

Đề xuất điều kiện thu hồi đất để sử dụng vào mục đích phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng phục vụ sửa đổi Luật Đất đai năm 2013

○ TS. NGUYỄN ĐẮC NHÃN

Viện trưởng Viện nghiên cứu Quản lý Đất đai

ThS. NGUYỄN NGỌC ANH

Trưởng phòng TTKH&HTQT - Viện nghiên cứu Quản lý Đất đai

Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/6/2022 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” đã quán triệt nhiệm vụ: “Quy định,... điều kiện, tiêu chí cụ thể việc Nhà nước thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng”. Trên cơ sở nghiên cứu lý luận và thực tiễn, bài viết này xin trình bày về thực trạng, đề xuất điều kiện thu hồi đất để sử dụng vào mục đích phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng phục vụ sửa đổi Luật Đất đai năm 2013.

Tiêu chí và điều kiện thu hồi đất để thực hiện các dự án phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng

Trên cơ sở nghiên cứu lý luận và thực tiễn, đặc biệt là nghiên cứu các quy định trong Hiến pháp năm 2013, Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành, có thể tổng hợp, khái quát những quy định có liên quan, mang tính định hướng về tiêu chí và điều kiện thu hồi đất (THĐ) để thực hiện các dự án phát triển KT-XH vì lợi ích quốc gia, công cộng như sau:

Dự án phải đảm bảo điều kiện “thật cần thiết”. Điều kiện này được hiểu THĐ để thực hiện dự án là không thể thay thế để tạo điều kiện cho địa phương phát triển KT-XH.

Về loại dự án phải đảm bảo điều kiện được quy định trong Luật, cụ thể phải đảm bảo điều kiện được một trong ba cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định hoặc chấp thuận chủ trương đầu tư, gồm: Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư; hoặc Thủ tướng Chính phủ chấp thuận, quyết định đầu tư; hoặc HĐND cấp tỉnh chấp thuận.

Dự án phải đảm bảo có trong KHSĐĐ hàng năm của cấp huyện đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt.

Về loại đất thu hồi, đối với một số loại đất cần thu hồi để thực hiện dự án, như đất chuyên trồng lúa, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng phải đảm bảo điều kiện được phép của Thủ tướng Chính phủ hoặc HĐND cấp tỉnh cho chuyển mục đích sử dụng đất (đối với dự án không thuộc trường hợp được Quốc hội quyết định, Thủ tướng Chính phủ chấp thuận chủ trương đầu tư).

Đề xuất điều kiện chung đối với các dự án phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng mà phải thu hồi đất

Trên cơ sở nghiên cứu lý luận và thực tiễn, đặc biệt là kết quả nghiên cứu thực trạng công tác THĐ

của một số địa phương; kết quả tham vấn ý kiến các nhà quản lý, các nhà khoa học, các chuyên gia, xin đề xuất các điều kiện chung đối với các dự án phát triển KT-XH vì lợi ích quốc gia, công cộng mà phải THĐ gồm 5 nhóm điều kiện chung: Loại dự án; QH, KHSĐĐ; nguồn vốn thực hiện dự án; điều kiện tự nhiên địa bàn có dự án đầu tư (vị trí địa lý); điều kiện KT-XH địa bàn có dự án đầu tư (mức độ khó khăn về KT-XH). Cụ thể:

Về điều kiện chung 1 - Loại dự án: Loại dự án là điều kiện tiên quyết, quy định những dự án nào là dự án phát triển KT-XH vì lợi ích quốc gia, công cộng mà phải THĐ. Dự án phát triển KT-XH vì lợi ích quốc gia, công cộng được tổng hợp và phân loại theo tính chất của dự án thành 6 nhóm với 29 loại như sau:

Nhóm dự án đầu tư công hoặc đầu tư theo phương thức đối tác công tư: Đây là các dự án sử dụng vốn đầu tư công của Nhà nước hoặc dự án đầu tư bằng nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA), hoặc dự án sử dụng vốn đầu tư theo phương thức đối tác công tư. Có 2 loại dự án thuộc nhóm này, gồm: Dự án sử dụng vốn đầu tư công; dự án sử dụng vốn đầu tư theo phương thức đối tác công tư.

