

HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH VỀ CƠ CHẾ GIAO ĐẤT, CHO THUÊ ĐẤT TRONG DỰ THẢO LUẬT ĐẤT ĐAI (SỬA ĐỔI)

ĐOÀN TRUNG KIẾN*

Tóm tắt: Giao đất, cho thuê đất là một trong những hoạt động giúp Nhà nước phân phối đất đai một cách hiệu quả. Các quy định về giao đất, cho thuê đất theo Luật Đất đai năm 2013 bước đầu phát huy nguồn lực đất đai cho sự phát triển mọi mặt của nền kinh tế-xã hội. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện đã phát sinh một số điểm hạn chế, bất cập và đang được tiếp tục hoàn thiện trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi). Trong phạm vi bài viết, tác giả tập trung đánh giá và đưa ra một số góp ý cho Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) về cơ chế giao đất, cho thuê đất nhằm hướng tới bảo đảm quyền của các chủ thể và phù hợp với cơ chế thị trường, đẩy mạnh thu hút đầu tư, huy động được nguồn lực cho phát triển kinh tế-xã hội của đất nước.

Từ khóa: Giao đất; cho thuê đất; Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi); đấu giá quyền sử dụng đất; đấu thầu dự án có quyền sử dụng đất

Nhận bài: 12/3/2023

Hoàn thành biên tập: 23/4/2023

Duyệt đăng: 23/4/2023

IMPROVING PROVISIONS ON REGIME OF LAND ALLOCATION AND LAND LEASE IN THE DRAFT OF THE LAND LAW (AMENDED)

Abstract: Land allocation and land lease is one of the activities that enables the State to distribute land effectively. The provisions on land allocation and land lease in the Land Law 2013 has initially promoted the land resource to the overall development of the economy and society. However, during the process of implementation, a number of shortcomings and inadequacies have arisen and are currently improved in the Draft of the Land Law (amended). Within the scope of the article, the author focuses on assessing and recommending some suggestions to the Land Law draft on the regime of land allocation and land lease with an aim to guarantee the rights of subjects and be in accordance with the market regime, enhance the attraction for investment, utilize resources for the socio-economic development of Vietnam.

Keywords: Land allocation; Land lease; Draft of the Land Law (amended); auction of land use right; bidding for projects having land use right

Received: Mar 12th, 2023; Editing completed: Apr 23th, 2023; Accepted for publication: Apr 23th, 2023

Ngày 23/12/2022, Ủy ban Thường vụ Quốc hội Khoá XV ban hành Nghị quyết số 671/NQ-UBTVQH15 về việc tổ chức lấy ý kiến nhân dân đối với Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi). Ngày 31/12/2022, Chính phủ ban hành Nghị quyết số 170/NQ-CP về Kế hoạch

tổ chức lấy ý kiến nhân dân đối với Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) (sau đây gọi là “Dự thảo”)¹. Dự thảo đã có nhiều nội dung mới

¹ Toàn văn Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi), lấy ý kiến nhân dân góp ý từ 03/01/2023 - 15/3/2023, Cổng thông tin điện tử Chính phủ, https://xaydungchinh sach.chinhphu.vn/toan-van-du-thao-luat-dat-dai-sua-doi-lay-y-kien-lan-hai-119230103121821_86.htm, truy cập 19/4/2023.

* Tiến sĩ, Trường Đại học Luật Hà Nội
E-mail: doankien2001@hlu.edu.vn

nhằm thể chế các định hướng trong Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc của Đảng Khóa XIII, các Nghị quyết², kết luận của Đảng, của Quốc hội, giải quyết các vấn đề đặt ra từ thực tiễn, phù hợp với xu thế phát triển, nhằm phát huy vai trò đặc biệt quan trọng của tài nguyên đất trong phát triển kinh tế-xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh và môi trường sinh thái, thích ứng với biến đổi khí hậu, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước trong lĩnh vực đất đai, bảo đảm quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất...

Một trong những nội dung được xem là điểm nhấn của Dự thảo là quy định về cơ chế giao đất, cho thuê đất. Thực tế trong nhiều năm qua, vấn đề giao đất, cho thuê đất thông qua đấu giá quyền sử dụng đất (QSDD), đấu thầu dự án có sử dụng đất hay không thông qua đấu giá, đấu thầu luôn là vấn đề tồn tại nhiều quan điểm khác nhau trong giải thích và áp dụng pháp luật. Thậm chí, việc thiếu những quy định một cách rõ ràng giữa các trường hợp đã dẫn tới tình trạng nhiều dự án phải tạm dừng triển khai để chờ hướng dẫn từ các cơ quan quản lý³. Các phân tích sau đây sẽ làm rõ hơn quy định về cơ chế giao

đất, cho thuê đất tại Dự thảo, từ đó đề xuất định hướng để hoàn thiện.

