

**MỘT SỐ VẤN ĐỀ BẤT CẬP VÀ HƯỚNG HOÀN THIỆN
TRONG QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ XÂY DỰNG, CẢI TẠO,
PHÁ DỠ NHÀ CHUNG CƯ**

*TRẦN LINH HUÂN**

*PHẠM THỊ MINH TRANG***

Ngày nhận bài: 08/01/2020

Ngày phản biện: 23/01/2030

Ngày đăng bài: 15/03/2020

Tóm tắt:

Hoạt động xây dựng, cải tạo, phá dỡ nhà chung cư đóng vai trò quan trọng trong việc đảm bảo an toàn cho các cư dân đang sinh sống tại các chung cư, đặc biệt là tại các chung cư cũ, xuống cấp. Tuy nhiên, hiện nay hoạt động trên chưa được thực hiện hiệu quả và đáp ứng kịp thời nhu cầu thực tiễn. Bài viết tập trung phân tích, đánh giá, bình luận và chỉ ra những điểm bất cập, hạn chế trong quy định và thực tiễn áp dụng pháp luật về hoạt động xây dựng, cải tạo, phá dỡ nhà chung cư, từ đó đưa ra một số giải pháp nhằm góp phần hoàn thiện.

Từ khóa:

Nhà chung cư, xây dựng nhà chung cư, cải tạo nhà chung cư, phá dỡ nhà chung cư.

Abstract:

Building, renovating and dismantling activities play an important role in ensuring the safety of residents living in condominiums, especially in old, down-level condominiums. However, currently the above operations have not been implemented efficiently and timely responded to practical needs. The article focuses on analyzing, reviewing, commenting and pointing out the inference, limitations in regulation and practical application of the law on construction activities, the renovation and demolition of condominiums, thereby giving some solutions to contribute to the completion.

Keyword:

Condominiums, condominium construction, apartment renovation, apartment demolition.

Đặt vấn đề

Theo thống kê sơ bộ đến nay cho thấy, cả nước có khoảng 3.000 tòa nhà chung cư, trong đó tập trung chủ yếu tại Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh¹. Tuy nhiên, trong số đó tỷ lệ các căn hộ chung cư xuống cấp nghiêm trọng đang chiếm số lượng ngày càng lớn. Cụ thể,

* ThS., Khoa Luật Thương mại, Trường Đại học Luật TP. HCM; Email: tlhuan@hcmulaw.edu.vn

** CN., Khoa Luật Thương mại, Trường Đại học Luật TP. HCM

¹ Phương Dung, “Cả nước có khoảng 3.000 tòa chung cư tập trung chủ yếu ở Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh”, <https://dantri.com.vn/bat-dong-san/ca-nuoc-co-khoang-3000-toa-chung-cu-tap-trung-chu-yeu-o-ha-noi-va-tphcm-20190310105551384.htm>. Truy cập ngày 30/10/2019.

hiện trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh có 550 chung cư, nhà tập thể được xây dựng trước năm 1975 với 50.640 căn hộ², trong đó có rất nhiều chung cư đã xuống cấp nặng, có thể sập bất cứ lúc nào³, còn tại địa bàn thành phố Hà Nội hiện có gần 1.600 khối nhà chung cư cũ, trong đó 25% thuộc diện nguy hiểm nặng⁴. Trước thực trạng đáng báo động đó, trong thời gian qua, Nhà nước và các bộ ngành liên quan, chính quyền đô thị đã ban hành rất nhiều văn bản quy phạm pháp luật nhằm hỗ trợ hành lang pháp lý và hướng dẫn thực hiện đẩy mạnh công tác xây dựng, cải tạo và phá dỡ nhà chung cư. Bên cạnh đó, Nhà nước cũng đã xây dựng nhiều cơ chế, chính sách để khuyến khích, thúc đẩy hoạt động xây dựng, phá dỡ, cải tạo nhà chung cư nhằm phục vụ kịp thời và đảm bảo an toàn cho người dân sinh sống tại các chung cư xuống cấp. Tuy nhiên, kết quả đạt được cho thấy việc xây dựng, cải tạo, phá dỡ các khu chung cư cũ trên cả nước, đặc biệt tại hai thành phố lớn là Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh còn rất hạn chế⁵. Tình trạng nhiều chung cư cũ đã hư hỏng, xuống cấp nặng nhưng vẫn chưa được cải tạo, tháo dỡ, xây dựng lại khá phổ biến và xuất hiện ngày càng nhiều. Điều này đã và đang đe dọa nghiêm trọng đến sự an toàn tính mạng của con người, gây ảnh hưởng xấu đến mỹ quan đô thị và kéo theo nhiều hệ lụy tiêu cực khác. Vì vậy, việc phân tích đánh giá chỉ ra những điểm hạn chế, bất cập trong quy định pháp luật và thực tiễn áp dụng pháp luật trong quá trình xây dựng, cải tạo, phá dỡ nhà chung cư và từ đó đưa ra một số giải pháp nhằm khắc phục, hoàn thiện là rất quan trọng và cấp thiết.

1. Về vấn đề xây dựng nhà chung cư

Đứng trước xu hướng dân số ngày càng gia tăng trong khi quỹ đất lại ngày càng khan hiếm, nhu cầu về nhà chung cư đang trở thành một xu thế tất yếu. Khác với nhà ở riêng lẻ, nhà chung cư được thiết kế có nhiều căn chung cư thuộc sở hữu của nhiều chủ thể khác nhau để phục vụ nhu cầu chỗ ở cho nhiều chủ thể. Riêng tại Thành phố Hồ Chí Minh, tính đến năm 2019, thành phố có 1.440 nhà chung cư với 141.062 căn hộ, cao gấp 2 lần so với năm 2009 và gấp 5 lần so với năm 1975⁶. Đứng trước xu hướng phát triển mạnh mẽ của nhà chung cư, cũng như tầm ảnh hưởng của nhà chung cư tới vấn đề an sinh xã hội, quy hoạch đô thị nên hoạt động quản lý, đảm bảo chất lượng nhà chung cư đang là một vấn đề được quan tâm chú trọng.

