

KHUNG ĐÁNH GIÁ QUẢN TRỊ ĐẤT ĐAI (LGAF) VÀ KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU Ở VIỆT NAM

Đặng Hùng Võ*, Nguyễn Văn Thắng**

Quản trị đất đai đang trở thành một vấn đề nóng bỏng trên con đường phát triển bền vững của nền kinh tế. Bài báo này trình bày kết quả mới nhất của dự án Khung Đánh giá Quản trị Đất đai của Việt Nam do Ngân hàng Thế giới tài trợ. Kết quả đánh giá cho thấy Việt Nam đạt điểm khá về việc ban hành chính sách quản trị tiên bộ, đảm bảo quyền của các nhóm khác nhau. Tuy nhiên, việc thực thi chính sách còn là điểm yếu lớn. Ngoài ra, hệ thống thông tin đất đai chưa cập nhật và chưa có hệ thống giám sát hiệu quả cũng là những hạn chế nổi bật. Các tranh chấp đất đai chưa được giải quyết tốt, một phần là vì sự tham gia thực sự của người dân chưa được coi trọng, một phần vì các bên tranh chấp còn dựa quá nhiều vào hệ thống hành chính. Trong khi còn rất nhiều việc cần làm, bài báo kiến nghị các ưu tiên chính bao gồm việc xác định trách nhiệm rõ ràng của các cơ quan quản lý, xây dựng hệ thống đăng ký và quản trị đất đai bền vững về tài chính, và xây dựng hệ thống giám sát hiệu quả.

Từ khóa: Quản trị đất đai, LGAF, Việt Nam.

1. Giới thiệu

Các chuyên gia về phát triển đều nhận thấy rằng công tác quản trị cũng như luật pháp là rất quan trọng và được xem như điều kiện tiên quyết đối với sự phát triển kinh tế và xã hội. Tại Việt Nam, chủ đề quản trị ngày càng nhận được nhiều sự quan tâm của các nhà hoạch định chính sách, các nhà tài trợ và các nghiên cứu (Ngân hàng Thế giới, 2010; 2012; UNDP, 2012). Nhìn chung, chất lượng công tác quản trị được xem là điều kiện tiên quyết cho việc đạt mục tiêu tăng trưởng bền vững và xóa đói giảm nghèo. Các bằng chứng thực nghiệm trong nước và quốc tế đều khẳng định rằng tính hiệu lực, tính minh bạch, sự tham gia và trách nhiệm giải trình của công tác quản trị có mối liên hệ chặt chẽ với tăng trưởng kinh tế (Ngân hàng Thế giới, 2012).

Với tầm quan trọng đặc biệt của đất đai về cư trú và sinh kế, công tác quản trị đất đai ngày càng được chú trọng trong tiến trình phát triển của đất nước. Tuy nhiên, việc nghiên cứu công tác quản trị đất đai là một nhiệm vụ đầy thách thức, phần vì đây là vấn đề phức tạp và có nhiều khía cạnh, phần vì hầu như tất cả các yếu tố của hoạt động quản trị đều khó đo lường.

Ở nước ta, nâng cao chất lượng quản trị đất đai

đang là một công việc hết sức cấp bách. Cùng với sự phát triển của nền kinh tế và chiến lược công nghiệp hóa, hiện đại hóa, việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất, chuyển quyền sử dụng đất cũng như chuyển dịch đất đai là điều không thể tránh khỏi. Tuy nhiên, quá trình này đang gây nên nhiều bức xúc và mâu thuẫn xã hội. Theo báo cáo của Chính phủ trình Quốc hội (Báo cáo số 304/BC-CP, ngày 26/10/2012), trong giai đoạn 2004 - 2011, bình quân mỗi năm đều có trên 100.000 đơn khiếu nại, tố cáo liên quan tới đất đai. Mặc dù Chính phủ đã ban hành nhiều văn bản và giải pháp để giải quyết vấn đề này, song hiệu quả giải quyết chưa cao. Luật đất đai (2013) ra đời đánh dấu một bước tiến mới trong việc cải thiện môi trường chính sách và quản lý đất đai. Tuy nhiên, hiệu quả thực thi pháp luật và quá trình giám sát vẫn còn nhiều vấn đề tồn tại.

Trong bối cảnh đó, năm 2013, Ngân hàng Thế giới thực hiện một nghiên cứu theo Khung đánh giá quản trị đất đai trên 35 nước, trong đó có Việt Nam (Ngân hàng Thế giới, 2013). Mục tiêu của LGAF là nhằm cung cấp một hướng dẫn mang tính hệ thống cho chính quyền và các đối tác phát triển trong việc chuẩn đoán và lập ra tiêu chuẩn quản trị đất đai, cũng là để góp phần từng bước cải thiện chất lượng

quản trị đất đai. Dựa trên việc đánh giá toàn diện lý thuyết và kinh nghiệm về quản trị đất đai, LGAF được phát triển như một công cụ chuẩn đoán để đánh giá khung pháp lý, các chính sách và thực tiễn liên quan đến quản lý và sử dụng đất đai. Bài viết này đưa ra những đánh giá về quản trị đất đai ở Việt Nam dựa trên kết quả nghiên cứu của Khung quản trị đất đai.

2. Khái niệm về quản trị đất đai

Quản trị (governance) là một thuật ngữ còn mới mẻ ở Việt Nam, và đôi khi thuật ngữ này còn bị lẫn lộn với quản lý (management). Trên thế giới, thuật ngữ này cũng được định nghĩa theo nhiều cách khác nhau.

