

MỘT SỐ GIẢI PHÁP GÓP PHẦN PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG TRONG HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH ĐẤT ĐAI

PHẠM THÀNH NAM*

1. Cuộc đấu tranh phòng, chống tham nhũng, lãng phí hiện nay ở nước ta vẫn còn nhiều khó khăn và diễn biến phức tạp. Đặc biệt, trong điều kiện đẩy mạnh sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, đất đai trở thành hàng hóa có giá trị đặc biệt lớn thì trong quản lý và sử dụng đất đai, tham nhũng ngày càng trở lên nghiêm trọng và trở thành lĩnh vực nhạy cảm có nhiều bức xúc nhất hiện nay. Theo Bộ Tài nguyên và Môi trường: tình trạng tham nhũng trong việc thu hồi đất, bồi thường giải phóng mặt bằng diễn ra khá phổ biến. Mặc dù hiện nay ở 63 tỉnh, thành phố đã xây dựng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đến năm 2010 nhưng chất lượng các bản quy hoạch lại khá thấp, quy hoạch không đồng bộ, thiếu khoa học, chạy theo nhu cầu của nhà đầu tư... Những bất cập này ít nhiều góp phần tiếp tay cho lợi dụng quy hoạch khi giao đất, cho thuê đất, điều chỉnh quy hoạch để trục lợi. Chỉ tính riêng hơn một năm qua, từ đầu năm 2008 đến nay, trong 12.039 vụ thanh tra tại các tỉnh, thành phố, cơ quan chức năng đã phát hiện 8.052 ha đất có sai phạm; kiến nghị thu hồi 3.790 ha, đã thu hồi 361,9 ha.

Tình trạng tham nhũng trong hoạch định chính sách về đất đai do một số nguyên nhân sau:

Thứ nhất, việc cải thiện năng lực của cơ quan hoạch định chính sách đất đai chưa đáp ứng yêu cầu... Một trong những nguyên nhân làm xuất hiện nguy cơ tham nhũng trong hoạch định chính sách đất đai

là do năng lực của đội ngũ cán bộ làm công tác xây dựng chính sách, pháp luật còn nhiều hạn chế. Đội ngũ cán bộ hoạch định chính sách còn thiếu về số lượng và tính chuyên nghiệp không cao. Hiện nay, đa số các cơ quan có thẩm quyền tổ chức dự thảo văn bản pháp luật đất đai chủ yếu dựa vào kinh nghiệm là chính. Chưa có các chuyên gia được đào tạo một cách bài bản về lĩnh vực này. Một bộ phận cán bộ có trình độ chuyên môn nhưng thiếu kiến thức pháp luật hoặc kỹ năng xây dựng văn bản pháp luật. Ngược lại, số cán bộ được trang bị kiến thức pháp luật nhưng lại không am hiểu kiến thức chuyên môn thuộc lĩnh vực đất đai nên khi soạn thảo các quy định về quản lý và sử dụng đất đai liên quan đến từng lĩnh vực chuyên môn gặp rất nhiều khó khăn, lúng túng. Trình độ ngoại ngữ của phần lớn các cán bộ làm công tác xây dựng pháp luật đất đai còn yếu, việc đọc và tìm hiểu kinh nghiệm lập pháp của nước ngoài để lồng ghép vào để phát triển bền vững vào hoạt động xây dựng chính sách, pháp luật đất đai còn rất hạn chế và khó khăn.

Thứ hai, công tác tổng kết, đánh giá và bổ sung, sửa đổi chính sách đất đai còn nhiều bất cập.

Hiện nay, mặc dù đã có nhiều văn bản pháp luật về quản lý, sử dụng đất đai như *Luật Đất đai* và các văn bản hướng dẫn thi hành *Luật Đất đai*... nhưng còn nhiều nội

* Chánh Văn phòng UBND tỉnh Thái Bình.

dung liên quan đến lĩnh vực đất đai chậm sửa đổi hoặc có nhiều điểm chưa thống nhất, tạo kẽ hở cho tham nhũng như cho các nhà đầu tư nợ, chậm nộp tiền sử dụng đất; để đất lãng phí, không sử dụng, trong khi người dân không có đất sản xuất trong một thời gian dài; trình tự, thủ tục thu hồi đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng chưa được ban hành kịp thời và chưa rõ ràng... Trên thực tế, không ít văn bản pháp luật đất đai không những không phát huy được hiệu lực, mà còn cản trở hoặc làm giảm hiệu lực quản lý của Nhà nước về đất đai. Đây là kẽ hở để tham nhũng xuất hiện.

