

MỘT SỐ KHÓ KHĂN, VƯỚNG MẮC TRONG QUÁ TRÌNH THỰC HIỆN BỒI THƯỜNG, GIẢI PHÓNG MẶT BẰNG

Trần Xuân Miễn

Khoa TĐ-BĐ và Quản lý đất đai, Trường Đại học Mỏ - Địa chất;

Email: mienxuantran@gmail.com.

Tóm tắt:

Tổ chức thực hiện bồi thường, giải phóng mặt bằng là nhiệm vụ quan trọng, có tác động sâu sắc đến quá trình phát triển của mỗi địa phương. Chính sách về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư hiện nay đã có nhiều điều chỉnh và thay đổi sát với thực tế, tuy nhiên trong quá trình thực hiện vẫn phát sinh những khó khăn, vướng mắc. Bài báo này đi sâu phân tích, chỉ rõ những tồn tại đó trong quá trình tổ chức thực hiện, điển hình như: các quy định về thuế đơn vị tư vấn thực hiện chưa cụ thể, rõ ràng; chi phí cho công tác tổ chức thực hiện còn bất cập, chưa hợp lý; việc sử dụng tư liệu bản đồ để xác định diện tích hiện trạng chưa thực hiện thống nhất; việc xác định diện tích khó canh tác; các bất cập trong cập nhật, chỉnh lý hồ sơ địa chính sau thu hồi đất; về thời gian và nguồn kinh phí chi trả cho người dân;... trên cơ sở đó đề xuất một số giải pháp nhằm khắc phục và thúc đẩy hiệu quả hơn công tác này trong thời gian tới.

Từ khóa: giải phóng mặt bằng; thu hồi đất; bồi thường, hỗ trợ, tái định cư

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Công tác đền bù GPMB khi Nhà nước thu hồi đất là vấn đề phức tạp mang tính chất kinh tế, xã hội tổng hợp, đòi hỏi có sự quan tâm của nhiều cấp, nhiều ngành, tổ chức và cá nhân. Đền bù thiệt hại về đất không chỉ thể hiện bản chất kinh tế các mối quan hệ về đất đai mà còn thể hiện các mối quan hệ chính sách, xã hội. Công tác bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi nhà nước thu hồi đất (THĐ) là một trong những khâu rất quan trọng để triển khai thực hiện các dự án đầu tư. Đây là vấn đề phức tạp, tác động đến nhiều lĩnh vực, nhiều người dân, nhất là đối với những người có đất bị thu hồi (Đỗ Thị Tâm và nnk, 2018). Làm tốt công tác giải phóng mặt bằng (GPMB) có ý nghĩa quan trọng trong việc đẩy nhanh tiến độ thực hiện các dự án; giảm bớt các tổn hại về kinh tế cho nhà nước và nhà đầu tư; giảm thiểu tình trạng khiếu nại, tố cáo trong nhân dân; giảm thiểu các tác động tiêu cực đến người dân có đất bị thu hồi, cũng như toàn xã hội.

Những năm gần đây, chính sách về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi nhà nước THĐ đã có nhiều điều chỉnh và thay đổi sát với thực tế. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện nhiều địa phương vẫn gặp các khó khăn, vướng mắc (Đặng Tiến Sĩ và nnk, 2015) như các vấn đề về trình tự, thủ tục (Châu Hoàng Thân, 2016); giá đất cụ thể làm căn cứ để bồi thường vẫn còn thấp hơn so với giá thực tế trên thị trường; chưa đảm bảo sinh kế lâu dài cho người bị THĐ; cơ chế phối hợp giữa các cấp, các ngành chưa kịp thời và chặt chẽ (Đào Trung Chính và nnk, 2013; Nguyễn Vinh Diện, 2018; Đặng Hùng Võ, 2019).

Những bất cập trên đó cần sớm có các giải pháp tháo gỡ. Bài báo này đi sâu phân tích một số khó khăn, vướng mắc liên quan trực tiếp đến công tác tổ chức thực hiện.

2. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU

2.1. Quy trình thực hiện công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng

Quy trình thực hiện GPMB hiện nay thực hiện theo các quy định của Luật đất đai năm 2013, các quy định tại Nghị định số Nghị định số 47/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước THĐ và các quy định cụ thể khác của mỗi địa phương, tuy nhiên cơ bản thực hiện theo trình tự như sơ đồ tại Hình 1.



