

## **TRAO ĐỔI CHÍNH SÁCH**

### **THỰC TRẠNG THỰC HÀNH CHÍNH SÁCH ĐẤT ĐAI BẰNG CÔNG NGHỆ PHẦN MỀM CƠ SỞ DỮ LIỆU ĐỊA CHÍNH PHỤC VỤ HIỆN ĐẠI HÓA QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI TẠI VIỆT NAM**

**ThS. Đoàn Văn Khoa**

Ủy viên Ban Thường vụ Hội Trắc địa Bản đồ Viễn thám Việt Nam

---

#### **Tóm tắt:**

Chính sách công nghệ phần mềm cơ sở dữ liệu (CSDL) địa chính trong quản lý đất đai trên cơ sở ứng dụng những thành tựu của khoa học và công nghệ (KH&CN) có ý nghĩa quan trọng, trước hết đối với lĩnh vực quản lý KH&CN, sau đó là giảm bớt thủ tục hành chính, công khai quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất, đồng thời giúp thị trường bất động sản trở nên minh bạch với những thông tin rõ ràng, góp phần đảm bảo an toàn pháp lý cho các bên liên quan.

Hiện tại, Việt Nam đang sử dụng nhiều phần mềm CSDL địa chính, chính sách này đã phát huy được năng lực của nhiều chủ thể cùng tham gia quản lý và vận hành CSDL địa chính, đã tận dụng được cơ chế mà quyền sở hữu trí tuệ cho phép, đó là sử dụng miễn phí mã nguồn mở trong xây dựng phần mềm CSDL địa chính cho phù hợp với điều kiện thực tiễn của Việt Nam.

Bài viết nghiên cứu thực trạng chính sách ứng dụng hệ thống công nghệ phần mềm CSDL địa chính hiện tại và những điểm bất cập xuất phát từ nguyên nhân các phần mềm này chưa tương thích với nhau, do đó có thể dẫn đến những xung đột về CSDL địa chính giữa các tỉnh trên phạm vi toàn quốc. Thực tế cho thấy, không thể hủy bất kỳ CSDL địa chính nào dù nó được xây dựng trên phần mềm nào trong số các phần mềm hiện có (vì nếu hủy thì sẽ gây tổn kém về kinh phí và làm gián đoạn việc quản lý đất đai gây hậu quả bất ổn định).

Bài viết đặt câu hỏi nghiên cứu: Cần có chính sách công nghệ phần mềm như thế nào để xây dựng hệ thống tiêu chí nhằm tích hợp dữ liệu đất đai toàn quốc để phục vụ mục đích tăng cường sự tiếp cận của mọi đối tượng đối với dịch vụ thông tin đất đai, thông qua việc phát triển một hệ thống quản lý đất đai hoàn thiện trên cơ sở xây dựng hệ thống công khai, chính xác, đầy đủ, kịp thời về đăng ký đất đai, thông tin đất đai?

**Từ khóa:** Chính sách công nghệ; CSDL địa chính.

**Mã số:** 14120201

## **1. Dẫn nhập**

Chính sách công nghệ phần mềm CSDL địa chính trong quản lý đất đai được chính phủ nhiều quốc gia trên thế giới (nhất là các quốc gia đang phát triển) quan tâm. Có thể dẫn chứng sau đây:

Nghiên cứu có nhan đề *Ứng dụng Hệ thống thông tin địa lý (GIS) để hỗ trợ dịch vụ địa chính tại Ghana: các yếu tố thiết chế và phát triển phần mềm* [4]. Trong nghiên cứu này, thuật ngữ *yếu tố thiết chế (Institutional Factors)* được hiểu là các yếu tố thuộc chính sách, Chính phủ Ghana đã ban hành chính sách công nghệ phần mềm thông qua Chương trình quản lý đất đai (*Land Administration Programme - LAP*), theo đó chính sách công nghệ được dựa trên một hệ thống phần mềm cập nhật về thông tin đất đai (*Land information system - LIS*) để hỗ trợ quản lý hiệu quả các hồ sơ đất được cấp phép xây dựng, cung cấp cho các nhà quản lý dữ liệu chính xác cho việc hoạch định kiến trúc đô thị, quy hoạch xây dựng ở thành thị và ở vùng nông thôn được công nghiệp hóa. Trong nghiên cứu này, tác giả đã vạch ra sự thiếu vắng của các *yếu tố thiết chế* nhằm quản lý đất đai, có thể hiểu là chưa có chính sách phần mềm để quản lý hệ thống các cơ quan địa chính, đồng thời sự liên kết giữa các cơ quan này trong việc quản lý đất đai là rất yếu, do đó cần thiết phải hình thành hệ thống thiết chế đủ mạnh để quản lý đất đai. Để khắc phục những khiếm khuyết đã nêu, nghiên cứu này đề xuất giải pháp ban hành chính sách công nghệ phần mềm phát triển nguyên mẫu, với việc không xóa bỏ phần mềm cũ (vì gây ra bất ổn định trong quản lý và tốn kém kinh phí), mà tích hợp phần mềm ArcView 3.2 và Access nhằm cung cấp công cụ để tự động hóa việc cập nhật dữ liệu địa chính phục vụ quản lý đất đai.

Luận văn Thạc sĩ khoa học chuyên ngành thông tin địa lý *Thiết kế, thực hiện và đánh giá giải pháp GIS di động cho dự án đăng ký đất đai ở Lesotho* [5]. Luận văn này đã đề cập đến sự cần thiết phải ban hành chính sách công nghệ phần mềm để quản lý đất đai thông qua một dự án có tính phổ biến ở Lesotho ở miền Nam châu Phi, trong đó GIS đã được phát triển như là một ứng dụng trên nền Android chủ yếu là với các định dạng phần mềm trên máy tính được sử dụng cho công việc thuộc lĩnh vực đăng ký đất đai. Mục tiêu nghiên cứu của Luận văn này là đề xuất một giải pháp GIS di động đặc biệt sử dụng Android như một hệ điều hành dựa trên nền tảng Linux nhằm nâng cao hiệu quả công tác thực địa cũng như sự toàn vẹn của dữ liệu thu thập được trong quản lý đất đai ở Lesotho. Đồng thời, để đánh giá hiệu quả và lợi ích của công nghệ Android trong ứng dụng quản lý đất đai. Giải pháp chính sách công nghệ phần mềm mà Luận văn đề cập đã tích hợp được ưu thế của GIS với công nghệ Android, cho phép đăng ký đất đai di động, thích hợp ngay cả trong điều kiện địa lý cách trở.

Như vậy, qua hai trường hợp nghiên cứu trên tại các quốc gia đang phát triển cho thấy, các quốc gia này đã ban hành chính sách công nghệ phần mềm, trên cơ sở không xóa bỏ phần mềm cũ, mà tích hợp chúng trong quản lý đất đai.

Để có thể ban hành và thực hiện chính sách công nghệ phần mềm CSDL địa chính trong quản lý đất đai tại Việt Nam, cần nghiên cứu, đánh giá thực trạng của hệ thống công nghệ phần mềm CSDL địa chính hiện tại, tìm ra những ưu điểm, đồng thời cũng cần tìm ra những xung đột giữa các phần mềm đang gây cản trở cho việc quản lý, nhằm ban hành chính sách công nghệ để quản lý đất đai có hiệu quả.

## 2. Các khái niệm

Trong bài viết này, tác giả sử dụng các khái niệm sau đây:

### a, Khái niệm chính sách

Có nhiều cách tiếp cận khái niệm chính sách. Trước hết, cách tiếp cận chính sách từ thiết chế xã hội, trong đó thiết chế xã hội là một khái niệm được tiếp cận dưới góc độ xã hội học.

Fichter J. H. [1] cho rằng chính sách “là một phần của văn hóa, một đoạn đã được khuôn mẫu hóa trong nếp sống của một dân tộc”, “... những khuôn mẫu tác phong công khai và tiềm ẩn tự biến thành những vai trò xã hội do những con người đảm nhiệm và nhiều loại tương quan khác nữa giữa những con người với nhau, đứng đầu những tương quan đó là những diễn tiến xã hội”. Fichter còn viết: “Những tương quan xã hội và những vai trò xã hội hợp thành những yếu tố chủ yếu của thiết chế”. Fichter khẳng định thiết chế là một “*hình trạng hoặc một sự phối hợp những khuôn mẫu tác phong được đa số chấp nhận và tập trung vào sự thoả mãn nhu cầu cơ bản của cộng đồng*”.

