

## TÓM TẮT BÁO CÁO

### Thông tin cơ sở về phương pháp đánh giá

Hội nghị Thượng đỉnh G8 năm 2013 đã tập trung quan tâm vào vấn đề quản trị nhà nước về đất đai<sup>1</sup>:

“Quản trị đất đai và các hệ thống quyền đối với tài sản yếu kém có thể dẫn đến những giao dịch đất đai mờ ám, tạo điều kiện cho tham nhũng và hạn chế tiếp cận đối với đất của những nhà đầu tư có trách nhiệm. Quản trị đất đai yếu kém ở nhiều nước đang phát triển tạo điều kiện cho tình trạng đầu cơ đất đai phi sản xuất và làm giảm năng suất nông nghiệp. Tăng đảm bảo các quyền về đất đai và tính minh bạch trong quản trị đất đai sẽ tạo điều kiện cho sự tham gia của người dân, góp phần nâng cao trách nhiệm của chính quyền, giảm chi phí cho các doanh nghiệp, và cải thiện môi trường cho các nhà đầu tư có trách nhiệm. Chúng ta hoan nghênh các hoạt động toàn cầu để cải thiện quản trị sở hữu đất đai, bao gồm cả việc thông qua tiếp cận với thông tin và sự tham gia của người dân trong quá trình hoạch định. Chúng tôi ghi nhận tầm quan trọng của các nỗ lực đa phương để thúc đẩy tính minh bạch về đất đai lớn hơn nữa, đặc biệt là vai trò của Tổ chức Nông Nghiệp & Lương thực thế giới (FAO) trong việc đưa ra hướng dẫn chính sách cho quản trị đất đai tốt và minh bạch”

Cho đến nay, trên thế giới cũng như tại Việt Nam đã chấp nhận rộng rãi rằng việc quản trị đất đai tốt phản ánh qua mức độ hiệu quả, minh bạch, sự tham gia và trách nhiệm giải trình cao, như được định nghĩa trong Hướng dẫn tự nguyện của Liên Hợp Quốc về Quản trị nhà nước đối với sở hữu tài sản (VGGT)<sup>2</sup> là một điều kiện tiên quyết cho sự phát triển bền vững và có sự tham gia và hưởng lợi của toàn xã hội. Tuy nhiên, việc chẩn đoán các vấn đề trong quản trị đất đai, và dựa vào đó, cải thiện quản trị đất đai theo thời gian luôn là một thách thức lớn. Một phần là do tính phức tạp và đa diện của quản trị đất đai và một phần vì hầu hết các yếu tố của quản trị đất đai đều khó đo lường, định lượng.

Ngân Hàng Thế Giới đã thiết kế Khuôn khổ Đánh giá Quản Trị Đất đai (LGAF) để giải quyết các thách thức này, dựa vào đánh giá toàn diện đối với các tài liệu, văn bản mang tính khái niệm và thực tiễn liên quan đến kinh nghiệm quản trị đất đai. LGAF được xây dựng với mục tiêu cung cấp một công cụ chẩn đoán cho việc đánh giá và căn chuẩn một cách hệ thống khuôn khổ luật pháp, các chính sách và thực hành liên quan đến đất đai và sử dụng đất đai. Tính phù hợp của công cụ này đã được thử nghiệm đối với nhiều bối cảnh kinh tế xã hội khác nhau trên toàn cầu. Xét một cách tổng thể, các đánh giá LGAF đã được hoàn thành ở 35 quốc gia trong suốt 20 năm qua. LGAF hoàn toàn nhất quán với các nguyên tắc trong VGGT. Nhưng không giống như VGGT, LGAF bao trùm toàn diện và sâu sắc hơn nhiều về quản trị đất đai. LGAF cung cấp một phương pháp chẩn đoán và khuôn khổ để đánh giá quản trị đất đai trên cơ sở quốc gia hoặc địa phương, cho phép so sánh giữa các quốc gia trong khu vực hoặc trên toàn cầu.

Tài liệu này là báo cáo của Nghiên cứu LGAF cấp quốc gia tại Việt Nam. Dự án quan trọng này do một nhóm các chuyên gia trong nước thực hiện trong năm 2013, với sự hỗ trợ của Ngân Hàng Thế Giới và cộng tác của Bộ Tài nguyên và Môi trường. Mục tiêu của nghiên cứu là cung cấp

<sup>1</sup> Thông cáo báo chí của Hội nghị thượng đỉnh G8, 2013

<sup>2</sup> Hướng dẫn tự nguyện của LHQ về Quản trị nhà nước đối với sở hữu đất đai, ngư nghiệp và rừng (VGGT)

phương tiện để hiểu rõ hơn các điểm mạnh và còn hạn chế trong lĩnh vực đất đai ở Việt Nam, tạo sự đồng thuận về tình hình quản trị đất đai trong nước, và xác định các hành động ưu tiên cải thiện thể chế và quy định pháp quy và thí điểm các cách tiếp cận mới để cải thiện quản trị đất đai ở phạm vi lớn hơn. Nghiên cứu cũng nhằm xác định các cơ hội cho việc học tập trao đổi Nam/Nam để tận dụng các kinh nghiệm từ các quốc gia khác trong việc xử lý các vấn đề trong lĩnh vực đất đai và đưa ra các chuẩn mực và quy trình theo dõi tiến độ cải thiện quản trị đất đai theo thời gian một cách có hệ thống.

Báo cáo nghiên cứu mô tả bối cảnh quốc gia và quá trình thực hiện LGAF. Báo cáo cũng trình bày đánh giá các khía cạnh của quản trị đất đai cũng như phân tích chính sách, các kết luận và khuyến nghị chính sách. Báo cáo có thể được sử dụng làm tài liệu hướng dẫn tham khảo cho những người hoạch định và thực thi chính sách đất đai trong chính phủ và các tổ chức phi chính phủ, thành phần tư nhân, viện nghiên cứu và các nhóm liên quan khác nhằm giúp xác định định hướng, ưu tiên, và hỗ trợ cần thiết cho lĩnh vực đất đai, và giám sát tiến độ cải thiện quản trị đất đai một cách có hiệu quả.

Nghiên cứu LGAF được thực hiện theo phương pháp luận và Sổ tay hướng dẫn thực hiện LGAF do Ngân Hàng Thế giới xây dựng với những điều chỉnh cần thiết để phù hợp với bối cảnh cụ thể của Việt Nam. Nghiên cứu cũng tận dụng cơ hội này để so sánh kết quả đánh giá của Việt Nam với 14 quốc gia khác đã hoàn thành báo cáo LGAF<sup>3</sup>. Báo cáo và các đánh giá trong đó cũng đã được cập nhật để thể hiện các quy định trong Luật Đất đai 2013. Cụ thể, phạm vi của Nghiên cứu đã mở rộng để bao trùm tất cả 7 module chuyên đề của LGAF là:

1. Khuôn khổ thể chế và luật pháp
2. Quy hoạch sử dụng đất, quản lý và cơ chế thuế
3. Quản lý đất công
4. Cung cấp thông tin về đất đai cho người dân
5. Giải quyết tranh chấp và quản lý xung đột
6. Thu hồi đất đai quy mô lớn
7. Đất rừng

Mỗi module gồm có nhiều khía cạnh cụ thể xác định các lĩnh vực cần điều tra. Mỗi khía cạnh có một bộ chỉ số để đo lường định lượng hoặc đánh giá định tính, dựa vào các bằng chứng thông qua các dữ liệu và thông tin hiện có. Bằng cách đánh giá các chỉ số này, LGAF nêu bật các lĩnh vực cải cách luật pháp, chính sách hoặc thủ tục cần tiến hành để cải thiện quản trị đất đai theo thời gian và làm căn cứ so sánh trong khu vực và trên toàn cầu. Như vậy, yêu cầu tiến hành đánh giá trên cơ sở bằng chứng đảm bảo tính chân thực của nghiên cứu LGAF.