Từ điển tiếng Anh của Oxford, quản trị có nghĩa là *“hành động hoặc cách thức cai quản”*. Định nghĩa này nhấn mạnh quản trị là một quá trình mà xã hội điều phối các nhóm lợi ích để đạt được lợi ích chung. Cộng đồng châu Âu (2003) lại định nghĩa đơn giản, *“quản trị là năng lực của nhà nước trong việc thỏa mãn nhu cầu của người dân.”* Un-Habitat (2002) có định nghĩa tổng hợp hơn khi viết: *“quản trị bao gồm cơ chế, quy trình và thể chế mà qua đó người dân và các nhóm thể hiện mối quan tâm, thực hiện quyền và trách nhiệm, điều hòa mâu thuẫn hay khác biệt.”* Mặc dù có khác nhau về định nghĩa và cấu trúc, song thuật ngữ “quản trị” hiện được hiểu khá thống nhất bao gồm các yếu tố sau:

- Mục tiêu của quản trị là hướng tới sự thỏa mãn của người dân và các nhóm liên quan. Với mục tiêu này, việc điều hòa các mâu thuẫn lợi ích giữa các nhóm là hết sức quan trọng trong hệ thống quản trị.
- Quản trị bao gồm cả năng lực của các cơ quan quản lý cũng như quá trình tham gia của các bên.
- Thuật ngữ quản lý hướng nhiều hơn tới các yếu tố đầu vào của chính phủ, bao gồm việc hoạch định chiến lược, xây dựng kế hoạch, xây dựng chính sách quản lý, v.v. Trong khi đó, thuật ngữ quản trị hướng nhiều hơn tới kết quả đầu ra - việc thỏa mãn các nhu cầu phát triển kinh tế xã hội, các nhu cầu đa dạng của người dân và các nhóm khác nhau.

Với cách hiểu này, quản trị đất đai không chỉ bó hẹp trong việc tăng cường năng lực và hiệu quả của các cơ quan chính phủ, ví dụ trong quy hoạch hay đăng ký đất đai. Quản trị đất đai còn đề cập tới việc huy động toàn xã hội tham gia quản lý và giải quyết mâu thuẫn đất đai.

Chất lượng của quản trị nói chung, và quản trị đất đai nói riêng, được đánh giá ở các khía cạnh chính như sau:

- *Hiệu quả:* Đất đai có được sử dụng một cách

hiệu quả, thể hiện qua việc giúp đạt được các mục tiêu kinh tế xã hội của địa phương và của quốc gia hay không? Tính hiệu quả trong quản trị vừa thể hiện ở yếu tố tăng trưởng (ví dụ: tăng trưởng kinh tế, phát triển của thị trường bất động sản) vừa thể hiện ở yếu tố xã hội (ví dụ: công bằng) và môi trường.

- *Minh bạch:* Quá trình quản lý đất đai có được thực hiện một cách minh bạch hay không? Minh bạch được thể hiện ở việc tiếp cận thông tin đất đai cũng như hiểu rõ quy trình, tiêu chí ra quyết định liên quan. Minh bạch là cơ sở để người dân và các tổ chức thực hiện vai trò tham gia và giám sát trong quản lý đất đai.

- *Sự tham gia của các bên liên quan:* Chất lượng của quản trị còn thể hiện ở mức độ tham gia của các bên liên quan. Ý kiến, nguyện vọng của các bên được lắng nghe và phản ánh trong quá trình ra quyết định. Ngoài ra, các bên liên quan còn có quyền và nghĩa vụ giám sát hoạt động quản lý đất đai.

- *Trách nhiệm giải trình:* Trách nhiệm giải trình đề cập tới mức độ bên ra quyết định phải giải thích, bảo vệ và chịu trách nhiệm về quyết định của mình. Trách nhiệm giải trình bao gồm cả giải trình với cấp trên, giải trình với cấp dưới, giải trình với các cơ quan ngang cấp và giải trình với người thụ hưởng dịch vụ. Một quá trình quản trị tốt đòi hỏi trách nhiệm giải trình của các bên được quy định rõ ràng và được thực thi nghiêm túc.

3. Khung đánh giá quản trị đất đai và phương pháp nghiên cứu

Để cung cấp một khung đánh giá về quản trị đất đai cho các quốc gia, các chuyên gia của Ngân hàng Thế giới đã phát triển Khung đánh giá Quản trị đất đai (tiếng Anh: Land Governance Assessment Framework - LGAF). LGAF phân các chủ đề thành năm nhóm lĩnh vực sau:

(i) Khuôn khổ Thể chế và Pháp luật: Lĩnh vực này đánh giá mức độ thừa nhận của luật pháp về các quyền, bao gồm quyền của người ở nông thôn, thông qua luật pháp hoặc luật tục và việc thực thi các quyền đó trên thực tế.

(ii) Quy hoạch, Quản lý sử dụng đất và thuế: Lĩnh vực này đề cập tới tính minh bạch trong xác định các hạn chế về sử dụng đất và hiệu quả của quá trình quy hoạch. Chỉ số này cũng nói tới hiệu quả và mức độ dự đoán được của việc cấp các giấy phép, việc định giá đất cho tình thuế được thực hiện trên các nguyên tắc rõ ràng và việc thu thuế được tiến hành hiệu quả.

(iii) Quản lý đất công: Lĩnh vực này đề cập tới đất

thuộc phạm vi sử dụng cho các mục đích công, thuộc quyền quyết định sử dụng của Nhà nước, được sử dụng một cách công bằng và hiệu quả, quy trình thu hồi đất để tạo quỹ đất công được thực hiện công bằng, bồi thường công bằng và nhanh chóng và việc chuyển đổi từ đất công thành đất tư được thực hiện rõ ràng, minh bạch và bảo đảm tính cạnh tranh.

