

ĐỔI MỚI PHƯƠNG THỨC ĐỀN BÙ GIẢI TỎA TRONG QUÁ TRÌNH CHÍNH TRANG ĐÔ THỊ HIỆN NAY

ThS LÊ VĂN BÌNH*

1. Chính sách đền bù thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất trong thời gian qua.

Nhiều năm qua, vấn đề đền bù giải tỏa luôn khiến cho các chủ đầu tư dự án đau đầu, các cấp chính quyền khi đụng vào vấn đề này luôn gặp phải hàng loạt khó khăn và đối diện với hàng ngàn trường hợp khiếu kiện. Đồng thời, tiền giải phóng mặt bằng thường chiếm từ 70-80% tổng chi phí dự án nhưng lại có tới 99,99% các dự án bị chậm tiến độ do nguyên nhân giải phóng mặt bằng. Trong nhiều dự án chính trang đô thị, mặc dù Nhà nước phải chi một khoản tiền lớn để đền bù việc mở đường, tuy nhiên, chỉ một số người từ trong ngõ, hẻm được ra mặt đường và được hưởng lợi do giá đất tăng lên gấp nhiều lần, còn một số người khác ở mặt đường lại phải di dời đi nơi khác, chính điều này đã gây ra bất công và dẫn đến khiếu kiện.

Để giải quyết tình trạng trên, thực hiện Điều 27 Luật Đất đai năm 1993, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 90-CP ngày 17-8-1994 quy định về việc đền bù thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng. Theo đó, người nào được Nhà nước giao đất sử dụng vào mục đích nào thì khi Nhà nước thu hồi đất được đền bù bằng cách giao đất có cùng mục đích sử dụng để thay thế hoặc đền bù bằng tiền theo giá đất cùng mục đích sử dụng. Giá đất để tính đền bù thiệt hại do UBND cấp tỉnh ban hành; đối với nhà ở, vật kiến trúc và các công trình gắn liền với đất được đền bù bằng giá trị hiện có của công trình.

Giá trị này được xác định bằng tỉ lệ (%) giá trị còn lại của công trình nhân với giá xây dựng mới theo mức giá chuẩn do UBND cấp tỉnh ban hành theo quy định của Nhà nước.

Qua quá trình thực hiện, giữa giá đền bù theo khung giá do Nhà nước quy định và giá chuyển nhượng thực tế trên thị trường chênh lệch nhau quá lớn, do đó gây khiếu kiện trong nhân dân, làm chậm tiến độ thực hiện các công trình, hạn chế nguồn cung cho thị trường bất động sản. Để hạn chế nhược điểm này, ngày 24-4-1998, Chính phủ ban hành Nghị định số 22/1998/NĐ-CP thay thế cho Nghị định số 90-CP. Trong đó, 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, giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất ở địa phương và được quyết định cho từng dự án cụ thể. Đối với nhà, công trình kiến trúc và các tài sản khác gắn liền với đất được đền bù theo mức thiệt hại thực tế, được tính bằng giá trị hiện có của nhà và công trình cộng thêm một khoản tiền tính bằng một tỉ lệ (%) trên giá trị hiện có của nhà và công trình nhưng tổng mức đền bù tối đa không lớn hơn 100% và tối thiểu không nhỏ hơn 60% giá trị của nhà, công trình tính theo giá xây dựng mới có tiêu chuẩn kỹ thuật tương đương với công trình đã phá dỡ. Giá trị hiện có của nhà, công trình được xác định bằng tỉ lệ (%) giá trị của nhà, công trình đó được

* Công ty Mua bán nợ - Bộ Tài chính.

lính theo giá xây dựng mới là mức giá chuẩn do UBND cấp tỉnh ban hành theo quy định của Nhà nước. Nghị định số 22/1998/NĐ-CP cũng đã quy định về trợ cấp dời sống và sản xuất cho những người phải di chuyển chỗ ở, di chuyển địa điểm sản xuất - kinh doanh, trả chi phí chuyển đổi nghề nghiệp cho người có đất bị thu hồi mà phải chuyển nghề nghiệp, trả các chi phí phục vụ trực tiếp cho việc tổ chức thực hiện đền bù, di chuyển, giải phóng mặt bằng. Như vậy, việc đền bù thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất theo Nghị định số 22/1998/NĐ-CP đã thông thoáng hơn, phù hợp thực tế hơn so với quy định trước đây, tuy nhiên vẫn chưa sát với giá thị trường và chi phí để người dân xây dựng lại ngôi nhà để ở.

