

BÀN VỀ CHÍNH SÁCH ĐỀN BÙ GIẢI PHÓNG MẶT BẰNG

TS. LÊ HÙNG SƠN

Kho bạc Nhà nước Hà Nội

1. Một số bất cập trong chính sách đền bù, giải phóng mặt bằng.

Từ kinh nghiệm của các chủ đầu tư và cơ quan có liên quan trong quá trình quản lý, thực hiện dự án thông qua trình tự các giai đoạn đầu tư và xây dựng cho thấy, công tác giải phóng mặt bằng (GPMB) là một khâu rất quan trọng. Đây cũng là lĩnh vực rất nhạy cảm cả về kinh tế và chính trị, dễ phát sinh tiêu cực, lãng phí và thất thoát vốn đầu tư của Nhà nước, đồng thời làm chậm tiến độ triển khai thực hiện dự án và giải ngân vốn đầu tư của dự án.

Công tác GPMB trong những năm qua đã được Chính phủ, các bộ, ngành, UBND tỉnh, thành phố quan tâm lãnh đạo, chỉ đạo, tạo điều kiện thuận lợi về nhiều mặt. Trong tổ chức điều hành, từ tỉnh, thành phố đến quận, huyện đã hình thành bộ máy thực hiện việc xây dựng và thẩm định các phương án GPMB. Ở cấp tỉnh, thành phố, Hội đồng thẩm định bao gồm Sở Tài chính - Vật giá là Chủ tịch Hội đồng, Sở Địa chính - Nhà đất là uỷ viên và một số uỷ viên khác tùy thuộc vào đặc điểm, tính chất công trình. Ở cấp quận, huyện, Hội đồng GPMB bao gồm lãnh đạo UBND quận, huyện là Chủ tịch Hội đồng và các phòng, ban chức năng; chính quyền phường, xã; chủ dự án; đại diện Mặt trận Tổ quốc; đại diện những người được đền bù thiệt hại là thành viên.

Thực hiện Nghị định số 22/1998/NĐ-

CP ngày 24-4-1998 của Chính phủ về đền bù thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, lợi ích quốc gia và lợi ích công cộng, các bộ, ngành đã ban hành nhiều chính sách hỗ trợ để ổn định đời sống cho người có đất bị thu hồi phải di chuyển đến nơi ở mới, hoặc ổn định đời sống tại chỗ cho họ. Chính sách đền bù đã thể hiện tinh thần đổi mới, phù hợp *Luật Đất đai* năm 1993 và các văn bản pháp luật hiện hành.

Tuy nhiên, bên cạnh những mặt được, chính sách đền bù GPMB còn bộc lộ một số hạn chế, dẫn đến những vướng mắc khó xử lý khi xác định mức đền bù thiệt hại về đất ở, làm chậm tiến độ GPMB và phát sinh khiếu kiện của nhân dân:

Thứ nhất, chưa quy định rõ ràng mức đất ở đối với các trường hợp đã sử dụng đất trong từng thời kì, đặc biệt là trường hợp thừa kế đất do ông, bà, cha, mẹ để lại; chưa có hướng dẫn cụ thể khi đền bù thiệt hại đất tính theo diện tích đất thực tế đang sử dụng (theo định mức, hay theo giấy tờ hợp pháp, hợp lệ ở các thời kì trước); chưa thống nhất với chế độ thuế sử dụng đất... từ đó dẫn đến cách hiểu và cách làm khác nhau giữa các địa phương.

