong quan hệ đất đai.

Quan hệ đất đai hay xảy ra tranh chấp chủ yếu là quan hệ chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Chuyển quyền sử dụng đất là việc chuyển giao quyền sử dụng đất từ người này sang người khác thông qua các hình thức chuyển đổi, chuyển nhượng, thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất và góp vốn bằng quyền sử dụng đất. Trong quá trình chuyển quyền sử dụng đất một trong các bên thực hiện không đúng quy định của Luật Đất đai qua từng thời kỳ, sau đó, việc thực hiện không đúng không được phát hiện cho đến khi một trong hai bên tiến hành đăng ký biến động tại cơ quan có thẩm quyền.

Pháp luật đất đai quy định thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai thuộc hai cơ quan Tòa án và Ủy ban nhân dân, cụ thể:

- Nếu tranh chấp đất đai mà đương sự có Giấy chứng nhận hoặc có một trong các loại giấy tờ quy định tại Điều 100 Luật Đất Đai năm 2013 và tranh chấp về tài sản gắn liền với đất thì do Tòa án nhân dân giải quyết.



## TRANH CHẤP ĐẤT ĐAI

(Ảnh: minh họa/ Nguồn: Internet)

- Nếu tranh chấp đất đai mà đương sự không có Giấy chứng nhận hoặc không có một trong các loại giấy tờ quy định tại Điều 100 Luật Đất Đai năm 2013 thì đương sự chỉ được lựa chọn một trong hai hình thức giải quyết tranh chấp đất đai theo quy định sau đây:

a) Nộp đơn yêu cầu giải quyết tranh chấp tại Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền theo quy định tại khoản 3 Điều này;

b) Khởi kiện tại Tòa án nhân dân có thẩm quyền theo quy định của pháp luật về tố tụng dân sự

Trường hợp đương sự lựa chọn giải quyết tranh chấp tại Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền thì việc giải quyết tranh chấp đất đai được thực hiện như sau:

a) Trường hợp tranh chấp giữa hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư với nhau thì Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện giải quyết; nếu không đồng ý với quyết định giải quyết thì có quyền khiếu nại đến

Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh hoặc khởi kiện tại Tòa án nhân dân theo quy định của pháp luật về tổ tụng hành chính;

b) Trường hợp tranh chấp mà một bên tranh chấp là tổ chức, cơ sở tôn giáo, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài thì Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh giải quyết; nếu không đồng ý với quyết định giải quyết thì có quyền khiếu nại đến Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường hoặc khởi kiện tại Tòa án nhân dân theo quy định của pháp luật về tổ tụng hành chính;

Một trong những Điều kiện để thụ lý các vụ án tranh chấp đất đai là hòa giải tại Ủy ban nhân dân cấp xã. Đối với hòa giải tranh chấp đất đai tại Ủy ban nhân dân cấp xã, tranh chấp đất đai mà các bên tranh chấp không hòa giải được (tự hòa giải hoặc thông qua hòa giải cơ sở) thì gửi đơn đến Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có đất tranh chấp để hòa giải (khoản 2 Điều 202 Luật Đất Đai năm 2013). Tranh chấp đất đai đã được hòa giải tại Ủy ban nhân dân cấp xã mà không thành thì tùy từng trường hợp được giải quyết tại Tòa án hoặc Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền (khoản 1 và khoản 2 Điều 203 Luật Đất Đai năm 2013). Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã có trách nhiệm tổ chức việc hòa giải tranh chấp đất đai tại địa phương mình; trong quá trình tổ chức thực hiện phải phối hợp với Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp xã và các tổ chức thành viên của Mặt trận, các tổ chức xã hội khác. Thủ tục hòa giải tranh chấp đất đai tại Ủy ban nhân dân cấp xã được thực hiện trong thời hạn không quá 45 ngày, kể từ ngày nhận được đơn yêu cầu giải quyết tranh chấp đất đai. Hiện nay, chưa có thống kê cụ thể về số lượng các việc hòa giải tranh chấp đất đai tại Ủy ban nhân dân cấp xã phường, tuy nhiên, thực tế trong quá trình thực hiện một số

Ủy ban nhân dân chưa nắm bắt rõ quy định bắt buộc hòa giải tranh chấp đất đai tại Ủy ban nhân dân cấp xã phường nên vẫn còn một số trường hợp đơn gửi đi nhưng quá thời hạn Ủy ban vẫn chưa giải quyết và cũng không có thông báo cho người dân có tranh chấp dẫn đến tranh chấp kéo dài không được giải quyết dứt điểm.

Căn cứ theo quy định tại Điều 203 Luật Đất Đai năm 2013 các bên sẽ giải quyết tranh chấp đất đai theo thẩm quyền giải quyết nêu trên. Số lượng vụ án tranh chấp đất đai giải quyết tại Tòa án chiếm tỷ lệ lớn. Theo Điều 26 Bộ luật Tố tụng Dân sự năm 2015, những tranh chấp đất đai được giải quyết tại Tòa án bao gồm các tranh chấp như: Tranh chấp thừa kế, tranh chấp về giao dịch, hợp đồng, tranh chấp về đất đai theo quy định của pháp luật đất đai, tranh chấp về hủy hợp đồng công chứng...

## 2. Những bất cập, vướng mắc trong các quy định pháp luật về tranh chấp đất đai

*Thứ nhất*, các quy định pháp luật quy định về hòa giải tranh chấp đất đai ở Ủy ban nhân dân cấp xã còn có sự mâu thuẫn, chồng chéo. Khoản 1 Điều 202 Luật Đất đai năm 2013 quy định: “*Nhà nước khuyến khích các bên tranh chấp đất đai tự hòa giải hoặc giải quyết tranh chấp đất đai thông qua hòa giải ở cơ sở*”. Theo quy định trên, việc hòa giải là tự nguyện, không bắt buộc. Mặt khác, khoản 2 Điều 202 lại quy định trong trường hợp “*tranh chấp đất đai mà các bên tranh chấp không hòa giải được thì gửi đơn đến Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có đất tranh chấp để hòa giải*”. Theo quy định này, thủ tục hòa giải là bắt buộc.

Chính vì có sự chồng chéo giữa các quy định pháp luật nên mỗi địa phương



(Ảnh: minh họa/ Nguồn: Internet)

lại hiểu theo một nghĩa khác nhau. Có địa phương hiểu rằng, việc giải quyết tranh chấp đất đai là bắt buộc phải thông qua hòa giải ở xã, phường. Nếu không có biên bản hòa giải ở Ủy ban nhân dân cấp xã thì các đương sự sẽ bị coi là chưa đủ điều kiện khởi kiện theo quy định tại điểm đ khoản 1 Điều 168 của Bộ luật Tố tụng dân sự. Bên cạnh đó, một số địa phương lại hiểu theo việc hòa giải tranh chấp đất đai ở Ủy ban nhân dân cấp xã chỉ là khuyến khích và không mang tính bắt buộc.

**Thứ hai**, hiện nay, nhiều Ủy ban nhân dân cấp xã còn gây khó khăn trong việc giải quyết hòa giải cho người có yêu cầu.

Căn cứ các quy định tại Điều 202 và Điều 203 Luật Đất đai năm 2013 thì thủ tục hoà giải tại Ủy ban nhân dân cấp xã là thủ tục bắt buộc và Biên bản hòa giải là điều kiện để đương sự có thể tiến hành nộp đơn khởi kiện tại Tòa án nhân dân. Tuy nhiên, nhiều Ủy ban nhân dân còn gây khó khăn, trả lời tranh chấp này không thuộc thẩm quyền của Ủy ban nhân dân nên không tiến hành thụ lý. Điều này dẫn đến việc khi không có biên bản hòa giải của Ủy ban nhân dân cấp xã thì đương sự không thể nộp đơn khởi

kiện được, dẫn đến việc không bảo đảm được quyền và lợi ích của đương sự.

**Thứ ba**, chưa có cơ chế bảo đảm quyền lợi ích của các bên đương sự trong việc thực thi kết quả hòa giải của Ủy ban nhân dân cấp xã.

Khi hòa giải tại Ủy ban nhân dân cấp xã, việc thành lập biên bản hòa giải hoàn toàn dựa trên ý chí tự nguyện, thoả thuận giữa các bên đương sự. Tuy nhiên, theo các quy định pháp luật hiện hành thì hiện nay chưa có quy định cưỡng chế thi hành đối với kết quả hòa giải thành. Điều này có nghĩa, nếu trong biên bản các bên đương sự thoả thuận thì việc thoả thuận vẫn chỉ là nằm trên giấy, việc thực hiện hay không thì hoàn toàn dựa vào thiện chí của các bên. Hay nói cách khác, hiện nay kết quả hòa giải tại Ủy ban nhân dân cấp xã không có giá trị bắt buộc thi hành đối với các bên. Một thực tế hiện nay, chính vì không có quy định về cưỡng chế thi hành nên cũng không có cơ chế xử phạt, xử lý đối với việc thực hiện biên bản hòa giải nên các bên thường không làm theo những gì đã thoả thuận, điều này ảnh hưởng đến quyền lợi của bên còn lại. Chính vì vậy, điều

này đã làm giảm giá trị pháp lý của Biên bản hòa giải thành. Nếu đã hòa giải thành nhưng không có cơ chế bảo đảm quyền và lợi ích của bên còn lại.

Bên cạnh đó, Điều 203 Luật Đất đai năm 2013 quy định nếu tranh chấp đất đai đã được hòa giải tại Ủy ban nhân dân cấp xã mà không thành thì có thể nộp đơn khởi kiện tại Tòa án, song nếu trong trường hợp hòa giải thành, nhưng một bên không thực hiện theo thỏa thuận, kéo dài thời gian thực hiện, thiếu thiện chí thì bên còn lại có thể thực hiện thủ tục khởi kiện tại Tòa án hay không?

## 2. Một số tranh chấp đất đai về hủy quyết định hành chính liên quan đến bồi thường thu hồi đất thuộc thẩm quyền của Tòa Hành chính.

Thực tế vụ việc liên quan đến tranh chấp đất đai

Tòa án nhân dân tỉnh T đang thụ lý vụ án tranh chấp hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất, hủy một phần Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất liên quan đến tranh chấp giữa bà C và ông X. Trước đây năm 1996, hai bên chuyển nhượng bằng lời nói với giá tiền 1,8 triệu đồng phần diện tích đất trồng hoa màu và có chỉ đất chuyển nhượng cho nhau, không có biên bản bàn giao đất và ông X cũng không đến ở mà chỉ xây một tường bao xung quanh và gần đây có trồng ít khoai. Bà C đi xuất khẩu lao động nên không chú ý. Cho đến năm 2020, ông X gọi cho bà C bảo bà đi ký hợp đồng chuyển nhượng công chứng. Thời điểm ký ông X không thanh toán thêm cho bà C nhưng giá trị ghi trong hợp đồng công chứng là 150 triệu đồng, diện tích đất bao gồm cả diện tích đất ở và đất trồng cây hàng năm trong

tổng diện tích đất mang tên bà C. Sau khi ký ông X mượn và cầm giữ sổ đỏ trong 2 năm sau đó mới trả lại bà C. Bà C khi nhận được sổ đỏ mới biết là đã chuyển nhượng toàn bộ diện tích trong đó có cả đất ở.

Vấn đề ở tranh chấp quyền sử dụng đất nêu trên là: tranh chấp về thừa đất chuyển nhượng, loại đất chuyển nhượng và tranh chấp hủy hợp đồng công chứng do bà C cho rằng bà không được giải thích và không được cấp 01 bản hợp đồng công chứng ngay sau khi ký, một số giấy tờ bà cho rằng không đúng chữ ký của bà. Bà C yêu cầu hủy một phần Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, hủy hợp đồng công chứng và công nhận quyền sử dụng đất ở thuộc về bà.

Quan điểm của luật sư bảo vệ: Hai bên chuyển nhượng quyền sử dụng đất bằng lời nói là vô hiệu theo quy định khoản 2 Điều 32 Luật Đất đai năm 1993 sửa đổi bổ sung năm 1998 về chuyển quyền sử dụng đất như sau: *“Thủ tục chuyển nhượng quyền sử dụng đất tại Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh”*. Bên cạnh đó, Điều 707 Bộ luật Dân sự năm 1995 cũng quy định về hình thức hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất: *“Hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất phải được thành lập thành văn bản. Việc chuyển nhượng quyền sử dụng đất phải được phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, phải được làm thủ tục và đăng ký tại Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền theo quy định của pháp luật về đất đai”*.

Hợp đồng công chứng sau này cần kiểm tra xem xét nội dung hợp đồng vô hiệu do nhầm lẫn không, vi phạm về quyền và nghĩa vụ của các bên khi giao kết hợp đồng, để từ đó, Tòa án xem xét quyết định quyền sử dụng đất thuộc về bà C hay ông



(Ảnh: minh họa/ Nguồn: Internet)

X.

### 3. Một số kiến nghị, đề xuất hoàn thiện pháp luật về giải quyết tranh chấp đất đai

**Một là**, thủ tục hòa giải tranh chấp đất đai tại Ủy ban nhân dân cấp xã phường có thể sửa theo hướng rút ngắn về thời gian hòa giải không quá 20 ngày kể từ ngày nhận đơn đề nghị giải quyết tranh chấp đất đai. Hiện nay, theo quy định của Luật Đất Đai năm 2013 thì thời gian hòa giải không quá 45 ngày là dài và không giúp việc giải quyết tranh chấp được giải quyết.

**Hai là**, quy định tại khoản 4 Điều 202 Luật Đất Đai năm 2013 việc lập biên bản có chữ ký của các bên có thể bổ sung theo hướng nếu một bên không ký thì lập biên bản hòa giải, hòa giải không thành có ghi rõ một bên tham gia nhưng không ký vào biên bản

**Ba là**, cần quy định chế tài bắt buộc thực thi đối với kết quả hòa giải thành của Ủy ban nhân dân cấp xã. Ngoài ra, cần phải có văn bản hướng dẫn quy định cụ thể trường hợp “không hòa giải được” có được xem

là hòa giải không thành hay không và việc “không hoà giải được” có là căn cứ để nộp đơn khởi kiện không.

**Bốn là**, quy định bổ sung trách nhiệm của Ủy ban nhân dân các cấp trong việc phối hợp cung cấp thông tin về thửa đất và quá trình giải quyết tranh chấp theo thời gian quy định tối đa 20 ngày để tránh vụ án tranh chấp đất đai kéo dài do phải đợi văn bản trả lời của Ủy ban các cấp về thửa đất.

**Năm là**, bổ sung quy định về việc trích đo thửa đất khi giải quyết tranh chấp đất đai để bảo đảm tính chính xác của bản án khi tuyên về tranh chấp đất đai, ranh giới đất đai.

Những kiến nghị dựa trên cơ sở các tranh chấp đất đai khi giải quyết tại Tòa án, việc giải quyết tranh chấp đất đai thuận lợi, đúng luật sẽ giúp hàn gắn mối quan hệ nhân dân, giữ ổn định xã hội và xây dựng Nhà nước pháp quyền theo tinh thần Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới.

# TÌNH HÌNH SỬ DỤNG ĐẤT THỰC HIỆN CÁC DỰ ÁN ĐẦU TƯ BỆNH VIỆN TƯ NHÂN, DỰ ÁN TRƯỜNG HỌC THEO QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT ĐẤT ĐAI VÀ KIẾN NGHỊ SỬA ĐỔI TRONG THỜI GIAN TỚI

**PGS.TS. Nguyễn Quang Tuyến**

Phó Chủ tịch Hội đồng Trường, kiêm Trưởng Khoa pháp luật Kinh tế,  
Trường Đại học Luật Hà Nội

**Tóm tắt:** Chuyên đề đi sâu phân tích, đánh giá thực trạng sử dụng đất thực hiện các dự án đầu tư bệnh viện tư nhân, dự án trường học theo quy định của pháp luật đất đai nhằm nhận diện những vướng mắc, bất cập. Trên cơ sở đó, chuyên đề đưa ra kiến nghị khắc góp phần hoàn thiện chính sách, pháp luật đất đai sử dụng vào mục đích y tế, giáo dục.

Từ khóa: Tình hình sử dụng đất; dự án đầu tư, bệnh viện tư nhân, trường học; quy định của pháp luật đất đai, kiến nghị sửa đổi...