Nghiên cứu này áp dụng quá trình đánh giá có sự tham gia và có tính đến nhu cầu của phía Việt Nam. Toàn bộ quá trình nghiên cứu do Ban Điều phối nghiên cứu quốc gia bao gồm Tiến sỹ Nguyễn Văn Thắng- chịu trách nhiệm chính về điều phối và các vấn đề quy hoạch, và GS.TS Đặng Hùng Võ – chịu trách nhiệm chính về mảng kỹ thuật của dự án. 5 chuyên gia trong nước đã chuẩn bị những phân tích thông tin cơ sở và đánh giá ban đầu dựa trên các nghiên cứu, thông

---

<sup>3</sup> Mặc dù LGAF đã được hoàn thành tại 35 quốc gia, đánh giá toàn diện chi tiết chỉ có 14 nước là hiện có do nhóm điều phối toàn cầu của NHTG cung cấp.

tin và dữ liệu hiện có. 9 nhóm chuyên môn bao gồm 31 chuyên gia có các kinh nghiệm chuyên môn liên quan (từ khu vực nhà nước, giáo dục và nghiên cứu, các tổ chức đoàn thể, các hiệp hội nghề và các tổ chức phi chính phủ, và thành phần tư nhân) đã được tổ chức để thảo luận và đánh giá các phân tích ban đầu. Kết quả của các nhóm được thảo luận và xác nhận tại một hội thảo kỹ thuật. Các kết luận và khuyến nghị chính sau đó được trình bày với các nhà hoạch định chính sách tại một Đối thoại Chính sách.

### **Các thách thức về nguồn lực đất đai của Việt Nam**

Nguồn lực đất đai của Việt Nam vào loại thấp nhất trên thế giới nếu tính theo đầu người. Với 33,1 triệu ha đất tự nhiên trong đó có 26,2 triệu ha đất nông nghiệp (bao gồm cả 13,2 triệu ha đất rừng phòng hộ và đất rừng có mục đích sử dụng đặc biệt), Việt Nam đứng thứ 156 trên thế giới và thứ 9 trong số các quốc gia ASEAN<sup>4</sup> về phương diện diện tích đất theo đầu người. Nhưng đất đai vẫn đóng vai trò thiết yếu trong phát triển kinh tế xã hội. Chẳng hạn, nguồn lực đất đai là sống còn đối với phát triển nông nghiệp - nguồn sinh kế chính cho 70% dân số và 60% lực lượng lao động, mặc dù sự đóng góp của ngành nông nghiệp vào GDP quốc gia đã giảm xuống còn 20%. Đất đai màu mỡ cao của đất đai kết hợp với khí hậu thuận lợi và lực lượng lao động phong phú đã tạo điều kiện cho Việt Nam đạt được mục tiêu anh ninh lương thực và cạnh tranh thành công trong nhiều ngành hàng nông nghiệp quan trọng kể từ khi đẩy mạnh cải cách kinh tế theo định hướng thị trường từ đầu những năm 90.

Tuy nhiên, sự tăng trưởng nhanh mà quốc gia này đã trải qua trước đây chủ yếu dựa vào việc sử dụng rộng rãi các nguồn tài nguyên thiên nhiên, trong đó có đất đai. Hiện nay chỉ còn lại ít đất đai. Chỉ trong một thập kỷ (2000-2010), tổng số đất đai “chưa sử dụng” đã giảm đi còn 5,6 triệu ha (còn 2/3) với 4,7 triệu ha đất cho nông nghiệp và 0,9 triệu ha đất cho mục đích phi nông nghiệp. Mặt khác, các nhu cầu cạnh tranh về đất đai đang ngày càng tăng, đặc biệt do tốc độ đô thị hóa gia tăng nhanh chóng. Để hỗ trợ sự tăng trưởng trong tương lai, thách thức mang tính chiến lược dài hạn đối với quản trị đất đai ở Việt Nam là đảm bảo các nguồn lực đất đai ngày càng khan hiếm của đất nước được sử dụng hiệu quả và bền vững hơn và phát triển các thị trường đất đai hiệu quả, trong khi vẫn duy trì tiếp cận công bằng với đất đai, đặc biệt là các nhóm dễ bị tổn thương như người dân tộc thiểu số và phụ nữ.

### **Khuôn khổ luật pháp và chính sách đất đai của Việt Nam.**

Đã có những tiến triển quan trọng trong khuôn khổ chính sách đất đai ở Việt Nam trong vòng 50 năm qua. Một khuôn khổ chính sách toàn diện cho quản lý đất đai, hỗ trợ sự chuyển đổi của đất nước sang nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa đã được thiết lập trong 2 thập kỷ qua. Luật đất đai năm 1987 và 1993 đã mở đường cho việc tái phân bổ đất hợp tác xã cho các hộ gia đình để sử dụng lâu dài và thừa nhận các quyền sử dụng đất của họ. Luật Đất đai 2003 hỗ trợ việc công nghiệp hóa và chuyển hóa nền kinh tế sang theo thị trường, bao trùm một cách toàn diện tất cả các khía cạnh về quản trị đất đai, tài chính đất đai, quy hoạch sử dụng đất và pháp lý.

Việc Quốc Hội thông qua luật Đất đai mới vào tháng 11 năm 2013 là một mốc quan trọng trong việc tiếp tục tiến trình này. Luật Đất đai mới được chuẩn bị với mục tiêu nhằm thúc đẩy sử dụng có hiệu quả và bền vững nguồn tài nguyên đất đai và giải quyết các vấn đề cấp thiết trong quản

---

<sup>4</sup> Hiệp hội các Quốc gia Đông Nam Á

trị đất đai. Điều thứ hai liên quan đến các nguy cơ tham nhũng cao trong quá trình cấp và đăng ký đất đai<sup>5</sup> và tình trạng các vụ tranh chấp và các vụ khiếu nại liên quan để đất đai gửi tới các cơ quan nhà nước xảy ra ngày càng nhiều. Luật Đất đai mới có một số cải thiện như tăng cường quyền sử dụng đất nông nghiệp bằng cách gia hạn thời gian sở hữu đất nông nghiệp tới 50 năm và tăng mức trần tích lũy đất để thúc đẩy sự đầu tư của người nông dân vào đất đai, thu hẹp phạm vi thu hồi đất bắt buộc của Nhà nước cho phát triển kinh tế xã hội, và tăng tính minh bạch, sự tham gia của người dân, và trách nhiệm giải trình trong quản lý đất đai, từ việc quy hoạch sử dụng và định giá đất tới đền bù và hỗ trợ, và giải quyết khiếu nại. Tuy nhiên, nó cũng đặt ra một số vấn đề cần phải có sự hướng dẫn thêm của Chính phủ thông qua các nghị định và thông tư thực hiện luật. Báo cáo này đã cập nhật những thay đổi mới nhất đó.

Mức độ phân cấp quản lý cao và sự mạnh mẽ trong thể chế quản lý đất đai ở Việt Nam cũng được ghi nhận. Việc xây dựng và giám sát thực hiện chính sách đất đai được tập trung ở cấp trung ương với sự tham gia của nhiều Bộ ngành có liên quan (như Bộ Tài nguyên và Môi Trường, Bộ Tư pháp, Bộ Xây dựng, Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch & đầu tư). Bộ Tài nguyên & Môi trường là cơ quan được Chính phủ phân công chịu trách nhiệm về quản lý đất đai. Trách nhiệm thực thi chính sách đất đai phần lớn được trao cho cấp tỉnh, và ở phạm vi nhỏ hơn là các cấp huyện và xã. Một hệ thống thống nhất các sở địa bạ, và, từ năm 2003, các Văn Phòng Đăng Ký Đất đai (PDKĐĐ) đã được xây dựng để theo dõi việc sử dụng đất và cung cấp các dịch vụ công liên quan đến đất đai. Việc các thể chế quản lý đất đai thiếu các năng lực cần thiết để đáp ứng các yêu cầu ngày càng gia tăng của người sử dụng đất và để quản lý ngành này hiệu quả đã được thừa nhận một cách rộng rãi.

Sáu mục sau đây sẽ tóm tắt các phát hiện chính trong báo cáo đánh giá sắp xếp theo từng chuyên đề.