1. Quy định về các trường hợp giao đất, cho thuê đất không đấu giá quyền sử dụng đất, không đấu thầu dự án có sử dụng đất

Quy định về các trường hợp giao đất, cho thuê đất không đấu giá QSDD, không đấu thầu dự án có sử dụng đất tại Điều 125 Dự thảo là một trong những điểm mới nổi bật của Dự thảo so với Luật Đất đai năm 2013. Điều khoản này đã quy định cụ thể và rõ ràng hơn về tiêu chí, điều kiện của các trường hợp giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất mà không phải thực hiện thủ tục đấu giá QSDD, đấu thầu dự án có sử dụng đất.

Đặc biệt, khoản 3 Điều 125 Dự thảo quy định: “*Người sử dụng đất chuyển mục đích sử dụng đất thuộc quy định tại Điều 121 của Luật này*” thuộc trường hợp giao đất, cho thuê đất không đấu giá QSDD, không đấu thầu dự án có sử dụng đất. Điểm mới này đã giải quyết được vướng mắc rất lớn trong thực tiễn triển khai các dự án của các chủ đầu tư dự án có sử dụng đất. Trên thực tế, nhiều chủ đầu tư dự án được Nhà nước giao đất, cho thuê đất để thực hiện dự án nhưng vì một số lý do phát sinh trong quá trình triển khai dự án nên có nhu cầu điều chỉnh dự án đầu tư, điều chỉnh mục đích sử dụng đất. Tuy nhiên, khi thực hiện thủ tục điều chỉnh dự án, điều chỉnh mục đích sử dụng đất, nhiều dự án đã không thể thực hiện được việc điều chỉnh mục đích sử dụng đất do có thể phải thực hiện lại thủ tục đấu giá, đấu thầu⁴. Thực tiễn này

² Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/6/2022 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”.

³ Trần Thanh Khoé và Lê Thảo Sương (2021), “Một số trao đổi liên quan đến cơ chế giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất theo Luật Đất đai năm 2013”, *Tạp chí Khoa học và Kinh tế phát triển*, số 10, Trường Đại học Nam Cần Thơ, <https://jsde.nctu.edu.vn/index.php/jsde/article/view/96>, truy cập 14/4/2023.

⁴ Đoàn Văn Bình (2022), *Bất động sản trong nền*

xuất phát từ việc Luật Đất đai năm 2013 chưa có quy định cụ thể về trường hợp này, trong khi đó luật chuyên ngành như Luật Nhà ở lại quy định việc lựa chọn chủ đầu tư dự án xây dựng nhà ở thương mại chỉ được thực hiện thông qua các hình thức: a) Đấu giá QSDĐ theo quy định của pháp luật về đất đai; b) Đấu thầu dự án có sử dụng đất; c) Chỉ định chủ đầu tư trong trường hợp nhà đầu tư có QSDĐ ở hợp pháp (không có quy định về việc không đấu giá, đấu thầu khi chuyển mục đích sử dụng đất).

Tuy nhiên, việc chỉ quy định “*người sử dụng đất chuyển mục đích sử dụng đất thuộc quy định tại Điều 121 của Luật này*” thuộc trường hợp giao đất, cho thuê đất không đấu giá QSDĐ, không đấu thầu dự án có sử dụng đất mà không có quy định cụ thể về điều kiện liên quan thì rất có thể quy định này sẽ bị “vận dụng” để “tránh việc đấu giá, đấu thầu” (xin được giao đất, cho thuê đất với mục đích ban đầu thuộc trường hợp không phải đấu giá, đấu thầu và sau đó thực hiện chuyển mục đích sử dụng đất). Do đó, Dự thảo cần xem xét bổ sung quy định cụ thể về điều kiện mà các chủ đầu tư dự án cần đáp ứng khi thực hiện điều chỉnh dự án đầu tư, chuyển mục đích sử dụng đất. Theo đó, cần quy định chỉ chấp thuận chuyển mục đích sử dụng đất dự án khi có căn cứ chứng minh sự cần thiết của việc điều chỉnh mục đích sử dụng đất.

Bên cạnh đó, so với Luật Đất đai năm 2013, Dự thảo đã bỏ quy định: “*Trường hợp đất đưa ra đấu giá quyền sử dụng đất theo*

