

QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ĐẤT ĐAI Ở THÀNH PHỐ ĐÀ NẴNG THEO ĐÁNH GIÁ CỦA NGƯỜI DÂN

STATE MANAGEMENT OF LAND IN DA NANG CITY - EVALUATION BY THE PEOPLE

Thái Sơn

Ban Quản lý các Dự án Phát triển Đô thị Đà Nẵng; Email: thaison.dnvn@gmail.com

Tóm tắt - Quản lý nhà nước (QLNN) về đất đai có tầm quan trọng tới việc sử dụng tài nguyên này vào phát triển kinh tế xã hội. Thành phố Đà Nẵng trong những năm qua là địa phương được coi là có nhiều thành công trong quản lý, khai thác và sử dụng đất trong phát triển kinh tế xã hội, và nó cũng là một trong những yếu tố quan trọng góp phần tạo ra những thành công về kinh tế xã hội. Tuy nhiên, QLNN về đất đai ở thành phố Đà Nẵng vẫn còn nhiều vấn đề nổi cộm như nhiều địa phương khác trong cả nước. Một trong những nguyên nhân chính là công tác QLNN về đất đai có tính hiệu lực và hiệu quả không cao. Người dân không nắm được pháp luật về đất đai, thiếu thông tin hay không có khả năng hay biết cách thực hiện quyền và nghĩa vụ của họ về các quan hệ đất đai. Bài viết muốn đưa ra những đánh giá của người dân những điểm mạnh và yếu kém trong thực thi QLNN về đất đai ở đây từ đó góp phần hoàn thiện công tác này.

Từ khóa - quản lý nhà nước; quản lý đất đai; tài nguyên quý giá; nguồn lực quan trọng; đánh giá của người dân.

Abstract - State management of land (SMoL) is important to the use this resource in economic and social development. Danang City in the past years has been considered to have local successes in exploitation and management of land use in the socio-economic development. These social and economic successes mainly result from this field. However, SMoL still has many outstanding issues like many other localities in the country. One of the main reasons is concerned with the ineffectiveness of the land management. People do not understand the land law, and they also lack information or inability to perform their rights and obligations of land. This articles aim at making people's assessment of the strengths and weaknesses in the implementation of land management, which contribute to improving this area.

Key words - State Management of Land; precious resources; important resource; Evaluation of the people.

1. Đặt vấn đề

Trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, các mối quan hệ xã hội phát sinh trong lĩnh vực đất đai ngày càng nóng bỏng phức tạp liên quan trực tiếp đến lợi ích của từng đối tượng quản lý đất đai, điều chỉnh các mối quan hệ đất đai theo kịp với tình hình thực tế. Thời gian qua, thành phố Đà Nẵng đã đạt được những thành tích đáng kể trong phát triển kinh tế - xã hội. Đạt được những kết quả trên phải kể đến sự đóng góp không nhỏ của công tác QLNN về đất đai của chính quyền. Tuy nhiên, cùng với quá trình đô thị hoá phát triển nhanh, QLNN về đất đai trên địa bàn quận thành phố gặp phải một số bất cập như: (i) tỷ lệ hộ dân được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và đăng ký đất đai chưa cao; (ii) tình trạng những nhiễu, tiêu cực và vi phạm pháp luật trong QLNN về đất đai còn phổ biến; (iii) công tác giải phóng mặt bằng dự kiến còn gặp nhiều khó khăn; (iv) tình trạng lấn chiếm, tự chuyển đổi mục đích sử dụng đất hiện còn phổ biến; (v) việc sử dụng đất của một số tổ chức và doanh nghiệp, của hộ gia đình và cá nhân còn lãng phí, và chưa thực sự hiệu quả. Một trong các lý do dẫn tới tình trạng trên là do cách thức tiến hành QLNN về đất đai chưa có tính hiệu lực và hiệu quả cao vì những đối tượng chịu sự quản lý như người dân dường như chưa được tham vấn, không hay khó tiếp cận thông tin hay khả năng hạn chế của chính họ... Để hoàn thiện công tác quản lý nhà nước về đất đai ở Đà Nẵng thực sự cần thiết có một nghiên cứu đánh giá của người dân về công tác này. Đây cũng chính là mục đích của bài báo này.

