

MỘT SỐ GIẢI PHÁP ĐỐI VỚI DIỆN TÍCH ĐẤT CHƯA THỎA THUẬN ĐƯỢC TRONG THỰC HIỆN CƠ CHẾ TỰ THỎA THUẬN

NGUYỄN XUÂN KIÊN

Viện Chiến lược, Chính sách tài nguyên và môi trường

Cơ chế tự thỏa thuận là cơ chế mà chủ đầu tư được nhận chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất để thực hiện dự án, công trình sản xuất, kinh doanh theo quy định của pháp luật (các dự án thực hiện theo cơ chế thỏa thuận là những dự án không thuộc trường hợp Nhà nước thu hồi đất quy định tại Điều 61 và Điều 62 của Luật Đất đai 2013). Bài báo phân tích những khó khăn vướng mắc, nguyên nhân khi áp dụng cơ chế tự thỏa thuận, trên cơ sở đó đưa ra một số giải pháp cụ thể để xử lý đối với diện tích đất chưa thỏa thuận được trong quá trình thực hiện.

1. KHÁI QUÁT TÌNH HÌNH THỰC HIỆN CƠ CHẾ TỰ THỎA THUẬN GIỮA CHỦ ĐẦU TƯ VÀ NGƯỜI SỬ DỤNG ĐẤT

Các quy định pháp luật hiện hành có liên quan đến cơ chế tự thỏa thuận giữa chủ đầu tư và người sử dụng đất thông qua hình thức như nhận chuyển nhượng, thuê, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất được quy định tại: Điều 73, Luật đất đai 2013; Điều 16, Nghị định số 43/2014/NĐ-CP; Khoản 15, khoản 50; Điều 2, Nghị định số 01/2017/NĐ-CP; Điều 4, Thông tư số 33/2017/TT-BTNMT. Nội dung các văn bản quy định cụ thể về các trường hợp tự thỏa thuận giữa chủ đầu tư và người sử dụng đất; trình tự, thủ tục đăng ký đất đai đối với trường hợp sử dụng đất thông qua nhận chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất để thực hiện dự án, công trình sản xuất, kinh doanh.

Tình hình thực hiện cơ chế tự thỏa thuận giữa chủ đầu tư và người sử dụng đất thực hiện dự án đầu tư có sử dụng đất trên địa bàn cả nước, với kết quả được tổng hợp theo nguồn số liệu của các Báo cáo tổng kết thi hành Luật Đất đai 2013 và đề xuất sửa đổi luật của các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, như:

Số dự án và diện tích tự thỏa thuận (Bảng 1);

Tình hình nhận chuyển nhượng (Bảng 2);

Diện tích đất đã giao, cho thuê (Bảng 3).

Bảng 1. Tổng số dự án và diện tích tự thỏa thuận

	Số dự án	Số dự án có ghi diện tích	Tổng diện tích đất (ha)	Ghi chú
Tổng số các trường hợp, trong đó:	3.539	3.138	9.944,69	Các tỉnh chỉ có số liệu về dự án: Quảng Trị, Thái Nguyên, Tiền Giang
Đã thỏa thuận được toàn bộ diện tích	3.211	3.051	8.691,03	
Không triển khai được dự án do chưa thỏa thuận được hết diện tích đất	328	87	1253,67	

Nguồn: Tổng hợp từ Báo cáo tổng kết thi hành Luật Đất đai 2013 và đề xuất sửa đổi luật của các tỉnh, TP.