quy định tại khoản 1 Điều này mà không có người tham gia hoặc trường hợp chỉ có một người đăng ký tham gia đấu giá hoặc đấu giá ít nhất là 02 lần nhưng không thành thì Nhà nước thực hiện việc giao đất, cho thuê đất mà không phải đấu giá quyền sử dụng đất” (khoản 3 Điều 118 Luật Đất đai năm 2013). Việc xoá bỏ quy định trên là hợp lý bởi với sự tồn tại của quy định này đã tạo cơ hội để các chủ thể thông đồng, “lách luật” để không phải đấu giá làm giảm đi tính thị trường. Cụ thể, thực tế nhiều trường hợp sẽ cố ý để đấu giá không thành và là cơ hội cho những cán bộ “biến chất” của cơ quan nhà nước có thẩm quyền “móc ngoặc” với nhà đầu tư nhằm tạo ra các nhóm lợi ích, trục lợi cho bản thân⁵. Tuy nhiên, trong các quy định tiếp theo của Dự thảo về đấu giá và đấu thầu cũng không có quy định cụ thể về việc giao đất, cho thuê đất trong trường hợp không có người tham gia hoặc trường hợp chỉ có một người đăng ký tham gia đấu giá hoặc đấu giá ít nhất là 02 lần nhưng không thành. Điều này có thể sẽ dẫn tới vướng mắc trong thực tiễn về căn cứ giao đất, cho thuê đất trong các trường hợp đặc thù nêu trên. Do đó, để đảm bảo tính minh bạch và phù hợp của quy định pháp luật, cần thiết tiếp tục ghi nhận quy định khoản 3 Điều 118 Luật Đất đai năm 2013 vào Điều 125 Dự thảo nhưng sửa theo hướng: trường hợp đất đưa ra đấu giá

kinh tế Việt Nam - Vai trò và khuyến nghị chính sách, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, tr. 111.

⁵ Nguyễn Thị Nga (2022), *Nhận diện những rào cản pháp lý trong việc tiếp cận đất đai để thực hiện các dự án đầu tư bất động sản*, <https://tapchitoaan.vn/nhan-dien-nhung-rao-can-phap-ly-trong-viec-tiep-can-dat-dai-de-thuc-hien-cac-du-an-dau-tu-bat-dong-san6665.html>, truy cập 14/4/2023.

QSDĐ “mà không có người tham gia hoặc trường hợp chỉ có một người đăng kí tham gia đấu giá” thì được xác định là trường hợp đấu giá không thành chứ không xác định là trường hợp không phải tiến hành đấu giá QSDĐ. Bởi vì đấu giá tạo tính công khai, minh bạch, sự cạnh tranh giữa những người tham gia đấu giá để trả giá (nếu chỉ có một người thì các tiêu chí trên hoàn toàn vô nghĩa), qua đó làm tăng sự cạnh tranh trong thị trường quyền sử dụng đất sơ cấp, khắc phục tình trạng cơ quan nhà nước có thẩm quyền móc ngoặc với chủ đầu tư nhằm tạo ra các nhóm lợi ích, trục lợi cho bản thân.

2. Quy định về đấu giá quyền sử dụng đất

Điều 126 Dự thảo đã có những quy định rất cụ thể về các trường hợp đấu giá QSDĐ; các quy định về điều kiện cần đáp ứng của đất để thực hiện đấu giá QSDĐ và điều kiện của các tổ chức, cá nhân tham gia đấu giá QSDĐ cũng đã được quy định một cách cụ thể hơn, rõ ràng và mang tính chặt chẽ hơn so với quy định của Luật Đất đai năm 2013. Đặc biệt, quy định về trách nhiệm của uỷ ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện trong tổ chức đấu giá QSDĐ cũng là một điểm nhấn, thể hiện sự minh bạch cũng như tạo điều kiện thuận lợi cho việc tổ chức triển khai đấu giá QSDĐ trên thực tế. Tuy nhiên, trong các quy định này, cần xem xét thêm ở các khía cạnh sau:

a) Về điều kiện cần đáp ứng của đất để thực hiện đấu giá QSDĐ, Dự thảo quy định: “Đất đã được bồi thường, hỗ trợ, tái định cư hoặc không phải bồi thường, hỗ trợ, tái định cư” thay cho quy định: “Đất đã được giải phóng mặt bằng, đất có tài sản gắn liền với đất mà tài sản thuộc sở hữu nhà nước” tại

Luật Đất đai năm 2013. Quy định mới tại Dự thảo có tính bao quát hơn, tuy nhiên “đất đã được bồi thường, hỗ trợ, tái định cư” cần được hiểu là toàn bộ khu đất đấu giá đã hoàn thành việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư hay chỉ cần một phần khu đất đấu giá đã được bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Việc có thể được giải thích theo nhiều cách khác nhau như vậy có thể dẫn tới sự thiếu thống nhất, tùy tiện trong quá trình áp dụng pháp luật. Do đó, thiết nghĩ Dự thảo cần có quy định cụ thể hơn như: “Khu đất mang ra đấu giá đã hoàn thành việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư hoặc không phải bồi thường, hỗ trợ, tái định cư”.