(iv) Cung cấp công khai thông tin về đất đai: Thông tin sẵn có trong hồ sơ đăng ký đất đai theo các loại đất, thông tin đăng ký được cập nhật và bảo đảm chính xác và các dịch vụ hành chính về đất đai được cung cấp hiệu quả, mức phí được quy định rõ ràng và được thu một cách minh bạch.

(v) Giải quyết tranh chấp và quản lý xung đột: Trách nhiệm giải quyết các xung đột, mâu thuẫn đất đai được giao cho các cơ quan có đủ năng lực và có ít tranh chấp kéo dài.

Trong mỗi lĩnh vực, một nhóm chỉ số được xây dựng với các khoản mục cụ thể để xác định các lĩnh vực cần khảo sát, đánh giá định lượng hoặc định tính. Năm lĩnh vực trên có 21 chỉ số với tổng cộng 80 khoản mục cụ thể cần được đánh giá.

Ngoài năm nhóm lĩnh vực nói trên, còn có thêm hai lĩnh vực nữa có thể đánh giá với tính hình mỗi nước, đó là: Thu hồi đất quy mô lớn, và Quản lý đất lâm nghiệp, với 30 khoản mục đánh giá. Việt Nam đã tiến hành đánh giá cả bảy nhóm lĩnh vực. Thông qua việc đánh giá các chỉ số này, LGAF chỉ ra những lĩnh vực cần cải cách về mặt pháp lý, chính sách hoặc thủ tục cần thiết nhằm từng bước nâng cao chất lượng quản trị đất đai cũng như làm cơ sở cho việc so sánh giữa các quốc gia hoặc vùng lãnh thổ trên thế giới.

Phương pháp nghiên cứu của LGAF được thực hiện dựa trên hai trụ cột chính, bao gồm thông tin và dữ liệu sẵn có cũng như các nghiên cứu trước có liên quan đã được các cơ quan quản lý, nghiên cứu thu thập từ trước và ý kiến thảo luận, đánh giá của các chuyên gia. Trước hết, năm chuyên gia được mời viết báo cáo tổng hợp thông tin từ các kết quả nghiên cứu trước về từng nhóm vấn đề chuyên sâu, sau đó đưa ra đánh giá theo khung đối với từng khoản mục theo bốn mức A, B, C, D. Trên cơ sở các báo cáo này, chín nhóm chuyên gia được tổ chức thảo luận và đánh giá theo từng nhóm chủ đề và cũng đưa ra đánh giá lại theo bốn mức nói trên. Kết quả tổng hợp được trình bày ở Hội thảo Kỹ thuật để nhận được các ý kiến đóng góp, phản biện và xác nhận sự đồng ý của các bên về kết quả đánh giá. Sau đó, kết quả và các kiến nghị chính được trình bày và thảo luận ở Hội thảo Đối thoại chính sách với trọng

tâm đưa ra các ưu tiên về chính sách và các yếu tố quản trị đất đai cần quan tâm, hoàn thiện trong những năm tới.

Khi Việt Nam hoàn thành việc đánh giá theo khung LGAF, 14 quốc gia khác cũng đã hoàn thành đánh giá này, cụ thể bao gồm Brazil, Congo, Gambia, Ghana, Madagascar, Malawi, Mauritania, Nigeria, Peru, Philippines, South Africa, Senegal và Ukraine. Điều đó cho phép chúng ta có thể tiến hành một phép so sánh nhanh giữa điểm của Việt Nam và điểm của 14 quốc gia này. Để tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình này, chúng tôi đã xếp hạng cho các mức điểm như sau $A = 3$, $B = 2$, $C = 1$, và $D = 0$. Với mỗi chỉ số, chúng tôi cũng biểu diễn đồng thời điểm của Việt Nam, điểm trung bình và điểm tối đa của các quốc gia này. Phần tiếp theo trình bày kết quả nghiên cứu chính của LGAF trong thể so sánh với 14 nước trên để giúp làm nổi rõ hơn điểm mạnh và điểm yếu trong quản trị đất đai ở Việt Nam.

4. Các kết quả đánh giá quản trị đất đai ở Việt Nam

4.1. Kết quả và so sánh theo lĩnh vực và chỉ số

Lĩnh vực 1: Khốn khổ thể chế và pháp luật

Hệ thống luật pháp và chính sách ở Việt Nam đã có nhiều bước phát triển và khá hoàn chỉnh, đặc biệt khi so sánh với 14 nước đang phát triển tham gia dự án LGAF. Luật Đất đai 2013 đã giải quyết rất nhiều vấn đề thuộc hành lang pháp lý. Tuy nhiên, trong lĩnh vực này còn một số điểm yếu như sau:

- Có khoảng 85% dân số đã được cấp Giấy chứng nhận (GCN), song đăng ký ban đầu để được cấp Giấy chứng nhận vẫn chưa hoàn thành. Hiện Việt Nam chỉ công nhận hai tình trạng: có GCN hoặc không, vì vậy sử dụng và giao dịch đất đai không chính thức còn khá phổ biến. Ngoài ra, quyền và cấp GCN tại chung cư, khu nghèo tại đô thị còn yếu kém gắn với tranh chấp, dịch vụ chất lượng còn thấp.

- Đất đai cho nhóm yếu thế (nông dân, phụ nữ, đồng bào dân tộc thiểu số, người nghèo) đã được quan tâm nhưng vẫn còn nhiều điểm cần tiếp tục giải quyết. Hai lĩnh vực đang nổi lên là đất và rừng cho đồng bào dân tộc thiểu số và cấp đổi GCN đã cấp trước đây cho hai vợ chồng nhưng chưa có tên phụ nữ.

