

TÍNH HỢP PHÁP VÀ TÍNH HỢP LÝ CỦA QUYẾT ĐỊNH QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ GIÁ ĐẤT Ở VIỆT NAM

CHÂU HOÀNG THÂN*

Ngày nhận bài: 24/06/2021

Ngày phản biện: 02/07/2021

Ngày đăng bài: 30/09/2021

Tóm tắt:

Thực trạng giá đất ở nước ta cho thấy đây là nội dung phát sinh nhiều xung đột, mâu thuẫn trong quản lý đất đai. Chất lượng các quyết định quản lý nhà nước về giá đất là một trong những nguyên nhân gây ra những hạn chế trong công tác quản lý giá đất. Trong phạm vi bài viết này, tác giả sẽ đánh giá thực trạng và đề xuất giải pháp nâng cao chất lượng quyết định quản lý nhà nước về giá đất ở Việt Nam.

Từ khóa:

Giá đất, quyết định, quản lý đất đai.

Abstract:

The reality of land price in Vietnam has shown that this issue has created many conflicts and contradictions in land administration. Quality of decisions on land price administration is one of the causes of limitations in land price administration. In the scope of this article, the author will evaluate the situation and propose potential solutions for the improvement of government decisions in land-price administration in Vietnam.

Keywords:

Price of Land, decision, land administration.

1. Đặt vấn đề

Khoản 10 Điều 22 Luật Đất đai năm 2013 đã lần đầu tiên quy định chính danh giá đất là một trong những nội dung quản lý trong lĩnh vực đất đai. Chính điều này đã đặt ra yêu cầu về mức độ hoàn thiện của hệ thống quyết định quản lý nhà nước (QLNN) về giá đất bởi quyết định QLNN là phương tiện không thể thiếu để thực hiện chức năng, nhiệm vụ của các chủ thể quản lý. Với những tiêu chí khác nhau thì quyết định QLNN được phân chia rất đa dạng; xét về tính chất pháp lý và sự tác động dẫn đến thay đổi cơ chế điều chỉnh của pháp luật thì quyết định QLNN được chia thành ba loại phổ biến gồm: chủ đạo, quy phạm và cá biệt¹. Trong đó, quyết định quy phạm đóng vai trò rất quan trọng, cụ thể hóa các chủ trương, chính sách trong quyết định chủ đạo, hình thành những quy tắc trong quản lý, là cơ sở ban hành các quyết định cá biệt. Vì vậy, trong phạm vi bài viết này, quyết định quy phạm pháp luật trong quản lý giá đất là đối tượng được xem xét đánh giá và kiến nghị hoàn thiện.

* ThS. NCS., Trường Đại học Cần Thơ; Email: chthan@ctu.edu.vn

¹ Cao Vũ Minh (2017), *Quyết định quản lý nhà nước của Chính phủ - Lý luận và thực tiễn*, Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, tr.24.

Tính hợp pháp và tính hợp lý là hai yêu cầu cơ bản, khoa học để đánh giá quyết định quản lý giá đất. Tính hợp pháp trong các quyết định QLNN về giá đất thể hiện qua các tiêu chí cụ thể sau²: (i) Được ban hành đúng quy định về thẩm quyền, hình thức và trình tự, thủ tục; (ii) Nội dung quyết định phải phù hợp với quy định tương ứng về các vấn đề đó trong Hiến pháp, pháp luật và văn bản của cơ quan hành chính nhà nước cấp trên; (iii) Quyết định được ban hành phải bảo đảm tính kịp thời. Tính hợp lý trong các quyết định QLNN về giá đất được xem xét với các tiêu chí sau³: (i) Quyết định phải bảo đảm tính toàn diện và cụ thể; (ii) Bảo đảm tính khả thi; (iii) Quyết định phải hài hòa các nhóm lợi ích liên quan; (iv) Ngôn ngữ, văn phong phải chuẩn mực, rõ ràng, dễ hiểu, chính xác.

2. Thực trạng về tính hợp pháp và tính hợp lý của quyết định quản lý nhà nước về giá đất

Theo Báo cáo của Chính phủ⁴ về tình hình quản lý đất đai thì công tác ban hành quyết định quản lý được khái quát như sau: đến năm 2018, Chính phủ đã ban hành 13 Nghị định hướng dẫn thi hành Luật Đất đai; năm 2019 thêm 03 Nghị định gồm: Nghị định số 79/2019/NĐ-CP ngày 26/10/2019 sửa đổi Điều 16 Nghị định số 45/2014/NĐ-CP, Nghị định số 91/2019/NĐ-CP ngày 19/11/2019 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai, Nghị định số 96/2019/NĐ-CP ngày 19/12/2019 quy định về khung giá đất và năm 2020 ban hành 02 Nghị định: Nghị định số 06/2020/NĐ-CP ngày 03/01/2020 sửa đổi Điều 17 Nghị định số 47/2014/NĐ-CP, Nghị định số 148/2020/NĐ-CP ngày 18/12/2020 sửa đổi, bổ sung một số Nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai; các Bộ, ngành đã ban hành 48 Thông tư, Thông tư liên tịch, trong đó Bộ Tài nguyên và Môi trường đã chủ trì ban hành 33 Thông tư. UBND (Ủy ban nhân dân) cấp tỉnh đã ban hành hơn 1.141 văn bản quy định cụ thể 41 nội dung theo phân cấp, trong đó có giá đất.