Hình 1: Quy trình thực hiện GPMB khi thu hồi đất.

2.2. Quy định về tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, GPMB cần mở rộng hơn

Tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng có vai trò quan trọng trong việc đảm bảo rằng quá trình thu hồi đất đai và giải phóng mặt bằng diễn ra một cách công bằng, minh bạch và có lợi cho các bên liên quan. Bằng cách cung cấp các dịch vụ công, hỗ trợ và tái định cư, tổ chức này đóng vai trò quan trọng trong việc đảm bảo sự công bằng và đảm bảo quyền lợi của những người bị ảnh hưởng trong quá trình bồi thường và tái định cư.

Theo quy định tại Khoản 1 Điều 68 Luật Đất đai năm 2013 thì Tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng gồm: (1) tổ chức dịch vụ công về đất đai và (2) Hội đồng bồi thường, hỗ trợ và tái định cư. Theo điểm a Khoản 2, Khoản 4, Khoản 5 Điều 5 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ thì Trung tâm Phát triển quỹ đất chức năng thực hiện bồi thường, giải phóng mặt bằng.

Theo khoản 4, Điều 5, Thông tư số 61/2022/TT-BTC ngày 05/10/2022 của Bộ Tài chính trong đó quy định chi tiết “Chi phí trả cho đơn vị cung cấp dịch vụ về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thực hiện thông qua Hợp đồng được ký giữa Tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường và đơn vị cung cấp dịch vụ. Đơn vị cung cấp dịch vụ có nghĩa vụ thực hiện đúng hợp đồng đã ký và pháp luật có liên quan. Việc lựa chọn đơn vị cung cấp dịch vụ thực hiện theo quy định của pháp luật về đấu thầu.”.

Do yêu cầu về tiến độ công tác giải phóng mặt bằng tại các dự án đều rất cấp bách và số lượng dự án triển khai cùng một thời điểm là rất lớn; mặt khác nhiều nội dung thực hiện có tính chuyên môn cao, đòi hỏi nhân lực thực hiện phải có đủ trình độ chuyên ngành và cần có đủ các trang thiết bị, máy móc, phàn mềm chuyên dụng.

Do vậy, hiện nay tại nhiều địa phương trên cả nước (nhất là ở cấp huyện) có nhu cầu thuê đơn vị tư vấn để thực hiện công tác này như các hoạt động về Điều tra, đánh giá đất đai; cải tạo đất; Lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; Đo đạc, lập bản đồ địa chính, hồ sơ địa chính, xây dựng cơ sở dữ liệu đất đai, lập hồ sơ cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất; Tư vấn xác định giá đất; Đấu giá quyền sử dụng đất.

Theo Khoản 3, Điều 5, Nghị định số 43/2014/NĐ-CP, ngày 15/5/2014; Khoản 3, Điều 37, Nghị định số 91/2019/NĐ-CP ngày 19/11/2019 của Chính phủ (thay thế Nghị định số 102/2014/NĐ-CP ngày 10/11/2014). Theo đó bồi thường, hỗ trợ và tái định cư là một trong 6 hoạt động dịch vụ trong lĩnh vực đất đai; Tuy nhiên, hiện nay chưa có các quy định chi tiết về điều kiện của đơn vị tư vấn hoạt động về lĩnh vực này như các lĩnh vực đất đai khác tại Nghị định số 43/2014/NĐ-CP. Do đó cần sớm có các quy định chi tiết để địa phương có cơ sở pháp lý chặt chẽ khi thực hiện.

2.3. Chi phí cho công tác tổ chức thực hiện GPMB còn bất cập, chưa hợp lý

Theo quy định tại Điều 31 Nghị định 47/2014/NĐ-CP, cũng như các quy định tại Điều 3, Thông tư số 61/2022/TT-BTC ngày 05/10/2022 của Bộ Tài chính thì chi phí bảo đảm cho việc tổ chức thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư được trích không quá 2% tổng số kinh phí bồi thường, hỗ trợ, tái định cư của dự án, tiểu dự án. Đối với các dự án thực hiện trên địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn, dự án xây dựng công trình hạ tầng theo tuyến, thì kinh phí chi trả theo khối lượng công việc thực tế.