- Quản lý đất công không dựa vào phân tích chi phí-lợi ích và chưa được giám sát - đánh giá chặt chẽ. Thực tiễn còn xung đột lợi ích hoặc lạm dụng trong cơ chế nhà nước thu hồi đất để giao đất, thế hiện bằng số lượng đơn khiếu nại, tố cáo về đất đai vẫn ở mức rất cao. Chưa có sự tách biệt thực sự giữa xây dựng chính sách, thực hiện, giám sát và giải

quyết khiếu nại. Quá trình tham vấn người dân đã được quy định nhưng thực thi yếu, còn mang nặng tính hình thức.

Bảng 1 tóm tắt phân tích so sánh kết quả đánh giá LGAF của Việt Nam với 14 nước khác tham dự. Phân tích so sánh cho thấy Việt Nam được đánh giá khá cao về sự đầy đủ của chính sách và quy định về quyền. Tuy nhiên, điểm yếu nổi bật ở Việt Nam là sự rõ ràng trong phân chia chức năng của các cơ quan công quyền, việc quan tâm và lồng ghép các

mục tiêu công bằng, cũng như hạn chế chi phí không chính thức.

Lĩnh vực 2. Quy hoạch, quản lý sử dụng đất và thuế

Quy hoạch là một trong lĩnh vực có nhiều điểm yếu hơn điểm mạnh. Về cơ bản, nước ta chưa làm rõ mối quan hệ giữa quy hoạch sử dụng đất với quy hoạch phát triển kinh tế xã hội và quy hoạch xây dựng. Phương pháp lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chưa dựa vào phân tích chi phí - lợi ích.

Bảng 1: Tóm tắt so sánh điểm LGAF của Việt Nam với 14 nước đang phát triển khác - Khuôn khổ thể chế và pháp luật

	Xếp hạng	Những mục đáng chú ý
<i>Chi số-1. Thừa nhận tính liên tục trong việc thực hiện quyền:</i> Pháp luật thừa nhận các quyền do cá nhân và các nhóm người nắm giữ (bao gồm cả các quyền phái sinh và các quyền của người thiểu số và phụ nữ)	4	Quyền sử dụng đất ở nông thôn (LG1-i) đạt mức tối đa (A). Các mục khác đạt dưới mức trung bình của 14 nước
<i>Chi số-2. Thực hiện quyền:</i> Các quyền do pháp luật quy định được đảm bảo thực hiện (bao gồm cả các quyền phái sinh cũng như các quyền của người thiểu số và phụ nữ)	2	Cả 5 mục đều đạt điểm cao hơn hoặc bằng mức trung bình của 14 nước. Việc đăng ký quyền của làng, xã đạt số điểm tối đa (A), cao hơn mức tối đa của các nước so sánh.
<i>Chi số-3. Các cơ chế công nhận quyền:</i> Việc định nghĩa và giao các quyền một cách chính thức, quá trình ghi nhận các quyền phù hợp với thực tiễn hoặc nếu không như vậy, thì quy định các phương thức phù hợp nhằm đảm bảo sự nhất quán thông qua phương thức không có sự phân biệt đối xử	3	Hầu hết các mục trong chi số này đạt điểm cao hơn mức trung bình của các nước so sánh Mục chi phí không chính thức cho việc thừa nhận quyền cho thấy vấn đề lớn nhất trong chi số này (C).
<i>LG1-4. Hạn chế quyền:</i> Các quyền trên đất không mang tính điều kiện gắn với các tiêu chuẩn không thực tế/ không khả thi.	4	Có 9 nước cùng ở nhóm hạng 2 như Việt Nam. Điểm số của Việt Nam tương đương mức trung bình của 14 nước.
<i>LG1-5. Sự rõ ràng trong chức năng và hoạt động:</i> Chức năng của các cơ quan có thẩm quyền về điều hành và quản lý trong lĩnh vực đất đai được quy định rõ ràng, tình trạng trùng lặp về chức trách được loại trừ và thông tin được chia sẻ khi cần thiết.	4	Đây là điểm yếu chung của cả 15 quốc gia nhưng Việt Nam có điểm số tương đối khả quan hơn 14 nước còn lại. Tuy nhiên, sự phân chia chức năng của các thể chế là một điểm yếu của Việt Nam (D), trong khi mức trung bình của các nước khác về mục này cao hơn mức C.
<i>LG1-6. Công bằng và không phân biệt đối xử trong quá trình ra quyết định.</i> Các chính sách được xây dựng thông qua một quy trình ra quyết định hợp pháp, có sự tham gia của tất cả các bên có liên quan. Khuôn khổ pháp lý không có sự phân biệt đối xử và các cơ quan thực thi các quyền tài sản có quyền ngang nhau trong việc tiếp cận đến tất cả các văn bản	1	Việt Nam đạt số điểm cao nhất ở hai mục: Bảo cáo về thực hiện chính sách đất đai (A) và sự phù hợp giữa chi phí và lợi ích (B). Điểm cho sự lồng ghép các mục tiêu công bằng thấp (C).

Quy hoạch sử dụng đất tại đô thị và quy hoạch đô thị chưa kết hợp tốt, chưa chi phối được quá trình đô thị hoá. Việc tham vấn ý kiến trong công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được đưa vào trong xây dựng luật pháp nhưng thực hiện chưa tốt. Đa số các cuộc tham vấn có tính hình thức và việc giải trình tiếp thu cũng không đầy đủ.

