

ĐÁNH GIÁ KHẢ NĂNG THỰC HIỆN CHỨC NĂNG TẠO LẬP QUỸ ĐẤT NÔNG NGHIỆP CỦA TỔ CHỨC PHÁT TRIỂN QUỸ ĐẤT

ĐÀM THỊ MAI OANH

Trung tâm Phát triển và Ứng dụng khoa học công nghệ về đất đai
Viện Chiến lược, chính sách tài nguyên và môi trường

Tóm tắt:

Tích tụ để tạo lập quỹ đất nông nghiệp phục vụ sản xuất lớn, hạn chế tình trạng bỏ hoang đất nông nghiệp là xu hướng thiết yếu trong quản lý và sử dụng hiệu quả diện tích đất nông nghiệp của nước ta. Tuy nhiên khi các nhà đầu tư muốn tích tụ đất thì gặp phải nhiều vướng mắc. Nhà đầu tư muốn thông qua đại diện cơ quan nhà nước để thực hiện tích tụ đất đai phục vụ sản xuất lớn. Việc nghiên cứu đánh giá thực trạng và khả năng tạo lập quỹ đất nông nghiệp thông qua việc thuê quyền sử dụng đất, nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất, nhận ký gửi quyền sử dụng đất nông nghiệp của Tổ chức phát triển quỹ đất là rất cần thiết và đây chính là một trong những điểm mới của Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi).

Từ khóa: Khả năng tạo lập quỹ đất nông nghiệp.

Ngày nhận bài: 15/4/2023. Ngày sửa chữa: 21/4/2023. Ngày duyệt đăng: 28/4/2023.

Assessing the feasibility of establishing agricultural land funds by land availability development organizations

Abstract:

Accumulation to create the agricultural land fund for the large scale production, limit the abandonment of agricultural land is an essential direction in the effective agricultural land management and use in Vietnam. However, when investors accumulate land, they face with many problems. Investors want to implement the land accumulation for the large scale production through representatives of the State Agencies. The study and assessment of the current situation and the ability to create the agricultural land fund through leasing land use rights, receiving land use rights transfer, and receiving agricultural land use rights consignment from the Land Fund Development Organization is very necessary and this is one of the new points of the Draft Land Law (amended).

Keywords: Ability to create the agricultural land fund.

JEL Classifications: R14, R00, R33, N52, R20.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Ở Việt Nam, do lịch sử để lại nên bình quân diện tích đất nông nghiệp nhỏ và phân tán nên việc tổ chức quản lý và sử dụng quỹ đất quy mô nhỏ, manh mún là rất khó khăn và không thể sản xuất tập trung với hiệu quả cao. Chủ trương khuyến khích tích tụ, tập trung ruộng đất nhằm nâng cao hiệu quả sản xuất nông nghiệp, thông qua mở rộng quy mô sản xuất phù hợp, áp dụng tiến bộ khoa học - công nghệ và hình thành khu vực chuyên canh theo hướng sản xuất nông nghiệp hiện đại, chuyên môn hóa gắn với thị trường đã được khẳng định trong các nghị quyết của Đảng và được cụ thể hóa trong các chính sách, pháp luật của Nhà nước. Các quyền của người sử dụng đất nông nghiệp được hoàn thiện, tạo điều kiện cho người sử dụng đất tập trung, tích tụ đất đai theo quy mô lớn và yên tâm hơn trong việc đầu tư vào đất. Thực tế đã có nhiều mô hình và phương thức thực hiện có hiệu quả, đóng góp tích cực cho việc phát triển sản xuất nông nghiệp của nước ta. Tập trung ruộng đất đã tạo nền tảng thúc đẩy sản xuất nông nghiệp công nghệ cao, bảo đảm chất lượng sản phẩm, đáp ứng yêu cầu

của thị trường, là tiền đề quan trọng thực hiện thành công các mục tiêu tái cơ cấu ngành nông nghiệp.

