

**ĐẠI HỌC THÁI NGUYÊN
TRƯỜNG ĐẠI HỌC NÔNG LÂM**

DƯƠNG THẾ HÙNG

**ĐÁNH GIÁ CÔNG TÁC BỒI THƯỜNG, GIẢI PHÓNG MẶT
BẰNG
VÀ TÁI ĐỊNH CƯ TẠI DỰ ÁN KHAI THÁC CHẾ BIẾN
KHOÁNG SẢN NÚI PHÁO TRÊN ĐỊA BÀN XÃ HÀ THƯỢNG,
HUYỆN ĐẠI TỪ, TỈNH THÁI NGUYÊN**

TÓM TẮT LUẬN VĂN THẠC SĨ KHOA HỌC NÔNG NGHIỆP

Chuyên ngành: Quản lý đất đai

Mã số: 60.85.01.03

Thái nguyên, năm 2012

MỞ ĐẦU

1.1. Tính cấp thiết của đề tài

Đất đai là lãnh thổ quốc gia, là tài nguyên quốc gia vô cùng quý giá, là tư liệu sản xuất đặc biệt, là thành phần quan trọng hàng đầu của môi trường, là địa bàn phân bố các khu dân cư, xây dựng các cơ sở kinh tế, văn hoá, xã hội, an ninh và quốc phòng.

Đất đai là nguồn tài chính tiềm năng, nguồn nhân lực cơ bản để phát triển kinh tế đất nước, nguồn thu cho ngân sách Nhà nước. Đất đai được coi là một loại bất động sản, là một hàng hoá đặc biệt, vì những tính chất của nó như cố định về vị trí, giới hạn về không gian, vô hạn về thời gian sử dụng và trong quá trình sử dụng nếu sử dụng đất đai một cách hợp lý thì giá trị của đất không những mất đi mà còn tăng lên.

Việt Nam cũng như nhiều nước khác trên thế giới, việc bồi thường đất đai, giải phóng mặt bằng (GPMB), tái định cư (TĐC) là hiện tượng mà Nhà nước phải đối mặt như một quy luật tất yếu và phổ biến, không thể tránh khỏi. Đây là một vấn đề hết sức nhạy cảm, phức tạp tác động tới mọi mặt của đời sống kinh tế - chính trị - xã hội.

Trong điều kiện quỹ đất ngày càng hạn hẹp, giá đất ngày càng cao, nhịp độ phát triển ngày càng lớn thì nhu cầu GPMB càng trở nên cấp thiết và trở thành một thách thức lớn đối với sự phát triển kinh tế, chính trị - xã hội trên phạm vi vùng, quốc gia. Vấn đề bồi thường giá đất, GPMB trở thành điều kiện tiên quyết để thực hiện dự án phát triển, nếu không được xử lý tốt thì sẽ trở thành vật cản của sự phát triển kinh tế - xã hội, bởi vậy đòi hỏi phải có sự quan tâm đúng mức và giải quyết triệt để.

Trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên trong những năm vừa qua đã có nhiều “điểm nóng” do thực hiện công tác bồi thường, hỗ trợ khi nhà nước thu hồi đất chưa tốt, người dân khiếu nại, tố cáo với số đông, gây mất ổn định xã hội, việc giải quyết, khắc phục kéo dài, mất nhiều thời gian.

Đại Từ là một huyện nông nghiệp nằm ở phía Tây Bắc tỉnh Thái Nguyên, thực hiện chủ trương CNH - HĐH nông nghiệp nông thôn cùng với quá trình đô thị hóa chung của tỉnh, huyện đã tiếp nhận một dự án lớn tầm cỡ quốc gia. Đó là Dự án Khai thác Chế biến Khoáng sản Núi Pháo do công ty Liên doanh Khai thác Chế biến Khoáng sản Núi Pháo (NUIPHAOVICA) quản lý và thực hiện, một trong những dự án đầu tư của nước ngoài vào Việt Nam năm 2004 với số vốn đầu tư 147 triệu USD. Dự án đã góp phần chuyển dịch cơ cấu kinh tế xã theo hướng phát triển công nghiệp, quy hoạch phát triển KT - XH của huyện Đại Từ và đóng góp vào sự phát triển của tỉnh Thái Nguyên. Dự án đi vào hoạt động đã tiến hành thu hồi 5.549.602 m² đất nông nghiệp; 975.980 m² đất thổ cư và số hộ bị ảnh hưởng là 1556 hộ.