## 1. Thực trạng sử dụng đất của bệnh viện tư nhân và trường học

### 1.1. Khái quát thực trạng sử dụng đất của bệnh viện tư nhân

Theo Cục Quản lý khám chữa bệnh - Bộ Y tế, cả nước hiện có 170 bệnh viện tư nhân chiếm 11% hệ thống y tế trong cả nước. Bệnh viện tư nhân ra đời theo chủ trương xã hội hóa của Ngành Y tế và đặt ra kỳ vọng giảm tải cho các bệnh viện công. Tuy nhiên, thực tế cho thấy, mặc dù đã được đầu tư rất lớn cả về quy mô và cơ sở vật chất, trang thiết bị nhưng hiệu suất sử dụng chưa thật sự đạt được như kỳ vọng. Với 170 bệnh viện tư nhân đang hoạt động, tập trung chủ yếu ở Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh, các bệnh viện tư nhân đã và đang đầu tư nguồn lực rất lớn để thực hiện công tác chăm sóc sức khỏe nhân dân. Ngoài việc đầu tư trang thiết bị, phương tiện kỹ thuật, máy móc hiện đại, hệ thống bệnh viện tư nhân đã và đang tạo điều kiện tốt nhất về chế độ đãi ngộ để thu hút nguồn nhân lực chất lượng cao. Tuy

nhiên hiện nay, các bệnh viện tư nhân đã đi vào hoạt động và dự án về bệnh viện tư nhân gặp một trong các khó khăn, trở ngại về tiếp cận, sử dụng đất đai, cụ thể:

i) Về mặt đầu tư cơ sở vật chất, hạ tầng: Các bệnh viện tư nhân (đặc biệt là bệnh viện tư nhân ở miền Bắc) không được hỗ trợ về tiền thuê đất hay các khoản thuế, phí khác theo giá ưu đãi. Bệnh viện tư nhân ở khu vực Thành phố Hồ Chí Minh được hưởng nhiều ưu đãi hơn trong vấn đề này<sup>1</sup>.

ii) Vấn đề quỹ đất: Vốn không khó huy động, chính sách hỗ trợ của Nhà nước cũng đa dạng nhưng khó khăn lớn nhất hiện nay đối với việc đầu tư bệnh viện tư nhân là vấn đề quỹ đất và nguồn nhân lực. Cho đến nay, quỹ đất dành cho việc xây dựng bệnh viện luôn là bài toán khó. Thậm chí ngay cả những bệnh viện công, quỹ đất và việc giải phóng mặt bằng xây dựng cũng còn chật vật. Mặt khác hầu hết các bệnh viện tư nhân thường đặt trong

<sup>1</sup> BỆNH VIỆN TƯ NHÂN: “ĐẦU TƯ LỚN - HIỆU SUẤT NHỎ” - Viện Sức khỏe cộng đồng (skcd.vn), truy cập ngày 05/11/2023.



Ảnh: Hải Đăng

nội thành, ít có bệnh viện chịu ra ngoài thành dù chính sách của Nhà nước khuyến khích bệnh viện, trường học dời khỏi nội ô. Thực tế khi đầu tư bệnh viện tư nhân rất kén chọn vị trí xây dựng. Bởi vị trí bệnh viện liên quan đến thị trường và thói quen của người khám chữa bệnh. Giám đốc một bệnh viện tư nhân ở Thành phố Hồ Chí Minh cho biết quỹ đất trong nội thành gần như không còn, trong khi các bệnh viện tự lo quỹ đất, nên ai cũng cố tìm một khoảng không chật hẹp còn lại trong nội thành.

Hiện nay, tại Thành phố Hồ Chí Minh có hơn 20 dự án bệnh viện, phòng khám đa khoa; chủ yếu hoạt động trong lĩnh vực cung ứng các dịch vụ y tế cho bệnh nhân trong và ngoài nước như các dịch vụ răng - hàm - mặt, giải phẫu thẩm mỹ. Các dự án chủ yếu huy động nguồn vốn ngoài nhà nước, nhưng đang gặp phải vấn đề lớn là không có đất để xây dựng. Tính đến nay, bệnh viện lớn nhất vẫn là Bệnh viện đa khoa tư nhân Triều An với quy mô 500 giường, còn trung bình các bệnh viện tư nhân chỉ 100 - 200 giường. Nhiều dự án bệnh viện có vốn đầu tư nước ngoài đã đăng ký nhưng tới nay vẫn chưa thực hiện, Ủy ban nhân dân Thành phố đã phê duyệt xây dựng 4 bệnh viện tại 4 cửa ngõ Thành phố. Lãnh đạo Thành phố cũng rất quan tâm vấn đề này và chỉ đạo các cơ quan

chức năng tháo gỡ khó khăn, đẩy nhanh tiến độ thực hiện dự án, nhưng việc triển khai vẫn rất chậm chạp ...<sup>2</sup>

## 1.2. Khái quát thực trạng về quỹ đất xây dựng trường học

Để đổi mới nền giáo dục, bên cạnh hàng loạt giải pháp chiến lược thì việc đầu tư, xây dựng cơ sở vật chất đáp ứng nhu cầu học tập theo xu hướng nền giáo dục hiện đại của thế giới và điều kiện cần đầu tiên chính là quỹ đất cho xây dựng trường. Tuy nhiên, việc tiếp cận đất đai để xây dựng trường học gặp rất nhiều khó khăn, thách thức. Xin đơn cử tại 2 địa phương là Thủ đô Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh - nơi tập trung đông dân cư sinh sống nhất cả nước - để thấy được phần nào khó khăn này.

**Thứ nhất**, tại Thành phố Hồ Chí Minh. Còn nhiều khó khăn trong tiếp cận quỹ đất để xây dựng trường, lớp. Theo thống kê của Ngành Giáo dục Thành phố Hồ Chí Minh, hiện nay con số 15% quy hoạch đất cho giáo dục để đầu tư xây dựng là con số rất thấp; vì như vậy sẽ không đủ để phát triển cơ sở hạ tầng như trường, lớp, sân chơi, bãi tập, thư viện... Bên cạnh đó, tỷ

<sup>2</sup> Đầu tư bệnh viện tư - Tiềm năng còn xa hiện thực (ytetunhantphcm.com.vn), truy cập ngày 05/11/2023.



lệ quy hoạch trường học ở các quận, huyện ngoại thành Thành phố Hồ Chí Minh là khoảng 10 - 15 m<sup>2</sup>/học sinh, ở các quận nội thành còn thấp hơn. Điều này khiến việc tạo dựng cơ sở vật chất, không gian khang trang, hiện đại cho các cơ sở giáo dục còn gặp nhiều khó khăn.

Theo ông Lê Hoài Nam, Phó Giám đốc Sở Giáo dục và Đào tạo Thành phố Hồ Chí Minh, kế hoạch phát triển quỹ đất cho giáo dục giai đoạn 2023 - 2025 của Thành phố cần hơn 3,9 triệu m<sup>2</sup> để triển khai xây dựng trường, lớp. Tuy vậy, trong số này chỉ có hơn 418.000 m<sup>2</sup> đất sạch có sẵn để đầu tư và hơn 318.000 m<sup>2</sup> đất có tính khả thi cao trong thu hồi để triển khai đầu tư. Do đó, về cơ bản quỹ đất còn thiếu rất nhiều cho các dự án giáo dục, trong đó, quan trọng nhất là xây dựng trường học. Chia sẻ về những khó khăn trong việc tìm quỹ đất để làm trường, bà Trần Phương Hoa, Giám đốc chiến lược của Tập đoàn Giáo dục EQuest (một tập đoàn giáo dục tư nhân lớn tại Việt Nam đang đóng góp tích cực vào việc thực hiện mục tiêu định hướng giáo dục Việt Nam của Bộ Giáo dục và Đào tạo) cho biết với 23.000 học sinh/sinh viên ở 17 trường, từ mẫu giáo, phổ thông liên cấp tới cao đẳng, đại học cùng hơn 134.000 học sinh đang sử dụng nền tảng kỹ thuật số trên toàn quốc, nhu cầu của EQuest về cơ sở vật chất là rất lớn. Đơn cử một cơ sở nằm trong hệ thống của EQuest năm học 2022-2023 có 2.500 học sinh đăng ký mà nhà trường chỉ có thể nhận khoảng 400 học sinh. Chính vì vậy, EQuest rất cần quỹ đất để mở rộng các cơ sở để có thể đáp ứng được nhu cầu giáo dục đang ngày một tăng cao trong hệ thống. Tuy nhiên theo bà Trần Phương Hoa, còn nhiều bất cập, khó khăn để các đơn vị đầu tư cho giáo dục tiếp cận được nguồn quỹ đất như nhiều lô đất giáo dục

được giao theo chủ trương xã hội hóa gần như miễn phí ban đầu, tuy nhiên, nhiều chủ đầu tư được giao đất không triển khai đầu tư xây dựng, để hoang và chờ giá lên. Hiện tại, giá đất giáo dục lên tới 8-10 triệu/m<sup>2</sup>, dẫn tới mảnh đất giáo dục có giá trị hàng trăm tỷ đồng đã trở thành rào cản cho nhà đầu tư thuần về giáo dục. Bên cạnh đó, thông tin để tiếp cận về quỹ đất khá khó khăn và thường phải qua nhiều bên nên chi phí bị đẩy lên cao. Tiếp đến, nhiều mảnh đất dành cho giáo dục đã được quy hoạch từ rất lâu theo mạng lưới cố định và chưa linh hoạt nên hiện tại không còn phù hợp với nhu cầu thực tế về thị trường trong khi việc thay đổi quy hoạch tốn kém nguồn lực và thời gian. Ví dụ, theo quy hoạch trong khu vực chỉ còn trường mầm non mà nhu cầu của thị trường lại đang cần trường phổ thông liên cấp. Trong khi đó, đầu tư cho mầm non chỉ có khoảng 200 - 300 học sinh là nhiều, nhưng phải bỏ ra 200 - 300 tỷ đồng để xây dựng trường. Quỹ đất của các dự án này là thừa với hệ mầm non nhưng lại không được xây dựng để đầu tư cho phổ thông. Do đó, doanh nghiệp không thể đầu tư, vì bài toán kinh tế không hiệu quả. Mặt khác, khi đã có thông tin về quỹ đất thì việc đấu giá đất cũng gặp nhiều khó khăn và rủi ro, khiến cho việc tìm kiếm đất để xây dựng trường học trở thành một thách thức lớn đối với các nhà đầu tư giáo dục. Thậm chí, trong quá trình đấu giá, còn có rủi ro một số cá nhân hay tổ chức đẩy giá đất lên cao, gây khó khăn cho các tổ chức giáo dục thực sự cần đất để đáp ứng nhu cầu học tập của rất nhiều học sinh<sup>3</sup>.

**Thứ hai**, khó khăn về quỹ đất để xây dựng trường tại Thủ đô Hà Nội. Hệ thống 3 Minh Thi (2023), giải bài toán quỹ đất cho giáo dục, <https://baochinhphu.vn/giai-bai-toan-quy-dat-cho-giao-duc-102230309221559587.htm>, truy cập ngày 05/11/2023.

trường Đoàn Thị Điểm có 4 cơ sở với gần 10.000 học sinh ở 3 cấp gồm tiểu học, THCS và THPT. Hiện lãnh đạo nhà trường mong muốn mở rộng thêm cơ sở nhưng lại gặp khó khăn về vấn đề đất đai, địa điểm phù hợp. Theo bà Nguyễn Thị Hiền, Chủ tịch Hội đồng quản trị trường Đoàn Thị Điểm, nhà trường đã tìm nhiều địa điểm khác nhau nhưng không tìm được vị trí thuận lợi về giao thông, cây xanh, quỹ đất rộng. Với những vị trí phù hợp các điều kiện nêu trên thì có giá rất cao. Trong khi, để xây dựng một trường tư thục chuẩn về quy mô phòng học, sân chơi... cũng phải vài ha trở lên. Như vậy, chi phí thuê đất hoặc mua, cộng với chi phí xây dựng trường lên tới hàng trăm tỷ đồng, mức đầu tư này rất khó cho các nhà đầu tư giáo dục. Do đó, bà Hiền mong muốn các cơ quan chức năng tạo điều kiện cho các nhà đầu tư giáo dục được mua đất hoặc thuê đất trực tiếp từ Nhà nước với giá ưu đãi. Còn theo quan điểm của TS. Nguyễn Tùng Lâm, Chủ tịch Hội đồng giáo dục trường THPT Đinh Tiên Hoàng (Hà Nội), chính sách đất

đai cho các trường tư thục phải được cụ thể hóa hơn nữa, đặc biệt là phân cấp rõ trách nhiệm. *“Khu đô thị đã quy hoạch mà không có đất xây trường thì chủ đầu tư và chính quyền địa phương nơi đó phải chịu trách nhiệm. Còn lâu nay chúng ta vẫn hòa cả làng, không ai chịu trách nhiệm, nên vấn đề này như quả bóng đá lên đá xuống, kêu lên kêu xuống mà không ai giải quyết. Rõ ràng, chủ trương đã có, vấn đề hiện nay là cụ thể hóa và quy trách nhiệm”*. Từ thực tế khó khăn của các nhà đầu tư trong vấn đề thuê, mua đất để xây dựng trường học, GS. Đặng Hùng Võ, nguyên Thứ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường đánh giá, chính sách đất đai cho giáo dục hiện nay *“đang có sự giật lùi”*. Theo ông Võ, giai đoạn 2015- 2017, Nhà nước đã từng có chính sách cho thuê đất không thu tiền đối với đất đầu tư cho giáo dục, thì đến Luật Đất đai năm 2013 ưu đãi này chỉ còn quy định trong một số trường hợp. Sau này, Chính phủ quy định, ngoài một số trường hợp vẫn được ưu tiên giao đất, cho thuê đất, quỹ đất còn lại giao cho địa phương tự



Ảnh: VGP/Minh Thi

quyết định để phù hợp với điều kiện kinh tế, xã hội, trong khi giáo dục là một trong những lĩnh vực cần khuyến khích xã hội hóa. Còn đối với việc quy hoạch quỹ đất để xây dựng trường học trong các khu đô thị, GS. Đặng Hùng Võ khẳng định, trong quy hoạch khu dân cư, khu đô thị đều có quỹ đất dành cho cho giáo dục, vấn đề là sau khi điều chỉnh lại, số đất này có thể bị chuyển sang làm nhà ở. Theo ông Võ, chính quá trình điều chỉnh của các nhà đầu tư đã làm mất đi quy hoạch gốc của khu đô thị. Để giải quyết vấn đề này, Nhà nước cần chính sách nhất quán trong xã hội hóa giáo dục và giao cho tư nhân làm, từ đó sẽ giảm chi cho ngân sách rất lớn ...<sup>4</sup>

## 2. Nguyên nhân của thực trạng đất sử dụng cho y tế, giáo dục - Tiếp cận từ pháp luật đất đai

Việc đầu tư xây dựng bệnh viện tư nhân và thực hiện dự án trường học gặp rất nhiều khó khăn, rào cản trong việc tiếp cận, sử dụng đất có nguyên nhân từ sự “thiếu vắng”, chưa đầy đủ, chi tiết của pháp luật đất đai về đất y tế, giáo dục cho dù quan điểm, chủ trương của Đảng về “xã hội hóa” y tế, giáo dục đã rất rõ ràng. Nhận định này được minh chứng bởi các phân tích dưới đây:

**Thứ nhất**, tìm hiểu về Luật Đất đai năm 2013 cho thấy chính sách đất đai cho y tế, giáo dục được thể hiện khá khiêm tốn so với chính sách đất đai cho phát triển kinh tế. Điều này thể hiện qua minh chứng, Luật Đất đai năm 2013 xếp đất y tế, giáo dục thuộc nhóm đất phi nông nghiệp. Đạo luật này không có điều luật nào quy định trực tiếp về việc quản lý và sử dụng đất

<sup>4</sup> Nhiều trường tư thục phải “vật vã” khi tiếp cận quỹ “đất sạch”, <https://vov.gov.vn/nhieu-truong-tu-thuc-phai-vat-va-khi-tiep-can-quy-dat-sach-dtnew-130260>, truy cập ngày 05/11/2023.

y tế, giáo dục so với hàng chục điều luật quy định về đất nông nghiệp; đất phi nông nghiệp sử dụng vào mục đích sản xuất - kinh doanh.