Tuy nhiên, quy định này cần được cụ thể hơn nữa, nên xem xét bổ sung thêm hệ số điều chỉnh cho phù hợp vì thực tế mức độ phức tạp, khó dễ ở mỗi dự án còn phụ thuộc nhiều yếu tố khác nhau như: nguồn gốc sử dụng đất; loại hình sử dụng đất; đối tượng sử dụng đất; cây trồng, công trình và tài sản trên đất,...Không phụ thuộc nhiều vào đơn giá bồi thường, hỗ trợ tái định cư của dự án, tiểu dự án.

Thông tư số 61/2022/TT-BTC ngày 05/10/2022 của Bộ Tài chính đã có nhiều điểm chi tiết hóa các khoản chi không tính vào chi phí thực hiện GPMB như: Kinh phí để định giá đất cụ thể; Kinh phí để xác định hoặc thuê tổ chức thẩm định giá; Kinh phí để chi lương, các khoản đóng góp theo tiền lương và các khoản phụ cấp lương theo chế độ quy định đối với các cán bộ, công chức, viên chức được huy động từ các cơ quan, đơn vị của nhà nước để thực hiện công tác bồi thường, hỗ trợ, tái định cư theo chế độ kiêm nhiệm; Kinh phí lập, chỉnh lý bản đồ địa chính

Mặc dù Thông tư số 61/2022/TT-BTC đã tháo gỡ một phần bất cập so với Thông tư số 74/2015/TT-BTC ngày 15/05/2015 song vẫn còn một số vướng mắc khi thực hiện, điển hình như chi phí trích đo hoặc trích lục bản đồ địa chính.

2.4. Các quy định về sử dụng bản đồ phục vụ GPMB chưa rõ ràng

Bản đồ địa chính (hiện trạng) khu đất thu hồi là một trong những tài liệu cơ sở ban đầu để xác định diện tích được BHTH&TĐC. Về vấn đề này có một số bất cập như:

(1) Thông tin trên bản đồ trích đo không trùng khớp với thông tin trong hồ sơ địa chính và các giấy tờ pháp lý khác dẫn đến khó khăn, phức tạp trong quá trình lập hồ sơ bồi thường GPMB, nhất là các trường hợp có sự chênh lệch lớn về hình thể, diện tích, loại đất. Mặc dù các quy định hiện tại đã có thể áp dụng để xử lý nhiều tình huống nhằm giảm thiểu thiệt thòi cho người có đất bị thu hồi và tránh tình trạng lợi dụng chính sách để trục lợi tiền bồi thường, hỗ trợ của nhà nước. Tuy nhiên đây là cơ sở để người dân có đơn thư, kiến nghị và mất nhiều thời gian để cơ quan GPMB xử lý, làm chậm tiến độ của dự án.

(2) Các trường hợp chỉ thu hồi một phần của thửa đất hiện trạng, trong quyết định THĐ thì sử dụng theo bản đồ trích đo địa chính, trong khi hồ sơ địa chính và giấy chứng nhận

QSDĐ thì sử dụng các bản đồ ở thời điểm trước đó nên có sự sai lệch, do đó khi cập nhật, đăng ký biến động đất đai Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất chưa có hướng xử lý và cũng chưa có hướng dẫn để xử lý vấn đề này.

(3) Nếu sử dụng trích lục bản đồ địa chính mà khu vực THĐ không được chỉnh lý, cập nhật thường xuyên sẽ không phản ánh đúng hiện trạng khu đất do các bản đồ địa chính trước đây thường được đo vẽ ở tỷ lệ 1/1000 hoặc 1/2000 (đối với đất nông nghiệp); đồng thời không xác định chính xác diện tích thu hồi và diện tích còn lại của thửa đất (nếu thu hồi một phần) vì không có các hoạt động xác định ranh giới thửa đất, ranh giới thu hồi ngoài thực địa. Việc này dẫn đến khó khăn trong công tác kiểm đếm tài sản, công trình trên đất, nhất là trên các thửa đất chỉ thu hồi một phần, các thửa đất có diện tích lấn chiếm trong quá trình sử dụng đất.