### **Khuôn khổ thể chế và luật pháp (bao gồm đất rừng)**

Một điểm nổi bật là ở Việt Nam sở hữu đất đai thuộc về toàn dân. Tuy nhiên, Nhà nước công nhận, thực thi và bảo vệ các quyền của người sử dụng đất thông qua việc cấp cho họ Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, hoặc từ năm 2009 là Giấy chứng nhận chung quyền sử dụng đất và sở hữu nhà và các tài sản khác gắn liền với đất (Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất). Các quyền sử dụng đất đã được mở rộng từng bước và hiện nay bao gồm cả mua, bán, chuyển đổi, chuyển nhượng, cho tặng, thừa kế, cho thuê, thế chấp và góp vốn với sân chơi bình đẳng hơn giữa các nhà đầu tư trong nước và nước ngoài. Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất không chỉ đảm bảo sử dụng đất lâu dài cho người sử dụng đất mà còn cả tiếp cận của họ đối với tín dụng và các nguồn lực tài chính khác. Theo báo cáo, vào năm 2013 các chế độ sử dụng đất theo luật định đã được đảm bảo cho 85% dân số những người đã được cấp Giấy chứng nhận quyền sở hữu đất (chiếm 83% đất nông nghiệp, 53% đất đô thị và 60% đất rừng). Thách thức chính trong những năm tới là hoàn thành đăng ký lần đầu, như đã được Quốc Hội đề ra năm 2009. Về vấn đề các vụ giao dịch đất đai không chính thức còn phổ biến, đặc biệt là ở các khu vực đô thị, và tình trạng người sử dụng đất không có khả năng chi trả phí sử dụng đất, việc cung cấp các loại GCNQSDĐ khác nhau phản ánh tình trạng pháp lý hoặc hạn chế về quyền khác nhau của thửa đất có thể là một lựa chọn khả thi cần xem xét. Tuy nhiên, khuôn khổ pháp lý còn yếu kém ở khu vực đô thị, nơi còn thiếu các điều khoản khả thi hoặc rõ ràng để thiết lập các thể chế quản lý và bảo trì các tài sản

<sup>5</sup> NHTG: Nguy cơ tham nhũng trong lĩnh vực Đất đai ở Việt Nam, Hà Nội, 2012

công cộng ở các khu chung cư, dẫn tới tình trạng dịch vụ chất lượng thấp và các tranh chấp không có hồi kết. Để giải quyết những vấn đề này, cần phải làm rõ các quyền đối với tài sản và đất đai công cộng ở các khu chung cư.

Thứ hai, một điểm sáng quan trọng khác là chính sách đất đai và khuôn khổ pháp lý đã tích hợp một số mục tiêu bình đẳng để đảm bảo tiếp cận đất đai công bằng cho các nhóm yếu thế như nông dân, người dân tộc thiểu số và phụ nữ. Tiếp cận đất nông nghiệp đai tương đối công bằng được đảm bảo cho nông dân, những người chiếm 70% dân số nhưng 91% số người nghèo ở Việt Nam (2010). Theo Tổng cục Thống kê, 72% trong tổng diện tích đất đai, bao gồm hầu hết toàn bộ đất nông nghiệp và đất ở, đã được phân bổ cho những người sử dụng đất, chủ yếu là các chủ sở hữu nhỏ lẻ (2009). Những người dân tộc thiểu số - chiếm 15% tổng dân số nhưng 47% tổng số người nghèo và 70% tổng số người cực nghèo - cũng được quan tâm đặc biệt. Tuy nhiên, vẫn chưa có nhiều mục tiêu cụ thể, cách tiếp cận có hệ thống, và các chính sách hiệu quả để hỗ trợ cho nhóm dễ bị tổn thương này. Đặc biệt, các quyền đối với đất đai của các cộng đồng dân tộc thiểu số vốn sống dựa vào rừng ở các khu vực đất rừng đã được đặt dưới sự quản lý của các lâm trường quốc doanh từ năm 1970-1980 và được sử dụng không hiệu quả, hiện vẫn chưa được công nhận, đặc biệt là đối với việc sử dụng đất rừng vì mục đích kinh tế. Mặt khác, các chính sách đất đai áp dụng cho người dân tộc thiểu số vẫn không tính đến các tập tục quản lý và sử dụng đất đai theo cộng đồng đã được chứng minh là hiệu quả và bền vững trong nhiều thế kỷ. Báo cáo khuyến nghị là phải ưu tiên cho việc phân bổ đất từ các xí nghiệp thuộc sở hữu của nhà nước cho các cộng đồng dân tộc thiểu số ở địa phương. Song song với đó, báo cáo cũng khuyến nghị nghiên cứu các cơ chế hiện có, sự phát triển của chúng theo thời gian, và các thông lệ toàn cầu và sử dụng các bằng chứng thu được để điều chỉnh khuôn khổ pháp lý và quy định hiện có để công nhận các quyền của cộng đồng đối với đất rừng và rừng trong lĩnh vực kinh tế (bao gồm REDD+<sup>6</sup> về đất rừng). Từ năm 2003, bình đẳng giới về tiếp cận đất đai đã được quy định và bảo vệ. Trọng tâm trong những năm qua được giành cho việc cấp hoặc cấp đổi GCNQSDĐ có tên phụ nữ. Cho đến nay, đã có 39% các thửa đất được đăng ký với tên phụ nữ, hoặc là cá nhân hoặc là đồng sử dụng, nhất là ở khu vực đô thị và ven đô. Việc này tuy còn chậm nhưng là một tiến bộ đáng kể so với các quốc gia khác. Báo cáo khuyến nghị trong năm tới cần đẩy mạnh việc chuyển đổi các GCNQSDĐ chỉ có tên chồng sang có cả tên vợ chồng một cách nhất quán, theo dõi dữ liệu đăng ký đất đai được phân tổ theo giới tính và trên cơ sở đó tìm hiểu các lựa chọn để tăng cường các quyền của phụ nữ đối với đất đai một cách có hiệu quả.

Thứ ba, các sắp xếp thể chế đã được tiến hành toàn diện từ trung ương tới cấp xã. Nhìn chung, quản lý đất đai được cung cấp ngân sách, các nguồn lực khác và năng lực thể chế khá phù hợp. Tuy nhiên, việc phân bổ ngân sách và quản lý công thường không dựa vào phân tích chi phí-lợi ích và chưa được giám sát đánh giá chặt chẽ. Hơn nữa, trong trường hợp có thể phát sinh xung đột lợi ích hoặc lạm dụng (như việc đưa ra quyết định về cấp đất và chuyển đổi đất), hiện chưa có sự tách biệt rõ ràng giữa các vai trò xây dựng chính sách, thực hiện và giám sát thông qua ngành quản lý đất đai và giải quyết các tranh chấp đất đai phát sinh do thực hiện chính sách. Hơn nữa, việc tham vấn giữa các bên có liên quan và, đặc biệt là những người bị ảnh hưởng, đã được quy định theo pháp luật hiện hành. Tuy nhiên, các ý kiến phản hồi từ các cuộc tham vấn này thường không được thu thập hoặc không được sử dụng để đưa ra các quyết định liên quan đến đất đai một cách thích hợp. Báo cáo khuyến nghị về ngắn hạn các văn bản dưới luật hướng

---

<sup>6</sup> REDD+ có nghĩa là Giảm hiệu ứng do phá rừng và suy thoái rừng “kèm” trao đổi, quản lý rừng bền vững và thúc đẩy dự trữ carbon.

dẫn thi hành Luật Đất đai mới cần có các hướng dẫn có hiệu lực và tạo ra động lực thực thi việc thu thập ý kiến của cộng đồng và phản ánh chúng trong quá trình đưa ra quyết định. Về trung hạn, cần đảm bảo việc sửa đổi các luật có liên quan như Luật Nhà ở và Luật Bảo vệ và Phát triển Rừng phải hoàn toàn nhất quán với Luật Đất đai.

