



NGÂN HÀNG THẾ GIỚI TẠI VIỆT NAM



ĐẠI SỨ QUÁN ĐAN MẠCH



ĐẠI SỨ QUÁN THUY ĐIỆN

Nhận diện và giảm thiểu các rủi ro dẫn đến **THAM NHŨNG** **TRONG QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI** ở Việt Nam

(Sách tham khảo)



NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA

**Nhận diện và giảm thiểu
các rủi ro dẫn đến
THAM NHŨNG
TRONG QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI
ở Việt Nam**

(Sách tham khảo)

**NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA - SỰ THẬT
Hà Nội - 2011**

Mã số: $\frac{32(V)1}{CTQG - 2011}$

Lời Nhà xuất bản

Sự nghiệp đổi mới do Đảng ta khởi xướng và lãnh đạo đã tiến hành được gần 25 năm; đã thu được nhiều thành tựu to lớn trên nhiều mặt, đời sống kinh tế - xã hội không ngừng phát triển. Quá trình biến đổi nhanh và liên tục của xã hội, sự tăng trưởng kinh tế đất nước đã làm thay đổi, đem lại những triển vọng phát triển cho nhiều ngành, nghề, nhiều lĩnh vực, trong đó, đất đai là một lĩnh vực tạo được sự quan tâm, sự đầu tư của các tổ chức, các cá nhân đến từ các khu vực kinh tế khác nhau, cả trong nước và nước ngoài.

Tuy nhiên, bên cạnh những thuận lợi của sự thống nhất giữa ý Đảng, lòng dân, những thành tựu đạt được của một trong những nền kinh tế chuyển đổi thành công nhất trên thế giới, chúng ta cũng phải đối mặt với rất nhiều thách thức, những nguy cơ đã hiện diện hay còn đang tiềm ẩn, trong đó vấn nạn tham nhũng là một nguy cơ có khả năng làm chậm, làm chệch hướng tiến trình đổi mới của Đảng, Nhà nước ta. Lĩnh vực đất đai, là lĩnh vực còn ẩn chứa và phát triển những nguy cơ rủi ro dễ dẫn đến tham nhũng, kìm hãm sự phát triển của nền kinh tế đất nước và làm xói mòn lòng tin của nhân dân đối với công cuộc đổi mới của Đảng nói chung và chính sách quản lý đất đai nói riêng.

Cuốn sách: *Nhận diện và giảm thiểu các rủi ro dẫn đến tham nhũng trong quản lý đất đai ở Việt Nam (sách tham khảo)* được hình thành trên cơ sở báo cáo cùng tên do Đại sứ quán Đan Mạch, Ngân hàng Thế giới và Đại sứ quán Thụy Điển phối hợp thực hiện. Nội dung của cuốn sách này được thực hiện bởi nhóm tác giả là các chuyên gia và tư vấn của các tổ chức...

Cuốn sách tập trung phân tích và giải thích các nguyên nhân phát sinh tham nhũng trong lĩnh vực quản lý đất đai; các hình thức hiện có của loại tham nhũng này. Trên cơ sở phân loại tham nhũng, xác định nguy cơ và các dạng tham nhũng chính trong quản lý đất đai, các tác giả đề xuất cách thức giải quyết đối với từng dạng tham nhũng cụ thể và đưa ra một số kiến nghị nhằm phòng, chống tham nhũng trong lĩnh vực này.

Đây là một hướng nhìn đến từ các tổ chức nước ngoài với phạm vi nghiên cứu hẹp. Chính vì vậy, một số quan điểm, đánh giá và cách sử dụng, phân tích các thuật ngữ chính trị - pháp lý trong cuốn sách này chỉ thể hiện quan điểm, ý kiến riêng của người viết, không phải quan điểm chính thức của Đảng và Nhà nước ta. Để giúp độc giả có thêm một cách tiếp cận khi nghiên cứu cuốn sách này, về cơ bản, chúng tôi giữ nguyên văn theo bản gốc. Tuy nhiên, ở một số nội dung chúng tôi có chỉnh lý lại, lược bỏ và chú thích để góp phần bảo đảm tính hợp lý khách quan hơn cho nội dung cuốn sách.

Với ý nghĩa đó, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia - Sự thật xuất bản cuốn sách *Nhận diện và giảm thiểu các rủi ro dẫn đến tham nhũng trong quản lý đất đai ở Việt Nam (sách tham khảo)*.

Xin giới thiệu cuốn sách cùng bạn đọc.

Tháng Giêng năm 2011

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA - SỰ THẬT

Lời cảm ơn

Báo cáo này được thực hiện với sự phối hợp giữa Đại sứ quán Đan Mạch, Ngân hàng Thế giới và Đại sứ quán Thụy Điển. Nhóm tác giả thực hiện báo cáo nghiên cứu này do ông Soren Davidsen (Cố vấn trưởng về Quản trị, Bộ Ngoại giao Đan Mạch) làm trưởng nhóm, và ông Jim H. Anderson (Chuyên gia Quản trị cao cấp, Ngân hàng Thế giới) làm đồng trưởng nhóm, và bao gồm bà Maria Delfina Alcaide (Chuyên gia tư vấn của Đại sứ quán Đan Mạch và Ngân hàng Thế giới), TS. Đặng Hùng Võ (Chuyên gia tư vấn của Đại sứ quán Thụy Điển), TS. Đặng Ngọc Dinh (Giám đốc CECODES), TS. Đặng Hoàng Giang (Chuyên gia CECODES), và bà Trần Thị Lan Hương (Chuyên gia quản trị, Ngân hàng Thế giới). Báo cáo được góp ý đánh giá bởi các chuyên gia trong ngành, ông Thomas Markussen (Phó Giáo sư khoa Kinh tế, Trường Đại học Copenhagen), bà Asmeen Khan (Chuyên gia Quản trị cao cấp, Trung tâm Quản trị vùng châu Á Thái Bình Dương), và ông Gregory Kisunko (Chuyên gia Quản trị cao cấp, Đông Âu và Trung Á). Nhóm tác giả cũng gửi lời cảm ơn đến các ông bà Deepak Mishra, Lê Anh Tuấn, Yasuhiko Matsuda, Phạm Thị Mộng Hoa và Nguyễn Thế Dũng của Ngân hàng Thế giới về những lời nhận xét hữu ích.

Nhóm tác giả xin trân trọng cảm ơn những ý kiến đóng góp, những phản hồi, hỗ trợ quý báu của Văn phòng Ban chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng (OSCAC) và Thanh tra Chính phủ (GI) đối với Dự thảo báo cáo và trong suốt quá trình nghiên cứu. Nhóm cũng xin cảm ơn sự hợp tác của Tổng cục Quản lý đất đai thuộc Bộ Tài nguyên và Môi trường (MONRE), Phòng Công nghiệp và Thương mại Việt Nam, chính quyền tỉnh Bắc Ninh, Bình Định, Thành phố Hồ Chí Minh, Lạng Sơn và Tiền Giang. Chúng tôi cũng xin gửi lời cảm ơn đến những người dân địa phương và các doanh nghiệp của các tỉnh nói trên đã tham gia vào các cuộc nghiên cứu tình huống, cũng xin cảm ơn các chuyên gia, nhà báo chủ chốt của Việt Nam đã cùng chia sẻ suy nghĩ với chúng tôi về chủ đề này.

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

AC-Law	Luật phòng, chống tham nhũng
CECODES	Trung tâm nghiên cứu phát triển hỗ trợ cộng đồng
CPC	Ủy ban nhân dân cấp xã
CPV	Đảng Cộng sản Việt Nam
DONRE	Sở Tài nguyên và Môi trường cấp tỉnh
DOC	Sở Xây dựng cấp tỉnh
DPI	Sở Kế hoạch và Đầu tư cấp tỉnh
GDLA	Tổng cục Quản lý đất đai
GI	Thanh tra Chính phủ
GoV	Chính phủ Việt Nam
GSO	Tổng cục Thống kê
HCMC	Thành phố Hồ Chí Minh
HH	Hộ gia đình
IFC	Công ty tài chính quốc tế
ILSSA	Viện Khoa học Lao động và Xã hội
LMIs	Trung gian thị trường đất đai
LURHOC	Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất, gọi tắt là Giấy chứng nhận
MONRE	Bộ Tài nguyên và Môi trường
OSCAC	Văn phòng Ban chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng
PCI	Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh
PMU	Ban quản lý dự án
PPC	Ủy ban nhân dân cấp tỉnh
DPC	Ủy ban nhân dân cấp huyện
SME	Doanh nghiệp vừa và nhỏ
SOC	Phòng xây dựng cấp huyện
SONRE	Phòng tài nguyên và môi trường cấp huyện
VHLSS	Điều tra Mức sống hộ gia đình Việt Nam
WB ES	Điều tra Doanh nghiệp của Ngân hàng Thế giới
WB ICS	Điều tra Môi trường đầu tư của Ngân hàng Thế giới

Mục lục

LỜI NHÀ XUẤT BẢN	iii
LỜI CẢM ƠN	v
DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT	vi
TÓM TẮT TỔNG QUAN	ix
1. GIỚI THIỆU VÀ BỐI CẢNH	1
2. CÁCH TIẾP CẬN VÀ PHƯƠNG PHÁP LUẬN	6
3. YẾU TỐ RỦI RO GÂY THAM NHƯNG TRONG QUÁ TRÌNH CẤP GIẤY CHỨNG NHẬN	13
3.1. Phân tích tham nhũng trong việc cấp Giấy chứng nhận	13
3.2. Cấp Giấy chứng nhận: chuỗi quy trình	18
3.2.1. Phổ biến thông tin về thủ tục	18
3.2.2. Nộp đơn xin cấp và các giấy tờ có liên quan	20
3.2.3. Đánh giá hồ sơ, phê duyệt và giao Giấy chứng nhận cho người sử dụng đất	22
3.2.4. Giải quyết khiếu nại và tố cáo	23
4. YẾU TỐ RỦI RO GÂY THAM NHƯNG TRONG THU HỒI ĐẤT VÀ GIAO ĐẤT	24
4.1. Phân tích tham nhũng trong thu hồi và giao/cho thuê đất	24
4.2. Thu hồi đất và giao/cho thuê đất: chuỗi quy trình	25
4.2.1. Quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch đô thị	25
4.2.2. Giới thiệu địa điểm đầu tư	31
4.2.3. Quyết định thu hồi, giao/cho thuê đất	34
4.2.4. Phương án bồi thường và tái định cư	41
4.2.5. Giải quyết khiếu nại và tố cáo	47
5. CÁC YẾU TỐ RỦI RO XUYÊN SUỐT DẪN ĐẾN THAM NHƯNG LIÊN QUAN ĐẾN ĐẤT ĐAI	49
5.1. Các tổ chức giám sát	49
	vii

5.2. Vai trò của phương tiện thông tin đại chúng	51
5.3. Nhân lực	53
5.4. Thị trường đất	54
6. HƯỚNG ĐI TRONG TƯƠNG LAI	57
LỜI KẾT	64
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	65
PHỤ LỤC. CÁC QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VỀ TÍNH MINH BẠCH	67

Tóm tắt tổng quan

Bối cảnh nghiên cứu

Từ khi tiến hành Đổi mới, quá trình biến đổi xã hội và tăng trưởng kinh tế của Việt Nam diễn ra nhanh và liên tục, trong đó, vấn đề đất đai luôn chiếm ưu thế trên nhiều phương diện. Trong thời gian đầu cải cách đất đai ở Việt Nam, quá trình giao lại ruộng đất, về rất nhiều phương diện, đã diễn ra nhanh gọn, hiệu quả và bình đẳng.

Tuy nhiên, hiện nay, trong việc quản lý đất đai, Việt Nam đang phải đối mặt với những thách thức thậm chí còn lớn hơn trước kia. Trong giai đoạn từ năm 2001 đến năm 2010, gần 1 triệu hécta đất nông nghiệp đã được chuyển đổi sang mục đích đất phi nông nghiệp và hơn 5 triệu hécta đất từ bỏ hoang (chiếm 62% tổng số diện tích đất bỏ hoang trong năm 2000) được chuyển đổi để sử dụng cho nhiều mục đích khác nhau. Bản chất các quyền về đất đai, từ mức độ có thể dự báo, bảo đảm tiếp cận các quyền này, đã đóng vai trò chủ chốt trong việc xây dựng những lựa chọn kinh tế và chiến lược phát triển trong tất cả các ngành của xã hội. Chính sách và tập quán sử dụng đất có ảnh hưởng rất lớn đến tính sẵn sàng, khả năng tiếp cận đất đai và những triển vọng quản lý bền vững nguồn tài nguyên thiên nhiên. Công cuộc chuyển đổi mục đích sử dụng đất toàn diện đang diễn ra hiện nay đặt ra nhiều thách thức cho tính liên chính bởi những đặc lợi tiềm ẩn khổng lồ luôn là bóng ma của tham nhũng.

Nhưng “tham nhũng” là thuật ngữ có nghĩa khá rộng. Theo đó, Báo cáo này nhằm giải thích tại sao tham nhũng lại xảy ra, dưới hình thức nào, và cách xử lý dạng tham nhũng đó ra sao. Cụ thể hơn, *Báo cáo sẽ phân tích tham nhũng theo từng loại, xác định những nguy cơ và các dạng tham nhũng chính trong quản lý đất đai và dựa trên phân tích này đề xuất một số kiến nghị nhằm tăng cường tính liên chính trong quản lý đất đai*. Để đạt được mục đích đó, Báo cáo áp dụng phương pháp tiếp cận theo chuỗi quy trình để phân tích những rủi ro (nguy cơ) dẫn đến tham nhũng trong hai quá trình: (1) Cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và các tài sản khác gắn liền với đất (Giấy chứng nhận); (2) Thu hồi và giao, cho thuê đất. Đây là hai loại hình dịch vụ quản lý đất đai chủ chốt do Nhà nước cung cấp.

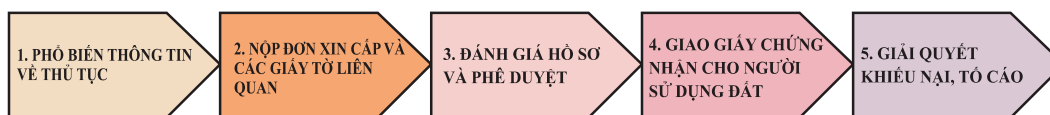
Để mổ xẻ những nguyên nhân gây tham nhũng, hàng loạt phương pháp tiếp cận và các phân tích đã được sử dụng, như: tiến hành các chuyến khảo sát thực địa đến 5 tỉnh để lấy thông tin thông qua thảo luận nhóm tập trung, phỏng vấn chuyên sâu, và khảo sát không chính thức về những người tham gia thảo luận nhóm tập trung. Những phát hiện định tính này được hỗ trợ thêm nhờ các phân tích định lượng dựa trên rất nhiều cuộc khảo sát gần đây về các nhà quản lý doanh nghiệp và hộ gia đình. Cuối cùng, là một nghiên cứu song

song để thu thập thông tin mang tính hệ thống về mức độ áp dụng thực tế các quy định về tính minh bạch trong hệ thống pháp luật Việt Nam.

Những phát hiện quan trọng

Việt Nam đã có những bước phát triển trong việc thiết lập khung pháp lý phù hợp cho tính liêm chính và chống tham nhũng, đồng thời đã đạt được tiến triển đáng kể trong các quy định về tính minh bạch. Tuy nhiên, nghiên cứu này đã xác định được một vài yếu tố rủi ro chính trong các bước của chuỗi quy trình cấp Giấy chứng nhận và quy trình thu hồi và giao, cho thuê đất.

Những yếu tố rủi ro trong chuỗi quy trình cấp Giấy chứng nhận



Tại bước thứ nhất của chuỗi quy trình, thông tin về thủ tục cấp Giấy chứng nhận không đầy đủ và khó hiểu. Điều này có thể gây nên nhiều dạng tham nhũng khác nhau và thiếu hiệu quả, ví dụ: người nộp đơn có thể cảm thấy hoang mang, thiếu thông tin, nên họ phải nhờ đến trung gian, cả hợp pháp lẫn không hợp pháp, hoặc phải trả những khoản phí không chính đáng để đổi lấy sự giúp đỡ của nhân viên làm thủ tục cấp Giấy chứng nhận. Và nếu các nhân viên này đặt ra yêu cầu trái quy định đối với người nộp đơn thiếu thông tin, thì buộc họ phải đưa hối lộ.

Tại bước thứ hai trong chuỗi quy trình, thủ tục nộp đơn xin cấp Giấy chứng nhận và các giấy tờ liên quan thường rất phức tạp, người nộp đơn thường bị cán bộ xã¹ gây khó dễ. Điều này có thể khiến người nộp đơn phải nhờ đến trung gian và/hoặc trả hoa hồng để nhanh chóng nộp được đơn. Người dân cũng thường phải hối lộ để thuyết phục cán bộ xã không yêu cầu bổ sung những giấy tờ không có theo quy định của pháp luật.

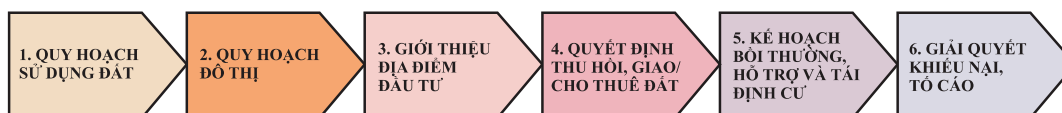
Bước thứ ba và thứ tư trong chuỗi quy trình, cấp Giấy chứng nhận liên quan đến đánh giá, phê duyệt hồ sơ xin cấp và giao Giấy chứng nhận. Về mặt này, rủi ro chính đặt ra là thời hạn có nơi, có lúc đã bị kéo dài, thường vượt quá rất nhiều thời hạn do pháp luật quy định. Điều này tạo động cơ cho những việc làm thiếu trung thực như: đưa hối lộ cán bộ xã để tránh bị xếp xuống cuối, sử dụng mối quan hệ cá nhân với các quan chức và nhờ đến môi giới để đẩy nhanh quá trình đánh giá, phê duyệt hồ sơ.

Bước cuối cùng trong chuỗi quy trình là cơ hội cho người nộp đơn khiếu nại, tố cáo về những hành vi thực hiện sai nguyên tắc. Việc giải quyết các khiếu nại, tố cáo ở một số nơi

1. “Cán bộ xã”, “cán bộ nhà nước” là những từ được sử dụng trong cuốn sách này thể hiện cách dùng từ riêng của người viết và cách sử dụng còn tồn tại hiện nay. Thực tế, theo Luật cán bộ, công chức năm 2008 và Luật viên chức năm 2010, các đối tượng này, tùy theo từng trường hợp cụ thể, được gọi là cán bộ hoặc công chức hay viên chức (BT).

có biểu hiện không thỏa đáng, chậm và chỉ minh bạch một phần. Điều này sẽ gây thêm khó khăn trong việc đưa ra trách nhiệm giải trình ở các bước khác của quy trình.

Những yếu tố rủi ro trong chuỗi quy trình giao và thu hồi đất



Trong hai bước đầu của chuỗi quy trình thu hồi và giao/cho thuê đất gọi là quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch đô thị, xác định được hai yếu tố rủi ro chính có thể gây ra tham nhũng: yếu tố đầu tiên xuất phát từ việc quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và phương án quy hoạch đô thị có xu hướng được xây dựng, điều chỉnh và phê duyệt dựa trên kế hoạch kinh doanh của chủ đầu tư. Điều này tạo ra động cơ cho một dạng tham nhũng, trong đó, chủ đầu tư chia cho các cán bộ nhà nước một phần đặc lợi/lợi nhuận có được do giá trị đất tăng lên thông qua việc chuyển đổi mục đích sử dụng. Rủi ro thứ hai là, do khả năng tiếp cận thông tin về quy hoạch sử dụng đất ở một số địa bàn là rất khó khăn và không công bằng giữa các chủ đầu tư. Điều này làm gia tăng các khoản chi phí không chính thức của chủ đầu tư cho các quan chức chịu trách nhiệm quản lý quy hoạch sử dụng đất/đô thị để đổi lấy đặc quyền thông tin.

Bước thứ ba trong chuỗi quy trình, xác định địa điểm đầu tư ở một số địa bàn, diễn ra hết sức phức tạp, công kênh và bị thao túng thông qua việc chấp nhận các dự án do chủ đầu tư thúc ép mà không hoặc rất ít khi dựa vào quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, phương án quy hoạch đô thị. Điều này dẫn đến các dạng tham nhũng như chi các khoản phí “ngoại giao”, sử dụng môi giới để xác định và sắp đặt trước địa điểm thu hút các dự án đầu tư, chủ đầu tư hối lộ các cán bộ nhà nước để đổi lấy việc phê duyệt dự án của riêng họ mà không tính đến phương án quy hoạch trước đó.

Bước thứ tư, thu hồi, giao/cho thuê đất, gồm ba yếu tố rủi ro: yêu cầu cưỡng chế thu hồi đất, trong đó trực tiếp chỉ định giao, cho thuê đất có thể thôi thúc chủ đầu tư đưa hối lộ để đổi lấy việc các quan chức phê duyệt giá giao/cho thuê đất thấp. Yếu tố rủi ro thứ hai là, thiếu tính độc lập trong việc xác định giá giao/cho thuê đất. Kết quả là chủ đầu tư hứa hẹn sẽ bán đất, nhà ở hoặc văn phòng với giá ưu đãi cho quan chức nhà nước khi hoàn thành dự án. Yếu tố này cũng làm tăng nguy cơ phê duyệt việc giao/cho thuê đất để đổi lấy “chi phí ngoại giao”. Yếu tố rủi ro thứ ba là, việc không công bố công khai thông tin về quy trình giao, cho thuê đất cùng với kết quả quyết định giao/cho thuê đất, làm gia tăng cơ hội tham nhũng và cản trở trách nhiệm giải trình. Thu hồi đất và giao/cho thuê đất là một trong những điểm dễ bị lợi dụng nhất trong chuỗi quy trình.

Bước thứ năm, phương án bồi thường và tái định cư, chứa đựng ít nhất hai yếu tố rủi ro: thứ nhất là viên chức nhà nước và viên chức đo đạc và vẽ bản đồ địa chính quá lạm dụng quyền tự quyết định trong việc phê duyệt phương án bồi thường và hồ sơ kê khai đất; yếu tố thứ hai là xác định tiền bồi thường thiếu khách quan và không chính xác. Hai yếu tố này

làm tăng nguy cơ xuất hiện hai dạng tham nhũng. *Dạng đầu tiên là*, người dân mất đất do bị thu hồi được nhận tiền bồi thường cao hơn giá đất và tài sản gắn liền với đất trên thị trường thực tế, đổi lại họ phải hoặc đưa hối lộ hoặc chia lợi nhuận có được cho một số quan chức nhà nước. *Dạng thứ hai là*, một số kinh phí được phê duyệt cho những người hưởng lợi lại không trả cho người hưởng lợi mà thay vào đó số tiền này bị một số công chức địa chính địa phương bỏ túi, dẫn đến người sử dụng đất được bồi thường ít hơn. Nhìn chung, tham nhũng về tiền bồi thường thực tế có tính hai mặt, tức là một số trường hợp người sử dụng đất được bồi thường trên mức quy định, một số khác lại nhận được bồi thường dưới mức quy định.

Tham nhũng trong quản lý đất đai dưới góc độ một phương trình rủi ro giản đơn. Những yếu tố rủi ro và các dạng tham nhũng này xuất phát từ nhiều yếu kém chung trong cơ cấu về tính minh bạch. Về mục này, Báo cáo này cho rằng tham nhũng có nhiều khả năng xảy ra nhất, khi một quan chức hay một cơ quan được độc quyền, khi quan chức hay cơ quan đó có phần lớn quyền tự đưa ra quyết định và khi trách nhiệm giải trình đối với các quyết định đó hoặc tính minh bạch là còn hạn chế. Điều đó có thể khiến cho công tác phòng, chống tham nhũng càng trở nên khó khăn. Một số dịch vụ công thường có bản chất được độc quyền hoặc tự quyết định, trong trường hợp đó, tính minh bạch và trách nhiệm giải trình là đặc biệt cần thiết. Tất nhiên, thường có những giải pháp thay thế để hạn chế ngay từ đầu quyền tự quyết định và độc quyền.

Tham nhũng = Độc quyền + Quyền tự quyết định – Trách nhiệm giải trình – Tính minh bạch

Đây tuy là phương trình đơn giản nhưng lại là một phương trình cho thấy những đầu mối là nguyên nhân gây tham nhũng đất đai và các phương án giảm rủi ro cụ thể. Mặc dù

Áp dụng “phương trình tham nhũng” theo chuỗi quy trình cấp Giấy chứng nhận, thu hồi và giao/cho thuê đất				
DIỄN BIẾN QUY TRÌNH	ĐỘC QUYỀN	QUYỀN TỰ QUYẾT ĐỊNH	THIẾU TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH	THIẾU MINH BẠCH
Giấy chứng nhận				
Phổ biến thông tin về thủ tục	√			√
Nộp đơn và giấy tờ liên quan		√	√	
Đánh giá đơn xin cấp, phê duyệt và bàn giao	√	√	√	
Giải quyết khiếu nại, tố cáo		√	√	√
Thu hồi và giao đất				
Quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch đô thị	√	√		√
Giới thiệu địa điểm đầu tư	√	√	√	√
Quyết định thu hồi, giao/cho thuê đất	√	√		√
Kế hoạch bồi thường và tái định cư		√	√	
Giải quyết khiếu nại, tố cáo		√	√	√

đây không phải là một phương trình theo đúng nghĩa toán học, nhưng phương trình giản đơn này nêu bật những yếu tố rủi ro của nhiều dạng tham nhũng.

Khuyến nghị nhằm tăng cường tính liêm chính trong quản lý đất đai

Nhóm cải cách đầu tiên tương đối dễ thực hiện. Bước rõ ràng nhất ở đây là thực thi triệt để các quy định về tính minh bạch hiện có trong luật pháp Việt Nam. Tiếp cận thông tin về các văn bản quan trọng như quy hoạch sử dụng đất, bản đồ và quy hoạch đô thị không dễ dàng nếu các quy định pháp luật bảo đảm tính minh bạch của những văn bản này không được thực thi triệt để và thực sự có nhiều cán bộ¹ thậm chí không hiểu được nghĩa vụ pháp lý của họ là cung cấp thông tin.

Một nhóm cải cách tương tự có thể tiến hành khá nhanh chóng là tăng cường tính minh bạch của quy trình và kết quả của các quyết định giao/cho thuê đất, bao gồm cả giá giao, cho thuê đất. Nhiều văn bản quan trọng và một số thông tin liên quan đến các quyết định giao đất hiện không bắt buộc phải công khai, bao gồm biên bản tham vấn lấy ý kiến về dự thảo phương án bồi thường đã được nhất trí, kế hoạch hỗ trợ và tái định cư và biên bản dự thảo quy hoạch đô thị. Bắt buộc công khai thông tin về những văn bản này sẽ giúp giảm thiểu khả năng xảy ra tham nhũng.

Đối với vấn đề cấp Giấy chứng nhận, điều quan trọng là cần tiếp tục đơn giản hoá thủ tục, loại trừ những phức tạp và sự thiếu rõ ràng làm nảy sinh tham nhũng. Ngoài ra, phân công trách nhiệm cá nhân ở tất cả các cấp nhằm phổ biến thông tin rõ ràng sẽ có lợi cho người dân và khiến tham nhũng khó có cơ hội xảy ra hơn. Quá trình đơn giản hoá các thủ tục đang được tiến hành và hiện đang có những cơ chế cho việc tiếp nhận thông tin phản hồi từ phía người dân.

Đối với thu hồi đất và giao/cho thuê đất, việc tăng cường giám sát của người dân bao gồm sự tham gia của cộng đồng sẽ làm giảm khả năng xảy ra tham nhũng. Kien toàn các quy định pháp luật và tiến hành tham vấn ý kiến của người dân trước về quy hoạch sử dụng đất, đô thị, các dự án đầu tư và điều chỉnh các dự án này cũng giúp giảm tham nhũng. Văn hoá tham vấn ý kiến của người dân rất mạnh mẽ ở Việt Nam về nhiều phương diện và mặc dù đôi lúc, việc lấy ý kiến chỉ mang tính hình thức, nhưng vẫn luôn cần tạo ra cơ hội để lắng nghe ý kiến của người dân.

Một số cải cách đòi hỏi kiện toàn thể chế mạnh mẽ. Nhận thấy rằng các công chức nắm giữ các vị trí quan trọng như thành viên trong hội đồng bồi thường có quá nhiều quyền tự do quyết định, tăng cường trách nhiệm giải trình của các quan chức này là một thách thức quan trọng. Có thể sử dụng nhiều công cụ như: thanh tra tài chính, kiểm toán độc lập đối với những người có chức trách, thẩm quyền về đo đạc, và đánh giá của Hội đồng nhân dân về dự thảo, phương án bồi thường đã được thông qua và phương án bồi thường thực tế sẽ tăng cường hơn nữa trách nhiệm giải trình của cán bộ.

Xây dựng các quy định về việc thuê ngoài các dịch vụ định giá đất thông qua các tổ chức độc lập và thành lập các uỷ ban độc lập để xem xét giá bồi thường và giao/cho thuê đất

1. Chỉ các cán bộ công chức, viên chức (BT).

được hỗ trợ thông qua hệ thống cơ sở dữ liệu quốc gia minh bạch với giá đất quy định sẽ giúp giảm bớt đặc lợi và việc phát hiện tham nhũng sẽ trở nên dễ dàng hơn. Mặc dù dạng cải cách này khó tiến hành, nhưng thực tế là một số tỉnh đã thực hiện cải cách này và điều đó chứng tỏ rằng cải cách này là khả thi.

Việc thực thi các quy định pháp luật về công khai và tham vấn lấy ý kiến của người dân sẽ được cải thiện đáng kể nếu một cơ quan ở cấp trung ương được giao trách nhiệm giám sát và đánh giá một cách hệ thống mức độ tuân thủ ở tất cả các cấp.

Áp dụng rộng rãi việc thay đổi trách nhiệm giải trình một cách xuyên suốt. Có thể đối phó với một vài yếu tố rủi ro quan trọng bằng việc tăng cường trách nhiệm giải trình của cá nhân các cán bộ địa chính¹. Bảo đảm rằng hệ thống cán bộ, công chức có nhiều nhân tài, những người làm không tốt bị phạt và những người làm nhanh và tốt được thưởng là một cải cách quan trọng. Mặc dù điều này vẫn cần phải áp dụng với các công chức nói chung nhưng nó còn quan trọng hơn đối với các vị trí được người dân tin tưởng và có quyền quyết định những vấn đề có khoản kinh phí lớn. Trên thực tế, tầm quan trọng của những vị trí này khiến cho họ trở thành những ứng cử viên tốt cho việc thử nghiệm phương pháp xác định thu nhập và kê khai về tài sản, ví dụ: xác định và công khai các bản kê khai tài sản của các cán bộ cấp cao và những cán bộ giữ các vị trí nhạy cảm.

Tăng cường trách nhiệm giải trình không phải lúc nào cũng có nghĩa là tập trung vào tham nhũng. Xây dựng trách nhiệm giải trình theo chiều dọc trong việc phục vụ nhân dân và các doanh nghiệp sẽ làm mất đi khoảng trống để tham nhũng xảy ra. Ví dụ, có thể tăng cường trách nhiệm giải trình của quan chức địa chính bằng đánh giá của người dân một cách hệ thống thông qua khảo sát mức độ hài lòng của người sử dụng. Đây cũng là một tiền lệ ở Việt Nam. Phiếu báo cáo của người dân về chất lượng dịch vụ công ở Thành phố Hồ Chí Minh cho thấy cách tiếp cận này là khả thi và hữu ích.

Trách nhiệm giải trình của cả hội đồng có thể kiện toàn bằng việc nâng cao vai trò của các thể chế giám sát, cụ thể hơn là làm cho hệ thống thanh tra đất đai trở nên năng động và độc lập hơn. Tăng cường tính khách quan và thân thiện với người sử dụng của hệ thống giải quyết khiếu nại và tố cáo, đẩy mạnh sự tham gia của Hội đồng nhân dân và các tổ chức đoàn thể trong việc giám sát quản lý đất đai sẽ giúp cải thiện sự giám sát từ bên ngoài.

Biện pháp quan trọng để làm giảm tham nhũng trong đất đai là đổi mới cách giải quyết các vấn đề về đất đai ở Việt Nam. Rất nhiều những đặc lợi lớn nhất có thể giải quyết bằng cách hạn chế việc thu hồi đất bắt buộc đối với những trường hợp đáp ứng tiêu chí “có lợi cho cộng đồng”, để các dự án tư nhân tự đàm phán với những người đang sử dụng đất trên cơ sở tự nguyện. Ngay cả khi việc chuyển hoàn toàn sang giao dịch tự nguyện là điều không thể, một bước đi trước mắt như sử dụng “các phương pháp hỗn hợp” sẽ là một sự cải thiện đối với thực trạng hiện nay. Do nhiều khiếu nại về đất đai liên quan đến số tiền bồi thường, những cải cách như trên cũng sẽ giảm bớt sự không hài lòng của xã hội.

1. Chỉ các công chức, viên chức địa chính (BT).

Tương tự, giảm việc chỉ định thầu trực tiếp trong giao đất, tạo ra cơ chế tài chính cho việc thực hiện đấu giá đất và đấu thầu dự án sẽ làm cho các quy trình này trở nên cạnh tranh hơn và làm cho giá đấu thầu phản ánh chính xác hơn, phù hợp hơn với giá thị trường. Những cách tiếp cận này hiển nhiên sẽ mất nhiều thời gian để phát triển, thử nghiệm và đưa vào thực tế, nhưng lợi ích của việc giảm đặc lợi có được từ chênh lệch giữa giá do chính quyền quyết định và giá thị trường là mục tiêu hướng tới.

Cuối cùng, mặc dù các yếu tố rủi ro được xác định trong báo cáo này là rất nhiều, nhưng có nhiều bằng chứng dễ thấy là chúng có thể được giải quyết. Thậm chí, cả những cải cách phức tạp hơn, ví dụ như: thuê ngoài dịch vụ định giá đất cũng đang được thực hiện ở Thành phố Hồ Chí Minh và Bình Định. Mặc dù cần phải đẩy mạnh hơn nữa sự minh bạch của các văn bản liên quan đến đất đai, một vài tỉnh, huyện và xã đã khá năng động, trong nhiều trường hợp tạo cơ hội tiếp cận những thông tin này nhiều hơn so với quy định của luật pháp. Những ví dụ tích cực này cho thấy, ở những nơi có mục tiêu rõ ràng, việc giảm rủi ro tham nhũng, giảm gánh nặng hành chính, củng cố quyền đối với tài sản không chỉ là giấc mơ dành riêng cho những nước giàu mà còn là thực tế trong tầm với của Việt Nam ngay cả bây giờ.

1. Giới thiệu và bối cảnh

Kể từ khi tiến hành Đổi mới, Việt Nam đang trong quá trình biến đổi mạnh mẽ về kinh tế và xã hội, trong đó vấn đề cải cách quản lý và sử dụng đất đai đang diễn ra dưới rất nhiều cách thức. Phần lớn các nghiên cứu quốc tế về cải cách trong quản lý đất đai ở Việt Nam trong giai đoạn đầu đều cho thấy quá trình phân chia lại ruộng đất đã diễn ra nhanh gọn, hiệu quả và công bằng một cách đáng ngạc nhiên¹.

Bản chất các quyền về đất đai và mức độ có thể dự báo, bảo đảm và tiếp cận các quyền này, đóng vai trò chủ chốt trong việc tạo nên những lựa chọn kinh tế và chiến lược sinh kế trong tất cả các ngành của xã hội. Chính sách và tập quán sử dụng đất có ảnh hưởng rất lớn đến khả năng tiếp cận đất đai và những triển vọng quản lý bền vững nguồn tài nguyên thiên nhiên. Đất đai, là một nguồn thu nhập, đang ngày càng chiếm ưu thế trong tư duy tài chính công và tư ở mọi cấp. Nói tóm lại, đất đai – việc phân đất, sử dụng, quản lý và tài chính – tất yếu đóng vai trò trung tâm trong việc định hình tương lai và sự ổn định về kinh tế, môi trường và xã hội ở Việt Nam.

Chính phủ Việt Nam nhận ra tầm quan trọng của vấn đề đất đai qua nhiều bối cảnh khác nhau nên đã đặc biệt quan tâm, thận trọng giải quyết chính sách đất đai, và đã tiến hành một số cải cách chính sách quan trọng trong lĩnh vực quản lý đất đai (bảng 1). Tuy nhiên, cho đến nay, chính sách đất đai và việc thực hiện các chính sách này tại Việt Nam, cũng như nhiều quốc gia đang phát triển khác, về cơ bản vẫn thiếu tính hệ thống và chặt chẽ.

Việt Nam đang trải qua một quá trình chuyển đổi đất mạnh mẽ như là một kết quả của việc đổi mới kinh tế và xã hội. Trong khoảng thời gian từ năm 2001 đến năm 2010, 0,9 triệu hecta đất nông nghiệp (chiếm 4% tổng số diện tích đất nông nghiệp năm 2000) được chuyển đổi sang mục đích dân cư, xây dựng các khu thương mại phi nông nghiệp, công cộng và các mục đích phi nông nghiệp khác. Cũng trong cùng thời gian đó, 5,4 triệu hecta đất chưa sử dụng (chiếm 62% tổng diện tích đất chưa sử dụng năm 2000) đã được chuyển đổi sang sử dụng vào các mục đích khác².

1. Một trong những nghiên cứu đáng tin cậy nhất là: “*Đất đai trong thời kỳ quá độ. Đổi mới và nghèo đói ở nông thôn Việt Nam*” tác giả Ravallion, M., Van De Walle D., 2008, Ngân hàng Thế giới, 2008.

2. Báo cáo năm 2010 của Trung tâm Kiểm kê và Đánh giá tài nguyên đất thuộc Tổng cục Quản lý đất đai, Bộ Tài nguyên và Môi trường.

