

PHÂN CẤP QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ĐẤT ĐAI

TS TRẦN THỊ CÚC*

Phân cấp quản lý nhà nước (QLNN) về đất đai được hiểu là sự chuyển giao nhiệm vụ và trách nhiệm từ cơ quan quản lý đất đai cấp trên xuống cấp dưới nhằm mục tiêu QLNN về đất đai có hiệu quả, phát huy tính chủ động, tính năng động và sáng tạo của cấp dưới đồng thời tăng cường sự kiểm tra, giám sát của cơ quan QLNN cấp trên. Phân cấp QLNN về đất đai là một mục tiêu của cải cách hành chính nhằm xác định nhiệm vụ, trách nhiệm cụ thể của từng cơ quan QLNN về đất đai từ trung ương đến địa phương và cơ sở.

Nội dung phân cấp QLNN về đất đai được quy định cụ thể trong *Luật Đất đai* năm 2003 (có hiệu lực từ ngày 01-7-2004), có những điểm chính sau:

- Chính quyền trung ương, cụ thể là Quốc hội, Chính phủ chủ yếu điều hành vĩ mô bằng cách ban hành các loại chính sách, pháp luật về đất đai. Chính phủ không quyết định việc giao đất như *Luật Đất đai* năm 1993 (trừ việc giao đất để sử dụng vào mục đích an ninh, quốc phòng) mà phân cấp cho UBND cấp tỉnh và UBND cấp huyện. Theo đó, UBND cấp tỉnh có quyền giao đất cho tổ chức, UBND cấp huyện giao đất cho hộ gia đình, cá nhân. *Luật* cũng phân cấp cho UBND cấp tỉnh được uỷ quyền cho cơ quan quản lý đất đai cùng cấp cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo quy định. UBND cấp cơ sở (xã, phường, thị trấn) có vai trò theo luật định trong việc giải quyết tranh chấp đất đai, phát hiện và xử lý vi phạm pháp luật đất đai.

- Hệ thống tổ chức bộ máy được đổi mới phù hợp với sự phân cấp, thể hiện ở Điều 64 của *Luật Đất đai* năm 2003, theo đó ở cấp trung ương có Bộ Tài nguyên và Môi trường, cấp tỉnh có Sở Tài nguyên và Môi trường, cấp huyện có Phòng Tài nguyên và Môi trường. Từ ngày *Luật Đất đai* có hiệu lực thi hành có thêm hai tổ chức mới: Văn phòng Đăng kí quyền sử dụng đất và Tổ chức phát triển quỹ đất. Văn phòng Đăng kí quyền sử dụng đất là tổ chức hoạt động theo mô hình "Một cửa", vì hầu hết các thủ tục hành chính về đất đai đều được thực hiện thông qua văn phòng này. Tổ chức phát triển quỹ đất là một loại hình doanh nghiệp công ích được lập ra để làm công tác giải phóng mặt bằng khi Nhà nước thu hồi đất

- *Luật Đất đai* năm 2003 đã dành một chương riêng quy định về trình tự, thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất (chương V). Công khai hoá thủ tục đất đai, xác định rõ thời gian giải quyết tạo điều kiện thuận lợi cho người sử dụng đất đến làm thủ tục. Mặt khác, *Luật* cũng quy định việc công khai hoá trong quá trình lập quy hoạch, theo đó nhân dân trong vùng quy hoạch có quyền góp ý kiến vào dự thảo quy hoạch. UBND các cấp xã, huyện có vai trò quan trọng trong việc lập quy hoạch.

Các nội dung đổi mới về cải cách thủ tục hành chính và phân cấp hành chính được thể hiện xuyên suốt trong *Luật Đất đai* năm 2003, các văn bản hướng dẫn thi

* Học viện Hành chính Quốc gia.

hành và các văn bản của cấp chính quyền địa phương.

Tiếp theo tinh thần phân cấp QLNN về đất đai của Luật Đất đai năm 2003, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 08/2004/NQ-CP ngày 30-6-2004 nhằm đẩy mạnh thêm một bước việc phân cấp QLNN nói chung và phân cấp QLNN về đất đai nói riêng. Nội dung cơ bản của Nghị quyết trên về phân cấp quản lý đất đai gồm:

- Chính phủ thống nhất QLNN về đất đai trong phạm vi cả nước, quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cấp tỉnh. Chính quyền địa phương các cấp trực tiếp tổ chức thực hiện các nhiệm vụ cụ thể về QLNN về đất đai trên địa bàn (trừ trường hợp có quy định riêng của Chính phủ).