b) Điểm đ khoản 3 Điều 126 Dự thảo quy định: “Nhà đầu tư tham gia đấu giá phải có đề xuất dự án đầu tư trên khu đất đưa ra đấu giá và tiến độ thực hiện dự án”. Luật Đầu tư năm 2020 quy định trước khi lựa chọn nhà đầu tư qua đấu giá, đấu thầu thì cơ quan nhà nước phải chấp thuận chủ trương đầu tư. Thông qua quyết định chấp thuận chủ trương đầu tư, cơ quan nhà nước đã chấp thuận đề xuất dự án đầu tư với các nội dung: mục tiêu, quy mô đầu tư, vốn đầu tư và phương án huy động vốn, địa điểm, thời hạn, tiến độ thực hiện, thông tin về hiện trạng sử dụng đất, đề xuất nhu cầu sử dụng đất... Chấp thuận chủ trương đầu tư là một phần của hồ sơ mời đấu giá, khi tham gia đấu giá, các nhà đầu tư đều có nghĩa vụ tuân thủ chấp thuận chủ trương đầu tư. Việc đấu giá trên cùng một mặt bằng sẽ đảm bảo cuộc đấu giá diễn ra cạnh tranh, công bằng, minh bạch. Việc cho phép mỗi nhà đầu tư được đề xuất dự án đầu tư và tiến độ thực hiện khác nhau sẽ không đảm bảo đấu giá trên cùng một mặt

bằng. Do vậy, Dự thảo cần xem xét bỏ quy định tại điểm đ khoản 3 Điều 126.

c) Điểm g khoản 3 Điều 126 Dự thảo quy định: “*Tổ chức, cá nhân trúng đấu giá quyền sử dụng đất không được thay đổi mục đích sử dụng đất, chiều cao, chiều sâu công trình, hệ số sử dụng đất*”. Trong khi đó, khoản 6 Điều 27 Dự thảo lại xác định “*được quyền chuyển mục đích sử dụng đất*” là quyền chung của người sử dụng đất.

Cũng tại Dự thảo này, khoản 4 Điều 150 quy định: “*Trường hợp điều chỉnh quy hoạch xây dựng chi tiết mà làm thay đổi hệ số sử dụng đất nhưng không làm thay đổi diện tích đất sử dụng thì phải xác định lại giá đất tại thời điểm cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định điều chỉnh quy hoạch xây dựng chi tiết để tính tiền sử dụng đất, tiền thuê đất bổ sung*”. Trên thực tế, việc các dự án trong quá trình triển khai có sự điều chỉnh quy hoạch xây dựng chi tiết là điều không thể tránh khỏi. Theo đó, việc hạn chế tổ chức, cá nhân trúng đấu giá QSDĐ thay đổi mục đích sử dụng đất, chiều cao, chiều sâu công trình, hệ số sử dụng đất là chưa phù hợp với yêu cầu thực tiễn cũng như không đảm bảo tính thống nhất quan điểm lập pháp tại Dự thảo. Thậm chí, quy định này có thể tạo ra sự phân biệt giữa hình thức đấu giá QSDĐ và đấu thầu dự án có sử dụng đất để lựa chọn nhà đầu tư, trong khi quy định về đấu thầu dự án có sử dụng đất để lựa chọn nhà đầu tư không hạn chế tổ chức, cá nhân trúng đấu thầu thay đổi mục đích sử dụng đất, chiều cao, chiều sâu công trình, hệ số sử dụng đất. Với những phân tích nêu trên, Ban soạn thảo nên xem xét lại quy định tại điểm g khoản 3 Điều 126

Dự thảo theo hướng bỏ quy định này hoặc bổ sung các trường hợp được phép điều chỉnh quy hoạch tương ứng với quy định tại Luật Quy hoạch đô thị, Luật Xây dựng.

d) Điểm h khoản 3 Điều 126 Dự thảo quy định: “*Người trúng đấu giá phải đảm bảo hoàn thành dự án theo tiến độ nhưng không quá 05 năm kể từ ngày được bàn giao đất tại thực địa*”. Quy định này có thể không khả thi đối với tất cả các dự án đấu giá QSDĐ, gây vướng mắc cho các dự án quy mô lớn có yêu cầu phân kỳ đầu tư. Do đó, cần xem xét bỏ hoặc cần phải quy định cụ thể hơn, phù hợp với quy mô từng dự án cụ thể.

3. Quy định về đấu thầu dự án có sử dụng đất để lựa chọn nhà đầu tư

Quy định về đấu thầu dự án có sử dụng đất để lựa chọn nhà đầu tư là quy định lần đầu tiên được ghi nhận tại Luật Đất đai và nhận được nhiều ý kiến đánh giá cao việc bổ sung quy định này tại Dự thảo nhưng vẫn còn nhiều vướng mắc⁶. Xét các quy định cụ thể về đấu thầu dự án có sử dụng đất để lựa chọn nhà đầu tư tại Dự thảo, cần thiết phải xem xét điều chỉnh, bổ sung một số vấn đề sau:

- Về các điều kiện cần đáp ứng của đất để thực hiện đấu thầu dự án có sử dụng đất để lựa chọn nhà đầu tư

Khoản 1 Điều 127 Dự thảo quy định:

⁶ Thúy Nhi, *Đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư dự án có sử dụng đất: Đề nghị xử lý các tồn tại, vướng mắc trong Luật Đấu thầu, Luật Đầu tư và Luật Đất đai (sửa đổi)*, Báo điện tử tài nguyên và Môi trường ngày 15/3/2023, <https://baotainguyenmoitruong.vn/dauthau-lua-chon-nha-dau-tu-du-an-co-su-dung-dat-de-nghi-xu-ly-cac-ton-tai-vuong-mac-trong-luat-dau-thau-luat-dau-tu-va-luat-dat-dai-sua-doi-351573.html>, truy cập 15/3/2023.

