



Ảnh hưởng của các thủ tục giao dịch trên thị trường
đất đai đối với người nghèo
“Áp dụng phương pháp de Soto”
Trường hợp ở miền Bắc Việt Nam

Ngân hàng Phát triển Châu Á
Cơ quan Đại diện Thường trú tại Việt Nam
Dự án Tạo thị trường tốt hơn cho người nghèo (MMW4P)



Báo cáo cuối cùng

Tháng 11, 2004

Công ty Tư vấn Kinh tế Mêkông

24 Trần Vũ

Quận Ba Đình

Hà Nội, Việt Nam

ĐT/Fax: 84-4-7162177

Email: mekongeconomics@hn.vnn.vn

Trang web: <http://www.mekongeconomics.com>

Tóm tắt

1. Lời giới thiệu

Nghiên cứu này thuộc dự án “Tạo thị trường tốt hơn cho người nghèo” (MMW4P) của Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) nhằm đưa ra các biện pháp can thiệp sâu rộng hơn và định hướng cho các chính sách hiệu quả hơn thúc đẩy tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo.

Chức năng của thị trường đóng vai trò quan trọng trong sự phát triển. Trọng tâm của nghiên cứu này nhằm vào thị trường giao dịch quyền sử dụng đất ở nông thôn Việt Nam, một thị trường đang thay đổi nhanh chóng và ngày càng trở nên sôi động hơn nhờ có các sửa đổi của Luật đất đai. Mục đích của nghiên cứu là vạch ra các quy trình chính thức cũng như không chính thức của thị trường đất đai và thu thập thông tin về chất lượng dữ liệu quản lý đất đai dựa theo phương pháp của Hernando de Soto (2000) trong tác phẩm “Sự bí ẩn của tư bản - Tại sao chủ nghĩa tư bản thắng thế ở phương Tây nhưng lại thất bại ở những nơi khác”.

Nghiên cứu này tập trung tìm hiểu các quy trình của thị trường đất đai (quy trình cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất [GCN QSDĐ] đồng loạt hoặc riêng lẻ, mua bán quyền sử dụng đất, thuê/cho thuê đất, và thế chấp đất đai) nhằm cải thiện tính hiệu quả và hoạt động thị trường đất đai và tài liệu hoá nó. Các mục tiêu của dự án bao gồm:

- Đánh giá tác động của thị trường đất đai đang nổi ở Việt Nam đối với người nghèo.
- Phân tích việc thực hiện và tác động của Luật đất đai hiện hành và Luật đất đai mới ban hành năm 2003.
- Đưa ra một số các khuyến nghị chính sách hay các biện pháp can thiệp đối với hệ thống quản lý đất đai nhằm tối đa hoá tác động tiềm năng mang tính tích cực đối với người nghèo.

Nghiên cứu này được tiến hành ở ba miền bắc, trung và nam Việt Nam. Có ba nhóm tư vấn đã được lựa chọn để thực hiện khảo sát thực địa. Công ty Tư vấn Kinh tế Mekong (MKE), một trong ba nhóm tư vấn, đảm nhiệm việc tiến hành nghiên cứu và khảo sát ở miền bắc.

2. Phương pháp và mẫu khảo sát

Phương pháp thu thập thông tin và xử lý dữ liệu được thống nhất giữa các nhóm tư vấn dưới sự giám sát của ADB. Cấu trúc của các bản báo cáo thành phần cuối cùng cũng được thống nhất trong buổi hội thảo khởi động tổ chức ngày 1 tháng 7 năm 2004. Nhóm nghiên cứu đã quyết định thu thập dữ liệu bằng cách tiến hành các cuộc phỏng vấn bán cấu trúc và nghiên cứu trường hợp điển hình.

MKE tiến hành khảo sát ở các tỉnh phía bắc gồm Bắc Ninh và Hưng Yên là những tỉnh có thị trường giao dịch quyền sử dụng đất đang trở nên sôi động hơn so với các nơi khác trong vùng. Các tỉnh này nằm tiếp giáp với Hà Nội và nằm trên một số đường giao thông huyết mạch. Chính vì vậy, những thuận lợi của hoạt động kinh tế đô thị đã lan sang Bắc Ninh và Hưng Yên, kéo theo sự gia tăng của các giao dịch đất đai.

Hai huyện Từ Sơn và Quế Võ của tỉnh Bắc Ninh, và hai huyện Khoái Châu và Văn Giang của tỉnh Hưng Yên đã được chọn để tiến hành khảo sát. Các huyện nông thôn Từ Sơn và Quế Võ nằm sát thị xã Bắc Ninh và hiện đang xây dựng các khu công nghiệp nhằm khuyến khích phát triển kinh tế. Do đó, thị trường đất đai ở đây tương đối phát triển. Ở Hưng Yên, các huyện nông thôn Khoái Châu và Văn Giang cũng có thị trường đất đai tương đối sôi động do cả hai huyện này nằm sát Hà Nội. Ngoài ra, việc phát triển trồng cây ăn quả tại các

địa bàn khảo sát do sự gia tăng mức cầu của các khu đô thị cũng làm cho giá đất tăng lên và làm cho thị trường đất đai sôi động hơn.

Mười hai cán bộ chính quyền địa phương (bao gồm cán bộ địa chính huyện và xã, cán bộ thuế và cán bộ Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn huyện) và 76 hộ gia đình đã được phỏng vấn, trong đó có 4 hộ nghèo (theo định nghĩa của Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội). Trong suốt quá trình phỏng vấn có 133 giao dịch đất đai được ghi nhận, trong đó có 90 giao dịch chính thức và 43 giao dịch không chính thức. Trong thị trường nhà đất chính thức, các hoạt động mua bán và thế chấp chiếm ưu thế (tương ứng là 57 phần trăm và 32 phần trăm). Ngược lại, hoạt động thuê/cho thuê đất chiếm ưu thế ở thị trường không chính thức (81 phần trăm), và khảo sát không phát hiện thấy có trường hợp nào thế chấp đất đai không chính thức.

3. Các phát hiện chính

Thứ nhất, các thủ tục chính thức để xin cấp GCN QSDĐ dài và phức tạp. Trường hợp cấp GCN QSDĐ đồng loạt cần trải qua 27 bước hành chính dường như là thừa và tạo nên rào cản đối với việc cấp GCN QSDĐ. Có 21 bước hành chính trong thủ tục cấp GCN QSDĐ riêng lẻ. Sơ đồ thửa đất là điều kiện tiên quyết để xin cấp GCN QSDĐ riêng lẻ. Nếu đất đai chưa được vẽ bản đồ, và nếu chưa có đợt cấp GCN QSDĐ đồng loạt nào trước đây diễn ra ở địa phương thì hầu như không thể được cấp GCN QSDĐ riêng lẻ.

Thứ hai, tính hợp pháp của đất đai rất quan trọng khi xin cấp GCN QSDĐ. Trong trường hợp người sở hữu đất hưởng thừa kế quyền sử dụng đất từ bố mẹ, hay đất có được từ các giao dịch tuân thủ đúng các thủ tục hợp pháp, và đất không có tranh chấp thì việc cấp GCN QSDĐ không bị cản trở về mặt pháp lý. Tuy nhiên, nếu những điều kiện này không được đảm bảo, ví dụ, với trường hợp có tranh chấp quyền thừa kế thì quy trình cấp GCN QSDĐ có thể gặp khó khăn, những vấn đề về pháp lý như vậy là một trở ngại lớn trong việc có được GCN QSDĐ.

Thứ ba, công tác đo đạc đất đai và vẽ bản đồ đều do một nhóm các cán bộ kỹ thuật của Trung tâm kỹ thuật của phòng địa chính (PĐC) tỉnh và cán bộ địa chính xã thực hiện. Thực tế, nhóm này chỉ được thành lập trong trường hợp cấp GCN QSDĐ đồng loạt ban đầu. Việc cấp GCN QSDĐ riêng lẻ ban đầu khó thực hiện một phần do việc vẽ sơ đồ chính thức này (xem ở trên).

Thứ tư, các cán bộ chính quyền địa phương đóng vai trò quan trọng trong việc cấp GCN QSDĐ và các thực hiện quy trình giao dịch đất đai, đặc biệt là cán bộ địa chính xã. Trong trường hợp cấp GCN QSDĐ đồng loạt, các hộ gia đình chỉ tham gia 5 bước, trong khi cấp xã thực hiện 12 bước, và 7 bước còn lại ở cấp huyện. Tương tự, đối với trường hợp cấp GCN QSDĐ riêng lẻ, số các bước lần lượt là 5, 7 và 8. Với các loại giao dịch khác, các cán bộ chính quyền địa phương không phải thực hiện nhiều bước như vậy. Tuy nhiên, ngay cả trong các trường hợp này thì vai trò của họ vẫn quan trọng, cộng với đồng lương thấp, điều này tạo nên động lực cho họ dẫn đến nhiều đòi hỏi về chi phí không chính thức để làm cho quy trình giao dịch được dễ dàng.

Thứ năm, phỏng vấn các hộ gia đình cho thấy rằng hầu hết các giao dịch trên thị trường đất đai được thực hiện theo cách chính thức. Chỉ có 43 trong số 133 các giao dịch được ghi nhận là không chính thức. Con số này có thể bị sai lệch do việc lựa chọn hộ phỏng vấn được thực hiện với sự trợ giúp của các cán bộ địa chính xã. Thuê/cho thuê đất là hình thức giao dịch chủ yếu trong thị trường giao dịch không chính thức, chiếm đa số các giao dịch thuê/cho thuê đất trong khảo sát (35/43). Điều này có lẽ do chính quyền nhắm mắt làm ngơ cho các giao dịch loại này khi được thực hiện trong một thời gian ngắn.

Thứ sáu, nhiều hộ gia đình được phỏng vấn tham gia vào thị trường chính thức để mua, bán và thế chấp đất. Đó là do chi phí cho việc tham gia thị trường chính thức trong các giao dịch này không quá cao. Vì thế, trong trường hợp mua bán đất, những thuận lợi do thủ tục rõ ràng và kết quả là quyền hợp pháp đối với đất đai đủ để đền đáp lại chi phí trong thị trường chính thức. Một số thủ tục giao dịch kéo dài (18 bước để mua bán quyền sử dụng đất với thời gian khoảng 2 tháng; 15 bước để thế chấp đất với thời gian khoảng 2 đến 3 tuần), nhưng điều này không quá cản trở các hộ gia đình. Các thủ tục giao dịch khác rất đơn giản, bao gồm 8 bước hoặc ít hơn.

Thứ bảy, chi phí chính thức cho các giao dịch đất đai không quá cao. Chi phí lớn nhất cho một giao dịch như mua hay bán đất là thuế chuyển nhượng bằng 4 phần trăm giá trị đất ở (hay 2 phần trăm đối với đất nông nghiệp) và lệ phí trước bạ bằng 1 phần trăm giá trị đất và tài sản gắn liền với đất. Các chi phí không chính thức có thể khác biệt đáng kể so với chi phí chính thức. Cán bộ chính quyền địa phương có thể là nhân tố thúc đẩy quy trình giao dịch đất đai. Sự hỗ trợ này có thể đòi hỏi chi phí không chính thức, đặc biệt là nếu, ví dụ, giá đất cao, đất đang có tranh chấp chủ sở hữu, hay hợp đồng giữa các bên được xem là béo bở.

Thứ tám, người nghèo tương đối ít tham gia thị trường giao dịch đất đai. Mức độ tham gia thấp này là do 4 nguyên nhân: một là, họ bị lệ thuộc vào đất sản xuất để có thực phẩm và thu nhập, vì họ không có nguồn nào khác để hỗ trợ cuộc sống. Hai là, họ không có một thứ tài sản nào khác có giá trị và muốn giữ đất ở như tài sản có giá trị duy nhất để lại cho con cháu. Thứ ba, người nghèo ít có khả năng mua hay thuê đất. Thứ tư, người nghèo sợ bị lâm vào tình thế khó khăn khi không trả được nợ nếu họ thế chấp đất đai. Chi phí không chính thức thường hay bị đòi hỏi trong các giao dịch đất đai cũng là nguyên nhân khiến người nghèo bị loại khỏi thị trường, do họ không có thông tin là chi phí hết bao nhiêu hay phải trả những khoản phí này cho ai. Hơn nữa, tổng số các khoản phí không chính thức phải chi trả quá cao đối với người nghèo trong một số trường hợp (một quan sát cho thấy chi phí này là 10 triệu đồng).

Thứ chín, người dân nói chung không nắm rõ các thủ tục giao dịch đất đai và thiếu thông tin về các quy trình trên thị trường đất đai. Chỉ có những người tham gia vào các giao dịch đất đai hay xin cấp giấy chứng nhận mới biết được các quy trình và thậm chí những gì họ biết cũng rời rạc, nhiều người không biết và không quan tâm đến các phần của quy trình do họ không được trực tiếp tham gia.

Thứ mười, các hộ gia đình tham gia vào thị trường không chính thức không phải vì các thủ tục phức tạp ở thị trường chính thức mà bởi các lý do khác.

- Trong trường hợp đất đai chuyển dịch không có GCN QSDĐ hay các giấy tờ hợp lệ để khai báo với các cấp có thẩm quyền về giao dịch. Việc thiếu giấy tờ làm cho các thủ tục giao dịch chính thức rất phức tạp do vấn đề về sở hữu và xác minh thửa đất.
- Mặc dù mức thuế chuyển nhượng đất tương đối thấp nhưng nhiều hộ vẫn không muốn chi trả.
- Một số các khoản chi phí không chính thức bị đòi hỏi khi làm thủ tục chính thức không rõ ràng đối với một số hộ gia đình.

Vì thế, một số hộ quyết định không tham gia thị trường đất đai chính thức.

Mười một, những người có thẩm quyền ở xã dường như biết khá rõ thị trường đất đai. Họ có mọi thông tin về các giao dịch xuất hiện giữa các hộ gia đình, ai có GCN QSDĐ hay ai đã thế chấp đất đai của họ. Dù vậy, hệ thống quản lý thông tin là khá yếu với hồ sơ chỉ là các tập tài liệu giấy tờ. Không có bất cứ một dữ liệu điện tử nào trợ giúp cho công việc của họ.

4. Các khuyến nghị

Các khuyến nghị được liệt kê dưới đây nhằm phát triển thị trường đất đai làm cho nó hoạt động tốt hơn đối với người nghèo. Các khuyến nghị này được liệt kê không theo bất cứ một thứ tự ưu tiên nào.

- Đất đai chỉ được xác nhận một cách chính thức khi đã được PĐC tỉnh thực hiện đo vẽ. Nhằm làm dễ dàng quy trình cấp GCN QSDĐ, đặc biệt là đối với trường hợp cấp riêng lẻ, Trung tâm kỹ thuật của PĐC tỉnh có thể thực hiện dịch vụ đo đạc và vẽ bản đồ để đẩy nhanh quy trình cấp GCN QSDĐ. Hơn nữa, các công ty tư nhân có thể tham gia đo đạc, vẽ bản đồ và định giá đất. Khi có nhiều sự cạnh tranh, các chi phí dịch vụ sẽ thấp hơn và thời gian thực hiện ngắn hơn. Sự cạnh tranh tư nhân cũng sẽ tạo nên động lực cho các cán bộ quản lý đất đai tăng cường hiểu biết, khả năng quản lý và kiểm tra đất đai, và cũng làm cho việc cấp GCN QSDĐ và các quy trình giao dịch càng hiệu quả càng tốt.
- Việc kiểm tra và thẩm định đất đai chỉ nên thực hiện một lần ở cấp xã hoặc huyện thay vì phải lặp lại quy trình này ở cả hai cấp. Kết quả thẩm tra nên được tất cả các bên liên quan chấp nhận vì làm thế sẽ rút ngắn được rất nhiều thời gian và công sức cho những người tham gia vào việc cấp giấy chứng nhận.
- Để khuyến khích các cán bộ địa phương làm việc tốt hơn và làm giảm nạn đút lót, các chi phí “không chính thức” nên được hợp pháp hoá. Các cán bộ địa chính có thể nhận tiền hoa hồng để thực hiện các chuyển dịch đất đai. Có thể đặt ra và ban hành công khai các mức phí hợp lý để các hộ gia đình biết được họ không phải trả thêm bất cứ một khoản phụ thêm nào nữa cho các dịch vụ tiêu chuẩn hay dịch vụ nhanh. Để khuyến khích người nghèo tham gia vào thị trường chính thức, họ có thể được miễn trả các loại phí như thế.
- Các thủ tục, chi phí, thời gian cần thiết để tham gia vào các giao dịch đất đai có thể phổ biến rộng rãi hơn nữa để các hộ gia đình có được hiểu biết rõ hơn về các thủ tục cấp GCN QSDĐ, cũng như các thủ tục giao dịch đất đai, cho phép họ tham gia vào thị trường đất đai chính thức.
- Một thủ tục riêng cho việc chuyển nhượng đất đai nên được ban hành để cho các hộ không có giấy tờ hợp pháp biết được họ vẫn có thể khai báo với cấp có thẩm quyền ở địa phương về các giao dịch đất đai, và chính quyền địa phương biết được phải làm gì đối với các trường hợp như vậy.
- Giá cả của các loại đất khác nhau nên được công bố công khai hơn bằng cách niêm yết công khai ở PĐC huyện, xã và phòng thuế. Điều này có thể làm giảm việc định giá trị đất và xác định mức thuế tùy trường hợp, khuyến khích người dân tham gia vào giao dịch chính thức.
- Người dân nông thôn thiếu các thông tin về thị trường đất đai và luật đất đai. Điều này cản trở nhiều người tham gia vào thị trường đất đai. Cần phải thực hiện tuyên truyền về luật đất đai và thiết lập hệ thống thông tin về thị trường đất đai ở vùng nông thôn.
- Cần thiết phải áp dụng các hệ thống quản lý thông tin hiện đại trong công tác địa chính. Điều này sẽ trở nên hữu ích cho chính quyền xã và huyện khi có phương tiện tiếp cận hệ thống vi tính hoá việc quản lý đất đai, vì thế họ có thể lưu trữ và thay đổi thông tin một cách dễ dàng về các hộ gia đình và bản đồ địa chính.
- Cơ chế một cửa đối với các giao dịch đất đai cũng nên được thiết lập ở cấp xã để giúp cho các hộ gia đình thực hiện giao dịch đất đai của họ dễ dàng hơn.

Lời cảm ơn

Nhóm nghiên cứu của Công ty Tư vấn Kinh tế Mêkông xin cảm ơn sự hỗ trợ quý báu của các tổ chức và cá nhân sau:

ADB	Alan Johnson, tư vấn của ADB Lê Công Luyện Việt, cán bộ điều phối của ADB
Cố vấn cao cấp	Ian Williamson, giáo sư về khảo sát và thông tin đất đai của Đại học Melbourne Tony Burns, chuyên gia về quản lý đất đai
Quản lý dự án	William Smith, tư vấn quản lý
Nhóm nghiên cứu	Nhóm nghiên cứu Trần Huỳnh Thiên Trang Nguyễn Thị Vĩnh Hà Adam Mc Carty Đặng Văn Minh Nguyễn Hữu Chính Nhóm khảo sát Trần Huỳnh Thiên Trang Lê Thu Hiền Trần Thúy Hằng Trần Thị Hoa Trường Trần Thị Oanh Đặng Thùy Dương Nguyễn Thùy Dương Phan Ngọc Dung Nguyễn Thanh Vân Nhóm biên tập Nguyễn Thị Vĩnh Hà Lê Thanh Tâm John Sawdon
Cán bộ địa phương	Huyện Từ Sơn, tỉnh Bắc Ninh Phạm Duy Nguyên, cán bộ PĐC huyện Ngô Đình Thảo, giám đốc NHNN huyện Cán bộ phòng thuế huyện Huyện Quế Võ, tỉnh Bắc Ninh Lê Khánh Hội, cán bộ PĐC huyện Nguyễn Thị Ánh, trưởng phòng tín dụng, NHNN huyện Nguyễn Văn Nam, cán bộ phòng thuế huyện Nguyễn Văn Bình, cán bộ địa chính xã Huyện Khoái Châu, tỉnh Hưng Yên Hoàng Tuấn Phúc, trưởng PĐC huyện Hoàng Mạnh Dũng, giám đốc NHNN huyện Trần Xuân Dậu, phó phòng thuế huyện Huyện Văn Giang, tỉnh Hưng Yên Nguyễn Hồng Ân, trưởng PĐC huyện Tô Thị Thu, phó giám đốc NHNN huyện Cán bộ phòng thuế huyện

Mục lục

Tóm tắt.....	1
Lời cảm ơn.....	5
Mục lục.....	6
Danh sách các bảng.....	7
Danh sách các hình.....	8
Danh sách các hộp.....	8
Các từ viết tắt.....	9
Chương 1 Mục đích và bối cảnh địa bàn nghiên cứu.....	10
1.1 Xuất xứ và mục đích.....	10
1.2 Bối cảnh địa bàn nghiên cứu.....	11
1.2.1 Bắc Ninh.....	13
1.2.2 Hưng Yên.....	17
Chương 2 Phương pháp luận.....	23
2.1 Nghiên cứu và công tác nghiên cứu thực địa.....	23
2.2 Lựa chọn các tỉnh, huyện và xã.....	25
2.3 Phòng vấn bán cấu trúc và nghiên cứu trường hợp điển hình.....	25
2.4 Thực hiện công tác nghiên cứu thực địa.....	27
2.5 Mẫu hộ gia đình.....	29
2.6 Sơ đồ mô tả.....	31
Chương 3 Quy trình thủ tục trên thị trường đất đai.....	32
3.1 Cấp GCN QSDĐ.....	32
3.1.1 Cấp GCN QSDĐ đồng loạt – Chính quyền địa phương.....	33
3.1.2 Cấp GCN QSDĐ riêng lẻ – Chính quyền địa phương.....	39
3.2 Mua/Bán Đất.....	42
3.2.1 Giao dịch chính thức - Chính quyền địa phương.....	42
3.2.2 Giao dịch chính thức - Hộ gia đình.....	45
3.2.3 Giao dịch không chính thức.....	49
3.3 Thuê/cho thuê đất.....	53
3.3.1 Giao dịch chính thức.....	53
3.3.2 Giao dịch không chính thức.....	54
3.4 Thế chấp đất.....	56
3.4.1 Giao dịch chính thức – Chính quyền địa phương.....	56
3.4.2 Giao dịch chính thức – Hộ gia đình.....	59
3.4.3 Giao dịch không chính thức.....	61
Chương 4 Quản lý thị trường đất đai và chất lượng dữ liệu.....	63
4.1 Quản lý thị trường đất đai.....	63
4.2 Chất lượng số liệu thị trường đất đai.....	68
Chương 5 Sự khác biệt giữa thành thị và nông thôn.....	70
Chương 6 Kết luận và khuyến nghị.....	71
Phụ lục: Các mẫu trong quy trình thực hiện thủ tục nhà đất.....	74
Tài liệu tham khảo.....	75

Danh sách các bảng

Bảng 1: Sự phân bố người nghèo theo vùng	12
Bảng 2: Cơ cấu diện tích đất ở Bắc Ninh	13
Bảng 3: Phân loại hộ theo diện tích đất nông nghiệp ở Bắc Ninh	14
Bảng 4: Sự phân chia lao động trong các ngành nghề ở Bắc Ninh.....	14
Bảng 5: Phân loại lực lượng lao động theo trình độ giáo dục ở Bắc Ninh.....	14
Bảng 6: GDP năm 2002 ở Bắc Ninh	15
Bảng 7: Chỉ số đói nghèo ở Bắc Ninh.....	15
Bảng 8: Các chỉ tiêu kinh tế - xã hội của hai huyện Từ Sơn và Quế Võ, tỉnh Bắc Ninh	16
Bảng 9: Chỉ tiêu kinh tế - xã hội ở các xã nghiên cứu ở Bắc Ninh	17
Bảng 10: Cơ cấu diện tích đất ở Hưng Yên.....	18
Bảng 11: Phân loại hộ theo diện tích đất nông nghiệp ở Hưng Yên	18
Bảng 12: Sự phân chia lao động trong các ngành nghề ở Hưng Yên.....	18
Bảng 13: Phân loại lực lượng lao động theo trình độ giáo dục ở Hưng Yên.....	19
Bảng 14: GDP 2002 ở Hưng Yên	19
Bảng 15: Chỉ số đói nghèo ở Hưng Yên.....	19
Bảng 16: Chỉ tiêu kinh tế - xã hội của hai huyện Văn Giang và Khoái Châu, tỉnh Hưng Yên.....	20
Bảng 17: Chỉ tiêu kinh tế - xã hội của các xã ở Hưng Yên	21
Bảng 18: Tổng hợp doanh thu thuế từ các giao dịch đất đai ở phòng thuế Khoái Châu.....	22
Bảng 19: Các tỉnh, huyện và xã đã khảo sát	25
Bảng 20: Các phần trong bảng hỏi phỏng vấn chính quyền địa phương.....	26
Bảng 21: Phân các câu hỏi phỏng vấn hộ gia đình	27
Bảng 22: Phân bố các hộ gia đình theo loại giao dịch	28
Bảng 23: Miêu tả mẫu hộ gia đình	29
Bảng 24: Diện tích đất bình quân của các hộ gia đình đã khảo sát.....	30
Bảng 25: Chủ sở hữu GCN QSDĐ	31
Bảng 26: Thời gian để cấp GCN QSDĐ đồng loạt	36
Bảng 27: Các chi phí cấp GCN QSDĐ đồng loạt.....	36
Bảng 28: Cấp GCN QSDĐ cho mẫu hộ gia đình	37
Bảng 29: Tại sao các hộ gia đình không có Sổ đỏ?	40
Bảng 30: Khung giá áp dụng với đất nông thôn ở Bắc Ninh.....	43
Bảng 31: Thời gian và các chi cho phí hoạt động mua bán đất.....	44
Bảng 32: Các lý do mua bán đất.....	52
Bảng 33: Người mua đất và người bán đất	52
Bảng 34: Lý do thuê đất.....	55
Bảng 35: Thời gian và chi phí cho việc thế chấp đất	57
Bảng 36: Thế chấp đất hàng năm ở NHNN huyện Khoái Châu.....	59
Bảng 37: Hệ thống đánh số các thửa đất	66
Bảng 38: Sự chính xác của GCN QSDĐ	68

Danh sách các hình

Hình 1: Bản đồ tỉ lệ hộ nghèo và mật độ đói nghèo.....	12
Hình 2: Bản đồ vùng Đông Bắc	13
Hình 3: Bản đồ Bắc Ninh	15
Hình 4: Bản đồ đồng bằng sông Hồng.....	17
Hình 5: Bản đồ Hưng Yên.....	20
Hình 6: Sơ đồ mô tả quy trình cấp Sổ đỏ đồng loạt.....	38
Hình 7: Sơ đồ mô tả quy trình cấp GCN QSDĐ riêng lẻ.....	41
Hình 8: Sơ đồ mô tả quy trình mua bán đất (giao dịch chính thức – chính quyền)	45
Hình 9: Sơ đồ mô tả quy trình mua bán đất đai (chính thức - hộ gia đình).....	48
Hình 10: Sơ đồ mô tả quy trình mua bán đất do xã quản lý (chính thức - hộ gia đình).....	49
Hình 11: Sơ đồ mô tả quy trình mua và bán đất (không chính thức).....	51
Hình 12: Sơ đồ mô tả quy trình thuê/cho thuê đất (chính thức - hộ gia đình).....	53
Hình 13: Sơ đồ mô tả quy trình thuê đất của xã (chính thức - hộ gia đình).....	54
Hình 14: Sơ đồ mô tả quy trình thuê/cho thuê đất (không chính thức).....	55
Hình 15: Sơ đồ mô tả quy trình thế chấp QSDĐ cho ngân hàng (chính thức- chính quyền địa phương).....	58
Hình 16: Sơ đồ mô tả quy trình thế chấp Sổ đỏ để vay tiền (chính thức - hộ gia đình).....	61
Hình 17: Hướng dẫn lập hồ sơ cấp GCN QSDĐ ở Sở TNMT	64
Hình 18: Sổ địa chính	64
Hình 19: Mục lục tên chủ sở hữu đất trong Sổ địa chính	65
Hình 20: Khoảng cách giữa các thửa ruộng	67

Danh sách các hộp

Hộp 1: Nghiên cứu điển hình – Ai là chủ sở hữu hợp pháp? Ai nhận được thứ gì?	40
Hộp 2: Giá đất và thuế đất – Đã phức tạp lại còn phức tạp hơn	43
Hộp 3 : Nghiên cứu điển hình - Trả thêm tiền để nhận được dịch vụ đặc biệt	47
Hộp 4: Nghiên cứu điển hình – Đầu cơ đất đai	50
Hộp 5: Nghiên cứu điển hình – Giao dịch không chính thức sẽ dẫn đến điều gì	51
Hộp 6: Nghiên cứu điển hình - Người nghèo trở thành không có đất đai như thế nào?	62

Các từ viết tắt

ADB	Ngân Hàng Phát Triển Châu Á
Bộ LĐTBXH	Bộ Lao Động, Thương Binh và Xã Hội
Bộ TNMT	Bộ Tài Nguyên và Môi Trường
CIEM	Viện Quản lý Kinh tế Trung ương
CMND	Chứng minh thư nhân dân
CRP	Trung tâm Phát triển Nông thôn
GCN QSDĐ	Giấy Chứng nhận Quyền Sử dụng Đất
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
HĐND	Hội đồng Nhân dân
HGD	Hộ gia đình
HPN	Hội phụ nữ
MKE	MKE
MMW4P	Dự án Tạo thị trường Tốt hơn cho Người nghèo (của ADB)
NHNN	Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn
PĐC	Phòng địa chính
QSDĐ	Quyền sử dụng đất
Sở TNMT	Sở Tài Nguyên và Môi Trường
TCTK	Tổng cục Thống kê
TNMT	Tài nguyên và Môi trường
UBND	Ủy ban Nhân dân
USD	Đô la Mỹ
VND	Đồng Việt Nam
V/v	Về việc

Chương 1 Mục đích và bối cảnh địa bàn nghiên cứu

1.1 Xuất xứ và mục đích

Nghiên cứu này là một bộ phận của dự án “Tạo thị trường tốt hơn cho người nghèo” (MMW4P) của Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) nhằm thực hiện khảo sát, sử dụng kết quả nghiên cứu để đưa ra các biện pháp can thiệp sâu rộng hơn và định hướng cho các chính sách hiệu quả hơn thúc đẩy tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo.

Cơ sở chủ yếu của MMW4P là:

- Các thị trường có chức năng tốt có thể đóng vai trò chủ yếu trong tiến trình thúc đẩy tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo;
- Các thị trường hiệu quả có thể cải thiện việc phân phối nguồn lực và liên kết giữa các bên tham gia thị trường, trong đó có cả người nghèo;
- Thu nhập được cải thiện và các cơ hội tăng trưởng xã hội bổ sung cho các chiến lược quốc gia về xóa đói giảm nghèo;
- Sự gia tăng các tranh luận, thảo luận và việc hiểu rõ hơn các chính sách liên quan đến các thị trường và xóa đói giảm nghèo sẽ đóng góp tích cực cho việc xây dựng chính sách.

Sự hoạt động hiệu quả của các thị trường đóng vai trò quan trọng trong phát triển kinh tế bền vững. Nghiên cứu này tập trung vào thị trường quyền sử dụng đất ở Việt Nam, vốn đang ngày càng trở nên sôi động nhanh chóng và đang trải qua một sự thay đổi đáng kể nhờ có các sửa đổi của Luật đất đai.

Quyền sở hữu và sử dụng đất đai là điều cốt yếu để duy trì kế sinh nhai của người dân nông thôn. Đất đai là nguồn lực chủ yếu trong sản xuất lương thực và là nhân tố chính tạo ra chỗ ở. Hơn thế nữa, nó còn đóng vai trò quan trọng trong các chức năng xã hội như là thước đo của sự giàu có, địa vị và quyền lực. Khoảng ba phần tư dân số Việt Nam sống ở khu vực nông thôn, do đó, quyền sở hữu đất đai và quyền sử dụng đất không những là chìa khoá cho việc giảm nghèo và sự phát triển của nông thôn Việt Nam mà còn cho sự thúc đẩy tăng trưởng nền kinh tế đất nước nói chung. Hi vọng rằng việc nghiên cứu sự phát triển của thị trường quyền sử dụng đất và các quy trình giao dịch đất đai, đặc biệt là hoạt động và quản lý thị trường đất đai sẽ giúp chúng ta hiểu rõ hơn sự thiếu hiệu quả của thị trường này giữa các hộ nông thôn. Ngoài ra, các sửa đổi gần đây của luật đất đai làm ảnh hưởng đến quyền của các hộ nông thôn trong việc chuyển dịch đất đai. Một số điều khoản của Luật đất đai mới số 13/2003 đã được thực thi từ ngày 1/7/2004. Những thay đổi này có khả năng làm biến chuyển cơ bản sự phát triển kinh tế của các hộ nông thôn.

Hi vọng các kết quả của dự án này có thể giúp ích cho việc thi hành Luật đất đai 2003 và cung cấp thông tin cho việc xây dựng chính sách, bao gồm các vấn đề sau:

- Các ưu tiên hay khuyến nghị cho việc thực thi Luật đất đai 2003.
- Các khuyến nghị cho việc sửa đổi các điều luật, các quy định, luật lệ hay các thủ tục trong thị trường đất và hệ thống quản lý đất, cũng như thu thập và lưu trữ các dữ liệu về thị trường quyền sử dụng đất.
- Các khuyến nghị để sửa đổi nhằm làm giảm thị trường quyền sử dụng đất không chính thức và giúp cho việc chuyển sang thị trường quyền sử dụng đất chính thức.
- Các vấn đề xây dựng năng lực.
- Các kết quả sẽ tạo ra sự tranh luận về hoạt động của thị trường quyền sử dụng đất ở khu vực nông thôn và đặc biệt là ảnh hưởng đối với người nghèo.

Nghiên cứu này cố gắng tài liệu hóa và tìm hiểu các quy trình giao dịch trên thị trường đất đai có ảnh hưởng tới người nghèo, và khảo sát chất lượng hồ sơ và quản lý đất đai của chính quyền.

Nghiên cứu này khảo sát ở cả hai thị trường đất đai chính thức và không chính thức về quyền sử dụng đất theo tinh thần của Hernando de Soto (2000) trong tác phẩm “Sự bí ẩn của tư bản - Tại sao chủ nghĩa tư bản lại thắng thế ở phương Tây và thất bại ở những nơi khác”. Trong tác phẩm này, ông cho rằng chìa khoá của sự phát triển phồn vinh ở các nước đang phát triển là chính thức hoá thị trường không chính thức bằng cách xây dựng một hệ thống đơn giản để trao quyền sở hữu tài sản hợp pháp cho người nghèo. Ông cho thấy rằng chỉ có người giàu mới có thể hoạt động được trong các hệ thống phức tạp, tốn kém, tuân thủ luật pháp một cách tuyệt đối và chịu sự quản lý thái quá đang thịnh hành ở các nước đang phát triển. Người nghèo do đó đã bị loại ra khỏi thị trường chính thức và bắt buộc phải tham gia thị trường không chính thức. De Soto lập luận rằng điểm mấu chốt của vấn đề là phải cho phép người nghèo có quyền sở hữu đối với đất đai của họ, vì thế, họ có thể sử dụng đất đai như là một nguồn vốn cơ bản và nhờ đó họ có thể làm giàu trong khu vực chính thức. Hơn nữa, những hệ thống sở hữu thành công nhất là những hệ thống được mô hình hoá từ các hệ thống không chính thức – các hệ thống mà mọi người đều hiểu và phát triển để hoạt động một cách hiệu quả trong hoàn cảnh cụ thể. Phương pháp chính của ông là ghi lại các quy trình quản lý được sử dụng để thực hiện các công việc ở cả thị trường chính thức lẫn thị trường không chính thức. Trong tất cả các hoạt động này, ông cho rằng, điểm bắt đầu chính là việc thu thập dữ liệu về sự kém hiệu quả của thị trường chính thức và sự hoạt động của thị trường không chính thức.

Với trọng tâm là vạch ra các quy trình giao dịch trên thị trường đất đai chính thức và không chính thức, và thu thập thông tin về chất lượng quản lý dữ liệu đất đai, dự án này có thể được xem là “áp dụng phương pháp de Soto”.

Giả thiết rằng một thị trường đất đai chính thức có hiệu lực và hiệu quả và cơ sở hạ tầng tạo điều kiện tốt cho việc quản lý đất đai sẽ phục vụ tốt hơn cho người nghèo thông qua việc tiếp cận đất đai, đảm bảo quyền sử dụng đất, cải thiện môi trường và quản lý sử dụng đất, thông qua việc cung cấp các thông tin hữu ích định hướng cho phát triển chính sách. Nghiên cứu này tài liệu hóa và tìm hiểu các quy trình giao dịch trên thị trường đất đai (bao gồm việc xin cấp Giấy chứng nhận Quyền sử dụng Đất [GCN QSDĐ], mua/bán, thuê/cho thuê, và thế chấp đất đai) nhằm mục đích cải thiện tính hiệu quả và hoạt động của thị trường đất đai. Mục tiêu của dự án như sau:

- Nghiên cứu đánh giá hoạt động của thị trường quyền sử dụng đất đang nổi ở Việt Nam có tác động như thế nào đối với người nghèo.
- Nhấn mạnh các vấn đề cụ thể của việc thực thi và tác động của Luật đất đai hiện hành và Luật đất đai mới ban hành năm 2003.
- Nghiên cứu đưa ra một số khuyến nghị xây dựng chính sách và các biện pháp can thiệp vào hệ thống quản lý đất đai nhằm tối đa hoá tác động tích cực đối với người nghèo.