Vũ Cao Đàm có cách tiếp cận chính sách mở rộng hơn so với quan niệm trên đây. Có nhiều cách tiếp cận để xem xét khái niệm chính sách, trong đó có: tiếp cận chính trị học, tiếp cận nhân học và nhân học xã hội, tiếp cận tâm lý học, tiếp cận kinh tế học, tiếp cận đạo đức học, tiếp cận hệ thống, tiếp cận khoa học pháp lý, tiếp cận tổng hợp.

Từ các cách tiếp cận trên đây, khi nói đến một chính sách, là nói đến những yếu tố sau đây:

- Chính sách là tập hợp những *biện pháp* mà chủ thể quyền lực hoặc chủ thể quản lý đưa ra, được thể chế hóa thành những quy định *có giá trị pháp lý*, nhằm thực hiện chiến lược phát triển của hệ thống theo mục đích mà chủ thể quyền lực mong đợi;
- Chính sách bao giờ cũng tạo ra một sự *phân biệt đối xử* của chủ thể quyền lực hoặc chủ thể quản lý đối với các nhóm xã hội khác nhau. Trong sự phân biệt đối xử đó, chủ thể quyền lực có sự ưu đãi đối với một (hoặc một số) nhóm xã hội nào đó;

- Các biện pháp ưu đãi phải có tác dụng *kích thích động cơ hoạt động* của nhóm được ưu đãi, là nhóm có vai trò then chốt trong việc thực hiện các mục tiêu phát triển hệ thống, nhằm thực hiện mục tiêu phát triển của hệ thống theo chiến lược mà nhóm chủ thể quyền lực hoặc chủ thể quản lý đưa ra;
- Chính sách luôn *tạo ra một bất bình đẳng xã hội*, đồng thời khắc phục một bất bình đẳng xã hội đang tồn tại, rất có thể khoét sâu thêm những bất bình đẳng vốn có, nhưng cuối cùng phải nhằm mục đích tối thượng, là thoả mãn những nhu cầu cơ bản của mục tiêu phát triển toàn hệ thống (hệ thống xã hội).

Toàn bộ những biện pháp đó phải đạt đến một kết quả là tạo ra một đòn *ứng phó* với các tình huống của cuộc chơi, có khi là rất bất lợi cho chủ thể quyền lực hoặc chủ thể quản lý. Tổng hợp các cách tiếp cận trên, có thể đưa ra định nghĩa: Chính sách là một tập hợp biện pháp được thể chế hóa, mà một chủ thể quyền lực, hoặc chủ thể quản lý đưa ra, trong đó tạo sự ưu đãi một hoặc một số nhóm xã hội, kích thích vào động cơ hoạt động của họ, định hướng hoạt động của họ nhằm thực hiện một mục tiêu ưu tiên nào đó trong chiến lược phát triển của hệ thống xã hội [2].

#### *b, Khái niệm chính sách công nghệ phần mềm*

Chính sách công nghệ phần mềm là một chính sách thành phần trong hệ thống chính sách và chính sách công nghệ của Việt Nam. Chính sách công nghệ phần mềm ban hành nhằm vào mục đích quản lý, phát triển và hoàn thiện hệ thống công nghệ phần mềm.

#### *c, Khái niệm cơ sở dữ liệu*

Cơ sở dữ liệu được hiểu là một tập hợp thông tin liên kết có cấu trúc được lưu trữ theo một qui luật mà ta đã chuẩn trước. Tuy nhiên, thuật ngữ này thường dùng trong công nghệ thông tin và nó thường được hiểu rõ hơn dưới dạng một tập hợp liên kết các dữ liệu. Dữ liệu này được duy trì dưới dạng một tập hợp các tập tin lưu trữ trong các hệ quản trị CSDL.