“1. Đất để thực hiện đấu thầu dự án có sử dụng đất để lựa chọn nhà đầu tư phải đảm bảo các điều kiện sau đây: a) Có trong kế hoạch sử dụng đất cấp huyện đã được phê duyệt; b) Thuộc trường hợp Nhà nước thu hồi đất quy định tại khoản 2 và khoản 3 Điều 78 của Luật này”.

Cũng liên quan đến điều kiện đấu thầu dự án có sử dụng đất để lựa chọn nhà đầu tư, khoản 4 Điều 108 Nghị định số 31/2021/NĐ-CP ngày 26/3/2021 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Đầu tư (đang có hiệu lực pháp luật) quy định: “Dự án đầu tư có sử dụng đất phải lựa chọn nhà đầu tư theo quy định của Nghị định này khi đáp ứng các điều kiện sau đây:

1. Thuộc các dự án quy định tại điểm b khoản 1 Điều 1 Nghị định này mà không sử dụng vốn đầu tư công để xây dựng công trình. Dự án xây dựng khu đô thị, nhà ở thương mại; trụ sở văn phòng làm việc; công trình thương mại, dịch vụ được phân loại theo quy định của pháp luật về xây dựng. Trường hợp dự án có nhiều công năng, dự án đầu tư có sử dụng đất được xác định căn cứ công trình chính của dự án hoặc công trình chính có cấp cao nhất trong trường hợp dự án có nhiều công trình chính theo quy định của pháp luật về xây dựng.

2. Thuộc danh mục dự án cần thu hồi đất được duyệt theo quy định của pháp luật về đất đai, thuộc khu đất do Nhà nước đang quản lý, sử dụng mà sẽ được Ủy ban nhân dân cấp tỉnh hoặc Ban quản lý khu kinh tế giao đất, cho thuê đất cho nhà đầu tư được chấp thuận.

3. Thuộc chương trình, kế hoạch phát triển nhà ở theo quy định của pháp luật về

nhà ở; chương trình phát triển đô thị (nếu có) theo quy định của pháp luật về phát triển đô thị.

4. Phù hợp với kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội, quy hoạch xây dựng có tỉ lệ 1/2.000 hoặc tỉ lệ 1/500 (nếu có) hoặc quy hoạch phân khu đô thị có tỉ lệ 1/2.000 hoặc tỉ lệ 1/5.000 theo quy định của pháp luật.

5. Không đủ điều kiện để tổ chức thực hiện đấu giá quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật về đất đai.

6. Không thuộc trường hợp quy định tại điểm b khoản 4 Điều 22 và Điều 26 của Luật Đấu thầu”.

Như vậy, Dự thảo đang đưa ra quy định “thoáng hơn” về điều kiện đấu thầu dự án có sử dụng đất so với quy định đang được áp dụng. Trong khi đó, theo nguyên tắc áp dụng văn bản pháp luật tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) và quy định tại điểm b khoản 1 Điều 4 Dự thảo “việc thực hiện trình tự, thủ tục đấu thầu dự án có sử dụng đất theo quy định của Luật Đấu thầu” thì quy định tại khoản 1 Điều 127 Dự thảo luôn được ưu tiên áp dụng (nếu được ban hành). Việc quy định “thoáng hơn” về điều kiện đấu thầu dự án có sử dụng đất tại Dự thảo trên một khía cạnh nào đó có thể thuận lợi cho các cơ quan, tổ chức trong việc tổ chức thực hiện đấu thầu dự án có sử dụng đất. Tuy nhiên, để đảm bảo dự án đấu thầu phù hợp quy định pháp luật chuyên ngành, đảm bảo phương án đấu thầu luôn phù hợp với kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội, quy hoạch xây dựng, với chương trình, kế hoạch phát triển nhà ở, chương trình phát triển đô thị...

thì việc ghi nhận điều kiện đấu thầu dự án có sử dụng đất theo như quy định tại khoản 4 Điều 108 Nghị định số 31/2021/NĐ-CP sẽ là phù hợp hơn. Do đó, tác giả đề xuất nghiên cứu pháp điển hoá quy định tại khoản 4 Điều 108 Nghị định số 31/2021/NĐ-CP vào khoản 1 Điều 127 Dự thảo Luật.