Thực trạng ban hành các quyết định hướng dẫn thi hành Luật Đất đai trong QLNN về giá đất qua các thời kỳ Luật được khái quát như sau: Luật Đất đai năm 1993 là thời kỳ Luật đầu tiên quy định về giá đất với 05⁵ văn bản hướng dẫn thi hành và tần suất sửa đổi, bổ sung, thay thế là 13 tháng. Thời kỳ Luật Đất đai năm 2003 với 06⁶ văn bản hướng dẫn thi hành và tần suất sửa đổi, thay thế đối với Nghị định là 32 tháng và Thông tư là 15 tháng 15 ngày. Đến giai đoạn Luật Đất đai năm 2013 thì số lượng văn bản hướng dẫn thi hành về giá đất tăng cao

² Cao Vũ Minh (2017), *Quyết định quản lý nhà nước của Chính phủ*, Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, tr.202-209; 215-219.

³ Cao Vũ Minh, *tlđđ*, tr.209-214; 226-234.

⁴ Báo cáo của Chính phủ số 221/BC-CP ngày 31/5/2018 báo cáo tình hình quản lý đất đai tại kỳ họp thứ 5, Quốc hội khóa XIV.

⁵ Gồm: Nghị định số 80-CP, Nghị định số 87-CP, Quyết định số 302/QĐ-TTg, Nghị định số 17/1998/NĐ-CP, Thông tư liên tịch số 94/TT/LB.

⁶ Nghị định số 188/2004/NĐ-CP, Nghị định số 123/2007/NĐ-CP, Thông tư số 114/2004/TT-BTC, Thông tư số 80/2005/TT-BTC, Thông tư số 145/2007/TT-BTC, Thông tư liên tịch số 02/2010/TTLT-BTNMT-BTC.

với 12⁷, tần suất sửa đổi, thay thế của các quy định thường xuyên hơn, cụ thể là 13 tháng 18 ngày đối với Nghị định và 6 tháng đối với Thông tư. Tính ổn định của Nghị định trong thời kỳ Luật Đất đai năm 2013 giảm đáng kể so với giai đoạn liền trước, cụ thể từ 32 tháng xuống còn 13 tháng 18 ngày; Thông tư được sửa đổi, bổ sung chỉ sau 6 tháng áp dụng, trong khi giai đoạn Luật Đất đai năm 2003 là 15 tháng 15 ngày. Những số liệu trên phần nào cho thấy giá đất trong giai đoạn Luật Đất đai năm 2013 có nhiều ảnh hưởng và diễn biến phức tạp trong thực tiễn đặt ra nhu cầu hoàn thiện quy định, nhất là khi bắt đầu quy định và áp dụng phổ biến giá đất cụ thể.

Theo nội dung phân cấp trong quản lý giá đất, các quyết định quản lý giá đất được địa phương ban hành chủ yếu gồm: Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh thông qua bảng giá đất; UBND cấp tỉnh ban hành Quyết định ban hành bảng giá đất, Quyết định hệ số điều chỉnh giá đất hàng năm. Bên cạnh đó, thực tiễn quản lý ở địa phương đặt ra yêu cầu ban hành các quyết định quy phạm nhằm giải quyết những bất cập, vướng mắc trong thực tiễn quản lý, ví dụ: ban hành quy định về trình tự, thủ tục xác định giá đất cụ thể như: Quyết định số 01/2017/QĐ-UBND ngày 03/01/2017 của UBND tỉnh Gia Lai, Quyết định số 23/2019/QĐ-UBND ngày 19/8/2019 của UBND tỉnh Quảng Bình. Ngoài ra, ban hành quy định về việc Ủy quyền quyết định giá đất cụ thể cho UBND cấp huyện, ví dụ: Quyết định số 04/2018/QĐ-CP ngày 26/3/2018 của UBND tỉnh Vĩnh Phúc, Quyết định số 31/2016/QĐ-UBND ngày 29/3/2016 của UBND tỉnh Nghệ An, Quyết định số 54/2018/QĐ-CP ngày 28/12/2018 của UBND tỉnh Nghệ An, Quyết định số 02/2020/QĐ-UBND ngày 21/01/2020 của UBND tỉnh Hà Tĩnh... Thực trạng trên đặt ra vấn đề vậ nội dung nào trong quản lý giá đất mà địa phương được ban hành các quyết định quy phạm? Theo quy định tại khoản 2 Điều 127 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 thì UBND cấp tỉnh ban hành quyết định quy định chi tiết phải căn cứ vào văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước ở trung ương, Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp để xác định rõ nội dung, phạm vi giao quy định cụ thể. Tuy nhiên, đối chiếu những quy định về giá đất cụ thể tại Nghị định số 44/2014/NĐ-CP thì không phân cấp thẩm quyền ban hành quy định chi tiết về trình tự xác định giá đất cụ thể cho UBND cấp tỉnh. Bên cạnh đó, quy định về Ủy quyền phê duyệt giá đất cụ thể ở một số địa phương cũng đặt ra những vấn đề sau: (i) *Đối với địa phương chỉ ủy quyền phê duyệt giá đất cụ thể*⁸ và không quy định về giai đoạn xây dựng phương án giá đất cụ thể, thẩm định phương án giá đất cụ thể đã gây nhiều khó khăn và sự bất hợp lý trong quá trình thực hiện. Vì