Thứ ba, quy trình thực hiện minh bạch, công khai và có giám sát trong hoạch định chính sách đất đai chưa thực hiện đúng và nghiêm ngặt.

Quy trình chính sách là toàn bộ đời sống của một chính sách, kể từ khi nảy sinh ý tưởng (nêu vấn đề) tới việc định hình, hoàn chỉnh, thi hành, kiểm nghiệm, sửa đổi hoặc hủy bỏ. Hiệu quả của chính sách phụ thuộc rất nhiều vào quy trình xây dựng, trong đó việc tuân thủ nghiêm ngặt quy trình công nghệ hoạch định chính sách đất đai có ý nghĩa chủ đạo. Tuy nhiên, với những khó khăn, bất cập về kinh tế, về nguồn nhân lực và những điều kiện khác, quy trình hoạch định chính sách đất đai ở nước ta hiện nay chưa tuân thủ nghiêm ngặt các bước theo quy định.

Thứ tư, việc dân chủ hóa trong hoạch định chính sách, tạo điều kiện cho người dân, các cơ quan khoa học, các tổ chức chính trị - xã hội, các cộng đồng... tham gia vào quá trình hoạch định chính sách ở các khâu, các bước chưa tốt. Chế tài đối với người cố ý làm sai lệch mặc dù đã có nhưng lại không thực hiện nghiêm, do đó, vẫn tạo điều kiện cho tham nhũng xảy ra.

2. Từ thực tế trên, để góp phần chống tham nhũng hiệu quả trong lĩnh vực hoạch định chính sách đất đai, theo chúng tôi, cần thực hiện tốt một số giải pháp sau:

Một là, cần nâng cao năng lực, nhất là năng lực thực tiễn của các cơ quan hoạch định chính sách đất đai theo hướng:

- Đối với các cơ quan trực tiếp hoạch định chính sách đất đai, cần phải đảm bảo hoàn thiện về cơ cấu tổ chức, số lượng biên chế phù hợp với nhiệm vụ, quyền hạn được giao, không ngừng nâng cao trình độ chuyên môn, kỹ năng xây dựng chính sách và có kế hoạch bồi dưỡng, nâng cao trình độ về chuyên môn trên các lĩnh vực tài nguyên và môi trường, trang bị kiến thức về pháp luật cho đội ngũ cán bộ làm công tác xây dựng chính sách, pháp luật đất đai. Tiến hành bồi dưỡng, tập huấn thường xuyên cho đội ngũ cán bộ này về kỹ năng, quy trình soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật. Có chế độ đãi ngộ phù hợp để thu hút các chuyên gia giỏi về chuyên môn bổ sung cho đội ngũ cán bộ làm công tác xây dựng chính sách, pháp luật đất đai. Mở rộng và tăng cường hợp tác quốc tế để học tập kinh nghiệm của nước ngoài trong việc lồng ghép vấn đề phát triển bền vững vào hoạt động xây dựng pháp luật nói chung và hoạt động xây dựng chính sách, pháp luật đất đai nói riêng. Mặt khác, cần phải đổi mới cá tư duy và cách làm việc giáo dục đạo đức, chính trị tư tưởng trong tuyên truyền giáo dục cán bộ, đảng viên và nhân dân để nâng cao nhận thức và ý thức trách nhiệm trong phòng, chống tham nhũng.

Đối với cơ quan có trách nhiệm soạn thảo chính sách đất đai cần được chuyên môn hóa và được tổ chức khoa học, phù hợp với yêu cầu hoạch định chính sách. Các cơ quan này cần được tăng cường cơ sở vật chất, phương tiện kỹ thuật. Mặt khác, cần đầu tư để thành lập Trung tâm chuyên trách nghiên cứu và theo dõi các vấn đề về chính sách đất đai để kịp thời phản ánh, đề xuất với các cơ quan có thẩm quyền hoạch định chính sách sửa đổi, bổ sung phù hợp với thực tiễn. Đồng thời, các trung tâm này sẽ làm nòng cốt trong nghiên cứu, chuẩn bị luận cứ, đề xuất giải

pháp phục vụ quá trình hoạch định chính sách của Đảng, Nhà nước một cách bài bản và chuyên nghiệp.