- Về tiêu chí đối với các trường hợp đấu thầu dự án có sử dụng đất để lựa chọn nhà đầu tư

Điểm đ khoản 2 Điều 127 Dự thảo quy định: “*Dự án chính trang và phát triển đô thị, khu dân cư nông thôn theo quy hoạch được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt đối với trường hợp cần lựa chọn nhà đầu tư*”. Tuy nhiên, thế nào là trường hợp cần lựa chọn nhà đầu tư thì lại không có quy định cụ thể, quy định mang tính định tính này sẽ dẫn tới khó khăn trong quá trình thực hiện. Do đó, Dự thảo cần có quy định cụ thể, rõ ràng hơn trong trường hợp này.

- Về trách nhiệm của uỷ ban nhân dân cấp tỉnh

Điểm a khoản 4 Điều 127 Dự thảo quy định: “*Hằng năm phải công bố kế hoạch, danh mục các khu đất thực hiện đấu thầu dự án có sử dụng đất theo quy định của Luật này*”. Liên quan đến vấn đề này, theo quy định tại Điều 12 Nghị định số 25/2020/NĐ-CP, điểm a khoản 2 Điều 89 Nghị định số 35/2021/NĐ-CP (các văn bản đang có hiệu lực), hằng năm, “*chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp tỉnh xem xét, phê duyệt danh mục dự án đấu thầu có sử dụng đất, trong đó bao gồm yêu cầu sơ bộ về năng lực, kinh nghiệm của nhà đầu tư*” và “*Sở Kế hoạch và Đầu tư hoặc Ban quản lý khu kinh tế (đối với dự án thực*

hiện tại khu kinh tế) có trách nhiệm đăng tải thông tin dự án, danh mục dự án đấu thầu có sử dụng đất”. Theo các quy định này, có thể dẫn tới hai cách gọi khác nhau hoặc có thể hiểu thành hai loại danh mục dự án được công bố khác nhau. Do đó, Dự thảo cần nghiên cứu, xem xét đối chiếu với quy định hiện hành để chính thức ghi nhận một cách thống nhất về tên gọi của danh mục dự án được công bố.

Điểm b khoản 4 Điều 127 Dự thảo quy định: “*Tổ chức lập hoặc thi tuyển để lựa chọn phương án quy hoạch chi tiết 1/500 với ý tưởng tốt nhất*”. Việc đưa ra quy định mang tính định tính “*với ý tưởng tốt nhất*” mà không có quy định hay tiêu chuẩn cụ thể để đánh giá có thể dẫn đến những khó khăn cho việc đánh giá trong quá trình thực hiện hay thanh, kiểm tra sau đó. Mặt khác với quy định “*lập hoặc thi tuyển*” thì có thể được hiểu rằng việc thi tuyển không phải là bắt buộc, theo đó so với các quy định hiện hành không có khác biệt về điều kiện. Vì vậy, cần quy định cứng về việc áp dụng hình thức “*thi tuyển*” để đảm bảo tính chất khách quan, tính sáng tạo và tránh việc bị can thiệp bởi các yếu tố chủ quan vào phương án quy hoạch chi tiết 1/500.

4. Quy định về giao đất, cho thuê đất của các đơn vị sự nghiệp công lập tự chủ tài chính

Điều 118 Dự thảo quy định về các trường hợp Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất và Điều 119 Dự thảo quy định về các trường hợp Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, theo đó “*đơn vị sự nghiệp công lập chưa tự chủ tài chính sử dụng đất*

xây dựng công trình sự nghiệp” thuộc đối tượng Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất (khoản 1 Điều 118 Dự thảo). Như vậy, đơn vị sự nghiệp công lập tự chủ tài chính sử dụng đất xây dựng công trình sự nghiệp không thuộc đối tượng được quy định tại Điều 118 và Điều 119 Dự thảo, tức là sẽ thuộc đối tượng Nhà nước cho thuê đất, bởi theo khoản 1 Điều 120 Dự thảo: “*Nhà nước cho thuê đất đối với các trường hợp không thuộc trường hợp quy định tại Điều 118 và Điều 119 của Luật này*”. Khi cho thuê đất, Nhà nước sẽ thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê hoặc thu tiền thuê đất hằng năm.