Kết quả thực hiện Nghị định 197/2004/NĐ-CP ngày 03/12/2004, về việc bồi thường thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất; Nghị định 84/NĐ-CP ngày 25/5/2007, Quy định bổ sung về việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, thu hồi đất, thực hiện quyền sử dụng đất, trình tự thủ tục bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất và giải quyết khiếu nại về đất đai; Nghị định 69/2009/NĐ-CP ngày 13/8/2009 v/v Quy định bổ sung về quy hoạch sử dụng đất, giá đất, thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư. Công tác thu hồi đất đã có nhiều tiến bộ hơn, đáp ứng được yêu cầu của Nhà nước và phù hợp với nguyện vọng của nhân dân, khắc phục được nhiều tồn tại, vướng mắc trước đây. Tuy nhiên, việc triển khai cũng còn không ít khó khăn, vướng mắc, có nhiều nguyên nhân, trong đó có nguyên nhân từ chính sách pháp luật liên quan.

Xuất phát từ thực tiễn nêu trên, tôi thực hiện đề tài: ***“Đánh giá công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng và tái định cư tại dự án Khai thác - Chế biến khoáng sản Núi Pháo trên địa bàn xã Hà Thượng, huyện Đại Từ, tỉnh Thái Nguyên ”***.

1.2. Mục đích, yêu cầu của đề tài

1.2.1. Mục đích tổng quát

Mục đích bao trùm của luận văn là trên cơ sở đánh giá về công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất tại dự án

Núi Pháo trên địa bàn xã Hà Thượng; để từ đó đề xuất một số giải pháp cho công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng.

1.2.2. Mục đích cụ thể

- Nghiên cứu cơ sở khoa học và thực tiễn về chính sách bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất.

- Đánh giá việc thực hiện chính sách bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất của dự án Khai thác Chế biến Khoáng sản Núi Pháo

- Đánh giá những ưu điểm, thuận lợi, khó khăn tồn tại vướng mắc trong việc thực hiện chính sách bồi thường, hỗ trợ giải phóng mặt bằng và TĐC khi Nhà nước thu hồi đất. Trên cơ sở đó đề xuất những giải pháp nhằm giảm thiểu những tác động bất lợi đến tình hình phát triển kinh tế xã hội của địa phương.

1.2.3. Yêu cầu

- Nắm vững pháp luật đất đai, chính sách về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất và các văn bản có liên quan.

- Nguồn số liệu, tài liệu điều tra thu thập có độ tin cậy, chính xác, trung thực, khách quan và phản ánh đúng quá trình thực hiện các chính sách bồi thường GPMB qua một số dự án được thực hiện trên địa bàn nghiên cứu.

- Đề ra các giải pháp và kiến nghị phải phù hợp thực tế, đảm bảo tôn trọng và đúng pháp luật hiện hành.

Chương 1

TỔNG QUAN CÁC VẤN ĐỀ NGHIÊN CỨU

1.1. Cơ sở lý luận về chính sách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất

1.1.1. Khái quát về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư

1.1.1.1. Bồi thường

- "Bồi thường" hay "đền bù" có nghĩa là trả lại tương xứng giá trị hoặc công lao cho một chủ thể nào đó bị thiệt hại vì một hành vi của chủ thể khác [24].

Điều này có nghĩa là:

- + Không phải mọi khoản bồi thường đều chi trả được bằng tiền.
- + Sự mất mát của người bị thu hồi đất không chỉ là về mặt vật chất mà nhiều trường hợp còn mất mát cả về tinh thần.
- + Về mặt hành chính thì đây là một quá trình không tự nguyện, có tính cưỡng chế và vẫn là đòi hỏi sự "hy sinh", không thể là một sự bồi thường ngang giá tuyệt đối.

Việc bồi thường có thể vô hình hoặc hữu hình, có thể do các quy định của pháp luật điều tiết, hoặc do thỏa thuận giữa các chủ thể.

Bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất là việc Nhà nước trả lại giá trị quyền sử dụng đất đối với diện tích đất bị thu hồi cho người bị thu hồi đất.

