

GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ĐẤT ĐAI TRONG GIAI ĐOẠN HIỆN NAY

TRẦN ĐÌNH TUẤN*

Thời gian qua, quản lý đất đai được coi là lĩnh vực "nóng" nhất và nhận được sự quan tâm của toàn xã hội. Thống kê cho thấy, có tới trên 50% số vụ khiếu kiện liên quan đến lĩnh vực đất đai, điều đó thể hiện sự phức tạp trong quản lý, xử lý đất đai của cơ quan chức năng và chính quyền cơ sở. Chính vì vậy, nghiên cứu và thực hiện đồng bộ các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai để công tác quản lý đất đai đi vào nề nếp là hết sức cấp thiết trong giai đoạn hiện nay.

Từ khóa: quản lý nhà nước về đất đai; Luật Đất đai.

Land management has been considered a "hot" spot and attracted attention from society. Statistics reveal that more than 50% of lawsuits are relating to land which shows complexity in land management of authorities and grassroots governments. Therefore, it is necessary to work out and implement measures in a synchronous manner to enhance effectiveness of state management of land and make land management professional.

Key words: state management of land; Law on Land.

NGÀY NHẬN: 15/3/2017

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 01/6/2017

NGÀY DUYỆT: 12/6/2017

Đất đai là nguồn tài nguyên quý giá và tài sản quan trọng của quốc gia, là điều kiện cần cho mọi hoạt động sản xuất cũng như đời sống. Chính vì vậy, những năm qua, Đảng và Nhà nước ta luôn chú trọng đến công tác quản lý nhà nước về đất đai, đã và đang từng bước hoàn thiện hệ thống pháp luật về đất đai, đưa quyền sử dụng đất trở thành hàng hóa. Đồng thời, tiếp tục mở rộng dân chủ, tạo cơ chế thực hiện trách nhiệm giải trình của cơ quan quản lý và cán bộ quản lý; tạo cơ chế để người dân được tham gia vào hoạt động

quản lý của Nhà nước, giúp tổ chức và cá nhân thực hiện quyền giám sát của mình.

1. Thực trạng công tác quản lý nhà nước về đất đai trong thời gian qua

Sau khi Luật Đất đai năm 2013 được ban hành, thực hiện Chỉ thị số 01/CT-TTg ngày 22/01/2014 của Thủ tướng Chính phủ về việc triển khai thi hành Luật Đất đai năm 2013, công tác quản lý nhà nước về đất đai ngày càng chặt chẽ. Theo báo cáo của Bộ Tài nguyên và Môi trường, đến nay, trên 90,25%

* ThS, Bộ Tài chính

diện tích tự nhiên của cả nước đã khai thác đưa vào sử dụng, được phân bổ đáp ứng các mục đích phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm an ninh, quốc phòng. Quỹ đất sản xuất nông nghiệp được bố trí hợp lý theo nguyên tắc bảo vệ quỹ đất trồng lúa, hình thành các vùng chuyên canh phù hợp với tiềm năng, thế mạnh của từng vùng. Đất lâm nghiệp trong 10 năm qua liên tục tăng, diện tích đất lâm nghiệp tăng góp phần nâng độ che phủ từ 35,2% năm 2000 lên 39,5% năm 2010, đến nay đạt gần 41%. Quỹ đất dành cho phát triển công nghiệp, dịch vụ, xây dựng kết cấu hạ tầng, phát triển đô thị cũng được mở rộng. Thực hiện tốt chính sách, pháp luật về đất đai đã góp phần giữ vững ổn định chính trị, bảo đảm an sinh xã hội, tạo được nhiều việc làm, ổn định đời sống cho người dân. Cụ thể:

Thứ nhất, về công tác xây dựng chính sách, pháp luật về đất đai. Sau khi *Luật Đất đai* năm 2013 ra đời, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã chủ động, khẩn trương xây dựng và trình Chính phủ ban hành 8 nghị định; đồng thời, xây dựng, ban hành 24 thông tư và thông tư liên tịch nhằm giải quyết những vấn đề phát sinh trong quá trình thi hành *Luật* và đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính theo chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ. Ở cấp địa phương, đã ban hành hơn 450 văn bản tập trung vào các lĩnh vực giá đất; bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; quy định về hạn mức sử dụng đất, diện tích tối thiểu được phép tách thửa; quy định về trình tự thủ tục giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, trình tự thủ tục về giải quyết tranh chấp đất đai và cưỡng chế thi hành quyết định giải quyết tranh chấp đất đai...¹

Thứ hai, về việc rà soát, lập điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất (2016 - 2020) phù hợp với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất

nước và từng địa phương. Bộ Tài nguyên và Môi trường đã phối hợp với các bộ, ngành xây dựng trình Chính phủ để trình Quốc hội hồ sơ điều chỉnh Quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất 5 năm kỳ cuối (2016 - 2020) cấp quốc gia. Hiện tại, 100% tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đã triển khai việc lập điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất 5 năm kỳ cuối (2016 - 2020) cấp tỉnh, cấp huyện. Ngành Tài nguyên và các địa phương đều tăng cường công tác quản lý, kiểm tra việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Bên cạnh đó, triển khai việc rà soát, công bố công khai trên Trang thông tin điện tử của địa phương và Cổng thông tin của Bộ Tài nguyên và Môi trường các dự án đầu tư vi phạm pháp luật về đất đai làm căn cứ giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất.

Thứ ba, về công tác thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, giao đất, cho thuê đất và chuyển mục đích sử dụng đất. Các địa phương đều triển khai thực hiện theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được xét duyệt, bảo đảm đúng các quy định của pháp luật về đất đai. Việc chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa, đất có rừng đặc dụng, phòng hộ được kiểm soát chặt chẽ. Theo báo cáo của 56/63 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, năm 2015, đã thực hiện giao đất, cho thuê đất với tổng diện tích hơn 69 nghìn ha cho hơn 3 nghìn tổ chức và gần 2,5 nghìn hộ gia đình, cá nhân để thực hiện các công trình, dự án phát triển kinh tế, xây dựng kết cấu hạ tầng và bảo đảm nhu cầu đất ở, đất sản xuất cho nhân dân, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế, đưa nguồn thu từ đất đai trong năm 2015 đạt hơn 40 tỷ đồng². Việc thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất theo *Luật Đất đai* năm 2013 đã khắc phục được tình trạng thu hồi đất tràn lan, sàng lọc được các nhà đầu tư có năng lực

bảo đảm đưa đất vào sử dụng, không để đất đai lãng phí bỏ hoang.

Thứ tư, về việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất. Báo cáo năm 2016 của Bộ Tài nguyên và Môi trường cho thấy, ngành Tài nguyên đã tập trung chỉ đạo triển khai nhiều giải pháp để hoàn thiện hồ sơ địa chính, đẩy nhanh việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất. Tính đến tháng 6/2016, cả nước đã cấp được hơn 41 triệu Giấy chứng nhận với tổng diện tích gần 23 triệu ha, đạt 94,9% diện tích đất cần cấp Giấy chứng nhận³.

Hệ thống hồ sơ địa chính tiếp tục được hiện đại hóa. 70% tổng diện tích tự nhiên của quốc gia đã được đo đạc lập bản đồ địa chính. Cả nước hiện có 107 đơn vị cấp huyện đang vận hành cơ sở dữ liệu đất đai. Nhiều địa phương thực hiện liên thông với hệ thống cơ quan thuế để phục vụ đa mục tiêu (trong đó có 59 đơn vị cấp huyện đã vận hành và quản lý cơ sở dữ liệu đất đai liên thông ở cả 3 cấp), 9.027 đơn vị cấp xã xây dựng cơ sở dữ liệu đất lúa⁴.