Quy định này về cơ bản kế thừa quy định của Luật Đất đai năm 2013, theo đó Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất hằng năm hoặc thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê trong các trường hợp: “*Tổ chức kinh tế, tổ chức sự nghiệp công lập tự chủ tài chính, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài sử dụng đất xây dựng công trình sự nghiệp*” (điểm e khoản 1 Điều 56). Cụ thể hoá quy định này, Nghị định số 146/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 quy định về thu tiền thuê đất, thuê mặt nước quy định Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất hằng năm hoặc trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê trong trường hợp: “*Tổ chức kinh tế, tổ chức sự nghiệp công lập tự chủ tài chính, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài sử dụng đất xây dựng công trình sự nghiệp*” (điểm i khoản 1 Điều 2). Căn cứ vào các quy định nêu trên, Bộ Tài chính đã ban hành Công văn số 13704/BTC-QLCS ngày 01/12/2021

gửi uỷ ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương tập trung chỉ đạo triển khai việc cho thuê đất, chuyển từ giao đất không thu tiền sử dụng đất sang thuê đất và thu tiền thuê đất đối với các đơn vị sự nghiệp công lập tự chủ tài chính. Đối với các đơn vị sự nghiệp công lập tự chủ tài chính được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất theo quy định của pháp luật trước ngày Luật Đất đai năm 2013 có hiệu lực thì phải chuyển sang thuê đất từ ngày 01/7/2014 và nộp tiền thuê đất.

Như vậy, các bệnh viện công lập hay các cơ sở giáo dục đại học công lập tự chủ tài chính trước kia được giao đất không thu tiền sử dụng đất, nay phải chuyển sang thuê đất và nộp tiền thuê đất theo Luật Đất đai năm 2013. Nếu các đối tượng này phải nộp tiền thuê đất thì số tiền thuê đất sẽ rất lớn, ngân sách nhà nước sẽ bổ sung một nguồn thu dồi dào, ổn định. Tuy nhiên, vấn đề này đặt ra thách thức đè nặng lên vai các đơn vị sự nghiệp công lập tự chủ tài chính. Bởi ở các đơn vị sự nghiệp công lập tự chủ tài chính thì nguồn thu chủ yếu vẫn là nguồn thu từ học phí của người học (như các nhà trường) hay nguồn thu viện phí của người khám chữa bệnh (như các bệnh viện). Mặc dù cơ chế giá đối với dịch vụ sự nghiệp công (ví dụ như giáo dục, y tế) là một bước đi tích cực để thực hiện chế độ tự chủ tài chính nhưng “mặt trái” của cơ chế này là góp phần làm tăng tổng chi phí mà người sử dụng dịch vụ sự nghiệp công sẽ phải trả⁷. Nay các nhà trường hay các

⁷ Trần Vũ Hải (2017), “Chế độ tự chủ tài chính của bệnh viện công lập ở Việt Nam hiện nay”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 4, tr. 71.

bệnh viện này phải nộp tiền thuê đất thì số tiền này, họ phải tính vào chi phí đào tạo, chi phí khám chữa bệnh và tất yếu phải đẩy mức học phí, viện phí lên cao để bù đắp. Khi học phí, viện phí đẩy lên cao thì nhiều người học sẽ không có khả năng chi trả học phí và mất đi cơ hội học tập, nhiều người bệnh không được cứu chữa kịp thời. Khi đó, người học, người khám chữa bệnh và cộng đồng xã hội sẽ phản ứng, an sinh xã hội sẽ bị ảnh hưởng và tất yếu các hệ lụy xã hội sẽ nảy sinh.

Mặc khác mức thu học phí hay viện phí ở nước ta hiện nay vẫn rất thấp. Đơn cử như mức thu học của các nhà trường công lập vẫn đang bị khống chế bởi mức thu được quy định tại Nghị định số 86/2015/NĐ-CP ngày 02/10/2015 và Nghị định số 81/2021/NĐ-CP ngày 27/8/2021. Với mức thu học phí theo các nghị định này thì các nhà trường không thể có đủ nguồn để nộp tiền thuê đất. Đối với các cơ sở giáo dục đại học, vấn đề tự chủ đại học gắn liền với tự chủ tài chính (mặc dù không chỉ bao gồm tự chủ tài chính), tuy nhiên chủ trương tự chủ đại học dường như vẫn chưa được hiểu đúng. Tự chủ đại học không phải là đưa các cơ sở giáo dục đại học công lập ra khỏi hệ thống các cơ quan nhà nước, để cắt bỏ hết các khoản hỗ trợ, đầu tư... mà ngược lại trong bối cảnh tự chủ các cơ sở giáo dục đại học vẫn rất cần sự quan tâm, hỗ trợ và đầu tư từ Nhà nước, trong đó có hỗ trợ tiền sử dụng đất để phát triển, để nâng cao chất lượng đào tạo, giúp các cơ sở này sớm trở thành các trường trọng điểm, đủ sức cạnh tranh và tiệm cận chất lượng với các trường trong khu vực và quốc tế. Đồng thời, Nhà nước vẫn phải thông qua các đơn

vị sự nghiệp công lập tự chủ để tiếp tục chi phối, để tác động điều hành các chính sách vĩ mô, bình ổn giá và kiểm soát lạm phát như cách mà Chính phủ ban hành Nghị quyết số 165/NQ-CP ngày 20/12/2022 về học phí đối với cơ sở giáo dục và đào tạo công lập năm học 2022 - 2023. Như vậy, có thể thấy, nếu đồng nhất các đơn vị sự nghiệp công lập tự chủ tài chính giống với các đơn vị kinh tế tư nhân (trường học, bệnh viện tư nhân) để áp dụng các cơ chế giao đất, cho thuê đất như hiện nay thì rất khó khả thi trên thực tế.