Hệ thống thuế đất đai hiện nay và việc miễn, giảm chưa hiệu quả, công bằng và minh bạch. Việc định giá đất đai, tài sản để tính thuế có dựa vào giá thị trường nhưng còn khác biệt lớn giữa giá tính thuế và giá thị trường. Mức thuế đất đai khá thấp và không thu được một phần thỏa đáng trong giá trị gia tăng của đất gắn với đầu tư hạ tầng và các dịch vụ công cộng. Nguồn thu chủ yếu từ đất cho Nhà nước từ tiền sử dụng đất là thiếu bền vững.

Bảng 2 tóm tắt phân tích so sánh các chỉ số của lĩnh vực này của Việt Nam với 14 nước khác. Việt Nam được đánh giá ở mức khá (B) ở mục có quy hoạch. Tuy nhiên, việc thực hiện quy hoạch và sự

tham gia thực chất của người dân vào quá trình này được đánh giá yếu hơn mức trung bình.

Lĩnh vực 3. Quản lý đất công

Đất công ở Việt Nam được hiểu là đất được sử dụng vào mục đích công, bao gồm lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng, quốc phòng, an ninh được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất theo quy định của pháp luật hiện hành về đất đai. Ngoài ra, đất công còn bao gồm các loại đất chưa đưa vào sử dụng (đất được giao cho các cơ quan, tổ chức quản lý, bảo vệ và đất chưa sử dụng).

Quản lý đất công ở Việt Nam có hai điểm mạnh cơ bản. Thứ nhất, nói chung các loại đất công được quản lý cụ thể trên thực địa, hầu hết được thể hiện trên bản đồ địa chính. Hiện có một diện tích không lớn đang bị lấn, chiếm hoặc tranh chấp chưa được giải quyết. Thứ hai, đất đã thu hồi được chuyển nhượng kịp thời để sử dụng đúng mục đích. Việc sử dụng đất thu hồi luôn bị những người bị thu hồi đất giám sát rất chặt chẽ về mục đích sử dụng đất. Một

Bảng 2: Tóm tắt so sánh điểm LGAF của Việt Nam với 14 nước đang phát triển khác - Quy hoạch, quản lý sử dụng đất và thuế đất

Xếp hạng		Những mục đáng chú ý
<i>LGI-7. Minh bạch trong các hạn chế về sử dụng đất:</i> Những thay đổi trong các quy định về quản lý và sử dụng đất được tạo ra một cách minh bạch và phải mang lại lợi ích đáng kể cho xã hội nói chung thay vì cho một số nhóm người cụ thể.	5	Việt Nam đạt mức trung bình trong cả ba mục: sự tham gia của công chúng vào quá trình quy hoạch sử dụng đất ở thành thị (giữa C và B) và nông thôn (C), và sự thay đổi trong việc chuyển giao quyền sử dụng đất.
<i>LGI-8. Hiệu quả trong quy trình quy hoạch sử dụng đất:</i> Quy hoạch và các quy định về sử dụng đất được thông qua, thực hiện có hiệu quả, không đẩy một bộ phận lớn người dân vào tình trạng sử dụng đất không đăng ký, và có khả năng đáp ứng với yêu cầu về gia tăng dân số.	3	Hai mục về quy hoạch được đánh giá khá cao (B). Ngược lại, quá trình phát triển của các thành phố lớn và các lô đất lân cận không được triển khai tốt bằng mức trung bình của các nước so sánh.
<i>LGI-9. Thúc đẩy và tăng khả năng dự đoán trong việc sử dụng đối với các diện tích đất sử dụng hạn chế:</i> Việc cấp phép phát triển được thực hiện nhanh chóng và minh bạch.	3	Việt Nam được xếp hạng cao hơn mức trung bình trong cả hai mục.
<i>LGI-10. Minh bạch trong định giá:</i> Việc định giá nhằm mục đích tính thuế được thực hiện trên cơ sở các nguyên tắc rõ ràng, thực hiện nhất quán, cập nhật định kỳ và có tiếp cận công khai	5	Việt Nam được xếp hạng cao hơn mức trung bình trong cả hai mục.
<i>LGI-11 Hiệu quả thu thuế, phí, lệ phí:</i> Các nguồn lực từ thuế đất và tài sản được thu và thuế tài sản được thu, và khoản lợi tức từ thuế đất lớn hơn chi phí bỏ ra để thu		Không đủ thông tin để đánh giá

số trường hợp đất đã thu hồi song dự án chậm đưa đất vào sử dụng, nhưng vẫn sử dụng đúng mục đích.

Tuy nhiên, quản lý đất công còn một số nhược điểm nổi bật. Thứ nhất, chưa có quy định rõ ràng và cụ thể về đất công, các tiêu chí thu hồi đất cho mục đích phát triển kinh tế - xã hội chưa phù hợp. Thứ hai, quá trình quy hoạch, nhà nước thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, giao đất hoặc cho thuê đất cho các mục đích tư nhân chưa thực sự minh bạch, chưa có sự tham gia thực chất của người dân. Sinh kế của người dân bị thu hồi đất chưa được quan tâm thỏa đáng và hiệu quả. Vì vậy, các khiếu kiện, khiếu nại về đất đai chủ yếu liên quan tới quá trình này.

Khi so sánh với 14 nước khác (Bảng 3), Việt Nam chỉ đạt mức trung bình ở các mục trách nhiệm và thể chế, tính thỏa đáng trong thu hồi đất cho mục đích công. Điểm yếu của Việt Nam nằm ở các mục về tiếp cận thông tin và xác định quyền sở hữu công, độ công khai trong các giao dịch đất công và tình

kịp thời của bồi thường cũng như kênh khiếu nại độc lập.

