

Tiếp cận đất đai theo Luật Đất đai năm 2013

○ ThS. NGÔ THẠCH THẢO LY; ThS. LA VĂN HÙNG MINH
Khoa Tài nguyên và Môi trường, Đại học Đồng Tháp

O Việt Nam, đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Người SDD được Nhà nước trao QSDĐ thông qua các hình thức giao đất, cho thuê đất, công nhận QSDĐ. Ngoài ra, người SDD còn được tiếp cận đất đai thông qua hình thức nhận chuyển QSDĐ từ người khác. Tuy nhiên, do quy định của pháp luật về đất đai hiện nay còn nhiều kẽ hở và chồng chéo với nhiều lĩnh vực khác. Do đó, dù là tiếp cận đất đai theo hình thức nào, người SDD vẫn gặp một số khó khăn nhất định.

Giao đất, cho thuê đất

Theo Luật Đất đai năm 2013 (LĐĐ), Nhà nước thu hẹp đáng kể các trường hợp được giao đất và cơ bản chuyển sang hình thức cho thuê đối với tất cả các mục đích SDD nhằm thực hiện phương án sản xuất, đầu tư, kinh doanh (trừ trường hợp đầu tư xây dựng nhà ở để bán, kết hợp với cho thuê). Thậm chí, các tổ chức sự nghiệp công lập đã tự chủ tài chính vẫn phải chuyển sang thuê đất và trả tiền thuê đất kể từ ngày 01/7/2014.

Để tạo môi trường minh bạch, bảo đảm sự hài hòa giữa quyền, lợi ích của người sử dụng đất và mục tiêu, hiệu quả QLNN về đất đai và đầu tư, cải cách TTHC và tạo tính thống nhất, đồng bộ về thủ tục thực hiện dự án đầu tư có SDD theo quy định của LĐĐ, Luật Đấu thầu và Luật Đầu tư. LĐĐ hiện có quy định về các trường hợp Nhà

nước giao đất có thu tiền SDD, cho thuê đất theo hình thức đấu giá QSDĐ. Theo đó, Nhà nước quy định giao đất có thu tiền SDD, cho thuê đất theo hình thức đấu giá QSDĐ trong 8 trường hợp. Tuy nhiên, khi đưa vào thực hiện thì lại gặp khó khăn do quy định về đấu giá QSDĐ và đấu thầu dự án có SDD trong LĐĐ, Luật Đấu thầu và Luật Đầu tư chưa thống nhất. Cụ thể, LĐĐ chỉ quy định các trường hợp đấu giá và những trường hợp không đấu giá QSDĐ. 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 đầu tư quyết định chủ trương đầu tư. Bên cạnh đó, công tác QLNN về hoạt động đấu giá QSDĐ vẫn đang bộc lộ nhiều bất cập, một số bộ phận đã lợi dụng kẽ hở của pháp luật cũng như sự thiếu chặt chẽ trong công tác quản lý của cơ quan QLNN có thẩm quyền để cò mồi, thông đồng dim giá, gây thiệt hại cho Nhà nước, tập thể và cá nhân. Theo đó, tại các phiên đấu giá QSDĐ, xuất hiện tình trạng các nhóm "cò mồi" hoạt động lũng loạn về giá đất, tạo nên những "cơn sốt" đất ảo hoặc ép buộc, thương lượng với những người có nhu cầu thật sự để dim giá và trục lợi. Điều này không chỉ gây thất thu cho NSNN mà còn làm tăng sự hoài nghi của người dân về việc có hay không sự tiếp tay của các cán bộ để cò đất lộng hành trong các phiên bán đấu giá QSDĐ.

Ngoài ra, các quy định của Nhà nước liên quan đến hạn mức giao, công nhận và hạn mức nhận chuyển quyền đối với QSDĐ nông nghiệp hiện nay cũng là một trong những rào cản lớn trong tiếp cận đất đai đối với các hộ gia đình, cá nhân, cũng như các doanh nghiệp nông nghiệp. Theo đó, LĐĐ quy định hạn mức giao đất, công nhận QSDĐ trồng cây hằng năm, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối cho mỗi hộ gia đình, cá nhân không thu tiền là không quá 3 ha mỗi loại đối với khu vực ĐBSCL và Đông Nam Bộ, không quá 2 ha mỗi loại đối với các tỉnh còn lại. Hạn mức giao, công nhận đối với đất trồng cây lâu năm là không quá 10 ha đối với các xã đồng bằng, không quá 30 ha đối với các xã trung du, miền núi. Hạn mức nhận chuyển quyền đối với đất nông nghiệp không quá 10 lần hạn mức giao đối với từng loại đất. Đối với phần diện tích vượt hạn mức thì người SDD phải chuyển sang hình thức thuê đất và phải nộp tiền thuê. Những quy định này đã ảnh hưởng không nhỏ đến quá trình tích tụ ruộng đất - một trong những điều kiện tiên quyết để phát triển kinh tế trang trại, kinh tế hàng hóa lớn trong thời buổi hội nhập kinh tế quốc tế như hiện nay. LĐĐ đã được sửa đổi, bổ sung theo hướng quyền của doanh nghiệp tiếp cận đất đai được xây dựng phù hợp hơn với cơ chế thị trường. Diện tích nhà nước thu hồi để cho thuê đất, giao