Quy định của Luật Đất đai hiện hành chưa điều chỉnh các quan hệ đất đai phù hợp với điều kiện thực tiễn nên chưa hỗ trợ tốt cho quá trình tích tụ, tập trung đất đai; chưa có quy định về chức năng thuê đất, cho thuê lại đất trong Trung tâm Phát triển quỹ đất.

Luật Đất đai chỉ cho phép chuyển đổi đất nông nghiệp đối với các hộ gia đình, cá nhân trong cùng một xã, phường, thị trấn. Tổ chức kinh tế không được nhận chuyển nhượng đất trồng lúa, trừ trường hợp được phép thay đổi mục đích sử dụng đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền theo dự án đầu tư. Hộ gia đình, cá nhân được giao đất nông nghiệp ổn định không được phép cho thuê đất nông nghiệp cho doanh nghiệp có 100% vốn nước ngoài hoặc doanh nghiệp mà nhà đầu tư nước ngoài nắm giữ tỷ lệ cổ phần chi phối (trên 51%).

Việc thành lập Tổ chức Phát triển quỹ đất và Quỹ Phát triển đất là nhu cầu cấp thiết nhằm nâng cao hiệu quả quản lý và phát triển quỹ đất nói chung và quỹ đất nông nghiệp



nói riêng đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của các địa phương trong thời gian trước mắt và lâu dài.

2. QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT KHẢ NĂNG THỰC HIỆN CHỨC NĂNG CHO THUÊ ĐẤT, CHO THUÊ LẠI ĐẤT NÔNG NGHIỆP CỦA TRUNG TÂM PHÁT TRIỂN QUỸ ĐẤT

Hoạt động của Tổ chức Phát triển quỹ đất hiện nay chủ yếu tập trung vào chức năng tổ chức thực hiện thu hồi, bồi thường, giải phóng mặt bằng do các hoạt động này có mức sinh lợi cao. Chức năng, nhiệm vụ quan trọng của Tổ chức này là tạo lập, phát triển, quản lý, khai thác quỹ đất, đặc biệt là đất nông nghiệp có mức sinh lợi thấp chưa được chú trọng đúng mức.

Về thuê đất và cho thuê lại đất, theo quy định của pháp Luật Đất đai năm 2013 (Điều 56), có hai trường hợp Nhà nước cho thuê đất: cho thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm và thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê. Luật Đất đai năm 2013 đã bổ sung quy định tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân trong nước cũng được quyền lựa chọn thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm hoặc thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê; bổ sung quy định tổ chức kinh tế, tổ chức sự nghiệp công lập tự chủ tài chính, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài đều thuộc đối tượng được Nhà nước cho thuê đất để xây dựng công trình sự nghiệp.

Điểm b khoản 2 Điều 118 Luật Đất đai năm 2013 quy định các trường hợp không đấu giá quyền sử dụng đất khi Nhà nước giao đất, cho thuê đất, trong đó có trường hợp “Sử dụng đất được miễn tiền sử dụng đất, tiền thuê đất quy định tại Điều 110 của Luật này” và tại điểm a khoản 1 Điều 110 Luật Đất đai năm 2013 quy định việc miễn, giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất được thực hiện trong trường hợp: “Sử dụng đất vào mục đích sản xuất, kinh doanh thuộc lĩnh vực ưu đãi đầu tư hoặc địa bàn ưu đãi đầu tư theo quy định của pháp luật về đầu tư, trừ dự án đầu tư xây dựng nhà ở thương mại”.

2.1. Về điều kiện cho thuê đất đối với tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong nước

So với các quy định của các Luật Đất đai năm 2003 thì quy định của Luật Đất đai năm 2013 về điều kiện đối với chủ đầu tư xin thuê đất chặt chẽ hơn, nhằm khắc phục tình trạng nhiều địa phương cho thuê đất nhưng các chủ đầu tư không sử dụng đất, chậm đưa đất vào sử dụng gây lãng phí đất đai dẫn đến bức xúc trong nhân dân. Các quy định về điều kiện cho thuê đất theo Luật Đất đai năm 2013 đã bổ sung theo hướng mở rộng đối tượng cho thuê đất. Tạo lập sự bình đẳng trong điều kiện tiếp cận đất của doanh nghiệp trong nước và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài.