Lĩnh vực 4: Cung cấp công khai thông tin về đất đai

Việt Nam đã thực hiện tốt đo đạc lập bản đồ địa chính, 70-90% các thửa đất do cá nhân nắm giữ đã được đăng ký tại các Văn phòng Đăng ký Đất đai. Tuy nhiên, việc cấp GCN còn chậm, thiếu thông tin trong hồ sơ, thông tin không được cập nhật và chưa được quy chiếu không gian. Hơn nữa, theo một số nghiên cứu (Deposen, 2010; Ngân hàng Thế giới, Đại sứ quán Đan Mạch và Đại sứ quán Thụy Điển, 2011), một số thông tin được quy định trong luật song các địa phương chưa cung cấp kịp thời, tiếp cận của người dân còn hạn chế.

Đây là lĩnh vực mà Việt Nam có thứ hạng so sánh thấp hơn hẳn các lĩnh vực khác (Bảng 4). Việt Nam được đánh giá khá cao ở các mục về các hạn chế liên quan đến khu vực công và khả năng tìm kiếm hồ sơ đăng ký đất công. Các mục khác về tính đầy đủ, tin

Bảng 3: Tóm tắt so sánh điểm LGAF của Việt Nam với 14 nước đang phát triển khác - Quản lý đất công

	Xếp hạng	Những mục đáng chú ý
<i>LGI-7. Minh bạch trong các hạn chế về sử dụng đất:</i> Những thay đổi trong các quy định về quản lý và sử dụng đất được tạo ra một cách minh bạch và phải mang lại lợi ích đáng kể cho xã hội nói chung thay vì cho một số nhóm người cụ thể.	5	Việt Nam đạt mức trung bình trong cả ba mục: sự tham gia của công chúng vào quá trình quy hoạch sử dụng đất ở thành thị (giữa C và B) và nông thôn (C), và sự thay đổi trong việc chuyển giao quyền sử dụng đất.
<i>LGI-8. Hiệu quả trong quy trình quy hoạch sử dụng đất:</i> Quy hoạch và các quy định về sử dụng đất được thông qua, thực hiện có hiệu quả, không đẩy một bộ phận lớn người dân vào tình trạng sử dụng đất không đăng ký, và có khả năng đáp ứng với yêu cầu về gia tăng dân số.	3	Hai mục về quy hoạch được đánh giá khá cao (B). Ngược lại, quá trình phát triển của các thành phố lớn và các lô đất lân cận không được triển khai tốt bằng mức trung bình của các nước so sánh.
<i>LGI-9. Thúc đẩy và tăng khả năng dự đoán trong việc sử dụng đối với các diện tích đất sử dụng hạn chế:</i> Việc cấp phép phát triển được thực hiện nhanh chóng và minh bạch.	3	Việt Nam được xếp hạng cao hơn mức trung bình trong cả hai mục.
<i>LGI-10. Minh bạch trong định giá:</i> Việc định giá nhằm mục đích tính thuế được thực hiện trên cơ sở các nguyên tắc rõ ràng, thực hiện nhất quán, cập nhật định kỳ và có tiếp cận công khai	5	Việt Nam được xếp hạng cao hơn mức trung bình trong cả hai mục.
<i>LGI-11. Hiệu quả thu thuế, phí, lệ phí:</i> Các nguồn lực từ thuế đất và tài sản được thu và thuế tài sản được thu, và khoản lợi tức từ thuế đất lớn hơn chi phí bỏ ra để thu		Không đủ thông tin để đánh giá

cậy của thông tin cũng như hiệu quả và chi phí bền vững cho các dịch vụ hành chính về đất đai đều chỉ được đánh giá ở mức C và D, xếp dưới trung bình so với 14 nước.

Lĩnh vực 5: Giải quyết tranh chấp và quản lý xung đột

Một thực tế ở Việt Nam những năm qua là tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai chiếm tỷ lệ rất cao (khoảng 70 - 80% số vụ khiếu nại, tố cáo). Theo Báo cáo tổng kết thi hành Luật Đất đai năm 2003 của Tòa án nhân dân tối cao (2013), hàng năm các vụ việc tồn đọng còn chiếm tỷ lệ cao (khoảng 20%). Theo Báo cáo của Thanh tra Chính phủ (2012), có 528 khiếu nại hành chính về đất đai có thời gian giải quyết lâu, đặc biệt có những vụ giải quyết kéo dài hơn 20 năm.

Quá trình giải quyết theo hệ thống hành chính, sau đó sang giải quyết tại toà án. Hiện chưa có hệ thống giám sát và phản hồi chính sách về việc giải quyết tranh chấp và xung đột.

Khi so sánh với các nước khác trong mẫu, điểm yếu này càng nổi rõ. Trong khi khả năng tiếp cận thiết chế giải quyết xung đột được coi là tương đối phù hợp thì chi phí vẫn khá cao. Đặc biệt, các kênh phi chính thức để giải quyết xung đột còn hạn chế.

4.2. Tóm tắt kết quả so sánh về quản trị đất đai ở Việt Nam

Phân tích so sánh với các nước khác cho thấy một góc nhìn khác về quản trị đất đai ở Việt Nam. Kết quả phân tích so sánh có thể tóm tắt ở một số điểm chính như sau:

Thứ nhất, điểm về chính sách tương đối tốt, trong khi đó điểm thực thi chính sách lại tương đối thấp hơn so với điểm trung bình.

Thứ hai, điểm liên quan tới hệ thống hành chính trong quản trị đất đai được đánh giá tốt hơn mức trung bình, trong khi điểm liên quan tới tính đa dạng của hệ thống thiết chế trong quản trị đất đai (bao gồm thiết chế không chính thức và cả tòa án) lại được đánh giá thấp hơn.

