

CÔNG TÁC THU HỒI, ĐỀN BÙ GIẢI PHÓNG MẶT BẰNG SAU KHI CÓ LUẬT ĐẤT ĐAI NĂM 1993

TS. NGUYỄN THỊ CÚC

Học viện Hành chính Quốc gia

1. Những quy định pháp luật về thu hồi đất, đền bù, giải phóng mặt bằng sau khi có Luật Đất đai năm 1993.

Luật Đất đai năm 1993 được ban hành sau khi có chủ trương của Đảng về đổi mới cơ chế quản lý kinh tế, xoá bỏ dần cơ chế quản lý hành chính, quan liêu bao cấp để chuyển sang cơ chế thị trường. Lần đầu tiên, Luật Đất đai năm 1993 ghi nhận "đất có giá". Đây là nội dung quan trọng, thể hiện sự có mặt của quan hệ pháp luật đất đai trong cơ chế thị trường.

Từ đó nhiều văn bản quy phạm pháp luật (QPPL) về đất đai được ban hành: Nghị định số 60/CP ngày 05-7-1994 của Chính phủ về quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở đô thị đưa ra các tiêu chuẩn về quyền sở hữu nhà và quyền sử dụng đất (QSDĐ) hợp pháp tại đô thị, theo đó chủ nhà phải nộp tiền sử dụng đất khi được cấp giấy chứng nhận QSDĐ, nếu như đất đó phù hợp với quy hoạch và không có tranh chấp.

Nghị định số 61/CP ngày 05-7-1994 của Chính phủ về mua bán, kinh doanh nhà, bán nhà thuộc sở hữu nhà nước cho người đang thuê, theo đó UBND cấp tỉnh quy định cụ thể hạn mức sử dụng đất và hạn mức đền bù khi Nhà nước thu hồi đất sao cho phù hợp với điều kiện của tỉnh mình. Ví dụ, UBND thành phố Hà Nội ban hành Quyết định số 61/QĐ ngày 04-11-1998, theo đó hạn mức đất ở cho mỗi

hộ gia đình trong 4 quận nội thành cũ là 120m², đối với trường hợp sử dụng đất từ vành đai 2 (đường Láng - Minh Khai) trở ra ngoại thành là 180 m²/hộ...

Nghị định số 87/CP ngày 17-8-1994 của Chính phủ về khung giá các loại đất để xác định tiền sử dụng đất khi Nhà nước giao đất, tính thuế chuyển QSDĐ, đền bù thiệt hại. Nghị định này đưa ra khung giá tối thiểu và khung giá tối đa cho từng loại đất, trên cơ sở mỗi địa phương sẽ quy định giá đất cụ thể cho từng loại đất ở địa phương mình, song không được thấp hơn giá tối thiểu và cao hơn giá tối đa của khung giá theo Nghị định 87/CP. Tuy nhiên, giá đất luôn vận động theo quy luật cung cầu và giá quy định ngày càng cách xa so với giá chuyển nhượng trên thực tế, do vậy, ngày 13-5-1996 Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 302/TTg về việc điều chỉnh hệ số K trong khung giá đất, theo đó, đối với đất bị thu hồi tùy từng vị trí và khả năng sinh lợi cho phép vận dụng nhân với hệ số K để điều chỉnh tăng thêm giá đất từ 0,8 đến 1,2 lần.

Nghị định số 45/CP ngày 05-6-1996 bổ sung Điều 10 Nghị định số 60/CP quy định đối với chủ sử dụng đất ở ổn định từ ngày 18-12-1980 (ngày ban hành Hiến pháp năm 1980) đến ngày 15-10-1993 (ngày ban hành Luật Đất đai năm 1993) được UBND xã, phường, thị trấn xác

nhận là đất không có tranh chấp nhưng chưa có giấy chứng nhận QSDĐ khi Nhà nước thu hồi đất sẽ được bồi thường thiệt hại bằng 80% giá đất theo khung giá. Nếu người sử dụng đất sau ngày 15-10-1993, khi Nhà nước thu hồi đất sẽ không được đền bù.