Nhìn chung, Việt Nam đã xây dựng một khuôn khổ luật pháp và chính sách đất đai khá toàn diện, bao gồm nhiều điểm mạnh mang tính cấp bách, như công nhận các quyền sử dụng đất và thực thi các quyền này về tổng thể, đảm bảo tiếp cận khá bình đẳng về đất nông nghiệp cho các chủ sở hữu nhỏ, và thiết lập một hệ thống quản lý đất đai rộng khắp, nhất quán và phân cấp từ trung ương tới các cấp xã. Tuy nhiên, thách thức chính trong những năm tới là khắc phục những lỗ hổng lớn đang tồn tại trong khâu thực hiện hiện nay. Để thúc đẩy tiến độ và cải thiện chất lượng thực thi ở cấp cơ sở, cần phải tập trung cải thiện việc công nhận các quyền của của cộng đồng đối với đất đai, đẩy nhanh việc cấp mới hoặc cấp đổi GCNQSDĐ chỉ có tên chồng sang có cả tên vợ chồng, khắc phục các điểm còn yếu về chế độ quản lý và duy tu tài sản công cộng ở các khu chung cư, và thực thi một cách hiệu quả việc tham vấn vấn đề liên quan tới đất đai với các cộng đồng bị ảnh hưởng. Tiến hành giám sát đánh giá thường xuyên đối với việc thực thi chính sách đất đai cũng đóng góp vào việc này.

### **Quy hoạch sử dụng đất, quản lý và thuế**

Công tác quy hoạch và lập kế hoạch sử dụng đất hiện nay được đánh giá là chưa hiệu quả. Ví dụ, nghiên cứu này chỉ ra rằng chỉ đáp ứng được 50-70% nhu cầu các mảnh đất nền để ở ở khu vực đô thị, mặc dù nhu cầu đất để phát triển chung cư thường được đáp ứng. Tuy nhiên, quy hoạch và kế hoạch phát triển đô thị thường không dựa vào các phân tích có căn cứ về không gian đô thị và quy hoạch không gian. Và phát triển đô thị trên thực tế không phù hợp với quy hoạch đô thị. Đó là vì mặc dù cấp bậc quy hoạch sử dụng đất chi tiết và theo vùng đã được luật pháp nêu rõ, trên thực tế thường có sự chồng chéo hoặc mâu thuẫn giữa quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch phát triển đô thị. Hơn nữa, việc mở rộng không gian đô thị thường xảy ra một cách không dự kiến trước, không thống nhất với quy hoạch, hoặc cơ sở hạ tầng được xây dựng sau khi đô thị hóa.

Quá trình xây dựng quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất đã được thay đổi đáng kể với việc bắt buộc tham vấn lấy ý kiến của người dân và cộng đồng bị ảnh hưởng trong tất cả các bước, từ quy hoạch chung, và quy hoạch theo vùng cho tới quy hoạch chi tiết và quy hoạch cơ sở hạ tầng. Tuy nhiên, các cuộc tham vấn thường chỉ tiến hành đối với khâu xây dựng quy hoạch chứ không phải khâu sửa đổi điều chỉnh quy hoạch và thường không được thực thi ở khu vực nông thôn do thiếu các hướng dẫn thực hiện rõ ràng và các nguồn lực cần thiết. Thậm chí quan trọng hơn là quá trình tham vấn còn hình thức. Các ý kiến góp ý hoặc khuyến nghị của người dân thường không nhận được phản hồi của các cấp chính quyền liên quan và thường bị bỏ qua trong quá trình hoàn thiện quy hoạch sử dụng đất. Tiếp theo, các quy hoạch này không được công bố mặc dù theo luật thì nó phải được công bố rộng rãi. Việc thiếu các quy hoạch hướng dẫn phát triển đất đai dẫn đến những hoạt động phát triển không chính thức, thu hồi đất vượt quá nhu cầu sử dụng và manh mún đất đai. Cuối cùng, kết hợp với việc Nhà nước thiếu các chỉ thị và quy hoạch chi tiết hoặc thực thi chúng không nhất quán, điều này dẫn tới việc phát triển đô thị bị không chế bởi lợi ích tư nhân, dẫn tới mức độ không chính thức và chi phí cung cấp dịch vụ cao.

Báo cáo khuyến nghị đặt ưu tiên cho việc làm rõ mối quan hệ giữa các loại quy hoạch-kế hoạch, trách nhiệm thực thi và việc chia sẻ thông tin giữa các cấp quản lý khác nhau. Thứ hai, cũng cần phải cải thiện phương pháp lập quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất hiện nay theo phương pháp phân tích chi phí-lợi ích dựa vào bằng chứng và các nguyên tắc khoanh vùng. Đặc biệt, quy hoạch sử dụng đất chiến lược cần xây dựng trên cơ sở các thông tin về giá trị kinh tế, yêu cầu về đất đai, các vấn đề xã hội, và quy hoạch môi trường với việc chia sẻ thông tin và dữ liệu từ tất cả các ngành có liên quan. Khoanh vùng được tiến hành ở cấp địa phương được tiến hành một cách hệ thống dựa vào thông tin địa phương – những đầu vào xác định và lượng hóa các yêu cầu kỹ thuật cần thực hiện - theo cách cân bằng và cung cấp thông tin phản hồi giữa các mục tiêu của quy hoạch chiến lược và các kế hoạch địa phương. Thứ ba, cần phải đảm bảo rằng tất cả các quy hoạch sử dụng đất đều được công bố rộng rãi cho tất cả các bên quan tâm phù hợp với nguyên tắc minh bạch trong quản trị tốt và thiết lập các thủ tục cho việc chia sẻ thông tin quy hoạch và sở hữu đất giữa các Bộ ngành. Cuối cùng, cần phải tìm hiểu các lựa chọn để khiến cho việc chuyển đổi đất đai phù hợp với quy hoạch đã được phê duyệt và đóng góp vào việc xây dựng Luật quy hoạch quốc gia.

Hệ thống thuế đất đai hiện nay được đánh giá là chưa hiệu quả và công bằng. Việc miễn thuế đất hoặc thuế tài sản được áp dụng trong một số hạn chế các trường hợp (ví dụ như miễn thuế đất nông nghiệp). Rõ ràng là việc miễn thuế dựa trên những nguyên tắc đảm bảo công bằng hoặc hiệu quả và được áp dụng một cách nhất quán và minh bạch. Về cơ bản việc đánh giá đất đai hoặc tài sản để tính thuế có dựa vào giá thị trường nhưng có sự khác biệt lớn giữa giá trị đất đai hoặc tài sản được lưu giữ trong hồ sơ và giá giao dịch thực tế trên thị trường. Việc xác định giá thị trường thường gặp khó khăn do thị trường bất động sản bị bóp méo và thiếu minh bạch. Mức thuế đất khá thấp, không đảm bảo Nhà nước thu được một phần thích đáng trong giá trị gia tăng của đất và tài sản, cung cấp cơ sở hạ tầng và các dịch vụ cần thiết, và khuyến khích sử dụng đất hiệu quả. Nỗi sợ đóng thuế dẫn đến việc định giá đất thấp một cách nhất quán, khiến cho việc quy hoạch kinh tế khó có thể thực hiện.

Báo cáo khuyến nghị: (i) thu thuế theo các nguyên tắc hiệu quả và đảm bảo công bằng xã hội; (ii) yêu cầu đăng ký giá trị giao dịch và thường xuyên công bố biểu giá đất; (iii) nền tảng của thuế đất dựa vào các giá trị được đánh giá hơn là trị giá trên thị trường, và (iv) tăng cường các tiêu chuẩn, nghiệp vụ, và thực hành định giá.