Bảng 2. Tình hình thực hiện chuyển nhượng QSDĐ của các hộ

	Tình hình thực hiện chuyển nhượng				Ghi chú
	Số hộ đã nhận chuyển nhượng QSD đất	Diện tích đã nhận chuyển nhượng QSD đất (ha)	Số hộ chưa nhận chuyển nhượng QSD đất	Diện tích chưa nhận chuyển nhượng QSD đất (ha)	
Tổng số các trường hợp, trong đó:	20.839	4.001,54	1.308	587,12	Các tỉnh không có số liệu về tình hình chuyển nhượng: An Giang, Bạc Liêu, Bình Dương, Cao Bằng, Gia Lai, Long An, Ninh Thuận, Quảng Ngãi, Vĩnh Phúc
Đã thỏa thuận được toàn bộ diện tích	19.603	3.788,64	25	6,45	
Không triển khai được dự án do chưa thỏa thuận được hết diện tích đất	1.236	226,21	1.283	601,67	

Nguồn: Tổng hợp từ Báo cáo tổng kết thi hành Luật Đất đai 2013 và đề xuất sửa đổi luật của các tỉnh, TP.

Bảng 3. Diện tích đất đã giao, cho thuê sau khi tự thỏa thuận

	Diện tích đất đã giao, cho thuê sau khi tự thỏa thuận (ha)			Ghi chú
	Đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp	Đất thương mại, dịch vụ	Mục đích khác	
Tổng số các trường hợp, trong đó:	2.206,92	1.577,57	1.446,61	Các tỉnh không có số liệu về tình hình chuyển nhượng: Cao Bằng, Gia Lai, Long An, Ninh Thuận, Quảng Ngãi.
Đã thỏa thuận được toàn bộ diện tích	2.206,81	1.577,33	1.446,61	
Không triển khai được dự án do chưa thỏa thuận được hết diện tích đất	0,11	0,24	0,00	

Nguồn: Tổng hợp từ Báo cáo tổng kết thi hành Luật Đất đai 2013 và đề xuất sửa đổi Luật của các tỉnh, TP.

Qua các bảng số liệu tổng và số liệu chi tiết các tỉnh, thành phố về việc tự thỏa thuận giữa chủ đầu tư và người sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư có sử dụng đất cho thấy:

- Việc triển khai cơ chế tự thỏa thuận để nhận quyền sử dụng đất thực hiện dự án đầu tư có sử dụng đất diễn ra ở khoảng trên 50% các tỉnh, thành phố, nhiều tỉnh, thành phố chưa thực hiện theo cơ chế này. Kết quả thực hiện cơ chế tự thỏa thuận để nhận quyền sử dụng đất thực hiện các dự án đầu tư có sử dụng đất trong những năm gần đây đạt được là tương đối tốt thể hiện qua số dự án và diện tích thỏa thuận thành công đạt tỷ lệ cao (số dự án tự thỏa thuận được toàn bộ diện tích là chiếm 90,7% tổng số dự án và diện tích tự thỏa thuận thành công đạt 87,4% tổng diện tích thỏa thuận).

- Các chủ đầu tư nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất (QSDĐ) chủ yếu là đất nông nghiệp do hộ gia đình, cá nhân quản lý chiếm trên 70% tổng diện tích nhận chuyển nhượng QSDĐ, phần diện tích còn lại là đất nông nghiệp và giao thông nội đồng do Ủy ban nhân dân xã quản lý, đất khác. Tỷ lệ số hộ gia đình, cá nhân đã chuyển nhượng QSDĐ đạt 94,09% tổng số hộ cần thực hiện chuyển nhượng, tỷ lệ diện tích đã chuyển nhượng QSDĐ đạt 87,20% tổng số diện tích cần thực hiện chuyển nhượng. Tuy nhiên có một số diện tích còn lại (chiếm tỷ lệ 12,80% tổng diện tích cần thực hiện nhận chuyển nhượng) hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất không chấp nhận việc chuyển nhượng nên không thể giải phóng được mặt bằng, ảnh hưởng đến việc đầu tư dự án.

- Mục đích sử dụng đất của các dự án tự thỏa thuận chủ yếu là để sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp và làm thương mại, dịch vụ (chiếm 72,35% tổng diện tích đã được giao, cho thuê). Tuy nhiên, diện tích các dự án sử dụng vào mục đích khác cũng chiếm tỷ lệ tương đối lớn 27,65% tổng diện tích đã được giao, cho thuê.