**Thứ hai**, chính sách đất đai cho y tế, giáo dục dường như chưa được thể hiện đầy đủ trong các quy định của Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành; cụ thể: Như phần trên đã đề cập, Luật Đất đai năm 2013 không có một điều luật nào quy định trực tiếp về việc quản lý và sử dụng đất y tế, giáo dục trên tổng số 212 điều luật. Điều này có thấy pháp luật đất đai hiện hành chưa thể chế hóa đầy đủ, cụ thể quan điểm, đường lối của Đảng về xã hội hóa y tế, giáo dục trong lĩnh vực tiếp cận, sử dụng đất đai. Theo thiên ý của cá nhân người viết thì việc “thiếu vắng” quy định về đất sử dụng vào mục đích y tế, giáo dục là một trong những nguyên nhân gây ra sự khó khăn trong việc tiếp cận đất đai, sử dụng đất để thực hiện các dự án bệnh viện tư nhân, dự án trường học hiện nay ở các địa phương. Ở khía cạnh khác, đành rằng việc sử dụng đất vào mục đích này được Luật Đất đai năm 2013 xếp vào nhóm đất phi nông nghiệp; việc quản lý và sử dụng sẽ tuân theo các quy định về quản lý và sử dụng nhóm đất phi nông nghiệp. Tuy nhiên, nếu “đối xử” như vậy thì pháp luật chưa chú ý đến tính đặc thù của việc quản lý và sử dụng đất vào mục đích y tế, giáo dục cũng như chưa nêu bật được cơ chế đặc thù đi kèm với những ưu đãi trong việc thu hút, khuyến khích đầu tư các nguồn lực thực hiện chính sách xã hội hóa giáo dục, y tế ở nước ta.

**Thứ ba**, Luật Đất đai năm 2013 chưa đưa ra cách giải thích chính thức về khái niệm đất y tế, đất giáo dục. Thiết nghĩ nếu không định danh cụ thể, rõ ràng về khái niệm đất y tế, đất giáo dục để có cách hiểu thống nhất thì sẽ khó xây dựng các quy

định đầy đủ, thống nhất mang tính đặc thù trong việc quản lý và sử dụng đất y tế, giáo dục; đặc biệt là việc thể chế hóa những ưu đãi trong tiếp cận, sử dụng đất để thực hiện chính sách xã hội hóa giáo dục, y tế.

**Thứ tư**, khoản 1 Điều 57 của Luật Đất đai năm 2013 quy định các trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất: “*Các trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất phải được phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền bao gồm: a) Chuyển đất trồng lúa sang đất trồng cây lâu năm, đất trồng rừng, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối; b) Chuyển đất trồng cây hàng năm khác sang đất nuôi trồng thủy sản nước mặn, đất làm muối, đất nuôi trồng thủy sản dưới hình thức ao, hồ, đầm; c) Chuyển đất rừng đặc dụng, đất rừng phòng hộ, đất rừng sản xuất sang sử dụng vào mục đích khác trong nhóm đất nông nghiệp; d) Chuyển đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp; đ) Chuyển đất phi nông nghiệp được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất sang đất phi nông nghiệp được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc thuê đất; e) Chuyển đất phi nông nghiệp không phải là đất ở sang đất ở; g) Chuyển đất xây dựng công trình sự nghiệp, đất sử dụng vào mục đích công cộng có mục đích kinh doanh, đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp không phải là đất thương mại, dịch vụ sang đất thương mại, dịch vụ; chuyển đất thương mại, dịch vụ, đất xây dựng công trình sự nghiệp sang đất cơ sở sản xuất phi nông nghiệp*”. Như vậy, quy định này chưa đề cập đến trường hợp tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất ở muốn chuyển mục đích sử dụng đất sang xây dựng cơ sở trồng giữ trẻ, trường mầm non và khi không còn nhu cầu sử dụng đất để xây dựng trường mầm non, cơ sở giữ trẻ được chuyển đổi sang đất ở để được hưởng chính sách ưu

đãi về giáo dục v.v.

### 3. Giải pháp hoàn thiện pháp luật đất đai nhằm nâng cao hiệu quả việc sử dụng đất thực hiện dự án bệnh viện tư nhân, dự án trường học

**Một là**, bổ sung một điều khoản tại Điều 3. Giải thích từ ngữ của Luật Đất đai năm 2013 về giải thích khái niệm đất y tế, đất giáo dục. Thiết nghĩ việc bổ sung quy định về khái niệm các loại đất này tạo tiền đề để bổ sung nội dung các quy định cụ thể về quản lý và sử dụng đất y tế, đất giáo dục.

**Hai là**, bổ sung quy định về quy hoạch sử dụng đất để tạo quỹ đất sử dụng cho việc thực hiện mở rộng quy mô các bệnh viện tư nhân, các trường học hiện có và triển khai thực hiện các dự án xây dựng bệnh viện tư nhân, xây dựng các trường học nhằm đáp ứng nhu cầu chăm sóc sức khỏe nhân dân, thực hiện quyền được học tập của công dân được ghi nhận trong Hiến pháp năm 2013.

**Ba là**, bổ sung các quy định về tiếp cận đất đai; quy định về quản lý và sử dụng đất phục vụ nhu cầu xây dựng các bệnh viện tư nhân, xây dựng các trường học do tổ chức, cá nhân đầu tư.

**Bốn là**, bổ sung nội dung quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh; nội dung quy hoạch sử dụng đất cấp huyện về đất giáo dục, đất y tế trong Luật Đất đai năm 2013.

**Năm là**, bổ sung quy định tại Điều 62 của Luật Đất đai năm 2013 về việc thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng trường hợp thu hồi đất để xây dựng các bệnh viện (bao gồm bệnh viện công và bệnh viện tư); xây dựng các trường học (bao gồm các trường học công và trường học tư).

Sáu là, bổ sung khoản 1 Điều 57 của Luật Đất đai năm 2013 về chuyển mục đích sử dụng đất; trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất ở sang đất y tế, giáo dục của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân và khi không còn nhu cầu sử dụng đất để xây

dựng trường mầm non, cơ sở giữ trẻ được chuyển đổi sang đất ở nhằm góp phần tháo gỡ khó khăn khi tiếp cận đất đai sử dụng để xây dựng bệnh viện, trường học v.v.

### **Danh mục tài liệu tham khảo**

1. Luật Đất đai năm 2013
2. BỆNH VIỆN TƯ NHÂN: “ĐẦU TƯ LỚN - HIỆU SUẤT NHỎ” - Viện Sức khỏe cộng đồng (skcd.vn)
3. Đầu tư bệnh viện tư - Tiềm năng còn xa hiện thực (ytetunhantphcm.com.vn)
4. Minh Thi (2023), giải bài toán quỹ đất cho giáo dục; nguồn: baochinhpvu.vn

# THỰC HIỆN DỰ ÁN ĐẦU TƯ THÔNG QUA THỎA THUẬN VỀ QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT, THỰC TIỄN THỰC HIỆN VÀ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN

**Ls. Trương Tiến Hùng**

Giám đốc công ty Luật TNHH Hồng Phú

## 1. Khái quát về thực hiện dự án đầu tư thông qua thỏa thuận về quyền sử dụng đất

Thỏa thuận chuyển quyền sử dụng đất trong quá trình thực hiện dự án đầu tư sản xuất, kinh doanh là cơ chế bảo đảm quyền lợi ích giữa nhà đầu tư, người sử dụng đất, Nhà nước, xã hội. Với tốc độ đô thị hóa tăng từ 30,5% năm 2010 tới 40% năm 2022<sup>1</sup>, việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất từ nông nghiệp sang sản xuất kinh doanh, chuyển quyền sử dụng đất từ

người nông dân sang nhà đầu tư diễn ra mạnh mẽ. Pháp luật cần khơi thông và tạo điều kiện cho các dòng chảy đầu tư kinh doanh phát triển. Các chủ thể được tự do kinh doanh ngành nghề không cấm, không có điều kiện, nhưng cũng cần cơ chế thỏa thuận tự nguyện để đầu tư đúng pháp luật, không cần Nhà nước can thiệp.

Khi cần đất để thực hiện các dự án, nhà đầu tư nhận quyền sử dụng đất thông qua cơ chế mệnh lệnh hành chính là nhà nước thu hồi đất rồi giao đất, cho thuê đất, hoặc cơ chế thỏa thuận theo pháp luật dân sự quy định. Điều quan trọng là quá trình chuyển quyền đó thực hiện như thế nào cho thuận lợi, đạt được mục tiêu công nghiệp hóa, hiện đại hóa, mà vẫn bảo đảm lợi ích của

<sup>1</sup> Bắc Lâm, *Tốc độ đô thị hóa tăng từ 30,5% năm 2010 tới 40% năm 2022, Chuyên trang quản lý môi trường đô thị*, <http://quanly.moitruongvadothi.vn/24/26070/Toc-do-do-thi-hoa-tang-tu-305-nam-2010-toi-40-nam-2022.aspx>



(Ảnh: minh họa/ Nguồn: Internet)

người chuyển quyền và nhận quyền. Việc dịch chuyển quyền sử dụng đất từ người này sang người khác, đồng thời chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp sang công nghiệp, đất ở đô thị là quá trình tất yếu khi công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Hiện nay, quá trình đó thường được diễn ra bằng cơ chế hành chính, thu hồi đất theo khung giá Nhà nước ban hành, không theo sát giá thực tế thị trường, gây ra nhiều vướng mắc, khiếu nại, khiếu kiện kéo dài và chủ yếu, đặc biệt ngày càng gay gắt. Ngoài ra, pháp luật cũng quy định cơ chế chuyển quyền sử dụng đất (QSĐĐ) theo cơ chế thỏa thuận dân sự. Nhưng trên thực tế, cơ chế này chưa được triển khai thuận lợi, chưa thúc đẩy được sự đồng thuận của xã hội, cần có sự nghiên cứu và sửa đổi pháp luật.

Chuyển quyền sử dụng đất thông qua ba phương thức chủ yếu. Đó là, phương thức mệnh lệnh cưỡng chế và phương thức thỏa thuận tự nguyện, ngoài ra còn có phương thức pha trộn giữa thỏa thuận và mệnh lệnh cưỡng chế<sup>2</sup>.

**Phương thức mệnh lệnh cưỡng chế** là Nhà nước sử dụng quyền đại diện sở hữu toàn dân ra quyết định thu hồi đất của tổ chức, cá nhân đang sử dụng. Trình tự thủ tục bắt đầu từ quy hoạch kế hoạch sử dụng đất, giao cho bộ cơ quan chuyên môn kiểm đếm tài sản và nhân khẩu để lên phương án bồi thường, hỗ trợ. Sau đó, cơ quan chuyên môn tuyên truyền phổ biến tới người có đất bị thu hồi, ra quyết định thu hồi đất và phương án bồi thường hỗ trợ giá trị quyền sử dụng đất bị thu hồi, tài sản, hoa màu, hỗ trợ chỗ ở và việc

làm, theo định mức do Hội đồng nhân dân tỉnh nơi thu hồi đất ban hành. Trường hợp người sử dụng không đồng ý, cơ quan cấp quận thành lập tổ cưỡng chế để thu hồi đất, tiền bồi thường hỗ trợ gửi vào kho bạc nhà nước, người có đất bị thu hồi ra kho bạc nhận tiền. Đất bị thu hồi sẽ được Nhà nước giao đất, cho thuê đất thông qua quy trình đấu thầu lựa chọn người sử dụng đất có mục đích sử dụng đất phù hợp với quy hoạch kế hoạch.

Ưu điểm của phương thức mệnh lệnh cưỡng chế là thu hồi được nhiều đất, đáp ứng nhu và tốc độ công nghiệp hóa hiện đại hóa đất nước. Tuy nhiên, với giá trị bồi thường hỗ trợ theo khung cố định trong năm, không theo kịp biến động thị trường.

**Phương thức thỏa thuận** là người có nhu cầu sử dụng đất tự liên lạc với người sử dụng đất để thỏa thuận mua tài sản gắn liền với đất, nhận chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất. Giá mua tài sản, giá nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất được các bên thỏa thuận, trên cơ sở tham khảo giá thị trường, không phụ thuộc vào khung giá của Nhà nước ban hành trước đó. Trường hợp thỏa thuận thành công, các bên lập hợp đồng được công chứng viên chứng nhận. Các bên lập và nộp hồ sơ, nộp lệ phí, thuế thu nhập. Cơ quan đăng ký quyền sử dụng đất vào hồ sơ địa chính và cấp giấy chứng nhận cho người sử dụng đất mới, với điều kiện mục đích sử dụng đất phải phù hợp với quy hoạch kế hoạch.

Ưu điểm của phương thức này là tạo sự đồng thuận xã hội, cơ quan Nhà nước không phải tham gia nhiều. Ở chiều ngược lại, phương thức này khó thực hiện bởi sự đồng thuận ở diện rộng là ít xảy ra. Nó không thể đáp ứng được nhu cầu chuyển

2 GS.TSKH. Đặng Hùng Võ, PGS.TS. Phan Trung Hiến, Đoạn 1 Mục 1 và Mục 4.2 bài Nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nhằm thực hiện dự án - bất cập và giải pháp đề xuất, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số ra ngày 01/02/2018



(Ảnh: minh họa/ Nguồn: Đ.T)

quyền sử dụng đất từ người nông dân trồng lúa sang nhà đầu tư sản xuất kinh doanh, trong giai đoạn công nghiệp hóa hiện đại hóa đất nước.

**Phương thức pha trộn giữa mệnh lệnh cưỡng chế với thỏa thuận tự nguyện.** Ban đầu, nhà đầu tư thỏa thuận và đạt được đa số đồng thuận của người sử dụng đất thì Nhà nước cưỡng chế đối với thiểu số không đồng thuận.

Phương thức này kế thừa các ưu điểm và có thể hạn chế các nhược điểm của hai phương thức nêu trên.

Muốn nhận được quyền sử dụng đất, người ta có thể nhận chuyển quyền sử dụng đất có giá chuyển nhượng, nhận tặng cho, thừa kế, góp vốn, thuê quyền sử dụng đất, đổi quyền sử dụng đất này lấy quyền sử dụng đất ở vị trí khác.

Thực hiện dự án đầu tư thông qua thỏa thuận về quyền sử dụng đất là việc nhà đầu tư thỏa thuận với người sử dụng đất để nhận chuyển nhượng, nhận góp vốn, thuê quyền sử dụng đất thực hiện các dự án sản xuất kinh doanh, phù hợp với quy hoạch,

kế hoạch sử dụng đất của cơ quan có thẩm quyền.

## 2. Thực trạng pháp luật quy định về thực hiện dự án đầu tư thông qua thỏa thuận về quyền sử dụng đất

Tại Điều 73 Luật đất đai số 45/2013/QH13 ngày 29 tháng 11 năm 2013, Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam quy định: Nhà nước khuyến khích chủ đầu tư, người dân chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất để thực hiện dự án, công trình sản xuất, kinh doanh không thuộc trường hợp tại Điều 61 và Điều 62 của Luật này. Điểm i khoản 1 Điều 179 Luật Đất đai năm 2013 quy định: Trường hợp đất thuộc diện thu hồi để thực hiện dự án thì (hộ gia đình, cá nhân) có quyền tự đầu tư trên đất hoặc cho chủ đầu tư dự án thuê, góp vốn bằng QSDĐ với chủ đầu tư dự án để thực hiện dự án.

Chính phủ quy định: Việc sử dụng đất vào mục đích sản xuất, kinh doanh thông qua hình thức mua tài sản gắn liền với đất,



nhận chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất phải: Phù hợp với kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện đã được phê duyệt và công bố; Không còn quỹ đất phù hợp đã được giải phóng mặt bằng; Việc chuyển mục đích, thời hạn sử dụng đất phải được cơ quan có thẩm quyền cho phép<sup>3</sup>.

Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định trình tự thủ tục thỏa thuận giữa chủ đầu tư và người có đất<sup>4</sup>, như sau: Chủ đầu tư gửi văn bản đến cơ quan tài nguyên và môi trường nơi có đất đề nghị thu hồi đất để cho chủ đầu tư thuê. Việc thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư được thực hiện như quy định về thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng; Chủ đầu tư ứng trước kinh phí bồi thường, hỗ trợ; Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thông báo thực hiện thủ tục cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản trước khi chuyển quyền sử dụng đất với chủ đầu tư; Trường hợp sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư thông qua hình thức mua, nhận chuyển nhượng, thuê, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất mà có thời hạn sử dụng đất khác nhau, trong đó có một phần diện tích đất có thời hạn ổn định lâu dài thì thời hạn sử dụng đất được xác định lại theo thời hạn của dự án đầu tư; Thời hạn sử dụng đất đối với dự án không theo thủ tục đầu tư, ủy ban nhân dân quyết định

3 Điều 16 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/05/2014 của Chính phủ Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai.

4 Điều 4 Thông tư số 33/2017/TT-BTNMT ngày 29/9/2017 của Bộ Tài nguyên và Môi trường: Quy định chi tiết Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 06/01/2017 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai và sửa đổi, bổ sung một số điều của các thông tư hướng dẫn thi hành Luật Đất đai.

nhưng không được vượt quá 50 năm; Đối với toàn bộ diện tích đất có thời hạn sử dụng ổn định lâu dài thì thời hạn sử dụng đất thực hiện dự án được xác định là ổn định lâu dài.

