



THỰC TRẠNG TIẾP CẬN ĐẤT ĐAI CỦA HỘ GIA ĐÌNH, CÁ NHÂN TẠI THÀNH PHỐ CAO LÃNH, TỈNH ĐỒNG THÁP

Ngô Thạch Thảo Ly^{1,2*}, La Văn Hùng Minh¹, Hồ Kiệt², Nguyễn Hữu Ngũ²

¹ Trường Đại học Đồng Tháp, 783 Phạm Hữu Lầu, Cao Lãnh, Đồng Tháp, Việt Nam

² Trường Đại học Nông Lâm, Đại học Huế, 102 Phùng Hưng, Huế, Việt Nam

Tóm tắt: Nghiên cứu được tiến hành để đánh giá thực trạng tiếp cận đất đai của các hộ gia đình và cá nhân trên địa bàn thành phố Cao Lãnh, tỉnh Đồng Tháp. Nghiên cứu đã tiến hành khảo sát 300 hộ gia đình và cá nhân đang sử dụng đất tại 15 xã, phường. Kết quả nghiên cứu cho thấy người sử dụng tiếp cận đất đai chủ yếu thông qua các hình thức gôm được công nhận, nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho và nhận thừa kế. Trong đó, tiếp cận đất đai thông qua hình thức được công nhận là chiếm đa số với 161/300 hộ (53,7%). Tổng diện tích đất ở và đất nông nghiệp được công nhận lần lượt là 43.524,6 m² và 41.689,8 m², chiếm 63,86% tổng diện tích đất ở và 69,5% tổng diện tích nông nghiệp của 300 hộ. Tất cả diện tích đất đai đã khảo sát đều được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Tính ổn định trong sử dụng đất của người dân tại thành phố Cao Lãnh ở mức trung bình, rủi ro thu hồi đất thấp. Nếu bị thu hồi, chưa có nhiều người dân tin tưởng sẽ được bồi thường thỏa đáng. Việc thực hiện quyền làm chủ của người dân cũng ở mức trung bình. Việc lấy ý kiến người dân trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chưa được tổ chức thực hiện. Công tác công khai thông tin về nội dung quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tại địa phương chưa đầy đủ.

Từ khóa: Đồng Tháp, tiếp cận đất đai, hộ gia đình, cá nhân, quyền sử dụng đất

1 Đặt vấn đề

“Tiếp cận đất đai” là một thuật ngữ hoàn toàn không mới. Tuy nhiên, không có một khái niệm hay định nghĩa đầy đủ như thế nào là “tiếp cận đất đai”. Trong một vài nghiên cứu, thuật ngữ “tiếp cận đất đai” có cách hiểu và vận dụng khác nhau. Theo Loren Brandt và cs., tiếp cận đất đai được xem là việc các hộ gia đình có được quyền sử dụng đất [5]. Trong khuôn khổ nghiên cứu của nhóm đã dùng chỉ tiêu về tỷ lệ phần trăm (%) số hộ có đất để đo lường khả năng tiếp cận đất đai. Theo Hoàng Cẩm và cs. thì tiếp cận đất đai là việc được phân chia đất đai (nhận thừa kế), được đứng tên trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (kể cả đứng tên chung vợ chồng) và quyền định đoạt đất đai (quyết định các giao dịch) [2]. Ở Việt Nam, đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý [8, 9]. Mặc dù Luật đất đai và các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến đất đai đều không đề cập đến cụm từ “tiếp cận đất đai”, nhưng các điều khoản trong các văn bản đó đều mang hàm ý thừa nhận việc tiếp cận đất đai của người sử dụng đất. Điều này được thể hiện rõ trong Luật đất đai 2013, cụ thể: Điều 4 “Nhà nước trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất...”; Điều 5 “Người sử dụng đất

* Liên hệ: nttly@dthu.edu.vn

Nhận bài: 08-3-2019; Hoàn thành phản biện: 25-3-2019; Ngày nhận đăng: 07-4-2019

được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất, nhận chuyển quyền sử dụng đất...”; Điều 166: Người sử dụng đất “được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất” [8]. Bên cạnh đó, Nhà nước còn cho phép người sử dụng đất được thực hiện “Quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho, thế chấp, góp vốn quyền sử dụng đất” tại điều 167, Luật đất đai 2013 [8]. Người dân được trao quyền sử dụng đất và được thực hiện các quyền liên quan đến đất đai chỉ là một khía cạnh trong tiếp cận đất đai. Quyền tiếp cận đất đai còn bao gồm cả quyền được sử dụng đất một cách ổn định; quyền được bồi thường thỏa đáng khi người khác gây thiệt hại đến quyền sử dụng đất hợp pháp của mình; quyền được tiếp cận thông tin liên quan đến đất đai (như quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, kế hoạch phát triển kinh tế, xã hội của địa phương). Ở một góc độ rộng hơn, mức độ tiếp cận thông tin về đất đai lại là thước đo mức độ minh bạch trong quản lý đất đai [6]. Chính phủ đã ban hành một số quy định về chính sách công bố thông tin và đơn giản hóa thủ tục hành chính nhằm tăng cường tiếp cận thông tin cho công chúng, giảm quan liêu và ngăn ngừa tham nhũng trong quản lý hành chính [1].