Tiếp theo, ngày 03-12-2004, Chính phủ ban hành Nghị định số 197/2004/NĐ-CP về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng, mục đích phát triển kinh tế (theo quy định tại Điều 36 Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29-10-2004 của Chính phủ). Nội dung Nghị định này có nhiều điểm mới phù hợp với Luật Đất đai 2003 và tình hình thực tế phát sinh. Theo đó, Nghị định đã quy định cụ thể 4 nội dung khi Nhà nước thu hồi đất: bồi thường đất, bồi thường tài sản, chính sách hỗ trợ và tái định cư cho người có đất bị thu hồi. Trong đó, bồi thường đất gồm giá đất để tính bồi thường và chi phí đầu tư vào đất còn lại. Giá đất để tính bồi thường là giá đất theo mục đích đang sử dụng tại thời điểm có quyết định thu hồi đất do UBND cấp tỉnh công bố theo quy định của Chính phủ; chi phí đầu tư vào đất còn lại là các chi phí thực tế người sử dụng đất đã đầu tư vào đất để sử dụng theo mục đích được phép sử dụng, bao gồm: tiền thuê đất trả trước còn lại, chi phí san lấp mặt bằng và một số chi phí khác liên quan trực tiếp có căn cứ chứng minh đã đầu tư vào đất mà đến thời điểm Nhà nước thu hồi đất còn chưa thu hồi được. Đối với nhà ở, công trình phục vụ

sinh hoạt của hộ gia đình, cá nhân được bồi thường bằng giá trị xây dựng mới của nhà, công trình có tiêu chuẩn kỹ thuật tương đương do Bộ Xây dựng ban hành, trong đó đơn giá xây dựng mới do UBND cấp tỉnh ban hành.

Tại TP. Hồ Chí Minh, thực hiện Nghị định số 197/2004/NĐ-CP, thành phố đã ban hành Quyết định số 106/2005/QĐ-UBND ngày 16-6-2005 quy định về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất trên địa bàn thành phố; trong đó, thay “hệ số K” bằng “khoản hỗ trợ thêm” nhằm xóa bỏ các bất hợp lý trong công tác bồi thường, giải tỏa, vì thực tế dù giá đất ở đô thị do UBND TP. Hồ Chí Minh công bố theo Quyết định số 316/2004/QĐ-UBND ngày 24-12-2004 đã tăng bình quân hơn 5 lần so với mức giá đang áp dụng (ban hành từ năm 1995) nhưng so với giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế chỉ bằng khoảng 30% và phần lớn thấp hơn giá đất để tính bồi thường đang áp dụng. Ví dụ, dự án nâng cấp mở rộng đường Nam Kỳ Khởi nghĩa - Nguyễn Văn Trỗi trên địa bàn quận Phú Nhuận, giá đất công bố đường Nguyễn Văn Trỗi (đoạn Nguyễn Trọng Tuyển - Hoàng Văn Thụ) là 12,5 triệu đồng/m² nhưng giá bồi thường đang áp dụng là 30 triệu đồng/m², hoặc dự án đầu tư xây dựng cầu Phú Mỹ (quận 7), giá đất công bố đường Nguyễn Văn Quý là 3,5 triệu đồng/m² nhưng giá bồi thường đang áp dụng là 6,5 triệu đồng/m²...

Tiếp tục hoàn thiện chính sách đền bù, giải tỏa, ngày 27-01-2006, Chính phủ ban hành Nghị định số 17/2006/NĐ-CP về sửa đổi, bổ sung một số điều của các Nghị định hướng dẫn thi hành Luật Đất đai và Nghị định số 187/2004/NĐ-CP về việc chuyển công ty nhà nước thành công ty cổ phần, trong đó đã quy định lại: giá đất để tính bồi thường là giá đất theo mục đích đang sử dụng đã được UBND cấp tỉnh quy định và công bố; trường hợp tại thời điểm có quyết định thu hồi đất mà giá này chưa sát với giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất (QSDĐ) thực tế trên thị trường trong điều kiện bình

thường thì UBND cấp tỉnh quyết định giá đất cụ thể cho phù hợp. Đây là một thay đổi lớn trong công tác đền bù, giải tỏa khi Nhà nước thu hồi đất, nhằm đảm bảo đền bù theo sát giá chuyển nhượng QSDĐ trên thị trường, đảm bảo quyền lợi cho người bị thu hồi đất, giảm khiếu kiện - vấn đề phát sinh vốn tồn tại rất nhiều trong thực tế tại hầu hết các địa phương.