Hai là, việc hoàn chỉnh hệ thống chính sách, pháp luật về đất đai phải được xem là giải pháp cơ bản nhằm nâng cao tính chặt chẽ, tính khoa học của văn bản pháp luật làm hạn chế nguy cơ nảy sinh tham nhũng. Nhiệm vụ này cần quan tâm một số vấn đề sau:

- Hoàn chỉnh hệ thống pháp luật về quản lý bất động sản, bao gồm đất đai và việc đầu tư phát triển tài sản gắn liền với đất (*Luật Đăng ký bất động sản, Luật Thuế sử dụng đất*, trong đó có thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất); rà soát sửa đổi những điều chưa thống nhất giữa *Luật Đất đai* và các luật có liên quan sao cho không còn chồng chéo, không có kẽ hở, không tạo mâu thuẫn giữa các luật có liên quan.

- Nâng cao chất lượng hệ thống quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và tạo tính thống nhất giữa quy hoạch đó với quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội và quy hoạch xây dựng. Đẩy nhanh tiến độ đổi mới hệ thống tài chính đất đai; trong đó, có việc vận hành nghiêm cơ chế một giá đất và sớm thông qua các sắc thuế hợp lý về đất đai để điều tiết lợi ích từ sử dụng đất phù hợp với quy luật thị trường.

- Tiếp tục thực hiện triệt để việc cải cách thủ tục hành chính, hoàn chỉnh bộ máy quản lý, đào tạo nâng cao nguồn nhân lực quản lý, hoàn chỉnh và hiện đại hoá hệ thống hồ sơ địa chính.

Ba là, thực hiện nghiêm túc quy trình minh bạch, công khai và có giám sát trong hoạch định chính sách đất đai theo hướng:

- Đổi mới mạnh mẽ công nghệ và kỹ năng soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật đất đai; trong đó, cần tập trung một số nội dung như xây dựng chiến lược tổng thể về chương trình xây dựng pháp luật đất đai đồng bộ đặt trong mối quan hệ kết hợp chặt chẽ, hài hòa với chiến lược phát triển

bền vững.

- Đổi mới mạnh mẽ về cơ cấu và thành phần của các ban soạn thảo theo hướng tăng số lượng các nhà khoa học, các chuyên gia về lĩnh vực môi trường, kinh tế, xã hội; giảm bớt sự tham gia của quan chức các bộ, ngành, đưa các chuyên gia giỏi về chuyên môn vào thành phần ban soạn thảo; sáp nhập ban soạn thảo với tổ biên tập làm một đầu mối thống nhất trực tiếp tham gia soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật đất đai.

- Đổi mới căn bản quy trình và cơ chế lấy ý kiến đóng góp của các nhà khoa học, các chuyên gia và lấy ý kiến đóng góp của đông đảo quần chúng nhân dân; xác lập cơ chế khuyến khích tạo điều kiện cho các tổ chức dân sự tham gia phản biện khoa học vào các dự thảo luật đất đai, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật đất đai. Cùng với việc thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật đất đai do Bộ Tư pháp và Văn phòng Chính phủ thực hiện, cần có cơ chế tham khảo lấy ý kiến phản biện, thẩm định từ phía các viện nghiên cứu, các cơ sở đào tạo luật, các nhà khoa học, các chuyên gia. Chủ động bố trí, sắp xếp quỹ thời gian thích hợp trong việc lấy ý kiến góp ý của các bộ, ngành vào dự thảo văn bản quy phạm pháp luật đất đai. Quỹ thời gian này không nên quá ngắn mà nên để trong khoảng từ 30-45 ngày để các bộ, ngành có thời gian nghiên cứu kỹ nội dung dự thảo; từ đó đưa ra những ý kiến đóng góp xác đáng. Đồng thời, tránh việc lấy ý kiến đóng góp vào dự thảo văn bản quy phạm pháp luật đất đai một cách hình thức, chiếu lệ làm lãng phí thời gian, gây tốn kém tiền của của nhân dân. Khẩn trương nghiên cứu, xây dựng những tiêu chí cụ thể của việc lồng ghép vấn đề phát triển bền vững trong hoạt động xây dựng pháp luật đất đai. Tăng cường công tác giám sát và nâng cao chất lượng giám sát của Quốc hội đối với hoạt động lồng ghép vấn đề phát triển bền vững trong hoạt động xây dựng pháp

luật đất đai.