Cao Lãnh là một thành phố, đồng thời là tinh lỵ của tỉnh Đồng Tháp. Thành phố Cao Lãnh có 15 đơn vị hành chính cấp xã, gồm 8 phường và 7 xã. Vị trí các đơn vị hành chính thuộc thành phố Cao Lãnh được thể hiện tại Hình 1. Nằm ở tả ngạn sông Tiền dọc theo quốc lộ 30, cách thành phố Hồ Chí Minh 154 km, Cao Lãnh là một đô thị văn minh, năng động, có hệ sinh thái bền vững. Thành phố phát triển hài hòa giữa kiến trúc hiện đại với dân tộc và đặc thù về cảnh quan môi trường, đồng thời là vùng động lực phát triển kinh tế – xã hội khu vực Bắc sông Tiền [10]. Mặc dù là thành phố trẻ, nhưng Cao Lãnh là nơi “đất lành chim đậu”, nhờ hội tụ đầy đủ các điều kiện tự nhiên – xã hội và biết tạo ra môi trường bền vững cho phát triển kinh tế, du lịch và thu hút các nhà đầu tư. Chính từ những nguyên nhân đó, trong những năm gần đây, thị trường đất đai tại thành phố Cao Lãnh có nhiều biến động do nhu cầu xây dựng, nâng cấp hạ tầng, nhu cầu cần đất để ở, đầu tư sản xuất kinh doanh, thương mại dịch vụ [7]. Sử dụng và quản lý hiệu quả đất đai có vai trò quan trọng trong việc tối đa hóa những lợi ích tiềm năng của sự phát triển kinh tế xã hội thành công và bền vững. Thông tin chính xác và dễ tiếp cận là điều kiện cần thiết cho sự phát triển kinh tế, xã hội một cách bền vững và góp phần xóa đói giảm nghèo. Thị trường đất hoạt động hiệu quả là điều kiện cần thiết để đạt được các mục tiêu nói trên. Điều kiện để cho thị trường đất hoạt động hiệu quả chính là việc tiếp cận đất đai phải hiệu quả về chi phí, dễ dàng và nhanh chóng [6]. Vì vậy, tăng cường tiếp cận đất đai là vấn đề cần được ưu tiên do quyền sử dụng đất đai chính là cơ sở để ra quyết định đầu tư.

Từ thực tế quan trọng này, việc nghiên cứu thực trạng tiếp cận đất đai của người sử dụng đất, đặc biệt là hộ gia đình và cá nhân (thành phần sử dụng đất chủ yếu và là chủ sở hữu đất đai) là vô cùng cấp thiết. Bài báo này đánh giá thực tế khả năng tiếp cận đất đai của người dân,

đồng thời cũng đánh giá được tính hiệu quả trong công tác quản lý nhà nước về đất đai tại địa phương.

2 Phương pháp

2.1 Khảo sát ý kiến bằng bảng hỏi

Số liệu được thu thập thông qua khảo sát ý kiến bằng bảng hỏi.

Thiết kế bảng câu hỏi khảo sát

Dựa vào mục tiêu và nội dung nghiên cứu, tiến hành thiết kế bảng câu hỏi khảo sát. Bảng hỏi bao gồm những nội dung chính như thông tin cơ bản của người được điều tra; thông tin về sử dụng đất: loại đất đang sử dụng, diện tích, nguồn gốc đất, tình trạng pháp lý; mức độ tiếp cận đất đai được khảo sát với hai nhóm yếu tố: sự ổn định trong sử dụng đất và thực hiện quyền làm chủ với tám biến quan sát. Bốn biến quan sát cho yếu tố sự ổn định gồm: dễ dàng trong việc cấp giấy chứng nhận; quyền sử dụng đất được bảo hộ; rủi ro thu hồi đất thấp và nếu bị thu hồi, người dân tin tưởng sẽ được bồi thường thỏa đáng. Yếu tố quyền làm chủ cũng gồm bốn biến quan sát: Các công trình dự án có sử dụng đất đều được tổ chức họp dân lấy ý kiến; ý kiến đóng góp của người dân được chính quyền quan tâm; được tiếp cận thông tin về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và người sử dụng đất không bị giới hạn về quyền trong quá trình sử dụng.

Phạm vi khảo sát và cỡ mẫu

Kích cỡ mẫu được xác định theo công thức của Cochran [4]:

$$n = \frac{z^2 p(1-q)}{e^2}$$

trong đó z là trị số thống kê phân phối chuẩn (ở mức 95% là 1,96); p là xác suất chọn; e là khoảng tin cậy (mức độ sai số); $q = 1-p$.

Do tính chất $p + q = 1$, vì vậy $p \cdot q$ sẽ lớn nhất khi $p = q = 0,5$ nên $p \cdot q = 0,25$. Ta tính cỡ mẫu với độ tin cậy là 95% và sai số cho phép là $e = 6\%$. Như vậy, cỡ mẫu được tính là 267. Để đảm bảo số mẫu đủ lớn sau khi loại bỏ những phiếu không đạt yêu cầu (nếu có), cỡ mẫu tiến hành khảo sát sẽ là 300. Thành phố Cao Lãnh có 15 đơn vị hành chính cấp xã trực thuộc, gồm có 8 phường (Phường 1, Phường 2, Phường 3, Phường 4, Phường 6, Phường 11, Phường Mỹ Phú, Phường Hòa Thuận) và 7 xã (Hòa An, Mỹ Tân, Mỹ Trà, Mỹ Ngãi, Tân Thuận Đông, Tân Thuận Tây, Tịnh Thới). Để đảm bảo tính khách quan của số liệu điều tra, việc khảo sát được tiến hành tại tất cả 15 đơn vị hành chính. Mỗi xã, phường chọn ngẫu nhiên 20 hộ gia đình, cá nhân để tiến

hành khảo sát lấy ý kiến. Chọn ngẫu nhiên bất kỳ hộ gia đình nào đang sinh sống trên các xã, phường của khu vực nghiên cứu. Không phân biệt loại hộ, trình độ hay nghề nghiệp để bảo đảm tính khách quan của các tiêu chí điều tra khảo sát.