² Nam Anh, “Thành phố Hồ Chí Minh hàng trăm chung cư cũ chờ sập”, http://congan.com.vn/doi-song/tp-hcm-hang-tram-chung-cu-cu-cho-sap_76641.html. Truy cập ngày 30/10/2019.

³ Diễn hình như khu chung cư Ngô Gia Tự (Quận 10), chung cư số 11 Võ Văn Tần (Quận 3), chung cư Trúc Giang (Quận 4), chung cư Cô Giang (Quận 1), chung cư Thanh Đa (Quận Bình Thạnh),... có tuổi đời 50 - 60 năm, cần sớm được đập bỏ, xây mới.

⁴ Quang Hiệu, “99% chung cư cũ tại Hà Nội 2 thập kỷ nằm chờ, cải tạo, xây dựng mới”, <https://laodong.vn/bat-dong-san/99-chung-cu-cu-tai-ha-noi-2-thap-ky-nam-cho-cai-cao-xay-moi-743591.ldo>. Truy cập ngày 30/10/2019.

⁵ Tại Hà Nội, sau gần 20 năm triển khai cải tạo, xây dựng mới nhà chung cư cũ tại Hà Nội, chỉ có 14 chung cư cũ được xây dựng mới, đưa vào sử dụng, chiếm khoảng 1% (Nguồn: Quang Hiệu, “99% chung cư cũ tại Hà Nội 2 thập kỷ nằm chờ, cải tạo, xây dựng mới”, <https://laodong.vn/bat-dong-san/99-chung-cu-cu-tai-ha-noi-2-thap-ky-nam-cho-cai-cao-xay-moi-743591.ldo>. Truy cập ngày 30/10/2019),

⁶ Mai Thanh - Cao Cường, “Sở Xây dựng Thành phố Hồ Chí Minh tổng kết công tác quản lý nhà chung cư trên địa bàn thành phố”, <http://www.baovaydung.com.vn/so-xay-dung-tp-ho-chi-minh-tong-ket-cong-tac-quan-ly-nha-chung-cu-tren-dia-ban-thanh-pho-250142.html>. Truy cập ngày 30/10/2019.

Việc xây dựng nhà chung cư được xem là bước đầu, giữ vai trò quan trọng quyết định sự phù hợp với quy hoạch của địa phương cũng như quy mô, chất lượng nhà chung cư, đồng thời góp phần quan trọng quyết định đến chất lượng cuộc sống và mức độ an toàn cho con người. Vì vậy, các dự án xây dựng nhà chung cư phải được thực hiện bởi chủ thể có đầy đủ điều kiện, năng lực chuyên môn, khả năng tài chính để đảm bảo chất lượng, tiến độ xây dựng công trình. Cụ thể, đối với chủ đầu tư dự án chung cư thương mại, chủ đầu tư cần đáp ứng đủ ba điều kiện gồm: (i) Phải là doanh nghiệp, hợp tác xã được thành lập và hoạt động theo quy định của pháp luật Việt Nam; (ii) Phải đáp ứng năng lực tài chính; (iii) Phải có chức năng kinh doanh bất động sản theo quy định của pháp luật. Khi đáp ứng ba điều kiện nêu trên các chủ thể sẽ được lựa chọn để trở thành chủ đầu tư thực hiện dự án xây dựng nhà chung cư. Việc lựa chọn chủ đầu tư có thể được thực hiện thông qua một trong ba cách thức như: đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất hoặc chỉ định chủ đầu tư. Tuy nhiên, liên quan đến vấn đề chủ đầu tư có thể thấy Luật Nhà ở 2014 sử dụng thuật ngữ “chủ đầu tư” tương tự với Luật Quy hoạch đô thị 2009, trong khi Luật Đất đai và Luật Đầu tư lại sử dụng thuật ngữ “nhà đầu tư”, điều này dẫn đến tình trạng lúng túng trong thực tiễn áp dụng. Cụ thể, theo Hiệp hội Kinh doanh bất động sản thành phố Hồ Chí Minh (HOREA), Sở Quy hoạch kiến trúc thành phố Hồ Chí Minh không tiếp nhận hồ sơ của nhà đầu tư mặc dù nhà đầu tư có quyết định chủ trương đầu tư⁷. Bởi, theo Luật Quy hoạch đô thị 2009 quy định chủ đầu tư dự án đầu tư xây dựng là chủ thể tổ chức lập quy hoạch chi tiết khu vực được giao đầu tư chứ không phải nhà đầu tư. Do đó, nhóm tác giả đề xuất nên sử dụng thống nhất thuật ngữ giữa các Luật hoặc bổ sung chủ thể nhà đầu tư cũng là chủ thể lập quy hoạch chi tiết khu vực được giao đầu tư.

Ngoài ra, cách thức để lựa chọn nhà đầu tư cũng có điểm chưa được quy định rõ ràng giữa các văn bản pháp luật có liên quan. Theo Luật Nhà ở 2014 thì đấu giá hoặc đấu thầu quyền sử dụng đất là cách thức để lựa chọn nhà đầu tư, trong khi Luật Đấu thầu 2013 và Nghị định số 30/2015/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đấu thầu về lựa chọn nhà đầu tư lại quy định dự án đầu tư sử dụng các khu đất, quỹ đất có giá trị thương mại cao thì thuộc trường hợp phải tổ chức đấu thầu để lựa chọn nhà đầu tư⁸. Như vậy, vấn đề đặt ra ở đây là có nên tiếp tục thực hiện đấu giá quyền sử dụng đất đối với trường hợp đã trúng thầu hay không, bởi nếu sau quá trình đấu thầu mà vẫn thực hiện đấu giá sẽ vừa tạo ra thủ tục phức tạp, rắc rối, tốn kém vừa không khuyến khích được các nhà đầu tư, hơn nữa quá trình đấu thầu chỉ lựa chọn ra một nhà đầu tư trúng thầu nên việc tổ chức đấu giá không thể thực hiện được. Do đó, theo quan điểm của nhóm tác giả cho rằng nên quy định rõ đối với những trường hợp đã thông qua đấu thầu thì không cần thực hiện đấu giá quyền sử dụng đất.