- UBND cấp tỉnh lập quy hoạch, quyết định kế hoạch sử dụng đất; quyết định hạn mức giao đất, thu hồi đất và chuyển mục đích sử dụng đất của địa phương trên cơ sở quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất do Chính phủ phê duyệt; quyết định giá đất cụ thể theo khung giá các loại đất do Chính phủ quy định.

- Phân định rõ quyền quản lý, sử dụng tài sản của các cấp (gắn với trách nhiệm), theo đó loại tài sản nào cấp tỉnh, huyện, xã sử dụng, quản lý.

Trên cơ sở quy định của Luật Đất đai năm 2003, Nghị quyết số 08/2004/NQ-CP của Chính phủ, các cấp chính quyền, các bộ, ban, ngành đã ban hành văn bản quy phạm pháp luật để phân cấp quản lý trong từng lĩnh vực liên quan đến đất đai. Ví dụ, UBND thành phố Hà Nội ban hành Quyết định số 28/2006/QĐ-UB ngày 17-3-2006 về quy chế quản lý quy hoạch, theo đó việc lập quy hoạch được phân cấp cho UBND quận, huyện. Khác với trước đây, ngay từ khâu quy hoạch, việc tổ chức thực hiện và căn cứ quy hoạch chi tiết sử dụng đất sẽ được làm rõ, xác định cụ thể theo 3 khu vực: khu vực nhà nước là các dự án đầu mối hạ tầng cơ sở phục vụ cho lợi ích

cộng đồng (không kinh doanh); khu vực chủ đầu tư là dự án có khả năng thu hồi vốn và sinh lời sẽ tổ chức đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư hoặc đấu giá quyền sử dụng đất; khu vực nhà nước và nhân dân cùng làm là các khu dân cư, làng, xóm cải tạo chỉnh trang trên nguyên tắc nhà nước hỗ trợ về kinh phí làm hạ tầng kỹ thuật, người dân bỏ vốn tham gia và cải tạo nhà ở của mình. Cấp chính quyền nào phê duyệt đồ án quy hoạch thì có quyền điều chỉnh quy hoạch. Khi tiến hành điều chỉnh quy hoạch, người có thẩm quyền phê duyệt phải lấy ý kiến nhân dân thông qua phiếu hoặc họp đại diện tổ dân phố và UBND phường, xã có liên quan. Việc phân cấp trong việc lập, phê duyệt, quản lý quy hoạch của địa phương nhằm mục đích đưa quy hoạch đến gần dân hơn, để người dân đọc và dễ hiểu hơn. UBND thành phố Hải Phòng đề ra chương trình cải cách tổng thể đến năm 2010 là phân cấp QLNN giữa thành phố và các cấp chính quyền địa phương trong nhiều lĩnh vực, trong đó có lĩnh vực đất đai, đền bù giải phóng mặt bằng, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất..., theo đó, Giám đốc Sở Tài nguyên và Môi trường được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho các tổ chức sau khi có quyết định phê duyệt danh sách của UBND thành phố. Chủ tịch UBND huyện, quận có quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho hộ gia đình và cá nhân.

Có thể nói, tư tưởng chỉ đạo của Đảng và hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về phân cấp QLNN về đất đai đã khá đầy đủ, chặt chẽ và từng bước vận hành trong cuộc sống. Tuy nhiên, sau một thời gian thực hiện trong công tác này đã bộc lộ một số vấn đề cần cần chỉnh.

Thứ nhất, bất cập trong phân cấp lập quy hoạch. Việc phân cấp lập, quản lý quy hoạch đất đai cho cấp tỉnh, huyện, xã những năm qua đã đem lại những lợi ích lớn, quy hoạch đã gần dân hơn, sát dân hơn, thực tế hơn. Tuy nhiên trong việc