Luật Đất đai quy định với 3 hình thức chủ đầu tư thỏa thuận với người sử dụng đất: nhận chuyển nhượng, thuê, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất để sản xuất, kinh doanh. Quy định này mở đường cho hoạt động tự do thỏa thuận, đạt bước tiến bộ hơn trong quá trình quản lý đất đai, tạo cơ sở cho sự đồng thuận xã hội. Tuy nhiên, quy định này cũng còn hạn chế, chưa phản ánh hết các hình thức nhận tặng cho, nhận thừa kế, đổi vị trí đất, để các chủ thể thực hiện.

Nghị định số 43/ 2014/NĐ - CP ngày 15/05/2014 của Chính phủ Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai quy định chi tiết hơn, mang tính hướng dẫn, tạo điều kiện cho cơ quan quản lý, chủ đầu tư, người sử dụng đất đối chiếu với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất để thực hiện.

Quy định của Bộ Tài nguyên và Môi trường tại Điều 4 Thông tư số 33/2017/TT-BTNMT ngày 29/9/2017 của Bộ Tài nguyên và Môi trường: Quy định chi tiết Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 06/01/2017 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai và sửa đổi, bổ sung một số điều của các thông tư hướng dẫn thi hành Luật Đất đai (Thông tư số 33/2017/TT-BTNMT) lại quy định thu hồi đất đối với trường hợp chủ đầu tư thỏa thuận với người dân. Việc thỏa thuận này chỉ có ý nghĩa về mức giá trị bồi thường và hỗ trợ, để tăng sự đồng thuận xã hội. Trình tự thủ tục vẫn như trường hợp Nhà nước thu hồi đất, cộng thêm với sự thỏa thuận. Điều

này khiến thời gian chuyển quyền sử dụng đất bị tăng thêm, nguy cơ bị cán bộ tiêu cực gây những nhiễu loạn, cơ hội đầu tư và thu hồi vốn giảm.

Cụ thể hơn, pháp luật chưa quy định đối với diện tích đất chưa thỏa thuận được với số ít người sử dụng đất. Chưa có cơ chế để xử lý đối với các trường hợp chưa thỏa thuận được; Giá chuyển nhượng cao mà người sử dụng đất đưa ra khiến chủ đầu tư không thể đáp ứng được và cao hơn giá đất do Nhà nước quy định, khó có ngưỡng chuẩn để chủ đầu tư và người sử dụng đất đạt được sự đồng thuận.

### 3. Thực tiễn thực hiện dự án đầu tư thông qua thỏa thuận về quyền sử dụng đất

Tình hình thực hiện cơ chế tự thỏa thuận giữa chủ đầu tư và người sử dụng đất thực hiện dự án đầu tư có sử dụng đất trên địa bàn cả nước, Ban tổng kết thi hành Luật Đất đai năm 2013 tập hợp<sup>5</sup> được như sau:

5 Nguyễn Xuân Kiên, Tạp chí Môi trường, số Chuyên đề Tiếng Việt II/2023, <http://tapchimoitruong.vn/nghien-cuu-23/mot-so-giai-phap-doi-voi-dien-tich-dat-chua-thoa-thuan-duoc-trong->

**Bảng 1. Tổng số dự án và diện tích tự thỏa thuận**

	Số dự án	Số dự án có ghi diện tích	Tổng diện tích đất (ha)	Ghi chú
Tổng số các trường hợp, trong đó:	3.539	3.138	9.944,69	Các tỉnh chỉ có số liệu về dự án: Quảng Trị, Thái Nguyên, Tiền Giang
<i>Đã thỏa thuận được toàn bộ diện tích</i>	3.211	3.051	8.691,03	
<i>Không triển khai được dự án do chưa thỏa thuận được hết diện tích đất</i>	328	87	1253,67	

*Nguồn: Tổng hợp từ Báo cáo tổng kết thi hành Luật Đất đai năm 2013 và đề xuất sửa đổi luật của các tỉnh, TP*

**Bảng 2. Tình hình thực hiện chuyển nhượng QSDĐ của các hộ**

	Tình hình thực hiện chuyển nhượng				Ghi chú
	Số hộ đã nhận chuyển nhượng QSD đất	Diện tích đã nhận chuyển nhượng QSD đất (ha)	Số hộ chưa nhận chuyển nhượng QSD đất	Diện tích chưa nhận chuyển nhượng QSD đất (ha)	
Tổng số các trường hợp, trong đó:	20.839	4.001,54	1.308	587,12	Các tỉnh không có số liệu về tình hình chuyển nhượng: An Giang, Bạc Liêu, Bình Dương, Cao Bằng, Gia Lai, Long An, Ninh Thuận, Quảng Ngãi, Vĩnh Phúc.
<i>Đã thỏa thuận được toàn bộ diện tích</i>	19.603	3.788,64	25	6,45	
<i>Không triển khai được dự án do chưa thỏa thuận được hết diện tích đất</i>	1.236	226,21	1.283	601,67	

*Nguồn: Tổng hợp từ Báo cáo tổng kết thi hành Luật Đất đai năm 2013 và đề xuất sửa đổi luật của các tỉnh, TP*

**Bảng 3. Diện tích đất đã giao, cho thuê sau khi tự thỏa thuận**

	Diện tích đất đã giao, cho thuê sau khi tự thỏa thuận (ha)			Ghi chú
	Đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp	Đất thương mại, dịch vụ	Mục đích khác	
Tổng số các trường hợp, trong đó:	2.206,92	1.577,57	1.446,61	Các tỉnh không có số liệu về tình hình chuyển nhượng: Cao Bằng, Gia Lai, Long An, Ninh Thuận, Quảng Ngãi.
<i>Đã thỏa thuận được toàn bộ diện tích</i>	2.206,81	1.577,33	1.446,61	
<i>Không triển khai được dự án do chưa thỏa thuận được hết diện tích đất</i>	0,11	0,24	0,00	

*Nguồn: Tổng hợp từ Báo cáo tổng kết thi hành Luật Đất đai năm 2013 và đề xuất sửa đổi luật của các tỉnh, TP*

Một số doanh nghiệp phản ánh về việc dự án đã nhận chuyển nhượng được 96 - 98% diện tích đất, chỉ còn lại diện tích rất nhỏ của 1 - 2 hộ dân không thương lượng được mà dự án đành chậm trễ. Tỉnh gặp khó khăn chưa có cách giải quyết để đem lại đồng thuận cho cả hai bên vì không có quy định cụ thể với trường hợp này<sup>6</sup>.

Thực tế khi có chủ đầu tư sử dụng đất thì giới “đầu nậu”, giới “đầu cơ” đất đai (đứng đằng sau người sử dụng đất) đẩy giá đất lên cao, các cơ quan nhà nước khó có thể can thiệp vào quá trình này vì đây là giao dịch dân sự, tự do thỏa thuận.

Người dân tự chuyển nhượng quyền sử dụng đất mà không đăng ký biến động hồ sơ địa chính, ảnh hưởng đến việc nhận chuyển nhượng của các nhà đầu tư các dự án, đặc biệt là các dự án có diện tích lớn, liên quan đến nhiều hộ gia đình cá nhân. Việc cung cấp thông tin, cung cấp các loại quy hoạch cho nhà đầu tư, phổ biến chính sách về đất đai cho các hộ dân trong vùng quy hoạch dự án chưa được các cơ quan nhà nước làm tốt. Việc thay đổi chính sách pháp luật trong quá trình thực hiện dự án khiến chủ đầu tư, người sử dụng đất bị động, không thống nhất được phương thức thực hiện.

Những khó khăn vướng mắc nêu trên cần các nhà khoa học nghiên cứu, các cơ quan có thẩm quyền sớm ban hành quy định pháp luật thay đổi bổ sung để thúc đẩy cơ chế thỏa thuận quyền sử dụng đất giữa nhà đầu tư với người sử dụng đất hiệu quả, tạo sự đồng thuận trong xã hội, giảm các vụ khiếu nại, khiếu kiện kéo dài, tránh tình trạng tham nhũng trong quá trình quản lý

<sup>6</sup> Khánh Minh, Nhiều dự án vướng ở khâu thỏa thuận đất đai với người dân, Báo Đồng Nai, <https://baodongnai.com.vn/kinhhte/202107/nhieu-du-an-vuong-o-khau-thoa-thuan-dat-dai-voi-nguoi-dan-3068514/>, truy cập ngày 1/11/2023.

đất đai.

#### 4. Một số kiến nghị

**Thứ nhất**, sớm nghiên cứu và ban hành quy định về cơ sở xác định giá đất theo thị trường để áp dụng thống nhất, đảm bảo công bằng lợi ích giữa nhà đầu tư với người sử dụng đất. Hiện nay, người dân không thiết tha với nông nghiệp, nhưng cũng không muốn chuyển nhượng bởi giá thấp. Nếu xây dựng được cơ chế giá đất là giải quyết được vấn đề cốt lõi, để đạt được đồng thuận trong giao dịch và xã hội.

**Thứ hai**, trao quyền điều chỉnh ranh giới đất của dự án cho chủ đầu tư, miễn sao nằm trong phạm vi phần đất đã giải phóng mặt bằng, mặc dù ít hơn dự kiến ban đầu nhưng trong tỷ lệ cho phép. Khi các dự án đã đạt được tỷ lệ 98% mà không thể triển khai được sẽ gây lãng phí, thiệt hại cho chủ đầu tư. Do vậy, cần có quy định linh hoạt, vừa đảm bảo tính ổn định trong quy hoạch kế hoạch sử dụng đất.

**Thứ ba**, Cho phép chủ đầu tư chuyển nhượng lại quyền sử dụng đất cho người khác hoặc thay đổi phương thức sản xuất kinh doanh, đối với phần diện tích đã giải phóng mặt bằng, nhưng chưa đạt diện tích cần thiết để đầu tư sản xuất kinh doanh. Đề xuất này nhằm tránh khô đọng vốn của nhà đầu tư, lãng phí khi đất đai không đưa vào khai thác.

**Thứ tư**, ban hành quy định về cung cấp thông tin đất đai, đối với chủ thể không phải là người sử dụng đất, để nhà đầu tư xác định được người có quyền chuyển nhượng, nguồn gốc đất, tạo thuận lợi cho quá trình tự thỏa thuận nhận chuyển nhượng. Với quy định của pháp luật hiện hành, cơ quan quản lý chỉ cung cấp thông tin thửa đất cho người sử dụng đất, mà không cung cấp cho nhà đầu tư. Vì vậy,

nhà đầu tư không thể biết người có quyền sử dụng đất để tự mình tiến thỏa thuận, mà vẫn cần sự “giúp đỡ” của cán bộ quản lý đất đai.

**Thứ năm**, ban hành quy trình thỏa thuận chuyển quyền sử dụng đất nhằm thực hiện dự án sản xuất kinh doanh theo cơ chế dân sự. Thay vì thu hồi đất theo cơ chế hành chính như tại Điều 4 Thông tư số 33/2017/TT-BTNMT ngày 29 tháng 9 năm 2017, thì Nhà nước chỉ cần đăng ký biến động đất đai, giống như trường hợp chuyển nhượng quyền sử dụng đất thông thường. Điều này làm giảm thủ tục, tránh mất thời gian, giảm chi phí “bôi trơn”, bắt kịp nhu

cầu thị trường, thời gian thu hồi vốn rút ngắn.

Không còn hành chính hóa quan hệ dân sự là xóa bỏ tình trạng lạm quyền can thiệp vào các giao dịch dân sự, khơi thông dòng chảy đầu tư, sản xuất, kinh doanh. Tạo nền tảng tinh gọn bộ máy nhà nước, giảm chi phí xã hội, xóa bỏ môi trường nhũng nhiễu, xây dựng chính phủ liêm chính, Nhà nước pháp quyền, làm giảm các vụ khiếu nại, khiếu kiện phức tạp kéo dài. Đây là cơ chế chuyển đổi từ cưỡng chế sang tự nguyện, đem lại sự hài hòa đồng thuận xã hội./.

## TĂNG CƯỜNG KHẢ NĂNG TIẾP CẬN ĐẤT ĐAI CHO DOANH NGHIỆP NHỎ VÀ VỪA, NHƯNG VẤN ĐỀ PHÁP LÝ ĐẶT RA TRONG LUẬT ĐẤT ĐAI SỬA ĐỔI VÀ LUẬT HỖ TRỢ DOANH NGHIỆP NHỎ VÀ VỪA

PGS.TS. Nguyễn Quang Tuyền  
Trưởng Đại học Luật Hà Nội

**Tóm tắt:** Bài viết đi sâu nghiên cứu về thực trạng pháp luật thu hồi đất; thực trạng pháp luật về tài chính đất đai tham chiếu với thực tiễn thực hiện thông qua một số tình huống cụ thể nhằm chỉ ra một số điểm mâu thuẫn, bất cập hoặc không còn phù hợp với thực tế phát triển đất nước hiện nay. Trên cơ sở đó, bài viết đề xuất kiến nghị khắc phục, góp phần hoàn thiện các chế định pháp luật này.



(Ảnh: minh hoạ/ Nguồn: Internet)

### 1. Về pháp luật thu hồi đất

#### 1.1. Thực trạng quy định về thu hồi đất

Thu hồi đất được Luật Đất đai năm 2013 quy định tại Mục 1. Thu hồi đất (từ Điều 61 - Điều 73), trung dụng đất của Chương 6. Thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Theo đó, việc thu hồi đất bằng biện pháp hành chính bị hạn chế; Luật Đất đai năm 2013 quy định Nhà nước thu hồi đất trong các trường hợp sau: i) Thu hồi đất vì

mục đích quốc phòng, an ninh (Điều 61); ii) Thu hồi đất để phát triển kinh tế, xã hội (KT-XH) vì lợi ích quốc gia, công cộng (Điều 62); iii) Thu hồi đất do vi phạm pháp luật về đất đai (Điều 64); iv) Thu hồi đất do chấm dứt việc sử dụng đất theo pháp luật, tự nguyện trả lại đất, có nguy cơ đe dọa tính mạng con người (Điều 65). Đạo luật này còn khẳng định rõ việc sử dụng đất để thực hiện dự án, công trình sản xuất, kinh doanh (SX-KD) không thuộc trường hợp Nhà nước thu hồi đất quy định tại Điều 61 và Điều 62 của Luật

này mà phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt thì chủ đầu tư được nhận chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật. Như vậy, theo pháp luật đất đai hiện hành, việc Nhà nước sử dụng biện pháp hành chính để thu lại quyền sử dụng đất đã trao cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong bốn trường hợp nêu trên và phân thành hai nhóm:

**Một là**, Nhà nước thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh; thu hồi đất để phát triển KT-XH vì lợi ích quốc gia, công cộng. Đây là những trường hợp thu hồi đất không do lỗi của người sử dụng đất gây ra mà xuất phát từ nhu cầu khách quan của xã hội.

**Hai là**, Nhà nước thu hồi đất do vi phạm pháp luật về đất đai; thu hồi đất do chấm dứt việc sử dụng đất theo pháp luật, tự nguyện trả lại đất, có nguy cơ đe dọa tính mạng con người. Đây là các trường hợp thu hồi đất xuất phát từ ý chí chủ quan của người sử dụng đất hay còn được gọi là thu hồi đất do lỗi của người sử dụng đất gây ra.

## **1.2. Một số vướng mắc, bất cập trong nội dung các quy định về thu hồi đất của Luật Đất đai năm 2013**

*i) Về Điều 62. Thu hồi đất để phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng của Luật Đất đai năm 2013*

Điều 62 của Luật Đất đai năm 2013 quy định thu hồi đất để phát triển KTXH vì lợi ích quốc gia, công cộng. Theo nội dung của Điều luật này, Nhà nước thu hồi đất để phát triển KT-XH vì lợi ích quốc gia, công cộng trong các trường hợp sau đây: i) Thực hiện các dự án quan trọng quốc gia do Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư

mà phải thu hồi đất; ii) Thực hiện các dự án do Thủ tướng Chính phủ chấp thuận, quyết định đầu tư mà phải thu hồi đất; iii) Thực hiện các dự án do Hội đồng nhân dân cấp tỉnh chấp thuận mà phải thu hồi đất. Tuy nhiên, Luật Đất đai năm 2013 không đưa ra cách giải thích hiệu như thế nào là dự án phát triển KT-XH vì lợi ích quốc gia, công cộng và các tiêu chí cụ thể để nhận diện, xếp loại các dự án phát triển KT-XH vì lợi ích quốc gia, công cộng. Điều này gây ra cách hiểu và cách áp dụng việc thu hồi đất không thống nhất giữa các địa phương; bởi lẽ, chỉ những dự án phát triển KT-XH với mục đích phục vụ lợi ích quốc gia, công cộng (mục đích chung) thì Nhà nước mới thu hồi đất và người bị thu hồi đất được bồi thường, hỗ trợ, tái định cư theo giá đất cụ thể do Nhà nước quy định. Còn việc sử dụng đất để thực hiện dự án phát triển KT-XH không vì lợi ích quốc gia, công cộng thì việc tiếp cận đất đai theo cơ chế dân sự: Chủ đầu tư dự án phải thỏa thuận với người sử dụng đất thông qua các giao dịch về nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất, thuê quyền sử dụng đất và nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất. Vì vậy, việc tiếp cận đất đai để thực hiện dự án phát triển KT-XH vì lợi ích quốc gia, công cộng nhận được nhiều thuận lợi hơn như: Chủ đầu tư không phải thực hiện việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; có thể thu được chênh lệch về địa tô do việc thay đổi mục đích sử dụng đất sau khi kết thúc việc thu hồi đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng... Vậy nên, nếu không xác định cụ thể thế nào là dự án phát triển KT-XH vì lợi ích quốc gia, công cộng để phân biệt với các loại dự án phát triển khác thì dễ tiềm ẩn việc lợi dụng để thực hiện thu hồi đất tràn lan gây thiệt hại cho người sử dụng đất.