### **Quản lý Đất công (Bao gồm thu hồi đất)**

Đáng ngạc nhiên là Việt Nam chưa có định nghĩa chính thức về đất công. Trong bối cảnh sở hữu đất đai toàn dân, nghiên cứu này xác định đất công bao gồm: (i) Đất được Nhà nước cấp để sử dụng cho các cơ quan nhà nước, lực lượng an ninh và vũ trang, các tổ chức xã hội mà không phải trả tiền hoặc có trả nhưng từ Ngân sách Nhà nước; (ii) Đất được sử dụng cho mục đích công và do các cơ quan chức trách địa phương quản lý theo quyền hạn và trách nhiệm của mình, và (iii) đất chưa được sử dụng do các Ủy ban Nhân dân xã quản lý và bảo vệ. Đất công có thể được Nhà nước cho các đơn vị kinh doanh hoặc cá nhân thuê có trả tiền để sử dụng vì mục đích kinh doanh trong thời hạn nhất định. Hiện nay, việc Nhà nước thu hồi đất là nguồn bổ xung đất công duy nhất- phải được thực hiện tuân thủ một quy trình và thủ tục thống nhất bao gồm cả việc bồi thường và hỗ trợ cho người sử dụng đất và những người bị ảnh hưởng khác.

Việc quản lý đất công ở Việt Nam đã được phân cấp cho các địa phương. Mặc dù trách nhiệm quản lý đất công thường được đặt sai vị trí hoặc thiếu rõ ràng, nhưng hệ thống quản lý đất công hiện nay đã sử dụng khá hiệu quả ngân sách hoặc các nguồn lực hạn chế hiện có. Tuy nhiên, thông tin về danh mục đất công hoặc việc phân bổ đất công (như địa điểm, diện tích, các bên có liên quan, và các điều khoản tài chính liên quan đến việc cấp đất) chỉ được công bố một phần mặc dù điều này là cần thiết để đảm bảo việc sử dụng đất công đúng mục đích và có hiệu quả.

Báo cáo khuyến nghị trong những năm tới đặt ưu tiên cho việc cải thiện công tác thu hồi đất, và cấp hoặc bán/cho thuê đất công. Các khuyến nghị cụ thể bao gồm: (i) làm rõ các tiêu chí thu hồi đất cho mục đích phát triển kinh tế-xã hội cho lợi ích quốc gia hoặc công cộng và phương pháp và thủ tục cho việc đánh giá; (ii) quy định rõ ràng quy trình thu hồi đất căn cứ vào các thông lệ tốt (từ khâu thông báo đến giai đoạn khiếu nại, thủ tục khiếu kiện); (iii) thường xuyên công bố lịch trình bồi thường của UBND dựa vào mức giá công bằng và hợp lý vì khó có thể xác định giá thị trường do thị trường còn bị bóp méo và chưa minh bạch; (iv) giám sát các vụ việc thu hồi đất, các khoản bồi thường, hỗ trợ đã được chi trả, nhằm đánh giá xem việc đó có công bằng, hợp lý và cho phép các bên bị ảnh hưởng duy trì sinh kế trước đây của họ không, và (v) tiến hành đấu giá một cách mặc định khi cấp đất công cho các lợi ích tư và công bố các phí phải trả và các điều kiện có liên quan.

### **Cung cấp thông tin về đất đai cho người dân**

Nhờ có sự đầu tư sâu rộng của Nhà nước cho công tác khảo sát và lập bản đồ địa chính, 70-90% các thửa đất do cá nhân nắm giữ và được đăng ký tại các Văn phòng Đăng ký Đất đai (VPĐK) đã có thể xác định dễ dàng trên bản đồ địa chính ở VPĐK hoặc sổ ghi chép thuế đất. Tuy nhiên, việc cung cấp thông tin về đất đai cho người dân còn gặp một số khó khăn. Trước tiên, một số thông tin về người sử dụng đất chưa được ghi chép lại do việc đăng ký đất đai và việc cấp GCNQSDĐ hiện vẫn còn chậm. Mặt khác, trong những năm gần đây, nhiều địa phương không cập nhật địa bạ và sổ ghi chép thuế đất để phản ánh kịp thời các thay đổi thường xuyên về trình trạng sử dụng đất. Do đó, chưa đến 50% thông tin về người sử dụng đất tại VPĐK hoặc sổ ghi chép thuế đất được cập nhật, hạn chế tính hữu ích của các thông tin đất đai hiện có. Việc này ảnh hưởng chất lượng thông tin. Thứ hai, tiến độ tích hợp dữ liệu không gian và văn bản và việc thiết lập cơ sở dữ liệu thông tin đất đai vẫn còn chậm so với quy hoạch. Do đó, phần lớn thông tin đất đai vẫn chưa được tham chiếu không gian, khiến cho giá trị của chúng bị hạn chế. Thứ ba, tính kịp thời trong việc đáp ứng yêu cầu tiếp cận thông tin đất đai tại VPĐK như xin một bản sao hoặc trích lục các tài liệu ghi chép về quyền sử dụng đất thường mất hơn 1 tuần sau khi nhận được yêu cầu. Tiếp cận còn hạn chế về thông tin đất đai đối với các bên phi chính phủ (bao gồm cả ngân hàng) làm giảm giá trị của việc đăng ký đất đai cho phát triển kinh tế. Cuối cùng, đầu tư vốn cho hệ thống thông tin đất đai và tổng phí thu được của các VPĐK chỉ chiếm dưới 50% tổng chi phí hoạt động của chúng. Việc này đe dọa tính bền vững của hệ thống về ngắn hạn và trung hạn.

Nghiên cứu cũng lưu ý rằng, năm 2013 Hội nghị Thượng đỉnh G8 đã thông qua một Chương về Dữ liệu mở<sup>7</sup> làm nền tảng cho việc cải thiện quản trị nhà nước về đất đai thông qua việc cung cấp thông tin về đất đai cho người dân:

---

<sup>7</sup> Thông cáo báo chí Hội nghị thượng đỉnh G8, 2013



“Dữ liệu chính phủ mở là một nguồn lực cơ bản trong thời đại thông tin. Việc cung cấp dữ liệu cho khu vực công cộng có thể cải thiện cuộc sống của người dân, và tăng tiếp cận với những dữ liệu này có thể làm động lực cho sự sáng tạo, tăng trưởng kinh tế và tạo việc làm tốt. Đưa các dữ liệu của nhà nước ra công khai một cách mặc định và làm cho chúng có thể tái sử dụng miễn phí một cách có thể tiếp cận dễ dàng, có thể đọc được bằng máy, định dạng mở và mô tả các dữ liệu này rõ ràng để người dân có thể hiểu ngay các nội dung và ý nghĩa sẽ tạo ra nguồn năng lượng sáng tạo cho các nhà đổi mới tư nhân, các doanh nghiệp và các tổ chức phi chính phủ. Dữ liệu mở cũng tăng nhận thức về việc nguồn tài nguyên thiên nhiên của quốc gia đã được sử dụng như thế nào, thu nhập từ việc khai khoáng đã được sử dụng ra sao, và đất đai được giao dịch và quản lý thế nào”

Để tăng cường việc công bố thông tin về đất đai, báo cáo khuyến nghị: (i) đặt ra các chiến lược để đảm bảo các GCNQSDĐ có tham khảo không gian sẽ bao trùm toàn bộ các thửa đất và xây dựng dựa trên các kinh nghiệm hiện có (VLAP), nghiên cứu sửa đổi cơ cấu phí theo khả năng chi trả của người dân, tìm hiểu các biện pháp miễn phí đăng ký lần đầu, hỗ trợ nâng cao nhận thức của người dân, giải quyết các tranh chấp về mặt hành chính trong lần đăng ký đầu tiên nếu cần thiết; (ii) đảm bảo rằng giá cả và các thỏa thuận và hạn chế đều được đăng ký, và thông tin có thể tiếp cận được đối với các bên phi chính phủ; (iii) hoàn thành hệ thống thông tin đất đai quốc gia và đồng thời thực hiện ở các thể chế đất đai và có thể dễ dàng đánh giá bởi các bên có quan tâm về phía chính phủ và thành phần tư nhân; (iv) hoàn thiện lập bản đồ thửa đất có tham khảo địa lý- cũng được sử dụng cho việc giám sát sử dụng đất; và (v) thí điểm và triển khai hệ thống giám sát và đánh giá kết quả đầu ra thường xuyên đối với quản trị đất đai.

