

Chính sách thu hồi đất, bồi thường và giải phóng mặt bằng tại Thành phố Hồ Chí Minh: Thực trạng và một số khuyến nghị

Huỳnh Thủy Tiên*



Use your smartphone to scan this QR code and download this article

TÓM TẮT

Đất đai là một trong những tài nguyên quan trọng đối với sự phát triển của các quốc gia. Vai trò của đất đai không chỉ quan trọng đối với vấn đề phát triển kinh tế – xã hội mà còn đặc biệt quan trọng đối với an ninh, quốc phòng. Điều 53 Hiến pháp năm 2013 của nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam quy định: “Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý”. Theo đó, các hộ gia đình, cá nhân và tổ chức có quyền sử dụng đất, khi nhà nước có yêu cầu thu hồi đất vì vấn đề an ninh, quốc phòng, vì lợi ích quốc gia, công cộng và phát triển kinh tế – xã hội thì người sử dụng đất có nghĩa vụ phải phối hợp. Trên thực tế, việc triển khai thực hiện công tác thu hồi đất, bồi thường và giải phóng mặt bằng tại các thành phố lớn như thành phố Hồ Chí Minh vẫn đang tồn tại nhiều khó khăn, bất cập xuất phát từ ảnh hưởng của việc thu hồi đất đối với lợi ích của tổ chức, cá nhân, hộ gia đình đang sử dụng đất. Bài viết tập trung phân tích những quy định pháp luật và thực trạng về công tác thu hồi đất, bồi thường và giải phóng mặt bằng tại thành phố Hồ Chí Minh; từ đó, đánh giá những mặt thuận lợi và khó khăn nhằm đưa ra những hàm ý giúp hoàn thiện chính sách quản lý đất đai tại đô thị.

Từ khóa: thu hồi đất, bồi thường giải phóng mặt bằng, thành phố Hồ Chí Minh

MỘT SỐ KHÁI NIỆM CHUNG VỀ THU HỒI ĐẤT, BỒI THƯỜNG GIẢI PHÓNG MẶT BẰNG

Khái niệm thu hồi đất

Thu hồi đất được hiểu là việc Nhà nước quyết định thu lại quyền sử dụng đất của người được Nhà nước trao quyền sử dụng đất hoặc thu lại đất của người sử dụng đất vi phạm pháp luật về đất đai. Theo đó, Nhà nước quyết định thu hồi đất trong 03 trường hợp: (i) thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế – xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng; (ii) thu hồi đất do chấm dứt việc sử dụng đất theo pháp luật, tự nguyện trả lại đất, có nguy cơ đe dọa tính mạng con người. Ngoài ra, Nhà nước được quyền quyết định trưng dụng đất trong trường hợp thật cần thiết để thực hiện nhiệm vụ quốc phòng, an ninh hoặc trong tình trạng chiến tranh, tình trạng khẩn cấp, phòng, chống thiên tai.¹

Có thể thấy Luật Đất đai năm 2013 đã phân chia các trường hợp thuộc diện thu hồi đất thành 4 nhóm để có quy định riêng về cơ chế xử lý đảm bảo phù hợp với tính chất của từng nhóm. Bên cạnh đó, các trường hợp Nhà nước thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng cũng được thu hẹp

hơn³. Điều này nhằm hướng đến việc đẩy mạnh công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng theo nguyên tắc định giá dựa trên giá trị thị trường của tài sản đất đai nhằm đảm bảo quyền và lợi ích của các bên có liên quan.

Khái niệm bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất

Khi quyền sử dụng đất của người dân bị thu hồi, Nhà nước sẽ chịu trách nhiệm bồi thường thiệt hại. Bồi thường khi nhà nước thu hồi đất trước hết là để đảm bảo lợi ích công cộng, thứ hai là giúp đảm bảo giải quyết hài hòa lợi ích của nhà nước và lợi ích của người bị thu hồi đất và góp phần vào việc duy trì ổn định hình trị, trật tự an toàn xã hội. Bồi thường về đất được định nghĩa là việc Nhà nước trả lại giá trị quyền sử dụng đất đối với diện tích đất thu hồi cho người sử dụng đất¹. Một điểm mới là Luật Đất đai 2013 đã quy định cụ thể về điều kiện được bồi thường, tách bạch các khoản được bồi thường và hỗ trợ. Ngoài phần bồi thường thì có phần hỗ trợ để cho người bị thu hồi đất sớm ổn định cuộc sống.

³ Nhà nước chỉ thu hồi đất đối với các dự án đã được Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư; dự án được Thủ tướng Chính phủ chấp thuận, quyết định đầu tư và một số trường hợp được Hội đồng nhân dân cấp tỉnh xem xét thông qua chủ trương thu hồi đất.

Trường Đại học Kinh tế - Luật - ĐHQG-HCM, Việt Nam

Liên hệ

Huỳnh Thủy Tiên, Trường Đại học Kinh tế - Luật - ĐHQG-HCM, Việt Nam

Email: tienht@uel.edu.vn

Lịch sử

- Ngày nhận: 29/3/2022
- Ngày chấp nhận: 20/9/2022
- Ngày đăng: 15/10/2022

DOI: 10.32508/stdjelm.v6i3.1033



Bản quyền

© ĐHQG Tp.HCM. Đây là bài báo công bố mở được phát hành theo các điều khoản của the Creative Commons Attribution 4.0 International license.