Nhóm dự án sản xuất phi nông nghiệp: Gồm các dự án đầu tư có SDĐ để tạo ra các sản phẩm phi nông nghiệp, có 5 loại dự án thuộc nhóm này, gồm: Khu công nghiệp; khu chế xuất; khu công nghệ cao; cụm công nghiệp; dự án khai thác khoáng sản được cơ quan có thẩm quyền cấp phép.

Nhóm dự án sản xuất nông nghiệp: Đây là các dự án sử dụng đất để xây dựng, phát triển các khu sản xuất nông nghiệp, thủy, hải sản, lâm nghiệp tập trung. Có 3 loại dự án thuộc nhóm này, gồm: Dự án sản xuất, chế biến nông sản/lâm sản/ thủy sản/ hải sản tập trung; dự án nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao; dự án phát triển rừng phòng hộ, rừng đặc dụng.

Nhóm dự án công trình công cộng: Đây là các dự án SDD để xây dựng các công trình phục vụ công cộng, cộng đồng dân cư, có 8 loại dự án thuộc nhóm này, gồm: Dự án tái định cư, nhà ở cho sinh viên, nhà ở xã hội, nhà ở công vụ; dự án chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn; dự án xây dựng công trình thu gom, xử lý chất thải; dự án xây dựng công trình phục vụ sinh hoạt chung của cộng đồng dân cư; các dự án SDD vào mục đích xây dựng cơ sở văn hóa, xã hội, y tế, giáo dục và đào tạo, thể dục thể thao, khoa học và công nghệ, môi trường ngoài công lập; dự án xây dựng công trình của cơ sở tôn giáo; dự án xây dựng chợ; dự án xây dựng nghĩa trang, nghĩa địa, nhà tang lễ, nhà hỏa táng.

Nhóm dự án có yếu tố kinh doanh, thương mại, dịch vụ: Đây là các dự án nhằm khai thác hiệu quả nguồn lực đất đai để tạo vốn phát triển kết cấu hạ tầng, đặc biệt đối với các dự án nằm ở các khu vực “đắc địa” có lợi thế về phát triển đô thị, thương mại, dịch vụ, có giá trị sử dụng đất lớn, như các dự án khai thác quỹ đất vùng phụ cận của dự án hạ tầng kỹ thuật, xây dựng, chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn, dự án THĐ theo QH, KHSDĐ do Thủ tướng chính phủ hoặc HĐND cấp tỉnh chấp thuận, quyết định (để đấu giá QHSDĐ thực hiện dự án đô thị, nhà ở thương mại, khu sản xuất, kinh doanh hoặc khu thương mại, dịch vụ). Có 5 loại dự án thuộc nhóm này, gồm: Dự án khu đô thị; dự án khu dân cư nông thôn; dự án nhà ở thương mại; dự án khu sản xuất, kinh doanh; dự án khu thương mại, dịch vụ.

Nhóm các dự án khác: Đây là các dự án không thuộc 5 nhóm trên, chưa được quy định trong Luật Đất đai năm 2013 nhưng thực tế phát sinh nhiều, tạo ra tồn tại, bất cập trong công tác quản lý SDD tại các địa phương. Có 6 loại dự án thuộc nhóm này, gồm: Dự án sản xuất, kinh doanh có sử dụng từ 80% diện tích đất thực hiện dự án là đất do Nhà nước giao đất để quản lý, đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích; đất trụ sở làm việc, cơ sở hoạt động sự nghiệp, cơ sở sản xuất kinh doanh mà tài sản gắn liền với đất thuộc sở hữu nhà nước (thực hiện phương án sắp xếp lại do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định); phần diện tích đất của dự án tự thỏa thuận nhưng không thỏa thuận được (tối đa là 15% tổng diện tích dự án); dự án khai thác quỹ đất vùng phụ cận của dự án hạ tầng kỹ thuật, xây dựng, chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn, dự án thu hồi đất theo QH, KHSDĐ do Thủ tướng chính phủ hoặc HĐND cấp tỉnh chấp thuận, quyết định (để đấu giá quyền sử dụng đất thực hiện dự án đô thị, nhà ở thương mại, khu sản xuất, kinh doanh hoặc khu thương mại, dịch vụ); dự án lấn biển; dự án không sử dụng vốn đầu tư công thuộc đối tượng áp dụng ưu đãi đầu tư đặc biệt theo quy định của pháp luật về đầu tư.