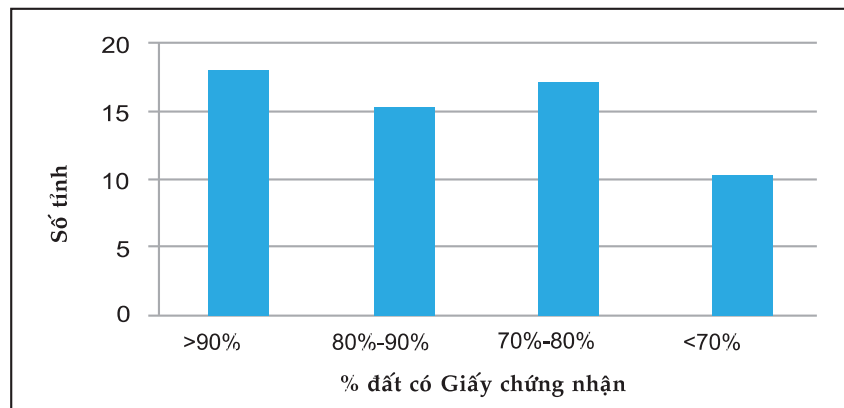
Bảng 1. Cải cách chính sách đất đai

Giai đoạn	Quyền tham gia vào thị trường của người sử dụng đất	Chế độ quản lý giá đất
01-01-1988 14-10-1993	Không có quyền tham gia vào thị trường quyền sử dụng đất.	Đất là vô giá và không thể được bán trên thị trường.
15-10-1993 31-12-1998	Hộ gia đình, cá nhân có quyền trao đổi, chuyển nhượng, thừa kế, cho thuê và thế chấp	Đất có giá trị và Nhà nước quy định giá đất (thường bằng 10% - 20% giá đất trên thị trường)
01-01-1999 31-6-2004	Hộ gia đình, cá nhân có quyền trao đổi, chuyển nhượng, thừa kế, cho thuê và thế chấp: các tổ chức kinh tế sử dụng đất do nhà nước cấp (hạn chế một số trường hợp) hoặc cho thuê đất theo phương thức thanh toán tiền thuê một lần có quyền chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại trong các khu công nghiệp, làm từ thiện theo quy định của pháp luật, thế chấp, bảo lãnh và góp vốn.	Đất có giá trị và Nhà nước quy định giá đất (điều chỉnh giá cao hơn trước).
01-07-2004 Đến nay	Hộ gia đình, cá nhân có quyền trao đổi, chuyển nhượng, cho tặng, thừa kế, cho thuê, thế chấp, bảo lãnh, góp vốn; các tổ chức kinh tế trong nước sử dụng đất do Nhà nước cấp hoặc các tổ chức kinh tế nước ngoài sử dụng đất thuê của nhà nước theo hình thức thanh toán một lần tổng giá trị tiền thuê có quyền chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại ở các khu công nghiệp, biếu tặng theo pháp luật, thế chấp, bảo lãnh và góp vốn.	Đất có giá trị và nhà nước quy định giá đất, đảm bảo giá đất phù hợp với giá đất trên thị trường

Nguồn: Ngân hàng Thế giới, 2010 (Báo cáo sắp phát hành) “Các biện pháp xác định giá đất để bồi thường và tái định cư tại Việt Nam”.

Việt Nam cũng đang tăng cường quá trình cấp Giấy chứng nhận. Cho tới năm 2008, 10.53 triệu Giấy chứng nhận đã được cấp cho tổng diện tích 413,060 héc-ta trên phạm vi toàn quốc, chiếm 79.9% tổng số diện tích cần Giấy chứng nhận. Đến tháng 10 năm 2010, hầu hết các tỉnh trên toàn quốc đã cấp Giấy chứng nhận, chiếm hơn 70% tổng số diện tích yêu cầu cấp Giấy chứng nhận (hình 1).

Hình 1: Số tỉnh cùng với phần trăm đất đã được cấp Giấy chứng nhận



Nguồn: Báo cáo năm 2006 của Cục Đăng ký và Thống kê thuộc Tổng cục Quản lý đất đai, Bộ Tài nguyên và Môi trường, ngày 14-10-2010.

Trong quá trình chuyển đổi mục đích sử dụng đất đầy thách thức như vậy thì chẳng có gì đáng ngạc nhiên khi tham nhũng trong quản lý đất đai vẫn còn là một vấn đề lớn, ít nhất là qua thông tin truyền thông và qua các câu chuyện thường ngày. Chính phủ Việt Nam cũng nhận ra sự cần thiết phải xây dựng khung pháp lý hạn chế tham nhũng trong từng ngành cụ thể. Luật phòng, chống tham nhũng (AC-Law) được Quốc hội thông qua vào tháng 11 năm 2005 là bước ngoặt pháp lý trong các nỗ lực của Nhà nước. Luật phòng, chống tham nhũng năm 2005, sửa đổi, bổ sung năm 2007 là những điều khoản để xử lý tham nhũng ở các cấp, ngành và lĩnh vực cụ thể, trong đó có chống tham nhũng trong quản lý đất đai. Theo đó, Chính phủ Việt Nam dành ưu tiên thỏa đáng cho việc giải quyết những vấn đề liên quan ở cấp tổng thể cũng như cấp ngành. Tháng 05-2009, Chính phủ đã ban hành “Chiến lược phòng, chống tham nhũng đến năm 2020” (sau đây gọi tắt là Chiến lược phòng, chống tham nhũng) áp dụng phương pháp tiếp cận có hệ thống để chống tham nhũng bao gồm các giải pháp mang tính phòng, chống cụ thể theo nhu cầu và theo ngành, và xây dựng khung giám sát tiến độ.

Ở một mức độ sâu hơn, thì có ít nhất bốn lý do để tiến hành một nghiên cứu chuyên sâu về mức độ và tính chất của tham nhũng đất đai tại Việt Nam. *Một là*, tham nhũng trong quản lý đất đai thường có xu hướng làm cho người nghèo bị thiệt thòi hơn người giàu. Đó là xu hướng liên quan đến chuyển nhượng đất đai ở mức giá thấp hơn giá thị trường từ các thành phần nông thôn nghèo của xã hội sang các nhà đầu tư và người dân thành thị khá giàu có. *Hai là*, tham nhũng trong lĩnh vực này, ở nhiều nơi dường như phổ biến, ít nhất là so với các lĩnh vực cung cấp dịch vụ khác và các ngành khác. *Ba là*, mất phúc lợi đi kèm với các cách thực hiện hiện nay khi tham nhũng đang xảy ra ở đâu thì Chính phủ đang bị thâm hụt khoản giá trị thu ở đó. *Bốn là*, tham nhũng là nguồn gốc của bất ổn xã hội. Trong Chiến lược phòng, chống tham nhũng của Chính phủ, đất đai được xác định là một trong những lĩnh vực được quan tâm hàng đầu, bởi lẽ, nó có thể làm giảm sút lòng tin của nhân dân vào sự lãnh đạo của Đảng, quản lý của Nhà nước, tiềm ẩn các xung đột về lợi ích, phản kháng về

xã hội, làm tăng thêm khoảng cách giàu nghèo. Hộp 1 dưới đây đưa ra một số minh họa về những tác động tiêu cực này, như được trích dẫn từ rất nhiều người được tham vấn trong quá trình nghiên cứu. Như được minh họa xuyên suốt báo cáo này, những thách thức này có thể được giải quyết thông qua việc tiến hành các cải cách thể chế và chính sách cụ thể và có mục tiêu.

**Hộp 1. Hậu quả của tham nhũng trong quản lý đất đai ở Việt Nam,
trích dẫn từ những người được tham vấn**

“Ai cũng có thể đoán tại sao một số cán bộ địa chính lại giàu có như vậy. Nếu họ chỉ có mỗi khoản tiền lương như các cán bộ khác thì làm sao mà họ lại có thể nhanh giàu như thế?” Tham vấn ở tỉnh Bắc Ninh.

“Các doanh nghiệp chỉ cần giữ đất mà không phải đầu tư gì cả, sau 5 năm, tự bản thân đất đã sinh lời mà Nhà nước không thể thu được bất kỳ khoản thuế nào. Do vậy, doanh nghiệp thì sinh lời, trong khi đó người nông dân thì mất đất, Nhà nước thì mất thuế”. Tham vấn tại tỉnh Tiền Giang.

“Có trường hợp là một cánh đồng màu mỡ đang canh tác, sau đó Nhà nước thu hồi cho dự án, rồi để không trong nhiều năm, thật là lãng phí”. Tham vấn tại tỉnh Bắc Ninh.

“Thậm chí các cán bộ cao cấp về hưu cũng khó có thể nhận được Giấy chứng nhận nếu họ không đưa hối lộ. Điều này gây phiền phức cho những người dân nghèo không thể chi cho các “dịch vụ” kiểu này”. Tham vấn tại tỉnh Bình Định.

“Đại đa số các doanh nghiệp đều thiếu thông tin (về quản lý đất đai). Chỉ có một số ít các doanh nghiệp có khả năng tài chính và có quan hệ với chính quyền”. Tham vấn với các chuyên gia Việt Nam.

“Tham nhũng trong quản lý đất đai là lớn nhất và là vấn đề bức xúc nhất trong xã hội hiện nay. Ban đầu, người nông dân vui sướng khi thu nhập tăng, nhưng bây giờ thì họ lại cảm thấy mình tụt xa.” Tham vấn với các chuyên gia Việt Nam.

Nguồn: Báo cáo của CECODES năm 2010: Kết quả khảo sát địa phương về liêm chính trong quản lý đất đai ở Việt Nam.

Tham nhũng trong quản lý đất đai không phải là vấn đề của riêng Việt Nam. Nhiều quốc gia ở Đông Nam Á khác cũng phải đối mặt với vấn nạn này. Tại Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào, việc quản lý và giám sát giao, cho thuê đất yếu kém đã dẫn đến tham nhũng, đầu cơ và thiếu an ninh trên thị trường đất¹. Ở Ấn Độ, những thay đổi trong sử dụng đất đai gặp rất nhiều khó khăn do quy trình cấp phép, theo quy trình này, sử dụng đất phải theo đúng những gì được ghi cụ thể trong Giấy chứng nhận và việc thay đổi mục đích sử dụng đất đòi hỏi trên thực tế phải đưa đất về cho Nhà nước và làm Giấy chứng nhận mới. Điều này tạo ra yếu tố tự quyết định mang tính quan liêu lớn, có thể được coi là việc mời gọi tham nhũng và quản lý trái phép².

1. “Lợi ích toàn cầu gia tăng trên đất canh tác: Liệu có thể tạo ra lợi nhuận bền vững và công bằng?” Ngân hàng Thế giới năm 2010.

2. “Đánh giá và giám sát quản lý trong lĩnh vực đất đai”: Ngân hàng Thế giới, 2010.

Tham nhũng trên quy mô lớn và nghiêm trọng gắn liền với việc thu hồi và giao, cho thuê đất công ngày càng phổ biến trong một số hoàn cảnh. Ví dụ, ở Kênia, quan chức “chiếm đoạt đất” đến mức có hệ thống trong giai đoạn từ năm 1980 đến năm 2005 và được coi là “một trong những biểu hiện công khai nhất của tham nhũng và suy đồi đạo đức trong xã hội chúng ta” (Chính phủ Kênia năm 2004)¹. Tại thành phố Mumbai, Ấn Độ, cơ cấu thể chế về quản lý đất đai yếu kém đã dẫn đến chi phí giao dịch cao và làm tăng sự tìm kiếm đặc lợi của quan chức Chính phủ cũng như những người hoạt động ở khu vực tư nhân như: chủ xây dựng và chủ đất².

Trên cơ sở đó, Báo cáo này nhằm mở rộng hiểu biết về vấn đề tham nhũng và liêm chính trong quản lý đất đai ở Việt Nam. Cụ thể hơn nữa là, *Báo cáo này nhằm mở xẻ, phân tích tham nhũng, xác định những nguy cơ và hình thức tham nhũng chủ yếu trong quản lý đất đai và trên cơ sở đó, đưa ra một số gợi ý và đề xuất nhằm tăng cường tính liêm chính trong quản lý đất đai*. Để làm được việc này, Báo cáo áp dụng phương pháp tiếp cận theo chuỗi quy trình (nêu chi tiết trong Phần 2) để phân tích việc cấp Giấy chứng nhận³ và thu hồi, giao, cho thuê đất. Đây là hai dịch vụ cơ bản của Nhà nước trong việc quản lý đất đai.

Mục tiêu và phương pháp tiếp cận của nghiên cứu này tạo nên cấu trúc của Báo cáo. Phần 2 trình bày phương pháp tiếp cận và phương pháp luận của nghiên cứu. Phần 3 và Phần 4 phân tích sơ bộ mức độ tham nhũng trong quản lý đất đai, tiếp đó phân tích chi tiết từng bước trong quá trình thực hiện hai dịch vụ của Nhà nước trong quản lý đất đai. Tập trung vào việc xác định những nguy cơ chính và những hình thức tham nhũng tiềm ẩn, những nguy cơ này có thể nảy sinh. Phần 5 sẽ xác định những yếu tố rủi ro gây tham nhũng xuyên suốt các bước trong hai chuỗi quy trình. Những yếu tố này liên quan đến thể chế giám sát, nguồn nhân lực trong lĩnh vực công và đặc điểm nổi bật của thị trường đất đai. Phần cuối của bản Báo cáo tổng kết những phát hiện chính và nêu lên các đề xuất nhằm giảm cơ hội tham nhũng liên quan đến quản lý đất đai.

1. “Đánh giá và giám sát quản lý trong lĩnh vực đất đai: Khung đánh giá Quản lý đất đai”, Ngân hàng Thế giới, 2010

2. “Thông đồng, Xung đột, Hệ thống phi chính thức và tìm kiếm đặc lợi: Câu chuyện của Ấn Độ về hình thức nổi bật của Quản lý đất đai đô thị tại Mumbai”. Giáo sư Abhai Pethe, Trường Đại học Mumbai năm 2010.

3. Kể từ ngày 01-9-2009 chỉ sử dụng một loại Giấy chứng nhận đất đai, nhà ở và các tài sản khác gắn liền với đất, gọi là “Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất” (từ đây gọi tắt là Giấy chứng nhận) quy định việc sở hữu đất. Đến ngày 31-8-2009, Việt Nam có hai loại Giấy chứng nhận quyền sở hữu đất khác nhau: Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (LURHOC) và Giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở (HOC). Thuật ngữ Giấy chứng nhận sẽ được sử dụng trong Báo cáo này.

2. Cách tiếp cận và phương pháp luận

Càng ngày người ta càng nhận thấy cần thiết phải giải quyết vấn đề tham nhũng theo cách hệ thống tổng thể, chẳng hạn việc bảo đảm áp dụng cơ chế liêm chính quốc gia như trách nhiệm giải trình trong việc thực hiện ngân sách và việc cần thiết giải quyết những chi tiết cụ thể của tham nhũng ở cả cấp ngành hoặc cấp lĩnh vực cụ thể. Nghiên cứu này giải quyết chủ đề cụ thể về đất đai.

Để hiểu những thách thức liêm chính trong quản lý đất đai, nghiên cứu trước hết sẽ tập trung phân tích hai chức năng dịch vụ chính do Nhà nước cung ứng, cấp Giấy chứng nhận và thu hồi, giao/cho thuê đất. Để thực hiện việc này, phương pháp tiếp cận theo chuỗi quy trình hay chuỗi giá trị đã được áp dụng¹. Quá trình phân tích sẽ gắn với các bước trong quá trình thực hiện hai chức năng dịch vụ trên. Hộp 2 và hộp 3 thể hiện Biểu đồ quy trình cấp Giấy chứng nhận, thu hồi và giao/cho thuê đất, theo thứ tự, dựa trên quy định của pháp luật. Nhóm nghiên cứu cảm thấy sử dụng cụm từ “chuỗi quy trình” phù hợp hơn là “chuỗi giá trị”, mặc dù cụm từ sau này đôi khi được nhắc đến trong Báo cáo, bởi vì, giá trị không cần thiết được thiết lập trong mỗi bước của quy trình. Nghiên cứu tập trung vào phân chia các loại bước bao quát hơn là chi tiết của mỗi bước. Lộ trình sâu rộng hơn đã được thực hiện ở các quốc gia khác, nhưng đây là kiểu phân tích đầu tiên được thực hiện trong bối cảnh của Việt Nam, áp dụng phương pháp tiếp cận bao quát hơn².

Sử dụng phương pháp tiếp cận chuỗi quy trình có ít nhất hai ưu điểm. *Thứ nhất*, phương pháp này chỉ ra được một bức tranh có cấu trúc chi tiết về những điểm quan trọng đặc trưng trong lĩnh vực cấp Giấy chứng nhận, thu hồi và giao/cho thuê đất. *Thứ hai*, đặc trưng này sẽ giúp tìm ra các biện pháp khắc phục để chống tham nhũng trong lĩnh vực này.

Để hiểu rõ hơn về nguy cơ tham nhũng của mỗi bước trong “chuỗi quy trình”, Báo cáo này sử dụng hai khái niệm đơn giản sau. Khái niệm thứ nhất là đặc lợi kinh tế. Đặc lợi này được tạo ra khi pháp luật, các quy định hoặc cơ cấu thị trường mở ra khả năng thu lợi nhuận kinh tế lớn hơn giá trị cơ hội. Các đặc lợi có thể xuất phát từ việc tiếp cận độc quyền các thông tin trong khi những thông tin này không được nhiều người biết đến. Trong bối cảnh này, điều quan trọng là Báo cáo sẽ xem xét giá của Nhà nước quy định cùng tồn tại với giá thị trường ra sao. Chênh lệch giữa hai giá này có thể tạo động cơ mạnh mẽ để các doanh nghiệp hối lộ các quan chức nhà nước ra quyết định giao/cho thuê đất.

1. Phương pháp tiếp cận này xuất phát từ Campos, Ed Et Al “*Các mặt của Tham nhũng: theo dõi tính dễ bị tổn thương ở cấp ngành*” Ngân hàng Thế giới năm 2007.

2. Để biết thêm thông tin về các nghiên cứu chuyên sâu, xin tham khảo “*Điều tra các giao dịch đất đai và bất động sản ở Nga*” năm 2006 (<http://go.worldbank.org/ODE06E50I0>).

Một khái niệm khác được sử dụng phổ biến trong báo cáo là “phương trình” tham nhũng nổi tiếng giúp xác định các nhân tố tác động đến nguy cơ tham nhũng¹. Phương trình của Robert Klitgaard cho thấy tham nhũng rất dễ xảy ra khi một quan chức hoặc một cơ quan được độc quyền², khi một quan chức hay một cơ quan có quyền tự quyết định và khi trách nhiệm giải trình cho quyết định đó còn hạn chế. Trong Báo cáo này chúng tôi bổ sung nhân tố thứ tư, tính minh bạch, để nêu bật sự khác biệt giữa minh bạch và trách nhiệm giải trình. Vì chúng tôi sẽ nhắc đến phương trình này trong suốt Báo cáo, một số giải thích và mô tả chi tiết sẽ được đề cập dưới đây.

Tham nhũng = Độc quyền + Quyền quyết định – Trách nhiệm giải trình – Tính minh bạch

Việc một cơ quan hay cán bộ có độc quyền ra quyết định không phải lúc nào cũng là điều có thể thay đổi được. Vấn đề chính là nếu người dân hoặc doanh nghiệp có quyền chọn lựa nơi họ tiến hành một dịch vụ cụ thể thì những cán bộ ít trung thực hơn sẽ mất đi quyền mặc cả. Trong một số trường hợp, điều này có thể giải quyết bằng việc thiết lập nhiều điểm truy cập dịch vụ, như ở một vài nước thực hiện việc cấp đổi giấy phép lái xe, nhưng trong những trường hợp khác, độc quyền là điều không thể tránh khỏi. Trong những trường hợp đó thì nhu cầu cần có cơ chế kiểm tra và đối trọng mạnh mẽ đối với việc thực thi nhiệm vụ của cả cơ quan và cá nhân cán bộ thậm chí còn quan trọng hơn.

Nếu một cán bộ có ít quyền tự quyết và đưa ra quyết định thì người cán bộ đó sẽ có ít cơ hội để đòi hỏi những khoản chi không chính thức. Trong khi quyền tự quyết ở một mức độ nào đó là không thể tránh khỏi đối với nhiều công việc quan trọng, phạm vi quyền tự quyết có thể được giới hạn thông qua những tiêu chuẩn rõ ràng về việc thực thi nhiệm vụ và ra quyết định, ví dụ: công việc của một Thẩm phán là thực hiện quyền tự quyết nhưng khi có hướng dẫn và tiền lệ rõ ràng thì quyền tự quyết sẽ bị hạn chế. Nếu phạm vi quyền tự quyết lớn một cách không cần thiết, như Báo cáo này sẽ chỉ ra đối với trường hợp đất đai, thì việc xác định các hệ thống thay thế là điều cần thiết.

Cuối cùng, chúng tôi đã bổ sung thuật ngữ thứ tư, tính minh bạch, vào công thức tham nhũng nổi tiếng. Trong khi tính minh bạch có thể được bao hàm trong khái niệm trách nhiệm giải trình, thì hai khái niệm này lại không hề đồng nghĩa. Hai nhân tố này nên được hiểu là các nhân tố bổ sung lẫn nhau nhưng lại có những nhóm giải pháp cải cách riêng. Thực sự thì một nhân tố mới khác có thể được bổ sung vào công thức, đó là sự đơn giản. Khi thủ tục rất phức tạp và phiền hà, tính minh bạch của thủ tục sẽ bị giảm. Theo đó, tính minh bạch có thể giảm vì thông tin không thể tiếp cận hoặc thông tin có thể tiếp cận nhưng quá phức tạp khiến mọi người không hiểu. Trong mỗi trường hợp, tham nhũng đều có thể xảy ra nhưng hai nhóm vấn đề thì lại có những giải pháp khác nhau.

Mặc dù có thể giới thiệu nhiều sắc thái nữa của các dạng tham nhũng phức tạp hơn, phương trình tham nhũng đơn giản này giúp xác định được đâu là nguy cơ gây tham nhũng, theo một cách đơn giản và dễ nhớ. Tóm lại, việc tìm những nhân tố tạo ra nguy cơ tham nhũng bao gồm cả việc xác định các chính sách tạo nên đặc lợi kinh tế và sau đó xác định các nhân tố làm hạn chế các đặc lợi này.

1. Klitgaard, Robert E. năm 1988: *Kiểm soát tham nhũng*. Berkeley: Nhà xuất bản Đại học California.

2. Trong nghiên cứu này chúng ta hiểu “độc quyền” là chỉ có các cơ quan nhà nước nào đó thực hiện các hoạt động quản lý đất đai. Tuy nhiên, nghiên cứu này không nhằm mục đích ủng hộ việc tạo ra nhiều cơ quan (hoặc công hoặc tư) để giảm tham nhũng. Các giải pháp đưa ra trong Báo cáo này đối với quyền lực độc quyền là phải đi kèm với việc kiểm tra và cân đối, và tìm kiếm các giải pháp trên thị trường cạnh tranh.

Hộp 2: Mô tả chuỗi quy trình cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất

Nếu một công dân hoặc một doanh nghiệp sử dụng quyền lợi hợp pháp của mình để sử dụng đất hoặc các tài sản liên quan, họ phải đi qua một chuỗi các thủ tục, bắt đầu bằng việc thu thập thông tin, và trong một số trường hợp, kết thúc bằng việc hoặc nhận được Giấy chứng nhận hoặc giải quyết khiếu nại, tố cáo.



Phổ biến thông tin về thủ tục: Việc phổ biến thông tin về thủ tục cấp Giấy chứng nhận là trách nhiệm của các cấp chính quyền. Cấp trung ương phải công bố cơ sở dữ liệu trực tuyến về thủ tục hành chính. Chính quyền cấp tỉnh phải công bố thủ tục hành chính do các đơn vị trực thuộc tiến hành trên các website của mình. Chính quyền cấp xã phải phổ biến thông tin về thủ tục qua nhiều hình thức khác nhau, trong đó có việc thông qua hệ thống phát thanh, truyền thông.

Nộp đơn xin cấp và các giấy tờ liên quan: Đơn xin cấp Giấy chứng nhận và các giấy tờ liên quan phải nộp lên Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất (VPĐKQSDĐ) cấp quận đối với trường hợp hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng sống ở phường; lên VPĐKQSDĐ cấp huyện hoặc Ủy ban nhân dân (UBND) xã đối với trường hợp hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng sống ở xã, thị trấn; và lên VPĐKQSDĐ cấp tỉnh đối với trường hợp là các tổ chức, cơ sở tôn giáo. VPĐKQSDĐ, UBND xã có ba ngày để kiểm tra tính đầy đủ của đơn xin cấp Giấy chứng nhận và các giấy tờ liên quan, họ sẽ liên lạc với người nộp đơn trong trường hợp cần bổ sung thông tin để hoàn thiện hồ sơ xin cấp.

Đánh giá hồ sơ và phê duyệt: UBND cấp huyện chịu trách nhiệm đối với các trường hợp là hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng và UBND tỉnh chịu trách nhiệm đối với các trường hợp là các tổ chức (bao gồm doanh nghiệp) và cơ sở tôn giáo. UBND xã hỗ trợ UBND huyện và UBND tỉnh xác minh đơn xin cấp Giấy chứng nhận và các giấy tờ liên quan, và thông báo kết quả xác minh cho Văn phòng UBND xã. UBND cấp huyện, tỉnh có từ 20 đến 50 ngày để đánh giá hồ sơ và phê duyệt Giấy chứng nhận, tùy thuộc vào loại hồ sơ. Kết quả thẩm định hồ sơ phải được thông báo công khai tại Văn phòng Ủy ban nhân dân xã trong thời gian ít nhất là 15 ngày.

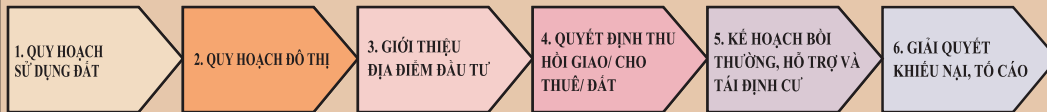
Giao Giấy chứng nhận: Đối với trường hợp là hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng, Giấy chứng nhận do VPĐKQSDĐ cấp tỉnh hoặc UBND cấp xã nơi nhận đơn giao. Đối với trường hợp là các tổ chức, cơ sở tôn giáo, Giấy chứng nhận do VPĐKQSDĐ cấp tỉnh giao.

Giải quyết khiếu nại, tố cáo: Chủ tịch UBND huyện chịu trách nhiệm giải quyết lần một các khiếu nại, tố cáo về cấp Giấy chứng nhận của hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng và Chủ tịch UBND cấp tỉnh chịu trách nhiệm giải quyết lần hai các khiếu nại, tố cáo của hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng và giải quyết lần một các khiếu nại, tố cáo của tổ chức và cơ sở tôn giáo. Phải thông báo quyết định giải quyết. Sau khi UBND địa phương giải quyết xong, các khiếu nại, tố cáo tiếp sẽ được giải quyết tại Tòa án.

Nguồn: Nghị định số 88/2009/NĐ-CP ngày 19-10-2009 của chính phủ về cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất; Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn năm 2007; Luật công nghệ thông tin năm 2006; Luật đất đai năm 2003, sửa đổi, bổ sung năm 2009; Luật khiếu nại, tố cáo năm 1998, sửa đổi, bổ sung năm 2004, 2005.

Hộp 3: Mô tả chuỗi quy trình Thu hồi và giao/cho thuê đất

Nếu một mảnh đất hoặc thay đổi “chủ sử dụng”, ví dụ: khi đất được thu hồi cho mục đích đầu tư, hoặc được dùng cho mục đích khác, như chuyển đổi từ đất nông nghiệp sang đất công nghiệp, một hoặc cả hai bên sẽ đi qua các bước sau:



Quy hoạch sử dụng đất: quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất thể hiện số lượng đất sẽ được sử dụng cho một mục đích nhất định. Sở Tài nguyên và Môi trường (STNMT) lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp tỉnh, UBND cấp tỉnh chấp thuận, Bộ Tài nguyên và Môi trường (BTNMT) thẩm định, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh thông qua và Chính phủ phê duyệt. Phòng tài nguyên môi trường (PTNMT) lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện, UBND huyện chấp thuận, STNMT thẩm định, Hội đồng nhân dân cấp huyện thông qua, UBND cấp tỉnh phê duyệt. Ủy ban nhân dân xã lấy ý kiến của dân lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp xã, PTNMT thẩm định, Hội đồng nhân dân cấp xã thông qua và UBND huyện phê duyệt. Sau khi được phê duyệt, phải công khai quy hoạch kế hoạch sử dụng đất các cấp.

Quy hoạch đô thị: so với quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch đô thị cụ thể hơn và có bản đồ chi tiết. Theo quy định của pháp luật, quy hoạch đô thị được lập và phê duyệt sau khi phê duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Thực tế ở nhiều địa phương, quy hoạch đô thị được lập và phê duyệt trước khi xem xét quy hoạch sử dụng đất. Phòng xây dựng (PXD) hoặc Sở Xây dựng (SXD) hoặc UBND tỉnh lập quy hoạch đô thị, tùy thuộc vào kiểu quy hoạch, và được tương ứng do UBND cấp huyện, UBND cấp tỉnh và Bộ Xây dựng (BXD) hoặc Chính phủ phê duyệt. Tất cả các quy hoạch đô thị phải được thảo luận thông qua các cơ quan quy hoạch đô thị. Sau khi phê duyệt, phải công khai như các quy hoạch sử dụng đất.

Giới thiệu địa điểm đầu tư: đây là trách nhiệm của UBND cấp tỉnh. Nhiệm vụ này sẽ được giao cho các cơ quan, các ban, ngành, đặc biệt là Sở Kế hoạch và Đầu tư.

Quyết định thu hồi, giao/cho thuê đất: UBND cấp tỉnh hoặc UBND cấp huyện (được UBND tỉnh giao quyền) chịu trách nhiệm thông báo kế hoạch thu hồi đất đến mọi người dân liên quan. Sau đó, các nhà đầu tư lập Dự án đầu tư và hồ sơ yêu cầu giao/cho thuê đất. STNMT, PTNMT chịu trách nhiệm soạn thảo quyết định thu hồi, giao/cho thuê đất và trình UBND cấp tỉnh hoặc huyện phê duyệt.

Phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư: Hội đồng bồi thường, hỗ trợ và tái định cư cấp huyện (HĐBT) hoặc Tổ chức phát triển quỹ đất (PTQĐ) cấp tỉnh lập Phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư (KHBT). Trường hợp phương án chỉ ảnh hưởng đến một huyện thì do UBND cấp huyện phê duyệt, trường hợp phương án ảnh hưởng đến trên một huyện thì do UBND cấp tỉnh phê duyệt. Phương án phải được công khai để lấy ý kiến người dân tại văn phòng UBND cấp xã và các điểm dân cư bị thu hồi đất. Dựa trên ý kiến

Hộp 3: Mô tả chuỗi quy trình Thu hồi và giao/cho thuê đất (tiếp theo)

thu được, HĐBT hoặc QPTĐ đã lập Phương án có trách nhiệm điều chỉnh lại Phương án. STNMT, PTNMT tiến hành thẩm định Phương án và trình UBND cùng cấp phê duyệt. Công khai Phương án đã được phê duyệt.

Giải quyết khiếu nại, tố cáo: Chủ tịch UBND cấp huyện chịu trách nhiệm giải quyết lần một các khiếu nại, tố cáo có liên quan đến quyết định của UBND huyện và chủ tịch UBND cấp tỉnh chịu trách nhiệm giải quyết lần hai các khiếu nại, tố cáo mà UBND cấp huyện đã giải quyết nhưng người khiếu nại, tố cáo không đồng ý và giải quyết lần một các khiếu nại, tố cáo có liên quan đến quyết định của UBND cấp tỉnh. Quyết định giải quyết phải được công khai. Sau khi các UBND địa phương giải quyết xong, các khiếu nại, tố cáo tiếp tục được giải quyết tại Tòa án.

Nguồn: Nghị định số 69/2009/NĐ-CP ngày 13-8-2009 của Chính phủ quy định bổ sung về quy hoạch sử dụng đất, giá đất, thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư; Luật quy hoạch đô thị năm 2009; Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn năm 2007; Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29-10-2004 của Chính phủ về thi hành Luật đất đai; Luật đất đai năm 2003, sửa đổi, bổ sung năm 2009; Luật khiếu nại, tố cáo năm 1998, sửa đổi, bổ sung năm 2004, 2005.

Báo cáo này được thực hiện dựa trên một số nguồn dữ liệu. Việt Nam đã đạt được tiến bộ trong thập kỷ qua trong việc thiết lập dữ liệu về những vấn đề liên quan đến hệ thống, thể chế, chính sách và cung cấp dịch vụ tác động đến doanh nghiệp và công dân trên diện rộng. Số liệu trong môđun quản trị nhà nước gắn với Điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam năm 2008 (VHLSS), được đăng trong Báo cáo phát triển Việt Nam năm 2010 - Các thể chế hiện đại, là một ví dụ. Bên cạnh nhiều vấn đề khác, cuộc điều tra có một vài câu hỏi liên quan đến đất đai và tính liêm chính¹. Ngoài ra, nhóm nghiên cứu còn sử dụng Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI)², Điều tra doanh nghiệp năm 2009, Điều tra môi trường đầu tư năm 2005 (hai điều tra sau do Ngân hàng Thế giới thực hiện)³, và Điều tra doanh nghiệp vừa và nhỏ năm 2009 của Viện Khoa học Lao động và Xã hội (ILSSA) và Trường đại học Copenhagen⁴.

Tuy nhiên, dữ liệu của các cuộc điều tra này phần lớn chỉ hạn chế trong chuỗi quy trình Giấy chứng nhận. Do đó, vẫn tồn tại những thách thức lớn trong việc vạch ra bản chất và mức độ tham nhũng trong thu hồi và giao/cho thuê đất.

1. Xem trang 8, hộp 1.2. Báo cáo Phát triển Việt Nam năm 2010 - Các thể chế hiện đại. <http://www.worldbank.org/vietnam/baocaophattrien>.
2. Edmund Malesky. 2009 "Chỉ số Cạnh tranh cấp tỉnh Việt Nam: đánh giá mức quản trị kinh tế về phát triển khu vực tư nhân. 2009 Báo cáo cuối cùng" Chính sách sáng kiến cạnh tranh Việt Nam trang 14.
3. Xem <http://www.enterprisesurveys.org>.
4. Xem <http://www.econ.ku.dk/rand/sme/html>.

Dữ liệu điều tra về cơ bản phục vụ cho bốn mục tiêu: hỗ trợ phân tích tham nhũng trong quản lý đất đai; xác định nhân tố nguy cơ tiềm ẩn tham nhũng trong chuỗi quy trình; hỗ trợ kiểm tra việc thi hành các chính sách, cơ chế liên chính trong quản lý đất đai; và đưa ra những gợi ý cơ bản về nguyên nhân của tham nhũng.

Bên cạnh các dữ liệu điều tra, việc nghiên cứu tình huống tại năm tỉnh đã được tiến hành để kiểm tra thực tiễn tại cấp cơ sở. Nghiên cứu sơ bộ về khung pháp lý trong quản lý đất đai cho thấy có sự phân cấp sâu rộng xuống các cấp địa phương¹. Trên cơ sở đó, quá trình nghiên cứu tình huống tại 5 tỉnh được thực hiện với sự tài trợ của Đại sứ quán Đan Mạch và Đại sứ quán Thụy Điển vào năm 2010 và các tỉnh tham gia khảo sát đã được chọn dựa trên 3 tiêu chí sau:

1. Mức nghèo thấp, nhiều chuyển đổi đất đai và mức độ cảm nhận tham nhũng cao. Thành phố Hồ Chí Minh và Bắc Ninh được lựa chọn.
2. Mức nghèo cao, ít chuyển đổi đất đai và mức độ cảm nhận tham nhũng cao. Lạng Sơn được lựa chọn.
3. Mức nghèo thấp, nhiều chuyển đổi đất đai và mức độ cảm nhận tham nhũng thấp. Bình Định và Tiền Giang được lựa chọn.

Các hình thức nghiên cứu dựa trên xếp hạng đói nghèo do VHLSS năm 2008 cung cấp, mức độ tham nhũng do PCI² năm 2009 đánh giá và mức độ chuyển đổi đất đai dựa trên nghiên cứu: “Cải thiện thu hồi đất và cơ chế chuyển đổi đất đai tự nguyện tại Việt Nam” (Ngân hàng Thế giới, 2009) và “Nông dân nghèo trả giá công nghiệp hóa” (Tạp chí Luật Việt Nam và Diễn đàn Pháp lý, tháng 8 năm 2007).

Thảo luận nhóm tập trung và phỏng vấn bán cấu trúc (phỏng vấn nhóm) đã được tiến hành với 4 nhóm (công chức nhà nước, doanh nhân, tổ chức xã hội và người dân) ở cấp tỉnh, huyện và xã³. Nhìn chung, các nghiên cứu tình huống cấp tỉnh tạo ra khá nhiều thông tin đặc biệt về chuỗi quy trình cấp Giấy chứng nhận trong khi tính nhạy cảm và quy trình ngầm trong thu hồi và giao, cho thuê đất lại bị hạn chế trong việc thu thập dữ liệu.

Là một phần nghiên cứu tình huống cấp tỉnh, chúng tôi đã tiến hành nghiên cứu định lượng. Mẫu nghiên cứu không được thiết kế để bảo đảm đại diện thống kê cho toàn bộ dân số, mà thu thập những ý kiến bằng mẫu của người tham gia nhóm thảo luận tập trung. Những người tham gia nhóm tập trung được chọn ngẫu nhiên một phần vì trong một vài trường hợp, giấy mời gửi tới những người được phỏng vấn đã được lựa chọn bởi chính quyền địa phương. Bản câu hỏi là những câu hỏi tương tự được thảo luận trong nhóm tập trung và có sẵn các phương án trả lời (chỉ cần đánh dấu vào các vị trí trả lời mà mình đồng ý). Bản câu hỏi được phát trước khi tiến hành thảo luận nhóm và thu lại khi kết thúc thảo

1. “Các thể chế hiện đại” Báo cáo phát triển Việt Nam năm 2010 phân tích chi tiết về khía cạnh rộng hơn của giao quyền và phân quyền.

2. Câu hỏi “Tỷ lệ các công ty cảm thấy rằng các doanh nghiệp trong lĩnh vực kinh doanh của họ đã mua chuộc yêu cầu của các quan chức tỉnh”, tham khảo <http://www.pcivietnam.org>.

3. Phiên bản bằng tiếng Việt báo cáo 5 tỉnh sẽ có theo yêu cầu của một trong các tác giả của Báo cáo này.

luận. Mẫu gồm 400 thành viên tham dự, những người trả lời gồm 215 người dân, 37 đại diện từ các doanh nghiệp, 28 đại diện từ các cơ quan đoàn thể và 120 công chức nhà nước.

Để bổ sung cho những ý kiến thu được ở các địa phương qua nghiên cứu tình huống tại 5 tỉnh, các cuộc phỏng vấn và họp với các bên liên quan chủ chốt ở cấp trung ương đã được thực hiện. Các bên tham gia bao gồm đại diện của OSCAC, đại diện Tổng cục Quản lý đất đai thuộc MONRE, đại diện của Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, một số chuyên gia, nhà báo từ các cơ quan truyền thông.