Trích dẫn bài báo này: Tiên H.T. Chính sách thu hồi đất, bồi thường và giải phóng mặt bằng tại Thành phố Hồ Chí Minh: Thực trạng và một số khuyến nghị. *Sci. Tech. Dev. J. - Eco. Law Manag.*; 6(3):3277-3284.

Khái niệm hỗ trợ khi nhà nước thu hồi đất

Hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất được định nghĩa là việc Nhà nước trợ giúp cho người có đất thu hồi để ổn định đời sống, sản xuất và phát triển¹. Bồi thường, hỗ trợ, tái định cư là ba bộ phận cấu thành chính sách của nhà nước nhằm đảm bảo quyền lợi của người có đất bị thu hồi. Các chế định này không những bù đắp cho người sử dụng đất quyền lợi về kinh tế họ mất đi mà nhà nước còn có chính sách hỗ trợ cho người bị thu hồi đất để họ ổn định đời sống và sản xuất, như: hỗ trợ di chuyển, hỗ trợ chuyển đổi nghề nghiệp và việc làm...

MỘT SỐ QUY ĐỊNH CHUNG VỀ BỒI THƯỜNG VỀ ĐẤT, HỖ TRỢ VÀ TÁI ĐỊNH CƯ

Nguyên tắc bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất

Khi Nhà nước thu hồi đất, người sử dụng đất nếu có đủ điều kiện được sẽ được bồi thường theo quy định pháp luật. Việc bồi thường được thực hiện bằng việc giao đất có cùng mục đích sử dụng với loại đất thu hồi, nếu không có đất để bồi thường thì được bồi thường bằng tiền theo giá đất cụ thể của loại đất thu hồi do Ủy ban nhân dân (UBND) cấp tỉnh quyết định tại thời điểm thu hồi đất. Việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất phải bảo đảm dân chủ, khách quan, công bằng, công khai, kịp thời và đúng quy định của pháp luật.¹

Thẩm quyền thu hồi đất

Thẩm quyền thực hiện thu hồi đất giải phóng mặt bằng được xác định cụ thể: Đối với các trường hợp đất nông nghiệp nằm trong quỹ đất công ích của cấp xã, đất của cơ sở, tổ chức tôn giáo, người Việt Nam định cư nước ngoài không thuộc trường hợp được sở hữu nhà ở tại Việt Nam hay các tổ chức nước ngoài về ngoại giao, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, việc thu hồi đất do UBND cấp tỉnh quyết định. UBND cấp quận, huyện được quyền quyết định thu hồi đối với đất của các hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư và của người Việt Nam định cư ở nước ngoài được sở hữu nhà ở tại Việt Nam. Trường hợp thu hồi đất có cả hai nhóm trên thì việc thu hồi đất sẽ do UBND cấp tỉnh quyết định hoặc ủy quyền cho UBND cấp huyện quyết định.¹

Điều kiện được bồi thường về đất khi 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

Đối với cá nhân

- Hộ gia đình, cá nhân: là người đang sử dụng đất không phải là đất thuê, có trả tiền thuê đất hàng năm, có Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, Giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở, Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất (gọi chung là Giấy chứng nhận) hoặc có đủ điều kiện để được cấp Giấy chứng nhận theo quy định nhưng chưa được cấp.

- Người Việt Nam định cư ở nước ngoài thuộc đối tượng được sở hữu nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở tại Việt Nam: có Giấy chứng nhận hoặc có đủ điều kiện được cấp Giấy chứng nhận nhưng chưa được cấp.

- Người Việt Nam định cư ở nước ngoài được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê; nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất trong khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu kinh tế, có Giấy chứng nhận hoặc có đủ điều kiện được cấp Giấy chứng nhận theo quy định của Luật Đất đai 2013 mà chưa được cấp.

- Các trường hợp không đủ điều kiện cấp Giấy chứng nhận vẫn được nhận bồi thường về đất khi đáp ứng đủ 02 điều kiện sau: tài sản là đất nông nghiệp đã sử dụng trước ngày 01/07/2004; và người sử dụng đất là hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp.

Đối với tổ chức

- Cộng đồng dân cư, cơ sở tôn giáo, tín ngưỡng đang sử dụng đất không phải là đất do Nhà nước giao, cho thuê và có Giấy chứng nhận hoặc có đủ điều kiện để được cấp Giấy chứng nhận theo quy định của pháp luật mà chưa được cấp.

- Tổ chức được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê; nhận thừa kế quyền sử dụng đất, nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất mà tiền sử dụng đất đã nộp, tiền nhận chuyển nhượng đã trả không có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước, có Giấy chứng nhận hoặc có đủ điều kiện được cấp Giấy chứng nhận mà chưa được cấp.

- Tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao được Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê và có Giấy chứng nhận hoặc có đủ điều kiện cấp Giấy chứng nhận nhưng chưa được cấp.

- Tổ chức kinh tế, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư xây dựng nhà ở để bán hoặc bán kết hợp cho thuê; cho thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê, có Giấy chứng nhận mà chưa được cấp.