#### *d, Khái niệm cơ sở dữ liệu địa chính*

Cơ sở dữ liệu địa chính được định nghĩa trong Thông tư số 09/2007 TT-BTNMT ngày 02/8/2007 của Bộ Tài nguyên và Môi trường về hướng dẫn lập, chỉnh lý, quản lý hồ sơ địa chính: CSDL địa chính bao gồm dữ liệu bản đồ địa chính và các dữ liệu thuộc tính địa chính.

### **3. Khảo sát thực hành chính sách bằng công nghệ phần mềm xây dựng cơ sở dữ liệu địa chính**

#### **3.1. Các dự án do Chính phủ điều hành**

- *Dự án Hoàn thiện và hiện đại hóa hệ thống quản lý đất đai Việt Nam (Vietnam Land Administration Project - VLAP)*. Dự án VLAP do Hiệp hội Phát triển Quốc tế (IDA) thuộc Ngân hàng Thế giới cho vay vốn được thực hiện tại 9 tỉnh/thành phố: Hà Nội, Hưng Yên, Thái Bình, Quảng Ngãi, Bình Định, Khánh Hòa, Tiền Giang, Bến Tre, Vĩnh Long. Dự án VLAP được bắt đầu thực hiện từ tháng 9 năm 2008 với mục tiêu tăng cường sự tiếp cận của mọi đối tượng đối với dịch vụ thông tin đất đai thông qua việc phát triển một hệ thống quản lý đất đai hoàn thiện trên cơ sở xây dựng hệ thống công khai, chính xác, đầy đủ, kịp thời về đăng ký đất đai, thông tin đất đai (*lập bản đồ địa chính và hồ sơ địa chính*), chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất nhằm đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước về đất đai và nhu cầu về thực hiện các quyền, nghĩa vụ của người sử dụng đất; bảo vệ quyền lợi hợp pháp cho người sử dụng đất cũng như việc cung cấp thông tin cho cộng đồng;
- *Dự án xây dựng hệ thống hồ sơ địa chính và CSDL quản lý đất đai* được triển khai ở 54 tỉnh, thành phố (*giai đoạn 2008-2010, định hướng 2015*) nhằm hoàn thành mục tiêu cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và chuẩn hóa đồng bộ hệ thống hồ sơ địa chính trên cả nước;
- *Dự án xây dựng CSDL đất đai quốc gia*.

### **3.2. Khảo sát trường hợp Dự án VLAP**

Dự án VLAP được coi là dự án hoàn thiện nhất về mô hình xây dựng một CSDL địa chính thống nhất toàn tỉnh, gắn với triển khai một hệ thống phần mềm thống nhất phục vụ công tác quản lý nhà nước về đất đai cũng như khai thác sử dụng thông tin địa chính phục vụ cộng đồng xã hội.

Dự án VLAP đã triển khai xây dựng hệ thống đăng ký đất đai, hồ sơ địa chính, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo phương thức hiện đại nhằm cải cách thủ tục hành chính trong quản lý, tạo điều kiện dễ dàng tiếp cận quỹ đất và công khai hóa thông tin về đất đai. Dự án do Bộ Tài nguyên và Môi trường là cơ quan chủ quản, triển khai tại 09 tỉnh/thành phố được lựa chọn việc đo đạc lập bản đồ địa chính, lập sổ sách địa chính dưới dạng CSDL và đẩy nhanh tiến độ cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; hoàn thiện hệ thống đăng ký đất đai và hệ thống thủ tục hành chính trong quản lý đất đai; tăng cường tính công khai và minh bạch trong quản lý hướng tới việc tạo thuận lợi trong tiếp cận quỹ đất thông qua dịch vụ thông tin đất đai đối với mọi đối tượng. Sản phẩm đầu ra của Dự án là hệ thống CSDL đất đai tại từng tỉnh được vận hành thống nhất từ cấp huyện đến cấp tỉnh. Hệ thống này được xem như một lợi ích cộng đồng được cung cấp bởi Chính phủ; gắn trách nhiệm của chính phủ trong việc điều hành nền kinh tế xã -

hội phát triển bền vững; hệ thống quản lý đất đai minh bạch sẽ góp phần quản lý tốt và tăng cường hơn nữa sự tin tưởng của người dân đối với các hoạt động phát triển có liên quan đến đất đai.