2.5. Các quy định về việc thu hồi diện tích khó canh tác chưa rõ ràng, cụ thể

Hiện tại nhiều địa phương không có văn bản quy định diện tích thửa đất nông nghiệp còn lại (sau thu hồi) bao nhiêu thì được xác định là khó canh tác để thu hồi hết phần diện tích này. Hơn nữa, khi thu hồi thêm phần diện tích khó canh tác thì việc quản lý diện tích đất này sau thu hồi vẫn còn bất cập, khó khăn. Mặc dù trên giấy tờ là do UBND cấp xã quản lý nhưng thực tế thửa đất đó người dân vẫn tiếp tục sử dụng và tái lấn chiếm, gây khó khăn cho việc thu hồi, bồi thường ở các dự án tiếp giáp sau này; một số dự án do công tác quản lý hồ sơ THĐ, hồ sơ bồi thường GPMB chưa tốt làm cho việc xác định thửa đất trong ranh giới thu hồi đã được bồi thường, hỗ trợ ở các dự án trước hay chưa.

Ngoài ra, một số trường hợp khi triển khai dự án THĐ người dân không đồng tình, nguyên nhân là do một phần diện tích còn lại của khu đất (với nhiều thửa đất của nhiều hộ gia đình) nằm ngoài dự án nhưng không thể sử dụng được nữa, do bị hạn chế đường vào, hạn chế khả năng tưới tiêu, canh tác. Vì diện tích còn lại này lớn nên phải thực hiện nhiều thủ tục, mất nhiều thời gian mới đến bước GPMB của dự án đang cần THĐ.

2.6. Đề xuất một số giải pháp tháo gỡ vướng mắc trong thời gian tới

Để góp phần giải quyết các tồn tại, vướng mắc nêu trên, cần thực hiện đồng bộ một số giải pháp sau:

Một là: Các cơ quan xây dựng pháp luật về đất đai sớm bổ sung, hoàn thiện và cụ thể hóa một số quy định liên quan đến công tác GPMB như: (1) điều kiện hoạt động của đơn vị tư vấn về BTHT&TĐC, đã có 5 lĩnh vực dịch vụ đất đai khác có quy định cụ thể, chỉ còn lĩnh vực này là chưa có; (2) nghiên cứu bổ sung hệ số điều chỉnh k trong định mức chi phí tổ chức thực hiện BTHT&TĐC; (3) bổ sung các quy định về bản đồ địa chính trong công tác GPMB; (4) cụ thể hóa các quy định về thu hồi diện tích khó canh tác; (5) thay đổi phương pháp xác định giá đất để tính tiền bồi thường hỗ trợ khi nhà nước thu hồi đất.

Hai là: Đối với các đơn vị được giao nhiệm vụ thực hiện công tác GPMB: (1) cần quán triệt nguyên tắc công bằng, dân chủ, công khai và đúng pháp luật; (2) thường xuyên, tích cực tổ chức tuyên truyền vận động, nâng cao nhận thức của người dân về pháp luật đất đai; (3) tăng cường đối thoại với người dân khu vực THĐ; (4) tăng cường sự tham gia và giám sát của cộng đồng dân cư trong quá trình GPMB các dự án; (5) tăng cường đạo tạo và nâng cao trình độ độ ngũ cán bộ trực tiếp tham gia công tác GPMB.

Ba là: Đối với cơ quan Tài nguyên và Môi trường: (1) hoàn thiện và vận hành có hiệu quả cơ sở dữ liệu đất đai; (2) thường xuyên theo dõi, cập nhật và chỉnh lý biến động đất đai để phù hợp với hiện trạng sử dụng đất; (3) tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra công tác quản lý, sử dụng đất; (4) ngăn chặn có hiệu quả việc lấn chiếm đất đai trái phép, sử dụng đất không đúng mục đích được giao.

Bốn là: Đối với chủ đầu tư và UBND huyện cần chỉ đạo, giải quyết tốt vấn đề “hậu THĐ”, cụ thể như: công tác đăng ký biến động đất đai, chỉnh lý GCNQSDĐ cho người có đất

bị thu hồi; công tác tái định cư, ổn định cuộc sống đối với những hộ phải di chuyển chỗ ở; đào tạo và bố trí việc làm, thu nhập đối với người bị THĐ.