Điều kiện chung 2 - QH, KHSDĐ: Đây là một trong các tiêu chí đảm bảo tính pháp lý khi thực hiện dự án. Theo quy định của pháp luật đất đai thì một trong các căn cứ để THĐ là QH, KHSDĐ. Tùy thuộc vào quy mô diện tích của dự án, dự án phải được thể hiện trong quy hoạch QH, KHSDĐ của cấp hành chính phù hợp, trong đó phải thể hiện được trên bản đồ QHSDĐ. Do vậy, để thực hiện THĐ, dự án phải có trong QHSDĐ các cấp hoặc ít nhất là cấp huyện; đồng thời dự án phải có trong KHSDĐ các cấp hoặc ít nhất là KHSDĐ hàng năm cấp huyện. Điều kiện chung về QH, KHSDĐ gồm: QH, KHSDĐ quốc gia; QH, KHSDĐ cấp tỉnh; QH, KHSDĐ cấp huyện.

Điều kiện chung 3 - Nguồn vốn thực hiện dự án: Đây là điều kiện quy định đối với một số loại dự án chỉ được thực hiện THĐ khi sử dụng bằng nguồn vốn đúng quy định. Điều kiện chung về nguồn vốn thực hiện dự án được phân thành các loại: Vốn đầu tư công, bao gồm vốn ngân sách nhà nước, vốn công trái quốc gia, vốn trái phiếu Chính phủ, vốn trái phiếu chính quyền địa phương, vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài, vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước, vốn từ nguồn thu để lại cho đầu tư nhưng chưa đưa vào cân đối NSNN, các khoản vốn vay khác của ngân sách địa phương để đầu tư; vốn đầu tư theo phương thức đối tác công tư PPP; các nguồn vốn khác không phải là vốn đầu tư công hoặc vốn PPP.

Điều kiện chung 4 - Điều kiện tự nhiên địa bàn có dự án đầu tư: Điều kiện chung về điều kiện tự nhiên địa bàn có dự án đầu tư được xác định là vị trí địa lý, yếu tố vùng miền hay điều kiện địa hình. Điều kiện tự nhiên địa bàn có dự án đầu tư được phân thành các loại: Ven biên giới; ven biển; đảo; đồng bằng; trung du, miền núi; đô thị; nông thôn.

Điều kiện chung 5 - Điều kiện KT-XH địa bàn có dự án đầu tư (mức độ khó khăn về KT-XH): Điều kiện chung về điều kiện KT-XH địa bàn có dự án đầu tư là cơ sở để xác định cụ thể địa phương nào được thực hiện dự án phát triển KT-XH vì lợi ích quốc gia, công cộng mà phải THĐ; chủ yếu là xem xét mức độ khó khăn về KT-XH theo quy định của Nhà nước. Theo đó, nhóm điều kiện chung này được chia thành 2 loại: Địa bàn có điều kiện KT-XH khó khăn hoặc đặc biệt khó khăn; không thuộc địa bàn có điều kiện KT-XH khó khăn hoặc đặc biệt khó khăn.

Trên đây là đề xuất các điều kiện chung đối với các dự án phát triển KT-XH vì lợi ích quốc gia, công cộng mà phải thu hồi đất. Rất mong cơ quan chủ trì soạn thảo Luật Đất đai (sửa đổi) xem xét sử dụng kết quả nghiên cứu này để hoàn thiện các quy định về điều kiện chung đối với các dự án phát triển KT-XH vì lợi ích quốc gia, công cộng mà phải thu hồi đất, góp phần hoàn thiện CSPL đất đai, tháo gỡ khó khăn, vướng mắc hiện nay. ■