Dữ liệu điều tra và nghiên cứu tình huống tại 5 tỉnh rất hữu ích và đã cho thấy quan điểm của cá nhân và các tổ chức về kết quả thực hiện chính sách, tuy nhiên chúng không cung cấp thông tin về việc thực thi các chính sách của các công chức nhà nước. Để lấp đầy khoảng trống này, một cuộc nghiên cứu khác đã được Ngân hàng Thế giới đặt hàng và do DEPOCEN thực hiện vào năm 2010 nhằm kiểm tra việc tuân thủ thực hiện các quy định hiện hành về tính minh bạch thông tin trong quản lý đất đai ở các cấp địa phương¹. Hai hình thức kiểm tra đã được tiến hành: (1) khảo sát thực tế văn phòng của chính quyền ở cấp tỉnh, huyện, và xã; (2) xem websites của chính quyền cấp tỉnh và các cơ quan liên quan ở cấp trung ương. Hình thức kiểm tra: (1) được tiến hành ở 12 đơn vị hành chính cấp tỉnh, 24 huyện và 120 xã. Tuy nhiên, do điều kiện thời tiết, cuộc khảo sát đã không thực hiện được ở 3 xã. Đối với hình thức kiểm tra websites, 66 websites đã được xem bao gồm 63 tỉnh và 3 Bộ chủ chốt của Việt Nam.

1. Nguyễn Ngọc Anh, Nguyễn Đức Nhật, Trần Thanh Thủy, Kirby Prickett: “Báo cáo điều tra về cung cấp thông tin trong các quy định quản lý đất đai” DEPOCEN thực hiện cho Ngân hàng Thế giới, 2010.

3. Yếu tố rủi ro gây tham nhũng trong quá trình cấp Giấy chứng nhận

Phần này nhằm giúp hiểu rõ bản chất và nguyên nhân của tham nhũng bằng việc phân tích tham nhũng trong quá trình cấp Giấy chứng nhận và sau đó phân tích các nguy cơ gây ra tham nhũng trong mỗi bước của chuỗi quy trình. Việc phân tích nguy cơ tham nhũng chủ yếu dựa trên các ý kiến thu thập trong những nghiên cứu tình huống tại 5 tỉnh, và cũng phần nào dựa trên số liệu điều tra cấp quốc gia, việc đánh giá khung pháp lý hiện hành, và báo cáo gần đây của DEPOCEN về việc tuân thủ các quy định minh bạch thông tin. Phần này cố gắng giải thích mối liên kết giữa các yếu tố rủi ro và việc xuất hiện tham nhũng. Trong các cách phân tích khác, cách này được thực hiện bằng việc mô tả các dạng tham nhũng, được cho là đang tồn tại liên quan đến từng yếu tố rủi ro, phân tích các đặc lợi kinh tế tiềm ẩn, tạo động cơ cho hành vi tham nhũng và bằng cách phân tích các yếu tố rủi ro theo “phương trình” tham nhũng nêu trong Phần 3¹.

3.1. Phân tích tham nhũng trong việc cấp Giấy chứng nhận

Theo suy nghĩ của nhiều người dân và các tổ chức đoàn thể được tham khảo ý kiến trong các nghiên cứu tình huống cấp tỉnh năm 2010, tham nhũng trong việc cấp Giấy chứng nhận là khá phổ biến. Một số nơi, người dân thường phải trả thêm tiền để lấy được Giấy chứng nhận nhanh hơn. Tại ba tỉnh mà những thông tin định lượng có thể phân chia theo những nhóm người có liên quan², 61% ý kiến những người được hỏi nhất trí rằng nếu trả thêm tiền, việc cấp Giấy chứng nhận sẽ thuận lợi và nhanh chóng hơn³. (Tuy nhiên, như sẽ được đề cập trong Chương 4, hình thức hối lộ này chỉ cần đến một khoản tiền nhỏ nếu so với quá trình giao/cho thuê đất và bồi thường).

Các nghiên cứu tình huống cấp tỉnh cho hay các doanh nghiệp có vẻ ít gặp khó khăn hơn so với người dân về mặt thời gian lấy Giấy chứng nhận, hay trong việc lấy được Giấy chứng nhận nói chung. Các doanh nghiệp cảm nhận thấy ít vấn đề tham nhũng hơn một chút so với người dân. Tại ba tỉnh mà những thông tin định lượng có thể phân chia theo những

1. Xem mục 2 để biết thêm chi tiết về phương trình này.

2. Ba tỉnh này là Thành phố Hồ Chí Minh, Lạng Sơn và Bình Định. Do vấn đề về thu thập dữ liệu, không thể phân chia dữ liệu của Bắc Ninh và Tiền Giang theo các nhóm người có liên quan (người dân, đại diện doanh nghiệp, đại diện tổ chức đoàn thể và quan chức chính quyền).

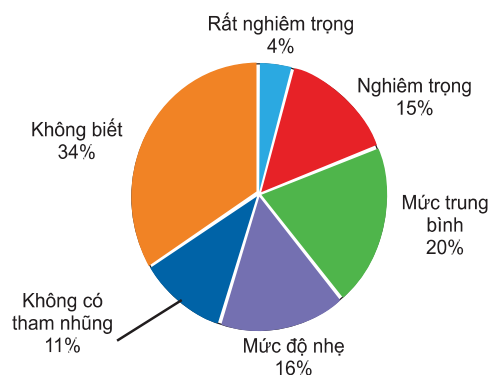
3. “Ý kiến của những người được hỏi” không bao gồm: “không có câu trả lời”, “trả lời không biết”. Trong số 135 người dân tham gia khảo sát định lượng ở Thành phố Hồ Chí Minh, Lạng Sơn và Bình Định, 34 người không trả lời cho câu hỏi trong đoạn này và 21 người trả lời không biết.

nhóm người có liên quan, một nửa đại diện của các doanh nghiệp nhất trí với phát biểu nếu “trả thêm tiền”, việc cấp Giấy chứng nhận sẽ thuận lợi và nhanh chóng hơn¹.

Khả năng xảy ra tham nhũng trong cấp Giấy chứng nhận phụ thuộc vào vị trí của đất. Ở những khu vực nông thôn ít phát triển hơn, thì tình trạng tham nhũng cũng ít hơn do những người sử dụng đất nông nghiệp không quan tâm đến việc lấy Giấy chứng nhận và mức phí lấy Giấy chứng nhận mà họ phải trả. Ngược lại, ở những khu vực nông thôn phát triển hay khu vực thành thị, người sử dụng đất quan tâm đến việc lấy Giấy chứng nhận vì giá trị của đất cao hơn và có thể do nhu cầu chuyển quyền sử dụng đối với đất phi nông nghiệp².

Dựa trên Điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam năm 2008 (VHLSS), ở những địa bàn được điều tra, phần lớn các hộ gia đình cho rằng, có tham nhũng trong việc cấp Giấy chứng nhận ở mức này hay mức khác, và khoảng 1/5 trong số họ cho rằng vấn đề này là nghiêm trọng hoặc rất nghiêm trọng (Hình 2). Theo Điều tra doanh nghiệp năm 2009 của Ngân hàng Thế giới (WB ES), cứ 3 doanh nghiệp thì có 1 doanh nghiệp trả lời rằng họ được yêu cầu hay chờ đợi chi các khoản chi không theo quy định hoặc biếu quà khi xin cấp Giấy chứng nhận (hình 3).

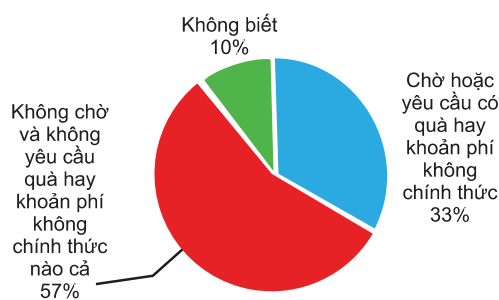
Hình 2. Mức độ tham nhũng trong việc cấp Giấy chứng nhận theo nhận thức của hộ gia đình



Chú thích: Mỗi phần trên hình 1 thể hiện tỷ lệ phần trăm hộ dân đánh giá mức độ tham nhũng trong việc cấp Giấy chứng nhận được nêu. Tổng số ý kiến phản hồi là 1,352 người đã sử dụng dịch vụ từ năm 2006.

Nguồn: Tự ước tính dựa trên Mô đun quản trị nhà nước VHLSS năm 2008 trong Báo cáo phát triển Việt Nam năm 2010 – Các thể chế hiện đại

Hình 3. Mức độ tham nhũng trong việc xin cấp Giấy chứng nhận theo nhận thức của các doanh nghiệp



Chú thích: WB ES có mẫu khảo sát gồm 1053 doanh nghiệp ở 14 tỉnh. Hình này thể hiện trả lời của 197 doanh nghiệp đã nộp hồ sơ xin cấp Giấy chứng nhận trong hai năm trước đó và sau đó được hỏi liệu quà biếu hay chi phí không chính thức có bị yêu cầu hay chờ đợi. Tất cả các doanh nghiệp có trọng số như nhau và loại trừ các doanh nghiệp “từ chối trả lời”.

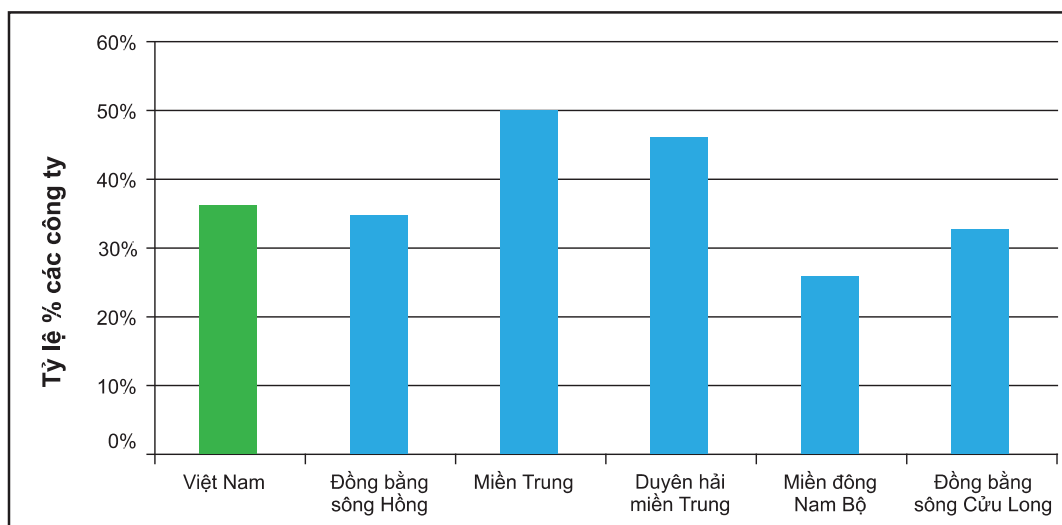
Nguồn: Tự ước tính dựa trên WB ES năm 2009.

1. “Ý kiến của đại diện doanh nghiệp” không bao gồm: “không trả lời” và trả lời “không biết”. Trong số 37 đại diện doanh nghiệp tham gia khảo sát định lượng ở Thành phố Hồ Chí Minh, Lạng Sơn và Bình Định, 1 người không trả lời cho câu hỏi trong đoạn này và 7 người trả lời không biết.

2. Dựa vào ý kiến thu thập được trong các thảo luận nhóm của nghiên cứu tình huống ở các tỉnh và dựa vào báo cáo hàng năm của DONRE về việc cấp Giấy chứng nhận ở các tỉnh miền núi.

Có những khác biệt lớn giữa các tỉnh về mức độ tham nhũng mà các hộ gia đình và doanh nghiệp cảm nhận. WB ES năm 2009 không đưa ra thông tin cho tất cả các tỉnh thành ở Việt Nam nhưng lại cung cấp thông tin cấp khu vực. Khu vực Bắc Trung bộ và Trung Nam bộ cho thấy mức độ xảy ra tham nhũng trong xin cấp Giấy chứng nhận cao hơn nhiều so với khu vực Đông Nam bộ (hình 4).

Hình 4: Sự khác biệt theo khu vực giữa tỷ lệ các doanh nghiệp bị yêu cầu/cần đưa quà biếu hoặc các khoản chi không theo quy định khi xin cấp Giấy chứng nhận



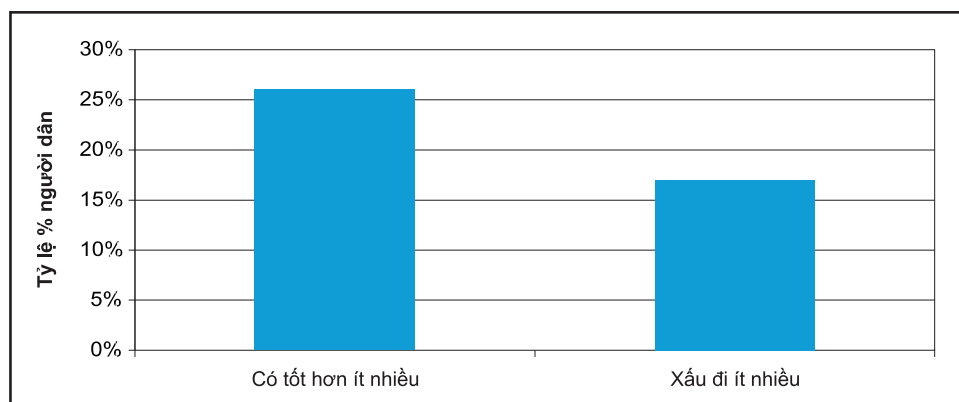
Chú thích: Dựa trên mẫu doanh nghiệp ở 14 tỉnh. Những doanh nghiệp trả lời chỉ là những doanh nghiệp đã nộp đơn xin cấp Giấy chứng nhận. Tất cả các doanh nghiệp có trọng số như nhau và các doanh nghiệp trả lời “không biết” và “từ chối” bị loại trừ. Sau khi đã loại trừ, số doanh nghiệp có ý kiến trả lời trên toàn quốc là 177, trong đó, 60 cho đồng bằng châu thổ sông Hồng, 24 cho Bắc Trung bộ, 30 cho vùng duyên hải Trung Nam bộ, 42 cho Đông Nam bộ và 21 cho đồng bằng châu thổ sông Cửu Long.

Nguồn: Tự ước tính dựa trên WB ES năm 2009.

Mức độ tham nhũng liên quan đến cấp Giấy chứng nhận do doanh nghiệp báo cáo đã giảm kể từ năm 2005 đến năm 2009. Tham nhũng còn giảm mạnh hơn sau khi thực hiện kiểm soát các doanh nghiệp mẫu theo mô hình khác nhau trong hai năm (hình 6). Theo cảm nhận của phần lớn các hộ gia đình, mức độ tham nhũng liên quan đến cấp Giấy chứng nhận cũng giảm. Điều quan trọng là, tỷ lệ hộ gia đình cho rằng, nạn tham nhũng liên quan đến cấp Giấy chứng nhận đã được cải thiện cao hơn so với tỷ lệ hộ gia đình cho rằng tham nhũng đang trầm trọng hơn trong giai đoạn trước năm 2006 (hình 5).

So với các ngành dịch vụ và cấp phép khác thì tỷ lệ cảm nhận có tham nhũng trong cấp Giấy chứng nhận là cao nhất. Dựa trên điều tra Mức sống hộ gia đình Việt Nam năm 2008, tỷ lệ các hộ gia đình cho rằng, tham nhũng trong việc cấp Giấy chứng nhận là nghiêm trọng hoặc rất nghiêm trọng, ngang bằng với mức độ tham nhũng trong ngành Cảnh sát và chăm sóc y tế tuyến trung ương, nhưng cao hơn đáng kể so với nạn tham nhũng trong ngành Y tế

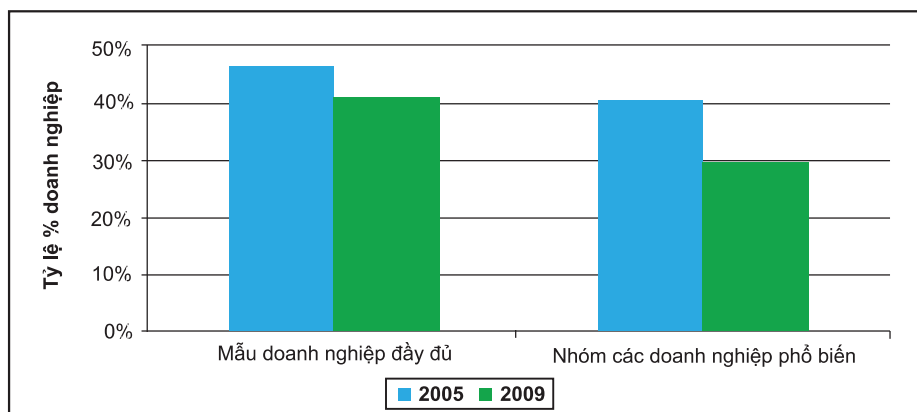
Hình 5: Thay đổi về mức độ cảm nhận tham nhũng trong việc cấp Giấy chứng nhận của các hộ gia đình, so với trước năm 2006



Chú thích: Những người được hỏi là những người có sử dụng dịch vụ này từ năm 2006. Tổng số người được hỏi là 1.352, bao gồm những người trả lời “không biết”.

Nguồn: Dựa trên mô đun quản trị nhà nước VHLSS năm 2008 trong Báo cáo phát triển Việt Nam – Các thể chế hiện đại.

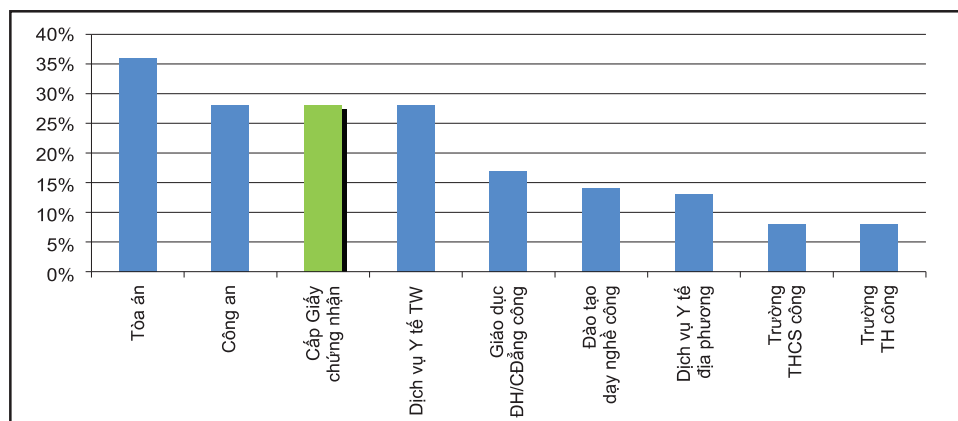
Hình 6: Các doanh nghiệp bị yêu cầu/cần đưa quà biếu hoặc các khoản chi không theo quy định khi xin cấp Giấy chứng nhận



Chú thích: Một mẫu đầy đủ bao gồm một mẫu các doanh nghiệp ở 14 tỉnh thuộc 5 khu vực (khảo sát năm 2009) và một mẫu các doanh nghiệp ở 24 tỉnh thuộc 5 khu vực (khảo sát năm 2005). Tất cả 14 tỉnh khảo sát năm 2009 cũng là những tỉnh được khảo sát năm 2005. Nhóm doanh nghiệp phổ biến gồm mẫu doanh nghiệp từ 14 tỉnh thành khác nhau đều giống nhau trong hai khảo sát. Câu hỏi về các khoản chi không theo quy định liên quan đến cấp Giấy chứng nhận được sử dụng trong khảo sát năm 2005 và năm 2009 là giống nhau. Những doanh nghiệp được hỏi chỉ là những doanh nghiệp đã nộp đơn xin cấp Giấy chứng nhận. Tất cả các doanh nghiệp có trọng số ngang nhau và các doanh nghiệp trả lời “không biết” hoặc “từ chối trả lời” bị loại trừ. Số lượng quan sát được từ nhóm các doanh nghiệp phổ biến là 60 năm 2009 và 55 năm 2005.

Nguồn: Tự ước tính dựa trên WB ES năm 2009 và WB ICS năm 2005.

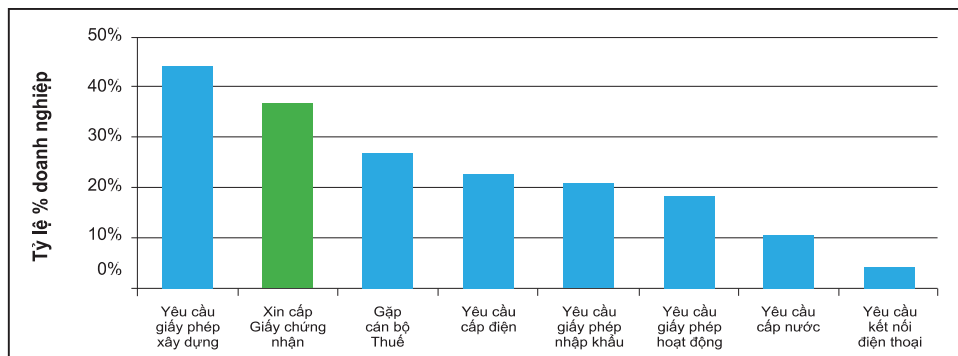
Hình 7. So sánh mức độ nghiêm trọng giữa các ngành được cho là có tham nhũng theo cảm nhận của các hộ gia đình



Chú thích: Biểu đồ hiển thị tỷ lệ đánh giá tham nhũng là nghiêm trọng hay rất nghiêm trọng theo ý kiến của người được hỏi có sử dụng dịch vụ và không trả lời “không biết”. Số đánh giá là nhỏ nhất ở ngành Tòa án (56) và từ 467 lên 6,304 cho các ngành khác.

Nguồn: Báo cáo phát triển Việt Nam năm 2010 - Các thể chế hiện đại, dựa trên mô đun quản trị nhà nước VHLSS 2008.

Hình 8: Các doanh nghiệp bị yêu cầu/cần đưa quà biếu hoặc các khoản chi không theo quy định, đối với một số các thủ tục hành chính được lựa chọn



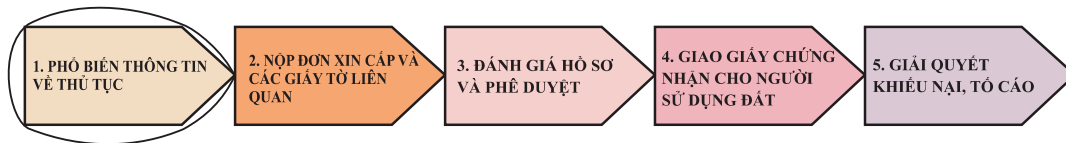
Chú thích: Số liệu trên dựa theo mẫu nghiên cứu doanh nghiệp tại 14 tỉnh. Số người được hỏi chỉ là những doanh nghiệp đã nộp đơn xin giấy phép, dấu nối hoặc cấp phép. Tất cả các doanh nghiệp đều ngang bằng về trách nhiệm, các doanh nghiệp có câu trả lời là “không biết” hoặc “từ chối” bị loại trừ. Mức độ cảm nhận thay đổi theo ngành. Đối với việc cấp Giấy chứng nhận, số ý kiến cảm nhận có tham nhũng là 177. Số lượng cảm nhận có tham nhũng cao nhất là làm việc với các cán bộ thuế (605 quan sát) và số lượng cảm nhận tham nhũng thấp nhất là yêu cầu nối đường ống nước (102 quan sát).

Nguồn: Tự ước tính dựa trên WB ES năm 2009.

tuyển tỉnh, giáo dục tiểu học, trung học, đại học và dạy nghề (hình 7). Dựa trên WB ES năm 2009, mức độ tham nhũng khi các doanh nghiệp xin cấp Giấy chứng nhận dưới mức tham nhũng khi các doanh nghiệp xin cấp giấy phép xây dựng nhưng trên mức tham nhũng khi các doanh nghiệp làm việc với cán bộ ngành Thuế, yêu cầu giấy phép nhập khẩu, giấy phép hoạt động, đấu nối điện nước và điện thoại (hình 8).

3.2. Cấp Giấy chứng nhận: chuỗi quy trình

3.2.1. Phổ biến thông tin về thủ tục



Thông tin về các thủ tục được cho là hạn chế và khó hiểu. Dù khung pháp lý tổng thể về tính minh bạch của các thủ tục cấp Giấy chứng nhận khá chặt chẽ, không phải tất cả các chính quyền địa phương đều thực thi các điều khoản pháp lý và các thông tin công bố được cho là hạn chế và khó hiểu. Theo lý giải dưới đây, điều này càng làm cho tham nhũng dễ xảy ra.

Việt Nam có những điều khoản pháp lý chặt chẽ về tính minh bạch của các thủ tục hành chính trong việc cấp Giấy chứng nhận, đòi hỏi phải công bố công khai ở cấp cơ sở và quy định nhiều hình thức phổ biến thông tin để tăng đối tượng tiếp nhận. Bất cập lớn nhất của khung pháp lý là ở nội dung của những thông tin phải công bố công khai. Nội dung được quy định chặt chẽ khi công bố công khai trực tuyến nhưng lại chỉ được quy định nửa vời khi công bố công khai ở cấp cơ sở (bảng 9 trong Phụ lục).

Nghiên cứu năm 2010 của DEPOCEN về việc tuân thủ các quy định về tính minh bạch cho thấy không phải tất cả các chính quyền địa phương đều tuân thủ các điều khoản pháp lý về công khai các thủ tục xin cấp Giấy chứng nhận. Trong số 66 trang web truy cập, chỉ có 59 trang là công bố các thủ tục và biểu mẫu liên quan đến cấp Giấy chứng nhận và 22 trang là công bố thông tin liên lạc của cán bộ phụ trách và làm rõ hay phản hồi các câu hỏi liên quan đến cấp Giấy chứng nhận. Trong số 117 xã được khảo sát, 93 xã đã công bố các thủ tục cấp Giấy chứng nhận và 35 xã đã công bố kết quả xét duyệt hồ sơ xin cấp Giấy chứng nhận¹.

Điều tra Mức sống hộ gia đình Việt Nam (VHLSS) năm 2008 cho thấy, việc tiếp cận thông tin về các thủ tục cấp Giấy chứng nhận là không hề dễ dàng đối với đại bộ phận các hộ gia đình. Chỉ 1/3 trong số các hộ gia đình nộp đơn xin cấp Giấy chứng nhận cho rằng việc tìm kiếm thông tin hướng dẫn là “dễ dàng hoặc rất dễ dàng”².

Thảo luận nhóm tập trung nghiên cứu tình huống cấp tỉnh cho thấy một trong những nhân tố có thể tạo ra tham nhũng là thông tin về các thủ tục cấp Giấy chứng nhận còn có mặt hạn chế và khó hiểu. Điều tra định lượng tiến hành trong nghiên cứu tình huống cấp

1. Điều này quy định tại Điều 14, Nghị định số 88/2009/NĐ-CP ngày 19-10-2009 của Chính phủ về cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản gắn liền với đất.

2. Báo cáo phát triển Việt Nam năm 2010 – Các thể chế hiện đại.

Bảng 2. Công bố trực tuyến các thủ tục hành chính liên quan đến cấp Giấy chứng nhận			
	Yêu cầu công bố theo luật pháp	Mức độ thường xuyên (số website/ tổng số)	(%)
1. Danh sách các thủ tục và biểu mẫu liên quan đến Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.	Bắt buộc công bố trực tuyến	59/66	89.39
2. Thông tin liên hệ: địa chỉ, số điện thoại và email mà tổ chức hoặc cá nhân có thể sử dụng để gửi phản hồi và kiến nghị liên quan đến các quy định về thủ tục hành chính để cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.	Bắt buộc công bố trực tuyến	22/66	33.33
3. Thông tin về phản hồi và kiến nghị của người dân và các tổ chức liên quan đến các quy định về thủ tục hành chính để cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.	Bắt buộc công bố trực tuyến	23/66	34.85
4. Các giải pháp được đưa ra để trả lời các phản hồi và kiến nghị về các thủ tục hành chính liên quan đến đất đai.	Bắt buộc công bố trực tuyến	18/66	27.27
5. Tài liệu quy định phí cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.	Không bắt buộc	33/66	50.00
6. Dịch vụ trực tuyến để cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.	Không bắt buộc	9/66	13.64

Chú thích: 66 trang web truy cập là website của các tỉnh và website của MONRE, MOC và MPI.

Nguồn: Nguyễn Ngọc Anh, Nguyễn Đức Nhật, Trần Thanh Thủy, Kirby Prickett. 2010. “Báo cáo khảo sát về thông tin công bố về quản lý đất đai”, Trung tâm Nghiên cứu chính sách và phát triển (DEPOCEN) báo cáo cho Ngân hàng Thế giới.

tỉnh cho hay 34% những người được hỏi¹ nghĩ rằng các thủ tục cấp Giấy chứng nhận chưa được công khai hoặc chỉ công khai nửa vời.

Trong nghiên cứu tình huống tại Thành phố Hồ Chí Minh, người dân cho biết họ khó tiếp cận thông tin và ít được tư vấn về các thủ tục xin cấp Giấy chứng nhận. Người dân phản nản về việc thiếu các hướng dẫn cụ thể về thủ tục, dẫn đến khó khăn trong việc xác định và kê khai các giấy tờ cần thiết. Tình trạng này bị một số cán bộ địa chính lợi dụng, gây khó dễ cho những người dân ít hiểu biết về các thủ tục liên quan đến cấp Giấy chứng nhận.

Trong nghiên cứu tình huống tại Bắc Ninh và Bình Định, người dân phản nản rằng các thủ tục cấp Giấy chứng nhận chỉ được công bố nửa vời, và họ thấy khó hiểu được nội dung do thiếu được hướng dẫn. Trong nhiều trường hợp, các thủ tục được công khai, nhưng người

1. “Ý kiến phản hồi” không kể: (a) không trả lời; (b) trả lời “không biết”.

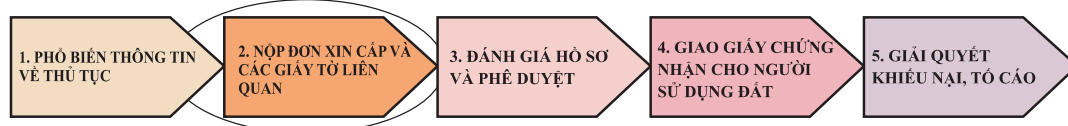
dân không hiểu, họ được thông báo là điền sai mẫu xin cấp, khiến họ phải tìm đến các “dịch vụ trung gian phi chính thức”.

Tại tỉnh Lạng Sơn, nghiên cứu tình huống cho thấy các thông báo về việc cấp Giấy chứng nhận đôi khi chỉ tới được các cán bộ mà không phải người dân. Các cộng đồng ở khu vực miền núi rất khó tiếp cận thông tin vì những thông tin này chỉ được niêm yết ở văn phòng Ủy ban nhân dân cấp xã.

Các nghiên cứu tình huống cấp tỉnh chỉ ra ba hình thức tham nhũng gắn với hạn chế tiếp cận thông tin về các thủ tục và quy định về cấp Giấy chứng nhận: (1) các quan chức đặt ra những yêu cầu trái pháp luật mà người nộp đơn không biết và buộc phải hối lộ; (2) người nộp đơn cảm thấy lo lắng và phải nhờ đến trung gian không chính thức giúp đỡ¹; (3) người nộp đơn cảm thấy lo lắng và trả phí không đúng quy định để các cán bộ giúp đỡ.

Hành vi tham nhũng về cơ bản bắt nguồn từ việc muốn tiết kiệm thời gian và tránh những khó khăn trong việc tìm kiếm thông tin. Quay lại khái niệm “phương trình tham nhũng” trong phần 2, sự thiếu minh bạch và “độc quyền” của các cơ quan chính quyền trong việc phổ biến thông tin về cấp Giấy chứng nhận khiến cho tham nhũng dễ xảy ra.

3.2.2. Nộp đơn xin cấp và các giấy tờ có liên quan



Thủ tục phức tạp và người nộp đơn bị cán bộ xã gây khó dễ

Dựa trên số liệu điều tra, không thể phủ nhận rằng những nỗ lực của Chính phủ trong việc đơn giản hoá thủ tục cấp Giấy chứng nhận đã cải thiện cảm nhận của cả hộ gia đình và doanh nghiệp. Tuy nhiên, trong quá trình nộp đơn xin cấp Giấy chứng nhận và các giấy tờ có liên quan, các cá nhân và tổ chức vẫn phải đối mặt với những thủ tục phức tạp và dài dòng, họ nói rằng họ bị quan chức xã gây khó dễ, dẫn đến người sử dụng dịch vụ cấp Giấy chứng nhận buộc phải hối lộ.

Chính phủ Việt Nam đã có những nỗ lực đáng kể và liên tục thực hiện đơn giản hoá thủ tục hành chính cho người dân và doanh nghiệp, trong đó có các thủ tục liên quan đến cấp Giấy chứng nhận. Những sáng kiến như việc áp dụng rộng rãi cơ chế một cửa ở tất cả các cấp địa phương, tiếp nhận và xử lý phản ánh của người sử dụng về các thủ tục hành chính², và phương pháp “máy xén” của Đề án 30³ là những bước tiến đáng kể.

1. Ở Việt Nam có hai loại hình dịch vụ trung gian cấp Giấy chứng nhận: (a) công chứng viên, và (b) trung gian không chính thức. Công chứng viên là hình thức trung gian chính thức và sử dụng dịch vụ này không phải là một thông lệ tham nhũng. Các công chứng viên chịu trách nhiệm thay mặt khách hàng tiến hành các thủ tục liên quan đến cấp Giấy chứng nhận và mang giấy chứng nhận đến cho khách hàng. Các công chứng viên thường yêu cầu trả phí cao. Trung gian không chính thức không được thừa nhận bởi pháp luật. Sử dụng các trung gian có thể bị coi là một thông lệ tham nhũng bởi vì một phần phí người sử dụng phải trả được chia lại cho cán bộ chính quyền.

2. Điều này được quy định trong Nghị định số 20/2008/NĐ-CP ngày 14-02-2008 của Chính phủ về việc tiếp nhận, xử lý phản ánh, kiến nghị của cá nhân, tổ chức về quy định hành chính.

3. “Đề án 30” là Quyết định số 30/2007/QĐ-TTg ngày 10-01-2007 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án đơn giản hoá thủ tục hành chính trên các lĩnh vực quản lý nhà nước giai đoạn 2007 – 2010.

Các hộ gia đình và các doanh nghiệp đều nhắc đến những cải thiện trong thủ tục cấp Giấy chứng nhận. Dựa trên những số liệu của VHLSS 2008, gần $\frac{3}{4}$ số người xin cấp Giấy chứng nhận cho biết các thủ tục cấp Giấy chứng nhận đã trở nên dễ dàng hơn so với năm 2006¹. Số liệu của Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) cũng cho thấy, thời gian doanh nghiệp phải chờ để lấy được Giấy chứng nhận đã giảm đáng kể. Trung bình thì thời gian chờ cấp Giấy chứng nhận giảm từ 121 ngày năm 2006 xuống 60 ngày trong năm 2007, 49 ngày trong năm 2008 và còn 33 ngày trong năm 2009.

Mặc dù vậy, vẫn còn nhiều thách thức lớn. VHLSS 2008 cho thấy hơn $\frac{1}{4}$ số hộ gia đình gặp khó khăn khi xin cấp Giấy chứng nhận. Thời gian là lý do thường được đề cập nhiều nhất, chiếm tới 43% số người được hỏi gặp phải khó khăn này. Lý do được đề cập nhiều thứ 2 là việc thiếu hiểu biết về thủ tục và lý do đứng thứ ba là thái độ phục vụ của các cán bộ, công chức và viên chức². Một khảo sát trên mạng được 1.500 người trả lời do báo điện tử Vietnamnet.vn tiến hành cho thấy, gần một nửa số người cho rằng các thủ tục liên quan đến quyền sử dụng đất là thủ tục phiền nhiễu nhất trong tất cả các thủ tục hành chính³.

Những người được tham vấn ý kiến trong các nghiên cứu tình huống cấp tỉnh giải thích rằng, đối với đất ở, đặc biệt là ở khu vực đô thị, thời gian cấp Giấy chứng nhận thường vượt quá thời hạn cho phép theo quy định. Đối với việc cấp Giấy chứng nhận cho doanh nghiệp, tình hình có vẻ khác. Thời gian phải chờ đợi để được cấp Giấy chứng nhận, theo trả lời của các doanh nghiệp trong điều tra PCI 2009 không vượt quá thời gian cho phép theo quy định đối với Giấy chứng nhận⁴.

Điều tra định lượng tiến hành trong các nghiên cứu tình huống cấp tỉnh cho thấy 85% những người được hỏi nghĩ rằng ở một vài tỉnh, các công chức, viên chức địa chính gây khó dễ cho các tổ chức và cá nhân khi tiến hành thủ tục cấp Giấy chứng nhận. Một trong những hình thức gây khó dễ mà khảo sát phát hiện là các công chức, viên chức địa chính có vẻ như gây khó khăn trong việc chấp nhận đơn xin cấp Giấy chứng nhận (22% số người được hỏi tin rằng đây là một hình thức gây khó dễ mà những người nộp hồ sơ xin cấp Giấy chứng nhận thường gặp phải).

Thảo luận nhóm tập trung tiến hành trong nghiên cứu tình huống cho thấy, việc hoàn thiện hồ sơ xin cấp thường rất phức tạp và người xin cấp thường phải đi lại nhiều lần. Tại Lạng Sơn, một số người dân cho rằng, họ chưa được các cán bộ địa chính hướng dẫn thỏa đáng, thậm chí có trường hợp phải trả thêm tiền, để có thể hoàn thiện hồ sơ xin cấp Giấy chứng nhận.

Tại tỉnh Bắc Ninh, hướng dẫn về “cơ chế một cửa” của thành phố không thống nhất với các phường, vì vậy, đã xảy ra hiện tượng, có một số người dân phải nhờ sự giúp đỡ của lãnh đạo địa phương hoặc trả hoa hồng, hoặc sử dụng “dịch vụ trung gian phi chính thức”. Tại tỉnh Bình Định, một trong số những người có liên quan cho hay: “Thậm chí cán bộ cấp cao

1, 2. Báo cáo phát triển Việt Nam năm 2010 – Các thể chế hiện đại.