1.2 Bối cảnh địa bàn nghiên cứu

Do dự án thuộc chương trình “Tạo thị trường tốt hơn cho người nghèo” (MMW4P) nên nghiên cứu tập trung vào những vùng có tỉ lệ hộ nghèo cao và những vùng có thị trường đất đai tương đối sôi động.

Theo Tổ công tác Vẽ bản đồ Nghèo Liên bộ, tỉ lệ hộ nghèo cao nhất nằm ở các vùng xa xôi hẻo lánh của Tây Bắc và Đông Bắc, các vùng cao của Bắc Trung Bộ và phía bắc của Tây

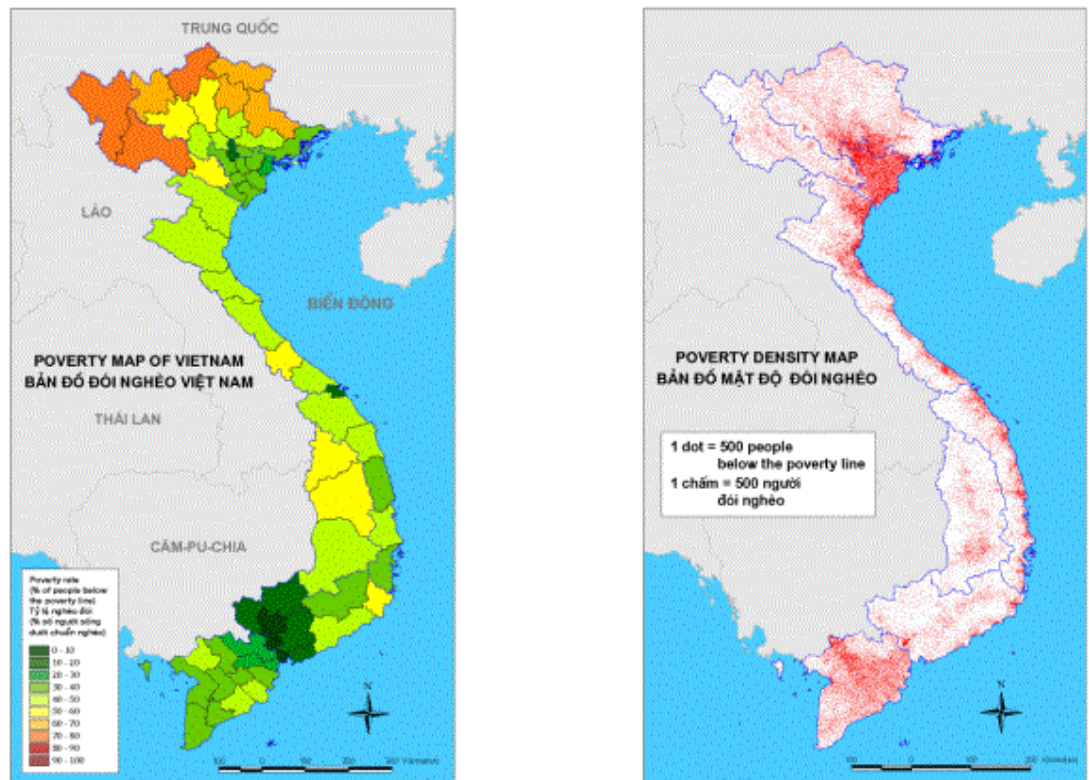
Nguyên. Mặc dù tỉ lệ hộ nghèo cao nhất ở các vùng cao xa xôi hẻo lánh nhưng hầu hết dân số, và vì thế hầu hết người nghèo lại sống ở vùng châu thổ sông Hồng và sông Mêkong.

Bảng 1: Sự phân bố người nghèo theo vùng

<i>Tỉ lệ hộ nghèo (phần trăm)</i>	Người nghèo		Dân số	
	1993	1998	1993	1998
<i>Cả nước</i>	100	100	100	100
Châu thổ sông Hồng	24	18	17	22
Đông Bắc	19	20	16	12
Tây Bắc	4	6	7	3
Bắc Trung Bộ	16	18	20	13
Nam Trung Bộ	5	8	7	8
Tây Nguyên	3	5	10	6
Tây Nam Bộ	11	5	5	15
Châu thổ sông Mêkong	17	21	17	21

Nguồn: Báo cáo Phát triển Việt Nam 2004, dựa theo Tổng Cục thống kê 2002

Hình 1: Bản đồ tỉ lệ hộ nghèo và mật độ đói nghèo



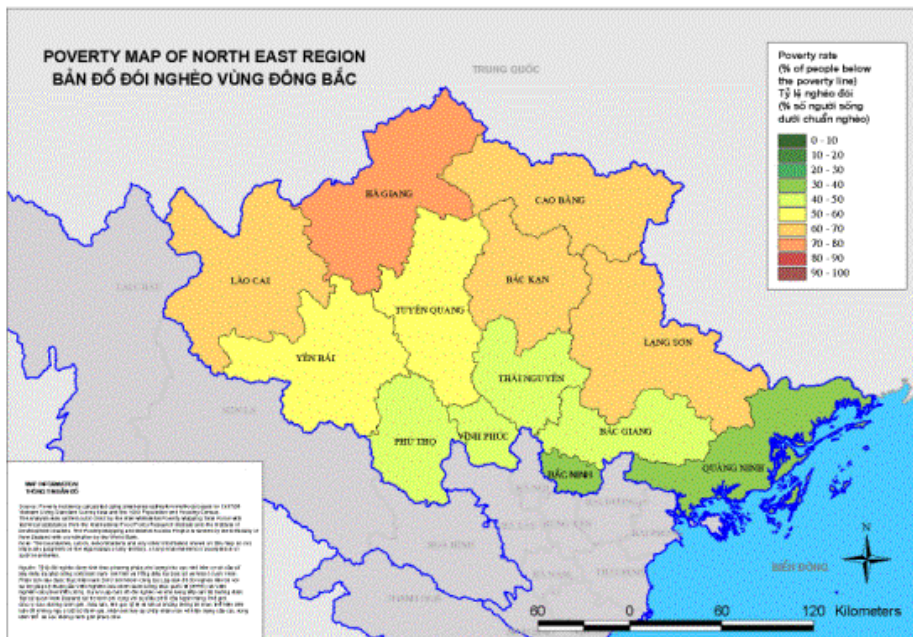
Nguồn: Tổ công tác Vẽ bản đồ Nghèo Liên bộ

Nghiên cứu được tiến hành ở ba miền bắc, trung và nam Việt Nam. Có ba nhóm tư vấn được lựa chọn để tham gia khảo sát thực địa.

Công ty Tư vấn Kinh tế Mêkong (MKE), một trong ba nhóm tư vấn, đảm nhiệm việc tiến hành nghiên cứu và khảo sát ở miền bắc. MKE tiến hành khảo sát ở các tỉnh phía bắc gồm Bắc Ninh và Hưng Yên là những khu vực có thị trường quyền sử dụng đất đang ngày càng sôi động. Các tỉnh này nằm tiếp giáp với Hà Nội và nằm trên một số đường giao thông huyết mạch. Chính vì vậy, những thuận lợi của hoạt động kinh tế đô thị đã lan sang Bắc Ninh và Hưng Yên, kéo theo sự gia tăng của các giao dịch đất đai.

1.2.1 Bắc Ninh

Hình 2: Bản đồ vùng Đông Bắc



Nguồn: Tổ công tác Vẽ bản đồ Nghèo Liên bộ

Bắc Ninh nằm ở vùng Đông Bắc. Đó là tỉnh nằm ở vùng đất chuyển tiếp giữa khu vực miền núi Đông Bắc và khu vực đồng bằng màu mỡ của châu thổ sông Hồng. Bắc Ninh giáp với tỉnh Bắc Giang ở phía bắc, tỉnh Hải Dương ở phía đông, thành phố Hà Nội ở phía tây, và tỉnh Hưng Yên ở phía nam. Trung tâm đô thị lớn nhất là thị xã Bắc Ninh, và bảy huyện nông thôn là Yên Phong, Quế Võ, Tiên Du, Từ Sơn, Thuận Thành, Lương Tài, và Gia Bình. Các trục đường giao thông chính - quốc lộ 1A, 1B, 18, và tuyến đường sắt Hà Nội - Lạng Sơn cùng với các con sông chảy qua nối liền Bắc Ninh với Hà Nội, các tỉnh phía đông và đông bắc (đặc biệt là Hải Phòng và Quảng Ninh), và Trung Quốc. Vị trí địa lý cũng như cơ sở hạ tầng thông tin liên lạc tốt tạo cho Bắc Ninh một vị thế thuận lợi để phát triển kinh tế. Thị trường đất đai tương đối sôi động ở đây chính là một phần hệ quả của kinh tế phát triển tốt. Sự gia tăng các hoạt động kinh tế đã làm thúc đẩy việc đầu cơ trong thị trường đất đai ở các tỉnh phía bắc xung quanh Hà Nội, trong đó có Bắc Ninh, đóng góp vào sự sôi động tương đối của thị trường đất đai (Nguyễn Đình Cung, 2004, 9).

Hầu hết các diện tích đất ở Bắc Ninh là đất đai bằng phẳng, chủ yếu được bồi đắp bởi phù sa sông Hồng, sông Cầu và sông Thái Bình. Bắc Ninh có tổng diện tích 804 km², trong đó diện tích đất nông nghiệp chiếm 64.4 phần trăm; đất rừng 0.8 phần trăm; đất sử dụng đặc biệt 17.4 phần trăm; đất ở 6.5 phần trăm; và đất chưa sử dụng 10.9 phần trăm.

Bảng 2: Cơ cấu diện tích đất ở Bắc Ninh

Diện tích đất đai (2000, km ²)	804
Cơ cấu đất đai (phần trăm):	
Đất nông nghiệp	64.4
Đất rừng	0.8
Đất sử dụng đặc biệt	17.4
Đất ở	6.5
Đất không sử dụng	10.9

Nguồn: TCTK 2002

Đa số (96 phần trăm) các hộ gia đình ở Bắc Ninh có diện tích đất không quá 0.5 héc-ta.

Bảng 3: Phân loại hộ theo diện tích đất nông nghiệp ở Bắc Ninh

Hộ nông dân (2001, ngàn)	165.2
Phân loại hộ theo diện tích đất nông nghiệp (phần trăm):	
Không có đất nông nghiệp	0.3
Dưới 0.2 ha	43.5
0.2-<0.5 ha	52.3
0.5-<1 ha	3.9
1-<2 ha	0.1
2+ ha	0.0

Nguồn: TCTK, 2001. Tổng điều tra Nông thôn, Nông nghiệp và Thủy sản 2002

Bắc Ninh là tỉnh đông dân thứ 39 ở Việt Nam với khoảng 970,000 dân năm 2002, trong đó gần 90 phần trăm dân số sống ở khu vực nông thôn. Mật độ dân số thuộc vào hàng cao nhất nước với 1,191 người/km², cao gấp năm lần mật độ dân số trung bình của cả nước. Gần như 100 phần trăm dân số là người dân tộc Kinh (Trần Hoàng Kim 2002, 182).

Trong lực lượng lao động (từ 15 tuổi trở lên) thì một phần lớn đã tốt nghiệp cấp trung học cơ sở (chiếm 48 phần trăm). Đa số dân cư làm việc trong các ngành nông nghiệp, lâm nghiệp và ngư nghiệp (chiếm 72 phần trăm).

Bảng 4: Sự phân chia lao động trong các ngành nghề ở Bắc Ninh

Lao động năm 2000 (ngàn)	410.0
Cơ cấu lao động (phần trăm):	
Nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp	72.3
Công nghiệp và xây dựng	13.5
Dịch vụ	14.2

Nguồn: Số liệu thống kê về lao động việc làm ở Việt Nam 1996-2000

Bảng 5: Phân loại lực lượng lao động theo trình độ giáo dục ở Bắc Ninh

Lực lượng lao động, 15 tuổi+	481.3
Giáo dục (phần trăm):	
Mù chữ	0.6
Chưa tốt nghiệp tiểu học	7.4
Tốt nghiệp tiểu học	27.6
Tốt nghiệp phổ thông cơ sở	47.5
Tốt nghiệp phổ thông trung học	16.9

Nguồn: Số liệu thống kê về lao động việc làm ở Việt Nam 1996-2000

Trong những năm gần đây, nền kinh tế Bắc Ninh đang phát triển một cách nhanh chóng. Trong giai đoạn 1996-2000 mức tăng trưởng GDP đạt 13 phần trăm mỗi năm. Nông nghiệp tăng 6 phần trăm, công nghiệp và xây dựng 23 phần trăm, dịch vụ 12 phần trăm. Dù vậy, nền kinh tế vẫn chủ yếu là kinh tế nông nghiệp với phần lớn GDP có được từ nông - lâm - ngư nghiệp (40 phần trăm). Những ngoại ứng từ việc khuyến khích sự phát triển khu công nghiệp và các làng nghề đã dẫn đến việc nâng cao mức thu nhập bình quân của cả tỉnh. Thu nhập bình quân đầu người tăng vọt từ 193 USD năm 1996 lên 449 USD năm 2001 (UBND tỉnh Bắc Ninh, 2004b).

Bảng 6: GDP năm 2002 ở Bắc Ninh

GDP năm 2002 (tỉ VND)	3,321
Cơ cấu GDP (phần trăm):	
Nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp	39.5
Công nghiệp và xây dựng	33.8
Dịch vụ	26.7

Nguồn: TCTK 2002

Tỉ lệ hộ nghèo được đánh giá theo những tiêu chuẩn khác nhau cho thấy những hình ảnh khác nhau. Theo Tổ công tác Vẽ bản đồ Nghèo Liên bộ 2003, tỉ lệ hộ nghèo ở Bắc Ninh ở Bắc Ninh vẫn còn cao mặc dù nền kinh tế đã có những phát triển to lớn. Bắc Ninh là một trong những tỉnh có tỉ lệ hộ nghèo cao nhất vùng Đông Bắc. Tỉ lệ hộ nghèo ở Việt Nam khoảng 29 phần trăm, và ở vùng Đông Bắc là 20 phần trăm. Tuy nhiên, tỉ lệ hộ nghèo ở Bắc Ninh là 38 phần trăm và tỉ lệ hộ nghèo ở vùng nông thôn còn cao hơn, ở mức 40 phần trăm.

Bảng 7: Chỉ số đói nghèo ở Bắc Ninh

Tỉ lệ hộ nghèo (phần trăm)	38
Tỉ lệ hộ nghèo ở vùng nông thôn	40
Khoảng cách nghèo	9
Hệ số Gini	23

Nguồn: TCTK 2002; Tổ công tác Vẽ bản đồ Nghèo Liên bộ 2003

Dựa theo tiêu chuẩn của Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội (Bộ LĐTBXH, là tiêu chuẩn có sự khác biệt đáng kể với các tiêu chuẩn đánh giá khác), tỉ lệ hộ nghèo của tỉnh Bắc Ninh vào cuối năm 2003 là 5.8 phần trăm (TCTK Bắc Ninh, 2003) thấp hơn nhiều so với tỉ lệ hộ nghèo cả nước là 10.9 phần trăm (Bộ LĐTBXH, 2003).

Hình 3: Bản đồ Bắc Ninh



Nguồn: <http://www.angelfire.com/co/hongnam/vnmap/bacninh.html>

Hai trong số bảy huyện của Bắc Ninh đã được chọn để khảo sát cho dự án này, đó là các huyện Từ Sơn và Quế Võ. Từ Sơn và Quế Võ là hai huyện nằm giữa tỉnh Bắc Ninh và có thị trường quyền sử dụng đất tương đối sôi động so với các huyện khác.¹ Sự sôi động tương

¹ Phòng Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn và Phòng đất đai của Hội đồng Nhân Dân tỉnh Bắc Ninh có vấn đề cho nhóm nghiên cứu về các huyện có thị trường đất đai sôi động.

đối của các thị trường này là do hai huyện này nằm cạnh thị xã Bắc Ninh và hiện đang xây dựng các khu công nghiệp. Các khu công nghiệp này sẽ mang lại nhiều công ăn việc làm, kinh doanh và đầu tư đối với khu vực và làm cho thị trường đất đai càng sôi động hơn. Ở Từ Sơn có khu công nghiệp Tiên Sơn với 34 dự án đang đầu tư xây dựng với tổng vốn đã được đầu tư trên 1,500 tỉ đồng. Ở Quế Võ có khu công nghiệp Quế Võ với 23 nhà đầu tư có số vốn đầu tư trên 1 tỉ đồng (UBND tỉnh Bắc Ninh, 2004b). Huyện Từ Sơn còn nằm tiếp giáp với Hà Nội ở phía đông bắc Hà Nội cũng là một nhân tố làm ảnh hưởng đến thị trường giao dịch quyền sử dụng đất ở đây.

Hầu hết dân cư của hai huyện này đều tập trung chủ yếu ở vùng nông thôn và làm trong các ngành nông, lâm và ngư nghiệp. So với tỉ lệ hộ nghèo toàn tỉnh, thì huyện Từ Sơn khá hơn mức trung bình đáng kể (1.6 phần trăm) trong khi huyện Quế Võ lại có tỉ lệ nghèo tương đối cao hơn (7 phần trăm).

Đất đai ở huyện và xã chủ yếu là đất nông nghiệp. Ở Từ Sơn tại thời điểm cuối năm 2002 có 97 phần trăm hộ gia đình có GCN QSDĐ đối với đất nông nghiệp và 84 phần trăm hộ có GCN QSDĐ đối với đất ở. Tại các xã khảo sát là Châu Khê và Đình Bảng, hầu hết các hộ gia đình đều có GCN QSDĐ đối với đất nông nghiệp - gần như 100 phần trăm - nhưng chỉ có 50 – 60 phần trăm các hộ gia đình có GCN QSDĐ đối với đất ở. GCN QSDĐ đối với đất ở hiện nay được cấp với tiến độ rất chậm do quy trình cấp được thực hiện trong một thời gian kéo dài, từ hai đến ba tháng cho một giấy chứng nhận, và có lẽ còn lâu hơn nữa nếu như mảnh đất đó đang có tranh chấp hay chưa có bản đồ địa chính (UBND huyện Từ Sơn, Phòng giao thông, Xây dựng và Địa chính, 2003). Rào cản chủ yếu của việc cấp GCN QSDĐ cho các thửa đất còn lại là các khó khăn khi xử lý đất lấn chiếm, đất được phân hay đất được bán không chính thức trong quá khứ. Vấn đề này càng trở nên phức tạp hơn vì UBND tỉnh không có chính sách nào để giải quyết đất lấn chiếm (UBND huyện Từ Sơn, Phòng giao thông, Xây dựng và Địa chính, 2002). Cùng với việc cấp GCN QSDĐ vào năm 2002, phòng địa chính (PĐC) huyện Từ Sơn đã nhận được 120 đơn xin chuyển đổi mục đích sử dụng đất và chuyển dịch đất đai, thu vào khoảng 170 triệu đồng tiền thuế và lệ phí (sđd.).

Bảng 8: Các chỉ tiêu kinh tế - xã hội của hai huyện Từ Sơn và Quế Võ, tỉnh Bắc Ninh

	Từ Sơn	Quế Võ
Dân số (2000)	117,101	149,819
Mật độ dân số (người/km ²)	1907	878
Dân tộc Kinh (phần trăm)	99.8	99.9
Dân số lao động trong ngành nông, lâm, ngư nghiệp (phần trăm)	42.4	66.1
Dân số nông thôn (phần trăm)	97.3	96.5
Diện tích đất (2003, km ²)	61	171
Cơ cấu đất (phần trăm):		
Nông nghiệp	62	60
Thủy sản	3	2
Lâm nghiệp	0	2
Đất sử dụng đặc biệt	22	18
Đất ở	10	5
Đất không sử dụng	3	2
Số hộ có GCN QSDĐ đối với đất nông nghiệp (2002)	97	>70
Số hộ có GCN QSDĐ đối với đất ở (2002)	84	...
Tỉ lệ hộ nghèo (Bộ LĐTBXH, 2003) (phần trăm)	1.6	7
Tỉ lệ hộ nghèo (1998)	29	40
Tỉ lệ hộ nghèo vùng nông thôn	29	41
Khoảng cách nghèo	6	9
Hệ số Gini	26	22

Nguồn: Phòng giao thông, Xây dựng và Địa chính huyện Từ Sơn, UBND tỉnh Bắc Ninh; TCTK Bắc Ninh 2003; Tổ công tác Về bản đồ Nghèo Liên bộ 2003, Sở TNMT 2003.

Bảng 9: Chỉ tiêu kinh tế - xã hội ở các xã nghiên cứu ở Bắc Ninh

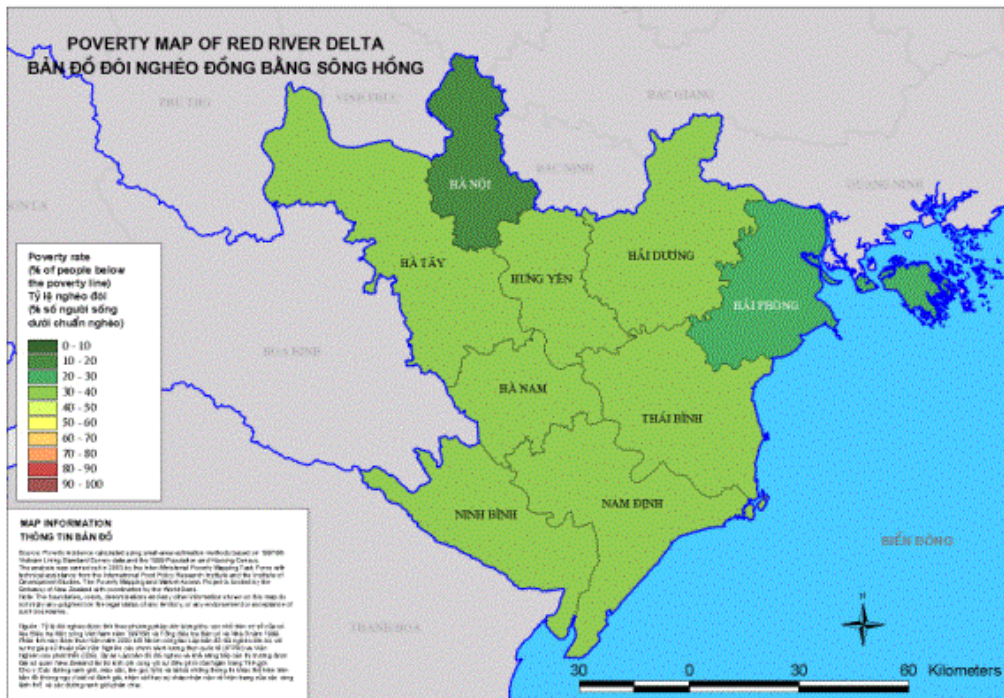
Huyện Xã	Từ Sơn		Quế Võ	
	Châu Khê	Đình Bảng	Nam Sơn	Văn Dương
Dân số	12010	13935	7913	4693
Số hộ gia đình	2517	3549	1761	1041
Diện tích đất (2003, km ²)	4.44	8.27	12.14	6.58
Cơ cấu đất (phần trăm):				
<i>Tổng cộng</i>	<i>100</i>	<i>100</i>		
Đất nông nghiệp, thủy sản, lâm nghiệp	60	59	...	...
Đất sử dụng đặc biệt	17	31	...	...
Đất ở	12	7	...	...
Đất không sử dụng	11	3	...	...
Số hộ có GCN QSDĐ đối với đất nông nghiệp (2002, phần trăm)	100	97	...	90
Số hộ có GCN QSDĐ đối với đất ở (2002, phần trăm)	53	62	...	70
Tỉ lệ hộ nghèo (phần trăm)	37	26	39	38
Tỉ lệ hộ nghèo vùng nông thôn	37	26	39	38

Nguồn: Tổng điều tra dân số và nhà ở tại Việt Nam 1999, Điều tra mức sống dân cư Việt Nam 1997/98, Tổ công tác Vẽ bản đồ Nghèo Liên bộ 2003, PDC huyện 2003

Việc mua bán đất nông nghiệp không phổ biến ở hai huyện khảo sát. Dù vậy, ở xã Đình Bảng của huyện Từ Sơn, việc mua và bán đất nông nghiệp được báo cáo là khá phổ biến do nhiều người muốn mở rộng sản xuất hay thay đổi mục đích sử dụng từ đất nông nghiệp sang đất công nghiệp và đất ở. Diện tích đất nông nghiệp cho mỗi giao dịch bị giới hạn không quá 2 héc-ta.

1.2.2 Hưng Yên

Hình 4: Bản đồ đồng bằng sông Hồng



Nguồn: Tổ công tác Vẽ bản đồ Nghèo Liên bộ 2003

Tỉnh Hưng Yên nằm ở vùng đồng bằng sông Hồng, giáp Hà Nội ở phía tây bắc, Hà Tây ở phía tây, Hà Nam ở phía tây nam, Thái Bình ở phía đông nam, Hải Dương ở phía đông bắc và Bắc Ninh ở phía bắc. Tỉnh Hưng Yên bao gồm thị xã Hưng Yên và chín huyện Văn Lâm, Mỹ Hào, Văn Giang, Yên Mỹ, Khoái Châu, An Thị, Kim Đồng, Phù Cú, và Tiên Lữ. Hưng Yên nằm giữa Hà Nội và Hải Phòng. Đường quốc lộ 5 nối liền Hà Nội với phía đông và tuyến đường sắt quốc gia Hà Nội - Hải Phòng chạy qua Hưng Yên. Ngoài ra, 70 phần trăm các con đường ở Hưng Yên đều được rải nhựa làm cho việc đi lại trở nên dễ dàng (UBND tỉnh Hưng Yên, 2004).

Hưng Yên gồm có các vùng đồng bằng thấp, bằng phẳng và nhiều sông. Sông Hồng và sông Luộc chảy qua biên giới phía tây và phía đông nam của tỉnh và trong tỉnh có cả một mạng lưới sông ngòi, như sông Kim Sơn và sông Điện Biên. Tổng diện tích của tỉnh là 923 km², trong đó đất nông nghiệp chiếm 69.1 phần trăm, đất sử dụng đặc biệt 16.3 phần trăm, đất ở 7.9 phần trăm, và còn lại là đất chưa sử dụng. Hầu hết đất đai được canh tác để sản xuất lúa gạo, ngược lại đất dành cho công nghiệp và đất đô thị thì bị giới hạn.

Bảng 10: Cơ cấu diện tích đất ở Hưng Yên

Diện tích đất (2000, km²)	848.5
Cơ cấu đất (phần trăm):	
Nông nghiệp	69.1
Lâm nghiệp	0.0
Đất sử dụng đặc biệt	16.3
Đất ở	7.9
Đất không sử dụng	6.7

Nguồn: TCTK 2002

Đa số các hộ gia đình nông thôn (97 phần trăm) ở Hưng Yên đều có các mảnh đất nhỏ khoảng từ 0 đến 0.5 héc-ta. Chưa đến 1 phần trăm hộ không có đất nông nghiệp và không có hộ nào có nhiều hơn 2 héc-ta đất nông nghiệp.

Bảng 11: Phân loại hộ theo diện tích đất nông nghiệp ở Hưng Yên

Hộ nông dân (2001, ngàn)	224.7
Phân loại hộ theo diện tích đất nông nghiệp (phần trăm):	
Không có đất nông nghiệp	0.4
Dưới 0.2 ha	49.0
0.2-<0.5 ha	48.5
0.5-<1 ha	2.1
1-<2 ha	0.1
2+ ha	0

Nguồn: TCTK, 2001. Tổng điều tra Nông thôn, Nông nghiệp và Thủy sản

Hưng Yên là tỉnh đông dân thứ 28 của Việt Nam với khoảng 1.1 triệu dân vào năm 2002, trong đó 90 phần trăm sống ở nông thôn. Mật độ dân số thuộc vào hàng cao nhất nước với 1,182 người/km², gấp năm lần mật độ dân số trung bình của cả nước và cũng như Bắc Ninh, dân tộc Kinh chiếm hầu hết dân số ở đây (Trần Hoàng Kim, 2002, 258). Trong lực lượng lao động (tính theo số dân từ 15 tuổi trở lên), đa số làm việc trong lĩnh vực nông nghiệp và ngư nghiệp (72 phần trăm) và đã học xong phổ thông cơ sở (58 phần trăm).

Bảng 12: Sự phân chia lao động trong các ngành nghề ở Hưng Yên

Lao động năm 2000 (ngàn)	477.5
Cơ cấu lao động (phần trăm):	
Nông nghiệp và ngư nghiệp	71.8
Công nghiệp và xây dựng	10.2
Dịch vụ	18.0

Nguồn: Số liệu thống kê về lao động việc làm tại Việt Nam 1996-2000

Bảng 13: Phân loại lực lượng lao động theo trình độ giáo dục ở Hưng Yên

Lực lượng lao động (15 tuổi +)	430.6
Giáo dục (phần trăm):	
Mù chữ	0.5
Chưa tốt nghiệp tiểu học	6.1
Tốt nghiệp tiểu học	17.7
Tốt nghiệp phổ thông cơ sở	57.6
Tốt nghiệp phổ thông trung học	18.2

Nguồn: Số liệu thống kê về lao động việc làm ở Việt Nam 1996-2000

Từ năm 1997 đến năm 2000, chỉ số GDP của Hưng Yên đã tăng khoảng 12 phần trăm mỗi năm. Tỷ trọng đóng góp vào GDP của ngành công nghiệp – xây dựng ngày càng tăng trong khi của ngành nông nghiệp đang giảm dần. Mặc dù vậy, ngành nông nghiệp cũng cho thấy tỷ lệ tăng trưởng hàng năm khoảng 4.5 phần trăm mỗi năm từ năm 1997 đến năm 2001. Sự tăng trưởng này có được nhờ người nông dân đã tập trung vào sản xuất cây ăn quả, lương thực và chăn nuôi. Tỉnh Hưng Yên cũng đã cố gắng phát triển các hoạt động công nghiệp. Các khu công nghiệp đã được thành lập để gia tăng đầu tư vào vùng đất này. Tính đến năm 2002, có 122 dự án công nghiệp với tổng số vốn 383 triệu USD đã được đầu tư vào Hưng Yên (UBND tỉnh Hưng Yên, 2004). GDP đầu người của tỉnh Hưng Yên năm 2003 là 415 USD (TCTK Hưng Yên 2003).

Bảng 14: GDP 2002 ở Hưng Yên

GDP năm 2002 (tỉ VND)	4,109
Cơ cấu GDP (phần trăm):	
Nông nghiệp và ngư nghiệp	41.5
Công nghiệp và xây dựng	27.8
Dịch vụ	30.8

Nguồn: TCTK 2002

Theo Tổ công tác Vẽ bản đồ Nghèo Liên bộ năm 2003, Hưng Yên vẫn còn tỷ lệ hộ nghèo và tỷ lệ hộ nghèo vùng nông thôn khá cao, lần lượt là 37 phần trăm và 38 phần trăm.

Bảng 15: Chỉ số đói nghèo ở Hưng Yên

Tỷ lệ hộ nghèo (phần trăm)	37
Tỷ lệ hộ nghèo vùng nông thôn	38
Khoảng cách nghèo	8
Hệ số Gini	23

Nguồn: TCTK 2002; Tổ công tác Vẽ bản đồ Nghèo Liên bộ 2003

Tỷ lệ hộ nghèo ở Hưng Yên dựa theo tiêu chuẩn của Bộ LĐTBXH vào cuối năm 2003 là 5 phần trăm, thấp hơn một chút so với Bắc Ninh (TCTK Hưng Yên 2003).

Hình 5: Bản đồ Hưng Yên



Nguồn: UBND tỉnh Hưng Yên

Hai trong số chín huyện của tỉnh Hưng Yên đã được lựa chọn để khảo sát cho dự án này. Văn Giang và Khoái Châu là hai huyện nằm ở phía tây bắc và phía tây của tỉnh, có thị trường quyền sử dụng đất tương đối sôi động so với các huyện khác.² Một khu du lịch – thương mại rộng khoảng 500 hécta sẽ được thành lập ở huyện Văn Giang và một khu công nghiệp rộng 60 hécta cũng sẽ sớm được xây dựng. Tại huyện Khoái Châu, có 100 hécta đất nông nghiệp đã được chuyển đổi thành đất công nghiệp và dịch vụ. Phòng vấn các cán bộ PĐC huyện cho thấy rất nhiều người ở Hà Nội có xu hướng tham gia vào thị trường quyền sử dụng đất do hai huyện này nằm gần Hà Nội và Hà Tây. Trên 200 trường hợp đất đai được bán cho người ngoại tỉnh đã được ghi nhận ở Văn Giang.

Hầu hết người dân ở hai huyện Khoái Châu và Văn Giang sống ở nông thôn và làm trong ngành nông nghiệp và ngư nghiệp. Tỷ lệ hộ nghèo ở hai huyện và các xã khảo sát là cao so với cả nước, nhưng lại nằm trong mặt bằng chung của tỷ lệ hộ nghèo của tỉnh (Tổ công tác Vẽ bản đồ Nghèo Liên bộ 2003).

Bảng 16: Chỉ tiêu kinh tế - xã hội của hai huyện Văn Giang và Khoái Châu, tỉnh Hưng Yên

	Khoái Châu	Văn Giang
Dân số (2000)	180,606	91,220
Mật độ dân số (người/km ²)	1,380	1,271
Dân tộc Kinh (phần trăm)	99.9	99.9
Số dân lao động trong ngành nông nghiệp, ngư nghiệp (phần trăm)	62.6	63.6

² Phòng Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn và Phòng đất đai của Hội đồng Nhân Dân tỉnh Hưng Yên cố vấn cho nhóm nghiên cứu về các huyện có thị trường đất đai sôi động.

Số dân nông thôn (phần trăm)	96.2	90.7
Diện tích đất (2000, km ²)	131	72
Cơ cấu đất (phần trăm):		
Đất nông nghiệp	67.2	70.1
Đất sử dụng đặc biệt	19.2	17.1
Đất ở	8.0	8.5
Đất chưa sử dụng	5.6	4.2
Số hộ có GCN QSDĐ đối với đất nông nghiệp (2004, phần trăm)	75	43
Số hộ có GCN QSDĐ đối với đất ở (2004, phần trăm)	57	74
Tỉ lệ hộ nghèo (phần trăm)	37	35
Tỉ lệ hộ nghèo vùng nông thôn	38	36
Khoảng cách nghèo	8	5
Hệ số Gini	22	23

Nguồn: HĐND tỉnh Hưng Yên; Tổ công tác Vẽ bản đồ Nghèo Liên bộ; PĐC huyện Khoái Châu và Văn Giang

Bảng 17: Chỉ tiêu kinh tế - xã hội của các xã ở Hưng Yên

Huyện Xã	Khoái Châu		Văn Giang	
	Bình Minh	Dạ Trạch	Liên Nghĩa	Mễ Sở
Dân số	7971	4878	8727	9384
Số hộ gia đình	2223	1392	2214	2337
Diện tích đất (km ²)	6.04	3.86	6.20	6.78
Số hộ có GCN QSDĐ đối với đất nông nghiệp (2004, phần trăm)	...	...	0	100
Số hộ có GCN QSDĐ đối với đất ở (2004, phần trăm)	...	...	74	100
Tỉ lệ hộ nghèo (phần trăm)	34	37	38	38
Tỉ lệ hộ nghèo vùng nông thôn	34	37	38	38

Nguồn: PĐC huyện Văn Giang 2004; Khảo sát dân số và nhà ở Việt Nam 1999, Điều tra mức sống dân cư 1997/98, Tổ công tác Vẽ bản đồ Nghèo Liên bộ 2003

Trên ba phần tư diện tích đất ở Hưng Yên là đất nông nghiệp. Ở huyện Văn Giang, số hộ có GCN QSDĐ đối với đất ở nhiều hơn số hộ có GCN QSDĐ đối với đất nông nghiệp. Điều này trái ngược với tình hình ở Bắc Ninh, nơi mà phần lớn các hộ gia đình có GCN QSDĐ đối với đất nông nghiệp. Ở huyện Văn Giang, chỉ có 43 phần trăm số hộ có GCN QSDĐ đối với đất nông nghiệp trong khi đó có tới 74 phần trăm số hộ có GCN QSDĐ đối với đất ở (UBND huyện Văn Giang – PĐC, 2004, 3). Hầu hết các thửa đất chưa được cấp quyền sử dụng đất còn lại là đất ở có nguồn gốc không rõ ràng và đất ở bất hợp pháp.