đất bị thu hẹp lại, chỉ thực hiện đối với dự án khu kinh tế, khu công nghệ cao, KCN dự án loại A trở lên, một số dự án đặc thù và dự án sử dụng vốn ODA hoặc 100% vốn FDI. Như vậy, ngoài các dự án nêu trên thì không thể thu hồi đất của dân để giao cho doanh nghiệp. Trong điều kiện nguồn lực đất đai có hạn và khó tập trung như hiện nay, chỉ những dự án nông nghiệp công nghệ cao, mô hình sản xuất nông nghiệp chất lượng cao mới được ưu tiên tiếp cận nguồn "đất sạch" có giới hạn, như vậy doanh nghiệp bị sàng lọc và phải cạnh tranh với nhau để có được nguồn "đất sạch" cho kinh doanh. Nhưng hiện nay vấn đề này đang là rào cản là nông dân không có quyền sở hữu mà chỉ có quyền sử dụng, không thể bán cho doanh nghiệp mà chỉ cho thuê hoặc liên kết như vậy hạn chế các điều kiện để tích tụ ruộng đất. Thực tế việc chuyển đổi, tập trung ruộng đất dưới hình thức trang trại, cánh đồng lớn đã và đang được thực hiện tại một số địa phương nhưng còn ở quy mô nhỏ và chưa tạo được động lực mạnh mẽ cho doanh nghiệp cũng như người dân thực hiện, việc phá vỡ hợp đồng vẫn còn xảy ra. Với diện tích đất nông nghiệp tương đối manh mún, để có thể có một diện tích đất nông nghiệp đủ lớn để doanh nghiệp thực hiện dự án đầu tư thì doanh nghiệp phải thương lượng thuê lại đất của một bộ phận không nhỏ nông dân, điều này là không dễ dàng. Theo Tổng cục Thống kê, số lượng doanh nghiệp nông nghiệp năm 2015 chỉ có hơn 3.600 doanh nghiệp (chiếm khoảng 1% tổng số doanh nghiệp). Đến hết quý III năm 2016 có thêm 1.342 doanh nghiệp nông nghiệp đăng ký thành lập mới, đưa tổng số doanh nghiệp nông nghiệp lên 4.080 doanh nghiệp.

Tuy vậy, tỷ trọng doanh nghiệp nông nghiệp cũng chưa vượt 1% số doanh nghiệp và 6% tổng nguồn vốn đầu tư vào nền kinh tế, chưa tương xứng với tiềm năng và vị thế của nông nghiệp trong nền kinh tế. Hiện có tới 63% doanh nghiệp gặp khó khăn trong tiếp cận đất đai, cho thấy tiếp cận đất đai đang là rào cản lớn đối với doanh nghiệp nông nghiệp. Khoảng 50% doanh nghiệp đánh giá dịch vụ đất đai "không có thay đổi gì" và có trên 1/3 số doanh nghiệp "không biết" về dịch vụ đất đai, điều này có nghĩa là doanh nghiệp phải "tự bơi" khi muốn mở rộng mặt bằng cho sản xuất kinh doanh của mình.