3. Tệ quan liêu vẫn là một đau đầu lớn: khảo sát trên mạng 20-10-2010.

<http://english.vietnamnet.vn/en/politics/541/red-tape-still-a-major-headache--poll.html>

4. Trước Nghị định 88/2009/NĐ-CP, thời hạn chính xác chưa được ban hành bằng văn bản pháp lý. Điều 122 Nghị định 181/2004/NĐ-CP hiện tại được thay thế bằng Nghị định 88/2009/NĐ-CP, trao quyền cho Ủy ban nhân dân tỉnh ra quyết định về thời hạn.

nghỉ hưu cũng khó có thể lấy được Giấy chứng nhận nếu không hối lộ. Điều này đã gây nhiều khó khăn cho những người dân nghèo không đủ tiền trả cho những “dịch vụ” này.

Có nơi, một số công chức, viên chức địa chính, hầu hết ở cấp xã, có xu hướng đòi thêm giấy tờ mà pháp luật không yêu cầu, như giấy chứng nhận kết hôn và trích lục bản đồ địa chính.

Tại Bình Định, một số người dân cho hay họ phải sử dụng “môi giới” để hoàn thành việc xin cấp Giấy chứng nhận. Có tình trạng, cán bộ địa chính từ chối giúp đỡ các cá nhân mặc dù họ sẵn sàng tiến hành thủ tục cấp giấy nhanh gọn nếu đó là “đại lý trung gian phi chính thức”. Tại Thành phố Hồ Chí Minh, một số người đã nộp đến 10 bộ hồ sơ và 2 bản đồ địa chính.

Tóm lại, một vài dạng tham nhũng dễ xuất hiện trong giai đoạn này của chuỗi quy trình là: (1) quan chức địa chính tiến hành thủ tục cấp giấy chứng nhận nhanh gọn nếu sử dụng đại lý trung gian phi chính thức hoặc trả hoa hồng; (2) người dân hối lộ để tránh bị cán bộ xã gây khó dễ yêu cầu bổ sung giấy tờ trái với quy định của pháp luật.

Hành vi tham nhũng về cơ bản bắt nguồn từ việc muốn tiết kiệm thời gian và tránh gặp khó khăn khi nộp đơn xin cấp Giấy chứng nhận và những giấy tờ có liên quan. Những vấn đề nêu trên trong việc nộp đơn xin cấp Giấy chứng nhận, thiếu trách nhiệm giải trình đối với người cung cấp dịch vụ và quyền tự quyết định không bị giám sát của một bộ phận cán bộ công chức, đã tạo điều kiện cho tham nhũng.

3.2.3. Đánh giá hồ sơ, phê duyệt và giao Giấy chứng nhận cho người sử dụng đất



Quá trình kéo dài và người nộp đơn có thể bị cán bộ xã gây khó dễ. Xem xét và phê duyệt hồ sơ, giao Giấy chứng nhận là một quá trình kéo dài và người nộp đơn có thể bị cán bộ, công chức xã gây khó dễ. Do vậy, làm phát sinh động cơ đòi hối lộ và/hoặc đưa hối lộ.

Thông qua thảo luận nhóm tập trung của nghiên cứu tình huống cấp tỉnh cho thấy, thời gian xem xét và phê duyệt hồ sơ vượt quá thời hạn quy định của pháp luật, nhưng nếu có mối quan hệ tốt với chính quyền sẽ rút ngắn được thời gian.

Điều tra định lượng tiến hành trong nghiên cứu tình huống cấp tỉnh cho thấy, 6 trong số 10 người được hỏi cho rằng việc kéo dài thời gian đánh giá và phê duyệt trái quy định là một hình thức gây khó dễ mà những người nộp đơn xin cấp Giấy chứng nhận thường gặp phải.

Nghiên cứu tình huống cấp tỉnh chỉ ra những hình thức tham nhũng trong giai đoạn này của chuỗi quy trình là: (1) có hiện tượng phân biệt đối xử giữa những người nộp đơn bằng cách thực hiện thủ tục nhanh gọn cho những người đưa hối lộ hay có quan hệ cá nhân với chính quyền; (2) có hiện tượng người dân phải nhờ đến môi giới (được phản ánh là đưa tiền cho những người này vì họ có quan hệ tốt với các cán bộ nhờ biết cách hối lộ); (3) có hiện tượng hối lộ để tránh bị cán bộ xã gây khó dễ, ví dụ như kéo dài thời gian xem xét và phê duyệt Giấy chứng nhận trái quy định; (4) có hiện tượng cán bộ giữ lại giấy chứng nhận Giấy chứng nhận đã được phê duyệt và không giao cho người sử dụng trừ khi họ hối lộ.

Tương tự các bước trước của chuỗi quy trình, hành vi tham nhũng ở bước này về cơ bản bắt nguồn từ việc người nộp đơn muốn tiết kiệm thời gian và tránh rắc rối. Do cán bộ không có trách nhiệm giải trình đối với những người sử dụng dịch vụ, quyền lực độc quyền của các cán bộ, quyền tự quyết định không bị kiểm soát của một bộ phận cán bộ, rủi ro tham nhũng xảy ra không phải là điều đáng ngạc nhiên.

3.2.4. Giải quyết khiếu nại và tố cáo



Giải quyết không thoả đáng, chậm và chưa thật sự minh bạch. Người dân thường không hài lòng với các cán bộ cấp xã trong cách thức giải quyết khiếu nại về các vấn đề liên quan đến việc cấp Giấy chứng nhận. Ở một số nơi, khiếu nại thường chưa được giải quyết một cách thoả đáng, trong đó có những trường hợp giải quyết bất hợp lý và mâu thuẫn. Hơn nữa, quá trình giải quyết thường chậm và có trường hợp chỉ minh bạch nửa vời. Điều này đã gây khó khăn cho việc phát hiện các cán bộ phụ trách cấp Giấy chứng nhận có hành vi tham nhũng.

Người dân ở một địa phương cho hay, đơn khiếu nại của họ gửi tới chính quyền phường hoặc quận không nhận được hồi đáp. Một trong những người có liên quan ở một địa phương khác khi được hỏi phát biểu: “Gia đình tôi đã nộp tiền để giải quyết Giấy chứng nhận kể từ năm 1995, hiện tại, tiền phí đã bị xã trả về¹. Hiện nay, chúng tôi rất bất bình. Chúng tôi đã gửi đơn khiếu nại nhưng không nhận được hồi đáp”.

Người dân gặp phải rào cản trong việc gửi đơn khiếu nại, trong đó có việc bị cán bộ gây cản trở. Ví dụ, các cán bộ một mực đòi nhìn thấy chứng cứ nhận hối lộ, tất nhiên là rất khó có được. Qua một trong những điều tra cấp tỉnh, một lãnh đạo phòng quản lý địa chính huyện phát biểu: “Người dân phàn nàn về các “dịch vụ trung gian phi chính thức” nhưng Phòng Tài nguyên Môi trường (PTNMT) không chắc về điều đó”.

Người dân đôi khi lúng túng trước những quyết định trái ngược nhau của chính quyền. Trong một số trường hợp, quyết định của Tòa án khác với quy định của pháp luật và ý kiến của Sở Tài nguyên Môi trường (STNMT) và Thanh tra tỉnh. Người dân thường không biết phải kiến nghị lên đâu. Các cơ quan hành chính đẩy trách nhiệm cho Tòa án, và Tòa án lại đẩy về các cơ quan hành chính.

Điều tra định lượng tiến hành trong nghiên cứu tình huống cấp tỉnh cho thấy 35% số người được hỏi nghĩ rằng việc giải quyết khiếu nại của Hội đồng nhân dân địa phương về các vấn đề cấp Giấy chứng nhận chỉ minh bạch nửa vời, 7% những người được hỏi nghĩ rằng việc giải quyết không minh bạch. Điều tra tương tự cho thấy 48% những người được hỏi nghĩ rằng thời gian giải quyết lâu hơn so với quy định.

1. Lý do phí cấp Giấy chứng nhận bị trả lại là do hồ sơ xin cấp Giấy chứng nhận của gia đình không thể được giải quyết do có một số vấn đề về thửa đất xin cấp Giấy chứng nhận.

4. Yếu tố rủi ro gây tham nhũng trong thu hồi đất và giao đất

Phần này nhằm giúp hiểu rõ bản chất và nguyên nhân gây ra tham nhũng trong thu hồi và giao, cho thuê đất. Dựa trên các số liệu khá hạn chế có sẵn, trước tiên phần này cố gắng phân tích tham nhũng trong thu hồi và giao, cho thuê đất. Tiếp đến là xác định những yếu tố rủi ro chính gây ra tham nhũng trong mỗi bước của chuỗi quy trình thu hồi và giao, cho thuê đất, theo các phương pháp tương tự như trong phần trước. Các luận điểm dựa trên việc phân tích khung pháp lý và các số liệu từ nhiều nguồn khác nhau, bao gồm các nghiên cứu tình huống gần đây tại các tỉnh Lạng Sơn, Bắc Ninh, Bình Định, Tiền Giang và Thành phố Hồ Chí Minh. Việc đánh giá các yếu tố rủi ro cũng được bổ sung bằng một số khảo sát cụ thể đã được công bố¹. Cũng giống như phần 3, phần này giải thích mối liên kết giữa các yếu tố rủi ro và việc xuất hiện tham nhũng bằng cách mô tả các dạng tham nhũng hiện đang tồn tại liên quan đến từng yếu tố rủi ro, phân tích các đặc lợi kinh tế tiềm ẩn tạo động cơ cho hành vi tham nhũng và bằng cách phân tích các yếu tố rủi ro theo “phương trình” tham nhũng nêu trong phần 3².

4.1. Phân tích tham nhũng trong thu hồi và giao/cho thuê đất

Cuộc điều tra định lượng năm 2010 tiến hành tại 5 tỉnh của nghiên cứu tình huống cho thấy 78% những người được hỏi ý kiến³ tin rằng có “tình trạng tham nhũng liên quan đến quá trình giao/cho thuê đất, thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư”. Số người cho rằng hình thức tham nhũng này là “rất phổ biến” chiếm 38% ý kiến phản hồi.

Cuộc điều tra định lượng cũng đưa ra câu hỏi liệu các cá nhân tham gia trả lời có đồng ý với ý kiến sau của một quan chức trong ngành bảo vệ pháp luật: “Không khó tìm thấy tham nhũng trong quản lý đất đai, tỉnh nào cũng có tình trạng bán đất và giao/cho thuê đất trái

1. Liên quan đến các trường hợp, vụ việc đã được xác định rõ ràng qua các vụ xét xử của Tòa án, điều tra/tin bài của các cơ quan truyền thông.

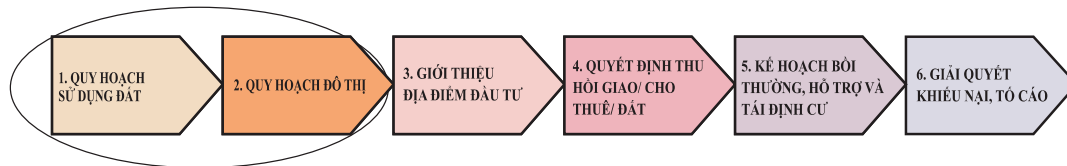
2. Xem mục 2 để biết thêm chi tiết về phương trình này.

3. Những người được hỏi là người dân, đại diện các doanh nghiệp, đại diện các cơ quan đoàn thể và cán bộ nhà nước tại 5 tỉnh của nghiên cứu tình huống. Xem phần 2 để biết thêm thông tin về thành phần mẫu của cuộc điều tra. “Ý kiến phản hồi” sẽ không bao gồm: (a) không trả lời; (b) trả lời là không biết. Trong số 400 người tham gia vào cuộc điều tra, 48 người không trả lời cho câu hỏi liên quan đến đoạn này và 49 người trả lời “không biết”.

phép”. Trong số ý kiến phản hồi¹, 92% đồng ý hoàn toàn hay một phần với ý kiến trên, trong đó số người đồng ý “hoàn toàn” chiếm 41% ý kiến phản hồi.

4.2. Thu hồi đất và giao/cho thuê đất: chuỗi quy trình

4.2.1. Quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch đô thị



Theo Hiến pháp Việt Nam năm 1992, quy hoạch sử dụng đất được coi là công cụ quản lý đất đai quan trọng. Quy hoạch sử dụng đất là trọng tâm của Luật đất đai năm 2003, sửa đổi, bổ sung năm 2009 và văn bản hướng dẫn thực hiện (Nghị định số 181/2004/NĐ-CP).

Quy hoạch xây dựng nói chung và quy hoạch đô thị nói riêng mang tính quyết định trong công tác chỉ đạo quá trình đô thị hóa nhanh. Quy hoạch đô thị được quy định trong Luật xây dựng năm 2003 được sửa đổi, bổ sung năm 2009, Luật quy hoạch đô thị năm 2009, và các nghị định hướng dẫn thi hành các luật này.

Theo Luật đất đai năm 2003, sửa đổi, bổ sung năm 2009 và Luật quy hoạch đô thị năm 2009, việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất, giao/cho thuê và thu hồi đất phải được thực hiện thống nhất với quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch đô thị và các điều chỉnh quy hoạch đã được xét duyệt.

Theo các chuyên gia và thành viên nhóm nghiên cứu, việc thực hiện quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch đô thị trên thực tế vấp phải một số vướng mắc: (1) trùng lặp về nội dung nào đó giữa quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch đô thị (ví dụ: sự không thống nhất do đôi khi quy hoạch đô thị được duyệt trước quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất); (2) hạn chế về chất lượng và tính khả thi của kế hoạch, đặc biệt xét về tác động phát triển; (3) trong một vài trường hợp, các quy hoạch và các điều chỉnh quy hoạch dường như được duyệt vì lợi ích cho một nhóm nào đó có sự thống nhất với cán bộ nhà nước; (4) sửa đổi quy hoạch quá nhanh, không có lý do chính đáng, có thể vì lợi ích riêng; (5) khó tiếp cận thông tin về quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch đô thị cũng như các điều chỉnh quy hoạch.

Quy hoạch sử dụng đất/đô thị và việc điều chỉnh được cho là bị bóp méo vì lợi ích thương mại của cá nhân nhà đầu tư. Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất² thường được sửa đổi một cách nhanh chóng, điều chỉnh hoàn toàn mục tiêu phát triển và thay đổi triệt để giá lô đất trong ngày một ngày hai. Việc làm đó tạo nguy cơ khiến các quyết định về quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch đô thị bị bóp méo vì sự tìm kiếm đặc lợi của cá nhân nhà đầu tư, dễ dàng thực hiện bằng những mục đích không rõ ràng. Đây là đặc điểm nổi bật trong quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch đô thị.

1. “Ý kiến phản hồi” không kể: (a) không trả lời; (b) trả lời không biết. Trong số 400 người tham gia vào cuộc điều tra, có 55 người không trả lời câu hỏi nêu trong đoạn này và 44 người trả lời “không biết”.

2. Trong phần này, thuật ngữ “kế hoạch sử dụng đất” vừa có nghĩa là quy hoạch sử dụng đất vừa có nghĩa là kế hoạch sử dụng đất. Theo Luật đất đai năm 2003, sửa đổi, bổ sung năm 2009 quy hoạch sử dụng đất nhấn mạnh vào việc sử dụng đất vì mục đích phát triển kinh tế - xã hội trong giai đoạn 10 năm. Kế hoạch sử dụng đất nhấn mạnh việc triển khai quy hoạch sử dụng đất đã duyệt trong thời hạn 5 năm.

Qua điều tra định lượng của nghiên cứu tình huống ở 5 tỉnh cho thấy, một nửa ý kiến phản hồi tin rằng quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch đô thị và quy hoạch khu dân cư nông thôn bị phê duyệt/sửa đổi trái phép vì lợi ích riêng của cán bộ nhà nước¹.

Nghiên cứu tình huống tại một thành phố cho thấy rõ có biểu hiện các nhà đầu tư câu kết với cán bộ nhà nước ra sao để mua (quyền sử dụng đất) diện tích lớn đất nông nghiệp, và sau đó tác động để sửa đổi quy hoạch sử dụng đất nhằm chuyển các diện tích này của họ thành đất phi nông nghiệp². Rõ ràng là, giá trị đất tăng sau khi điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất được duyệt, và sẽ rất khó để kiểm soát nếu có sự chia sẻ lợi ích trái phép giữa nhà đầu tư và công chức nhà nước.

Trên bình diện quốc gia, việc thực hiện các dự án đầu tư sân golf đem lại lợi ích rất lớn, có tiền thuê đất rất cao trong khi lúc đầu đất được dành cho các mục đích thể thao chung với giá đất thấp. Khi dự án đầu tư được duyệt, chủ đầu tư có thể xây dựng biệt thự cho thuê, khách sạn, khu vui chơi giải trí trong tổ hợp sân golf. Ngoài ra, do sân golf cần diện tích lớn, chủ đầu tư có thể giữ lô đất đó lại, đợi để chuyển đổi mục đích sử dụng đất vào mục đích thương mại/nhà ở (sau khi chắc chắn có được bản điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất được phê duyệt)³.

Nghiên cứu tình huống ở 5 tỉnh đã xác định được những dạng nguy cơ tham nhũng liên quan đến việc phê duyệt và điều chỉnh kế hoạch sử dụng đất/đô thị bao gồm: (1) nhà đầu tư và cán bộ nhà nước cùng chia nhau đặc lợi/lợi nhuận do giá trị đất tăng lên sau khi đất được chuyển đổi mục đích sử dụng theo quy hoạch sử dụng đất/quy hoạch đô thị hoặc điều chỉnh các quy hoạch đó; (2) hối lộ để chuyển mục đích sử dụng đất, trên cơ sở phê duyệt quy hoạch sử dụng đất/đô thị hoặc điều chỉnh quy hoạch.

Về cơ bản, hành vi tham nhũng diễn ra vì việc tăng lên về giá trị đất mà nhà đầu tư có thể có được thông qua quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất/đô thị sửa đổi tạo ra khoản đặc lợi kinh tế đủ lớn để nhà đầu tư hối lộ các quan chức lập quy hoạch. Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất/đô thị thường đưa ra những mục tiêu phát triển không rõ ràng, dẫn đến tiêu chí giao đất không rõ ràng, giúp các cán bộ lập quy hoạch dễ dàng sửa đổi quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất/đô thị nếu cá nhân các nhà đầu tư thuyết phục⁴. Khi các cán bộ nhà nước có quyền tự quyết và độc quyền ra quyết định mà không bị kiểm soát, thì việc tìm kiếm đặc lợi thông qua tham nhũng là không khó.

Có thể giảm đáng kể việc bóp méo các quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch đô thị vì lợi ích của cá nhân chủ đầu tư nếu các quy hoạch, kế hoạch được xây dựng và điều chỉnh trên cơ sở lấy ý kiến của các bên liên quan chủ chốt. Theo Luật quy hoạch đô thị năm 2009, tất cả các quy hoạch đô thị phải lấy ý kiến công khai trước khi phê duyệt, tuy nhiên, các luật về quy hoạch sử dụng đất khác nhìn chung rất lỏng lẻo trong các quy định về lấy ý kiến trước khi phê duyệt. Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn năm 2007 có quy

1. Trong số 50% ý kiến phản hồi tin vậy, thì 68% cho rằng việc phê duyệt/điều chỉnh trái phép có diễn ra nhưng không đáng kể.

2. Dựa vào các cuộc phỏng vấn các cơ quan đoàn thể trong nghiên cứu tình huống tỉnh tại Thành phố Hồ Chí Minh.

3. Nhiều tỉnh có ít nhất 1 hoặc 2 sân golf trong quy hoạch sử dụng đất. Ví dụ: Tỉnh Long An có 13 sân golf trong quy hoạch sử dụng đất của tỉnh.

4. Điều này được chứng minh bởi các quy định của pháp luật về quy hoạch sử dụng đất/quy hoạch đô thị và thông qua thảo luận nhóm với lãnh đạo các cơ quan đoàn thể trong nghiên cứu tình huống tỉnh.

định rất chặt chẽ về việc lấy ý kiến cho các dự thảo kế hoạch sử dụng đất nhưng những quy định này chỉ áp dụng cho các kế hoạch sử dụng đất cấp xã. Tương tự, các quy định về việc lấy ý kiến trong Luật đất đai năm 2003, sửa đổi, bổ sung năm 2009 chỉ áp dụng đối với cấp xã. Luật phòng, chống tham nhũng năm 2005 sửa đổi, bổ sung năm 2007 bắt buộc phải lấy ý kiến cho các quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nhưng quy định rất chung chung “bảo đảm dân chủ và công khai”. Điều đáng lưu ý là, không có luật nào quy định một cách cụ thể, rõ ràng việc yêu cầu phải lấy ý kiến trước về việc “điều chỉnh” kế hoạch sử dụng đất và phương án quy hoạch đô thị trước khi phê duyệt (bảng 4 trong Phụ lục).

Môđun quản trị nhà nước trong điều tra Mức sống hộ gia đình Việt Nam năm 2008 (VHLSS) cho thấy, các hộ gia đình tham gia vào quy hoạch sử dụng đất còn rất khiêm tốn. Phần lớn các hộ gia đình có quyền lợi đều không đóng góp ý kiến gì về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất ở cấp xã, và hầu hết lý do mà những người được hỏi đưa ra là họ không được lấy ý kiến¹.

Nghiên cứu năm 2010 của DEPOCEN về việc tuân thủ các quy định về tính minh bạch cho thấy chỉ có thể tiếp cận được với dự thảo quy hoạch đô thị tại 8 trong 66 trang web, 2 trong 12 tỉnh, 1 trong 24 huyện, và 4 trong 117 xã mà nhóm nghiên cứu đã khảo sát. Tuy nhiên, con số này cần được phân tích cẩn thận vì rất nhiều lý do. *Thứ nhất*, việc đưa lên mạng không phải là một trong những hình thức công khai bắt buộc. *Thứ hai*, một số hình thức lấy ý kiến bắt buộc (như phát bảng hỏi điều tra, phổ biến các lựa chọn quy hoạch trên các phương tiện thông tin đại chúng) không thể theo dõi được. Quan trọng hơn là, một số trường hợp khả năng không thể tiếp cận là do nghiên cứu thực địa có thể được tiến hành trước hoặc sau giai đoạn lấy ý kiến góp ý. Bất chấp thực tế này, nghiên cứu cho thấy có rất nhiều cách thức khả thi trong việc cải thiện tính minh bạch.

Những khó khăn trong việc tiếp cận thông tin về quy hoạch sử dụng đất và khả năng tiếp cận thông tin không đồng đều của các chủ đầu tư. Việc công khai thông tin về quy hoạch sử dụng đất/quy hoạch đô thị đã được quy định rõ ràng mặc dù vẫn còn một vài lỗ hổng quan trọng. Trên thực tế, ở một số địa phương các quy định hiện hành chưa được thực hiện tốt, làm tăng cơ hội tham nhũng.

Luật quy hoạch đô thị năm 2009 đặt tiêu chuẩn rất cao về việc công bố công khai tất cả các đồ án quy hoạch đô thị, trong đó có một số yêu cầu về nội dung cụ thể cần công khai. Việc công bố công khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất ở các cấp Trung ương cũng là bắt buộc, nhưng không có yêu cầu nào về nội dung. Khung pháp lý hiện hành quy định rất lỏng lẻo về việc công bố công khai “các tài liệu về điều chỉnh” quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và phương án quy hoạch đô thị: Quy định hướng dẫn thi hành Luật đất đai năm 2003, sửa đổi, bổ sung năm 2009 chưa có hướng dẫn nào về việc này; Luật phòng, chống tham nhũng năm 2005, sửa đổi, bổ sung năm 2007 bắt buộc phải công bố công khai “việc điều chỉnh” kế hoạch sử dụng đất nhưng quy định còn chưa được cụ thể hóa; Luật quy hoạch đô thị năm 2009 yêu cầu công bố công khai “cập nhật đầy đủ tình hình triển khai thực hiện” quy hoạch đô thị đã được phê duyệt nhưng không nêu rõ có áp dụng cho việc điều chỉnh quy hoạch hay không (bảng 4 trong Phụ lục).

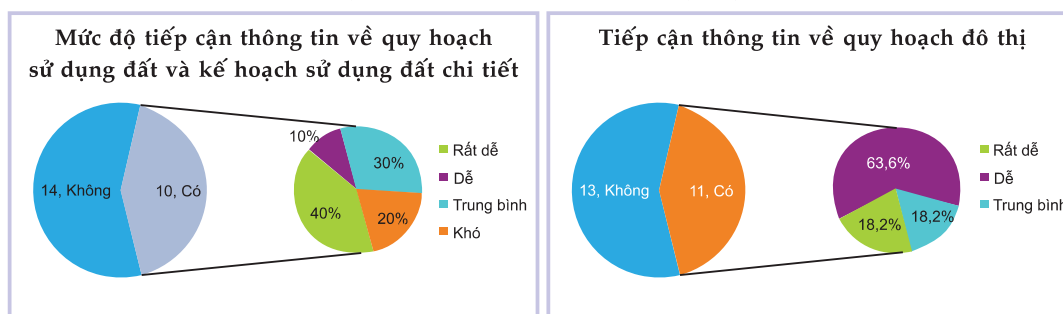
Qua các cuộc thảo luận nhóm tập trung trong nghiên cứu tình huống ở 5 tỉnh cho thấy thông tin quy hoạch sử dụng đất/quy hoạch đô thị được phổ biến công khai ở nhiều cấp hành chính

1. Ngân hàng Thế giới: *Báo cáo phát triển Việt Nam năm 2010 – Các thể chế hiện đại*.

nhưng khó tìm kiếm, không đầy đủ và khó hiểu. Một vấn đề cụ thể đối với chủ đầu tư tìm kiếm đất cho dự án là khó xác định vị trí đất dựa trên thông tin quy hoạch sử dụng đất. Điều tra định lượng không chính thức một phần của nghiên cứu tình huống tại 5 tỉnh cho thấy 43% ý kiến phản hồi cho rằng kế hoạch sử dụng đất đã được phê duyệt không được công bố công khai hoặc được công bố công khai nhưng không tuân thủ đầy đủ các quy định của pháp luật.

Việc quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất không phải lúc nào cũng được công bố công khai được chứng minh qua các cuộc phỏng vấn ở Thành phố Hồ Chí Minh (hộp 3) và qua nghiên cứu năm 2010 của DEPOCEN về việc tuân thủ các quy định về tính minh bạch thông tin. Theo nghiên cứu của DEPOCEN, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được công bố công khai qua mạng chiếm 34 trên tổng số 66 trang web được truy cập, đồ án quy hoạch đô thị đã phê duyệt được công bố công khai chiếm 21 các trang web¹. Các cuộc kiểm tra thực địa trong nghiên cứu của DEPOCEN cũng cho thấy việc không nghiêm chỉnh chấp hành các quy định về công bố công khai. Ở cấp tỉnh, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chỉ có thể tiếp cận được ở 6 trong 12 tỉnh được tiến hành điều tra, và phương án quy hoạch đô thị là 8 trong 12 tỉnh. Ở cấp huyện, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất có thể được tiếp cận tại 10 trong 24 huyện được điều tra, và phương án quy hoạch đô thị là 11 trong 24 huyện² (hình 9). Ở cấp xã, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất có thể được tiếp cận tại 60 trong số 117 xã được điều tra, và phương án quy hoạch đô thị là 27 trên tổng số 117 xã³.

Hình 9. Công bố việc sử dụng đất và quy hoạch đô thị cấp huyện, dựa trên các cuộc kiểm tra thực địa



Lưu ý: Các con số trong hình trên thể hiện số các quận, huyện công khai các thông tin về quy hoạch (tay phải của biểu đồ) hoặc không công khai (tay trái khi kiểm tra thực địa). Tổng số quận huyện được kiểm tra là 24.

Nguồn: Nguyễn Ngọc Anh, Nguyễn Đức Nhật, Trần Thanh Thủy, Kirby Prickett: “Báo cáo khảo sát về thông tin công bố về quản lý đất đai” Trung tâm nghiên cứu chính sách và phát triển (DEPOCEN) báo cáo cho Ngân hàng Thế giới, 2010.

1. Công bố công khai quy hoạch đô thị được phê duyệt trên mạng là không bắt buộc, nhưng pháp luật quy định phải công bố công khai quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất chi tiết “trên mạng lưới thông tin của chính quyền tỉnh”.

2. Lưu ý rằng quy hoạch đô thị chỉ bắt buộc đối với các quận nội thành và các huyện ngoại thành của các thành phố trực thuộc Trung ương. Việc thiếu quy hoạch đô thị tại một số huyện có thể là do các huyện này nằm ngoài phạm vi của Luật quy hoạch đô thị năm 2009.

3. Khi mà chỉ có các xã ở thành thị được lưu ý (59 xã), tỷ lệ các xã có thể quy hoạch đô thị là 24%.

Hộp 4: Quy hoạch một nút giao thông tại thành phố H.

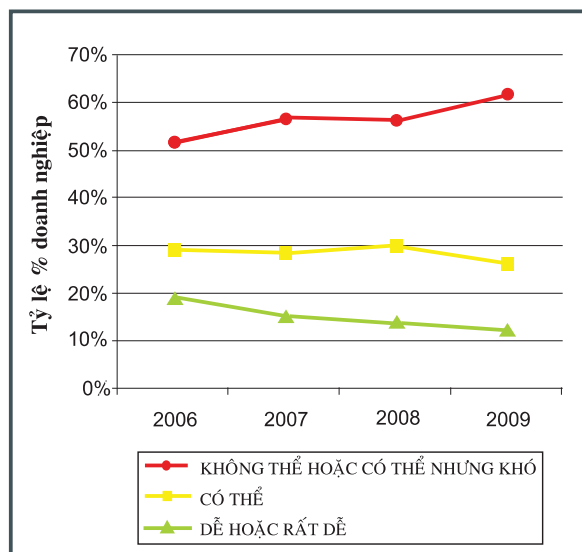
Dự án nút giao thông T.S.N – B.L thuộc đường Vành đai 2 của Thành phố H. được quyết định phê duyệt quy hoạch/kế hoạch rất nhiều lần của Ủy ban nhân dân (UBND) thành phố. UBND Thành phố H. đã có Thông báo số 731 ngày 27-7-1996 về việc phê duyệt quy hoạch nút giao thông T.S.N đi B.L thành một đường thẳng. Trên cơ sở đề trình của UBND Thành phố H., Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 4557/QĐ-TTg phê duyệt phương án quy hoạch này. Sau đó, UBND thành phố H. lại có Thông báo số 375 ngày 10-6-2005 phê duyệt nút giao thông T.S.N – B.L thành 2 đường vòng. Trong suốt giai đoạn 1996-2005, theo quy hoạch/kế hoạch được phê duyệt, nút giao thông này có cùng 2 đầu nhưng kiểu đường và hướng đi thì khác nhau. Nội dung của 2 bản quy hoạch/kế hoạch không được công bố công khai tới người dân trong khu vực này. Do đó, nhiều người đã phải dỡ ngôi nhà mới xây theo quy hoạch ban đầu của tuyến đường nhưng lại không phù hợp với đồ án quy hoạch mới nhất được phê duyệt. Trước bối cảnh đó, người dân thắc mắc tại sao chính quyền thành phố H. ban hành phương án quy hoạch khác với quyết định của Thủ tướng Chính phủ về quy hoạch và tại sao UBND thành phố không công bố công khai thông tin về quy hoạch/kế hoạch mới nhất đã được phê duyệt.

Nguồn: Báo Công an Nhân dân online ngày 30-4-2010, Nhà “quái dị” do “Ông quy hoạch” lè mề. Báo Vietnamnet, ngày 11-8-2009, “Giải thích không rõ ràng: các ngôi nhà mới xây phải phá”.

Số liệu PCI cho thấy khả năng tiếp cận thông tin ở Việt Nam nói chung về quy hoạch, kế hoạch và bản đồ quy hoạch sử dụng đất của các doanh nghiệp vẫn còn rất yếu kém và ngày càng hạn chế (hình 10). VHLSS 2008 cho thấy thông tin về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất phần lớn không đáp ứng được nhu cầu của các hộ gia đình. Mặc dù, những hộ gia đình quan tâm đến quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp xã đều cho biết họ tiếp cận được rất ít thông tin, nhưng dưới một nửa nói họ có đủ thông tin họ cần¹.

1. Báo cáo phát triển Việt Nam năm 2010 – Các thể chế hiện đại.

Hình 10: Xu hướng về khả năng tiếp cận thông tin quy hoạch, kế hoạch và bản đồ quy hoạch sử dụng đất của các doanh nghiệp



Nguồn: Tự ước tính dựa trên PCI giai đoạn 2006-2009.

Nghiên cứu tình huống tại 5 tỉnh cho thấy đang tồn tại một dạng nguy cơ tham nhũng là các chủ đầu tư chi “các khoản chi phí ngoại giao”¹ cho cán bộ lập quy hoạch sử dụng đất/đô thị để có thông tin.

Về cơ bản, hành vi tham nhũng diễn ra vì các chủ đầu tư tiếp cận được thông tin độc quyền thì có thể hưởng những lợi ích từ các đặc lợi kinh tế to lớn trong tương lai, và do đó sẵn sàng chi những khoản chi phí không chính thức hoặc “phí ngoại giao” để đổi lấy thông tin.

Phương trình tham nhũng là một công cụ giúp hiểu rõ hơn lý do vì sao vấn đề tiếp cận thông tin quy hoạch sử dụng đất lại dẫn đến tham nhũng. Sự thiếu minh bạch, bao gồm độc quyền của Nhà nước trong việc quy hoạch sử dụng đất/đô thị sẽ làm tăng nguy cơ tham nhũng.

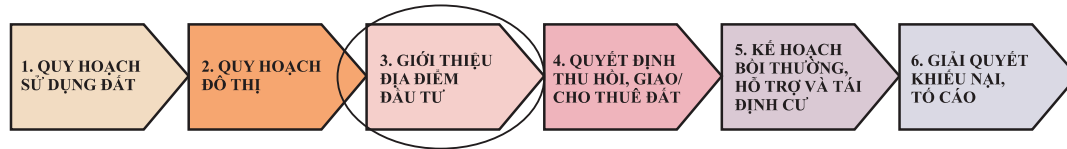
Số liệu cấp tỉnh của PCI khớp với những phát hiện nêu trên. Số liệu này cho thấy mối tương quan tỷ lệ nghịch giữa việc các doanh nghiệp dễ dàng tiếp cận thông tin quy hoạch, kế hoạch và bản đồ quy hoạch sử dụng đất và mức cảm nhận tham nhũng, mối tương quan này được đánh giá bằng tỷ lệ các doanh nghiệp cho rằng chính quyền cấp tỉnh yêu cầu họ hối lộ². Việc khó tiếp cận quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và bản đồ quy hoạch sử dụng

1. Chi phí “ngoại giao” ở Việt Nam được hiểu là khoản chi phí không chính thức mà chủ đầu tư phải trả cho các nhu cầu cán bộ nhà nước như: ăn tối, hàng tiêu dùng, du lịch nước ngoài, quà biếu bằng tiền mặt hoặc bằng hiện vật...

2. Trong tất cả các hình ở phần 3.4 và 3.5, tham nhũng được đánh giá bằng chỉ số không chi tiết về đất tức là “tỷ lệ các doanh nghiệp nhận được yêu cầu hối lộ của các quan chức tỉnh”. Không có số liệu sẵn có về tham nhũng trong quá trình thu hồi và giao/cấp đất.

đất gây khó khăn cho công chúng giám sát sử dụng đất. Đồng thời, các cán bộ không mấy trung thực có động cơ cố tình gây mơ hồ cho các quy hoạch, kế hoạch và bản đồ quy hoạch sử dụng đất.

4.2.2. Giới thiệu địa điểm đầu tư



Thủ tục giới thiệu địa điểm đầu tư phức tạp. Chủ đầu tư phải liên hệ với nhiều cán bộ nhà nước trong các cơ quan nhà nước ở tất cả các cấp để tìm kiếm mặt bằng phù hợp cho dự án đầu tư, và do đó họ có động cơ hối lộ để đơn giản hóa quá trình này.

Khung pháp lý của Việt Nam có một số quy định về việc công bố công khai các dự án đầu tư được đề xuất và phê duyệt, nhưng những quy định này mang tính cục bộ và được đưa ra trong rất nhiều luật như: Luật đất đai, Luật xây dựng, Luật nhà ở, Luật kinh doanh bất động sản và Luật đầu tư. Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29-10-2004 của Chính phủ hướng dẫn thi hành Luật đất đai năm 2003 yêu cầu công bố công khai danh sách các dự án đầu tư đã được đề xuất cùng với các tài liệu quy hoạch sử dụng đất, nhưng nội dung rất hạn hẹp. Luật đấu thầu năm 2005, sửa đổi, bổ sung năm 2009 yêu cầu công bố công khai thông tin về các dự án đầu tư trước khi tiến hành đấu thầu hoặc trước khi phê duyệt việc chỉ định nhà đầu tư trên các phương tiện thông tin đại chúng.

Tuy nhiên, không có hướng dẫn tiêu chuẩn nào về cách tiến hành giới thiệu địa điểm đầu tư cho các doanh nghiệp. Trên thực tế, UBND tỉnh chỉ định một cơ quan chịu trách nhiệm về vấn đề này, thường là Sở Kế hoạch và Đầu tư.

Nghiên cứu năm 2010 của DEPOCEN về việc tuân thủ các quy định về tính minh bạch thông tin cho thấy khả năng tiếp cận bản đồ quy hoạch mặt bằng đầu tư là rất hạn chế. Các nhà nghiên cứu chỉ có thể tiếp cận được bản đồ quy hoạch mặt bằng đầu tư ở 2 trong số 12 tỉnh tiến hành khảo sát.

Trong 5 tỉnh được tiến hành nghiên cứu tình huống, các chủ doanh nghiệp tìm kiếm mặt bằng đầu tư khẳng định thủ tục cho các chủ đầu tư đến khảo sát mặt bằng giới thiệu đầu tư là rất phức tạp và không rõ ràng, trong khi phải tổ chức nhiều cuộc họp gắn liền với các khoản chi phí “ngoại giao”. Ở một số địa phương, doanh nghiệp phải nhờ đến môi giới sắp xếp các chuyến khảo sát mặt bằng phù hợp cho dự án đầu tư. Trên quan điểm thực tế, chủ đầu tư chủ yếu nhấn mạnh những khó khăn trong quá trình tìm kiếm đất, trong khi các doanh nghiệp đề cập rõ ràng đến việc hối lộ.

Các cuộc phỏng vấn trong nghiên cứu tình huống tại 5 tỉnh cho thấy một dạng tham nhũng đi liền với việc giới thiệu địa điểm đầu tư, được gọi là trả “phí ngoại giao” hoặc sử dụng môi giới không chính thức để xác định và sắp xếp trước những mặt bằng hấp dẫn cho dự án đầu tư. Hành vi tham nhũng dễ xảy ra vì các lợi ích kinh tế rõ ràng, được gọi là tiết kiệm thời gian và chi phí cho các nhà đầu tư trong việc xác định mặt bằng hấp dẫn các dự án đầu tư.

