



NHỮNG THUẬN LỢI VÀ KHÓ KHĂN KHI LẬP VÀ THỰC HIỆN KẾ HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT HÀNG NĂM CẤP HUYỆN

Phan Trung Hiền và Nguyễn Tấn Trung

Khoa Luật, Trường Đại học Cần Thơ

Thông tin chung:

Ngày nhận: 23/03/2016

Ngày chấp nhận: 26/07/2016

Title:

Advantages and disadvantages in formulating and implementing annual land use planning at the district level

Từ khóa:

Kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch cấp huyện, Luật Đất đai

Keywords:

District-level planning, land law, land use plans

ABSTRACT

The 2013 Land law, which came into effect on July 01, 2014, requires that district-level land use plans must annually be conducted at the district level. The district land use plan is seen as a legal basis for land allocation, land lease, land acquisition and land transfer activities. However, varieties of drawbacks have been found in implementing such regulations, especially issues related to land user's rights, have been. This paper is focused to analyze advantages and disadvantages in formulating and implementing such annual land use plans, both theoretical and practical aspects. Finally, possible solutions and recommendations were proposed in order to address the issues, particularly regarding land user's rights and interests.

TÓM TẮT

Kể từ khi Luật Đất đai năm 2013 được ban hành và có hiệu lực từ ngày 01/7/2014, công tác lập kế hoạch sử dụng đất hàng năm phải được thực hiện ở đơn vị hành chính cấp huyện. Kế hoạch sử dụng đất hàng năm là cơ sở pháp lý cho việc giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất và chuyển mục đích sử dụng đất. Tuy nhiên, qua thời gian đầu triển khai các quy định về lập và thực hiện kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện, những quy định này đã bộc lộ một số bất cập cần được tháo gỡ, đặc biệt là các nội dung liên quan đến quyền của người sử dụng đất. Bài viết này tập trung phân tích những thuận lợi, khó khăn, bất cập khi lập và tổ chức thực hiện kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện trên cả góc độ lý luận và thực tiễn. Qua đó, tác giả đề xuất các giải pháp phù hợp đối với những bất cập đã được phân tích nhằm kịp thời tháo gỡ các khó khăn, tồn tại trong quá trình lập và thực hiện kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện, đặc biệt là những vấn đề liên quan đến quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất.

Trích dẫn: Phan Trung Hiền và Nguyễn Tấn Trung, 2016. Những thuận lợi và khó khăn khi lập và thực hiện kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện. Tạp chí Khoa học Trường Đại học Cần Thơ. 44d: 10-17.

1 ĐẶT VẤN ĐỀ

Kể từ khi Luật Đất đai năm 1993 ra đời, nội dung về quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất là một trong những nội dung quan trọng về quản lý đất

đai^[1]; đồng thời là căn cứ để quyết định giao đất^[2]. Tuy nhiên, trong Luật Đất đai năm 1993 chưa quy

[1] Khoản 2 Điều 13 Luật Đất đai năm 1993.

định cụ thể về kỳ kế hoạch sử dụng đất là bao nhiêu năm. Khắc phục vấn đề này, Luật Đất đai năm 2003 quy định kỳ kế hoạch sử dụng đất của cả nước, tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, xã, phường, thị trấn là 05 năm^[3], bên cạnh đó, tại Điều 25 Luật Đất đai năm 2003 quy định công tác lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được lập ở 04 cấp: cả nước, cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã.

Ngoài ra, tại Khoản 1 Điều 31 Luật Đất đai năm 2003 quy định căn cứ để cơ quan có thẩm quyền quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất là quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất hoặc quy hoạch xây dựng đô thị, quy hoạch xây dựng điểm dân cư nông thôn đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt. Quy định này đã dẫn đến sự không đồng nhất trong các quy định giao đất, cho thuê đất và chuyển mục đích sử dụng đất, bởi vì trên thực tế các quy hoạch trên không đồng nhất cả về không gian, thời gian và chỉ tiêu sử dụng đất, nguyên nhân là do mỗi quy hoạch được thực hiện theo luật và văn bản dưới luật hướng dẫn khác nhau.

Để khắc phục những tồn tại nêu trên trong Luật Đất đai năm 2003, Luật Đất đai năm 2013 quy định kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt là căn cứ để giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất và cũng là căn cứ để thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh, phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng, phát triển kinh tế - xã hội.

2. MỘT SỐ KHÁI NIỆM CÓ LIÊN QUAN ĐẾN CÔNG TÁC LẬP VÀ THỰC HIỆN KẾ HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT CẤP HUYỆN

Luật Đất đai năm 2013 định nghĩa các khái niệm về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và quy định hệ thống quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất như sau:

- “*Quy hoạch sử dụng đất* là việc phân bổ và khoanh vùng đất đai theo không gian sử dụng cho các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, bảo vệ môi trường và thích ứng biến đổi khí hậu trên cơ sở tiềm năng đất đai và nhu cầu sử dụng đất các ngành, lĩnh vực đối với từng vùng kinh tế - xã hội và đơn vị hành chính trong một khoảng thời gian xác định”^[4].

