

BÁO CÁO

Đánh giá tác động chính sách của dự án Luật Đất đai (sửa đổi)

(Phục vụ công tác thẩm định của Bộ Tư pháp)

I. XÁC ĐỊNH VẤN ĐỀ BẮT CẬP TỔNG QUAN

1. Bối cảnh xây dựng chính sách

Luật Đất đai năm 2013 được Quốc hội thông qua ngày 29 tháng 11 năm 2013 tại kỳ họp thứ 6 Quốc hội khóa XIII và có hiệu lực thi hành từ ngày 01 tháng 7 năm 2014. Sau hơn 08 năm tổ chức thi hành Luật Đất đai năm 2013, công tác quản lý đất đai đã đạt được những kết quả quan trọng, tạo ra 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, khai thác nguồn lực đất đai cho việc phát triển kinh tế - xã hội, đặc biệt là việc phát triển các công trình hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội, nhà ở đô thị; tạo điều kiện cho đất đai tham gia vào thị trường bất động sản; tạo ra những động lực mạnh mẽ cho phát triển đô thị, tăng đáng kể nguồn thu cho ngân sách, đóng góp tích cực cho việc phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của đất nước.

Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được thực hiện theo hướng tiếp cận tổng hợp, liên ngành và trở thành công cụ quan trọng để Nhà nước thống nhất quản lý, phân bổ và sử dụng đất đai; là cơ sở để Nhà nước thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất.

Nguồn lực đất đai được khai thác, sử dụng hiệu quả hơn cho phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh và bảo vệ môi trường; góp phần giải quyết các vấn đề xã hội, tạo sự bình đẳng hơn giữa các chủ thể sử dụng đất. Việc giải quyết đất ở, đất sản xuất cho đồng bào dân tộc thiểu số được quan tâm.

Chính sách thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đã bảo đảm tốt hơn quyền và lợi ích của các bên liên quan, cũng như đời sống, sinh kế của người có đất bị thu hồi.

Việc đăng ký đất đai lần đầu, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản gắn liền với đất đạt tỷ lệ cao. Cơ sở dữ liệu về đất đai bước đầu được quan tâm xây dựng.

Quyền và nghĩa vụ của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất được bảo đảm và phát huy, nhất là trong sử dụng đất nông nghiệp. Thị trường bất động sản,

trong đó có thị trường quyền sử dụng đất phát triển tương đối nhanh; thể chế, chính sách phát triển thị trường bất động sản từng bước được hoàn thiện.

Chính sách tài chính về đất đai được hoàn thiện đã góp phần tạo nguồn thu đáng kể cho ngân sách, những quy định đổi mới về giá đất đã tạo sự chuyển biến tích cực trong quản lý nhà nước về đất đai bằng biện pháp kinh tế. Chính sách ưu đãi về thuế, miễn giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất đã góp phần quan trọng thu hút đầu tư, đặc biệt là ở vùng sâu, vùng xa, vùng kinh tế - xã hội khó khăn. Chính sách đất đai về nhà ở xã hội đạt được một số kết quả quan trọng. Khung giá đất và bảng giá đất được xây dựng theo quy định, có tính đến giá đất phổ biến trên thị trường.

Công tác cải cách thủ tục hành chính trong lĩnh vực đất đai đã được coi trọng, đã giảm tối đa các thủ tục hành chính trong lĩnh vực đất đai. Việc thành lập Văn phòng đăng ký đất đai một cấp đã tạo điều kiện thuận lợi hơn cho người dân, doanh nghiệp trong việc thực hiện các quyền của người sử dụng đất.

Công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật về đất đai, giải quyết các tranh chấp, khiếu nại, tố cáo và vi phạm pháp luật về đất đai có chuyển biến tích cực; nhiều vụ việc tham nhũng, vi phạm chính sách, pháp luật về đất đai được xử lý nghiêm minh.

Mặc dù đã đạt được những kết quả quan trọng nhưng sau hơn 08 năm thi hành, do các mối quan hệ kinh tế, xã hội có nhiều thay đổi, bên cạnh đó nhà nước đã ban hành nhiều chính sách, pháp luật liên quan đến quản lý, sử dụng đất đai nên Luật Đất đai đã bộc lộ một số tồn tại, hạn chế sau đây:

- Các quy hoạch ngành, lĩnh vực có sử dụng đất chưa đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất với quy hoạch sử dụng đất. Chất lượng quy hoạch chưa cao, chưa có tầm nhìn dài hạn, chưa đảm bảo hài hòa giữa phát triển kinh tế, giải quyết các vấn đề xã hội và bảo vệ môi trường; chưa theo hướng tiếp cận quy hoạch không gian, dựa vào hệ sinh thái, tình trạng sử dụng đất không theo quy hoạch còn xảy ra, gây lãng phí.

- Nguồn lực về đất đai cơ bản đáp ứng được nhu cầu phát triển nhưng chưa thực sự phát huy đầy đủ và bền vững để trở thành nguồn nội lực quan trọng phục vụ phát triển kinh tế - xã hội của đất nước; việc sử dụng đất ở nhiều nơi còn lãng phí, hiệu quả thấp; nhiều dự án chậm hoặc không đưa đất vào sử dụng; có tình trạng bỏ hoang đất nông nghiệp; tình trạng tham nhũng, trục lợi và thất thoát nguồn thu ngân sách liên quan đến đất đai vẫn còn diễn ra.

- Việc tiếp cận đất đai của tổ chức, cá nhân có những nơi còn khó khăn do chưa thực hiện đúng quy định. Việc thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư có nơi chưa đảm bảo hài hòa lợi ích giữa Nhà nước, người có đất thu hồi và nhà đầu tư, tại một số địa phương vẫn còn kéo dài làm ảnh hưởng đến quyền lợi của người có đất thu hồi, gây khiếu nại, khiếu kiện và ảnh hưởng đến ổn định xã hội, phát

triển kinh tế. Việc giải quyết đất ở, đất sản xuất cho đồng bào dân tộc thiểu số ở một nơi còn chậm, hiệu quả chưa cao.

- Chính sách tài chính trong lĩnh vực đất đai chưa khuyến khích sử dụng đất tiết kiệm, hiệu quả; chưa hạn chế được tình trạng lãng phí và vi phạm pháp luật về đất đai. Thông tin đầu vào để áp dụng các phương pháp định giá đất còn bất cập; việc định giá đất cụ thể ở một số nơi chưa kịp thời.

- Việc thực hiện thủ tục hành chính theo quy định của pháp luật đất đai trong giao dịch đất đai còn hạn chế, bất cập. Công tác đăng ký đất đai, đặc biệt là đăng ký biến động đất đai chưa thực hiện nghiêm; vẫn còn tình trạng những nhiều, gây phiền hà cho người dân, doanh nghiệp.

- Vi phạm pháp luật về đất đai còn xảy ra nhưng chưa được ngăn chặn, xử lý kịp thời. Tranh chấp, khiếu nại, tố cáo và vi phạm pháp luật về đất đai còn diễn biến phức tạp; tỷ lệ đơn thư khiếu nại vẫn chiếm tỷ lệ cao (trên 60%) trong tổng số đơn thư gửi đến các cơ quan nhà nước, nhiều vụ việc kéo dài, khó giải quyết dứt điểm; số vụ án liên quan đất đai chiếm trên 70% số vụ án được xét xử hàng năm.

- Xu thế thoái hóa, ô nhiễm đất, xâm nhập mặn diễn ra ở nhiều nơi, diễn biến phức tạp, dẫn đến mất đất, giảm độ màu mỡ, thoái hóa đất, ảnh hưởng lớn đến sản xuất nông, lâm nghiệp và đời sống của người dân.

Nguyên nhân của những tồn tại, bất cập nêu trên là do:

- Quan hệ quản lý, sử dụng đất đai có tính lịch sử, phức tạp, liên quan đến nhiều đối tượng, thành phần, trải qua nhiều thời kỳ nhưng chưa giải quyết dứt điểm, đồng bộ nên khó khăn trong xử lý theo pháp luật tại thời điểm hiện tại.

- Việc tổ chức thi hành pháp luật ở nhiều nơi còn chưa nghiêm, trong khi công tác thanh tra, kiểm tra, theo dõi thi hành pháp luật còn hạn chế. Ở một số địa phương chưa quan tâm đúng mức, chỉ đạo cụ thể, sát sao và thường xuyên; việc phát hiện, ngăn chặn và xử lý kịp thời các hành vi vi phạm pháp luật về đất đai chưa được thực hiện tốt từ cơ sở.

- Một số nội dung của các pháp luật khác có liên quan còn chưa đồng bộ, thống nhất với pháp luật đất đai nên việc tổ chức thi hành gặp khó khăn.

- Hệ thống tổ chức, bộ máy quản lý chưa đảm bảo yêu cầu quản lý nhà nước thống nhất về đất đai, chưa tương xứng với yêu cầu, nhiệm vụ quản lý nhà nước. Hệ thống thông tin đất đai chưa được hoàn thiện, cơ sở vật chất trang thiết bị còn thiếu và lạc hậu.

- Xu thế toàn cầu hóa cùng với việc Việt Nam đang trong giai đoạn phát triển kinh tế - xã hội với yêu cầu đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa, thu hút đầu tư, đặt ra những vấn đề mới và phát sinh trong thực tiễn, đòi hỏi chính sách pháp luật đất đai phải tiếp tục được hoàn thiện.

Tại Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng đã xác định các khâu đột phá chiến lược trong đó yêu cầu: *“Tập trung ưu tiên hoàn thiện đồng bộ, có chất lượng và tổ chức thực hiện tốt hệ thống luật pháp, cơ chế, chính sách, tạo lập môi trường đầu tư kinh doanh thuận lợi, lành mạnh, công bằng cho mọi thành phần kinh tế, thúc đẩy đổi mới sáng tạo; huy động, quản lý và sử dụng có hiệu quả mọi nguồn lực cho phát triển, nhất là đất đai, tài chính”*.

Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XIII đã nêu: *“Xây dựng chiến lược, hoàn thiện hệ thống thể chế quản lý, sử dụng có hiệu quả tài nguyên, trọng tâm là đất đai. Hoàn thiện hệ thống luật pháp, chính sách về đất đai, nâng cao chất lượng công tác xây dựng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, hiện đại hoá lĩnh vực địa chính, dịch vụ công về đất đai. Bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ, bền vững, hiệu quả, tiết kiệm trong sử dụng đất. Phát triển lành mạnh thị trường quyền sử dụng đất, chú trọng thị trường quyền sử dụng đất nông nghiệp, khắc phục tình trạng đầu cơ đất. Tiếp tục đổi mới cơ chế, chính sách thúc đẩy tích tụ, tập trung đất nông nghiệp, khắc phục tình trạng manh mún, tạo điều kiện thu hút đầu tư, ứng dụng cơ giới hoá và công nghệ cao vào sản xuất nông nghiệp. Nâng cao hiệu quả sử dụng đất, ngăn chặn tình trạng để đất hoang hoá, sử dụng đất lãng phí, tăng cường quản lý, khắc phục suy thoái đất. Quản lý chặt chẽ và sử dụng có hiệu quả đất công, đất có nguồn gốc nông, lâm trường. Tăng cường thanh tra, kiểm tra việc quản lý, sử dụng đất, kịp thời phát hiện, xử lý dứt điểm các vi phạm, tranh chấp, lấn chiếm đất đai. Kiên quyết ngăn chặn, xử lý nghiêm các hành vi tham nhũng, trục lợi, làm thất thoát nguồn thu ngân sách liên quan đến đất. Hoàn chỉnh công tác điều tra cơ bản, đánh giá, xây dựng cơ sở dữ liệu về tài nguyên đất, nước, rừng, biển, khoáng sản và đa dạng sinh học”* (trang 153, 154 tập 1).

Nghị quyết Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Khóa XII về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa đã đặt ra nhiệm vụ hoàn thiện pháp luật về đất đai để huy động, phân bổ và sử dụng hiệu quả đất đai, khắc phục tình trạng tranh chấp, khiếu kiện, tham nhũng, lãng phí trong lĩnh vực này; công khai, minh bạch việc quản lý, sử dụng đất công; tăng cường giám sát, quản lý chặt chẽ, nâng cao hiệu quả sử dụng đất giao cho các cộng đồng và doanh nghiệp nhà nước; tạo thuận lợi cho việc chuyển nhượng hoặc cho thuê quyền sử dụng đất, góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất; hỗ trợ tích tụ, tập trung ruộng đất để phát triển công nghiệp, dịch vụ ở nông thôn và nông nghiệp hàng hoá quy mô lớn, công nghệ cao, gắn với bảo đảm việc làm và thu nhập bền vững của nông dân, giữ vững ổn định chính trị - xã hội ở nông thôn.

Nghị quyết 39-NQ/TW ngày 15 tháng 01 năm 2019 của Bộ Chính trị về nâng cao hiệu quả quản lý, khai thác, sử dụng và phát huy các nguồn lực của nền kinh tế: *“Sửa đổi, hoàn thiện luật pháp, cơ chế, chính sách tạo khung khổ pháp lý điều chỉnh hạn điền, thực hiện tích tụ tập trung ruộng đất để cơ cấu lại ngành nông nghiệp, phát triển các vùng thâm canh, chuyên canh nông nghiệp quy mô lớn, công nghệ cao; phát triển các khu kinh tế, khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao. Rà soát diện tích đất và tình hình đất đã giao cho các chủ sử dụng, nhất là các doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp có vốn nhà nước quy mô lớn. Xử lý triệt để bất cập trong quản lý, sử dụng đất của các công ty nông, lâm nghiệp, nhất là tình trạng lấn chiếm, chuyển nhượng, chuyển mục đích, cho thuê, cho mượn, giao khoán trái pháp luật”*.

Kết luận số 81-KL/TW ngày 29 tháng 7 năm 2020 của Bộ Chính trị về đảm bảo an ninh lương thực quốc gia đến năm 2030 đã đặt ra các định hướng để hoàn thiện thể chế, cơ chế, chính sách bảo đảm an ninh lương thực quốc gia trong thời gian tới là: *“Rà soát, sửa đổi, hoàn thiện cơ chế, chính sách đất đai, tài chính, bảo hiểm, tín dụng, thúc đẩy sản xuất nông nghiệp theo hướng bền vững. Bảo vệ nghiêm ngặt diện tích đất lúa được quy hoạch; cho phép chuyển đổi linh hoạt cơ cấu cây trồng, vật nuôi trên đất lúa, nhưng không làm thay đổi tính chất, điều kiện sử dụng đất lúa, bảo đảm mục tiêu giữ ổn định diện tích đất lúa. Có cơ chế, chính sách hỗ trợ thỏa đáng cho nông dân, địa phương trồng lúa và doanh nghiệp tham gia sản xuất, kinh doanh lúa gạo; nâng cao hiệu quả quản lý và sử dụng đất lúa. Đầu tư xây dựng cơ sở dữ liệu đất đai và ứng dụng công nghệ cao để quản lý, sử dụng đất trồng lúa hiệu quả, bền vững. Nâng cao khả năng thích ứng với biến đổi khí hậu và phòng, chống thiên tai”*.

Nghị quyết số 82/2019/QH14 ngày 14 tháng 6 năm 2019 của Quốc hội về tiếp tục hoàn thiện, nâng cao hiệu lực, hiệu quả thực hiện chính sách, pháp luật về quy hoạch, quản lý, sử dụng đất đai tại đô thị giao Chính phủ là xem xét, sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai năm 2013 và các luật liên quan đến quy hoạch, quản lý, sử dụng đất đai tại đô thị để khắc phục các vướng mắc, bất cập, mâu thuẫn hiện nay, bảo đảm tính đồng bộ trong hệ thống pháp luật về đất đai, quy hoạch đô thị và xây dựng.

Đặc biệt, Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16 tháng 6 năm 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 nêu rõ về quan điểm, mục tiêu và đề ra một số nhiệm vụ, giải pháp hoàn thiện thể chế, chính sách về quản lý và sử dụng đất đồng bộ và phù hợp với thể chế phát

triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Nguồn lực đất đai được quản lý, khai thác, sử dụng bảo đảm tiết kiệm, bền vững, hiệu quả cao nhất; đáp ứng yêu cầu đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá công bằng và ổn định xã hội; bảo đảm quốc phòng, an ninh; bảo vệ môi trường, thích ứng với biến đổi khí hậu; tạo động lực để nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao. Thị trường bất động sản, trong đó có thị trường quyền sử dụng đất, trở thành kênh phân bổ đất đai hợp lý, công bằng, hiệu quả.

Trên cơ sở các quan điểm chỉ đạo của Đảng tại Nghị quyết Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Khóa XIII, các Kết luận của Bộ Chính trị, Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII; Nghị quyết của Quốc hội và kết quả tổng kết, đánh giá tình hình thực hiện công tác quản lý nhà nước về đất đai như đã nêu ở trên, việc sửa đổi, bổ sung các quy định của Luật Đất đai, đồng thời bổ sung các chính sách mới để điều chỉnh một số nội dung phát sinh trong thực tiễn là cần thiết nhằm đáp ứng yêu cầu quản lý và sử dụng có hiệu quả nguồn tài nguyên, nguồn lực đất đai cho phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh, quyền, lợi ích của người dân, doanh nghiệp.

2. Mục tiêu xây dựng chính sách

2.1. Mục tiêu tổng quát

- Hoàn thiện hành lang pháp lý đầy đủ đồng bộ, thống nhất để quản lý, sử dụng đất đai hiệu quả, tiết kiệm đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh, bảo vệ môi trường, thích ứng với biến đổi khí hậu.

- Chính sách, pháp luật đất đai phải được hoàn thiện đồng bộ phù hợp với thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; giải quyết hài hòa quyền và lợi ích của Nhà nước, người sử dụng đất và nhà đầu tư; tạo điều kiện thuận lợi thúc đẩy các giao dịch về quyền sử dụng đất, phát triển thị trường bất động sản công khai, minh bạch, lành mạnh.

- Đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính trong lĩnh vực đất đai, chuyển đổi số, nâng cao chỉ số tiếp cận đất đai; đảm bảo ngày càng tốt hơn quyền lợi của người sử dụng đất, nhất là đối với người được Nhà nước giao đất nông nghiệp, đối tượng dễ tổn thương; đời sống, việc làm cho người có đất thu hồi. Giải quyết hiệu quả tình trạng lãng phí, thất thoát, khiếu kiện trong lĩnh vực đất đai.

2.2. Mục tiêu cụ thể

- Sửa đổi, bổ sung toàn diện Luật Đất đai, đảm bảo được tính toàn diện, đồng bộ, thống nhất, khắc phục được sự phân tán trong quản lý đất đai, tạo nền tảng pháp lý vững chắc cho việc quản lý, sử dụng hiệu quả tài nguyên, tài sản, nguồn lực đất đai trong điều kiện hội nhập quốc tế.

- Tăng cường hiệu lực, hiệu quả của công tác quản lý nhà nước về đất đai; đẩy mạnh vận hành các quan hệ đất đai theo cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; đẩy mạnh thương mại hóa quyền sử dụng đất, phát triển thị trường bất động sản công khai, minh bạch, lành mạnh.

- Thực hiện phân cấp thẩm quyền, cải cách thủ tục hành chính gắn với kiểm soát, giám sát việc thực hiện, đảm bảo quản lý thống nhất từ Trung ương đến địa phương.

- Hoàn thiện cơ chế, chế tài ngăn ngừa, xử lý nghiêm các hành vi vi phạm chính sách, pháp luật về đất đai; khắc phục tình trạng lãng phí, thất thoát trong quản lý, sử dụng đất đai, khiếu kiện liên quan đến đất đai.

- Đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin, chuyển đổi số trong quản lý, sử dụng đất đai; cải cách thủ tục hành chính.

II. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH

1. Chính sách 1: Làm rõ vai trò, trách nhiệm của Nhà nước với tư cách là đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý đất đai và cải cách thủ tục hành chính về đất đai

1.1. Làm rõ vai trò, trách nhiệm của Nhà nước với tư cách là đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý đất đai.

1.1.1. Xác định vấn đề

Luật Đất đai năm 2013 đã có 01 chương quy định về quyền và trách nhiệm của Nhà nước đối với đất đai (Chương II), trong đó đã quy định về quyền của Nhà nước với vai trò là đại diện chủ sở hữu về đất đai và trách nhiệm của Nhà nước trong quản lý đất đai. Tuy nhiên, các quy định chương này chưa bảo đảm sự tách bạch và minh định trách nhiệm chức năng đại diện chủ sở hữu đất đai của Nhà nước với chức năng thống nhất quản lý nhà nước về đất đai. Đây là một trong những nguyên nhân có thể dẫn đến tình trạng các cơ quan nhà nước có thẩm quyền lạm quyền, tiêu cực, chuyên quyền độc đoán trong việc quyết định số phận pháp lý của đất đai, tiềm ẩn nguy cơ tham nhũng.

Mặt khác, trong quá trình triển khai thi hành Luật Đất đai trên thực tế cho thấy theo quy định Nhà nước có rất nhiều quyền (quyết định quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất; quyết định mục đích sử dụng đất; quy định hạn mức sử dụng đất, thời hạn sử dụng đất; quyết định thu hồi đất, trưng dụng đất; quyết định giá đất; quyết định trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất; quyết định chính sách tài chính về đất đai...) nhưng thực chất lại chưa thực sự quản lý chặt chẽ được đất đai. Một số quyền định đoạt của Nhà nước về thu hồi đất, về

quyết định giá đất,... chưa được thực hiện tốt tại một số địa phương; phân cấp thẩm quyền trong quản lý đất đai giữa Trung ương và địa phương còn bất cập, tồn tại do còn chưa thống nhất với phân cấp thẩm quyền của các ngành lĩnh vực khác (như thẩm quyền giao, cho thuê khu vực biển; giao, cho thuê rừng...).

1.1.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước với tư cách đại diện chủ sở hữu; khắc phục các quy định hiện hành chưa quy định rõ về vai trò, trách nhiệm của cơ quan nhà nước với tư cách đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý đất đai; giải quyết vấn đề đất đai gắn với lịch sử dân tộc và lợi ích của quốc gia.

- Thực hiện phân cấp thẩm quyền gắn với kiểm soát, giám sát việc thực hiện, đảm bảo quản lý thống nhất từ Trung ương đến địa phương.

- Khắc phục tình trạng lợi dụng các quyền định đoạt của Nhà nước với vai trò là chủ sở hữu để tiêu cực, tham nhũng, trục lợi từ đất đai.

1.1.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

a) Giải pháp 1

- Quy định rõ hơn quyền và trách nhiệm của các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp trong việc thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu về đất đai.

- Quy định rõ hơn quyền và trách nhiệm của công dân với tư cách là đại diện chủ sở hữu về đất đai, bao gồm: quyền tiếp cận đất đai, quyền tiếp cận thông tin đất đai, quyền tham gia, giám sát việc quản lý, sử dụng đất và các nghĩa vụ của Công dân đối với đất đai.

- Hoàn thiện các quyền của Nhà nước trong quản lý đất đai, đồng thời quy định cơ chế kiểm soát, giám sát việc thực hiện, đảm bảo quản lý thống nhất từ Trung ương đến địa phương.

b) Giải pháp 2: Giữ như quy định của Luật Đất đai năm 2013.

1.1.4. Đánh giá tác động của các giải pháp

a) Giải pháp 1:

- *Tác động tích cực:* Các cơ quan có thẩm quyền sẽ thuận lợi hơn trong việc áp dụng Luật và tổ chức thực hiện trên thực tế; đảm bảo vừa làm tốt được vai trò chủ sở hữu trong việc thực hiện các quyền định đoạt để tạo điều kiện cho phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh vừa thực hiện được vai trò quản lý đối với tài nguyên và tài sản đất đai, kể cả đối với không gian ngầm và không gian trên không.