Chấp nhận dự án do chủ đầu tư đề xuất mà không hoặc ít dựa vào quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và đồ án quy hoạch đô thị. Căn cứ Luật đất đai năm 2003, sửa đổi, bổ sung năm 2009, chỉ

những dự án tuân thủ quy hoạch xây dựng đô thị, quy hoạch sử dụng đất đã được phê duyệt mới được chấp nhận¹. Tuy nhiên, trên thực tế, lãnh đạo các địa phương thường chấp nhận những dự án dựa vào đề xuất của chủ đầu tư mà không theo quy hoạch đã được phê duyệt vì đó là cơ hội để họ dễ nhận hối lộ.

Trong quá trình khảo sát thực địa tại Bình Dương cho nghiên cứu tình huống tại 5 tỉnh, lãnh đạo tỉnh cho biết đã dành nhiều ưu đãi thúc đẩy phát triển nói chung nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho việc triển khai mọi đề xuất đầu tư. Ngược lại, tại một thành phố, lãnh đạo thành phố khẳng định thành phố có rất nhiều “khu đất vàng”, mà nhiều nhà đầu tư muốn dùng cho các dự án của họ, và cán bộ giải thích rằng các dự án đầu tư ở địa phương thường được thông qua do gợi ý của các nhà đầu tư thay vì quy hoạch sử dụng đất. Cũng có bằng chứng chính xác về việc xảy ra các vấn đề tương tự ở thành phố khác (hộp 5).

Hộp 5: “Khách sạn trong công viên”

“Khách sạn trong công viên” – là dự án đầu tư xây dựng khách sạn trong công viên T.N thành phố H. đã từng gây tranh cãi gay gắt năm 2008. Theo một số nhà phê bình, quy hoạch đô thị không có mục tiêu chuyển một phần công viên thành khách sạn. Cuối cùng, các văn bản pháp lý có liên quan đến dự án cho thấy dự án “khách sạn trong công viên” được phê duyệt trái với quy hoạch. Ủy ban nhân dân quyết định di dời dự án đi nơi khác. Tuy nhiên, dự án “Khách sạn trong công viên” ban đầu đã được phê duyệt chỉ dựa trên đề nghị của chủ đầu tư.

Nguồn: Vietnamnet.

Qua các cuộc phỏng vấn cho các nghiên cứu tình huống tỉnh đã cho thấy một dạng tham nhũng liên quan đến việc dễ dàng chấp nhận các dự án đầu tư. Cụ thể, cán bộ nhà nước yêu cầu chủ đầu tư phải đưa hối lộ đổi lấy việc chấp nhận các dự án đầu tư không đúng với quy hoạch sử dụng đất/đô thị. Đặc lợi kinh tế tiềm ẩn là lợi ích mà chủ đầu tư có được khi thực hiện dự án đã kích thích hành vi tham nhũng. Đặc lợi kinh tế này sẽ không thể có được nếu cán bộ nhà nước nghiêm chỉnh chấp hành pháp luật đất đai. Trở lại với “phương trình tham nhũng”, chính quyền tự quyết định và các cán bộ nhà nước nắm độc quyền trong việc giới thiệu địa điểm đầu tư, mở cửa cho hành vi tham nhũng.

Xingapo là một tấm gương về các dự án phát triển đất đai trên thực tế bám sát với quy hoạch sử dụng đất đã được phê duyệt. Cùng lúc, nước này đã thành công trong việc bảo đảm một mức độ linh hoạt và phản hồi nhất định của các doanh nghiệp trong quyết định phát triển đất. Quan trọng là, phát triển đất ở Xingapo giới hạn quyền tự quyết định và trách nhiệm giải trình theo chiều dọc và chiều ngang, làm cho tham nhũng khó xảy ra (hộp 6).

1. Điều 21 Luật đất đai năm 2003, sửa đổi, bổ sung năm 2009 quy định việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất phải bảo đảm nguyên tắc phù hợp với “chiến lược, quy hoạch tổng thể, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh”. Tiếp đó, Điều 31 quy định căn cứ để quyết định giao/cấp đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất bao gồm 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.

Hộp 6: Phát triển đầu tư theo quy hoạch tại Xingapo

Trong những năm gần đây, Xingapo đã được thế giới ghi nhận như một hình mẫu trong việc thực hiện tốt công tác quản lý đất công. Xingapo đã đưa ra chính sách quản lý đô thị kiểu mẫu, trong đó quy hoạch sử dụng đất được tiến hành nghiêm túc và việc thực hiện quy hoạch tuân thủ tương đối tốt sự điều hành phát triển và các quy định về quy hoạch. Bên cạnh đó, nước này đã ban hành các chính sách và hướng dẫn để bảo đảm sự linh hoạt và sự phản hồi của doanh nghiệp đối với phát triển đất đai. Về tổng thể, hệ thống này bao gồm các quy trình tạo điều kiện cho việc thực hiện các mục tiêu và kế hoạch của chính sách quy hoạch trong một môi trường luôn biến động.

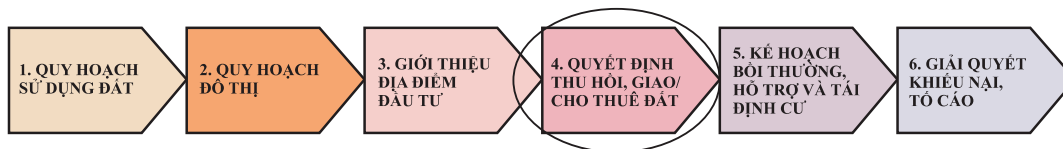
Quyết định về phát triển đất đai chủ yếu dựa vào quy hoạch. Nhà chức trách phải thực thi theo các quy định trong Chiến lược tổng thể về sử dụng đất và tất cả các kế hoạch giải trình đã được xác nhận có liên quan. Mặc dù vậy, vẫn có những trường hợp tạo khoảng trống cho các hành động mang tính tự quyết định để thúc đẩy bản chất phát triển năng động của Xingapo và bảo đảm rằng đất được sử dụng một cách tối ưu. Tuy nhiên, Luật quy hoạch của Xingapo quy định rất rõ ràng về giới hạn của quyền tự quyết định: nhà chức trách phải thực thi dưới sự giám sát cẩn thận chặt chẽ của Bộ trưởng phát triển quốc gia và Bộ trưởng phải chịu trách nhiệm trước Quốc hội về hoạt động của Bộ. Trách nhiệm giải trình trong hệ thống cũng được bảo đảm thông qua quyền phản đối các quyết định của phát triển đất đai của bộ trưởng, và tham nhũng khó có động lực để xảy ra do chính sách chống tham nhũng nghiêm ngặt, trừng phạt nặng những người đưa và nhận hối lộ.

Mặc dù quy hoạch đất đai và điều hành phát triển ở Xingapo tập trung trong tay một cơ quan duy nhất, ví dụ: nhà chức trách về tái phát triển đô thị (URA), hoạt động kiểm tra có sự tham gia của nhiều bên. Các uỷ ban liên ngành được thành lập và được giao các trách nhiệm cụ thể trong việc điều phối các yêu cầu về đất đai khác nhau (như là để phục vụ nhu cầu ở, công nghiệp, thương mại, giao thông, môi trường và giải trí), giải quyết các tranh cãi về sử dụng đất và duy trì thiết kế đẹp mắt. Trong những năm gần đây, URA cũng đã thiết lập hệ thống cố vấn thiết kế gồm các đại diện của khu vực công và tư nhân để đánh giá và kết luận về hướng dẫn thiết kế đô thị ở các khu vực cụ thể. URA cũng gắn kết các doanh nghiệp và cộng đồng một cách năng động trong việc đánh giá và giám sát các quy tắc. Năm 2003, URA đã mở cổng thông tin tư vấn điện tử để hướng người dân thảo luận về bản thảo các hướng dẫn và các chính sách trước khi chúng được hoàn thiện. Thông qua chương trình Cán bộ công tiến hành loại trừ quan liêu, URA đã tổ chức đối thoại thường xuyên với những người hoạt động trong lĩnh vực công nghiệp với mục đích xác định thay đổi trong sự phản hồi của doanh nghiệp về các hướng dẫn điều hành phát triển đất đai.

Hướng mọi người vào việc quy hoạch sử dụng đất và các dự án phát triển đất trong các vấn đề quan trọng khác. Nhiều quy hoạch sử dụng đất mới, Quy hoạch hướng dẫn phát triển được tạo dựng cho các chuyên gia và các nhà phát triển trong khu vực tư nhân phát triển nhằm thúc đẩy sự tham gia nhiều hơn của khu vực tư nhân và cộng đồng nói chung. Bằng việc tuyên bố rằng quy hoạch phát triển là “quy hoạch của bạn”, URA đã nhận được sự tham gia năng động của cả cộng đồng trong quá trình lên quy hoạch. Khác với hệ thống của Anh, cộng đồng không được tham khảo ý kiến về việc triển khai phát triển đất đai. Tuy nhiên, trong những năm gần đây, cộng đồng đã được mời nhận xét về các dự án phát triển như là các khu nghỉ dưỡng kết hợp (kết hợp cùng sông bạc).

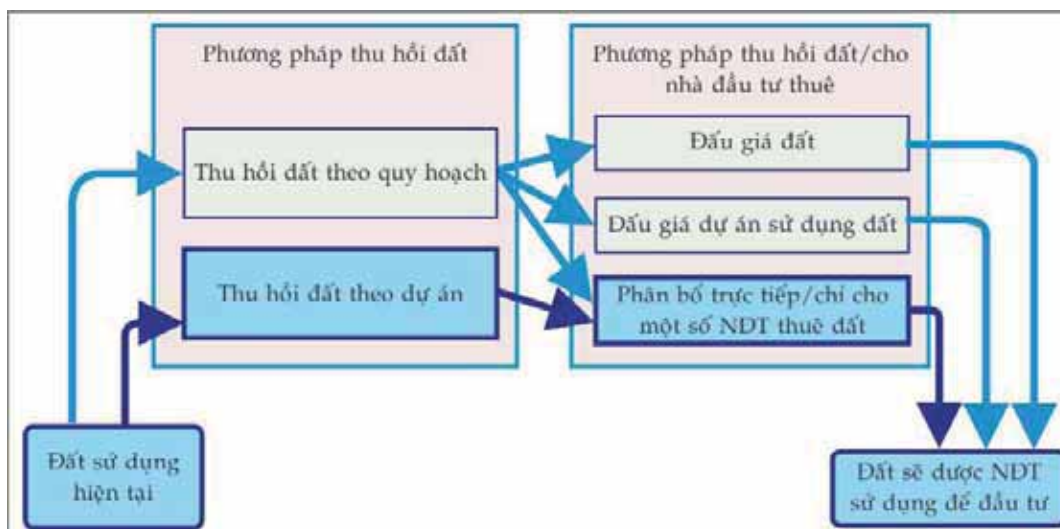
Nguồn: Ngân hàng Thế giới: “Thị trường đất đô thị: Cải thiện quản lý đất để tiến hành thành công đô thị hoá”, Chương 14 “Hướng dẫn thay đổi không gian: Quy hoạch đô thị của Xingapo”, 2009.

4.2.3. Quyết định thu hồi, giao/cho thuê đất



Sử dụng phương pháp cưỡng chế thu hồi đất kết hợp với trực tiếp chỉ định giao/cho thuê đất. Hầu hết các dự án đầu tư hiện nay nhận được đất thông qua phương pháp được gọi là cưỡng chế thu hồi đất. Theo phương pháp này thì hầu như tất cả việc giao/cho thuê đất hiện được thực hiện theo cơ chế “thu hồi đất theo dự án” và “trực tiếp giao/cho thuê đất thu hồi cho chủ đầu tư được lựa chọn” (hình 11). Như giải thích dưới đây, những thành phần này pha trộn với nhau tạo ra một ly “cocktail” dễ dẫn đến tham nhũng.

Hình 11: Phương pháp thu hồi và giao/cho thuê đất điển hình theo cơ chế cưỡng chế thu hồi đất



Chú thích: Màu tối thể hiện những phương pháp thường dùng hiện tại. Màu sáng thể hiện tất cả các phương pháp hiện có khác theo cơ chế cưỡng chế thu hồi đất.

Nguồn: Tự xây dựng dựa trên những phát hiện từ nghiên cứu tình huống tỉnh và khuôn khổ pháp lý.

Trong tất cả các nghiên cứu tình huống tỉnh, các chủ doanh nghiệp đều cho biết hầu hết các dự án đầu tư hiện nay nhận đất do Nhà nước thu hồi thông qua phương pháp cưỡng chế thu hồi đất¹.

Doanh nghiệp có xu hướng thích phương pháp cưỡng chế, chủ yếu về lý do tài chính. Theo phương pháp cưỡng chế thu hồi đất, lợi ích mà chủ đầu tư có được nhờ giá đất thấp, vượt xa tổng chi phí thu hồi đất thông qua phương pháp này là hối lộ, phí giao/cho thuê đất, chi phí trong các cuộc đàm phán với chính quyền. Ngoài ra, đối với những lô đất lớn liên quan đến nhiều chủ sử dụng đất, sử dụng phương pháp cưỡng chế thu hồi đất nói chung sẽ nhanh hơn cho các chủ đầu tư².

Phương pháp giao/cho thuê đất trong khung pháp lý hiện hành là không rõ ràng và tồn tại những mâu thuẫn. Luật đất đai năm 2003, sửa đổi, bổ sung năm 2009 và các văn bản hướng dẫn thi hành³ có quy định ba phương pháp giao/cho thuê đất khác nhau: (1) đấu giá đất⁴; (2) đấu thầu dự án sử dụng đất⁵; và (3) trực tiếp giao/cho thuê đất cho chủ đầu tư được lựa chọn⁶. Tuy nhiên, Luật đất đai năm 2003, sửa đổi, bổ sung năm 2009 lại quy định không rõ ràng phương pháp áp dụng cho từng trường hợp cụ thể, do đó cho phép hiểu rằng có thể luôn áp dụng “chỉ định trực tiếp”. Luật đấu thầu năm 2005, sửa đổi, bổ sung năm 2009 cho phép chỉ định nhà thầu đối với hợp đồng có giá trị thấp hoặc cho một số trường hợp ngoại lệ⁷, và áp dụng cho các dự án đầu tư phát triển sử dụng vốn của Nhà nước. Điều này có vẻ như mâu thuẫn với các quy định của Luật đất đai năm 2003, sửa đổi, bổ sung năm 2009.

Trên thực tế, phương pháp giao/cho thuê trực tiếp là phương pháp được sử dụng rộng rãi nhất, vì thiếu đất do đất sạch thuộc quản lý của chính quyền địa phương, thiếu các nguồn

1. Ở Việt Nam, có hai phương pháp chuyển đổi đất đai: (1) phương pháp cưỡng chế thu hồi đất dựa trên những quyết định hành chính của Nhà nước để thu hồi (sung công) đất từ chủ đất hiện tại và giao hoặc cho thuê lô đất này cho các chủ đầu tư. Phương pháp này áp dụng cho các dự án vì lợi ích quốc gia và công cộng gồm an ninh, quốc phòng và cho các dự án đầu tư vì mục đích thương mại như công trình cơ sở hạ tầng chung cũng như các dự án có nhu cầu vốn đầu tư cao hoặc sử dụng vốn tài trợ của nước ngoài (ODA - vốn hỗ trợ phát triển chính thức và FDI - vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài); (2) phương pháp chuyển đổi đất đai tự nguyện dựa trên thỏa thuận giữa nhà đầu tư và chủ đất hiện tại, áp dụng cho các dự án đầu tư nằm ngoài các hạng mục dự án liên quan đến phương pháp cưỡng chế thu hồi đất hay khi các chủ đầu tư muốn có phương pháp tiếp cận tự nguyện.

2. “Về hoàn thiện chính sách nhà nước thu hồi đất và cơ chế chuyển đổi đất đai tự nguyện ở Việt Nam”, Ngân hàng Thế giới, 06-2009.

3. Nghị định số 84/2007/NĐ-CP, Nghị định số 69/2009/NĐ-CP.

4. Ủy ban nhân dân tỉnh ủy quyền cho một cơ quan đấu giá đất thu hồi được theo mục đích sử dụng đất nêu trong quy hoạch sử dụng đất/dô thị. Ủy ban nhân dân tỉnh sẽ giao/cho thuê lô đất cho người trúng đấu giá.

5. Các chủ thầu trình dự án đầu tư lên Ủy ban nhân dân tỉnh kèm theo bản báo giá đất. Người trúng thầu là các doanh nghiệp có dự án đầu tư đạt số điểm cao nhất và chào giá cao nhất cho lô đất.

6. Các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đánh giá các đề xuất dự án do chủ đầu tư đề trình. Trong trường hợp cơ quan nhà nước chấp nhận đề xuất dự án, Ủy ban nhân dân tỉnh sẽ giao/cho thuê đất đã thu hồi cho chủ đầu tư được lựa chọn hoặc quyết định thu hồi lô đất mới để giao/cho thuê cho các chủ đầu tư được lựa chọn.

7. “Bất khả kháng”, bí mật quốc gia, lợi ích quốc gia khẩn cấp, v.v..

lực tài chính công ban đầu để thu hồi đất rồi giao/cho thuê lại thông qua hình thức khác, và do lãnh đạo tỉnh tin rằng các phương pháp khác là không thích hợp để thu hút đầu tư. Phương pháp đấu thầu dự án có sử dụng đất chưa bao giờ được địa phương nào áp dụng, vì không có văn bản hướng dẫn thực hiện. Phương pháp đấu giá đất công cũng không được sử dụng nhiều, trừ một số trường hợp ngoại lệ. Phương pháp này chủ yếu được sử dụng để giao các lô đất nhỏ cho hộ gia đình, các cá nhân, doanh nghiệp xây dựng khu dân cư nhỏ ở các thành phố lớn như Hà Nội, Đà Nẵng, Thành phố Hồ Chí Minh¹.

Về mặt pháp lý, phương pháp đấu giá đất và đấu thầu dự án sử dụng đất phải qua quá trình đánh giá công khai và minh bạch nhằm giảm nguy cơ tham nhũng. Ngược lại, việc giao/cho thuê đất thông qua chỉ định trực tiếp tạo nguy cơ tham nhũng đáng kể, vì chủ đầu tư có thể được lựa chọn dựa trên mối quan hệ cá nhân và hối lộ thay vì chất lượng và giá cả. Căn cứ vào thông tin thu được trong nghiên cứu tình huống tỉnh, mối quan hệ cá nhân giữa chủ đầu tư và các quan chức nhà nước thường là một yếu tố quan trọng trong quá trình này. Những chủ đầu tư “năng động” biết cách làm việc với các quan chức nhà nước, tạo quan hệ cá nhân tốt, sẵn sàng chi các khoản “phí ngoại giao” hay sử dụng “môi giới không chính thức” sẽ chiếm ưu thế trong quá trình ra quyết định hành chính về giao/cho thuê đất.

Đặc lợi kinh tế kích thích hành vi tham nhũng trong việc giao/cho thuê đất thông qua chỉ định trực tiếp là các lợi ích kinh tế mà chủ đầu tư có được từ việc sử dụng đất do chính quyền giao. Những lợi ích này sẽ không thể có được nếu áp dụng quy trình giao/cho thuê đất một cách cạnh tranh hơn.

Phạm vi tham nhũng trong các quyết định giao/cho thuê đất càng lớn vì thiếu các tiêu chí chính thức để lựa chọn chủ đầu tư. Khảo sát của IFC năm 2006² cho thấy một trong những khó khăn chính trong quá trình giao/cho thuê đất mà các quan chức báo cáo là họ phải thẩm định các khoản đầu tư và yêu cầu về đất đai khi không có các tiêu chuẩn rõ ràng và những tài liệu do chủ đầu tư cung cấp thì không đáng tin cậy. Những khó khăn khác được nêu ra là việc thiếu cán bộ hoặc cán bộ chưa qua đào tạo ở cấp chính quyền địa phương, kể cả cán bộ của Ủy ban nhân dân cấp xã và cấp huyện luôn gặp khó khăn trong việc thẩm định năng lực tài chính của chủ đầu tư. Những phát hiện trong cuộc điều tra của IFC khớp với những thông tin mà các doanh nghiệp cung cấp trong cuộc nghiên cứu tình huống tại một thành phố lớn. Các doanh nghiệp này phản nản là cơ chế giao/cho thuê đất hiện nay không ưu tiên cho những chủ đầu tư tốt nhất vì tiêu chí lựa chọn chủ đầu tư không dựa trên thông tin định lượng về chủ đầu tư.

Không mấy ngạc nhiên khi điều tra trong quá trình nghiên cứu tình huống tại 5 tỉnh cho thấy phần lớn những người được hỏi đồng ý là quy định pháp lý về giao/cho thuê đất trực tiếp cho chủ đầu tư chỉ định là “không hợp lý” (ý kiến của 51% những người được hỏi) hoặc chỉ hợp lý phần nào (26%). Chỉ có 23% số người được hỏi cho là “hợp lý”.

1. Dựa trên báo cáo thường niên năm 2008 và 2009 của Sở Tài nguyên và Môi trường (DONRE) về quản lý đất đai và phát hiện các nghiên cứu tình huống cấp tỉnh.

2. “Việt Nam: Quản lý đất đai hiệu quả hơn để phát triển khu vực tư nhân. Tóm tắt và phân tích nghiên cứu khảo sát”, IFC, tháng 3-2007. Đây là nguồn thông tin mới nhất hiện có về chủ đề đang được quan tâm.

Đáng khích lệ là, tấm gương của Pêru cho thấy việc áp dụng rộng rãi các phương pháp phân đất ít gây ra tham nhũng là khả thi trong thực tế. Một trong những lý giải cho tính khả thi là việc người mua đất phải thanh toán trước (hộp 7).

Việc thiếu tính liêm chính cũng ảnh hưởng đến quyết định thu hồi đất vì thường áp dụng cơ chế “thu hồi đất theo dự án”. Một dạng tham nhũng cũng có thể xảy ra trong hoàn cảnh này là việc dùng “mối quan hệ chính trị và quan liêu” để được bảo vệ khỏi bị thu hồi đất. Nghiên cứu gần đây dựa trên số liệu từ Điều tra khả năng tiếp cận nguồn lực của hộ gia đình Việt Nam năm 2006 và 2008 (VAHSs)¹ cho thấy các hộ gia đình bị thu hồi đất là những hộ gia đình ít có khả năng quan hệ với cán bộ nhà nước hơn so với các gia đình khác.

Tất cả các vấn đề trên phản ánh việc chính quyền tỉnh lạm dụng quá mức quyền được tự quyết định trong quyết định thu hồi và giao/cho thuê đất. Quan trọng là, việc sử dụng rộng rãi phương pháp cưỡng chế thu hồi đất để thu hồi đất cho dự án đầu tư cho thấy chính quyền đang có quyền lực độc quyền đáng kể trong việc giao/cho thuê đất. Theo khung của “phương trình tham nhũng” nêu ở mục 2, hệ thống này làm tăng nguy cơ tham nhũng.

Trong hoàn cảnh này, cần phân biệt giữa việc sử dụng đất cho mục đích công và đất cho mục đích tư. Đường như chỉ được phép độc quyền khi chính quyền thu hồi đất (sung công) để xây dựng các công trình công cộng (như đường xá)². Ở Pêru, nơi có những bài học tốt về sung công đất, Hiến pháp nước này đã quy định việc sung công đất chỉ được tiến hành vì lý do an ninh quốc gia hoặc “nhu cầu công” (như xây dựng đường xá, cầu mà không có người hưởng lợi rõ ràng) và Luật sung công quy định rõ ràng rằng không được sung công đất đai khi người hưởng lợi trực tiếp không phải là Nhà nước. Ở Việt Nam, tham nhũng có thể giảm đáng kể nếu Chính phủ hạn chế sử dụng cơ chế cưỡng chế chuyển đổi và thu hồi đất cho các dự án có bản chất vì lợi ích tư nhân (như đất cho công ty tư nhân hoặc sân golf).

Để có thể áp dụng thành công cơ chế chuyển đổi đất đai tự nguyện, cần giải quyết những “nút thắt cổ chai” hiện đang tồn tại ở cơ chế này. Ngoài ra, cũng chưa có điều khoản pháp lý nào để giải quyết trường hợp một số rất ít người sử dụng đất không đồng ý với giá cả và gây cản trở cho việc thu hồi đất³. Có thể lý giải rằng, đây là quyền của họ, vì nếu chủ đầu tư không sẵn sàng trả mức giá của chủ sở hữu đất hiện hành đưa ra thì mảnh đất nên ở lại với chủ sở hữu hiện hành. Tuy vậy, hiện nay vẫn cần có một giải pháp trung gian đối với vấn đề này.

1. “Khả năng tiếp cận đất đai: Giao dịch đất theo thị trường và phi thị trường ở nông thôn Việt Nam”, tháng 11 năm 2009. Lưu Đức Khải (Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế trung ương), Thomas Markussen (Khoa Kinh tế, Đại học Copenhagen), Finn Tarp (Khoa Kinh tế, Đại học Copenhagen), Nguyễn Lê Hoa (Trung tâm Nghiên cứu Chính sách Nông nghiệp, Viện Chính sách và Chiến lược Phát triển Nông nghiệp và nông thôn).

2. Báo cáo phát triển Việt Nam năm 2010 - Các thể chế hiện đại cũng nêu điểm này.

3. “Về hoàn thiện chính sách nhà nước thu hồi đất và cơ chế chuyển đổi đất đai tự nguyện ở Việt Nam” Ngân hàng Thế giới, tháng 6-2009.

Hộp 7: Sử dụng hình thức đấu giá ở Peru để phân đất công

Trong những năm gần đây, Peru đã tăng trưởng kinh tế rất nhanh và tương đối mạnh mẽ (9,8% năm 2008). Một số nhà quan sát cho rằng đó là nhờ đầu tư tư nhân mạnh mẽ sau hai thập kỷ nước này theo đuổi chính sách ổn định kinh tế vĩ mô và mở rộng quyền sở hữu hợp pháp cho người Peru. Kết quả của những chính sách này là hầu hết pháp luật về đất đai của Peru đều đầy đủ và tiến bộ, đưa lại những bài học trong những vấn đề như sung công đất, chuyển đất công thành đất của nhà đầu tư tư nhân, công nhận quyền lợi theo nhóm và lần đầu tiên đăng ký quyền có hệ thống.

Đất công (bao gồm cả đất sung công) được giao cho nhà đầu tư tư nhân theo giá thị trường trong một quy trình minh bạch không phụ thuộc vào địa vị và quốc tịch của các nhà đầu tư. Chuyển đất từ khu vực riêng của Nhà nước đòi hỏi phải đấu giá, trong đó giá khởi điểm đấu thầu được dựa trên đánh giá giá trị thương mại của tài sản. Người mua phải trả trước để bảo đảm rằng tổng số tiền thanh toán cho tài sản đấu thầu được thu đầy đủ. Nhà nước cũng quyết định việc phát triển các nguồn tài nguyên có thể phục hồi và không thể phục hồi trên đất công. Những thông tin quan trọng về quyết định đó được ghi lại và công bố công khai.

Nếu một cơ quan nhà nước (bộ, chính quyền khu vực hoặc địa phương) phát hiện nhu cầu tiến hành một dự án nào đó, họ sẽ yêu cầu cơ quan xúc tiến đầu tư (PROINVERSION) tiến hành quảng cáo về dự án đầu tư. PROINVERSION sẽ bắt đầu đưa ra các quy tắc để xác định tính chất của những khiếu nại hiện có đang cần lưu ý hoặc xoá bỏ, các loại quyền liên quan đến đất đai có thể trao cho nhà đầu tư tư nhân. Nếu có những khiếu nại không chính đáng, chúng sẽ bị xoá bỏ. Nếu có những khiếu nại hợp pháp, chúng sẽ được xử lý theo các quy định về sung công và đền bù. Sau đó, kế hoạch thu hồi đất sẽ được công bố trên nhật báo chính thức: cả báo địa phương và quốc tế cũng như trên trang web của Chính phủ. Các điều khoản về đấu thầu (ví dụ, số tiền đầu tư tối thiểu và giá đặt thầu tối thiểu cho mảnh đất) được công bố ít nhất 90 ngày (sẽ lâu hơn nếu dự án phức tạp hơn). Trước khi nhận thầu, nhà thầu phải thể hiện năng lực của mình bằng việc chứng minh mình đang sở hữu tài sản thanh khoản có giá trị bằng ít nhất 60% giá thầu tối thiểu và lượng tiền đầu tư dự kiến đối với mảnh đất. Đối với các nhà thầu đã có đủ năng lực, kết quả thầu được đánh giá và xếp loại theo giá thầu đưa ra và lượng tiền đầu tư vào dự án. Các lời đề nghị về giá được đưa ra và người thắng cuộc được tuyên bố. Trước khi ký hợp đồng, nhà thầu phải trả tiền và nhà thầu sẽ mở thư tín dụng có giá trị bằng số tiền đầu tư cho Chính phủ.

Nếu nhà đầu tư tư nhân đưa ra sáng kiến về các dự án liên quan đến thu hồi đất, một quy trình tương tự sẽ được tiến hành. Trong trường hợp này, nhà đầu tư tiềm năng phải trình bày kế hoạch kinh doanh chi tiết, nêu rõ lượng tiền đầu tư đề xuất và giá đất trước một hội đồng, bao gồm các chuyên gia trong khu vực công và khu vực tư nhân và cả các bộ có trách nhiệm. Nếu dự án đề xuất được cho là quan trọng và không mâu thuẫn với các quy định hiện hành, đề xuất sẽ được công bố ít nhất 90 ngày để cho phép các nhà đầu tư tư nhân đề nghị tiến hành dự án. Nếu có nhà đầu tư nào chấp nhận, một quy trình đấu thầu như đã nêu ở phần trên sẽ được tiến hành. Nếu trong vòng 90 ngày, không ai quan tâm đến dự án, nhà đầu tư sẽ được cho phép tiến hành theo như đề xuất của họ.

Nguồn: Ngân hàng Thế giới: "Quản lý việc đánh giá và giám sát trong lĩnh vực đất đai: Khung đánh giá quản lý đất", 2010.

Phương pháp tổng hợp là hướng đi thay thế đầy hứa hẹn đang được thử nghiệm tại các tỉnh như Bình Định và Thành phố Hồ Chí Minh. Theo phương pháp này, chủ đầu tư phải thỏa thuận với người hiện đang sử dụng đất để thương lượng giá đất, và khi đạt được sự đồng thuận của khoảng 80% trong tổng số người sử dụng đất thì lãnh đạo cấp tỉnh có thể ra quyết định thu hồi khu đất đó. Lãnh đạo cấp tỉnh cũng có thể can thiệp để tạo thuận lợi cho các cuộc thảo luận giữa (các) chủ đầu tư và người sử dụng đất.

Xác định giá giao/cho thuê đất không độc lập. Các quan chức cấp tỉnh ra quyết định về việc giao/cho thuê đất, đồng thời là người chủ trì việc thẩm định giá đất, và họ không chịu sự giám sát bên ngoài về quá trình thẩm định giá đất. Nhìn chung, hệ thống thẩm định giá bị lạm dụng do thiếu tính độc lập, làm tăng nguy cơ tham nhũng.

Hầu như tất cả các tỉnh vẫn áp dụng bảng giá đất chung mà Ủy ban nhân dân (UBND) tỉnh đưa ra vào ngày đầu tiên của năm để quyết định giá giao/cho thuê đất cụ thể cho chủ đầu tư. Sở Tài chính là cơ quan chịu trách nhiệm về thẩm định giá đất giao cho chủ đầu tư. Các mức giá do Sở Tài chính đề xuất sẽ do ban xét duyệt giá đất do chính quyền tỉnh chủ trì xét duyệt. Chính quyền tỉnh cũng là cơ quan ra quyết định giao/cho thuê đất. Ngoài ra, Hội đồng nhân dân hoặc các tổ chức khác không trực thuộc chính quyền không tham gia vào quá trình xét duyệt giá đất.

Tại Thành phố Hồ Chí Minh, việc thiếu tính độc lập được giảm bớt một phần nhờ việc thuê các công ty thẩm định giá đất tiến hành thẩm định giá. Tuy nhiên, Sở Tài chính Thành phố Hồ Chí Minh vẫn phụ trách đánh giá việc thẩm định giá đất. Ngoài ra, nhóm nghiên cứu tình huống tại Thành phố Hồ Chí Minh cho rằng cơ quan thẩm định giá đất thường làm việc không hiệu quả, một phần vì họ chịu tác động từ nhiều phía khác nhau. Tuy nhiên, những nỗ lực nhằm giảm bớt sự độc quyền của UBND trong việc thẩm định giá là một bước đi đúng hướng.

Đối với các địa phương còn lại trong cả nước, theo hệ thống thẩm định giá hiện nay, các nhà đầu tư rất dễ có được giá đất thấp. “Thỏa thuận không chính thức” giữa chủ đầu tư và các cơ quan nhà nước liên quan sẽ đủ để định giá đất thấp hơn giá thị trường. Một khi giá đất được thống nhất, các doanh nghiệp sẽ không gặp thêm khó khăn nào trong quá trình tiếp cận đất. Để có được đất với giá thấp, chủ đầu tư không trung thực sẽ có động cơ để hối lộ cho các quan chức nhà nước tham gia vào việc xác định giá giao/cho thuê đất. Một khi đặc lợi được tạo ra, nó sẽ được phân chia theo nhiều cách. Qua nghiên cứu tình huống tỉnh cho thấy một số cách tham nhũng có thể là: (1) Chủ đầu tư hối lộ quan chức nhà nước (hoặc trước hoặc sau khi phê chuẩn) để được phê duyệt giá giao/cho thuê đất ở mức thấp; (2) Chủ đầu tư hứa hẹn sau khi hoàn thiện dự án, họ sẽ bán đất, nhà ở hoặc văn phòng với mức giá thấp hơn giá thị trường cho các quan chức nhà nước.

Cơ chế “đổi đất lấy hạ tầng”¹ đặc biệt dễ dẫn đến tham nhũng nhờ cách thức thẩm định giá đất. Cơ chế này được áp dụng từ năm 1993-2003, và nhiều vụ tham nhũng được phát hiện

1. Biện pháp này gồm có một hợp đồng giữa Ủy ban nhân dân tỉnh và chủ đầu tư, trong đó chủ đầu tư cấp kinh phí xây dựng cơ sở công trình hạ tầng do Nhà nước yêu cầu như: đường xá, cầu cống, trạm thủy điện, hệ thống tưới tiêu công cộng, v.v.. Sau khi hoàn thành cơ sở hạ tầng, Nhà nước cấp một diện tích đất có giá trị tương đương với cơ sở hạ tầng đó cho chủ đầu tư vì mục đích thương mại.

liên quan đến định giá quá thấp đối với đất hoặc định giá quá cao đối với đầu tư cơ sở hạ tầng¹. Mặc dù cơ chế “đổi đất lấy hạ tầng” đã được bãi bỏ vào năm 2003, nhưng những năm gần đây, nguy cơ tham nhũng tương tự lại xuất hiện trong việc giao/cho thuê đất cho các loại dự án “Xây dựng-Hoạt động-Chuyển giao”(BOT)², vì không có quy trình chống tham nhũng đối với việc xác định giá trị đất đai và cơ sở hạ tầng được đầu tư³.

Trong trường hợp này, tham nhũng được thúc đẩy bởi đặc lợi kinh tế do chủ đầu tư có thể tạo ra từ chênh lệch giữa giá thị trường và giá do chính quyền cấp tỉnh phê duyệt đối với đất giao cho chủ đầu tư. Giá đất UBND tỉnh xác định cho rất nhiều dự án hiện nay đều thấp hơn giá thị trường. Thực tế, giá UBND tỉnh đưa ra chỉ bằng 40-70% giá thị trường⁴. Các nghiên cứu tình huống cũng cho thấy, giá đất xác định cho mục đích giao/cho thuê đất luôn thấp hơn giá thị trường, kể cả tại Thành phố Hồ Chí Minh, mặc dù mức chênh lệch giá ở đây có thấp hơn⁵.

Chỉ số cạnh tranh năng lực cấp tỉnh 2009 lần đầu tiên sử dụng chỉ số đánh giá về tính gắn kết giữa giá đất của chính quyền và giá đất trên thị trường, nghĩa là “phần trăm các doanh nghiệp đồng ý rằng sự thay đổi giá đất do chính quyền quy định phản ánh được sự thay đổi trên thị trường”. Về tổng thể, khoảng 30% các doanh nghiệp⁶ ở Việt Nam không cho rằng giá đất của chính quyền phản ánh đúng giá đất trên thị trường. Điều này cho thấy số lượng lớn các doanh nghiệp có cảm nhận thấy khoảng cách giữa hai loại giá. Có một số sự khác biệt đáng kể tại Việt Nam. Tại các tỉnh có năng lực tốt nhất, tỷ lệ các doanh nghiệp “không đồng ý” là 19%, trong khi tại các tỉnh có năng lực thấp nhất thì tỷ lệ này là 47%.

Việc tự quyết định giá đất mà không bị kiểm tra càng dẫn tới nguy cơ tham nhũng nhiều hơn. Vấn đề này có thể được cải thiện bằng cách xây dựng các quy định pháp lý để thuê ngoài các dịch vụ thẩm định giá đất qua các tổ chức độc lập có tính cạnh tranh, và bằng cách giao quyền cho một ủy ban độc lập xét duyệt giá giao/cho thuê đất. Đây là những bước đi triển vọng để giảm bớt những đặc lợi kinh tế to lớn – động cơ cho hành vi tham nhũng. Việc thiết lập và công bố cơ sở dữ liệu cấp Trung ương với giá tham chiếu cho các

1. Ví dụ, năm 2002 Ủy ban nhân dân tỉnh HD. quyết định phê duyệt dự án phát triển khu đô thị phía Tây theo cơ chế “đổi đất lấy cơ sở hạ tầng”. GP. đưa tin cho biết chủ đầu tư chỉ trả phí sử dụng đất cho Ủy ban nhân dân tỉnh HD với giá 40.000m² nhưng người dân phải trả cho chủ đầu tư giá mua đất từ 2,8 đến 8,9 triệu đồng, làm thất thoát ngân sách nhà nước gần 9.000 tỷ đồng.

2. Trong những loại dự án này, các chủ đầu tư được giao/cấp đất (miễn phí) để xây dựng cơ sở hạ tầng khu đô thị mới. Sau đó, chủ đầu tư xây dựng nhà để bán và thu hồi lại vốn đầu tư.