Để hoàn thành các mục tiêu phát triển, việc đầu tư cho Dự án được thực hiện thông qua ba hợp phần chính sau:

*- Hợp phần 1: Hiện đại hóa hệ thống đăng ký đất đai*

Hiện đại hóa hệ thống đăng ký đất đai (*xây dựng và vận hành CSDL địa chính thống nhất*).

Đây là hợp phần cơ bản nhằm xây dựng cơ sở hạ tầng kỹ thuật của hệ thống quản lý đất đai ở tất cả 9 tỉnh/thành phố đã được lựa chọn làm cơ sở để nhân rộng ra các địa phương còn lại trên phạm vi toàn quốc nhằm bảo đảm các thửa đất và các chủ sử dụng đất được đăng ký trong hệ thống và thông tin thường xuyên được cập nhật đáp ứng yêu cầu cung cấp thông tin chính xác nhất, mới nhất cho mọi đối tượng có nhu cầu.

- + *Tiểu hợp phần 1.1:* Cập nhật và hoàn thành toàn bộ việc lập bản đồ địa chính. Nội dung của Tiểu hợp phần này là hoàn thành hệ thống bản đồ địa chính thống nhất trên phạm vi các tỉnh tham gia Dự án, đạt tiêu chuẩn kỹ thuật theo quy định và xây dựng CSDL địa chính;
- + *Tiểu hợp phần 1.2:* Cập nhật và hoàn thành hồ sơ đăng ký đất đai. Nội dung của Tiểu hợp phần này là hoàn thành hệ thống hồ sơ địa chính dạng số thống nhất trong toàn tỉnh, đạt tiêu chuẩn kỹ thuật theo quy định và tích hợp vào CSDL địa chính;
- + *Tiểu hợp phần 1.3:* Tiếp tục phát triển và thực hiện hệ thống quản lý hồ sơ địa chính dạng số. Vận hành đồng bộ CSDL địa chính cấp Trung ương và cấp địa phương phục vụ quản lý Nhà nước và bảo đảm điều kiện cung cấp dữ liệu cho nhu cầu hoạt động kinh tế, xã hội, an ninh quốc phòng của Việt Nam; liên kết CSDL địa chính giữa Trung ương và địa phương, bước đầu kết nối với các CSDL khác trong CSDL tài nguyên và môi trường ở cả trung ương và địa phương; thử nghiệm kết nối với các CSDL khác có liên quan đến đất đai như ngân hàng, thuế, công chứng,...
- + *Tiểu hợp phần 1.4:* Nghiên cứu chính sách hỗ trợ cho việc hiện đại hóa hệ thống quản lý đất đai. Trong quá trình chuẩn bị Dự án, nhu cầu nghiên cứu hoàn thiện chính sách để hỗ trợ cho việc hiện đại hóa hệ thống quản lý đất đai đã được đặt ra nhằm phát triển kết quả đầu tư của Dự án.

*- Hợp phần 2: Dịch vụ đăng ký đất đai*

Nội dung của hợp phần này là tăng cường cung cấp dịch vụ của các văn phòng đăng ký thông qua việc phát triển và áp dụng dịch vụ thống nhất trên phạm vi toàn quốc; cung cấp khả năng tiếp cận thông tin đất đai đối với mọi đối tượng sử dụng đất bằng cả phương tiện truyền thống và phương tiện hiện đại thông qua Internet; thực hiện một chương trình nâng cao nhận thức của cộng đồng đối với đăng ký đất đai và sử dụng thông tin đất đai, có sự tham gia của những người có liên quan trong quá trình thành lập và cập nhật hồ sơ địa chính.

Hợp phần này sẽ bao gồm 3 tiểu hợp phần: (a) Nâng cấp các Văn phòng đăng ký cấp tỉnh và cấp huyện; (b) Tiếp cận thông tin đất đai; và (c) Thông tin tuyên truyền, nâng cao nhận thức cộng đồng.