2. Số liệu và phương pháp nghiên cứu

Khái quát dữ liệu điều tra và phạm vi điều tra: Điều tra phỏng vấn được thực hiện tại thành phố Đà Nẵng trên

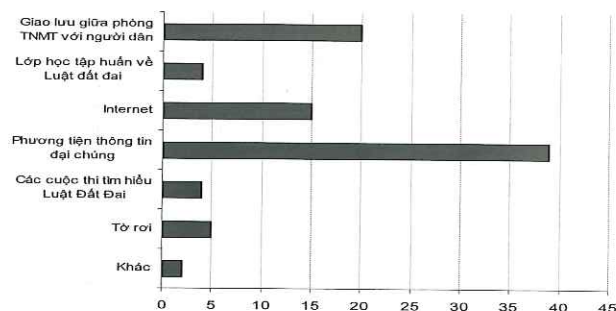
quy mô mẫu 150. Đối tượng điều tra: Nhóm 1 là cá nhân người dân thuộc các quận Cẩm Lệ, Sơn Trà, Ngũ Hành Sơn là những nơi có biến động về sử dụng đất nhiều nhất và nhóm 2 là cá nhân làm việc tại các cơ quan thuộc các phòng, ban liên quan đến lĩnh vực quản lý đất đai ở 3 quận trên. Đặc điểm của đối tượng điều tra: (i) Độ tuổi trung bình của mẫu là 47,32 tuổi. Với độ tuổi trung bình như vậy, đánh giá về quản lý đất đai của Nhà nước là có tính đại diện cao vì nhóm người này là những người có sự tham gia vào các dịch vụ công nói chung và dịch vụ đất đai nói riêng nhiều hơn cả. (ii) Người dân có trình độ học vấn tốt nghiệp cấp II (30%) và cấp III (26%). Số người tốt nghiệp đại học, cao đẳng chiếm 21,3%. Số người có bằng sau đại học chỉ chiếm một phần rất nhỏ (7,4%). (iii) Số người làm trong ngành công nghiệp cũng khá cao nhưng chủ yếu trong khối tư nhân và Nhà nước, khối nước ngoài/liên doanh rất ít. Phương pháp khảo sát được thực hiện ngẫu nhiên và không tập trung khu vực hay một nhóm ngành nghề nào.

Phương pháp phân tích chủ yếu là phân tích thống kê và kiểm định phi tham số để đánh giá mối quan hệ giữa các yếu tố có liên quan tới người dân và các nội dung trong QLNN về đất đai.

3. Kết quả đánh giá của người dân về quản lý nhà nước về đất đai ở Tp Đà Nẵng

(1) Ban hành và tổ chức thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý, sử dụng đất đai. Công việc này nhằm tạo ra một hành lang pháp lý để cho các cơ quan QLNN về đất đai và những người sử dụng đất thực hiện. Để pháp luật đi vào cuộc sống thì công tác tuyên truyền về luật rất quan trọng và thực tế ở Đà Nẵng thể hiện trên Hình 1.

Cách thức tuyên truyền về luật chưa tốt, chưa thuận tiện và hiệu lực kém. Người dân tiếp cận với các nội dung trong Luật Đất đai thông qua kênh chủ yếu vẫn là các phương tiện thông tin đại chúng (39 trong tổng số 89 người từng biết về Luật Đất đai). Một bộ phận không nhỏ tiếp cận với Luật này trực tiếp thông qua các phòng ban quản lý đất đai và các chương trình tuyên truyền của địa phương như các lớp học tập huấn, các cuộc thi về Luật Đất đai. Ngoài ra Internet cũng là kênh tuyên truyền khá tốt (hơn 1/5 người dân được tiếp cận với kênh này). Các trường hợp khác biết đến Luật Đất đai khi họ đọc được các tờ rơi, hợp tổ và thông qua bạn bè. Những hạn chế của cách tuyên truyền này khiến tỷ lệ người dân nắm được quyền lợi và nghĩa vụ khi sử dụng đất được nêu trong Luật Đất đai là 59,33% - một tỷ lệ khá nhỏ.