Công nhận quyền sử dụng đất

Người SDD đang SDD ổn định mà không có nguồn gốc từ Nhà nước giao đất, cho thuê đất sẽ được Nhà nước công nhận QSDĐ thông qua việc cấp GCN lần đầu. GCN là chứng thư pháp lý quan trọng mà Nhà nước công nhận và bảo hộ QSDĐ hợp pháp cho người SDD, là tiền đề để phát triển KT-XH, giúp cho các cá nhân, hộ gia đình SDD, yên tâm đầu tư trên mảnh đất của mình. Thông qua việc cấp GCN, nhà nước có thể quản lý đất đai trên toàn lãnh thổ. Đăng ký, cấp GCN là một nội dung quan trọng có quan hệ hữu cơ với các nội dung, nhiệm vụ khác của QLNN về đất đai. Tuy nhiên, công tác này vẫn còn gặp nhiều khó khăn do một số nguyên nhân:

Phần lớn các trường hợp còn lại chưa cấp GCN không có giấy tờ hợp lệ, có nguồn gốc SDD phức tạp, vi phạm pháp luật đất đai, chủ yếu do mua bán, chuyển mục đích SDD, xây dựng trái phép, giao đất trái thẩm quyền, lấn chiếm đất công, nhất là ở các đô thị; các cơ quan, tổ chức nhà nước được giao đất không thu tiền không tự giác

thực hiện kê khai đăng ký đất đai; các tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội chậm kê khai đăng ký, cấp GCN do phải chuyển sang thu đất; các nông, lâm trường chưa rà soát xác định ranh giới, mốc giới, giải quyết tranh chấp, vi phạm pháp luật đất đai.

Một số quy định hiện hành liên quan đến việc thực hiện nghĩa vụ tài chính khi cấp GCN lần đầu cho hộ gia đình, cá nhân còn chưa hợp lý, thống nhất như việc thu tiền sử dụng đất đối với đất ở vượt hạn mức theo giá đất cụ thể; thu 40% tiền GCN đối với trường hợp giao đất không đúng thẩm quyền trước ngày 15/10/1993. Cụ thể: Theo quy định của Nghị định số 45/2014/NĐ-CP về thu tiền SDD thì khi cấp GCN lần đầu cho hộ gia đình, cá nhân SDD ở vượt hạn mức giao đất của địa phương, phần diện tích vượt hạn mức phải thu theo giá đất cụ thể (chủ yếu là thu tiền SDD theo hệ số điều chỉnh giá đất phù hợp giá thực tế), quy định này làm cho số tiền SDD phải nộp tăng thêm quá nhiều, trong khi đối tượng áp dụng trường hợp này chủ yếu là dân nghèo có thu nhập thấp, đa phần là các hộ gia đình có nguồn gốc sử dụng lâu đời không vi phạm pháp luật; đây là nguyên nhân chủ yếu của tình trạng người dân phản ứng không nhận GCN hiện nay ở nhiều địa phương như các phương tiện thông tin đã phản ánh.

Cũng theo quy định tại Nghị định số 45/2014/NĐ-CP, trường hợp từ chức đã giao đất không đúng thẩm quyền cho hộ gia đình, cá nhân làm nhà ở trước ngày 15/10/1993 thì diện tích đất ở trong hạn mức thu tiền SDD bằng 40% theo bảng giá đất của tỉnh quy định; diện tích vượt hạn mức thu bằng 100% theo giá đất cụ

thể tại thời điểm có quyết định công nhận QSDĐ. Quy định nêu trên là chưa hợp lý vì phần lớn các trường hợp này, trước đây được cơ quan, tổ chức nhà nước bố trí đất làm nhà ở trong thời kỳ pháp luật đất đai chưa quy định thu tiền SĐĐ mà không vi phạm pháp luật đất đai, nhiều nơi (nhất là các nông, lâm trường) bố trí đất cho công nhân làm nhà ở theo quy hoạch của địa phương. Bên cạnh đó, Chính phủ còn quy định trường hợp chậm nộp tiền SĐĐ thì bị xử phạt chậm nộp tiền SĐĐ theo mức quy định của Luật Quản lý thuế. Việc quy định phạt chậm nộp tiền đối với trường hợp cấp Giấy chứng nhận lần đầu cho hộ gia đình, cá nhân là không thống nhất với quy định cho phép ghi nợ tiền SĐĐ. Hơn nữa, khi cấp giấy lần đầu, phần lớn người dân không biết trước số tiền phải nộp, nên khi nhận được thông báo nộp đã không thể thu xếp ngay được số tiền lớn phải nộp trong thời hạn 30 ngày theo quy định. Vì vậy, đối tượng bị phạt sẽ chủ yếu là những người dân nghèo thiếu hiểu biết về quy định ghi nợ tiền SĐĐ hoặc do muốn cố gắng thu xếp để nộp tiền nhưng do khó khăn dẫn đến chậm làm đơn ghi nợ. Với mức tiền phạt (tương đương 18%/năm) cộng thêm số tiền SĐĐ phải nộp là khá cao, không phù hợp với thu nhập của số đông người dân, sẽ không khuyến khích người dân làm thủ tục cấp GCN và làm ách tắc trong việc trong việc cấp GCN.