Nghị định số 22/1998/NĐ-CP ngày 24-4-1998 của Chính phủ thay thế Nghị định số 90/CP ngày 17-8-1994 của Chính phủ về đền bù thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất để sử dụng vào mục đích an ninh, quốc phòng, lợi ích công cộng. Thông tư số 145/1998/TT-BTC ngày 04-11-1998 của Bộ Tài chính hướng dẫn thi hành Nghị định số 22/1998/NĐ-CP quy định rõ phương pháp xác định hệ số K để xác định giá đền bù thiệt hại về đất.

Nghị định số 38/2000/NĐ-CP ngày 23-8-2000 về thu tiền sử dụng đất (thay thế Nghị định 89/CP ngày 17-8-1994) khi được cấp giấy chứng nhận QSDĐ, làm căn cứ để đền bù thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất.

Luật Đất đai mới được Quốc hội thông qua ngày 26-11-2003 có hiệu lực từ ngày 01-7-2004. Ngày 16-11-2004, Chính phủ ban hành Nghị định số 188/2004/NĐ-CP về phương pháp xác định giá đất và khung giá các loại đất, văn bản này là văn bản quan trọng nhất của Nhà nước ta về đền bù giải phóng mặt bằng (GPMB) và tái định cư. Đây là những văn bản quy phạm pháp luật làm cơ sở cho các địa phương áp dụng để tính mức bồi thường, hỗ trợ và chỉ đạo việc thực hiện các khu tái định cư trước khi Nhà nước thu hồi đất.

2. Những bất cập trong công tác thu hồi, đền bù, GPMB.

- Về quy định của pháp luật.

Về giá đất, trên cơ sở Nghị định số 87/CP ngày 17-8-1994 của Chính phủ về

khung giá các loại đất, UBND cấp tỉnh cụ thể hoá cho địa phương mình theo tiêu chí sau:

- *Đất ở đô thị*: giá đất được xác định theo hai khu vực, trung tâm và cận trung tâm. Mỗi khu vực có bốn loại đường phố, mỗi loại đường phố lại chia ra các vị trí như mặt tiền phố, mặt tiền ngõ, trong ngõ, trong hẻm... Khung giá cao nhất của đất đô thị loại 1 (nay là đô thị đặc biệt) là 9.800.000đ/m², giá thấp nhất là 185.000đ/m². Sau đó, giá đất có tăng dần bằng cách nhân với hệ số K. Hiện nay mức giá cao nhất theo quy định của Nhà nước có nhân với hệ số K được áp dụng để đền bù thiệt hại tại nút giao thông Ngã Tư Sở - Hà Nội là 23.500.000đ/m².

- *Đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp*: giá đất được tính trên cơ sở hạng đất tính thuế sử dụng đất và theo bốn khu vực: ven nội thành, đồng bằng, trung du, miền núi. Mức giá được xác định cao nhất là 19.300đ/m² (đất nông nghiệp ven đô loại 1, hạng 1) và thấp nhất là 600đ/m² (đất lâm nghiệp hạng 5 tại các xã miền núi).

- *Đất ở khu vực nông thôn, đất đã xây dựng công trình*: giá đất được xác định trên cơ sở phân loại xã tại các khu vực đồng bằng, trung du, miền núi. Mức cao nhất tại xã đồng bằng loại 1 là 30.000đ/m² và thấp nhất tại xã miền núi là 7.000đ/m². Đối với đất ven đường giao thông, giá đất được xác định theo vị trí lô đất và các đoạn đường cụ thể tùy theo khả năng sinh lợi của mảnh đất. Mức giá cao nhất được xác định là 840.000đ/m² tại vị trí mặt tiền loại 1 và thấp nhất là 40.000đ/m².

Chỉ sau một thời gian ngắn các địa phương thực hiện Nghị định số 87/CP thì khung giá đất theo quy định tại Nghị định này đã tỏ ra không phù hợp với thực

tế mà có xu hướng ngày càng cách xa so với giá giao dịch trên thị trường (giá đất theo khung giá chỉ bằng 30% đến 40% so với giá giao dịch trên thực tế). Đây là nguyên nhân chính dẫn đến khiếu kiện đất đai khi Nhà nước đền bù thiệt hại thu hồi đất, đồng thời gây thất thoát cho các khoản thu của Nhà nước, còn chủ đầu tư và những người được giao đất thì lại thu được khoản lợi lớn.