⁷ Hiện nay, có 12 văn bản quy định trực tiếp về giá đất gồm 05 Nghị định: Nghị định số 44/2014/NĐ-CP, Nghị định 104/2014/NĐ-CP (hết hiệu lực), Nghị định số 01/2017/NĐ-CP, Nghị định số 136/2018/NĐ-CP, Nghị định số 96/2019/NĐ-CP (trong đó có 02 Nghị định sửa đổi, bổ sung). 07 Thông tư gồm: Thông tư số 36/2014/TT-BTNMT, Thông tư số 02/2015/TT-BTNMT, Thông tư số 61/2015/TT-BTNMT, Thông tư liên tịch số 87/2016/TTLT-BTNMT-BTC, Thông tư số 05/2017/TT-BTNMT, Thông tư số 33/2017/TT-BTNMT, Thông tư số 69/2017/TT-BTNMT.

⁸ Điển hình như: Quyết định số 02/2020/QĐ-UBND ngày 21/01/2020 của UBND tỉnh Hà Tĩnh. Quyết định số 20/2020/QĐ-UBND ngày 29/4/2020 của UBND tỉnh Vĩnh Phúc.

theo quy định về Hội đồng thẩm định giá đất cụ thể tại khoản 3 Điều 16 Nghị định số 44/2014/NĐ-CP thì Chủ tịch Hội đồng thẩm định là Chủ tịch UBND cấp tỉnh và chủ yếu là các Sở ngành cấp tỉnh. Như vậy, hồ sơ trình lên cấp tỉnh thẩm định xong rồi lại giao về cho UBND cấp huyện ban hành quyết định phê duyệt, với quy trình như vậy thì UBND cấp huyện có đủ quyền uy để không thống nhất với giá đất trong phương án đã được Hội đồng thẩm định giá đất cấp tỉnh thông qua hay không? Đồng thời quy trình trên sẽ kéo dài thời gian thực hiện và hồ sơ phải luân chuyển các cấp nhiều lần; không thật sự phát huy ý nghĩa của quy định về Ủy quyền. (ii) *Đối với địa phương Ủy quyền toàn bộ quá trình xác định, thẩm định và phê duyệt giá đất cụ thể*⁹, địa phương quy định thành phần Hội đồng thẩm định phương án giá đất cụ thể ở cấp huyện khi trình UBND cấp huyện phê duyệt giá đất cụ thể. Điều này không đúng quy định của Nghị định số 44/2014/NĐ-CP và Thông tư số 36/2014/TT-BTNMT, thẩm quyền thẩm định thuộc về Hội đồng thẩm định do UBND cấp tỉnh thành lập. Với nguồn nhân lực và điều kiện vật chất của cơ quan nhà nước ở cấp huyện hiện nay thì việc thực hiện nội dung Ủy quyền phê duyệt giá đất cụ thể sẽ rất khó khăn. Mặc dù, quy định tại khoản 8 Điều 21 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 thì UBND cấp tỉnh được phép thực hiện phân cấp, Ủy quyền nhưng thực trạng trên cho thấy việc ban hành các quyết định quy phạm trong quản lý giá đất ở các địa phương chưa thống nhất, tồn tại nhiều bất cập.

Đối chiếu với những yêu cầu về tính hợp pháp và tính hợp lý của quyết định QLNN cho thấy những hạn chế, bất cập trong quyết định quản lý giá đất như sau:

(i) Tính hợp pháp của quyết định quản lý nhà nước về giá đất

Một là, chưa bảo đảm tính hợp pháp trong thẩm quyền, hình thức và trình tự ban hành quyết định. Điều 15, Điều 17 Nghị định số 44/2014/NĐ-CP và Điều 29, Điều 32 Thông tư số 36/2014/TT-BTNMT quy định thẩm quyền ban hành Quyết định phê duyệt kế hoạch định giá đất cụ thể và thẩm quyền ban hành Quyết định phê duyệt giá đất cụ thể là UBND cấp tỉnh. Tuy nhiên, thực tiễn một số địa phương lại ban hành quyết định cá biệt theo thẩm quyền của Chủ tịch UBND cấp tỉnh, ví dụ: Quyết định số 434/QĐ-UBND ngày 13/02/2020 của Chủ tịch UBND tỉnh Đồng Nai quyết định phê duyệt kế hoạch định giá đất cụ thể trên địa bàn tỉnh Đồng Nai năm 2020. Quyết định số 763/QĐ-UBND ngày 08/4/2016 của Chủ tịch UBND tỉnh Lâm Đồng phê duyệt giá đất cụ thể tính tiền bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất thực hiện các công trình trên địa bàn thành phố Đà Lạt. Mặc dù về mặt hình thức quyết định hành chính cá biệt của UBND hay Chủ tịch UBND thì đều do Chủ tịch UBND ký ban hành nhưng thể thức trình bày và quy trình ban hành hai loại quyết định này là khác biệt, điển hình quyết định