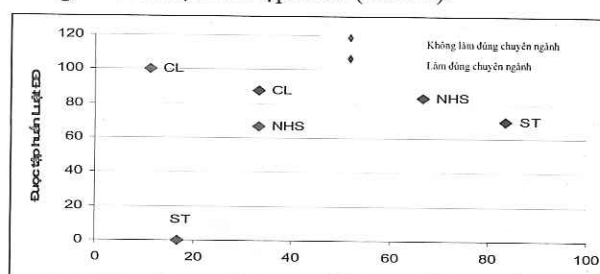
Hình 1. Các hình thức tuyên truyền Luật Đất đai cho người dân

Nguồn: Xử lý từ số liệu điều tra

Đặc điểm về môi trường làm việc có liên quan tới mức độ hiểu biết về Luật Đất đai. Số liệu điều tra cho thấy trong số 74 người dân không biết đến Luật đất đai thì có đến 61 người làm việc không thuộc khối cơ quan Nhà nước. Sử dụng Kiểm định phi tham số với Chi-Square Test. Với giả thiết H_0 : Không có mối liên hệ giữa người dân làm trong khối cơ quan Nhà nước và hiểu biết Luật Đất đai và H_1 : Có mối liên hệ giữa người dân làm trong khối cơ quan Nhà nước và hiểu biết Luật Đất đai. Kết quả trên Eview cho thấy Prob (Pearson X2) = 0,005 < 0,05, nghĩa là bác bỏ giả thuyết H_0 và chấp nhận giả thuyết H_1 . Điều này hàm ý rằng những người làm việc trong các cơ quan Nhà nước có nhiều điều kiện và môi trường để biết về Luật Đất đai nhiều hơn. Một trong những lý do từ khảo sát cho thấy Luật này còn chưa được triển khai và tập

huấn cho tất cả các cán bộ làm trong lĩnh vực quản lý đất đai. Điều này sẽ làm hạn chế quá trình tuyên truyền Luật, nhất là đối với những người làm công tác trực tiếp đến lĩnh vực này.

Cán bộ làm công tác QLNN về đất có chuyên môn không phù hợp như một nguyên nhân khiến chất lượng quản lý giảm. Tập huấn Luật Đất đai cho các cán bộ là rất cần thiết, đặc biệt càng cần thiết hơn đối với các cán bộ có trình độ đào tạo trước kia không thuộc lĩnh vực quản lý đất đai. Điều này thể hiện sự định hướng trong công tác tập huấn cán bộ của các quận. Kết quả cho thấy, 11% cán bộ không làm đúng chuyên ngành, 100% đều được tập huấn Luật ở quận Cẩm Lệ, trong khi ở quận Sơn Trà, 17% cán bộ không làm đúng chuyên ngành được khảo sát là hoàn toàn đều không được tập huấn. Quận Ngũ Hành Sơn tập huấn cán bộ làm đúng chuyên ngành và không làm đúng chuyên ngành là tương đối ngang nhau. Kết quả này cho thấy việc tập huấn Luật vẫn còn chưa có sự định hướng tốt cho mục tiêu tập huấn (Hình 2).