Quy trình cấp GCN QSDĐ được tiến hành chậm do những người có thẩm quyền ở xã. Hai xã Vĩnh Khúc và Liên Nghĩa là những minh chứng cụ thể. Dường như trong những trường hợp này, các cán bộ xã chưa nhận thức đầy đủ về trách nhiệm và các lợi ích của việc cấp GCN QSDĐ. Việc cấp QSDĐ tiến triển chậm ở Văn Giang còn do sự thiếu cán bộ tại các PĐC ở địa phương để có thể kiểm tra và đo đạc đất cho việc cấp GCN QSDĐ (UBND huyện Văn Giang, 2004). Ở xã Liên Nghĩa của huyện Văn Giang, GCN QSDĐ vẫn chưa được cấp cho bất cứ một thửa đất nông nghiệp nào do sự thiếu năng động của các cán bộ xã. Nhóm nghiên cứu cũng nhận thấy rằng Liên Nghĩa là xã kém phát triển nhất trong số ba xã được khảo sát, điều này có lẽ là nguyên nhân của sự thất bại trong việc cấp QSDĐ. Sự tiến triển chậm của việc cấp GCN QSDĐ ở xã Liên Nghĩa đã tác động đến khả năng thế chấp đất đai trong xã. Điều đó do Ngân hàng Nông nghiệp (NHNN) huyện Văn Giang không chấp nhận bất cứ giấy tờ xác nhận quyền sở hữu đất nào ngoài GCN QSDĐ (xem phần 3.4.1).

Có 75 phần trăm số hộ gia đình ở Khoái Châu đã trao đổi GCN QSDĐ của họ cho các hộ khác để hợp nhất các thửa đất nông nghiệp. Các xã chưa cấp GCN QSDĐ đất ở tại Khoái Châu (các xã Nhuệ Dương, Bình Kiều, Tân Dân, Hàm Tử) vẫn chưa được đo đạc và vẽ bản đồ. Các vùng đã được đo đạc xong và vẫn chưa cấp GCN QSDĐ là thị trấn Khoái Châu, các xã Phùng Hưng, Việt Hoà, và Đại Tập. Theo báo cáo đất đai hàng năm của huyện, PĐC

Khoái Châu cũng đang thiếu các cán bộ có đủ năng lực phù hợp và có kiến thức đầy đủ về luật pháp vốn thay đổi liên tục để thực thi các nhiệm vụ của phòng. Điều này cũng làm cho việc cấp GCN QSDĐ trở nên chậm chạp (UBND huyện Văn Giang – PĐC, 2004, 3-4).

Bảng 18: Tổng hợp doanh thu thuế từ các giao dịch đất đai ở phòng thuế Khoái Châu

	2002	2003	Tháng 1-6 / 2004
Tổng doanh thu thuế (triệu VND)	190,282	863,912	1,540,152
Trong đó (phần trăm)			
Mua bán đất ở	39	15	38
Mua bán đất nông nghiệp	0	0	0
Các giao dịch đất đai khác	61	85	62

Nguồn: Báo cáo của phòng thuế huyện

Tại các huyện khảo sát, tình trạng mua bán đất nông nghiệp không được phổ biến. Tại huyện Khoái Châu, hầu hết các giao dịch đất đai được đăng ký đều là đất ở. Cán bộ phòng thuế huyện cho biết không có bất cứ giao dịch đất nông nghiệp nào .

Chương 2 Phương pháp luận

Trước khi nghiên cứu bắt đầu, các điều phối viên của ADB là Alan Johnson và Lê Công Luyện Việt, cùng với ba nhóm nghiên cứu – Công ty Tư vấn Kinh tế Mêkông (MKE), Viện Quản lý Kinh tế Trung ương (CIEM); Trung tâm Phát triển Nông thôn (CRP) – và cố vấn cao cấp quốc tế Ian Williamson, giáo sư về khảo sát và thông tin đất đai tại Đại học Melbourne, đã gặp gỡ để xây dựng các mục tiêu, phương pháp luận, kết quả đầu ra và đề xuất nghiên cứu trong suốt tháng 6/2004. Một nhà tư vấn quản lý, William Smith, cũng được chỉ định để phối hợp chặt chẽ với các nhóm nghiên cứu và để đảm bảo rằng phương pháp và các cách tiếp cận được triển khai nhất quán.

Một đề xuất nghiên cứu đã được dự thảo, có tham khảo ý kiến của Thứ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường (TNMT), giáo sư tiến sĩ Đặng Hùng Võ. Một cuộc điều tra thử nghiệm tại Hà Nam đã được tiến hành nhằm mục đích kiểm nghiệm và điều chỉnh phương pháp nghiên cứu và bảng hỏi. Trước khi bắt đầu công tác thực địa, một hội thảo khởi động đã được tiến hành vào ngày 1/7/2004 nhằm giới thiệu dự án cho công chúng và tiếp nhận ý kiến phản hồi từ phía các bên liên quan cho nghiên cứu, phương pháp luận và công tác thực địa.

2.1 Nghiên cứu và công tác nghiên cứu thực địa

Các bên nghiên cứu nhất trí rằng trọng tâm chính sách cần phải đồng thời nhằm hai mục đích:

- a) Chú trọng tổng thể vào tính hiệu quả và hoạt động của thị trường đất (và cơ sở hạ tầng cho việc quản lý đất đai), và tác động của nó đến người nghèo thông qua việc lập tài liệu về các thủ tục thị trường đất chính thức cũng như không chính thức (chuyển giao quyền sử dụng đất, thuê/cho thuê và thế chấp đất).
- b) Xác định chất lượng của các hồ sơ đất đai của nhà nước (tức là các hồ sơ ghi chép về chủ sở hữu quyền sử dụng đất, việc sử dụng đất, sơ đồ thửa đất và ranh giới đất, thế chấp đất hay những hạn chế về sử dụng lô đất, v.v.) bằng cách so sánh với tình hình thực tế.

Nhóm nghiên cứu đã đưa ra hai nhiệm vụ của công tác thực địa: lập sơ đồ các giao dịch trên thị trường đất đai và kiểm tra chất lượng của số liệu đất đai.

- i) Lập sơ đồ mô tả các quy trình thủ tục trên thị trường đất đai

Các nhóm nghiên cứu được hướng dẫn xây dựng các sơ đồ chi tiết, mô tả và bình luận về các quy trình giao dịch trên thị trường đất đai. Các sơ đồ mô tả nhằm ghi lại tầm quan trọng của tất cả các bước thủ tục và những bên có liên quan trong quy trình giao dịch như người mua, người bán, người trung gian, cán bộ nhà nước, các cán bộ cấp xã và cấp huyện; những biểu mẫu cần được điền vào; các cơ quan cần đến gặp; các loại thuế và phí cần phải trả; thời gian cho các thủ tục, v.v. Nghiên cứu sẽ tập trung vào 3 loại giao dịch diễn ra trong khoảng thời gian **hai** năm trở lại đây:

- Chuyển nhượng hay mua bán quyền sử dụng đất.
- Thuê/cho thuê quyền sử dụng đất.
- Thế chấp đất hay sử dụng đất làm tài sản thế chấp.

Đối với mỗi một trong số các “quy trình” nêu trên, sẽ lập 3 sơ đồ mô tả:

- Một sơ đồ phác họa theo mô tả của các cán bộ nhà nước dựa trên luật và quy định của chính phủ - đây là quy trình **chính thức** (ước tính sẽ có ít nhất 20 bước ở mỗi quy trình chính thức và rất có thể còn nhiều hơn thế).
- Một sơ đồ phác họa các thủ tục **chính thức** theo mô tả của người nắm quyền sử dụng đất (hộ gia đình).
- Và một sơ đồ phác họa các thủ tục **không chính thức** theo mô tả của người nắm quyền sử dụng đất. Đây là trường hợp khi mà giao dịch diễn ra nhưng không được đăng ký chính thức (ước tính rằng quy trình không chính thức sẽ ít phức tạp hơn, có thể ít hơn 10 bước thủ tục)

Các quy trình giao dịch trên thị trường đất đai nói trên sẽ được phân tích ở **hai** tình khác nhau ở từng miền.

ii) Chất lượng dữ liệu thị trường đất đai

Mỗi nhóm xác định khoảng **80** hộ gia đình tại các khu vực đã chọn mà tại đó thị trường đất đai tương đối sôi động và có người nghèo sinh sống chủ yếu. Nghiên cứu cũng tập trung vào đất nông nghiệp³ và đất thổ cư,⁴ để lại đất lâm nghiệp, đất khai hoang, đất duyên hải cho các dự án khác nghiên cứu. Các hộ gia đình nằm trong **hai** tỉnh, mỗi tỉnh **hai** huyện và mỗi huyện **hai** xã, tạo thành **tám** xã được chọn mẫu trong tổng số (và **10** hộ gia đình ở mỗi xã).

Sau đó nhóm nghiên cứu ghi chép lại nội dung thông tin của các thửa đất cả trong hồ sơ chính thức lẫn thực tế. Nhiệm vụ này bao gồm việc thu thập các thông tin sau:

- Chủ sở hữu GCN QSDĐ
- Đăng ký về việc sử dụng đất
- Sơ đồ thửa đất và ranh giới thửa đất (có thể là một bản sao bản đồ địa chính)
- Diện tích đất đăng ký
- Mọi hạn chế trong việc sử dụng thửa đất

Sau đó nhóm sẽ đi thực địa và kiểm tra các dữ liệu sau đây cùng với hộ gia đình:

- Hiện tại ai là chủ sở hữu GCN QSDĐ? Liệu có sai khác gì so với đăng ký chính thức không, lý do của sự sai khác đó là gì và lý do tại sao không đăng ký lại để thay đổi chủ sở hữu?
- Việc sử dụng đất thực tế – thông tin này có thể biết được thông qua trò chuyện với hộ gia đình và bằng cách kiểm tra thửa đất.
- Trong chừng mực hợp lý, cần phải xác định tương đối thửa đất, diện tích và các mốc chỉ giới để đảm bảo các dữ liệu giống (hoặc gần giống) với dữ liệu đăng ký chính thức. Việc kiểm tra này cũng có thể phát hiện ra các trường hợp thửa đất đã được chia thành nhiều khoảnh nhỏ hoặc được hợp nhất vào một thửa có diện tích lớn hơn. Trong trường hợp này, việc thay đổi cần phải được ghi chép lại.
- Hộ gia đình có thể thông báo về tình hình thế chấp hoặc hạn chế về quyền sử dụng thửa đất. Việc thế chấp có tính cả các trường hợp vay nợ mùa vụ hay vay nợ không chính thức khi đó quyền sử dụng đất được sử dụng với danh nghĩa là vật thế chấp.

³ Theo Luật đất đai năm 1993, đất nông nghiệp là đất được chỉ định để sử dụng cho sản xuất nông nghiệp như canh tác, chăn nuôi, nuôi trồng thủy sản, nghiên cứu thực nghiệm trong nông nghiệp.

⁴ Đất thổ cư vùng nông thôn là đất được chỉ định dùng cho xây dựng nhà cửa và các dự án phục vụ các hoạt động vùng nông thôn. Đất thổ cư của từng hộ gia đình bao gồm đất phục vụ xây dựng nhà cửa và các công trình khác phục vụ cho đời sống gia đình.

Sau khi các nhóm nghiên cứu đã hoàn thành việc ghi chép lại và phân tích đối với vùng nghiên cứu, tư vấn quản lý và cố vấn cao cấp về quản lý đất đai sử dụng các đầu vào và các khuyến nghị chính sách từ phía các nhóm nghiên cứu để tập trung phân tích đối chiếu giữa các vùng. Nhiệm vụ chính của cố vấn cao cấp quốc tế về quản lý đất đai là rút ra các khuyến nghị chính sách chung để cải thiện hoạt động của thị trường đất đai và hỗ trợ cơ sở hạ tầng quản lý đất đai, đặc biệt là việc thực thi Luật đất đai số 13/2003 để đảm bảo rằng nó phục vụ tốt hơn cho người nghèo.

2.2 Lựa chọn các tỉnh, huyện và xã

Để mô tả các quy trình trên thị trường đất đai, và để đánh giá chất lượng dữ liệu trên thị trường đất, công tác thực địa đã được tiến hành tại các khu vực thuộc miền bắc, trung và nam Việt Nam để cho phép đối chiếu tính hiệu quả của các thị trường đất đai của ba miền này.

Việc thu thập dữ liệu do ba nhà tư vấn trong nước có nhiều kinh nghiệm về khảo sát thực địa trong lĩnh vực đất đai thực hiện. MKE đã tiến hành nghiên cứu tại các khu vực miền bắc, CIEM tại khu vực miền trung và CRP tại khu vực miền nam.

Khảo sát thực địa và nghiên cứu trường hợp điển hình là các nhiệm vụ chính của dự án này. Các tỉnh mục tiêu và các khu vực được lựa chọn để khảo sát có thị trường đất đai sôi động và có tỉ lệ người nghèo cao.

MKE đã tiến hành khảo sát tại các tỉnh miền bắc gồm Bắc Ninh và Hưng Yên, nơi có thị trường đất đai tương đối sôi động so với những tỉnh khác trong khu vực. Nhóm nghiên cứu lấy đối tượng làm tiêu chí thứ hai để chọn mẫu.

Các chuyên gia tư vấn về đất đai của MKE, Sở Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, PĐC của UBND tại hai tỉnh đã giúp nhóm nghiên cứu chọn lựa các huyện. Đến lượt các cán bộ địa chính huyện lại chọn lựa các xã nơi có các giao dịch đất đai. Các huyện nông thôn Từ Sơn và Quế Võ được chọn ở tỉnh Bắc Ninh. Cả hai huyện này đều nằm giáp với thị xã Bắc Ninh và gần đây đã xây dựng các khu công nghiệp để đẩy mạnh phát triển kinh tế huyện. Tại Hưng Yên, các huyện nông thôn Khoái Châu và Văn Giang cũng có thị trường đất đai sôi động bởi cả hai huyện này đều nằm gần Hà Nội. Ở hai huyện này, có nhiều hộ gia đình đang chuyển mục đích sử dụng đất từ sản xuất lúa gạo sang trồng cây ăn quả để có được nguồn thu nhập cao hơn từ cây ăn quả.

Các PĐC huyện giúp lựa chọn các xã có thị trường đất đai sôi động. Bảng dưới đây liệt kê các xã đã được chọn để khảo sát. Tổng cộng có 8 xã được chọn để khảo sát.

Bảng 19: Các tỉnh, huyện và xã đã khảo sát

Tỉnh	Bắc Ninh		Hưng Yên	
Huyện	Từ Sơn	Quế Võ	Khoái Châu	Văn Giang
	Châu Khê	Nam Sơn	Bình Minh	Liên Nghĩa
Xã	Đình Bảng	Văn Dương	Dạ Trạch	Mễ Sở

2.3 Phòng vấn bán cấu trúc và nghiên cứu trường hợp điển hình

Có hai bộ câu hỏi đã được xây dựng để phỏng vấn cán bộ nhà nước (về quy trình chính thức) và các hộ gia đình (quy trình chính thức và quy trình không chính thức). Một phương pháp phỏng vấn bán cấu trúc thống nhất với các câu hỏi giống nhau đã được sử dụng tại cả

ba miền. Trong các cuộc phỏng vấn bán cấu trúc, các câu hỏi đơn thuần chỉ đóng vai trò là những hướng dẫn cho cuộc phỏng vấn và để đảm bảo rằng mọi vấn đề cần khảo sát đều được đề cập trong khi phỏng vấn.

i) Phỏng vấn chính quyền địa phương

Về phía chính quyền, các bảng hỏi và hướng dẫn phỏng vấn do CIEM thiết kế với sự tham gia góp ý chỉnh sửa của các bên nghiên cứu khác. Phỏng vấn nhằm mục đích thu thập thông tin về các thủ tục và số liệu thống kê liên quan tới các giao dịch trên thị trường đất đai, và tình hình thực tế của việc quản lý đất và thị trường đất. Tại mỗi huyện, nhóm thực hiện phỏng vấn các cán bộ của PĐC huyện, phòng thuế, và NHNNo huyện. Bảng hỏi được chia thành 8 phần, trong đó có 6 phần liên quan đến các vấn đề ở PĐC, 2 phần còn lại liên quan đến phòng thuế và ngân hàng (xem bảng 20 dưới đây).

Bảng 20: Các phần trong bảng hỏi phỏng vấn chính quyền địa phương

Đối tượng được phỏng vấn: Cơ quan chính quyền địa phương	Câu hỏi phỏng vấn
PĐC huyện	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Thông tin chung về quản lý đất đai ▪ Cấp GCN QSDĐ ▪ Mua bán đất ▪ Thuê/cho thuê đất ▪ Khiếu kiện/tranh chấp và những vấn đề nảy sinh trong các giao dịch đất đai ▪ Tình trạng manh mún, không có đất và hỗ trợ người nghèo
Phòng thuế huyện NHNNo huyện	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Thủ tục thuế có liên quan đến các giao dịch đất đai ▪ Thẻ chấp GCN QSDĐ

ii) Phỏng vấn các hộ gia đình

Tiêu chí đầu tiên để lựa chọn các hộ gia đình là sự tham gia gần đây vào thị trường đất đai thông qua hình thức mua, bán, thuê, cho thuê hay thế chấp đất nông nghiệp hoặc đất thổ cư. Phân loại hộ nghèo theo tiêu chí của Bộ LĐTBXH là tiêu chí thứ hai. Sở dĩ như vậy là vì trọng tâm chủ yếu của nghiên cứu tập trung vào tính hiệu quả của các quy trình giao dịch trên thị trường đất và độ chính xác của số liệu đất đai. Hơn nữa, trong quá trình khảo sát thực nghiệm tại Hà Nam, nhóm nghiên cứu nhận ra rằng rất ít hộ nghèo ở miền bắc tham gia vào thị trường đất đai bởi họ không có khả năng để mua hoặc thuê đất cũng như chẳng có đủ đất để bán hoặc cho thuê. Tuy nhiên, bằng cách nghiên cứu các thủ tục trên thị trường đất, nghiên cứu vẫn có thể giúp làm cho thủ tục trên thị trường đất có hiệu quả hơn. Giả định rằng một thị trường giao dịch quyền sử dụng đất chính thức có hiệu lực và hiệu quả hơn cùng với cơ sở hạ tầng quản lý đất mang tính hỗ trợ sẽ phục vụ cho người nghèo tốt hơn.

Các câu hỏi phỏng vấn bán cấu trúc do MKE thiết kế với sự tham gia góp ý chỉnh sửa của các bên nghiên cứu khác. Cuộc phỏng vấn hộ gia đình bao gồm các giao dịch chính thức và không chính thức cũng như câu hỏi về chất lượng của số liệu đất đai. Có thể phân chia bảng hỏi thành các phần như sau:

Bảng 21: Phần các câu hỏi phỏng vấn hộ gia đình

Đối tượng được phỏng vấn: Hộ gia đình	Các câu hỏi phỏng vấn
Hộ gia đình (chủ sử dụng đất)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Xác định và đặc điểm chung và riêng của hộ gia đình (giới tính, học vấn, nghề nghiệp, v.v.) ▪ Thông tin chung về đất và GCN QSDĐ của hộ gia đình ▪ Cấp GCN QSDĐ ban đầu ▪ Mua đất ▪ Bán đất ▪ Thuê đất ▪ Cho thuê đất ▪ Thế chấp đất ▪ Các câu hỏi chung về thị trường đất đai ▪ Trình tự thủ tục các giao dịch đất

Trong nghiên cứu có đưa vào vấn đề cấp GCN QSDĐ (hay Sổ đỏ) mặc dù thủ tục này không hẳn là một giao dịch đất đai. Giả định rằng việc tiếp cận thị trường đất đai chính thức của người nghèo có thể bị hạn chế do chi phí nộp thuế cao khi xin cấp GCN QSDĐ, và sự phức tạp về mặt thủ tục để được cấp GCN QSDĐ.

Nhóm nghiên cứu dự kiến rằng không phải tất cả các câu hỏi đặt ra sẽ có câu trả lời đối với mọi hộ gia đình bởi đại đa số các hộ gia đình chỉ tham gia vào một số ít các giao dịch đất và vì thế không phải tất cả các câu hỏi đều có thể áp dụng trong mọi trường hợp. Câu hỏi có ý nghĩa quan trọng nhất nằm ở phần cuối của bảng hỏi về thủ tục giao dịch đất đai, cho phép nhóm nghiên cứu xác định các quy trình giao dịch chính thức và không chính thức liên quan, và các lý do hộ gia đình tham gia vào thị trường đất đai chính thức và không chính thức.

Bên cạnh bảng hỏi, các nghiên cứu trường hợp điển hình đã được tiến hành nhằm đem lại hiểu biết sâu sắc hơn về các thủ tục trên thị trường đất đai và tình hình các hộ gia đình nông thôn trên thị trường đất. Nghiên cứu trường hợp điển hình thuộc mỗi loại giao dịch đất được chọn lựa để bổ trợ cho mô tả các quy trình giao dịch trên thị trường đất đai.

2.4 Thực hiện công tác nghiên cứu thực địa

Sau khi hoàn thiện và thông qua đề xuất nghiên cứu, các nhóm nghiên cứu thực thi đề xuất và tiến hành các hoạt động khảo sát.

Trước khi thực hiện khảo sát, nhóm nghiên cứu của MKE cùng với CIEM và CRP tham dự buổi tập huấn cho các đào tạo viên do Bộ Tài nguyên và Môi trường (Bộ TNMT) trình bày và do ADB tổ chức. Hội tập huấn bắt đầu với bài thuyết trình của ông Quách Công Huân, một cán bộ của Vụ Thống kê và Đăng ký đất của Bộ TNMT, thảo luận về luật đất đai, hệ thống lập bản đồ khu đất, các thuật ngữ chuyên ngành và hệ thống địa chính. Trong phiên làm việc buổi chiều, các nhóm nghiên cứu – CIEM và MKE – đã trình bày và giải thích các bảng hỏi phỏng vấn chính quyền địa phương và hộ gia đình, sau đó các nhóm nghiên cứu hoàn thiện phương pháp phỏng vấn.

Tiếp theo đó, MKE tự tổ chức buổi tập huấn để đào tạo và hướng dẫn các cán bộ khảo sát về cách thức khảo sát và ghi chép các quy trình giao dịch đất đai.

Trong tháng bảy MKE đã tiến hành khảo sát chính quyền địa phương và các hộ gia đình ở miền bắc Việt Nam. Các cán bộ khảo sát được chia thành hai nhóm: một nhóm phỏng vấn các cán bộ chính quyền địa phương và nhóm kia phỏng vấn các hộ gia đình. Từ ngày 15

đến 18 tháng 7 tiến hành khảo sát tại tỉnh Bắc Ninh ở các huyện Từ Sơn và Quế Võ, tại đây đã phỏng vấn 36 hộ gia đình. Vào các ngày 22, 24 và 26, bốn mươi hộ gia đình tại các huyện Khoái Châu và Văn Giang của tỉnh Hưng Yên đã được khảo sát. Trong tổng số 76 hộ gia đình được phỏng vấn có 133 giao dịch đã được ghi lại. Vì mẫu không phải lựa chọn ngẫu nhiên nên các kết quả thu được từ nghiên cứu này không mang tính đại diện mà chỉ nhằm minh họa và làm sáng tỏ các quy trình giao dịch cụ thể.

Chính quyền xã hỗ trợ nhóm nghiên cứu trong công tác lựa chọn hộ gia đình, do đó phần lớn các giao dịch ghi chép được là các giao dịch chính thức. Các cán bộ khảo sát đã cố gắng thu lượm thông tin về các giao dịch không chính thức bằng cách hỏi các hộ gia đình xem liệu họ có biết các hộ gia đình nào có tham gia vào các giao dịch không chính thức hay không và 43 trường hợp giao dịch đất đai không chính thức được ghi chép lại. Tuy nhiên không có trường hợp thế chấp đất không chính thức nào được ghi nhận. Dường như các hộ gia đình có thể nhận được các khoản vay nhờ sự giúp đỡ từ phía các ngân hàng, quỹ tín dụng hoặc các tổ chức quần chúng và không bị buộc phải tìm kiếm nguồn tín dụng từ khu vực không chính thức. Trong số những hộ được phỏng vấn, không có hộ nào thế chấp đất đai của họ cho hộ gia đình khác. Tuy nhiên, thuê và cho thuê đất hầu hết xảy ra trong thị trường không chính thức (35 trong số 45 trường hợp). Sở dĩ như vậy là vì các hợp đồng thuê đất có thời gian tương đối ngắn (dưới 5 năm), do đó chính quyền địa phương không yêu cầu các hộ gia đình phải đăng ký giao dịch. Việc thuê đất chính thức xảy ra khi xã thông báo có đất để cho thuê. Các hộ gia đình quan tâm có thể đăng ký thuê đất với xã. Trong đợt khảo sát chỉ có 4 hộ thuê đất của xã. Trong số 59 giao dịch mua bán ghi chép được, chỉ có 8 trường hợp giao dịch không chính thức. Phần lớn các giao dịch là chính thức và do các cán bộ huyện và xã tiến hành.

Bảng 22: Phân bố các hộ gia đình theo loại giao dịch

Tỉnh Huyện	Bắc Ninh				Hưng Yên				Tổng cộng
	Từ Sơn		Quế Võ		Khoái Châu		Văn Giang		
Xã	Châu Khê	Đình Bảng	Nam Sơn	Văn Dương	Dạ Trạch	Mễ Sử	Bình Minh	Liên Nghĩa	
Số hộ gia đình	11	6	11	11	9	9	11	8	76
Số giao dịch	17	11	17	19	18	19	24	8	133
Chính thức	12	6	12	17	12	13	14	4	90
Mua	5	0	5	2	3	4	3	3	25
Bán	2	5	3	9	2	1	3	1	26
Thuê	1	0	0	0	3	4	1	0	9
Cho thuê	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Thế chấp	3	1	4	6	4	3	7	1	29
Không chính thức	5	5	5	2	6	6	10	4	43
Mua	1	1	1	0	1	1	1	0	6
Bán	1	0	0	0	0	0	1	0	2
Thuê	0	2	0	1	3	3	3	3	15
Cho thuê	3	2	4	1	2	2	5	1	20
Thế chấp	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Do tính nhạy cảm của các câu hỏi có liên quan tới thị trường đất đai nên việc phỏng vấn các hộ gia đình được tiến hành kín mà không có mặt các cán bộ chính quyền. Tất cả các cuộc phỏng vấn hộ gia đình đều được tiến hành tại nhà riêng của họ thay vì tại văn phòng xã nhằm mục đích động viên họ trò chuyện về các quy trình và những khoản lệ phí không chính thức cũng như để tránh sai lệch thông tin. Tuy nhiên vẫn có nhiều hộ gia đình giữ thái độ miễn cưỡng khi chia sẻ những thông tin về các giao dịch đất đai hoặc đôi khi phủ nhận là họ đã mua hoặc bán đất hoặc từ chối đã tham gia vào thị trường giao dịch không chính thức. Đặc biệt là người dân ở miền bắc Việt Nam có xu hướng giữ kín các vấn đề riêng tư và làm ăn của mình, có thể do đặc điểm lịch sử và văn hoá. Hơn nữa, do các hộ gia đình được lựa chọn bởi các cán bộ xã nên không thể tránh khỏi thông tin sai lệch.

Việc kiểm tra sự chính xác của dữ liệu trên thị trường đất đai gặp nhiều khó khăn. Nhiều hộ không để GCN QSDĐ ở nhà. Ở các xã khảo sát, hầu hết đất nông nghiệp đều có Sổ đỏ (tức GCN QSDĐ) và khoảng một nửa số hộ có Sổ đỏ cho đất thổ cư. Thậm chí, nếu các hộ đã có quyết định cấp Sổ đỏ nhưng cán bộ chính quyền vẫn có thể chưa trao sổ cho họ. Tại các xã Châu Khê và Đình Bảng của huyện Từ Sơn, tỉnh Bắc Ninh, chỉ có tương ứng 60 và 50 phần trăm các hộ gia đình đã được cấp Sổ đỏ thực tế. Ngoài ra, một số hộ gia đình đã đem thế chấp đất và do đó Sổ đỏ của họ đang được giữ ở ngân hàng. Khi không có Sổ đỏ, nhóm khảo sát của MKE tìm cách xác nhận sự chính xác của dữ liệu đất đai chính thức bằng miệng từ các hộ gia đình, chẳng hạn như bằng cách hỏi chủ hộ ai là người đứng tên trong giấy chứng nhận, có bao nhiêu mảnh đất, và diện tích đất là bao nhiêu mà không cần tận mắt nhìn thấy Sổ đỏ.

Các bảng hỏi khảo sát được gửi trước cho các cơ quan chính quyền địa phương. Ở cấp chính quyền địa phương đã phỏng vấn được 4 huyện và 1 xã (PĐC, phòng thuế, và ngân hàng) nhằm ghi lại các thủ tục giao dịch đất đai chính thức. Một cán bộ địa chính xã cũng được phỏng vấn bởi các cơ quan xã có mối liên hệ trực tiếp người dân hơn cơ quan huyện và họ hướng dẫn/hỗ trợ hộ gia đình làm các thủ tục giấy tờ. Cơ quan huyện có trách nhiệm xem xét hồ sơ và giấy tờ sau khi cán bộ địa chính xã đã hướng dẫn hộ gia đình điền đầy đủ thông tin trên giấy tờ.

2.5 Mẫu hộ gia đình

Bảng 23: Miêu tả mẫu hộ gia đình

Xã	Bắc Ninh				Hưng Yên				Tổng số
	Quế Võ		Từ Sơn		Văn Giang		Khoái Châu		
	Châu Khê	Đình Bảng	Nam Sơn	Văn Dương	Dạ Trạch	Mễ Sở	Bình Minh	Liên Nghĩa	
Số hộ gia đình	11	11	11	6	11	8	9	9	76
Quy mô bình quân hộ gia đình	3.9	4.1	4.5	4	4.2	4.6	4.1	4.1	4.2
Phỏng vấn chủ hộ	8	11	7	4	10	7	6	8	61
<i>Chủ hộ gia đình</i>									
Tuổi bình quân	50	49	57	47	48	51	42	44	48
Nam giới	9	10	9	6	10	8	9	9	70
Số năm đi học bình quân	7.6	6.3	8.5	7.3	7.9	8	9	8.4	7.8
Làm nghề nông, lâm, ngư	8	10	6	4	7	5	6	8	54
Số hộ nghèo	2	1	0	1	0	0	0	0	4
Nhà xây	11	11	11	6	10	8	6	9	72
TV màu	11	11	10	6	9	8	6	9	70
Xe máy	8	8	11	5	8	6	5	7	58
Xe đạp	10	8	10	6	8	7	6	8	63
Đồ dùng	11	8	10	5	8	5	5	8	60
Quạt điện	9	9	9	4	7	6	4	8	56
Tủ lạnh	7	5	6	3	2	4	4	1	32

Quy mô bình quân của các hộ gia đình là 4 người. Có 60 trong số 76 cuộc phỏng vấn được tiến hành với các chủ hộ, 11 với vợ/hoặc chồng, 3 với con cái và 1 với thành viên khác trong gia đình. Độ tuổi bình quân của các chủ hộ là 48 và 70 trong số 76 chủ hộ được phỏng vấn là nam giới. Số năm giáo dục bình quân của các chủ hộ là khá cao (7.8 năm), và hai phần ba trong số họ làm trong lĩnh vực nông, lâm hay ngư nghiệp.

Mặc dù nhóm nghiên cứu đã cố gắng xem xét tình hình đối với người nghèo, chỉ có 4 trong số 76 hộ gia đình khảo sát được xã chính thức phân loại hộ nghèo (thường là theo tiêu chí của Bộ LĐTBXH). Tuy nhiên, đại đa số các hộ được phỏng vấn đều sinh sống trong những

căn nhà đơn giản xây gạch hoặc bê tông và không có máy điện thoại. Phần lớn các hộ gia đình có TV màu, tủ lạnh, xe máy, xe đạp, đồ gỗ và quạt điện nhưng chưa đến một nửa số hộ có tủ lạnh. Theo lời giải thích của một cán bộ địa chính huyện thì số hộ nghèo tham gia vào thị trường đất đai là rất thấp. Ông cho rằng người nghèo phải dựa vào đất sản xuất để có thực phẩm và đất đai thường là nguồn thu nhập chủ yếu duy nhất của họ, vì họ thiếu các kỹ năng kiếm sống bằng các phương thức khác. Các hộ nghèo cũng muốn giữ đất thổ cư để lại con cháu vì đó là tài sản có giá trị duy nhất của họ. Hơn nữa, người nghèo gặp nhiều khó khăn khi mua đất và tương đối sợ rủi ro không trả được nợ và do đó cũng tránh thế chấp đất.

Diện tích đất bình quân của các hộ gia đình trong khảo sát là 1920 m², trong đó đất nông nghiệp chiếm khoảng 70 phần trăm (1321 m²) và đất thổ cư/đất vườn chiếm khoảng 30 phần trăm (598 m²). Tại huyện Quế Võ, diện tích đất bình quân của các hộ gia đình cao hơn nhiều so với ba huyện còn lại. Diện tích đất bình quân của các hộ ở huyện Nam Sơn và Văn Dương tương ứng xấp xỉ 3000 m² và 3500 m². Diện tích đất thổ cư bình quân ở hai xã này cũng cao hơn so với các xã khảo sát khác.

Bảng 24: Diện tích đất bình quân của các hộ gia đình đã khảo sát

Xã	Bắc Ninh				Hưng Yên				Tổng số
	Quế Võ		Từ Sơn		Văn Giang		Khoái Châu		
	Nam Sơn	Văn Dương	Châu Khê	Đình Bảng	Bình Minh	Liên Nghĩa	Mễ Sở	Dạ Trạch	
Diện tích đất b/q (m ²) của mỗi hộ	2953	3466	1398	1773	1152	1520	1245	1471	1920
Nông nghiệp	2195	2431	1131	1494	842	947	417	838	1321
Thổ cư	758	1035	267	279	310	573	828	633	598
Diện tích b/q của mỗi thửa đất (m ²)	1094	1657	592	886	551	715	498	827	864
Nông nghiệp	2012	2431	1244	1494	1029	1262	625	1258	1522
Thổ cư	385	948	184	279	244	417	444	577	426
Số thửa đất b/q của mỗi hộ	2.5	2.1	2.4	2.0	2.1	2.1	2.2	1.8	2.2
Nông nghiệp	1.1	1.1	0.9	1.1	0.8	0.8	0.7	0.8	0.8
Thổ cư	1.4	1.1	1.5	1.0	1.3	1.4	1.6	1.0	1.3

Quy mô bình quân của các thửa đất nông nghiệp lớn gấp ba lần so với đất thổ cư (1522 m² so với 426 m²). Quy mô bình quân của các thửa đất tại huyện Quế Võ lớn hơn nhiều so với các huyện khác. Ở xã Văn Dương, quy mô bình quân các thửa đất nông nghiệp là 2431 m², lớn hơn gấp 6 lần ở xã Mễ Sở (huyện Khoái Châu), mặc dù có một thực tế là năm 2002 huyện Khoái Châu đã thành công trong việc tiến hành dồn thửa đổi ruộng. Sự khác biệt này phản ánh việc phân bổ đất bởi các cơ quan chính quyền xã trước đây.

Tính bình quân, mỗi hộ gia đình trong khảo sát có 2.2 thửa đất. Một số hộ gia đình trong khảo sát không có đất nông nghiệp. Bình quân số thửa đất nông nghiệp của các hộ gia đình đã khảo sát là 0.8, và đất thổ cư là 1.3.

Bảng 25: Chủ sở hữu GCN QSDĐ

Xã	Bắc Ninh				Hưng Yên				Tổng số
	Quế Võ		Tứ Sơn		Văn Giang		Khoái Châu		
	Nam Sơn	Văn Dương	Châu Khê	Đình Bảng	Bình Minh	Liên Nghĩa	Mễ Sở	Dạ Trạch	
Tổng số thửa đất	27	23	26	12	23	17	20	16	164
Có GCN QSDĐ	21	17	23	9	18	15	19	13	135
<i>Chủ sở hữu GCN</i>									
Chủ hộ	16	15	10	4	14	9	15	10	93
Vợ	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Chồng	0	3	2	2	2	4	0	0	13
Bố	5	0	3	1	0	0	1	0	10
Mẹ	0	0	0	0	0	0	2	0	2
Con trai	1	0	3	0	0	1	1	0	6
Con gái	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Người khác	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Thiếu thông tin	5	5	8	5	6	3	1	6	39

Trên 80 phần trăm các thửa đất trong mẫu khảo sát có GCN QSDĐ và phần lớn những thửa đất này do chủ hộ đứng tên chủ sở hữu (93 thửa). Có 70 thửa do nam giới đứng tên chủ sở hữu, trong đó 13 thửa do chồng, 10 thửa do bố và 6 thửa do con trai của người được phỏng vấn đứng tên. Phụ nữ hiếm khi có tên trong GCN QSDĐ. Sự khác biệt giới này nêu lên vấn đề cần phải có các quy định liên quan đến các giao dịch đất đai trong đó chú trọng đến việc bảo vệ quyền sử dụng đất của phụ nữ.