### **Giải quyết tranh chấp và quản lý xung đột**

Luật đất đai năm 2003 và 2013 quy định là tất cả các tranh chấp và khiếu kiện phải được giải quyết thông qua hệ thống giải quyết tranh chấp chung được nêu trong Luật khiếu nại và không có hệ thống giải quyết khiếu nại hay tranh chấp đất đai riêng biệt nào. Vì việc xây dựng chính sách, thực thi và giải quyết xung đột thường không tách biệt nhau, cơ quan giải quyết tranh chấp hoặc khiếu nại có sự độc lập hạn chế. Các tranh chấp liên quan đến đất đai khá phổ biến, chiếm 70-80% tổng số khiếu nại mà Nhà nước nhận được hàng năm, chưa tính đến các vụ việc do cộng đồng tự giải quyết một cách không chính thức. Tuy nhiên, vẫn chưa có giám sát mang tính hệ thống hoặc phản hồi cho chính sách.

Tranh chấp đất đai thường mất thời gian giải quyết và có thể ảnh hưởng tới việc sử dụng đất đai. Các tranh chấp hành chính thường mất trung bình 40-75 ngày để giải quyết. Trong khoảng 70-90% các vụ dân sự, một quyết định về xung đột liên quan đến đất đai được đưa ra lần đầu tiên ở tòa án trong vòng một năm. Các xung đột tồn đọng lâu dài liên quan đến đất đai chiếm khoảng 10-20% tổng số vụ tranh chấp đất đai còn tồn đọng ở tòa. Quy trình cho chi phối khiếu kiện về đất đai có tồn tại nhưng các chi phí còn cao và quy trình đó kéo dài.

Báo cáo khuyến nghị trong những năm tới nên tập trung vào các việc sau: (i) giám sát một cách có hệ thống các vụ tranh chấp, khiếu nại và khiếu kiện; (ii) thiết lập cơ chế bồi thường khiếu nại và các chuẩn dịch vụ cho việc giải quyết hành chính lần đầu tiên đối với một tranh chấp, khiếu nại, khiếu kiện cụ thể và giám sát việc tuân thủ một cách chặt chẽ, đồng thời cải thiện năng lực của tòa án; và (iii) đánh giá cơ cấu thể chế để đánh giá phạm vi có các xung đột lợi ích quá mức.

## **Thu hồi đất quy mô lớn**

Thu hồi quyền sử dụng đất quy mô lớn đòi hỏi phải có cơ chế quản trị cụ thể vì việc này gây ra tác động vô cùng lớn không chỉ đối với kinh tế và xã hội mà còn đối với đời sống và môi trường sống của các cộng đồng cụ thể. Ở Việt Nam, thu hồi đất quy mô lớn xảy ra khi có các dự án thủy điện, khai thác mỏ hoặc phát triển đô thị.

Ba vấn đề chính cần phải đặc biệt chú ý là:

1. Khả thường xuyên các xung đột liên quan đến quyền sử dụng đất đai trực tiếp hoặc gián tiếp liên quan đến thu hồi đất và việc không giải quyết các xung đột này một cách khẩn trương và theo cách minh bạch dẫn đến tranh chấp tồn đọng kéo dài.
2. Luật Việt Nam không có quy định về các cơ chế chia sẻ lợi ích, tương tự như chia sẻ rủi ro mặc dù có cơ chế tồn tại (ví dụ chi trả cho các dịch vụ môi trường) để cho phép người dân thu được lợi ích từ việc đầu tư hơn là chỉ từ bồi thường (như là trường học, đường xá, vv..)
3. Các thu xếp liên quan đến chia sẻ lợi ích hoặc rủi ro (nhưng không phải cả hai) thường không được cụ thể hóa trong hợp đồng thậm chí khi điều này đã được hiểu và thỏa thuận với tất cả các bên.

Để giải quyết các vấn đề này, báo cáo khuyến nghị: (i) thí điểm tái điều chỉnh và góp chung đất đô thị; lập hồ sơ và phổ biến các kết quả với mục tiêu biến nó trở thành thông lệ chuẩn cho việc mở rộng đô thị; và (ii) song song với đó, tìm hiểu các mô hình chia sẻ lợi ích và rủi ro giữa các bên có liên quan đến việc thu hồi đất và chủ đất ở khu vực nông thôn.

## **Đánh giá chung và so sánh các điểm mạnh, yếu và hạn chế trong lĩnh vực quản trị đất đai của Việt Nam**

Nhìn chung, với việc ban hành Luật Đất đai năm 2013 và một số ngoại lệ (như việc thừa nhận quyền đất công và thông lệ mang tính phong tục tập quán về đất đai và việc thu hồi đất bắt buộc cho mục đích kinh tế), Việt Nam đã làm tốt trong việc thiết lập một chính sách toàn diện và các công cụ pháp chế cho việc quản lý đất đai bền vững và có sự tham gia và hưởng lợi của toàn xã hội. Theo theo đánh giá chuyên gia và so với các quốc gia khác, Việt Nam nằm trong nhóm 3 nước dẫn đầu về 6 chỉ số liên quan đến chính sách và quy định về đất đai như sau:

- Thực hiện quyền sử dụng đất (bao gồm các quyền thứ cấp cũng như các quyền do các cộng đồng dân tộc thiểu số và phụ nữ nắm giữ) – Tiêu chí cơ bản mã số LGI-2.
- Các cơ chế ghi nhận quyền được thiết lập với các định nghĩa chính thức, việc phân quyền và quy trình ghi chép quyền với những việc thực thi trên thực tế - LGI-3.
- Hạn chế về quyền đối với đất đai, vô điều kiện về việc thực thi các tiêu chuẩn phi thực tế - LGI-4.
- Bình đẳng và không phân biệt đối xử trong quá trình đưa ra quyết định - LGI-6:
- Tốc độ và tính dự đoán được của việc thực hiện sử dụng đất hạn chế - LGI-9:

Cụ thể, Việt Nam thực hiện khá tốt trong việc cung cấp tiếp cận đất đai cho các chủ đất nhỏ và thừa nhận quyền sử dụng đất của họ và đảm bảo bình đẳng và không phân biệt đối xử trong việc đưa ra các quyết định liên quan đến đất đai. Những việc này cho thấy là một nhân tố quan trọng

đóng góp vào sự tăng trưởng bền vững và nhanh chóng và giảm nghèo ở Việt Nam trong 2 thập kỷ qua.

Mặt khác, Việt Nam lại được xếp hạng yếu nhất trong những lĩnh vực liên quan đến trách nhiệm (đối với tài nguyên và nhiệm vụ) của các cơ quan có liên quan trong ngành đất đai như sau:

- Tính hoàn thiện của thông tin đăng ký đất đai LGI-16.
- Độ tin cậy, Thông tin về đăng ký đất đai được cập nhật và đầy đủ LGI-17.
- Chi phí thấp-hiệu quả cao và tính bền vững, cung cấp các dịch vụ đất đai hiệu quả chi phí - LGI-18.
- Trách nhiệm quản lý xung đột được phân công rõ ràng - LGI-20:

Những chỉ số này liên quan đến trách nhiệm của các VPKD trong việc cung cấp tiếp cận đối với thông tin cho người dân và cũng liên quan đến tính hiệu quả chi phí của việc cung cấp dịch vụ. Bên cạnh đó, việc phân công trách nhiệm quản lý xung đột cũng có thứ hạng kém hơn. Trong lĩnh vực này, nghiên cứu đã khẳng định yêu cầu cần phải có cải cách thể chế và nâng cao năng lực trong ngành để giải quyết những khoảng cách lớn giữa các chính sách hiện có và khuôn khổ luật pháp với việc thực thi trên thực tế nhằm cải thiện quản trị đất đai ở Việt Nam về lâu dài.