Việc minh bạch các quyền của Nhà nước và các chế tài xử lý khi có vi phạm sẽ có tính chất răn đe các hành vi vi phạm, góp phần khắc phục tình trạng các cơ quan Nhà nước chưa làm hết trách nhiệm được giao của mình, buông lỏng quản lý, đùn đẩy, né tránh trách nhiệm, lợi dụng để tham nhũng, trục lợi từ đất đai.

Người dân, doanh nghiệp và các đối tượng chịu sự tác động sẽ được hưởng lợi từ việc minh bạch, rõ ràng trách nhiệm của các cơ quan Nhà nước trong việc quản lý đất đai, phát huy được vai trò giám sát của người dân và doanh nghiệp đối với các cơ quan Nhà nước trong việc thực thi quyền hạn của mình theo quy định của pháp luật.

- *Tác động tiêu cực:* Giải pháp này không có tác động tiêu cực.

- *Tác động về giới:* Giải pháp này không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

b) Giải pháp 2:

- *Tác động tích cực:* Đảm bảo được tính ổn định của Luật Đất đai đối với các trường hợp đã thực hiện việc phân quyền quản lý, sử dụng đất.

- *Tác động tiêu cực:* Chưa bảo đảm sự tách bạch và minh định trách nhiệm chức năng đại diện chủ sở hữu đất... có thể dẫn đến tình trạng lợi dụng các quyền định đoạt của Nhà nước với vai trò là chủ sở hữu để tiêu cực, tham nhũng, trục lợi từ đất đai.

- *Tác động về giới:* Giải pháp này không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

1.1.5. Kiến nghị và lựa chọn giải pháp

- Trên cơ sở phân tích, đánh giá tác động của các giải pháp, Bộ Tài nguyên và Môi trường kiến nghị chọn giải pháp 1 vì việc lựa chọn giải pháp này nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, khắc phục các quy định hiện hành chưa rõ về vai trò, trách nhiệm của cơ quan nhà nước với tư cách đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý đất đai; khắc phục tình trạng lợi dụng các quyền định đoạt của Nhà nước với vai trò là chủ sở hữu để tiêu cực, tham nhũng, trục lợi từ đất đai; thực hiện phân cấp thẩm quyền gắn với kiểm soát, giám sát việc thực hiện, đảm bảo quản lý thống nhất từ Trung ương đến địa phương.

- Thẩm quyền ban hành chính sách là Quốc hội.

1.2. Cải cách thủ tục hành chính về đất đai

1.2.1. Xác định vấn đề

- Luật Đất đai chưa quy định việc thực hiện thủ tục hành chính về đất đai trên môi trường điện tử; giá trị pháp lý của việc thực hiện thủ tục hành chính trên môi trường điện tử;

- Trong quá trình giải quyết các thủ tục hành chính về đất đai như giao đất, cho thuê đất; chuyển mục đích sử dụng đất; cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất... nhiều thủ tục khác có liên quan được thực hiện trước đó hoặc đồng thời (chấp thuận chủ trương đầu tư, chứng nhận đầu tư, xây dựng, tài chính,...) nhưng cơ quan giải quyết thủ tục hành chính về đất đai phải chịu trách nhiệm toàn diện về kết quả cuối cùng, dẫn đến làm tăng thời gian giải quyết thủ tục, không minh bạch trách nhiệm của từng cơ quan, đơn vị, gây tâm lý né tránh hoặc đùn đẩy trách nhiệm trong giải quyết công việc.

1.2.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Đẩy mạnh thực hiện cải cách thủ tục hành chính trên môi trường điện tử để người dân, doanh nghiệp có thể tiếp cận dịch vụ mọi lúc, mọi nơi, trên các phương tiện khác nhau nhằm cải thiện môi trường đầu tư, nâng cao hiệu quả phục vụ người dân và doanh nghiệp.

- Xây dựng nguyên tắc trong giải quyết thủ tục hành chính về đất đai đảm bảo phân rõ người, rõ trách nhiệm, rõ việc, rõ thời gian giải quyết, gắn với rà soát, cắt giảm thời gian giải quyết thủ tục.

- Nâng cao chỉ số tiếp cận đất đai, rút ngắn thời gian thực hiện các thủ tục khi thực hiện các giao dịch đất đai trên môi trường điện tử, đảm bảo yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội và việc thực hiện quyền của người sử dụng đất được thuận tiện, nhanh chóng, đáp ứng yêu cầu phát triển của đất nước trong quá trình hội nhập quốc tế.

1.2.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

a) Giải pháp 1:

- Bổ sung quy định thủ tục hành chính về đất đai được thực hiện trên môi trường điện tử; giá trị pháp lý của việc thực hiện thủ tục hành chính trên môi trường điện tử; rà soát chuẩn hóa tên các thủ tục hành chính về đất đai, bổ sung thủ tục còn thiếu để đảm bảo công khai minh bạch thuận tiện cho người dân, doanh nghiệp khi thực hiện các thủ tục hành chính về đất đai (thủ tục gia hạn sử dụng đất, công nhận quyền sử dụng đất, thủ tục cung cấp thông tin, dữ liệu đất đai).

- Bổ sung quy định nguyên tắc trong giải quyết thủ tục hành chính về đất đai đảm bảo phân rõ người, rõ trách nhiệm, rõ việc, bảo đảm sự bình đẳng,

khách quan, công khai, minh bạch và có sự phối hợp chặt chẽ, kịp thời, chính xác giữa các cơ quan có thẩm quyền trong quá trình giải quyết thủ tục hành chính; phương thức thực hiện đơn giản, dễ hiểu, dễ thực hiện, tiết kiệm thời gian, chi phí, công sức của tổ chức, cá nhân và cơ quan có thẩm quyền; được thực hiện bằng hình thức trực tiếp hoặc trên môi trường điện tử và có giá trị pháp lý như nhau.

b) Giải pháp 2: Giữ như quy định của Luật Đất đai năm 2013.

1.2.4. Đánh giá tác động của các giải pháp

a) Giải pháp 1:

- Tác động tích cực:

+ Việc bổ sung quy định về hình thức thực hiện thủ tục hành chính về đất đai trên môi trường điện tử cũng như giá trị pháp lý của việc thực hiện thủ tục trên môi trường điện tử sẽ góp phần cải cách thủ tục hành chính, tạo điều kiện thuận lợi cho người dân và doanh nghiệp trong quá trình thực hiện thủ tục hành chính với cơ quan quản lý nhà nước; đảm bảo phân rõ người, rõ trách nhiệm, rõ việc, rõ thời gian giải quyết góp phần minh bạch quá trình giải quyết thủ tục.

+ Giảm bớt nhân lực so với việc giải quyết thủ tục hành chính về đất đai bằng phương thức truyền thống.

+ Giúp việc quản lý nhà nước về đất đai được tăng cường về hiệu lực, hiệu quả, góp phần cải cách thủ tục hành chính, thực hiện bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất.

- Tác động tiêu cực:

+ Nhà nước phải đầu tư kinh phí trong việc xây dựng hạ tầng kỹ thuật; đảm bảo về an toàn an ninh thông tin dữ liệu; đào tạo nguồn nhân lực để đáp ứng với hạ tầng kỹ thuật đã đầu tư.

+ Có thể dẫn đến lạm quyền nếu thiếu sự kiểm soát của cơ quan nhà nước cấp trên.

- Tác động về giới: Giải pháp này không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

b) Giải pháp 2:

- Tác động tích cực: giữ được sự ổn định của pháp luật, không phát sinh các chi phí, thủ tục do việc sửa đổi, bổ sung.

- *Tác động tiêu cực:* việc thực hiện các thủ tục hành chính của người sử dụng đất không được thực hiện thống nhất, dẫn đến quyền và lợi ích hợp của người sử dụng đất bị ảnh hưởng.

- *Tác động về giới:* Giải pháp này không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

1.2.5. Kiến nghị và lựa chọn giải pháp

- Trên cơ sở phân tích, đánh giá tác động của các giải pháp, Bộ Tài nguyên và Môi trường kiến nghị chọn giải pháp 1 vì khi thực hiện giải pháp này sẽ giải quyết được một số phát sinh trong thực tế nhằm đáp ứng nhu cầu phát triển trong giai đoạn hiện nay và mang lại lợi ích cho cả người quản lý và người sử dụng đất.

- Thẩm quyền ban hành chính sách là Quốc hội và Chính phủ.

2. Chính sách 2: Nâng cao chất lượng công tác xây dựng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; bảo vệ, cải tạo, nâng cao chất lượng đất đai

2.1. Nâng cao chất lượng công tác xây dựng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

2.1.1. Xác định vấn đề

Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là một trong những công cụ quản lý quan trọng, là biện pháp để nhằm phân bổ đất đai vào các mục đích nhằm sử dụng bền vững, mang lại lợi ích cao nhất, thực hiện đồng thời hai chức năng điều chỉnh các mối quan hệ đất đai và tổ chức sử dụng đất như tư liệu sản xuất đặc biệt với mục đích nâng cao hiệu quả sản xuất của xã hội kết hợp bảo vệ đất và môi trường. Luật Đất đai 2013 đã quy định nguyên tắc quy hoạch, kế hoạch của ngành, lĩnh vực, địa phương có sử dụng đất phải bảo đảm phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, phê duyệt.

Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được triển khai thực hiện tại 03 cấp hành chính là quốc gia, tỉnh, huyện; kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện là căn cứ để thực hiện việc giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất. Hiện nay, 63/63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đã hoàn thành việc lập quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020. Trên cơ sở điều chỉnh quy hoạch đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất kỳ cuối (2016 - 2020) cấp quốc gia đã được Quốc hội thông qua thông qua tại Nghị quyết số 134/2016/QH13 ngày 09 tháng 4 năm 2016, các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đã lập điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và lập kế hoạch sử dụng đất 05 năm kỳ cuối (2016 - 2020)

cấp tỉnh và đã được Chính phủ phê duyệt (63/63 tỉnh, thành phố); điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất quốc phòng đến năm 2020 đã được Chính phủ phê duyệt.

Tuy nhiên, trong thời gian qua quá trình thực hiện công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất còn một số tồn tại, vướng mắc như:

- Nguyên tắc lập quy hoạch sử dụng đất chưa phù hợp với quy định tại các Luật khác như Luật Quy hoạch, Luật Di sản văn hóa. Việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chưa thể hiện rõ các căn cứ vào điều kiện tiềm năng đất đai, sinh thái, tự nhiên, khả năng chịu tải của môi trường; chưa chú trọng đến định mức sử dụng đất, khả năng đầu tư, yếu tố thị trường và tiến bộ khoa học kỹ thuật liên quan đến sử dụng đất

- Quy hoạch sử dụng đất và một số quy hoạch ngành có sử dụng đất chưa đồng bộ, thống nhất và liên thông trong quá trình thực hiện. Chất lượng quy hoạch chưa cao, chưa đảm bảo tính đồng bộ, thực hiện quy hoạch chưa nghiêm. Công tác dự báo nhu cầu sử dụng đất của một số ngành, lĩnh vực kinh tế - xã hội vượt quá so với nhu cầu của nguồn lực đầu tư, chưa phù hợp với thực tiễn của hầu hết các địa phương, làm ảnh hưởng đến kết quả thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất các cấp.

- Việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất phụ thuộc vào thu hút đầu tư, nguồn vốn để thực hiện các công trình, dự án; một số công trình, dự án cấp quốc gia sử dụng vốn từ ngân sách Trung ương chưa triển khai hoặc triển khai chưa đúng tiến độ (như Sân bay Quốc tế Long Thành, một số tuyến đường cao tốc Bắc - Nam, đường vành đai ven biển, đường vành đai vùng kinh tế trọng điểm, các trường đại học,...) nên ảnh hưởng đến kết quả thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

- Thiếu các giải pháp có tính khả thi để thực hiện quy hoạch sử dụng đất, đặc biệt là không cân đối đủ nguồn vốn đầu tư do nhu cầu vốn đầu tư các công trình hạ tầng kỹ thuật là rất lớn trong khi ngân sách của các địa phương có hạn; công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng, hỗ trợ tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất mất nhiều thời gian nên ảnh hưởng nhiều đến tiến độ thực hiện dự án đã được phê duyệt trong quy hoạch.

- Việc chấp hành kỷ luật, kỷ cương trong thực hiện quy hoạch, kế hoạch của một số địa phương chưa nghiêm, dẫn đến tình trạng sử dụng đất không theo quy hoạch còn phổ biến, gây lãng phí lớn; công tác thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm về quy hoạch, kế hoạch chưa đáp ứng được yêu cầu. Tình trạng “dự án treo” do chạy theo số lượng, tỷ lệ “lấp đầy thắp” trong các khu kinh tế, khu công nghiệp, cụm công nghiệp đang diễn ra phổ biến ở nhiều địa phương trong cả nước.

2.1.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Quy định nguyên tắc lập quy hoạch đảm bảo đồng bộ giữa quy hoạch với chiến lược và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh; bảo vệ môi trường, phát triển bền vững, thích ứng với biến đổi khí hậu; đảm bảo tính thống nhất, liên kết đầy đủ của hệ thống từ quy hoạch sử dụng đất quốc gia đến quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh, quy hoạch sử dụng đất cấp huyện có nội dung quy hoạch chi tiết đến cấp xã; bảo đảm tính khoa học, ứng dụng công nghệ hiện đại, kết nối liên thông, dự báo, khả thi, tiết kiệm và sử dụng hiệu quả nguồn lực của đất đai phù hợp với kinh tế thị trường.

- Xây dựng hệ thống quy hoạch sử dụng đất độc lập, thống nhất, bao gồm: quy hoạch sử dụng đất quốc gia, quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh, quy hoạch sử dụng đất cấp huyện có thể hiện nội dung quy hoạch sử dụng đất cấp xã, quy hoạch sử dụng đất cấp huyện thể hiện thông tin đến thửa đất; bảo đảm khai thác hiệu quả và bền vững tài nguyên, tài sản đất đai; chức năng sinh thái của đất đai, đồng thời thích ứng với biến đổi khí hậu.

- Khắc phục các bất cập hiện nay về quan hệ phối hợp giữa quy hoạch sử dụng đất với quy hoạch của các ngành, lĩnh vực khác nhằm phát huy lợi thế, đặc điểm tự nhiên, chức năng, tiềm năng đất đai, tính liên kết liên vùng thúc đẩy phát triển, nâng cao giá trị của nguồn tài nguyên đất đai.

2.1.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

a) Giải pháp 1:

- Sửa đổi nguyên tắc lập quy hoạch, trong đó: (i) Quy hoạch sử dụng đất quốc gia, các quy hoạch quốc gia và các quy hoạch ngành lĩnh vực có sử dụng đất phải đảm bảo phù hợp, thống nhất, đồng bộ, gắn kết chặt chẽ, thúc đẩy lẫn nhau phát triển; (ii) đáp ứng yêu cầu thực hiện chiến lược phát triển kinh tế - xã hội nhanh, bền vững; bảo đảm quốc phòng, an ninh, bảo vệ môi trường, thích ứng với biến đổi khí hậu; (iii) bảo đảm kết hợp giữa chỉ tiêu sử dụng các loại đất gắn với không gian, phân vùng sử dụng đất, hệ sinh thái tự nhiên, thể hiện được thông tin đến từng thửa đất (iv) bảo đảm tính liên tục, kế thừa, ổn định; phân bổ nguồn lực đảm bảo cân đối hài hòa quyền, nghĩa vụ, lợi ích, trách nhiệm giữa nhà nước, xã hội và người sử dụng đất; đảm bảo sự cân đối nhu cầu sử dụng đất giữa các ngành, lĩnh vực, địa phương, giữa các thế hệ, phù hợp với điều kiện, tiềm năng đất đai.

- Quy định hệ thống quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là hệ thống đồng bộ, thống nhất được thiết lập ở cấp quốc gia, cấp tỉnh và cấp huyện (cấp huyện làm cụ thể tới cấp xã), quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quốc phòng, quy hoạch,

kế hoạch sử dụng đất an ninh. Bổ sung quy định về tầm nhìn của quy hoạch sử dụng đất và thời điểm lập quy hoạch để khắc phục độ trễ trong triển khai công tác lập quy hoạch đất đai, các quy hoạch có sử dụng đất, đảm bảo quy hoạch đất đai đáp ứng yêu cầu của chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội.

- Đổi mới nội dung, phương pháp, quy trình tổ chức lập, điều chỉnh và phê duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nhằm hiện đại hóa và nâng cao chất lượng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, phục vụ kịp thời cho phát triển kinh tế - xã hội; nâng cao chất lượng và bảo vệ đất canh tác nông nghiệp. Nội dung quy hoạch sử dụng đất cấp huyện phải xác định không gian, ranh giới, vị trí, diện tích các vùng đất theo định hướng giao thông, hệ thống hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội theo các khu chức năng đã được thể hiện trong quy hoạch đô thị, quy hoạch chung xây dựng vùng huyện, quy hoạch phân khu và quy hoạch nông thôn theo kỳ quy hoạch sử dụng đất.

- *Giải pháp 2:* Giữ như quy định của Luật Đất đai năm 2013.

2.1.4. Đánh giá tác động của các giải pháp

a) *Giải pháp 1:*

- *Tác động tích cực:* khai thác hiệu quả sử dụng đất theo không gian, vị trí địa lý, tính kết nối liên vùng, tầm nhìn dài hạn để quản lý sử dụng đất đai hiệu quả, khai thác nguồn lực đất đai, bảo đảm lợi ích trước mắt và lâu dài, thích ứng với biến đổi khí hậu; bảo vệ môi trường sinh thái, bảo đảm an ninh lương thực quốc gia, đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của đất nước. Hệ thống quy hoạch sử dụng đất đảm bảo thống nhất từ Trung ương đến địa phương theo Nghị quyết số 18/NQ-TW ngày 18 tháng 6 năm 2020 của Ban Chấp hành Trung ương. Nội dung quy hoạch sử dụng đất có tầm nhìn chiến lược dài hạn; có tính kết nối liên vùng, liên tỉnh và phải khoanh định được những khu vực đất phải bảo vệ nghiêm ngặt như đất chuyên trồng lúa nước, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng, đất các khu bảo tồn; dự báo đầy đủ nhu cầu đất đai cho các mục đích, trong đó có tính đến cả quỹ đất dự phòng; xác định các mục tiêu, định hướng sử dụng đất theo không gian, các khu vực được phép chuyển mục đích sử dụng đất để phục vụ cho phát triển kinh tế - xã hội.

- *Tác động tiêu cực:* Giải pháp này không có tác động tiêu cực.

- *Tác động về giới:* Giải pháp này không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

b) *Giải pháp 2:*

- *Tác động tích cực*: Giải pháp này không có tác động tích cực.

- *Tác động tiêu cực*: Không giải quyết được tính thống nhất đồng bộ trong hệ thống quy hoạch và không nâng cao được chất lượng quy hoạch cũ như xử lý các vấn đề vi phạm về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đối với cả người quản lý và người sử dụng đất; nội dung quy hoạch sử dụng đất chưa có sự đồng bộ, thống nhất với các quy hoạch khác có liên quan.

- *Tác động về giới*: Giải pháp này không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

2.1.5. Kiến nghị và lựa chọn giải pháp

- Trên cơ sở phân tích, đánh giá tác động của các giải pháp, Bộ Tài nguyên và Môi trường kiến nghị chọn giải pháp 1 vì đây là giải pháp bảo đảm khai thác hiệu quả và bền vững tài nguyên, tài sản đất đai đồng thời khắc phục được các bất cập về quan hệ phối hợp giữa quy hoạch sử dụng đất với quy hoạch của các ngành, lĩnh vực khác nhằm phát huy lợi thế, tiềm năng đất đai, tính liên kết liên vùng thúc đẩy phát triển, nâng cao giá trị của nguồn tài nguyên đất đai và thể chế Nghị quyết 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*”.

- Thẩm quyền ban hành chính sách là Quốc hội.

2.2. Bảo vệ, cải tạo, nâng cao chất lượng đất đai

2.2.1. Xác định vấn đề

Luật Đất đai 2013 đã quy định về hoạt động, nội dung điều tra, đánh giá đất đai và trách nhiệm trong việc tổ chức thực hiện điều tra, đánh giá đất đai, công bố kết quả điều tra, đánh giá đất đai. Tuy nhiên, các quy định hiện hành chưa được đầy đủ, cụ thể để triển khai tổ chức thực hiện đồng bộ, có hiệu quả, nên làm ảnh hưởng đến công tác quản lý nhà nước về đất đai, đặc biệt là thiếu các quy định về biện pháp để phục hồi, cải tạo đất trong điều kiện biến đổi khí hậu và nước biển dâng.

Kết quả điều tra, đánh giá đất đai do các cơ quan ở Trung ương thực hiện cho thấy sau thời gian dài canh tác tăng năng suất, sử dụng nhiều phân bón, thuốc bảo vệ thực vật hóa học đã làm cho đất sản xuất nông nghiệp bị thoái hóa, suy giảm sức sản xuất và hiệu quả sử dụng đất giảm dần. Tổng hợp số liệu thoái đất của cả nước từ điều tra, đánh giá thoái hóa đất tại 6 vùng kinh tế - xã hội và đã xác định kết quả cả nước có 11 triệu 838 nghìn ha đất bị thoái hóa, chiếm

35,74% diện tích tự nhiên của cả nước. Thoái hóa đất làm giảm chất lượng và diện tích đất sản xuất nông, lâm nghiệp; giảm năng suất, sản lượng cây trồng; ảnh hưởng đến phát triển nông nghiệp, dẫn đến nguy cơ không bảo đảm an ninh lương thực quốc gia và mất cân bằng hệ sinh thái, môi trường. Tuy nhiên, thoái hóa đất cũng thể hiện ở các loại hình khác nhau và cấp độ nặng, nhẹ khác nhau. Về cơ bản chủ yếu là đất bị thoái hóa nhẹ với diện tích là 6.844 nghìn ha, chiếm 20,66% diện tích tự nhiên của cả nước; đất bị thoái hóa trung bình với 3.787 nghìn ha, chiếm 11,43% diện tích tự nhiên của cả nước; đất bị thoái hóa nặng với 1.207 nghìn ha, chiếm 3,64% diện tích tự nhiên của cả nước.

Công tác điều tra, đánh giá đất đai ở một số địa phương chưa được thực hiện theo quy định, Ủy ban nhân dân một số tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương mới bắt đầu triển khai việc điều tra, đánh giá đất đai của địa phương dẫn đến tình trạng thiếu thông tin về chất lượng đất, tiềm năng đất đai, thoái hóa đất nên việc bố trí đất sử dụng cho các mục đích nông nghiệp, phi nông nghiệp chưa hợp lý, hiệu quả sử dụng đất thấp; quy mô, loại hình, nguy cơ thoái hóa, ô nhiễm đất chưa được xác định chính xác, kịp thời nên chưa có biện pháp hữu hiệu để cảnh báo, bảo vệ, cải tạo và ngăn chặn quá trình thoái hóa, ô nhiễm đất, diện tích đất bị khô hạn, xói mòn, nhiễm mặn ngày càng gia tăng và chất lượng đất sản xuất nông nghiệp không được duy trì, ổn định.

2.2.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Tạo cơ sở pháp lý để thực hiện quản lý nhà nước về đất đai một cách toàn diện, đầy đủ cả về số lượng và chất lượng.

- Khắc phục tình trạng ô nhiễm, thoái hóa, sa mạc hóa tài nguyên đất đai.