Thứ hai, trường hợp có giấy tờ mua bán, chuyển nhượng quyền sử dụng đất trước năm 1988 hoặc mua tài sản gắn liền với đất sau *Luật Đất đai* có hiệu lực thì được đền bù thiệt hại, nhưng tại thời điểm mua bán, chuyển nhượng lại chưa

có xác nhận của chính quyền địa phương, nay chính quyền không thực hiện xác nhận. Hơn nữa, trong thực tế nhiều năm qua, đã diễn ra nhiều trường hợp mua bán, chuyển nhượng quyền sử dụng đất đai, nhà cửa không làm thủ tục chuyển nhượng quyền sử dụng đất, tài sản trên đất theo luật định, thậm chí chỉ có giấy mua bán chuyển nhượng viết tay không có chính quyền địa phương chứng thực. Việc xây dựng công trình không phép còn phổ biến, việc quản lý đất đai của chính quyền địa phương còn lỏng lẻo, dẫn đến người dân tự ý chuyển đổi mục đích sử dụng đất, tự ý lấn chiếm đất công từ nhiều năm nay. Thực tế này mỗi địa phương lại có cách xử lý khác nhau.

Thứ ba, giá đất để tính đền bù thiệt hại được xác định trên cơ sở giá đất của địa phương ban hành theo quy định của Chính phủ nhân với hệ số K để đảm bảo giá đất tính đền bù phù hợp với khả năng sinh lợi và giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất ở địa phương. Nhưng trên thực tế, việc xác định hệ số K rất phức tạp và khó thực hiện, mất nhiều thời gian tranh luận giữa cơ quan định giá với người có đất bị thu hồi. Giá chuyển nhượng trên thị trường của một thửa đất phụ thuộc vào rất nhiều yếu tố, trong đó có cả yếu tố tâm lý, yếu tố đầu cơ, vị trí thửa đất, hình dạng và lai lịch thửa đất..., do vậy, chưa đảm bảo đúng mục đích của hệ số K. Đặc biệt là đất ở khu vực giáp ranh giữa hai tỉnh liền kề, nếu không có sự phối hợp tốt giữa hai địa phương sẽ dẫn đến giá đền bù đất của 2 thửa đất liền kề có mức chênh lệch lớn. Ví dụ như đất ở khu vực ngoại thành Hà Nội được áp giá đất nông thôn, nhưng đất liền kề tại đó của Hà Tây, Vĩnh Phúc lại được xác định là đất cận đô thị, dẫn đến có trường hợp giá đền bù đất Hà Tây, Vĩnh Phúc lại cao

hơn Hà Nội.

Thứ tư, chưa quy định chi tiết về tái định cư đối với các trường hợp bị thu hồi đất, khiến cho người bị thu hồi đất gặp rất nhiều khó khăn khi chuyển đến nơi ở mới. Những vấn đề thuộc hậu GPMB chưa được các ngành, các cấp quan tâm triệt để. Mặt khác, theo quy định tại Nghị định số 22/1998/NĐ-CP nói trên thì trong Hội đồng GPMB quận, huyện có đại diện của những người được đền bù thiệt hại là thành viên. Như vậy, nếu áp dụng hệ số K theo Thông tư số 145/1998/TT-BTC ngày 04-11-1998 của Bộ Tài chính sẽ dẫn đến việc phải hiệp thương giá đền bù với dân, phá vỡ khung giá đất theo quy định tại Nghị định số 87/CP ngày 17-8-1994 của Chính phủ.

Ngoài những hạn chế thuộc về chế độ, chính sách GPMB, còn có những khó khăn phức tạp sau:

- Khi biết Nhà nước có chủ trương thu hồi đất nông nghiệp do người dân đang canh tác thì lập tức diễn ra việc trồng cây cối, hoa màu mang tính chất đối phó để được nhận tiền đền bù nhiều hơn như: trồng cây với mật độ dày đặc, xen kẽ, cắt tỉa cành dâm xuống đất (quất, đào...); trồng chuối với số lượng lớn, vùi cây cảnh trồng trong chậu xuống luống đất, thậm chí ngay sau ngày điều tra, toàn bộ cây cối hoa màu (chủ yếu là cây hoa, cây cảnh) được chuyển sang nhà bên cạnh để được tổ điều tra ghi nhận tiếp...