⁷ Trần Mạnh, “Dự án bị ách tắc bởi khái niệm chủ đầu tư với nhà đầu tư”, <https://tuoitre.vn/du-an-bi-ach-tac-vi-khai-niem-chu-dau-tu-voi-nha-dau-tu-20190721160329866.htm>. Truy cập ngày 02/11/2019.

⁸ Điều 1 Nghị định số 30/2015/NĐ-CP.

Một vấn đề hiện nay cũng được quan tâm và có nhiều ý kiến trái chiều đó là diện tích xây dựng tối thiểu của nhà chung cư. Trước đây, Luật Nhà ở 2005 quy định nhà chung cư phải thiết kế căn hộ khép kín, có diện tích sàn xây dựng mỗi căn hộ không thấp hơn 45m² nhưng khi Luật Nhà ở 2014 ra đời thay thế cho Luật Nhà ở 2005 thì không còn quy định này. Hiện nay, chỉ có nhà chung cư là nhà ở xã hội thì mới phải đáp ứng tiêu chuẩn diện tích tối thiểu mỗi căn hộ là 25m², còn đối với nhà chung cư là nhà ở thương mại thì pháp luật chưa có quy định, điều này đã dẫn đến tình trạng không đảm bảo tính thống nhất trong việc xác định diện tích tối thiểu của các căn hộ chung cư thương mại khi tiến hành xây dựng, gây khó khăn cho quá trình quản lý. Để khắc phục tình trạng trên, hiện nay Bộ Xây dựng đang xây dựng dự thảo Quy chuẩn kỹ thuật Quốc gia về nhà chung cư (QCVN 04:2018/BXD) trong đó có quy định cụ thể về diện tích tối thiểu của nhà chung cư là 25m² và trên thực tế Bộ cũng đã ban hành công văn xác định diện tích tối thiểu đối với căn hộ chung cư của dự án nhà ở thương mại là 25m⁹. Tuy nhiên, việc xác định diện tích tối thiểu của các căn hộ chung cư thương mại là 25m² đã dẫn đến nhiều ý kiến trái chiều nhau, trong đó có nhiều ý kiến cho rằng việc quy định diện tích nhà chung cư tối thiểu là 25m² sẽ dẫn đến phá vỡ quy hoạch phát triển nhà ở, thúc đẩy dân số tăng nhanh, từ đó gây áp lực lớn về hạ tầng, giao thông và nghiêm trọng hơn là tạo ra các khu ổ chuột. Ngược lại với các quan điểm nêu trên, theo quan điểm của nhóm tác giả thì việc quy định mức diện tích tối thiểu là 25m² đối với các căn hộ chung cư thương mại là hợp lý, bởi điều này phù hợp với nhu cầu về nhà ở của những người có thu nhập thấp. Hiện nay, tại các đô thị người có thu nhập trung bình hoặc thấp chiếm tỷ lệ khá lớn vì vậy những dự án nhà chung cư có mức diện tích căn hộ tối thiểu 25m² sẽ là sự lựa chọn phù hợp với túi tiền của họ. Hơn nữa, việc có trở thành khu ổ chuột hay không là do nhiều yếu tố khác nhau tác động như quy hoạch, thiết kế nhà chung cư, quản lý vận hành nhà chung cư, cơ sở vật chất hạ tầng,... chứ không phải do việc thiết kế căn hộ nhỏ gây ra. Mặt khác, theo dự thảo Quy chuẩn kỹ thuật Quốc gia về nhà chung cư cũng đã đưa ra mức hạn chế về tỷ lệ căn hộ chung cư có diện tích nhỏ hơn 45m² không vượt quá 20% tổng số căn hộ của dự án. Sự giới hạn này như một giải pháp vừa giải quyết vấn đề sức ép gia tăng dân cư tại các khu vực nội thành vừa đảm bảo an sinh xã hội, ổn định hạ tầng đô thị, vừa kiểm soát được tình trạng chủ đầu tư xây dựng ồ ạt các căn hộ diện tích nhỏ.

2. Về vấn đề cải tạo nhà chung cư

Theo thống kê sơ bộ, hiện nay tại các đô thị trong cả nước có khoảng trên 2.500 nhà chung cư cũ, tương đương khoảng trên 3 triệu m² sàn được xây dựng từ trước năm 1994 với hơn 100.000 hộ dân sinh sống. Trong đó, Hà Nội có hơn 1.500 tòa, thành phố Hồ Chí Minh có hơn 500 tòa, Hải Phòng 205 tòa, Quảng Ninh 60 tòa, Phú Thọ, Nghệ An, Thanh Hóa mỗi tỉnh có khoảng 20 tòa¹⁰. Các chung cư này chủ yếu được xây dựng từ lâu, điều này không chỉ đe dọa đến

⁹ Cổng thông tin Bộ Xây dựng, “Quy định diện tích tối thiểu đối với căn hộ chung cư thương mại”, <http://www.xaydung.gov.vn/web/guest/trang-chi-tiet/-/tin-chi-tiet/Z2jG/166356/432399/quy-dinh-dien-tich-toi-thieu-doi-voi-can-ho-chung-cu-thuong-mai.html>. Truy cập ngày 28/10/2019.