- “*Kế hoạch sử dụng đất* là việc phân chia quy hoạch sử dụng đất theo thời gian để thực hiện trong kỳ quy hoạch sử dụng đất”^[5]. Như vậy, kế hoạch sử dụng đất là nội dung chi tiết của quy hoạch sử dụng đất nhằm cụ thể hóa quy hoạch sử dụng đất theo các thời kỳ cụ thể. Chính vì vậy, Luật Đất đai năm 2013 quy định “Kỳ kế hoạch sử dụng đất cấp quốc gia, cấp tỉnh và kỳ kế hoạch sử dụng đất quốc phòng, đất an ninh là 05 năm. Kỳ kế hoạch sử dụng đất cấp huyện được lập hàng năm”^[6]. Như vậy, thay vì lập và thực hiện 05 năm như quy định tại Luật Đất đai năm 2003, thì hiện nay việc lập kế hoạch sử dụng đất được lập và thực hiện hàng năm ở cấp huyện.

Căn cứ theo kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện được Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phê duyệt, các cơ quan chức năng có thẩm quyền sẽ tiến hành việc giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất và chuyển đổi mục đích sử dụng đất cho các đối tượng sử dụng đất, hay còn gọi là thực hiện kế hoạch sử dụng đất.

Kế thừa quy định tại khoản 3 Điều 29 Luật Đất đai năm 2003, khoản 3 Điều 49 Luật Đất đai năm 2013 quy định thời hạn để thực hiện kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện, cụ thể như sau: “Diện tích đất ghi trong kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện đã được công bố phải thu hồi để thực hiện dự án hoặc phải chuyển mục đích sử dụng đất mà sau 03 năm chưa có quyết định thu hồi đất hoặc chưa được phép chuyển mục đích sử dụng đất thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt kế hoạch sử dụng đất phải điều chỉnh, hủy bỏ và phải công bố việc điều chỉnh, hủy bỏ việc thu hồi hoặc chuyển mục đích đối với phần diện tích đất ghi trong kế hoạch sử dụng đất”. Như vậy, những trường hợp sau ba năm mà không thực hiện và cũng không điều chỉnh hoặc hủy bỏ kế hoạch sử dụng đất thì có thể được xem là quá hạn thực hiện kế hoạch đất mà các phương tiện thông tin đại chúng thường gọi là “quy hoạch treo” hay “kế hoạch sử dụng đất treo”.

Luật Đất đai năm 2013 cũng quy định hệ thống quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được lập từ cấp quốc gia đến cấp tỉnh và cả cấp huyện^[7] và quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quốc phòng, an ninh. Như vậy, so với quy định của Luật Đất đai năm 2003 thì hệ thống quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã loại bỏ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp xã.

[2] Khoản 1 Điều 19 Luật Đất đai năm 1993.

[3] Khoản 2 Điều 24 Luật Đất đai năm 2003.

[4] Khoản 2 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013.

[5] Khoản 3 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013.

[6] Khoản 2 Điều 37 Luật Đất đai năm 2013.

[7] Điều 36 Luật Đất đai năm 2013.

Các công trình, dự án và các chi tiêu sử dụng đất cấp xã được cụ thể hóa vào trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện. Quy định này không chỉ giúp tiết kiệm được nguồn ngân sách cho Nhà nước, giảm áp lực cho cấp xã trong việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất mà còn thay đổi về hệ thống quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cũng như phương pháp tiếp cận trong lập, quản lý quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

3 NHỮNG THUẬN LỢI, KHÓ KHĂN KHI LẬP VÀ THỰC HIỆN KẾ HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT HÀNG NĂM CẤP HUYỆN

3.1 Những thuận lợi khi lập và thực hiện kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện

Kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện là một trong những nội dung đổi mới của Luật Đất đai năm 2013, thể chế hóa quan điểm của Đảng trong Nghị quyết 19-NQ/TW ngày 31 tháng 10 năm 2012 của Ban chấp hành Trung ương về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới, tạo nền tảng để đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại; góp phần quan trọng cho công tác quản lý, sử dụng đất đai ngày càng đi vào trật tự, ổn định, tạo những thuận lợi cơ bản để dung hòa mối quan hệ giữa cơ quan quản lý nhà nước và đối tượng sử dụng đất đai. Những thuận lợi đó là:

Kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện đã lồng ghép các chỉ tiêu kế hoạch và các công trình, dự án sử dụng đất cấp xã, góp phần làm giảm tải khối lượng công việc về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất các cấp cho các cơ quan quản lý nhà nước (loại bỏ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp xã ra khỏi hệ thống quy hoạch, kế hoạch); đồng thời tiết kiệm được nguồn ngân sách khá lớn cho Nhà nước.

Kế hoạch sử dụng đất góp phần đổi mới, nâng cao tính liên kết, đồng bộ giữa quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất với quy hoạch xây dựng, quy hoạch ngành, lĩnh vực khác có sử dụng đất theo hướng phải tổng hợp, cân đối, phân bổ hợp lý, sử dụng hiệu quả đất đai. Đồng thời là căn cứ pháp lý duy nhất được quy định tại khoản 1 Điều 52 Luật Đất đai năm 2013 để thực hiện việc giao đất, cho thuê đất và chuyển mục đích sử dụng đất.

Kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện còn là căn cứ để Nhà nước thu hồi đất và xây dựng chính sách tài chính về đất đai; khắc phục được tình trạng thu hồi đất mà chưa được hội đồng nhân dân tỉnh cho phép gây bức xúc trong xã hội và dẫn tới khiếu nại, khiếu kiện của người sử dụng đất.

Kế hoạch sử dụng đất hàng năm còn là cơ sở để kiểm tra, giám sát thống nhất từ Trung ương đến địa phương trong việc thực hiện quy hoạch sử dụng đất. Quản lý chặt chẽ việc chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa, đất có rừng phòng hộ, rừng đặc dụng. Góp phần quan trọng trong việc bảo vệ diện tích đất trồng lúa, đảm bảo an ninh lương thực quốc gia. Bảo vệ diện tích rừng phòng hộ, rừng đặc dụng nhằm mục tiêu bảo vệ môi trường, phát triển bền vững và thích ứng với biến đổi khí hậu, nước biển dâng.

3.2 Những khó khăn, bất cập khi lập và thực hiện kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện

Qua việc phân tích các quy định pháp luật, khảo sát thực tiễn và tham khảo ý kiến của các chuyên gia cho thấy các quy định liên quan đến nội dung lập kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện cũng đã phát sinh một số khó khăn, bất cập. Cụ thể như sau:

Một là: Kế hoạch sử dụng đất cấp huyện được lập trước hết phải xác định chỉ tiêu sử dụng đất cấp tỉnh phân bổ cho cấp huyện trong năm kế hoạch, trên cơ sở đó mới phân bổ đến từng đơn vị hành chính cấp xã^[8]. Tuy nhiên, hiện nay chỉ tiêu phân bổ của cấp tỉnh cho cấp huyện chỉ có mốc 05 năm (2015, 2020) mà không phân bổ theo từng năm kế hoạch. Hơn nữa, chỉ khi nào Chính phủ ban hành Nghị quyết xét duyệt điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất và kế hoạch sử dụng đất kỳ cuối (2016-2020) của cấp tỉnh thì sau đó Ủy ban nhân dân cấp tỉnh mới phân bổ chỉ tiêu sử dụng đất cho cấp huyện. Tuy nhiên, trong thực tiễn thì Chính phủ xét duyệt quy hoạch cho cấp tỉnh thường trễ 1-2 năm so với quy định; cụ thể quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020, kế hoạch sử dụng đất 05 năm kỳ đầu (2011-2015) của 63 tỉnh, thành phố mới được Chính phủ xét duyệt từ đầu năm 2013 đến đầu năm 2014 mới hoàn thành; kỳ điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020, kế hoạch sử dụng đất kỳ cuối (2016-2020) cấp tỉnh theo quy định của Luật Đất đai năm 2013 thì phải xét duyệt trong năm 2015-2016 nhưng cho đến nay điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất của cấp quốc gia mới được Quốc hội khóa XIII thông qua tại kỳ họp thứ 11^[9] và chuẩn bị

[8] Khoản 1 Điều 67 Thông tư 29/2014/TT-BTNMT ngày 02/6/2014 của Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định chi tiết việc lập, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

[9] <http://quochoi.vn/hoatdongcuaquochoi/cackyhopquochoi/quochoikhoaxiii/kyhophumuoimot/Pages/chuong-trinh-lam-viec.aspx?ItemID=31137>, [truy cập ngày 28/4/2016].

phân bổ chỉ tiêu sử dụng đất cấp quốc gia cho các tỉnh để cấp tỉnh lập điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất, trình Bộ Tài nguyên và Môi trường xem xét thẩm định, trình Hội đồng nhân dân tỉnh thông qua và trình Chính phủ xét duyệt. Như vậy, trong năm 2016 không thể phê duyệt kịp thời điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020, kế hoạch sử dụng đất kỳ cuối (2016-2020) cấp tỉnh mà phải chuyển sang năm 2017 vì hiện nay các tỉnh mới đang tiến hành lập, cụ thể trên địa bàn Tp. Cần Thơ hiện nay đang trong giai đoạn tổ chức đấu thầu chọn nhà thầu tư vấn để lập điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020, kế hoạch sử dụng đất kỳ cuối (2016-2020). Như vậy, có nghĩa là năm 2016, các huyện không có chỉ tiêu sử dụng đất của cấp tỉnh phân bổ để làm cơ sở xây dựng kế hoạch sử dụng đất năm 2016.