2. NHỮNG KHÓ KHĂN VƯỚNG MẮC, NGUYÊN NHÂN

Ưu điểm của cơ chế tự thỏa thuận là đảm bảo được sự hài hòa về lợi ích giữa chủ đầu tư, người sử dụng đất và Nhà nước dựa trên tính đồng thuận, kết quả thực hiện cơ chế này rất tốt (thể hiện qua số dự án, diện tích thỏa thuận thành công, số hộ gia đình, cá nhân đã chuyển nhượng đạt tỷ lệ cao). Tuy nhiên, còn nhiều dự án tự thỏa thuận chưa được hết diện tích dẫn đến không thể giải phóng được mặt bằng, ảnh hưởng đến việc đầu tư dự án gây lãng phí đất đai, làm mất cơ hội thu hút đầu tư của nhà đầu tư; ảnh hưởng xấu đối với xã hội. Đây chính là khó khăn vướng mắc trong việc thực thi cơ chế tự thỏa thuận. Nguyên nhân:

Thứ nhất, quy định của chính sách, pháp luật đất đai về cơ chế tự thỏa thuận giữa chủ đầu tư và người sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư có sử dụng đất còn chưa đầy đủ để xử lý những trường hợp chưa thỏa thuận hết diện tích. Thực tế, thực thi quy định này, các địa phương đã chỉ ra như chưa được hướng dẫn cụ thể, chưa xác định mức giá trần; chưa có quy định cụ thể đối với phần diện tích đất chủ đầu tư và người sử dụng đất không thỏa thuận; chưa có cơ chế để xử lý đối với các trường hợp chưa thỏa thuận được; chưa có quy định các cơ quan có thẩm quyền ở địa phương có những tác động mang tính chất hành chính hay ban hành quyết định bắt buộc nào... làm cơ sở cho việc thỏa thuận nên một số dự án thực hiện thủ tục thỏa nhận chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất đất kéo dài qua nhiều năm.

Thứ hai, người đang sử dụng đất đưa ra giá chuyển nhượng cao bất hợp lý, chủ đầu tư không thể đáp ứng được yêu cầu và khó có được diện tích đất cần thiết để xây dựng công trình, dự án. Vấn đề ở đây là việc xác định giá chuyển nhượng. Giá đất áp dụng trong cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc (Nhà nước thu hồi) và trong cơ chế chuyển dịch tự nguyện đều đòi hỏi phải tương xứng với giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất trên thị trường. Khi nghiên cứu về giá đất có một vấn đề khó khăn rất lớn cho cả các nhà khoa học cũng như những người làm công tác thực tiễn đó là giá thị trường. Mặc dù, pháp luật đã quy định cụ thể về giá đất, nhưng trên thực tế giá đất do Nhà nước quy định và quyết định luôn thấp hơn giá đất thị trường nhiều lần, thoát ly khỏi giá cả thị trường. Chính vì vậy, giá đất chuyển nhượng mà các hộ gia đình cá nhân đòi hỏi cao bất hợp lý chỉ có thể là việc so sánh với giá đất do Nhà nước quy định, khó có ngưỡng chuẩn để chủ đầu tư và người sử dụng đất đạt được sự đồng thuận. Bên cạnh đó là những vấn đề về năng lực của chủ đầu tư có sử dụng đất tại địa bàn nhiều tỉnh chủ yếu là doanh nghiệp nhỏ và vừa nên kinh nghiệm và nguồn lực tài chính còn hạn chế; phần diện tích đất còn lại cuối cùng trong khu vực dự án do các thửa đất này thường thuộc về giới “đầu nậu”, giới “đầu cơ” đất đai (đứng đằng sau người sử dụng đất); giao dịch giữa chủ đầu tư và người sử dụng đất là giao dịch dân sự nên các cơ quan nhà nước khó có thể can thiệp vào quá trình này. Đây là nguyên nhân dẫn đến dự án không thể triển khai được.