2.6 Sơ đồ mô tả

Các sơ đồ mô tả hoạt động mua, bán, thuê, cho thuê và thế chấp đất trên thị trường chính thức và không chính thức đã được thiết lập. Một sơ đồ minh họa quy trình cấp GCN QSDĐ cũng được lập ra, dựa trên ý kiến cho rằng sự tiếp cận của người dân với thị trường đất chính thức có thể bị hạn chế trong trường hợp họ không có GCN QSDĐ. Do đó, nắm rõ quy trình xin cấp GCN QSDĐ có thể đem lại hiểu biết tốt hơn về việc tiếp cận thị trường đất đai chính thức.

MKE sử dụng phần mềm Microsoft VISIO để lập các sơ đồ mô tả các thủ tục giao dịch đất. Các cuộc phỏng vấn chính quyền địa phương tại 4 huyện đã khảo sát được phân tích, đối chiếu và tổng hợp để lập một sơ đồ mô tả đối với mỗi loại hình giao dịch đất, từ đó phác họa những bước điển hình trong thị trường đất đai chính thức theo mô tả của cán bộ nhà nước.

Về phía hộ gia đình, các sơ đồ mô tả các giao dịch chính thức và không chính thức đòi hỏi ít bước hơn. Như dự kiến, thị trường giao dịch không chính thức đòi hỏi rất ít bước. Điều đáng ngạc nhiên là các thủ tục chính thức về phía hộ gia đình cũng tương đối ít nhờ có sự hỗ trợ của PĐC địa phương. Hơn nữa, Sở TNMT tỉnh Bắc Ninh đã bắt đầu thực hiện cơ chế một cửa từ năm 2003. Các vấn đề về thủ tục liên quan đến chuyển dịch, thuê đất và cấp GCN QSDĐ chỉ phải qua Phòng TNMT, cán bộ địa chính chịu trách nhiệm giải thích và hướng dẫn các thủ tục. Sơ đồ mô tả giao dịch về phía hộ gia đình thể hiện quy trình mà theo đó một hộ gia đình thường phải tuân thủ để tiến hành một giao dịch đất đai.

Chương 3 Quy trình thủ tục trên thị trường đất đai

Việc tiếp cận đất đai, một nguồn lực chứa nhiều tranh chấp trong lịch sử Việt Nam, được quản lý bằng hệ thống sở hữu đất trong đó quy định ai có thể sử dụng đất, trong thời gian bao lâu, và trong những điều kiện nào (FAO, 2002, 3). Hệ thống thủ tục trên thị trường đất đai ở miền bắc Việt Nam được xem xét nhằm tìm hiểu hệ thống đất đai và sự tiếp cận của các hộ gia đình nông thôn vào thị trường sử dụng đất trong khu vực.

Chương ba mô tả từng bước của quy trình thủ tục cấp GCN QSDĐ, mua, bán, thuê, cho thuê, và thế chấp đất hoặc sử dụng đất làm đồ ký quỹ. Chương ba cũng so sánh các thủ tục giao dịch do nhà nước thực hiện với các thủ tục do các hộ gia đình thực hiện. Thị trường không chính thức cũng được xem xét nhằm tìm hiểu lý do vì sao các hộ gia đình lại tham gia vào thị trường không chính thức, và đưa ra các khuyến nghị nhằm làm cho thị trường chính thức có hiệu quả hơn và dễ tiếp cận hơn đối với người nghèo.

3.1 Cấp GCN QSDĐ

Kể từ khi bắt đầu *Đổi Mới* vào năm 1986, Việt Nam đã và đang chuyển dịch sang một nền kinh tế thị trường. Thị trường đất đai là một trong những lĩnh vực trải qua cải cách lớn nhất. Đất đai thuộc về nhân dân trong khi nhà nước có trách nhiệm đảm bảo phân phối công bằng đất và quyền sử dụng đất. Đất ở Việt Nam, đặc biệt là ở các tỉnh miền Bắc, được phân chia manh mún trong đó các hộ gia đình sở hữu nhiều thửa đất rải rác trong xã. Việc phân đất được thực hiện theo quy mô gia đình và chất lượng đất. Để đảm bảo phân chia đất công bằng, các hộ gia đình được giao đất ở những địa vị trí khác nhau trong xã. Sau nhiều năm chậm tăng trưởng nông nghiệp vào đầu thập kỷ 1980, Luật đất đai 1988 – Nghị quyết 10 đã giải phóng khu vực kinh tế nông nghiệp ở Việt Nam với hy vọng tăng năng suất nông nghiệp. Chính sách này đã công nhận hộ nông nghiệp là một đơn vị kinh tế tự chủ, tạo ra thị trường tự do cho các đầu vào và đầu ra, cho phép quyền sử dụng đất lâu dài, và cho phép nông dân tự do hơn trong việc lựa chọn cây trồng. Mục đích là để khuyến khích nông dân sử dụng các nguồn lực sản xuất một cách hiệu quả hơn. Lần đầu tiên, các hộ gia đình được trao hợp đồng cho họ có quyền được sử dụng đất trong 15 năm và được tự do mua bán tự liệu đầu vào và đầu ra, và tự do chọn lựa nên sản xuất cây trồng gì. Tuy nhiên, đất đai vẫn không thể mua bán được. Luật đất đai 1988 – Nghị quyết 10 đã tạo điều kiện cho các hộ gia đình canh tác tự do hơn trước đó nhưng vẫn hạn chế các giao dịch đất đai.

Mãi cho tới Luật đất đai 1993 các hộ gia đình mới có thể mua bán quyền sử dụng đất một cách hợp pháp. Luật đất đai 1993 trao cho hộ gia đình năm quyền, bao gồm quyền được chuyển nhượng, trao đổi, thừa kế, thuê và thế chấp đất. Luật cũng cấp GCN QSDĐ, hay còn gọi là Sổ đỏ, để công nhận sử dụng đất hợp pháp của hộ gia đình. Ngoài ra, thời hạn sử dụng đất tăng lên thành 20 năm đối với đất trồng cây hàng năm (như gạo và ngô), và 50 năm đối với đất trồng cây lâu năm (như cây ăn quả, cà phê, chè và cao su). Luật đất đai 1993 được xem là đã đặt nền móng cho thị trường đất đai chính thức. Trong bài viết về quyền sử dụng đất và phát triển kinh tế ở Việt Nam năm 2003, Đỗ Quý Toàn và Iyer (2003, 17) đã chú ý những ảnh hưởng tích cực của cải cách đất đai. Khi cải cách đất đai làm cho quyền sử dụng đất được đảm bảo, đất có thể dùng làm thế chấp và có thể mua bán được, điều này ảnh hưởng đến quyết định của các hộ gia đình khuyến khích họ đầu tư dài hạn cho nông nghiệp. Kể từ luật có tính bước ngoặt này ra đời, các cải cách đất đai sau năm 1993 đã điều chỉnh luật một cách cơ bản nhằm tăng quyền sở hữu và sử dụng đất của các hộ gia đình. Luật đất đai mới số 13/2003, bắt đầu được thực hiện ngày 01/07/2004, cho phép người sử dụng đất có GCN QSDĐ được trao đổi, chuyển nhượng, thừa kế, cho tặng, thuê và cho thuê lại quyền sử dụng đất. Luật mới cũng cho phép đất đai được dùng làm thế chấp. GCN QSDĐ có ý nghĩa quan trọng với hộ gia đình bởi có quyền hợp pháp đối với

thửa đất cho phép hộ gia đình thu lợi bằng bất kì nguồn thu nhập nào từ đất đai hoặc từ giao dịch đất đai.

Việc cấp GCN QSDĐ được thực hiện trên cơ sở Thông tư 1990/2001/TT-TCĐC ngày 30/11/2001 hướng dẫn việc đăng ký đất đai, lập sổ địa chính và cấp GCN QSDĐ của Tổng cục Địa chính (nay là Bộ TNMT). Có hai kiểu cấp GCN QSDĐ. Một là cấp GCN QSDĐ ban đầu đồng loạt cho toàn bộ một khu vực, thường là một xã, khi đất đai được đo vẽ, xác định ranh giới và áp dụng chung với nhiều hộ gia đình. Thứ hai là cấp sổ đỏ cho một hộ gia đình riêng lẻ.

3.1.1 Cấp GCN QSDĐ đồng loạt – Chính quyền địa phương

Khi xã quyết định cấp GCN QSDĐ đồng loạt, một số thôn sẽ được đo vẽ và cấp GCN QSDĐ cùng lúc. Trưởng thôn thông báo việc đo vẽ và cấp GCN QSDĐ sẽ xảy ra. Sau đó trưởng thôn yêu cầu các hộ gia đình đề nghị xin cấp GCN QSDĐ bằng văn bản. Trưởng thôn lập danh sách các hộ gia đình muốn được cấp GCN QSDĐ và lấy chữ lý xác nhận của các hộ. Những bước ban đầu này thường gây chậm trễ trong việc cấp GCN QSDĐ. Theo báo cáo thường niên của các PĐC huyện, lý do chủ yếu dẫn đến chậm trễ hoặc không thể cấp được GCN QSDĐ là vì có một số xã vẫn chưa nhận thức được trách nhiệm hoặc không hiểu tầm quan trọng của việc cấp GCN QSDĐ và đến nay vẫn chưa thực hiện được. Một lý do khác nữa có thể là do các vấn đề xoay quanh việc lấy chữ ký của các hộ gia đình cũng mất thời gian.

Sau khi đã lập xong danh sách các hộ gia đình, trưởng thôn nộp danh sách cho UBND xã. UBND xã thuê Trung tâm Kỹ thuật của Sở TNMT đo đạc, lập bản đồ và xác định các thửa đất của hộ gia đình trong xã để đưa vào bản đồ địa chính. Chi phí lập bản đồ đất đai khá cao,⁵ do đó cần có nhiều hộ gia đình cùng chia sẻ chi phí. Ở huyện Khoái Châu, mỗi hộ gia đình phải chi trả từ 25,000-35,000 đồng để thuê Trung tâm Kỹ thuật. Tỷ lệ đóng góp này được phân bổ đồng đều theo hộ gia đình và không phụ thuộc vào diện tích đất. Quy trình này thường mất 2 đến 3 tháng.

Sau khi khu vực đã được đo vẽ trên bản đồ, các hộ gia đình được yêu cầu điền đầy đủ vào Đơn Xin Đăng Ký QSDĐ (xem mẫu A trong Phụ lục) và Hồ sơ Thửa Đất (mẫu B) do cán bộ địa chính xã cấp.

Mẫu Đơn Xin Đăng Ký QSDĐ có chứa các thông tin về chủ hộ (tên, ngày sinh, số CMND, tên vợ/chồng) và thửa đất muốn được cấp giấy chứng nhận (số bản đồ, số thửa, vị trí, diện tích, loại đất, mục đích sử dụng đất, thời hạn sử dụng). Đi kèm với đơn này là các giấy tờ pháp lý xác nhận quyền sử dụng đất của hộ gia đình. Chẳng hạn, các giấy tờ chứng minh quyền sử dụng đất trước 15/10/1993; GCN QSDĐ tạm thời do cơ quan quản lý đăng ký đất cấp; các loại giấy tờ thừa kế, cho tặng; giấy tờ chuyển nhượng; và giấy tờ xác minh người sử dụng đất. Các hộ gia đình không có đủ các loại giấy tờ hợp pháp vẫn có thể xin cấp GCN QSDĐ nếu họ đang sử dụng đất trong một thời gian liên tục, đất không có tranh chấp, có địa chỉ thường trú tại khu vực và có xác nhận của xã về việc sử dụng đất. Loại đất này thường là đất lấn chiếm, đất do hộ gia đình khai hoang, hoặc đất thừa kế mà các giấy tờ đã bị mất. Đối với các xã không có hướng dẫn đối với đất không có giấy tờ hợp pháp thì việc xin cấp GCN QSDĐ thường gặp nhiều khó khăn.

Đơn Xin Đăng Ký QSDĐ do người sử dụng đất ký tên và sau đó nộp cho cán bộ địa chính xã, và UBND xã để họ kiểm tra và ký.

⁵ Tại buổi tập huấn cho Đào tạo viên của ADB, chuyên gia về đất đai của Bộ TNMT cho rằng chi phí lập bản đồ địa chính thay đổi giữa các vùng khác nhau, nhưng tổng chi phí ước tính trong toàn quốc là 400,000 tỉ đồng.

Hồ sơ Thửa Đất mô tả và vẽ sơ đồ của thửa đất. Đối với đất thổ cư, hộ gia đình phải lấy chữ ký của tất cả các hộ chủ đất giáp ranh.

Chủ hộ có thể nhờ cán bộ địa chính xã trợ giúp trong việc điền các mẫu đơn xin cấp GCN QSDĐ. Các đơn có thể do chủ hộ hoặc người sử dụng đất điền thông tin. Người sử dụng đất và Chủ tịch UBND xã, cán bộ địa chính xã, và người kê khai Hồ sơ Thửa đất cùng ký vào đơn.

Ba bản Đơn Xin Đăng Ký QSDĐ, Hồ sơ Thửa đất, và mọi giấy tờ chứng minh quyền sử dụng đất hợp pháp được lập ra và nộp lên xã với chi phí xê dịch từ 30,000 đến 50,000 đồng mỗi hộ gia đình. Chi phí thực để cấp GCN QSDĐ là 60,000 đến 70,000 đồng, nhưng theo một cán bộ địa chính huyện ở Hưng Yên thì UBND tỉnh và UBND huyện hỗ trợ 50 phần trăm chi phí (UBND tỉnh 30 phần trăm và UBND huyện 20 phần trăm), do vậy chi phí cho mỗi hộ gia đình chỉ là 35,000 đồng. Thời gian hoàn thành các mẫu đơn này tùy thuộc hộ gia đình. Tuy nhiên, các cán bộ địa chính xã thường giúp hộ gia đình điền thông tin vào mẫu, về nguyên tắc thì hộ gia đình không phải trả tiền cho sự giúp đỡ này. Thời gian hoàn thành đơn khác nhau phụ thuộc vào số lượng hộ gia đình xin cấp GCN và cán bộ địa chính xã.

Sau khi xong thủ tục, cán bộ địa chính xã gửi toàn bộ hồ sơ xin cấp GCN QSDĐ tới UBND xã. UBND xã thành lập Hội đồng Đăng ký Đất gồm chủ tịch/phó chủ tịch xã, cán bộ địa chính xã, cán bộ tư pháp xã, một cán bộ địa chính huyện và các vị trưởng thôn. Hội đồng kiểm tra đơn, xác định rằng các mốc chỉ giới chính xác, và rằng các hộ gia đình sử dụng đất ổn định và không xảy ra tranh chấp dưới sự giám sát của PĐC huyện. Do việc cấp GCN QSDĐ ở mỗi xã đã được PĐC huyện lập kế hoạch và giao nhiệm vụ nên cán bộ xã có trách nhiệm thông báo cho PĐC huyện và các bên hữu quan. Việc kiểm tra dựa trên các tiêu chí quy định. Tuy nhiên, các thửa đất có đủ giấy tờ hợp pháp, không có tranh chấp và được hộ gia đình sử dụng ổn định được ưu tiên giải quyết trước. Sau khi hoàn tất công tác kiểm tra sơ bộ về đất và hộ gia đình, Hội đồng Đăng ký Đất sẽ tổng kết các chi tiết, lên danh sách các hộ có đơn xin cấp GCN QSDĐ và công bố danh sách công khai trong 15 ngày.

Sau đó Hội đồng Đăng Ký đất đưa ra Thông báo Thông qua Đơn xin cấp GCN QSDĐ, danh sách các hộ gia đình có đủ điều kiện được cấp GCN QSDĐ và Biên bản Quyết định Thông qua của Hội đồng Đăng ký Đất, trình lên PĐC huyện.

Về thời gian, theo cán bộ địa chính huyện ở xã Hưng Yên thì Hội đồng phải mất chừng hai tháng để xem xét và đưa ra quyết định. Thông thường trong một xã có hàng trăm hộ gia đình và một số lượng lớn các đơn xin cấp GCN QSDĐ cần được Hội đồng Đăng ký Đất thẩm định⁶ và vì thế việc này mất rất nhiều thời gian. Hồ sơ xin cấp GCN QSDĐ (có đầy đủ chữ ký cần thiết) được chuyển từ cán bộ địa chính xã lên PĐC huyện.

Sau khi nhận được đầy đủ hồ sơ từ Hội đồng, trưởng PĐC huyện sẽ bổ nhiệm cán bộ của mình trên cơ sở vị trí đất có đơn xin cấp để kiểm tra và thẩm định lại các thửa đất. Sau đó cán bộ này sẽ tiến hành khảo sát thực địa để kiểm tra lại tất cả các thông tin được ghi trong hồ sơ, lưu ý các trường hợp nghi ngờ. Trong trường hợp không chắc chắn về kích thước hay ranh giới đất, người cán bộ có thể sử dụng các biện pháp cần thiết như đo đạc lại hoặc kiểm tra lại phần đất liền kề và điều chỉnh lại hồ sơ cho phù hợp. Sau đó họ sẽ nộp Thông báo Thông qua và Biên bản Thẩm định cho trưởng PĐC ký và đóng dấu vào hồ sơ, rồi sau đó trình lên UBND huyện. Chủ tịch hoặc phó chủ tịch sau khi kiểm tra xong ra quyết định cấp GCN QSDĐ kèm theo danh sách các hộ gia đình đã được thông qua. Sau khi có quyết định, cán bộ địa chính huyện phát hành GCN QSDĐ có chữ ký của chủ tịch/phó chủ tịch

⁶ UBND huyện Từ Sơn – Phòng Giao thông, Xây dựng, Địa chính, 2002. Báo cáo kết quả công tác giao thông, xây dựng, địa chính năm 2002 và phương hướng nhiệm vụ năm 2003. 6/12/2002, trang 5

UBND huyện và ghi lại thông tin lưu trữ vào Sổ Cấp GCN QSDĐ và Sổ địa chính. Sau đó họ thông báo cho cán bộ địa chính xã đến nhận Sổ đỏ và 2 bản sao hồ sơ xin cấp sổ. Một bản hồ sơ xin cấp GCN sẽ được lưu giữ tại PĐC huyện. Phải mất khoảng 2 tháng để kiểm tra và cấp GCN QSDĐ đồng loạt ở cấp huyện.

Thông thường cán bộ địa chính xã đến lấy Sổ đỏ và hồ sơ yêu cầu từ PĐC huyện và ghi lại thông tin vào Sổ địa chính xã. Cán bộ địa chính xã thông báo cho các hộ gia đình về việc đã được cấp sổ và yêu cầu các hộ đến nhận Sổ đỏ, một bản sao đơn yêu cầu, và ký vào Sổ địa chính. Một bản cuối cùng của hồ sơ đơn xin cấp GCN được lưu ở xã.

Quy trình cấp GCN QSDĐ đồng loạt khá dài và phức tạp. Ngay từ khâu đầu tiên khi xã ra quyết định cấp GCN QSDĐ cho các hộ gia đình cho đến khâu cuối cùng khi hộ gia đình nhận được Sổ đỏ, quy trình này có thể được chia thành 27 bước (xem hình 6). Khâu mất nhiều thời gian nhất trong quy trình này là công tác lập bản đồ đất đai và thẩm định đơn xin cấp do Hội đồng Đăng ký Đất tiến hành. Ngoài ra, ở một số nơi, các hộ gia đình miễn cưỡng không muốn đẩy nhanh việc cấp Sổ đỏ đồng loạt vì các lý do như không sẵn lòng trả các lệ phí liên quan, và chậm trễ trong việc nộp tiền lệ phí đo vẽ đất (huyện Khoái Châu).

Có sự chênh lệch đáng kể về tổng thời gian cần thiết để cấp Sổ đỏ, do phụ thuộc vào nhiều yếu tố. Trong đó có sự tích cực của trưởng thôn khi thông báo cho các hộ gia đình về việc cấp GCN QSDĐ, lập danh sách và lấy chữ ký của các hộ gia đình; sự tích cực của bản thân các hộ gia đình trong việc nộp đơn xin cấp GCN QSDĐ, điền thông tin, và nộp hồ sơ; sự có mặt của những chủ đất giáp ranh để lấy chữ ký; năng lực của cán bộ Trung tâm Kỹ thuật của Sở TNMT trong việc đo đạc và lập bản đồ đất đai; và năng lực cũng như trách nhiệm của các cán bộ PĐC huyện.

Việc vào hồ sơ ở cấp huyện và cấp xã cũng mất khá nhiều thời gian vì số lượng hồ sơ phải vào là rất lớn và vì không có hệ thống máy vi tính. Tình hình tương tự cũng diễn ra trong trường hợp cấp Sổ đỏ cho đất thổ cư ở Từ Sơn, trong số những hộ gia đình đã có quyết định được cấp Sổ đỏ, chỉ có 45 phần trăm hộ đã thực sự nhận được Sổ đỏ (UBND huyện Từ Sơn – Phòng giao thông, Xây dựng và Đất đai, 2003). Việc kiểm tra hồ sơ hai lần tại các cấp huyện và xã cũng tốn nhiều thời gian và chi phí.

Một yếu tố quan trọng khác góp phần làm chậm lại quy trình cấp Sổ đỏ đồng loạt là trình độ năng lực, nhận thức, và trách nhiệm của các cán bộ địa chính xã. Như trong trường hợp xã Liên Nghĩa, do các cán bộ địa chính xã thiếu trách nhiệm mà toàn bộ đất nông nghiệp chưa được cấp Sổ đỏ. Trái lại, ở xã Mỹ Sở trong cùng huyện Văn Giang, toàn bộ đất nông nghiệp đã được cấp Sổ đỏ. Ở nhiều xã, cán bộ địa chính thiếu kỹ năng hành chính và kiến thức pháp lý để quản lý đất đai và thực hiện việc cấp GCN QSDĐ mặc dù nhu cầu xin cấp GCN QSDĐ đang rất cao, đặc biệt khi luật đất đai và các thủ tục pháp lý liên quan đến GCN QSDĐ và các giao dịch đất đai và đang thay đổi (UBND huyện Văn Giang – PĐC, 2004, 3 và UBND huyện Từ Sơn - Phòng giao thông, Xây dựng và Đất đai, 2003, 5). Ở huyện Khoái Châu, tại các xã Nhuệ Dương, Bình Kiều, Tân Dân và Hàm Tử, đất chưa được đo đạc. Bốn xã khác đã có đo vẽ đất nhưng vẫn chưa ra quyết định cấp Sổ Đỏ, bao gồm thị xã Khoái Châu và các xã Phùng Hưng, Việt Hoà, và Đại Tập.

Bảng 26: Thời gian để cấp GCN QSDĐ đồng loạt

	Bắc Ninh		Hưng Yên	
	Từ Sơn	Quế Võ	Khoái Châu	Văn Giang
Tổng thời gian (tháng=th, ngày=ng)			Thổ cư: 6-7th Nông nghiệp: 3th	
Kiểm tra hồ sơ ở cấp xã	7 ng	7 ng		7 ng
Đo đạc và vẽ bản đồ đất đai (Đo đạc và lập bản đồ cho hộ riêng lẻ)			Thổ cư: 3-6 th (15ng)	
Công khai danh sách các hộ được cấp GCN tại xã			15ng	15ng
Kiểm tra xem xét hồ sơ ở cấp huyện				15ng
	7 ng	7 ng		7ng

Ít có sự khác nhau giữa việc cấp Sổ đỏ đồng loạt đối với đất nông nghiệp và đất thổ cư. Ở huyện Khoái Châu, không cần lập Hồ sơ Thừa đất đối với đất nông nghiệp. Ranh giới các thửa đất được xác định dựa theo Biên bản Phân đất. Thời gian phải bỏ ra để cấp Sổ đỏ cho đất nông nghiệp khoảng 3 tháng. Do đất nông nghiệp ở Khoái Châu đã có bản đồ ảnh nên chi phí cho mỗi hộ gia đình điều chỉnh lại thửa đất chỉ khoảng 10,000 VND, thấp hơn chi phí lập bản đồ cho đất thổ cư. Ngoài ra, việc cấp GCN QSDĐ đối với đất nông nghiệp không đòi hỏi có chữ ký của các chủ đất giáp ranh. Có lập luận cho rằng việc không lấy được chữ ký của các chủ đất giáp ranh là một trong những lý do góp phần gây ra chậm trễ trong việc xin cấp GCN QSDĐ về phía hộ gia đình.

Bảng 27: Các chi phí cấp GCN QSDĐ đồng loạt

	Bắc Ninh		Hưng Yên	
	Từ Sơn	Quế Võ	Khoái Châu	Văn Giang
Tổng chi phí (1000 đồng)			55-80	40
Lệ phí cấp GCN QSDĐ				10
Đo đạc và lập bản đồ quy hoạch đất	23	10	Thổ cư: 25-30 Nông nghiệp : 10	
Lệ phí hồ sơ	12		30-50	30

Chi phí cấp GCN QSDĐ đồng loạt thay đổi khác nhau giữa các xã. Theo ước tính của một cán bộ địa chính xã ở Khoái Châu, tổng chi phí xê dịch trong khoảng 55,000 đến 80,000 đồng bao gồm cả chi phí lập bản đồ cho từng hộ gia đình. Tuy nhiên, ở xã Văn Giang trong cùng một huyện, tổng chi phí cấp GCN QSDĐ cho mỗi hộ gia đình chỉ là 40,000 đồng.

Có sự chênh lệch đáng kể về chi phí đo đạc và lập bản đồ giữa các huyện. Ở Bắc Ninh, bản đồ ảnh cho đất thổ cư đã được sử dụng thay cho bản đồ '299', do đó chi phí lập bản đồ chỉ còn 10,000 đồng mỗi hộ.

Đa số các xã khảo sát tại các tỉnh Bắc Ninh và Hưng Yên hiện đang trong quá trình cấp GCN QSDĐ cho các hộ gia đình. Hầu hết đất nông nghiệp đã được cấp GCN QSDĐ nhưng chỉ có khoảng một nửa số hộ gia đình đã được cấp GCN QSDĐ đối với đất nông nghiệp. Điều này là bởi vì một số xã, ví dụ Châu Khê, vẫn chưa được đo đạc, lập bản đồ và kiểm tra.

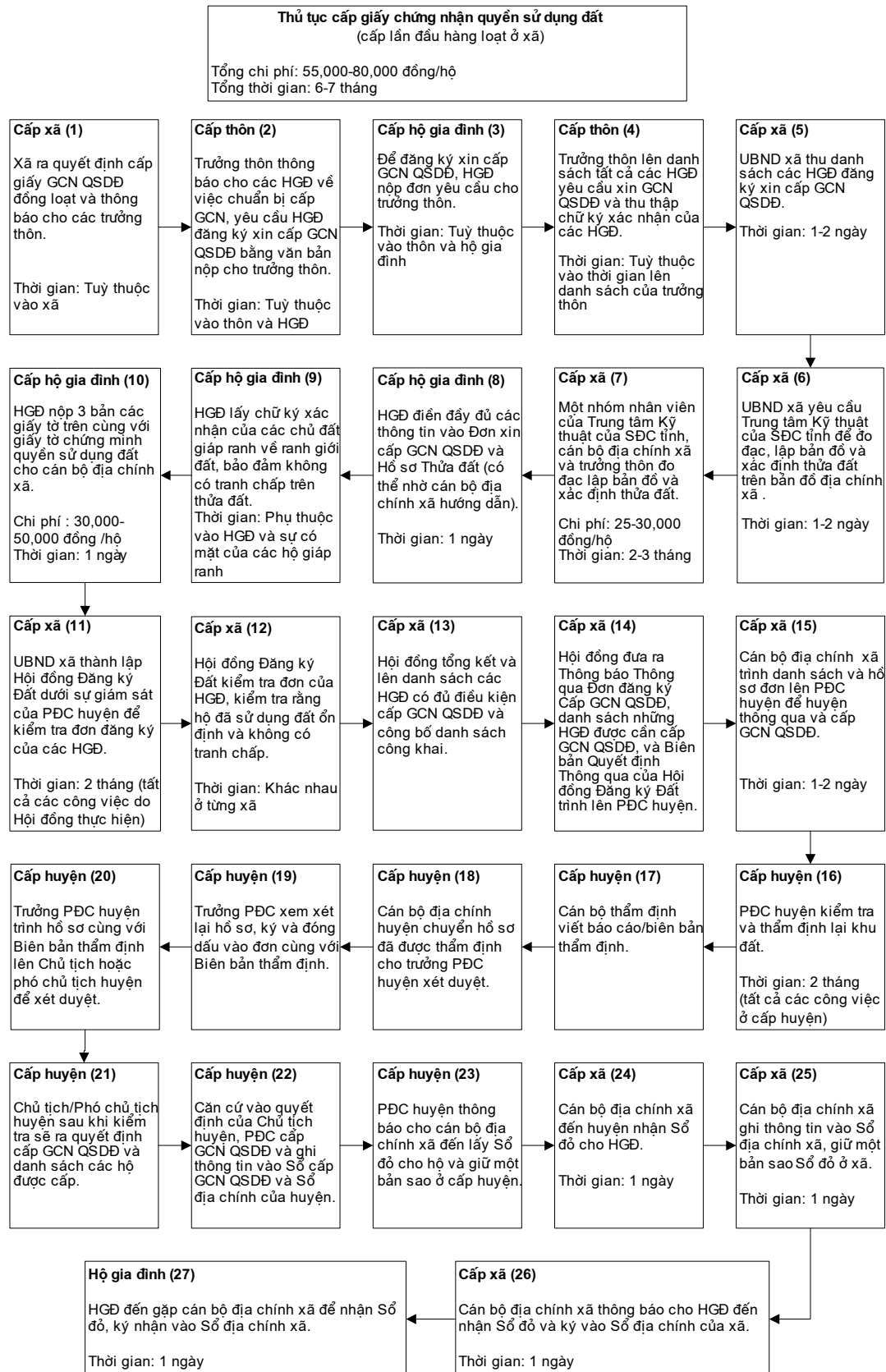
Do nhóm nghiên cứu chú trọng phỏng vấn các hộ gia đình có tham gia vào giao dịch đất nên tỷ lệ thửa đất của các hộ khảo sát đã được cấp GCN QSDĐ cao hơn mức trung bình. Trong số 164 thửa đất của các hộ gia đình đã phỏng vấn thì có 135 thửa đã có GCN QSDĐ. Khoảng 82 phần trăm đất nông nghiệp và đất thổ cư đã có GCN QSDĐ.

Bảng 28: Cấp GCN QSDĐ cho mẫu hộ gia đình

Tỉnh Huyện	Bắc Ninh				Hưng Yên				Tổng
	Quế Võ		Từ Sơn		Văn Giang		Khoái Châu		
Xã	Nam Sơn	Văn Dương	Châu Khê	Đình Bảng	Bình Minh	Liên Nghĩa	Mễ Sở	Dạ Trạch	
Tổng số lô đất	27	23	26	12	23	17	20	16	164
Có GCN QSDĐ	21	17	23	9	18	15	19	13	135
Số thửa đất nông nghiệp	12	11	10	6	9	6	6	7	67
Có GCN QSDĐ	9	8	8	4	7	6	6	7	55
Số lô đất thổ cư	15	12	16	6	14	11	14	9	97
Có sổ đỏ	12	9	15	5	11	9	13	6	80
Số hộ chịu chi phí không chính thức cho việc cấp sổ	3	3	3	0	0	3	0	0	12

Mặc dù việc cấp GCN QSDĐ được thực hiện đồng loạt, nhưng 12 hộ gia đình đã chịu chi phí không chính thức để được cấp GCN. Chi phí này xê dịch trong khoảng từ 100,000 đến 400,000 đồng. Thậm chí, có một hộ gia đình cho biết rằng họ đã chi một khoản phí không chính thức là 1.7 triệu đồng để được cấp Sổ đỏ.

Hình 6: Sơ đồ mô tả quy trình cấp Sổ đỏ đồng loạt



3.1.2 Cấp GCN QSDĐ riêng lẻ – Chính quyền địa phương

Quy trình cấp GCN QSDĐ riêng lẻ tương đối giống quy trình cấp đồng loạt. Để xin cấp GCN QSDĐ, hộ gia đình đến gặp cán bộ địa chính xã điền vào hồ sơ xin cấp, bao gồm Đơn xin Đăng ký QSDĐ và Hồ sơ Thừa đất giống như khi làm thủ tục cấp GCN QSDĐ đồng loạt. Cùng với đơn xin cấp, cần phải đính kèm các giấy tờ chứng minh quyền sử dụng đất.

Thông thường, cán bộ địa chính xã đo đạc và vẽ sơ đồ thừa đất, và hoàn tất mọi giấy tờ theo mẫu trong vòng 5 đến 7 ngày. Đối với trường hợp xin cấp GCN QSDĐ cho cá nhân, hộ gia đình cũng được hỗ trợ kinh phí từ phía UBND và chỉ phải trả 30,000 đến 50,000 đồng tiền lệ phí xin cấp.

Nếu thừa đất của hộ gia đình chưa có sơ đồ, thì việc cấp GCN QSDĐ cần phải trải qua các bước có liên quan đến Hội đồng Đăng ký Đất ở cấp xã giống như trường hợp cấp GCN QSDĐ đồng loạt. Tuy nhiên, trong nhiều trường hợp, việc thành lập một Hội đồng như vậy để thẩm định cho một thửa đất riêng lẻ không thể thực hiện được. Vì thế, hộ gia đình có thể phải đợi đến khi có đợt cấp GCN QSDĐ đồng loạt ở địa phương.

Sau khi đất đã được lập sơ đồ và được hội đồng thông qua, cán bộ địa chính xã sẽ nộp 3 bản hồ sơ xin cấp GCN QSDĐ, Hồ sơ Thừa đất, và các giấy tờ chứng minh quyền sử dụng đất hợp pháp, và bản sao chứng minh nhân dân (CMND) cho PĐC huyện. Đối với đơn xin cấp GCN QSDĐ riêng lẻ, PĐC huyện mất từ 7 đến 15 ngày để kiểm tra đơn và thẩm định thừa đất. Sau đó PĐC huyện trình Thông báo Thông qua và Biên bản Thẩm định cho trường PĐC ký và đóng dấu. Trường PĐC sau đó gửi toàn bộ hồ sơ giấy tờ cho UBND huyện. Phải mất thêm từ 5 đến 7 ngày nữa để chủ tịch huyện hay phó chủ tịch huyện thông qua và hoàn tất thủ tục giấy tờ.

Các bước tiếp theo của quy trình sau khi có quyết định của chủ tịch huyện về việc cấp GCN QSDĐ được tiến hành tương tự như khi cấp GCN QSDĐ đồng loạt.

Tổng thời gian để cấp GCN QSDĐ riêng lẻ mất từ 1 đến 1.5 tháng. Chi phí cấp GCN QSDĐ riêng lẻ cho một thửa đất đã có sơ đồ và có đủ tính pháp lý là từ 30,000 đến 50,000 đồng và mất khoảng 1 tháng, phần lớn thời gian tập trung vào việc thẩm định đơn xin cấp và thừa đất ở cấp huyện. Theo một cán bộ huyện nếu thửa đất của hộ gia đình chưa được đo và vẽ sơ đồ thì chi phí có thể nhiều gấp đôi.

Nếu thửa đất chưa được đo đạc và vẽ sơ đồ thì việc xin cấp có thể bị kéo dài đáng kể vì phải đợi cán bộ địa chính đến đo đất, và tổng thời gian cho việc cấp GCN QSDĐ sẽ lâu hơn nhiều. Sự chậm trễ này có thể có tác động tiêu cực đến thị trường đất chính thức như trong trường hợp của anh Nam trong Hộp 6.⁷ Hơn nữa, đôi khi việc cấp GCN QSDĐ riêng lẻ không thể thực hiện được.

Thông thường, việc cấp GCN QSDĐ riêng lẻ diễn ra song song với các giao dịch đất trên thị trường chính thức và trong trường hợp đó, nó tương đương với việc chuyển nhượng GCN QSDĐ. Không thấy trường hợp nào trong mẫu hộ gia đình khảo sát được cấp GCN QSDĐ riêng lẻ.

Có một số lý do dẫn đến việc các hộ gia đình khảo sát không có GCN QSDĐ đối với lô đất mà họ sở hữu. Có 6 hộ nói rằng họ đã làm đơn xin cấp nhưng vẫn đang chờ Sơ đồ, 8 hộ nói rằng chưa có đợt cấp GCN QSDĐ đồng loạt đối với loại đất của họ và 2 hộ khác thì do thủ tục phức tạp và chi phí quá cao.

⁷ Toàn bộ tên trong các trường hợp nghiên cứu điển hình của báo cáo này đã được đổi để đảm bảo tính bí mật.

Bảng 29: Tại sao các hộ gia đình không có Sổ đỏ?