phân cấp lại tiềm ẩn những bất hợp lý. Xin nêu ra vấn đề về phân cấp quy hoạch. Theo Luật Đất đai năm 2003 thì UBND phường cũng có quyền lập quy hoạch, trong khi đó ở UBND phường chỉ có một hoặc hai cán bộ địa chính, nhiều cán bộ chưa được đào tạo về lập quy hoạch, do vậy, khó có thể lập được quy hoạch. Mặt khác, địa giới hành chính ở Việt Nam giữa các phường, xã, thậm chí giữa các quận, huyện với nhau rất hẹp, mà phường nào, quận nào cũng lập quy hoạch thì đô thị của Việt Nam sẽ trở thành các “làng đô thị” theo kiểu “trăm hoa đua nở” không thống nhất. Khi phân cấp lập, quản lý quy hoạch cho các cấp, các cơ quan chức năng chưa tính đến các tiêu thức như tính phù hợp với hội nhập quốc tế hiện nay, tính hiệu quả về mặt kinh tế và xã hội, tính bền vững của mô hình phân cấp quy hoạch. Hiện nay, Bộ Xây dựng đã tính đến việc quy hoạch vùng, ví dụ như vùng Thủ đô Hà Nội, vậy mối quan hệ giữa các loại quy hoạch như thế nào, ai là “nhạc trưởng” trong vấn đề lập quy hoạch và thực hiện quy hoạch? Luật Đất đai năm 2003 và Nghị quyết số 08/2004/NQ-CP của Chính phủ về phân cấp quản lý chưa quy định cụ thể.

Thứ hai, bất cập trong việc phân cấp cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Theo quy định của Luật Đất đai năm 2003, UBND cấp tỉnh (ủy quyền cho Sở Tài nguyên và Môi trường) cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho tổ chức, UBND huyện cấp giấy chứng nhận cho hộ gia đình và cá nhân theo cơ chế “Một cửa”. Thế nhưng, trên thực tế mọi chuyện lại trở nên phức tạp hơn. Nhà và đất được gọi là bất động sản luôn có mối quan hệ mật thiết với nhau, nhưng việc quản lý và cấp giấy chứng nhận cho người sử dụng chứng lại do hai loại cơ quan quản lý là Bộ Tài nguyên và Môi trường và Bộ Xây dựng. Phân chia như vậy có thể tiện cho việc quản lý về mặt nhà nước, nhưng lại gây khó khăn, phiền hà cho

người dân khi có yêu cầu xác lập chủ quyền nhà, đất (sổ hồng), (sổ đỏ) thì thật là rắc rối. Lẽ ra người dân chỉ đến “Một cửa” làm thủ tục cấp giấy chủ quyền cho phần bất động sản của mình là xong, nhưng họ phải thực hiện hai quy trình gồm: cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ở phòng tài nguyên và môi trường, quy trình cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà tại phòng nào đó về xây dựng. Riêng thủ tục làm giấy tờ về đất theo Luật Đất đai là 55 ngày làm việc, thời gian niêm yết danh sách tại phường là 15 ngày. Tổng thời gian mà người dân chờ đợi là 70 ngày. Đó là trường hợp “thuận buồm xuôi gió”. Vấn đề đặt ra, nếu trong khoảng thời gian quy định đó, nếu cơ quan chức năng trong vòng 70 ngày mà không cấp giấy chứng nhận cho người sử dụng đất theo luật định thì họ có chịu trách nhiệm gì không? Luật Đất đai vẫn còn bỏ ngỏ câu hỏi này. Quy định như hiện nay thì người dân phải làm hai loại thủ tục tại hai cơ quan nhà nước khác nhau, đồng thời hai cơ quan đó phải lưu trữ trùng lặp cùng loại giấy tờ trên cùng một mảnh đất, gây tốn kém về thời gian và tiền bạc.

Thứ ba, bất cập về phân cấp giao đất, cho thuê đất, chuyển đổi mục đích sử dụng đất. Theo Luật Đất đai năm 2003, UBND cấp tỉnh có thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, chuyển đổi mục đích sử dụng đất, thu hồi đất đối với tổ chức; UBND cấp huyện có thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, chuyển đổi mục đích sử dụng đất, thu hồi đất đối với hộ gia đình, cá nhân; UBND cấp xã quản lý quỹ đất công ích của xã. Sử dụng thẩm quyền của mình, các tỉnh, huyện, thậm chí cả cấp xã đã giao đất tràn lan, giao đất không đúng đối tượng, không xem xét kỹ nhu cầu sử dụng đất của các nhà đầu tư và của người dân, dẫn đến tình trạng đất bị bỏ hoang hoặc đầu tư dàn trải. Thời gian qua có hàng loạt các vụ việc bị các cơ quan điều tra khởi tố. Ví dụ, Giám đốc Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Quảng Ninh