Thứ ba, vấn đề cập nhật, chỉnh lý biến động hồ sơ địa chính và quản lý hồ sơ địa chính từ trước đến nay còn nhiều hạn chế; đất đai có nguồn gốc phức tạp; việc người dân thực hiện việc mua bán, sang nhượng đất

không theo quy định nên có một phần ảnh hưởng đến việc nhận chuyển nhượng của các nhà đầu tư các dự án (về thông tin cụ thể đối với các thửa đất, chủ sử dụng đất, tình trạng pháp lý của thửa đất...), đặc biệt là các dự án có diện tích lớn, liên quan đến nhiều hộ gia đình cá nhân.

Thứ tư, công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất còn nhiều tồn tại cũng là nguyên nhân ảnh hưởng đến tính khả thi của các công trình dự án nói chung, cũng như các dự án có sử dụng đất thực hiện theo cơ chế tự thỏa thuận giữa chủ đầu tư và người sử dụng đất. Hệ thống quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và các quy hoạch có sử dụng đất chưa bảo đảm tính tổng thể, hệ thống và đồng bộ. Chất lượng quy hoạch chưa cao, chưa có tầm nhìn dài hạn, chưa đáp ứng yêu cầu phát triển; thiếu các giải pháp có tính khả thi để thực hiện quy hoạch sử dụng đất, đặc biệt là không cân đối đủ nguồn vốn đầu tư do nhu cầu vốn đầu tư các công trình hạ tầng kỹ thuật lớn trong khi ngân sách của các địa phương có hạn...

Thứ năm, việc hỗ trợ cho các nhà đầu tư của một số địa phương cấp huyện chưa tốt, chưa phối hợp chặt chẽ với nhà đầu tư khi cung cấp thông tin, cung cấp các loại quy hoạch, phổ biến chính sách về đất đai cho các hộ dân trong vùng quy hoạch dự án...; các quy định của pháp luật đất đai liên quan đến bồi thường, hỗ trợ, tái định cư phức tạp, bộc lộ nhiều hạn chế và có nhiều thay đổi trong quá trình chuyển tiếp giữa Luật cũ và Luật mới; quá trình thực thi việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư còn bất cập khi xác định hài hòa giữa lợi ích của người sử dụng đất, Nhà nước, nhà đầu tư do giá bồi thường không phù hợp với thực tế; còn xảy ra tình trạng né tránh, đùn đẩy, sợ trách nhiệm ở một số ngành, địa phương; công tác thanh tra, kiểm tra quản lý đất đai chưa thực hiện thường xuyên; một bộ phận nhân dân có đất đai, tài sản bị thu hồi chưa nắm rõ được chủ trương...

3. MỘT SỐ GIẢI PHÁP ĐỐI VỚI DIỆN TÍCH ĐẤT CHƯA THỎA THUẬN ĐƯỢC

Xuất phát từ việc đánh giá thực trạng cơ chế tự thỏa thuận, dựa trên cơ sở hài hòa lợi ích của người dân, nhà đầu tư và Nhà nước trong quản lý và sử dụng đất; tạo điều kiện để nhà đầu tư được tiếp cận đất đai linh hoạt hơn; giảm được chi phí sử dụng đất, đồng thời tạo được sự đồng thuận của người sử dụng đất, sau đây là một số giải pháp đối với diện tích đất chưa thỏa thuận được:

Thứ nhất, đẩy mạnh công tác tuyên truyền, vận động thuyết phục, chia sẻ, quan tâm lắng nghe tâm tư, nguyện vọng của chủ đầu tư và người sử dụng đất.