3. Giữa năm 2010, một số tờ báo chỉ ra những khuyết điểm của cơ chế “đổi đất lấy cơ sở hạ tầng” theo hình thức dự án BT/BOT. Báo Giao thông vận tải đưa ra ví dụ về việc nhà đầu tư phải xây dựng 66,4 héc-ta mặt đường trong thành phố, đổi lấy được nhận 300 héc-ta đất ở tại thành phố này. Cuối cùng các nhà báo muốn gửi thông điệp rằng, biện pháp “đổi đất lấy cơ sở hạ tầng” sẽ dẫn đến việc mất đất. Xem “Báo giao thông vận tải ngày 01-7-2010, đổi đất lấy hạ tầng: lợi thì có lợi nhưng đất chẳng còn”.

4. “Phương pháp quyết định giá đất để bồi thường và tái định cư ở Việt Nam”, báo cáo dự thảo, ngân hàng thế giới năm 2010

5. Xem mục 3.3 để biết thêm thông tin từ số liệu 2009 PCI về sự khác nhau giữa hai loại giá mà doanh nghiệp có được.

6. Đây là con số trung bình của các tỉnh.

loại lô đất khác nhau có thể là công cụ cho dịch vụ thẩm định giá đất, và có thể góp phần nâng cao trách nhiệm của chính quyền địa phương trong việc xác định giá đất.

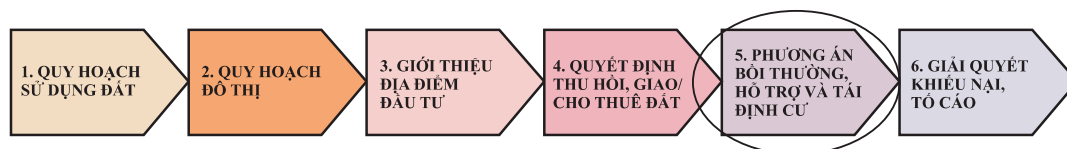
Thông tin hạn chế về quy trình và kết quả quyết định giao/cho thuê đất. Không chỉ việc thẩm định giá đất mà cả việc lựa chọn chủ đầu tư để giao/cho thuê đất cũng chịu tác động của cơ chế dễ dẫn đến tham nhũng. Việc thiếu tính minh bạch cũng tạo cơ hội cho những hành vi thiếu trung thực.

Khung pháp lý hiện tại không yêu cầu công bố công khai quy trình và quyết định giao/cho thuê đất. Một số các văn bản pháp lý chủ yếu bao gồm: các tiêu chí để thẩm định và lựa chọn các yêu cầu về đất đai, các chủ đầu tư qua vòng sơ tuyển, loại và địa điểm dự án đầu tư được lựa chọn, hồ sơ chủ đầu tư được lựa chọn, giá đất của Sở Tài chính, và giá giao/cho thuê đất cuối cùng. Hiện tại, những thông tin trên có xu hướng chỉ được phổ biến giữa các nhà đầu tư được lựa chọn và một vài quan chức có liên quan.

Thảo luận nhóm tập trung trong nghiên cứu tình huống tại 5 tỉnh khẳng định rất khó tìm được thông tin về quy trình ra quyết định đối với việc giao/cho thuê đất cho các dự án đầu tư và đây là yếu tố quan trọng gây ra tham nhũng. Dữ liệu điều tra trong nghiên cứu tình huống cho thấy 97% ý kiến phản hồi cho biết cần công bố công khai thông tin liên quan đến đất đai cho các dự án đầu tư. Trở lại “phương trình tham nhũng”, có thể thấy việc thiếu tính minh bạch làm tăng nguy cơ tham nhũng.

Tuy nhiên, một vài tỉnh đã công bố công khai những thông tin chính xác về giao/cho thuê đất lên website. Nghiên cứu năm 2010 của DEPOCEN về việc tuân thủ quy định về tính minh bạch cho thấy 14 trong số 66 trang web được truy cập có công bố những tiêu chí giao/cho thuê đất và 7 trang web đăng một số thông tin về quyết định giao/cho thuê đất. Ngoài ra, nghiên cứu còn cho thấy nhiều tỉnh công khai thông tin về tiêu chí giao/cho thuê đất theo yêu cầu của các cán bộ chịu trách nhiệm¹.

4.2.4. Phương án bồi thường và tái định cư



Thao túng kiểm đếm đất và Phương án bồi thường đã được phê duyệt. Hiện tại, còn có khoảng trống cho chính quyền địa phương thao túng việc kiểm đếm đất, các tài sản gắn liền với đất, phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đã được phê duyệt và văn bản hướng dẫn thực hiện chính sách khác. Điều này tạo ra nguy cơ lớn cho tham nhũng và cuối cùng tác hại đến tính công bằng trong bồi thường, hỗ trợ và tái định cư.

Nghiên cứu tình huống tại tỉnh cho thấy những trường hợp các cán bộ nhà nước làm trái quy định và tham nhũng trong giai đoạn bồi thường đất và tái định cư dẫn đến việc bồi thường bất công, đem lại lợi ích cho một số người hoặc doanh nghiệp trong khi làm tổn hại lợi ích của người khác. Nghiên cứu tình huống tại 5 tỉnh đã thu được rất nhiều ý kiến của

1. 8 trong 12 tỉnh được khảo sát cung cấp thông tin này.

người dân, doanh nghiệp và các tổ chức đoàn thể về những trường hợp áp dụng sai Luật đất đai, kiểm đếm sai diện tích đất và các tài sản gắn liền với đất cũng như việc xác định giá đất bất hợp lý như sau:

- Đất và tài sản gắn liền với đất của một số người bị thu hồi đất và bị kê khai ở mức giá thấp hơn nhiều so với giá thị trường. Những trường hợp khác, giá trị đất đai và tài sản gắn liền với đất lại được tính cao hơn hoặc sát giá thị trường.

- Hầu hết những đất không có Giấy chứng nhận hoặc những giấy tờ về đất khi bị thu hồi đều được bồi thường rất thấp. Tuy nhiên, lại có những trường hợp ngoại lệ được bồi thường và hỗ trợ như đã được cấp Giấy chứng nhận.

- Giá đất đôi khi được xác định dựa trên mục đích của các dự án đầu tư, không theo một phương thức thống nhất. Ví dụ, tại Lạng Sơn, trên một thửa đất, một phần bị thu hồi để giao cho dự án sân golf, trong khi phần còn lại bị thu hồi để giao cho dự án phát triển nhà ở, và giá bồi thường áp dụng cho từng phần của thửa đất này rất khác nhau.

Qua điều tra định lượng liên quan đến ba điểm bất công trên trong nghiên cứu tình huống cho thấy 57% ý kiến phản hồi cho là “đúng” hoặc “đúng một phần” khi nói rằng giá đất được áp dụng “một cách bất công” khi xác định giá trị bồi thường và việc đưa hối lộ hoặc có mối quan hệ với các cán bộ nhà nước có thể sẽ giúp có được tiền bồi thường lớn hơn.

Các phương tiện thông tin đại chúng còn phản ánh một dạng tham nhũng khác. Trong giai đoạn 2004-2005, báo LD. và một số cơ quan truyền thông có đưa tin về việc gian lận trong kế hoạch bồi thường, hỗ trợ và tái định cư của dự án phát triển cơ sở hạ tầng đường K., mà báo chí gọi đây là “con đường đất nhất hành tinh”. Tuy nhiên, gian lận không diễn ra bằng cách tăng giá trị bồi thường mà bằng cách bồi thường cho những người không mất đất. Nói cách khác, kế hoạch bồi thường, hỗ trợ tái định cư đã được phê duyệt là tốn kém hơn số tiền thực trả cho những người thực sự bị thu hồi đất. Chênh lệch giữa giá trị bồi thường được phê duyệt và thực tế đã được trình lên Hội đồng bồi thường và giải phóng mặt bằng. Được biết, hành vi gian lận kiểu này được sử dụng trong nhiều dự án ở nhiều địa phương.

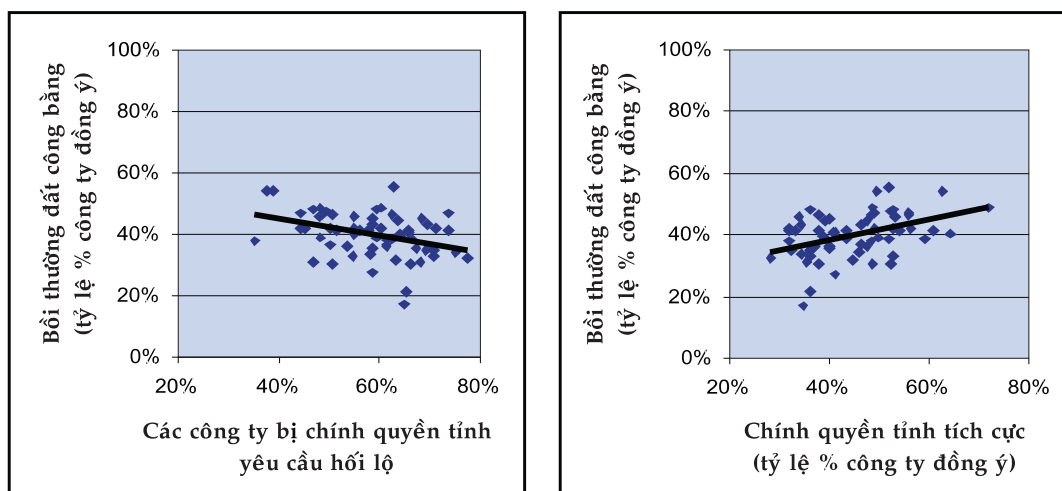
Về cơ bản, đặc lợi kinh tế - động cơ cho các hành vi thiếu trung thực nói trên gồm hai yếu tố: sự chênh lệch giữa số tiền bồi thường cho người hưởng lợi, giá đất và tài sản gắn liền với đất trên thị trường; và kinh phí chênh lệch giữa kế hoạch bồi thường, hỗ trợ tái định cư được phê duyệt và thực tế đã chi cho người có đất bị thu hồi.

Tất cả các vấn đề nêu trên cho thấy đang tồn tại việc lạm dụng quyền tự quyết định của các cán bộ trong Hội đồng bồi thường và giải phóng mặt bằng và các cán bộ hỗ trợ họ trong việc kiểm đếm đất đai và tài sản gắn liền trên đất, cũng như tình trạng thiếu trách nhiệm và bất công đối với người có đất bị thu hồi. Xét trên phương diện tổng quát hơn, ở đây cũng cần phân biệt giữa các cơ hội tham nhũng gắn liền với bồi thường và tái định cư. Nếu chính quyền hạn chế sử dụng phương thức cưỡng chế thu hồi đất để giao cho các dự án mang tính tư nhân (ví dụ, cấp đất cho một công ty tư nhân hoặc sân golf) thì sẽ giảm được nguy cơ tham nhũng trong bồi thường, tái định cư liên quan đến các dự án này.

Số liệu cấp tỉnh theo PCI năm 2009 là rất thống nhất với những phát hiện của nghiên cứu tình huống. Các số liệu này cho thấy mối tương quan tỷ lệ nghịch tương đối giữa yêu cầu hối lộ của chính quyền tỉnh và việc bồi thường công bằng trong thu hồi đất của doanh

ngiệp. Các số liệu cũng cho thấy mối tương quan tỷ lệ thuận tương đối giữa tính chủ động của chính quyền tỉnh đối với việc bồi thường công bằng trong quá trình thu hồi đất của các doanh nghiệp (hình 12). Những mối tương quan này phần nào cho thấy bồi thường bất công là kết quả của các yếu tố yêu cầu hối lộ và thiếu tính chủ động của chính quyền tỉnh.

Hình 12: Mối quan hệ giữa tham nhũng và tính chủ động của chính quyền tỉnh, việc bồi thường công bằng trong quá trình thu hồi đất của doanh nghiệp, dựa trên số liệu cấp tỉnh



Chú thích: Những điểm nằm rải rác thể hiện các tỉnh khác nhau ở Việt Nam. Đường kẻ thể hiện xu thế (tương quan) dựa trên phân tích hồi quy tuyến tính. Độ dốc của đường này có ý nghĩa thống kê khác nhau từ số 0 ở cấp độ 0,5% với biểu đồ phân tán sang trái và ở mức 0,1% với biểu đồ phân tán sang phải. Mối tương quan giữa hai biến số là -0,36 với biểu đồ bên trái và 0,42 với biểu đồ bên phải. Tất cả các chỉ số dựa trên ý kiến, không phải là quan sát thực tế. “Chính quyền tỉnh chủ động” được định nghĩa là “thái độ của chính quyền tỉnh hướng tới khu vực tư nhân là tích cực hoặc rất tích cực”. “Bồi thường đất công bằng” chỉ áp dụng với các trường hợp doanh nghiệp bị sung công đất.

Nguồn: Tự ước tính dựa trên 2009 PCI.

Theo đánh giá của các hộ gia đình căn cứ trên số liệu trước khi thực hiện Nghị định số 69/2009/NĐ-CP cho thấy ở cấp quốc gia kết quả thực hiện là yếu kém. Dựa vào điều tra Mức sống hộ gia đình Việt Nam năm 2008 (VHLSS), những hộ gia đình quan tâm đến các phương án bồi thường và tái định cư ở cấp xã nói chung cho biết họ biết một số thông tin, nhưng chỉ dưới một nửa nói rằng thông tin đáp ứng nhu cầu của họ. Quan trọng hơn, phần lớn các hộ gia đình liên quan lại không cho biết ý kiến về phương án bồi thường và hỗ trợ tái định cư ở cấp xã và hầu hết với lý do là không được lấy ý kiến¹.

Nghị định số 69/2009/NĐ-CP ngày 13-8-2009 của Chính phủ quy định bổ sung về quy hoạch sử dụng đất, giá đất, thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư bao gồm điều khoản pháp lý chặt chẽ về tính minh bạch trong các kế hoạch đã được thông qua và dự thảo kế

1. Báo cáo phát triển Việt Nam năm 2010 - Các thể chế hiện đại.

hoạch bồi thường, hỗ trợ và tái định cư. Dự thảo kế hoạch phải được công khai ít nhất 20 ngày để lấy ý kiến của những người bị ảnh hưởng. Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn năm 2007 cũng thúc đẩy tính minh bạch và việc lấy ý kiến cho kế hoạch bồi thường, hỗ trợ và tái định cư ở cấp xã (bảng 5 trong Phụ lục).

Dựa trên số liệu gần đây, việc thực hiện những quy định về minh bạch này vẫn còn chưa hoàn thiện. Năm 2010, điều tra định lượng trong nghiên cứu tình huống tại 5 tỉnh cho thấy 57% số người được hỏi cho rằng “dự thảo” phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư hoặc không công bố công khai hoặc chỉ công khai một phần. Quan trọng hơn, điều tra cho thấy 67% số người được hỏi cho rằng dự thảo phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư không được cải thiện sau khi lấy ý kiến từ những người dân bị ảnh hưởng hoặc việc cải thiện chỉ mang tính “hình thức”.

Nghiên cứu năm 2010 của DEPOCEN về việc tuân thủ các quy định về tính minh bạch cũng cho thấy một phần những điều trên đây. Trong khi có thể tiếp cận được phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đã được phê duyệt tại 24 trong số 117 xã được nghiên cứu thì dự thảo phương án chỉ có thể tiếp cận được ở 5 xã, và biên bản lấy ý kiến thống nhất ở 4 xã. Tuy nhiên, nên lưu ý một thực tế rằng việc nhiều xã nghiên cứu không công khai phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư không có nghĩa là họ thiếu tuân thủ. Điều này cũng có thể được giải thích bằng việc thiếu thu hồi đất trong xã. Xét về mặt tích cực thì đã có 30 trong số 66 trang web được truy cập đăng kế hoạch bồi thường, hỗ trợ và tái định cư được phê duyệt và 4 trang web đăng dự thảo kế hoạch, mặc dù không bắt buộc phải công bố công khai trên mạng.

Đẩy mạnh việc thực hiện các quy định của pháp luật về tính minh bạch và việc lấy ý kiến có thể thu hẹp khoảng trống để thao túng phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư. Nhưng cũng cần phải có những cải cách khác để trực tiếp giải quyết các vấn đề cụ thể vốn là động cơ gây tham nhũng. Một số hướng cải cách đầy hứa hẹn, có thể là: thường xuyên thanh tra tài chính Ban bồi thường, giải phóng mặt bằng, kiểm toán kỹ thuật độc lập đối với cán bộ lập bản đồ địa chính; và Hội đồng nhân dân cần xem xét dự thảo kế hoạch, kế hoạch bồi thường được phê duyệt và kế hoạch bồi thường thực tế.

Xác định một cách chủ quan và phi kỹ thuật giá bồi thường đất cho các dự án công. Việc xác định giá bồi thường đất bị thu hồi cho các dự án công vẫn còn khá chủ quan. Trong khi nhà đầu tư tư nhân có động cơ giữ giá thấp, thì những người xác định giá thu hồi đất cho dự án công lại không có động cơ đó. Tình huống này tạo ra rủi ro dẫn đến việc hồi lộ nhằm đạt được mức giá bồi thường cao hơn giá thị trường.

Hiện nay, có nhiều quan điểm về xác định giá đất theo giá thị trường. Một số lãnh đạo tỉnh tin rằng giá đất phải do Nhà nước quyết định và không cần phải tuân theo giá thị trường. Hầu hết các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương vẫn sử dụng bảng giá đất công bố hàng năm của Ủy ban nhân dân (UBND) tỉnh để tính giá bồi thường, hỗ trợ tái định cư. Bảng giá này không thể hiện chính xác các yếu tố vị trí trong định giá đất, và nó có thể dễ dàng được điều chỉnh để phù hợp với thiết kế của cán bộ nhà nước chịu trách nhiệm về quản lý giá đất¹.

Kể từ gần hai năm trước, Thành phố Hồ Chí Minh đã quyết định cho phép thuê các tổ chức hoặc đơn vị có năng lực tốt để tiến hành định giá đất. Đến nay, nhiều tổ chức đã được

1. “Phương pháp định giá đất bồi thường và tái định cư ở Việt Nam”. Ngân hàng Thế giới, 2010 (Báo cáo sắp phát hành).

thuê để cung cấp dịch vụ này cho nhiều dự án khác nhau trong khu vực thành phố. Tương tự, Bình Định đã bắt đầu thuê dịch vụ thẩm định giá đất độc lập cho các dự án đầu tư lớn. Trong khi đây là những bước đi quan trọng, quy trình định giá đất ở Thành phố Hồ Chí Minh và Bình Định không hoàn toàn độc lập vì chúng vẫn phục vụ những mục đích cụ thể của STC và UBND tỉnh, hai tổ chức liên quan đến việc thẩm định và thông qua giá đất được đề xuất. Các tỉnh khác của nghiên cứu tình huống như Lạng Sơn, Bắc Ninh và Tiền Giang vẫn còn sử dụng bảng giá được UBND tỉnh phê duyệt hàng năm để xác định giá đất.

Những thiếu sót trong hệ thống định giá đất để bồi thường nêu trên tạo ra nguy cơ tham nhũng vì những người bị thu hồi đất có thể hối lộ các cán bộ nhà nước để được xác định mức giá bồi thường lớn hơn. Đồng thời, họ cũng sẵn lòng chia những lợi nhuận có được do việc xác định giá đất cao với các cán bộ nhà nước. Dự án cải tạo kênh Ba Bò là một ví dụ cho loại tham nhũng này (hộp 8).

Hộp 8: Bồi thường thừa – Dự án Cải tạo kênh Ba Bò

Thực hiện kế hoạch bồi thường của dự án cải tạo kênh Ba Bò ở thành phố H., ông N.T.N đã nhận được tiền bồi thường cộng thêm 3 tỷ 452 triệu đồng do được áp giá đất cao hơn giá thị trường. UBND quận T. xác nhận rằng đơn giá đất trong trường hợp này chưa phù hợp. Ngoài ông N., có 5 trường hợp khác cũng nhận được tiền bồi thường cao, phần lớn là vì họ đã có những hoạt động tìm kiếm đặc lợi. Tất cả những người sử dụng đất bị thu hồi đều rất ngạc nhiên khi biết chỉ có 6 hộ gia đình được áp giá đất cao hơn.

Nguồn: Diễn đàn các nhà báo môi trường Việt Nam (VFEJ) ngày 07-4-2010: Chi sai hàng tỷ đồng bồi thường giải phóng mặt bằng Dự án kênh Ba Bò.

Tương tự các yếu tố rủi ro khác trong giai đoạn này của chuỗi quy trình, sự chênh lệch giữa số tiền bồi thường cho người bị thu hồi và giá trị thị trường của đất đai và tài sản gắn liền với đất là đặc lợi kinh tế kích thích hành vi tham nhũng. Thêm vào đó, những vấn đề trong hệ thống thẩm định giá nêu trên phản ánh việc chính quyền cấp tỉnh có quá nhiều thẩm quyền trong thẩm định giá đất, kết hợp với quyền lực độc quyền trong hệ thống thẩm định giá đất và do đó làm tăng nguy cơ tham nhũng.

Việc xây dựng pháp luật quy định các dịch vụ thẩm định giá đất độc lập và trao quyền cho ủy ban độc lập xét duyệt giá đất bồi thường có thể giúp giảm các đặc lợi kinh tế kích thích hành vi tham nhũng.

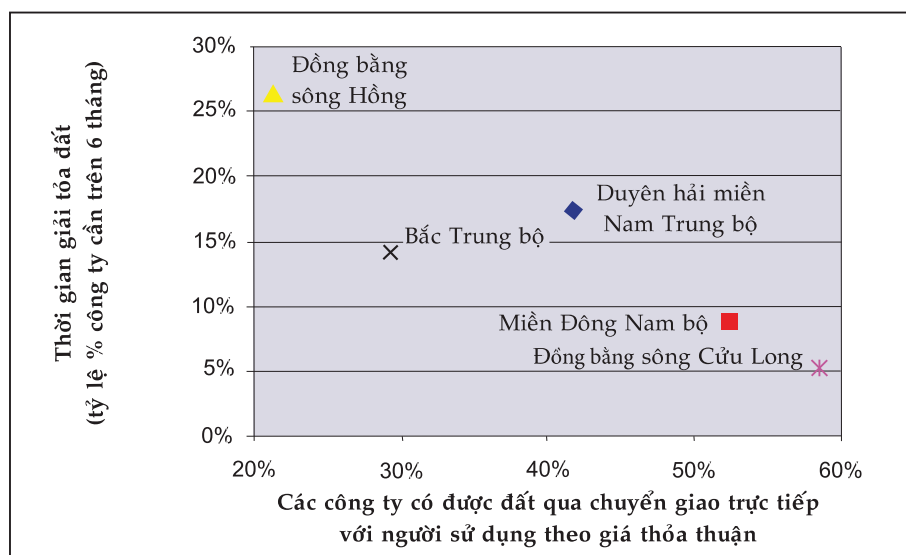
Giải phóng mặt bằng chậm. Dựa vào những thông tin thu được trong nghiên cứu tình huống, việc giải phóng mặt bằng chậm là vấn đề chính đối với chủ đầu tư, khiến họ phải hối lộ các quan chức phụ trách bồi thường, giải phóng mặt bằng nhằm giúp họ giải phóng mặt bằng nhanh hơn. Ví dụ: theo ý kiến của các doanh nghiệp thì ở thành phố lớn thường tồn tại một dạng tham nhũng đó là việc chi ra một “khoản tiền hợp lý” cho các quan chức cấp quận trong Ban bồi thường và giải phóng mặt bằng để làm việc “ngoài giờ” thúc đẩy tiến độ giải phóng mặt bằng và đáp ứng thời hạn theo quy định.

Việc các chủ đầu tư tiết kiệm được thời gian giải phóng mặt bằng là đặc lợi kinh tế kích thích hành vi tham nhũng trong trường hợp này. Chi phí cơ hội về thời gian mà chủ đầu tư phải bỏ ra để giải phóng mặt bằng có thể là rất cao, mất đi cơ hội kinh doanh có thể sinh lợi cao.

Trong việc giải quyết vấn đề giải phóng mặt bằng chậm, cần cân bằng giữa một bên là bảo đảm người sử dụng đất được chi trả khoản tiền phù hợp với đất đai của họ và bên kia là tối thiểu thời gian giải phóng mặt bằng cho các chủ đầu tư. Sử dụng rộng rãi phương pháp chuyển đổi đất tự nguyện có thể là hướng đi triển vọng để đạt được cả hai mục tiêu đó. Số liệu cấp vùng của Cuộc điều tra môi trường đầu tư năm 2005 (ICS) do Ngân hàng Thế giới thực hiện cho thấy thời gian các công ty bỏ ra cho việc giải phóng mặt bằng có mối tương quan tỷ lệ nghịch cao với việc áp dụng phương thức chuyển đổi đất đai tự nguyện giữa người sử dụng đất và các doanh nghiệp (hình 13). Mặc dù cuộc điều tra này được tiến hành cách đây 5 năm nhưng thông điệp chuyển đất tự nguyện sẽ giảm được nhiều vấn đề đến nay vẫn rất đúng¹.

Ở mức độ tổng quát hơn, việc giảm bớt tính độc quyền của chính quyền trong thực hiện chuyển đổi đất cho các dự án có bản chất là tư nhân sẽ ngăn chặn được ngay từ đầu các vấn đề tham nhũng trong giai đoạn này của chuỗi quy trình.

Hình 13: Mối quan hệ giữa phương thức thu hồi đất và thời gian giải phóng mặt bằng (GPMB) của các doanh nghiệp dựa trên số liệu cấp vùng

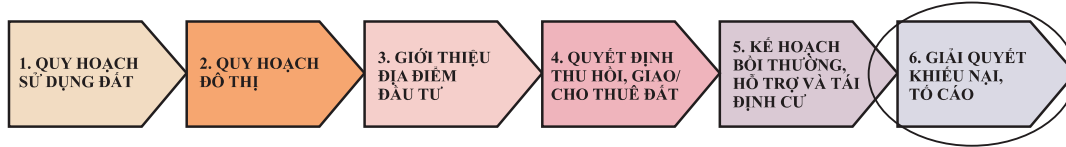


Chú thích: Tất cả các doanh nghiệp đều có trọng số bằng nhau, loại trừ câu trả lời “không biết” và “từ chối trả lời”. Chỉ những công ty có quyền được bán, cầm cố đất mới được đưa vào để tính phần trăm các công ty ở mỗi vùng nhận được đất thông qua phương pháp giao/cho thuê đất được đề cập.

Nguồn: Tự ước tính dựa trên số liệu ICS 2005 của Ngân hàng Thế giới.

1. Điều tra ICS năm 2005 cung cấp số liệu mới nhất về chủ đề quan tâm. Mặc dù đây là các số liệu từ năm 2005 nhưng các số liệu này vẫn giúp cho việc hiểu được mối quan hệ giữa hai biến số trong hình 13. Mặc dù người sử dụng đất ban đầu có thể có nhiều cơ hội hơn trong đàm phán với các nhà đầu tư, tuy nhiên, pháp luật áp dụng không thay đổi từ năm 2005.

4.2.5. Giải quyết khiếu nại và tố cáo



Hệ thống giải quyết khiếu nại còn bất cập. Hiện tượng người dân hiện đang sử dụng đất không hài lòng với cách giải quyết những khiếu nại của họ là hiện tượng diễn ra ở nhiều nơi. Hệ thống giải quyết khiếu nại hiện nay còn bất cập. Kết quả là xuất hiện khả năng hành vi tham nhũng trong quá trình thu hồi và giao/cho thuê đất có thể sẽ không bị xử lý thích đáng và kịp thời.

Dựa trên nguồn thông tin, từ 70 đến 90% khiếu nại có liên quan đến đất đai¹. Hơn nữa, số lượng khiếu nại về giá đất tính bồi thường đã tăng nhanh theo thời gian. Phân tích về nguyên nhân khiếu nại liên quan đến đất đai do MONRE công bố vài năm trước đây cho thấy hầu hết nguyên nhân quan trọng của các khiếu nại là do tiền bồi thường cho đất bị thu hồi quá thấp².

Luật khiếu nại, tố cáo và Luật đất đai hiện hành có một số quy định có khả năng dẫn đến việc hạn chế tính khách quan trong hệ thống giải quyết khiếu nại, tố cáo. Theo Luật khiếu nại, tố cáo, Chủ tịch UBND địa phương giải quyết lần đầu các khiếu nại được gửi đến. Điều này tạo ra các tranh chấp quan trọng về lợi ích, rất phổ biến ở Việt Nam³. Hơn nữa, theo Luật đất đai, quyền gửi khiếu nại đất đai lên Tòa án của người dân có thể dẫn đến khả năng bị hạn chế, vì Chủ tịch UBND tỉnh có quyền quyết định giải quyết lần hai.

Thêm nữa, khung pháp lý hiện hành có điểm chưa được chặt chẽ và hoàn chỉnh. Luật khiếu nại, tố cáo quy định chính quyền địa phương công khai phòng tiếp dân nộp đơn khiếu nại, tố cáo có kèm thời gian biểu và nguyên tắc tiếp nhận. Việc nghị định hướng dẫn thi hành Luật đất đai⁴ quy định Chủ tịch UBND tỉnh, huyện phải công bố công khai các khiếu nại về đất đai. Tuy nhiên, cả hai trường hợp đều không quy định nội dung thông tin cụ thể cần công bố công khai cũng như hình thức công bố công khai.

Ở mỗi địa phương tiến hành nghiên cứu tình huống, có rất nhiều ý kiến về những vấn đề liên quan đến quá trình giải quyết khiếu nại, chủ yếu là: (1) Giải quyết thường không khách quan; (2) các cơ quan nhà nước tại địa phương không đủ thẩm quyền và trách nhiệm giải quyết khiếu nại, tố cáo và thường không đáp ứng được yêu cầu về thời gian; (3) hạn chế công bố công khai thông tin về quá trình giải quyết khiếu nại, tố cáo và kết quả giải quyết các khiếu nại, tố cáo đó.

Cuộc điều tra định lượng được tiến hành trong nghiên cứu tình huống tại 5 tỉnh cho thấy gần một nửa số người được hỏi cho rằng việc giải quyết các khiếu nại về giao/cho thuê đất, thu hồi đất, bồi thường và tái định cư chỉ minh bạch một phần và một trong số năm người

1, 3. Báo cáo phát triển Việt Nam năm 2010 - Các thể chế hiện đại.

2. Báo cáo của Ngân hàng Thế giới, tháng 6-2009: "Cải thiện tình hình thu hồi và chuyển nhượng đất tự nguyện tại Việt Nam".

4. Nghị định số 181/2004/NĐ-CP, Nghị định số 84/2007/NĐ-CP.

trả lời cho rằng, việc giải quyết không minh bạch. Điều tra tương tự cho thấy, 57% cho biết thời gian giải quyết lâu hơn thời gian pháp luật quy định.

Kết quả này cũng trùng với điều tra có mẫu rộng hơn là điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam (VHLSS) năm 2008 cho thấy một trong ba người trải qua các khiếu nại hành chính được hỏi cho thấy khó hoặc rất khó tìm được thông tin cần thiết về thủ tục và gần một nửa gặp khó khăn. Thời gian là vấn đề khó khăn chính gặp phải nhưng vấn đề của người dân là họ không biết đến những quy định hoặc cho rằng các quy định không rõ ràng và xét ở mức hẹp hơn là do thái độ phục vụ của các cán bộ¹.

Những vấn đề nêu trên có thể dẫn đến nguy cơ nạn tham nhũng trong quản lý đất đai ngày càng trầm trọng vì cơ hội xử lý thích đáng và kịp thời các cán bộ tham nhũng còn bị hạn chế.

1. Báo cáo phát triển Việt Nam năm 2010 - Các thể chế hiện đại.

5. Các yếu tố rủi ro xuyên suốt dẫn đến tham nhũng liên quan đến đất đai

Hai phần trước đã phân tích từng bước cụ thể trong quá trình cấp Giấy chứng nhận cũng như việc giao/cho thuê đất đai. Bên cạnh các bước cụ thể này, có những chức năng nhất định liên quan đến tính liêm chính trong xã hội thể hiện xuyên suốt trong hai loại hình dịch vụ quản lý đất đai. Các chức năng này bao gồm vai trò giám sát của các tổ chức trong xã hội và phương tiện thông tin đại chúng, hệ thống nhân lực, thị trường đất đai và việc sở hữu đất đai. Trong khuôn khổ phương trình Klitgaard giản đơn, các yếu tố xuyên suốt này ảnh hưởng đến mức độ trách nhiệm của tất cả các ngành.

5.1. Các tổ chức giám sát

Sự giám sát của Hội đồng nhân dân và tổ chức đoàn thể không hiệu quả. Theo ý kiến của nhiều người tham gia trả lời phỏng vấn, cả Hội đồng nhân dân và các tổ chức đoàn thể đều không đủ năng lực, thông tin và động cơ để giám sát tham nhũng và phòng, chống tham nhũng trong quản lý đất đai một cách hiệu quả.

Khảo sát định lượng tại một số tỉnh cho thấy hai trong số ba người được hỏi cho rằng, các hoạt động giám sát trong thu hồi đất đai, bồi thường và tái định cư chỉ mang tính hình thức. 45% số người được hỏi cho rằng các hoạt động này chỉ mang tính hình thức do thiếu quy định của pháp luật và 55% cho rằng các hoạt động này chỉ mang tính hình thức do thiếu năng lực.

Vai trò giám sát chính thức của Hội đồng nhân dân đã được tăng cường đáng kể, chẳng hạn như với việc ban hành Luật ngân sách nhà nước năm 2002, theo đó, Hội đồng nhân dân có quyền phê duyệt ngân sách và giám sát việc thực hiện ngân sách. Trên lý thuyết, quyền hạn này bao gồm giám sát việc quản lý đất đai như lập kế hoạch sử dụng đất đai và kế hoạch đô thị hóa cũng như thu thuế từ việc cấp đất. Tuy nhiên, trên thực tế, khảo sát thực địa cho thấy ở một số nơi, Hội đồng nhân dân chưa thực hiện có hiệu quả cơ chế kiểm tra và giám sát, mà đã trao quyền đáng kể cho chính quyền địa phương, đặc biệt là cấp tỉnh trong quản lý đất đai. Cụ thể, ở một số nơi Hội đồng nhân dân không tham gia đàm phán với người sử dụng đất và không phải lúc nào cũng nhận được dự thảo phương án bồi thường và tái định cư chi tiết. Mặc dù Hội đồng nhân dân có quyền thảo luận với UBND tỉnh về việc xử lý khiếu nại của người dân và hủy bỏ những quyết định sai lầm của UBND, nhưng trên thực tế rất hiếm khi Hội đồng nhân dân thực hiện chức năng này.

Các tổ chức đoàn thể cũng đối mặt với nhiều thách thức trong việc bảo đảm tính liêm chính trong quản lý đất đai. Khảo sát tại 5 tỉnh cho thấy nguyên nhân của tình trạng này là

do ở một số nơi các tổ chức này chưa phát huy được vai trò của mình và thực tế là một phần chi phí hoạt động ở cấp địa phương tức cấp tỉnh của các tổ chức này được UBND cấp. Việc các tổ chức đoàn thể ở nhiều nơi thường còn bất cập trong tiếp cận thông tin liên quan đến đàm phán giữa nhà đầu tư, nhà quản lý và cá nhân cũng như không nắm rõ khung pháp lý phức tạp trong quản lý đất đai.

Ở cấp quận huyện, các tổ chức đoàn thể ở trong tình trạng: một mặt, họ phải bảo vệ quyền lợi của những người dân liên quan đến tái định cư, mặt khác, phải thuyết phục người dân đi khỏi khu vực đất bị thu hồi bằng cách giải thích lợi ích của các dự án đầu tư gồm các khu công nghiệp và các khu vực thương mại khác.

Hệ thống thanh tra, kiểm tra đất đai thiếu chủ động và bất cập trong việc phát huy vai trò của mình. Đối với việc thanh tra ở nhiều nơi, Hội đồng nhân dân và các tổ chức đoàn thể, các cơ quan thanh tra còn thiếu hiệu quả trong việc phát hiện tham nhũng trong quản lý đất đai. Nguyên nhân chủ yếu là các cơ quan này thiếu chủ động và chưa phát huy được vai trò của mình đối với chính quyền địa phương trong hành pháp.

Khảo sát định lượng một số trường hợp cụ thể cho thấy công tác thanh tra kém hiệu quả của các cơ quan hành chính cấp trên là một yếu tố rủi ro dẫn đến tham nhũng trong quá trình thu hồi và cấp đất¹. Đồng thời, khảo sát cũng cho thấy phần lớn người được hỏi cho rằng công tác thanh tra của các cơ quan nhà nước hiệu quả chưa cao. 83% số người trả lời đồng ý với đáp án “hầu hết các vụ việc tham nhũng không được phát hiện thông qua hoạt động thanh tra hay giám sát của các cơ quan nhà nước mà được phát hiện thông qua cá nhân và phương tiện thông tin đại chúng”. Quan điểm này phù hợp với báo cáo năm 2006 của Thanh tra Chính phủ về tình hình thực hiện Luật phòng, chống tham nhũng; trong đó khẳng định không phát hiện trường hợp nào tham nhũng tại 22 bộ và 40 tỉnh tại các vùng hoặc địa phương tương ứng.

Khảo sát các trường hợp cụ thể ở cấp tỉnh và phỏng vấn các cơ quan trung ương cho thấy vấn đề chủ yếu của hệ thống thanh tra đất đai là các hoạt động không được tiến hành một cách chủ động và toàn diện. Cơ quan chính phụ trách thanh tra đất đai là Cơ quan thanh tra của Tổng cục Quản lý đất đai (GDLA) - Bộ Tài nguyên và Môi trường. Cơ quan thanh tra này thường chỉ tiến hành thanh tra nếu có khiếu nại, tố cáo đi kèm với bằng chứng cụ thể. Do Tổng cục Quản lý đất đai rất ít khi nhận được khiếu nại liên quan đến cấp đất, nên có rất ít hoạt động thanh tra liên quan đến các vụ việc có dấu hiệu tham nhũng trong bước quan trọng này của chuỗi quy trình.

Theo mô hình thể chế hiện hành của ngành Thanh tra Việt Nam, các Cơ quan thanh tra không độc lập với hệ thống hành pháp-hành chính². Trong lĩnh vực quản lý đất đai, đây có thể là một vấn đề đặc biệt khó khăn tại cấp tỉnh, nơi các thanh tra viên có nhiệm vụ điều tra hành vi tham nhũng của các quan chức cấp trên tại tỉnh đó. Sự lo sợ bị trả thù có thể khiến họ không dám tiến hành điều tra.