Hình 1. Bản đồ hành chính thành phố Cao Lãnh

2.2 Tổng hợp và xử lý số liệu

Số liệu khảo sát được xử lý bằng phần mềm Excel và SPSS. Dùng các công thức hàm trong Excel để tổng hợp, phân tích và rút trích số liệu phục vụ cho từng nội dung nghiên cứu. Thống kê bằng bảng và biểu đồ để phản ánh trực quan kết quả nghiên cứu. Sử dụng thang đo Likert để đánh giá việc tiếp cận đất đai của người dân với 5 mức độ: Hoàn toàn không đồng ý (1); Không đồng ý (2); Trung lập/Không có ý kiến (3); Đồng ý (4); Hoàn toàn đồng ý (5). Mức độ đánh giá chung là bình quân gia quyền số lượng người trả lời và hệ số của từng mức độ. Thang đánh giá chung: $\geq 4,20$: Hoàn toàn đồng ý; 3,40–4,19: Đồng ý; 2,60–3,39: Trung lập; 1,80–2,59: Không đồng ý; $< 1,80$: Hoàn toàn không đồng ý.

3 Kết quả và thảo luận

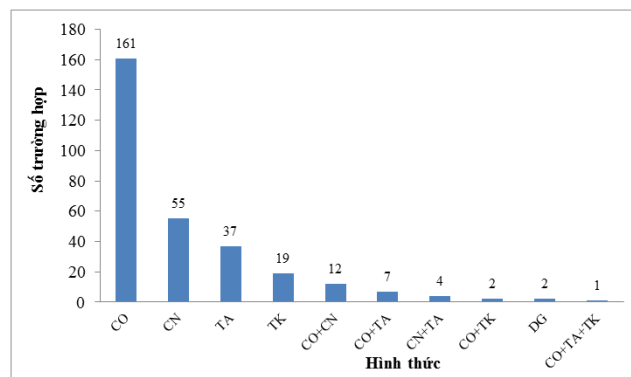
3.1 Thực trạng tiếp cận đất đai của hộ gia đình, cá nhân tại thành phố Cao Lãnh

Các hình thức tiếp cận đất đai

Kết quả khảo sát 300 trường hợp hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất trên địa bàn thành phố Cao Lãnh về hình thức tiếp cận đất đai được trình bày trên Hình 2.

Có thể thấy các hình thức tiếp cận đất đai của hộ gia đình, cá nhân tại thành phố Cao Lãnh rất đa dạng, bao gồm: được công nhận (CO), nhận chuyển nhượng (CN), nhận tặng cho (TA), nhận thừa kế (TK) và được giao đất (DG). Trong đó, hình thức được công nhận là chiếm đa số 161/300 trường hợp được khảo sát. Đây là những trường hợp hộ gia đình, cá nhân đã sử dụng đất ổn định, lâu dài, có nguồn gốc do tự khai hoang hoặc do ông, bà, cha, mẹ để lại mà không có giấy tờ về quyền sử dụng đất. Ngoài ra, những trường hợp người sử dụng đất do nhận chuyển quyền sử dụng đất (nhận chuyển nhượng, tặng cho, nhận thừa kế) từ trước ngày 01/01/2008 đối với những thửa đất chưa được cấp giấy chứng nhận cũng thuộc trường hợp được Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất.

Ngoài hình thức được công nhận, Luật đất đai 2013 còn cho phép các hộ gia đình, cá nhân được tiếp cận đất đai thông qua các hình thức khác như: nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho, nhận thừa kế, thuê và nhận góp vốn [8]. Bên cạnh hình thức được công nhận, người sử dụng đất tại thành phố Cao Lãnh còn tiếp cận đất đai thông qua hình thức nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho và nhận thừa kế. Cụ thể, tiếp cận đất đai thông qua hình thức nhận chuyển nhượng đất đai hợp pháp (55/300 trường hợp), nhận tặng cho (37/300 trường hợp), nhận thừa kế (19/300 trường hợp). Cá nhân tiếp cận đất đai thông qua nhận chuyển nhượng, tặng cho quyền sử dụng đất là những trường hợp người sử dụng đất từ nơi khác chuyển đến hoặc tách hộ hình thành hộ mới. Quyền thừa kế được thực hiện theo pháp luật về dân sự. Kết quả khảo sát cho thấy tất cả 19 trường hợp nhận thừa kế đều được phân chia thừa kế theo pháp luật, do người để lại di sản không để lại di chúc phân chia tài sản. Ngoài ra, trong 28/300 trường hợp được khảo sát, người sử dụng đất vừa được tiếp cận thông qua hình thức công nhận, vừa được tiếp cận thông qua hình thức nhận chuyển nhượng (hoặc nhận tặng cho hoặc nhận thừa kế) hoặc đồng thời tiếp cận thông qua hình thức nhận chuyển nhượng và nhận tặng cho quyền sử dụng đất.