2.2.3. Giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

a) Giải pháp 1:

- Bổ sung làm rõ các hoạt động điều tra, đánh giá đất đai và trách nhiệm tổ chức thực hiện của các cơ quan có liên quan;

- Bổ sung quy định về bảo vệ, cải tạo, nâng cao chất lượng, phục hồi đất đai; quản lý tài nguyên đất; quan trắc, giám sát tài nguyên đất; xử lý cải tạo, nâng cao chất lượng, phục hồi đất đai và trách nhiệm bảo vệ cải tạo, nâng cao chất lượng, phục hồi đất đai.

b) *Giải pháp 2:* Giữ như quy định của Luật Đất đai năm 2013.

c) *Giải pháp 3:* Không quy định về điều tra, đánh giá đất đai và cải tạo, phục hồi đất đai trong Luật Đất đai.

2.2.4. Đánh giá tác động của các giải pháp

a) Giải pháp 1:

- *Tác động tích cực:*

+ Việc bổ sung quy định về quan trắc, giám sát tài nguyên đất giúp cơ quan quản lý nhà nước để theo dõi, đánh giá giám sát thường xuyên được diễn biến chất lượng đất, thoái hóa đất, ô nhiễm đất; cung cấp các thông tin về chất lượng đất, thoái hóa đất, ô nhiễm đất chính xác, kịp thời, liên tục đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước về đất đai, phát triển kinh tế - xã hội; cung cấp các thông tin phục vụ xây dựng cơ sở dữ liệu điều tra cơ bản về đất đai; cung cấp các thông tin giám sát kịp thời về diễn biến chất lượng đất góp phần đề xuất các chính sách, biện pháp bảo vệ, cải tạo đất; là cơ sở để xây dựng chiến lược sử dụng đất quốc gia hợp lý, bền vững, thích ứng với biến đổi khí hậu.

+ Việc bổ sung các quy định về bảo vệ, cải tạo, nâng cao chất lượng phục hồi đất đai nhằm quản lý chặt chẽ về số lượng, chất lượng đất phục vụ cho lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất làm cơ sở sử dụng đất có hiệu quả, bền vững.

+ Khắc phục được tình trạng sử dụng đất lãng phí, để đất hoang hóa, ô nhiễm, suy thoái; phát huy có hiệu quả bền vững, đảm bảo công bằng xã hội, không để đất bị suy thoái, hủy hoại, ...

- *Tác động tiêu cực:* sẽ làm phát sinh thêm kinh phí để phục vụ cho việc cải tạo, phục hồi đất đai.

- *Tác động về giới:* Giải pháp này không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

b) Giải pháp 2:

- *Tác động tích cực:* Cơ quan nhà nước mới chỉ nắm được một cách chưa đầy đủ về số lượng đất bị ô nhiễm, bị thoái hóa, xói mòn, xâm nhập mặn...

- *Tác động tiêu cực:* Thiếu cơ sở pháp lý để các cơ quan quản lý cũng như người sử dụng đất trong hoạt động điều tra, đánh giá, cải tạo và phục hồi đất đai;

- *Tác động về giới:* Giải pháp này không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

c) Giải pháp 3:

- *Tác động tích cực:* Giải pháp này không có tác động tích cực

- *Tác động tiêu cực:* Không có cơ sở pháp lý để thực hiện việc điều tra, đánh giá về chất lượng đất đai cũng như việc cải tạo, phục hồi đất đai.

- *Tác động về giới:* Giải pháp này không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

2.2.5. Kiến nghị và lựa chọn giải pháp

- Trên cơ sở phân tích, đánh giá tác động của các giải pháp, Bộ Tài nguyên và Môi trường kiến nghị chọn giải pháp 1 vì sẽ tạo cơ sở pháp lý để thực hiện quản lý nhà nước về đất đai một cách toàn diện, đầy đủ cả về số lượng và chất lượng; đồng thời khắc phục tình trạng ô nhiễm, thoái hóa, sa mạc hóa tài nguyên đất đai.

- Thẩm quyền ban hành chính sách là Quốc hội.

3. Chính sách 3: Thu hồi đất để khai thác hiệu quả nguồn lực đất đai cho phát triển kinh tế - xã hội của đất nước

3.1. Thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng

3.1.1. Xác định vấn đề

Luật Đất đai 2013 đã quy định cụ thể các trường hợp thu hồi đất cho mục đích quốc phòng, an ninh và cho phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia công cộng tại Điều 61 và Điều 62. Theo đó, Nhà nước chỉ thu hồi đất với các dự án đã được Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư, dự án do Thủ tướng Chính phủ chấp thuận, quyết định đầu tư và một số trường hợp được Hội đồng nhân dân cấp tỉnh thông qua sự cần thiết phải thu hồi đất. Tuy nhiên, thực tế việc áp dụng các quy định về thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia công cộng đã bộc lộ một số tồn tại, hạn chế bất cập, như:

- Tiêu chí xác định các trường hợp thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng chưa rõ ràng dẫn đến tình trạng người dân không đồng thuận với việc thu hồi đất để thực hiện các dự án phát triển kinh tế có nguồn vốn đầu tư tư nhân và mang lại lợi nhuận (địa tô chênh lệch) chủ yếu nhà đầu tư được hưởng trong khi người dân bị mất đi tư liệu sản xuất;

- Cơ chế thu hồi, tạo quỹ đất sạch để đấu giá, tăng nguồn thu cho ngân sách nhà nước thông qua hoạt động của Tổ chức phát triển quỹ đất chưa được tổ chức thực hiện tốt. Một mặt là do các địa phương chưa thực sự quan tâm, mặt khác quy định của Luật về cơ chế này chưa đủ rõ, khó thực hiện vì các trường hợp thu hồi đất tại Điều 62 hầu hết là dự án lớn, trong khi những quỹ đất nhỏ lẻ, xen kẹt trong đô thị, các khu vực lợi thế thương mại lại không thuộc diện Nhà nước thu hồi đất theo quy định để có thể khai thác được.

- Việc thu hồi đất vùng phụ cận dự án hạ tầng kỹ thuật, xây dựng, chỉnh trang khu đô thị, khu dân cư nông thôn theo quy định tại Điều 39 và Điều 40 của Luật Đất đai còn nhiều khó khăn hạn chế, đặc biệt là thiếu ngân sách để bồi

thường, hỗ trợ, tái định cư để thu hồi phần diện tích đất trong vùng phụ cận; do diện tích đất thu hồi trong vùng phụ cận lại không thuộc các trường hợp Nhà nước thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng quy định tại Điều 62 Luật Đất đai. Thực tế, mặc dù đã có quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nhưng khi triển khai địa phương khó thực hiện.

3.1.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Làm rõ hơn các trường hợp Nhà nước thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh, phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng, đồng thời phân biệt với các trường hợp sử dụng đất để phát triển kinh tế - xã hội như khu đô thị, nhà ở thương mại, chỉnh trang khu đô thị, chỉnh trang khu dân cư nông thôn.

Quy định cụ thể việc khai thác hiệu quả quỹ đất phụ cận các công trình kết cấu hạ tầng theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và chính sách ưu tiên cho người có đất ở bị thu hồi đất được giao đất hoặc mua nhà trên diện tích đất đã thu hồi mở rộng theo quy định của pháp luật.

- Đối với các dự án phát triển kinh tế - xã hội phù hợp với quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất, cần sớm xây dựng và hoàn thiện cơ chế, chính sách để tổ chức, hộ gia đình, cá nhân có quyền sử dụng đất tham gia với nhà đầu tư để thực hiện các dự án dưới hình thức chuyển nhượng, cho thuê, góp vốn bằng quyền sử dụng đất.

Tiếp tục thực hiện cơ chế tự thỏa thuận giữa người dân và doanh nghiệp trong chuyển nhượng quyền sử dụng đất để thực hiện các dự án đô thị, nhà ở thương mại.

3.1.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

a) Giải pháp 1:

- Thu hẹp trường hợp thu hồi đất để chỉnh trang khu đô thị, khu dân cư nông thôn gắn với tạo quỹ đất sạch để tổ chức đấu giá quyền sử dụng đất (bao gồm cả vùng phụ cận mà Nhà nước đã đầu tư phát triển hạ tầng xã hội, hạ tầng kỹ thuật).

- Bổ sung các trường hợp cụ thể để khai thác hiệu quả nguồn lực đất đai, gồm: Dự án bồi thường, giải phóng mặt bằng khai thác quỹ đất vùng phụ cận của các công trình hạ tầng kỹ thuật; dự án bồi thường, giải phóng mặt bằng được tách từ các dự án đầu tư thuộc trường hợp thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng; dự án lấn biển để sử dụng vào các mục đích phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng.

Đồng thời quy định cụ thể các trường hợp sử dụng đất vào mục đích phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng mà chủ đầu tư được Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chấp thuận cho thỏa thuận với người sử dụng đất trong khu vực thực hiện dự án (bao gồm cả dự án khu đô thị và nhà ở thương mại) thì Nhà nước không thu hồi đất. Bổ sung quy định về thu hồi trong vùng phụ cận thuộc các trường hợp Nhà nước thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng, đồng thời quy định cụ thể các điều kiện xác định vùng phụ cận và cơ chế để khai thác quỹ đất này thông qua đấu giá quyền sử dụng đất. Trường hợp trong khu vực đất thực hiện dự án có diện tích đất do Nhà nước quản lý mà không tách thành dự án độc lập được thì Nhà nước thu hồi để giao, cho thuê cho nhà đầu tư. Đồng thời, quy định Nhà nước không thu hồi đất mà thực hiện cơ chế tự thỏa thuận giữa người dân và doanh nghiệp trong chuyên nhượng quyền sử dụng đất để thực hiện các dự án đô thị, nhà ở thương mại.

- Sửa đổi, bổ sung 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 hướng phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đi trước một bước so với quyết định thu hồi đất. Theo đó, bổ sung quy định về thủ tục chuẩn bị quỹ đất, quỹ nhà ở, kinh phí chi trả bồi thường, hỗ trợ, tái định cư trước khi lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; thủ tục phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư trước khi quyết định thu hồi đất. Đồng thời, bổ sung quy định về quỹ đất, quỹ nhà ở, kinh phí chi trả bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Trong quá trình chuẩn bị phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thì phải thực hiện đồng thời trình tự, thủ tục kinh phí chi phí đo đạc phục vụ kiểm đếm, định giá đất để bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, lập dự án để có kinh phí bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, lập dự toán chi phí tổ chức thực hiện việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư,

- Sửa đổi, bổ sung quy định cụ thể về nguyên tắc cưỡng chế thực hiện quyết định thu hồi đất, cụ thể: (1) Việc cưỡng chế phải tiến hành công khai, dân chủ, khách quan, bảo đảm trật tự, an toàn, đúng quy định của pháp luật; (2) Thời điểm bắt đầu tiến hành cưỡng chế được thực hiện trong giờ hành chính; (3) Không thực hiện cưỡng chế trong thời gian từ 22 giờ đến 06 giờ sáng ngày hôm sau; các ngày nghỉ, ngày lễ theo quy định của pháp luật; trong thời gian 15 ngày trước và sau tết nguyên đán; các ngày truyền thống đối với các đối tượng chính sách nếu họ là người bị cưỡng chế và các trường hợp đặc biệt khác làm ảnh hưởng nghiêm trọng đến an ninh, chính trị, trật tự an toàn xã hội, phong tục, tập quán tại địa phương.

b) Giải pháp 2: Giữ như quy định của Luật Đất đai năm 2013

3.1.4. Đánh giá tác động của các giải pháp

a) Giải pháp 1:

- *Tác động tích cực:* Tạo sự rõ ràng, rành mạch trong việc thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng; Nhà nước tạo được quỹ đất sạch để chủ động khai thác nguồn lực đất đai đáp ứng nhu cầu đất đai cho quá trình phát triển và điều tiết địa tô chênh lệch. Hạn chế sự can thiệp hành chính của Nhà nước trong quan hệ đất đai; người sử dụng đất được quyền chủ động thỏa thuận với nhà đầu tư để chuyển nhượng, cho thuê, góp vốn bằng quyền sử dụng đất thực hiện dự án đầu tư khi phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; bảo đảm được quyền lợi của nhân dân, người dân không mất đi tư liệu sản xuất, sẽ giảm căn bản khiếu nại, khiếu kiện liên quan đến thu hồi đất; từng bước chuyển dần từ cơ chế quản lý hành chính mệnh lệnh sang cơ chế dân sự và kinh tế, tôn trọng sự thỏa thuận của các bên.

- *Tác động tiêu cực:* Các địa phương sẽ phải chủ động bố trí kinh phí lớn để bồi thường, hỗ trợ, tái định cư để tạo quỹ đất sạch để tổ chức đấu giá quyền sử dụng đất. Khó khăn cho nhà đầu tư trong việc thỏa thuận nhận chuyển nhượng, cho thuê, góp vốn bằng quyền sử dụng đất với người sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư (nhiều trường hợp nhà đầu tư không thể thỏa thuận được hết với người sử dụng đất), sẽ khó cho việc thực hiện được dự án đầu tư (nhất là các trường hợp thỏa thuận bị xô đổ), gây lãng phí trong đầu tư và ảnh hưởng đến quyền lợi của nhà đầu tư. Việc quy định thu hồi trong vùng phụ cận sẽ trái với nguyên tắc Nhà nước chỉ thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng, do đó, Nhà nước không nên thu hồi đất để thực hiện dự án nhà ở, thương mại, dịch vụ, sản xuất, kinh doanh thuộc quỹ đất vùng phụ cận này. Việc quy định Nhà nước không thu hồi đất mà thực hiện cơ chế tự thỏa thuận giữa người dân và doanh nghiệp trong chuyển nhượng quyền sử dụng đất để thực hiện các dự án đô thị, nhà ở thương mại sẽ thúc đẩy phát triển thị trường nhà ở, kéo theo nguồn lực đất nước tập trung cho nhà ở giải quyết nhu cầu ở mà không tập trung vốn cho sản xuất, kinh doanh tạo ra của cải, hàng hóa cho đất nước, thậm chí tăng trách nhiệm của Nhà nước trong việc giải quyết các vấn đề phát sinh từ thỏa thuận thực hiện dự án đô thị như giải quyết công ăn việc làm cho một bộ phận lớn người nông dân chuyển nhượng đất nông nghiệp để làm đô thị nhưng không kịp chuyển đổi nghề nghiệp, các vấn đề hạ tầng xã hội, giải quyết các vấn đề phát sinh do khoảng cách phân biệt giàu nghèo tạo ra từ việc phát triển đô thị theo cơ chế thỏa thuận....

- *Tác động về giới:* Giải pháp này không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

b) Giải pháp 2:

- + *Tác động tích cực*: đảm bảo tính ổn định của Luật Đất đai.
- + *Tác động tiêu cực*: Nhà nước không chủ động trong việc tạo quỹ đất sạch để tổ chức đấu giá quyền sử dụng đất và sẽ khó thu hút đầu tư
- *Tác động về giới*: Giải pháp này không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

3.1.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

- Trên cơ sở phân tích, đánh giá tác động của các giải pháp, Bộ Tài nguyên và Môi trường kiến nghị chọn giải pháp 1 vì giải pháp này sẽ tạo được quỹ đất sạch để tổ chức đấu giá, khai thác nguồn lực đất đai, điều tiết địa tô chênh lệch và chủ động điều tiết thị trường trong trường hợp cần thiết, khắc phục tình trạng thất thoát tài sản nhà nước.

- Thẩm quyền ban hành chính sách là Quốc hội.

3.2. Thu hồi đất do vi phạm pháp luật về đất đai và thu hồi đất do chấm dứt theo quy định của pháp luật

3.2.1. Xác định vấn đề

Luật Đất đai quy định trường hợp chủ đầu tư không đưa đất vào sử dụng, chậm đưa đất vào sử dụng thì được gia hạn tiến độ 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. Quy định gia hạn thời gian thực hiện dự án như hiện hành đảm bảo quyền lợi cho nhà đầu tư, hạn chế những rủi ro trong kinh doanh vì có thời gian đủ dài để triển khai thực hiện dự án đầu tư. Tuy nhiên, trong thực tế, nhiều nhà đầu tư đã lợi dụng quy định này để chây ì trong việc triển khai thực hiện dự án, làm ảnh hưởng đến kinh tế - xã hội - môi trường của đất nước. Ngoài ra, pháp luật hiện hành còn thiếu một số trường hợp vi phạm pháp luật đất đai mà phải thu hồi đất (như đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối... mà không sử dụng).

Việc quy định chưa thống nhất về chấm dứt hoạt động dự án theo Luật Đầu tư và thu hồi đất theo Luật Đất đai. Luật Đầu tư năm 2020 quy định nhiều trường hợp dự án đầu tư bị chấm dứt toàn bộ hoặc chấm dứt một phần hoạt động (như nhà đầu tư không thực hiện hoặc không có khả năng thực hiện dự án theo tiến độ đăng ký với cơ quan đăng ký đầu tư và không thuộc trường hợp được giãn tiến độ thực hiện dự án đầu tư; 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; dự án đầu tư đã ngừng hoạt động và hết thời hạn 12 tháng kể từ ngày ngừng hoạt động, cơ quan đăng ký đầu tư không liên lạc được với nhà đầu tư hoặc đại diện hợp pháp của nhà đầu tư; 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; nhà đầu tư không ký quỹ hoặc không có bảo lãnh nghĩa vụ ký quỹ theo quy định của pháp luật đối với dự án đầu tư thuộc diện bảo đảm thực hiện dự án đầu tư). Trong khi đó, Luật Đất đai quy định Nhà nước thu hồi đất đối với trường hợp đất được Nhà nước giao, cho thuê mà chậm tiến độ so với tiến độ ghi trong dự án đầu tư kể từ khi nhận bàn giao đất trên thực địa phải đưa vào sử dụng; trường hợp không đưa đất vào sử dụng thì chủ đầu tư được gia hạn sử dụng 24 tháng. Việc quy định chưa thống nhất này giữa Luật Đầu tư và Luật Đất đai dẫn đến có trường hợp khi dự án bị thu hồi Giấy chứng nhận đầu tư nhưng lại chưa bị thu hồi đất gây ra nhiều khó khăn cho cơ quan thực thi, quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của người dân, doanh nghiệp.

3.2.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Thể chế chủ trương của Đảng nêu tại điểm 2.3 và điểm 4 Mục IV Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16 tháng 6 năm 2022 của Ban chấp hành Trung ương Đảng.

- Xử lý nghiêm mọi hành vi vi phạm pháp luật đất đai mà phải thu hồi đất; khắc phục tình trạng không đưa đất vào sử dụng hoặc chậm tiến độ sử dụng trong sử dụng đất.

- Đất đai phải được quản lý chặt chẽ, sử dụng có hiệu quả.

3.2.3. Các giải pháp thực hiện

a) Giải pháp 1:

Bổ sung, quy định cụ thể hơn một số trường hợp thu hồi đất do vi phạm pháp luật về đất đai, gồm thu hồi đất được giao, cho thuê không phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được công bố, công khai tại thời điểm giao đất, cho thuê đất; đất được Nhà nước giao, cho thuê để thực hiện dự án đầu tư vào mục đích sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp mà không đưa đất vào sử dụng theo tiến độ ghi trong dự án đầu tư mà đã bị xử phạt nộp tiền sử dụng đất, tiền thuê đất tăng thêm mà vẫn không đưa đất vào sử dụng và không nộp tiền sử dụng đất, tiền thuê đất tăng thêm.

b) Giải pháp 2: Giữ như quy định của Luật Đất đai năm 2013.

3.2.4. Đánh giá tác động của các giải pháp

a) Giải pháp 1:

- *Tác động tích cực:* Xử lý nghiêm mọi hành vi vi phạm pháp luật đất đai mà phải thu hồi đất; khắc phục tình trạng không đưa đất vào sử dụng hoặc chậm tiến độ sử dụng trong sử dụng đất; lựa chọn được các nhà đầu tư có năng lực tham gia thực hiện dự án, đồng thời khắc phục tình trạng bao chiếm đất đai thông qua việc đăng ký đầu tư, đăng ký dự án chờ cơ hội tăng giá để chuyển nhượng, bán dự án hình thành trong tương lai mà không có năng lực để đầu tư thực hiện dự án.

- *Tác động tiêu cực:* Đầu tư là lĩnh vực có nhiều rủi ro đến từ cả nguyên nhân chủ quan và khách quan, cần có thời gian để nhà đầu tư khắc phục; việc quy định không cho phép gia hạn sẽ gây áp lực và rủi ro cho nhà đầu tư. Việc thu hồi đất đối với những dự án đã bị chấm dứt chủ trương đầu tư dẫn đến một bộ phận không nhỏ trong các thành phần kinh tế bị thiệt hại do không được bồi thường về tài sản gắn liền với đất.

- *Tác động về giới:* Giải pháp này không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

b) Giải pháp 2:

- *Tác động tích cực:* Đảm bảo được tính ổn định của Luật Đất đai.

- *Tác động tiêu cực:* Không giải quyết được các tồn đọng hiện nay về các dự án chậm tiến độ, dự án treo.

- *Tác động về giới:* Giải pháp này không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

3.2.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

- Trên cơ sở phân tích, đánh giá tác động của các giải pháp, Bộ Tài nguyên và Môi trường kiến nghị chọn giải pháp 1 vì giải pháp này sẽ khắc phục tình trạng chậm tiến độ đưa đất vào sử dụng trong thực hiện dự án đầu tư

- Thẩm quyền ban hành chính sách là Quốc hội.

4. Chính sách 4: Hoàn thiện chính sách chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng sang mục đích khác

4.1. Xác định vấn đề

Theo quy định tại Điều 58 của Luật Đất đai thì đối với dự án có sử dụng đất trồng lúa, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng vào các mục đích khác mà không thuộc trường hợp được Quốc hội quyết định, Thủ tướng Chính phủ chấp thuận chủ trương đầu tư thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền chỉ được quyết

định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất khi có văn bản chấp thuận chủ trương của Thủ tướng Chính phủ đối với trường hợp chuyển mục đích sử dụng từ 10 héc ta đất trồng lúa trở lên; từ 20 héc ta đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng trở lên; hoặc Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh đối với trường hợp chuyển mục đích sử dụng dưới 10 héc ta đất trồng lúa; dưới 20 héc ta đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng. Quy định này nhằm quản lý chặt chẽ đất trồng lúa vì mục tiêu an ninh lương thực quốc gia, bảo vệ quỹ đất rừng, bảo vệ môi trường và đa dạng sinh học.

Luật Lâm nghiệp cũng quy định việc chấp thuận chủ trương chuyển đổi mục đích sử dụng rừng, gồm: rừng phòng hộ, rừng đặc dụng và rừng sản xuất, cũng phải trình lên Thủ tướng Chính phủ và Hội đồng nhân dân cấp tỉnh chấp thuận chủ trương, nên cũng ảnh hưởng đến môi trường đầu tư.

Thực tế, mặc dù đã có quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nhưng khi triển khai có trường hợp thực hiện thủ tục chuyển mục đích đất trồng lúa, đất có rừng, chuyển mục đích sử dụng rừng còn kéo dài, làm ảnh hưởng đến tiến độ thực hiện dự án.

4.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Tăng cường công tác quản lý, kiểm soát chặt chẽ việc chuyển mục đích sử dụng đất, đặc biệt là đất trồng lúa, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng, đất rừng sản xuất là rừng tự nhiên.

- Tăng cường phân cấp, phân quyền đi đôi với kiểm tra, giám sát, đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính trong chuyển mục đích sử dụng đất.

4.3. Giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

a) Giải pháp 1:

- Sửa đổi theo hướng phân cấp thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ theo quy định hiện hành cho Hội đồng nhân dân cấp tỉnh chấp thuận chủ trương trồng lúa, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng, đất rừng sản xuất để giao, cho thuê thực hiện dự án đầu tư.