1. Khảo sát định lượng có đưa ra câu hỏi: “Các nhân tố dẫn đến tham nhũng ở các cơ quan cấp trên trong quyết định cấp đất và thu hồi đất là gì?” với 7 đáp án. Một số người được hỏi chỉ chọn một đáp án trong khi một số người khác chọn nhiều đáp án. Tổng số người được khảo sát là 400 người, trong đó 136 người trả lời “Công tác kém hiệu quả của các cơ quan hành chính cấp trên”.

2. Để biết thêm chi tiết xin xem: Báo cáo Phát triển Việt Nam năm 2010 - Các thể chế hiện đại.

Một nguyên nhân khác khiến cho công tác điều tra chống tham nhũng ở cấp tỉnh gặp khó khăn trong lĩnh vực quản lý đất đai, đó là Trưởng Ban Chỉ đạo phòng chống tham nhũng cấp tỉnh cũng chính là Chủ tịch UBND tỉnh. Như đã nêu ở trên, Chủ tịch UBND tỉnh có quyền quyết định thu hồi đất đai, cấp đất và thông qua việc định giá đất. Vì thế, nếu giả dụ xảy ra tình huống một Chủ tịch UBND tỉnh nào đó có hành vi tham gia vào bất kỳ hoạt động không trong sạch nào trong quá trình này thì có thể dẫn đến khả năng các cơ quan thanh tra tỉnh đó sẽ khó khăn trong việc được “bật đèn xanh” và có được sự ủng hộ của Ban chỉ đạo phòng, chống tham nhũng tỉnh để tiến hành điều tra vụ việc.

5.2. Vai trò của phương tiện thông tin đại chúng

Nguy cơ phóng viên đối mặt với rủi ro nghề nghiệp. Mặc dù luật và quy định hiện hành cho phép các phương tiện thông tin đại chúng đưa tin về tham nhũng, tuy nhiên, trong thực tế các luật và quy định này cũng có một số hạn chế có thể dẫn đến nguy cơ phóng viên đưa tin về tham nhũng phải đối mặt với rủi ro nghề nghiệp.

Khuôn khổ pháp lý hiện hành cho phép các phương tiện thông tin đại chúng được đưa tin về tham nhũng. Các văn bản hướng dẫn thi hành Luật phòng, chống tham nhũng và Luật báo chí¹ quy định báo chí được cung cấp thông tin và tài liệu trong các vụ việc có dấu hiệu tham nhũng cũng như quy định cơ chế cung cấp thông tin cho báo chí.

Đồng thời, Luật báo chí và các luật khác² cũng còn có quy định những hạn chế trong việc đưa tin về tham nhũng. Có quy định liên quan đến việc không được đưa một số thông tin nhất định³ và không được đưa tin không chính xác⁴. Còn có một số “lĩnh vực chưa được cụ thể” trong quy định về vi phạm và hình phạt. Cụ thể hơn, những “lĩnh vực chưa được cụ thể” bao gồm (a) Loại thông tin báo chí không được đưa tin; (b) Như thế nào là vi phạm, (c) Các hình thức xử phạt áp dụng đối với một vi phạm; và (d) Những trường hợp phải áp dụng xử lý vi phạm hình sự. Ngoài ra, khung pháp lý còn rất phức tạp và lại rải rác trong nhiều văn bản pháp luật khác nhau khiến cho phóng viên không nắm rõ được quyền và nghĩa vụ của mình.

1. Nghị định số 47/2007/NĐ-CP của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật phòng, chống tham nhũng, liên quan đến vai trò và trách nhiệm của xã hội trong phòng, chống tham nhũng; Quyết định số 77/2007/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về cung cấp tài liệu và thông tin cho báo chí.

2. Nghị định số 51/2002/NĐ-CP quy định chi tiết về hướng dẫn thi hành Luật báo chí, Quyết định số 3 của Bộ trưởng Bộ Thông tin truyền thông (2007) quy định việc hiệu đính báo chí; Nghị định số 56/2006/NĐ-CP của Chính phủ về các chế tài xử phạt vi phạm hành chính trong các hoạt động văn hoá thông tin.

3. Điều 10 Luật báo chí năm 1999 và Điều 5 Nghị định số 51/2002/NĐ-CP của Chính phủ quy định một số lĩnh vực “không đưa tin” trên phương tiện thông tin đại chúng, chẳng hạn như bí mật quốc gia, tuyên truyền chống phá Nhà nước Việt Nam và đoàn kết dân tộc, tuyên truyền tư tưởng phản động, v.v..

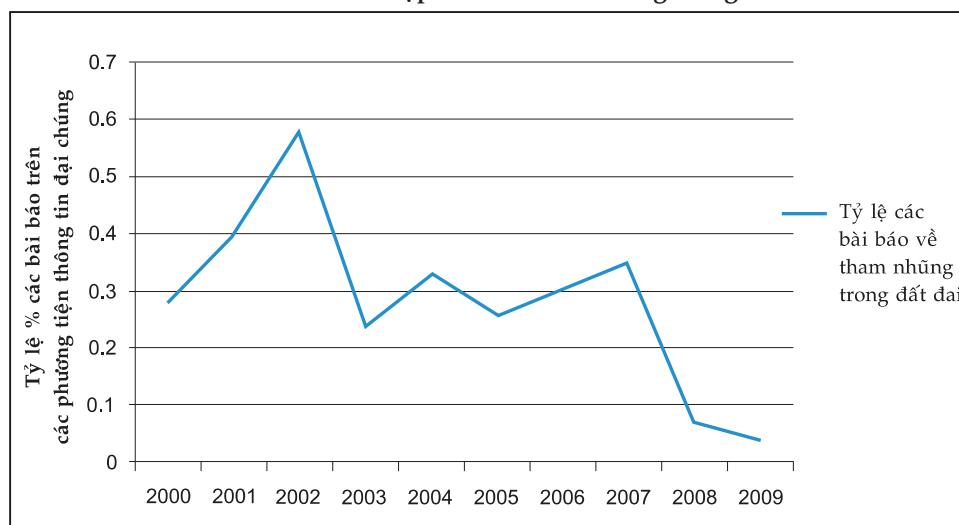
4. Điều 10 Luật báo chí năm 1999 nghiêm cấm đưa tin sai lệch, xuyên tạc lịch sử Việt Nam, xúc phạm các anh hùng dân tộc và ảnh hưởng đến uy tín hay nhân phẩm của các cơ quan, tổ chức và cá nhân; Điều 4 Nghị định số 51/2002/NĐ-CP của Chính phủ quy định báo chí phải công khai đính chính việc đưa tin sai lệch hoặc có hại cho các tổ chức hay công dân; Quyết định số 77/2007/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ quy định các cơ quan báo chí và phóng viên có trách nhiệm công khai/đưa tin đúng như những thông tin hay tài liệu được cung cấp cho báo chí.

Trong vòng 5-10 năm qua, Chính phủ đã khuyến khích báo chí chủ động viết về tham nhũng và đưa tin công khai về các vụ việc theo báo cáo của cơ quan Công an, Viện kiểm sát nhân dân tối cao (công tố) và các cơ quan chính phủ khác. Trong quá trình này, các phương tiện thông tin đại chúng ngày càng khẳng định vai trò giám sát cơ quan hành pháp của Chính phủ. Các nhà báo cũng được khuyến khích tự phát hiện các vụ việc không minh bạch và họ đã phát hiện rất nhiều các trường hợp đáng chú ý. Số lượng các vụ việc về tham nhũng trong quản lý đất đai được các phương tiện thông tin đại chúng đưa tin cho thấy tính tích cực của các phương tiện thông tin đại chúng. Khi xem xét số liệu từ năm 2006 đến năm 2007, Mc Kinley (2009) nhận thấy các bài báo về tham nhũng liên quan đến đất đai có trong tổng số 26 lĩnh vực. Tờ báo đưa tin nhiều nhất về lĩnh vực này là “Lao động” với 25.1% và “Tuổi trẻ” với 21.7% trong tổng số các bài báo viết về tham nhũng liên quan đến đất đai¹.

Mặc dù vậy, còn tồn tại nhiều thách thức. Phân tích định lượng các bài báo viết về tham nhũng liên quan đến đất đai trong một thời gian dài cho thấy việc đưa tin trên các phương tiện thông tin đại chúng chưa thường xuyên (hình 19). Phân tích dựa trên cơ sở dữ liệu của hơn 100 bài báo và tạp chí. Một bài báo được xếp vào bài đưa tin về tham nhũng liên quan đến đất đai nếu có chứa cụm từ “đất đai”, đồng thời có một trong số các cụm từ “tham nhũng”, “gian lận”, “hối lộ” hay “tham ô” và được xếp vào bài đưa tin về tham nhũng liên quan đến xây dựng nếu có chứa cụm từ “xây dựng” và một trong số các cụm từ “tham nhũng”, “gian lận”, “hối lộ” hay “tham ô”.

Sự dao động mạnh trong việc đưa tin của báo chí có thể hiểu rằng, việc đưa tin chưa thường xuyên của các phương tiện thông tin đại chúng cho thấy việc thanh tra các giao dịch đất đai khả nghi có thể mang tính từng phần và rời rạc mà chưa mang tính hệ thống và liên tục.

Hình 14: Bài báo và tạp chí về tham nhũng trong đất đai



Nguồn: Dựa trên cơ sở dữ liệu về tin tức báo chí của Công ty Toàn Việt Media.

1. Catherine Mc Kinley & UNDP Việt Nam: “Báo chí và Tham nhũng”, tháng 01-2009, tr. 20.

5.3. Nhân lực

Hiệu quả làm việc kém và tính trách nhiệm thấp của các cán bộ cấp dưới phụ trách cấp Giấy chứng nhận Quyền sử dụng đất, nhà ở và tài sản gắn liền với đất (Giấy chứng nhận). Các cán bộ phụ trách cấp Giấy chứng nhận thường làm việc kém hiệu quả và có tính trách nhiệm thấp dẫn đến dễ bị lôi kéo nhận hối lộ.

Pháp luật hiện hành có một số quy định liên quan đến tính giải trình tại cấp cơ sở. Theo Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn năm 2007, các cán bộ cấp xã chịu sự giám sát của Ban Thanh tra nhân dân và việc bỏ phiếu tín nhiệm Chủ tịch xã diễn ra 2 năm một lần. Theo các văn bản pháp quy hướng dẫn thi hành Luật phòng, chống tham nhũng¹, các cán bộ phụ trách cấp Giấy chứng nhận phải kê khai thu nhập, tài sản và được luân chuyển định kỳ.

Tuy nhiên, thực tế trên, các cán bộ địa chính ở cấp cơ sở có động cơ làm việc và tính trách nhiệm giải trình chưa cao. Khảo sát một số trường hợp cụ thể tại một số tỉnh cho thấy nhiều ý kiến cho rằng các cán bộ cấp dưới phụ trách cấp Giấy chứng nhận thường thiếu tính hợp tác và sự trong sạch còn nhiều vấn đề bất cập do lương họ quá thấp nên không thể làm việc tốt. Nghiên cứu về tiền lương trong Báo cáo Phát triển Việt Nam năm 2010 cho thấy nhìn chung mức lương trong lĩnh vực nhà nước không khác biệt với lĩnh vực tư nhân. Tuy nhiên, nghiên cứu cũng nhấn mạnh điều này không đúng trong một số nghề nghiệp cụ thể và một số ngành nhất định. Thật ra, khả năng có thu nhập cao trong lĩnh vực bất động sản tư nhân có thể là một ví dụ ngoại lệ. Một cán bộ địa chính cấp tỉnh cho biết một số cán bộ đã làm việc gần 20 năm nhưng thu nhập vẫn thấp hơn rất nhiều so với một người môi giới đất đai.

Một trong những vấn đề phổ biến ảnh hưởng đến hiệu quả công việc là việc thiếu cán bộ địa chính ở cấp địa phương. Tại thành phố H., một tổ chức đoàn thể địa phương cho biết không chỉ thiếu cán bộ địa chính tại cấp xã mà còn có sự không tương xứng giữa số lượng cán bộ địa chính và dân số của các xã.

Hệ thống trách nhiệm giải trình cũng rất yếu. Mặc dù Luật cán bộ, công chức năm 2008 của Việt Nam quy định việc sa thải và các hình thức kỷ luật đối với cán bộ, công chức trong trường hợp vi phạm pháp luật² nhưng trên thực tế, qua giải thích của các cán bộ cấp quận huyện ở một số nơi trong quá trình khảo sát cho thấy các cán bộ trong biên chế thường ít bị kỷ luật nếu có hành vi không trung thực.

Một trong những hệ quả của tính trách nhiệm còn hạn chế và hiệu quả hoạt động chưa cao đó là ở một số nơi các cán bộ địa chính cấp xã được cho là có hành vi nhận hối lộ, chi phí ngoại giao hay các loại hình chuyển nhượng bất hợp pháp khác. Khảo sát một số trường hợp cụ thể tại một số địa phương cho thấy các cán bộ địa chính phụ trách cấp Giấy chứng nhận thường có mức độ tín nhiệm thấp. Có người được hỏi cho rằng: “Khi bỏ phiếu tín nhiệm công chức nhà nước, các cán bộ địa chính thường nhận được rất ít phiếu, dưới 50%”. Một cụ già cho biết: “Ai cũng có thể đoán được tại sao các cán bộ địa chính lại giàu như vậy”. Quan điểm đó có thể đúng hoặc sai, tuy nhiên chính sự thiếu minh bạch đã dẫn đến quan điểm đó và ảnh hưởng đến uy tín của công chức nhà nước phụ trách cấp Giấy chứng nhận.

1. Nghị định số 37/2007/NĐ-CP, Quyết định số 85/2008/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ và Nghị định số 158/2007/NĐ-CP.

2. Điều 78 Luật cán bộ, công chức năm 2008.

Qua thảo luận nhóm tại một số tỉnh, nhiều ý kiến cho rằng các cán bộ địa chính ở một số nơi có biểu hiện là có thu nhập trung bình cao hơn các cán bộ làm việc trong lĩnh vực khác và dường như thu nhập này bắt nguồn từ tham nhũng hay tham gia giao dịch bất động sản. Theo khảo sát định lượng, chỉ một trong số năm người được khảo sát cho rằng chi tiêu thực tế của các cán bộ địa chính (như nhà, xe ô tô, chi phí hàng ngày) là phù hợp với thu nhập chính thức của họ. Bốn trong số năm người còn lại cho rằng chi tiêu cao hơn hoặc chỉ phù hợp một phần với thu nhập chính thức của các cán bộ này.

Quyền lực tập trung vào chính quyền cấp tỉnh trong bối cảnh trách nhiệm giải trình còn bất cập. Sự mất cân bằng giữa việc trao quyền cho cấp tỉnh trong quản lý đất đai và hệ thống trách nhiệm là một yếu tố có khả năng tạo nguy cơ tham nhũng.

Luật đất đai hiện hành trao cho các chính quyền cấp tỉnh quyền quyết định rất lớn trong vấn đề thu hồi, chuyển đổi, cấp và cho thuê đất. Họ có thể thực thi quyền này đối với tất cả các dạng đất đai giao cho tất cả các tổ chức¹, trừ đất sử dụng cho mục đích an ninh quốc gia và quốc phòng hoặc thu hút vốn để xây dựng cơ sở hạ tầng. Ngoài ra, Luật đất đai cũng cho phép lãnh đạo cấp tỉnh quyết định khung giá đất trong bồi thường.

Hệ thống trách nhiệm giải trình còn bất cập chưa tương xứng với quyền hạn to lớn này. Các phân trước đã nêu những yếu kém trong hệ thống trách nhiệm giải trình có liên quan đến cấp tỉnh: giám sát thiếu hiệu quả của Hội đồng nhân dân và các đoàn thể, hệ thống thanh tra đất đai ở một số nơi đã không chủ động và chưa phát huy vai trò của mình, quy trình cấp đất và các kết quả không minh bạch, hệ thống định giá đất không độc lập, v.v..

Khảo sát định lượng cho thấy khoảng ¼ số người được khảo sát cho rằng quyền hạn quá lớn của UBND trong cấp đất đi kèm với minh bạch và công khai còn bất cập, hoạt động giám sát chưa hiệu quả là một nhân tố dẫn đến tham nhũng trong quyết định cấp đất². Trở lại với “phương trình tham nhũng”, quyền hạn lớn kết hợp với việc tùy tiện thiếu kiểm tra giám sát thường xuyên thể hiện trong tất cả các giai đoạn thu hồi và cấp đất tạo điều kiện cho tham nhũng.

Giống như đối với các cán bộ địa chính, việc công khai thu nhập và kê khai tài sản của cán bộ cấp tỉnh trong quản lý đất đai và đồng thời tiến hành xác minh việc kê khai một cách ngẫu nhiên có thể làm giảm tham nhũng.

5.4. Thị trường đất

Các khó khăn trong việc cấp đất và rào cản trong tiếp cận đất. Đất đai ở Việt Nam không nhiều và doanh nghiệp rất khó tiếp cận. Cạnh tranh đất đai trong bối cảnh thẩm quyền tập trung quá lớn trong việc cấp đất không được kiểm tra, giám sát hiệu quả đã tạo điều kiện cho tham nhũng. Các doanh nghiệp có thể bị xúi giục trong việc bỏ những rào cản trong tiếp cận đất phức tạp hiện nay thông qua cái gọi là “tiền bôi trơn”.

1. Các tổ chức bao gồm: doanh nghiệp, tổ chức tôn giáo, tổ chức nước ngoài, các tổ chức khác. Chính quyền cấp quận huyện cũng có quyền hạn tương tự nhưng chỉ đối với đất cấp cho hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng.

2. Khảo sát định lượng có đưa ra câu hỏi: “Các nhân tố dẫn đến tham nhũng ở các cơ quan cấp trên trong quyết định cấp đất và thu hồi đất là gì? với 7 đáp án. Một số người được hỏi chỉ chọn một đáp án trong khi một số người khác chọn nhiều đáp án. Tổng số người được khảo sát là 400, trong đó 105 người trả lời “Công tác thanh tra kém hiệu quả của các cơ quan hành chính cấp trên”.

Khảo sát các doanh nghiệp vừa và nhỏ năm 2009 của Viện Nghiên cứu lao động và xã hội kết hợp với Trường đại học Copenhagen cho thấy việc tiếp cận đất đai là một trong những trở ngại lớn nhất đối với doanh nghiệp vừa và nhỏ. Trong tổng số 10 vấn đề thì khó khăn trong việc tìm địa điểm và đất kinh doanh phù hợp là vấn đề lớn thứ ba đối với các doanh nghiệp vừa và nhỏ khi bắt tay thực hiện những dự án mới. Tương tự, trong số các doanh nghiệp tham gia Khảo sát doanh nghiệp của Ngân hàng Thế giới năm 2009, tiếp cận với đất đai là vấn đề lớn thứ tư hoặc thứ năm trong danh mục 15 vấn đề¹. Thảo luận nhóm tại thành phố H. với các cán bộ chính quyền địa phương cho thấy những khó khăn trong cấp đất đã thúc đẩy hành vi hối lộ của doanh nghiệp đối với cán bộ. Nghiên cứu tại một số địa bàn cũng cho thấy có vẻ như cái gọi là “tiền bôi trơn” có thể được sử dụng để loại bỏ những rào chắn trong tiếp cận đất.

Khảo sát với các cơ quan Trung ương cho thấy quy trình xin cấp đất của nhà đầu tư kéo dài cũng như số lượng rất nhiều các sở, ban, ngành mà nhà đầu tư phải làm việc đã có khả năng tạo điều kiện cho tham nhũng. Điều này phù hợp với nghiên cứu của Công ty Tài chính quốc tế đề cập ở trên, trong đó nêu rõ rất nhiều doanh nghiệp vừa và nhỏ gặp khó khăn trong việc xin đất do có quá nhiều cơ quan tham gia vào quá trình nhận và xét đơn cũng như thiếu sự phối hợp giữa các cơ quan này.

Những phát hiện trên đây được khẳng định bởi số liệu từ Chỉ số cạnh tranh năm 2009, trong đó cho thấy có sự tương quan tích cực giữa một bên là các khó khăn đối với doanh nghiệp trong vấn đề cấp đất và tiếp cận đất và một bên là tỷ lệ của một số các doanh nghiệp cho rằng phải “hối lộ” các cơ quan cấp tỉnh (hình 15)

Giá đất thị trường tăng. Vì nhiều nguyên nhân, giá đất đô thị và khu công nghiệp trên thị trường đã tăng chóng mặt kể từ khi thực hiện đổi mới đến nay, đặc biệt là vào năm 1993, 2003 và 2008. Do lợi nhuận kinh tế cao mang lại từ việc bán đất trong tương lai, có rất ít nhà đầu tư có thể cưỡng lại việc “hối lộ” trong quá trình xin cấp đất từ chính quyền hoặc “gian lận” về mục đích sử dụng đất.

Từ năm 1992 trở lại đây, giá đất tại Việt Nam đã tăng gấp trên 100 lần². Lần tăng giá mạnh đầu tiên với việc tăng giá khoảng 10 lần diễn ra trước khi ban hành Luật đất đai năm 1993. Lần tăng giá mạnh thứ hai cũng lên khoảng 10 lần diễn ra trước khi có Luật đất đai năm 2003. Năm 2008, giá đất tăng khoảng 1,3 lần nhưng sau đó lại giảm nhẹ do suy thoái kinh tế³.

Tóm lại, giá đất đô thị và khu công nghiệp tăng chóng mặt kể từ khi Đổi mới. Có nhiều nguyên nhân dẫn đến tình trạng này. *Thứ nhất*, số lượng đất ngày càng giảm do quá trình

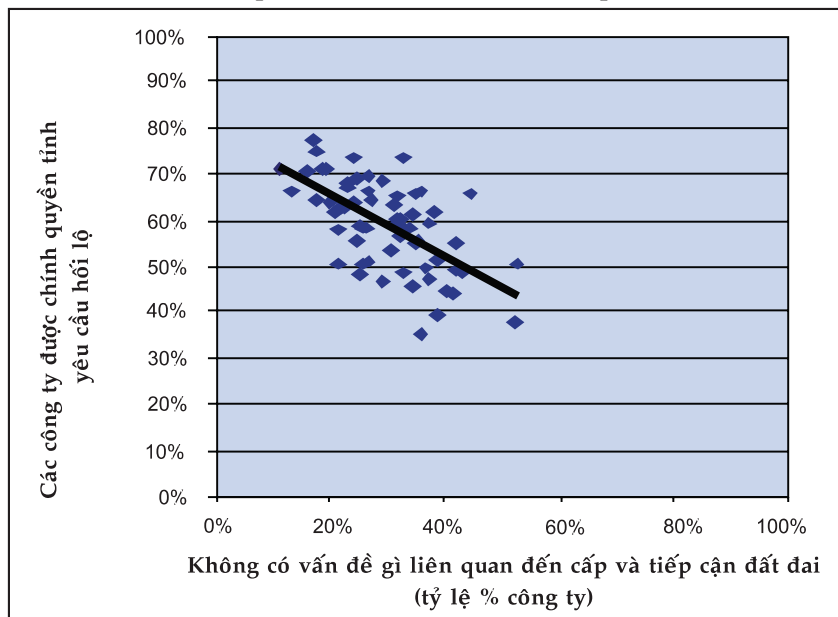
1. Số liệu dựa trên mẫu 1053 doanh nghiệp ở 14 tỉnh. Nếu dựa vào trung bình không tính trọng số, tiếp cận với đất đai là vấn đề lớn nhất đối với 10% số doanh nghiệp, tức là lớn hơn cả các vấn đề tiếp cận tài chính, cạnh tranh từ khu vực không chính thức, và lực lượng lao động không được đào tạo phù hợp. Sau khi tính toán đưa trọng số để phản ánh chính xác số lượng doanh nghiệp, tiến cận về đất đai là vấn đề lớn nhất đối với 7% số doanh nghiệp, là vấn đề lớn thứ năm trong số 15 vấn đề nêu ra.

2. Cần lưu ý một trong những nguyên nhân của việc tăng giá đất đai là sự thay đổi trong chính sách về giá đất của Nhà nước. Năm 1993 là năm đầu tiên đất được định giá nhưng thấp hơn giá thị trường rất nhiều. Vào năm 1999, giá đất của Nhà nước được điều chỉnh tăng. Chỉ trong năm 2004 giá đất Nhà nước buộc phải tương thích với giá đất thị trường. Xem bảng 1 trong Phần 1 để biết thêm chi tiết.

3. Xem: “*Hạ nhiệt bằng công cụ thuế*”, Báo Nhà báo và Công luận ngày 28-10-2007, “*Thực trạng năm 2008 và dự báo năm 2009*”.

công nghiệp hóa và đô thị hóa. Thứ hai, hệ thống quản lý tài chính đất đai yếu kém thể hiện ở sự khác biệt quá lớn giữa giá do Nhà nước quy định và giá đất trên thị trường. Thứ ba, việc đầu cơ đất – trong bối cảnh thiếu các cơ hội đầu tư khác – diễn ra mạnh mẽ.

Hình 15: Mối quan hệ giữa tham nhũng và các vấn đề liên quan đến cung ứng và tiếp cận đất đai theo số liệu cấp tỉnh



Ghi chú: Các dấu chấm biểu trưng cho các tỉnh của Việt Nam. Đường thẳng thể hiện xu hướng và dựa trên phân tích hồi quy. Độ dốc của đường thẳng là xu hướng cách xa điểm mốc 0 ở mức 0,01%. Sự tương quan giữa hai biến số là -0,68. Khó khăn liên quan đến đất đai bao gồm: (a) thiếu nguồn đất sạch, (b) giá đất cao, (c) giải phóng mặt bằng chậm, (d) quy trình thu hồi đất phức tạp, (e) quy hoạch sử dụng đất không hợp lý.

Nguồn: Tự phân tích dựa trên Chỉ số Cạnh tranh cấp tỉnh 2009.

Để được giao đất từ chính quyền, một số nhà đầu tư phải “hối lộ” bởi vì, lợi ích kinh tế thu được sau đó từ việc bán đất là rất lớn. Nhưng để có thể bán đất, các nhà đầu tư có thể phải gian lận về mục đích sử dụng đất. Ở một số địa phương, xuất hiện tình trạng “dự án ma” trong đó, mục tiêu đầu tư được biến thành dự án chỉ nhằm mục đích được cấp đất. Sau khi được cấp đất, nhà đầu tư bán đi. Theo thống kê của Bộ Tài nguyên và Môi trường, đến cuối năm 2006 trên cả nước có 1206 dự án với 132,463 héc-ta đất không được đầu tư kể từ khi dự án được cấp đất¹.

1. Bao gồm 668 dự án với 48,204 héc-ta cho đầu tư sản xuất, 226 dự án với 13,951 héc-ta cho đầu tư cơ sở hạ tầng và 183 dự án với 3,883 héc-ta cho phát triển khu dân cư. Báo cáo về tình hình quản lý đất đai của Bộ Tài nguyên và Môi trường ngày 20 tháng 2 năm 2007.

6. Hướng đi trong tương lai

Báo cáo này bắt đầu bằng việc nhấn mạnh tầm quan trọng của các vấn đề đất đai đối với nền kinh tế của Việt Nam. Quyền sở hữu đất ngày càng xuất hiện nhiều so với trước kia. Đất bỏ hoang sẽ được phân bổ cho một mục đích - thường là sản xuất nông nghiệp - được tái phân bổ cho các dự án nhà nước và tư nhân. Trong bối cảnh việc giao/cho thuê đất diễn ra rất nhanh chóng và tính không chắc chắn của quyền sở hữu, các cơ hội dẫn đến tham nhũng xuất hiện. Đồng thời, cần phải kiểm soát tệ nạn tham nhũng nhằm bảo đảm việc giao/cho thuê đất cho những nguồn trực tiếp sử dụng cũng như để cho những người có liên quan thấy được tính công bằng. Giải quyết nạn tham nhũng trong đất đai là một vấn đề quan trọng vì một số lý do sau. *Một là*, tệ nạn tham nhũng trong quản lý đất đai thường có xu hướng đi *ngược lại*, gây tác hại tới nhóm yếu thế trong xã hội. *Hai là*, một lượng phúc lợi xã hội lớn bị mất đi do cách thực hiện hiện nay và Chính phủ đang bị thâm hụt khoản doanh thu giá trị có thể hỗ trợ các ngành Y tế, Giáo dục và giảm nghèo. *Ba là*, tệ nạn tham nhũng là nguồn gốc của bất ổn xã hội, như đã được minh chứng trong thực tế. Cuối cùng, có thể thấy rằng tệ nạn tham nhũng trong quản lý đất đai xảy ra rất *phổ biến*. Báo cáo này nhằm giải thích lý do tham nhũng và tham nhũng xảy ra dưới các hình thức nào, và giải pháp là gì. Xét về mặt tích cực thì những thách thức trên đây đều có thể giải quyết được thông qua một loạt các phương pháp cải cách ngắn hạn và trung hạn.

Một số khái niệm được dùng để làm sáng tỏ những nguy cơ dẫn đến tệ nạn tham nhũng liên quan đến đất đai. Trước hết, *đặc lợi kinh tế* là cụm từ được sử dụng. Đặc lợi kinh tế nảy sinh từ những cơ hội kiếm lợi nhuận cao mà không phải cạnh tranh (hoặc tránh được thất thoát lớn) dựa trên giao dịch. Nếu lợi ích kinh tế cao, các doanh nghiệp, công chức và công dân có thể dùng những biện pháp không chính thống để đạt được lợi ích đó bao gồm cả tham nhũng.

Khái niệm thứ hai để tìm hiểu tham nhũng liên quan đến đất đai là “phương trình tham nhũng” rất thuận tiện (và dễ nhớ): tham nhũng có khả năng xảy ra khi một công chức hoặc một cơ quan có *độc quyền*; khi công chức và cơ quan đó có quyền tương đối lớn trong việc *tự quyết định* và khi *tính trách nhiệm* đối với quyết định đó hoặc *tính minh bạch* bị hạn chế và điều này khiến cho tệ nạn tham nhũng không thể giảm.

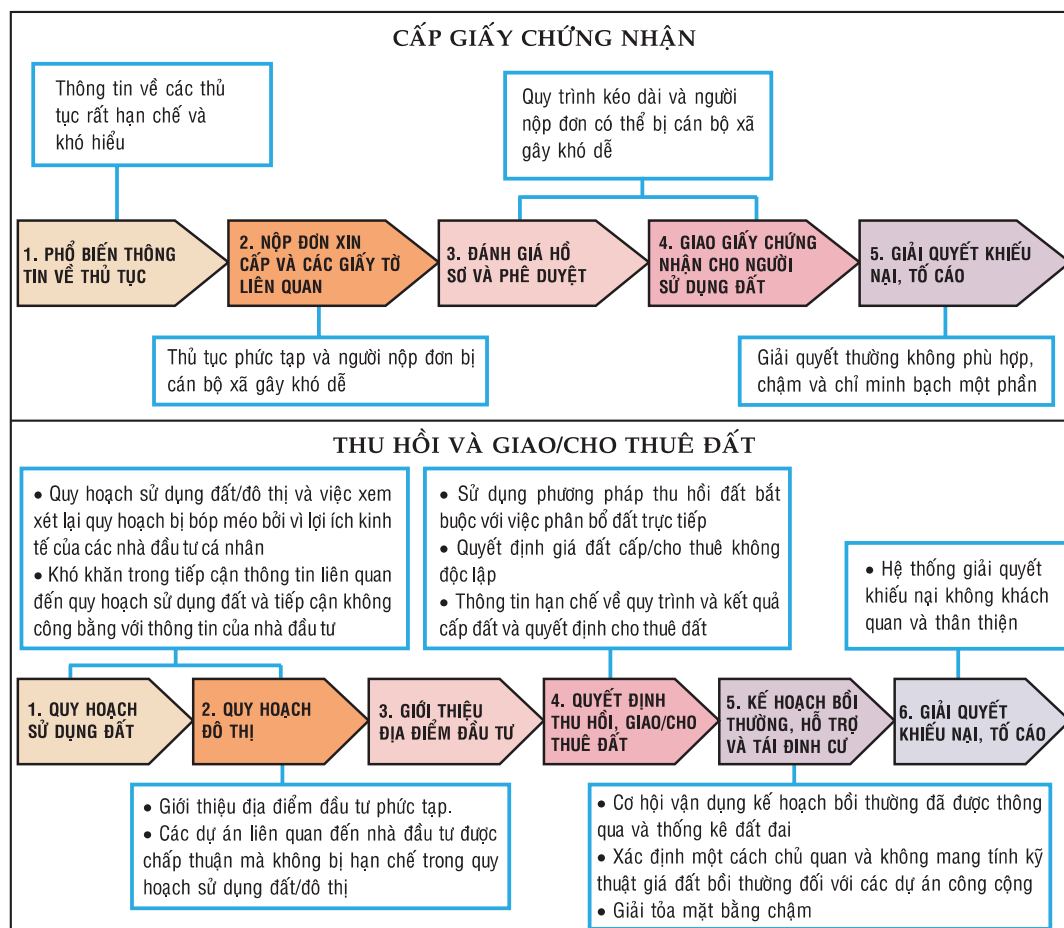
Cuối cùng, báo cáo này sử dụng những khái niệm các bước của *chuỗi quy trình* liên quan đến việc xin cấp Giấy chứng nhận cũng như quá trình giao/cho thuê đất và thu hồi đất. Thông qua việc nghiên cứu một cách có hệ thống các đặc lợi kinh tế được hình thành như thế nào tại mỗi bước của chuỗi quy trình và tại sao những quy định về thể chế không ngăn được tham nhũng, phương pháp tiếp cận này giúp xác định một loạt những ưu tiên trong cải cách nhằm giảm tham nhũng liên quan đến đất đai.

Nếu tập hợp lại, tất cả các công cụ lý thuyết này có thể giải thích một cách thỏa đáng cho tình trạng tham nhũng liên quan đến đất đai tại Việt Nam. Một số nhân tố rủi ro làm

tăng đặc lợi kinh tế dẫn đến tham nhũng và làm yếu khung thể chế trong ngăn ngừa tham nhũng. Hình 16-18 đưa ra một số ví dụ về các rủi ro, đặc lợi kinh tế và các dạng tham nhũng đối với cả hai quy trình là đối tượng của nghiên cứu.

Hầu hết những lợi ích kinh tế liên quan đến Giấy chứng nhận bắt nguồn từ thời gian và những khó khăn mà các hộ gia đình và doanh nghiệp phải trải qua khi thực hiện đầy đủ các thủ tục. Mặc dù loại hình tham nhũng này xuất phát từ lợi ích kinh tế dưới hình thức “tiền bôi trơn”, khoản tiền này không phải là nhỏ, đặc biệt là khi các giấy tờ bổ sung thiếu thuyết phục. Trong bối cảnh nền kinh tế tăng trưởng rất nhanh và chi phí tài chính lớn, việc đẩy nhanh tiến độ có thể tạo ra khác biệt quan trọng trong khả năng mang lại lợi nhuận của dự án. Hơn nữa, Việt Nam càng phát triển thì chi phí cơ hội liên quan đến thời gian và giá trị tài sản cũng tăng – do đó giá trị thời gian tiết kiệm được thông qua tiền bôi trơn cũng tăng. Nếu không được kiểm tra, động cơ tham nhũng sẽ ngày càng nhiều.

Hình 16. Các nguy cơ dẫn đến tham nhũng trong việc cấp Giấy chứng nhận, thu hồi và giao/cho thuê đất



Trong quá trình thu hồi và giao/cho thuê đất, lợi ích kinh tế nảy sinh từ rất nhiều nguồn. Giá trị của một mảnh đất cụ thể có thể tăng rất nhiều và nhanh chóng với quá trình chuyển đổi mục đích sử dụng đất. Giá đất được các cán bộ địa phương cấp cho nhà đầu tư có thể khác biệt rất nhiều so với giá thực tạo ra một đặc lợi kinh tế. Sự khác biệt giữa kế hoạch bồi thường, hỗ trợ tái định cư đã được phê duyệt và những chi phí thực sự cho những người bị thu hồi đất. Trong khi quy trình cấp Giấy chứng nhận có thể là đối tượng của tham nhũng “nhỏ”, quy trình thu hồi và cấp đất lại là đối tượng của tham nhũng lớn.

Phương trình tham nhũng đơn giản có thể giúp xác định những thách thức mang tính hệ thống trong cuộc đấu tranh chống tham nhũng trong quản lý đất đai. Có thể xác định được một số nguyên tắc hướng dẫn trong phương trình này. Mặc dù sự độc quyền là rất khó tránh do cạnh tranh trong việc cấp quyền sở hữu có thể không tạo ra lợi nhuận, việc tăng cường cơ chế kiểm soát và cân bằng có thể giúp giảm thiểu những ảnh hưởng của độc quyền có thể tạo cơ hội cho tham nhũng. Trong một số trường hợp, có thể trực tiếp giảm sự độc quyền bằng cách sử dụng một số nguồn lực bên ngoài trong một thị trường cạnh tranh. Hạn chế quyền tự quyết một cách tối đa thông qua những tiêu chuẩn ra quyết định rõ ràng có thể giảm cơ hội dẫn đến tham nhũng. Cuối cùng, tăng tính trách nhiệm trong quá trình thực hiện và tính minh bạch tại những bước quan trọng trong quá trình diễn biến có thể giúp kiểm soát tham nhũng. Nếu không thể tránh được việc tự quyết định, cần phải tăng cường tính minh bạch và tính trách nhiệm.