Hai là: Việc xác định nhu cầu sử dụng đất cho các ngành, lĩnh vực trong năm kế hoạch cũng còn nhiều bất cập trong thực tiễn. Theo quy định những công trình, dự án cần thu hồi đất theo Điều 61, Điều 62 Luật Đất đai năm 2013 phải được ghi vốn thực hiện trong năm kế hoạch (đối với các dự án sử dụng từ nguồn ngân sách nhà nước); có văn bản chấp thuận chủ trương đầu tư của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với các dự án còn lại. Thực tế thì kỳ họp Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, huyện cuối năm mới phân bổ vốn đầu tư cho các công trình, dự án và phát triển kinh tế - xã hội năm sau. Tuy nhiên, tại điểm a khoản 4 Điều 9 Nghị định 43/2014/NĐ-CP quy định Quý III hàng năm, Ủy ban nhân dân cấp huyện gửi hồ sơ kế hoạch sử dụng đất hàng năm của năm sau đến Sở Tài nguyên và Môi trường để tổ chức thẩm định^[10]. Như vậy, các công trình, dự án sử dụng nguồn ngân sách nhà nước đưa vào kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện không thể đáp ứng quy định này. Đồng thời, các công trình, dự án sử dụng các nguồn vốn khác nếu chót thời hạn là quý III hàng năm thì những công trình dự án cấp bách được cấp có thẩm quyền cấp phép chủ trương đầu tư sau quý III sẽ không được đưa vào kế hoạch sử dụng đất và không được giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất trong năm sau. Điều này dẫn tới hệ lụy không thu hút được nhà đầu tư vì vướng các quy định về thời gian lập kế hoạch sử dụng đất hàng năm của Nghị định 43/2014/NĐ-CP dẫn tới thủ tục đầu tư quá phức tạp.

Ba là: Theo quy định tại khoản 7 Điều 67 Thông tư 29/2014/TT-BTNMT việc “xác định diện tích đất cần phải chuyển mục đích sử dụng đất để thực hiện việc nhận chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất trong năm kế hoạch trên cơ sở xem xét đơn đề nghị của người sử dụng đất”^[11]. Quy định này dẫn đến hiện nay các địa phương đều hiểu và thực hiện theo cách: Nếu người sử dụng đất có đất phù hợp với quy hoạch sử dụng đất được duyệt nhưng muốn chuyển mục đích sử dụng đất trong năm kế hoạch thì phải làm đơn đăng ký với Ủy ban nhân dân xã, hoặc Phòng Tài nguyên và Môi trường để đưa vào kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện trình Ủy ban nhân dân tỉnh phê duyệt. Điều này dẫn tới hàng triệu hộ dân trên cả nước hàng năm phải theo dõi thông báo của các cơ quan chức năng để làm đơn đăng ký chuyển mục đích sử dụng đất trong năm kế hoạch. Trong thực tế, phần lớn các đối tượng sử dụng đất, nhất là những hộ gia đình sản xuất nông nghiệp thường không tiếp cận đầy đủ thông tin do ngành Tài nguyên Môi trường thông báo trên website của các cơ quan chức năng, trên phương tiện thông tin đại chúng, nên dẫn tới nhiều trường hợp đất đai phù hợp với quy hoạch sử dụng đất được duyệt nhưng vì chưa đăng ký trong năm kế hoạch nên chưa được phép chuyển mục đích sử dụng đất.

Bốn là: Theo quy định tại điểm a khoản 11 Điều 56 Thông tư 29/2014/TT-BTNMT Bản đồ kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện được thể hiện trên nền bản đồ quy hoạch sử dụng đất cấp huyện đã được Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phê duyệt. Quy định này dẫn tới nhiều công trình, dự án có diện tích quá nhỏ không thể hiện được trên nền bản đồ cấp huyện tỷ lệ 1/25.000 hoặc 1/10.000 hay 1/5.000. Do thể hiện trên nền bản đồ quy hoạch sử dụng đất được duyệt nên việc tìm kiếm các công trình, dự án được duyệt trong năm kế hoạch là rất khó khăn và nhầm lẫn với các công trình trong quy hoạch sử dụng đất.

Năm là: Dễ dẫn tới “kế hoạch sử dụng đất treo”. Thời gian thực hiện kế hoạch sử dụng đất là hàng năm, tuy nhiên theo quy định tại khoản 3 Điều 49 Luật Đất đai năm 2013 thì các dự án thu hồi đất, chuyển mục đích sử dụng đất thì gần như là 03 năm. Cụ thể như sau:

[10] Điểm a khoản 4 Điều 9 Nghị định 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật đất đai.

[11] Khoản 7 Điều 67 Thông tư 29/2014/TT-BTNMT ngày 02/6/2014 của Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định chi tiết việc lập, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

“Diện tích đất ghi trong kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện đã được công bố phải thu hồi để thực hiện dự án hoặc phải chuyển mục đích sử dụng đất mà sau 03 năm chưa có quyết định thu hồi đất hoặc chưa được phép chuyển mục đích sử dụng đất thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt kế hoạch sử dụng đất phải điều chỉnh, hủy bỏ và phải công bố việc điều chỉnh, hủy bỏ việc thu hồi hoặc chuyển mục đích đối với phần diện tích đất ghi trong kế hoạch sử dụng đất.”^[12]

“Trường hợp cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt kế hoạch sử dụng đất không điều chỉnh, hủy bỏ hoặc có điều chỉnh, hủy bỏ nhưng không công bố việc điều chỉnh, hủy bỏ thì người sử dụng đất không bị hạn chế về quyền theo quy định tại khoản 2 Điều này”^[13].