Đồng thời, hoàn thành giai đoạn I Dự án hoàn thiện và hiện đại hóa hệ thống quản lý đất đai Việt Nam (VLAP) trên địa bàn 9 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (Hà Nội, Hưng Yên, Thái Bình, Quảng Ngãi, Bình Định, Khánh Hòa, Tiền Giang, Bến Tre, Vĩnh Long) với kết quả: hoàn thành đo đạc địa chính với diện tích 856 nghìn ha; thực hiện đăng ký, kê khai và xét duyệt 3,4 triệu hồ sơ thửa đất, trong đó đã ký cấp 3 triệu giấy chứng nhận, trao 2,4 triệu giấy chứng nhận cho người sử dụng đất⁵.

Hoàn thành và đưa vào sử dụng cơ sở dữ liệu của 59 đơn vị cấp huyện; 9 cơ sở dữ liệu theo mô hình tập trung cấp tỉnh; hiện đại hóa 9 văn phòng đăng ký và 57 chi nhánh; cung cấp dịch vụ công trực tuyến cấp độ 3

cho người dân, doanh nghiệp, góp phần đẩy mạnh cải cách hành chính (giảm thủ tục thể chấp từ 11 ngày xuống còn 1,3 ngày; thủ tục cấp giấy lần đầu giảm từ 55 ngày xuống còn 19,2 ngày), góp phần làm minh bạch hóa công tác quản lý nhà nước về đất đai⁶.

Thứ năm, về công tác kiểm kê đất đai và xây dựng bản đồ hiện trạng sử dụng đất. Đã thực hiện rà soát, đo đạc, cắm mốc, giao đất, cho thuê đất; cấp Giấy chứng nhận, tăng cường quản lý đất đai có nguồn gốc từ nông trường, lâm trường quốc doanh (theo Nghị quyết số 30-NQ/TW ngày 12/3/2014 của Bộ Chính trị và Nghị quyết số 112/2015/NQ-QH13 ngày 27/11/2015 của Quốc hội về tăng cường quản lý đất đai có nguồn gốc từ nông trường, lâm trường quốc doanh do các công ty nông nghiệp, công ty lâm nghiệp, ban quản lý rừng và các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân khác sử dụng). Tiếp tục hướng dẫn, tháo gỡ vướng mắc về công tác bồi thường, hỗ trợ và tái định cư cho các địa phương, đặc biệt là bồi thường, giải phóng mặt bằng đối với các dự án trọng điểm.

Quan tâm kiện toàn các tổ chức dịch vụ công trong lĩnh vực đất đai, chỉ đạo các địa phương nhanh chóng kiện toàn, thành lập Văn phòng đăng ký đất đai, Tổ chức phát triển quỹ đất. Đến nay, đã có 31/63 tỉnh, thành phố thành lập, kiện toàn Văn phòng đăng ký đất đai một cấp; 62 tỉnh, thành phố thành lập Trung tâm phát triển quỹ đất cấp tỉnh, 338 trung tâm phát triển quỹ đất cấp huyện; 100% địa phương đã lập đề án để kiện toàn trung tâm phát triển quỹ đất một cấp. Tăng cường cải cách hành chính trong quản lý đất đai; thực hiện tiếp nhận thông tin phản ánh của người dân và doanh nghiệp liên quan đến lĩnh vực đất đai⁷.

Như vậy, thời gian qua, công tác quản lý nhà nước về đất đai có nhiều chuyển biến rõ nét. Việc quản lý sử dụng đất đai đã từng bước đi vào nề nếp, hiệu quả ngày càng

được nâng lên, góp phần đáng kể vào sự nghiệp xây dựng, phát triển kinh tế - xã hội và bảo đảm an ninh, quốc phòng. Công tác kiểm tra, kiểm soát việc quản lý, sử dụng đất được tăng cường về số lượng; điều chỉnh về đối tượng, trong đó chú trọng thanh tra, kiểm tra đối với các cơ quan quản lý nhà nước về đất đai; coi trọng việc chỉ đạo, đôn đốc thực hiện và công khai kết quả thực hiện các kết luận thanh tra. Năm 2015, ngành quản lý đất đai cả nước đã tiến hành 621 đoàn thanh tra, kiểm tra về đất đai đối với 1.664 tổ chức, cá nhân. Khiếu nại trong lĩnh vực đất đai đã giảm: năm 2015 có 1.813 vụ việc (chiếm 94% số vụ việc) liên quan đến lĩnh vực đất đai, trong đó có 1.214 vụ việc khiếu nại liên quan đến quyết định hành chính, hành vi hành chính về đất đai, chủ yếu là thu hồi, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, cưỡng chế thu hồi đất và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất⁸.

Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, công tác quản lý nhà nước về đất đai vẫn còn một số hạn chế nhất định, như: việc ban hành văn bản quy định chi tiết thi hành *Luật Đất đai* năm 2013 theo phân cấp chưa kịp thời, chưa đầy đủ. Việc điều chỉnh Quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và lập kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện còn chậm, chất lượng hạn chế, tính khả thi chưa cao. Việc quản lý quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất sau khi được duyệt chưa tốt; việc tổ chức cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, nhất là ở đô thị còn nhiều vướng mắc, phức tạp, chưa quyết liệt. Việc thực hiện đấu giá trong giao đất có thu tiền và cho thuê đất còn bất cập; công tác giám sát sử dụng đất tại các dự án, công trình còn lỏng lẻo, nhiều trường hợp chậm đưa đất vào sử dụng đã nhiều năm nhưng không được xử lý. Việc thu hồi đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng các dự án thực hiện chưa bảo đảm tiến độ.

Việc xây dựng cơ sở dữ liệu đất đai, đầu tư hạ tầng thông tin, hoạt động giao dịch điện tử trong lĩnh vực đất đai ở nhiều địa phương triển khai chậm; một số nơi đã hoàn thành nhưng chưa đưa vào khai thác sử dụng kịp thời, có hiệu quả. Hệ thống Văn phòng đăng ký đất đai ở nhiều địa phương chậm được kiện toàn, thiếu nhân lực và các điều kiện hoạt động, chưa đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ được giao...

Có nhiều nguyên nhân dẫn đến tình trạng trên, trong đó nguyên nhân chủ yếu là do Ủy ban nhân dân một số địa phương chưa quan tâm đúng mức, chỉ đạo chưa cụ thể, sát sao và thường xuyên việc thi hành pháp luật đất đai; nhận thức về pháp luật đất đai và hệ thống thông tin đất đai của một bộ phận cán bộ, công chức còn hạn chế. Bên cạnh đó, đầu tư kinh phí từ ngân sách địa phương cho thực hiện các nhiệm vụ quản lý đất đai còn ít, chưa tương xứng với yêu cầu nhiệm vụ quản lý trên địa bàn. Việc thanh tra, kiểm tra công tác quản lý nhà nước về đất đai chưa được coi trọng đúng mức.

2. Một số giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai thời gian tới

Để góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai trong thời gian tới, cần chú trọng các nội dung sau:

Một là, tiếp tục bổ sung hoàn thiện hệ thống văn bản hướng dẫn thi hành *Luật Đất đai* năm 2013, trong đó tăng cường chế tài xử lý vi phạm pháp luật đủ mạnh để răn đe, phòng ngừa vi phạm, đồng thời tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát của cơ quan nhà nước; giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam; Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp. Xử lý nghiêm minh các trường hợp vi phạm.

Hai là, sử dụng đồng bộ các công cụ quản lý: pháp luật, quy hoạch, tài chính và hành chính trong quản lý đất đai, bảo đảm các quan hệ đất đai vận động theo cơ chế thị

trường định hướng xã hội chủ nghĩa có sự quản lý của Nhà nước. Tăng cường áp dụng các biện pháp kinh tế (thuế, phí và cơ chế tài chính khác...), nghiên cứu xây dựng cơ chế, chính sách hình thành các nguồn thu mới từ đất đai để đất đai thực sự trở thành nguồn lực cho mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội.