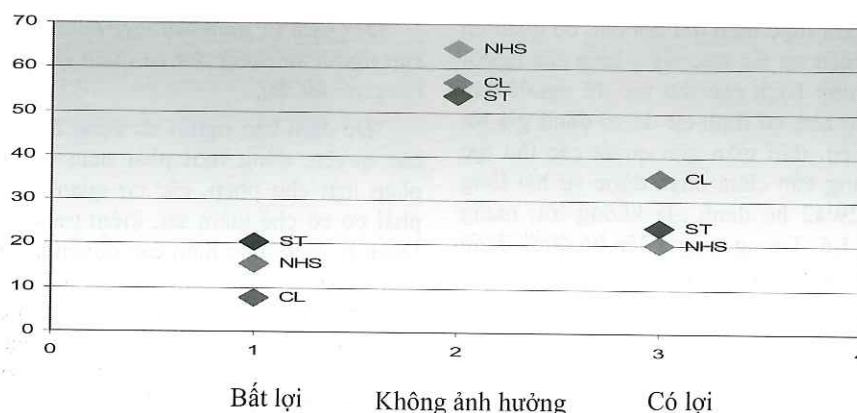


Hình 2. Tình hình tập huấn Luật ĐĐ cho các cán bộ QL đất đai

Nguồn: Xử lý từ số liệu điều tra

(2) Quản lý quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất (SDĐ).

Quy hoạch, kế hoạch SDĐ là một trong những căn cứ pháp lý - kỹ thuật quan trọng cho việc điều tiết các quan hệ đất đai (giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, chuyển QSDĐ, chuyển mục đích sử dụng đất). “Việc thực hiện không tốt sẽ dẫn tới nhiều vấn đề trong đời sống của người dân và làm phức tạp thêm cho công tác quản lý” [1]. Theo đánh giá của người dân thì quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của thành phố tác động bất lợi đến một tỷ lệ nhỏ hơn so với tác động có lợi. Cẩm Lệ là quận cho thấy người dân hài lòng với sự thay đổi trong quy hoạch kế hoạch sử dụng đất nhiều hơn như Hình 3.

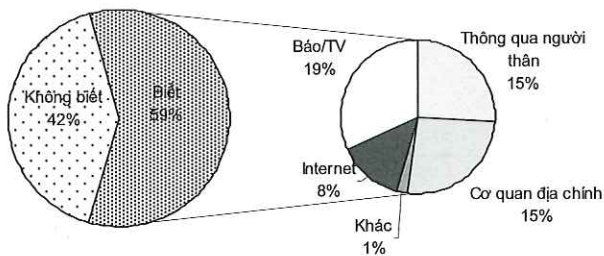


Hình 3. Tác động của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đến đời sống người dân

Nguồn: Xử lý từ số liệu điều tra

Tính minh bạch và cách thức đưa thông tin quy hoạch kế hoạch sử dụng đất chưa thực sự tốt. Số liệu điều tra cho thấy hơn một nửa số người dân được điều tra cho rằng họ biết về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của thành phố. Trong đó, chủ yếu người dân tiếp cận với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của thành phố thông qua phương tiện truyền thông đại chúng như sách, báo, truyền hình (19%); Cơ quan địa chính cũng là một kênh phổ biến giúp người dân hiểu biết về các quy hoạch, kế hoạch này (15%). Ngoài ra, người dân cũng có thể thông qua người thân hoặc tiếp cận với Internet để biết đến các quy hoạch đất đai (Hình 4).

Người dân chưa được tham vấn về quy hoạch và kế hoạch, tỷ lệ người dân được tham khảo ý kiến đóng góp vào các quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất địa phương: 57 trong số 150 người được điều tra cho biết họ từng được lấy ý kiến tham khảo về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất địa phương, chiếm tỷ lệ 38%. Tỷ lệ này không cao cho thấy tính minh bạch công khai trong việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai của thành phố vẫn chưa được đề cao.