- Về phạm vi đền bù.

Người bị thu hồi đất được đền bù bằng đất theo diện tích và hạng đất của đất bị thu hồi. Nếu không có đất đền bù thì người bị thu hồi đất được đền bù bằng tiền. Nhưng UBND các tỉnh ra các văn bản hướng dẫn cụ thể về đền bù khi Nhà nước thu hồi đất đai tại địa phương mình lại thu hẹp phạm vi nhận đền bù của người dân. Ví dụ, UBND thành phố Hà Nội ban hành Quyết định số 20/1998/QĐ-UB ngày 30-6-1998 hướng dẫn thực hiện Nghị định số 22 về đền bù thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất trên địa bàn thành phố Hà Nội. So với quy định của Nghị định số 22, Quyết định số 20 thu hẹp khả năng đền bù đất, cụ thể là chỉ cho người bị thu hồi đất nhận đền bù theo hạn mức, đồng thời quyết định này đã có sơ hở để nhiều người có thể lợi dụng.

- Về diện tích đất ao, vườn liền kề khi bị thu hồi.

Ở miền Bắc, người dân coi vườn, ao liền với đất làm nhà là một thể thống nhất trong khuôn viên nhà ở, được coi là gia sản kế thừa truyền lại cho con cháu qua nhiều thế hệ. Ở nông thôn, người ta chia đất này cho con cái như đất ở. Nhưng khi Nhà nước thu hồi đất thì coi đất vườn như đất nông nghiệp, vì theo quy định của Luật Đất đai năm 1993 hạn mức đất làm nhà ở khu vực nông thôn

đồng bằng là 300m²/hộ gia đình. Như vậy, khi thu hồi đất, Nhà nước chỉ trả tối đa 300 m², còn lại trả tiền bồi thường theo giá đất nông nghiệp trồng cây lâu năm. Nhưng nếu họ tách hộ hoặc chuyển nhượng cho người khác thì được đền bù theo đất ở và phải nộp tiền chuyển mục đích sử dụng.

Thông tư số 145/TT-BTC ngày 04-11-1998 của Bộ Tài chính quy định người được giao đất nông nghiệp khi Nhà nước thu hồi 50% đất được giao thì được hỗ trợ một suất đào tạo nghề, nếu mất đến 70% thì được 2 suất, nếu mất 70% trở lên thì được hỗ trợ cho tất cả các lao động nông nghiệp trong hộ. Do vậy, Thông tư này cũng có những bất hợp lý, vì cùng một diện tích đất thu hồi, nhưng hộ nào đông lao động thì được hỗ trợ nhiều hơn.

Song song với những bất cập được nêu trên còn tồn tại nhiều bất cập khác như về thủ tục đền bù, về quy trình trong công tác quy hoạch, GPMB... Tất cả những bất cập được nêu trên làm cho công tác GPMB thời gian qua đạt hiệu quả không cao. Mặt khác, cũng còn nhiều vướng mắc chưa được tháo gỡ.

3. Một số kiến nghị.

UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong cả nước cần hoàn thiện và ban hành khung giá đất mới ở địa phương trên cơ sở của Nghị định số 188/2004/NĐ-CP ngày 16-11-2004 của Chính phủ và các quy định pháp luật khác liên quan đến đền bù thiệt hại khi GPMB phù hợp với các quy định của Luật Đất đai năm 2003 và Luật Xây dựng năm 2003 theo hướng dân sự hoá các quan hệ bồi thường, GPMB. Có nghĩa là Nhà nước chỉ áp dụng thủ tục thu hồi đất theo phương pháp hành chính đối với các dự án lớn phục vụ lợi ích quốc gia, còn