⁹ Điển hình như: Quyết định số 15/2020/QĐ-UBND ngày 10/4/2020 của UBND tỉnh Thanh Hóa. Điều 1 Quyết định quy định UBND cấp huyện quyết định thành lập Hội đồng thẩm định giá đất cụ thể gồm Chủ tịch/Phó Chủ tịch UBND cấp huyện làm Chủ tịch Hội đồng, đại diện lãnh đạo Phòng Tài chính - Kế hoạch làm Thường trực Hội đồng; Lãnh đạo Phòng Tài nguyên và Môi trường, các phòng ban liên quan thuộc UBND huyện; Lãnh đạo Chi cục Thuế, Chủ tịch UBND các xã, phường, thị trấn nơi có đất làm thành viên hội đồng. Quy định này không phù hợp với thành phần Hội đồng thẩm định tại khoản 3 Điều 16 Nghị định số 44/2014/NĐ-CP.

của UBND thì khi Chủ tịch UBND ký ban hành sẽ có dòng “TM. Ủy ban nhân dân” bên trên “Chủ tịch” và ký tên. Các quyết định nêu trên được quy định thuộc thẩm quyền ban hành của tập thể là UBND nhưng địa phương lại ban hành theo thẩm quyền của cá nhân - Chủ tịch UBND. Bên cạnh đó, trình tự và hình thức ban hành quyết định quản lý giá đất trong thực tế còn nhiều hạn chế, điển hình quá trình ban hành Nghị định số 96/2019/NĐ-CP về khung giá đất chưa bảo đảm thời gian, dẫn đến Nghị định có hiệu lực ngay khi ban hành. Theo Điều 151 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 sửa đổi, bổ sung năm 2020 thì văn bản quy phạm pháp luật của trung ương có hiệu lực không sớm hơn 45 ngày kể từ ngày thông qua hoặc ký ban hành, văn bản được ban hành theo trình tự, thủ tục rút gọn thì có hiệu lực ngay khi thông qua hoặc ký ban hành. Đối chiếu Điều 146 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 thì việc ban hành khung giá đất không thuộc các trường hợp ban hành theo thủ tục rút gọn. Có quan điểm cho rằng, việc ban hành Nghị định số 96/2019/NĐ-CP là thuộc trường hợp tại khoản 3 Điều 146 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật nhưng chúng tôi cho rằng việc ban hành Nghị định về khung giá đất không thuộc trường hợp cần sửa đổi ngay cho phù hợp với văn bản quy phạm pháp luật mới được ban hành mà Nghị định số 96/2019/NĐ-CP chỉ nhằm thay thế Nghị định số 104/2014/NĐ-CP.

Hơn thế nữa, Điều 113 Luật Đất đai quy định khung giá đất được Chính phủ ban hành định kỳ 05 năm một lần nên khi ban hành Nghị định số 104/2014/NĐ-CP thì chúng ta đã biết được 05 năm sau sẽ phải ban hành Khung giá đất để thay thế. Vì vậy, việc ban hành khung giá đất tại Nghị định số 96/2019/NĐ-CP đã thể hiện sự bị động, chậm trễ trong trình tự, thủ tục ban hành quyết định. Điều này đã ảnh hưởng nghiêm trọng đến việc chậm ban hành bảng giá đất tại các địa phương, không bảo đảm quy định về công bố công khai bảng giá đất vào ngày 01 tháng 01 năm đầu kỳ.

Hai là, nội dung quyết định còn bất cập, chưa phù hợp với văn bản của cơ quan cấp trên, chông chéo trong các quy định về cùng một vấn đề. Điển hình là sự chông chéo trong quy định về phương pháp định giá đất. Theo Tiêu chuẩn thẩm định giá Việt Nam số 11 ban hành kèm theo Thông tư số 145/2016/TT-BTC thì thẩm định giá bất động sản gồm các phương pháp sau: phương pháp so sánh, phương pháp chiết trừ, phương pháp vốn hóa trực tiếp, phương pháp dòng tiền chiết khấu và phương pháp thặng dư. Đối chiếu với 05 phương pháp định giá đất tại Điều 5 Nghị định số 44/2014/NĐ-CP thì phương pháp hệ số điều chỉnh giá trong Nghị định số 44/2014/NĐ-CP không tương thích với bất kỳ phương pháp nào. Điều này gây ra nhiều bất cập khi các doanh nghiệp thẩm định giá tham gia quá trình quyết định giá đất, bởi các doanh nghiệp tiến hành thẩm định giá sẽ áp dụng Tiêu chuẩn thẩm định giá Việt Nam bao gồm các phương pháp thẩm định giá bất động sản. Ngoài ra, quy định về kết quả của hoạt động tư vấn xác định giá đất cũng thiếu thống nhất, cụ thể theo Tiêu chuẩn định giá Việt Nam số 05 và 06 ban hành kèm theo Thông tư số 28/2015/TT-BTC thì kết quả của quy trình thẩm định giá là “*chứng thư thẩm định giá*”. Trong khi đó, khoản 2 Điều 30 Thông tư số