Như vậy, theo quy định của Luật Đất đai 2013 thì thời gian thực hiện các dự án thu hồi đất, chuyển mục đích sử dụng đất tối đa là 03 năm và sau 03 năm thì cơ quan có thẩm quyền phải công bố điều chỉnh, hủy bỏ; hoặc không công bố việc điều chỉnh, hủy bỏ thì người sử dụng đất không bị hạn chế về quyền. Thêm vào đó, pháp luật chỉ quy định bắt buộc công bố thời gian bắt đầu hạn chế quyền của người dân mà không quy định việc công bố kết thúc những hạn chế này. Tuy nhiên, trong thực tế gần như rất hiếm khi các cơ quan nhà nước công bố hủy bỏ các quy hoạch, kế hoạch không thực hiện mà để kéo dài rất lâu, làm ảnh hưởng rất lớn đến quyền của người sử dụng đất.

Theo quy định thì nếu cơ quan có thẩm quyền không công bố hủy bỏ, điều chỉnh thì sau 03 năm người sử dụng đất không bị hạn chế về quyền. Tuy nhiên, trong thực tế nếu không có các quyết định công bố điều chỉnh, hủy bỏ kế hoạch treo thì hiển nhiên quyền của người sử dụng đất sẽ bị ảnh hưởng, nhất là quyền chuyển nhượng, xây dựng công trình, thế chấp, góp vốn...^[14]

Sáu là hạn chế các quyền của người sử dụng đất:

Theo đó, Luật Đất đai năm 2013 tạo điều kiện cho người sử dụng đất thực hiện các quyền về đất đai, xây dựng, ngoại trừ các quyền bị hạn chế được liệt kê trong các quy định của pháp luật, cụ thể là:

“Trường hợp đã có kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện thì người sử dụng đất trong khu vực phải chuyển mục đích sử dụng đất và thu hồi đất theo kế hoạch được tiếp tục thực hiện các quyền của người sử dụng đất nhưng không được xây dựng mới nhà ở, công trình, trồng cây lâu năm; nếu người sử dụng đất có nhu cầu cải tạo, sửa chữa nhà ở, công trình hiện có thì phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép theo quy định của pháp luật”^[15].

Như vậy, về khía cạnh pháp lý Luật Đất đai năm 2013 chỉ hạn chế việc xây dựng mới nhà ở, công trình, trồng cây lâu năm khi đất nằm trong kế hoạch sử dụng đất. Từ đó suy ra, trong thời điểm này, pháp luật hoàn toàn không hạn chế các quyền: Quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho, thế chấp, góp vốn quyền sử dụng đất. Tuy nhiên, trong thực tế thì các quyền của người sử dụng đất gần như bị “treo” khi đất đai nằm trong kế hoạch sử dụng đất chờ giải phóng mặt bằng để thực hiện các công trình, dự án. Nhất là các dự án sử dụng ngân sách nhà nước, thì người sử dụng đất gần như không thể hoặc thực hiện với giá trị rất thấp so với giá trị thật của thửa đất với các quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thế chấp hay góp vốn quyền sử dụng đất. Thậm chí, có những trường hợp các quyền “thừa kế, tặng cho” cũng bị hạn chế do chính quyền địa phương quan ngại về việc tách thửa, tách hộ làm ảnh hưởng đến việc xét đối tượng thuộc diện hỗ trợ, tái định cư dẫn đến tình trạng “sợ mặt người gian làm cả ngàn người khó”.^[16]

Trường hợp thực hiện quyền thế chấp đối với đất nằm trong kế hoạch sử dụng đất sẽ xảy ra các tình huống sau:

Thứ nhất: Nếu trong quá trình thẩm định cho vay, biết được phần đất dự định thế chấp nằm trong kế hoạch sử dụng đất hàng năm chờ giải tỏa thì ngân hàng hay tổ chức tín dụng sẽ từ chối nhận thế chấp hoặc chấp nhận thế chấp nhưng giá trị thấp hơn nhiều so với giá trị thực của thửa đất vì ngân hàng sẽ e ngại tính rủi ro cao khi nhận thế chấp thửa đất nằm trong kế hoạch sử dụng đất hàng năm, dẫn tới người có quyền sử dụng đất không thể thế chấp vay vốn hoặc chỉ được thế chấp vay với giá trị nhỏ. Điều đó cho thấy đồng thời là quyền sử

[12] Khoản 3 Điều 49 Luật Đất đai năm 2013.

[13] Khoản 3 Điều 49 Luật Đất đai năm 2013.

[14] Phan Trung Hiền, Ngô Văn Lượng, 2014. Những khó khăn của người có đất thế chấp rơi vào quy hoạch và đề xuất giải pháp, Tạp chí khoa học Trường Đại học Cần Thơ, trang 53-59, tạp chí số 5/2014.

[15] Khoản 2 Điều 49 Luật Đất đai năm 2013.

[16] Hùng Long, 2015. Khắc phục bất cập trong bồi thường thu hồi đất, Báo Tài nguyên và Môi trường, <http://baotainguyenmoitruong.vn/tai-nguyen-va-cuoc-song/201506/khac-phuc-bat-cap-trong-boi-thuong-thu-hoi-dat-596862/>, [truy cập ngày 8/3/2016].

dụng đất và có đủ các quyền cũng như các đối tượng khác nhưng người có quyền sử dụng đất thuộc diện nằm trong kế hoạch sử dụng đất bị hạn chế quyền và chịu nhiều thiệt hại khi không khai thác hết quyền lợi mà pháp luật cho phép^[17].