¹⁰ Phương Dung, “Cải tạo chung cư cũ dân không chịu đi vì nghi doanh nghiệp trục lợi”, <http://danang24h.vn/cai-cao-chung-cu-cu-dan-khong-chiu-di-vi-nghi-doanh-nghiep-truc-loi-a96855.html>. Truy cập ngày 22/10/2019.

sự an toàn của cư dân trong các tòa chung cư này mà còn kéo theo rất nhiều hệ lụy về cảnh quan đô thị, gây sức ép rất lớn lên hệ thống hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội tại các đô thị. Theo Cục Quản lý nhà và thị trường bất động sản (Bộ Xây dựng) qua rà soát chưa đầy đủ, hiện cả nước có trên 600 nhà chung cư nguy hiểm, hư hỏng nặng, chiếm 25% tổng số nhà chung cư cũ cần phải kiểm định để có kế hoạch cải tạo lại¹¹. Trước thực trạng đó, Nhà nước đã thực hiện các chủ trương đẩy mạnh cải tạo lại các chung cư cũ không đảm bảo an toàn. Từ năm 2007, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 34/2007/NQ-CP về một số giải pháp để thực hiện cải tạo, xây dựng lại các nhà chung cư bị hư hỏng, xuống cấp. Tuy nhiên, sau 10 năm triển khai thực hiện chủ trương này, mặc dù các cấp chính quyền địa phương đã có cố gắng và quyết tâm thực hiện nhưng kết quả trên thực tế đã không đạt yêu cầu đề ra, cả nước mới chỉ thực hiện cải tạo, sửa chữa được khoảng hơn 10 nhà chung cư¹². Trước thực trạng đó, để thúc đẩy nhanh việc cải tạo nhà chung cư, nhiều văn bản pháp luật mới được xây dựng, ban hành để điều chỉnh về vấn đề này như Luật Nhà ở năm 2014, Nghị định số 101/2015/NĐ-CP ngày 20/10/2015 về cải tạo, xây dựng lại nhà chung cư, Thông tư số 21/2016/TT-BXD ngày 30/6/2016 về hướng dẫn thực hiện một số nội dung của Nghị định số 101/2015/NĐ-CP... Các văn bản trên khi được ban hành về cơ bản đã khắc phục được một số vướng mắc, tồn tại trên thực tế mà Nghị quyết số 34/2007/NQ-CP của Chính phủ không thể giải quyết. Điều này đã tạo được hành lang pháp lý cụ thể giúp các tổ chức, cá nhân tiếp cận, hiểu và dễ dàng thực hiện các chính sách Nhà nước về cải tạo nhà chung cư. Trên thực tế đã có một số địa phương thực hiện rất hiệu quả các chính sách về cải tạo nhà chung cư như Hải Phòng, Quảng Ninh, Nghệ An...¹³. Tuy nhiên, bên cạnh những mặt đạt được thì vấn đề cải tạo nhà chung cư hiện nay cũng đã và đang gặp không ít khó khăn, vướng mắc cần phải tiếp tục nghiên cứu, tháo gỡ, khắc phục. Điều này xuất phát từ các nguyên nhân sau:

Thứ nhất, theo quy định thì việc cải tạo lại nhà chung cư phải được thực hiện theo dự án mà không thực hiện đơn lẻ từng nhà (trừ trường hợp chung cư độc lập), điều này gây ra nhiều khó khăn và khó triển khai thực hiện được trên thực tế bởi nhiều khi chỉ vì một hộ không đồng ý mà khiến cả dự án đình trệ. Hơn nữa, theo quy định tại Nghị định số 101/2015/NĐ-CP về cải tạo nhà chung cư, trong quá trình thực hiện cải tạo chung cư cũ, các chủ sở hữu căn hộ thỏa thuận với nhà đầu tư để lựa chọn chủ đầu tư sửa chữa, nhưng việc này cũng khó vì hàng trăm hàng nghìn hộ trong một khu chung cư mà mỗi hộ lại một ý khác nhau nên dẫn đến rất khó đồng thuận, nhất là các chủ hộ tầng 1 những người trực tiếp kinh doanh ngay tại nhà của mình. Bên cạnh đó, pháp luật Nhà ở chỉ quy định nếu chủ sở hữu căn hộ không tìm được chủ đầu tư dự án cải tạo chung cư thì Nhà nước cưỡng chế di dời, chỉ định chủ đầu tư. Tuy nhiên, trên thực tế, nếu muốn cưỡng chế, bắt buộc phải có vốn để thực hiện và có quỹ tái định cư trong khi các địa phương vẫn đang khó khăn về vấn đề này.

¹¹ Nguyễn Mạnh Khởi, “Cải tạo chung cư cũ một thập kỷ vì sao vẫn tắc”, [http://en.reatimes.vn/cai-cao-chung-cu-cu-mot-thap-ky-vi-sao-van-tac-18374.html](http://en.reatimes.vn/cai-cao-chung-cu-cu-mot-thap-ky-vi-sao-van-tac). Truy cập ngày 22/10/2019.

¹² Cổng thông tin điện tử Chính phủ, “Cải tạo chung cư cũ những vướng mắc cần tháo gỡ”, <https://tuoitre.vn/cai-cao-chung-cu-cu-nhung-vuong-mac-can-thao-gor>. Truy cập ngày 22/10/2019.

¹³ Nguyễn Mạnh Khởi, “Cải tạo chung cư cũ một thập kỷ vì sao vẫn tắc”, <http://en.reatimes.vn/cai-cao-chung-cu-cu-mot-thap-ky-vi-sao-van-tac-18374.html>. Truy cập ngày 22/10/2019.

Thứ hai, trình tự thực hiện dự án cải tạo nhà chung cư theo Nghị định số 101/2015/NĐ-CP của Chính phủ về cải tạo, xây dựng lại nhà chung cư cũng chưa thực sự khả thi do quy hoạch chi tiết chưa được duyệt thì chưa có cơ sở xác định các chỉ tiêu quy hoạch, doanh nghiệp chưa tính toán được hiệu quả đầu tư. Hơn nữa, theo quy định thì chủ đầu tư dự án cải tạo nhà chung cư được miễn tiền sử dụng đất, tiền thuê đất và tiền chuyển mục đích sử dụng đất (nếu có) đối với toàn bộ phần diện tích đất được giao trong phạm vi dự án (kể cả phần diện tích đất được phép chuyển mục đích sử dụng). Tuy nhiên, các quy định lại chưa nêu cụ thể việc xác định ranh giới, quy mô sử dụng đất đối với các dự án cải tạo nhà chung cư. Hệ quả dẫn tới là một số địa phương gặp vướng mắc trong quá trình xác định ranh giới, quy mô sử dụng đất, đặc biệt là phần diện tích được áp dụng cơ chế miễn tiền sử dụng đất, tiền thuê đất. Điều này dẫn đến tình trạng không thu hút được chủ đầu tư tham gia vào việc cải tạo nhà chung cư, từ đó làm cho hoạt động này bị ngưng trệ.