- + *Tiểu hợp phần 2.1:* Nâng cấp các Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất. Nội dung của tiểu hợp phần này là tăng cường năng lực cho các Văn phòng đăng ký cấp tỉnh và cấp huyện thông qua việc cung cấp trang thiết bị tin học, thiết bị đo đạc phục vụ công tác đo đạc chỉnh lý biến động về sử dụng đất. Dự án VLAP sẽ thiết kế một mô hình chuẩn cho Văn phòng đăng ký cấp tỉnh và mô hình chuẩn cho Văn phòng đăng ký cấp huyện với trang bị đồng bộ;
- + *Tiểu hợp phần 2.2:* Tiếp cận thông tin đất đai. Bộ Tài nguyên và Môi trường sẽ xây dựng một cổng thông tin điện tử về đất đai, được kết nối với CSDL địa chính của các tỉnh nhằm cung cấp các thông tin vĩ mô cho các cơ quan, tổ chức và cá nhân có nhu cầu, đồng thời là nơi có chức năng điều phối, chia sẻ thông tin giữa các Bộ, ngành và địa phương;
- + *Tiểu hợp phần 2.3:* Thông tin tuyên truyền và nâng cao nhận thức cộng đồng. Trong quá trình thực hiện Dự án, kênh truyền thông để cung cấp thông tin về Dự án VLAP, về quản lý đất đai, về đăng ký đất đai, về thông tin đất đai được thiết lập thông qua các phương tiện thông tin đại chúng.

- *Hợp phần 3: Hỗ trợ quản lý và thực hiện Dự án.*

### **3.3. Đánh giá việc thực hiện chính sách công nghệ phần mềm cơ sở dữ liệu địa chính**

Công tác xây dựng CSDL địa chính đã được đầu tư qua nhiều thời kỳ, nhiều dự án đầu tư với các nguồn vốn khác nhau, tuy nhiên, ở nhiều địa phương chưa gắn kết quá trình đo vẽ bản đồ địa chính, lập hồ sơ đăng ký ban đầu với quá trình cập nhật biến động đất đai dẫn đến việc các bản đồ

địa chính được đo vẽ trong thời gian trước đây mất nhiều kinh phí nhưng lạc hậu, do vậy giá trị sử dụng bị hạn chế.

Tuy có nhiều sản phẩm, nhiều ứng dụng và có nhiều đơn vị phát triển nhưng việc ứng dụng công nghệ trong công tác xây dựng CSDL đất đai còn bộc lộ một số bất cập như: chính sách quản lý thay đổi liên tục dẫn đến các phần mềm cũng phải thay đổi theo nhưng lại thiếu nguồn lực về kinh phí để cập nhật, chưa có tiêu chuẩn kỹ thuật thống nhất, còn có nhiều sự khác biệt về nhu cầu quản lý cho từng địa bàn, thiếu hỗ trợ kỹ thuật từ nhà cung cấp công nghệ nên (*thông thường là ở nước ngoài*) và đơn vị phát triển hệ thống thông tin đất đai do thiếu nguồn nhân lực và chính sách tài chính, còn có sự vướng mắc về vấn đề lựa chọn sản phẩm phần mềm cho từng địa phương và các vấn đề khác...

Về chính sách quản lý, do Việt Nam còn đang hoàn thiện chính sách về quản lý đất đai, các quy trình, chế độ quản lý, mẫu biểu báo cáo và thống kê, mẫu giấy chứng nhận quyền sử dụng đất... thay đổi nhiều trong thời gian ngắn nên phát sinh hiện tượng các phần mềm phải cập nhật liên tục để phù hợp với chính sách mới. Tuy nhiên, do chưa có đầu tư đồng bộ và chiến lược dài hạn dẫn tới các phần mềm vừa đưa vào sử dụng đã có sự lạc hậu về quy trình nghiệp vụ, thậm chí một số nơi không thể tiếp tục sử dụng dẫn tới lãng phí rất lớn.

### **3.4. Đánh giá hệ thống công nghệ phần mềm cơ sở dữ liệu địa chính**

#### *3.4.1. Đánh giá hiện trạng về nguồn lực và trang thiết bị*

Hệ thống cơ quan có chức năng xây dựng và quản lý CSDL địa chính là Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất. Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất được thành lập ở tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và huyện, quận, thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh là đơn vị sự nghiệp công lập, có chức năng tổ chức thực hiện đăng ký cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất; chỉnh lý biến động về sử dụng đất, nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất, xây dựng và quản lý hồ sơ địa chính theo quy định của pháp luật.