Theo tôi cần sửa đổi, bổ sung giải thích



(Ảnh: minh họa/ Nguồn: Internet)

về khái niệm dự án phát triển KT-XH vì lợi ích quốc gia, công cộng nhấn mạnh vào mấy tiêu chí cơ bản sau đây để dễ nhận diện loại dự án này: Một là, mục đích của dự án phát triển KT-XH phải mang lại lợi ích chung cho mọi người dân được thụ hưởng trên phạm vi, địa bàn của một xã, một huyện, một tỉnh, một vùng và cả nước; Hai là, dự án phát triển KT-XH vì lợi ích quốc gia, công cộng phải chứng minh được khi triển khai thực hiện sẽ góp phần thúc đẩy sự tăng trưởng về KT-XH hay cải thiện căn bản hệ thống cơ sở hạ tầng của một địa phương, một vùng (một xã, một huyện, một tỉnh) và cả nước; Ba là, lợi nhuận do dự án phát triển KT-XH vì lợi ích quốc gia, công cộng mang lại (nếu có) được điều tiết vào ngân sách nhà nước mà không rơi vào túi các nhóm lợi ích, một bộ phận tổ chức, cá nhân trong xã hội; Bốn là, dự án phát triển KT-XH có mục đích mang lại lợi ích công cộng không nhằm mục đích kinh doanh; Năm là, nguồn vốn đầu tư, thực hiện dự án phát

triển KT-XH do ngân sách nhà nước cấp hoặc đầu tư theo hình thức hợp tác công tư phi lợi nhuận ...

*ii) Về Điều 69. Trình tự, thủ tục thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh, phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng của Luật Đất đai năm 2013*

Trình tự, thủ tục thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh, phát triển KT-XH vì lợi ích quốc gia, công cộng được quy định tại Điều 69 của Luật Đất đai năm 2013. Về nội dung của Điều luật này, tôi có một số bình luận, góp ý như sau:

Một là, khoản 2 Điều 69 quy định: “*Lập, thẩm định phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư được quy định như sau:*

*a) Tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng có trách nhiệm lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và phối hợp với Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có đất thu hồi tổ chức lấy ý kiến về phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư theo hình thức tổ chức họp trực tiếp với*



*người dân trong khu vực có đất thu hồi, đồng thời niêm yết công khai phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư tại trụ sở Ủy ban nhân dân cấp xã, địa điểm sinh hoạt chung của khu dân cư nơi có đất thu hồi.*

*Việc tổ chức lấy ý kiến phải được lập thành biên bản có xác nhận của đại diện Ủy ban nhân dân cấp xã, đại diện Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp xã, đại diện những người có đất thu hồi.*

*Tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng có trách nhiệm tổng hợp ý kiến đồng góp bằng văn bản, ghi rõ số lượng ý kiến đồng ý, số lượng ý kiến không đồng ý, số lượng ý kiến khác đối với phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; phối hợp với Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có đất thu hồi tổ chức đối thoại đối với trường hợp còn có ý kiến không đồng ý về phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; hoàn chỉnh phương án trình cơ quan có thẩm quyền;*

*b) Cơ quan có thẩm quyền thẩm định phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư trước khi trình Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền quyết định thu hồi đất”.*

Quy định này của Điều 69 Luật Đất đai năm 2013 qua thực tiễn thực hiện cho thấy nó mang nặng tính hình thức và việc lấy ý kiến của người bị thu hồi đất về phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư không mang lại hiệu quả thiết thực. Bởi lẽ, quy định lấy ý kiến của người bị thu hồi đất về phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư không dựa trên nguyên tắc đồng thuận tương đối hoặc không thể hiện được nguyên tắc đồng thuận tương đối. Có nghĩa là đáng lẽ Điều luật này phải quy định rõ tỷ lệ bao nhiêu % ý kiến đồng ý với phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thì được coi là người bị thu hồi đất đồng thuận; bao nhiêu

% ý kiến phản đối thì được xác định là không đồng thuận và trong trường hợp này phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư có được xem xét, điều chỉnh hay không (điều chỉnh toàn bộ, hay điều chỉnh một phần); trường hợp tiếp thu hoặc không tiếp thu ý kiến góp ý của người bị thu hồi đất đối với phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thì trách nhiệm giải trình của Tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng sẽ như thế nào. Có như vậy, quy định về việc lấy ý kiến của người bị thu hồi đất về phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư mới khắc phục được tính hình thức và mang lại hiệu quả thiết thực.

Hai là, cần sửa đổi, bổ sung quy định cho phép đại diện người bị thu hồi đất được tham gia ngay từ quá trình xây dựng phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư để bảo đảm cao nhất quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất cũng như phát huy quyền dân chủ của người dân. Chứ khi phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đã xây dựng xong rồi mới đem lấy ý kiến góp ý của người bị thu hồi đất thì khó tránh khỏi cảm giác đặt người bị thu hồi đất “vào sự đã rồi” và với quy định như đã phân tích trên đây cho thấy việc lấy ý kiến góp ý của người bị thu hồi đất sẽ rất khó làm thay đổi nội dung phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư được Tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng đã xây dựng.

### **1.3. Một số kiến nghị**

**Một là,** cần bổ sung vào nội dung Điều 3. Giải thích từ ngữ của Luật Đất đai năm 2013 về khái niệm phát triển KT-XH vì lợi ích quốc gia, công cộng. Đồng thời, bổ sung quy định về các tiêu chí cơ bản để xác định dự án phát triển KT-XH vì lợi ích quốc gia, công cộng nhằm tạo cơ sở pháp lý để xác định, nhận diện, phân biệt giữa

dự án phát triển KT-XH vì lợi ích quốc gia, công cộng được Nhà nước thu hồi đất để thực hiện với dự án phát triển KT-XH không vì lợi ích quốc gia, công cộng không áp dụng cơ chế thu hồi đất. Điều này góp phần tạo ra cách hiểu thống nhất, minh định rõ các trường hợp Nhà nước thu hồi đất để phát triển KT-XH vì lợi ích quốc gia, công cộng để áp dụng thống nhất trên thực tế tránh tình trạng không minh định về nội dung của khái niệm tiềm ẩn việc lợi dụng thu hồi đất tùy tiện làm ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất hoặc vì lợi ích nhóm, tham nhũng, tiêu cực.

**Hai là**, bổ sung quy định về nguyên tắc đồng thuận tương đối trong việc tổ chức lấy ý kiến người dân trong khu vực thu hồi đất vào dự thảo phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; cụ thể:

- Quy định tỷ lệ từ 85% trở lên ý kiến người dân trong khu vực thu hồi đất tán thành thì dự thảo phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư được xác định là nhận được sự đồng thuận và ngược lại.

- Bổ sung quy định người đại diện cho những người bị thu hồi đất được tham gia vào quá trình lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất để đóng góp ý kiến, giám sát việc lập phương án nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người bị thu hồi đất ...

## 2. Về tài chính đất đai<sup>1</sup>

### 2.1. Về bảng giá đất

#### i) Căn cứ xây dựng bảng giá đất

*1 Nội dung Phần này tham khảo bài viết “Phương pháp định giá đất, khung giá đất, bảng giá đất - Tồn tại và định hướng hoàn thiện” của TS. Đặng Thúy Kiều - Hội thảo khoa học Góp ý sửa đổi Luật Đất đai do Trường Đại học Luật Hà Nội tổ chức tại Hà Nội ngày 09/03/2023.*

Việc xây dựng bảng giá đất phải căn cứ vào nguyên tắc định giá đất quy định tại khoản 1 Điều 112 của Luật Đất đai năm 2013, phương pháp định giá đất quy định tại các khoản 1, 2, 3 và 4 Điều 4 của Nghị định số 44/2014/NĐ-CP ngày 15/05/2014 quy định về giá đất của Chính phủ (sau đây gọi là Nghị định số 44/2014/NĐ-CP); khung giá đất do Chính phủ quy định; kết quả tổng hợp, phân tích thông tin về giá đất thị trường; các yếu tố tự nhiên, KT-XH, quản lý và sử dụng đất đai ảnh hưởng đến giá đất.

Bảng giá đất được xây dựng định kỳ 05 năm một lần và công bố công khai vào ngày 01 tháng 01 của năm đầu kỳ.

#### ii) Nội dung xây dựng bảng giá đất

Bảng giá đất được xây dựng theo vị trí đất. Đối với địa phương đã có bản đồ địa chính và có điều kiện về nhân lực, kinh phí thì bảng giá đất được xây dựng đến từng thửa đất. Giá đất trong bảng giá đất quy định theo nguyên tắc đất thuộc loại đất nào thì áp dụng khung giá đất của loại đất đó và phải phù hợp với khung giá đất.

Đối với đất ở tại đô thị; đất thương mại, dịch vụ tại đô thị; đất SX-KD phi nông nghiệp không phải là đất thương mại, dịch vụ tại đô thị có khả năng sinh lợi cao, có lợi thế trong việc sử dụng đất làm mặt bằng SX-KD, thương mại và dịch vụ thì căn cứ vào thực tế tại địa phương, Ủy ban nhân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (gọi là UBND cấp tỉnh) được quy định mức giá đất cao hơn nhưng không quá 30% so với mức giá tối đa của cùng loại đất trong khung giá đất; trường hợp quy định mức giá đất cao hơn 30% thì phải báo cáo Bộ Tài nguyên và Môi trường xem xét, quyết định.

Đối với đất nông nghiệp trong khu dân cư, trong địa giới hành chính phường thì

căn cứ vào thực tế tại địa phương, UBND cấp tỉnh được quy định mức giá đất cao hơn nhưng không quá 50% so với mức giá tối đa của cùng loại đất trong khung giá đất.

Đối với đất rừng phòng hộ và đất rừng đặc dụng, UBND cấp tỉnh căn cứ vào giá đất rừng sản xuất tại khu vực lân cận đã quy định trong bảng giá đất và căn cứ phương pháp định giá đất để quy định mức giá đất.

Đối với các loại đất nông nghiệp khác, UBND cấp tỉnh căn cứ vào giá các loại đất nông nghiệp tại khu vực lân cận đã quy định trong bảng giá đất để quy định mức giá đất.

Đối với đất sử dụng vào các mục đích công cộng có mục đích kinh doanh, đất xây dựng trụ sở cơ quan, đất xây dựng công trình sự nghiệp thì UBND cấp tỉnh căn cứ vào giá đất SX-KD đối với đất sử dụng

vào mục đích công cộng có mục đích kinh doanh hoặc giá đất ở đối với đất trụ sở cơ quan, đất xây dựng công trình sự nghiệp tại khu vực lân cận đã quy định trong bảng giá đất để quy định mức giá đất.

Đối với đất sông, ngòi, kênh, rạch, suối và mặt nước chuyên dùng sử dụng vào mục đích nuôi trồng thủy sản thì áp dụng khung giá đất nuôi trồng thủy sản; sử dụng vào mục đích phi nông nghiệp hoặc sử dụng vào mục đích phi nông nghiệp kết hợp với nuôi trồng thủy sản thì UBND cấp tỉnh căn cứ vào giá đất phi nông nghiệp tại khu vực lân cận quy định, quyết định để quy định mức giá đất.

Đối với đất chưa sử dụng, khi cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao đất, cho thuê đất để đưa vào sử dụng thì UBND cấp tỉnh căn cứ phương pháp định giá đất và giá của loại đất cùng mục đích sử dụng đã được giao đất, cho thuê đất tại khu vực



(Ảnh: minh họa/ Nguồn: Internet)

lân cận để quy định mức giá đất.

- Các trường hợp điều chỉnh bảng giá đất:

+ Khi Chính phủ điều chỉnh khung giá đất mà mức giá đất điều chỉnh tăng từ 20% trở lên so với giá đất tối đa hoặc giảm từ 20% trở lên so với giá đất tối thiểu trong bảng giá đất của loại đất tương tự.

+ Khi giá đất phổ biến trên thị trường tăng từ 20% trở lên so với giá đất tối đa hoặc giảm từ 20% trở lên so với giá đất tối thiểu trong bảng giá đất trong khoảng thời gian từ 180 ngày trở lên.

## 2.2. Một số tồn tại của việc xây dựng bảng giá đất

**Thứ nhất**, khung giá đất hiện nay là cơ sở để thực hiện xây dựng bảng giá đất, do khung giá đất hiện nay thấp hơn giá thị trường nên bảng giá đất cũng chưa tiệm cận với giá thị trường. Theo thống kê, bảng giá đất của cấp tỉnh cũng chỉ bằng từ 30 đến 60% giá đất thị trường tại địa phương<sup>2</sup>.

**Thứ hai**, hiện nay, theo quy định bảng giá đất áp dụng cho giai đoạn 5 năm là khá dài; vì giá bất động sản bị điều chỉnh bởi cung - cầu nên luôn thay đổi.

**Thứ ba**, về nguyên tắc xác định giá đất. Căn cứ vào khoản 1 Điều 112 của Luật Đất đai năm 2013, việc định giá đất sẽ phải tuân thủ bốn nguyên tắc. Tuy nhiên, hai nguyên tắc sau hiện vẫn còn hạn chế:

Một là, nguyên tắc *“Phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường của loại đất có cùng mục đích sử dụng đã chuyển nhượng, giá trúng đấu giá quyền sử dụng đất đối với những nơi có đấu giá quyền sử dụng đất hoặc thu thập từ việc sử dụng đất”*.

<sup>2</sup> Ngô Trí Long (2022), *Tồn tại, bất cập trong định giá đất, định hướng hoàn thiện*

Có thể thấy rằng, nguyên tắc này tập trung vào việc định giá đất sẽ dựa vào giá đất phổ biến. Giá đất phổ biến là loại giá xuất hiện nhiều trên thị trường trong quá trình giao dịch. Các chủ thể sẽ dựa vào mặt bằng chung các loại giá này để đưa ra loại giá phổ thông phù hợp nhất có thể. Tuy nhiên, thực tế, tại nhiều khu vực, thông tin về giá đất lại khó xác định hoặc có nhưng độ tin cậy không cao. Do vậy, việc xác định giá đất ở những khu vực này sẽ gặp nhiều khó khăn.

Để áp dụng nguyên tắc này cần làm rõ hai vấn đề thế nào là giá đất phổ biến trên thị trường và thế nào là phù hợp với giá thị trường. Dưới góc độ kinh tế, không có khái niệm về *“giá phổ biến trên thị trường”* mà chỉ có khái niệm *“giá thị trường”*. Đó là giá được hình thành một cách khách quan, chỉ do sự tác động qua lại đơn thuần của hai yếu tố cung và cầu mà không chịu ảnh hưởng bởi bất kỳ chủ thể nào, kể cả Nhà nước.

Dưới góc độ pháp lý, giá đất phổ biến trên thị trường là mức giá có tần suất xuất hiện 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.

Tuy nhiên, thực tế lại xuất hiện rất nhiều trường hợp giá đất của các giao dịch đã thực hiện không phản ánh đúng giá cả thị trường do bị chi phối bởi nhiều yếu tố khác nhau như chuyển nhượng có sự ép giá, chuyển nhượng giữa những người thân trong gia đình hoặc chuyển nhượng mà giữa người bán và người mua có sự thỏa thuận ghi giá trong hợp đồng thấp hơn giá chuyển nhượng thực tế để giảm mức thuế phải nộp,... Dựa trên thông tin

của các giao dịch đó, định giá đất tất nhiên sẽ không thể chính xác.