Thứ ba, hiện nay, tiến độ thực hiện việc kiểm định chất lượng nhà chung cư tại các địa phương để xác định nhà chung cư nào thuộc diện cải tạo để tiếp tục sử dụng vẫn còn chậm so với yêu cầu đặt ra, dẫn đến việc triển khai các bước tiếp theo của chính sách cải tạo nhà chung cư bị chậm, nhiều địa phương chưa quan tâm chỉ đạo thực hiện công việc này. Hơn nữa, nhiều chung cư cũ qua thời gian sử dụng chủ quản lý đã cải tạo, sửa chữa, coi nói,... nên gây nhiều khó khăn cho việc thẩm định, đánh giá sơ bộ ban đầu để phục vụ cho công tác cải tạo, trong khi đó số lượng nhà chung cư cũ rất lớn mà địa bàn lại phức tạp. Tình trạng người dân và doanh nghiệp không đi đến thống nhất được với nhau về lợi ích diễn ra khá phổ biến, nhiều khu chung cư cũ do nằm ở những vị trí đắc địa nên nhiều doanh nghiệp đều mong muốn tham gia cải tạo, nhưng cũng vì vị trí đắc địa mà người dân không muốn di dời, có những đòi hỏi phức tạp, khác nhau. Vì vậy, các dự án cải tạo chung cư cũ dường như đều mắc vào vòng xoáy lợi ích của các bên liên quan từ đó làm cho việc cải tạo nhà chung cư vẫn chưa đạt được hiệu quả và đáp ứng được yêu cầu thực tiễn.

Trước những thực trạng bất cập trên, nhóm tác giả đề xuất một số giải pháp nhằm hoàn thiện về mặt pháp luật lẫn thực tiễn để góp phần thúc đẩy hoạt động cải tạo nhà chung cư được thực hiện nhanh chóng, hiệu quả, kịp thời đáp ứng được yêu cầu thực tiễn. Cụ thể:

Một là, cần phải tiếp tục nghiên cứu, điều chỉnh, hoàn thiện các cơ chế chính sách liên quan đến giải tỏa đền bù, tái định cư, lựa chọn nhà đầu tư, huy động vốn và lợi ích của các bên liên quan theo hướng rõ ràng, đồng bộ. Theo đó, Nhà nước cần đưa ra các tiêu chí, cơ chế rõ ràng, cụ thể hơn nữa cho nhà đầu tư khi muốn họ tham gia cải tạo các khu chung cư, nếu cần thiết thì có thể ban hành cơ chế đặc biệt cho từng dự án cải tạo khác nhau. Nhà nước không nên giao cho chủ đầu tư cải tạo từng tòa nhà mà Nhà nước cần phải có quy hoạch tổng thể vì khi có quy hoạch tổng thể thì mới lựa chọn được chủ đầu tư, từ đó chủ đầu tư mới thỏa thuận được với người dân về vấn đề cải tạo nhà chung cư. Đồng thời, Thủ tướng Chính phủ nên cho phép thực hiện thủ tục lập, thẩm định, phê duyệt quy hoạch chi tiết của dự án trước khi thực hiện thủ tục lựa chọn chủ đầu tư dự án và chấp thuận phương án bồi thường, hỗ trợ,

tái định cư làm cơ sở thực hiện. Hơn nữa, phải xây dựng được cơ chế chính sách bồi thường tái định cư của từng dự án cải tạo nhà chung cư trên cơ sở quy hoạch chi tiết để đảm bảo quyền lợi của cư dân. Mặt khác, phải xác định rõ việc cải tạo chung cư cũ là vấn đề xã hội, vì vậy Nhà nước phải có trách nhiệm chính, còn các doanh nghiệp tham gia đóng góp với tư cách là có thu hồi lợi nhuận. Lợi nhuận mà các doanh nghiệp tham gia thực hiện dự án cải tạo nhà chung cư được hưởng này có thể là những lợi ích ngay tại những khu chung cư sau cải tạo, hoặc những quỹ đất khác. Khi có cơ chế chính sách đáp ứng nhu cầu lợi ích thảo đáng, tạo dựng được lòng tin giữa các bên liên quan, nhất là lòng tin của người dân với nhà đầu tư, sẽ tạo được sự đồng thuận và sẽ có những bước tiến đột phá trong hoạt động cải tạo nhà chung cư.

Hai là, cần có quy định cụ thể về thời hạn Nhà nước phải thực hiện việc cưỡng chế di dời và chỉ định chủ đầu tư thực hiện việc cải tạo nhà chung cư khi chủ sở hữu không lựa chọn được nhà đầu tư thực hiện việc cải tạo nhà chung cư nhằm để khắc phục tình trạng kéo dài thời gian giải quyết, xử lý. Đồng thời, cho phép Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương được quyền lập quy hoạch chi tiết cải tạo, xây dựng lại các khu chung cư cũ phù hợp quy hoạch xây dựng chung tại địa phương trước khi phê duyệt kế hoạch cải tạo lại nhà chung cư trên địa bàn. Ngoài ra, cũng cần ghi nhận và quy định Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương được quyền lập, phê duyệt danh mục các khu chung cư cũ phải cải tạo lại hàng năm và được tổ chức lựa chọn chủ đầu tư có đủ năng lực làm chủ đầu tư dự án cải tạo nhà chung cư theo hình thức xã hội hóa. Còn đối với các hộ dân thì cần quy định theo hướng các chủ thể này có thể đề xuất, giới thiệu các chủ đầu tư tham gia đấu thầu để lựa chọn chủ đầu tư, thay cho việc các hộ dân lựa chọn chủ đầu tư rồi sau đó báo cáo Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chấp thuận như quy định tại Nghị định số 101/2015/NĐ-CP hiện nay.