Hình 2. Biểu đồ thống kê số trường hợp tiếp cận đất đai theo các hình thức

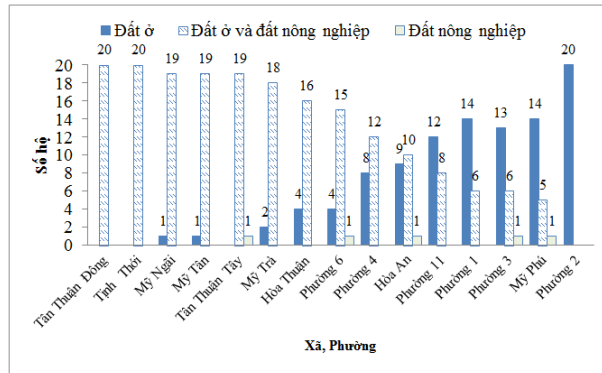
Diện tích đất đai tương ứng với các hình thức tiếp cận đất đai được thể hiện trong Bảng 1. Tổng diện tích đất ở của 300 hộ gia đình, cá nhân là 68.155,9 m². Trong đó, tổng diện tích đất ở được công nhận chiếm nhiều nhất trong tất cả các hình thức, với diện tích 43.524,6 m², chiếm 63,86% tổng diện tích đất. Như đã đề cập ở trên, phần lớn các hộ gia đình được khảo sát đều đã sinh sống tại địa phương từ rất lâu và ổn định. Căn cứ vào quá trình sử dụng đất và tình trạng tranh chấp, sự phù hợp với quy hoạch sử dụng đất, Nhà nước đã tiến hành công nhận theo qui định tại điều 100, 101 Luật đất đai và điều 20, nghị định 43/2014/NĐ-CP [8, 3]. Đây cũng là lý do mà diện tích đất nông nghiệp của các hộ gia đình phần lớn cũng có nguồn gốc từ Nhà nước công nhận. Diện tích loại này là 416.689,8 m², chiếm 69,5% tổng diện tích đất nông nghiệp. Diện tích đất ở và đất nông nghiệp có nguồn gốc do nhận chuyển quyền cũng tương đối lớn. Diện tích đất ở có nguồn gốc nhận chuyển nhượng là 7.575,0 m², chiếm 11,11%; nhận tặng cho là 5.756,9 m², chiếm 8,45% và nhận thừa kế là 3.612,8 m², chiếm 5,3%. Diện tích đất nông nghiệp có nguồn gốc nhận thừa kế là 46.020,2 m², chiếm 7,7%; nhận chuyển nhượng là 31.657,5 m², chiếm 5,3%; nhận tặng cho là 20.021,3 m², chiếm 3,3%.

Bảng 1. Diện tích đất đai của các hộ gia đình, cá nhân theo các hình thức tiếp cận

Hình thức	Số trường hợp	DT đất ở (m ²)	Tỷ lệ (%)	DT đất nông nghiệp (m ²)	Tỷ lệ (%)
CO	161	43.524,6	63,86	416.689,8	69,5
CN	55	7.575,0	11,11	31.657,5	5,3
TA	37	5.756,9	8,45	20.021,3	3,3
TK	19	3.612,8	5,30	46.020,2	7,7
CO+CN	12	3.586,2	5,26	14.931,1	2,5
CO+TA	7	1.759,8	2,58	21.718,3	3,6
CN+TA	4	782,6	1,15	501,8	0,1
DG	2	276,0	0,40	–	0,0
CO+TK	2	565,0	0,83	37.925,4	6,3
CO+TA+TK	1	717,0	1,05	9.992,9	1,7
Tổng	300	68.155,9	100	599.458,3	100

Nguồn: Kết quả xử lý số liệu điều tra

Trong tất cả các hộ được khảo sát có 102 trường hợp người sử dụng đất chỉ có đất ở, 193 trường hợp người sử dụng đất có cả đất ở và đất sản xuất nông nghiệp, 5 trường hợp người sử dụng đất chỉ có đất sản xuất nông nghiệp. Chi tiết được trình bày trên Hình 3.



Hình 3. Thống kê 300 hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất theo đơn vị hành chính

Đặc thù phân bố đất đai và cơ cấu sử dụng đất tại các khu vực đô thị và nông thôn có sự khác biệt tương đối lớn. Diện tích đất nông nghiệp tập trung chủ yếu tại các khu vực nông thôn với mật độ dân cư nhỏ. Ngược lại, diện tích đất phi nông nghiệp được phân bố chủ yếu tại các vùng phát triển đô thị với mật độ dân cư lớn. Cơ cấu sử dụng đất tại thành phố Cao Lãnh cũng không ngoại lệ. Hình 3 cho thấy số hộ có cả đất ở và đất sản xuất nông nghiệp sinh sống chủ yếu tại các xã trên địa bàn thành phố Cao Lãnh. Các hộ này đã định canh, định cư ở tại địa phương ổn định từ rất lâu với hoạt động nông nghiệp là chủ yếu. Ngược lại, tại các phường trung tâm như Phường 1, Phường 2, Phường 3 và Phường Mỹ Phú, cơ cấu diện tích đất phi nông nghiệp là chủ yếu, do đó đa số người sử dụng đất chỉ có đất ở với hoạt động chủ yếu là sản xuất kinh doanh. Đặc biệt 20/20 trường hợp khảo sát tại Phường 2 chỉ có đất ở. Được biết Phường 2 là phường trung tâm, cũng là phường duy nhất của thành phố Cao Lãnh không có đất nông nghiệp. Do đó, trên địa bàn Phường 2 chỉ có các loại đất thuộc nhóm đất phi nông nghiệp. Ngoài ra, tại xã Tân Thuận Tây, xã Hòa An, Phường 3, Phường 6 và Phường Mỹ Phú, người sử dụng đất chỉ có đất sản xuất nông nghiệp mà chưa có đất ở. Tuy nhiên, trong những trường hợp này, người sử dụng đất đã xây dựng nhà ở trên đất nông nghiệp từ rất lâu mà chưa xin phép chuyển mục đích sử dụng đất, hoặc có xin phép nhưng không phù hợp với quy hoạch sử dụng đất ở.

Nhìn chung, tất cả các hộ được khảo sát tại thành phố Cao Lãnh đều có đất để ở và sản xuất với nhiều hình thức tiếp cận khác nhau. Trong đó, chủ yếu vẫn là thông qua hình thức được Nhà nước công nhận do sử dụng ổn định, lâu dài. Tổng số hộ có diện tích đất ở và đất sản xuất nông nghiệp là tương đối cao với 193/300 hộ và phân bố không đồng đều giữa các xã, phường.