Lý do	Bắc Ninh				Hưng Yên				Tổng
	Quế Võ		Từ Sơn		Văn Giang		Khoái Châu		
	Nam Sơn	Văn Dương	Châu Khê	Đình Bảng	Bình Minh	Liên Nghĩa	Mễ Sở	Dạ Trạch	
Đã có đơn xin cấp nhưng vẫn đang chờ	2	0	1	2	0	0	0	1	6
Chưa cấp sổ cho loại đất	0	1	1	0	1	0	2	3	8
Thủ tục quá phức tạp	0	0	1	1	0	0	0	0	2
Quá tốn kém	0	0	0	1	1	0	0	0	2

Hộp 1: Nghiên cứu điển hình – Ai là chủ sở hữu hợp pháp? Ai nhận được thứ gì?

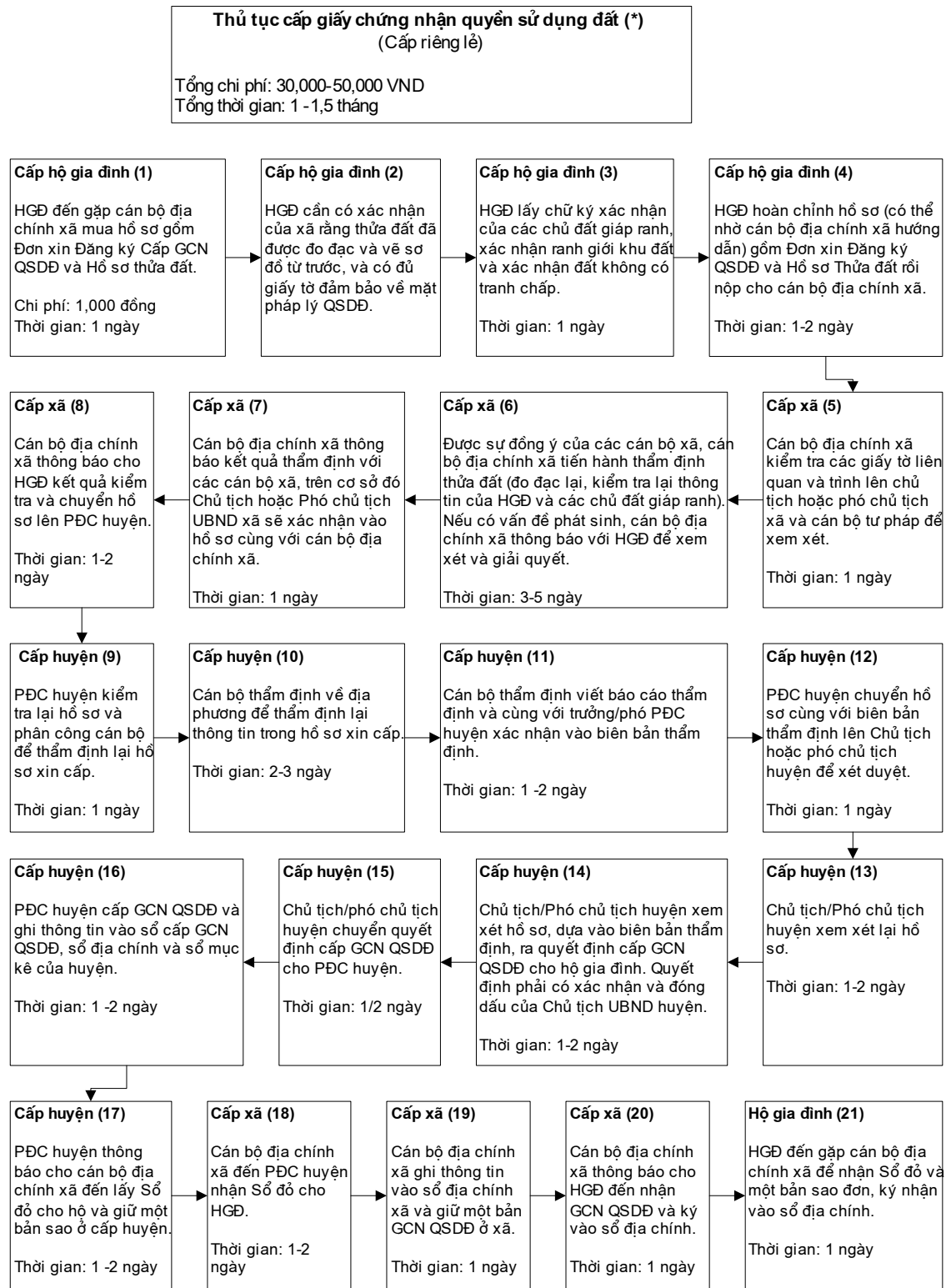
Một nông dân tại huyện Quế Võ sở hữu một thửa đất rộng 790 m². Năm 1992, ông yêu cầu cán bộ địa chính xã đo và chia lô đất này ra thành hai thửa con. Người đàn ông này có 4 con trai, nhưng người con thứ ba đã có đất riêng. Trước khi qua đời, ông trăng trối rằng để lại một thửa con cho con trai cả, và thửa còn chia cho hai người con trai út và con trai thứ hai. Có một người bác ruột chứng kiến việc trăng trối này.

Sau đó, người anh cả đi bộ đội và lập gia đình với một phụ nữ ở làng khác. Anh con trai út cũng lập gia đình và chuyển đến sống ở quê vợ, bán lại phần đất của mình cho anh thứ hai. Năm 2000, anh con anh trai cả quay trở về làng. Lúc đó, cả hai thửa đất đều đang do anh con trai thứ hai sử dụng. Người anh cả yêu cầu người em phải chia đất. Tuy nhiên, do giá đất đã tăng rất cao vào thời điểm đó, người con trai út cũng quay trở về đòi lại đất đã bán cho anh trai. Anh ta yêu cầu anh con trai thứ hai phải chia nhỏ đất này cho họ. Song, anh con trai thứ hai từ chối việc chia đất. Kết quả là hai người kia gửi đơn kiện lên UBND xã. Cho dù cơ quan địa phương đã hết sức nỗ lực nhưng vẫn không hoà giải được. Một lời nói miệng sẽ không có giá trị pháp lý và do đó tranh chấp đến nay vẫn chưa được giải quyết.

Ngay cả trong gia đình, các tranh chấp đất đai vẫn có thể xảy ra, đặc biệt khi giá đất đang tăng. Nhiều hộ gia đình Việt Nam để lại đất cho con cháu. Ở các vùng nông thôn, việc chuyển dịch đất chỉ được thực hiện bằng miệng. Tuy nhiên nếu không có thủ tục thay đổi quyền sở hữu đất thì tranh chấp rất dễ xảy ra và khó giải quyết như trong trường hợp nêu trên. Bất kì ai có tên trong Sổ đỏ thì họ là người có quyền sử dụng đất hợp pháp. Do đó, GCN QSDĐ rất quan trọng và ngay khi có bất cứ thay đổi nào về chủ sở hữu thì việc chuyển dịch cần phải được xử lý ngay.

Một khi hộ gia đình đã có quyền về đất đai đảm bảo, thì càng có khả năng diễn ra các giao dịch đất đai chính thức hơn và dẫn tới việc phân bổ các nguồn lực đạt hiệu quả hơn.

Hình 7: Sơ đồ mô tả quy trình cấp GCN QSDĐ riêng lẻ



(*) Ghi chú: Quy trình thủ tục này áp dụng đối với trường hợp cấp GCN QSDĐ cho HGD xin chia tách sổ hoặc HGD đã được đo đạc trong lần cấp đồng loạt nhưng vẫn chưa được giải quyết các thủ tục tiếp theo để được cấp sổ đỏ. Không có quá trình đo đạc thửa đất trong quy trình này.

3.2 Mua/Bán Đất

3.2.1 Giao dịch chính thức - Chính quyền địa phương

Thủ tục mua bán đất được thực hiện theo Nghị định 17/1999/NĐ-CP ngày 29/03/1999 về các thủ tục trao đổi, chuyển nhượng, thuê, cho thuê lại, thừa kế quyền sử dụng đất, thế chấp và sử dụng quyền sử dụng đất làm tài sản góp vốn. Thủ tục mua bán đất đòi hỏi trải qua nhiều bước nhất so với các hình thức giao dịch đất đai khác. Điều kiện cần thiết để có thể đăng ký chuyển nhượng đất là phải có quyền sử dụng đất hợp pháp.

Một khi người mua và người bán đã thống nhất về các điều khoản chuyển nhượng thì một trong hai bên phải thông báo cho cán bộ địa chính xã và lấy Đơn xin Đăng ký Biến động Đất đai để kê khai và ký. Xác nhận của trưởng thôn và bản sao sổ hộ khẩu, CMND của các bên và GCN QSDĐ của thửa đất được nộp cho cán bộ địa chính xã. Ở huyện Quế Võ, hồ sơ còn bao gồm cả Biên bản Họp gia đình (mẫu F) trong đó có chữ ký của chủ hộ, các thành viên trong gia đình chỉ ra rằng các thành viên đều đã đồng ý bán đất.

Hộ khẩu chỉ được sử dụng để tham khảo và không nhất thiết phải có để tiến hành giao dịch. Tuy nhiên một cán bộ PĐC huyện ở Hưng Yên đề xuất nên sử dụng sổ hộ khẩu thường trú để loại trừ bớt người không phải là dân địa phương mua đất và hạn chế đầu cơ đất đai của những người từ Hà Nội.

Chủ tịch UBND chỉ định cán bộ địa chính xã kiểm tra đất và hoàn thành Biên bản V/v Thẩm định Hồ sơ Chuyển nhượng QSDĐ và Biên bản Thẩm tra Hồ sơ Chuyển nhượng QSDĐ (mẫu G và H) cùng với trích lục sơ đồ thửa đất. Cán bộ địa chính xã cũng phải thẩm tra thông tin về hộ gia đình trong hồ sơ. Việc thẩm tra này kéo dài 10 ngày. Sau đó cán bộ địa chính xã hướng dẫn một trong hai bên điền vào mẫu Hợp đồng Chuyển nhượng QSDĐ (mẫu E), trong đó có các thông tin về người mua, người bán, và thửa đất kể cả sơ đồ thửa đất và các tài sản gắn liền với đất. Sơ đồ thửa đất được trích lục từ sơ đồ thửa đất có sẵn.

Hợp đồng phải có chữ ký của hai bên mua bán và sau đó cán bộ địa chính xã đính kèm Hợp đồng với các biên bản. Chi phí cho công tác giấy tờ ở cấp xã là 10,000 đồng, và cán bộ địa chính xã hướng dẫn các bên điền theo mẫu mà không phải mất phí.

Bên mua (bán) sau theo đó trình ba bản hồ sơ Hợp đồng Chuyển nhượng QSDĐ và Đơn xin Đăng ký QSDĐ cùng với bản sao sổ hộ khẩu thường trú, CMND của các bên và GCN QSDĐ cho UBND xã. Chủ tịch xã kiểm tra hợp đồng và nếu đồng ý thì ký và đóng dấu trên hợp đồng. Cán bộ địa chính xã sau đó sẽ chuyển hồ sơ sang PĐC huyện xem xét, thẩm tra và ký. Một lần nữa, ưu tiên kiểm tra tính hợp pháp của đất đai để đảm bảo không có tranh chấp quyền sử dụng đất. Việc thẩm tra vì thế sẽ không tốn nhiều thời gian nếu thửa đất đã có Sổ đỏ. Sau đó hồ sơ được trình lên chủ tịch hoặc phó chủ tịch UBND huyện ký và đóng dấu. Công tác thẩm tra và ký ở cấp huyện mất khoảng 7 ngày và không phải chịu phí.

PĐC huyện sau đó thông báo cho bên mua và bán, thường là bên chịu trách nhiệm tiến hành các thủ tục chuyển nhượng đến lấy Hợp đồng và nộp thuế. Bên chuyển nhượng sau đó đến nộp thuế tại phòng thuế và với sự hướng dẫn của cán bộ thuế điền vào Tờ khai Nộp thuế Chuyển quyền (mẫu I, chứa các thông tin về đất), và Tờ khai nộp thuế Trước bạ (mẫu J, chứa các thông tin về đất và tài sản gắn liền với đất), đồng thời nộp cả hai mẫu này. Phòng thuế kiểm tra hợp đồng và xem xét, đánh giá lô đất để xác định mức thuế trong vòng 30 ngày. Một cán bộ thuế nói rằng nếu toàn bộ hồ sơ giấy tờ đều đã được thực hiện và chính xác thì công tác kiểm tra có thể tiến hành trong 5 ngày.

Có hai loại thuế đánh vào mỗi giao dịch chuyển nhượng đất. Thuế chuyển nhượng đất bằng 4 phần trăm giá trị đất thổ cư, và thuế trước bạ bằng 1 phần trăm giá trị đất và tài sản gắn liền với đất (ví dụ nhà cửa). Đối với đất nông nghiệp, thuế chuyển nhượng đất chỉ là 2 phần

trăm giá trị đất. Theo quy định, thuế chuyển nhượng do người bán nộp và thuế trước bạ do người mua nộp. Tuy nhiên, trên thực tế, cả hai loại thuế này thường do người tiến hành thủ tục chuyển nhượng đất chi trả và đó thường là người mua.

Theo Thông tư số 104/2000/TT-BTC ngày 23/10/2000 của Bộ Tài Chính, Phòng thuế định giá đất theo Quyết định của UBND tỉnh về định giá đất và Hướng dẫn thực hiện việc định giá đất. Khung giá đất dựa trên đề xuất của cấp xã và huyện, phân loại đất thành các loại khác nhau với đơn giá khác nhau. Nhìn chung, khung giá đất tuy cố gắng bám sát giá thị trường, nhưng thường thấp hơn nhiều so với giá thực tế trên thị trường. Tuy nhiên, ở những khu vực có khoảng cách lớn giữa giá trị trường và giá tính thuế quy định thì áp dụng hệ số điều chỉnh K ($0.8 \leq K \leq 1.8$) để tính thuế. Trong một số trường hợp phòng thuế huyện sẽ quyết định việc cắt giảm hay miễn trừ thuế cho các hộ gia đình với sự thông qua của chủ tịch UBND huyện.

Bảng 30: Khung giá áp dụng với đất nông thôn ở Bắc Ninh

Đất nông nghiệp	Đơn giá (đồng/m ²)	Đất thổ cư	Giá tối thiểu	Giá tối đa
Hạng 1	36,100	Hạng 1	21,600	104,000
Hạng 2	30,100	Hạng 2	18,000	87,000
Hạng 3	24,400	Hạng 3	14,400	70,000
Hạng 4	18,400	Hạng 4	10,800	52,000
Hạng 5	11,750			
Hạng 6	3,100			

Ở Bắc Ninh, đất nông nghiệp được chia thành 6 hạng, giá đất hạng 1 cao gấp khoảng 12 lần so với đất hạng 6. Đất thổ cư được chia thành 4 hạng. Đối với mỗi hạng đất, giá đất thay đổi giữa mức tối đa và mức tối thiểu, trong đó giá tối đa cao gần gấp 5 lần giá tối thiểu.

Quy trình định giá tính thuế không thực sự rõ ràng đối với các hộ gia đình. Để xác định hạng đất nông nghiệp, phòng thuế áp dụng hạng đất theo quy định đã được cơ quan chức năng phê chuẩn. Hạng đất thổ cư do phòng thuế quyết định dựa trên năng suất, giá trị sử dụng, vị trí, và giá cả thị trường. Vì vậy, mức thuế phải nộp phụ thuộc nhiều vào sự đánh giá của cán bộ thuế. Ở một số huyện, phòng tài chính cũng tham gia vào việc định giá đất.

Hộp 2: Giá đất và thuế đất – Đã phức tạp lại còn phức tạp hơn

Mỗi huyện đều có giá đất riêng do tỉnh quy định. Giá đất thay đổi phụ thuộc vào vị trí và độ gần mặt đường. Đất nông nghiệp và đất thổ cư có giá khác nhau, đất nông thôn và đất thành thị cũng có giá khác nhau. Sự kết hợp của bốn tiêu chí phân loại này tạo nên một hệ thống định giá phức tạp. Đất ở xa đường chính và đất nông nghiệp có giá trị thấp hơn đất thổ cư ở gần mặt đường. Tuy nhiên, mức giá quy định thường dưới mức giá thị trường. Ngoài ra, cán bộ địa chính và cán bộ thuế thường không được đào tạo về định giá đất và tài sản. Các cán bộ thuế cho rằng giá quy định để tính thuế thường quá tụt hậu so với giá thị trường và thấp hơn nhiều so với mức giá giao dịch.

Một khi các bên mua bán đã nộp thuế, thường là trong vòng 3 đến 5 ngày kể từ khi được thông báo, phòng thuế ký và đóng dấu hợp đồng chuyển nhượng và giao biên lai cho bên chuyển nhượng. Bên chuyển nhượng đem biên lai thuế đến PĐC huyện và yêu cầu cấp Sổ đỏ mới vì giờ đây đất giao dịch trở nên hợp pháp. Chủ tịch UBND huyện kiểm tra lại hợp đồng và ra quyết định chia Sổ đỏ cũ nếu chuyển nhượng đất một phần hoặc cấp Sổ đỏ mới cho người mua nếu chuyển nhượng đất toàn bộ. Nếu đất chuyển nhượng toàn bộ thì PĐC sẽ giữ Sổ đỏ và cấp một Sổ đỏ mới cho người mua. Nếu đất chỉ được chuyển nhượng một phần thì PĐC sẽ cấp Sổ đỏ mới cho người mua và ghi chú vào Sổ đỏ cũ của người bán về phần đất được chuyển nhượng và diện tích đất thay đổi. Mặt sau của Sổ đỏ là phần dành để ghi lại mọi thay đổi về đất. Toàn bộ thông tin trong Sổ đỏ và những thay đổi về đất được

ghi chép lại trong Sổ cấp GCN QSDĐ và Sổ địa chính. Mất khoảng 5 -10 ngày để PĐC hoàn thành các thủ tục giấy tờ ở cấp huyện.

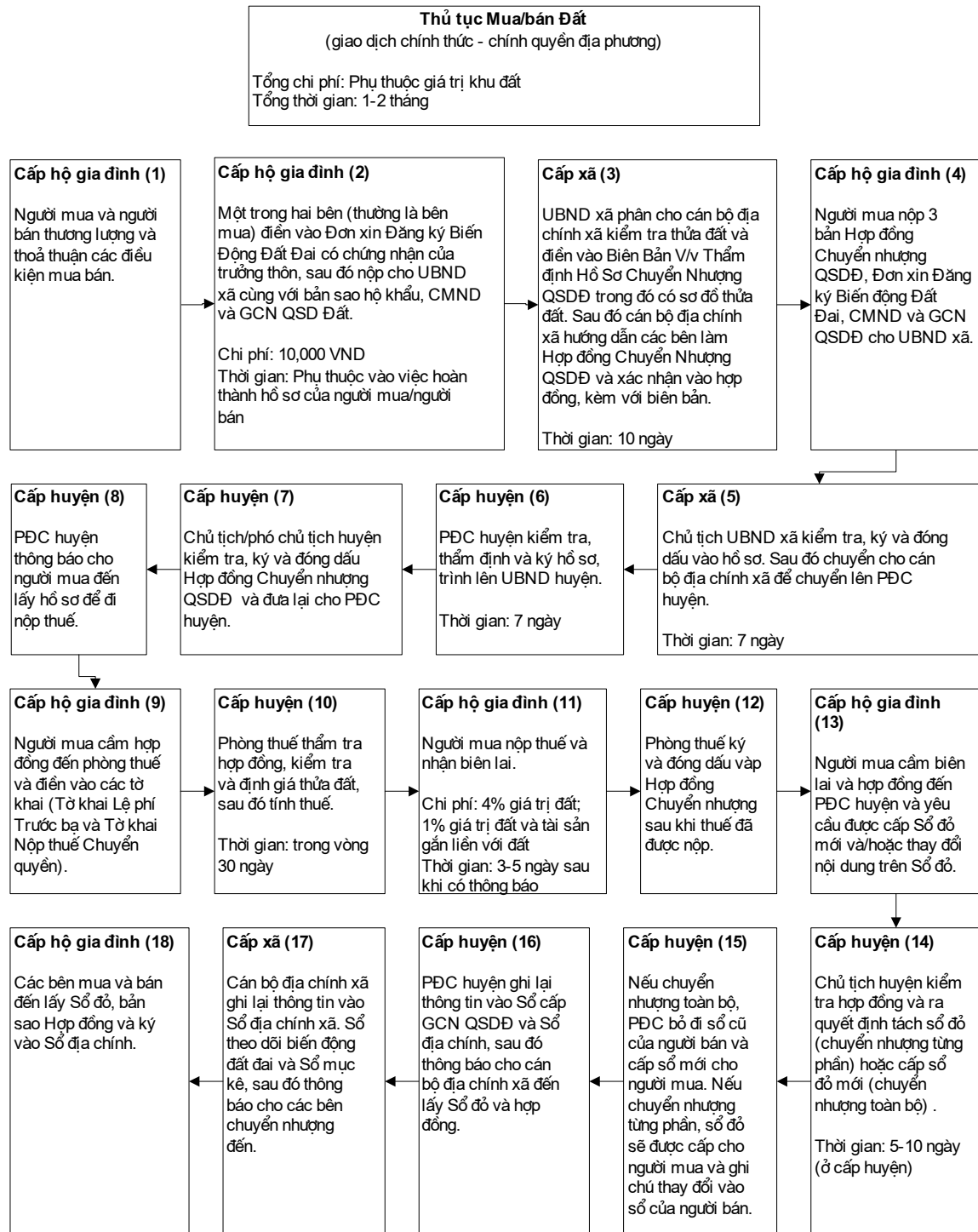
Cán bộ địa chính huyện thông báo cho cán bộ địa chính xã đến lấy Sổ đỏ và hợp đồng, và ghi lại vào Sổ địa chính, Sổ biến động đất đai và Sổ mục kê của xã. Trong số 3 bản hợp đồng, phòng địa chính xã và huyện mỗi nơi giữ một bản, một bản được lưu trữ tại phòng thuế. Người mua và người bán phải ký nhận vào Sổ địa chính sau khi nhận được Sổ đỏ. Toàn bộ quy trình diễn ra trong 1 đến 2 tháng và chi phí thay đổi tùy thuộc vào giá trị của thửa đất.

Bảng 31: Thời gian và các chi cho phí hoạt động mua bán đất

	Bắc Ninh		Hưng Yên	
	Từ Sơn	Quế Võ	Khoái Châu	Văn Giang
Tổng chi phí (1000 đồng), không kể thuế		35-50		40
Phí cấp GCN QSDĐ				10
Phí hồ sơ ở cấp xã		35-50	10	30
Thời gian (ngày)		30		>30
Thẩm tra hồ sơ ở cấp xã			10	7
Thẩm tra hồ sơ ở cấp huyện			7	
Lấy chữ ký của chủ tịch UBND huyện			3	
Cấp GCN QSDĐ	7		5-10	

Cũng như trong trường hợp cấp Sổ đỏ ban đầu, thời gian và chi phí cho thủ tục mua bán đất không rõ ràng và không nhất quán giữa các nơi. Sự thiếu minh bạch này tạo điều kiện cho các bộ địa chính đòi hỏi người dân nộp thêm các khoản phí không chính thức.

Hình 8: Sơ đồ mô tả quy trình mua bán đất (giao dịch chính thức – chính quyền)



3.2.2 Giao dịch chính thức - Hộ gia đình

Xét từ góc độ hộ gia đình, quy trình chuyển nhượng đất không phức tạp như của chính quyền. Một khi người mua và người bán đã thoả thuận được các điều khoản chuyển nhượng, họ thường viết thành văn bản thể hiện giao dịch, sau đó đến gặp cán bộ địa chính

xã và thông báo để thông báo về giao dịch. Cán bộ địa chính xã sau đó sẽ đưa cho họ mẫu Đơn xin Đăng ký Biến động Đất đai (mẫu D) để họ điền thông tin vào.

Sau khi các bên chuyển nhượng thông báo cho chính quyền xã về việc mua bán đất, cán bộ địa chính kiểm tra tính hợp pháp, ranh giới đất, và các thông tin về hộ gia đình. Cán bộ địa chính cũng hướng dẫn các bên làm Hợp đồng Chuyển nhượng QSDĐ. Thủ tục này diễn ra từ 2 đến 7 ngày. Sau đó xã chuyển hồ sơ tới PĐC huyện để lấy chữ ký của chủ tịch UBND huyện. Hồ sơ nằm ở cấp huyện từ 7 đến 15 ngày. Sau khi đã lấy xong chữ ký, cán bộ địa chính huyện sẽ thông báo cho các bên chuyển nhượng thông qua cán bộ địa chính xã, bên chuyển nhượng đến nộp thuế tại phòng thuế với mức thuế là 4 phần trăm giá trị thửa đất nếu là đất thổ cư (hoặc 2 phần trăm đối với đất nông nghiệp) và 1 phần trăm giá trị đất và các tài sản gắn liền trên đất. Sau đó bên chuyển nhượng cầm hoá đơn đến PĐC huyện để yêu cầu cấp Sổ đỏ mới. PĐC huyện sẽ cấp cho người mua một Sổ đỏ mới và hoặc thu lại Sổ đỏ cũ hoặc ghi chú vào Sổ đỏ cũ để thể hiện đã có sự chuyển nhượng. Sổ đỏ và Hợp đồng được chuyển về xã để phát cho các hộ gia đình.

Thông thường, người mua hoàn thành mọi thủ tục pháp lý về việc chuyển nhượng đất với cán bộ địa chính xã. Người bán không có liên quan trong thực hiện thủ tục. Một số hộ gia đình chỉ tham gia vào quy trình thủ tục ở giai đoạn đầu khi ký kết hợp đồng và vào giai đoạn kết thúc khi đi nhận Sổ đỏ, còn cán bộ địa chính xã thực hiện việc thẩm định, hoàn thiện hồ sơ, nộp các loại thuế và lấy chữ ký của UBND. Trong những trường hợp như vậy, cán bộ địa chính xã thực hiện hầu hết các bước thay cho hộ gia đình, đôi lúc có lệ phí đôi lúc không.

Lệ phí chính thức xê dịch trong khoảng từ 5,000 đến 100,000 đồng. Một hộ gia đình cho biết họ phải trả lệ phí chính thức là 500,000 đồng, không kể thuế (tuy nhiên mức phí này có vẻ như không phải là phí chính thức). Phí không chính thức thay đổi tùy thuộc vào hộ gia đình, thửa đất, và nguyện vọng của hộ có muốn đẩy nhanh quy trình thủ tục hay không. Trong số các hộ gia đình được phỏng vấn, thì mức phí bình quân mà các hộ đã nộp xê dịch trong khoảng 50,000 đến 500,000 đồng cho một giao dịch đất đai, không kể các loại thuế và phí mà hộ phải đóng cho nhà nước.

Toàn bộ quy trình kéo dài khoảng 15 đến 30 ngày. Tuy nhiên, một số hộ gia đình thuộc mẫu khảo sát phải đợi từ 3 đến 12 tháng. Một hộ đã phải đợi hơn 1 năm để được xã đo đạc thửa đất bởi vì họ không chịu chi 300,000 đồng theo yêu cầu của một cán bộ địa chính xã. Cũng có cả hai trường hợp thủ tục kéo dài tới 6 tháng và người mua đã phải trả 50,000 đồng cho cán bộ địa chính xã để họ trợ giúp. Tuy nhiên, không phải mọi hộ gia đình không đóng phí không chính thức đều phải đợi chờ lâu như vậy. Hai hộ gia đình đã bán đất của họ trong vòng 7 ngày mà không phải chịu khoản phí không chính thức nào. Một số hộ được cán bộ xã giúp làm thủ tục không mất tiền và lấy được Sổ đỏ trong vòng 1 tháng. Điều này cũng có thể do hộ gia đình không tiết lộ về khoản phí không chính thức hoặc do các cán bộ xã được yêu cầu phải thực hiện công việc mà không đòi hỏi tiền.

Có 4 hộ gia đình thừa nhận rằng họ phải đóng một khoản phí không chính thức cho các cán bộ xã để nhận được sự giúp đỡ và để đẩy nhanh thủ tục. Có 3 hộ gia đình đã chi từ 90,000 đến 100,000 đồng cho cán bộ địa chính xã để nhận được sự trợ giúp. Một hộ đã chi trên 10 triệu đồng để hoàn tất các thủ tục mua bán đất trong vòng 10 ngày (hộp 3). Trong trường hợp này, cán bộ địa chính xã hoàn thành mọi giấy tờ, đo đạc và vẽ bản đồ thửa đất, và tiến hành tất cả các thủ tục, hộ gia đình không phải tham gia vào bất kỳ một thủ tục nào.

Hộp 3 : Nghiên cứu điển hình - Trả thêm tiền để nhận được dịch vụ đặc biệt

Gia đình chị Hạnh mua một mảnh đất rộng 149 m² của người họ hàng. Người họ hàng đã có Sổ đỏ cho mảnh đất đó và do mảnh đất có giá trị cao nên chị Hạnh quyết định thông báo cho cán bộ địa chính xã về giao dịch và tiến hành đăng ký chuyển nhượng đất.

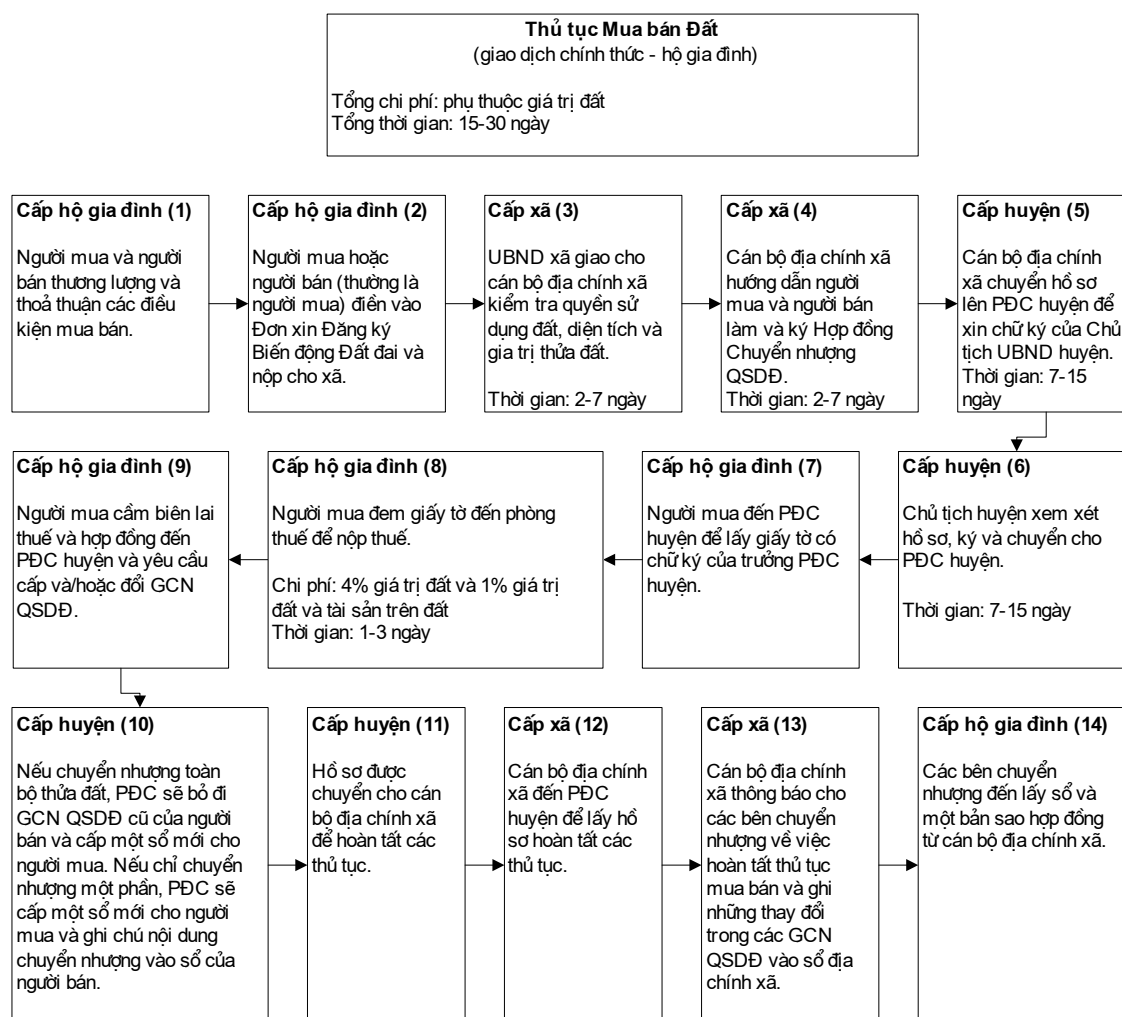
Cán bộ địa chính nhân cơ hội này yêu cầu chị Hạnh phải chi tiền hoa hồng, nói rằng "số tiền hoa hồng" 10 triệu đồng, tương đương 636 USD, sẽ giúp đẩy nhanh quy trình chuyển nhượng. Sau khi nghe con số ước tính của cán bộ xã, chị Hạnh đồng ý trao cho vị cán bộ xã này 10 triệu đồng "phí không chính thức". Đáp lại, cán bộ địa chính hứa sẽ hoàn thành mọi thủ tục trong vòng 10 ngày. Mặc dù quy trình làm thủ tục mua bán thường được làm trong 1 tháng, chị Hạnh thấy cần thiết phải đẩy nhanh giao dịch. Chị đã trả một khoản phí lớn cho các dịch vụ của cán bộ địa chính. Tuy nhiên, cán bộ địa chính lại đo đạc mảnh đất của chị thiếu mất 8 m². Do chị Hạnh đã chi cho ông ta một khoản tiền lớn, chị trông đợi sẽ có được dịch vụ chu đáo và không để ý tới việc đo đạc mảnh đất như thế nào. Hiện tại diện tích mảnh đất ghi trong Sổ đỏ của chị còn 141 m².

Các hộ gia đình sẵn sàng chi các khoản phí không chính thức để được cán bộ địa chính lo giúp thủ tục. Để giảm bớt số tiền không chính thức, nên có quy định chính thức về thu phí trả cho cán bộ địa chính xã để họ giúp đỡ. Nếu các hộ gia đình sẵn lòng chi trả các khoản phí không chính thức cho các dịch vụ hỗ trợ thêm của cán bộ địa chính, thì nên có phí chính thức cho các dịch vụ này. Cán bộ có thể nhận được tiền hoa hồng khi thực hiện các vụ chuyển nhượng. Bên cạnh đó, một số hộ sẵn sàng trả thêm tiền để có được dịch vụ. Các khoản phí hợp lý có thể được quy định sẵn và niêm yết công khai do vậy các hộ gia đình biết rằng mình không cần phải chi thêm khoản phát sinh cho địa chính xã. Bên cạnh đó, một số hộ sẵn sàng trả thêm tiền để có dịch vụ nhanh chóng hơn. Phí "thủ tục nhanh" nên được xem xét, chẳng hạn như nếu hộ gia đình muốn rút ngắn thời gian thì mỗi ngày thì họ trả thêm một khoản lệ phí xác định trước. Bằng cách làm cho các khoản phí không chính thức trở thành chính thức, có thể giảm số tiền phí không chính thức trong những vụ chuyển nhượng.

Thay vì phải có cán bộ chính quyền tham gia vào việc thẩm định và định giá đất, có thể thuê các công ty tư nhân theo giá thị trường để họ đảm nhận công tác đo đạc và vẽ bản đồ đất đai, làm cho thị trường này trở nên cạnh tranh hơn. Tuy nhiên, có khả năng các hộ gia đình thuê dịch vụ qua công ty tư nhân thay vì làm thủ tục tại phòng địa chính sẽ bị gây chậm trễ trong việc nhận được phê duyệt về thủ tục giấy tờ từ chính quyền địa phương. Một lần nữa đây có thể là một nguồn động cơ khác cho các cán bộ nhà nước yêu cầu các khoản phí không chính thức cho việc ký và đóng dấu.