36/2014/TT-BTNMT quy định tổ chức tư vấn phải xây dựng kết quả là “*chứng thư định giá đất*” theo mẫu số 21 phụ lục 05 kèm theo Thông tư. Hai mẫu trên với nhiều nội dung khác biệt gây ra những khó khăn nhất định trong quá trình áp dụng.

Ba là, chưa kịp thời ban hành các quyết định để triển khai quy định vào thực tiễn quản lý. Quá trình ban hành các văn bản hướng dẫn thi hành chưa đồng bộ để đáp ứng hiệu lực thực thi, cụ thể là những hạn chế trong xây dựng CSDL giá đất và cập nhật biến động giá đất. Mặc dù Nghị định số 44/2014/NĐ-CP đã quy định về công tác xây dựng dữ liệu giá đất, lập bản đồ giá đất và công bố chỉ số biến động giá đất nhưng Thông tư số 34/2014/TT-BTNMT quy định về xây dựng, quản lý, khai thác hệ thống thông tin đất đai không có bất kỳ hướng dẫn nào về việc xây dựng và khai thác thông tin giá đất. Đến tháng 4/2017, Bộ trưởng Bộ TN&MT ban hành Thông tư số 05/2017/TT-BTNMT quy định về quy trình xây dựng CSDL đất đai cũng không quy định chi tiết về bản đồ giá đất, việc cập nhật và khai thác dữ liệu giá đất. Đồng thời, những quy định hướng dẫn xây dựng và công bố chỉ số biến động giá đất vẫn chưa được ban hành, không thể triển khai vào thực tiễn.

(ii) Tính hợp lý của quyết định quản lý nhà nước về giá đất

Thứ nhất, chưa bảo đảm tính toàn diện và tính cụ thể trong các quyết định. Các quyết định quản lý chưa bao phủ toàn diện các nội dung thiết yếu trong QLNN về giá đất như: giá đất trong khung giá đất ban hành tại Nghị định số 104/2014/NĐ-CP không xác định rõ là giá đất của thời hạn bao nhiêu năm và từ đó bảng giá đất của các địa phương ban hành áp dụng giai đoạn 2015 - 2019 cũng không xác định thời hạn của đất sử dụng có thời hạn. Điều này không bảo đảm quy định về nguyên tắc định giá đất tại điểm b khoản 1 Điều 112 Luật Đất đai năm 2013 “theo thời hạn sử dụng đất”. Hạn chế này đã được khắc phục trong lần sửa đổi, bổ sung của Nghị định số 01/2017/NĐ-CP nhưng vẫn chưa thật sự hoàn chỉnh, bởi Nghị định số 01/2017/NĐ-CP bổ sung khoản 4 Điều 7 Nghị định số 44/2014/NĐ-CP quy định: “*giá đất trong khung giá đất, bảng giá đất đối với đất sử dụng có thời hạn được tính tương ứng với thời hạn sử dụng đất là 70 năm*”. Tuy nhiên, Điều 126 Luật Đất đai năm 2013 quy định thời hạn sử dụng đất nông nghiệp là 50 năm. Bên cạnh đó, pháp luật chưa quy định về cơ sở xây dựng dữ liệu, theo dõi giá đất giao dịch thực tế trên thị trường. Thực trạng rất phổ biến ở nước ta, các giao dịch bất động sản giữa người dân với nhau được ghi giá trên hợp đồng giao dịch thấp hơn rất nhiều so với giá giao dịch thực tế và đến nay chúng ta vẫn chưa xây dựng các quy định để có thể thu thập dữ liệu giá giao dịch thực tế và xây dựng CSDL khoa học về nguồn giá này. Dữ liệu giá đất thực tế trên thị trường là cơ sở chứng minh tính hợp lý của các quyết định được ban hành; dữ liệu giá đất không toàn diện ảnh hưởng nghiêm trọng đến tính hợp lý của quyết định được ban hành.