Cuối cùng, so sánh toàn cầu cho thấy Việt Nam hiện có thứ hạng trung bình trong một số lĩnh vực và những lĩnh vực này bao gồm:

- Thừa nhận tính liên tục của quyền - LGI-1.
- Sự rõ ràng trong các chức năng về mặt thể chế và các hoạt động - LGI-5.
- Tính minh bạch trong các hạn chế sử dụng đất - LGI-7:
- Tính minh bạch trong việc định giá - LGI-10
- Xác định việc quản lý đất công và rõ ràng ại - LGI-12:
- Tính minh bạch và công bằng trong các thủ tục thu hồi đất LGI-14:
- Quy trình minh bạch và lợi ích kinh tế - LGI-15.
- Mức độ xung đột còn tồn đọng thấp - LGI-21

Các lĩnh vực Việt Nam được xếp hạng trung bình liên quan đến tính minh bạch. Khoảng 15 quốc gia trên thế giới được dung để so sánh, trong đó có Việt Nam có thứ hạng trung bình về khía cạnh minh bạch.

Tuy nhiên, nghiên cứu cũng thấy việc này là chưa đủ và quản trị đất đai tốt vẫn còn gặp khó khăn do việc thực thi ở cấp cơ sở thường chậm và không đồng đều. Nghiên cứu đề xuất phải có một tập hợp các biện pháp toàn diện để giải quyết các vấn đề tồn đọng trong chính sách và khuôn khổ luật pháp, và thậm chí quan trọng hơn là để cải thiện chất lượng thực thi. Và các cách để giám sát tiến độ trong quản trị đất đai ở các cấp khác nhau sẽ rất quan trọng.

### **Các ưu tiên chính sách quản trị đất đai đối với Việt Nam**

LGAF đã xác định ra 6 lĩnh vực ưu tiên cho quản trị đất đai, được tóm tắt dưới đây cùng với các khuyến nghị hành động:

Vấn đề	Đề xuất	Thời hạn giải quyết (Ngắn hạn: 1 năm tới, Trung hạn: 2 - 3 năm tới Dài hạn: 3-5 năm tới)
<p><b>1. Thừa nhận quyền</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Đảm bảo quyền sử dụng đất cho các cộng đồng DTTS (liên quan đến REDD+).</li> <li>• Công nhận quyền sử dụng các không gian nhà chung cư.</li> <li>• Quyền sử dụng đất của phụ nữ (trong GCN Quyền sử dụng đất).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nghiên cứu thực trạng và thông lệ thế giới và sử dụng các bằng chứng để điều chỉnh khung pháp lý và văn bản pháp qui để công nhận quyền cộng đồng sử dụng đất rừng cho các mục đích kinh tế (bao gồm cả REDD+ về đất rừng) và sự phát triển theo thời gian.</li> <li>• Nghiên cứu và thông qua các văn bản pháp qui về quyền sử dụng các không gian nhà chung cư.</li> <li>• Theo dõi số liệu chi tiết về giới đối với quyền sử dụng đất và tìm kiếm các giải pháp để tăng cường hiệu quả quyền sử dụng đất của phụ nữ.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trung hạn kết hợp với sửa đổi Luật Bảo vệ và phát triển rừng</li> <li>• Ngắn hạn kết hợp với sửa đổi Luật Nhà ở</li> <li>• Trung hạn</li> </ul>
<p><b>2. Sử dụng đất và qui hoạch chiến lược</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Các qui định về qui hoạch và các hạn chế sử dụng đất còn tản mạn, dựa trên sự quan tâm còn hạn hẹp và thiếu phối hợp của các ngành, thiếu đóng góp của công chúng và không được công bố rộng rãi.</li> <li>• Thiếu kế hoạch hướng dẫn việc phát triển đất gây ra phát triển không chính thức, thu hồi đất quá mức và đất đai manh mún.</li> <li>• Lợi ích tư nhân chiếm ưu thế trong phát triển đô thị dẫn đến mức độ không chính thức cao và chi phí dịch vụ cao.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Làm rõ mối quan hệ giữa các loại qui hoạch, kế hoạch liên quan, trách nhiệm thực hiện và chia sẻ thông tin giữa các cấp quản lý khác nhau.</li> <li>• Cải tiến các phương pháp hiện hành về qui hoạch chiến lược sử dụng đất để đảm bảo việc chia sẻ đầu vào và dữ liệu giữa các ngành căn cứ giá trị kinh tế, yêu cầu về đất đai, các vấn đề xã hội và qui hoạch môi trường.</li> <li>• Sửa đổi qui trình lập kế hoạch sử dụng đất ở địa phương theo phương pháp khoanh vùng bằng cách sử dụng ý kiến đóng góp của công chúng địa phương một cách hệ thống nhằm xác định và định lượng các yêu cầu kỹ thuật cần thiết cho việc thực hiện, cân đối và cung cấp thông tin phản hồi giữa các mục tiêu qui hoạch chiến lược và kế hoạch sử dụng đất địa phương.</li> <li>• Công bố công khai toàn bộ qui hoạch sử dụng đất phù hợp với nguyên tắc quản trị nhà nước tốt và thiết lập qui chế chia sẻ thông tin về quyền và quy hoạch kế hoạch sử dụng đất giữa các Bộ.</li> <li>• Tìm các giải pháp và lập quỹ dự phòng chuyển đổi mục đích sử dụng đất trong qui hoạch được duyệt, và đưa vào dự thảo luật qui hoạch quốc gia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ngắn hạn</li> <li>• Trung hạn gắn với luật quy hoạch và lập dự án</li> <li>• Ngắn hạn</li> <li>• Ngắn hạn</li> <li>• Ngắn hạn</li> </ul>
<p><b>3. Định giá đất và thuế đất</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Thuế quá thấp không đảm bảo đồng đảo công chúng được hưởng lợi từ sự gia tăng giá trị đất, việc cung cấp dịch vụ và cơ sở hạ tầng cần thiết và khích lệ việc sử dụng đất hiệu quả.</li> <li>• Mặt khác nỗi lo phải đóng</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Thu thuế theo nguyên tắc dựa vào hiệu suất, hiệu quả và công bằng xã hội.</li> <li>• Yêu cầu đăng ký cả giá trị chuyển đổi và công bố thường xuyên danh mục giá đất.</li> <li>• Định giá đất tính thuế đất theo giá trị đánh giá chứ không phải theo giá thị trường được đăng ký.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trung hạn gắn với thực hiện Nghị quyết TW số 19</li> <li>• Ngắn hạn.</li> <li>• Dài hạn gắn với chương trình cải cách thuế.</li> </ul>