Ba là, đổi mới công tác lập quy hoạch, nâng cao chất lượng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất theo hướng tiếp cận phương pháp tiên tiến; quan tâm đến vấn đề kinh tế, xã hội, bảo vệ môi trường, mục tiêu bảo đảm an ninh lương thực; tạo sự đồng bộ giữa quy hoạch sử dụng đất với quy hoạch xây dựng; có phân tích không gian nhu cầu sử dụng đất; công khai và tham vấn các bên liên quan trong quá trình lập quy hoạch.

Tăng cường ứng dụng công nghệ tiên tiến, hiện đại phục vụ công tác điều tra, đánh giá số lượng và chất lượng đất đai; thống kê, kiểm kê đất đai; xây dựng bản đồ giá đất, giám sát biến động tài nguyên đất đai lồng ghép với các yếu tố môi trường và biến đổi khí hậu.

Hoàn thiện hệ thống thông tin đất đai, cơ sở dữ liệu đất đai và hệ thống hồ sơ địa chính theo hướng hiện đại, theo mô hình tập trung, thống nhất trên phạm vi cả nước, phục vụ đa mục tiêu, bảo đảm công khai, minh bạch; chuyển dần các hoạt động đăng ký, giao dịch trong lĩnh vực đất đai sang giao dịch điện tử.

Bốn là, nghiên cứu, xây dựng cơ chế định giá đất phù hợp với thực tế làm căn cứ để tính thuế, phí, cho thuê, bồi thường thiệt hại... Tổ chức thực hiện theo dõi, cập nhật biến động giá đất trên thị trường; từng bước xây dựng cơ sở dữ liệu về giá đất tới từng thửa đất gắn với cơ sở dữ liệu đất đai.

Năm là, tiếp tục hoàn thiện các quy định của pháp luật bảo đảm hài hòa giữa lợi ích của Nhà nước, người sử dụng đất và nhà đầu tư; nghiên cứu áp dụng các cơ chế tài chính

điều tiết phần giá trị gia tăng của đất không phải do chủ đầu tư mà do Nhà nước xây dựng kết cấu hạ tầng hoặc do quy hoạch tạo nên để phục vụ mục đích công; xây dựng cơ chế chính sách phù hợp để Nhà nước kiểm soát được tất cả các hoạt động giao dịch đất đai nhằm tăng nguồn thu cho ngân sách nhà nước, hạn chế tối đa, tiến tới xóa bỏ tình trạng giao dịch “ngâm” về đất đai; điều chỉnh các mức nghĩa vụ tài chính trong đăng ký đất đai cho phù hợp, tiến tới xóa bỏ các phí không chính thức trong đăng ký đất đai.

Sáu là, tiếp tục hoàn thiện các quy định, đồng thời thực hiện đầy đủ cơ chế lấy ý kiến của nhân dân về việc lập và điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, lập phương án thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cũng như các phương án khác có liên quan tới lợi ích của người dân, bảo đảm thực sự công khai minh bạch, khắc phục tình trạng “lợi ích nhóm” trong các hoạt động quản lý, sử dụng đất.

Bảy là, xây dựng nền hành chính thực sự minh bạch, hiệu quả, bảo đảm thực hiện tốt các hoạt động quản lý nhà nước và các dịch vụ công về đất đai, thuận tiện cho người dân và doanh nghiệp. Tổ chức tốt việc giải quyết khiếu nại, tố cáo và các vấn đề xã hội liên quan đến đất đai □

Chú thích:

1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8. Báo cáo công tác quản lý nhà nước về đất đai năm 2014, 6 tháng đầu năm 2015 và tình hình triển khai thi hành Luật Đất đai và những vấn đề cần giải quyết tháo gỡ, ngày 20/7/2015.

Tài liệu tham khảo:

1. Luật Đất đai năm 2013.
2. Chỉ thị số 01/CT-TTg ngày 22/01/2014 của Thủ tướng Chính phủ về việc triển khai thi hành Luật Đất đai năm 2013.
3. Báo cáo sơ kết công tác 6 tháng đầu năm và triển khai nhiệm vụ 6 tháng cuối năm 2016 của Tổng cục Quản lý đất đai, ngày 07/7/2016.