



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 NHŨNG 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 NHŨNG 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 NHŨNG 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 liêm 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 liêm 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 mở xé 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