- Bổ sung quy định của Chính phủ sẽ ban hành tiêu chí chấp thuận chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng.

b) Giải pháp 2: Giữ như quy định của Luật Đất đai năm 2013.

4.4. Đánh giá tác động của các giải pháp

a) Giải pháp 1:

- *Tác động tích cực:* tạo sự chủ động cho cấp tỉnh trong việc giao đất, cho

thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất đối với đất trồng lúa, đất có rừng phòng hộ, rừng đặc dụng nhằm giảm thời gian giải quyết thủ tục hành chính, giảm chi phí thực hiện thủ tục hành chính, cải thiện môi trường đầu tư kinh doanh, thúc đẩy tiến độ thực hiện dự án.

- *Tác động tiêu cực:* Có nguy cơ dẫn đến việc tùy tiện và thiếu chặt chẽ trong việc tuân thủ quy hoạch, kế hoạch chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa, đất rừng đặc dụng, đất rừng phòng hộ. Đồng thời, giải pháp này không triệt để nếu không sửa đổi đồng thời Luật Lâm nghiệp với Luật Đất đai do Luật Lâm nghiệp hiện hành vẫn quy định các trường hợp phải trình Thủ tướng Chính phủ chấp thuận chủ trương chuyển đổi mục đích sử dụng rừng.

- *Tác động về giới:* Giải pháp này không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

b) Giải pháp 2:

- *Tác động tích cực:* Đảm bảo được tính ổn định của pháp luật về đất đai và đồng bộ với quy định của Luật Lâm nghiệp hiện hành đối với các trường hợp phải trình Thủ tướng Chính phủ chấp thuận chủ trương chuyển đổi mục đích sử dụng rừng.

- *Tác động tiêu cực:* Thủ tục hành chính phức tạp (cùng một dự án đầu tư làm nhiều thủ tục như chấp thuận chủ trương đầu tư và chấp thuận chủ trương chuyển mục đích sử dụng đất, chấp thuận chủ trương chuyển mục đích sử dụng rừng).

- *Tác động về giới:* Giải pháp này không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

4.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

- Trên cơ sở phân tích, đánh giá tác động của các giải pháp, Bộ Tài nguyên và Môi trường kiến nghị chọn giải pháp 1 vì giải pháp này sẽ cải cách thủ tục hành chính, cải thiện môi trường đầu tư kinh doanh, thúc đẩy tiến độ thực hiện dự án trong thời kỳ hội nhập kinh tế quốc tế và đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

- Thẩm quyền ban hành chính sách là Quốc hội.

5. Chính sách 5: Hoàn thiện chính sách giao đất, cho thuê đất

5.1. Xác định vấn đề

a) Về căn cứ giao đất, cho thuê đất:

Theo quy định tại Điều 52 của Luật Đất đai thì căn cứ quyết định giao đất,

cho thuê đất gồm kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện đã được phê duyệt và nhu cầu sử dụng đất thể hiện trong dự án đầu tư, đơn xin giao đất, thuê đất.

Thực tế, việc quyết định giao đất, cho thuê đất thực hiện sau khi đã hoàn thành việc chấp thuận chủ trương đầu tư theo pháp luật về đầu tư và căn cứ vào quy hoạch chi tiết xây dựng theo pháp luật chuyên ngành hoặc đã có quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất thực hiện dự án nhưng điều chỉnh chấp thuận chủ trương đầu tư, điều chỉnh quy hoạch chi tiết xây dựng; dẫn đến không thống nhất về nội dung và trình tự, thủ tục về giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, chấp thuận chủ trương đầu tư và quy hoạch chi tiết xây dựng dự án, đặc biệt là tình trạng lợi dụng quy định về chấp thuận chủ trương đầu tư, đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư để không thực hiện đấu giá quyền sử dụng đất.

b) Về chính sách cho thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm:

Luật Đất đai năm 2013 đã quy định thu hẹp các trường hợp giao đất có thu tiền sử dụng đất, chủ yếu áp dụng hình thức Nhà nước cho thuê đất¹ và chủ yếu thu ngân sách từ tiền sử dụng đất chiếm 67,26% và tiền thuê đất chiếm 15,23% tổng các nguồn thu từ đất²

Theo quy định tại Điều 56 của Luật Đất đai hiện hành quy định các trường hợp được Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê hoặc cho thuê đất hàng năm. Đồng thời, quy định người sử dụng đất có quyền lựa chọn hình thức Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê hoặc cho thuê đất hàng năm.

Thực tế, cho thấy chi phí đầu vào sản xuất kinh doanh có một phần lớn là tiền thuê đất phải trả một lần cho cả thời gian thuê, dẫn đến khó khăn, đặc biệt là khả năng cạnh tranh trong cơ chế thị trường quốc tế.

c) Về giao đất, cho thuê đất thông qua đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất:

Tại Điều 118 của Luật Đất đai quy định cụ thể các trường hợp giao đất, thuê đất thông qua đấu giá quyền sử dụng đất và các trường hợp giao đất, thuê

¹ Theo Báo cáo của 61 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, Nhà nước đã giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất cho 74.862 dự án, với tổng diện tích 1.330,69 nghìn ha; trong đó: giao đất không thu tiền sử dụng đất cho 21.818 dự án, với diện tích 349,17 nghìn ha chiếm 26,24%; giao đất có thu tiền sử dụng đất cho 13.208 dự án, với diện tích là 8,82 nghìn ha, chiếm 0,66%; cho thuê đất 16.455 dự án, với tổng diện tích là 960,09 nghìn ha, chiếm 72,15% (trong đó: cho thuê đất thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê là 1.561 dự án, với diện tích là 12,69 nghìn ha, chiếm 0,95%; cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm là 13.063 dự án, với diện tích là 942,09 nghìn ha, chiếm 70,8%); cho phép chuyển mục đích sử dụng đất 23.381 dự án, với diện tích là 12,61 nghìn ha, chiếm 0,95%.

² Theo báo cáo của Bộ Tài chính, thu ngân sách nhà nước từ đất đai không ngừng tăng lên hàng năm so với tổng thu ngân sách cả nước, từ 7,8% năm 2013 lên 16,85% năm 2020², trong đó chủ yếu là thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất (từ năm 2013 đến năm 2020, tiền sử dụng đất chiếm 67,26% và tiền thuê đất chiếm 15,23% tổng các nguồn thu từ đất).

đất không thông qua đấu giá quyền sử dụng đất. Do đó, pháp luật về đất đai không quy định về giao đất, cho thuê đất cho người trúng đấu thầu dự án có sử dụng đất. Do vậy, các Nghị định, Thông tư quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai năm 2013 đã có các quy định cụ thể để thực hiện giao đất, cho thuê đất thông qua đấu giá quyền sử dụng đất. Tuy nhiên, các Nghị định quy định chi tiết Luật Đấu thầu (Nghị định số 25/2020/NĐ-CP, số 31/2021/NĐ-CP..) có quy định áp dụng trình tự, thủ tục giao đất, cho thuê đất không thông qua đấu giá quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật về đất đai để thực hiện trình tự, thủ tục giao đất, cho thuê đất cho người trúng đấu thầu dự án có sử dụng đất. Việc áp dụng này đang phát sinh một số nội dung không phù hợp với quá trình đấu thầu dự án có sử dụng đất như các trường hợp đấu thầu không hoàn toàn tương ứng với các trường hợp Nhà nước thu hồi đất theo quy định tại Điều 62 Luật Đất đai, các trường hợp giao đất, cho thuê đất cho người trúng đấu thầu dự án có sử dụng đất không hoàn toàn tương ứng với các trường hợp giao đất, cho thuê đất không thông qua đấu giá quyền sử dụng đất quy định tại Điều 118 Luật Đất đai. Nguyên nhân chủ yếu là do các Nghị định quy định chi tiết Luật Đấu thầu (Nghị định số 25/2020/NĐ-CP, số 31/2021/NĐ-CP..) chưa đảm bảo phù hợp với Luật Đất đai.

Thi hành Luật Đất đai năm 2013, một số địa phương đã giao đất, cho thuê đất thông qua đấu giá quyền sử dụng đất (chủ yếu là đất ở), ngân sách nhà nước thu được từ việc giao đất, cho thuê đất thông qua đấu giá quyền sử dụng đất tăng lên hàng năm³, từng bước sàng lọc được các nhà đầu tư kém năng lực, khắc phục tình trạng chậm đưa đất vào sử dụng. Tuy nhiên, kết quả thực hiện công tác hậu kiểm vừa qua cho thấy, nhiều địa phương chủ yếu thực hiện giao đất, cho thuê đất không thông qua đấu giá quyền sử dụng đất, không thực hiện đấu giá quyền sử dụng đất theo Luật Đất đai, bám vào lý do dự án đã được cơ quan có thẩm quyền chấp thuận chủ trương đầu tư theo pháp luật về đầu tư hoặc được lựa chọn nhà đầu tư theo quy định của pháp luật về đấu thầu (phổ biến là trường hợp chỉ có 1 nhà thầu tham gia), lựa chọn nhà đầu tư theo pháp luật về đầu tư, pháp luật về nhà ở, pháp luật về xây dựng.

5.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Thê chế Nghị quyết số 18-NQ/TW:

³ Theo Báo cáo của 60 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, Nhà nước đã giao đất, cho thuê đất thông qua đấu giá quyền sử dụng đất với kết quả như sau: năm 2014 đấu giá 5.053,97 ha, thu được 22.224,77 tỷ đồng; năm 2015 đấu giá 1.171,62 ha thu được 38.498,59 tỷ đồng; năm 2016 đấu giá 1.024,21 ha thu được 37.321,13 tỷ đồng; năm 2017 đấu giá 976,74 ha, thu được 40.653,5 tỷ đồng; năm 2018 đấu giá 12.273,18 ha thu được 43.437,76 tỷ đồng; năm 2019 đấu giá 2.289,64 ha thu được 34.525,43 tỷ đồng; năm 2020 đấu giá 27.467,18 ha thu được 43.186,69 tỷ đồng.

- 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.

- Cơ bản thực hiện hình thức cho thuê đất trả tiền hằng 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 nguồn thu ổn định, tránh thất thoát ngân sách nhà nước.

- Nhà nước thực hiện giao đất có hạn mức không thu tiền sử dụng đất đối với đất sử dụng làm cơ sở thờ tự, trụ sở của các tổ chức tôn giáo. Các tổ chức tôn giáo sử dụng đất vào mục đích khác phải trả tiền thuê đất cho Nhà nước theo quy định của pháp luật. Quy định điều kiện giao đất, cho thuê đất, hạn mức sử dụng đối với các tổ chức tôn giáo phù hợp với quỹ đất hiện có của địa phương.

5.3. Giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

a) Giải pháp 1:

- Quy định nguyên tắc Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm thông qua đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất; quy định cụ thể trường hợp nào thì giao đất, cho thuê đất thông qua đấu giá quyền sử dụng đất, không thông qua đấu giá quyền sử dụng đất, lựa chọn nhà đầu tư theo pháp luật về đấu thầu, chấp thuận chủ trương đầu tư.

- Đồng thời quy định cụ thể một số trường hợp Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê.

- Sửa đổi quy định về căn cứ quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất theo hướng nguyên tắc quỹ đất thực hiện dự án phải được xác định trước trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Sau khi quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được phê duyệt thì thực hiện chấp thuận chủ trương đầu tư, quy hoạch chi tiết xây dựng dự án, đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư, đấu giá quyền sử dụng đất theo quy định. Quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất phải trên cơ sở đã có dự án đầu tư đã được chấp thuận chủ trương đầu tư, đã có kết quả đấu giá quyền sử dụng đất, kết quả đấu thầu dự án có sử dụng đất.

- Quy định cụ thể quỹ đất để tổ chức đấu giá, đấu thầu, đồng thời quy định cụ thể các trường hợp đấu giá quyền sử dụng đất, các trường hợp đấu thầu dự án có sử dụng đất gắn với tiêu chí, điều kiện chặt chẽ.

- Quy định cụ thể về các trường hợp cho phép người sử dụng đất chuyển mục đích sử dụng đất mà không thực hiện thu hồi đất gắn với tiêu chí, điều kiện.

- Bổ sung quy định về trường hợp Nhà nước thực hiện giao đất có hạn mức không thu tiền sử dụng đất đối với đất sử dụng làm cơ sở thờ tự, trụ sở của các tổ chức tôn giáo, cho thuê đất đối với các tổ chức tôn giáo sử dụng đất vào mục đích khác gắn với điều kiện cụ thể.

b) Giải pháp 2: Giữ như quy định của Luật Đất đai năm 2013.

5.4. Đánh giá tác động của các giải pháp

a) Giải pháp 1:

- *Tác động tích cực:* giảm chi phí đầu vào sản xuất kinh doanh thông qua giảm chi phí về tiền thuê đất (chỉ trả tiền hàng năm) cho doanh nghiệp, tăng khả năng cạnh tranh trong cơ chế thị trường quốc tế, thúc đẩy phát triển kinh tế. Tăng tính công khai, minh bạch trong việc tiếp cận quỹ đất cho mục đích sản xuất, kinh doanh thông qua các quy định cụ thể về quỹ đất để tổ chức đấu giá, đấu thầu, các trường hợp đấu giá quyền sử dụng đất, các trường hợp đấu thầu dự án có sử dụng đất, chuyển mục đích sử dụng đất, về thứ tự quỹ đất thực hiện dự án phải được xác định trước trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, sau đó thực hiện chấp thuận chủ trương đầu tư, quy hoạch chi tiết xây dựng dự án, đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư, đấu giá quyền sử dụng đất theo quy định, cuối cùng là quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất.

- *Tác động tiêu cực:* Có nguy cơ làm tăng chi ngân sách nhà nước do Nhà nước phải chi nhiều hơn cho việc thu hồi đất để có quỹ đất cho thuê trả tiền hàng năm nhưng giảm thu ngân sách nhà nước do chỉ thu tiền thuê đất hàng năm so với cơ chế hiện hành. Đây sẽ là khó khăn cho các địa phương không đủ ngân sách để tạo quỹ đất thu hút đầu tư, nhất là các tỉnh nghèo, các doanh nghiệp không thể huy động vốn vay trong quá trình sản xuất kinh doanh do không được tính giá trị quyền sử dụng đất thuê hàng năm là tài sản của doanh nghiệp. Đặc biệt là việc sửa đổi Luật Đất đai mà không sửa các luật khác thì không đảm bảo tính khả thi của nguyên tắc sử dụng đất nêu trên, tiếp tục cản trở quá trình cải cách hành chính liên quan đến sử dụng đất thực hiện dự án, chấp thuận chủ trương đầu tư, quy hoạch chi tiết xây dựng dự án, đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư, đấu giá quyền sử dụng đất.

- *Tác động về giới:* Giải pháp này không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

b) Giải pháp 2:

- *Tác động tích cực:* Đảm bảo được tính ổn định của pháp luật, tăng thu

ngân sách Nhà nước do thu một lần tiền thuê đất cho cả thời gian thuê đất thực hiện dự án. Đất được Nhà nước do thu một lần tiền thuê đất cho cả thời gian thuê đất là tài sản của doanh nghiệp, được quyền giao dịch, trong đó có quyền thế chấp để huy động vốn cho sản xuất kinh doanh.

- *Tác động tiêu cực:* Tăng chi phí đầu vào sản xuất kinh doanh có một phần lớn là tiền thuê đất phải trả một lần cho cả thời gian thuê, dẫn đến khó khăn, đặc biệt là khả năng cạnh tranh trong cơ chế thị trường quốc tế. Không đảm bảo tính đồng bộ trong quá trình cải cách hành chính liên quan đến sử dụng đất thực hiện dự án, chấp thuận chủ trương đầu tư, quy hoạch chi tiết xây dựng dự án, đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư, đấu giá quyền sử dụng đất do không xác định được thứ tự thực hiện trong quá trình sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư, đặc biệt là tình trạng chông chéo trong sử dụng đất thực hiện dự án, chấp thuận chủ trương đầu tư, quy hoạch chi tiết xây dựng dự án, đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư, đấu giá quyền sử dụng đất.

- *Tác động về giới:* Giải pháp này không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

5.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

- Trên cơ sở phân tích, đánh giá tác động của các giải pháp, Bộ Tài nguyên và Môi trường kiến nghị chọn giải pháp 1 theo đúng tinh thần Nghị quyết số 18-NQ/TW.

- Thẩm quyền ban hành chính sách là Quốc hội.

6. Chính sách 6: Về tài chính đất đai, giá đất; bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất

6.1. Tài chính đất đai

6.1.1. Xác định vấn đề

Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành đã quy định cụ thể các khoản thu tài chính từ đất đai; căn cứ, thời điểm tính thu nghĩa vụ tài chính về đất đai; các trường hợp phải thực hiện nghĩa vụ tài chính đối với Nhà nước hoặc được miễn, giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất.

Thị trường bất động sản tại Việt Nam, trong đó có thị trường quyền sử dụng đất phát triển chưa ổn định, minh bạch, bền vững, tiềm ẩn nhiều rủi ro; thị trường quyền sử dụng đất nông nghiệp chậm phát triển. Cải cách hành chính trong quản lý đất đai còn chậm, chưa đáp ứng được yêu cầu thực tiễn; việc tiếp cận đất đai của các doanh nghiệp, nhất là các doanh nghiệp nhỏ và vừa còn khó khăn. Bên cạnh đó, chính sách tài chính trong lĩnh vực đất đai

chưa thực sự khuyến khích sử dụng đất tiết kiệm, hiệu quả, bền vững; chưa hạn chế được tình trạng lãng phí và vi phạm pháp luật về đất đai; cơ cấu nguồn thu từ đất chưa bền vững.

6.1.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Thực hiện chủ trương của Đảng về: chính sách tài chính về đất đai phải bảo đảm hài hòa lợi ích của Nhà nước, người sử dụng đất và nhà đầu tư; có cơ chế điều tiết hợp lý, hiệu quả nguồn thu từ tiền sử dụng đất, tiền thuê đất giữa Trung ương và địa phương; nghiên cứu có chính sách điều tiết chênh lệch địa tô, bảo đảm công khai, minh bạch. Chính sách ưu đãi tiền sử dụng đất, tiền thuê đất phù hợp với lĩnh vực, địa bàn ưu đãi đầu tư; đối với hộ nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số, gia đình người có công với cách mạng.

- Khắc phục hạn chế vướng mắc trong thời gian qua, tình trạng lãng phí, tham nhũng, khiếu kiện về thực hiện nghĩa vụ tài chính đất đai.

- Tăng thu ngân sách nhà nước, góp phần nâng cao tính minh bạch chính sách tài chính về đất đai.

- Góp phần tạo lòng tin đối với nhà đầu tư.

6.1.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

a) Giải pháp 1: Sửa đổi, bổ sung các quy định về:

- Các khoản thu tài chính từ đất đai; các khoản thu tiền dịch vụ công về đất đai;

- Căn cứ tính tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, thời điểm tính thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất; miễn, giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất.

b) Giải pháp 2: Giữ như quy định của Luật Đất đai 2013.

6.1.4. Đánh giá tác động của các giải pháp

a) Giải pháp 1:

- Tác động tích cực:

+ Đất đai được kết hợp sử dụng vào nhiều mục đích khác nhau để làm tăng hiệu quả sử dụng đất. Hiện nay, còn tình trạng đất đã giao cho các tổ chức kinh tế thực hiện dự án nhưng chậm hoặc không đưa đất vào sử dụng. Do đó, để sử dụng hiệu quả, tiết kiệm, bền vững nguồn lực đất đai thì Nhà nước bổ sung quy định các khoản thu tài chính từ đất đai đối với việc sử dụng đất đa mục đích, các dự án chậm tiến độ, không đưa đất vào sử dụng nhằm tăng thu ngân sách nhà nước, đồng thời khuyến khích hành vi đưa đất và sử dụng đúng tiến độ.

+ Nhà nước luôn có những chính sách ưu đãi tiền sử dụng đất, tiền thuê đất phù hợp với lĩnh vực, địa bàn ưu đãi đầu tư; do đó, việc quy định chi tiết các trường hợp được áp dụng chính sách miễn, giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất của Nhà nước để tránh trục lợi chính sách này.

+ Việc định giá đất phải được thực hiện xong và phải được cấp có thẩm quyền phê duyệt tại thời điểm Nhà nước quyết định giao đất, cho thuê đất; cho phép chuyển mục đích sử dụng đất; công nhận quyền sử dụng đất; gia hạn sử dụng đất; chuyển hình thức sử dụng đất; điều chỉnh quyết định giao đất, cho thuê đất; điều chỉnh quy hoạch xây dựng chi tiết; quyết định công nhận kết quả đấu giá, đấu thầu dự án có sử dụng đất nhằm tạo tính minh bạch chính sách tài chính về đất đai và góp phần tạo lòng tin đối với nhà đầu tư.

- *Tác động tiêu cực:*

+ Phải thay đổi chính sách tài chính liên quan đến thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất.

+ Việc phải xác định xong nghĩa vụ tài chính mới được giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất có thể mất một khoảng thời gian chờ xác kết quả xác định giá đất sẽ tác động đến thị trường bất động sản, chậm đưa đất vào sử dụng, mất cơ hội của nhà đầu tư.

- *Tác động về giới:* Giải pháp này không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

b) *Giải pháp 2:*

- *Tác động tích cực:* Đảm bảo sự ổn định của pháp luật

- *Tác động tiêu cực:* Dễ dẫn đến tình trạng không minh bạch trong việc xác định nghĩa vụ tài chính về đất đai, lãng phí, tham nhũng, khiếu kiện về thực hiện nghĩa vụ tài chính đất đai và dễ xảy ra tình trạng sử dụng đất lãng phí, bỏ hoang đất.

- *Tác động về giới:* Giải pháp này không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

6.1.5. Kiến nghị và lựa chọn giải pháp

- Trên cơ sở phân tích, đánh giá tác động của các giải pháp, Bộ Tài nguyên và Môi trường kiến nghị chọn giải pháp 1 vì giải pháp này sẽ thúc đẩy việc sử dụng đất đai hiệu quả, phát huy nguồn lực đất đai, đảm bảo công bằng trong việc sử dụng đất.

- Thẩm quyền ban hành chính sách là Quốc hội.

6.2. Về giá đất

6.2.1. Xác định vấn đề

- Điều 113 Luật Đất đai quy định Chính phủ ban hành khung giá đất định kỳ 05 năm một lần đối với từng loại đất, theo từng vùng. Trong thời gian thực hiện khung giá đất mà giá đất phổ biến trên thị trường tăng từ 20% trở lên so với giá tối đa hoặc giảm từ 20% trở lên so với giá tối thiểu trong khung giá đất thì Chính phủ điều chỉnh khung giá đất cho phù hợp. Quá trình thực hiện thời gian qua cho thấy khung giá đất không theo kịp biến động giá đất trong thực tế, chưa điều chỉnh kịp thời, biên độ quá rộng. Một số địa phương đề nghị cho phép ban hành bảng giá đất vượt khung giá, có địa phương đề nghị bỏ khung giá đất.

- Pháp luật về đất đai đã quy định các nguyên tắc định giá đất, trong đó có nguyên tắc phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường; quy định 5 phương pháp định giá đất (so sánh trực tiếp, chiết trừ, thu nhập, thặng dư và hệ số điều chỉnh giá đất); quy định Chính phủ ban hành khung giá đất định kỳ 05 năm 01 lần làm căn cứ xây dựng Bảng giá đất; quy định Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành Bảng giá đất định kỳ 05 năm 01 lần để sử dụng vào các trường hợp tính thuế, phí, lệ phí...; quy định Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định giá đất cụ thể để sử dụng vào các trường hợp giao đất, cho thuê đất, tính giá trị quyền sử dụng đất khi cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước, bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất...; quy định về tư vấn xác định giá đất, quyền và trách nhiệm của tổ chức có chức năng tư vấn xác định giá đất.