Hiện trạng nhân lực và trang thiết bị của các Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất cấp tỉnh, cấp huyện trên toàn quốc còn rất thiếu và yếu, chưa đáp ứng đủ nhu cầu cho hiện đại hóa ngành quản lý đất đai tại Việt Nam.

#### *3.4.2. Đánh giá tác động của chính sách ứng dụng hệ thống công nghệ phần mềm cơ sở dữ liệu địa chính*

##### *a, Đánh giá tác động dương tính*



Cơ sở lý thuyết để đánh giá tác động dương tính là quan điểm của Vũ Cao Đàm "*Tác động dương tính của một chính sách là những tác động dẫn đến những kết quả phù hợp với mục tiêu của chính sách*" [3, tr.21].

Hiện tại, có nhiều hệ thống công nghệ phần mềm CSDL địa chính do các đơn vị trong và ngoài ngành địa chính xây dựng nên, có thể nêu:

- Phần mềm ViLIS do *Tổng cục Quản lý đất đai* thiết kế và đưa vào sử dụng;
- Phần mềm ELIS do *Cục Công nghệ thông tin* thuộc Bộ Tài Nguyên và Môi trường thiết kế và đưa vào sử dụng;
- Phần mềm TVM.LIS do *Tổng Công ty Tài nguyên và Môi trường Việt Nam* thuộc Bộ Tài Nguyên và Môi trường thiết kế và đưa vào sử dụng.

Các công nghệ GIS nền được sử dụng cũng rất đa dạng như ArcGIS của hãng ESRI (Hoa Kỳ), MapInfo, AutoCAD và một số hãng khác. Hệ quản trị CSDL sử dụng Oracle, SQL Server, Access... Hiện cũng đã có một số nghiên cứu ứng dụng toàn bộ mã nguồn mở trong xây dựng LIS để tiết kiệm chi phí đầu tư cho công nghệ nền.

Như vậy, chính sách đa dạng hóa việc ứng dụng hệ thống công nghệ phần mềm CSDL địa chính nêu trên đã phát huy được năng lực của nhiều chủ thể cùng tham gia quản lý và vận hành CSDL địa chính, đã tận dụng được cơ chế mà quyền sở hữu trí tuệ cho phép, đó là sử dụng miễn phí mã nguồn mở trong xây dựng phần mềm CSDL địa chính cho phù hợp với điều kiện thực tiễn của Việt Nam.

#### *b, Đánh giá tác động âm tính*

Cơ sở lý thuyết để đánh giá tác động âm tính là quan điểm của Vũ Cao Đàm "*Tác động âm tính của một chính sách là những tác động dẫn đến những kết quả không phù hợp với mục tiêu của chính sách*" [3, tr.25].

Những chính sách ứng dụng hệ thống công nghệ phần mềm CSDL địa chính hiện tại đã bộc lộ những điểm bất cập cần phải nêu. Có thể dẫn chứng nhận định này thông qua Dự án VLAP, Dự án này đang thí điểm trên địa bàn 9 tỉnh/thành phố và sẽ kết thúc vào tháng 6/2015, đặc điểm của Dự án VLAP là:

- Chỉ định thực hiện Dự án, như vậy chưa xã hội hóa toàn diện để tạo điều kiện cho tất cả các chủ thể có năng lực tham gia;
- Về công nghệ phần mềm để thực hiện: Dự án VLAP chỉ sử dụng 1 phần mềm đã có là ViLIS, như vậy chưa có sự tham gia của *Cục Công nghệ thông tin, Tổng Công ty Tài nguyên và Môi trường Việt Nam* để

thực hiện xã hội hóa toàn bộ công nghệ phần mềm theo tiêu chí mà Ngân hàng Thế giới quy định.

Như vậy 9 tỉnh/thành phố thuộc diện thí điểm theo Dự án VLAP chỉ thực hiện một phần mềm ViLIS, trong khi đó các địa phương còn lại đang sử dụng cả 3 phần mềm. Điểm này tất yếu dẫn đến những xung đột về CSDL địa chính giữa 9 tỉnh/thành phố thuộc diện thí điểm với các địa phương còn lại trên phạm vi toàn quốc.