Tuy nhiên, việc triển khai thực hiện Nghị định trên tại các địa phương còn rất chậm. Tại TP. Hồ Chí Minh, đến ngày 14-3-2008, UBND TP. Hồ Chí Minh mới ban hành Quyết định số 17/2008/QĐ-UBND quy định về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất trên địa bàn TP. Hồ Chí Minh, có hiệu lực thi hành từ ngày 24-3-2008. Theo đó, nội dung đáng chú ý là giá đất để tính bồi thường là giá đất do UBND thành phố quy định tại thời điểm thu hồi đất theo mục đích đang sử dụng của đất bị thu hồi được công nhận theo quy định của pháp luật. Trường hợp tại thời điểm có quyết định thu hồi đất mà giá đất do UBND thành phố quy định chưa sát với giá chuyển nhượng QSDĐ thực tế trên thị trường trong điều kiện bình thường, chủ tịch UBND quận, huyện chỉ đạo Ban Bồi thường, giải phóng mặt bằng thuê đơn vị tư vấn có chức năng thẩm định giá xác định giá đất để tính bồi thường sát với giá chuyển nhượng QSDĐ thực tế trên thị trường trong điều kiện bình thường; sau khi có kết quả của đơn vị tư vấn, UBND quận - huyện xem xét, đề xuất đơn giá đất để tính bồi thường và có văn bản gửi Sở Tài chính để Sở này chủ trì cùng các sở, ngành liên quan thẩm định và trình UBND thành phố xem xét, quyết định.

Chính sách đền bù trên của TP. Hồ Chí Minh là một bước tiến trong công tác đền bù, giải tỏa. Theo cách xác định giá này thì việc đền bù giá đất theo giá thị trường do đơn vị tư vấn có chức năng thẩm định giá xác định chứ không phải là giá do Nhà nước (UBND cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương) quy định vì giá do Nhà nước quy định bao giờ cũng thấp hơn giá thị

trường nên khó có sự đồng thuận trong nhân dân, làm chậm tiến độ các dự án, kéo theo là thị trường bất động sản chậm phát triển. Tuy nhiên, vấn đề là chọn công ty định giá bất động sản nào cho phù hợp vì nghiệp vụ định giá đất hiện nay được thực hiện chủ yếu theo kinh nghiệm, còn mang nặng tính chủ quan.

2. Một số ý kiến đề xuất hướng đổi mới phương thức đền bù giải tỏa.

Mặc dù Nhà nước đã liên tục bổ sung chính sách đền bù giải tỏa theo hướng ngày càng sát giá thị trường hơn, tạo điều kiện cho người dân được đền bù thỏa đáng để có thể tạo lập chỗ ở mới, nhưng vấn đề đền bù giải tỏa vẫn còn nhiều bất cập. Theo quy định tại điểm 3c Điều 5 Luật Đất đai năm 2003 thì Nhà nước có thẩm quyền: “Điều tiết phần giá trị tăng thêm từ đất mà không do đầu tư của người sử dụng đất mang lại”. Tuy nhiên, đến nay điều này đã không thực hiện được.

Để thực hiện đúng nội dung trên của Luật Đất đai năm 2003, nhằm đẩy nhanh tiến độ công tác đền bù giải tỏa, thực hiện công bằng, giảm khiếu kiện trong đền bù giải tỏa và khai thác quỹ đất để đầu tư lại cho các dự án góp phần giảm chi ngân sách nhà nước, theo chúng tôi, cần đổi mới theo các phương thức sau:

Một là, đối với trường hợp thu hồi đất theo dự án, cần đền bù giải tỏa và di chuyển dân di nơi khác. Theo đó, cần thực hiện chính sách đền bù thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất đúng theo nội dung được sửa đổi, bổ sung của Nghị định số 17/2006/NĐ-CP ngày 27-01-2006 của Chính phủ: giá đất để tính bồi thường là giá đất theo mục đích đang sử dụng đã được UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quy định và công bố; không bồi thường theo giá đất sẽ được chuyển mục đích sử dụng; trường hợp tại thời điểm có quyết định thu hồi đất mà giá này chưa sát với giá chuyển nhượng QSDĐ thực tế trên thị trường trong điều kiện bình thường thì UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung

ương quyết định giá đất cụ thể cho phù hợp. Nhằm đảm bảo tính công bằng trong đền bù giải toả, Nhà nước cần công khai quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất bị thu hồi, công khai khung giá ở vùng đất bị thu hồi. Còn việc định giá cụ thể cho từng thửa đất sẽ do tổ chức định giá độc lập xây dựng dựa trên giá giao dịch tại vùng đất bị thu hồi với sự đồng thuận của các bên liên quan và phải được công khai trước khi thu hồi. Khi đã có mức giá chuẩn được ít nhất 80% số người trong diện được đền bù tán thành, các Trung tâm phát triển quỹ đất mới tiến hành đền bù giải toả trước khi giao lại cho Nhà nước tiến hành đấu giá hoặc giao cho tổ chức, cá nhân có thẩm quyền sử dụng. Như vậy, việc xác định giá đất để tính bồi thường phải phù hợp với giá đất trên thị trường trong điều kiện bình thường để đảm bảo quyền lợi cho người dân khi bị thu hồi đất, từ đó sẽ đẩy nhanh tiến độ giải phóng mặt bằng trong xây dựng, góp phần tăng nguồn cung cho thị trường bất động sản.

Hai là, đối với trường hợp xây dựng hạ tầng, mở đường giao thông mới đi qua khu dân cư hay mở rộng đường đã có sẵn phải giải toả khu dân cư cũ.

Trong quá trình chỉnh trang đô thị tại các tỉnh, thành trên cả nước, vấn đề đền bù giải phóng mặt bằng, làm đường, xây dựng các công trình công cộng như công viên, hồ điều hoà khí hậu, vườn hoa... là hiện tượng khá phổ biến và điều đó sẽ làm cho giá đất ở một số địa điểm và khu vực bị thay đổi. Trong đó, đặc biệt lưu ý là các trường hợp mở rộng đường. Có hai phương án được nêu ra:

Phương án 1: Các hộ gia đình ở mặt đường bị giải toả được Nhà nước đền bù với giá đất “mặt đường”, khi đó đất của một số hộ khác ở trong ngõ được chuyển thành đất mặt đường, giá đất của các hộ này được tăng lên rất cao do vị trí đem lại. Nếu sau một thời gian nữa, do yêu cầu của phát triển kinh tế - xã hội, Nhà nước cần mở rộng thêm con đường này thì lại phải đền bù cho những hộ này theo giá đất của “mặt đường” mới. Do vậy, để đảm bảo sự công bằng và

thu lại một phần đầu tư vào cơ sở hạ tầng của Nhà nước, Nhà nước cần thu một khoản thuế thu nhập bổ sung phần giá trị đất tăng thêm do đầu tư trực tiếp của Nhà nước. Giá đất mới của đất được căn cứ vào biểu giá của UBND cấp tỉnh quy định. Trong trường hợp chủ đất không nộp, Nhà nước sẽ thu lại đất và đền bù cho họ với giá cả tương ứng với hiện trạng ban đầu (trong ngõ) để chuyển cho người khác sử dụng theo nguyên tắc đấu thầu. Việc Nhà nước thu một phần thuế thu nhập bổ sung có thể được giải thích như sau:

Theo lý luận về địa tô chênh lệch (địa tô do vị trí, độ tiện lợi khi sử dụng và độ màu mỡ tự nhiên của đất đai quyết định), khi vị trí của đất đai đã thay đổi thì lợi ích kinh tế thu được do việc sử dụng đất cũng sẽ thay đổi. Điều đó cũng có nghĩa là địa tô chênh lệch của diện tích đất đó đã thay đổi và phần thay đổi này một phần phải thuộc về người đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng và người “sở hữu” đất.

Đối với nước ta, đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý, mọi người dân chỉ có QSDĐ, vì thế khi Nhà nước đầu tư làm cho việc sử dụng tiện lợi hơn, giá trị kinh tế của đất cao hơn, thì việc đảm bảo công bằng và chống hiệu ứng thu nhập cho những người sử dụng đất cần phải được quan tâm. Theo đó, Nhà nước cần phải điều tiết một phần thu nhập của họ mà thực chất là thu lại một phần tiền đóng góp từ thuế của các tầng lớp dân cư. Cách làm như vậy sẽ tạo thêm nguồn kinh phí cho ngân sách nhà nước để đền bù giải phóng mặt bằng, cải tạo đường trong sự phát triển chung của nền kinh tế.

Thực hiện thu thuế trong trường hợp này sẽ góp phần bình ổn thị trường bất động sản, vì theo nguyên lý sản xuất hàng hoá thì khi giá trị hàng hoá trong nền kinh tế tăng lên (giá trị đất tăng lên) nếu người sử dụng nó lại không trả bất kỳ một khoản chi phí nào thì họ sẵn sàng bán ra thị trường với giá cả không hợp lý. Đó cũng là một trong những nguyên nhân làm lũng đoạn thị trường

(Xem tiếp trang 59).