trong thời gian làm Chủ tịch UBND thành phố Hạ Long đã kí 28 quyết định giao đất cho 28 cán bộ không thuộc đối tượng được giao đất tại các khu tái định cư. Vụ án liên quan đến cán bộ quản lý đất đai quận Gò Vấp - TP. Hồ Chí Minh và các “trùm đầu nậu” mua bán đất đai ở cấp cơ sở do lợi dụng việc phân cấp. Vụ tham nhũng đất công ở lòng hồ Quảng Trị, hàng loạt cán bộ huyện Vĩnh Cửu bị khởi tố, bắt giam, do giao đất tùy tiện, giao đất cho người thân trong gia đình, lập hồ sơ hợp thức hoá cho những lô đất có nguồn gốc là đất của Nhà nước...

Để khắc phục tình trạng bất cập trên đây, trong thời gian tới, cần tiến hành một số giải pháp cơ bản sau:

Một là, trong việc lập quy hoạch đất đai phải phân công một cơ quan chịu trách nhiệm chính, hay còn gọi là “Nhạc trưởng” để thống nhất quy hoạch trong phạm vi cả nước. Vùng nào cần phát triển công nghiệp, vùng nào xây dựng đô thị... đều phải theo một mẫu hình thống nhất, gắn kết với nhau do cơ quan này quy định. Việc phân cấp lập quy hoạch phải được quy định rõ ràng, cụ thể; theo đó, Bộ Xây dựng lập quy hoạch gì, cấp tỉnh lập quy hoạch những hạng mục nào... Do đó, không nên phân cấp lập quy hoạch tới cấp huyện, cấp xã, vì làm như vậy sẽ băm nát các đô thị và các khu chức năng khác của Việt Nam. Cấp huyện và cấp xã chỉ đóng vai trò là người kiểm tra, giám sát, tham gia vào việc thực hiện quy hoạch của các tổ chức, cá nhân đóng trên địa bàn.

Hai là, Nhà nước nên quy định sử dụng một mẫu thống nhất chung cho cả Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và quyền sở hữu nhà, không nên tách làm hai loại giấy, vì nhà và đất được coi là bất động sản không tách rời nhau theo thông lệ quốc tế. Nên giao chức năng QLNN về đất đai và QLNN về nhà ở cho cùng một cơ quan, đồng thời, xây dựng một hệ thống đăng kí bất động sản thống nhất

trong phạm vi cả nước. Cần phân cấp hơn nữa trong việc cấp “sổ đỏ”, “sổ hồng” cho người dân; theo đó, UBND xã, phường, thị trấn, công ty xây dựng nhà ở cùng với Tổ dân phố lập danh sách cấp “sổ” cho người dân tại thực địa với sự cam kết của chủ sở hữu và các hộ liên kề, phòng tài nguyên và môi trường thẩm định danh sách kê khai cấp giấy chứng nhận nhà, đất, làm như vậy thủ tục sẽ đơn giản hơn, sát dân hơn, thực tế hơn, đỡ tốn kém hơn.

Ba là, các cơ quan có chức năng lập pháp cần chuyển đổi tư duy bao cấp trong quy định về giao đất, chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất... sang kiểu tư duy của nền kinh tế thị trường; theo đó, tất cả các mảnh đất chuyển từ người sử dụng đất hợp pháp này sang người sử dụng đất hợp pháp kia đều phải qua quy trình đấu giá, hoặc mua bán công khai, minh bạch, hạn chế và tiến tới xoá bỏ cơ chế “xin - cho”, “cấp - phát” trong các mối quan hệ liên quan đến đất đai, nhà cửa. Tăng cường công tác kiểm tra, giám sát việc thi hành Luật Đất đai của cán bộ, công chức qua nhiều kênh khác nhau: cấp trên đối với cấp dưới, nhân dân với chính quyền, cơ quan thanh tra đối với cán bộ, công chức... Cần phân định rõ chức năng, nhiệm vụ cụ thể của từng chức danh trong bộ máy chính quyền tỉnh, huyện, xã. Trên thực tế vẫn còn trùng lặp, chồng chéo trong thực hiện nhiệm vụ quản lý đất đai, quản lý đô thị của các cấp chính quyền □

SỬA LỖI IN

Tạp chí Quản lý nhà nước số 133 (2-2007), trang 33, dòng 6 (trên xuống) xin đọc lại là “năm 2007 là năm...”.

Thành thật xin lỗi tác giả và bạn đọc.

BAN BIÊN TẬP