Như vậy, để được bồi thường về đất thì hộ gia đình, cá nhân, tổ chức cần đáp ứng đủ điều kiện: đất không phải là đất thuê và đã trả tiền thuê đất hàng năm; có Giấy chứng nhận hoặc đủ điều kiện được cấp Giấy chứng nhận khi Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất (gồm 02 trường hợp: có giấy tờ và không có giấy tờ về quyền sử dụng đất).

THỰC TRẠNG CÔNG TÁC THU HỒI ĐẤT, BỒI THƯỜNG VÀ GIẢI PHÓNG MẶT BẰNG TẠI TP.HCM

Những thành tựu trong công tác thu hồi đất, bồi thường và giải phóng mặt bằng tại TP.HCM

Trong giai đoạn 2003-2018, TP.HCM đã thực hiện thu hồi, giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất 2.730 dự án, với tổng diện tích 18.593,2 ha. Trong đó, có 810 dự án nhà ở với diện tích 6.687,3 ha; 896 dự án sản xuất kinh doanh với diện tích 6.961,4 ha và 869 dự án phúc lợi công cộng với diện tích 4.574,5 ha. Hiện nay, TP.HCM chuẩn bị triển khai nhiều dự án lớn, nhu cầu sử dụng đất lên tới hàng ngàn hecta như: Đường Vành đai 3, đường cao tốc TP.HCM - Tây Ninh; tuyến metro số 2 Bến Thành - Tham Lương; các dự án chỉnh trang đô thị, xây dựng khu đô thị mới có quy mô lớn tại Củ Chi, Hóc Môn...^{2,3}

Trong năm 2018, TP.HCM đã ban hành quy định về bồi thường, hỗ trợ tái định cư khi nhà nước thu hồi đất trên địa bàn TP.HCM. Quy định này đã điều chỉnh, thay đổi một số nội dung trong chính sách bồi thường, giải phóng mặt bằng tại TP.HCM theo hướng có lợi cho người dân. Chẳng hạn như: các chủ thể được bồi thường tài sản là căn hộ chung cư hay nền đất tái định cư nếu hộ có nhiều thế hệ, nhiều cặp vợ chồng cùng chung sống trên một thửa đất ở được thu hồi thì giá đất được tính bồi thường sẽ là *giá đất sản xuất, dịch vụ, thương mại phi nông nghiệp* thay vì *giá đất nông nghiệp* đối với các thửa đất có công trình xây dựng phục vụ sản xuất, dịch vụ, thương mại phi nông nghiệp; đất ở thuộc diện lấn chiếm thì phần diện tích vượt quá định mức sẽ được tính theo *chính sách hỗ trợ đất nông nghiệp* (thay vì được hỗ trợ bằng 60% giá đất nông nghiệp khi bồi thường như trước đây); đối với diện tích đo đạc thực tế nhỏ hơn diện tích trên giấy chứng nhận do sạt lở (bởi các yếu tố tự nhiên gây ra) thì phần chênh lệch sẽ được tính mức hỗ trợ bằng *100% đơn giá đất tương ứng với mục đích sử dụng đất bị thu hồi*; số tiền bồi thường, hỗ trợ chi phí di chuyển khi Nhà nước thu hồi đất đã được điều chỉnh tăng (từ 6.000.000 đồng lên 10.000.000 đồng đối với hộ gia đình hoặc cá nhân di chuyển đến chỗ ở mới hoặc phải tháo dỡ nhà; từ 10.000.000 đồng lên 20.000.000 đồng

đối với trường hợp chuyển đến tỉnh khác...). Điều này cho thấy những nỗ lực của chính quyền thành phố trong việc cải thiện các chính sách bồi thường, giải phóng mặt bằng theo hướng đảm bảo tốt hơn quyền và lợi ích của người dân.⁴

Bước sang năm 2020, Chính phủ đã cho phép TP.HCM thí điểm cơ chế, quy trình đặc thù để rút ngắn thời gian thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đối với các dự án có thu hồi đất. Theo đó, Chính phủ cho phép TP.HCM được quyết định giá đất cụ thể của loại đất thu hồi tại thời điểm Nhà nước quyết định thu hồi đất theo quy định của Luật Đất đai 2013⁵. Dựa trên hành lang pháp lý này, trong giai đoạn 2019-2021, UBND TP.HCM đã ban hành Quy định về hệ số điều chỉnh giá đất năm 2019 trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh (TP.HCM) và ban hành quy định về hệ số điều chỉnh giá đất để lập phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư lấy ý kiến người dân có đất thu hồi trên địa bàn TP.HCM⁶⁻⁸. Theo đó, hệ số điều chỉnh giá đất phi nông nghiệp cao nhất là gấp 13 lần bảng giá đất do UBND TP.HCM ban hành, áp dụng cho đất phi nông nghiệp trên địa bàn huyện Củ Chi. Hệ số thấp nhất là 4 lần bảng giá đất áp dụng cho các dự án khu vực quận Bình Thạnh. Đối với đất không phải mặt tiền đường được tính theo từng vị trí; đối với đất nông nghiệp thì địa bàn thành phố được chia thành 4 khu vực với hệ số điều chỉnh khác nhau cho vị trí trong khu dân cư và ngoài khu dân cư. Việc điều chỉnh hệ số khung giá đất tại TP.HCM là một tín hiệu đáng mừng giúp rút ngắn thời gian cho công tác đền bù, giải phóng mặt bằng tại các dự án đầu tư nhằm đảm bảo lợi ích của các chủ thể có liên quan.