những dự án mang tính chất kinh doanh, phát triển kinh tế như dự án xây nhà để bán, hoặc cho thuê bất kể quy mô lớn hoặc nhỏ thì chủ đầu tư phải thoả thuận trực tiếp với người sử dụng đất trên cơ sở một hợp đồng dân sự, có sự chứng kiến của một trung tâm định giá bất động sản độc lập, phi chính phủ trên cơ sở khung giá đất tối đa và khung giá đất tối thiểu đối với từng loại đất và theo từng vùng được quy định tại Nghị định số 188/2004/NĐ-CP. Mọi tranh chấp phát sinh từ hợp đồng dân sự này sẽ được giải quyết bằng con đường toà án. Cần lưu ý rằng, việc thoả thuận đó phải phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chi tiết đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt. Như vậy, chính quyền các cấp chỉ cần nắm quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất là đủ. Trong đền bù, GPMB cần hạn chế tối đa việc áp dụng cưỡng chế, chỉ áp dụng với số ít và áp dụng chủ yếu đối với các trường hợp lấn chiếm, sử dụng đất đai sai mục đích.

- Về phương pháp xác định giá đất, cần cá biệt hoá đến từng mảnh đất ở (đất thổ cư) thông qua các trung tâm định giá bất động sản độc lập dựa trên phương pháp định giá được quy định tại Điều 4, Nghị định số 188/2004/NĐ-CP. Bởi giá đất phụ thuộc vào rất nhiều yếu tố như khả năng sinh lợi, vị trí, hướng đất, cơ sở hạ tầng, sự thuận lợi nhiều mặt cho sinh hoạt... Khi đền bù, giải toả, các bên thoả thuận chọn ra một trung tâm định giá đất (đại diện người bị thu hồi đất và đại diện chủ đầu tư) theo như cơ chế lựa chọn trọng tài. Nếu các bên không đồng ý với giá đất của trung tâm định giá thì các bên có quyền chọn trung tâm khác. Theo cơ chế này, quyền và lợi ích hợp pháp của người dân sẽ được đảm bảo, chủ đầu tư sẽ có trách nhiệm với dân hơn, đồng thời

loại dần yếu tố trục lợi cá nhân trong các dự án; đồng thời, giảm bớt được các ban GPMB và như vậy sẽ tiết kiệm chi tiêu ngân sách nhà nước. Đối với đất nông nghiệp, Nhà nước nên có giá đền bù thống nhất cho từng vùng.

- *Cải cách thủ tục hành chính đối với việc đền bù* trong các dự án trọng điểm quốc gia theo hướng mở rộng dân chủ để người dân có thể tham gia đóng góp ý kiến của mình từ khi lập quy hoạch chi tiết đến khi triển khai dự án. Việc bồi thường phải được hoàn tất trước khi triển khai dự án. Các khu tái định cư cũng phải hoàn thành trước khi có quyết định thu hồi đất để người dân có chỗ ở ngay. Cần hạn chế đến mức tối đa tái định cư bắt buộc, vì nó vi phạm quyền tự do cư trú của dân đã được Hiến pháp năm 1992 quy định. Pháp luật phải tạo điều kiện cho người dân bị thu hồi đất có quyền lựa chọn phương thức đền bù bằng nhà chung cư, bằng tiền hoặc bằng đất phù hợp với điều kiện và hoàn cảnh sống của họ.

- *Không nên quy định hạn mức nhận đất đền bù*, mà chỉ quy định hạn mức sử dụng đất để đánh thuế bổ sung đối với người sử dụng nhiều đất. Như vậy người bị thu hồi đất, nếu được đền bù bằng đất sẽ được đền bù toàn bộ, nhưng phải nộp thuế bổ sung đối với phần sử dụng quá hạn mức.