Tại Điều 58, Luật Đất đai năm 2013 quy định đối với dự án có sử dụng đất trồng lúa, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng vào các mục đích khác mà không thuộc trường hợp được Quốc hội quyết định đầu tư, Thủ tướng Chính phủ chấp thuận chủ trương đầu tư thì cơ quan nhà nước có

thẩm quyền chỉ được quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất khi có một trong các văn bản sau đây: Văn bản chấp thuận của Thủ tướng Chính phủ đối với trường hợp chuyển mục đích sử dụng từ 10 héc ta đất trồng lúa trở lên, từ 20 héc ta đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng trở lên; Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh đối với trường hợp chuyển mục đích sử dụng dưới 10 héc ta đất trồng lúa; dưới 20 héc ta đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng. Đối với dự án sử dụng đất tại đảo và xã, phường, thị trấn biên giới, ven biển thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền chỉ được quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất khi được sự chấp thuận bằng văn bản của các bộ, ngành có liên quan.

Chủ đầu tư được Nhà nước cho thuê đất phải có các điều kiện sau đây: Có năng lực tài chính để bảo đảm việc sử dụng đất theo tiến độ của dự án đầu tư; Ký quỹ theo quy định của pháp luật về đầu tư; Không vi phạm quy định của pháp luật về đất đai đối với trường hợp đang sử dụng đất do Nhà nước giao đất, cho thuê đất để thực hiện dự án đầu tư khác. Tuy nhiên, đối với từng chủ thể thuê đất và từng loại đất cụ thể, địa phương sẽ quy định về điều kiện cho thuê đất.

2.2. Về thẩm quyền cho thuê đất

Luật Đất đai năm 2013 quy định chi tiết hơn so với Luật Đất đai năm 2003, không gây chồng chéo trong quá trình áp dụng. Trước đây, Luật Đất đai năm 2003 quy định chủ thể có thẩm quyền cho thuê đất sẽ ra quyết định cho thuê theo đối tượng sử dụng đất đúng với thẩm quyền của mình chứ không quy định về điều kiện được cho thuê đất trong trường hợp chuyển đất trồng lúa, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng sang sử dụng để thực hiện dự án. Những quy định về giới hạn thẩm quyền giao đất, cho thuê đất thường do Ủy ban nhân dân (UBND) tỉnh quyết định. Luật Đất đai năm 2013 đã đưa ra quy định về giới hạn thẩm quyền giao đất, cho thuê đất của UBND cấp huyện để bảo đảm sự đồng bộ trong cả nước về thẩm quyền giao và cho thuê đất của UBND cấp huyện, phù hợp với năng lực quản lý của từng cấp.

Thẩm quyền cho thuê đất đối với tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong nước được quy định tại Điều 59 Luật Đất đai năm 2013 như sau: UBND cấp tỉnh quyết định cho thuê đất đối với tổ chức, UBND cấp huyện quyết định cho thuê đất đối với hộ gia đình, cá nhân. Trường hợp cho hộ gia đình, cá nhân thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp để sử dụng vào mục đích thương mại, dịch vụ với diện tích từ 0,5 ha trở lên thì phải có văn bản chấp thuận của UBND cấp tỉnh trước khi quyết định; UBND cấp xã cho thuê đất thuộc quỹ đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích của xã, phường, thị trấn.

2.3. Về quyền và nghĩa vụ của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong nước sử dụng đất theo hình thức thuê đất

Đây nội dung được bổ sung quy định cụ thể hơn so với Luật Đất đai năm 2003. Quyền và nghĩa vụ của tổ chức được Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho



▲ Ở nhiều địa phương miền núi, đất quy hoạch cho rừng sản xuất tăng nhiều, trong khi diện tích rừng phòng hộ quy hoạch lại giảm

cả thời gian thuê và trả tiền thuê đất hàng năm được quy định khá chi tiết tại Điều 174, 175 Luật Đất đai năm 2013.