1.1.1.2. Hỗ trợ

Hỗ trợ là giúp đỡ nhau, giúp thêm vào. Hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất là việc Nhà nước giúp đỡ người bị thu hồi đất thông qua đào tạo nghề mới, bố trí việc làm mới, cấp kinh phí để di dời đến địa điểm mới [18]

1.1.1.3. Tái định cư

Tái định cư (TĐC) là việc di chuyển đến một nơi khác với nơi ở trước đây để sinh sống và làm ăn. Tái định cư bắt buộc đó là sự di chuyển không thể

tránh khỏi khi Nhà nước thu hồi hoặc trưng thu đất đai để thực hiện các dự án phát triển.

Tái định cư được hiểu là một quá trình từ bồi thường thiệt hại về đất, tài sản; di chuyển đến nơi ở mới và các hoạt động hỗ trợ để xây dựng lại cuộc sống, thu nhập, cơ sở vật chất tinh thần tại đó. Như vậy, TĐC là hoạt động nhằm giảm nhẹ các tác động xấu về kinh tế - xã hội đối với một bộ phận dân cư đã gánh chịu vì sự phát triển chung.

Hiện nay ở nước ta, khi Nhà nước thu hồi đất mà phải di chuyển chỗ ở thì người sử dụng đất được bố trí TĐC bằng một trong các hình thức sau:

- Bồi thường bằng nhà ở;
- Bồi thường bằng giao đất ở mới;
- Bồi thường bằng tiền để người dân tự lo chỗ ở [18].

Tái định cư là một bộ phận không thể tách rời và giữ vị trí rất quan trọng trong chính sách giải phóng mặt bằng.

1.1.2. Mối quan hệ giữa bồi thường, hỗ trợ và tái định cư

Trong công tác giải phóng mặt bằng thì chính sách bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đảm bảo việc bồi thường về đất đai và tài sản gắn liền với đất bị thu hồi đúng đối tượng, đúng chính sách, hơn nữa là đảm bảo ổn định đời sống cho người có đất bị thu hồi bằng những chính sách phù hợp để tạo hướng phát triển tạo việc làm và ổn định đời sống.

Chính sách bồi thường, hỗ trợ hầu hết được thực hiện khi Nhà nước thu hồi một phần đất hay toàn bộ thửa đất cùng tài sản gắn liền với đất của người dân, cùng với đó là một số chính sách hỗ trợ khác để đảm bảo lợi ích cho người có đất bị thu hồi.

Mặt khác chính sách tái định cư đa phần được thực hiện khi Nhà nước thu hồi toàn bộ phần đất và công trình xây dựng, tài sản trên đất (hoặc phần còn lại không thể tiếp tục sử dụng được). Cùng với chính sách tái định cư là các chính sách hỗ trợ để phát triển tạo việc làm, ổn định đời sống cho người bị thu hồi đất phải di chuyển chỗ ở.

Như vậy, tái định cư là quá trình bồi thường các thiệt hại về đất và tài sản gắn liền với đất, chi phí di chuyển, ổn định và khôi phục đời sống cho người có đất bị thu hồi. Ngoài ra tái định cư còn bao gồm hàng loạt các chính sách hỗ trợ cho người có đất thu hồi bị tác động do việc thực hiện các dự án đầu tư gây ra, nhằm khôi phục và cải thiện mức sống [23].

1.1.3. Đặc điểm của quá trình bồi thường giải phóng mặt bằng

Bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất để xây dựng các công trình mang tính đa dạng và phức tạp. Nó thể hiện khác nhau đối với mỗi một dự án, nó liên quan trực tiếp đến lợi ích của các bên tham gia và lợi ích của toàn xã hội.

- Tính đa dạng thể hiện: Mỗi dự án được tiến hành trên một vùng đất khác nhau với điều kiện tự nhiên kinh tế, xã hội dân cư khác nhau. Khu vực nội thành, mật độ dân cư cao, ngành nghề đa dạng, giá trị đất và tài sản trên đất lớn; khu vực ven đô, mức độ tập trung dân cư khá cao, ngành nghề dân cư phức tạp, hoạt động sản xuất đa dạng: Công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp, thương mại, buôn bán nhỏ; Khu vực ngoại thành, hoạt động sản xuất chủ yếu của dân cư là sản xuất nông nghiệp. Do đó mỗi khu vực bồi thường GPMB có những đặc trưng riêng và được tiến hành với những giải pháp riêng phù hợp với những đặc điểm riêng của mỗi khu vực và từng dự án cụ thể.