Quyền tiếp cận thông tin đất đai của người sử dụng đất

Tiếp cận thông tin là một trong những quyền cơ bản của công dân được quy định trong Hiến pháp và các văn bản luật trong nhiều lĩnh vực. Tuy nhiên, do được quy định ở nhiều văn bản thuộc nhiều lĩnh vực khác nhau

dẫn đến việc thực thi quyền tiếp cận thông tin của người dân chưa được bảo đảm. Trong lĩnh vực đất đai, LDD quy định cụ thể trách nhiệm của cơ quan nhà nước trong việc cung cấp thông tin đất đai (TTĐĐ), bao gồm: Xây dựng, quản lý hệ thống TTĐĐ và bảo đảm quyền tiếp cận của tổ chức, cá nhân đối với hệ thống TTĐĐ. Công bố kịp thời, công khai thông tin thuộc hệ thống TTĐĐ cho tổ chức, cá nhân, trừ những thông tin thuộc bí mật theo quy định của pháp luật. Thông báo quyết định hành chính, hành vi hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai cho tổ chức, cá nhân bị ảnh hưởng quyền và lợi ích hợp pháp. Cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong quản lý, SĐĐ đai có trách nhiệm tạo điều kiện, cung cấp TTĐĐ cho tổ chức, cá nhân theo quy định của pháp luật. QH, KHSĐĐ cấp quốc gia, cấp tỉnh, cấp huyện sau khi được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, phê duyệt phải được công bố công khai. Việc công bố công khai được thực hiện trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, phê duyệt. Việc công khai được thực hiện trong suốt kỳ QH, KHSĐĐ.

Như vậy, LDD hiện nay đã cụ thể hóa và bảo đảm quyền tiếp cận TTĐĐ cho người dân. Tuy nhiên, LDD và các văn bản hướng dẫn thi hành chưa quy định cụ thể trách nhiệm cũng như những chế tài đối với cơ quan, tổ chức, cán bộ, công chức, viên chức, những người có trách nhiệm trong thực hiện nhiệm vụ cung cấp TTĐĐ. Điều này dẫn đến tình trạng từ chối cung cấp thông tin cho người dân diễn ra phổ biến tại các địa phương trong thời gian qua. Tại Báo cáo thường niên Chỉ số Năng lực cạnh tranh

cấp tỉnh (PCI) 2016 được công bố đã chỉ ra một thực trạng đáng lo ngại về khả năng tiếp cận TTĐĐ của các nhà đầu tư. Các nỗ lực tăng cường khả năng tiếp cận thông tin cho doanh nghiệp đang có xu hướng chững lại. Trên thang đo 5 điểm với 1 là không thể tiếp cận đến 5 là dễ dàng tiếp cận, điểm tiếp cận các loại tài liệu về kế hoạch (như ngân sách, QH, KHSĐĐ, các dự án xây dựng cơ sở hạ tầng, các chính sách ưu đãi đầu tư...) của các doanh nghiệp ở tỉnh trung vị là 2,39 điểm. Điểm số này dù cải thiện so với mức đáy của năm 2014 (2,25 điểm) song vẫn thấp hơn mức 2,63 điểm năm 2006. Chỉ tiêu tiếp cận của các văn bản QPPL (như luật, nghị định, các văn bản hướng dẫn của cấp trung ương, công báo tỉnh, biểu mẫu thủ tục hành chính) liên tục tăng giảm theo đồ thị hình sin trong suốt 11 năm qua, hiện dừng ở mức 3,10 điểm, thấp hơn năm 2006 (3,15 điểm). Đáng quan ngại là mối quan hệ cá nhân với công chức nhà nước vẫn tiếp tục giữ vai trò quan trọng trong khả năng tiếp cận các thông tin, tài liệu quan trọng đối với hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp. Năm 2016, 66% doanh nghiệp tại tỉnh trung vị cho biết phải sử dụng các mối quan hệ để tiếp cận thông tin, cao hơn 16 điểm phần trăm so với mức thấp lịch sử năm 2008. Có thể nói, việc một số cơ quan nhà nước địa phương chưa minh bạch, không công khai thông tin cho doanh nghiệp sẽ dẫn tới nhiều hệ quả không mong muốn đối với nền kinh tế. Nhiều doanh nghiệp phải đầu tư nguồn lực và thời gian để phát triển các mối quan hệ cá nhân với các cơ quan chính quyền, thay vì sử dụng các nguồn lực đó để phát triển sản xuất, kinh doanh một cách hiệu quả. ■