Tình trạng pháp lý

Giấy chứng nhận là chứng thư pháp lý quan trọng mà Nhà nước công nhận và bảo hộ quyền sử dụng đất hợp pháp cho người sử dụng đất, giúp cho các cá nhân, hộ gia đình sử dụng đất, yên tâm đầu tư trên mảnh đất của mình. Thông qua việc cấp Giấy chứng nhận, Nhà nước có thể quản lý đất đai trên toàn lãnh thổ. Tất cả các đối tượng được khảo sát đều đã được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Thông qua việc phỏng vấn nhanh cán bộ quản lý tại Chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai thành phố Cao Lãnh và cán bộ phụ trách thẩm định hồ sơ, có 2 nguyên nhân chính dẫn đến tỷ lệ cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cao, cụ thể:

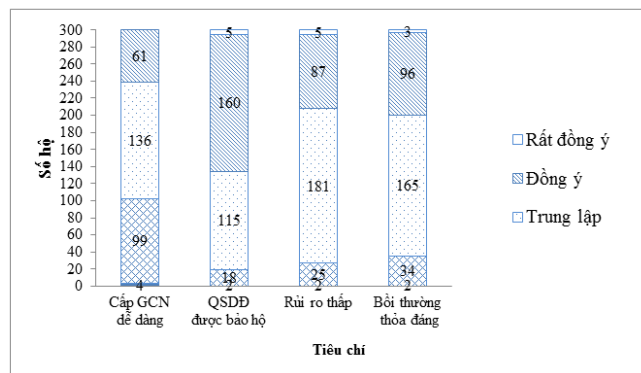
Thứ nhất, thành phố Cao Lãnh là địa phương đầu tiên được chọn để tiến hành đo đạc lại, xây dựng bản đồ địa chính chính quy (bản đồ lưới) và tiến hành cấp giấy chứng nhận (bao gồm cấp đổi và cấp mới) vào năm 2001. Cao lãnh cũng là địa bàn trung tâm của tỉnh Đồng Tháp, do đó ngay từ đầu, công tác cấp giấy chứng nhận cho người dân trên địa bàn thành phố được đặt làm ưu tiên. Bên cạnh đó, ý thức về nghĩa vụ và quyền lợi của người sử dụng đất trong việc thực hiện đăng ký, cấp giấy chứng nhận và thực hiện các quyền cũng là nguyên nhân dẫn đến việc người dân tiến hành đăng ký cấp giấy chứng nhận đầy đủ.

Thứ hai, Luật đất đai 2013 và nghị định số 43/2014/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật đất đai có hiệu lực đã giải quyết nguyên nhân chính tồn đọng trong cấp giấy chứng nhận cho các trường hợp không đủ điều kiện cấp giấy theo Luật đất đai 2003. Theo đó, những trường hợp người sử dụng đất nhận chuyển quyền trước ngày 01/01/2008 mà đất đó chưa được cấp giấy chứng nhận, hoặc các trường hợp chuyển quyền trước ngày 01/7/2014 mà đất đã có giấy chứng nhận, nhưng người nhận chuyển quyền chỉ có giấy chứng nhận của bên chuyển quyền hoặc chỉ có hợp đồng, giấy tờ về chuyển quyền sử dụng đất đã được xem xét cấp giấy chứng nhận theo hướng dẫn của Nghị định 43/2014/NĐ-CP và nghị định 01/2017/NĐ-CP. Có thể nói, đây là điều khoản hay nhất trong việc thay đổi chính sách đất đai phù hợp với thực tiễn và có ý nghĩa thực sự quan trọng đối với người dân.

Sự ổn định trong sử dụng đất

Sự ổn định trong sử dụng đất được ghi nhận ở hai khía cạnh: (1) Những khó khăn khi người sử dụng đất làm thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Giấy chứng nhận được xem là chứng thư pháp lý nhằm xác lập quyền sử dụng đất hợp pháp của người sử dụng đất. Thông qua đó, người sử dụng đất sẽ được Nhà nước bảo hộ khi người khác xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của mình [8]. Những khó khăn trong việc cấp giấy chứng nhận có thể dẫn đến những tranh chấp không mong muốn. Bên cạnh đó, không có giấy chứng nhận, người sử dụng đất sẽ bị hạn chế trong tiếp cận nguồn vốn tín dụng do không thể thế chấp ngân hàng, thiếu vốn và thiếu sự đảm bảo về pháp lý; người sử dụng đất có thể sẽ mất cơ hội đầu tư

sản xuất; (2) Người sử dụng đất có cảm thấy an tâm với quyền sử dụng đất dài hạn của mình? Không có rủi ro thu hồi, người sử dụng đất sẽ yên tâm đầu tư, khai thác trên diện tích đất đai đó. Trong trường hợp bị thu hồi, với khoản bồi thường hợp lý, người sử dụng đất sẽ dễ dàng tái đầu tư trở lại. Như vậy, sự ổn định trong sử dụng đất được xác định bao gồm 4 tiêu chí: (i) người sử dụng đất được cấp giấy chứng nhận dễ dàng, (ii) quyền sử dụng đất được bảo hộ, (iii) rủi ro thu hồi đất thấp và (iv) nếu bị thu hồi, người dân tin tưởng sẽ được bồi thường thỏa đáng. Kết quả khảo sát ý kiến của người dân về sự ổn định trong sử dụng đất tại 15 xã, phường trên địa bàn thành phố Cao Lãnh được trình bày trong Hình 4.