Thứ hai, hạn chế trong tính khả thi và cân bằng lợi ích trong các quyết định. Điều 9 và Điều 14 Nghị định số 44/2014/NĐ-CP quy định khi giá đất phổ biến trên thị trường tăng, giảm từ 20% so với mức giá tối đa, tối thiểu trong khung giá, bảng giá và kéo dài 180 ngày

liên tục thì điều chỉnh khung giá, bảng giá. Nhưng thực tế hiện nay chúng ta không có CSDL giá đất phổ biến trên thị trường, cũng không có bất kỳ cơ quan, công cụ nào theo dõi diễn biến của giá đất trên thị trường nên thực sự không thể áp dụng quy định nêu trên. Bên cạnh đó, quy định tại khoản 2 Điều 11 Nghị định số 44/2014/NĐ-CP về việc xây dựng bảng giá đất đến từng thửa đất cũng chưa hợp lý. Trong điều kiện quản lý đất đai ở nước ta hiện nay đây là điều không khả thi và rất tốn kém; thực tế, đến nay vẫn chưa địa phương nào xây dựng bảng giá đất đến từng thửa đất. Ngoài ra, quy định nguyên tắc định giá đất tại Điều 112 Luật Đất đai năm 2013 là phù hợp giá đất phổ biến trên thị trường nhưng lại giới hạn trong quy định của khung giá đất tại Điều 5 Nghị định số 96/2019/NĐ-CP thì rất bất hợp lý khi phải ban hành một bảng giá đất trong bối cảnh đó. Những quy định thiếu khả thi, mang ý chí chủ quan nêu trên ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả quản lý giá đất và hiệu lực thi hành quyết định.

Bài toán về cân bằng lợi ích các bên liên quan trong các quyết định quản lý giá đất là rất quan trọng. Diễn hình việc cân bằng lợi ích trong quyết định giá đất tính tiền bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất còn nhiều hạn chế, nhất là đối với các dự án nhà ở thương mại, dự án khu đô thị mới thì khi tiến hành thu hồi đất và phân phối đất đai, khai thác dự án tại một khu đất cụ thể sẽ xuất hiện 03 loại giá đất: *Một là*, giá đất tính tiền bồi thường cho người có đất thu hồi; *hai là*, giá đất thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất của nhà đầu tư; *ba là*, giá đất nhà đầu tư thu về từ việc khai thác dự án. Ba loại giá đất này có mức chênh lệch rất cao, thấp nhất là giá đất tính tiền bồi thường. Chính vì những hạn chế trong cơ chế điều tiết phần giá trị tăng thêm trong các quyết định được ban hành, chưa hài hòa lợi ích các bên đã tạo nên sự bức xúc của người có đất thu hồi đối với các quyết định về giá đất trong quá trình giải phóng mặt bằng.

Thứ ba, chưa bảo đảm yêu cầu về kỹ thuật ban hành các quyết định, tồn tại quy định định tính, tùy nghi phụ thuộc vào ý chí chủ quan của chủ thể có thẩm quyền. Cụ thể: quy định về điều kiện định giá đất, cụm từ “điều kiện tương tự” khi tiến hành khảo sát, thu thập thông tin giá để định giá được sử dụng 08 lần trong nội dung Thông tư số 36/2014/TT-BTNMT hướng dẫn về phương pháp định giá đất nhưng các tiêu chí để định lượng cụ thể trong việc xác định tương tự vẫn chưa được quy định rõ ràng. Thuật ngữ “phù hợp” giá đất phổ biến trên thị trường trong điều kiện bình thường tại Điều 112 Luật Đất đai vẫn chưa được hướng dẫn một tỉ lệ, con số cụ thể để xác định mức độ phù hợp. Bên cạnh đó, sự tùy nghi trong quy định về giá đất thể hiện sự cảm tính, chủ quan và thiếu thống nhất, ảnh hưởng đến kết quả áp dụng quyết định. Ví dụ, quy định quy trình thẩm định giá đất tại Nghị định số 44/2014/NĐ-CP, Thông tư số 36/2014/TT-BTNMT và các Tiêu chuẩn thẩm định giá Việt Nam hiện hành không bắt buộc phải áp dụng nhiều phương pháp hay cứng nhắc trường hợp nào phải áp dụng phương pháp nào mà chỉ quy định mang tính nguyên tắc, phụ thuộc nhiều vào ý chí của chủ thể thẩm định giá. Tuy nhiên, thực trạng được Kiểm toán nhà nước chỉ ra là áp dụng phương pháp khác nhau cho cùng một thửa đất lại lệch nhau vài chục lần giá trị,¹⁰ điều này rất dễ dẫn đến sai phạm, tiêu cực trong lựa chọn phương pháp áp dụng.

¹⁰ Hà My (2018), *Những lỗ hổng khiến tham nhũng, lãng phí đất đai lớn*, Tạp chí Tài chính online (Bộ Tài chính), <http://tapchitaichinh.vn/thi-truong-tai-chinh/nhieu-lo-hong-khien-tham-nhung-lang-phi-dat-dai-lon-300532.html>, truy cập ngày 17/5/2021.