- Các phương pháp định giá, đấu giá quyền sử dụng đất hiện nay còn bất cập, chưa phù hợp với thực tế. Giá đất được xác định thường thấp hơn nhiều so với giá đất trên thị trường. Chưa xử lý triệt để tình trạng chênh lệch giá đất giáp ranh giữa các địa phương. Chưa có chế tài xử lý hành vi sai phạm trong xác định giá đất, đấu giá quyền sử dụng đất.

- Quy trình định giá đất cụ thể, thẩm định giá đất chưa bảo đảm tính khách quan, yếu tố chuyên môn để quyết định giá đất theo cơ chế thị trường.

6.2.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Thực hiện chủ trương của Đảng về hoàn thiện cơ chế định giá đất:

+ Bỏ khung giá đất, có cơ chế, phương pháp xác định giá đất theo nguyên tắc thị trường, quy định chức năng, nhiệm vụ và trách nhiệm của cơ quan có nhiệm vụ xác định giá đất.

+ Trung ương xây dựng tiêu chí và quy trình kiểm tra, giám sát các địa phương trong việc xây dựng bảng giá đất. Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết

định và kiểm tra, giám sát việc thực hiện giá đất. Có cơ chế hữu hiệu để nâng cao chất lượng công tác 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.

+ Bổ sung, hoàn thiện các quy định 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...

- Hạn chế những bất cập nhằm bảo đảm giá đất phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường trong điều kiện bình thường, cân bằng lợi ích các bên và phát huy hiệu quả trong quản lý, sử dụng đất đai ở Việt Nam.

6.2.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

a) Giải pháp 1:

- Bỏ quy định khung giá đất.
- Sửa đổi, bổ sung quy định về các nguyên tắc định giá đất, Bảng giá đất, giá đất cụ thể, tư vấn xác định giá đất theo quy định của pháp luật về đất đai hiện hành.

- Bổ sung quy định về cơ quan định giá đất cấp tỉnh.

b) Giải pháp 2: Giữ như quy định của Luật Đất đai 2013.

6.2.4. Đánh giá tác động của các giải pháp

a) Giải pháp 1:

- Tác động tích cực:

+ Trong quá trình thực hiện, khung giá đất, bảng giá đất chưa theo kịp biến động giá đất trong thực tế, chưa điều chỉnh kịp thời, biên độ quá rộng... Khung giá đất thấp dẫn đến khó khăn cho địa phương ban hành Bảng giá đất phù hợp với giá đất thị trường. Từ đó, dẫn đến việc Bảng giá đất phù hợp với giá đất thị trường là khó khăn. Do đó, việc bỏ khung giá đất nhằm hoàn thiện cơ chế định giá đất.

+ Sửa đổi, bổ sung quy định về các nguyên tắc định giá đất, Bảng giá đất, giá đất cụ thể, tư vấn xác định giá đất theo quy định của pháp luật về đất đai hiện hành nhằm bảo đảm thị trường bất động sản được công khai, minh bạch; đẩy nhanh quá trình xác định, thẩm định, quyết định giá đất để tính thu các khoản nghĩa vụ tài chính về đất đai và bảo đảm giá đất phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường trong điều kiện bình thường, cân bằng lợi ích các bên và phát huy hiệu quả trong quản lý, sử dụng đất đai ở Việt Nam.

+ Việc bổ sung quy định cơ quan định giá đất cấp tỉnh giúp đảm bảo 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 cụ thể.

- *Tác động tiêu cực:*

+ Phải thay đổi chính sách về giá đất.

+ Phát sinh một số thủ tục hành chính liên quan đến điều kiện thực hiện, trình tự thủ tục thực hiện việc xác định giá đất.

- *Tác động về giới:* Giải pháp này không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

b) Giải pháp 2:

- *Tác động tích cực:*

+ Đảm bảo được sự ổn định của chính sách.

+ Các địa phương có cơ sở khi xây dựng bảng giá đất và có cơ chế xử lý giá đất tại khu vực giáp ranh giữa các đơn vị hành chính cấp tỉnh.

- *Tác động tiêu cực:*

+ Không giải quyết triệt để đối với những khu vực có giá đất tăng trưởng “nóng”. Các địa phương không chủ động được trong xây dựng bảng giá đất phù hợp hơn với giá đất phổ biến trên thị trường; vẫn sẽ còn nhiều nguy cơ khiếu nại về giá đất trong việc bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi nhà nước thu hồi đất.

+ Hiện nay, theo quy định của pháp luật hiện hành việc giao đất, cho thuê đất hoặc tính tiền bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất bị chậm tiến độ do phải chờ Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định giá đất đang diễn ra phổ biến trong cả nước. Điều này gây ảnh hưởng đến lợi ích của người được trao quyền sử dụng đất, người có đất bị thu hồi, gây hoang mang và làm chậm tiến độ sử dụng đất.

- *Tác động về giới:* Giải pháp này không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

6.2.5. Kiến nghị và lựa chọn giải pháp

- Trên cơ sở phân tích, đánh giá tác động của các giải pháp, Bộ Tài nguyên và Môi trường kiến nghị chọn giải pháp 1 vì giải pháp này sẽ giúp cho địa phương chủ động trong việc ban hành bảng giá đất; sẽ khắc phục được các vướng mắc trong thực tế triển khai, đảm bảo việc định giá công khai, minh bạch,

đẩy nhanh quá trình xác định, phê duyệt giá đất cụ thể; hạn chế việc khiếu nại liên quan đến giá đất.

- Thẩm quyền ban hành chính sách là Quốc hội.

6.3. Về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất

6.3.1. Xác định vấn đề

Việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thuộc trách nhiệm tổ chức thực hiện của Ủy ban nhân dân các cấp và có sự tham gia của cả hệ thống chính trị. Đồng thời, giao cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành các chính sách cụ thể về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư để áp dụng cho phù hợp với tình hình thực tiễn của từng địa phương. Người sử dụng đất có đủ điều kiện theo quy định thì được bồi thường bằng đất, nếu không có đất để bồi thường thì được bồi thường bằng tiền. Giá đất tính tiền bồi thường là giá đất cụ thể theo loại đất thu hồi tại thời điểm quyết định thu hồi đất. Việc bồi thường về đất phải bảo đảm dân chủ, khách quan, công bằng, công khai, kịp thời và đúng quy định của pháp luật. Ngoài việc được bồi thường, người có đất thu hồi còn được Nhà nước xem xét hỗ trợ ổn định đời sống và sản xuất; hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm; hỗ trợ tái định cư và hỗ trợ khác. Đến nay, 63/63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đã ban hành quy định cụ thể về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất trên địa bàn. Đã quy định và phân định rõ trách nhiệm các sở, ban, ngành, các đơn vị, tổ chức có liên quan trong việc tổ chức thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, nhờ đó đã bước đầu khắc phục được tình trạng thu hồi đất tràn lan, lãng phí đất.

Theo quy định của Luật Đất đai (khoản 2 Điều 74), trường hợp có quỹ đất để bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất thì việc bồi thường được thực hiện bằng việc giao đất có cùng mục đích với loại đất thu hồi. Việc quy định như trên đã làm hạn chế phương thức thực hiện bồi thường bằng đất trong trường hợp địa phương không có quỹ đất có cùng mục đích với loại đất thu hồi nhưng lại có quỹ đất có mục đích khác, trong khi nhu cầu của người có đất thu hồi lại mong muốn được nhận bồi thường bằng đất, không nhận bồi thường bằng tiền.

Mặt khác, hiện nay chưa có quy định cụ thể về bố trí tái định cư tại chỗ cho hộ gia đình, cá nhân có đất ở thu hồi để thực hiện dự án nhà ở, dự án cải tạo chung cư cũ đồng bộ với hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội, bảo vệ môi trường, dự án di dời các công trình, cơ sở sản xuất kinh doanh thuộc trường hợp phải di dời do ô nhiễm môi trường, dự án tái định cư; chưa quy định trách nhiệm cho chủ đầu tư các dự án nêu trên phải dành quỹ đất, quỹ nhà để bố trí tái định cư tại chỗ dẫn đến chưa đảm bảo quyền lợi cho người có đất thu hồi.

Luật Đất đai cũng chưa có chính sách cụ thể về cơ chế hỗ trợ cho thành viên của các hộ gia đình, cá nhân có đất thu hồi nhưng chưa đến tuổi lao động hoặc hết tuổi lao động, các đối tượng khác do bệnh tật, khuyết tật mà không có khả năng lao động, sản xuất. Điều này dẫn đến quá trình tổ chức thực hiện của các địa phương còn gặp khó khăn.

Hiện nay, Luật Đầu tư công không có quy định cho phép dự án nhóm B, nhóm C được tách công tác giải phóng mặt bằng thành dự án độc lập (chỉ quy định cho phép tách công tác giải phóng mặt bằng thành dự án độc lập tại bước quyết định chủ trương đầu tư đối với dự án quan trọng quốc gia, dự án nhóm A). Do đó, việc giải phóng mặt bằng dự án nhóm B, nhóm C được triển khai tại bước thực hiện dự án sau khi đã hoàn thiện các thủ tục lập, thẩm định, quyết định đầu tư. Đối với dự án do Bộ ngành làm chủ đầu tư, Điều 29 Nghị định số 47/2014/NĐ-CP cho phép tách nội dung bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thành tiểu dự án riêng và tổ chức thực hiện độc lập sau khi đã được cấp có thẩm quyền quyết định đầu tư. Do đó, làm chậm triển khai công tác giải phóng mặt bằng dẫn tới kéo dài thời gian thực hiện dự án, tăng chi phí bồi thường, hỗ trợ làm đội vốn đầu tư, dẫn đến phải thực hiện điều chỉnh dự án, điều chỉnh chủ trương đầu tư, do đó, lại gây ảnh hưởng đến công tác giải phóng mặt bằng và tiến độ thực hiện chung của dự án.

6.3.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Khắc phục các vướng mắc trong thực tế triển khai, đảm bảo quyền lợi, tạo sinh kế bền vững cho người có đất thu hồi, bảo đảm người có đất bị thu hồi có chỗ ở, đảm bảo cuộc sống bằng hoặc tốt hơn nơi ở cũ, góp phần giảm khiếu nại, khiếu kiện về đất đai.

- Tạo điều kiện triển khai công tác giải phóng mặt bằng ngay sau khi phê duyệt chủ trương đầu tư đối với các dự án có phạm vi sử dụng đất rõ ràng, thực hiện đồng thời với các bước khác, góp phần đẩy nhanh thời gian chuẩn bị dự án, giảm chi phí giải phóng mặt bằng và hạn chế việc phải điều chỉnh dự án.

6.3.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

a) Giải pháp 1:

- Bổ sung nguyên tắc bồi thường về đất theo hướng đa dạng các hình thức bồi thường về đất đối với hộ gia đình, cá nhân để phù hợp với nhu cầu người sử dụng đất và điều kiện cụ thể của từng địa phương như: bồi thường bằng đất có cùng mục đích sử dụng với loại đất bị thu hồi hoặc bằng tiền hoặc bằng đất khác mục đích sử dụng với loại đất bị thu hồi hoặc nhà ở nếu địa phương có điều kiện về quỹ đất, quỹ nhà ở.

- Bổ sung khoản hỗ trợ cho thuê đất không thông qua đấu giá để tiếp tục sản xuất, kinh doanh đối với trường hợp thu hồi đất cơ sở sản xuất phi nông nghiệp của người đang sử dụng được Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm;

- Bổ sung quy định thành lập Quỹ hỗ trợ để hỗ trợ cho người cao tuổi, người khuyết tật, trẻ em thuộc đối tượng bảo trợ xã hội là thành viên hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất nông nghiệp, đất ở kết hợp kinh doanh dịch vụ mà phải di chuyển chỗ ở khi Nhà nước thu hồi đất; bổ sung quy định thương tiến độ giải phóng mặt bằng để động viên, khuyến khích để người có đất thu hồi sớm bàn giao mặt bằng, rút ngắn thời gian thu hồi đất thực hiện các dự án đầu tư.

- Bổ sung quy định đối với nhà ở, công trình phục vụ sinh hoạt gắn liền với đất của hộ gia đình, cá nhân thì được thường theo bằng giá trị xây dựng mới của nhà ở, công trình có tiêu chuẩn kỹ thuật tương đương mà không phân biệt mức độ bị thiệt hại nhà ở, công trình.

- Bổ sung quy định người có đất ở thu hồi để thực hiện dự án nhà ở, dự án cải tạo chung cư cũ đồng bộ với hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội, bảo vệ môi trường, dự án di dời các công trình, cơ sở sản xuất kinh doanh thuộc trường hợp phải di dời do ô nhiễm môi trường theo quy định, dự án tái định cư thì được bố trí tái định cư tại chỗ; quy định trách nhiệm cho chủ đầu tư các dự án nêu trên phải dành quỹ đất, quỹ nhà để bố trí tái định cư tại chỗ.

- Bổ sung quy định trường hợp cần thiết, cấp có thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư dự án theo quy định của pháp luật về đầu tư xem xét, quyết định tách nội dung bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thành dự án riêng và tổ chức thực hiện độc lập đồng thời với việc phê duyệt chủ trương đầu tư dự án.

b) Giải pháp 2: Giữ như quy định của Luật đất đai năm 2013.

6.3.4. Đánh giá tác động của các giải pháp

a) Giải pháp 1:

- Tác động tích cực:

+ Giải pháp này tạo điều kiện cho địa phương linh hoạt trong việc thực hiện bồi thường đất, đặc biệt đối với địa phương có điều kiện về quỹ đất khác phù hợp; đảm bảo quyền lợi cho người có đất nông nghiệp, đất ở thu hồi có thể nhận bồi thường bằng đất sản xuất kinh doanh để phát triển kinh tế gia đình, giúp đẩy nhanh tiến độ giải phóng mặt bằng.

+ Đảm bảo quyền lợi, tạo sinh kế bền vững cho người có đất thu hồi đặc biệt là nhóm đối tượng dễ bị tổn thương, bảo đảm người có đất bị thu hồi có chỗ

ở, có cuộc sống bằng hoặc tốt hơn nơi ở cũ.

+ Cho phép tách công tác giải phóng mặt bằng thành dự án độc lập tạo điều kiện để thời điểm triển khai thực hiện công tác giải phóng mặt bằng được quyết định linh hoạt sau khi có chủ trương đầu tư căn cứ theo đặc điểm của dự án, không phải chờ đến khi có quyết định đầu tư dự án được phê duyệt, giảm chi phí giải phóng mặt bằng và hạn chế việc phải điều chỉnh dự án nhiều lần.

- *Tác động tiêu cực:*

+ Việc thay đổi nội dung về bồi thường có thể phát sinh các khiếu nại, khiếu kiện, so bì giữa người có đất bị thu hồi đã áp dụng chính sách trước đây với người mới bị thu hồi áp dụng chính sách mới. Việc bổ sung thêm chính sách mới về bồi thường bằng đất có mục đích khác với đất thu hồi có thể phát sinh thêm các thủ tục cho người quản lý đất đai cần lên kế hoạch và bổ sung thêm các phương án bồi thường bằng đất khác mục đích với đất thu hồi cho người sử dụng đất.

+ Việc thành lập Quỹ hỗ trợ để hỗ trợ cho người cao tuổi, người khuyết tật, trẻ em thuộc đối tượng bảo trợ xã hội dẫn đến ngân sách nhà nước phải bố trí kinh phí để lập Quỹ hỗ trợ và chi phí để đảm bảo việc quản lý, vận hành Quỹ.

- Trường hợp tách nội dung giải phóng mặt bằng thành dự án riêng ở bước phê duyệt chủ trương đầu tư và địa phương đã thực hiện xong công tác giải phóng mặt bằng nhưng Dự án lại không được phê duyệt đầu tư hoặc chậm phê duyệt đầu tư hoặc chưa bố trí được nguồn vốn thực hiện sẽ dẫn đến “dự án treo”, gây lãng phí nguồn lực đất đai, khó khăn trong việc quản lý quỹ đất đã được bồi thường, giải phóng mặt bằng.

- *Tác động về giới:* Giải pháp này không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

b) *Giải pháp 2:*

- *Tác động tích cực:* Đảm bảo được sự ổn định của chính sách tránh sự so bì của những người có đất bị thu hồi.

- *Tác động tiêu cực:* Gây khó khăn cho những địa phương không có điều kiện về bồi thường bằng đất ở khi thu hồi đất ở. Không tạo ra được tính cơ động trong việc vận dụng công tác bồi thường, không phát huy hết các nguồn lực quỹ đất của địa phương trong việc bồi thường cho người có đất bị thu hồi qua đó làm chậm tiến độ trong công tác bồi thường giải phóng mặt bằng.

- *Tác động về giới:* Giải pháp này không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

6.3.5. Kiến nghị và lựa chọn giải pháp

- Trên cơ sở phân tích, đánh giá tác động của các giải pháp, Bộ Tài nguyên và Môi trường kiến nghị chọn giải pháp 1 vì giải pháp này sẽ khắc phục các vướng mắc trong thực tế triển khai, đảm bảo quyền lợi, tạo sinh kế bền vững cho người có đất thu hồi, góp phần giảm khiếu nại, khiếu kiện về đất đai, đẩy nhanh tiến độ giải phóng mặt bằng để thực hiện Dự án đầu tư.

- Thẩm quyền ban hành chính sách là Quốc hội.

6.4. Phát triển quỹ đất

6.4.1. Xác định vấn đề

Luật Đất đai năm 2013 đã quy định cụ thể các trường hợp Nhà nước thu hồi đất (Điều 61 và Điều 62); trình tự, thủ tục thu hồi đất để thực hiện các dự án phục vụ cho mục đích quốc phòng, an ninh và phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng (Điều 69, Điều 70 và Điều 71). Tuy nhiên, việc thực hiện thu hồi đất theo quy định hiện hành chưa mang tính chủ động. Đây là một trong những nguyên nhân dẫn đến thời gian thực hiện các dự án đầu tư thường kéo dài, chưa đáp ứng yêu cầu về tiến độ thời gian.

Tại Điều 111 của Luật Đất đai năm 2013 quy định Quỹ phát triển đất của địa phương do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thành lập để ứng vốn cho việc bồi thường, giải phóng mặt bằng và tạo quỹ đất theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt; nguồn tài chính của Quỹ phát triển đất được phân bổ từ ngân sách nhà nước và huy động các nguồn khác theo quy định của pháp luật. Tuy nhiên, Quỹ phát triển đất tại nhiều địa phương còn gặp khó khăn, vướng mắc do pháp luật hiện hành không quy định hằng năm ngân sách địa phương trích tỷ lệ phần trăm (%) nguồn thu tiền sử dụng đất để bổ sung nguồn vốn hoạt động Quỹ mà giao cho Hội đồng nhân dân các địa phương tự quyết định mức trích nguồn vốn cho Quỹ, dẫn đến nguồn vốn hoạt động của Quỹ hằng năm thiếu ổn định, khó khăn cho việc lập kế hoạch nguồn vốn và sử dụng nguồn vốn của Quỹ; kể từ khi Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 có hiệu lực thi hành, một số nội dung về nguồn thu và nhiệm vụ chi của Quỹ phát triển đất địa phương (là quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách) được quy định thành các khoản thu và chi của ngân sách nhà nước và phải có dự toán được cấp có thẩm quyền phê duyệt dẫn đến phạm vi và quy mô hoạt động của Quỹ phát triển đất bị thu hẹp, thậm chí không có nguồn thu.

Theo quy định của pháp luật về đất đai (khoản 2 Điều 5 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP) thì Tổ chức phát triển quỹ đất là đơn vị sự nghiệp công được thành lập theo quy định của pháp luật về thành lập, tổ chức lại, giải thể đơn vị sự

ng nghiệp công lập, có chi nhánh tại các quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh. Thực hiện Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban chấp hành Trung ương khóa XII về tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập đã đưa ra giải pháp đối với lĩnh vực tài nguyên và môi trường: *“Chuyển các trung tâm phát triển quỹ đất về trực thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện quản lý”*. Tuy nhiên, trong quá trình tổ chức, thực hiện còn một số hạn chế nhất định: các Tổ chức phát triển quỹ đất tại địa phương còn phân tán, chưa tập trung được nguồn lực; chưa có sự chỉ đạo tập trung, thống nhất; việc phối hợp với các cơ quan có liên quan còn gặp nhiều khó khăn; sự quan tâm hỗ trợ về môi trường, về cơ chế hoạt động còn thiếu hoặc chưa đầy đủ.

Việc sử dụng đất nông nghiệp trong thời gian qua mặc dù đạt được nhiều kết quả tích cực nhưng diện tích đất nông nghiệp chủ yếu là do hộ gia đình, cá nhân trong nước sử dụng (90% đất nông nghiệp nước ta là thuộc các hộ nông nghiệp và trang trại, 6% thuộc các doanh nghiệp, số còn lại thuộc các cơ sở khác). Mặt khác nguồn lực xã hội dành cho nông nghiệp còn thấp so với tiềm năng đất đai; tình hình phát triển hợp tác, liên kết gắn sản xuất với tiêu thụ xây dựng cánh đồng lớn trong thực tiễn còn chậm, vẫn bộc lộ hạn chế, bất cập; tình trạng nông dân bỏ ruộng diễn ra khá phổ biến trong khi doanh nghiệp lại rất khó tiếp cận được diện tích đất đủ lớn để hoạt động sản xuất do phải vận động, thương lượng với từng hộ gia đình.

6.4.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Thực hiện Nghị quyết số 18-NQ/TW Hội nghị lần thứ năm ngày 16 tháng 6 năm 2022 của 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”*, trong đó đã chỉ rõ các mục tiêu: *“Hoàn thiện tổ chức, bộ máy, cơ chế hoạt động, cơ chế tài chính của các tổ chức phát triển quỹ đất, bảo đảm tinh gọn, hoạt động hiệu quả, đủ năng lực tạo lập, quản lý khai thác quỹ đất, thực hiện tốt nhiệm vụ bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất”*, *“Quy định cụ thể việc khai thác hiệu quả quỹ đất vùng phụ cận các công trình kết cấu hạ tầng theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất”*, *“có chính sách khuyến khích phát triển thị trường quyền sử dụng đất, nhất là thị trường cho thuê đất nông nghiệp”*, *“Xây dựng quy định về ngân hàng cho thuê đất nông nghiệp”*

Để sẵn sàng có quỹ đất phục vụ cho các dự án đầu tư, đáp ứng các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội thì Nhà nước cần có sự chủ động trong việc tạo lập, chuẩn bị quỹ đất đã được giải phóng mặt bằng, tập trung được đất nông

nghiệp để có thể bố trí ngay cho các dự án đầu tư thông qua cơ chế đấu giá quyền sử dụng đất hoặc giao đất, cho thuê đất theo quy định pháp luật. Đồng thời, cần thiết phải kiện toàn tổ chức làm nhiệm vụ giải phóng mặt bằng, tạo quỹ đất và cơ chế tài chính để đáp ứng nhu cầu của thực tiễn trong thời gian tới. Vì vậy, đề xuất bổ sung Luật Đất đai (Chương VIII) quy định nội dung về phát triển quỹ đất, một số nội dung chính gồm quy định: Về phát triển quỹ đất; các dự án thu hồi đất để tạo quỹ đất; về Quỹ phát triển đất; việc quản lý, khai thác quỹ đất; về vị trí, chức năng và kinh phí hoạt động của Tổ chức phát triển quỹ đất; về vị trí, chức năng và kinh phí hoạt động của Ngân hàng đất nông nghiệp.