Đây là giải pháp đầu tiên khi giải quyết vướng mắc đối với diện tích đất chưa thỏa thuận được, mặc dù có thể khó khăn nhưng nó có ưu thế là không phải thay đổi quy hoạch sử dụng đất, giúp Chủ đầu tư dự án có mặt bằng đưa dự án vào triển khai thực hiện tránh lãng phí nguồn lực tài chính, tài nguyên đất đai. Chủ đầu tư dự án cần phối hợp chặt chẽ với cấp ủy, chính quyền địa phương và các cơ quan chuyên môn trong việc cung cấp thông tin, cung cấp các loại quy hoạch, phổ biến chính sách về đất đai cho các hộ dân trong vùng quy hoạch dự án, qua đó giúp người dân hiểu được chủ trương chính sách, hiểu được lợi ích của các bên trong việc triển khai dự án; đồng thời giúp chủ đầu tư hiểu được nguyện vọng của người dân để có thể tìm ra được tiếng nói chung, hướng giải quyết trong quá trình tiếp tục thỏa thuận. Cùng với đó, phát huy vai trò của Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể chính trị - xã hội trong việc giám sát, phản biện xã hội, làm tốt công tác tuyên truyền, vận động, thuyết phục.

Thứ hai, đối với các dự án đã được chủ đầu tư giải phóng mặt bằng được trên 70% diện tích đất dự kiến thực hiện dự án, chính quyền địa phương cần vào cuộc hỗ trợ việc thỏa thuận giữa chủ đầu tư và người sử dụng đất bồi thường, giải phóng mặt bằng phần diện tích còn lại khi có vướng mắc về xác định giá chuyển nhượng. Chính quyền địa phương đóng vai trò là trung gian xử lý hài hòa mức giá để hai bên tiếp tục thương lượng - Giá đất đề xuất không thấp hơn mức giá cao nhất mà chủ đầu tư đã bồi thường cho các hộ dân trong phạm vi dự án trước đó.

Nếu trong trường hợp người sử dụng đất đồng tình với giá chuyển nhượng QSDĐ, thì chủ đầu tư sẽ tiếp tục quá trình bồi thường giải phóng mặt bằng.

Nếu trong trường hợp người sử dụng đất không đồng tình với giá chuyển nhượng QSDĐ, thì chính quyền địa phương sẽ hỗ trợ chủ đầu tư thông qua việc xử lý chuyển đổi đất của người sử dụng đất sang vị trí khác có cùng mục đích sử dụng đất, cùng diện tích và cùng giá trị. Để có được quỹ đất như vậy, chính quyền địa phương cần cho phép chủ đầu tư được thỏa thuận phần thêm phần diện tích nằm ngoài dự án có cùng mục đích sử dụng và có giá trị tương đương với phần diện tích chưa thỏa thuận hoặc thông qua thu hồi quỹ đất công ích và đẩy mạnh việc tạo quỹ đất sạch để có thể chuyển đổi linh hoạt quỹ đất phục vụ giải phóng mặt bằng thực hiện dự án.

Hoặc nếu trong trường hợp người sử dụng đất không đồng tình với giá chuyển nhượng QSDĐ, cần

thỏa thuận cơ chế để người có đất tham gia góp vốn cùng chủ đầu tư thực hiện hợp tác đầu tư kinh doanh dự án đó.

Thứ ba, cho phép chủ đầu tư dự án được điều chỉnh ranh đất dự án trong phạm vi phần đất đã giải phóng mặt bằng với sự hỗ trợ của Nhà nước trong việc dồn đổi những thửa đất chưa thỏa thuận được về cùng một khu vực. Khi đó, chủ đầu tư sẽ có diện tích đất đã giải phóng mặt bằng nhưng ít hơn dự kiến ban đầu. Chính quyền địa phương cho phép chủ đầu tư thay đổi phương án sản xuất kinh doanh khi diện tích đã bị thu hẹp. Trong trường hợp phần diện tích đã giải phóng mặt bằng không đủ điều kiện để đầu tư sản xuất kinh doanh, thì chính quyền địa phương cho phép chủ đầu tư chuyển nhượng lại cho người sử dụng khác có nhu cầu sử dụng vào mục đích phù hợp.

Thứ tư, chính quyền địa phương cần tích cực hỗ trợ chủ đầu tư giải quyết trong trường hợp có những vướng mắc về xác định chủ sử dụng đất, nguồn gốc đất do chất lượng của hồ sơ địa chính... để chủ đầu tư thuận lợi trong quá trình tự thỏa thuận nhận chuyển nhượng.