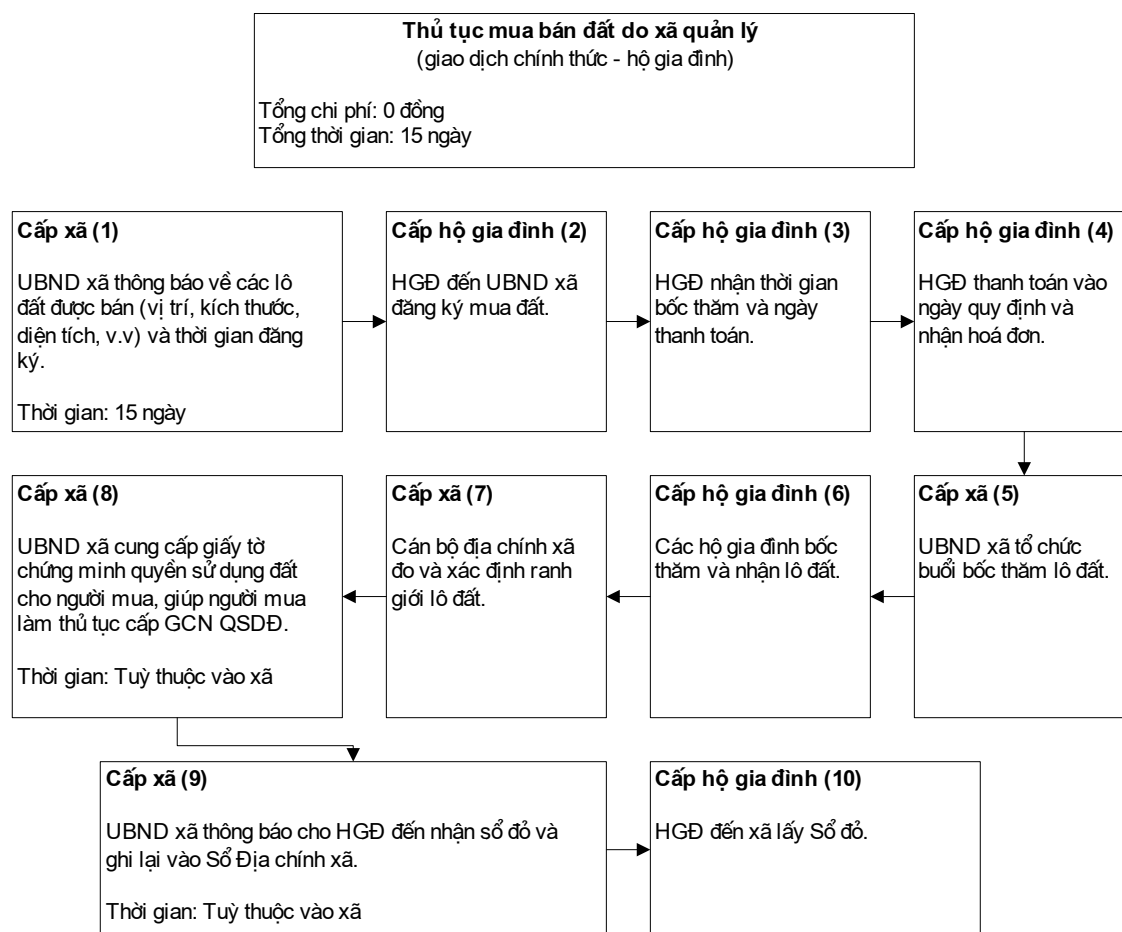
Một lý do khác giải thích tại sao các hộ gia đình lại trả các khoản phí không chính thức là do họ thiếu kiến thức hiểu biết về thủ tục. Liệu chị Hạnh có biết rằng thủ tục có thể chỉ hoàn tất trong 15 ngày? Nếu biết liệu chị có chi 10 triệu đồng để rút ngắn quy trình xuống còn 10 ngày không? Làm công khai minh bạch các thủ tục và thông tin về các bước trình tự hiện hành có thể giải quyết được vấn đề phí không chính thức. Các hộ gia đình nhận thức được rằng nhiệm vụ của cán bộ địa chính là hướng dẫn và hoàn thiện các thủ tục trong một số ngày quy định thường ít trả phí không chính thức, trừ khi hộ gia đình muốn che giấu điều gì đó về giao dịch đất.

Hình 9: Sơ đồ mô tả quy trình mua bán đất đai (chính thức - hộ gia đình)



Việc chuyển nhượng không chỉ diễn ra giữa các hộ gia đình. Một số hộ mua đất của xã thông qua bốc thăm. UBND xã thông báo các lô đất sẽ được đem bán bao gồm vị trí, kích thước, giá cả, mục đích sử dụng, sơ đồ thửa đất, thời gian bốc thăm và các thông tin khác có liên quan. Các hộ gia đình có quan tâm đến đăng ký tại UBND xã, nhận ngày bốc thăm và ngày thanh toán. Do giá đất do xã bán thường thấp hơn so với giá thị trường nên số lượng hộ gia đình muốn mua đất của xã thường lớn hơn nhiều với số lượng lô đất được bán ra. UBND xã thẩm tra hồ sơ đăng ký và chọn những hộ được mua đất. Hộ nghèo hay hộ không có đất được ưu tiên mua trước. Các hộ gia đình trả tiền và nhận lô đất theo kết quả bốc thăm. Cán bộ địa chính xã đo đạc mảnh đất và xác định ranh giới. Sau đó xã cấp cho người mua giấy tờ xác nhận quyền sử dụng đất kèm theo quyết định phân đất có sự thông qua của chủ tịch xã. Các giấy tờ này không được xem là GCN QSDĐ theo luật định nếu không có sự thông qua của cấp huyện. Các hộ gia đình sau đó thực hiện mọi thủ tục xin cấp sổ đỏ như đã mô tả. Loại hình giao dịch này diễn ra trong 15 ngày nhưng mất bao nhiêu thời gian để nhận được Sổ đỏ lại thay đổi tùy thuộc vào xã. Một số hộ gia đình hoàn thành mọi thủ tục trong vòng 15 ngày, có hộ đợi 1 tháng, hộ khác lại mất 3 tháng và tại thời điểm khảo sát có hộ vẫn đang chờ nhận Sổ đỏ. Việc cấp Sổ đỏ có thể mất một khoảng thời gian dài do chỉ có một cán bộ địa chính xã và việc cấp Sổ đỏ cho một nhóm nhiều hộ gia đình cần phải có thời gian, nhất là khi cấp Sổ đỏ được tiến hành cùng một lần.

Hình 10: Sơ đồ mô tả quy trình mua bán đất do xã quản lý (chính thức - hộ gia đình)



3.2.3 Giao dịch không chính thức

Giao dịch không chính thức rất đơn giản. Chỉ có hai bước: thương thảo các điều khoản của hợp đồng mua bán và ký hợp đồng. Sau khi hai bên đã thống nhất về giá cả, thì người mua, người bán và người làm chứng, thường là người hàng xóm hay trưởng thôn ký kết thoả thuận bằng văn bản. Quy trình này được thực hiện trong 1 ngày.

Mặc dù quy trình không chính thức chỉ đòi hỏi 2 bước có thể thực hiện trong vòng 1 ngày và quy trình chính thức yêu cầu 10 bước có thể mất 1 tháng hoặc thậm chí 1 năm để tiến hành, vẫn có nhiều hộ gia đình chọn theo hướng quy trình thủ tục chính thức hơn bởi lẽ họ muốn sang tên Sổ đỏ. Sổ đỏ trao quyền sử dụng đất hợp pháp, vì thế hầu hết người dân chọn cách thức trả tiền và bỏ thời gian để có được Sổ đỏ. Đất đai vừa khan hiếm vừa là tài sản quan trọng có giá trị lớn vì thế quyền sử dụng đất hợp pháp là có lợi.

Có ít các trường hợp mua và bán không chính thức được ghi nhận trong đợt khảo sát (8 trường hợp không chính thức so với 51 trường hợp chính thức). Tuy nhiên trên thực tế tình hình mang tính hỗn hợp. Tại các huyện Từ Sơn, Quế Võ và Văn Giang, theo báo cáo của cán bộ địa chính cho biết thì có rất ít giao dịch không chính thức và phần lớn các giao dịch này là do đất không có đủ giấy tờ hợp pháp. Báo cáo của cán bộ địa chính tại huyện Khoái Châu, tỉnh Hưng Yên lại cho thấy việc mua bán đất không chính thức trong huyện chiếm đến hơn 50 phần trăm số các giao dịch mua bán. Trong nhiều trường hợp, các bên hợp

đồng không thực hiện hết các bước của trình tự mua và bán đất. Một số người chỉ lấy chữ ký của cán bộ địa chính trên Hợp đồng Chuyển nhượng để chứng thực cho giao dịch.

Chỉ hai trong số các hộ được phỏng vấn bán đất mà không đăng ký với xã, và trong cả hai trường hợp lý do là họ không có Sổ đỏ. Trong 6 hộ gia đình mua đất mà không thông báo với chính quyền thì 4 hộ trong số đó muốn tránh phải trả các lệ phí, 2 hộ e ngại cả về thủ tục phức tạp lẫn sợ nộp thuế cao.

Các hộ gia đình tham gia vào thị trường không chính thức với nhiều lý do. Hoặc là do đất chuyển nhượng không có Sổ đỏ hoặc không có đủ hồ sơ giấy tờ chứng minh quyền sử dụng hợp pháp do vậy các hộ gia đình không thể đăng ký với cơ quan chính quyền về giao dịch. Nếu hộ gia đình quyết định đăng ký với chính quyền biết về giao dịch thì thủ tục chính thức sẽ trở nên phức tạp hơn nhiều bởi vì hồ sơ đất sẽ phải được thẩm định cẩn thận bởi PĐC huyện và xã, xác định ai là chủ sở hữu đất cũng như vẽ sơ đồ và xác định diện tích đất. Thậm chí ngay cả khi các hộ gia đình có đủ hồ sơ giấy tờ hợp lệ, họ vẫn phải trải qua những bước này, trường hợp giấy tờ không đầy đủ thì quy trình còn kéo dài hơn nhiều. Do vậy, một số hộ gia đình chọn cách không đi theo con đường chính thức. Đối với những trường hợp không có đủ hồ sơ hợp lệ, nên có một quy trình thủ tục quy định riêng niêm yết công khai để cán bộ chính quyền địa phương biết được mình cần phải làm gì và các hộ gia đình không có đủ hồ sơ hợp lệ biết rằng họ vẫn có thể đăng ký với chính quyền địa phương về giao dịch.

Một lý do chủ yếu khác nữa cho các giao dịch không chính thức đó là khoản thuế đánh vào việc chuyển nhượng đất. Một cán bộ PĐC huyện kiến nghị rằng giá đất tính thuế cần được niêm yết tại PĐC huyện và phòng thuế để người dân nắm rõ hơn về giá cả. Điều này có thể giảm bớt việc định giá đất và tính thuế tùy tiện và do đó khuyến khích người dân tham gia vào các giao dịch chính thức

Hộp 4: Nghiên cứu điển hình – Đầu cơ đất đai

Ông Sơn là một nhà kinh doanh khôn ngoan, đặc biệt năng động trên thị trường đất. Ông đã thực hiện nhiều giao dịch:

Năm giao dịch	Diện tích	Hình thức giao dịch	Thông báo với PĐC	Chú thích
1996	70 m ²	Bán một mảnh cho người họ hàng	Không thông báo cho cán bộ xã, hai bên viết thoả thuận chuyển nhượng.	Hiện ông Sơn vẫn đang sống trên mảnh đất này.
1998	80 m ²	Mua một mảnh ở Yên Phụ Hà Nội	Không thông báo cho cán bộ. Có hợp đồng chuyển nhượng và Sổ đỏ từ chủ sở hữu trước.	Xây một căn nhà để cho thuê với giá 500 000 đồng/tháng
2000	648 m ²	Cho thuê đất nông nghiệp	Không thông báo với xã	20kg/ sào/vụ
2003	55 m ²	Mua một mảnh đất thổ cư	Đăng ký với xã để làm GCN QSDĐ. Trả một khoản phí không chính thức một triệu đồng.	
2004	481 m ²	Mua một mảnh đất đã có nhà xây	Có hợp đồng chuyển nhượng và GCN QSDĐ từ chủ cũ. Ông Sơn không muốn đăng ký với xã vì ông có ý định bán mảnh đất này. Người mua sẽ phải gặp người chủ cũ để thực hiện chuyển tên trên GCN QSDĐ.	Tránh nộp thuế
2004	55 m ²	Bán một mảnh không có sổ đỏ	Theo thoả thuận, bên mua sẽ lo toàn bộ thủ tục để có GCN QSDĐ.	

Ông Sơn mua mảnh đất có Sổ đỏ nhưng không muốn chuyển tên chủ sử dụng đất trên Sổ đỏ vì ông có ý định bán lại mảnh đất này cho một người khác. Nếu người mua mới muốn đổi tên trong Sổ đỏ,

họ sẽ thông báo với chính quyền về giao dịch đất và thay đổi tên từ chủ sở hữu trước đây trên GCN. Ông Sơn không cần phải thực hiện một quy trình thủ tục kéo dài cả tháng hoặc đôi khi lâu hơn thế và chi các khoản lệ phí cũng như các khoản thuế để thay đổi tên trong Sổ đỏ khi ông biết rằng ông sẽ bán mảnh đất đó để ăn chênh lệch.

Nhiều giao dịch không chính thức ở các vùng nông thôn diễn ra giữa các thành viên trong gia đình và họ hàng cho nên các hộ gia đình thấy không cần thiết phải thông báo cho chính quyền xã về việc mua hay bán đất. Tuy nhiên, từ một trường hợp quan sát được trong khảo sát (xem Hộp 1), nhóm nghiên cứu nhận thấy rằng tranh chấp đôi khi vẫn có thể xảy ra thậm chí giữa anh em ruột đặc biệt khi giá đất tăng cao. Các giao dịch không chính thức làm cho việc giải quyết các tranh chấp càng trở nên phức tạp hơn và mất thời gian.

Hộp 5: Nghiên cứu điển hình – Giao dịch không chính thức sẽ dẫn đến điều gì

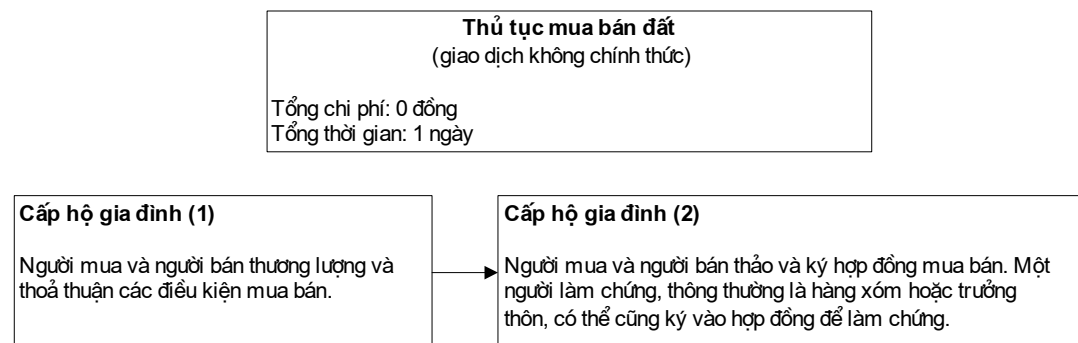
Ông Bảo có mảnh đất đã được xã phân và cấp Sổ đỏ từ năm 1996. Vào thời điểm cuối năm đó, ông bán mảnh đất này cho ông Quân với giá 13 triệu đồng. Hai bên chỉ thoả thuận viết tay, trong đó có nói rằng ông Bảo bán đất và tài sản gắn liền với đất cho ông Quân với giá 13 triệu đồng. Ông Quân đã trả tiền và nhận Sổ đỏ mà vẫn giữ nguyên tên chủ sở hữu trước đây, bởi vì họ không đăng ký với chính quyền về giao dịch.

Cuối năm 2003, ông Bảo có đơn gửi lên UBND xã báo về việc mất Sổ đỏ. Đồng thời ông Quân cũng nộp Đơn xin Đăng ký Chuyển nhượng QSDĐ lên với UBND xã. Ông Bảo phủ nhận giao dịch giữa hai bên khi cán bộ địa chính xã thực hiện các thủ tục chuyển nhượng đất. Ông cho biết các giấy tờ chuyển nhượng chỉ được dùng làm thế chấp cho khoản nợ của mình với ông Quân chứ không phải là giao dịch.

Việc giải quyết tranh chấp nằm ngoài khả năng của cấp xã và huyện do ông Quân cầm GCN QSDĐ đối với mảnh đất. Kết quả là hai bên phải đưa vụ kiện lên toà án tỉnh. Sau một năm, và cho đến nay việc tranh chấp vẫn chưa giải quyết xong. Giờ thì ông Quân hiểu ra rằng lẽ ra ông nên mua đất trên thị trường chính thức.

Chuyện gì sẽ diễn ra khi có tranh chấp trong các giao dịch không chính thức? Cho đến nay, vẫn chưa có thủ tục quy định nào nhằm giải quyết những tranh chấp này, nhưng có một thay đổi có thể thực thi là phủ nhận tính hiệu lực của các hợp đồng giao dịch không chính thức, từ đó buộc các bên mua bán phải đăng ký giao dịch đất chính thức. Điều này sẽ khuyến khích người dân khi biết rằng hợp đồng giao dịch không chính thức không có giá trị pháp lý thì họ sẽ không tham gia vào thị trường không chính thức. Ngoài ra, cần có những thủ tục hay những nguyên tắc cơ bản để UBND xã giải quyết tranh chấp.

Hình 11: Sơ đồ mô tả quy trình mua và bán đất (không chính thức)



Thủ tục mua bán đất dường như không phải là một trở ngại lớn đối với các hộ gia đình. Có 15 hộ gia đình đã cố gắng mua thêm đất nhưng không thành công. Trong đó có 7 hộ nói rằng việc thất bại là do không có đất để mua và 9 hộ nói rằng đất sẵn có để có thể mua nhưng giá cả quá đắt (1 hộ đưa ra cả 2 lí do này). Tuy nhiên, vẫn có 2 hộ gia đình cho rằng thủ tục mua bán đất quá phức tạp nên họ không mua được.

Đối với những hộ gia đình chưa thử mua thêm đất nhưng cho rằng số đất mà họ đang nắm giữ quá ít, lý do chủ yếu tại sao họ không mua đất cũng tương tự, đất quá đắt (24 hộ) và không có đất để mua (7 hộ). Những trở ngại có liên quan đến thủ tục giao dịch đất dường như không quá nghiêm trọng. Tuy nhiên, có 2 hộ vẫn chưa thử mua thêm đất bởi các thủ tục quá phức tạp và có 1 hộ cho rằng mua đất là rủi ro.

Có 36 hộ gia đình cho số đất mà họ đang nắm giữ quá ít, trong khi chỉ có 7 hộ cho số đất mà họ đang có quá nhiều. Trong số 56 hộ gia đình chưa bao giờ thử bán đất, có 13 hộ muốn giữ đất cho con cháu, 2 hộ cho rằng giá đất quá thấp và 1 hộ cho rằng thủ tục bán đất quá phức tạp. Điều này bổ sung cho lập luận rằng một trong số những lý do dẫn đến tính kém năng động của thị trường đất tại khu vực có thể do yếu tố văn hoá truyền thống ở miền Bắc. Người dân muốn giữ đất để nuôi trồng và để lại cho con cháu làm thừa kế. Việc không thể tìm được người sẵn lòng mua đất là lý do chính của 4 hộ gia đình. Vì thế, có thêm thông tin để đưa người bán đến với người mua sẽ làm cho thị trường đất đai sôi động hơn. Một lần nữa, thủ tục bán đất là một cũng là một vấn đề khó khăn theo ý kiến của một hộ gia đình, nó được xem là lý do chủ yếu dẫn đến sự không thành công khi bán đất. Chỉ có một hộ gia đình không muốn bán đất vì giá đất quá thấp.

Trong mẫu khảo sát, có 31 trường hợp mua đất, cả chính thức lẫn không chính thức. Lý do chủ yếu khi mua đất là để mở rộng sản xuất phi nông nghiệp (11 hộ) và để làm nhà (7 hộ). Ba hộ gia đình mua đất để mở rộng sản xuất nông nghiệp. Ba hộ khác mua đất để tích lũy và ba hộ mua đất cho con cháu. Một hộ mua đất để chờ cơ hội đất tăng giá trong tương lai. Vì lý do này, hộ gia đình không thông báo với chính quyền địa phương về giao dịch đất để tránh trả thuế (Hộ 4).

Bảng 32: Các lý do mua bán đất.

Lý do	Mua	Lý do	Bán
Mở rộng sản xuất phi nông nghiệp	11	Khó khăn tài chính	15
Làm nhà ở	7	Đề mua một mảnh khác	7
Mở rộng sản xuất nông nghiệp	3	Thay đổi kinh doanh	2
Cho con cái	3	Thiếu lao động	1
Tích lũy	3	Tiết kiệm tiền cho con cái	1
Có đất chất lượng cao hơn	1	Mảnh đất quá nhỏ	1
Đất đảm bảo hơn	1	Đất hết khả năng canh tác	1
Đầu cơ đất	1		

Lý do chính của việc bán đất là do các hộ gia đình đang gặp khó khăn về tài chính. Người dân còn cố gắng dồn đất bằng cách bán mảnh đất của mình và mua một mảnh khác. Một số lý do nữa là thiếu lực lượng lao động, tiết kiệm tiền cho con cái, diện tích đất quá nhỏ, và chất lượng đất thấp.

Bảng 33: Người mua đất và người bán đất

	Người bán	Người mua
Hợp tác xã	8	1
Xã	4	4
Bạn bè/người cùng làng	7	7
Họ hàng	3	6
Người lạ	8	14

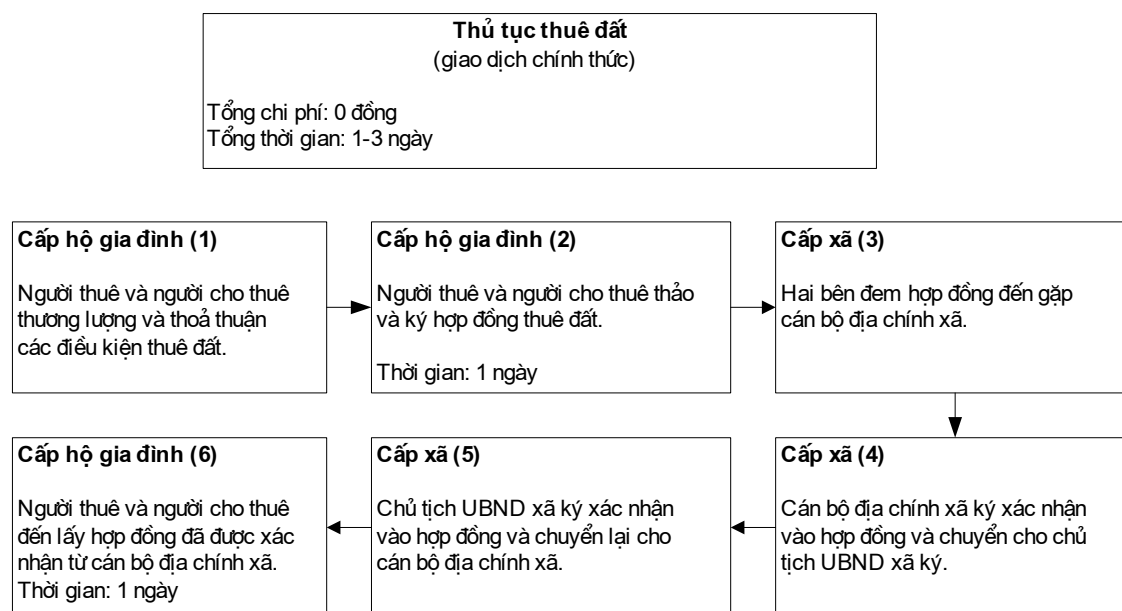
Các hộ gia đình thường mua hoặc bán đất cho hợp tác xã, bạn bè, người cùng làng và thậm chí người lạ. Nếu giao dịch đất được tiến hành với hợp tác xã hay UBND xã thì các giao dịch sẽ được chính thức hoá nhờ sự hỗ trợ của hợp tác xã hay UBND. Tuy nhiên trong nhiều trường hợp, các hộ gia đình phải đợi một thời gian dài mới lấy được Sổ đỏ sau khi mua đất của hợp tác xã hay UBND xã. Nếu việc chuyển nhượng đất diễn ra giữa họ hàng thì người bán và người mua thường giao dịch không chính thức để tránh phải nộp thuế và không phải chờ đợi thủ tục dài dòng.

3.3 Thuê/cho thuê đất

3.3.1 Giao dịch chính thức

Có 10 giao dịch thuê đất chính thức giữa các hộ gia đình được ghi nhận trong khảo sát. Hầu hết các giao dịch thuê đất giữa các hộ gia đình diễn ra trong thị trường không chính thức. Các hộ gia đình không buộc phải thông báo cho cơ quan huyện, tuy nhiên để chính thức hoá giao dịch thuê đất các hộ gia đình có thể mang hợp đồng thuê đất lên chính quyền xã để chứng nhận sự việc. Cán bộ địa chính xã ký vào hợp đồng giữa người thuê và người cho thuê, sau đó trình hợp đồng lên cho chủ tịch UBND xã để chứng thực. Thủ tục này không mất phí. Tuy nhiên, có một hộ gia đình được phỏng vấn cho biết rằng họ phải trả một khoản phí chính thức là 4000 đồng để lấy chữ ký. Đối với các hợp đồng thuê đất ngắn hạn giữa các hộ gia đình (5 năm hay ít hơn), xã không thông báo cho cấp huyện và cấp huyện cũng không yêu cầu bất cứ quy trình thủ tục chính thức nào. Xã đóng vai trò quan trọng trong việc khuyến khích hay kìm hãm các giao dịch không chính thức. Nhóm nghiên cứu ghi nhận được hai hộ gia đình trong mẫu khảo sát muốn khai báo việc cho thuê đất của họ nhưng không biết phải khai báo với ai.

Hình 12: Sơ đồ mô tả quy trình thuê/cho thuê đất (chính thức - hộ gia đình)

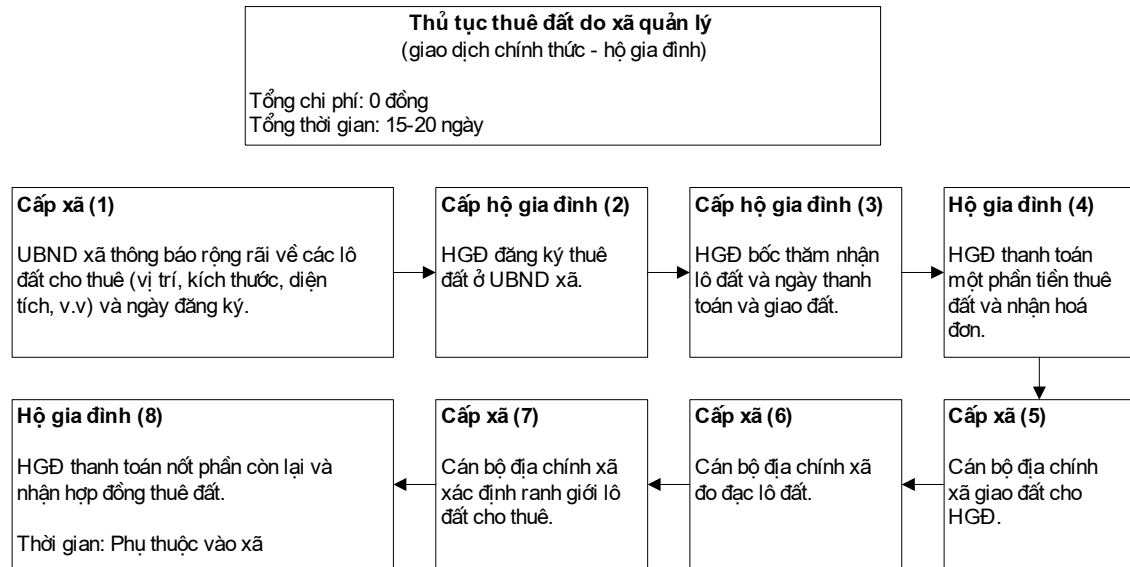


Hầu hết việc thuê/cho thuê đất là không chính thức hay bán chính thức do phần lớn các hợp đồng thuê kéo dài dưới 5 năm, tức thời hạn thuê ngắn. Nếu hợp đồng cho thuê với thời hạn dài hơn như 20 hay 50 năm hay cho các công ty hay doanh nghiệp thuê thì chính quyền mới

yêu cầu phải có thủ tục chính thức. Còn lại chính quyền vẫn cho phép thị trường thuê/cho thuê không chính thức như vậy.

Trong các hộ gia đình khảo sát, có 7 giao dịch thuê đất giữa các hộ gia đình với chính quyền xã. Bốn hộ thuê đất của xã và ba hộ cho xã thuê đất. Tương tự việc chuyển nhượng đất của xã, UBND xã ra một thông báo công khai về các thửa đất cho thuê (vị trí, diện tích, giá thuê, v.v.). Các hộ gia đình đăng ký tại UBND xã và nhận lịch bốc thăm cũng như lịch giao đất. Các hộ gia đình trả một phần tiền thuê và nhận biên lai. Tùy thuộc vào lô đất mà hộ gia đình bốc thăm được, cán bộ địa chính giao đất, đo và xác định ranh giới đất cho các hộ gia đình. Sau đó hộ gia đình sẽ trả nốt phần tiền thuê còn lại và nhận hợp đồng cho thuê đất của xã. Toàn bộ quy trình thuê đất của xã kéo dài trong 15-20 ngày và không mất bất kỳ một khoản phí nào. Tuy nhiên không phải tất cả các hộ gia đình đăng ký đều thuê được đất do số hộ đăng ký thường nhiều hơn số thửa đất được đem cho thuê. Các hộ gia đình không may mắn phải chờ đến lần sau khi có đất cho thuê. Do đất cho thuê của xã thường dùng để phục vụ các hoạt động tạo thu nhập như nông nghiệp hay nuôi trồng thủy sản, nên mục đích sử dụng đất là một trong các tiêu chí lựa chọn hộ gia đình đủ điều kiện thuê đất. Ngoài ra, các hộ nghèo thường có nhiều cơ hội được thuê đất hơn.

Hình 13: Sơ đồ mô tả quy trình thuê đất của xã (chính thức - hộ gia đình)

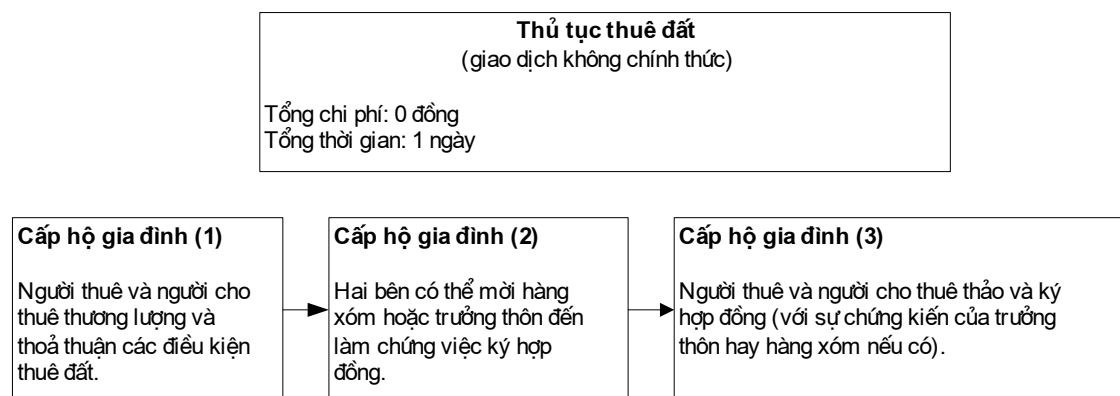


3.3.2 Giao dịch không chính thức

Hầu hết các giao dịch thuê/cho thuê đất diễn ra trong thị trường không chính thức giữa các hộ gia đình. Thủ tục cũng tương tự như việc chuyển nhượng đất không chính thức. Hai bên - chủ đất và người thuê - đàm phán và thoả thuận các điều kiện thuê. Ở nông thôn, một số hộ gia đình chỉ thoả thuận miệng vì phần lớn các giao dịch xảy ra trong gia đình và họ hàng (6 trường hợp được ghi nhận trong khi khảo sát). Trong hầu hết các trường hợp, đặc biệt là khi hai bên không phải là người trong gia đình thì một thoả thuận bằng văn bản được thảo ra và hai bên ký kết với nhau, đôi khi một người hàng xóm hay trưởng thôn được yêu cầu ký vào bản hợp đồng đó để làm chứng cho việc giao dịch đó.

Thời gian thực hiện giao dịch khá ngắn, hầu hết chỉ trong 1 ngày.

Hình 14: Sơ đồ mô tả quy trình thuê/cho thuê đất (không chính thức)



Vì hầu hết người tham gia vào thị trường không chính thức nên thủ tục thuê đất không phải là một cản trở cho các giao dịch. Phỏng vấn với các hộ gia đình đã không thành công trong việc cố gắng thuê thêm đất cho thấy rằng không có hộ gia đình nào không thuê được đất vì lý do thủ tục thuê đất quá phức tạp. Thậm chí các hộ gia đình chưa bao giờ có ý định thuê đất cũng cho rằng thủ tục thuê đất không quá phức tạp. Không có hộ gia đình nào cho rằng việc thuê đất là quá mạo hiểm. Có 12 hộ cho rằng lý do chính làm họ không thuê được đất là do thiếu đất có sẵn để cho thuê, 6 hộ cho rằng giá đất sẵn có để cho thuê quá đắt. Trong số các hộ không cho thuê được đất cũng không có hộ nào cho rằng thủ tục cho thuê quá phức tạp. Chỉ có một hộ không tìm được người muốn thuê đất và một người khác cho rằng giá cho thuê quá rẻ.

Nhiều hộ gia đình được khảo sát muốn nhưng không thể thuê được đất (29 hộ). Điều này chứng tỏ rằng ở thị trường thuê đất cầu lớn hơn cung. Chỉ có 7 hộ đã cố gắng cho thuê đất. Có 45 hộ đã không cố gắng thuê thêm đất, và 5 trong số này chưa thuê thêm đất do giá thuê quá cao và 9 hộ nói rằng không có đất sẵn để thuê.

Các lý do chính của việc đi thuê đất dường như nằm trong thị trường mua bán đất. Có 6 hộ đã muốn mua thửa đất họ đang thuê nhưng không thể mua được. Có 3 hộ không thể tìm được người muốn bán đất. Có 15 hộ cho thuê đất nông nghiệp của họ do thiếu lao động làm nông. Tuy nhiên, họ vẫn muốn giữ đất. Chỉ có 2 hộ có đất manh mún và thuê đất để trao đổi (có nghĩa là cho thuê những thửa đất ở vị trí không thuận tiện và thuê lại đất ở vị trí thuận lợi hơn).

Bảng 34: Lý do thuê đất

Lý do	Đi thuê	Lý do	Cho thuê
Không được phép mua	6	Thiếu lao động	15
Không đủ tiền mua đất	5	Không có nhu cầu nhưng muốn giữ đất	6
Mở rộng sản xuất nông nghiệp	5	Có vấn đề gia đình	1
Không ai bán đất	3	Đổi đất	1
Thuê tốt hơn mua	1		
Đổi đất	1		

3.4 Thế chấp đất

3.4.1 Giao dịch chính thức – Chính quyền địa phương

Khảo sát cho thấy rằng một phần lớn các hộ gia đình trong diện khảo sát đã vay vốn (50 trong số 76 hộ đã khảo sát) và trong hầu hết các trường hợp, họ vay từ Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (NHNN).

Thủ tục thế chấp đất được thực hiện theo Nghị định 17/1999/NĐ-CP ngày 29/03/1999 về các thủ tục trao đổi, chuyển nhượng, thuê, cho thuê lại, thừa kế quyền sử dụng đất, thế chấp và sử dụng quyền sử dụng đất làm tài sản góp vốn. Nếu một người muốn vay tiền từ NHNN họ phải đến trụ sở ngân hàng huyện mang theo CMND, GCN QSDĐ và phương án vay vốn để đề nghị vay. Theo Nghị định 79/2001/NĐ-CP ngày 1/11/2001 sửa đổi Nghị định 17/1999/NĐ-CP, để thế chấp đất hộ gia đình phải có GCN QSDĐ và ngân hàng không chấp nhận bất kỳ giấy tờ thay thế nào chứng minh quyền sở hữu hợp pháp, thậm chí cả Biên bản Giao đất do chính quyền địa phương cấp. Tuy nhiên ở các huyện Khoái Châu, Quế Võ và Từ Sơn, ngân hàng cho phép thế chấp đất không cần có GCN QSDĐ. Trong trường hợp này, các hộ gia đình cần phải có xác nhận của chính quyền xã rằng không có tranh chấp về quyền sử dụng đất.

Tất cả các giấy tờ nêu trên ngoại trừ phương án vay vốn phải có xác nhận của UBND xã khi có đơn xin xác nhận của người vay.