6.4.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

a) Giải pháp 1:

- Bổ sung quy định Nhà nước đầu tư phát triển quỹ đất để đáp ứng cho nhu cầu sử dụng đất của các dự án đầu tư, đấu giá quyền sử dụng đất tạo nguồn thu cho ngân sách nhà nước; việc phát triển quỹ đất, quản lý và sử dụng quỹ đất phải đúng mục đích, công khai, minh bạch, hiệu quả và theo quy định của pháp luật.

- Bổ sung quy định cụ thể đất đưa vào để tạo quỹ đất bao gồm: Đất thu hồi theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất để tạo quỹ đất; đất thu hồi vùng phụ cận của các dự án, công trình xây dựng hạ tầng, chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn để điều tiết phần giá trị tăng thêm từ đất mà không do đầu tư của người sử dụng đất mang lại; đất thu hồi do vi phạm pháp luật về đất đai hoặc đất thu hồi do chấm dứt việc sử dụng đất theo pháp luật, tự nguyện trả lại đất; đất do Nhà nước quản lý nhưng chưa đưa vào sử dụng; đất được tạo lập từ việc thực hiện dự án lấn biển đầu tư bằng nguồn vốn của Nhà nước; đất thu hồi của các cơ quan, tổ chức, đơn vị, doanh nghiệp do sắp xếp lại, xử lý nhà, đất theo quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản công; do sắp xếp, đổi mới các công ty nông, lâm nghiệp sử dụng đất có nguồn gốc nông, lâm trường.

Dự án thu hồi đất để tạo quỹ đất sau khi được chấp thuận chủ trương đầu tư thì đưa vào danh mục dự án thu hồi đất trình Hội đồng nhân dân cấp tỉnh thông qua. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định hoặc phân cấp cho Ủy ban nhân dân cấp huyện quyết định phê duyệt dự án thu hồi đất để tạo quỹ đất và giao cho Tổ chức phát triển quỹ đất thực hiện.

- Sửa đổi, bổ sung quy định Quỹ phát triển đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thành lập để thực hiện dự án tạo quỹ đất; *định giá đất, tổ chức đấu giá quyền sử dụng đất, quản lý quỹ đất sau tạo lập; ứng vốn cho việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất để thực hiện các dự án khác. Ủy ban nhân dân*

cấp tỉnh có trách nhiệm trình Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định phân bổ tối thiểu 10% nguồn thu từ tiền sử dụng đất, tiền thuê đất hàng năm của địa phương cho Quỹ phát triển đất. Nghiêm cấm việc sử dụng Quỹ phát triển đất không đúng mục đích được giao.

- Sửa đổi, bổ sung giao Tổ chức phát triển quỹ đất quản lý quản lý, khai thác quỹ đất, Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có đất có trách nhiệm phối hợp với Tổ chức phát triển quỹ đất quản lý, bảo vệ, chống lấn, chiếm đất. Quỹ đất chưa giao, cho thuê để thực hiện các dự án đầu tư thì Tổ chức phát triển quỹ đất được cho các tổ chức, cá nhân thuê ngắn hạn để khai thác, sử dụng tiết kiệm, hiệu quả.

- Sửa đổi, bổ sung quy định về vị trí, chức năng, nhiệm vụ của Tổ chức phát triển quỹ đất theo hướng: *Tổ chức phát triển quỹ đất là đơn vị sự nghiệp công hoặc doanh nghiệp cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ trực thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh được thành lập theo quy định của pháp luật. Tổ chức phát triển quỹ đất có chức năng thực hiện các dự án tạo quỹ đất; thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, giải phóng mặt bằng cho các dự án khác; tổ chức đấu giá quyền sử dụng đất; quản lý, khai thác quỹ đất và các nhiệm vụ khác do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định. Kinh phí hoạt động của Tổ chức phát triển quỹ đất thực hiện theo quy định của pháp luật về tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp công lập, doanh nghiệp nhà nước cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích và được sử dụng từ Quỹ phát triển đất. Chi phí thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư tạo quỹ đất; đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng; định giá đất; tổ chức đấu giá quyền sử dụng đất; quản lý quỹ đất sau tạo lập được khấu trừ vào tiền thu được từ đấu giá quyền sử dụng đất trước khi nộp vào ngân sách.*

- Bổ sung quy định Ngân hàng đất nông nghiệp là doanh nghiệp nhà nước do Chính phủ thành lập theo quy định của pháp luật doanh nghiệp. Ngân hàng đất nông nghiệp có chức năng tạo lập quỹ đất nông nghiệp thông qua việc thuê quyền sử dụng đất, nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất, nhận ký gửi quyền sử dụng đất nông nghiệp; cho nhà đầu tư có nhu cầu thuê, thuê lại đất để sản xuất nông nghiệp. Hoạt động của Ngân hàng đất nông nghiệp không vì mục đích lợi nhuận, được Nhà nước bảo đảm khả năng thanh toán, được miễn thuế và các khoản phải nộp ngân sách nhà nước. Kinh phí hoạt động được cấp từ ngân sách nhà nước; ứng từ Quỹ phát triển đất hoặc Quỹ đầu tư phát triển, quỹ tài chính khác được ủy thác; vay từ các tổ chức tín dụng được phép hoạt động tại Việt Nam; huy động vốn của các tổ chức, cá nhân và các nguồn khác theo quy định của pháp luật để thực hiện việc tạo lập quỹ đất.

b) Giải pháp 2: Giữ như quy định của Luật đất đai năm 2013.

6.4.4. Đánh giá tác động của các giải pháp

a) Giải pháp 1:

- *Tác động tích cực:* Giải pháp này tạo điều kiện cho các địa phương chủ động tạo quỹ đất để bố trí ngay cho các dự án đầu tư mà không phải chờ đợi cho công tác giải phóng mặt bằng và chủ động tạo quỹ đất phục vụ cho các mục tiêu chung khi cần thiết. Bên cạnh đó, việc sửa đổi, bổ sung quy định về nguồn lực Quỹ phát triển đất, kiện toàn Tổ chức phát triển quỹ đất, Ngân hàng đất nông nghiệp sẽ góp phần bảo đảm tiến độ thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất, tạo lập quỹ đất và nâng cao năng lực cũng như chất lượng của tổ chức được giao nhiệm vụ tạo lập quỹ đất. Qua đó, tạo sự thúc đẩy cho phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm phát huy hiệu quả nguồn lực từ đất đai.

- *Tác động tiêu cực:* Quy định có thể phát sinh việc phải tổ chức sắp xếp, kiện toàn lại các Tổ chức phát triển quỹ đất hiện có tại địa phương, thành lập mới Ngân hàng đất nông nghiệp thông qua việc lập Đề án trình Thủ tướng phê duyệt sẽ mất thời gian.

- *Tác động về giới:* Giải pháp này không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

b) Giải pháp 2:

- *Tác động tích cực:* Đảm bảo được sự ổn định của chính sách.

- *Tác động tiêu cực:* Chưa tạo sự thúc đẩy cho phát triển kinh tế - xã hội tại địa phương. Việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất thực hiện các dự án đầu tư còn chậm, chưa bảo đảm phát huy hiệu quả nguồn lực từ đất đai.

- *Tác động về giới:* Giải pháp này không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

6.4.5. Kiến nghị và lựa chọn giải pháp

- Trên cơ sở phân tích, đánh giá tác động của các giải pháp, Bộ Tài nguyên và Môi trường kiến nghị chọn giải pháp 1 vì giải pháp này sẽ khắc phục những hạn chế trong thực tế, góp phần thúc đẩy cho phát triển kinh tế - xã hội.

- Thẩm quyền ban hành chính sách là Quốc hội.

7. Chính sách 7: Địa giới hành chính, đo đạc bản đồ địa chính; đăng ký, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất; hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu đất đai

7.1. Địa giới hành chính, đo đạc bản đồ địa chính

7.1.1. Xác định vấn đề

- Việc xác định địa giới hành chính với phạm vi ranh giới quản lý đất đai tại các địa phương giáp biển, các đảo, quần đảo còn có sự chưa thống nhất giữa pháp luật về đất đai với pháp luật biển trong việc xác định bờ biển, mép nước biển triều kiệt, đường địa giới hành chính và việc áp dụng pháp luật theo từng thời điểm trong trường hợp lấn biển (thời điểm áp dụng Luật Biển, thời điểm áp dụng Luật Đất đai).

- Chưa quy định cụ thể về vị trí, vai trò và nguyên tắc sử dụng bản đồ địa chính (bản đồ địa chính là loại bản đồ duy nhất thể hiện chi tiết đến từng thửa đất, có độ chính xác cao nhất trong các loại bản đồ và có sự xác nhận của người sử dụng đất, cơ quan có thẩm quyền); sự kế thừa bản đồ địa chính và mối quan với các loại bản đồ trong quản lý đất đai khác.

7.1.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Thống nhất phạm vi ranh giới quản lý đất đai khi xác định địa giới hành chính để áp dụng quy định của pháp luật đất đai (đặc biệt là đơn vị hành chính có biển).

- Xác định rõ vị trí, vai trò và nguyên tắc sử dụng của bản đồ địa chính trong quản lý đất đai, làm cơ sở cho việc thành lập các loại bản đồ khác trong quản lý đất đai, nhằm phát huy tối đa hiệu quả sử dụng của bản đồ địa chính.

7.1.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

a) Giải pháp 1:

- Sửa đổi, bổ sung Điều 29 của Luật Đất đai quy định về địa giới hành chính để xác định rõ phạm vi trong quản lý đất đai theo nguyên tắc tính theo mép nước biển triều kiệt; đối với các trường hợp lấn biển theo quy hoạch được thực hiện theo Luật Biển, phân diện tích đất sau khi lấn biển sẽ được cập nhật, chỉnh lý vào địa giới, mép nước biển triều kiệt và được quản lý, sử dụng theo quy định của pháp luật về đất đai).

- Quy định cụ thể vị trí, vai trò và nguyên tắc sử dụng của bản đồ địa chính, trong đó xác định lấy bản đồ địa chính làm cơ sở gốc cho việc thành lập các loại bản đồ khác trong quản lý đất đai.

b) Giải pháp 2: Giữ như quy định của Luật Đất đai 2013.

7.1.4. Đánh giá tác động của các giải pháp

a) Giải pháp 1:

- *Tác động tích cực:* Việc sửa đổi như đề xuất nêu trên tạo hành lang pháp

lý thống nhất về phạm vi ranh giới quản lý đất đai (nhất là 28 tỉnh/thành phố có đường bờ biển); vai trò, nguyên tắc áp dụng của bản đồ địa chính và các loại bản đồ dùng trong lĩnh vực quản lý đất đai, phát huy tối đa hiệu quả sử dụng của bản đồ địa chính trong quản lý nhà nước về đất đai và lĩnh vực khác có liên quan, từ đó tiết kiệm chi phí xây dựng các loại bản đồ chuyên ngành. Đồng thời cũng tạo cơ sở để tăng cường ứng dụng công nghệ hiện đại, nâng cao chất lượng và hàm lượng thông tin trong đo đạc bản đồ địa chính, phục vụ tốt hơn công tác quản lý đất đai trong thời kì cách mạng công nghiệp 4.0. Bên cạnh đó, sẽ nâng cao trách nhiệm của các cấp chính quyền trong việc lập, cập nhật chỉnh lý, quản lý và khai thác sử dụng bản đồ địa chính giúp duy trì hiệu quả đầu tư lâu dài.

- *Tác động tiêu cực*: Giải pháp này không có tác động tiêu cực.

- *Tác động về giới*: Giải pháp này không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

b) Giải pháp 2:

- *Tác động tích cực*: Đảm bảo được sự ổn định của chính sách.

- *Tác động tiêu cực*: Không thống nhất phạm vi ranh giới quản lý đất đai khi xác định địa giới hành chính và thẩm quyền thành lập bản đồ hành chính cấp tỉnh giữa các pháp luật (Luật Đất đai, Luật Đo đạc bản đồ).

- *Tác động về giới*: Giải pháp này không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

7.1.5. Kiến nghị và lựa chọn giải pháp

- Trên cơ sở phân tích, đánh giá tác động của các giải pháp, Bộ Tài nguyên và Môi trường kiến nghị chọn giải pháp 1 vì giải pháp này sẽ khắc phục những tồn tại, hạn chế trong thực tế.

- Thẩm quyền ban hành chính sách là Quốc hội.

7.2. Đăng ký, cấp giấy chứng nhận nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất

7.2.1. Xác định vấn đề

- Chưa phân định rõ thẩm quyền, nhiệm vụ giữa cơ quan hành chính nhà nước (xác lập tính pháp lý) với cơ quan chuyên môn giải quyết thủ tục hành chính về đất đai (thực thi quyết định hành chính); chưa có sự thống nhất giữa các quyết định hành chính (giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất) với công nhận quyền sử dụng đất.

- Việc cấp Giấy chứng nhận chưa phân định rõ các thủ tục mà lồng ghép

nhiều nội dung như: xác lập tính pháp lý (công nhận quyền sử dụng đất, công chứng, chứng thực về giao dịch, thừa kế, tặng cho...); đăng ký đất đai và tài sản gắn liền với đất; xác định nghĩa vụ tài chính... không phân định được cụ thể trách nhiệm của từng cơ quan làm cho khâu tổ chức thực hiện cấp Giấy chứng nhận còn nhiều trì trệ.

- Việc tổ chức thực hiện đăng ký đất đai lần đầu được quy định là bắt buộc với người sử dụng đất nhưng không quy định trách nhiệm của nhà nước trong việc tổ chức triển khai, cũng như quyền lợi của người sử dụng đất đã thực hiện đăng ký đất đai (chỉ quy định quyền của người sử dụng đất khi có Giấy chứng nhận) dẫn đến việc đăng ký đất đai lần đầu qua nhiều năm vẫn chưa hoàn thành theo định hướng tại Nghị quyết 19-NQ/TW.

- Luật Đất đai hiện hành chưa quy định việc đăng ký giá đất nên Nhà nước chưa nắm được vĩ mô giá trị quyền sử dụng đất trong toàn nền kinh tế, gây rất nhiều khó khăn trong việc thu thuế sử dụng đất phi nông nghiệp, thu thuế chuyển nhượng khi chuyển nhượng quyền sử dụng đất, khi Nhà nước bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.

- Hiện nay, có trường hợp trong cùng một thửa đất có nhiều mục đích sử dụng đất khác nhau nhưng không phân định được ranh giới giữa các mục đích sử dụng đất (sử dụng đa mục đích) mà có sự đan xen, giao thoa, chồng lấn gây nhiều khó khăn cho công tác quản lý, xử lý vi phạm, xác định và thu nghĩa vụ tài chính của người sử dụng đất.

- Biến động đất đai có rất nhiều loại hình (biến động về quyền, về sử dụng đất và các thông tin đăng ký, thông tin quy hoạch, sạt lở, chuyển mục đích sử dụng đất không phải xin phép...). Tuy nhiên, quy định hiện hành chưa quy định chi tiết, rõ ràng về trách nhiệm, nghĩa vụ của người sử dụng đất, người được giao đất quản lý, cơ quan quản lý nhà nước về đất đai.

7.2.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Phân định rõ trách nhiệm của cơ quan nhà nước trong việc hoàn thành đăng ký đất đai đối với tất cả các thửa đất, đảm bảo hồ sơ địa chính đầy đủ thông tin để đất đai được đánh giá, thống kê, kiểm kê, lượng hóa, phản ánh đúng thực tế sử dụng đất, phục vụ công tác quản lý nhà nước về đất đai của chính quyền các cấp.

- Tăng cường trách nhiệm của người sử dụng đất thông qua việc quy định cụ thể về quyền, nghĩa vụ của người sử dụng đất, người được giao đất quản lý đã thực hiện đăng ký đất đai.

- Quy định chế tài xử lý mạnh mẽ đối với chính quyền địa phương các cấp

không thực hiện tổ chức đăng ký đất đai bắt buộc; đối với người sử dụng đất, người được giao đất quản lý không hoặc chậm thực hiện việc đăng ký, ngăn chặn các trường hợp giao dịch không thực hiện đăng ký (giao dịch ngầm).

- Quy định rõ trách nhiệm trong từng khâu giải quyết thủ tục hành chính, trách nhiệm của từng cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc đã xác lập các giấy tờ để làm thủ tục đăng ký, cấp Giấy chứng nhận.

7.2.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

a) Giải pháp 1:

- Sửa đổi bổ sung quy định về nội dung, vai trò của hồ sơ địa chính trong công tác quản lý đất đai. Trách nhiệm lập, cập nhật, khai thác hồ sơ địa chính.

- Sửa đổi để phân định cụ thể thẩm quyền công nhận quyền sử dụng đất đối với các đối tượng và trách nhiệm của tổ chức dịch vụ công đối với việc cấp Giấy chứng nhận cụ thể:

+ Hoàn thiện quy định về công nhận quyền đối với hộ gia đình, cá nhân không có các giấy tờ.

+ Sửa đổi, bổ sung các vướng mắc, bất cập trong quá trình thực hiện công tác cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất.

+ Việc cấp Giấy chứng nhận được thực hiện trên cơ sở văn bản giấy tờ của cơ quan hành chính nhà nước, giấy tờ do cơ quan nhà nước khác đã xác lập và nhu cầu của người sử dụng đất..

- Bổ sung quy định về đăng ký khi có sự thay đổi về quyền sử dụng không gian ngầm và khoảng không về giá đất (phục vụ cho các nội dung về quản lý kinh tế đất).

- Xác lập giá trị pháp lý đối với trường hợp đăng ký đất đai, thông tin được ghi nhận vào sổ địa chính, cơ sở dữ liệu đất đai phù hợp với hệ thống đăng ký chứng quyền hiện nay các nước tiên tiến đang áp dụng.

- Bổ sung chế tài đủ mạnh để làm rõ trách nhiệm của cơ quan nhà nước trong việc tổ chức đăng ký đất đai, đồng thời ngăn chặn các trường hợp giao dịch mà không thực hiện đăng ký theo quy định của pháp luật.

- Quy định về đăng ký đất đai trên môi trường điện tử (đăng ký trực tuyến), trong đó có lộ trình để các địa phương thực hiện việc cấp Giấy chứng nhận điện tử.

- Luật hóa các trường hợp không cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và

quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất đã thực hiện ổn định, không có vướng mắc.

b) Giải pháp 2: Giữ như quy định của Luật Đất đai 2013.

7.2.4. Đánh giá tác động của các giải pháp

a) Giải pháp 1:

- Tác động tích cực:

+ Việc hoàn thiện các quy định về đăng ký, cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất sẽ bảo đảm ngày càng đồng bộ và phù hợp với thể chế phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, bảo đảm đất đai được khai thác, sử dụng hiệu quả để trở thành nguồn lực quan trọng phục vụ phát triển kinh tế - xã hội đất nước.

+ Việc quy định bổ sung chế tài đủ mạnh thực hiện đăng ký đất đai bắt buộc đối với hầu hết các loại đất để bảo đảm đất đai được thống kê, kiểm kê, lượng hóa, hạch toán đầy đủ trong nền kinh tế để đáp ứng tốt hơn nhu cầu của các ngành, lĩnh vực có sử dụng đất hoặc các ngành, lĩnh vực hoạch toán giá trị kinh tế đối với đất đai; quy định ngăn chặn các trường hợp giao dịch mà không thực hiện đăng ký theo quy định của pháp luật bảo đảm những biến động về đất đai sẽ được quản lý chặt chẽ góp phần giám sát, minh bạch thị trường bất động sản, giảm tình trạng tranh chấp, khiếu nại, khiếu kiện về đất đai, tăng nguồn thu cho ngân sách Nhà nước.

+ Quy định cụ thể về đăng ký đất đai trên môi trường điện tử (đăng ký trực tuyến) góp phần đơn giản hóa, giảm thời gian, chi phí thực hiện thủ tục hành chính, phù hợp với xu thế phát triển của xã hội.

+ Với việc cấp Giấy chứng nhận được đơn giản hóa chỉ là một thủ tục do cơ quan đăng ký thực hiện, rút ngắn thời gian giải quyết thủ tục hành chính, giảm áp lực cho cơ quan nhà nước tạo điều kiện tinh giảm biên chế hưởng lương từ ngân sách nhà nước.

+ Quy định phân định rõ quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai của các cơ quan nhà nước với vai trò quản lý nhà nước (việc công nhận quyền sử dụng đất) và việc cung cấp dịch vụ công của cơ quan đăng ký sẽ đưa công tác cấp Giấy chứng nhận được chuyên nghiệp hóa và tạo sự minh bạch trong công tác đăng ký đất đai, làm cơ sở cho việc thống nhất công tác đăng ký đất đai, quản lý hồ sơ địa chính từ trung ương tới địa phương. Quy định việc cấp Giấy chứng nhận được thực hiện trên cơ sở văn bản giấy tờ của cơ quan hành chính nhà nước, giấy tờ do cơ quan nhà nước khác đã xác lập và nhu cầu của người sử dụng đất sẽ bảo đảm rõ trách nhiệm của các cơ quan, đơn vị khi thực hiện các

thủ tục hành chính cho người dân và doanh nghiệp.

+ Bổ sung quy định xác lập giá trị pháp lý đối với trường hợp đăng ký đất đai đã làm rõ quyền lợi của người sử dụng đất, người được giao đất để quản lý góp phần bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất, người được giao đất để quản lý, hạn chế các hành vi vi phạm pháp luật về đất đai, bảo đảm trật tự, an ninh xã hội.

+ Quy định thống nhất việc cấp Giấy chứng nhận được cơ quan đăng ký thực hiện, đồng thời với bổ sung quy định cụ thể về đăng ký đất đai trên môi trường điện tử (đăng ký trực tuyến) sẽ hỗ trợ cho người dân và doanh nghiệp trong việc thực hiện nhanh chóng các thủ tục về đăng ký giao dịch bảo đảm, mua bán xử lý nợ... bảo đảm hiệu quả trong việc sử dụng và tiếp cận nguồn vốn.

+ Việc đăng ký giá đất để bảo đảm xác định được giá trị thực của các giao dịch về quyền sử dụng đất làm cơ sở tham chiếu cho công tác xác định giá đất của nhà nước thường để bảo đảm theo kịp giá thị trường, phục vụ tốt hơn cho công tác bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất.

- *Tác động tiêu cực:*

+ Việc quy định tăng cường đăng ký đất đai bắt buộc; đăng ký đất đai trên môi trường điện tử khiến ngân sách Nhà nước phải ưu tiên dành nguồn lực để đầu tư trang thiết bị, cơ sở vật chất... và cả bổ sung nguồn nhân lực.

+ Việc bổ sung quyết định công nhận quyền sử dụng đất đối với trường hợp đang sử dụng đất mà được cấp Giấy chứng nhận lần đầu làm phát sinh chi phí khi thực hiện thủ tục.

+ Ngân sách Trung ương phải tăng cường đầu tư cho cơ quan quản lý đất đai ở Trung ương để hỗ trợ, vận hành hệ thống tập trung, thống nhất, đồng thời phải tăng cường kiểm soát đối với việc đã thực hiện phân cấp, phân quyền cho cơ quan đăng ký đất đai.

+ Việc tách riêng việc đăng ký lần đầu với việc cấp Giấy chứng nhận; và việc quy định về đăng ký giá đất sẽ làm phát sinh thêm thủ tục hành chính.

+ Đối với hệ thống cơ quan quản lý nhà nước các cấp: trách nhiệm của các cán bộ các cấp tham gia vào công tác đăng ký sẽ cụ thể, lượng người sử dụng đất, người quản lý đất thực hiện đăng ký sẽ tăng, làm khối lượng công việc tăng lên, có thể gây một số phản ứng không đồng thuận.