- Các chủ dự án khi được giao đất, ngoài việc phải chi trả tiền đền bù hỗ trợ theo chính sách, chế độ, còn phải thoả thuận đóng góp xây dựng cơ sở hạ tầng, công trình phúc lợi, quỹ hội thọ, quỹ tình nghĩa... do chính quyền địa phương tự quy định, thông thường là đóng góp từ 200.000 đồng đến 500.000 đồng/m² đất được giao. Khoản chi này không nằm

trong phương án đền bù được duyệt. Do vậy, đã gây khó khăn rất nhiều đối với các chủ dự án, đặc biệt là dự án mà chủ đầu tư là cơ quan hành chính sự nghiệp.

- Công tác phát tờ khai, hướng dẫn kê khai, thu tờ khai, điều tra, đo đếm, lập bản đồ hiện trạng, kiểm tra, kiểm kê thực tế bị thiệt hại, tập hợp giấy tờ văn bản... phục vụ cho lập phương án, kiểm tra thẩm định phương án còn nhiều bất cập. Bộ phận lập phương án GPMB còn chưa thành thạo, chưa am hiểu pháp luật cũng như chính sách GPMB...

- Giá đền bù công trình, đền bù cây cối hoa màu còn chưa sát thực tế, chưa được điều chỉnh kịp thời theo từng thời điểm, thời vụ.

- Quỹ nhà, quỹ đất dành cho công tác di dân GPMB còn hạn hẹp, thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, giấy phép xây dựng tại khu tái định cư chưa kịp thời.

2. Một số ý kiến đề xuất.

Từ thực tế trên, theo chúng tôi việc xây dựng chính sách đền bù GPMB cần chú ý đến một số điểm sau:

Một là, khi xây dựng chính sách đền bù, cần quan tâm hơn đến việc đảm bảo cuộc sống của người dân nơi tái định cư sau GPMB, bởi những người bị thu hồi đất ngoài việc không thoải mái về mặt tâm lý khi bắt buộc phải tái định cư, còn bị xáo trộn rất lớn về cuộc sống. Do đó, giá đền bù thiệt hại không thể tính giá như trong điều kiện chuyển nhượng bình thường, mà phải tính toán sao cho người bị thu hồi được đền bù đúng mức, để tạo lập cuộc sống nơi định cư mới phải hơn hoặc tương đương nơi ở cũ.

Theo nguyên tắc đền bù thiệt hại về đất tại Nghị định số 22/1998/NĐ-CP thì tùy trường hợp cụ thể, người có đất bị thu

hồi được đền bù bằng tiền, nhà ở hoặc bằng đất. Đây thực sự là vấn đề cốt lõi của GPMB, bởi trong thực tế nhiều người dân bị thu hồi đất được đền bù bằng tiền (không đền bù bằng đất) nhưng số tiền đền bù đó lại không thể mua được diện tích đất tương đương với diện tích đất đã bị giải toả trên thị trường. Đặc biệt là giá đất đền bù ở đô thị, thành phố lớn như: Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh... giá đền bù có khoảng chênh lệch lớn so với giá đất chuyển nhượng thực tế nên chưa được người dân đồng tình, ủng hộ, dẫn đến khiếu kiện kéo dài...

Hai là, cần làm rõ hơn các điều kiện được đền bù thiệt hại về đất, nhất là các trường hợp đất sử dụng ổn định qua các thời kỳ gắn với chính sách quản lý đất đai của thời điểm lịch sử lúc đó, nếu không vi phạm quy hoạch, không vi phạm hành lang bảo vệ công trình, không lấn chiếm trái pháp luật thì việc đền bù phải tôn trọng thực tế sử dụng đất diễn ra qua các giai đoạn lịch sử khác nhau (cải cách ruộng đất, cải tạo công thương nghiệp, hợp tác hóa nông nghiệp và hợp tác hóa tiểu thủ công nghiệp, trước và sau khi có Luật Đất đai...). Trong phương án đền bù bằng đất cần tránh trường hợp người bị thu hồi diện tích đất nhiều thì được đền bù bằng diện tích đất ít hơn, người bị thu hồi diện tích đất ít thì lại được đền bù diện tích đất lớn hơn (mặc dù phần chênh lệch người bị giải toả được nhận hoặc nộp thêm bằng tiền).