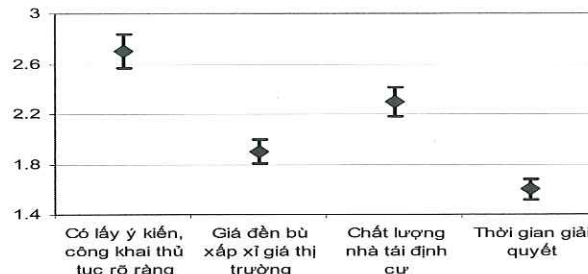


Hình 4. Các kênh tiếp cận với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của người dân

Nguồn: Xử lý từ số liệu điều tra

(3) Quản lý việc giao đất, cho thuê đất, thu hồi và chuyển mục đích sử dụng đất, đây là một khâu quan trọng trong nội dung QLNN về đất đai, nó phản ánh cụ thể chính sách của Nhà nước trong việc điều chỉnh các quan hệ đất đai trong từng thời kỳ. Trong 150 đối tượng người dân được khảo sát có 42 hộ thuộc diện bị thu hồi đất. Đánh giá của những hộ gia đình này đối với chính sách quản lý đất đai trong việc thu hồi đất được thể hiện ở Hình 5. Trong đó, đánh giá được phân ra ba mức độ: 1. Không tốt; 2. Tốt; 3. Rất tốt.

Kết quả cho thấy khi thực hiện thu hồi đất, cơ quan có thẩm quyền đã thực hiện rất tốt việc lấy ý kiến của người dân và công khai, minh bạch các thủ tục để người dân thực hiện. Chất lượng nhà tái định cư đa số đánh giá tốt hoặc rất tốt. Tuy nhiên, thời gian giải quyết các thủ tục của cơ quan chức năng vẫn chưa nhận được sự hài lòng của người dân khi 29/42 hộ đánh giá không tốt, mang giá trị trung bình chỉ 1,6. Tương tự, giá đền bù được đánh giá trung bình 1,9, vẫn nhỏ hơn mức đánh giá tốt là 2 (Hình 5).

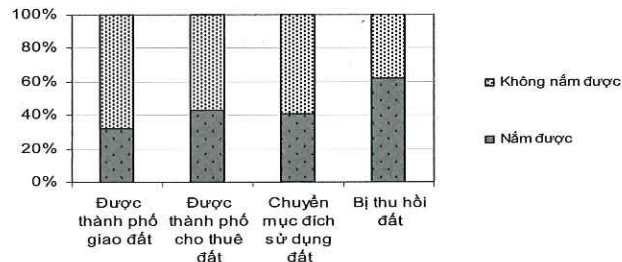


Hình 5. Đánh giá của người dân bị thu hồi đất

Nguồn: Xử lý từ số liệu điều tra

(4) Quản lý tài chính về đất đai. Quản lý tài chính về đất đảm bảo sử dụng đất có hiệu quả, hợp lý, tiết kiệm, “đồng thời tạo ra hành lang pháp lý thuận lợi để người sử dụng đất yên tâm đầu tư vào đất, được bảo vệ quyền lợi khi Nhà nước thu hồi đất” [2].

Chính sách tài chính vẫn chưa được tuyên truyền sâu rộng. Rất nhiều hộ gia đình không nắm được các chính sách tài chính có tác động đến diện sử dụng đất của hộ gia đình. Khi được hỏi người dân được giao đất về việc họ có nắm được trường hợp nào có thu tiền sử dụng đất và không thu tiền sử dụng đất thì chỉ có 19 trong số 60 người biết được (tỷ lệ 32%). Tương tự đối với tiền thuê đất, có khoảng 43% người được thành phố cho thuê đất biết đến về chính sách tài chính liên quan đến thu tiền thuê đất hằng năm và thu một lần cho cả thời gian thuê. 41% người thuộc diện chuyển mục đích sử dụng đất nắm được các chính sách tài chính đất đai liên quan đến lĩnh vực này. Người bị thu hồi đất nắm được các chính sách tài chính đất đai nhiều hơn (hơn 60%) (Hình 6).

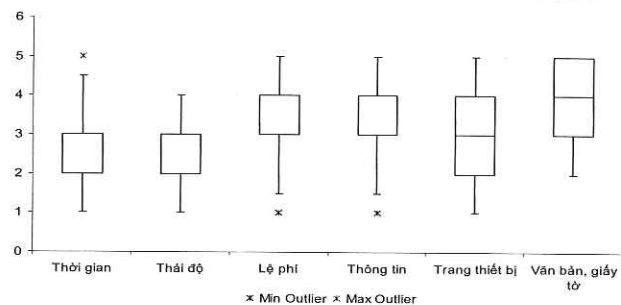


Hình 6. Mức độ nắm bắt được chính sách đất đai phân theo hình thức sử dụng đất

Nguồn: Xử lý từ số liệu điều tra

(5) Quản lý, giám sát việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất và quản lý các hoạt động dịch vụ công về đất đai.