+ Việc chuyển công tác cấp Giấy chứng nhận về đơn vị sự nghiệp công thực hiện có thể có địa phương chưa thích ứng, chưa thực sự đồng thuận.

+ Việc quy định đăng ký giá đất có thể gây phản ứng trong nhân dân do

chưa thực sự đồng thuận.

- *Tác động về giới:* Giải pháp này không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

b) Giải pháp 2:

- *Tác động tích cực:* Đảm bảo được sự ổn định của chính sách.

- *Tác động tiêu cực:* Không giải quyết được các tồn tại vướng mắc hiện nay liên quan đến thẩm quyền, nhiệm vụ giữa cơ quan hành chính nhà nước (xác lập tính pháp lý) với cơ quan chuyên môn giải quyết thủ tục hành chính về đất đai (thực thi quyết định hành chính); không phân định được cụ thể trách nhiệm của từng cơ quan làm cho khâu tổ chức thực hiện cấp Giấy chứng nhận.

- *Tác động về giới:* Giải pháp này không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

7.2.5. Kiến nghị và lựa chọn giải pháp

- Trên cơ sở phân tích, đánh giá tác động của các giải pháp, Bộ Tài nguyên và Môi trường kiến nghị chọn giải pháp 1 vì giải pháp này sẽ phân định rõ trách nhiệm của cơ quan nhà nước trong việc hoàn thành đăng ký đất đai đối với tất cả các thửa đất, đảm bảo hồ sơ địa chính đầy đủ thông tin để đất đai được đánh giá, thống kê, kiểm kê, lượng hóa, phản ánh đúng thực tế sử dụng đất, phục vụ công tác quản lý nhà nước về đất đai của chính quyền các cấp; tăng cường trách nhiệm của người sử dụng đất thông qua việc quy định cụ thể về quyền, nghĩa vụ của người sử dụng đất, người được giao đất quản lý đã thực hiện đăng ký đất đai; quy định chế tài xử lý mạnh mẽ đối với chính quyền địa phương các cấp không thực hiện tổ chức đăng ký đất đai bắt buộc.

- Thẩm quyền ban hành chính sách là Quốc hội.

7.3. Hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu đất đai

7.3.1. Xác định vấn đề

- Mô hình hệ thống thông tin đất đai chưa rõ ràng, còn tồn tại nhiều dạng mô hình khác nhau như tập trung cấp tỉnh, phân tán cấp huyện, cấp xã, thậm chí nhiều địa phương tồn tại hỗn hợp nhiều dạng cả tập trung và phân tán;

- Vai trò của cơ sở dữ liệu đất đai chưa khẳng định được là nền tảng để phục vụ hiệu quả cho công tác quản lý nhà nước và kiểm tra, kiểm soát các hoạt động (như giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, thu thuế sử dụng đất, các thủ tục hành chính về đất đai...); cơ sở dữ liệu đất đai chưa thể hiện tính quan trọng “quốc gia” như là dữ liệu gốc để các ngành kinh tế - xã hội tham

chiếu; chưa hoàn toàn liên thông liên kết với các cơ sở dữ liệu quốc gia, chuyên ngành khác;

- Cơ sở dữ liệu đất đai chưa lượng hóa đầy đủ các nội dung để hỗ trợ việc ra quyết định ở tầm vĩ mô (biến động về giá đất, giao dịch đất đai...);

- Việc kết nối vận hành hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu đất đai trên Cổng Dịch vụ công Quốc gia vẫn còn rất hạn chế, chưa đáp ứng được yêu cầu về tiến độ và chất lượng của Chính phủ điện tử trong lĩnh vực đất đai;

- Chưa có quy định cụ thể nguồn kinh phí để xây dựng, quản lý, duy trì, vận hành, khai thác hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu đất đai; chưa có hành lang pháp lý đầy đủ để thu phí cung cấp dữ liệu đất đai, khai thác giá trị gia tăng từ thông tin dữ liệu về đất đai, đa dạng hóa nguồn thu, tạo nguồn lực tái đầu tư cho việc duy trì vận hành hệ thống thông tin đất đai để đảm bảo yêu cầu việc quản lý, vận hành hệ thống bền vững.

- Chưa có quy định cụ thể rõ ràng về trách nhiệm trong việc quản lý, quản trị, vận hành và khai thác hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu đất đai.

7.3.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Thiết lập được hệ thống thông tin quốc gia về đất đai tập trung, thống nhất, đồng bộ, đa mục tiêu và kết nối liên thông theo trục dọc và trục ngang.

- Cơ sở dữ liệu đất đai phải là nền tảng để triển khai các nội dung quản lý nhà nước về đất đai, đồng thời là công cụ để kiểm tra, kiểm soát các hoạt động có liên quan đến đất đai của các cấp, các ngành và tổ chức, cá nhân;

Dữ liệu đất đai là dữ liệu gốc (là dữ liệu trụ cột, cốt lõi để dẫn dắt, liên kết, thống nhất toàn bộ dữ liệu trong cơ quan nhà nước về các ngành, lĩnh vực khác liên quan đến đất đai), các cơ sở dữ liệu khác liên quan đến đất đai đã, đang và sẽ xây dựng phải tham chiếu vào dữ liệu gốc và có sự kết nối, chia sẻ bảo đảm tiết kiệm, tránh lãng phí, tạo ra các giá trị mới.

- Cơ sở dữ liệu đất đai phải lượng hóa được giá trị kinh tế của thửa đất, chứ không chỉ ghi nhận thông tin về đối tượng, vị trí, mục đích, hình thức, diện tích, thời hạn sử dụng của thửa đất đó; có cơ chế khuyến khích việc làm giàu dữ liệu.

- Làm rõ trách nhiệm của các cấp, các ngành trong việc quản lý, quản trị, vận hành và khai thác hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu đất đai.

- Huy động nguồn lực đầu tư, nguồn lực thường xuyên cho hệ thống thông tin và cơ sở dữ liệu đất đai đảm bảo việc xây dựng, quản lý, vận hành và khai thác bền vững.

7.3.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

a) Giải pháp 1:

- Bổ sung quy định về Hệ thống thông tin quốc gia về đất đai được thiết kế tổng thể và xây dựng thành một hệ thống tập trung, thống nhất, đồng bộ, đa mục tiêu và kết nối liên thông trên phạm vi cả nước; quy định cơ sở dữ liệu đất đai được xây dựng, vận hành để nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai tạo nền tảng phát triển Chính phủ điện tử, hướng tới Chính phủ số, nền kinh tế số và xã hội số.

- Bổ sung quy định về quản lý, kết nối liên thông, chia sẻ dữ liệu giữa cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai với cơ sở dữ liệu của các Bộ, ngành, địa phương và quy định về việc khai thác thông tin trong cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai.

- Bổ sung quy định về cung cấp các dịch vụ công trực tuyến trong lĩnh vực đất đai và trách nhiệm của Bộ Tài nguyên và Môi trường và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong việc xây dựng, tổ chức, hướng dẫn triển khai dịch vụ công trực tuyến về đất đai, bảo đảm tính đồng bộ, kết nối, liên thông.

- Bổ sung quy định về việc bảo đảm kinh phí để xây dựng, quản lý, vận hành, khai thác và sử dụng hệ thống thông tin đất đai theo hướng được sử dụng từ nguồn ngân sách nhà nước, nguồn vốn vay, nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) và các nguồn khác theo quy định của pháp luật để đảm bảo mục tiêu hoàn thành xây dựng cơ sở dữ liệu vào năm 2025 của Nghị quyết số 18-NQ/TW.

- Bổ sung quy định cụ thể trách nhiệm của Bộ Tài nguyên và Môi trường, các Bộ, ngành liên quan và UBND cấp tỉnh trong việc xây dựng, quản lý, vận hành hệ thống thông tin quốc gia về đất đai.

b) Giải pháp 2: Giữ như quy định của Luật Đất đai 2013.

7.3.4. Đánh giá tác động của các giải pháp

a) Giải pháp 1:

- Tác động tích cực:

+ Việc xây dựng được một hệ thống thông tin đất đai quốc gia hoàn chỉnh, tập trung, thống nhất góp phần tạo nền tảng phát triển Chính phủ điện tử, hướng tới Chính phủ số; thúc đẩy việc minh bạch hóa việc sử dụng đất đai; thông qua việc quản lý đến từng thửa đất từ trung ương đến địa phương, Nhà nước với vai trò đại diện chủ sở hữu có thể nắm được những biến động liên quan đến đất đai từ đó đưa ra được những chính sách có liên quan kịp thời và phù hợp.

+ Hệ thống thông tin đất đai quốc gia tập trung, thống nhất có sự kết nối, chia sẻ, bảo đảm tiết kiệm, tránh lãng phí nguồn lực xã hội trong việc xây dựng các cơ sở dữ liệu chuyên ngành. Đồng thời, làm giàu dữ liệu về đất đai, tạo ra các giá trị mới, khuyến khích mọi nguồn lực xã hội để xây dựng, phát triển, khai thác, ứng dụng Cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai. Tạo điều kiện thuận lợi cho cải cách thủ tục hành chính, phục vụ lợi ích người dân doanh nghiệp.

+ Người sử dụng đất và các tổ chức, cá nhân có liên quan có thể tiếp cận được nguồn thông tin chính xác, tạo môi trường đầu tư lành mạnh, giảm những hành vi tiêu cực, trái pháp luật đang diễn ra như làm giả giấy tờ về đất đai, lừa đảo, chiếm đoạt tài sản... hỗ trợ tăng các nguồn thu cho ngân sách nhà nước.

+ Việc Luật hóa bố trí kinh phí ngân sách thu từ đất để đảm bảo nguồn lực (tổ chức, tài chính) cho xây dựng, vận hành, duy trì hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu đất đai, tạo điều kiện tái đầu tư cho ngành quản lý đất đai.

- *Tác động tiêu cực:*

+ Việc đầu tư, duy trì hệ thống tập trung sẽ cần nguồn kinh phí lớn từ ngân sách Trung ương, đặc biệt là thuê bao kênh truyền (khoảng 4000 tỷ/năm nếu đến cấp xã; 300 tỷ/năm nếu đến cấp huyện), chưa có cơ chế để địa phương cùng chia sẻ cơ chế này. Đồng thời phải kiện toàn và nâng cao năng lực cho đơn vị quản trị theo dõi vận hành hệ thống thông tin (khoảng 300 người).

+ Có thể có địa phương chưa thích ứng, chưa thực sự đồng thuận với việc xây dựng, vận hành hệ thống thông tin đất đai tập trung, thống nhất do tâm lý cát cứ dữ liệu, tâm lý ngại thay đổi, lo ngại hạn chế quyền lực... Ngoài ra, phải giải quyết các vấn đề liên quan đến việc đã đầu tư cho hạ tầng công nghệ thông tin, xây dựng cơ sở dữ liệu đất đai tại địa phương trong thời gian qua.

+ Việc phân định tài sản của trung ương, tài sản của địa phương trong hệ thống thông tin đất đai quốc gia. Do phần xây dựng, cập nhật dữ liệu địa phương là thẩm quyền và trách nhiệm của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

- *Tác động về giới:* Giải pháp này không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

b) *Giải pháp 2:*

- *Tác động tích cực:* Đảm bảo được sự ổn định của chính sách.

- *Tác động tiêu cực:*

+ Không có cơ sở để xây dựng hệ thống thông tin đất đai quốc gia tập trung, thống nhất; hạn chế việc minh bạch hóa việc sử dụng đất đai;

+ Làm giảm hiệu quả cho công tác quản lý nhà nước và kiểm tra, kiểm soát các hoạt động (như giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, thu thuế sử dụng đất, các thủ tục hành chính về đất đai...). Khó khắc cho việc kết nối vận hành hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu đất đai trên Cổng Dịch vụ công Quốc gia để đáp ứng được yêu cầu về tiến độ và chất lượng của Chính phủ điện tử trong lĩnh vực đất đai.

- *Tác động về giới:* Giải pháp này không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

7.2.5. Kiến nghị và lựa chọn giải pháp

- Trên cơ sở phân tích, đánh giá tác động của các giải pháp, Bộ Tài nguyên và Môi trường kiến nghị chọn giải pháp 1 vì giải pháp này sẽ tạo ra hành lang pháp lý để xây dựng hệ thống thông tin đất đai quốc gia hoàn chỉnh, tập trung, thống nhất góp phần tạo nền tảng phát triển Chính phủ điện tử, hướng tới Chính phủ số; thúc đẩy việc minh bạch hóa việc sử dụng đất đai; Đồng thời, tăng cường hơn sự minh bạch các thông tin trong quản lý, sử dụng đất đai.

- Thẩm quyền ban hành chính sách là Quốc hội.

8. Chính sách 8: Tập trung, tích tụ đất đai cho sản xuất nông nghiệp

8.1. Hoàn thiện cơ chế về tập trung đất đai

8.1.1. Xác định vấn đề

Luật Đất đai năm 2013 đã có bước tiến quan trọng trong việc hoàn thiện chính sách đối với khu vực nông nghiệp, nông thôn nhằm tạo điều kiện đẩy mạnh tiến trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông nghiệp và nông thôn theo hướng nâng thời hạn giao đất nông nghiệp trong hạn mức đối với hộ gia đình, cá nhân lên 50 năm thống nhất cho các loại đất nông nghiệp; mở rộng hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân; khuyến khích nhận góp vốn, thuê quyền sử dụng đất để tập trung đất đai; quy định chặt chẽ chế độ quản lý, sử dụng đất trồng lúa, đất có rừng nhằm đảm bảo mục tiêu an ninh lương thực quốc gia và bảo vệ môi trường.

Mặt khác, pháp luật hiện hành đã quy định người sử dụng đất nông nghiệp có các quyền chuyển đổi, cho thuê, cho thuê lại, góp vốn bằng quyền sử dụng đất. Đây được coi là chìa khóa pháp lý quan trọng để thực hiện tập trung đất nông nghiệp để sản xuất nông nghiệp hàng hóa quy mô lớn. Có chính sách khuyến khích nông dân “dồn điền, đổi thửa”, chuyển đổi đất cho nhau; khuyến khích hợp tác, liên kết tập trung ruộng đất thành cánh đồng sản xuất hàng hóa quy mô lớn gắn với thị trường tiêu thụ; số thửa ruộng của một hộ giảm, diện tích thửa ruộng

tăng. Trong thực tế đã có một số mô hình tập trung đất đai như đồn điền, đổi thửa (chuyên đổi đất nông nghiệp); thuê đất nông nghiệp của người sử dụng đất; phát triển mạng lưới tập trung đất đai để sản xuất, kinh doanh nông nghiệp; liên kết, hợp tác với người sử dụng đất; nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất.

Tuy nhiên, quá trình tập trung đất nông nghiệp diễn ra còn chậm, chưa theo kịp nhu cầu tái cơ cấu ngành nông nghiệp nói chung, cho phát triển nông nghiệp hàng hóa quy mô lớn, công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông nghiệp nông thôn nói riêng; đất đai manh mún đang là yếu tố cản trở người dân và doanh nghiệp đầu tư dài hạn vào nông nghiệp, bên cạnh đó chưa thực hiện tốt các giải pháp đào tạo nghề, chuyên đổi việc làm cho lao động ở khu vực nông thôn; người nông dân còn có tâm lý “giữ đất”, trên thực tế có nhiều trường hợp người có nhu cầu tập trung đất đai để sản xuất nông nghiệp không thỏa thuận được với người sử dụng đất về thuê quyền sử dụng đất, không thống nhất về giá thuê và thời hạn thuê đất; có trường hợp chỉ một số ít người nông dân không có sự đồng thuận dẫn đến diện tích manh mún, không tạo lập được đủ mặt bằng để nhà đầu tư có thể yên tâm bỏ vốn đầu tư sản xuất; mô hình góp vốn bằng quyền sử dụng đất có thể thấy được những khó khăn và rủi ro cho nông dân nếu việc quản trị không minh bạch, nông dân không được tham gia vào quá trình sản xuất kinh doanh...).

8.1.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Đảm bảo yêu cầu quy mô diện tích lớn để sản xuất nông nghiệp quy mô lớn, hiện đại, vừa đảm bảo quyền lợi của người sử dụng đất, vừa tạo điều kiện đầu tư kinh doanh khai thác có hiệu quả tiềm năng đất đai nhằm phát triển kinh tế - xã hội, vừa đảm bảo ổn định tình hình chính trị tại nông thôn.

8.1.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

a) Giải pháp 1:

- Quy định về nguyên tắc, phương thức, cơ chế khuyến khích tập trung đất nông nghiệp. Nhà nước có chính sách khuyến khích tổ chức, hộ gia đình, cá nhân thực hiện tập trung đất để sản xuất nông nghiệp; ứng dụng khoa học, công nghệ để sử dụng tiết kiệm, hiệu quả quỹ đất đã tập trung. Kinh phí cho công tác đo đạc, chỉnh lý hồ sơ địa chính, cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản gắn liền với đất để thực hiện tập trung đất để sản xuất nông nghiệp do ngân sách nhà nước bảo đảm.

- Quy định trách nhiệm của chính quyền các cấp trong việc tuyên truyền, phổ biến chính sách, pháp luật, hướng dẫn, hỗ trợ các bên trong việc thực hiện tập trung đất nông nghiệp và đảm bảo ổn định quy hoạch đất nông nghiệp đã tập trung.

b) Giải pháp 2: Giữ như quy định của Luật đất đai năm 2013.

8.1.4. Đánh giá tác động của các giải pháp

a) Giải pháp 1:

- *Tác động tích cực:* người nông dân không bị mất tư liệu sản xuất; tạo điều kiện các đối tượng có năng lực về vốn, kỹ thuật vào sử dụng; tạo môi trường đầu tư thuận lợi trong nông nghiệp tập trung, quy mô lớn.

- *Tác động tiêu cực:* Giải pháp này không có tác động tiêu cực

- *Tác động về giới:* Giải pháp này không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

b) Giải pháp 2:

- *Tác động tích cực:* Đảm bảo tính ổn định của pháp luật về đất đai.

- *Tác động tiêu cực:* Không có cơ chế, chính sách để khuyến khích đầu tư vào sản xuất nông nghiệp tập trung quy mô lớn.

- *Tác động về giới:* Giải pháp này không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

8.1.5. Kiến nghị và lựa chọn giải pháp

- Trên cơ sở phân tích, đánh giá tác động của các giải pháp, Bộ Tài nguyên và Môi trường kiến nghị chọn giải pháp 1 vì giải pháp này sẽ tạo điều kiện để sản xuất nông nghiệp quy mô lớn, hiện đại và vừa đảm bảo quyền lợi của người sử dụng đất trong quá trình khai thác có hiệu quả tiềm năng đất đai nhằm phát triển kinh tế xã hội.

- Thẩm quyền ban hành chính sách là Quốc hội.

8.2. Hoàn thiện cơ chế về tích tụ đất

8.2.1. Xác định vấn đề

Luật Đất đai đã quy định mở rộng hạn mức nhận chuyển nhượng, tặng cho quyền sử dụng đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân để tạo điều kiện cho người nông dân tập trung, tích tụ đất đai và yên tâm đầu vào nông nghiệp. Tuy nhiên, thực tế việc tập trung, tích tụ đất đai diễn ra còn chậm. Có một số trường hợp, hộ nông dân có nhu cầu tích tụ nhiều diện tích đất trồng cây hàng năm, đất nuôi trồng thủy sản và đất làm muối để tổ chức sản xuất nhưng lại vướng hạn mức nhận chuyển nhượng quyền theo quy định của Luật Đất đai; có trường hợp phải nhờ người khác đứng tên trên Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; phần diện tích vượt hạn mức bị từ chối khi thế chấp vay vốn ngân hàng.

8.2.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Khuyến khích tích tụ đất nông nghiệp để tạo điều kiện tập trung, tích tụ ruộng đất để phát triển sản xuất nông nghiệp tập trung, quy mô lớn, đẩy mạnh tái cơ cấu ngành nông nghiệp, nâng cao hiệu quả sử dụng đất nông nghiệp.

- Đảm bảo huy động các nguồn lực đầu tư vào lĩnh vực nông nghiệp phù hợp với sản xuất nông nghiệp hàng hóa tập trung, quy mô lớn.

8.2.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

a) Giải pháp 1:

- Quy định nới rộng hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất trồng cây hàng năm, đất nuôi trồng thủy, đất làm muối của hộ gia đình, cá nhân so với quy định hiện hành.

- Quy định về nguyên tắc, phương thức, chính sách khuyến khích tổ chức, hộ gia đình, cá nhân thực hiện tích tụ đất đai với quy mô phù hợp để sản xuất nông nghiệp; ứng dụng khoa học, công nghệ để sử dụng tiết kiệm, hiệu quả quỹ đất đã tích tụ.

- Quy định trách nhiệm của chính quyền các cấp trong việc hướng dẫn, hỗ trợ, các biện pháp bảo đảm cho người dân khi tham gia tích tụ đất nông nghiệp.

b) Giải pháp 2: Giữ như quy định của Luật Đất đai năm 2013.

8.2.4. Đánh giá tác động của các giải pháp

a) Giải pháp 1:

- *Tác động tích cực:* Việc quy định nới rộng hạn mức nhận chuyển nhượng, tặng cho đối với đất trồng cây hàng năm, đất nuôi trồng thủy, đất làm muối của hộ gia đình, cá nhân là phù hợp với nhu cầu thực tiễn hiện nay tại các địa phương. Đối với đất trồng cây lâu năm, đất rừng phòng hộ và đất rừng sản xuất thì hạn mức cho phép hiện nay là không quá 100 - 300 ha, hạn mức này là tương đối lớn so với năng lực tổ chức sản xuất của các nông hộ.

- *Tác động tiêu cực:* nếu mở rộng hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất lúa thì sẽ dẫn đến một bộ phận nông dân sẽ không có đất sản xuất (mất tư liệu sản xuất), làm ảnh hưởng đến đời sống, việc làm và có nguy cơ mất ổn định chính trị - xã hội ở nông thôn, nhất là những lúc thiên tai, dịch bệnh.

- *Tác động về giới:* Giải pháp này không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

b) Giải pháp 2:

- *Tác động tích cực:* Giải quyết được việc đảm bảo cho hộ gia đình, cá nhân có quyền nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp theo nhu cầu và

năng lực của mình mà không lo bị giới hạn hạn mức sử dụng đất. Đáp ứng được nhu cầu của thị trường trong giai đoạn hiện nay và kêu gọi được nguồn lực đầu tư vào lĩnh vực nông nghiệp của nhiều đối tượng.

- *Tác động tiêu cực:* Việc xóa bỏ hạn mức nhận chuyển nhượng, tặng cho đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân dễ dẫn đến nguy cơ Nhà nước phải đối mặt để giải quyết các tác động xã hội của tình trạng nông dân không có đất, thiếu đất sản xuất, trong khi việc đào tạo nghề, tìm kiếm việc làm để dịch chuyển lao động nông nghiệp sang công, nghiệp, dịch vụ chưa được làm tốt. Điều này dễ dẫn tới nguy cơ nghèo đói, phát triển không bền vững, gây bất ổn xã hội.

- *Tác động về giới:* Giải pháp này không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

8.2.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

- Sau khi nghiên cứu tác động của các giải pháp trên cơ sở đánh giá tác động tích cực và tiêu cực, đề nghị chọn giải pháp 1 nhằm thúc đẩy thị trường quyền sử dụng đất và sản xuất nông nghiệp tập trung, quy mô lớn.

- Thẩm quyền ban hành chính sách là Quốc hội.