Thứ hai: Khi đất đã thế chấp, sau đó được đưa vào kế hoạch sử dụng đất trong thời gian vay, vấn đề đặt ra là khi đến hạn trả và vay lại (đáo hạn). Ngân hàng hay tổ chức tín dụng sẽ giải quyết như thế nào? Có cho người sử dụng đất đáo hạn, vay tiếp hay không? Theo quy định của Luật Đất đai người dân không bị hạn chế quyền được thế chấp thửa đất nằm trong kế hoạch sử dụng đất hàng năm để vay vốn nhưng việc chấp nhận cho vay hay có cho đáo hạn hay không là phụ thuộc hoàn toàn vào ý chí chủ quan của tổ chức tín dụng^[18].

Trường hợp thực hiện quyền chuyển nhượng đối với đất nằm trong kế hoạch sử dụng đất sẽ xảy ra các tình huống sau:

Thứ nhất: Mặc dù quy định của Luật Đất đai năm 2013 là không cấm quyền chuyển nhượng khi đất nằm trong kế hoạch sử dụng đất nhưng ở một số nơi cơ quan thẩm quyền không cho phép chuyển nhượng^[19].

Thứ hai: Được phép chuyển nhượng nhưng gặp khó khăn trong giao dịch. Thực tế cho thấy, ít người nào mong muốn nhận chuyển nhượng một thửa đất nằm trong kế hoạch sử dụng đất hàng năm chờ giải tỏa, bị hạn chế một số quyền về đất đai và xây dựng đối với thửa đất đó^[20].

Với các tồn tại, bất cập trong lập kế hoạch sử dụng đất đã nêu trong mục 3.2, đồng thời Luật Đất đai năm 2013 không có các quy định về chế tài các chủ đầu tư đăng ký công trình vào kế hoạch sử dụng đất hàng năm nhưng không triển khai thực hiện thì rất dễ dẫn đến tình trạng “kế hoạch sử dụng đất treo” tương tự như “quy hoạch treo”. Từ đó sẽ làm hạn chế các quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất, mặc dù các quyền đó được pháp luật công nhận. Đây là một vấn đề cần có biện pháp tháo gỡ trong quá trình xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật.

4 NGUYÊN NHÂN DẪN ĐẾN KHÓ KHĂN VÀ KIẾN NGHỊ ĐỀ XUẤT

Các khó khăn, vướng mắc nêu trên có thể do một số nguyên nhân sau đây:

Đây là lần đầu tiên Luật Đất đai năm 2013 quy định việc lập và thực hiện kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện nên không tránh khỏi các khó khăn, vướng mắc trong quá trình thực hiện. Thứ tế cho thấy hiện nay chúng ta còn thiếu các văn bản dưới luật hướng dẫn thêm các vấn đề liên quan đến kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện.

Các văn bản quy phạm pháp luật còn chồng chéo, không đồng bộ giữa các lĩnh vực nhất là giữa quy định của pháp luật đất đai với lĩnh vực ngân hàng nên cũng gây nhiều khó khăn, vướng mắc cho người sử dụng đất có đất nằm trong kế hoạch sử dụng đất hàng năm. Kế thừa Luật Đất đai năm 2003 (điều 110 đến 113), Luật Đất đai năm 2013 cũng đã quy định các tổ chức, cá nhân được cấp phép sử dụng đất có quyền thế chấp quyền sử dụng đất ở các Điều 167,174,179,183...Tuy nhiên, trên thực tiễn mặc dù pháp luật cho phép thế chấp nhưng người sử dụng đất vẫn gặp khó khăn khi thực hiện việc thế chấp đối với loại đất đang nằm trong diện kế hoạch sử dụng đất hàng năm. Trong hoạt động tín dụng, trước đây Thống đốc Ngân hàng Nhà nước đã ban hành Quyết định số 217/QĐ-NH1 ngày 17 tháng 8 năm 1996 về thế chấp, cầm cố tài sản và bảo lãnh vay vốn ngân hàng. Theo đó, Thống đốc ngân hàng quy định việc cho vay thế chấp quyền sử dụng đất nhưng hạn chế cho vay một số trường hợp, trong đó nếu đất nằm trong quy hoạch xây dựng của Nhà nước thì không được thế chấp vay vốn^[21]. Về mặt pháp lý, Quyết định 217/QĐ-NH1 đã hết hiệu lực và văn bản hiện hành là Thông tư 07/2003/TT-NHNN ngày 19 tháng 5 năm 2003 của Ngân hàng Nhà nước Hướng dẫn thực hiện một số quy định về bảo đảm tiền vay của các tổ chức tín dụng^[22]. Điều đáng bàn ở đây

[17] Phan Trung Hiền, Ngô Văn Lượng, 2014. Những khó khăn của người có đất thế chấp rơi vào quy hoạch và đề xuất giải pháp, Tạp chí khoa học Trường Đại học Cần Thơ, trang 53-59, tạp chí số 5/2014.