“Để đảm bảo người sử dụng đất phải thực hiện đúng các quyền, đồng thời phải tuân thủ đúng nghĩa vụ mà pháp luật cho phép, các cơ quan của bộ máy nhà nước phải có cơ chế giám sát, kiểm tra việc sử dụng đất” [3]. Quản lý việc thực hiện các quyền và nghĩa vụ của người SĐĐ được tiến hành thông qua hệ thống tổ chức cơ quan hành chính các cấp và hệ thống tổ chức ngành địa chính các cấp mà họ cung cấp các dịch vụ công. Chất lượng dịch vụ này có ảnh hưởng không nhỏ tới hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai.



Hình 7. Đánh giá chất lượng dịch vụ công về đất đai của người dân

Nguồn: Xử lý từ số liệu điều tra

Sử dụng bảng hỏi cho các câu hỏi liên quan đến hoạt động dịch vụ công được đánh giá từ mức 1 (Rất không tốt) đến mức 5 (rất tốt). Sử dụng biểu đồ Box – Whisker Plots để mô tả tứ phân vị của dữ liệu nghiên cứu. Hình 7 dùng để giải thích sự phân bố của số liệu theo các nội dung: điểm thấp nhất, phân vị thứ nhất, trung vị (phân vị thứ hai), phân vị thứ ba, phân vị thứ tư, điểm cao nhất. Ngoài ra còn thể hiện các trường hợp quá cao hoặc quá thấp so với phạm vi dữ liệu chung (min outlier và max outlier). Kết quả cho thấy sự hài lòng nhất đối với các văn bản, giấy tờ vì cung cấp những nội dung rõ ràng, mang lại sự dễ hiểu cho người dân khi giao dịch. Trung vị bằng 4 và phân vị thứ tư trùng ngay điểm cực đại cho thấy phần lớn đều đánh giá đạt điểm cao nhất. Mức độ hợp lý của lệ phí nộp và thông tin về tiến trình giải quyết công việc được thông báo cho người dân được phản hồi tốt với tứ phân vị thứ nhất và trung vị đều là 3, phần lớn đều đánh giá từ mức độ bình thường trở lên. Vấn đề về trang thiết bị và sự chính xác trong thời gian giải quyết công việc cho người dân cần được hoàn thiện hơn khi 50% người dân vẫn còn chưa hài lòng. Tuy nhiên, quản lý dịch vụ công về đất đai cần tập trung nhiều nhất ở khâu thái độ của nhân viên khi giao dịch với người dân vì 75% người dân cho rằng nhân viên không có thái độ thân thiện và tôn trọng khi tiếp xúc với họ.

4. Kết luận và kiến nghị nhằm hoàn thiện cho QLNN về đất đai trên địa bàn Đà Nẵng

4.1. Kết luận

Từ đánh giá của người dân, những người chịu tác động của các quyết định quản lý nhà nước buộc phải thực hiện các quy định, đồng thời cũng được bảo đảm quyền lợi cho họ từ chính những quyết định này. Theo góc độ người dân, công tác QLNN về đất đai ở thành phố Đà Nẵng có những điểm mạnh (i) Các cơ quan QLNN đã có nhiều nỗ lực sử dụng nhiều cách khác nhau để tuyên truyền cho người dân về luật đất đai, đã củng cố và nâng cao chất lượng cán bộ làm công việc QLNN về đất; (ii) Quy hoạch, kế hoạch SDD đã trở thành công cụ để QLNN về đất đai ở thành phố và tạo thuận lợi cho người dân; (iii) Các cơ quan QLNN đã thực hiện khá tốt việc công khai minh bạch và tạo sự đồng thuận trong thu hồi đất, bảo đảm chất lượng cuộc sống cho người dân tái định cư; (iv) Chính sách tài chính về đất đai những năm qua đã đóng góp lớn vào sự phát triển kinh tế xã hội của thành

phố; (v) Việc quản lý, giám sát việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất và quản lý các hoạt động dịch vụ công về đất đai đã có những chuyển biến tích cực nhất là thủ tục văn bản, dịch vụ công có chất lượng hơn.