Những bất cập trong công tác thu hồi đất, bồi thường và giải phóng mặt bằng tại TP.HCM

Bên cạnh những thành tựu đã đạt được, vẫn còn nhiều hạn chế, vướng mắc liên quan đến công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng có thể kể đến như:

Thứ nhất, việc áp dụng các quy định về bồi thường, hỗ trợ tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất vẫn còn nhiều vướng mắc, vẫn còn nhiều sai phạm liên quan đến công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng tại một số dự án:

- Dự án Khu đô thị mới Thủ Thiêm trong thời gian triển khai và thực hiện có nhiều sai phạm, chủ yếu tập trung vào các vấn đề như diện tích tăng khoảng 10 ha so với quy hoạch được phê duyệt; thiếu một số hồ sơ quan trọng của cả Khu đô thị mới Thủ Thiêm và Khu tái định cư 160 ha; UBND TP.HCM phê duyệt quy hoạch 1/2000 năm 1998, điều chỉnh diện tích và ranh giới là không đúng thẩm quyền, phê duyệt vị trí giới hạn quy hoạch không thống nhất về tên gọi so

với bản đồ và thực địa... Đáng lưu ý hơn, quá trình bồi thường, giải phóng mặt bằng và hỗ trợ tái định cư ở dự án này có nhiều vi phạm như: thực hiện không đúng quy định của Luật Đất đai 2003; không lập phương án đền bù, giải phóng mặt bằng; không có kế hoạch xây dựng nhà tái định cư trước khi giải phóng mặt bằng... dẫn đến phát sinh khiếu nại về chế độ, chính sách đền bù, hỗ trợ; khu vực 160 ha đất phục vụ tái định cư chưa đầy đủ pháp lý; vi phạm các quy định khi phê duyệt quy hoạch, chấp thuận chủ trương tạm giao, thu hồi và giao đất cho 51 dự án với tổng diện tích 144,6 ha để đầu tư nhà ở, văn phòng, khu vui chơi, giải trí, công trình công cộng... trên phần đất đã quy hoạch tái định cư. Việc này dẫn đến hậu quả là không đủ đất bố trí tái định cư, phá vỡ quy hoạch đã phê duyệt dẫn đến việc xây dựng Khu đô thị mới Thủ Thiêm bị đình trệ, người dân khiếu nại kéo dài làm lãng phí các nguồn lực của xã hội và khiến cuộc sống nhiều người dân bị ảnh hưởng.

- Dự án Khu Công nghệ cao (Quận 9 cũ, nay là Thành phố Thủ Đức) đã tổ chức 3 lần thu hồi đất và tăng diện tích thu hồi từ 804 ha lên 913 ha, đồng thời giao UBND Quận 9 thu hồi thêm 149 ha đất nằm ngoài ranh giới Khu Công nghệ cao (khu 913 ha) để lập 9 dự án. Quá trình bồi thường, giải phóng mặt bằng tại dự án cũng có nhiều sai phạm liên quan đến chuyển nhượng khu đất, điều chuyển căn hộ tái định cư, thay đổi quy hoạch số lượng lô đất, gây thất thoát cho ngân sách thành phố... Cho đến nay, dự án vẫn còn vướng mắc liên quan việc rà soát các trường hợp cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất vượt hạn mức. Tổng số hộ bị ảnh hưởng liên quan đến dự án lên đến con số 3.113 hộ.

- Dự án nâng cấp Quốc lộ 50 tại huyện Bình Chánh, có 485/729 trường hợp dự toán chi phí bồi thường cao hơn Quyết định bồi thường (lần đầu) cho các hộ gia đình, cá nhân và 169/729 trường hợp dự toán chi phí bồi thường cao hơn đối với các trường hợp có quyết định bồi thường lần đầu và quyết định bồi thường bổ sung; nên việc xây dựng dự toán chi phí bồi thường đính kèm phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư tại dự án là chưa chính xác, dẫn đến bức xúc của các hộ dân bị ảnh hưởng tại dự án và phát sinh khiếu nại về bồi thường, hỗ trợ tái định cư.

Có thể thấy những vướng mắc, sai phạm lớn liên quan công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng tại TP.HCM trong thời gian qua đã làm lãng phí các nguồn lực của xã hội, ảnh hưởng đến tiến độ thực hiện dự án, tác động trực tiếp đến đời sống của người dân và gây không ít bức xúc trong dân cư.

Thứ hai, giá đất bồi thường cho người bị thu hồi đất thường thấp hơn giá thị trường, đặc biệt ở các khu đô thị khi thu hồi đất phục vụ các dự án xây dựng đô thị

mới, chỉnh trang đô thị. Giá đất do UBND TP.HCM sau nhiều lần điều chỉnh cũng chỉ bằng 50%-60% giá thị trường, dẫn đến sự thiếu đồng tình, ủng hộ của người dân làm chậm tiến độ bồi thường, hỗ trợ tái định cư. Hiện nay, các giao dịch chuyển nhượng quyền sử dụng đất được diễn ra với nhiều mục đích khác nhau. Tâm lý của người chuyển nhượng luôn muốn giảm thiểu tối đa chi phí thực hiện giao dịch, đặc biệt là nghĩa vụ về thuế, phí và lệ phí. Do đó, các chủ thể thường không kê khai đúng giá trị thực của mảnh đất tại hợp đồng chuyển nhượng mà thường kê khai với mức giá thấp hơn. Ngoài ra, tình trạng chuyển nhượng quyền sử dụng đất không phù hợp quy định của pháp luật, hay mua bán giấy tay không có công chứng hoặc chứng thực vẫn còn tồn tại. Những giao dịch này lại không được pháp luật công nhận nên không thể làm căn cứ để xác định giá chuyển nhượng trên thị trường, đây cũng là một yếu tố gây khó khăn cho việc tính giá chuyển nhượng.