[18] Tlđđ.

[19] Tlđđ.

[20] Tlđđ.

[21] Xem mục 25.5 Quyết định số 217/QĐ-NH1 ngày 17 tháng 8 năm 1996 về thế chấp, cầm cố tài sản và bảo lãnh vay vốn ngân hàng.

[22] Quyết định số 217/QĐ-NH1 ngày 17 tháng 8 năm 1996 về thế chấp, cầm cố tài sản và bảo lãnh vay vốn ngân hàng đã được thay thế bằng Thông tư 06/2000/TT-NHNN1 ngày 04 tháng 4 năm 2000 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước hướng dẫn thực hiện Nghị định số 178/1999/NĐ-CP ngày 29/12/1999 của Chính phủ Về bảo đảm tiền vay của các tổ chức tín dụng. Tuy nhiên, Thông tư 07/2003/TT-NHNN ngày 19 tháng 5 năm 2003 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước ra đời đã thay thế Thông tư số 06/2000/TT-NHNN1.

là Thông tư 07/2003/TT-NHNN không còn đề cập đến việc nhận thế chấp trong trường hợp đất thuộc diện quy hoạch. Thay vào đó, trên nguyên tắc hạn chế thấp nhất rủi ro, hệ thống ngân hàng dùng quy định nội bộ của ngành để hạn chế việc thế chấp trong trường hợp này. Ví dụ: Mục 4.3 Quy định khâu vị rủi ro tín dụng của Ngân hàng TMCP Việt Á (Ban hành theo quyết định số 197/2013/QĐ-HĐQT ngày 12 tháng 9 năm 2013 của Hội đồng quản trị VAB) có quy định các trường hợp sau đây là “khâu vị cấp tín dụng không khuyến khích” trong trường hợp cho vay đối với “đền bù giải phóng mặt bằng các dự án bất động sản (giai đoạn tiền dự án)” hoặc “cho vay để đầu tư xây dựng các dự án bất động sản (giai đoạn đã hoàn tất thủ tục giải phóng mặt bằng)”^[23]. Theo hướng dẫn chuyên môn thì “khâu vị quan hệ không khuyến khích là những trường hợp VAB không khuyến khích cấp tín dụng cho khách hàng”. Như vậy, dù là quy định của cơ quan có thẩm quyền nhà nước (trước đây) hay quy định có tính chất chuyên môn nội bộ ngành (hiện nay) thì trên thực tế các ngân hàng ở nước ta vẫn tìm cách từ chối nhận thế chấp quyền sử dụng đất trong trường hợp đất thuộc diện quy hoạch, kế hoạch.

Công tác tuyên truyền phổ biến các văn bản dưới Luật ở các địa phương cũng còn nhiều tồn tại, hạn chế dẫn tới các đối tượng sử dụng đất, nhất là hộ gia đình sản xuất nông nghiệp hiểu biết pháp luật đất đai chưa rõ; đồng thời một bộ phận cán bộ ở các địa phương, nhất là ở cấp cơ sở chưa nhận thức rõ tác động của kế hoạch sử dụng đất hàng năm đến quyền lợi của người sử dụng đất, nên không kịp thời vận dụng các văn bản quy phạm pháp luật để tháo gỡ các khó khăn vướng mắc cho người sử dụng đất khi có đất nằm trong kế hoạch sử dụng đất hàng năm.

Như vậy, đất đai đã được giao cấp cho người sử dụng đất trước khi Nhà nước xây dựng và phê duyệt quy hoạch, kế hoạch. Do đó, cần có các văn bản quy định cụ thể đảm bảo quyền của người sử dụng đất khi có đất nằm trong kế hoạch sử dụng đất không bị hạn chế. Trên cơ sở việc tìm hiểu các nguyên nhân dẫn đến bất cập nêu trên, chúng tôi kiến nghị một số giải pháp sau:

Thứ nhất, đối với các công trình, dự án phát sinh sau khi kế hoạch sử dụng đất năm sau đã được

duyet mà cấp bách cho phát triển kinh tế - xã hội thì cho phép Ủy ban nhân dân tỉnh báo cáo Thường trực Hội đồng nhân dân tỉnh chấp thuận chủ trương để tiến hành thu hồi đất, giao đất hoặc cho thuê đất ngay trong năm kế hoạch để tiến hành xây dựng công trình, dự án mà không phải chờ đến kế hoạch sử dụng đất năm sau nữa mới thực hiện.

Thứ hai, đối với diện tích đất chuyển mục đích sử dụng của hộ gia đình, cá nhân đưa vào kế hoạch sử dụng đất hàng năm thì không cần thiết phải làm đơn đăng ký để xem xét như quy định hiện nay mà căn cứ theo quy hoạch sử dụng đất được duyệt và nhu cầu của người dân khi đến cơ quan chức năng xin chuyển mục đích sử dụng đất.