- Tính phức tạp: Đất đai là tài sản có giá trị cao, có vai trò quan trọng trong đời sống kinh tế, xã hội đối với mọi người dân. Đối với khu vực nông thôn, dân cư chủ yếu sống nhờ vào hoạt động sản xuất nông nghiệp mà đất đai lại là tư liệu sản xuất quan trọng trong khi trình độ sản xuất của nông dân thấp, khả năng chuyển đổi nghề nghiệp khó khăn do đó tâm lý dân cư vùng này là giữ được đất để sản xuất, thậm chí họ cho thuê đất còn được lợi nhuận cao hơn là sản xuất nhưng họ vẫn không cho thuê. Mặt khác, cây trồng, vật nuôi trên vùng đó cũng đa dạng dẫn đến công tác tuyên truyền, vận động dân cư tham gia di chuyển, định giá bồi thường rất khó khăn và việc hỗ trợ chuyển nghề nghiệp là điều cần thiết để đảm bảo đời sống dân cư sau này.

Đối với đất ở lại càng phức tạp hơn do những nguyên nhân sau:

- Đất ở là tài sản có giá trị lớn, gắn bó trực tiếp với đời sống và sinh hoạt của người dân mà tâm lý, tập quán là ngại di chuyển chỗ ở.

- Nguồn gốc sử dụng đất khác nhau qua nhiều thời kỳ với chế độ quản lý khác nhau, cơ chế chính sách không đồng bộ dẫn đến tình trạng lấn chiếm đất đai xây nhà trái phép diễn ra thường xuyên.

- Thiếu quỹ đất do xây dựng khu tái định cư cũng như chất lượng khu tái định cư thấp chưa đảm bảo được yêu cầu.

- Dân cư một số vùng sống chủ yếu bằng nghề buôn bán nhỏ và sống bám vào các trục đường giao thông của khu dân cư làm kế sinh nhai nay chuyển đến ở khu vực mới thì điều kiện kiếm sống bị thay đổi nên họ không muốn di chuyển.

Từ các điểm trên cho thấy mỗi dự án khác nhau thì tính phức tạp của công tác GPMB cũng khác nhau.

1.1.4. Tác động của công tác bồi thường giải phóng mặt bằng đến phát triển cơ sở hạ tầng và đời sống xã hội

1.1.4.1 Phát triển cơ sở hạ tầng

Việt Nam là nước có nền kinh tế đang phát triển, nền kinh tế thị trường theo định hướng XHCN, đã có những thay đổi về mọi mặt như: đang trong quá trình công nghiệp hoá hiện đại hoá đất nước, với tốc độ phát triển nhanh và đạt được những thành quả hết sức quan trọng trong quá trình đổi mới đất nước, luôn trú trọng, khuyến khích và tạo điều kiện thuận lợi nhất cho các cá nhân, doanh nghiệp trong và ngoài nước đầu tư vốn, khoa học, kĩ thuật vào Việt Nam. Do đó đã thu hút được nhiều nguồn vốn đầu tư của các cá nhân, tổ chức, doanh nghiệp trong và ngoài nước.

Công tác bồi thường GPMB là một công việc rất khó khăn, phức tạp và được xã hội đặc biệt quan tâm. Bởi công tác bồi thường GPMB ảnh hưởng trực tiếp đến quyền lợi của các tổ chức, các cá nhân và hộ gia đình. Trên thực tế trong công tác bồi thường GPMB gặp không ít những khó khăn, những vấn đề bất cập và khó giải quyết như: trong việc xác định giá bồi thường, thường thấp hơn so với giá thực tế, hơn thế nữa nó còn ảnh hưởng trực tiếp đến đời sống kinh tế xã hội của người dân. Từ đó sẽ gặp phải những khó khăn nhất định trong việc thương lượng với người dân vì đó là quyền lợi của họ. Khó

khẩn trong việc giải quyết công ăn việc làm, tái định cư cho người dân và những hậu quả sau khi giải phóng mặt bằng (GPMB). Theo báo cáo tổng hợp mới nhất của Bộ Tài nguyên và Môi trường tại kỳ họp thứ 9 Quốc Hội khoá XI thì trong khoảng 17.000 đơn thư khiếu nại, tố cáo về đất đai có tới hơn 12.000 đơn thư khiếu nại, tố cáo về công tác bồi thường và giải phóng mặt bằng. Từ con số đó có thể thấy, công tác bồi thường GPMB đang là vấn đề nóng bỏng và được xã hội đặc biệt quan tâm.