Hình 4. Kết quả khảo sát ý kiến của người dân về sự ổn định trong sử dụng đất đai

Kết quả khảo sát về mức độ ổn định trong sử dụng đất được người dân đánh giá ở mức trung bình, từ 2,85 đến 3,49. Cụ thể đối với từng biến quan sát như sau:

Người sử dụng đất được cấp giấy chứng nhận dễ dàng: đa số ý kiến trả lời trung lập với 136/300 ý kiến (45,33%) cho rằng không quá dễ cũng không quá khó. Ý kiến người sử dụng đất trong nhóm này cho biết thêm nếu được cán bộ hướng dẫn rõ ràng và tận tình sẽ có khả năng hoàn thành được thủ tục, nhưng vẫn mất thời gian đi lại nhiều lần vì bổ sung hồ sơ. 99/300 ý kiến (33,0%) cho rằng để được cấp giấy chứng nhận là không dễ dàng. Đa phần ý kiến người sử dụng đất trong trường hợp này là quy trình thủ tục còn rườm rà, cán bộ hướng dẫn chỉ có một người. Trong khi số lượng người dân có nhu cầu thực hiện các thủ tục về đất đai tương đối lớn, do đó mất nhiều thời gian chờ đợi và phải đi lại nhiều lần để bổ sung hồ sơ. Bên cạnh đó, cán bộ hướng dẫn không thể hướng dẫn chi tiết và đầy đủ một lần cho một bộ hồ sơ, dẫn đến người dân thường viết sai và phải viết đi viết lại nhiều lần. Chỉ có 61/300 ý kiến (20,33%) cho rằng việc cấp giấy chứng nhận là thực hiện dễ dàng.

Quyền sử dụng đất được bảo hộ: phần lớn trường hợp được khảo sát (165/300, 55,0%) đồng ý rằng quyền sử dụng đất của họ được bảo hộ (giá trị trung bình 3,49). Tuy nhiên, số người dân có ý kiến trung lập chiếm tỷ lệ tương đối cao 38,33% với 115 ý kiến. Chỉ có 18/300 (6,0%) ý kiến

không đồng ý. Trên thực tế, trong hầu hết những trường hợp khảo sát, người dân đã sử dụng đất ổn định, thống nhất ranh giới với các chủ liền kề và đã được cấp giấy chứng nhận, không trường hợp nào có đất đang tranh chấp cần đến sự can thiệp của cơ quan nhà nước, chỉ có vài trường hợp là tranh chấp giữa những người thân trong gia đình vì chưa thống nhất trong việc phân chia tài sản thừa kế. Đa số những trường hợp khảo sát cho rằng được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã là một sự bảo hộ rất quan trọng và cần thiết. Có giấy chứng nhận thì Nhà nước sẽ bảo hộ quyền lợi chính đáng của người sử dụng đất.

Rủi ro thu hồi đất thấp: có đến 273/300 (91,0%) ý kiến trả lời từ mức độ trung lập đến hoàn toàn đồng ý. Chỉ có 27/300 ý kiến không đồng ý (9,0%). Điều này chứng tỏ rằng mức độ ổn định trong sử dụng đất của người dân là rất cao, rủi ro Nhà nước thu hồi đất là rất thấp. Kết quả này cũng cho thấy được tính hiệu quả của pháp luật đất đai trong việc điều chỉnh, thu hẹp những trường hợp Nhà nước thu hồi đất. Theo đó, những công trình, dự án phù hợp với quy hoạch, Nhà nước khuyến khích các nhà đầu tư nhận chuyển nhượng, thuê hoặc nhận góp vốn quyền sử dụng đất từ người sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư mà không thông qua Nhà nước thu hồi.

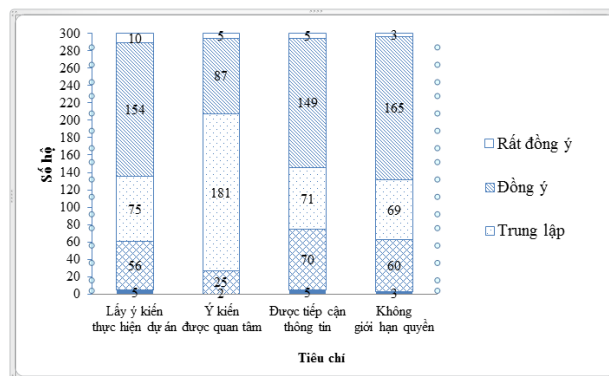
Nếu bị thu hồi, người dân tin tưởng sẽ được bồi thường thỏa đáng: đa số người dân (165/300, 55,0%) được hỏi ý kiến đều cho rằng không biết (trung lập) vì chưa từng bị thu hồi đất và không biết hiện nay Nhà nước bồi thường như thế nào. Có 36/330 (12,0%) ý kiến cho rằng mức bồi thường sẽ không thỏa đáng; 99/300 (33,0%) ý kiến tin tưởng rằng sẽ được bồi thường thỏa đáng. Chính sách bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất đã có nhiều thay đổi theo hướng có lợi cho người dân so với trước đây như: áp dụng giá đất cụ thể thay cho giá của bảng giá để tính bồi thường; đối với những trường hợp người bị thu hồi đất là người trực tiếp sản xuất nông nghiệp. Ngoài số tiền bồi thường, Nhà nước còn có những khoản hỗ trợ khác như hỗ trợ ổn định đời sống và sản xuất, hỗ trợ di chuyển, hỗ trợ tái định cư... Đặc biệt, Nhà nước có chính sách hỗ trợ đào tạo chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm tối đa 5 lần giá đất nông nghiệp cùng loại (tại Đồng Tháp được hỗ trợ 3 lần). Chính sách bồi thường, hỗ trợ thay đổi qua các thời kỳ. Các dự án thu hồi đất được phê duyệt cách đây nhiều năm không được áp dụng chính sách bồi thường mới là những nguyên nhân gây khiếu nại, khiếu kiện kéo dài và ảnh hưởng đến niềm tin của người dân.

Tóm lại, tính ổn định trong sử dụng đất của người dân tại thành phố Cao Lãnh ở mức độ trung bình. Tất cả các trường hợp khảo sát đều được cấp giấy chứng nhận, mặc dù có đến 1/3 trong tổng số ý kiến cho rằng việc cấp giấy chứng nhận là không dễ dàng. Quan trọng là đối với người dân, đất của họ được Nhà nước bảo hộ và rủi ro bị thu hồi đất thấp. Tuy nhiên, không có nhiều người dân tin tưởng rằng nếu bị thu hồi, sẽ được bồi thường thỏa đáng.