Thêm vào đó, “*phù hợp với giá thị trường*” là một nguyên tắc cơ bản và xuyên suốt quá trình định giá đất. Tuy nhiên, quy định này lại còn rất trừu tượng và mơ hồ bởi “*phù hợp*” là một thuật ngữ mang tính chất định tính, rất chung chung và khó để xác định nội hàm cụ thể. Do đó, quy định này dễ dẫn đến khả năng giá đất do Nhà nước quy định sẽ ít nhiều phụ thuộc vào quan điểm của các nhà quản lý, trong khi bản chất nó là vấn đề rất quan trọng cần được làm rõ để đưa ra các quy định mang tính chất định lượng, cụ thể và rõ ràng.

Hai là, nguyên tắc “*Cùng một thời điểm, các thửa đất liền kề nhau có cùng mục đích sử dụng, khả năng sinh lợi, thu nhập từ việc sử dụng đất tương tự như nhau thì có mức giá như nhau*”. Tuy nhiên, hiện nay, nguyên tắc này đã không còn phù hợp nữa. Mức giá đất sẽ như nhau đối với hai mảnh đất liền kề, có cùng thời gian, cùng mục đích sử dụng nhưng có những trường hợp ngoại lệ, đối với những thửa đất liền kề nhau nơi giáp ranh địa giới hành chính thì giá đất của hai mảnh đất này sẽ là khác nhau, đôi khi có sự chênh lệch giá lớn.

**Thứ tư**, quy định về các phương pháp xác định giá đất cụ thể (so sánh trực tiếp, chiết trừ, thu nhập, thặng dư, hệ số) còn chưa thực sự rõ ràng và hợp lý, dẫn đến thực trạng trong thực tế các địa phương tùy ý lựa chọn phương pháp định giá đất và khi định giá đất với cùng một vị trí đất nhưng khi xác định giá đất cụ thể thì Hội đồng thẩm định giá áp dụng mỗi phương pháp có một kết quả khác nhau.

**Thứ năm**, tổ chức tư vấn giá đất chưa thật sự độc lập trong việc thẩm định giá đất. Hiện nay, Luật Đất đai năm 2013 trao quyền khá lớn cho UBND cấp tỉnh trong

việc quyết định giá đất cụ thể. Cụ thể, UBND cấp tỉnh sẽ quyết định giá đất cụ thể và cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh sẽ có trách nhiệm giúp UBND cấp tỉnh tổ chức việc xác định giá đất cụ thể. Trong quá trình này, cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh được quyền thuê tổ chức có chức năng tư vấn xác định giá đất để hỗ trợ cho UBND cấp tỉnh trong việc thẩm định giá đất cụ thể. Mặc dù hiện nay có quy định như vậy nhưng tổ chức tư vấn xác định giá đất vẫn giữ vai trò hỗ trợ, chưa thực sự độc lập trong việc xác định giá đất.

Mặt khác, thực tế hiện nay các đơn vị tư vấn hoặc các cơ quan nhà nước mới chỉ có các hệ thống dữ liệu về giá đất một cách rời rạc, chưa được tổng hợp, cập nhật thường xuyên, chưa bảo đảm độ tin cậy để đáp ứng được các nhu cầu của xã hội, người dân cũng như các cơ quan quản lý nhà nước. Khó khăn trong việc xây dựng cơ sở dữ liệu giá đất đến từ nguyên nhân chủ quan lẫn nguyên nhân khách quan như sự thay đổi liên tục của thị trường đất đai, tính chất phức tạp của loại hàng hóa cũng như việc thu thập, khảo sát thông tin về giá đất tại Việt Nam vẫn chỉ qua các phương thức truyền thống như khảo sát đơn thuần mà chưa bảo đảm được các bằng chứng khảo sát hoặc các văn bản của các đơn vị tư vấn... để tăng độ tin cậy.

**Thứ sáu**, trình tự điều chỉnh giá đất gặp khó khăn. Theo quy định tại Nghị định số 44/2014/NĐ-CP, có hai trường hợp điều chỉnh bảng giá đất, đó là: (i) Khi Chính phủ điều chỉnh khung giá đất mà mức giá đất điều chỉnh tăng từ 20% trở lên so với giá đất tối đa hoặc giảm từ 20% trở lên so với giá đất tối thiểu trong bảng giá đất của loại đất tương tự; (ii) Khi giá đất phổ biến trên thị trường tăng từ 20% trở lên so với giá đất tối đa hoặc giảm từ 20% trở lên so với giá đất tối thiểu trong bảng giá đất

trong khoảng thời gian từ 180 ngày trở lên. Ngoài hai trường hợp này, theo Thông tư số 36/2014/TT-BTNMT ngày 30/6/2014 của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định chi tiết phương pháp định giá đất; xây dựng, điều chỉnh bảng giá đất; định giá đất cụ thể và tư vấn xác định giá đất có thêm một trường hợp điều chỉnh giá đất, cụ thể là khi thay đổi mục đích sử dụng đất và bổ sung các đường, phố chưa có tên trong bảng giá đất hiện hành. Cũng theo Thông tư này, quy định về trình tự điều chỉnh giá đất chỉ được điều chỉnh trong phạm vi của hai trường hợp (i) và (ii), còn trường hợp sau thì không quy định. Đây được xem là một hạn chế đối với việc điều chỉnh giá đất khi trường hợp này trên thực tế cũng khá phổ biến...

#### **2.4. Một số định hướng nhằm hoàn thiện phương pháp định giá đất, khung giá đất và bảng giá đất**

**Một là**, để bảo đảm nguyên tắc phù hợp với giá phổ biến của thị trường, cần xem xét bãi bỏ nội dung Chính phủ quy định khung giá đất tại Điều 113 của Luật Đất đai năm 2013 để các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương tự xác định giá đất phù hợp với giá thị trường theo quy định của pháp luật.

**Hai là**, sửa đổi, bổ sung nguyên tắc định giá đất, theo đó:

Sửa đổi nguyên tắc việc định giá đất “*Phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường của loại đất có cùng mục đích sử dụng đã chuyển nhượng*” thành “*Phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường của loại đất có cùng mục đích sử dụng đã chuyển nhượng, trường hợp không hoặc khó xác định được giá đất phổ biến thì cần căn cứ vào sự tương đối của giá đất các địa phương lân cận tại thời điểm định giá*”.

đất”. Lý do đưa ra đề xuất này chính là căn cứ vào thực tiễn, xét thấy sẽ có những trường hợp việc xác định giá đất phổ biến là khó khăn khi bản thân khu vực này có thông tin về giá đất khó xác định hoặc việc xác định là không thật sự chính xác. Việc dựa vào giá đất của các địa phương lân cận của khu vực có đất đang định giá không phải là cơ sở sau cùng để đưa ra giá đất nhưng sẽ là căn cứ tương đối để cơ quan có thẩm quyền xem xét dựa trên sự tương quan của giá đất thời điểm chuyển nhượng.

Sửa đổi nguyên tắc việc định giá đất “*Cùng một thời điểm, các thửa đất liền kề nhau có cùng mục đích sử dụng, khả năng sinh lợi, thu nhập từ việc sử dụng đất tương tự như nhau thì có mức giá như nhau*” thành “*Cùng một thời điểm, các thửa đất liền kề nhau có cùng mục đích sử dụng, khả năng sinh lợi, thu nhập từ việc sử dụng đất tương tự như nhau thì có mức giá như nhau, trừ trường hợp đối với các thửa đất liền kề giáp ranh địa giới hành chính hoặc thực tế tiếp giáp của thửa đất*”. Như đã đề cập, mặc dù hai thửa đất liền kề có mục đích sử dụng đất là giống nhau và có các đặc điểm khác cùng giống nhau nhưng chưa chắc giá đất của hai thửa là giống nhau. Nó còn phụ thuộc vào nhiều yếu tố khác. Do vậy, nguyên tắc này đúng nhưng chưa đủ, vì thực tế vẫn còn những lỗ hổng mà pháp luật chưa điều chỉnh kịp thời.

**Ba là**, quy định xây dựng bảng giá đất hàng năm để bảo đảm bảng giá đất theo kịp biến động giá đất trong thực tế, bảo đảm phù hợp với nguyên tắc định giá đất.

**Bốn là**, hoàn thiện các phương pháp định giá đất theo hướng rõ ràng và hợp lý hơn - đặc biệt khắc phục những tồn tại yếu tố đầu vào của định giá đất. Trong đó, cần

thiết phải xây dựng môi trường pháp lý để người dân kê khai trung thực giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Bên cạnh việc hoàn thiện các phương pháp định giá đất truyền thống đã ban hành, cần nghiên cứu sử dụng các phương pháp định giá hiện đại bằng sử dụng các mô hình, máy tính trong cuộc cách mạng công nghiệp 4.0 đang là một xu thế vào công tác định giá đất. Đây là một công cụ có thể giúp cho các cơ quan định giá đất hàng loạt.

**Năm là,** tăng tính độc lập, khách quan trong quá trình xác định giá đất của các tổ chức tư vấn giá đất. Trong quá trình xác định giá đất, kết quả cuối cùng luôn chịu sự chi phối mạnh mẽ của Sở Tài nguyên và Môi trường và UBND cấp tỉnh. Trường hợp không có tổ chức tư vấn giá đất tham gia vào quá trình định giá thì kết quả cuối cùng hoàn toàn là quan điểm của hai chủ thể này. Trường hợp có sự tham gia của tổ chức tư vấn giá đất thì kết quả của tổ chức này vẫn sẽ phụ thuộc rất lớn vào Sở Tài nguyên và Môi trường và UBND cấp tỉnh. Tổ chức tư vấn giá đất không có sự độc lập nào trong quá trình này. Vì vậy, việc tiếp tục điều chỉnh pháp luật đất đai theo hướng tăng tính độc lập, khách quan trong quá trình xác định giá đất đối với tổ chức tư vấn giá đất là điều rất cần thiết.

**Sáu là,** bổ sung trình tự điều chỉnh giá đất đối với trường hợp bổ sung các đường, phố chưa có tên trong bảng giá đất hiện hành. Trình tự điều chỉnh này có thể dựa theo trình tự của việc điều chỉnh giá đất đối với trường hợp tại Nghị định số 44/2014/

NĐ-CP. Tuy nhiên, trình tự này cần có sự quy định phù hợp hơn vì đối tượng điều chỉnh là các đường, phố chưa có tên trong bảng giá đất hiện hành.

**Bảy là,** hệ thống định giá đất cần được đổi mới toàn diện theo hướng bổ sung quy định cơ quan định giá đất cấp tỉnh giúp bảo đảm và tăng cường tính khả năng thi hành và tuân thủ pháp luật của các cơ quan, tổ chức, cá nhân; nâng cao tính độc lập của các chủ thể trong quá trình xác định giá đất.

**Tám là,** đề xuất đổi mới về mô hình định giá đất. Việc xây dựng bảng giá đất theo quy trình hiện hành chủ yếu thực hiện thủ công, cần thiết phải lộ trình thực hiện việc xây dựng bảng giá đất theo mô hình vùng giá trị, thửa đất chuẩn, định giá đến từng thửa đất trên cơ sở ứng dụng công nghệ thông tin, tăng tính khách quan, công khai, minh bạch trong việc định giá đất. Trước mắt, có thể thực hiện việc xây dựng bảng giá đất theo vùng giá trị, thửa đất chuẩn đối với khu vực có hồ sơ địa chính, đủ cơ sở dữ liệu giá đất thị trường. Việc xây dựng hoàn thành cơ sở dữ liệu giá đất trong cơ sở dữ liệu đất đai để đáp ứng yêu cầu quản lý, phục vụ tổ chức, người dân là rất cần thiết.

**Chín là,** bổ sung, hoàn thiện các quy định nhằm bảo đảm công khai, minh bạch như: công khai giá đất, bắt buộc giao dịch qua các sàn giao dịch, thanh toán qua ngân hàng, không dùng tiền mặt, xử lý nghiêm các vi phạm, ...

# **QUY ĐỊNH ĐIỀU KIỆN NĂNG LỰC TÀI CHÍNH CỦA CHỦ ĐẦU TƯ TRONG HOẠT ĐỘNG KINH DOANH BẤT ĐỘNG SẢN GIỮA LUẬT KINH DOANH BẤT ĐỘNG SẢN VÀ LUẬT ĐẤT ĐAI**

## **- GIẢI PHÁP THỐNG NHẤT, HOÀN THIỆN**

**LS. Nguyễn Quang Ngọc**  
Đoàn Luật sư Hà Nội

### **1. Dẫn nhập**

Điều kiện năng lực tài chính của chủ đầu tư trong hoạt động kinh doanh bất động sản đóng vai trò quan trọng trong việc bảo đảm sự thành công và bền vững của dự án kinh doanh. Việc đánh giá và bảo đảm năng lực tài chính là một yếu tố không thể thiếu để chủ đầu tư có thể thực hiện các hoạt động kinh doanh một cách hiệu quả.

Điều kiện năng lực tài chính của chủ đầu tư trong hoạt động kinh doanh bất động sản được quy định ở cả Luật Kinh doanh bất động sản năm 2014 và Luật Đất đai năm 2013. Hiện nay, mặc dù các văn bản pháp luật có liên quan đến vấn đề này đã có nhiều sửa đổi, bổ sung và đã khắc phục được nhiều hạn chế so với trước đây, nhưng trong quá trình triển khai trên thực tế vẫn còn bất gặp những khó khăn cần phải có giải pháp thống nhất hoàn thiện.

Trong phạm vi bài viết này, tác giả tập trung nghiên cứu về quy định điều kiện năng lực tài chính của chủ đầu tư trong hoạt động kinh doanh bất động sản giữa Luật Kinh doanh bất động sản và Luật Đất đai, từ đó, tác giả đưa ra một số giải pháp thống nhất, hoàn thiện pháp luật về quy định này.

### **2. Điều kiện năng lực tài chính của chủ đầu tư trong hoạt động kinh doanh bất động sản giữa Luật Kinh doanh bất động sản và Luật Đất đai.**

Vốn sở hữu của chủ đầu tư chính là yếu tố quan trọng trong việc xác định năng lực tài chính. Ngoài việc phải có đủ vốn để đầu tư ban đầu, chủ đầu tư cũng cần bảo đảm có đủ vốn để đáp ứng các nhu cầu tài chính khác như chi trả các khoản phí, tiền thuê, hoặc tiền mua lại bất động sản.

Khoản 2 Điều 4 Nghị định số 02/2022/NĐ-CP ngày 06/01/2022 của Chính phủ hướng dẫn Luật Kinh doanh bất động sản quy định về điều kiện của tổ chức, cá nhân kinh doanh bất động sản (sau đây gọi tắt là Nghị định số 02/2022/NĐ-CP). Theo đó, đối với trường hợp nhà đầu tư được lựa chọn làm chủ đầu tư dự án bất động sản theo quy định của pháp luật thì nhà đầu tư đó, phải có vốn chủ sở hữu không thấp hơn 20% tổng vốn đầu tư đối với dự án có quy mô sử dụng đất dưới 20 ha, không thấp hơn 15% tổng vốn đầu tư đối với dự án có quy mô sử dụng đất từ 20 ha trở lên. Khi thực hiện kinh doanh bất động sản thì chủ đầu tư dự án phải đáp ứng các điều



kiện như sau:

- Phải thành lập doanh nghiệp theo quy định của pháp luật về doanh nghiệp hoặc hợp tác xã theo quy định của pháp luật về hợp tác xã, có ngành nghề kinh doanh bất động sản;

- Phải công khai trên trang thông tin điện tử của doanh nghiệp, tại trụ sở Ban Quản lý dự án (đối với các dự án đầu tư kinh doanh bất động sản), tại sàn giao dịch bất động sản (đối với trường hợp kinh doanh qua sàn giao dịch bất động sản) các thông tin về doanh nghiệp (bao gồm tên, địa chỉ trụ sở chính, số điện thoại liên lạc, tên người đại diện theo pháp luật), thông tin về bất động sản đưa vào kinh doanh, thông tin về việc thế chấp nhà, công trình xây dựng, dự án bất động sản đưa vào kinh doanh (nếu có), thông tin về số lượng, loại sản phẩm bất động sản được kinh doanh, số lượng, loại sản phẩm bất động sản đã bán, chuyển nhượng, cho thuê mua và số lượng, loại sản phẩm còn lại đang tiếp tục kinh doanh. Đối với các thông tin đã công khai quy định tại điểm này mà sau đó có thay đổi thì phải được cập nhật kịp thời ngay sau khi có thay đổi

Việc xác định vốn chủ sở hữu quy định tại khoản này được căn cứ vào kết quả báo cáo tài chính đã được kiểm toán gần nhất hoặc kết quả báo cáo kiểm toán độc lập của doanh nghiệp đang hoạt động (được thực hiện trong năm hoặc năm trước liền kề); trường hợp là doanh nghiệp mới thành lập thì xác định vốn chủ sở hữu theo vốn điều lệ thực tế đã góp theo quy định của pháp luật.