3. KẾT LUẬN

Thực hiện công tác BTHT&TĐC khi nhà nước thu hồi đất là nhiệm vụ quan trọng, có tác động sâu sắc đến quá trình phát triển kinh tế - xã hội của mỗi địa phương. Trong quá trình thực hiện GPMB hiện nay nhiều địa phương trên cả nước vẫn còn những tồn tại, vướng mắc nhất định như các quy định về tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường GPMB, chi phí cho công tác tổ chức thực hiện GPMB; quy định về sử dụng bản đồ địa chính trong công tác GPMB; về việc thu hồi diện tích khó canh tác; việc xác định giá đất để tính BTHT&TĐC. Từ thực tiễn đó kiến nghị sớm sửa đổi, bổ sung một số quy định pháp luật có liên quan, cũng như có các giải pháp tháo gỡ các khó khăn, vướng mắc này trong thời gian tới.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1]. Bộ Tài chính (2015). Thông tư số 74/2015/TT-BTC ngày 15/05/2015 của Bộ Tài Chính Hướng dẫn việc 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 THĐ.
- [2]. Bộ Tài chính (2022). Thông tư số 61/2022/TT-BTC ngày 05/10/2022 của Bộ Tài Chính Hướng dẫn việc 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 THĐ.
- [3]. Châu Hoàng Thân (2016). Bất cập trong quy định của pháp luật về trình tự, thủ tục THĐ vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế-xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Tạp chí Khoa học Trường Đại học Cần Thơ, số 44 (2016): 1-9.
- [4]. Chính phủ (2014). Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai.
- [5]. Chính phủ (2014). Nghị định số 47/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước THĐ.
- [6]. Chính phủ (2017). Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 06/01/2017 sửa đổi bổ sung một số nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai.
- [7]. Chính phủ (2019). Nghị định số 91/2019/NĐ-CP ngày 19/11/2019. về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai.
- [8]. Đỗ Thị Tám, Vũ Thị Xuân, Trịnh Xuân Hạnh, Nguyễn Bá Long (2018). Đánh giá công tác thu hồi đất, giao đất tại một số dự án trên địa bàn huyện Yên Định, tỉnh Thanh Hóa. Tạp chí Khoa học và công nghệ lâm nghiệp số 3/2018.
- [9]. Đặng Tiến Sĩ, Phạm Thị Tuyền, Đặng Hùng Võ, Đỗ Thị Tám (2015). Đánh giá việc thực hiện bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi thu hồi đất để triển khai một số dự án tại huyện Vân Đồn, tỉnh Quảng Ninh. Tạp chí Khoa học và Phát triển 2015, tập 13, số 1: 82-89.
- [10]. Đặng Hùng Võ (2019). Luật đất đai 2013 còn 11 điểm xung đột không thể không sửa ngay. *Chuyên trang Kinh tế - Tiêu dùng của Báo Điện tử Pháp luật & Xã hội*.
- [11]. Luật số 45/2013/QH13: Luật đất đai. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa XIII, kỳ họp thứ 6 thông qua ngày 29/11/2013.
- [12]. Đào Trung Chính, Đặng Hùng Võ, Nguyễn Thanh Trà (2013). Đánh giá thực tiễn triển khai công tác thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư theo quy định của pháp luật. Tạp chí Khoa học và Phát triển 2013, tập 11, số 3: 328-336.

- [13]. Nguyễn Vinh Diện (2018). Bồi thường về đất khi nhà nước THĐ vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng. Nghiên cứu lập pháp số 22(374)/Kỳ 2, tháng 11/2018.
- [14]. Trần Xuân Miến, Lê Quang Tung, Nguyễn Thế Công, Nguyễn Thị Dung, Phạm Thị Kim Thoa (2020). Thực trạng công tác giải phóng mặt bằng tại một số dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng ở huyện Gia Bình, tỉnh Bắc Ninh. Tạp chí Nông nghiệp và Phát triển nông thôn. Số 19/2020, tr.133-141.