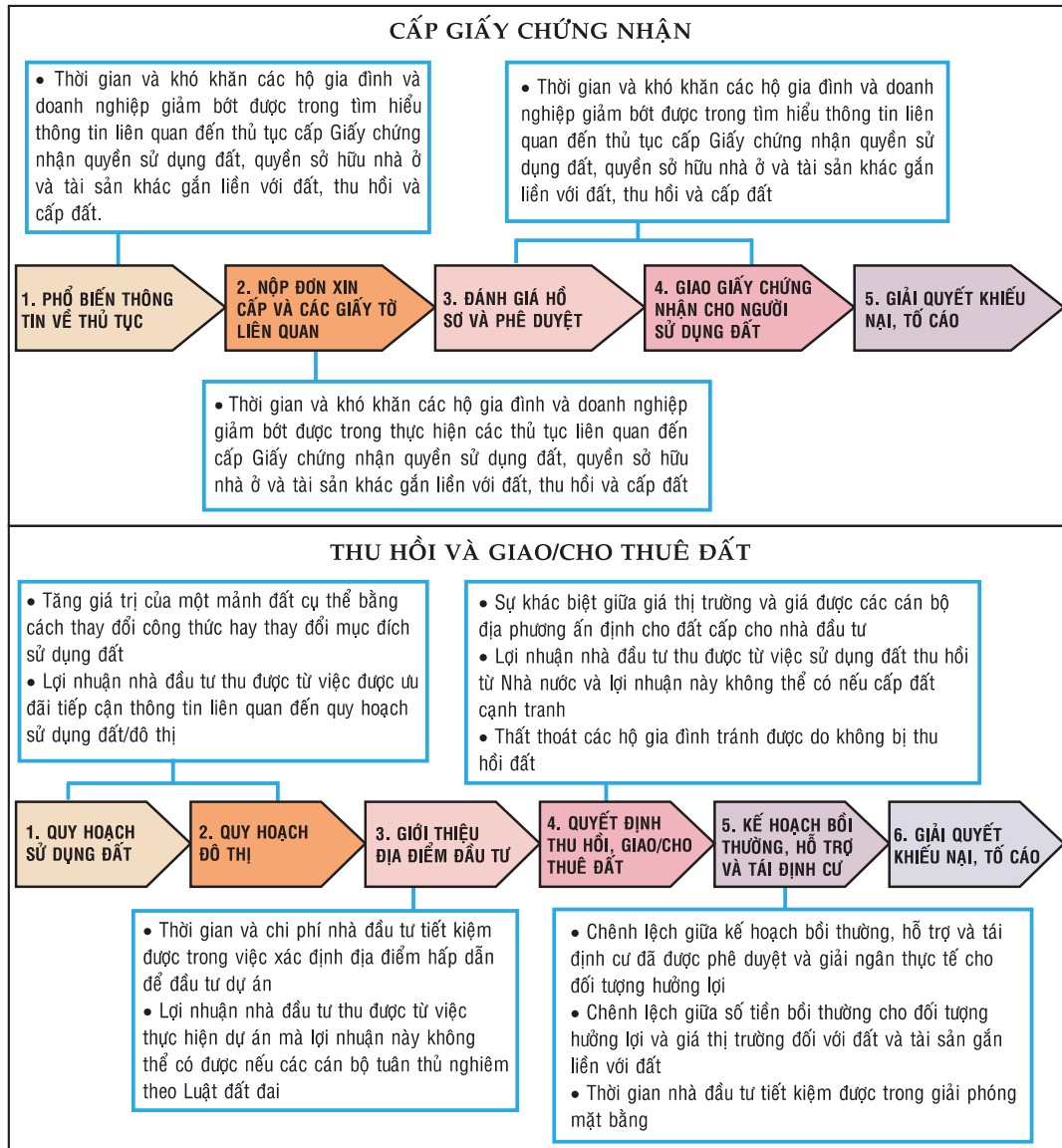
Báo cáo này đưa ra rất nhiều ví dụ liên quan đến tính yếu kém trong hệ thống. Thay vì liệt kê tất cả những cải cách thực hiện tại mỗi bước của quy trình diễn biến, cần có một phương pháp tiếp cận mang tính chọn lọc hơn. Một số ưu tiên trong cải cách được nêu khái quát dưới đây.

Những biện pháp có thể thực hiện ngay

Những cải cách đầu tiên tương đối dễ thực hiện. Bước đi rõ rệt nhất là thực thi những quy định về tính minh bạch hiện có trong luật pháp Việt Nam. Báo cáo nghiên cứu của DEPOCEN cho thấy những quy định này không được thực thi một cách hiệu quả. Quản lý hồ sơ văn bản kém và văn hóa tổ chức cũng góp phần tạo ra việc thực hiện chính sách không hiệu quả. Nhóm nghiên cứu cũng phát hiện ra có những cán bộ thậm chí không biết nghĩa vụ pháp lý của họ trong việc cung cấp thông tin. Quan trọng hơn, Báo cáo nghiên cứu cũng cho thấy tính minh bạch ở nhiều địa phương được thể hiện tương đối tốt. Mặc dù tăng cường năng lực không phải là một nhiệm vụ đơn giản, và cũng cần phải củng cố việc giám sát, có nhiều ví dụ về việc thực hiện minh bạch hóa cho thấy có thể thực hiện được điều này.

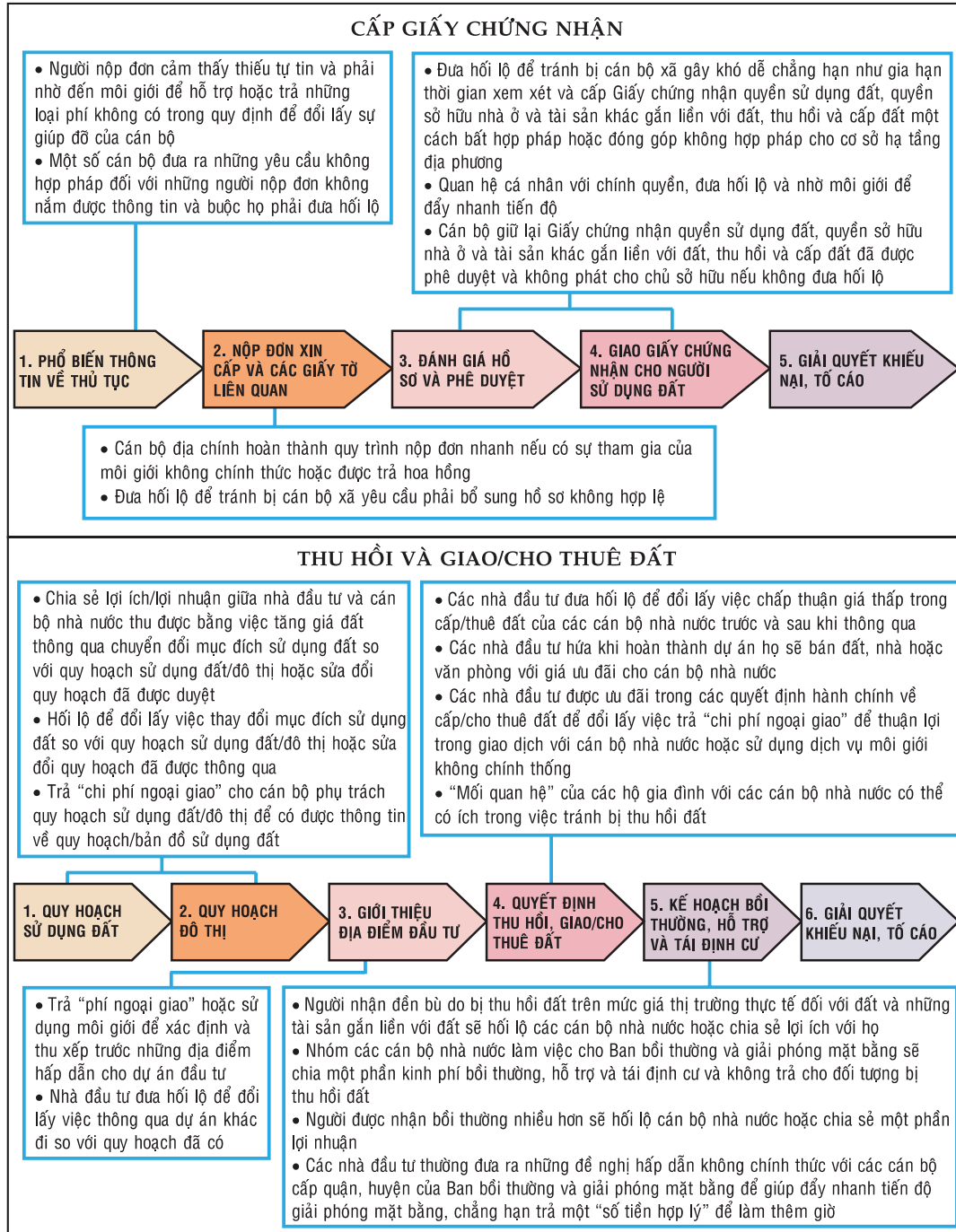
Có thể tiến hành nhanh chóng một loạt những cải cách tương tự liên quan đến tăng cường tính minh bạch của quy trình và kết quả của những quyết định cấp đất bao gồm giá đất. Rất nhiều tài liệu và thông tin quan trọng liên quan đến quyết định thu hồi và giao/cho thuê đất hiện không bắt buộc phải công khai. Việc công khai các tài liệu này sẽ giảm đáng

Hình 17. Các lợi ích kinh tế trong cấp Giấy chứng nhận, thu hồi và giao/cho thuê đất



kể các cơ hội tham nhũng. Cải cách quan trọng này đòi hỏi phải thay đổi về luật pháp cũng như phải tiến hành kiểm toán để bảo đảm việc tuân thủ pháp luật. Báo cáo của DEPOCEN một lần nữa cho thấy trong khi các thông tin ít khi được công bố, một số xã đã công bố công khai dự thảo kế hoạch bồi thường, hỗ trợ và tái định cư, là một minh chứng cho thấy tính minh bạch có thể được thực thi khá nhanh chóng.

Hình 18. Tham nhũng trong cấp Giấy chứng nhận, thu hồi và giao/cho thuê đất



Đối với việc cấp Giấy chứng nhận, có thể dễ dàng tăng cường việc tiếp cận với thông tin bằng cách áp dụng và công khai một bộ mẫu biểu chung cho tất cả các xã và huyện với những thông tin cụ thể về quy trình cấp Giấy chứng nhận nhằm bảo đảm tính minh bạch và dễ hiểu một cách tối đa. Cũng cần phải tiếp tục đơn giản hóa thủ tục, loại bỏ sự phức tạp và không rõ ràng để có thể dẫn đến tham nhũng. Quy trình đơn giản hóa thủ tục đang được tiến hành và hiện đã có các cơ chế để thu thập thông tin phản hồi của công chúng. Bên cạnh đó, một số phương pháp tiếp cận tiên tiến có thể giảm nguy cơ phải trả tiền bôi trơn, chẳng hạn như việc cung cấp thủ tục nhanh gọn chính thức cho những người sẵn sàng trả tiền để được phục vụ nhanh hơn. Đơn giản hóa các thủ tục trong khung pháp lý và thí điểm dịch vụ nhanh có thể thực hiện một cách tương đối nhanh chóng.

Đối với quá trình thu hồi và giao/cho thuê đất, việc tăng cường giám sát của công chúng có thể giảm nguy cơ tham nhũng. Hoàn thiện các điều khoản pháp luật cũng như thực hiện tham vấn công chúng về quy hoạch sử dụng đất/đô thị, dự án đầu tư, sửa đổi quy hoạch sẽ hiệu quả trong việc ngăn chặn tham nhũng. Văn hóa tham vấn ý kiến của công chúng rất phổ biến ở Việt Nam và mặc dù đôi khi việc tham vấn này chỉ mang tính quy ước nhưng vẫn cần phải tạo cơ hội cho việc lắng nghe ý kiến.

Những cải cách đòi hỏi phải hoàn thiện thể chế một cách đáng kể

Việc thực hiện các điều khoản về công khai và tham vấn có thể được tăng cường nếu như có một cơ quan cấp trung ương được giao trách nhiệm giám sát và kiểm tra một cách hệ thống việc tuân thủ các quy định ở cấp địa phương, nếu như trách nhiệm cá nhân được quy định rõ ở tất cả các cấp thực hiện nhiệm vụ công khai và tham vấn, và nếu có các điều khoản xử phạt đối với tổ chức và cá nhân vi phạm các quy định về công khai minh bạch. Khảo sát trang thông tin điện tử và khảo sát thực địa do DEPOCEN thực hiện có thể dễ dàng nhân rộng bởi một cơ quan chính phủ hay phi chính phủ trên cơ sở thường xuyên.

Hình thành các quy định để sử dụng các dịch vụ định giá đất bên ngoài các tổ chức độc lập và hình thành các ủy ban độc lập để xem xét bồi thường và giá đất cấp dựa trên cơ sở dữ liệu quốc gia minh bạch với khung giá đất tham khảo có thể giúp giảm các lợi ích kinh tế và dễ phát hiện tham nhũng. Mặc dù cải cách này có thể khó thực hiện nhưng thực tế là một số tỉnh hiện nay đang tiến hành phương thức này, điều đó cho thấy hướng cải cách này là khả thi.

Đối với việc cấp Giấy chứng nhận, có hai cải cách có thể mang lại lợi ích lớn đó là thực hiện ở tất cả các xã việc đăng ký đất đai, khảo sát bản đồ hiện trạng đồng loạt và tăng cường vai trò cung cấp thông tin của Văn phòng đăng ký đất đai. Hai loại hình cải cách này đã được thử nghiệm ở 9 tỉnh trong dự án quản lý đất đai và đã góp phần đơn giản hóa thủ tục cấp Giấy chứng nhận, tăng cường tiếp cận thông tin và giảm cơ hội tham nhũng. Mở rộng quy mô cải cách này sẽ tốn kém vì cần phải có nguồn lực tài chính cần thiết cho các xã và huyện để thực hiện.

Chuyển đổi trách nhiệm giải trình xuyên suốt

Có thể đối phó với một số nguy cơ quan trọng bằng cách tăng tính trách nhiệm của cá nhân các cán bộ địa chính. Một cải cách quan trọng là phải bảo đảm hệ thống nhân sự, coi trọng nhân tài, phạt những người thực hiện kém và thưởng những người cung cấp dịch vụ công bằng và nhanh chóng. Dù nguyên tắc này được áp dụng cho hệ thống công chức nói chung, việc tạo niềm tin vào các vị trí có quyền tự quyết các vấn đề có kinh phí lớn lại càng trở nên quan trọng. Thực tế cho thấy, những người nắm giữ các vị trí quan trọng này là những

ứng viên để thực hiện thí điểm việc công khai thu nhập và kê khai tài sản. Phương thức này cần bao gồm cả xác minh thực tế một cách ngẫu nhiên vì hiện nay quy trình xác minh việc kê khai tài sản vẫn còn khó khăn và phiền phức.

Trong bối cảnh các cán bộ trong Ban giải tỏa bồi thường có rất nhiều quyền tự quyết trong tay, vấn đề quan trọng là phải tăng tính trách nhiệm của các cán bộ này. Có thể sử dụng nhiều công cụ: thanh tra tài chính, kiểm toán độc lập các cơ quan địa chính, và Hội đồng nhân dân xem xét lại các dự thảo kế hoạch bồi thường, kế hoạch bồi thường đã được thông qua và thực tế thực hiện, có thể làm tăng tính trách nhiệm giải trình.

Thiết lập hệ thống trách nhiệm giải trình hướng xuống đối với người dân và doanh nghiệp sẽ làm giảm bớt nguy cơ tham nhũng. Ví dụ, như trách nhiệm của một cán bộ địa chính có thể được tăng cường bằng việc đánh giá có hệ thống qua các cuộc điều tra mức độ hài lòng của khách hàng. Thực tế thì việc này cũng đã được tiến hành ở Việt Nam. Các phiếu báo cáo của người dân ở Thành phố Hồ Chí Minh cho thấy cách tiếp cận này có hiệu quả và khả thi.

Có thể tăng cường tính trách nhiệm xuyên suốt bằng cách củng cố vai trò của các tổ chức giám sát, cụ thể là làm cho hệ thống thanh tra đất đai hoạt động tích cực và độc lập hơn và tách Ban Chỉ đạo phòng, chống tham nhũng cấp tỉnh ra khỏi Ủy ban nhân dân tỉnh. Tăng cường tính khách quan và thân thiện với người sử dụng của hệ thống giải quyết khiếu nại, tố cáo cũng như khuyến khích sự tham gia của Hội đồng nhân dân và các tổ chức đoàn thể trong khâu giám sát quản lý đất đai từ bên ngoài. Cuối cùng, sử dụng lợi thế từ người dân để phát hiện tham nhũng, và báo chí sẽ hoạt động hiệu quả hơn nếu giảm những “vùng không rõ ràng” về vi phạm và hình phạt trong quy định báo chí cũng như tập trung vào việc khai thác và sử dụng hệ thống tư pháp dân sự hơn là dựa vào Luật hình sự đối với các trường hợp có cáo buộc vi phạm.

Chuyển đổi trong cách xử lý đất đai ở Việt Nam

Những cải cách cuối cùng có thể là những cải cách khó khăn nhất bởi vì chúng có thể làm thay đổi căn bản cách thức giao/cho thuê và thu hồi đất ở Việt Nam. Có thể xóa bỏ rất nhiều các lợi ích kinh tế bằng cách giới hạn việc bắt buộc nộp đơn xin thu hồi đất đối với những trường hợp đáp ứng tiêu chuẩn “lợi ích chung”, để cho các dự án tư nhân tự thương lượng với chủ đất hiện nay trên cơ sở tự nguyện. Mặc dù không thể chuyển đổi sang phương thức giao dịch tự nguyện, có thể tiến hành một bước trung gian để cải thiện tình hình hiện tại. “Phương pháp hỗn hợp”, khi chủ đầu tư phải thỏa thuận với người hiện đang sử dụng đất để thương lượng giá đất, và khi đạt được sự đồng thuận của khoảng 80% trong tổng số người sử dụng đất, đang được thử nghiệm tại các tỉnh như Bình Định và Thành phố Hồ Chí Minh. Rõ ràng là phương pháp này sẽ làm tăng chi phí giao dịch đối với một số nhà đầu tư. Nhưng đồng thời phương pháp này cũng xóa bỏ nhiều lợi ích kinh tế có thể dẫn đến tham nhũng và giảm bớt sự không đồng tình của những người phải di dời để dành đất cho các dự án tư nhân. Thực tế cho thấy phần lớn số lượng các đơn kiện về đất đều liên quan đến số tiền bồi thường, do đó phương pháp này sẽ làm giảm sự bất ổn của xã hội.

Tương tự như vậy, hạn chế việc cấp đất trực tiếp và tạo cơ chế tài chính cho việc thực hiện đấu giá đất và đấu thầu dự án có thể làm cho quy trình mang tính cạnh tranh hơn và giúp cho giá đất phản ánh chính xác hơn với giá thị trường. Phương pháp tiếp cận này cần phải có thời gian để phát triển, thử nghiệm và thực hiện, tuy nhiên lợi ích của việc xóa bỏ những lợi ích kinh tế tạo ra do sự khác biệt giữa giá đất của quyết định hành chính và giá cả thị trường sẽ vượt trội những chi phí.

Lời kết

Mặc dù chủ đề của Báo cáo này là tệ nạn tham nhũng và các biện pháp hạn chế tệ nạn tham nhũng, nhiều đề xuất đưa ra cũng hướng đến các mục tiêu khác. Trên thực tế, Báo cáo phát triển Việt Nam sắp tới tập trung vào các mục tiêu xã hội khác – tính hiệu quả, tính công bằng và bền vững về mặt môi trường – có rất nhiều các khuyến nghị đưa ra cũng giống như những đề xuất trong đấu tranh chống tham nhũng (hộp 9).

Cuối cùng, mặc dù các yếu tố rủi ro được xác định trong báo cáo này là rất nhiều, nhưng có nhiều bằng chứng dễ thấy là chúng có thể được giải quyết. Thậm chí, cả những cải cách phức tạp hơn, ví dụ như thuê ngoài dịch vụ định giá đất cũng đang được thực hiện ở Thành phố Hồ Chí Minh và Bình Định. Và mặc dù cần phải đẩy mạnh hơn nữa sự minh bạch của các văn bản liên quan đến đất đai, một vài tỉnh, huyện và xã đã khá năng động, trong nhiều trường hợp tạo cơ hội tiếp cận những thông tin này nhiều hơn so với quy định của luật pháp. Những ví dụ tích cực này cho thấy ở những nơi có mong muốn mạnh mẽ, giảm rủi ro tham nhũng, giảm gánh nặng hành chính, củng cố quyền đối với tài sản không chỉ là giấc mơ dành riêng cho những nước giàu mà còn là thực tế trong tầm với của Việt Nam ngay cả bây giờ.

Hộp 9. Tính công bằng, tính hiệu quả và bền vững về mặt môi trường... và tính Liêm chính

Báo cáo phát triển Việt Nam 2011 - Quản lý tài nguyên thiên nhiên, báo cáo chung của các nhà tài trợ chuẩn bị cho Cuộc họp nhóm tư vấn vào tháng 12 năm 2010 đã nghiên cứu vấn đề quản lý đất đai (và các vấn đề khác liên quan đến tài nguyên thiên nhiên) tập trung vào ba chủ đề: tính hiệu quả về kinh tế, bền vững về môi trường và công bằng xã hội. Mặc dù không tập trung vào tham nhũng, rất nhiều những đề xuất đưa ra nhằm tăng tính hiệu quả, tính công bằng và bền vững về môi trường cũng giống như những đề xuất đưa ra nhằm hạn chế tham nhũng. Việc sở hữu đất đai chắc chắn hơn có thể khuyến khích đầu tư và tăng tính hiệu quả cũng như giảm các lợi ích kinh tế liên quan đến việc thu hồi đất không cố ý. Đối với đất đô thị, tăng cường tính minh bạch và củng cố hoạt động quản lý có thể giảm số lượng tranh chấp và cũng làm giảm tham nhũng. Việc xác minh và tính giảm quyền thu hồi đất của Nhà nước đối với các mục đích phát triển kinh tế có thể mang lại sự an toàn hơn, đồng thời làm giảm nguy cơ tham nhũng. Giá đất dựa trên dấu hiệu thị trường chứ không dựa trên quyết định hành chính có thể dẫn đến việc cấp đất phục vụ cho mục đích sử dụng hợp lý nhất cũng như làm giảm những lợi ích kinh tế có thể dẫn đến tham nhũng. Tất cả những biện pháp này có thể góp phần tăng tính hiệu quả sử dụng đất và làm giảm tham nhũng.

Nguồn: Báo cáo phát triển Việt Nam năm 2011 - Quản lý tài nguyên thiên nhiên.

Danh mục tài liệu tham khảo

- Campos, Ed et al. 2007: *"The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level"*. World Bank, Washington D C.
- Đặng Hùng Võ et alt. 2010: *"Liêm chính trong quản lý đất đai ở Việt Nam-Báo cáo khảo sát tại tỉnh Bình Định"* (Report on Results from the Field Surveys on Integrity in Land Management in Vietnam – Binh Dinh Province). Study by CECODES, Hanoi, August 2010.
- . 2010: *"Liêm chính trong quản lý đất đai ở Việt Nam-Báo cáo khảo sát tại Thành phố Hồ Chí Minh"* (Report on Results from the Field Surveys on Integrity in Land Management in Vietnam – Ho Chi Minh City). Study by CECODES, Hanoi, June 2010.
- . 2010: *"Liêm chính trong quản lý đất đai ở Việt Nam-Báo cáo khảo sát tại tỉnh Lạng Sơn"* (Report on Results from the Field Surveys on Integrity in Land Management in Vietnam – Lang Son Province). Study by CECODES, Hanoi, July 2010.
- Đặng Ngọc Dinh et alt. 2010: *"Liêm chính trong quản lý đất đai ở Việt Nam-Báo cáo khảo sát tại tỉnh Bắc Ninh"* (Report on Results from the Field Surveys on Integrity in Land Management in Vietnam – Bac Ninh Province). Study by CECODES, Hanoi, June 2010.
- . 2010: *"Liêm chính trong quản lý đất đai ở Việt Nam-Báo cáo khảo sát tại tỉnh Tiền Giang"* (Report on Results from the Field Surveys on Integrity in Land Management in Vietnam – Tien Giang Province). Study by CECODES, Hanoi, July 2010.
- International Financial Corportation. 2007: *"Vietnam: Better Land Administration for Private Sector Development. Summary and Analysis of Survey Research"*, Hanoi, Vietnam.
- Klitgaard, Robert E. 1988: *"Controlling Corruption"*. Berkeley: University of California Press.
- Luu Duc Khai, Nguyen Le Hoa, Thomas Markussen and Finn Tarp. 2009: *"Access to Land: Market and non-Market Land Transactions in Rural Viet Nam"*. Joint Study of CIEM (Central Institute for Economic Management of Vietnam), CAP-IPSARD (Centre for Agricultural Policy of the Institute for Policy and Strategy for Agricultural and Rural Development of Vietnam) and the Department of Economics of the University of Copenhagen.
- Malesky, Edmund. 2009: *"The Vietnam Provincial Competitiveness Index: Measuring Economic Governance for Private Sector Development. 2009 Final Report."* Vietnam Competitiveness Initiative Policy Paper #14. Vietnam Chamber of Commerce and Industry (VCCI) and United States Agency for International Development's Vietnam Competitiveness Initiative (VNCI), Ha Noi, Vietnam.

- McKinley, Catherine. 2009: *"Media & Corruption"*. Study commissioned by UNDP Vietnam.
- MONRE (Ministry of Natural Resources and Environment of Vietnam). 2010: *"Report the Department for Land Registration and Statistics to the General Department of Land Administration of MONRE"*. Report No. 206, dated October 14, 2010.
- . 2010: *"Report of the Centre for Inventory and Evaluation of Land Resources of the General Department of Land Administration"*.
- Nguyen Ngoc Anh, Nguyen Duc Nhat, Tran Thanh Thuy and Kirby Prickett. 2010: *"Survey Report On Information Disclosure Of Land Management Regulations"*. DEPOCEN for the World Bank in Vietnam.
- Pethe, Abhai. 2010: *"Collusion, Conflict, Informal System & Rent-Seeking: The Great Prototype Indian Story of Urban Land Management in Mumbai"*, Department of Economics, University of Mumbai.
- Ravallion, M., van de Walle D. 2008: *"Land in Transition. Reform and Poverty in Rural Vietnam"*, World Bank, 2008.
- World Bank. 2009: *"Improving Land Acquisition and Voluntary Land Conversion in Vietnam"*. Policy Note, Hanoi, Vietnam.
- . 2009: *"Urban Land Markets: Improving Land Management for Successful Urbanization"*, Washington DC.
- . 2009: *"Vietnam Development Report 2010—Modern Institutions"*. Joint Donor Report to the Vietnam Consultative Group Meeting. Hanoi, December 3-4, 2009. www.worldbank.org/vietnam/baocaophattrien.
- . 2010: *"Assessing & Monitoring Governance in the Land Sector: The Land Governance Assessment Framework"*, Washington DC.
- . 2010: *"Rising Global Interest in Farmland: Can it Yield Sustainable and Equitable Benefits"*, Washington DC.
- . 2010: (forthcoming). *"Improving the measure of complaint settlement relating to compensation, support and resettlement upon land recovery the state in Vietnam"*, Hanoi, Vietnam.
- . 2010: (forthcoming). *"Measures for Land Price Determination for Compensation and Resettlement in Vietnam"*, Hanoi, Vietnam.
- . 2010 (forthcoming): *"Vietnam Development Report 2011—Natural Resources Management"*. Joint Donor Report to the Vietnam Consultative Group Meeting, Hanoi, December, 2010.

Phụ lục
CÁC QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VỀ TÍNH MINH BẠCH

Bảng 3: Quy định pháp luật về cung cấp thông tin liên quan đến thủ tục hành chính trong việc cấp Giấy chứng nhận

Thông tin được công bố	Hình thức công bố	Cơ sở pháp lý
Các thủ tục được thực hiện bởi các đơn vị độc lập; tên của người chịu trách nhiệm ở từng giai đoạn trong quy trình thực hiện thủ tục hành chính; thời hạn giải quyết thủ tục hành chính; danh sách địa chỉ email chính thức của từng đơn vị độc lập, của các cán bộ và công chức phụ trách	Website của các cơ quan nhà nước có liên quan	Điều 28 Luật công nghệ thông tin (2006); Điều 20 Nghị định 64 (2007)
Cơ sở dữ liệu về các thủ tục và biểu mẫu hành chính ở cấp bộ và cấp tỉnh	Website của Tổ công tác Đề án 30 của Thủ tướng Chính phủ	Phụ lục 1 và tài liệu đính kèm Quyết định số 7/2008/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ
Thẩm quyền, trình tự và thủ tục cấp Giấy chứng nhận	Thông báo tại cuộc họp của các cơ quan, tổ chức, đơn vị; công bố tại bảng tin các văn phòng của các cơ quan, tổ chức, đơn vị; thông báo bằng văn bản cho các cơ quan, tổ chức hay cá nhân có liên quan; phân phát ấn phẩm; thông báo trên phương tiện thông tin đại chúng; tải lên website; theo yêu cầu	Điều 21 Luật phòng, chống tham nhũng năm 2005, sửa đổi, bổ sung năm 2007
Mẫu đăng ký và tài liệu liên quan đến cấp Giấy chứng nhận, trình tự và thủ tục định giá và thông qua việc cấp Giấy chứng nhận	Đăng tại bảng tin của văn phòng khi nhận được các mẫu đăng ký	Chương 3 Nghị định 88 (2009)
Quy định của pháp luật về thủ tục hành chính tại chính quyền cấp xã	Văn phòng Ủy ban nhân dân và Hội đồng nhân dân xã; thông báo qua trưởng thôn và trưởng nhóm; hệ thống phát thanh cấp xã	Điều 5-6 Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn năm 2007

Thông tin được công bố	Hình thức công bố	Cơ sở pháp lý
Các đối tượng, mức phí và lệ phí do chính quyền cấp xã thu	Văn phòng Ủy ban nhân dân và Hội đồng nhân dân xã; thông báo qua trưởng thôn và trưởng nhóm; hệ thống phát thanh cấp xã	Điều 5-6 Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn năm 2007
Xác nhận kết quả việc xem xét đơn xin cấp Giấy chứng nhận	Văn phòng Ủy ban nhân dân xã	Điều 14 Nghị định 88 (2009)
Dịch vụ cấp Giấy chứng nhận trực tuyến	Cổng thông tin điện tử hoặc website của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc chính phủ, các Ủy ban nhân dân tỉnh tùy theo “tình hình thực tế”	Điều 1.B.II Quyết định 48 (2009) của Thủ tướng Chính phủ

Nguồn: Tự phân tích dựa trên các văn bản pháp lý của Việt Nam.

Bảng 4: Quy định pháp luật về công bố và tham vấn quy hoạch sử dụng đất/đô thị

Thông tin được công bố hay tham vấn	Hình thức công bố hay tham vấn	Cơ sở pháp lý
Quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất “cấp quốc gia” đã được thông qua	Mạng lưới thông tin của Chính phủ; Công báo; trích dẫn trên nhật báo ở trung ương	Điều 27 Nghị định 181 (2004), Điều 21 Luật phòng, chống tham nhũng năm 2005, sửa đổi, bổ sung năm 2007
Quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất “cấp tỉnh và quận huyện” đã được thông qua	Mạng lưới thông tin của các chính quyền cấp tỉnh; văn phòng Sở Tài nguyên và Môi trường cấp tỉnh và quận huyện; báo chí địa phương	Điều 27 Nghị định 181 (2004), Điều 21 Luật phòng, chống tham nhũng năm 2005, sửa đổi, bổ sung năm 2007
Quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất “cấp xã” đã được thông qua	Văn phòng Ủy ban nhân dân và Hội đồng nhân dân xã; thông báo thông qua trưởng thôn và trưởng nhóm; hệ thống truyền thông ở cấp xã	Điều 27 Nghị định 181 (2004), Điều 21 Luật phòng chống tham nhũng năm 2005, sửa đổi, bổ sung năm 2007, Điều 5-6 Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn năm 2007
Điều chỉnh quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất	Trong quá trình điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất đai và các kế hoạch, các cơ quan/tổ chức hải “thông báo công khai các điều chỉnh này cho người dân địa phương nơi diễn ra điều chỉnh đó”. Không có quy định chi tiết	Điều 21 Luật phòng, chống tham nhũng năm 2005, sửa đổi, bổ sung năm 2007
Dự thảo quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất để tham vấn	Quy định chi tiết về quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất phải “bảo đảm dân chủ và công khai”. Không có quy định chi tiết làm thế nào để bảo đảm “dân chủ”	Điều 21 Luật phòng, chống tham nhũng năm 2005, sửa đổi, bổ sung năm 2007
Dự thảo quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất ở “cấp xã” để tham vấn	Gặp gỡ cử tri đại diện cho các hộ gia đình; phát phiếu phản hồi cho cử tri đại diện cho các hộ gia đình; hòm thư góp ý	Điều 19 và 26 Nghị định dân chủ cơ sở (2007), Điều 25 Luật đất đai năm 2003, sửa đổi, bổ sung năm 2009, Điều 18 Nghị định 181(2004)

Thông tin được công bố hay tham vấn	Hình thức công bố hay tham vấn	Cơ sở pháp lý
Quy hoạch đô thị đã được thông qua phải có chi tiết cơ bản về kế hoạch và quy định đã được ban hành liên quan đến quản lý	Trưng bày bản vẽ và mô hình tại các văn phòng quy hoạch đô thị thuộc các cơ quan quản lý nhà nước tại tất cả các cấp, các trung tâm thông tin và triển lãm quy hoạch đô thị và các khu vực được quy hoạch; thông tin trên phương tiện thông tin đại chúng; xuất bản ấn phẩm	Điều 53-54 Luật quy hoạch đô thị (2009)
Cập nhật toàn diện về việc thực hiện quy hoạch đô thị đã được thông qua	Trách nhiệm của các cơ quan quản lý quy hoạch đô thị. Hình thức công khai chưa được quy định chi tiết	Điều 53-54 Luật quy hoạch đô thị (2009)
Dự thảo quy hoạch đô thị để tham vấn	Gửi hồ sơ và tài liệu hoặc tổ chức hội nghị/hội thảo với các cơ quan, tổ chức và cá nhân liên quan; phân phát phiếu khảo sát cho cộng đồng; trưng cầu ý kiến người dân thông qua triển lãm công khai; giới thiệu các ý tưởng quy hoạch trên phương tiện thông tin đại chúng	Điều 20-21 Luật quy hoạch đô thị (2009)

Nguồn: Tự phân tích dựa trên các văn bản pháp lý của Việt Nam.

Bảng 5: Quy định pháp luật về công bố thông tin và tư vấn về kế hoạch bồi thường, tái định cư và hỗ trợ

Thông tin được công bố	Hình thức công bố hay tham vấn	Cơ sở pháp lý
Quyết định thông qua kế hoạch bồi thường, hỗ trợ và tái định cư, trong đó nêu rõ: số tiền/mức bồi thường và hỗ trợ, sắp xếp nhà hoặc đất tái định cư (nếu có), thời gian và địa điểm thanh toán tiền bồi thường và hỗ trợ, thời gian bàn giao/cho thuê đất thu hồi được	Đăng tải tại văn phòng của Ủy ban nhân dân xã và nơi diễn ra các hoạt động chung của cộng đồng có đất bị thu hồi; gửi quyết định cho người có đất bị thu hồi	Điều 31 Nghị định 69 (2009)
Dự thảo kế hoạch bồi thường, hỗ trợ và tái định cư để những người có đất bị thu hồi và những người khác có liên quan cho ý kiến	Đăng tải tại văn phòng của Ủy ban nhân dân xã và nơi diễn ra các hoạt động chung của cộng đồng có đất bị thu hồi trong vòng ít nhất 20 ngày. Phải chuẩn bị một biên bản tóm tắt những ý kiến thu thập được	Điều 30.2 Nghị định 69 (2009)
Kế hoạch bồi thường, hỗ trợ tái định cư và tái cấp đất liên quan đến dự án và xây dựng các khu vực do cấp xã quản lý đã được thông qua	Văn phòng Ủy ban nhân dân và Hội đồng nhân dân xã; thông báo qua trưởng thôn và trưởng nhóm; hệ thống phát thanh ở cấp xã.	Điều 5-6 Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn năm 2007
Dự thảo kế hoạch bồi thường và tái định cư để lấy ý kiến ở cấp xã	Gặp gỡ với cử tri đại diện cho các hộ gia đình; cung cấp phiếu góp ý cho cử tri đại diện cho các hộ gia đình; hòm phiếu góp ý	Điều 19, Điều 26 Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn năm 2007

Nguồn: Tự phân tích dựa trên các văn bản pháp lý của Việt Nam.

Chịu trách nhiệm xuất bản

TS. NGUYỄN DUY HÙNG

Chịu trách nhiệm nội dung

TS. KHUẤT DUY KIM HẢI

Biên tập:

PHẠM VIỆT

VĂN THANH HƯƠNG

TẠ THU THỦY

NGUYỄN THỊ THẢO

NGUYỄN TÙNG LÂM

Trình bày bìa:

ĐƯỜNG HỒNG MAI

Chế bản vi tính:

HOÀNG MINH TÁM

Đọc sách mẫu:

TẠ THU THỦY

NGUYỄN THỊ THẢO

In 2.000 cuốn, khổ 19 x 24 cm, tại Công ty In Tạp chí Cộng sản.
Số đăng ký kế hoạch xuất bản: 59-2011/CXB/35-111/NXBCTQG.
Giấy phép xuất bản số: 5043-QĐ/NXBCTQGST, ngày 12 tháng 01 năm 2011.
In xong và nộp lưu chiểu tháng 01 năm 2011.

Không có gì là ngạc nhiên khi ở Việt Nam nhiều người dân, doanh nghiệp và cán bộ đều lo ngại về vấn đề tham nhũng trong quản lý đất đai. Xác định vấn đề này rất dễ - nhưng hiểu được nguyên nhân và xác định cách giải quyết lại là một thách thức.

Nhà nước có nhiều vai trò trong quản lý đất đai. Chính quyền cấp địa phương cấp Giấy chứng nhận. Các cơ quan nhà nước cấp và tái cấp đất cho các dự án đầu tư, cả khu vực công và tư nhân. Với tư cách điều tiết, Nhà nước quyết định việc sử dụng đất. Nghiên cứu này xem xét một cách hệ thống toàn bộ *chuỗi quy trình*, từ việc thông báo quy hoạch sử dụng, hướng dẫn và cung cấp thông tin đến quy trình ra quyết định tới tận cơ chế giải quyết khiếu nại. Qua xác định các chính sách và thực tế tạo ra đặc lợi kinh tế, nghiên cứu đã cho thấy *tại sao tham nhũng lại cảm dỗ đến vậy*. Và qua việc lưu ý các khâu còn bất cập về minh bạch, thiếu hệ thống giải trình trách nhiệm hoặc hệ thống giải trình trách nhiệm không hiệu quả, các khâu mà việc kiểm soát kỹ càng các quyết định quan trọng không được thực hiện, nghiên cứu cho thấy *khó chống lại những cảm dỗ này*.

Giải pháp xuất hiện một cách tự nhiên sau khi xác định được nguyên nhân của các vấn đề. Thay đổi chính sách quản lý đất đai để xóa bỏ đặc lợi kinh tế sẽ làm cho tham nhũng không còn chỗ đứng. Nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình và xóa bỏ các quyền ra quyết định không cần thiết khiến tham nhũng khó được che giấu. Có nhiều bằng chứng, cả ở Việt Nam và nước ngoài, cho thấy rằng những thách thức này có thể giải quyết được.

Nghiên cứu này được thực hiện với sự hợp tác của Đại sứ quán Đan Mạch, Ngân hàng Thế giới và Đại sứ quán Thụy Điển.

Sách không bán