Việc giao quyền tự chủ cho các địa phương xây dựng giá đất thu hồi dẫn đến mức bồi thường khác nhau tại các địa phương. Việc này giúp cho các địa phương thu hồi đất sát với tình hình thực tế nhưng cũng có mặt trái là sự so sánh giữa người sử dụng đất tại các địa phương khác nhau có điều kiện tương đồng. Tiến độ lập hồ sơ, thẩm định phương án và phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ tái định cư còn chậm so với yêu cầu. Việc lập hồ sơ bồi thường giải phóng mặt bằng của Hội đồng bồi thường, hỗ trợ tái định cư của một số dự án còn chậm, không đầy đủ.

Thứ ba, thời gian triển khai công tác bồi thường, hỗ trợ thường kéo dài. Trong khi đó, các quy định pháp luật thường xuyên thay đổi, chính sách bồi thường sau có lợi hơn trước, dẫn đến việc khiếu nại giữa các đối tượng bị thu hồi đất, đây là nguyên nhân dẫn đến khiếu kiện, tố cáo vượt cấp kéo dài. Cụ thể, tuyến Metro số 1 Bến Thành - Suối Tiên được phê duyệt vào năm 2007 với tổng mức đầu tư 17.388 tỉ đồng và được điều chỉnh lại hơn 47.325 tỉ đồng vào năm 2011. Đến năm 2020, dự án mới chỉ hoàn thành hơn 80% khối lượng và dự kiến đến cuối năm 2021 mới hoàn thành. Tương tự, tuyến Metro số 2 Bến Thành - Tham Lương, hầm chui An Sương, đường Vành Đai 2 được phê duyệt từ năm 2010 với tổng mức đầu tư ban đầu hơn 26.000 tỉ đồng, sau đó được điều chỉnh lên hơn 48.000 tỉ đồng. Sau 10 năm triển khai, đến nay thành phố vẫn chưa có 100% mặt bằng để bàn giao cho nhà đầu tư. Hoặc dự án đường Vành Đai 2 vẫn còn đoạn số 3 từ đường Phạm Văn Đồng đến cầu Gò Dưa, quận Thủ Đức được khởi công vào tháng 12-2017 đến 2020 đã ba năm nhưng diện tích bàn giao mặt bằng để thi công mới đạt khoảng 54%.

Thứ tư, chất lượng các khu tái định cư chưa bảo đảm, đặc biệt đối với các nhà ở tái định cư là chung cư. Một thực tế đáng trách là chất lượng nhiều căn hộ chung cư dành tái định cư không được đảm bảo. Hàng loạt căn hộ tái định cư vừa bố trí dân vào ở đã bị hư hỏng, xuống cấp. Điển hình là khu tái định cư Vĩnh Lộc (Bình Chánh) đã được TP.HCM đầu tư cả ngàn tỷ đồng, đưa vào sử dụng nhiều năm qua nhưng rất ít người vào ở nên nhanh chóng bị xuống cấp. Căn hộ tái định cư chất lượng thấp khiến người dân khó an cư, gây lãng phí ngân sách, làm chậm tiến độ di dời, giải phóng mặt bằng.

Thứ năm, chính sách hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất chưa thực sự hiệu quả. Pháp luật đã quy định rõ về các chính sách hỗ trợ cho người sử dụng đất có đất bị thu hồi nhưng trên thực tế việc thực hiện được rất khó khăn, đặc biệt là trong chính sách hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm. Trên thực tế, không phải trong mọi trường hợp các địa phương đều có đủ khả năng để bố trí giải quyết việc làm cho người sử dụng đất khi thu hồi đất với quy mô lớn. Điều này dẫn đến tình trạng nhiều người sử dụng đất sau khi bị thu hồi không có việc làm, gặp nhiều khó khăn về kinh tế.

Thứ sáu, trình tự thủ tục bồi thường thiệt hại vẫn còn nhiều vướng mắc, thiếu công khai, minh bạch và việc tuyên truyền, phổ biến pháp luật về thu hồi đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng vẫn chưa được chú trọng tại một số địa phương chất lượng của đội ngũ cán bộ thực hiện công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng còn nhiều hạn chế. Điều này đã dẫn đến những vướng mắc, khiếu nại từ phía người dân bị thu hồi đất. Nhiều trường hợp do bức xúc, người dân thường có những hành vi cản trở quá trình thu hồi đất, không chịu bàn giao mặt bằng khi đã có quyết định thu hồi đất; thậm chí cản trở tiến độ thi công công trình, không nhận tiền bồi thường, không chịu di dời đến nơi ở mới.