3. Giải pháp nâng cao chất lượng quyết định quản lý nhà nước về giá đất ở Việt Nam

Ban hành quyết định quản lý giá đất là nội dung trọng tâm, xây dựng căn cứ, cơ sở áp dụng các biện pháp quản lý giá đất. Trước thực trạng quyết định quản lý giá đất ở nước ta, tác giả kiến nghị những giải pháp cụ thể sau:

Một là, hệ thống các quy định phải thể hiện toàn diện vai trò quản lý của Nhà nước đối với giá đất và đáp ứng các yêu cầu của quản trị đất đai hiện đại. Chúng ta phải xác định đầy đủ vai trò quản lý của Nhà nước đối với giá đất, không chỉ bó hẹp quyền quyết định giá đất như hiện nay. Trên cơ sở xác định toàn diện vai trò quản lý giá đất của Nhà nước, Luật Đất đai phải bổ sung quy định về nguyên tắc, nội dung QLNN về giá đất, làm nền tảng triển khai các quy định chi tiết trong từng nội dung quản lý cụ thể. Bên cạnh đó, hệ thống các quyết định về giá đất phải bao phủ toàn diện các nội dung quản lý và đáp ứng các yêu cầu của thể chế quản trị đất đai hiện đại, cụ thể: công khai, minh bạch các thông tin, căn cứ ban hành và nội dung quyết định; trách nhiệm giải trình của chủ thể ban hành quyết định phải được quy định và thực thi nghiêm túc; bảo đảm hiệu lực, hiệu quả sự tham gia của Nhân dân trong quá trình ban hành các quyết định quản lý; nội dung các quyết định phải phù hợp bản chất của giá đất, các quy luật trên thị trường và cân bằng lợi ích; tuân thủ quy định về nội dung và trình tự, hình thức ban hành các quyết định quản lý, đáp ứng tính toàn diện, đồng bộ, thống nhất, khả thi và hiệu lực của các quyết định quản lý giá đất.

Hai là, quy định cụ thể nội dung phân cấp ban hành quyết định trong quản lý giá đất. Trước thực trạng thiếu thống nhất ở các địa phương trong ban hành các quy định chi tiết quản lý giá đất, chúng ta cần xem xét quy định cụ thể nội dung phân cấp cho địa phương. Theo đó, Nghị định số 44/2014/NĐ-CP quy định rõ những nội dung nào UBND cấp tỉnh được quyền ban hành quy định chi tiết, điển hình như: quy định về trình tự xác định, thẩm định và phê duyệt giá đất cụ thể. Phân cấp ban hành quyết định cho địa phương phải bảo đảm các yêu cầu của phân cấp quản lý, tối ưu hiệu quả quản lý.

Ba là, bảo đảm tính hợp pháp của quyết định quản lý là điều kiện tiên quyết khẳng định sự thượng tôn pháp luật trong QLNN về giá đất. Để bảo đảm tính hợp pháp của quyết định, trước hết là sự tuân thủ quy định thẩm quyền của các chủ thể quản lý. Việc phân cấp, Ủy quyền ban hành quyết định quản lý phải bảo đảm phù hợp quy định, khả thi, đạt hiệu quả tối ưu và xác định rõ trách nhiệm, với nguyên tắc, bảo đảm tính chuyên nghiệp, hiệu quả, chi phí khi phân cấp. Điển hình, nghiên cứu hoàn thiện thống nhất cơ chế phân cấp quyết định giá đất cụ thể ở các địa phương. Khắc phục những hạn chế, chông chéo, mâu thuẫn trong các quy định về giá đất; thống nhất những quy định về thẩm định giá đất trong pháp luật đất đai với Tiêu chuẩn thẩm định giá Việt Nam, đặc biệt là quy định về các phương pháp định giá đất; tuân thủ quy định về hình thức, trình tự ban hành các quyết định, bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ, kịp thời và phát huy hiệu quả trong thực tiễn. Từ góc độ đối tượng quản lý, để bảo

đảm tính hợp pháp của các quyết định thì nội dung các quyết định quản lý giá đất phải phù hợp đặc điểm của giá đất và dựa trên nền tảng thị trường.