Ngoài ra, theo quy định tại khoản 2 Điều 14 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ về quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật đất đai, thì điều kiện về năng lực tài chính để bảo



(Ảnh: minh họa/ Nguồn: Internet)

đảm việc sử dụng đất theo tiến độ của dự án đầu tư cũng được quy định: có vốn thuộc sở hữu của mình để thực hiện dự án không thấp hơn 20% tổng mức đầu tư đối với dự án có quy mô sử dụng đất dưới 20 ha; không thấp hơn 15% tổng mức đầu tư đối với dự án có quy mô sử dụng đất từ 20 ha trở lên.

Điều 4 Nghị định số 02/2022/NĐ-CP đã bãi bỏ quy định vốn pháp định của doanh nghiệp kinh doanh bất động tại Nghị định số 76/NĐ-CP ngày 10/9/2015 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Kinh doanh bất động sản là phù hợp với Luật Đầu tư năm 2020, đồng thời bổ sung quy định về mức vốn chủ sở hữu của nhà đầu tư dự án bất động sản căn cứ theo quy mô sử dụng đất (không thấp hơn 20% tổng vốn đầu tư đối với dự án sử dụng đất dưới 20 ha, không thấp hơn 15% tổng vốn đầu tư đối với dự án sử dụng đất từ 20 ha trở lên) cũng như cách thức xác định mức vốn chủ sở hữu.

Như vậy, Nghị định số 02/2022/NĐ-CP đã làm rõ điều kiện về năng lực tài chính của nhà đầu tư dự án bất động sản, bảo đảm sự đồng bộ giữa pháp luật kinh doanh bất động sản và pháp luật đất đai cũng như những quy định mới của Luật Đầu tư năm 2020.

Dự thảo Luật Kinh doanh bất động sản (sửa đổi), cần lưu ý là phải nghiên cứu quy định năng lực tài chính đối với các chủ đầu tư được cấp phép các dự án kinh doanh bất động sản, bảo đảm họ đủ năng lực tài chính triển khai dự án, làm dự án đúng tiến độ, yêu cầu.

Không chỉ cần đủ vốn, một điều kiện quan trọng khác là khả năng duy trì và thực hiện các cam kết tài chính. Chủ đầu tư cần có khả năng tổ chức tài chính định kỳ, bao gồm quản lý dòng tiền, thanh toán các khoản nợ và bảo đảm tính khả dụng của tài sản. Điều này yêu cầu khả năng tài chính vững mạnh và sự hiểu biết về quản lý tài chính.

Khả năng huy động tài chính cũng đóng vai trò quan trọng trong việc đánh giá năng lực tài chính của chủ đầu tư. Chủ đầu tư cần có khả năng tiếp cận và huy động được nguồn vốn từ các nguồn bên ngoài, như vay mượn từ ngân hàng, huy động tư vấn tài chính hoặc liên kết đối tác. Khả năng này sẽ giúp chủ đầu tư đáp ứng các yêu cầu tài chính lớn và mở rộng hoạt động kinh doanh.

Đánh giá rủi ro tài chính cũng là một yếu tố quan trọng trong việc xác định năng lực tài chính của chủ đầu tư. Chủ đầu tư cần đánh giá và đề xuất các giải pháp để ứng phó với các rủi ro tài chính như, thay đổi thu nhập, chi phí hoặc lãi suất. Điều này yêu cầu sự quan tâm và kỷ luật trong quản lý tài chính.

Quản lý tài chính là một yếu tố không thể thiếu để bảo đảm năng lực tài chính của chủ đầu tư. Chủ đầu tư cần có khả năng quản lý tài chính hiệu quả, tối ưu hóa lợi nhuận và có kiến thức về các hoạt động tài chính trong ngành bất động sản. Sự hiểu biết và ứng dụng các phương pháp quản lý tài chính sẽ giúp chủ đầu tư đạt

được mục tiêu kinh doanh và tăng cường năng lực tài chính.

### 3. Giải pháp thống nhất và hoàn thiện

**Thứ nhất**, cần nâng cao công tác kiểm tra, đánh giá: Gần đây nhất đó là vụ án New-City tại khu đô thị phố Nối - Hưng Yên. Các đối tượng đã huy động vốn từ nhiều khách hàng khác nhau cho cùng một lô đất, nhưng dường như các cấp chính quyền hay như người dân tham gia trực tiếp vào quá trình đầu tư không nắm bắt được việc này<sup>1</sup>. Vì vậy, chúng ta cần đẩy mạnh công tác kiểm tra, xác định rõ nguồn gốc đất và khả năng của chủ đầu tư qua từng giai đoạn, để xem họ có đủ vốn để thực hiện đầu tư hay không, nguồn vốn của họ có hợp pháp không. Để bảo đảm cho một môi trường đầu tư lành mạnh, cũng như để hạn chế thấp nhất rủi ro có thể xảy ra.

**Thứ hai**, xây dựng một hệ thống thông tin chung: Để giảm bớt sự khác biệt về cách chứng minh năng lực tài chính giữa Luật Kinh doanh bất động sản và Luật Đất đai, có thể xây dựng một hệ thống thông tin chung cho cả hai. Hệ thống này sẽ cung cấp một cơ sở dữ liệu chung về năng lực tài chính của các nhà đầu tư, giúp việc kiểm tra và xác minh trở nên dễ dàng hơn.

**Thứ ba**, thống nhất quy định về năng lực tài chính: Hiện tại, cả Luật Kinh doanh bất động sản và Luật Đất đai đều yêu cầu

*1 Lừa bán đất nền tại New City Phố Nối: Hành vi phạm tội diễn ra như thế nào?, <https://phaplu-atxahoi.kinhhtedothi.vn/lua-ban-dat-nen-tai-new-city-pho-noi-hanh-vi-pham-toi-dien-ra-nhu-the-nao-326932.html>, truy cập ngày 05/11/2023.*

*Làm rõ dòng tiền, hạn chế tối đa thiệt hại cho các bị hại, <https://thanhtra.com.vn/dieu-tra/dieu-tra-theo-don-thu/lam-ro-dong-tien-han-che-toi-da-thiet-hai-cho-cac-bi-hai-214575.html>, truy cập ngày 05/11/2023.*



(Ảnh: minh họa/ Nguồn: Internet)

nhà đầu tư phải có vốn thuộc sở hữu của mình để thực hiện dự án không thấp hơn 20% tổng mức đầu tư đối với dự án có quy mô sử dụng đất dưới 20 ha; không thấp hơn 15% tổng mức đầu tư đối với dự án có quy mô sử dụng đất từ 20 ha trở lên. Tuy nhiên, việc áp dụng quy định này cho tất cả các loại dự án có thể không phản ánh chính xác năng lực tài chính của nhà đầu tư. Do đó, có thể xem xét việc điều chỉnh tỷ lệ phần trăm này dựa trên loại hình và quy mô của dự án.

**Thứ tư**, rõ ràng hóa quy trình và tiêu chuẩn: Việc làm rõ các quy trình và tiêu chuẩn liên quan đến việc chứng minh năng lực tài chính sẽ giúp nhà đầu tư hiểu rõ hơn về yêu cầu của pháp luật. Điều này bao gồm, việc cung cấp hướng dẫn chi tiết về cách tính toán và chứng minh năng lực tài chính, cũng như việc công bố các tiêu chuẩn và chỉ số được sử dụng để đánh giá năng lực tài chính.

**Thứ năm**, tạo điều kiện thuận lợi cho nhà đầu tư nước ngoài: Đối với nhà đầu tư nước ngoài, việc làm rõ các quy định và tiêu chuẩn liên quan đến việc chứng minh

năng lực tài chính là rất quan trọng. Điều này bao gồm, việc cung cấp thông tin chi tiết về các yêu cầu pháp lý, quy trình và tiêu chuẩn liên quan đến việc chứng minh năng lực tài chính.

**Thứ sáu**, liên quan đến vấn đề nêu trên qua đánh giá 05 năm thi hành Luật Đất đai năm 2013 cho thấy các quy định về điều kiện giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất cần thiết phải quy định cụ thể hơn để các địa phương tổ chức thực hiện thuận lợi.

Bộ Tài nguyên và Môi trường sẽ nghiên cứu, xem xét và báo cáo cấp có thẩm quyền quyết định trong quá trình thực hiện Dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai năm 2013 và dự thảo Nghị định sửa đổi các Nghị định quy định chi tiết thi hành Luật đất đai năm 2013, trong đó sẽ quy định cụ thể hơn về điều kiện năng lực tài chính của chủ đầu tư.

## Kết luận

Trong hoạt động kinh doanh bất động sản, điều kiện năng lực tài chính của chủ đầu tư là một yếu tố quan trọng để đảm

bảo sự bền vững và thành công của dự án. Quy định về điều kiện này có thể khác nhau giữa các quốc gia và được quy định trong các luật và văn bản quy phạm về kinh doanh bất động sản. Tại Việt Nam, quy định về năng lực tài chính của chủ đầu tư trong hoạt động kinh doanh bất động sản được quy định trong Luật kinh doanh bất động sản và Luật đất đai. Sự thống nhất quy định này giữa Luật kinh doanh bất động sản và Luật đất đai về vấn đề

điều kiện năng lực tài chính của chủ đầu tư sẽ tạo ra một môi trường kinh doanh bất động sản lành mạnh, đồng thời đảm bảo quyền lợi cho các bên liên quan và đảm bảo sự phát triển bền vững đối với ngành bất động sản. Vì vậy, việc đưa ra những giải pháp thống nhất, hoàn thiện là điều kiện cần thiết trong bối cảnh ngày nay để hoạt động kinh doanh bất động sản ngày càng phát triển hơn nữa trong tương lai.

## DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành.
2. Luật Kinh doanh bất động sản năm 2014 và các văn bản hướng dẫn thi hành.
3. Hoàng Anh Tuấn, “Hoàn thiện pháp luật về kinh doanh bất động sản”, <https://tapchitoaan.vn/hoan-thien-phap-luat-ve-kinh-doanh-bat-dong-san>, truy cập ngày 05/11/2023.
4. “Cần quy định cụ thể hơn về điều kiện năng lực tài chính của chủ đầu tư”, <https://vupc.monre.gov.vn/linh-vuc-dat-dai/1011/can-quy-dinh-cu-the-hon-ve-dieu-kien-nang-luc-tai-chinh-cua-chu-dau-tu>.
5. Dang Anh Duy, “Việc xem xét khả năng đáp ứng điều kiện tài chính của nhà đầu tư được thực hiện trước khi giao đất hay tại thời điểm chấp thuận chủ trương?”, <https://thuvienphapluat.vn/phap-luat/thoi-su-phap-luat/viec-xem-xet-kha-nang-dap-ung-dieu-kien-tai-chinh-cua-nha-dau-tu-duoc-thuc-hien-truoc-khi-giao-dat--9888.html>.

# VIỆC CHƯA THỐNG NHẤT VỀ VIỆC CHẤM DỨT DỰ ÁN ĐẦU TƯ VÀ THU HỒI ĐẤT CỦA DỰ ÁN ĐẦU TƯ TRONG QUY ĐỊNH CỦA LUẬT ĐẦU TƯ VÀ LUẬT ĐẤT ĐAI

**Luật sư Hà Huy Phong**

Giám đốc điều hành Công ty Luật TNHH Inteco  
- Đoàn Luật sư Thành phố Hà Nội

**Tóm tắt:** Mặc dù Luật Đầu tư năm 2020 đã có những thay đổi, điều chỉnh nhằm khắc phục một số bất cập về độ vênh giữa Luật Đầu năm 2014 với Luật Đất đai năm 2013 liên quan đến vấn đề chấm dứt dự án đầu tư và thu hồi đất của dự án đầu tư. Nhưng việc khắc phục vẫn chưa thực sự triệt để và còn tồn tại một số bất cập. Bài viết này chỉ ra một số vấn đề tồn tại xuất phát từ thực tiễn, thông qua một tình huống có thật, để từ đó khuyến nghị một số giải pháp hoàn thiện.

Từ khóa: chấm dứt dự án; thu hồi đất; Luật Đầu tư 2020, Luật Đất đai 2013

## 1. Tình huống

Tháng 8 năm 2016, Công ty Cổ phần A được cấp Quyết định chấp thuận chủ trương đầu tư dự án khu nghỉ dưỡng AX. Tiến độ dự án được quy định trong Quyết định chấp thuận chủ trương đầu tư là đưa vào sử dụng trong 12 tháng kể từ ngày cấp Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư. Tháng 10 cùng năm, Ủy ban nhân dân (UBND) tỉnh A có Quyết định “thu hồi đất và cho Công ty Cổ phần A thuê đất để thực hiện dự án đầu tư Khu nghỉ dưỡng AX”. Công ty đã thực hiện việc tạm ứng tiền đền bù giải phóng mặt bằng theo yêu cầu của Ban giải phóng mặt bằng tại địa phương. Quá trình giải phóng mặt bằng gặp nhiều vướng mắc do một số hộ dân khiếu nại, khiếu kiện kéo dài. Đến tháng 2 năm 2023, việc khiếu nại, khiếu kiện mới xử lý dứt điểm, nên Công ty Cổ phần A có văn bản đề nghị UBND tỉnh A cho tiếp tục triển khai dự án.

Tại cuộc họp do Chủ tịch UBND tỉnh A chủ trì, đại diện Sở Tài nguyên và Môi trường có ý kiến cho rằng, không có cơ sở để đồng ý cho Dự án được tiếp tục, do tiến

độ sử dụng đất đã chậm quá 24 tháng so với tiến độ ghi trong dự án đầu tư và không thuộc diện được gia hạn theo Luật Đầu tư năm 2014. Đại diện Sở Kế hoạch và Đầu tư cho rằng, không có cơ sở để chấm dứt dự án do Luật Đầu tư năm 2020 không có quy định về nội dung này.

## 2. Quy định pháp luật liên quan

Khoản 6 Điều 48 Luật Đầu tư năm 2020 quy định “Cơ quan đăng ký đầu tư quyết định thu hồi Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư trong trường hợp dự án đầu tư chấm dứt hoạt động theo quy định tại khoản 2 Điều này, trừ trường hợp chấm dứt một phần hoạt động của dự án đầu tư”.

Khoản 2 Điều 48 Luật Đầu tư năm 2020 quy định “Cơ quan đăng ký đầu tư chấm dứt hoặc chấm dứt một phần hoạt động của dự án đầu tư trong các trường hợp sau đây:

...

b) Nhà đầu tư không được tiếp tục sử dụng địa điểm đầu tư và không thực hiện



(Ảnh: minh họa/ Nguồn: Báo Lao động)

thủ tục điều chỉnh địa điểm đầu tư trong thời hạn 06 tháng kể từ ngày không được tiếp tục sử dụng địa điểm đầu tư, trừ trường hợp quy định tại điểm d khoản này;

...

d) Dự án đầu tư thuộc trường hợp bị thu hồi đất do không đưa đất vào sử dụng, chậm đưa đất vào sử dụng theo quy định của pháp luật về đất đai”.

Điểm khoản 1 Điều 64 Luật Đất đai năm 2013 quy định “Các trường hợp thu hồi đất do vi phạm pháp luật về đất đai bao gồm:

...

i) Đất được Nhà nước giao, cho thuê để thực hiện dự án đầu tư mà không được sử dụng trong thời hạn 12 tháng liên tục hoặc tiến độ sử dụng đất chậm 24 tháng so với tiến độ ghi trong dự án đầu tư kể từ

khi nhận bàn giao đất trên thực địa phải đưa đất vào sử dụng; trường hợp không đưa đất vào sử dụng thì chủ đầu tư được gia hạn sử dụng 24 tháng và phải nộp cho Nhà nước khoản tiền tương ứng với mức tiền sử dụng đất, tiền thuê đất đối với thời gian chậm tiến độ thực hiện dự án trong thời gian này; hết thời hạn được gia hạn mà chủ đầu tư vẫn chưa đưa đất vào sử dụng thì Nhà nước thu hồi đất mà không bồi thường về đất và tài sản gắn liền với đất, trừ trường hợp do bất khả kháng”.

Theo quy định tại mẫu Quyết định chấp thuận chủ trương, Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư (Mẫu II.2) do Bộ Kế hoạch và Đầu tư ban hành, thì phần tiến độ dự án được xác định là một khoảng thời gian tính từ ngày cấp Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư. Do nhiều lý do, tiến độ này không thể thực hiện được trên thực tế do các vấn đề liên quan đến thủ tục thuê đất và giao đất trên thực địa.