Ba là, để công tác cải tạo chung cư cũ đạt hiệu quả, cần quy định rằng với việc cải tạo nhà chung cư hạng A, B, C chỉ cần 2/3 (hoặc 3/4) chủ sở hữu chung cư đồng ý là có hiệu lực. Còn đối với vấn đề lấy ý kiến cộng đồng dân cư để lập quy hoạch dự án cải tạo nhà chung cư thì chỉ cần đạt tỷ lệ từ tối thiểu 70% trở lên đồng ý là đủ điều kiện lập quy hoạch dự án cải tạo nhà chung cư chứ không nhất thiết phải đạt tỷ lệ 100%, bởi để đạt được tỷ lệ này trên thực tế rất khó. Bên cạnh đó, để hạn chế được tình trạng nhiều công trình chung cư đã xuống cấp cần phải cải tạo lại để đảm bảo an toàn nhưng các cư dân lại không đồng ý thì đòi hỏi cần phải tiếp tục nghiên cứu bổ sung thêm các chế tài xử phạt và các biện pháp cưỡng chế đối với các chủ sở hữu còn lại không đồng ý cải tạo.

Như vậy, để giải quyết gốc rễ vấn đề trì trệ, khó khăn trong công tác cải tạo nhà chung cư, đòi hỏi chính quyền với vai trò là chủ thể hoạch định, xây dựng chính sách cần phải nắm rõ được bản chất của vấn đề đang tồn tại, để từ đó có những giải pháp xử lý, khắc phục kịp thời nhằm thúc đẩy hoạt động cải tạo nhà chung cư được thực hiện nhanh chóng, hiệu quả.

3. Về vấn đề phá dỡ nhà chung cư

Phá dỡ nhà chung cư là hoạt động nhằm tiến hành giải phóng mặt bằng để thực hiện việc cải tạo, xây dựng lại nhà chung cư theo như kế hoạch đã lập¹⁴. Khác với nhà ở riêng lẻ, việc phá dỡ nhà chung cư mang tính phức tạp bởi hoạt động này không chỉ gây ảnh hưởng cho người dân sống trong tòa chung cư mà còn ảnh hưởng tới đời sống của hộ gia đình, cá nhân ở khu vực lân cận. Bởi vậy, phá dỡ nhà chung cư chỉ được thực hiện khi rơi vào những trường hợp Luật định và phải tuân thủ những yêu cầu, trình tự, thủ tục thực hiện được quy định khá chặt chẽ tại mục 2 Chương VIII Luật Nhà ở 2014 và Nghị định số 101/2015/NĐ-CP. Việc phá dỡ nhà chung cư được tiến hành khi rơi vào một trong ba trường sau: (i) Nhà chung cư bị hư hỏng nặng, có nguy cơ sập đổ, không còn bảo đảm an toàn cho người sử dụng; (ii) Nhà chung cư bị hư hỏng mà chưa thuộc diện bị phá dỡ nhưng nằm trong khu vực phải thực hiện cải tạo, xây dựng đồng bộ với khu nhà ở thuộc diện bị phá dỡ theo quy hoạch xây dựng được phê duyệt; (iii) Do tất cả các chủ sở hữu thống nhất phá dỡ để xây dựng lại nhà chung cư mới thông qua Hội nghị nhà chung cư.

Tuy nhiên, hiện nay mặc dù Nhà nước đã có sự quan tâm, chú trọng đến công tác phá dỡ nhà chung cư nhưng tiến độ thực hiện trên thực tế còn khá chậm, công tác phá dỡ nhà chung cư còn gặp nhiều khó khăn, vướng mắc, hiệu quả thực hiện chưa đáp ứng được yêu cầu thực tiễn. Điều này xuất phát từ nhiều lý do khác nhau, trong đó có thể kể đến như:

Thứ nhất, việc quy định để được phá dỡ nhà chung cư thì phải được tất cả các chủ sở hữu đồng ý thông qua tại Hội nghị nhà chung cư đã dẫn đến tình trạng chỉ cần một hoặc một vài chủ sở hữu không đồng ý hoặc không chịu tham gia hội nghị nhà chung để biểu quyết thông qua thì không thể tiến hành phá dỡ được trong khi đa số chủ sở hữu đều mong muốn tiến hành công việc này. Đây là một điều bất cập rất lớn vì quy định này không có tính khả thi khi áp dụng vào thực tiễn, bởi thực tế để đạt được con số 100% chủ sở hữu căn hộ chung cư đồng ý việc phá dỡ là điều rất khó xảy ra. Vì có nhiều chủ thể mặc dù là chủ sở hữu các căn hộ tại chung cư nhưng thực tế thì họ không ở đó dẫn đến họ không nắm được thông tin và không tham gia vào hoạt động biểu quyết việc tháo dỡ. Hệ quả là làm cho việc phá dỡ nhà chung cư không thực hiện được mặc dù rất nhiều chủ sở hữu mong muốn, điều này đi ngược lại với lợi ích số đông. Bên cạnh đó, hiện nay pháp luật cũng chưa có sự quy định rõ về vấn đề tái định cư nên dẫn đến tâm lý e ngại cho cư dân khi tiến hành các hoạt động di dời cải tạo nhà chung cư. Hơn nữa, pháp luật hiện hành cũng chưa quy định cụ thể cách thức tính mức giá trị chênh lệch giữa giá trị nhà chung cư mới và nhà chung cư cũ mà chủ yếu là tôn trọng sự thỏa thuận giữa các bên nên đã dẫn đến thực trạng cư dân và chủ đầu tư gặp khó khăn trong quá trình thống nhất mức chênh lệch.