Với những lí do trên đây, cùng với chính sách, chủ trương nhất quán được Đảng và Nhà nước xác định “giáo dục và đào tạo là quốc sách hàng đầu”, “sức khỏe là vốn quý nhất của mỗi người dân và của xã hội”, tác giả đề xuất hoàn thiện Dự thảo Luật Đất đai về cơ chế giao đất, cho thuê đất đối với đơn vị sự nghiệp công lập tự chủ tài chính theo các phương án sau:

Phương án thứ nhất, mở rộng đối tượng được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất, theo đó không chỉ “*đơn vị sự nghiệp công lập chưa tự chủ tài chính sử dụng đất xây dựng công trình sự nghiệp*” được hưởng cơ chế này như khoản 1 Điều 118 Dự thảo đang quy định mà cả đối với “*các đơn vị sự nghiệp công lập đã tự chủ tài chính*” cũng được hưởng cơ chế này.

Phương án thứ hai, mở rộng đối tượng được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất đối với “*các đơn vị sự nghiệp công lập đã tự chủ tài chính hoạt động trong lĩnh vực y tế và giáo dục*” được hưởng cơ chế giao đất không thu tiền sử dụng đất như giai đoạn trước kia.

Phương án thứ ba, nếu không mở rộng đối tượng được giao đất không thu tiền sử dụng đất, khi các đơn vị sự nghiệp công lập tự chủ tài chính sử dụng đất xây dựng công trình sự nghiệp phải thuê đất như Dự thảo hiện nay thì cần bổ sung quy định: “Đơn vị sự nghiệp công lập tự chủ tài chính sử dụng đất xây dựng công trình sự nghiệp được miễn tiền thuê đất”.

Các phân tích, ý kiến đề xuất trên đây về cơ chế giao đất, cho thuê đất tại Dự thảo được xây dựng trên cơ sở đánh giá tính minh bạch, tính hợp lý và tính thực tiễn của các điều khoản đang được quy định tại Dự thảo và trên cơ sở đối chiếu, đánh giá với vấn đề thực tế, thực tiễn thực hiện, triển khai trên thực tế nhằm góp phần hoàn thiện Dự thảo, để Luật Đất đai (sửa đổi) trở thành nền tảng pháp lý quan trọng, có hiệu quả trong việc bảo đảm an ninh, quốc phòng, đáp ứng các yêu cầu phát triển kinh tế, xã hội, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao như Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/6/2022 của Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá XIII đã đề ra./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/6/2022 của Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá 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”.
2. Báo điện tử Tài nguyên và Môi trường, *Đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư dự án có*

sử dụng đất: Đề nghị xử lý các tồn tại, vướng mắc trong Luật Đấu thầu, Luật Đầu tư và Luật Đất đai (sửa đổi), <https://baotainguyenmoitruong.vn/dauthau-lua-chon-nha-dau-tu-du-an-co-su-dung-dat-de-nghi-xu-ly-cac-ton-tai-vuong-mac-trong-luat-dau-thau-luat-dau-tu-va-luat-dat-dai-sua-doi-351573.html>

3. Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi), lấy ý kiến nhân dân góp ý từ 3/01/2023 - 15/3/2023, Cổng thông tin điện tử Chính phủ, <https://xaydungchinhsach.chinhphu.vn/toan-van-du-thao-luat-dat-dai-sua-doi-lay-y-kien-lan-hai-11923010312182186.htm>
4. Đoàn Văn Bình (2022), *Bất động sản trong nền kinh tế Việt Nam - Vai trò và khuyến nghị chính sách*, Nxb. Chính trị quốc gia-Sự thật, Hà Nội.
5. Nguyễn Thị Nga (2022), *Nhận diện những rào cản pháp lý trong việc tiếp cận đất đai để thực hiện các dự án đầu tư bất động sản*, <https://tapchitoaan.vn/nhan-dien-nhung-rao-can-phap-ly-trong-viec-tiep-can-dat-dai-de-thuc-hien-cac-du-an-dau-tu-bat-dong-san6665.html>
6. Trần Thanh Khoé và Lê Thảo Sương (2021), “Một số trao đổi liên quan đến cơ chế giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất theo Luật Đất đai năm 2013”, *Tạp chí Khoa học và Kinh tế phát triển*, số 10, Trường Đại học Nam Cần Thơ, <https://jsde.nctu.edu.vn/index.php/jsde/article/view/96>
7. Trần Vũ Hải (2017), “Chế độ tự chủ tài chính của bệnh viện công lập ở Việt Nam hiện nay”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 4.