Nhà nước cần có chính sách hỗ trợ về vốn và hỗ trợ kinh phí giải quyết lao động, mở rộng sản xuất - kinh doanh, kéo dài thời gian hỗ trợ nguồn kinh phí thường xuyên sau thời gian chuyển sang hoạt động theo Nghị định 115.

Hai là, về một số vấn đề khác.

- Đối với các viện trực thuộc tập đoàn kinh tế, TCT 90, 91 cần xác định rõ mô hình, cơ cấu tổ chức của viện, gắn với mô hình tổ chức của công ty mẹ để triển khai thực hiện đồng bộ, phù hợp với quy định hiện hành của pháp luật và có cơ chế tháo gỡ khó khăn khi chuyển đổi.

- Đối với các viện chuyển doanh nghiệp KH, CN và áp dụng mô hình công ty cổ phần, cần có cơ chế riêng về quy định vốn điều lệ, về giá trị phần vốn nhà nước, đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước sau khi chuyển sang công ty cổ phần, về xác định giá trị doanh nghiệp (cơ chế xác định giá trị

phòng thí nghiệm, đất đai, tài sản, kết quả công trình nghiên cứu khoa học...). về mua cổ phần ưu đãi, xác định cổ đông chiến lược, cổ đông phiếu vàng, các ưu đãi về thuế...

Qua thực tế chuyển đổi các viện thuộc Bộ Công thương theo Nghị định 115 và Nghị định 80 trong thời gian qua, có thể khẳng định: các cơ chế, chính sách của Đảng, Nhà nước đã ban hành về lĩnh vực KH, CN thực sự đã đem lại động lực to lớn cho việc củng cố và phát triển các tổ chức KH, CN. Thúc đẩy các viện thuộc Bộ tích cực hoàn thành nhiệm vụ được giao, góp phần phát triển ngành Công thương và đẩy mạnh sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước trong thời kỳ hội nhập □

Nguồn: Bộ Công thương - Báo cáo sơ kết thực hiện chuyển đổi tổ chức khoa học, công nghệ theo Nghị định số 115/2005/NĐ-CP và Nghị định số 80/2007/NĐ-CP của Chính phủ, ngày 26-12-2008.

* * * * *

ĐỔI MỚI PHƯƠNG THỨC ĐÈN BÙ...

(Tiếp theo trang 27)

bất động sản và là nguyên nhân cơ bản dẫn đến tình trạng giàu có lên một cách khá nhanh chóng của một số hộ ở vùng ven đô với một lượng tiền lớn tự nhiên có được do đầu tư của Nhà nước, do chuyển từ ngoại thành vào nội thành chứ không phải do công sức của mình tạo ra, dẫn đến nhiều tệ nạn xã hội.

Phương án 2: Khi giải toả thu hồi đất, có thể thu hồi đất rộng hơn phần đất cần thiết để xây dựng hạ tầng (ví dụ: đường giao thông), Nhà nước có thể khai thác phần đất giáp hạ tầng theo quy hoạch. Ví dụ, một con đường dự kiến lộ giới 50 m thì phải lên kế hoạch thu hồi 150 m, Nhà nước sẽ quy hoạch hai bên đường, lập dự án tái thiết xây dựng các khu chung cư trên phần đất lấy sâu đó với hệ thống các đường nội bộ. Các căn hộ chung cư này chính là chỗ dành cho

việc tái định cư cho người dân bị thu hồi đất. Phần còn lại có thể bán hoặc cho thuê. Với cách làm này, có thể thấy rõ các ưu điểm: *thứ nhất*, việc khai thác đất hai bên đường có thể bù đắp được chi phí cho dự án gồm cả tiền làm đường lẫn tiền bồi thường; *thứ hai*, không xảy ra bất công bằng trong thu hồi đất vì không xảy ra trường hợp người có đất trước đây ở mặt tiền hay thuộc lộ giới thì mất hết, người trước đây ở phía sau nay lại được ra mặt tiền và được giá đất tăng lên rất cao; *thứ ba*, hai bên đường sẽ được quy hoạch lại hiện đại, không thể có những nhà siêu mỏng như hiện nay.

Theo hai phương án trên, thực chất *phương án 1* rất khó thu khoản thuế thu nhập bổ sung, đồng thời người bị chuyển đi thường quyền lợi không được đảm bảo nên sinh khiếu kiện, còn *phương án 2*, có thể thấy rõ, hiệu quả là khắc phục được bất hợp lý lâu nay trong công tác đền bù giải toả □