3.5 Quyền làm chủ

Chế độ sở hữu đối với đất đai là sở hữu toàn dân và được khẳng định lần đầu tiên trong Hiến pháp năm 1992 [9]. Kể từ đó đến nay, chế độ sở hữu này duy nhất và không thay đổi. Sở hữu toàn dân về đất đai được xem là kim chỉ nam trong mọi hoạt động điều hành, quản lý nhà nước về đất đai. Sở hữu toàn dân về đất đai tức là người dân là chủ và làm chủ đối với đất đai. Theo đó, quyền làm chủ bao gồm các khía cạnh: (1) quyền được tham gia và được ra quyết định; (2) quyền được tiếp cận thông tin các thông tin về đất đai và (3) quyền được khai thác, sử dụng. Như vậy, các tiêu chí về quyền làm chủ trong nghiên cứu này được xác định bao gồm: (1) Các công trình, dự án có sử dụng đất đều được họp dân lấy ý kiến; (2) Các ý kiến đóng góp của người dân được chính quyền quan tâm; (3) Được tiếp cận thông tin về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và (4) Người sử dụng đất không bị giới hạn về quyền trong sử dụng đất.

Kết quả khảo sát ý kiến người dân về quyền làm chủ đối với đất đai được trình bày trên Hình 5.



Hình 5. Kết quả khảo sát ý kiến của người dân về việc thực hiện quyền làm chủ

Đối với các công trình, dự án có sử dụng đất, dân họp để lấy ý kiến với số lượng ý kiến đồng ý và hoàn toàn đồng ý là 164/300 (54,66%); 75/300 (25,0%) không có ý kiến (trung lập) vì chưa gặp trường hợp này tại địa phương; 61/300 (20,34%) không đồng ý và có ý kiến cho rằng việc họp dân chỉ để thông báo về việc thu hồi đất, kế hoạch di chuyển và phương án đền bù. Đối với những dự án hạ tầng kỹ thuật theo phương thức Nhà nước và nhân cùng làm thì người dân mới được góp ý kiến có thực hiện hay không thực hiện.

Các ý kiến đóng góp của người dân được chính quyền quan tâm: Có đến 181/300 (60,33%) số ý kiến cho rằng họ không biết các ý kiến của của mình có được chính quyền quan tâm hay không; 92/300 (30,67%) trường hợp cho rằng ý kiến của họ được chính quyền quan tâm và chỉ có 27/30 (9,0%) trường hợp cho rằng ý kiến của họ không được chính quyền quan tâm. Điều này cho thấy chính quyền địa phương có sự cân nhắc nhất định với các ý kiến đóng góp của người dân

trong việc sử dụng đất để thực hiện các công trình, dự án phục vụ phát triển kinh tế, xã hội tại địa phương. Việc làm này vừa phát huy tính dân chủ vừa góp phần nâng cao tinh thần trách nhiệm của người dân trong công tác xây dựng địa phương ngày càng phát triển.

Được tiếp cận các thông tin về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất: Định hướng phát triển kinh tế, xã hội tại địa phương được cụ thể hóa bằng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Người dân đóng vai trò là trung tâm trong việc tổ chức thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Do đó, việc tiếp cận với các thông tin về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là rất cần thiết. Theo kết quả khảo sát được thể hiện trong Hình 5, có đến 154/300 (51,34%) ý kiến cho rằng người dân được tiếp cận các thông tin về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, các dự án quy hoạch trên địa bàn đều được người dân biết đến. Bên cạnh đó, tỷ lệ người dân có ý kiến không được tiếp cận thông tin đất đai và ý kiến trung lập là tương đương nhau (lần lượt là 25,0% và 23,66%). Điều này cho thấy việc tiếp cận với các thông tin về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất ở mức trung bình (giá trị trung bình 3,26). Tuy nhiên, theo tìm hiểu của nhóm nghiên cứu thì đây là những dự án theo quy hoạch định hướng của giai đoạn trước (2001–2010) và đến thời điểm hiện tại thì các dự án vẫn còn đang kêu gọi đầu tư. Cách mà người dân tiếp cận được thông tin về quy hoạch là thông qua việc xin chuyển mục đích sử dụng đất. Khi người dân có nhu cầu xin chuyển mục đích sử dụng đất thì không được chấp thuận do không phù hợp với quy hoạch. Từ đây, người dân mới biết được thông tin quy hoạch và lan truyền cho nhau.

Người sử dụng đất không bị giới hạn về quyền trong sử dụng đất: Kết quả khảo sát cho thấy có đến 168/300 (56,0%) ý kiến cho rằng họ không bị giới hạn về các quyền trong sử dụng đất, đơn cử như họ được chuyển nhượng, tặng cho, thế chấp; 63/300 (21,0%) ý kiến cho rằng họ bị giới hạn về quyền, cụ thể bị giới hạn về mục đích sử dụng đất, bị giới hạn về hạn mức tách thửa, bị giới hạn về đối tượng nhận tặng cho đối với đất trồng lúa. 69/300 (23,0%) ý kiến trung lập. Trong những trường hợp này người dân không quan tâm vì họ chỉ sử dụng và không có nhu cầu thực hiện quyền gì.