NGUYÊN NHÂN VƯỚNG MẮC TỪ CÔNG TÁC THU HỒI ĐẤT, BỒI THƯỜNG VÀ GIẢI PHÓNG MẶT BẰNG

Các nguyên nhân chính dẫn đến những bất cập trong công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng có thể kể đến như:

- Thứ nhất, Luật Đất đai 2013 cho phép áp dụng hai cơ chế thu hồi đất: Một là, Nhà nước thu hồi đất (chuyển dịch đất đai bắt buộc); hai là, tự thỏa thuận giữa nhà đầu tư và người sử dụng đất (chuyển dịch đất đai tự nguyện) tạo ra những điểm nghẽn khi áp dụng giá đền bù. Sự chênh lệch lớn về giá đất khi thu hồi và đền bù gây ra sự bất bình đẳng trong việc bồi thường cho

người sử dụng đất dẫn đến nhiều tranh chấp, khiếu kiện về đất đai. Phân tích về cơ chế thu hồi đất hiện nay, đối với chuyển dịch đất đai bắt buộc, hệ quả tiêu cực là sự xung đột lợi ích dẫn đến tình trạng khiếu nại, khiếu kiện ở mức độ cao (chiếm tới 70% tổng lượng khiếu nại, khiếu kiện), đông người, phức tạp. Ngược lại, chuyển dịch đất đai tự nguyện không có xung đột lợi ích, nhưng nhà đầu tư khó có thể thương thảo thành công với 100% những người đang sử dụng đất để có đất cho dự án đầu tư. Thực trạng này làm cho các nhà đầu tư thường không muốn thực hiện cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện, luôn tìm cách chuyển sang để được áp dụng cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc.

- Thứ hai, một số cơ chế, chính sách, quy định về thu hồi đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng chưa phù hợp với thực tế, chưa đảm bảo đúng lợi ích mọi mặt của những người bị thu hồi đất. Đặc biệt, việc chuẩn bị phương án thu hồi, giải phóng mặt bằng, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư trong không ít trường hợp thiếu công khai, dân chủ, minh bạch; chưa được các cấp chính quyền quan tâm đúng mức, nhất là về giá cả đền bù, phương án giải quyết việc làm mới, chuyển đổi nghề cho người có đất bị thu hồi.

- Thứ ba, và một số nơi chưa làm tốt công tác tuyên truyền, vận động, giải thích cho nhân dân hiểu rõ quy định của pháp luật, mặt khác lại quá thiên về biện pháp hành chính, áp đặt, hoặc né tránh, thiếu cương quyết, không giải quyết dứt điểm. Bên cạnh đó, thực tế cho thấy năng lực của nhiều cán bộ làm công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng còn hạn chế và thiếu chuyên nghiệp. Một số người dân thiếu hiểu biết về pháp luật, hoặc cố tình đưa ra những yêu cầu, đòi hỏi không hợp lý.

MỘT SỐ GIẢI PHÁP KHUYẾN NGHỊ

Công tác giải phóng mặt bằng là công việc rất khó khăn, phức tạp. Chính vì vậy, tăng cường hiệu quả giải phóng mặt bằng tại TP.HCM là việc làm cấp thiết hiện nay. Một số nhóm giải pháp theo các tác giả trong thời gian tới chính quyền thành phố cần quan tâm:

Thứ nhất, đảm bảo tính thống nhất, nhất quán trong chính sách bồi thường giải phóng mặt bằng theo đúng cơ chế thị trường và tiếp tục xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật về bồi thường, giải phóng mặt bằng.

Việc quy định giá đất hàng năm với mong muốn giá đất không quá cách biệt với giá thị trường là một yêu cầu khó. Trong thời gian tới chính quyền TP.HCM cần hoàn thiện các quy định pháp luật về bồi thường, giải phóng mặt bằng theo hướng dựa trên giá thị trường để giải quyết vấn đề bồi thường cho người bị thu hồi đất trên cơ sở đảm bảo quy định của nhà nước

và có sự sáng tạo riêng theo đặc thù của địa phương và đảm bảo công bằng trong mọi tầng lớp dân cư. Đối với các chủ đầu tư, khi hồ sơ đến bù có cơ sở giá đất rõ ràng sẽ tạo sự công khai, minh bạch và tính toán đúng hiệu quả của suất đầu tư; quy định giá đất sẽ do UBND cấp huyện ban hành và điều chỉnh theo từng tháng làm cơ sở để tính giá đất do nhà nước quy định hoặc thành lập các tổ chức định giá bất động sản và người dân có quyền thuê tổ chức này thực hiện chức năng định giá bồi thường nhằm đảm bảo tính khách quan. Hệ thống văn bản pháp luật về bồi thường thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất cần phải ổn định trong một thời gian dài, không nên thay đổi thường xuyên dẫn đến tình trạng các cơ quan có thẩm quyền và chủ đầu tư khó thực hiện. Cần có những quy định cụ thể, rõ ràng tránh sự mâu thuẫn, chồng chéo về nội dung giữa các văn bản. Để bảo đảm lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích của người bị thu hồi đất thì cần có chính sách bồi thường hợp lý. Gần chính sách bồi thường với chính sách tái định cư cho người bị thu hồi đất, giải quyết hài hòa lợi ích của người bị thu hồi đất, của chủ đầu tư và của Nhà nước.