Thứ hai, người dân không hợp tác trong công tác di dời đã gây ra nhiều cản trở cho công tác phá dỡ nhà chung cư diễn ra rất phổ biến. Nguyên nhân của vấn đề này là do một

¹⁴ Nguyễn Minh Oanh (2018), *Bình luận Luật Nhà ở năm 2014*, Nxb Lao động, tr.367.

phần nhiều hộ dân có tâm lý không muốn rời xa nơi mình sinh sống và gắn bó nhiều năm mặc dù nhận biết được sự nguy hiểm khi tiếp tục sinh sống trong những chung cư hư hỏng, xuống cấp. Một phần xuất phát từ chính sách tái định cư chưa được thực hiện một cách triệt để và đảm bảo được nguyện vọng đời sống của người dân. Tái định cư là hoạt động nhằm đảm bảo về chỗ ở cho các hộ gia đình, cá nhân sinh sống trong nhà chung cư bị phá dỡ. Trong trường hợp chủ sở hữu không có nhu cầu tái định cư tại chỗ thì sẽ được thanh toán một khoản tiền để tự lựa chọn mua, thuê, thuê mua nhà ở thương mại trên địa bàn làm nhà ở tái định cư hoặc được Nhà nước giao đất ở để tự xây dựng nhà ở. Tuy nhiên, xung quanh quy định về chính sách tái định cư này còn nhiều quan điểm tranh cãi bởi số tiền Nhà nước thanh toán cho người dân được tự do lựa chọn địa điểm ở mới phù hợp với công việc, cuộc sống là còn thấp và chưa tương xứng với thực trạng giá nhà ở hoặc chung cư thương mại trên thị trường rất cao như hiện nay. Còn trong trường hợp Nhà nước trực tiếp bố trí suất tái định cư thì người dân lại không mặn mà, bởi vì có nhiều vấn đề bất tiện như địa điểm nhà tái định cư ở vị trí xa trung tâm thành phố hoặc không thuận lợi cho công việc, cuộc sống của họ. Các vấn đề trên đã làm cho hoạt động phá dỡ nhà chung cư bị ỉ ạch và chưa thể thực hiện được một cách hiệu quả.

Thứ ba, các dự án phá dỡ, xây dựng lại nhà chung cư chưa thật sự thu hút đối với chủ đầu tư. Bởi trước khi thực hiện phá dỡ nhà chung cư thì chủ đầu tư phải tổ chức lập phương án tái định cư, báo cáo Ủy ban nhân dân cấp tỉnh nơi có nhà chung cư phê duyệt. Như đã nói tái định cư là một trong những nguyên nhân dẫn đến dự án bị trì trệ, nhiều dự án nhà đầu tư đã tốn rất nhiều công sức, tiền bạc để thực hiện phương án tái định cư nhưng nếu có một vài hộ không chịu di dời thì cũng dẫn tới dự án khó thực hiện. Hơn nữa, những khó khăn trong việc giải phóng mặt bằng, và sự phức tạp trong thủ tục lựa chọn nhà đầu tư cũng dẫn đến tâm lý e ngại và khiến các chủ đầu tư phải cân nhắc trước khi tham gia vào dự án phá dỡ nhà chung cư.

Chính các lý do nêu trên đã làm cho hoạt động phá dỡ nhà chung cư tại Việt Nam bị ỉ ạch, chậm trễ và thực hiện kém hiệu quả như hiện nay. Vì vậy, việc đưa ra các giải pháp để góp phần khắc phục các hạn chế nêu trên là rất cấp thiết và quan trọng. Theo nhóm tác giả, một số giải pháp có thể áp dụng để khắc phục những vấn đề bất cập trong công tác phá dỡ nhà chung cư hiện nay như:

Một là, đối với trường hợp tiến hành phá dỡ nhà chung cư khi có sự đề xuất thống nhất của các chủ sở hữu thì pháp luật nên quy định theo hướng giống như quy định tại Luật Nhà ở 2005 trước đây. Tức là thay vì quy định phải đảm bảo tất cả các chủ sở hữu đồng ý thông qua việc tháo dỡ nhà chung cư tại Hội nghị nhà chung cư mới được phép tiến hành tháo dỡ thì chỉ cần quy định đạt tỷ lệ hai phần ba chủ sở hữu đồng ý thông qua việc tiến hành phá dỡ thì coi như đã đủ điều kiện hợp lệ và có thể tiến hành việc phá dỡ. Việc quy định mức hai phần ba chủ sở hữu đồng ý thay vì quy định tất cả các chủ sở hữu đồng ý là hoàn toàn phù hợp bởi việc quy định như vậy không chỉ đảm bảo tính khả thi khi áp dụng vào thực tiễn mà còn góp phần rất lớn vào việc khắc phục tình trạng ỉ ạch, chậm trễ trong hoạt động phá dỡ nhà chung cư do xuất phát từ việc một hoặc một số chủ sở hữu cố tình không thông qua hoặc không quan

tâm đến vấn đề này. Đồng thời, pháp luật hiện hành cũng cần quy định hướng dẫn cụ thể các vấn đề về tái định cư trong hoạt động phá dỡ nhà chung cư nhằm tạo sự yên tâm cho cư dân khi phải di dời. Mặt khác, trong trường hợp chủ sở hữu có nhu cầu tái định cư tại chỗ thì cần sẽ được bố trí nhà ở mới có diện tích tối thiểu bằng hoặc lớn hơn diện tích nhà ở cũ. Trong trường hợp này, pháp luật cũng cần có các quy định hướng dẫn rõ ràng về cách tính giá trị chênh lệch giữa giá trị nhà chung cư mới và nhà chung cư cũ để làm căn cứ hỗ trợ cho cư dân và chủ đầu tư dễ dàng tính toán thống nhất về lợi ích giữa các bên.