Những tồn tại: (i) Việc tuyên truyền và giáo dục pháp luật chưa thực sự hiệu quả, chưa linh hoạt uyển chuyển khi sử dụng các phương tiện khác nhau trong tuyên truyền, người dân thiếu thông tin và khó tiếp cận các thông tin liên quan đến Luật đất đai và các văn bản quản lý Nhà nước về lĩnh vực này, công tác cán bộ trong QLNN về đất còn hạn chế; (ii) Công tác Quy hoạch, kế hoạch SDD vẫn còn bất cập gây khó khăn cho một bộ phận người dân nhất là ở quận Ngũ Hành Sơn, tính minh bạch cũng như cách thức đưa thông tin quy hoạch kế hoạch sử dụng đất chưa thực sự tốt và tỷ lệ không nhỏ người dân chưa được tham vấn về quy hoạch và kế hoạch; (iii) Trong quản lý việc giao đất, cho thuê đất, thu hồi và chuyển mục đích sử dụng đất việc giải quyết các thủ tục còn chưa thuận tiện cho người dân, giá đền bù chưa thỏa đáng; (iv) Chính sách tài chính vẫn chưa được tuyên truyền sâu rộng để người dân có đủ thông tin cho các quyết định quan hệ đất đai của mình; (v) Trang thiết bị và sự chính xác về thời gian giải quyết công việc cho người dân trong quản lý, giám sát việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất vẫn chưa đem tới sự hài lòng, thái độ của cán bộ công chức đối với người dân cần phải thay đổi.

4.2. Các kiến nghị

Những năm tới để hoàn thiện hơn công tác này cần thiết phải thực hiện:

Thứ nhất; Nâng cao hiệu quả và tính linh hoạt công tác tuyên truyền và giáo dục pháp luật, tạo ra nhiều kênh và hình thức khác nhau để cung cấp thông tin và khả năng tiếp cận các thông tin liên quan đến Luật Đất đai và các văn bản quản lý Nhà nước về lĩnh vực này thuận tiện nhất;

Thứ hai; Đẩy mạnh việc minh bạch thông tin về Quy hoạch, kế hoạch SDD, mở rộng hơn việc tham vấn về quy hoạch và kế hoạch;

Thứ ba; Hoàn thiện theo hướng đơn giản và thuận tiện trong giải quyết các thủ tục trong quản lý việc giao đất, cho thuê đất, thu hồi và chuyển mục đích sử dụng đất, hoàn thiện phương pháp tính toán giá đền bù đất để bảo đảm lợi ích cho người dân;

Thứ tư; Tuyên truyền sâu rộng và cung cấp thông tin đầy đủ cho người dân về chính sách tài chính đất đai của mình;

Thứ năm; Từng bước sắp xếp bố trí lại đội ngũ cán bộ công chức trong QLNN, nâng cao chất lượng DV công.

Tài liệu tham khảo

- [1] Thái Sơn (2013), QLNN về đất đai trên địa bàn quận Sơn Trà thành phố Đà Nẵng, *Tạp chí Khoa học Công nghệ, ĐHDN*, số 9 (58), Quyển 1. 2012.
- [2] Phạm Sỹ Liêm (2008), Quản lý và khai thác đất đô thị phục vụ phát triển đô thị bền vững, *Tạp chí Người Xây dựng*, số tháng 6-2008.
- [3] Đinh Sỹ Dũng (2008), Tài chính đất đai: một số vấn đề cần quan tâm, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, số 21(137) 2008.