Trong thời gian tới, TP.HCM ban hành những chế tài nghiêm khắc đủ mạnh để xử lý những trường hợp lợi dụng chức vụ, quyền hạn để trục lợi bất chính khi thực thi chính sách bồi thường giải phóng mặt bằng. Cần phải rõ ràng, minh bạch trong việc thực hiện các bước quy hoạch và triển khai dự án, bàn bạc công khai, thông báo đầy đủ đến người dân về các khâu bồi thường, giải phóng mặt bằng.

Thứ hai, thực tiễn hóa các nguyên tắc về tái định cư và nâng cao chất lượng các công trình phục vụ tái định cư; xử lý nghiêm những vi phạm liên quan đến chính sách tái định cư:

Để thực hiện được điều này, cần có những quy định cụ thể về việc lập và thực hiện khu tái định cư một cách chi tiết. Khái niệm về “khu tái định cư bằng hoặc tốt hơn nơi ở cũ” phải được hướng dẫn chi tiết như: điều kiện cơ sở hạ tầng kỹ thuật: đường sá, điện, nước... và điều kiện cơ sở hạ tầng xã hội: trường học, trạm xá, công viên, nhà văn hóa... Ngoài ra, nguyên tắc lập và thực hiện các dự án tái định cư bắt buộc phải tiến hành trước khi thu hồi đất kèm những hướng dẫn chi tiết cụ thể cùng với các chế tài thực hiện. TP.HCM cần ban hành các quy định cụ thể về chất lượng yêu cầu tại các khu tái định cư, xử lý nghiêm những trường hợp vi phạm tiêu chuẩn chất lượng công trình và các hành vi đầu cơ, trục lợi từ các khu đất, dự án tái định cư. Bên cạnh đó, cần đẩy mạnh chủ trương xã hội hóa việc xây dựng công trình nhà ở tái định cư nhằm giải quyết vấn đề khó khăn nhất hiện nay là vốn xây dựng và chất lượng công trình. Việc thực hiện xã hội hóa sẽ huy động được nguồn lực của toàn xã hội; trong

đó lực lượng chính là các doanh nghiệp thay vì trông chờ vào nguồn vốn ngân sách nhà nước. Phương thức tạo quỹ nhà tái định cư cần thực hiện theo hướng cho phép các quận huyện có nhu cầu bố trí tái định cư hợp tác với doanh nghiệp để phát triển dự án, dựa trên nhu cầu thực tế; phần còn lại có thể giao cho doanh nghiệp chủ động bán theo các phương án kinh doanh của dự án.

Thứ ba, đề xuất thành lập thí điểm và đưa vào hoạt động các Trung tâm phát triển quỹ đất quận, huyện trên cơ sở Ban bồi thường giải phóng mặt bằng quận, huyện và ủy quyền cho UBND các quận, huyện cân đối mặt bằng giá bồi thường, đồng thời được phê duyệt hệ số điều chỉnh giá đất đối với các dự án

TP.HCM cần thành lập thí điểm và đưa vào hoạt động các Trung tâm phát triển quỹ đất quận, huyện trên cơ sở Ban bồi thường giải phóng mặt bằng quận, huyện để thực hiện công tác thu hồi đất theo quy hoạch, bán đấu giá tạo nguồn vốn đầu tư xây dựng hạ tầng. Hoạt động của Trung tâm sẽ làm nền tảng xây dựng quy chế phối hợp để áp dụng cho các cơ quan, tổ chức Nhà nước theo hướng phân nhiệm minh bạch và góp phần giảm thời gian, nhân lực khi thành phố được chủ động ban hành hệ số điều chỉnh giá đất tính bồi thường, hỗ trợ, tái định cư hàng năm. Theo đó, đất cũng là cơ sở lấy ý kiến người dân về phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và ban hành quyết định thu hồi đất, quyết định bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Bên cạnh đó, UBND các quận, huyện sẽ được ủy quyền cân đối mặt bằng giá bồi thường, đồng thời được phê duyệt hệ số điều chỉnh giá đất đối với các dự án. Thực tế, có những dự án khi có quyết định bồi thường cũng là lúc chênh lệch giá giữa bồi thường và thực tế là rất cao. Vì vậy, việc ủy quyền sẽ không chỉ giảm tải cho cơ quan Nhà nước mà còn giúp cho quá trình từ đền bù sang bồi thường đạt được mục tiêu sát với thực tiễn.

Thứ tư, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng

Công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng trong thời gian qua đạt hiệu quả thấp có nguyên nhân chủ yếu từ cơ chế thực thi về bồi thường thiệt hại. Hiện nay, một bộ phận cán bộ làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng đã không thực hiện đúng pháp luật, không công khai phương án bồi thường, vi phạm nguyên tắc công bằng, dân chủ... Vì vậy, cần nâng cao trình độ, bồi dưỡng chuyên môn, nghiệp vụ cũng như đạo đức nghề nghiệp cho đội ngũ cán bộ làm công tác thực thi pháp luật về bồi thường thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất để họ am hiểu và thực hiện đúng các quy định của pháp luật về bồi thường thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất.