Ba là, phương thức xác định hệ số K phải đảm bảo phù hợp với khả năng sinh lợi (đối với đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp, đất làm muối, đất có mặt nước nuôi trồng thủy sản) và giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế trên thị trường địa phương (đối với đất khác), đồng thời cần thống nhất với chính sách

định giá cho thuê đất, tính thuế chuyển quyền sử dụng đất, thu lệ phí trước bạ, bán nhà thuộc sở hữu nhà nước cho người đang thuê trên cùng địa bàn.

Khi lập và phê duyệt dự án tuyến đường giao thông qua đô thị, cấp có thẩm quyền nên xây dựng dự án theo kinh nghiệm một số nước trong khu vực: kết hợp xây dựng mới (hoặc mở rộng) tuyến đường giao thông với tạo cảnh quan hai bên đường, quỹ đất hai bên đường có thể đấu giá quyền sử dụng đất để xây dựng công trình cao ốc, nhà làm việc, văn phòng cho thuê... theo quy hoạch. Kinh phí thu được một phần dành để xây dựng tuyến đường đó và đền bù thiệt hại cho người bị thu hồi đất.

UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương cần sớm công bố và niêm yết công khai quy hoạch từng địa phương, đặc biệt là các khu vực chuẩn bị GPMB để dân biết và thực hiện, tránh lãng phí tiền của của nhân dân; điều chỉnh kịp thời giá đền bù công trình, cây lâu năm, cây công nghiệp, cây ăn quả, cây lấy lá, cây hoa màu... theo sát thời vụ, sát thực tế; hướng dẫn quản lý dự toán, quyết toán chi phí hoạt động của Hội đồng GPMB, Hội đồng thẩm định, chủ dự án.

Bốn là, tăng cường công tác tuyên truyền chính sách, chế độ, lợi ích của công tác GPMB thông qua các đoàn thể, các phương tiện thông tin đại chúng để mọi người dân am hiểu và hiểu đúng chế độ, chính sách, hiểu nghĩa vụ và quyền lợi, tự nguyện vận động mọi người thực hiện tốt công tác GPMB. Đồng thời chính quyền từ tỉnh, thành phố đến quận, huyện, phường, xã cần kết hợp giữa vận động với biện pháp cứng rắn, kiên quyết, khi cần thiết cơ quan pháp luật phải can thiệp kịp thời, xử lý đúng mức đối với những phân tử chống đối.

Năm là, tăng cường hơn nữa trách nhiệm của chính quyền, Mặt trận Tổ quốc địa phương, Hội đồng GPMB quận, huyện, chủ dự án trong việc điều tra, thu thập số liệu, tài liệu, lập phương án đền bù GPMB nhằm đảm bảo tính chính xác, công bằng và đúng pháp luật.

Sáu là, xây dựng quy trình GPMB từ điều tra hiện trạng, lập phương án... đến thẩm định phương án, chế độ trách nhiệm của từng thành viên trong Hội đồng thẩm định tỉnh, thành phố. Ban hành biểu mẫu, hồ sơ... thống nhất trên toàn địa bàn.

Hàng năm tỉnh, thành phố cần lập kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng, tập huấn cho cán bộ làm công tác GPMB ở quận, huyện; tổ chức hội thảo, tập huấn rút kinh nghiệm trên toàn địa bàn. Hàng quý tổ chức giao ban, thảo luận chuyên đề giữa Hội đồng thẩm định với các quận, huyện và chủ dự án nhằm kịp thời giải quyết những vướng mắc, khó khăn trong việc áp dụng chính sách để lập phương án đền bù GPMB. Mặt khác, các tỉnh, thành phố cần tạo quỹ đất, quỹ nhà tái định cư đảm bảo số lượng và chất lượng trước khi triển khai di dân để thực hiện dự án, góp phần đẩy nhanh tiến độ GPMB□