<p>thuế dẫn đến việc thường xuyên định giá đất thấp và không thể lập qui hoạch kinh tế một cách hiệu quả.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Củng cố tiêu chuẩn, trình độ nghề nghiệp và kinh nghiệm thực tế của cán bộ và cơ quan định giá đất.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trung hạn</li> </ul>
<p><b>4. Quản lý và tiếp nhận đất công</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Chưa có tiêu chí xác định đất công.</li> <li>• Chuyển đổi đất được đánh đồng với trung dụng đất. Việc xác định đất công thường xuyên thiếu tính hệ thống và bộc phát, tạo ra các xung đột lợi ích và tạo ra động cơ cho việc thu hồi đất, chuyển đổi và chuyển dịch đất cho các thành phần tư nhân vượt quá mức cần thiết.</li> <li>• Tái định cư không được quan tâm đúng mức, gây ra nhiều vấn đề xã hội.</li> <li>• Hầu hết việc tư nhân hóa đất không thông qua đấu giá, dẫn đến thất thu ngân sách của chính quyền địa phương.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Các UBND thường xuyên công bố lịch trình bồi thường dựa vào giá thị trường.</li> <li>• Quy định rõ quy trình thu hồi đất theo các thông lệ tốt (có các thông báo, giai đoạn phản hồi của công chúng và thủ tục đề kháng án).</li> <li>• Theo dõi giám sát chặt chẽ việc thu hồi đất, bồi thường và hỗ trợ, nhằm đánh giá kịp thời liệu quá trình đó có công bằng, hợp lý, cho phép những người bị ảnh hưởng duy trì được sinh kế trước đây của họ.</li> <li>• Làm rõ tiêu chí thu hồi đất vì mục đích kinh tế.</li> <li>• Thí điểm điều chỉnh và góp vốn đất đô thị, lập tài liệu và phổ biến các kết quả với mục đích biến nó trở thành một thông lệ chuẩn trong việc mở rộng đô thị. Song song với đó, tìm hiểu các mô hình chia sẻ lợi ích và rủi ro giữa các bên thu hồi và sử dụng đất ở khu vực nông thôn.</li> <li>• Đưa đấu giá thành phương thức mô hình chính cho việc phân bổ đất công cho các lợi ích tư và công bố mức giá và các điều kiện thắng đấu giá.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trung hạn.</li> <li>• Ngắn hạn</li> <li>• Trung hạn</li> <li>• Ngắn hạn</li> <li>• Trung hạn</li> <li>• Trung hạn</li> </ul>
<p><b>5. Cung cấp thông tin về đất đai</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cung cấp thông tin về đất đai thường không có tham chiếu không gian, chưa hoàn thành việc chứng nhận và cập nhật quyền sử dụng đất.</li> <li>• Chưa ghi nhận các tình trạng thế chấp và các hạn chế quyền sử dụng đất khác làm giảm tính hữu ích của việc đăng ký.</li> <li>• Hạn chế tiếp cận với thông tin đất đai đối với thành phần phi chính phủ (bao gồm cả ngân hàng) làm giảm giá trị của việc đăng ký đất đối với phát triển kinh tế.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Xây dựng chiến lược đảm bảo việc hoàn thành cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất gắn với thông tin không gian dựa trên kinh nghiệm hiện có (VLAP), sửa đổi cơ cấu phí theo khả năng chi trả của người dân, nghiên cứu phương án miễn phí đăng ký lần đầu, hỗ trợ nâng cao nhận thức, giải quyết các khiếu kiện hành chính trong lần đăng ký đầu nếu cần thiết.</li> <li>• Đảm bảo đăng ký giá đất và tất cả các thỏa ước, hạn chế quyền sử dụng đất cũng như tiếp cận thông tin của các thành phần phi chính phủ.</li> <li>• Hoàn thành hệ thống thông tin đất đai quốc gia được đồng bộ hóa giữa các thể chế đất đai và đảm bảo sự đánh giá của các bên quan tâm ở lĩnh vực tư nhân và chính phủ</li> <li>• Hoàn thiện việc lập bản đồ địa chính có tham chiếu địa lý cũng được sử dụng cho việc giám sát sử dụng đất</li> <li>• Thí điểm và triển khai hệ thống giám sát và đánh giá thường xuyên đối với quản trị đất đai theo kết quả.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trung hạn</li> <li>• Trung hạn</li> <li>• Dài hạn.</li> <li>• Dài hạn</li> <li>• Trung hạn.</li> </ul>
<p><b>6. Việc giải quyết các khiếu kiện và khiếu nại hành chính</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mặc dù khiếu kiện đất đai rất phổ biến, nhưng vẫn chưa có sự giám sát hoặc cơ chế phản</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Giám sát một cách có hệ thống các vụ việc tranh chấp và khiếu kiện đất đai.</li> <li>• Thiết lập cơ chế giải quyết khiếu nại và các chuẩn dịch vụ cho việc giải quyết hành chính bước đầu các</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trung hạn</li> <li>• Trung hạn</li> </ul>

<p>hội chính sách một cách hệ thống.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Giải quyết tranh chấp đất đai thường kéo dài, gây cản trở cho việc sử dụng đất hiệu quả.</li> <li>• Việc xây dựng, thực thi chính sách và giải quyết xung đột thường không được tách bạch rõ ràng.</li> </ul>	<p>tranh chấp, khiếu nại, khiếu kiện và kháng cáo cụ thể, theo dõi sự tham gia của các bên liên quan, đồng thời nâng cao năng lực của tòa án trong việc giải quyết tranh chấp.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rà soát cơ cấu thể chế để đánh giá phạm vi của các xung đột lợi ích chưa được giải quyết.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trung hạn</li> </ul>
---	--	---

Do tính phức tạp của các vấn đề về đất đai, chúng tôi cũng khuyến nghị tăng cường điều phối về chính sách đất đai giữa các ngành thông qua việc thành lập Ban Điều Phối kế hoạch và Chính sách Đất đai Quốc gia, bên cạnh việc tăng cường chia sẻ thông tin về đất đai giữa các cơ quan lập chính sách và giữa các cơ quan chính phủ với người dân.

### Các Kết luận về phương pháp LGAF và hoạt động cần thực hiện tiếp theo

1. **Tính hợp lý của Phương pháp LGAF.** Nghiên cứu đã khẳng định yêu cầu cần có cơ chế giám sát quản trị đất đai thường xuyên. Phương pháp LGAF được coi là phù hợp đối với việc đánh giá quản trị đất đai ở Việt Nam, tuy nhiên đối với bối cảnh quốc gia cụ thể, cần chỉnh sửa lại một số chỉ số, hạng mục sao cho phù hợp với hoàn cảnh quản lý, sử dụng đất ở Việt Nam như đã giới thiệu ở trên. Về dữ liệu, trong triển khai lần đầu này còn thiếu một số dữ liệu nhất định, nhưng trong các lần tiếp theo có thể dự tính trước các nguồn phù hợp. Việc triển khai LGAF trong các lần tiếp theo, cần tạo mối liên kết với các địa phương cấp tỉnh, các tổ chức xã hội, các cơ quan báo chí, tham vấn cộng đồng dân cư. Tài liệu về LGAF cần được chuẩn bị kỹ lưỡng bản tiếng Việt sao cho thật dễ hiểu, đúng ý nghĩa để tính phổ cập cao hơn.
2. **Tóm tắt các phát hiện chính, quan trọng và kiến nghị các hành động cải cách trong ngắn, trung và dài hạn.** Trong luật Đất đai năm 2013, có một điều khoản về xây dựng hệ thống giám sát đánh giá việc thực hiện luật đất đai. Việc hoàn thiện LGAF cần được coi như cung cấp cơ sở thông tin quốc gia cho việc giám sát và đánh giá tiến độ quản trị đất đai ở Việt Nam. Chúng tôi khuyến nghị là nghiên cứu LGAF quốc gia cần được lặp lại một cách định kỳ, có thể là 2 năm một lần, tùy thuộc vào nguồn lực hiện có. Hơn nữa, chúng tôi khuyến nghị LGAF được thực hiện cả ở cấp địa phương, bắt đầu với các tỉnh trong dự án VLAP, sau đó tới các tỉnh khác và các thành phố lớn như Hà Nội và Thành Phố Hồ Chí Minh. Các chỉ số đánh giá của LGAF cần được coi là đánh giá hoặc thông tin cơ sở chính thức về quản trị đất đai và cũng làm nền tảng để trình sửa đổi, bổ sung hệ thống luật với Chính phủ. Hệ thống này sẽ được xây dựng như một phần của hệ thống thông tin về đất đai. Các chỉ số và phương diện trong LGAF có thể được áp dụng vào các chỉ số đánh giá của hệ thống giám sát và đánh giá này. Bên cạnh đó, các hệ thống giám sát và đánh giá sẽ bao gồm một mạng lưới thông tin nhận ý kiến phản hồi về đánh giá từ người dân. Thiết kế của hệ

thống này cần xem xét cẩn trọng các giải pháp mang tính công nghệ di động để có thể nhận được dữ liệu đa phương diện do người dân gửi tới từ điện thoại di động của họ. Phương tiện truyền thông này được cho là có hiệu quả cao.

- 3. Thảo luận về phạm vi hoạt động tiếp theo để cải thiện quản trị đất đai ở quốc gia.** Nghiên cứu cũng đặt ra một số những vấn đề ưu tiên và khuyến nghị hành động để cải thiện quản trị đất đai ở Việt Nam. Chúng tôi khuyến nghị cần có một đối thoại chính sách tiếp theo để phát triển hơn nữa những khuyến nghị này và đặt ra những ưu tiên và xây dựng sự đồng thuận rộng rãi giữa các bên có liên quan. Cả Bộ Tài nguyên và Môi Trường- cơ quan đầu mối của chính phủ trong lĩnh vực này- và Ngân Hàng thế giới đều cần phải đóng vai trò tích cực trong quá trình này.