KẾT LUẬN

Từ khi Luật Đất đai năm 2013 có hiệu lực, có thể thấy rõ những tín hiệu tích cực đặc biệt trong công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng và tái định cư. Tuy nhiên, với sự phát triển mạnh mẽ của quá trình đô thị hóa, cùng sự phát triển khá phức tạp của thị trường bất động sản thì cho đến hiện tại các chính sách quản lý của Nhà nước vẫn còn nhiều điểm chưa sát với thực tiễn triển khai. Một trong những vấn đề gây áp lực đối với sự phát triển của các đô thị như TP.HCM chính là việc xác định giá đất để bồi thường, giải tỏa. Để khắc phục thực trạng trên, Nhà nước cần tổ chức và sử dụng, vận hành và khai thác hoạt động của tổ chức thẩm định giá đất độc lập; cần có những chế tài và hành lang pháp lý vững chắc, nâng cao chất lượng quản lý và đội ngũ cán bộ làm công tác bồi thường; từng bước hoàn thiện và sử dụng giá thị trường làm cơ sở tính toán giá đất bồi thường; khuyến khích xã hội hóa các dự án phục vụ tái định cư, tạo hành lang pháp lý hỗ trợ các doanh nghiệp trong khâu bồi thường, giải phóng mặt bằng tại các dự án,... để đảm bảo sự hài hòa giữa lợi ích hợp pháp của người dân, nhà đầu tư và Nhà nước; đảm bảo khai thác và sử dụng quỹ đất tại đô thị một cách hiệu quả.

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

TP.HCM: Thành phố Hồ Chí Minh

UBND: Ủy ban nhân dân

XUNG ĐỘT LỢI ÍCH

Tác giả xin cam đoan rằng không có bất kì xung đột lợi ích nào trong công bố bài báo.

ĐÓNG GÓP CỦA TÁC GIẢ

Toàn bộ nội dung bài báo chỉ do tác giả thực hiện.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Quốc Hội nước Cộng Hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Luật Đất đai số 45/2013/QH13 ngày 29 tháng 11 năm 2013;.
2. Ủy Ban Nhân dân thành phố Hồ Chí Minh, Quyết định số 4834/QĐ-UBND ngày 31 tháng 12 năm 2020 về việc phê duyệt kế hoạch phát triển nhà ở thành phố Hồ Chí Minh giai đoạn 2021-2030;.
3. Ủy Ban Nhân dân thành phố Hồ Chí Minh, Quyết định số 5087/QĐ-UBND ngày 14 tháng 11 năm 2018 về việc phê duyệt kế hoạch phát triển nhà ở thành phố Hồ Chí Minh giai đoạn 2016-2020;.
4. Ủy Ban Nhân dân thành phố Hồ Chí Minh, Quyết định số 28-2018/QĐ-UBND ngày 09 tháng 08 năm 2018 về việc ban hành Quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh;.
5. Chính phủ nước Cộng Hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Nghị quyết 27/2020/NQ-CP ngày 9 tháng 3 năm 2020 về việc cho phép áp dụng thí điểm cơ chế, quy trình đặc thù để rút ngắn thời gian thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và bàn giao mặt bằng dự án có thu hồi đất trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh;.
6. Ủy Ban Nhân dân thành phố Hồ Chí Minh, Quyết định số 18-2019/QĐ-UBND ngày 01 tháng 08 năm 2019 về việc Quy định về hệ số điều chỉnh giá đất năm 2019;.
7. Ủy Ban Nhân dân thành phố Hồ Chí Minh, Quyết định số 20-2019/QĐ-UBND ngày 19 tháng 08 năm 2019 về việc về lập dự toán, sử dụng và thanh quyết toán kinh phí tổ chức thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh;.
8. Ủy Ban Nhân dân thành phố Hồ Chí Minh, Quyết định số 10-2021/QĐ-UBND ngày 04 tháng 05 năm 2021 về việc ban hành Quy định về hệ số điều chỉnh giá đất để lập phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư lấy ý kiến người dân có đất thu hồi trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh năm 2021;.

Policy of land recovery, compensation and site clearance in Ho Chi Minh City: The situation and recommendations

Huynh Thuy Tien *



Use your smartphone to scan this QR code and download this article

ABSTRACT

Land is one of the important resources for the development of each nation. Article 53 of the 2013 Constitution of the Socialist Republic of Vietnam stipulates: "Land is owned by all the people, represented and uniformly managed by the State." Accordingly, households, individuals and organizations have the right to use land. When the State requests to recover land for security, national defense, national and public interests and economic development, land users have an obligation to cooperate. In fact, the implementation of land recovery, compensation and site clearance in big cities like Ho Chi Minh City still has many difficulties and inadequacies. The article analyzes legal provisions and the implementation of land recovery, compensation and site clearance in Ho Chi Minh City, thereby evaluating the advantages and disadvantages in order to provide implications to help improve the policy of land management in urban areas.

Key words: land recovery, compensation and site clearance, policy, Ho Chi Minh City

University of Economics and Law –
VNUHCM, Vietnam

Correspondence

Huynh Thuy Tien, University of
Economics and Law – VNUHCM,
Vietnam

Email: tienht@uel.edu.vn

History

- Received: 29/3/2022
- Accepted: 20/9/2022
- Published: 15/10/2022

DOI : 10.32508/stdjelm.v6i3.1033



Copyright

© VNUHCM Press. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International license.



Cite this article : Tien H T. Policy of land recovery, compensation and site clearance in Ho Chi Minh City: The situation and recommendations. *Sci. Tech. Dev. J. - Eco. Law Manag.*; 2022, 6(3):3277-3284.