Bốn là, tính hợp lý của quyết định quản lý giá đất tạo sự đồng thuận trong cộng đồng, giải quyết các bất đồng, mâu thuẫn về giá đất; bảo đảm tính khả thi và hiệu lực của quyết định. Với đặc điểm của giá đất và mục tiêu QLNN về giá đất thì dung hoà tính toàn diện và cụ thể trong các quyết định là tiền đề bảo đảm tính hợp lý của quyết định quản lý giá đất. Quyết định được ban hành phải điều chỉnh được đầy đủ các nội dung, tương tác phù hợp các yếu tố ảnh hưởng đến giá đất để mang lại hiệu quả quản lý cao nhất. Bên cạnh đó, quyết định phải thỏa mãn tính cụ thể của đối tượng quản lý là giá đất nhà nước trong môi quan hệ tác động của cơ chế hai giá đất. Để đánh giá tính hợp lý của các quyết định trong quản lý giá đất chủ yếu dựa vào tính khả thi, có căn cứ và vấn đề lợi ích trong các quyết định. Để bảo đảm các yếu tố trên thì các quyết định quản lý phải được ban hành trên cơ sở vận dụng linh hoạt tính khuôn mẫu, định hướng của quản lý trên nền tảng thị trường. Ngoài ra, các quyết định phải bảo đảm tính khả thi, phù hợp với điều kiện hiện tại, không chỉ là sự áp đặt mong muốn của chủ thể quản lý. Đồng thời, tính có căn cứ của quyết định tạo cơ sở chặt chẽ, nâng cao tính thuyết phục của quyết định. Tính căn cứ này là sự kết hợp của căn cứ pháp lý và dư luận của xã hội về quyết định. Khi hài hòa các nhóm lợi ích sẽ tạo được sự đồng thuận cao trong cộng đồng đối với các quyết định được ban hành. Điều này yêu cầu quá trình ban hành quyết định chủ thể có thẩm quyền phải xem xét thận trọng, thảo luận để lựa chọn những giải pháp tối ưu nhất, đặc biệt là công khai, minh bạch các thông tin và mở rộng sự tham gia của các chủ thể ngoài nhà nước trong quá trình ban hành quyết định, nhất là quyết định giá đất. Song song đó, hoàn thiện kỹ thuật ban hành các quyết định là rất cần thiết, cần bảo đảm tính chính xác, thống nhất trong ngôn từ; hạn chế tối đa các quy định tùy nghi, duy ý chí.

Quá trình ban hành quyết định quản lý phải là sự tuân thủ, kết hợp hài hòa giữa tính hợp pháp và tính hợp lý trong từng quyết định. Đây là nội dung quan trọng, quyết định hiệu quả quản lý giá đất qua hình thức mang tính pháp lý. Vì vậy, chính quy định về thẩm quyền, trình tự ban hành các quyết định phải được chuẩn hóa. Ngoài ra, các quyết định quản lý giá đất phải được tổ chức lấy ý kiến đóng góp, tiếp thu và giải trình đầy đủ, nâng cao tính công khai, minh bạch trong quá trình ban hành quyết định. Quyết định phải được tuyên truyền kịp thời, phổ biến rộng rãi để triển khai vào thực tiễn, có cơ chế bảo đảm hiệu lực thi hành. Những thay đổi, chuyển biến trong công tác ban hành quyết định QLNN về giá đất cần được khởi phát từ những quyết định chủ đạo trên cơ sở thay đổi tư duy về mối quan hệ quản lý của Nhà nước đối với giá đất. Mức độ toàn diện, thống nhất, đồng bộ, khả thi của các quyết định quy phạm quản lý giá đất là nền tảng bảo đảm hiệu quả QLNN về giá đất.

4. Kết luận

Ban hành quyết định quản lý là nội dung chính yếu trong QLNN về giá đất, vừa thiết lập hệ thống các quy tắc vừa là kết quả áp dụng pháp luật. Quyết định quản lý phải thể hiện

toàn diện vai trò quản lý của Nhà nước đối với giá đất; bảo đảm tính thống nhất, hiệu lực và hiệu quả của hệ thống các quyết định quản lý. Ban hành quyết định quản lý là hình thức quản lý quan trọng, tiêu biểu nhất của các hình thức mang tính pháp lý. Vì vậy, hoàn thiện công tác ban hành quyết định QLNN về giá đất là tiền đề bảo đảm sự thượng tôn pháp luật trong quản lý giá đất, là nền tảng thiết lập và vận hành hiệu quả cơ chế quản lý nhà nước về giá đất, góp phần phát vai trò của giá đất trong thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Đất đai năm 2013.
2. Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015.
3. Nghị định số 44/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 quy định về giá đất.
4. Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 06/01/2017 sửa đổi, bổ sung một số Nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai.
5. Nghị định số 96/2019/NĐ-CP ngày 19/12/2019 quy định về khung giá các loại đất.
6. Thông tư số 36/2014/TT-BTNMT ngày 30/6/2014 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.
7. Cao Vũ Minh (2017), *Quyết định quản lý nhà nước của Chính phủ*, Nxb Chính trị quốc gia sự thật, Hà Nội.
8. Hà My (2018), “Những lỗ hổng khiến tham nhũng, lãng phí đất đai lớn”, *Tạp chí Tài chính online (Bộ Tài chính)*, <http://tapchitaichinh.vn/thi-truong-tai-chinh/nhieu-lo-hong-khien-tham-nhung-lang-phi-dat-dai-lon-300532.html> [truy cập ngày 17/5/2021].
9. Học viện hành chính quốc gia (2006), *Giáo trình Luật Hành chính và tài phán hành chính Việt Nam*, Nxb Giáo dục, Hà Nội.
10. Nguyễn Cửu Việt (2013), *Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
11. Trường Đại học Luật Hà Nội (2019), *Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam*, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội.
12. Vũ Thư (2003), *Tính hợp pháp và hợp lý của văn bản pháp luật và các biện pháp xử lý các khiếm khuyết của nó*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 1.