Để có cơ sở pháp lý triển khai thực hiện Chính phủ cần sớm bổ sung quy định về cơ chế xử lý đối với trường hợp nhà đầu tư không thỏa thuận được với chủ sử dụng đất để nhận chuyển nhượng, thuê, nhận góp vốn QSDĐ để thực hiện dự án sản xuất, kinh doanh. Có thể đưa ra “quy trình xử lý” qua 5 bước trong trường hợp không thỏa thuận được, cụ thể như:

Bước 1: Cơ quan nhà nước có thẩm quyền tiến hành rà soát, đánh giá sơ bộ những dự án thực hiện theo cơ chế thỏa thuận mà chưa thỏa thuận hết diện tích thuộc địa phương quản lý.

Bước 2: Cơ quan nhà nước có thẩm quyền thông báo cho chủ đầu tư và yêu cầu báo cáo về tình hình tự thỏa thuận; đánh giá những thuận lợi, khó khăn; đề xuất phương án xử lý phần diện tích đất chưa thỏa thuận được; kiến nghị nội dung cụ thể với cơ quan nhà nước có thẩm quyền để yêu cầu hỗ trợ theo các phương thức như các giải pháp đã trình bày phần trên.

Bước 3: Cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét, quyết định những phương án của chủ đầu tư và sự hỗ trợ của mình để cho phép chủ đầu tư tiếp tục việc thỏa thuận nhận chuyển nhượng QSDĐ hoặc điều chỉnh ranh đất dự án trong phạm vi phần đất đã giải phóng mặt bằng với sự hỗ trợ của Nhà nước trong việc dồn đổi những thửa đất chưa thỏa thuận được về cùng một khu vực.

Bước 4: Chủ đầu tư tiến hành thỏa thuận với người

sử dụng đất phần diện tích chưa thỏa thuận được hoặc chủ đầu tư và người sử dụng đất tiến hành dồn đổi đất trên thực địa với sự hỗ trợ của Nhà nước hoặc Chủ đầu tư tiến hành thỏa thuận phần diện tích có cùng mục đích tương ứng với phần diện tích chưa thỏa thuận được để đổi đất cho người dân với sự hỗ trợ của Nhà nước.

Bước 5: Nếu quá trình thực hiện còn khó khăn, vướng mắc cần tiếp tục đánh giá lại để có phương án xử lý tiếp theo ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Đất đai ngày 29/11/2013.
2. Dự thảo Luật Đất đai 2023.
3. Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Đất đai.
4. Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 6/1/2017 sửa đổi, bổ sung một số điều của các nghị định chi tiết thi hành Luật Đất đai.
5. Thông tư số 33/2017/TT-BTNMT ngày 29/9/2017 của Bộ TN&MT quy định chi tiết Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 6/1/2017 của chính phủ sửa đổi, bổ sung một số nghị định quy định chi tiết thi hành luật đất đai và sửa đổi, bổ sung một số điều của các thông tư hướng dẫn thi hành Luật Đất đai.
6. Tổng cục Quản lý đất đai - Báo cáo Tổng kết tình hình thực hiện Nghị quyết số 19-NQ/TW của Ban chấp hành Trung ương khoá XI về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp hóa theo hướng hiện đại, năm 2021.
7. Báo cáo Tổng kết tình hình thực hiện Nghị quyết số 19-NQ/TW của Ban chấp hành Trung ương khoá XI về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp hóa theo hướng hiện đại, năm 2021 của của 63 tỉnh, thành phố trực thuộc TW.
8. Nghị quyết số 18-NQ/TW về "Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao".
9. Bộ Tài nguyên và Môi trường - Báo cáo số 85/BC-BTNMT về đánh giá tình hình thi hành Luật Đất đai 2013 và định hướng sửa đổi Luật Đất đai (Phục vụ công tác thẩm định của Bộ Tư pháp) ngày 3/8/2022.