Sau đó cán bộ ngân hàng giúp người đi vay điền vào Giấy Đề nghị kiêm Phương án Vay vốn (mẫu N) và Đơn Yêu cầu Thế chấp QSDĐ, Tài sản Gắn liền với Đất (mẫu O). Một số chi tiết như thông tin về bên cho vay và bên vay trong Hợp đồng Thế chấp GCN QSDĐ và Tài sản Gắn liền với Đất cũng được điền theo mẫu (mẫu R) vào thời điểm này nhưng chưa ký hợp đồng. Đơn Yêu cầu Thế chấp bao gồm thông tin chi tiết về bên vay, bên cho vay và mô tả tài sản thế chấp, có thể là GCN QSDĐ, tài sản gắn liền với đất như nhà cửa, hoặc cả hai. Giấy Đề nghị kiêm Phương án Vay vốn đề cập đến lý do của việc vay. Công việc giấy tờ này mất khoảng một tiếng và chi phí hết khoảng 3000 đến 5000 đồng. Một cán bộ ngân hàng huyện cho biết phí giấy tờ hết 3000 đồng; cán bộ ngân hàng khác nói chi phí này là 5000 đồng. Sự khác nhau này là do quy định của mỗi ngân hàng. Ngoài ra, người đi vay cũng phải nộp một Đơn Yêu cầu Đăng ký Bảo lãnh QSDĐ và Tài sản Gắn liền với Đất (mẫu Q) trong đó có chữ ký của bên yêu cầu bảo lãnh và bên bảo lãnh và chứng nhận của xã. Đơn này phải được gửi kèm hồ sơ xin vay. Mặc dù quy định của ngân hàng cho phép các hộ gia đình vay dưới 10 triệu đồng không cần tài sản thế chấp, trong thực tế các hộ gia đình vẫn phải nộp giấy GCN QSDĐ để nhận bất cứ khoản vay nào bởi vì cần phải có Đơn Yêu cầu Đăng ký Bảo lãnh QSDĐ và Tài sản Gắn liền với Đất khi xin vay, điều này tức là cần phải có GCN QSDĐ. Trong các trường hợp khách hàng vay đã có sự tín nhiệm của ngân hàng thì loại giấy tờ này không bị yêu cầu (theo Quyết định 300 của Tổng Giám đốc NHNN). Nếu hộ gia đình có một trang trại có giấy chứng nhận sở hữu và có thu nhập trung bình hàng năm hơn 40 triệu đồng và có tín nhiệm, họ có thể vay của ngân hàng mà không cần thế chấp đất hay có Đơn Yêu cầu Đăng ký Bảo lãnh QSDĐ và Tài sản Gắn liền với Đất. Ở Văn Giang và Quế Võ, số hộ khẩu thường trú cũng là một trong số các giấy tờ cần có khi làm hồ sơ vay. Ở Quế Võ, nếu khách hàng không có sổ hộ khẩu thường trú tại huyện thì đăng ký tạm trú cũng có thể được chấp nhận nhưng chỉ có thể vay trong thời hạn vay ngắn (một năm hay ít hơn).

Khi hồ sơ xin vay đã hoàn thành thì trong vòng một tuần, một cán bộ chuyên môn của ngân hàng sẽ đến nhà của người xin vay để thẩm định đất, tài sản, tín dụng, và điền vào Biên bản xác định Giá trị Tài sản Bảo đảm (mẫu P). Biên bản này sẽ lần lượt được người xin vay, cán bộ thẩm định, và giám đốc ngân hàng xem và ký. Giám đốc ngân hàng sẽ là người ký cuối cùng khi các tất cả các thủ tục ở ngân hàng gần hoàn tất.

Sau khi thẩm định, người xin vay chuyển hồ sơ bao gồm tất cả các loại giấy tờ nêu trên đến cán bộ địa chính xã để kiểm tra thông tin và đảm bảo rằng mảnh đất đó không có tranh chấp và chưa bị đem đi thế chấp. Trong Hợp đồng Thế chấp GCN QSDĐ và Tài sản gắn liền với Đất có một phần trong đó yêu cầu cán bộ địa chính cung cấp thông tin về thửa đất như diện tích, loại đất, số thửa, số bản đồ, v.v. Nếu chủ tịch xã thông qua việc thế chấp đất, chủ tịch xã sẽ ký và đóng dấu lên hồ sơ. Sau đó cán bộ địa chính lưu hồ sơ vào sổ Thế chấp GCN QSDĐ. Chi phí cho thủ tục này lên tới 60,000 đồng. Hai trong số 4 ngân hàng được phỏng vấn nói rằng thủ tục giấy tờ làm ở xã chi phí mất 60,000 đồng, tuy nhiên hai ngân hàng kia lại nói rằng không mất khoản phí nào hay chỉ mất 1000 đến 2000 đồng để lấy dấu ở xã. Khoản phí 60,000 đồng có lẽ là phí cho toàn bộ thủ tục thẩm định ở xã còn khoản phí kia chỉ là phí để xin dấu của UBND xã.

Việc thông qua ở xã không mất nhiều thời gian lắm, chỉ một vài ngày nếu người xin vay có thể đệ trình tất cả các giấy tờ cần thiết mặc dù không có quy định về thời hạn phải hoàn thành thủ tục. Sau khi xã đã duyệt hồ sơ người xin vay phải trả hồ sơ lại cho ngân hàng để cán bộ ngân hàng quyết định số tiền cho vay. Số tiền được vay tối đa bằng 50 phần trăm giá trị thửa đất do cán bộ ngân hàng định giá và 75 phần trăm giá trị các tài sản gắn liền với đất. Sau đó thời hạn khoản vay và lãi suất sẽ được quyết định. Giá trị đất do ngân hàng định giá thường thấp hơn giá thị trường. Bằng chứng từ các cuộc phỏng vấn cho thấy hầu hết đất thế chấp do ngân hàng định giá chỉ bằng 15 đến 70 phần trăm giá thị trường.

Cán bộ ngân hàng thông báo cho người đi vay ngày đến ký hợp đồng và nhận tiền vay khi các khâu thẩm định cuối cùng đã hoàn tất. Người đi vay đến ngân hàng vào ngày được hẹn để ký Hợp đồng Thế chấp GCN QSDĐ và Tài sản gắn liền với Đất và nhận khoản vay. Sau đó người vay trả lãi suất theo kỳ hạn ghi trong hợp đồng. Khi người vay đã trả hết gốc và lãi họ có thể đến ngân hàng để lấy lại GCN QSDĐ. Khảo sát cho thấy tất cả các thủ tục ở ngân hàng là minh bạch, thẳng thắn và được thực hiện nhanh chóng.

Trong vòng 2 đến 3 tuần, người đi vay có thể nhận được khoản vay với điều kiện họ phải có đầy đủ giấy tờ cần thiết để trình cho ngân hàng. Người đi vay cũng thường được một cán bộ ngân hàng hướng dẫn và hỗ trợ điền vào các mẫu.

Bảng 35: Thời gian và chi phí cho việc thế chấp đất

	Bắc Ninh		Hưng Yên	
	Từ Sơn	Quế Võ	Khoái Châu	Văn Giang
Tổng chi phí (1000 đồng)				60
Phí làm đơn xin vay ở ngân hàng		5	3	0
Hoàn tất hồ sơ thế chấp tại xã		60		60
Thời gian (ngày)			5-15	
Xác minh giấy tờ ở xã				0.5
Hoàn tất giấy tờ thế chấp ở xã				3
Vay ngắn hạn		5	5	
Vay trung hạn và dài hạn		15	15	

Trong các trường hợp nợ xấu, ngân hàng có thể cho giãn nợ. Tuy nhiên nếu khách hàng không có khả năng trả nợ sẽ có hai lựa chọn. Một là ngân hàng cho phép khách hàng tự tìm người mua đất. Thủ tục mua bán sẽ được chính quyền xác nhận, người mua sẽ hoàn trả món nợ cho ngân hàng, và ngân hàng sẽ trả Sổ đỏ cho người mua. Hoặc cách khác là ngân hàng sẽ thành lập một hội đồng định giá đất và bán mảnh đất đó. Tuy nhiên, việc phát mại đất tại ngân hàng rất hạn chế.

Không có sự khác nhau về thủ tục thế chấp đất đối với đất ở và đất nông nghiệp. Sự khác nhau duy nhất là về giá mỗi loại đất. Đất nông nghiệp được định giá rất thấp do thị trường giao dịch đất nông nghiệp không sôi động. Trong nhiều trường hợp, ngân hàng không chấp

nhận thế chấp đất nông nghiệp. Hơn nữa khi thế chấp đất ở ngân hàng chủ hộ phải nộp Sổ đỏ, do vậy họ phải thế chấp tất cả các thửa đất trong Sổ đỏ cùng lúc.

Theo một cán bộ ngân hàng ở NHNN ở Văn Giang thì việc cấp GCN QSDĐ chậm đã cản trở ngân hàng cung cấp thêm các khoản vay cho các hộ gia đình. Nếu hộ gia đình có sự tín nhiệm thì họ cũng chỉ có thể vay được tối đa là 30 triệu đồng từ ngân hàng mà không cần có GCN QSDĐ.

Hình 15: Sơ đồ mô tả quy trình thế chấp QSDĐ cho ngân hàng (chính thức- chính quyền địa phương)



Số thửa đất được đem thế chấp tại NHNN là tương đối lớn. Huyện Văn Giang tỉnh Hưng Yên có dân số 91,000 người vào năm 2000 và trong 6 tháng đầu năm 2004 đã có khoảng 5000 khoản vay thế chấp đã được thực hiện tại địa bàn. Huyện Quế Võ có khoảng 20,000 khoản vay có thế chấp trong năm 2003. Ở huyện Khoái Châu có khoảng 45,000 hộ gia đình và mỗi năm có trên dưới 20,000 khoản vay có thế chấp được thực hiện tại NHNN huyện. Quy mô khoản vay phụ thuộc vào mục đích kinh doanh, diện tích đất, giá trị mảnh đất và số tiền do người vay yêu cầu. Bảng 36 chỉ ra rằng quy mô trung bình của các khoản vay có thế chấp đất nông nghiệp tương đối nhỏ hơn quy mô trung bình của các khoản vay có thế chấp đất ở (4 đến 6 triệu đồng một khoản vay có thế chấp đất nông nghiệp so với 6 đến 11 triệu đồng một khoản vay có thế chấp đất ở). Số liệu trong bảng cũng chỉ ra rằng có một số đáng kể các khoản vay dưới 10 triệu đồng có thế chấp đất.

Bảng 36: Thế chấp đất hàng năm ở NHNN huyện Khoái Châu

	2002	2003	6/2004
Tổng số tiền vay (triệu đồng)	79,931	120,185	78,548
Thế chấp đất nông nghiệp	31,972	48,074	31,419
Thế chấp đất ở	23,979	36,055	23,564
Thế chấp đất khác	13,588	20,431	13,353
Thế chấp tài sản khác	10,392	15,625	10,212
Tổng số khoản vay	16,232	18,726	11,376
Thế chấp đất nông nghiệp	8,116	9,363	5,688
Thế chấp đất ở	4,058	4,681	2,844
Thế chấp đất khác	2,110	2,434	1,479
Thế chấp tài sản khác	1,948	2,248	1,365
Tổng số các khoản nợ xấu	403	234	384
Thế chấp đất nông nghiệp	322	186	307
Thế chấp đất ở	86	48	77
Thế chấp đất khác	0	0	0
Thế chấp tài sản khác	0	0	0

3.4.2 Giao dịch chính thức – Hộ gia đình

Quy trình thế chấp đất do hộ gia đình mô tả không khác nhiều so với mô tả của ngân hàng. Các hộ gia đình dường như hoàn toàn biết rõ các thủ tục để có thể vay được tiền.

Người đi vay tới ngân hàng mang theo Sổ đỏ, CMND, hộ khẩu thường trú và xác nhận của rằng đất chưa bị thế chấp. Cán bộ ngân hàng sau đó tiến hành làm các thủ tục giấy tờ cho người đi vay. Phần lớn các hộ cho rằng họ không mất phí ở các khâu này, song có vài hộ nói rằng họ phải trả 3000 hoặc 5000 cho tiền giấy tờ. Tuy nhiên có vài người thừa nhận đã đưa tiền phong bì vài trăm ngàn đồng cho cán bộ ngân hàng. Hai hộ đã trả các khoản phí không chính thức (100,000 và 200,000 đồng) để vay được tiền ngân hàng. Những người này yêu cầu được vay trên 10 triệu đồng. Để đẩy nhanh quy trình vay, hai hộ gia đình khác đã chi 100,000 đồng cho cán bộ ngân hàng. Một hộ gia đình đã vay được tiền chỉ trong vòng 1 ngày khi đưa phí không chính thức 50,000 đồng.

Một số hộ gia đình nhờ cậy vào Hội Phụ nữ (HPN) hỗ trợ về mặt thủ tục. Hầu hết các hộ không phải trả tiền cho các dịch vụ của HPN, nhưng có một người phải chi 2 phần trăm tổng số tiền vay được cho hội. Các hội viên HPN muốn xin vay vốn tại ngân hàng chỉ cần đưa Sổ đỏ cho HPN, chỉ ra số tiền cần vay và sau đó đợi đến khi có thông báo của HPN rồi đến nhận tiền. Hình thức vay này áp dụng cho các khoản vay dưới 10 triệu đồng đối với các hộ gia đình có Sổ đỏ. Trong trường hợp này, ngân hàng sẽ giữ Sổ đỏ của họ để đảm bảo người đi vay không đi thế chấp nữa. Sau khi hoàn thành các thủ tục giấy tờ, trong vòng một tuần cán bộ ngân hàng đến thẩm tra giá trị của lô đất và tài sản. Sau đó hộ gia đình đưa hồ sơ cho cán bộ địa chính xã xác nhận thông tin về đất và quyền sở hữu. Trái với sơ đồ mô tả

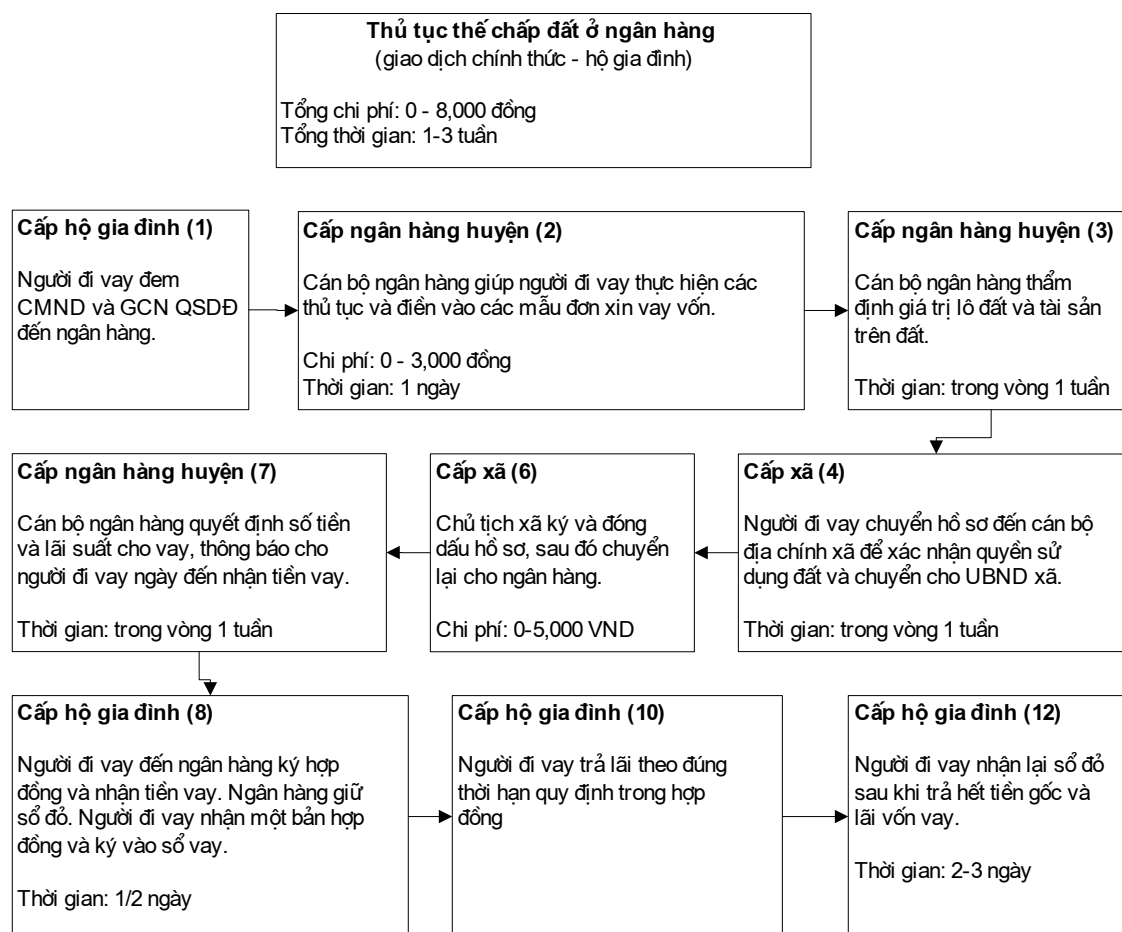
của ngân hàng huyện, lệ phí cho UBND để xác nhận và đóng dấu chỉ hết 2,000 đến 5,000 đồng. Một số hộ không phải nộp một khoản phí nào. Hồ sơ sau đó được người đi vay chuyển đến ngân hàng. Tại đây cán bộ ngân hàng sẽ quyết định số tiền cho vay, thời hạn vay, lãi suất, và thông báo cho người đi vay ngày đến nhận tiền. Người đi vay đến ngân hàng để ký và nhận Hợp đồng và ký vào sổ cho vay nợ. Sổ đỏ được lưu giữ tại ngân hàng đến khi người đi vay trả hết nợ. Việc trả lãi được thực hiện theo lịch trình quy định trong hợp đồng. Sau khi đã trả hết nợ, người đi vay nhận lại Sổ đỏ trong vòng 2 ngày đến 3 ngày sau khi đã thanh toán hết nợ cuối cùng.

Quy trình để có được một khoản vay kéo dài từ 1 đến 3 tuần. Với sự giúp đỡ hướng dẫn của cán bộ ngân hàng hoặc từ phía Hội Phụ Nữ, hộ gia đình có thể nhanh chóng vay được tiền. Tuy nhiên, có vài hộ gia đình phải đợi từ 1 đến 2 tháng mới nhận được khoản tiền vay.

Thủ tục để có được khoản vay dường như không quá phức tạp. Tuy nhiên đó vẫn là lý do chủ yếu tại sao một số người do dự khi xin vay vốn. Có 10 hộ gia đình đã xin vay nhưng không thành công, họ bị từ chối do vài nguyên nhân; hai hộ không có người bảo lãnh, hai hộ khác có phương án vay vốn chưa tốt, một hộ không vay được do thiếu vốn, một hộ không xin được xác nhận của chính quyền xã, một hộ có mục đích vay không phù hợp, và một hộ khác bị từ chối vì những lý do khác. Có 2 trường hợp người đi vay không biết lý do bị từ chối cho vay.

Ngoài ra, thời hạn sử dụng đất cho nhà nước cấp ngắn (20 năm tính từ 1993 hay 9 năm tính từ thời điểm khảo sát 2004 đối với đất nông nghiệp) cũng cản trở ngân hàng cho vay nhiều hơn tới các hộ gia đình. Có 5 trong số 29 trường hợp thế chấp ghi nhận được trong cuộc khảo sát hộ gia đình là đất nông nghiệp, trong đó có 4 trường hợp thế chấp ở NHNN Quế Võ và 1 trường hợp ở NHNN Văn Giang. Mặc dù diện tích đất nông nghiệp đem thế chấp tương đối lớn, tổng số tiền vay từ các ngân hàng là rất thấp (chưa đầy 5 triệu đồng cho cả 5 khoản vay nói trên). Có 22 hộ gia đình nhất trí rằng nếu họ có thời hạn sử dụng đất dài hơn, thì họ có thể vay thêm được nhiều hơn. Trong số 36 hộ gia đình nói rằng họ muốn có thời hạn sử dụng đất dài, 11 hộ cho biết thời hạn đối sử dụng đất nên là 50 năm, 8 hộ nói 30 năm và 9 hộ nói 20 năm.

Hình 16: Sơ đồ mô tả quy trình thế chấp Sổ đỏ để vay tiền (chính thức - hộ gia đình)



Bốn hộ gia đình đã đem thế chấp đất để vay được tiền từ Quỹ Tín dụng Nhân dân. Trước khi nộp đơn xin vay vốn, người đi vay phải đóng 50,000 đồng để trở thành một hội viên của quỹ. Sau đó hộ gia đình làm đơn xin vay vốn Quỹ tín dụng mà không cần trình bày phương án vay vốn. Để vay vốn, người đi vay cần có sổ đỏ và sổ được lưu giữ tại quỹ cho đến khi người vay đã trả hết nợ. Chỉ mất một tuần để quỹ tín dụng thẩm định đất đai và cho vay. Xã không có liên quan đến các khoản vay của Quỹ tín dụng.

3.4.3 Giao dịch không chính thức

Các giao dịch thế chấp không chính thức có xu hướng liên quan đến việc thế chấp đất cho hộ dân khác để vay tiền. Kiểu giao dịch này không được ghi lại trong các cuộc phỏng vấn hộ gia đình và hình như không hay xảy ra ở miền Bắc. Điều này rất có thể là do quy trình vay tiền khá đơn giản và rõ ràng. Nếu các hộ không thể vay được tiền từ ngân hàng thì họ có thể vay từ quỹ tín dụng và hội phụ nữ hoặc từ những chủ cho vay tư nhân, vốn không đòi hỏi nghiêm ngặt như ngân hàng. Một cách lựa chọn khác là họ có thể cho thuê hay bán đất.

Hộp 6: Nghiên cứu điển hình - Người nghèo trở thành không có đất đai như thế nào?

Ông Nam là chủ hộ một gia đình nghèo cần vốn để làm ăn, nhưng cũng giống như nhiều hộ nghèo khác, đất của ông không có sổ đỏ. Mặc dù đất không có sổ đỏ, ông vẫn quyết định xin vay vốn ngân hàng. Song đất không có GCN QSDĐ không thể sử dụng để thế chấp vay vốn ngân hàng.

Lẽ ra ông đã có thể đăng ký xin cấp GCN QSDĐ. Tuy nhiên, các chi phí và sự phức tạp khi làm các thủ tục xin cấp Sổ đỏ đã gây trở ngại cho ông trong việc xin đăng ký. Để được cấp sổ đỏ, ông sẽ phải xin xác nhận quyền sử dụng đất tại UBND xã. Sau đó ông sẽ phải nộp tiền để chuyển đổi mục đích sử dụng sang đất ở. Phí này bao gồm khoản thuế sử dụng đất (theo quy định của UBND xã là 100 phần trăm giá trị lô đất). Nếu không ông sẽ không được Ngân hàng chấp thuận dùng làm thế chấp vì đất của ông là đất vườn. Ngoài ra, ông phải nộp lệ phí đăng ký 35,000 đồng. Và để thực hiện các thủ tục này ông phải mất một tháng mới có được Sổ đỏ. Không còn cách lựa chọn nào khác, ông cũng không có tài sản nào khác có giá trị, không quen ai để vay mượn tiền, ông buộc phải bán một nửa mảnh đất của mình thông qua một giao dịch không chính thức để có vốn làm ăn.

Mặc dù các quy định của ngân hàng cho phép các hộ gia đình được vay không quá 10 triệu đồng mà không cần phải thế chấp, trên thực tế, các hộ vẫn phải nộp Sổ đỏ để vay bất kỳ số tiền nào. Điều này chỉ cho phép các hộ có Sổ đỏ được vay vốn, do vậy nhiều hộ nghèo bị loại trừ và phải dựa vào gia đình, họ hàng và các người cho vay tư nhân, vốn luôn tính lãi suất cao hơn, hoặc như ông Nam, họ thậm chí còn phải bán cả đất.

Chương 4 Quản lý thị trường đất đai và chất lượng dữ liệu

4.1 Quản lý thị trường đất đai

Ở Việt Nam đất đai thuộc về nhân dân trong khi nhà nước có trách nhiệm bảo đảm cho sự phân phối công bằng đất đai và các quyền sử dụng đất. Nhà nước thực hiện việc quản lý chung đối với đất đai, bao gồm các nhiệm vụ sau (Luật đất đai 1993):

- Điều tra, khảo sát, đo đạc, định giá và phân loại đất cũng như lập bản đồ địa chính.
- Lập quy hoạch sử dụng đất và kế hoạch sử dụng đất.
- Ban hành các văn bản pháp luật có liên quan đến việc quản lý và sử dụng đất cũng như việc tổ chức thực hiện các văn bản pháp luật đó.
- Phân phối, cho thuê và thu hồi đất đai.
- Đăng ký đất đai, thiết lập và quản lý các số liệu địa chính, quản lý các hợp đồng sử dụng đất, kiểm kê và thông kê đất đai, và cấp GCN QSDĐ.
- Thanh tra việc thực hiện các điều luật và các quy định về sử dụng và quản lý đất đai.
- Giải quyết các tranh chấp, khiếu kiện về đất đai, và xử lý các sai phạm liên quan đến quản lý và sử dụng đất đai.

Ở cấp trung ương, Bộ TNMT giám sát và quy định các chức năng và nhiệm vụ của các cơ quan quản lý đất. Tại mỗi tỉnh có Sở TNMT và tại mỗi huyện có Phòng TNMT huyện hay Phòng địa chính và cũng có thể là sự kết hợp của các phòng ban khác như là Phòng giao thông - Xây dựng và Địa chính. Tại mỗi xã cũng có một cán bộ địa chính xã. Cách thức tổ chức sắp xếp và quản lý đất đai là PĐC phải báo cáo với UBND cùng cấp. Thí dụ, cán bộ địa chính xã báo cáo với UBND xã, PĐC huyện báo cáo cho UBND huyện, Sở TNMT phải báo cáo với UBND tỉnh, và Bộ TNMT báo cáo với Chính phủ.

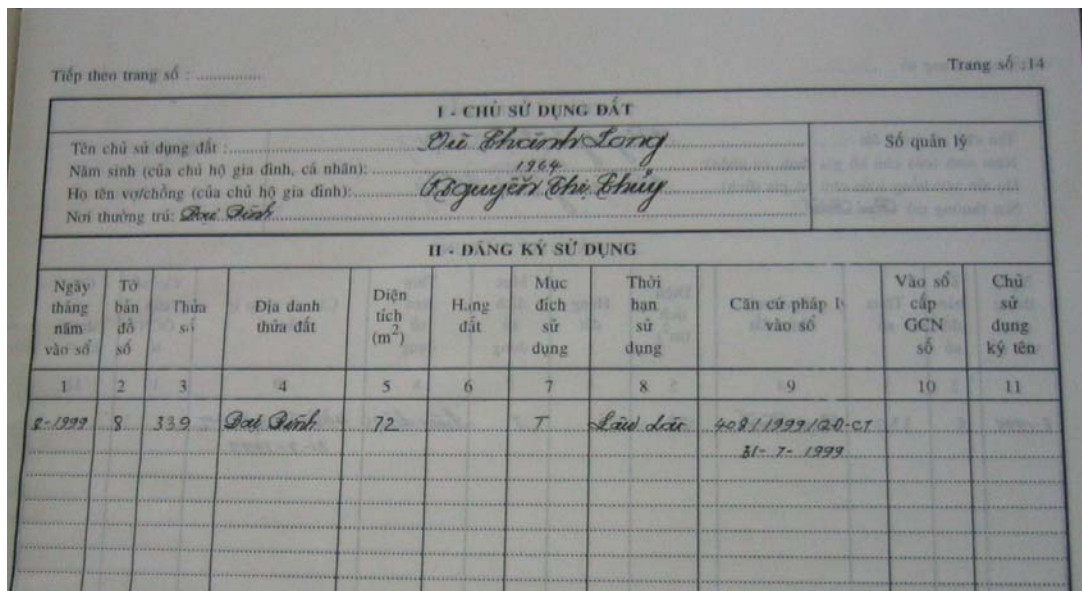
Sở TNMT phụ trách việc đưa ra các đề xuất cho UBND tỉnh trong việc quy hoạch đất đai của tỉnh; đưa ra các mức lệ phí cho việc đo đạc, vẽ bản đồ, xác nhận quyền sử dụng đất, tra cứu và sử dụng tài liệu về đất đai, v.v. Sở TNMT còn có nhiệm vụ thực hiện cơ chế một cửa trong việc phân đất, cho thuê đất, cấp GCN QSDĐ cũng như thế chấp đất đai. Phòng Đo đạc và Vẽ Bản đồ của Sở TNMT có nhiệm vụ đo đạc và vẽ bản đồ của tất cả các xã trong tỉnh. Ở Bắc Ninh, tính đến thời điểm tháng 6 năm 2004, phòng này đã đo vẽ xong bản đồ của 60 trên tổng số 66 xã của tỉnh (UBND tỉnh Bắc Ninh, 2004). Phòng Đăng ký Đất đai của Sở TNMT phụ trách việc giám sát các quy trình cấp GCN QSDĐ của tỉnh và hỗ trợ các huyện trong việc hoàn thành hồ sơ quản lý đất đai. Phòng này cũng nhận các hồ sơ quản lý đất đai do PĐC huyện lập để lưu trữ. Ngoài ra, phòng này cũng xác định các loại chi phí của việc xin cấp GCN QSDĐ để UBND tỉnh phê duyệt và ban hành. Trung tâm Kỹ thuật Tài nguyên và Môi trường thực hiện việc xác nhận và thẩm định lại đất đai để cấp GCN QSDĐ cho các hộ gia đình.

Hình 17: Hướng dẫn lập hồ sơ cấp GCN QSDĐ ở Sở TNMT



Ở cấp huyện và cấp xã, để theo dõi các thửa đất, cán bộ địa chính có Sổ địa chính để ghi chép lại những người sử dụng đất và thông tin về đất đai sử dụng.

Hình 18: Sổ địa chính



Trong sổ địa chính, mỗi thửa đất đều được ghi chép về chủ sở hữu đất, ngày sinh, họ tên vợ/chồng, ngày vào sổ, tờ bản đồ số, thửa số, vị trí, diện tích, mục đích sử dụng, thời hạn sử dụng, GCN QSDĐ số, và chữ ký của chủ sở hữu đất. Sổ địa chính và bản đồ địa chính bổ sung cho nhau. Mỗi thửa đất trong sổ địa chính được xác định bằng một bản đồ địa chính. Trong bảng mục lục của sổ địa chính chứa danh sách chủ sở hữu đất và số trang trong sổ.

Hình 19: Mục lục tên chủ sở hữu đất trong Sổ địa chính

MỤC LỤC TÊN CHỦ							
TT	Tên chủ sử dụng	Trang số	TT	Tên chủ sử dụng	Trang số	TT	Trang số
	THÔN ĐÀI ĐÌNH						
1	Phạm Xuân Bắc	1				Nguyễn Trọng Mười	39
	Đinh Đức Bình	2			40	Văn Đức	40
	Nguyễn Văn Thiện	3				"	41
	Phạm Xuân Cường	4				"	42
5	Đinh Lương Đức	5				Phí Lịch	43
	Nguyễn Khắc Cường	6				Nguyễn Đức Bê	44
	Đinh Lương Đức	7			45	"	45
	Nguyễn Văn Đức	8				Vũ Thị Thị	46
	Đinh Đức Hùng	9				THÔN THỦ LƯU	
10	Le Đình Hải	10				Nguyễn Văn Báo	46
	Nguyễn Thị Mạnh	11				"	47
	Phạm Xuân Hùng	12				Đinh Thị Mạnh Bê	48
	Đinh Lương Hùng	13				Đinh Đức Bê	49
	Vũ Đình Long	14			50	Phạm Văn Thiện	50
15	Nguyễn Văn Lộc	15				Le Ngọc Diệp	51

Sổ địa chính, sổ mục kê, sổ cấp GCN QSDĐ, và sổ theo dõi biến động đất đai được dùng để theo dõi việc cấp GCN QSDĐ, các thửa đất, và các giao dịch đất đai. Mỗi năm, UBND huyện và UBND xã đưa ra một báo cáo chi tiết thống kê đất đai của các xã. Báo cáo này bao gồm cả việc tổng kết hoạt động của các năm trước và kế hoạch của năm tiếp theo.

Do các bản đồ và các sổ đăng ký ở dạng giấy tờ nên rất khó thống kê và sửa đổi các bản ghi. Ở 2 trong 4 huyện khảo sát, việc thu thập số liệu khá khó khăn do các số liệu thống kê vẫn chưa được tổng kết và việc tính toán bằng tay rất mất thời gian. Ngược lại, ở Quế Võ, việc thống kê số liệu ở phòng thuế chỉ mất vài phút do toàn bộ hệ thống đã được vi tính hoá. Các PĐC cũng nên học theo làm này. Hiện nay, tất cả các bản sao giấy chứng nhận và các đơn từ đều đang được cất giữ ở ngăn kéo hay tủ tại các cấp huyện và xã. Một hệ thống máy tính sẽ giúp cho các cấp xã và huyện thống kê số liệu một cách dễ dàng. Một hệ thống quản lý đất đai như thế đã được dự kiến trang bị cho toàn bộ các cấp địa chính. Tuy nhiên, hệ thống máy tính hiện chỉ có ở cấp tỉnh và một số ở cấp huyện, nhưng lại chưa có ở cấp xã, trừ ở những vùng đô thị. Quan trọng hơn, thậm chí một số nơi đã được trang bị máy tính, nhưng các cán bộ PĐC ở nhiều huyện vẫn không có đủ kỹ năng máy tính và các phần mềm sử dụng thì đã lỗi thời.

Tại một huyện, các bước thủ tục xin cấp GCN QSDĐ và thực hiện các giao dịch đất đai được niêm yết tại tiền sảnh. Tuy nhiên, các thủ tục này chỉ được áp dụng cho các doanh nghiệp và công ty. Các bảng tin cũng có thể được niêm yết công khai tại các cấp huyện và xã dành cho các hộ gia đình. Có thể chỉ rõ các bước tiến hành, giá cả, thời gian thực hiện nhằm giúp các hộ gia đình có được nhận thức về các thủ tục, cho phép họ tham dự vào thị trường chính thức, tránh phải trả các khoản phí không chính thức.

Cấp xã là cấp làm việc trực tiếp với các hộ gia đình; cán bộ địa chính xã hỗ trợ các hộ gia đình trong các giao dịch đất đai hay xin cấp GCN QSDĐ. Ở cấp xã, UBND và PĐC xã giám sát diện tích đất, loại đất, chủ sở hữu đất, và các giao dịch đất đai. Hằng năm, UBND xã phải đệ trình quy hoạch sử dụng đất dựa trên yêu cầu sử dụng đất và các dự án đầu tư trong xã cho UBND và PĐC huyện để chủ tịch UBND huyện phê duyệt.

Ngoài việc quy hoạch sử dụng đất, cấp xã còn khảo sát, đo đạc, phân loại, và vẽ bản đồ đất đai. Chính phủ hướng dẫn và tổ chức phát hành bản đồ địa chính quốc gia, và các UBND hướng dẫn và tổ chức phát hành bản đồ địa chính cho địa phương. UBND xã và cán bộ địa

chính xã là nơi thực hiện lập bản đồ. Bản đồ địa chính xã thường có tỉ lệ 1:5000 đến 1:10000 và chỉ ra các thửa đất trong xã.

Mỗi tờ bản đồ có số ký hiệu xác định. Mỗi thửa đất trên bản đồ cũng có số ký hiệu xác định, diện tích và loại mã hiệu đất:

Số thửa đất	Loại mã hiệu đất
—————	
Diện tích thửa	

Các thửa đất được đánh số theo các thứ tự kế tiếp nhau, nhưng nếu có sự chia tách đất thì các số có thể được đánh tiếp theo số cuối cùng trên bản đồ hay cách đánh thêm chỉ số phụ b cũng có thể được sử dụng.

Bảng 37: Hệ thống đánh số các thửa đất

a. Trước khi có sự tách đất			b,c. Sau Trước khi có sự tách đất							
1	2	3	1	2	3	1	2	3		
6	5	4	6	5	10	4	6	5	5b	4
7	8	9	7	8	9	7	8	9		

Đối với các bản đồ này, mỗi thửa đất có khoảng 15 đến 20 mảnh đất của các hộ gia đình. Thông tin về các thửa đất của các hộ gia đình có thể xem ở sổ địa chính. Hai trong số các bốn huyện khảo sát hiện đang tiến hành khảo sát đất đai để cấp GCN QSDĐ cho các hộ gia đình. Các tờ bản đồ được cất giữ ở cấp huyện và xã.

Có một số loại bản đồ hiện đang được sử dụng ở cấp xã. Huyện Quế Võ đã hoàn thành các bản đồ ảnh dựa vào tiêu chuẩn VN2000 và thay thế các bản đồ cũ có từ năm 1978. Ở các huyện Khoái Châu và Văn Giang của tỉnh Hưng Yên, bản đồ ảnh tỉ lệ 1:2000 cũng đã được sử dụng cho đất nông nghiệp. Có 21 trên tổng số 25 xã gần đây cũng đã thuê Trung tâm Kỹ thuật ở PĐC tỉnh đo đạc và vẽ bản đồ đất ở (PĐC huyện Khoái Châu 2004, 3). Huyện Từ Sơn (Bắc Ninh) và Văn Giang (Hưng Yên) sử dụng các bản đồ “299” cho đất ở. Một số xã ở Từ Sơn có bản đồ địa chính dựa trên mạng quốc gia. Xã Đình Bảng (Từ Sơn) gần đây đã đo đạc lại và ghi nhận nhiều thay đổi đáng kể. Một số xã ở huyện Văn Giang có bản đồ riêng của họ được lập từ năm 1999 (Phụng Công và Tân Tiến) và năm 2001 (Nghĩa Trụ).