Thứ ba, các mục quản trị trợ giúp tăng trưởng kinh tế được đánh giá tương đối cao, trong khi các mục liên quan tới khía cạnh xã hội hay trợ giúp các nhóm yếu thế có điểm số thấp hơn.

Thứ tư, việc ban hành chính sách và vận động, tuyên truyền cho người dân được đánh giá tương đối cao hơn so với các nước. Ngược lại, việc thực sự tiếp nhận và xử lý ý kiến phản hồi từ người dân lại thường có điểm số thấp hơn mức trung bình.

Bảng 4: Tóm tắt so sánh điểm LGAF của Việt Nam với 14 nước đang phát triển khác - Cung cấp công khai thông tin

Xếp hạng		Những mục đáng chú ý
10	<i>LG1-16. Đầy đủ thông tin:</i> Cơ quan đăng ký đất đai cung công thông tin về các loại hình hưởng dụng quyền tư nhân khác nhau một cách đầy đủ về mặt địa lý và có khả năng tiếp cận theo từng hồ sơ, cũng như người nắm giữ quyền và có thể có được thông tin một cách nhanh chóng đối với tất cả các bên có liên quan	Các cản trở liên quan đến khu vực tư nhân đạt điểm D. Khả năng tiếp cận hồ sơ đăng ký cũng được cho điểm thấp hơn mức trung bình.
	<i>LG1-17. Tin cậy:</i> Thông tin đăng ký được cập nhật, đủ để khẳng định về quyền sở hữu	Hai mục được đánh giá cao là: Hạn chế liên quan đến khu vực công và khả năng tìm kiếm hồ sơ đăng ký (A).
14	<i>LG1-18. Hiệu quả về chi phí và bền vững:</i> Các dịch vụ hành chính về đất đai được cung cấp một cách hiệu quả và chi phí.	Cả ba mục đều đạt điểm thấp hơn mức trung bình. Tính bền vững về tài chính xếp hạng D, trong khi chi phí đăng ký chuyển nhượng tài sản và đầu tư cho hệ thống cũng thấp, hạng C. Điều này phản ánh một thực tế đáng lo ngại là hệ thống không có tính bền vững về mặt tài chính.
	<i>LG1-19. Minh bạch:</i> Lệ phí được ấn định và thu một cách minh bạch	Khả năng tiếp cận công khai biểu phí cũng được đánh giá thấp hơn mức trung bình.

**Bảng 5: Tóm tắt so sánh điểm LGAF của Việt Nam với 14 nước đang phát triển khác -
Giải quyết tranh chấp và quản lý xung đột**

	Xếp hạng	Những mục đáng chú ý
<i>LGI-20. Phân công trách nhiệm:</i> Trách nhiệm quản lý xung đột ở các cấp độ khác nhau được phân công rõ ràng, phù hợp với thực tiễn, đúng thẩm quyền và mọi quyết định đều có thể bị kháng cáo/ kháng nghị hoặc khiếu nại	7	Khả năng tiếp cận thiết chế giải quyết xung đột được đánh giá hợp lý; Các kênh phi chính thức để giải quyết xung đột còn hạn chế; Khả năng khiếu nại với chi phí hợp lý cũng bị đánh giá thấp.
<i>LGI-21. Mức độ ảnh hưởng thấp do tranh chấp:</i> Diện tích đất bị ảnh hưởng bởi quá trình xem xét giải quyết tranh chấp là thấp và giảm	4	Cả ba mục ở Việt Nam được xếp hạng thấp. Tốc độ giải quyết tranh chấp tại tòa án xếp hạng D, trong khi số tranh chấp được giải quyết chính thức và số tranh chấp kéo dài chỉ xếp hạng C.

5. Một số kiến nghị chính sách

Về cơ bản, các mục còn bị đánh giá ở mức C hoặc D đều cần được cải thiện. Vì vậy, khung đánh giá LGAF có thể là một tài liệu quan trọng để giúp các nhà hoạch định chính sách đưa ra hành động cụ thể nhằm hoàn thiện công tác quản trị đất đai ở Việt Nam. Trong phần này, nhóm tác giả xin nêu một số kiến nghị chính sau đây.

Hoàn thiện hệ thống pháp luật

Hệ thống pháp luật Việt Nam về đất đai được đánh giá là khá tiên bộ. Tuy nhiên, một số lĩnh vực sau đây vẫn cần được hoàn thiện.

Thứ nhất, cần tiếp tục nghiên cứu để có quy định quyền về đất đai của người thuộc các dân tộc thiểu số được bảo đảm gần với các cộng đồng truyền thống. Một số loại đất cần được giao cho cộng đồng quản lý sử dụng dưới sự giám sát của các cơ quan nhà nước tại địa phương.

Thứ hai, cần hoàn thiện các quy định quản lý các không gian chung và riêng trong khu chung cư. Hiện các khu chung cư đang phát triển khá nhanh ở nước ta, song các quy định quản lý không gian chung chưa thực sự rõ ràng.

Thứ ba, tiếp tục nghiên cứu áp dụng cơ chế chia sẻ lợi ích, chia sẻ rủi ro trong mối quan hệ chuyển dịch đất đai giữa Nhà nước với người dân, nhà đầu tư với người dân và trong nội bộ cộng đồng dân cư. Hiện nay cơ chế chia sẻ lợi ích mới được thử nghiệm ở một số dự án, chưa thành cơ chế phổ biến.

Cuối cùng, cần nâng cấp quy hoạch sử dụng đất theo hướng quy hoạch không gian để tham gia trực tiếp vào quản lý mở rộng đô thị. Đặc biệt, quy hoạch sử dụng đất cần được gắn liền với các quy hoạch khác.