- Về mặt tiến độ hoàn thành của dự án:

+ Tiến độ thực hiện các dự án phụ thuộc vào nhiều điều kiện khác nhau như: Tài chính, lao động, công nghệ, ĐKTN, tuy nhiên cũng phụ thuộc nhiều vào thời gian tiến hành GPMB.

+ GPMB thực hiện đúng tiến độ đề ra sẽ tiết kiệm được thời gian và việc thực hiện dự án có hiệu quả. Ngược lại GPMB kéo dài gây ảnh hưởng đến tiến độ xây dựng của các công trình, ảnh hưởng đến việc sử dụng lao động cũng như chi phí cho dự án.

- Về mặt kinh tế của dự án: GPMB được thực hiện tốt thì giảm tối đa cho chi phí GPMB, có điều kiện tập trung vốn đầu tư cho các công trình khác. GPMB kéo dài dẫn đến chi phí bồi thường lớn, tiến độ hoàn thành dự án lâu dẫn đến sự quay vòng vốn chậm gây khó khăn cho các nhà đầu tư, đặc biệt là các nhà đầu tư trong nước có nguồn vốn hạn hẹp thì việc quay vòng vốn là cần thiết để đảm bảo tận dụng các cơ hội đấu thầu của các công trình khác.

- Về bồi thường thiệt hại: Điều tra khảo sát và lập phương án bồi thường hợp lí đảm bảo giải toả nhanh chóng.

Tuy nhiên, dù thực hiện theo hình thức nào thì Nhà nước cũng phải quan tâm, quản lí chặt chẽ các hoạt động cũng như tiến độ thực hiện các dự án, tránh sự tham nhũng trong quá trình thực hiện. Nhà nước cần đề ra mức bồi thường thiệt hại cụ thể đối với từng dự án. Tránh trường hợp các dự án của doanh nghiệp muốn đẩy nhanh tiến độ GPMB họ thường chi trả bồi thường cao hơn các dự án có vốn ngân sách gây ra sự suy bì của người dân có đất bị thu hồi trong các dự án gây khó khăn cho GPMB[5].

1.4.1.2. Đối với sự phát triển kinh tế - xã hội

Sự phát triển cơ sở hạ tầng của một quốc gia phản ánh trình độ phát triển kinh tế cũng như phong tục tập quán và nền văn hoá của quốc gia đó. Cho nên nhìn vào bộ mặt đô thị người ta có thể đánh giá nền kinh tế của quốc gia này mạnh hay yếu. Ở nước ta việc quy hoạch đã không được thực hiện trong thời gian dài do đó việc phát triển mở rộng đô thị mang tính tự phát, không có quy mô rõ rệt, đường phố chật hẹp, các quy định về kiến trúc khu phố không được thiết lập, bộ mặt đô thị xuống cấp. Nguyên nhân của vấn đề này một phần do sự quản lý yếu kém của các cơ quan nhà nước, phần khác do sự tăng trưởng quá nhanh về dân số đô thị, diện tích nhà ở bình quân thấp, nhu cầu về nhà ở ngày càng tăng, cộng với ý thức về kiến trúc về đô thị của người dân thấp, mạnh ai người ấy làm, ai mở rộng được bao nhiêu thì mở, gây ảnh hưởng tới việc sắp xếp lại đô thị cũng như xây dựng phát triển hệ thống cơ sở hạ tầng đô thị.

1.1.5. Một số yếu tố ảnh hưởng đến công tác bồi thường GPMB

1.1.5.1. Yếu tố cơ bản trong quản lý nhà nước về đất đai

- a. Việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý, sử dụng đất đai và tổ chức thực hiện các văn bản đó
- b. Công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất
- c. Yếu tố giao đất, cho thuê đất
- d. Yếu tố lập và quản lý hồ sơ địa chính
- e. Công tác đăng ký đất đai và cấp giấy CNQSD đất.
- f. Yếu tố thanh tra chấp hành các chế độ, thể lệ về quản lý và sử dụng đất đai

1.1.5.2. Yếu tố giá đất và định giá đất

a. Giá đất

Chúng ta có thể hiểu “Giá đất” là cầu nối giữa mối quan hệ đất đai - thị trường - sự quản lý của Nhà nước. Nhà nước điều tiết quản lý đất đai qua giá hay nói một cách khác: giá đất là công cụ kinh tế để quản lý và người sử dụng đất tiếp cận với cơ chế thị trường, đồng thời cũng là căn cứ để đánh giá sự