### 3. Một số bình luận

#### 3.1. Đối với trường hợp đất thực hiện dự án do Nhà nước giao, cho thuê

Khoản 1 Điều 56 Luật Đất đai năm 2013 quy định “*Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm hoặc thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê trong các trường hợp sau đây:*

...

*đ) Tổ chức kinh tế, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối; đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp; đất xây dựng công trình công cộng có mục đích kinh doanh; đất để thực hiện dự án đầu tư nhà ở để cho thuê”.*

Theo quy định tại Luật Đầu tư năm 2020, chủ đầu tư chịu trách nhiệm đăng ký và cơ quan đăng ký đầu tư chấp thuận các nội dung đăng ký đầu tư, trong đó có nội dung về tiến độ đầu tư. Nhà đầu tư chủ động triển khai thực hiện dự án đầu tư theo đúng tiến độ, trong đó có cả các vấn đề liên quan đến sử dụng đất, xây dựng.

Liên quan đến dự án đầu tư, Luật Đất đai năm 2013 không quy định về vấn đề tiến độ triển khai dự án đầu tư, tiến độ sử dụng đất do Luật Đầu tư điều chỉnh. Đối với trường hợp thu hồi đất do Nhà đầu tư chậm tiến độ thì điểm i) khoản 1 Điều 64 Luật Đất đai năm 2013 dẫn chiếu ngược lại tới quy định về tiến độ ghi trong dự án đầu tư do Cơ quan đăng ký đầu tư cấp. Vấn đề này tạo ra độ vênh về mặt thực tế khi hầu hết tiến độ giao đất, cho thuê đất từ cơ quan quản lý đất đai cho doanh nghiệp ít khi phù hợp với tiến độ ghi nhận

trên Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư. Mốc thời gian bàn giao đất trên thực địa luôn luôn có một khoảng cách nhất định so với tiến độ ghi nhận trên Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư.

Trong tình huống nêu trên đây, thậm chí khi UBND tỉnh A đã có quyết định về việc thu hồi đất và cho thuê đất, nhưng hợp đồng cho thuê đất vẫn chưa ký và việc bàn giao đất trên thực địa vẫn chưa được tiến hành trong nhiều năm, dẫn tới doanh nghiệp không có đất để triển khai dự án; trong khi tiến độ thực hiện dự án đầu tư đã bị quá từ rất lâu.

Một trong những bất cập tại Luật Đầu tư năm 2014 là không dự liệu được trường hợp dự án bị chậm tiến độ do lỗi chậm bàn giao đất của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền. Theo quy định tại khoản 3 Điều 46 Luật Đầu tư 2014 thì “*Tổng thời gian giãn tiến độ đầu tư không quá 24 tháng. Trường hợp bất khả kháng thì thời gian khắc phục hậu quả bất khả kháng không tính vào thời gian giãn tiến độ đầu tư”.* Mặc dù khoản 4 Điều 41 Luật Đầu tư năm 2020 đã khắc phục được vấn đề này, nhưng không có quy định chuyển tiếp rõ ràng để giải quyết bài toán của các dự án đã tồn tại trước thời điểm Luật Đầu tư năm 2020 có hiệu lực. Do đó, nếu theo quy định tại Luật Đầu tư năm 2014 thì dự án phải bị thu hồi. Tuy nhiên, trên thực tế, dự án đang ở trong tình trạng treo, chưa bị thu hồi, nhưng cơ sở pháp lý cho việc tiếp tục triển khai dự án là không rõ ràng. Vấn đề đặt ra là dự án thuộc diện bị thu hồi theo Luật Đầu tư năm 2014, nhưng chưa bị thu hồi, đến khi Luật Đầu tư năm 2020 thì dự án thuộc diện được tiếp tục gia hạn, thì có được phép áp dụng luật Đầu tư năm 2020 hay không?

### 3.2. Đối với trường hợp đất do Nhà đầu tư nhận chuyển nhượng

Theo quy định tại khoản 1 Điều 73 Luật Đất đai năm 2013 “Việc sử dụng đất để thực hiện dự án, công trình sản xuất, kinh doanh không thuộc trường hợp Nhà nước thu hồi đất quy định tại Điều 61 và Điều 62 của Luật này mà phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt thì chủ đầu tư được nhận chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật”.

Như vậy, Nhà đầu tư được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất từ người sử dụng đất khác để thực hiện dự án đầu tư, với điều kiện là dự án đầu tư đó phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phê duyệt.

Quy định tại khoản 1 Điều 64 Luật Đất đai năm 2013 nêu trên đây chỉ áp dụng đối với trường hợp đất được giao, đất thuê từ Nhà nước. Trong trường hợp dự án đầu tư có quyền sử dụng đất hình thành từ việc nhận chuyển nhượng, nhận góp vốn thì cơ quan Nhà nước có thẩm quyền không thể thu hồi của Nhà đầu tư. Do đó, nếu Nhà đầu tư chậm trễ hoặc ngừng thực hiện dự án đầu tư so với tiến độ đã cam kết thì cơ quan đăng ký đầu tư không có cơ sở pháp lý để chấm dứt một phần hoặc toàn bộ dự án đầu tư, tạo nên những dự án bỏ hoang, gây nên tình trạng lãng phí tài nguyên đất, mất cảnh quan đô thị, địa phương.

Lưu ý rằng, như sẽ đề cập tại mục 3.3 dưới đây, Nhà đầu tư không sử dụng địa điểm, chứ không phải không được sử dụng địa điểm. Sự từ bỏ việc sử dụng đất là do sự chủ động từ phía Nhà đầu tư, có thể vì lý do kinh tế khó khăn hoặc lý do tranh chấp nội bộ.

### 3.3. Trường hợp quy định tại điểm b), khoản 1, Điều 48, Luật Đầu tư năm 2020

Theo quy định tại điểm b khoản 1 Điều 48 thì Cơ quan đăng ký đầu tư chấm dứt hoặc chấm dứt một phần hoạt động của dự án đầu tư trong trường hợp “Nhà đầu tư không được tiếp tục sử dụng địa điểm đầu tư và không thực hiện thủ tục điều chỉnh địa điểm đầu tư trong thời hạn 06 tháng kể từ ngày không được tiếp tục sử dụng địa điểm đầu tư, trừ trường hợp quy định tại điểm d khoản này”.

Trong tình huống trên đây, rõ ràng là Nhà đầu tư không được sử dụng địa điểm đăng ký đầu tư đã quá thời hạn 06 tháng và cũng không thể đăng ký điều chỉnh địa điểm đầu tư do không thể có địa điểm khác. Tuy nhiên, Luật Đất đai năm 2013 không dự liệu tới trường hợp thực tế này.

Vấn đề đặt ra là, nếu Cơ quan đăng ký đầu tư áp dụng quy định này để chấm dứt dự án đầu tư của doanh nghiệp thì các thủ tục tiếp theo của doanh nghiệp sẽ xử lý như thế nào; và liệu doanh nghiệp có quyền được yêu cầu bồi thường các thiệt hại đã xảy ra do việc cơ quan Nhà nước không ký hợp đồng cho thuê đất, không bàn giao đất trên thực địa theo đúng tiến độ đã ghi nhận trong Quyết định chấp thuận chủ trương đầu tư hay không.

Khi áp dụng quy định của pháp luật vào thực tiễn trong tình huống nêu trên, thì quy định “Không được tiếp tục sử dụng địa điểm” trở thành mơ hồ và có thể lý giải theo nhiều cách khác nhau:

Cách hiểu thứ nhất: Nhà đầu tư đang sử dụng đất có cơ sở pháp lý là do thuê đất, nhận giao đất hoặc nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất, nhưng quyền sử dụng đó bị chấm dứt vì một lý do nào đó theo quyết định của cơ quan Nhà nước có thẩm



quyền, có thể vì lý do đất bị thu hồi vì lý do an ninh, quốc phòng hoặc lý do thu hồi để thực hiện dự án khác.

Cách hiểu thứ hai: Nhà đầu tư không được sử dụng đất về mặt thực tế do vấn đề Nhà nước chưa bàn giao trên thực địa, mặc dù về mặt pháp lý đã có quyết định cho thuê đất.

Tình huống nêu trên phản ánh cách hiểu thứ hai này, tức là Nhà đầu tư chưa được tiếp cận mặt bằng và chưa được sử dụng đất trên thực tế để triển khai dự án đầu tư.

Lưu ý rằng, nghĩa vụ đền bù, giải phóng mặt bằng và thu hồi đất là của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền. Nhà đầu tư chỉ có nghĩa vụ tạm ứng tiền đền bù, giải phóng mặt bằng. Do đó, việc không thể thực hiện được việc giải phóng mặt bằng thuộc về trách nhiệm của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền mà không áp đặt lên Nhà đầu tư.

#### 4. Một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật

**Một là**, cần phải nhìn nhận thẳng vào sự thật đang diễn ra trên thực tiễn hiện nay là hành động cần thiết để đưa ra những giải pháp khắc phục các bất cập, trong đó có vấn đề nhiều dự án bị rơi vào tình trạng treo, đóng băng xuất phát từ nguyên nhân cơ quan Nhà nước có thẩm quyền chậm trễ trong việc kí kết hợp đồng cho thuê đất như trong tình huống nêu trên. Các dự án bị treo, bị đóng băng cần có cơ chế tháo gỡ để tránh bị lãng phí nguồn tài nguyên đất, bảo đảm lợi ích cho Nhà đầu tư cũng như làm trong sạch môi trường đầu tư, cảnh quan đô thị của các địa phương.

**Hai là**, Bộ Kế hoạch và Đầu tư cần có tổng kết và thống kê các dự án đang ở trong tình trạng vướng mắc do pháp luật chồng chéo hoặc bị treo do nguyên nhân từ phía cơ quan Nhà nước có thẩm quyền tại các địa phương, từ đó, trình Quốc hội ban hành Nghị quyết đặc biệt để tháo gỡ,



*Các dự án chậm triển khai  
(Ảnh: minh họa/ Nguồn: Internet)*

trong đó tạo hàng lang cho việc tiếp tục triển khai, thực hiện dự án. Tác giả cho rằng, cần thiết phải có sự quyết tâm chính trị rất lớn từ các cơ quan cấp Trung ương để tháo gỡ cả về mặt tâm lý và thủ tục cho các địa phương để giải quyết các vấn đề thực tiễn. Việc xử lý các cá nhân có sai phạm không nên tạo ra sự kéo dài về thủ tục đối với các dự án đầu tư, gây ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của Nhà đầu tư.

**Ba là,** Bộ Kế hoạch và Đầu tư cần nghiên cứu để hoàn thiện nhằm đề xuất Quốc hội sửa đổi đối với Luật Đầu tư năm 2020 và Luật Đất đai năm 2013 liên quan đến độ vênh giữa Luật Đầu tư năm 2020 và Luật Đất đai năm 2013, trong đó quy định rõ một số vấn đề sau đây:

*Thứ nhất,* làm rõ tiến độ thực hiện dự án đầu tư đối với các cấu phần liên quan đến quyền sử dụng đất sẽ thực hiện theo quy định của Luật Đất đai. Các mốc thời gian tính tiến độ dự án được tính theo thực tế về bàn giao đất trên thực địa. Dự án chỉ bị thu hồi trong trường hợp Nhà đầu tư đã nhận bàn giao đất mà không đưa vào sử dụng trong thời hạn theo quy định hiện hành

*Thứ hai,* đối với quyền sử dụng đất mà Nhà đầu tư nhận chuyển nhượng, thì áp dụng cơ chế như đất thuê. Cụ thể, Nhà đầu tư có một thời gian tối đa 24 tháng kể từ ngày nhận được thông báo từ cơ quan Nhà nước có thẩm quyền để tiếp tục thực hiện dự án hoặc chuyển nhượng tài sản trên đất, quyền sử dụng đất cho bên thứ ba khác triển khai dự án. Nếu Nhà đầu tư tiếp tục vi phạm, Nhà nước sẽ thu hồi quyền sử dụng đất và bán đấu giá, hoàn trả lại cho Nhà đầu tư những giá trị đã đầu tư theo giá được chọn tại buổi đấu giá.

Quy định cơ chế đặc biệt để xử lý các dự án đang bị treo, đang bị tồn đọng do lịch

sử, kể cả do lỗi của Nhà đầu tư hay lỗi của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền. Đối với các dự án xuất phát từ lỗi của Nhà đầu tư do cố tình không triển khai, cần phải tạo cơ chế kiên quyết thu hồi mà không bồi thường tài sản trên đất, chi phí đầu tư ban đầu. Đối với dự án bị chậm trễ do lỗi của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền, cần tạo điều kiện để dự án được tiếp tục một cách sớm nhất.

Bên cạnh những vấn đề nêu trên đây, tác giả cho rằng, Luật Đầu tư năm 2020 và Luật Đất đai 2013 cần được sửa đổi để bổ sung những quy định có tính tuyên ngôn mạnh mẽ hơn từ phía Nhà nước trong việc thu hồi các dự án cố tình chậm tiến độ xuất phát từ lỗi của Nhà đầu tư (bao gồm cả việc chậm do vấn đề yếu kém về năng lực tài chính và kinh nghiệm triển khai dự án). Tác giả xin làm rõ như sau:

- Như đã đề cập ở những phần trên của bài viết này, điểm i khoản 1 Điều 64 Luật Đất đai năm 2013 đã trao cho Nhà đầu tư một thời gian gia hạn là 24 tháng sau khi hết thời hạn chậm triển khai dự án và nếu *“hết thời hạn được gia hạn mà chủ đầu tư vẫn chưa đưa đất vào sử dụng thì Nhà nước thu hồi đất mà không bồi thường về đất và tài sản gắn liền với đất, trừ trường hợp do bất khả kháng”*. Ngoài quy định trên đây của Luật Đất đai năm 2013, không có thêm quy định hướng dẫn thi hành. Do đó, tác giả cho rằng, quy định này còn thể hiện sự *“yếu đuối”* và chưa đủ cơ chế để triển khai nên trên thực tế vẫn còn nhiều vướng mắc, đặc biệt là tâm lý e ngại của cán bộ trực tiếp triển khai ở địa phương;

- Các quy định về việc thu hồi đất do lỗi của Nhà đầu tư trong việc chậm trễ triển khai hoặc có vi phạm đến mức phải bị thu hồi cần phải có những hướng dẫn cụ thể hơn, đặc biệt là đối với trường hợp Nhà

đầu tư đã triển khai xây dựng một phần nhưng cố tình “đắp chiếu” dự án. Pháp luật cần coi các tài sản mà nhà đầu tư đã đầu tư trên đất nhưng không tiếp tục triển khai (sau khi đã hết thời gian gia hạn) là tài sản bị Chủ đầu tư từ bỏ quyền sở hữu và Nhà nước xác lập quyền sở hữu đối với tài sản vô chủ;

- Cần có các văn bản hướng dẫn cụ thể hơn về điều kiện, trình tự, thủ tục thu hồi, trách nhiệm của các bên, thủ tục xử lý tài sản sau thu hồi... đối với quyền sử dụng đất và tài sản trên đất thuộc dự án chậm triển khai và đã hết thời gian gia hạn;

- Cần có những cơ chế pháp lý mạnh mẽ hơn và cá thể hóa trách nhiệm hơn đối với cán bộ quản lý tại địa phương,

nơi có nhiều dự án “*bị đắp chiếu*”. Tác giả cho rằng, trong số các dự án bị treo, bị đắp chiếu, thì có một số dự án là do các nguyên nhân khách quan, do nguyên nhân từ phía cơ quan Nhà nước trong việc chậm giải phóng mặt bằng và bàn giao đất; nhưng phần lớn là do Nhà đầu tư cố tình chậm trễ để chờ giá đất tăng cao. Tiếp sức cho hiện tượng tiêu cực này, có một phần can dự của các cán bộ quản lý tại địa phương, dưới nhiều hình thức khác nhau. Tuy nhiên, với cơ chế lãnh đạo tập thể hiện nay, hệ thống pháp luật của chúng ta tỏ ra kém hiệu quả trong việc xử lý trách nhiệm của cán bộ quản lý tại địa phương, nơi có các dự án vi phạm pháp luật nhưng không bị thu hồi một cách quyết liệt./.





# **BẢN TIN ĐIỆN TỬ**

**SỬA ĐỔI LUẬT ĐẤT ĐAI  
NHẪM THÁO GỖ VƯỚNG MẮC, KHÓ KHĂN  
CỦA DOANH NGHIỆP NHỎ VÀ VỪA TRONG  
TIẾP CẬN ĐẤT ĐAI, MẶT BẰNG SẢN XUẤT,  
KINH DOANH**