9. Chính sách 9: Hoàn thiện về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất

9.1. Xác định vấn đề bất cập

- Còn có sự không đồng bộ, thống nhất giữa pháp luật đất đai và các pháp luật khác về một số nội dung liên quan đến việc thực hiện quyền của người sử dụng đất (thời điểm có hiệu lực của hợp đồng giao dịch quyền sử dụng đất; quy định việc mua bán tài sản, cổ phần, phần vốn góp có giá trị quyền sử dụng đất, chuyển nhượng dự án đầu tư dẫn đến chuyển dịch quyền sử dụng đất; điều kiện để thực hiện quyền của người sử dụng đất...).

- Trong một số trường hợp chưa phát huy tối đa việc đưa quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất tham gia thị trường:

+ Đối với đất nhà nước cho thuê đất trả tiền hàng năm với thời hạn thực hiện dự án là 50 năm không được chuyển nhượng quyền sử dụng đất, tuy nhiên quyền sử dụng đất vẫn chuyển quyền thông qua hình thức như chuyển nhượng phần vốn góp trong doanh nghiệp, chuyển nhượng dự án đầu tư;

+ Hạn chế chủ thể được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất lúa (hộ gia đình, cá nhân không trực tiếp sản xuất nông nghiệp, tổ chức kinh tế).

+ Chưa có quy định đầy đủ về quyền tự đầu tư trên đất; một số quyền mới phát sinh cần tiếp tục được hoàn thiện, bổ sung để bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất như quyền của tổ chức tôn giáo sử dụng vào mục đích kinh doanh; quyền sử dụng không gian ngầm và quyền sử dụng không gian trên không.

9.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Đảm bảo đồng bộ, thống nhất giữa Luật Đất đai và Luật khác có liên quan;
- Thương mại hóa quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất, góp phần thúc đẩy thị trường bất động sản trong đó có thị trường quyền sử dụng đất phát triển;
- Đảm bảo quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất.

9.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

a) Giải pháp 01:

- Bổ sung quy định tổ chức, hộ gia đình, cá nhân được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất theo quy định không phụ thuộc vào nơi cư trú, nơi đóng trụ sở.

- Bổ sung thêm quyền của người sử dụng đất thuê trả tiền thuê đất hàng năm mà đã ứng trước tiền bồi thường, giải phóng mặt bằng mà chưa khấu trừ hết vào tiền thuê đất phải nộp thì được thế chấp, bán tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất và quyền thuê đất trong hợp đồng thuê đất.

- Sửa đổi, bổ sung quy định tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài có sử dụng đất được hình thành do mua cổ phần, phần vốn góp thì có các quyền và nghĩa vụ tương ứng với hình thức nộp tiền sử dụng đất, tiền thuê đất.

- Bổ sung quyền và nghĩa vụ sử dụng đất để xây dựng công trình trên không.

- Sửa đổi, bổ sung điều kiện thực hiện các quyền của người sử dụng đất (về điều kiện thực hiện các quyền của người sử dụng đất theo hướng trường hợp thực hiện thừa kế quyền sử dụng đất, chuyển đổi đất nông nghiệp khi dồn điền, đổi thửa thì không yêu cầu phải có Giấy chứng nhận; quy định việc chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại quyền sử dụng đất đối với các dự án kinh doanh bất động sản thông qua sàn giao dịch về quyền sử dụng đất theo quy định của Chính phủ).

b) Giải pháp 02: Giữ nguyên như quy định hiện hành.

9.4. Đánh giá tác động của các giải pháp

a) Giải pháp 01:

- **Tác động tích cực:** Khai thác, sử dụng có hiệu quả tài nguyên đất đai,

góp phần thúc đẩy phát triển thị trường bất động sản trong đó có thị trường quyền sử dụng đất.

- *Tác động tiêu cực*: Không phát sinh tác động tiêu cực
- *Tác động về giới*: Giải pháp này không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

b) Giải pháp 02:

- *Tác động tích cực*: Giải pháp này không có tác động tiêu cực.
- *Tác động tiêu cực*: Không có hành lang pháp lý để giải quyết các vấn đề liên quan đến việc sử dụng đất đa mục đích
- *Tác động về giới*: Giải pháp này không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

9.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

- Trên cơ sở phân tích, đánh giá tác động của các giải pháp, Bộ Tài nguyên và Môi trường kiến nghị chọn giải pháp 1 vì giải pháp này tạo cơ sở pháp lý để quản lý và tổ chức thực hiện thống nhất; khai thác, sử dụng có hiệu quả tài nguyên đất đai.

- Thẩm quyền ban hành chính sách là Quốc hội.

10. Chính sách 10. Hoàn thiện về chế độ sử dụng đất các loại đất

10.1. Chế độ sử dụng các loại đất

10.1.1. Xác định vấn đề

- Việc sử dụng một số loại đất hiệu quả còn thấp, chưa bền vững; chưa cơ chế hữu hiệu để tập trung, tích tụ đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp để thực hiện sản xuất nông nghiệp quy mô lớn, chỉnh trang, phát triển đô thị, nông thôn; chưa có quy định chuyển đổi cơ cấu cây trồng .

- Chế độ sử dụng của một số loại đất chưa có quy định (đất lấn biển, đất sử dụng đa mục đích, đất chăn nuôi, đất quốc phòng, an ninh kết hợp với hoạt động lao động sản xuất, xây dựng kinh tế, đất xây dựng công trình trên không); một số loại đất chưa phù hợp với thực tế (đất khu công nghiệp, đất khu công nghệ cao, đất sử dụng cho hoạt động khoáng sản; đất thương mại, dịch vụ; đất nghĩa trang, nghĩa địa, nhà tang lễ, cơ sở hỏa táng, cơ sở bảo quản và lưu giữ tro cốt; đất xây dựng công trình công cộng có hành lang bảo vệ an toàn; đất có mặt nước ven biển, quản lý, sử dụng đất do các công ty nông, lâm nghiệp đang sử dụng...).

- Còn có sự không đồng bộ, thống nhất giữa pháp luật đất đai và các pháp luật khác về một số nội dung liên quan đến chế độ sử dụng đất lâm nghiệp, đất

tôn giáo...

10.1.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Đảm bảo đồng bộ, thống nhất giữa Luật Đất đai và Luật khác có liên quan.
- Tạo cơ sở pháp lý để quản lý và tổ chức thực hiện thống nhất; khai thác, sử dụng có hiệu quả tài nguyên đất đai, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh; đảm bảo quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất; thúc đẩy việc chỉnh trang, phát triển đô thị và khu dân cư nông thôn trên cơ sở đồng thuận của người sử dụng đất, góp phần cải thiện điều kiện sống cho cư dân đô thị và nông thôn; nâng cao hệ số sử dụng đất, hiệu quả sử dụng đất thông qua việc khai thác không gian ngầm và không gian trên không.

10.1.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

a) Giải pháp 1:

- Bổ sung chế độ sử dụng đối với một số loại đất: đất chăn nuôi tập trung, đất dành cho đường sắt, đất xây dựng công trình trên không, đất sử dụng đa mục đích, điều chỉnh quyền sử dụng đất...;

- Sửa đổi quy định về chế độ sử dụng đất rừng sản xuất, đất rừng phòng hộ và đất rừng đặc dụng để thống nhất với quy định của pháp luật về lâm nghiệp.

- Sửa đổi, bổ sung quy định chế độ quản lý, sử dụng đất: đất quốc phòng, an ninh đất khu công nghiệp, khu chế xuất, cụm công nghiệp; đất khu công nghệ cao; đất sử dụng cho hoạt động khoáng sản; đất thương mại, dịch vụ; đất công trình trên không; đất cảng hàng không, sân bay dân dụng; đất xây dựng công trình công cộng có hành lang bảo vệ an toàn; đất nghĩa trang, nghĩa địa, nhà tang lễ, cơ sở hỏa táng; đất sông, ngòi, kênh, rạch, suối và mặt nước chuyên dùng và một số loại đất khác.

b) Giải pháp 2: Giữ nguyên thời hạn như quy định tại Luật Đất đai 2013.

10.1.4. Đánh giá tác động của giải pháp

a) Giải pháp 1:

- *Tác động tích cực:* Đảm bảo sử dụng đất đai có hiệu quả, đảm bảo quyền của người sử dụng đất.

- *Tác động tiêu cực:* Giải pháp này không có tác động tiêu cực.

- *Tác động về giới:* Giải pháp này không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

b) Giải pháp 2:

- *Tác động tích cực:* Đảm bảo tính ổn định của pháp luật.
- *Tác động tiêu cực:* Không đảm bảo quyền lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất.
- *Tác động về giới:* Giải pháp này không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

10.1.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

- Trên cơ sở phân tích, đánh giá tác động của các giải pháp, Bộ Tài nguyên và Môi trường kiến nghị chọn giải pháp 1 vì giải pháp này sẽ đảm bảo quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất và nâng cao trách nhiệm của Nhà nước trong việc bảo đảm thực hiện các quyền của các đối tượng sử dụng đất.
- Thẩm quyền ban hành chính sách là Quốc hội.

10.2. Chính sách quản lý, sử dụng để chỉnh trang, phát triển đô thị và khu dân cư nông thôn

10.2.1. Xác định vấn đề

Ở Việt Nam, trong mọi giai đoạn từ sau đổi mới, chính sách đất đai cho quá trình đô thị hóa luôn dựa trên nguyên tắc Nhà nước thu hồi đất để giao cho nhà đầu tư thực hiện dự án đầu tư khu đô thị mới hoặc chỉnh trang các đô thị hiện hữu (chủ yếu là mở rộng các tuyến phố). Theo cơ chế này, nhà đầu tư chỉ quan tâm đến các dự án phát triển, chỉnh trang đô thị mà có thể mang lại lợi ích cho nhà đầu tư và Nhà nước cũng chỉ có thể bảo đảm kinh phí để thực hiện một số dự án quan trọng. Như vậy, còn khá nhiều nhu cầu chỉnh trang các khu đô thị nghèo hiện hữu không được các nhà đầu tư quan tâm và cũng ngoài khả năng lo liệu được bằng ngân sách của Nhà nước.

Ở một số địa phương, cộng đồng dân cư tại một số khu phố nghèo đã cùng nhau bàn bạc, đưa ra phương án góp đất để nâng cấp hạ tầng và góp tiền để xây dựng hạ tầng. Trong một số trường hợp, chính quyền địa phương có trợ giúp thêm ngân sách để xây dựng hạ tầng. Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 06 tháng 11 năm 2017 của Chính phủ đã bổ sung quy định để điều chỉnh nội dung này. Tuy nhiên, việc quy định ở Chính phủ vẫn chưa đảm bảo được tính pháp lý cao để thực hiện và cũng chưa xử lý hết được các thực tiễn phát sinh. Kinh nghiệm tại nhiều nước đã có Luật riêng để quy định.

10.2.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Chỉnh trang, phát triển đô thị và khu dân cư nông thôn trên cơ sở đồng thuận của người sử dụng đất, góp phần cải thiện điều kiện sống cho cư dân đô thị và nông thôn.

10.2.3. Các giải pháp giải quyết vấn đề

a) Giải pháp 1:

- Bổ sung quy định cho người có đất góp quyền sử dụng, hợp lô thửa đất, tạo quỹ đất,... để chỉnh trang, phát triển đô thị và khu dân cư nông thôn theo hướng phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; quy hoạch xây dựng; chương trình, kế hoạch phát triển nhà ở đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt; người có quyền sử dụng đất khi tham gia điều chỉnh lại quyền sử dụng đất phải đáp ứng các điều kiện theo quy định; có phương án điều chỉnh lại quyền sử dụng đất được người sử dụng đất thuộc khu vực dự kiến thực hiện đồng thuận và được Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền phê duyệt

- Quy định bảo đảm quyền lợi của các bên tham gia góp quyền sử dụng đất để chỉnh trang, phát triển đô thị và khu dân cư nông thôn.

b) Giải pháp 2: Chưa bổ sung quy định trong Luật Đất đai.

10.2.4. Đánh giá tác động của các giải pháp

a) Giải pháp 1:

- *Tác động tích cực:* Việc quy định nội dung này phù hợp với tinh thần của Đảng và Nhà nước và Quốc hội đó là phát huy nguồn lực nội tại từ trong dân (người sử dụng đất) để chỉnh trang, xây dựng phát triển lại các khu đô thị đã bị xuống cấp, không còn phù hợp mà Nhà nước do điều kiện về tài chính chưa thể đầu tư được hoặc không kêu gọi được các Nhà đầu tư vào đầu tư thực hiện dự án.

Mặt khác, việc quy định cơ chế về điều chỉnh đất đai khi thực hiện dự án để chỉnh trang đô thị và khu dân cư nông thôn mà không cần Nhà nước đứng ra để thu hồi đất giúp giảm khiếu nại, khiếu kiện của người có đất bị thu hồi. Khi dự án được thực hiện tính khả thi trong việc hoàn thành dự án đạt tỷ lệ thành công cao vì trước khi thực hiện đã có sự đồng thuận, nguồn lực tài chính: rộng hơn vì động viên được sự đóng góp của nhân dân; chi phí đầu tư: chi phí đầu tư giảm do động viên được đóng góp của dân; bảo đảm lợi ích của các bên tham gia vào dự án, bao gồm cả người sử dụng đất.

- *Tác động tiêu cực:* Thời gian triển khai bị chậm vì cần phải thỏa thuận của người sử dụng đất và đạt được sự đồng thuận cao của cộng đồng mới triển khai được dự án.

- *Tác động về giới:* Giải pháp này không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

b) Giải pháp 2:

- *Tác động tích cực:* Đảm bảo tính ổn định của chính sách.

- *Tác động tiêu cực:* Không phù hợp với cơ chế chính sách phát triển hiện

nay, thiếu tính pháp lý và cơ chế thực hiện cho 01 số tỉnh đang thực hiện việc thí điểm về mô hình này.

Chưa phù hợp với Bộ Luật dân sự về quyền được tham gia thỏa thuận giao dịch đối với những “tài sản” hợp pháp của mình khi thực hiện việc góp đất trên chính thửa đất của mình để góp phần cải tạo chỉnh trang đô thị.

- *Tác động về giới:* Giải pháp này không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

10.2.5. Kiến nghị và lựa chọn giải pháp

- Trên cơ sở phân tích, đánh giá tác động của các giải pháp, Bộ Tài nguyên và Môi trường kiến nghị chọn giải pháp 1 vì giải pháp này đảm bảo sự hài hòa giữa nhà nước, người dân và nhà đầu tư trong việc chỉnh trang, phát triển đô thị và khu dân cư nông thôn; góp phần cải thiện điều kiện sống cho cư dân đô thị và nông thôn.

- Thẩm quyền ban hành chính sách là Quốc hội.

10.3. Chính sách quản lý đất xây dựng công trình ngầm và không gian trên không

10.3.1. Xác định vấn đề

Những năm gần đây, tốc độ đô thị hoá diễn ra ngày càng nhanh, quỹ đất đô thị đã gần cạn kiệt, các không gian công cộng ngày một thu hẹp... đòi hỏi phải tận dụng cả chiều cao lẫn chiều sâu của không gian đô thị (trên mặt đất và dưới mặt đất) trong xây dựng, chỉnh trang và phát triển đô thị, đặc biệt đối với các đô thị lớn. Thực tế hiện nay, tại các khu đô thị lớn như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh đã và đang triển khai rất nhiều công trình lớn như: các công trình đường ống, cấp nước/thoát nước...; công trình giao thông đô thị bao gồm: hầm giao thông (hầm đường ô tô, hầm đường sắt đô thị - tàu điện ngầm, hầm cho người đi bộ), đường giao thông trên cao, nhà ga, bến, bãi đỗ xe ngầm và trên cao, các công trình phục vụ giao thông khác có liên quan...; công trình công cộng ngầm (tổ hợp công trình ngầm đa năng) bao gồm các công trình văn hóa, thể thao, thương mại, dịch vụ, văn phòng có thể kết hợp bãi đỗ xe,...

Luật Đất đai đã quy định việc sử dụng đất để xây dựng công trình ngầm và các công trình trên đất phải phù hợp với quy hoạch xây dựng, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và các quy hoạch khác có liên quan đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt; quy định chế độ sử dụng đất cho từng loại đất; quy định việc sử dụng đất, quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất khi sử dụng đất để xây dựng công trình.

Tuy nhiên, thực tế triển khai cho thấy vẫn còn những tồn tại, hạn chế bất cập chưa đáp ứng được yêu cầu phát triển, cụ thể như:

- *Về đất xây dựng công trình ngầm:*

+ Chưa có quy định cụ thể về điều kiện được xây dựng công trình ngầm làm cơ sở cho việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất;

+ Chưa có quy định về cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với các công trình ngầm mà chủ sở hữu công trình ngầm không có quyền sử dụng trên mặt đất; xác định quyền và cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho các công trình ngầm nằm đan xen với phần ngầm của công trình trên mặt đất (như đường dây, đường ống ngầm đan xen với móng, tầng hầm của các tòa nhà)...; quy định về quyền đi qua, cấp điện, cấp nước,...

+ Chưa có quy định về tài chính đất đai trong sử dụng đất để xây dựng công trình ngầm.

- *Về không gian sử dụng đất:*

+ Chưa có quy định về việc cho thuê phần không gian phía trên đất. Trong thực tế đã phát sinh các trường hợp thuê không gian trên đất để xây dựng các công trình xây dựng.

+ Chưa có quy định về tài chính đất đai trong việc sử dụng không gian trên đất.

10.3.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Nâng cao hệ số sử dụng đất, hiệu quả sử dụng đất thông qua việc khai thác không gian ngầm và không gian trên không.

10.3.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

a) Giải pháp 1:

- Bổ sung quy định chế độ quản lý, sử dụng đất công trình ngầm và không gian trên không.

- Quy định quyền và nghĩa vụ và chính sách tài chính khi sử dụng đất công trình ngầm và không gian trên không.

b) Giải pháp 2: Giữ như quy định của Luật Đất đai năm 2013.

10.3.4. Đánh giá tác động của giải pháp

a) Giải pháp 1:

- *Tác động tích cực:* Đảm bảo sử dụng đất đai một cách hiệu quả, khai thác tiềm năng đất đai, phù hợp với xu thế phát triển của đất nước.

- *Tác động tiêu cực:* Giải pháp này không có tác động tiêu cực.

- *Tác động về giới:* Giải pháp này không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

b) Giải pháp 2:

- *Tác động tích cực:* Đảm bảo được tính ổn định của Luật Đất đai .

- *Tác động tiêu cực*: Không có cơ chế để quản lý không gian trên không.
- *Tác động về giới*: Giải pháp này không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

10.3.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

- Trên cơ sở phân tích, đánh giá tác động của các giải pháp, Bộ Tài nguyên và Môi trường kiến nghị chọn giải pháp 1 vì có đầy đủ cơ chế để quản lý công trình ngầm và không gian trên không, nâng cao hệ số sử dụng đất, hiệu quả sử dụng đất thông qua việc khai thác không gian ngầm và không gian trên không
- Thẩm quyền ban hành chính sách là Quốc hội.

11. Chính sách 11: Giải quyết tranh chấp đất đai

11.1. Xác định vấn đề

Theo quy định của Luật đất đai năm 2013 thì thẩm quyền của giải quyết tranh chấp đối với hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư được phân loại thành 02 trường hợp: (1) Trường có giấy tờ về quyền sử dụng đất thì do Tòa án nhân dân giải quyết; (2) Trường không có giấy tờ về quyền sử dụng đất thì thẩm quyền giải quyết lần đầu thuộc cơ quan hành chính (Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện; Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh); nếu không đồng ý với giải quyết lần đầu thì tiếp tục khiếu kiện lên cơ quan hành chính cấp trên (Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh hoặc Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường) hoặc khởi kiện ra Tòa án nhân dân.

Trong thực tế việc quy định thẩm quyền giải quyết như hiện hành thì sẽ tốn thời gian và việc khiếu kiện, tranh chấp thường kéo dài, quyết định giải quyết tranh chấp có hiệu lực của cơ quan hành chính gặp nhiều khó khăn trong việc tổ chức thi hành, nhất là khi trên đất có tài sản của các bên (thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án). Mặt khác, công tác cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trên phạm vi cả nước đã cơ bản hoàn thành, do đó số vụ việc tranh chấp đất đai thuộc thẩm quyền của cơ quan hành chính sẽ giảm dần.

11.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Đảm bảo thống nhất về thẩm quyền tranh chấp đất đai giữa cơ quan hành chính và cơ quan tư pháp.
- Khắc phục tình trạng kéo dài trong việc giải quyết tranh chấp đất đai.

11.3. Các giải pháp thực hiện

a) Giải pháp 1:

Sửa đổi quy định về thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai theo hướng:

tranh chấp đất đai, tranh chấp đất đai và tài sản gắn liền với đất do Tòa án nhân dân giải quyết theo quy định của pháp luật về tố tụng dân sự (kể cả trường hợp có hoặc không có giấy tờ về quyền sử dụng đất). Ủy ban nhân dân các cấp có trách nhiệm cung cấp hồ sơ, tài liệu có liên quan đến việc quản lý, sử dụng đất để làm căn cứ cho Tòa án nhân dân giải quyết theo thẩm quyền khi được yêu cầu.

b) Giải pháp 2: Giữ như quy định của Luật đất đai năm 2013.

11.4. Đánh giá tác động của các giải pháp

a) Giải pháp 1:

- *Tác động tích cực:*

+ Thống nhất đầu mối giải quyết tranh chấp đất đai là tòa án nhân dân; đảm bảo được hiệu lực, hiệu quả trong việc giải quyết tranh chấp, khắc phục tình trạng tranh chấp kéo dài;

+ Phù hợp với chủ trương của Đảng về cải cách tư pháp và phù hợp với thông lệ quốc tế.

- *Tác động tiêu cực:* làm tăng các vụ việc giải quyết của Tòa án trong khi bộ máy tòa án chưa được kiện toàn đầy đủ để tiếp nhận giải quyết nhiệm vụ này.

- *Tác động về giới:* Giải pháp này không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

b) Giải pháp 2:

- *Tác động tích cực:* Tạo điều kiện cho người sử dụng đất được thêm 01 cấp xem xét xử lý giải quyết tranh chấp của người sử dụng đất

- *Tác động tiêu cực:* Mất thời gian và chi phí trong quá trình xử lý giải quyết triệt để việc giải quyết tranh chấp.

- *Tác động về giới:* Giải pháp này không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

11.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

- Trên cơ sở phân tích, đánh giá tác động của các giải pháp, Bộ Tài nguyên và Môi trường kiến nghị chọn giải pháp 1 vì sẽ đảm bảo thống nhất về thẩm quyền tranh chấp đất đai giữa cơ quan hành chính và cơ quan tư pháp và khắc phục tình trạng kéo dài trong việc giải quyết tranh chấp đất đai.

- Thẩm quyền ban hành chính sách là Quốc hội.

III. GIÁM SÁT VÀ ĐÁNH GIÁ

1. Cơ quan chịu trách nhiệm tổ chức thi hành chính sách: Bộ Tài nguyên và Môi trường, các Bộ, ngành, cơ quan Trung ương, Ủy ban nhân dân các cấp, cơ quan quản lý đất đai ở địa phương và các cơ quan, tổ chức và cá nhân khác có liên quan.

2. Cơ quan giám sát thực hiện chính sách: Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp; Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức thành viên của Mặt trận; công dân./.

Nơi nhận:

- Thủ tướng Chính phủ (để báo cáo);
- Các Phó Thủ tướng Chính phủ (để báo cáo);
- Văn phòng Chính phủ;
- Văn phòng Quốc hội;
- Bộ Tư pháp;
- Các Thứ trưởng (để biết);
- Lưu VT, VP (TH), TCQLĐĐ.

BỘ TRƯỞNG

Trần Hồng Hà