Hai là, bên cạnh hai hình thức được lựa chọn tái định cư gồm thanh toán một khoản tiền để tự lựa chọn mua, thuê, thuê mua nhà ở thương mại trên địa bàn làm nhà ở tái định cư hoặc được Nhà nước giao đất ở để tự xây dựng nhà ở thì cần xem xét bổ sung thêm sự lựa chọn thứ ba theo hướng đối với cư dân có nhu cầu thuê, thuê mua hoặc mua nhà tái định cư, Nhà nước nên tạo điều kiện để cư dân ký hợp đồng trực tiếp với chủ đầu tư xây dựng nhà ở thương mại và có mức giá hỗ trợ ưu đãi để người dân nhanh chóng ổn định cuộc sống. Bởi thực tế, hiện nay việc tìm kiếm chỗ ở mới của các cư dân gặp rất nhiều khó khăn, do đó nếu chủ đầu tư thực hiện phá dỡ để cải tạo, xây dựng lại nhà chung cư có những dự án nhà ở thương mại phù hợp khác hoặc cơ quan nhà nước đưa ra những gợi ý về chủ đầu tư uy tín, giá cả phù hợp để cư dân dễ dàng tìm kiếm, ổn định chỗ ở sẽ thúc đẩy hoạt động di dời được hiệu quả.

Ba là, Nhà nước nên mở rộng những chính sách ưu đãi nhằm khuyến khích thu hút các nhà đầu tư tham gia vào các dự án tháo dỡ nhà chung cư. Tiêu biểu là cần nhắc trong việc giảm tiền thuế sử dụng đất hoặc áp dụng mức thuế suất thuế thu nhập doanh nghiệp thấp hơn mức thuế suất thông thường có thời hạn cho chủ đầu tư dự án. Bên cạnh đó, còn phải xem xét áp dụng chính sách hỗ trợ tín dụng như hỗ trợ cho vay với lãi suất thấp hơn nhằm tạo điều kiện huy động vốn để thực hiện dự án đầu tư. Ngoài ra, Nhà nước cũng cần tăng cường đẩy mạnh đơn giản hóa các thủ tục hành chính để thu hút các nhà đầu tư cũng như thúc đẩy quá trình phá dỡ chung cư cũ, cải tạo, xây dựng lại chung cư mới được nhanh chóng, hiệu quả.

4. Kết luận

Tóm lại, từ những phân tích đánh giá nêu trên có thể thấy vấn đề xây dựng, cải tạo, phá dỡ nhà chung cư hiện nay tại Việt Nam mặc dù đã được Nhà nước quan tâm đẩy mạnh thực hiện. Tuy nhiên, hiệu quả thực hiện mang lại chưa cao, chưa đáp ứng được yêu cầu thực tiễn, tình trạng các chung cư sập xệ, cũ nát, xuống cấp còn rất phổ biến, điều này đã và đang đe dọa nghiêm trọng đến tính mạng, sức khỏe của các cư dân. Vì vậy, việc hoàn thiện các quy định pháp luật và thực tiễn áp dụng pháp luật trong hoạt động xây dựng, cải tạo, phá dỡ nhà chung cư là rất quan trọng và cấp thiết.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nam Anh, “Thành phố Hồ Chí Minh hàng trăm chung cư cũ chờ sập”, http://congan.com.vn/doi-song/tphcm-hang-tram-chung-cu-cu-cho-sap_76641.html. Truy cập ngày 30/10/2019.

2. Cổng thông tin Bộ Xây dựng, “*Quy định diện tích tối thiểu đối với căn hộ chung cư thương mại*”, <http://www xaydung.gov.vn/web/guest/trang-chi-tiet/-/tin-chi-tiet/Z2jG/166356/432399/quy-dinh-dien-tich-toi-thieu-doi-voi-can-ho-chung-cu-thuong-mai.html>. Truy cập ngày 28/10/2019.

3. Cổng thông tin điện tử Chính phủ, “*Cải tạo chung cư cũ những vương mắc cần tháo gỡ*”, <https://tuoitre.vn/cai-tao-chung-cu-cu-nhung-vuong-mac-tu-thuc-tien-can-thao-go-20171121104630625.htm>. Truy cập ngày 22/10/2019.

4. Phương Dung, “*Cả nước có khoảng 3.000 tòa chung cư tập trung chủ yếu ở Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh*”, <https://dantri.com.vn/bat-dong-san/ca-nuoc-co-khoang-3000-toa-chung-cu-tap-trung-chu-yeu-o-ha-noi-va-tphcm-20190310105551384.htm>. Truy cập ngày 30/10/2019.

5. Trần Mạnh, “*Dự án bị ách tắc bởi khái niệm chủ đầu tư với nhà đầu tư*”, <https://tuoitre.vn/du-an-bi-ach-tac-vi-khai-niem-chu-dau-tu-voi-nha-dau-tu-20190721160329866.htm>. Truy cập ngày 02/11/2019.

6. Mai Thanh - Cao Cường, “*Sở Xây dựng Thành phố Hồ Chí Minh tổng kết công tác quản lý nhà chung cư trên địa bàn thành phố*”, <http://www.baoyaydung.com.vn/so-xay-dung-tp-ho-chi-minh-tong-ket-cong-tac-quan-ly-nha-chung-cu-tren-dia-ban-thanh-pho-250142.html>. Truy cập ngày 30/10/2019.

7. Quang Hiệu, “*99% chung cư cũ tại Hà Nội 2 thập kỷ nằm chờ, cải tạo, xây dựng mới*”, <https://laodong.vn/bat-dong-san/99-chung-cu-cu-tai-ha-noi-2-thap-ky-nam-cho-cai-tao-xay-moi-743591.ldo>. Truy cập ngày 30/10/2019.

8. Nguyễn Mạnh Khởi, “*Cải tạo chung cư cũ một thập kỷ vì sao vẫn tắc*”, <http://en.reatimes.vn/cai-tao-chung-cu-cu-mot-thap-ky-vi-sao-van-tac-18374.html>. Truy cập ngày 22/10/2019.

9. Nguyễn Minh Oanh (2018), *Bình luận Luật Nhà ở năm 2014*, Nxb Lao động.