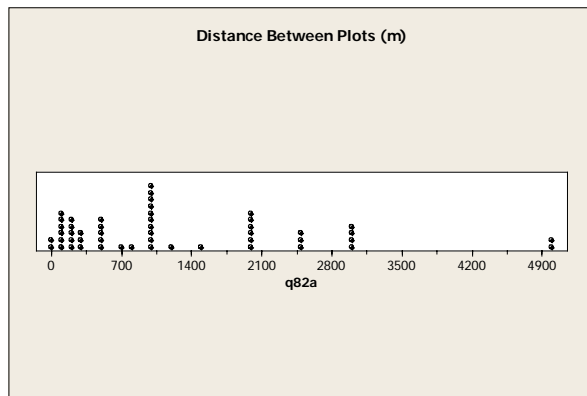
Việc lập bản đồ này tốn nhiều thời gian và công sức. Đó là lý do vì sao một số xã cấp GCN QSDĐ đồng loạt để phân chia chi phí giữa các hộ gia đình. Nhóm nghiên cứu kiến nghị các tỉnh và huyện nên sử dụng máy tính trong khảo sát địa chính bởi vì điều này cho phép việc cập nhật bản đồ dễ dàng hơn. Hiện nay, các UBND thuê Trung tâm kỹ thuật của PĐC tỉnh lập bản đồ đất đai, nhưng có lẽ chi phí sẽ thấp hơn và thời gian có thể nhanh hơn nếu việc này được giao cho các công ty tư nhân. Hơn nữa, các PĐC không có đủ nhân lực được đào tạo đầy đủ về khảo sát và đánh giá đất đai. Có 2 huyện chỉ ra rằng việc cấp GCN QSDĐ bị chậm trễ là do sự yếu kém về năng lực của cán bộ địa chính xã và cũng do họ thiếu các thiết bị để đo vẽ bản đồ. Vì thế, việc đào tạo về khảo sát, quy hoạch sử dụng đất, đánh giá đất đai và tài sản gắn liền với đất cũng như quản lý đất đai nên được thực hiện đối với các cán bộ địa chính ở mọi cấp để tăng cường năng lực quản lý đất.

Một trong những nhiệm vụ của quản lý đất đai là lập kế hoạch sử dụng đất và phân phối đất nông nghiệp cho các hộ gia đình. Ở các huyện Khoái Châu và Quế Võ, hầu hết các xã đều có quy hoạch sử dụng đất cho 10 năm. Ở huyện Từ Sơn tỉnh Bắc Ninh, 5 trong số 11 xã đã có quy hoạch sử dụng đất trong 10 năm. Quy hoạch sử dụng đất đưa ra các thông tin về việc thành lập các khu công nghiệp, khu du lịch – thương mại, và phân bổ đất nông nghiệp và đất ở cho các hộ gia đình. Tại huyện Văn Giang (Hưng Yên), việc thành lập khu du lịch –

thương mại rộng 500 hécta làm cho nhiều hộ gia đình mất một phần hoặc toàn bộ đất đai. Quá trình đô thị hoá đã tạo nên mối lo cho chính quyền địa phương trong việc giải quyết nghề nghiệp cho người dân, do họ cần nhận được sự giúp đỡ để phát triển các ngành nghề phi nông nghiệp.

Trong quá khứ, đất nông nghiệp được chia cho các hộ gia đình một cách công bằng dựa vào độ màu mỡ của đất và khoảng cách từ nơi ở, và kết quả là các thửa ruộng của các hộ có xu hướng bị manh mún. Mỗi hộ gia đình có thể có một số thửa ruộng khác nhau tại các cánh đồng khác nhau. Điều này làm cho nhiều hộ gia đình gặp khó khăn trong việc sản xuất nông nghiệp (38 hộ được khảo sát nói rằng các thửa ruộng ở quá xa so với nơi ở của họ). Bình quân khoảng cách xa nhất giữa hai thửa ruộng sản xuất nông nghiệp của các hộ trong khảo sát là 1.2 km. Hầu hết các hộ có hai thửa ruộng cách nhau khoảng 1 km.

Hình 20: Khoảng cách giữa các thửa ruộng



Ở huyện Từ Sơn tỉnh Bắc Ninh, hơn một phần ba các thửa đất nông nghiệp có diện tích nhỏ. Diện tích trung bình của mỗi thửa ruộng là 1 sào.⁸ Trung bình, mỗi hộ có 10 thửa ruộng. Mặc dù huyện khuyến khích việc dồn thửa đổi ruộng, nhưng lại rất khó thực hiện ở cấp xã do các hộ gia đình không đồng lòng. Sự manh mún của đất đai cũng là vấn đề nghiêm trọng tại huyện Quế Võ.

Sự manh mún đất đai dẫn đến mong muốn được hợp nhất đất của 27 trong số 76 hộ. Trong số những hộ chưa bao giờ cố gắng hợp nhất đất, có 4 hộ nói rằng do thủ tục để hợp nhất đất đai quá phức tạp. Mặc dù tại tất cả các huyện được khảo sát đều khuyến khích các hộ gia đình hợp nhất đất, có 3 hộ vẫn nói rằng họ không được phép làm điều đó. Hơn nữa, có 5 hộ thiếu thông tin về các thửa ruộng để hợp nhất.

Có một cách để các hộ hợp nhất đất đai là bán và mua đất trên thị trường. Một lựa chọn khác là thuê và cho thuê đất. Tuy nhiên, giá đất rất đắt đối với các hộ gia đình nên rất khó tìm được người sẵn sàng mua hay bán (hay thuê/cho thuê đất). Do đó, một chính sách tốt hơn để giải quyết vấn đề này là đơn giản hoá các thủ tục hợp nhất và giao cho chính quyền địa phương hỗ trợ quy trình hợp nhất đất.

Hai huyện Khoái Châu và Văn Giang của tỉnh Hưng Yên là những ví dụ thành công trong việc hợp nhất đất đai. Số thửa ruộng trung bình của mỗi hộ gia đình ở Khoái Châu là 2.5 thửa và tổng số thửa ruộng giảm đi 53 phần trăm sau khi thực hiện dồn thửa đổi ruộng đồng loạt trong huyện. Mỗi gia đình bây giờ có từ 1 đến 4 thửa ruộng và trên 80 phần trăm các gia đình tham gia vào quy trình hợp nhất này. Ở huyện Văn Giang, tính đến tháng 7/2004,

⁸ 1 sào bắc bộ = 360 m²

90 phần trăm các hộ gia đình tham gia vào quy trình dồn thửa đổi ruộng. Những thành công này có được nhờ vào sự nỗ lực to lớn của UBND và PĐC ở cấp huyện và xã. Việc hợp nhất đất đai tại những nơi này được tiến hành sau khi có Chỉ thị số 16 và số 05 của Đảng uỷ tỉnh và Thông tư số 34 của UBND tỉnh được ban hành.

Trong các khu vực khảo sát có một số trường hợp tranh chấp đất đai. Hầu hết các tranh chấp này (70 phần trăm) có liên quan đến ranh giới đất (PĐC huyện Khoái Châu 2004, 3, PĐC huyện Từ Sơn, và PĐC huyện Văn Giang). Các loại tranh chấp khác liên quan đến ngõ đi và chủ sở hữu. Một số tranh chấp về chủ sở hữu xảy ra giữa các thành viên trong gia đình, liên quan đến việc thừa kế đất từ bố mẹ cho con cái nhưng không đăng ký. Chưa có trường hợp tranh chấp đất nông nghiệp nào được ghi nhận ở các huyện Khoái Châu, Văn Giang, và Từ Sơn. Để giải quyết tranh chấp đất đai, các hộ gia đình nộp đơn lên chính quyền xã. Cán bộ xã sau đó sẽ cố gắng hoà giải giữa các bên tranh chấp. Nếu không thành công, đơn từ sẽ được chuyển lên cấp huyện giải quyết. PĐC huyện sau đó sẽ kiểm tra lại đơn, viết báo cáo và kiến nghị cho UBND cách giải quyết. Một tổ công tác liên ngành bao gồm các cán bộ phòng thanh tra, phòng địa chính, phòng tài chính, và đại diện các tổ chức quần chúng sẽ được thành lập để giải quyết tranh chấp.

4.2 Chất lượng số liệu thị trường đất đai

Như đã đề cập ở Chương hai, việc kiểm tra sự chính xác các số liệu của thị trường đất đai ở các hộ gia đình là rất khó khăn. Tuy nhiên, nhóm nghiên cứu cũng đã ghi nhận được một vài trường hợp có sự không trùng khớp giữa những điều ghi trong Sổ đỏ và thực tế.

Bảng 38: Sự chính xác của GCN QSDĐ

Tỉnh Huyện	Bắc Ninh				Hưng Yên				Tổng cộng
	Quế Võ		Từ Sơn		Văn Giang		Khoái Châu		
	Nam Sơn	Văn Dương	Châu Khê	Đình Bảng	Bình Minh	Liên Nghĩa	Mễ Sở	Đa Trạch	
Xã									
Khác chủ sở hữu	2	0	3	0	2	1	4	0	12
Khác diện tích đất	2	2	2	0	0	0	2	0	8
Khác mục đích sử dụng	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Có 12 trường hợp có sự sai khác về chủ sở hữu trong GCN QSDĐ. Trong số 12 trường hợp này, có 4 hộ gia đình không đổi tên do tên chủ sở hữu trên GCN QSDĐ là của các thành viên khác trong gia đình; có 3 hộ nói rằng họ không thay đổi tên do thấy chưa cần thiết; có 2 trường hợp nói rằng họ ngại mất chi phí đổi tên và một hộ không muốn đổi tên vì cả ba lý do trên. Việc thiếu chính xác tên chủ sở hữu thường là nguyên nhân của việc không đăng ký lại đất được chuyển dịch và thừa kế. Giống như các trường hợp ở Hộp 1 và Hộp 5, điều này có thể dẫn đến những khiếu kiện khó giải quyết.

Không có trường hợp sai khác mục đích sử dụng đất nào được ghi nhận. Tuy nhiên, có 8 hộ bị ghi sai diện tích đất. Ba hộ không thực hiện điều chỉnh vì họ không muốn trả thêm thuế; hai hộ khác cảm thấy rằng thủ tục để thay đổi số liệu diện tích đất quá phức tạp. Ngoài ra, do năng lực yếu kém của các cán bộ địa chính mà trong một vài trường hợp việc đo đạc diện tích đất không chính xác. Như trường hợp của chị Hạnh ở Hộp 3, diện tích đất thực tế của chị đã bị giảm 8 m² mặc dù chị đã trả thêm phụ phí cho cán bộ địa chính để họ đo đạc cẩn thận khi chị thực hiện giao dịch chuyển nhượng đất đai.

Như vậy, có một số trường hợp thông tin được ghi trên GCN QSDĐ không chính xác. Nhiều trường hợp do kết quả của việc không đăng ký về việc chuyển dịch hay thừa kế giữa các thành viên trong gia đình. Tuy nhiên, vẫn còn một vài trường hợp là do việc quản lý chất lượng số liệu đất đai yếu kém của các cán bộ địa chính. Đối với một số hộ gia đình, cán bộ

chức trách ở xã và huyện đã cấp sai GCN QSDĐ cho người sử dụng đất. Báo cáo của Sở TNMT tỉnh Bắc Ninh (2004, 9) và của PĐC huyện Khoái Châu tỉnh Hưng Yên (2004, 3) cũng chỉ ra những yếu kém này.

Ngoài ra, đối với trường hợp huyện Quế Võ, trên 90 phần trăm các thửa đất được ghi trong bản đồ mới lớn hơn so với bản đồ cũ. Sự khác biệt này đôi khi dẫn tới việc khiếu kiện đất đai giữa các hộ gia đình, đặc biệt là đối với ngõ đi chung giữa hai hộ.

Phần lớn, các thông tin trên Sổ đỏ là chính xác do các hộ gia đình mới chỉ nhận được chúng gần đây sau khi có bản đồ và ban hành GCN QSDĐ. Hơn nữa, việc có ít trường hợp không chính xác ở GCN QSDĐ có thể bị sai lệch do phương pháp lựa chọn các hộ gia đình. Các cán bộ địa chính huyện/xã đã giới thiệu cho nhóm nghiên cứu các hộ gia đình được phỏng vấn, do đó họ có thể tránh những hộ có “vấn đề” với GCN QSDĐ, đặc biệt là ở những hộ có sự không chính xác do đo đạc sai.

Ngoài ra, việc thiếu hụt hệ thống máy tính cùng với sự gia tăng của các giao dịch đất đai có thể dẫn đến việc làm tăng những khó khăn trong việc cấp GCN QSDĐ một cách chính xác sau một vài năm nữa.

Chương 5 Sự khác biệt giữa thành thị và nông thôn

Ở Việt Nam luật đất đai được áp dụng trên toàn quốc và được áp dụng chung cho cả vùng nông thôn và thành thị và tất cả các quy trình giao dịch đất đai đều tương tự nhau. Dù vậy, vẫn có một số khác biệt giữa thị trường đất đai của thành phố và nông thôn.

Đất đai ở vùng đô thị đắt hơn nhiều lần so với đất đai ở vùng nông thôn, vì thế, ở đô thị người nghèo hầu hết là người bán. Giá cả đất đai ở vùng đô thị phụ thuộc rất lớn vào vị trí của mảnh đất, lấy ví dụ, các mảnh đất ở gần các mặt đường chính hay các trung tâm buôn bán có giá đất hơn nhiều. Những người đi mua đất hầu hết là những người ở tầng lớp giàu có hơn và rất đông trong số họ đến từ các địa phương khác. Do đó, thị trường đất đai ở vùng đô thị sôi động và phức tạp hơn so với vùng nông thôn. Kết quả là có nhiều người tham gia vào thị trường đất đai ở vùng đô thị hơn là ở vùng nông thôn.

Quy hoạch sử dụng đất ở vùng đô thị thường chặt chẽ hơn ở vùng nông thôn. Vì thế, những người mua đất ở vùng đô thị thường chú ý đến vị trí đất và quy hoạch sử dụng đất dài hạn của thành phố. Những thông tin này có lẽ không mấy quan trọng đối với thị trường đất đai nông thôn. Thêm vào đó, thông tin về thị trường đất đai ở vùng đô thị luôn được cập nhật trong khi ở vùng nông thôn thường thiếu thông tin về thị trường đất đai.

Do đất đô thị có giá trị cao nên nhiều người tham gia vào thị trường đất đai ở vùng đô thị am hiểu hơn và muốn có được GCN QSDĐ. Vì thế, thị trường chính thức ở vùng đô thị dường như lớn hơn ở vùng nông thôn, cụ thể là khi Luật đất đai mới có hiệu lực.

Diện tích đất đô thị đang mở rộng nhanh chóng do sự di cư và phát triển các khu công nghiệp. Kết quả là, việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất ở các khu đô thị và ngoại ô cao hơn nhiều so với nông thôn. Việc cập nhật những thông tin địa chính ở vùng đô thị cũng tốt hơn ở vùng nông thôn (và chất lượng quản lý thị trường đất đai ở đô thị cũng tốt hơn).

Song, thị trường đất đai ở đô thị và nông thôn vẫn có rất nhiều điểm chung, vì thế chúng ta có thể áp dụng các kết quả nghiên cứu thị trường đất đai ở vùng nông thôn cho vùng đô thị.

Ở vùng đô thị và vùng nông thôn đều tồn tại hai thị trường đất đai chính thức và không chính thức với cùng những lý do như nhau. Tất cả các loại giao dịch đất đai và quy trình giao dịch đất đai đều giống nhau ngoại trừ một số sai khác nhỏ (ví dụ như về thời gian và chi phí). Có sự khác biệt đáng kể trong việc quản lý đất đai là sự phân quyền từ cấp tỉnh xuống cấp huyện ở vùng nông thôn. Chính điều này đã làm đẩy nhanh tốc độ của quy trình cấp GCN QSDĐ và nên được thực hiện ở vùng đô thị. Quy trình lập hồ sơ xin cấp GCN QSDĐ đều như nhau ở cả vùng đô thị lẫn nông thôn nhưng đa số việc cấp GCN QSDĐ hàng loạt thường diễn ra ở vùng nông thôn.

Chính sách tuyển dụng cán bộ ở các PĐC gần đây đã được chú ý đặc biệt do thiếu cán bộ biên chế. Việc quản lý thị trường đất đai ở vùng đô thị phức tạp và chặt chẽ hơn so với vùng nông thôn. Đất đai càng có giá trị thì càng có nhiều động lực để có nhiều người đầu cơ vào đất đai. Sự đầu cơ đất đai xuất phát từ vùng đô thị, tác động tràn vào cả vùng nông thôn, và trong một chừng mực nào đó làm ảnh hưởng đến thị trường đất đai nông thôn.

Mặc dù người nghèo được lợi từ quyền được bán hay thế chấp đất đai, nhưng việc không có đất đặt họ vào tình thế rủi ro hơn và làm cho họ dễ bị tổn thương hơn. Hậu quả có thể trở nên rõ ràng hơn nếu việc đào tạo nghề hay một số loại bảo hiểm xã hội không được thực hiện, đặc biệt đối với những hộ nông dân nghèo mà nguồn thu nhập chính của họ lại dựa vào các hoạt động nông nghiệp. Họ có thể sử dụng đất đai của họ như là một tài sản để bán hay thế chấp.

Chương 6 Kết luận và khuyến nghị

Mục tiêu dự án này là làm cho các quy trình giao dịch trên thị trường đất đai trở nên phù hợp và hiệu quả hơn đối với người nghèo và hiểu được tại sao các hộ gia đình chọn tham gia vào thị trường không chính thức thay vì thị trường chính thức. Từ việc phỏng vấn các hộ gia đình, chúng tôi nhận thấy rằng hầu hết các giao dịch đều được thực hiện ở thị trường chính thức. Chỉ có một phần ba các giao dịch được thực hiện ở thị trường không chính thức, điều này có thể do thực tế là các cán bộ địa chính xã đã giúp đỡ chọn những hộ để phỏng vấn. Một số loại giao dịch như thuê/cho thuê đất được thực hiện ở thị trường không chính thức; song chính quyền cho phép các giao dịch này diễn ra giữa các hộ gia đình vì có thời hạn thuê/cho thuê ngắn.

Tình hình thị trường đất đai ở vùng nông thôn mỗi nơi một khác nhau. Tại rất nhiều nơi, đặc biệt là ở vùng nông thôn nơi có thị trường đất đai biệt lập, ở các vùng xa xôi, hay vùng nằm cách xa thành phố thì thị trường đất đai bị hạn chế cả về mặt số lượng (có ít người tham gia) và chất lượng (liên hệ với kết quả của khảo sát thực nghiệm).

Phần lớn các thủ tục mua bán đất và thế chấp đất đều rõ ràng và đơn giản. Vì thế nhiều hộ gia đình được phỏng vấn có thể tham gia vào thị trường chính thức. Dù vậy thủ tục cấp GCN QSDĐ và chuyển dịch đất đai vẫn còn có thể gọn và đơn giản hơn. Việc kiểm tra và thẩm định các mảnh đất được thực hiện hai lần ở cấp xã và cấp huyện để cấp GCN QSDĐ và xác nhận việc chuyển dịch đất đai. Quy trình này nên được thực hiện một lần bởi cấp xã hoặc cấp huyện, và các cơ quan có liên quan nên chấp nhận kết quả thẩm định đó. Việc cấp GCN QSDĐ và thay đổi thông tin do có sự chuyển dịch đất đai được ghi hai lần ở cả hai PĐC huyện và xã. Các bước kéo dài này có thể được rút ngắn và cải thiện được tính chính xác nếu sử dụng hệ thống máy tính nối mạng. Ngoài ra, để thực hiện chuyển dịch đất đai, các bên chuyển nhượng phải làm việc với rất nhiều người, bao gồm cán bộ địa chính xã, cán bộ địa chính huyện, và cán bộ thuế, tốn rất nhiều thời gian và công sức của các hộ gia đình (đôi khi còn tốn cả các chi phí không chính thức). Cơ chế một cửa nên được thiết lập ở cấp xã để làm giảm bớt các thủ tục giao dịch đất đai cho các hộ gia đình.

Các hộ gia đình cảm thấy sự cần thiết phải có quyền hợp pháp đối với đất đai vì vậy nhiều người sẵn sàng trả các chi phí. Mặc dù các quy trình đòi hỏi hơn 20 bước thực hiện, các cán bộ chính quyền địa phương đã giúp đỡ các hộ gia đình trong quy trình. Sự trợ giúp này có thể đòi hỏi một vài chi phí không chính thức, đặc biệt đối với các mảnh đất có tranh chấp, gia đình khá giả, hay các mảnh đất có giá cao. Một giải pháp là hợp pháp hoá các loại phí này. Cán bộ địa chính có thể nhận tiền hoa hồng cho việc thực hiện các chuyển dịch đất đai, cũng như đối với cán bộ ngân hàng cho việc thế chấp đất đai. Các chi phí trợ giúp hợp lý và phí đẩy nhanh thủ tục có thể được đặt ra và niêm yết công khai giúp cho các hộ gia đình biết được họ không cần phải trả thêm bất cứ một phụ phí nào nữa. Bằng cách chính thức hoá các chi phí không chính thức có thể giảm đáng kể các khoản chi không chính thức trong các chuyển dịch đất đai.

Điều không thuận lợi của việc chính thức hoá các loại phí không chính thức có lẽ là sự loại trừ các hộ nghèo. Các chi phí dịch vụ đối với người nghèo cần phải hợp lý để họ có khả năng thanh toán vì họ cần được trợ giúp để làm được các công việc giấy tờ cũng bằng hoặc thậm chí nhiều hơn so với các hộ khác. Nếu một hộ được chính quyền xã phân loại là hộ nghèo thì hộ đó có thể được miễn các loại phí thực hiện thủ tục. Điều này sẽ cho phép các hộ nghèo tham gia vào thị trường chính thức. Nếu không thể đặt ra phí chính thức đối với một thủ tục nào đó, cần có biện pháp phạt các cán bộ đòi hỏi hay nhận các khoản tiền không chính thức, hay thậm chí cả các hộ đề nghị dứt lốt, để ngăn chặn tình trạng này.

Một giải pháp khác để xoá bỏ nạn đũa phong bì là mở rộng dịch vụ khảo sát đất đai và đo vẽ bản đồ cho các đơn vị khác. Các công ty tư nhân có thể đảm trách việc đo đạc, vẽ bản đồ, định giá đất. Khi có nhiều sự cạnh tranh, các loại phí dịch vụ trở nên thấp hơn và thời gian sẽ được rút ngắn hơn. Dù vậy, có khả năng các hộ gia đình thực hiện thủ tục thông qua công ty tư nhân thay vì PĐC hay ngân hàng bị cơ quan chính quyền trì hoãn việc phê duyệt giấy tờ đơn, và có thể kết quả là phải có tiền hối lộ cho các cán bộ để họ ký và đóng dấu hồ sơ. Một lý do khác để đưa tư nhân vào cạnh tranh là nhiều cán bộ quản lý đất đai không có đủ kiến thức hay năng lực để quản lý và kiểm tra đất đai để cấp GCN QSDĐ hay thực hiện các thủ tục giao dịch. Cho dù thị trường có mở ra cho các công ty tư nhân hay không, việc đào tạo về khảo sát đất đai, quy hoạch sử dụng đất, định giá đất và tài sản gắn liền với đất và quản lý đất đai cần được thực hiện đối với các cán bộ địa chính ở mọi cấp để nâng cao năng lực quản lý đất đai.

Người dân cần phải nhận thức rõ các thủ tục giao dịch đất đai. Từ khảo sát cho thấy, có nhiều hộ gia đình biết về các thủ tục chỉ vì họ đã trải qua quy trình này. Tuy nhiên, do chỉ có các hộ đã tham gia giao dịch đất đai mới được phỏng vấn, các hộ không tham gia vào thị trường đất đai có lẽ không có nhận thức về các thủ tục cũng như sự trợ giúp có được từ chính quyền địa phương. Ở một huyện có một bảng tin của PĐC huyện niêm yết các bước để được cấp GCN QSDĐ và thực hiện các giao dịch đất đai đặt tại tiền sảnh, nhưng các bước này chỉ dành cho các doanh nghiệp và các công ty. Các bảng thông tin tương tự cũng có thể đặt tại cấp huyện và cấp xã dành cho các hộ gia đình. Theo đó thì các bước của thủ tục, chi phí, thời gian có thể được ghi rõ để các hộ gia đình có thể nhận biết các thủ tục cần thiết để xin cấp GCN QSDĐ và thực hiện các giao dịch đất đai, nhờ thế họ có thể tham gia vào thị trường chính thức.

Các thủ tục cần thiết để cấp GCN QSDĐ vẫn còn dài và phức tạp với nhiều bước và nhiều người tham gia. Nếu đất đai có lịch sử rõ ràng, không có sự tranh chấp, và không có vấn đề gì liên quan đến quy hoạch sử dụng đất, thì việc cấp GCN QSDĐ nên được thực hiện trong một thời gian ngắn. Để cấp GCN QSDĐ đồng loạt cần tới 27 bước là quá nhiều. Có 21 bước thủ tục để được cấp GCN QSDĐ riêng lẻ, ít hơn số bước của thủ tục cấp đồng loạt. Tuy nhiên, các thủ tục để cấp GCN QSDĐ riêng lẻ chỉ có thể thực hiện được khi các vấn đề về bản đồ đất đai đã được giải quyết. Nếu đất đai chưa được vẽ bản đồ, và trước đây cũng chưa có việc cấp GCN QSDĐ đồng loạt ở địa phương thì việc cấp GCN QSDĐ riêng lẻ hầu như không thể thực hiện được. Nguyên nhân chính là cán bộ kỹ thuật của Trung tâm Kỹ thuật tỉnh không thực hiện đo vẽ bản đồ cho một thửa đất riêng lẻ, có thể là do chi phí quá cao đối với một hộ riêng lẻ hoặc do các hộ gia đình không biết để yêu cầu dịch vụ. Đối với đất đã được vẽ bản đồ, thời gian của quy trình lại phụ thuộc vào các chi phí không chính thức. Thực tế trong khảo sát không nhận thấy có trường hợp cấp GCN QSDĐ từ đầu nào cho một hộ riêng lẻ.

Chính quyền địa phương nên chịu trách nhiệm trong việc giải quyết vấn đề này khi cấp GCN QSDĐ. Với việc thực hiện luật đất đai mới, hi vọng rằng việc cấp GCN QSDĐ sẽ nhanh chóng và hiệu quả, với điều kiện là chính phủ và các địa phương xem vấn đề cấp GCN QSDĐ là việc ưu tiên.

Các hộ gia đình tham gia vào thị trường không chính thức với một số lý do. Một nguyên nhân là mảnh đất được chuyển nhượng không có GCN QSDĐ hay giấy tờ hợp pháp nào và chủ hộ không thể khai báo với người có thẩm quyền về việc giao dịch. Nếu chủ hộ quyết định khai báo với cấp có thẩm quyền về việc giao dịch, các thủ tục hợp pháp sẽ trở nên rất phức tạp, các giấy tờ đất đai phải được UBND xã xác nhận một cách cẩn thận, cho phép họ xác định được mảnh đất đó thuộc về ai, cũng như về bản đồ và diện tích đất. Kể cả các hộ có giấy tờ hợp pháp vẫn phải tuân theo các bước như vậy, nếu không có giấy tờ, quy trình sẽ mất thời gian hơn rất nhiều. Vì thế nhiều hộ gia đình chọn không đi theo con đường chính thức. Với trường hợp đất không có giấy tờ hợp pháp, cần phải có một quy định về thủ tục chuyển nhượng riêng được niêm yết công khai để chính quyền địa phương biết phải làm

gì, và các hộ không có giấy tờ hợp pháp biết họ vẫn có thể khai báo với người có thẩm quyền ở địa phương về việc giao dịch. Ngoài ra, việc cấp GCN QSDĐ là rất quan trọng để khuyến khích các quy trình của thị trường chính thức. Sự tiếp cận thị trường đất đai chính thức đối với nhiều người có thể bị cản trở vì họ không có GCN QSDĐ.

Một lý do chủ yếu khác để các giao dịch không chính thức diễn ra là các loại thuế liên quan đến việc chuyển nhượng đất. Một cán bộ địa chính huyện đề xuất rằng khung giá đất để xác định mức thuế phải được niêm yết tại PĐC huyện và phòng thuế để mọi người đều biết được mức giá. Điều này có thể làm giảm việc định giá đất và các khoản thuế tùy tiện và nhờ đó khuyến khích mọi người thực hiện các giao dịch chính thức.

Nhiều người ở vùng nông thôn thiếu thông tin về thị trường đất đai; nhiều người trong số họ thậm chí không có đủ kiến thức về luật đất đai để cho phép họ tham gia vào hệ thống thị trường nhà đất. Việc đào tạo cần được thực hiện và một hệ thống tin về thị trường đất đai cần được thiết lập ở vùng nông thôn.

Trong suốt quá trình khảo sát, những người có thẩm quyền ở xã đã có những hiểu biết chi tiết về thị trường đất đai. Họ biết các giao dịch nào xuất hiện giữa các hộ gia đình, hộ nào có GCN QSDĐ và hộ nào đã thế chấp đất. Tuy nhiên một hệ thống quản lý đất đai bằng máy tính có thể cho phép xã và huyện truy cập, lưu trữ và thay đổi thông tin một cách dễ dàng về các hộ và bản đồ địa chính.

Tóm lại, các thủ tục giao dịch trong nghiên cứu này dường như không quá phức tạp. Các hộ gia đình tham gia vào thị trường không chính thức không phải lúc nào cũng do các thủ tục phức tạp như là việc chậm trễ trong khảo sát đất đai, mà còn bởi vì các nguyên nhân khác như là thiếu GCN QSDĐ, giao dịch diễn ra trong gia đình hay họ hàng, hay bởi vì họ cảm thấy không cần thiết phải khai báo với chính quyền. Bởi vì các thủ tục giao dịch đất đai khá đơn giản, các bước, chi phí, thời gian được phổ biến rộng rãi sẽ khuyến khích thị trường quyền sử dụng đất đai trở nên sôi động hơn.

Phụ lục: Các mẫu trong quy trình thực hiện thủ tục nhà đất

1. Cấp GCN QSDĐ

- A. Đơn Xin Đăng Ký Quyền Sử Dụng Đất
- B. Hồ Sơ Thừa Đất
- C. Giấy Chứng Nhận Quyền Sử Dụng Đất

2. Mua bán đất

- D. Đơn Xin Đăng Ký Biến Động Đất Đai
- E. Hợp Đồng Chuyển Nhượng Quyền Sử Dụng Đất
- F. Biên Bản Hợp Gia Đình
- G. Biên Bản V/V Thẩm Định Hồ Sơ Chuyển Nhượng QSD Đất
- H. Biên Bản Thẩm Tra Hồ Sơ Chuyển Nhượng Quyền Sử Dụng Đất
- I. Tờ Khai Lệ Phí Trước Bạ
- J. Tờ Khai Nộp Thuế Chuyển Quyền
- K. Quyết Định của Ủy Ban Nhân Dân Huyện V/v Chuyển Nhượng và Cấp GCN QSD Đất

3. Thuê/cho thuê đất

- L. Đơn Xin Thuê Đất
- M. Hợp Đồng Thuê Đất

4. Thế chấp đất

- N. Giấy Đề Nghị Kiềm Phương Án Vay Vốn
- O. Đơn Yêu Cầu Thế Chấp Quyền Sử Dụng Đất, Tài Sản Gắn Liên Với Đất
- P. Biên Bản Xác Định Giá Trị Tài Sản Bảo Đảm
- Q. Đơn Yêu Cầu Đăng Ký Bảo Lãnh Quyền Sử Dụng Đất, Tài Sản Gắn Liên Với Đất
- R. Hợp Đồng Thế Chấp Quyền Sử Dụng Đất, Tài Sản Gắn Liên Với Đất
- S. Hợp Đồng Tín Dụng

Tài liệu tham khảo

- Bộ LĐTBXH – Trung tâm Thống kê Thông tin về Lao động và Xã hội, 2002. Số liệu Thống kê Lao động - Nghề nghiệp ở Việt Nam 1996-2000. Hà Nội: Nhà xuất bản Lao động – Xã hội.
- Công ty Tài chính Quốc tế, 2004. Phân tích Các vấn đề Quản lý và Đăng ký Đất đai ở Việt Nam. Hà Nội: Nhóm Tư vấn ERU.
- De Soto, Hernando, 2000. Bí mật của tư bản: Tại sao chủ nghĩa tư bản thắng thế ở phương tây nhưng lại thất bại ở những nơi khác. New York: Sách cơ bản.
- Đỗ Quý Toàn và Laskhmi Iyer, 2003. “Quyền sử dụng đất và phát triển kinh tế: Bằng chứng từ Việt Nam”. Nghiên cứu của Ngân Hàng Thế Giới 3120.
- FAO, 2002. Các nghiên cứu về quyền sở hữu đất.
- Luật Đất Đai 1993.
- Luật Đất Đai số 13/2003/QH11.
- Ngân Hàng Phát Triển Châu Á, 2003. Tạo Thị Trường Tốt Hơn Cho Người Nghèo: Tài liệu Hội Thảo Khởi Động tháng 11, 2003. Hà Nội: ADB.
- Ngân Hàng Thế Giới, 2003. Báo cáo Phát triển Việt Nam 2004: Đói nghèo. Báo cáo của nhóm các nhà tài trợ cho cuộc Họp Nhóm Tư vấn Việt Nam, Hà Nội, 2-3 tháng 12, 2003. Hà Nội: Ngân Hàng Thế Giới.
- Nguyễn Đình Cung và các cộng sự, 2004. Lịch sử hay chính sách: Tại sao các tỉnh phía bắc không tăng trưởng nhanh hơn?. Hà Nội: UNDP.
- Phạm Trúc Chi và các cộng sự, 2004. “Tiếp cận các nguồn lực: Trường hợp nghiên cứu các hộ gia đình nông thôn Việt Nam.” Hà Nội: Công ty Tư vấn Kinh tế Mêkông.
- PĐC huyện Khoái Châu, 2004. Tổng hợp Kết quả Dồn thửa Đổi ruộng Đất nông nghiệp.
- Phòng Giao thông – Xây dựng - Địa chính huyện Từ Sơn, 2002. Tổng hợp kết quả Cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ở huyện Từ Sơn tính đến ngày 31/12/2002.
- Tổ công tác Vẽ bản đồ Nghèo Liên bộ, 2003. Nghèo đói và Bất bình đẳng ở Việt Nam: Mẫu không gian và Các nhân tố địa lý. Hà Nội: Viện nghiên cứu Chính sách Thực phẩm Quốc tế và Viện nghiên cứu Phát triển.
- Tổng cục Địa chính, 2001. Thông tư số 2074/TT-TCĐC ngày 14/12/2001 Hướng dẫn trình tự lập, xét duyệt hồ sơ xin giao đất, thuê đất đối với tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong nước.
- Tổng cục Thống kê, 2003. Kết quả Tổng khảo sát Nông thôn, Nông nghiệp, Thủy sản. Hà Nội: Nhà xuất bản Thống kê.
- _____, 2004a. Kết quả Khảo sát Thu nhập và Chi tiêu Hộ gia đình 2002. Hà Nội: Nhà xuất bản Thống kê.

- _____, 2004b. Niên giám Thống kê 2002. Hà Nội: Nhà xuất bản Thống kê.
- Trần Hoàng Kim, 2002. Tư liệu kinh tế xã hội 631 huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh Việt Nam. Hà Nội: Nhà Xuất Bản Thống Kê.
- UBND huyện Khoái Châu – PĐC, 2004. Báo cáo Kết quả công tác năm 2003 – 6 tháng đầu năm 2004 và phương hướng nhiệm vụ 6 tháng cuối năm 2004.
- UBND huyện Quế Võ, 2004. Quyết định số 1163/QĐ-UB ngày 7/7/2004.
- UBND huyện Từ Sơn – PĐC, 2003. Thống kê Đất đai đến ngày 1/10/2003.
- UBND huyện Từ Sơn – Phòng Giao thông – Xây dựng - Địa chính, 2002. Báo cáo kết quả công tác giao thông, xây dựng, địa chính năm 2002 và phương hướng nhiệm vụ năm 2003. 6/12/2002.
- _____, 2003a. Thống kê việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất năm 2002.
- _____, 2003b. Báo cáo số 191/BC-GTXDĐC Kết quả công tác Địa chính – Giao thông – Xây dựng năm 2003 ngày 30/11/2003.
- UBND huyện Văn Giang – PĐC, 2004. Báo cáo số 79/BC-ĐC về tình hình cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất huyện Văn Giang ngày 14/7/2004.
- UBND tỉnh Bắc Ninh, 2003. Quyết định số 137/2003/QĐ-UB.
- _____, 2004a. Quyết định số 69/2004/QĐ-UB ngày 20/5/2004 V/v ban hành quy định khung giá các loại đất áp dụng tại tỉnh Bắc Ninh.
- _____, 2004b. <<http://www.bacninh.gov.vn>> trích ngày 5/7/2004.
- UBND tỉnh Bắc Ninh - Sở Tài Nguyên Môi Trường, 2004. Báo cáo kết quả công tác 6 tháng đầu năm, phương hướng nhiệm vụ công tác 6 tháng cuối năm 2004. Ngày 1/7/2004.
- UBND tỉnh Hưng Yên, 2004. <<http://www.hungyen.gov.vn>> trích ngày 5/7/2004.