Nhìn chung, quyền làm chủ của người dân chỉ được thực hiện ở mức trung bình và chưa đúng với bản chất quyền làm chủ sở hữu về đất đai. Quy định về việc lấy ý kiến đóng góp của nhân dân về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện được thực hiện thông qua hình thức tổ chức hội nghị, lấy ý kiến trực tiếp và công khai thông tin về nội dung của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trên trang thông tin điện tử của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và Ủy ban nhân dân cấp huyện. Tuy nhiên, việc tổ chức hội nghị, lấy ý kiến người dân tiếp về quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất không được tổ chức thực hiện. Việc công bố công khai thông tin về nội dung của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trên trang thông tin điện tử cấp tỉnh và cấp huyện cũng chưa đảm bảo. Nhóm nghiên cứu đã truy cập và tìm hiểu về việc công khai thông tin quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và nhận thấy chỉ có duy nhất bản đồ quy hoạch chung của thành

phố Cao Lãnh đến năm 2020. Kết quả cũng tương tự với các huyện và thành phố khác trong tỉnh. Điều này là vi phạm nguyên tắc dân chủ và công khai trong công tác lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nói riêng và công tác quản lý nhà nước về đất đai nói chung.

4 Kết luận

Các hình thức tiếp cận đất đai của người sử dụng đất tại thành phố Cao Lãnh, tỉnh Đồng Tháp bao gồm: được công nhận, nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho và nhận thừa kế. Trong đó, tiếp cận đất đai thông qua hình thức được công nhận chiếm đa số. Kết quả khảo sát cho thấy ý thức về quyền lợi và trách nhiệm của người sử dụng đất được nâng cao thông qua 100% diện tích đất đai của 300 hộ gia đình, cá nhân đều được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Phần lớn các hộ gia đình đều có đất ở và đất sản xuất nông nghiệp, trừ các hộ ở các phường trung tâm chỉ có đất ở, sử dụng kết hợp sản xuất kinh doanh. Tính ổn định trong sử dụng đất và việc thực hiện quyền làm chủ của người dân tại thành phố Cao Lãnh chỉ ở mức trung bình. Đặc biệt, quy trình thủ tục cấp giấy chứng nhận đối với người dân vẫn còn nhiều khó khăn; Việc tiếp cận với các thông tin về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất vẫn còn nhiều hạn chế. Điều đó cho thấy công tác điều hành, quản lý đất đai tại địa phương chưa thật sự hiệu quả. Chính quyền địa phương cần phải tiếp tục cải cách thủ tục hành chính, bổ sung nhân lực nhằm tạo điều kiện thuận lợi nhất cho người dân thực hiện các quyền của mình. Chính quyền cũng cần có các biện pháp thực hiện nghiêm chỉnh quy định của pháp luật về việc công khai thông tin quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, phát huy quyền làm chủ của người sử dụng đất và góp phần minh bạch thị trường đất đai.

Tài liệu tham khảo

1. Bộ Tư pháp (2015), *Báo cáo đánh giá thực trạng pháp luật về đảm bảo quyền tiếp cận thông tin của công dân*, Hà Nội.
2. Hoàng Cầm, Lê Thanh Sang, Nguyễn Thị Phương Châm, Ngô Thị Phương Lan, Trần Tuyết Nhung, Vũ Thành Long (2013), *Tiếp cận đất đai của phụ nữ trong xã hội Việt Nam hiện nay*, Báo cáo nghiên cứu, Hà Nội.
3. Chính phủ (2014), *Nghị định số 43/2014/NĐ-CP Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật đất đai*, Hà Nội.
4. Cochran, W. G. (1977), *Sampling techniques (3rd ed.)*, New York: John Wiley & Sons.
5. Loren Brandt, Nguyễn Cao Đức, Phạm Hương Giang, Nguyễn Bùi Linh, Phạm Giang Linh, Rob Swinkels, Trần Công Thắng, Lê Đặng Trung, Lưu Văn Vinh (2006), *Tiếp cận đất đai, thị*

trường đất đai và các tác động mang tính phân phối ở khu vực nông thôn Việt Nam, Báo cáo sơ bộ, Hà Nội.

6. Ngân hàng thế giới (2014), *Báo cáo tổng hợp Công khai thông tin quản lý đất đai ở Việt Nam*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội.
7. Phòng Tài nguyên và Môi trường thành phố Cao Lãnh (2019), *Báo cáo kết quả thống kê đất đai năm 2018 của thành phố Cao Lãnh*, Đồng Tháp.
8. Quốc Hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2013), *Luật số: 45/2013/QH13, Luật Đất đai*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
9. Quốc Hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2013), *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
10. Ủy ban nhân dân thành phố Cao Lãnh (2018), *Báo cáo tình hình kinh tế xã hội thành phố Cao Lãnh năm 2018, kế hoạch phát triển kinh tế, xã hội năm 2019*, Đồng Tháp.

LAND ACCESSING SITUATION OF HOUSEHOLDS AND INDIVIDUALS IN CAO LANH CITY, DONG THAP PROVINCE

Ngo Thach Thao Ly^{1*}, La Văn Hưng Minh¹, Ho Kiet², Nguyen Huu Ngu²

¹Dong Thap University, 783 Pham Huu Lau St., Cao Lanh, Dong Thap, Vietnam

²University of Agriculture and Forestry, Hue University, 102 Phung Hung St., Hue, Vietnam

Abstract: This research evaluates the existing condition of land use of households and individuals in Cao Lanh City, Dong Thap province. 300 households and individuals from 15 communes and wards of the city are involved in the survey. The results show that land users mainly access land through official recognition, transferring, donation, giving or inheritance. Official recognition encompasses the majority with 161/300 households (53,7%). The area of residential land and agricultural land with official recognition is 43,524.6 m² (63.86%) and 416,689.8 m² (69.5%) of the total land of these kinds, respectively. All the land area is granted with the certificates of land use rights. The stability of land use in the city is at an average level, and the risk of land retraction is low. If their land is retracted, not many people believe that they are compensated adequately. The ownership rights are also at an average level. The collection of people's opinions concerning land use planning and plans has not been implemented yet. The publicity of planning information and land use of local land is incomplete.

Keywords: Dong Thap, land accessing, households, individuals, land use rights