Thứ ba, trong hệ thống bản đồ kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện cần quy định bổ sung bản đồ ranh giới, vị trí các khu vực đất các công trình, dự án thực hiện trong năm kế hoạch trên nền bản đồ địa hình. Trong đó, cần ghi rõ thông tin tên công trình, dự án; công trình, dự án đó thuộc diện thu hồi đất, hay giao đất, cho thuê đất hoặc chỉ chuyển mục đích sử dụng đất. Thể hiện bản đồ trực diện như vậy giúp cho người sử dụng đất hiểu được các thông tin kế hoạch sử dụng đất hàng năm thông qua bản đồ được công bố, công khai sau phê duyệt. Đồng thời, các cơ quan chức năng, các tổ chức đoàn thể cũng dễ quản lý, theo dõi kiểm tra, giám sát một cách rõ ràng.

Thứ tư, cơ quan có thẩm quyền cần ban hành các văn bản chế tài các chủ đầu tư đăng ký dự án vào kế hoạch sử dụng đất nhưng không hoặc chậm triển khai thực hiện dẫn tới ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất. Thực hiện được việc này sẽ hạn chế được tình trạng dự án kéo dài dẫn tới “kế hoạch sử dụng đất treo”.

Thứ năm, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Ngân hàng Nhà nước cần ban hành Thông tư liên tịch hướng dẫn thực hiện về việc thế chấp quyền sử dụng đất trong trường hợp đất thuộc diện quy hoạch, kế hoạch. Song song đó, cần có những hướng dẫn cụ thể hơn về trường hợp Tổ chức phát triển quỹ đất chủ động nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất của các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân theo khoản 2 Điều 5 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 5 năm 2014 của Chính phủ Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai năm 2013.

Thứ sáu, Bộ Tài nguyên và Môi trường cần có Thông tư hướng dẫn, chỉ đạo các địa phương thực hiện đúng theo quy định của pháp luật để đảm bảo các quyền của người sử dụng đất, trong đó có

^[23] Điều 2, mục 2.1.2 Quy định khâu vị rủi ro tín dụng của Ngân hàng TMCP Việt Á (Ban hành theo Quyết định số 197/2013/QĐ-HĐQT ngày 12 tháng 9 năm 2013 của Hội đồng quản trị VAB).

quyền chuyển nhượng, thừa kế, tặng cho theo luật định, tránh trường hợp hạn chế các quyền sử dụng đất mà Nhà nước cho phép khi chưa có quyết định thu hồi đất. Mặt khác, Ngân hàng Nhà nước và Bộ Tài nguyên và Môi trường cần ban hành Thông tư liên tịch hướng dẫn thực hiện phối hợp giữa ngân hàng, các tổ chức tín dụng với Trung tâm Phát triển Quỹ đất ở địa phương trong việc nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất của người dân có đất rơi vào quy hoạch, kế hoạch, kế cả quy hoạch, kế hoạch treo mà có nhu cầu nhận bồi thường sớm để thanh toán các khoản nợ do thế chấp ngân hàng khi đất thuộc diện quy hoạch, được bồi thường theo luật định.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Ban chấp hành Trung ương Đảng, 2012. Nghị quyết 19-NQ/TW, ngày 31/10/2012 về “tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới, tạo nền tảng để đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại”.
- Bộ Tài nguyên và Môi trường, 2014. Thông tư số 29/2014/TT-BTNMT, ngày 02/6/2014 “quy định chi tiết việc lập, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất”.
- 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”.
- Hùng Long, 2015. Khắc phục bất cập trong bồi thường thu hồi đất, Báo Tài nguyên và Môi trường, <http://baotainguyenmoitruong.vn/tai-nguyen-va-cuoc-song/201506/khac-phuc-bat-cap-trong-boi-thuong-thu-hoi-dat-596862/>, [truy cập ngày 8/3/2016].
- <http://quochoi.vn/hoatdongcuaquochoi/cackyhopquochoi/quochoikhoaXIII/kyhopthumuoimot/Pages/chuong-trinh-lam-viec.aspx?ItemID=31137>, [truy cập ngày 28/4/2016].
- Ngân hàng Nhà nước, 1996. Quyết định số 217/QĐ-NH1 ngày 17/8/1996 về “thế chấp, cầm cố tài sản và bảo lãnh vay vốn ngân hàng”.
- Ngân hàng Nhà nước, 2003. Thông tư 07/2003/TT-NHNN ngày 19/5/2003 “Hướng dẫn thực hiện một số quy định về bảo đảm tiền vay của các tổ chức tín dụng”.
- Ngân hàng TMCP Việt Á, 2013. Quyết định số 197/2013/QĐ-HĐQT ngày 12/9/2013 “Quy định khẩu vị rủi ro tín dụng của Ngân hàng TMCP Việt Á”.
- Phan Trung Hiền, Ngô Văn Lượng, 2014. Những khó khăn của người có đất thế chấp rơi vào quy hoạch và đề xuất giải pháp, Tạp chí khoa học Trường Đại học Cần Thơ, trang 53-59, tạp chí số 5/2014.
- Quốc hội, 1993. Luật Đất đai năm 1993, ngày 14/7/1993.
- Quốc hội, 2003. Luật Đất đai năm 2003, ngày 26/11/2003.
- Quốc hội, 2013. Luật Đất đai năm 2013, ngày 29/11/2013.