Tăng cường năng lực thực thi pháp luật

Thực thi chính sách chính là một điểm mấu chốt cần cải thiện để nâng cao chất lượng quản trị đất đai. Trong lĩnh vực này, trước hết cần tách bạch hơn giữa chức năng hoạch định chính sách, thực thi chính sách và giải quyết xung đột. Hiện nay các cơ quan quản lý hành chính đang thực hiện cả ba chức năng này. Tòa án chưa thực sự được coi là một kênh giải quyết xung đột hữu hiệu. Việc rà soát lại phân công, phân cấp trong quản lý để loại bỏ hết các trùng lặp ngang và trùng lặp dọc cũng là một công việc cần thiết.

Vấn đề thứ hai là cần xây dựng hệ thống đăng ký đất đai bền vững về tài chính. Hệ thống đăng ký đất đai và bất động sản phải hướng tới dịch vụ tự trang trải.

Tăng cường hoạt động giám sát

Hoạt động giám sát cũng đóng vai trò hết sức quan trọng trong nâng cao chất lượng quản trị đất đai. Cần tiếp tục hoàn thiện hệ thống thông tin đất đai và thực hiện tốt việc cung cấp thông tin công khai. Tỷ lệ đất được đo vẽ bản đồ và số hóa cần được nâng cao và tiến tới phủ khắp toàn quốc. Ngoài ra, các dữ liệu đã được đo vẽ bản đồ cần được nhanh chóng đưa vào sử dụng.

Sự tham gia và giám sát của người dân và các tổ chức ngoài nhà nước cũng cần được tăng cường. Nhà nước cần chỉ tiết hoá và thực hiện đầy đủ cơ chế lấy ý kiến của dân về lập và điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, cũng như các quyết định về đất đai có liên quan tới lợi ích của người dân. Đặc biệt một cơ chế giải trình việc tiếp thu ý kiến của người dân cần được chi tiết và thực hiện đầy đủ.

Tài liệu tham khảo:

- Deposen (2010), *Báo cáo khảo sát tình hình công khai thông tin trong quản lý đất đai*, Hà Nội, Việt Nam.
- European Commission (2003), *Communication on governance and development*, COM (03) 615, October.
- Ngân hàng Thế giới (2010), *Vietnam Development Report 2010—Modern Institution*, World Bank. Hanoi, Vietnam.
- Ngân hàng Thế giới (2012), *Corruption from the Perspectives of Citizens, Firms, and Public Officials. Results of Sociological Surveys*, World Bank. Hanoi, Vietnam.
- Ngân hàng Thế giới (2013), *Báo cáo Cải thiện Quản trị Đất đai tại Việt Nam: Triển khai Khung Đánh giá Quản trị Đất đai (LGAF)*. Dự thảo báo cáo tại Hội thảo Đối thoại Chính sách, Hà Nội, ngày 13/3/2014.
- Ngân hàng Thế giới, Đại sứ quán Đan Mạch, Đại sứ quán Thụy Điển (2011), *Nhận diện và Giảm thiểu Rủi ro dẫn đến Tham nhũng trong Quản lý Đất đai ở Việt Nam*, NXB Chính trị Quốc gia - Sự thật, Hà Nội.
- Thanh tra Chính phủ (2012), *Báo cáo số 304/BC-CP ngày 26/10/2012 của Chính phủ gửi Quốc hội về việc thực hiện chính sách, pháp luật trong giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân đối với các quyết định hành chính về đất đai*.
- Tòa án Nhân dân tối cao (2013), *Báo cáo tổng kết thi hành Luật Đất đai 2003 của Tòa án nhân dân tối cao*.
- UNDP [United Nations Development Program] (2012), *The Vietnam Provincial Governance and Public Administration Performance Index (PAPI) 2011: Measuring citizen experience*, Hanoi, Vietnam.
- UN-Habitat (2002), *The Global Campaign on Urban Governance Concept Paper*, 2nd ed., Nairobi.

Land Governance Assessment Framework (LGAF) and assessment results of Vietnam

Abstract

Land governance has become a critical issue in sustainable development agenda of Vietnam. This article describes the results of recent Land Governance Assessment Framework, funded by the World Bank, in Vietnam. The assessment showed that Vietnam is relatively strong at issuing progressive policies that ensure land rights of different groups. However, implementation of these policies remains a critical weakness. In addition, land information system has not been updated and an efficient monitoring system has not been in place. Land disputes have not been well resolved, partly because authentic citizen participation is lacking, and partly because the participants relies too much on the administrative system. While much has to be done, priorities should then be given to clearing responsibilities of state agencies, building a financially sustainable registration system, and developing an effective monitoring mechanism.

Thông tin tác giả:

***Đặng Hùng Võ**, Giáo sư, tiến sĩ khoa học

- Nơi công tác: Bộ Tài nguyên và môi trường

- Lĩnh vực nghiên cứu chuyên sâu: Quản trị đất đai

Email: danghungvo@gmail.com

**** Nguyễn Văn Thắng**, Phó giáo sư, tiến sĩ

- Nơi công tác: Viện Quản lý Châu Á - Thái Bình Dương, Đại học Kinh tế quốc dân

- Lĩnh vực nghiên cứu chuyên sâu: quản trị, doanh nhân, quản trị tri thức

- Một vài Tạp chí tiêu biểu mà tác giả đã đăng tài công trình nghiên cứu: *Journal of International Business Studies, Journal of World Business, Journal of Business Venturing, Entrepreneurship Theory and Practice*

Email: nguyenvanthang@neu.edu.vn