- *Đổi mới cách thức lập quy hoạch* theo hướng công khai, dân chủ, tránh áp đặt, ổn định, không nên điều chỉnh nhiều lần. Về quy hoạch, trước mắt chỉ nên tập trung triển khai quy hoạch vùng ven đô ở các đô thị lớn, hạn chế lập quy hoạch và triển khai những vùng nội đô và tập trung nhiều dân cư, vì chi phí cho đền bù quá

(Xem tiếp trang 22).

hiện phân cấp, mở rộng quyền chủ động cho các địa phương trong việc xác định thứ tự ưu tiên và thực hiện có hiệu quả các chương trình, dự án trên địa bàn, tránh các rủi ro. Tăng cường vai trò, trách nhiệm và năng lực quản lý của địa phương trong việc bố trí, sử dụng các nguồn lực để triển khai thực hiện các dự án XĐGN. Xác lập cơ chế cụ thể để huy động sự tham gia của cộng đồng trong việc xây dựng dự án, tổ chức triển khai, giám sát và đánh giá các chương trình, dự án đầu tư.

- Tạo môi trường xã hội thuận lợi để đẩy mạnh quá trình xã hội hoá, khơi dậy

tiềm năng của người nghèo và ý thức hỗ trợ tại cộng đồng trong việc thực hiện mục tiêu XĐGN. Thực thi dân chủ cơ sở, tăng cường đối thoại giữa chính quyền địa phương và cộng đồng người nghèo. Trợ giúp pháp lý cho người nghèo và các đối tượng có hoàn cảnh đặc biệt, tạo điều kiện để người nghèo có cơ hội tham gia đầy đủ vào quá trình phát triển, có cơ hội bình đẳng cho mọi người. Công khai các chế độ chính sách áp dụng với dân trong vùng dự án, những nội dung liên quan trực tiếp đến quyền lợi của dân, tạo điều kiện cho dân thực hiện quyền giám sát các chủ dự án, các cán bộ, công chức địa phương □

* * * * *

CÔNG TÁC THU HỒI, ĐỀN BÙ...

(Tiếp theo trang 13)

cao. Khoảng 10 hoặc 20 năm nữa những ngôi nhà cũ xuống cấp khi đó triển khai quy hoạch vẫn chưa muộn. Hơn nữa người dân sẽ tự so sánh, nơi nào thuận tiện, tốt hơn họ sẽ tự nguyện dân ra, như vậy áp lực về đền bù giải toả sẽ giảm.

Khi triển khai quy hoạch nên cấp giấy phép quy hoạch cho cả phố, tránh hiện tượng nhà xây cao, nhà xây thấp làm mất mỹ quan đô thị và là nguy cơ giải toả sau này.

- Đối với những hộ dân bị thu hồi đất nông nghiệp, Nhà nước có chính sách chuyển dịch cơ cấu kinh tế hộ gia đình bằng cách có cơ chế hỗ trợ vốn để họ chuyển sang nghề thủ công truyền thống hoặc sản xuất nông nghiệp sạch, chuyên cây, con theo công nghệ mới.

- Phải có cơ chế giám sát quá trình đền bù GPMB thông qua chính người dân, đoàn thể nhân dân, các cơ quan dân cử và chính các cơ quan quản lý đất đai.

- Việc giải quyết khiếu kiện liên quan đến đền bù GPMB, thu hồi đất phải bao hàm cả từ việc khiếu kiện về việc lập quy hoạch chi tiết sai so với quy định của pháp luật cho đến việc đền bù và triển khai quy hoạch.

- Trước mắt, cần tăng cường hơn nữa công tác tuyên truyền Luật Đất đai năm 2003 và các văn bản QPPL đất đai đến từng người dân và cán bộ, công chức quản lý đất đai. Cần có quy chế thành lập ngay các tổ chức phát triển quỹ đất và quỹ nhà để khi có quy hoạch được duyệt không cần chờ đợi chủ đầu tư.

Như vậy, có thể nói công tác GPMB nhanh hay chậm phụ thuộc chủ yếu vào yếu tố giá đền bù (đối với đất ở) và chính sách hỗ trợ chuyển đổi nghề nghiệp, tạo công ăn việc làm khi người dân bị mất đất sản xuất. Hy vọng rằng việc triển khai thực hiện Nghị định số 188/2004/NĐ-CP ngày 16-11-2004 của Chính phủ sẽ góp phần giải quyết nhiều khó khăn, vướng mắc trong công tác GBMB □