Mặt khác, hiện có nhiều phần mềm do các chủ thể khác nhau thiết kế và vận hành, nhưng điểm đáng nêu là các phần mềm này chưa tương thích với nhau<sup>1</sup>, do đó có thể dẫn đến những xung đột về CSDL địa chính giữa các địa phương (không thuộc diện thí điểm theo Dự án VLAP) trên phạm vi toàn quốc.

### **3.5. Kết luận**

Qua khảo sát và đánh giá chính sách công nghệ phần mềm CSDL địa chính, có thể nhận định:

- Chính sách ứng dụng hệ thống công nghệ phần mềm CSDL địa chính hiện tại chỉ đáp ứng được một phần của yêu cầu đa dạng hóa;
- Chưa có chính sách để xây dựng hệ thống tiêu chí thống nhất các phần mềm CSDL địa chính đang được sử dụng.

Từ kinh nghiệm của nước ngoài như đã nêu và từ thực tiễn như đã phân tích cho thấy, vấn đề nghiên cứu cần đặt ra là: không thể hủy bất kỳ CSDL địa chính nào dù nó được xây dựng trên phần mềm nào trong số 3 phần mềm đã nêu tại mục 3.4.2. (vì nếu hủy thì sẽ gây tổn kém rất lớn về kinh phí và làm gián đoạn việc quản lý đất đai, gây hậu quả bất ổn định), hơn nữa, nếu hủy thì lại không thực hiện được chính sách đa dạng hóa, dễ dẫn đến độc quyền.

Do đó, rất cần phải trả lời câu hỏi: Cần có chính sách công nghệ phần mềm như thế nào để xây dựng hệ thống tiêu chí nhằm tích hợp dữ liệu đất đai toàn quốc để phục vụ mục đích tăng cường sự tiếp cận của mọi đối tượng đối với dịch vụ thông tin đất đai thông qua việc phát triển một hệ thống quản lý đất đai hoàn thiện trên cơ sở xây dựng hệ thống công khai, chính xác, đầy đủ, kịp thời về đăng ký đất đai, thông tin đất đai?

Đây là vấn đề mà các nhà khoa học và các cơ quan quản lý chuyên ngành cần phải hoàn thiện trong thời gian tiếp theo./.

---

<sup>1</sup> Về vấn đề này đã được đề cập, xin tham khảo thêm: Đoàn Văn Khoa. (2012) *Chính sách phát triển hệ thống công nghệ phần mềm thống nhất, tương thích phục vụ việc xây dựng cơ sở dữ liệu địa chính nhằm hiện đại hóa ngành quản lý đất đai tại Việt Nam*. Tạp chí Chính sách và Quản lý KH&CN, Tập 1 số 4, 2012, tr. 101

**TÀI LIỆU THAM KHẢO****Tiếng Việt:**

1. Fichter J.H. (1974) *Xã hội học*. Trần Văn Đĩnh dịch. In lần thứ hai. Sài Gòn: Nxb Hiện đại.
2. Vũ Cao Đàm. (2011) *Giáo trình Khoa học chính sách*. H.: NXB Đại học Quốc gia Hà Nội.
3. Vũ Cao Đàm (chủ biên). (2011) *Kỹ năng phân tích và hoạch định chính sách*. Tài liệu được biên soạn theo yêu cầu của Viện Nghiên cứu Lập pháp, UBTV Quốc hội. H.: NXB Thế giới.

**Tiếng Anh:**

4. Karikari, I. B. ; Stillwell, J. ; Carver, S. (2002) *Geographic Information Systems Application to Support Land Administration Services in Ghana: Institutional Factors and Software Developments*. School of Geography, University of Leeds
5. Bronder, Axel; Persson, Erik. (2013) *Design, Implementation and Evaluation of a Mobile GIS Solution for a Land Registration Project in Lesotho*. Master of Science Thesis in Geoinformatics, TRITA GIT EX 13-005, School of Architecture and the Built Environment, Royal Institute of Technology, Stockholm, Sweden.