Bốn là, đẩy mạnh dân chủ hóa hoạch định chính sách, tạo điều kiện cho người dân, các cơ quan khoa học, các tổ chức chính trị - xã hội, các cộng đồng... tham gia vào quá trình hoạch định chính sách. Theo đó, cần tạo ra cơ chế thích hợp để các tổ chức xã hội, cộng đồng các doanh nghiệp, báo chí, các hiệp hội ngành nghề tham gia tích cực vào quá trình hoạch định chính sách đất đai ở tất cả các khâu, các bước. Đồng thời, cần đảm bảo cho nhân dân, các tổ chức chính trị - xã hội, các nhà khoa học tham gia vào quy trình hoạch định chính sách đất đai hiệu quả. Bên cạnh đó, Nhà nước cần tạo ra cơ chế thông tin thuận lợi với xã hội để phát huy tính tích cực của xã hội trong đấu tranh phòng, chống tham nhũng. Các cơ quan, tổ chức, đơn vị phải chủ động thông tin, nhất là những vấn đề mà dư luận quan tâm có liên quan đến tham nhũng, lãng phí. Khẩn trương nghiên cứu thiết lập hệ thống dữ liệu quốc gia về phòng, chống tham nhũng theo quy định của *Luật Phòng, chống tham nhũng* để chủ động thông tin và làm cơ sở cho việc hoạch định chính sách, thể chế về phòng, chống tham nhũng. Đồng thời, cần tăng cường công khai, minh bạch trong hoạt động công quyền với những biện pháp cụ thể

Năm là, có chế tài đối với người cố ý làm sai lệch, hoặc có thẩm quyền nhưng không thực hiện đúng, tạo điều kiện cho tham nhũng xảy ra. Theo đó, trước tiên cần xây dựng và thực hiện nghiêm chỉnh những điều cán bộ, công chức không được làm, những điều phải làm và những điều nên làm như là những chuẩn mực ứng xử của cán bộ, công chức trong quan hệ công vụ và cả trong quan hệ xã hội. Mặt khác, cần thực hiện tốt thanh tra công vụ, bởi đây là biện pháp hết sức quan trọng để đấu tranh chống tệ "quan liêu, lãng phí, tham ô", tệ sách nhiễu, cửa quyền đòi hối lộ. Thực hiện việc chuyển đổi vị trí công tác để ngăn ngừa tham nhũng; theo đó, Nhà

nước cần ban hành danh mục các vị trí công tác cần thực hiện việc chuyển đổi định kì, chủ yếu là các vị trí công tác liên quan đến quản lý tiền, tài sản của Nhà nước hoạt động trực tiếp giải quyết công việc của công dân và doanh nghiệp. Rà soát, sửa đổi và bổ sung quy định những điều đảng viên, cán bộ, công chức không được làm; công bố công khai để nhân dân giám sát thực hiện. Xử lý nghiêm trách nhiệm của người đứng đầu khi để xảy ra tham nhũng trong cơ quan, tổ chức hoặc ngành lĩnh vực, địa phương mà mình phụ trách. Đây là vấn đề rất phức tạp nhưng dứt khoát phải có quy định để có căn cứ xử lý trách nhiệm. Mặc dù *Luật Phòng, chống tham nhũng* đã quy định nhưng cần ban hành nghị định riêng về vấn đề này; trong đó, xác định trách nhiệm chung của thủ trưởng cơ quan, tổ chức, trách nhiệm của cấp phó và người phụ trách các đơn vị, bộ phận khi để xảy ra tham nhũng; cần quy định nhiều loại với các mức độ trách nhiệm khác nhau: trách nhiệm trực tiếp; trách nhiệm gián tiếp; trách nhiệm liên đới; xuất phát từ các nguyên nhân do yếu kém về năng lực quản lý... để có mức kỉ luật thích đáng. Mặt khác, cần tăng cường giám sát, thanh tra, kiểm tra hoạt động công vụ của các cơ quan nhà nước và các cán bộ, công chức nhà nước. Tạo cơ chế để nâng cao hơn nữa hiệu quả giám sát của các cơ quan quyền lực nhà nước (Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp)...

Có thể khẳng định rằng, không một xã hội nào "vô trùng" với tham nhũng. Tuy nhiên, với một nền tảng pháp luật chặt chẽ, sự công khai minh bạch có điều kiện chiếu rọi vào tất cả ngóc ngách của mọi quan hệ lợi ích mà tham nhũng có thể tồn tại, cùng với sự tham gia, giám sát rộng rãi của người dân, các tổ chức chính trị - xã hội, năng lực và trách nhiệm của đội ngũ cán bộ của Đảng, Nhà nước ngang tầm thì hành vi tham nhũng khó có điều kiện nảy sinh, hoặc ít nhất cũng sẽ bị hạn chế tối đa □