2.4. Về trình tự, thủ tục cho thuê quyền sử dụng đất đối với tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong nước

Luật Đất đai năm 2013 không quy định cụ thể trình tự thủ tục cho thuê đất như Luật Đất đai năm 2003 mà để Chính phủ, Bộ Tài nguyên và Môi trường chủ động trong việc quy định về vấn đề này.

Thông tư số 30/2014/TT-BTNMT ngày 2/6/2014 quy định rõ về hồ sơ xin thuê đất, thủ tục nộp hồ sơ xin thuê đất. Thủ tục cho thuê đất được thực hiện bởi các cơ quan nhà nước có thẩm quyền là các cơ quan có chức năng quản lý nhà nước trong lĩnh vực đất đai và đăng ký kinh doanh. Trong đó, Nhà nước có vai trò quan trọng vừa là đại diện chủ sở hữu đất đai vừa là cơ quan quản lý nhà nước trong lĩnh vực đất đai.

Tại Điều 3 của Thông tư số 30/2014/TT-BTNMT quy định về hồ sơ giao đất, cho thuê đất không thông qua đấu giá quyền sử dụng đất đối với trường hợp thuộc thẩm quyền giao đất, cho thuê đất của UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương như sau:

+ Người xin giao đất, thuê đất nộp 01 bộ hồ sơ đối với dự án phải trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt hoặc phải cấp giấy chứng nhận đầu tư gồm: i) Đơn xin giao đất, cho thuê đất; ii) Bản sao giấy chứng nhận đầu tư hoặc văn bản chấp thuận đầu tư kèm theo bản thuyết minh dự án đầu tư. Trường hợp dự án sử dụng đất cho hoạt động khoáng sản thì phải có giấy phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền theo quy định của pháp luật; iii) Văn bản thẩm định nhu cầu sử dụng đất; thẩm định điều kiện

giao đất, cho thuê đất quy định tại Khoản 3 Điều 58 của Luật Đất đai năm 2013 và Điều 14 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai đã lập khi cấp giấy chứng nhận đầu tư hoặc thẩm định dự án đầu tư hoặc xét duyệt dự án; Trích lục bản đồ địa chính thửa đất hoặc trích đo địa chính thửa đất.

+ Người xin giao đất, thuê đất nộp 01 bộ hồ sơ đối với dự án không phải trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt; dự án không phải cấp giấy chứng nhận đầu tư; trường hợp không phải lập dự án đầu tư xây dựng công trình gồm: i) Giấy tờ quy định tại Điểm a và Điểm d Khoản 1 Điều này; ii) Bản sao bản thuyết minh dự án đầu tư đối với dự án không phải trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt, dự án không phải cấp giấy chứng nhận đầu tư; iii) Bản sao báo cáo kinh tế - kỹ thuật đối với trường hợp không phải lập dự án đầu tư xây dựng công trình.

3. THỰC TRẠNG VỀ QUỸ ĐẤT NÔNG NGHIỆP

Theo thống kê năm 2018, tổng diện tích đất nông nghiệp của nước ta là 262.805 km² (chiếm tới 79,4%) bao gồm đất sản xuất nông nghiệp là 101.511 km², đất lâm nghiệp là 153.731 km², đất nuôi trồng thủy sản là 7.120 km². Việt Nam có 8 vùng đất nông nghiệp gồm: Đồng bằng sông Hồng, Đông Bắc bộ, Tây Bắc bộ, Bắc Trung bộ, Duyên hải Nam Trung bộ, Tây Nguyên, Đông Nam bộ và Đồng bằng sông Cửu Long. Mỗi vùng đều có đặc trưng cây trồng rất đa dạng. Trong đó, ĐBSCL chủ yếu là lúa; Tây Nguyên là cà phê, rau, hoa, trà; miền Đông Nam bộ là cao su, mía, bắp, điều...



Đất nông nghiệp hiện được chia thành 4 loại: Đất trồng cây hàng năm, đất trồng cây lâu năm (không bao gồm cây lâm nghiệp, cây công nghiệp lâu năm trồng xen, trồng kết hợp), đất đồng cỏ dùng vào chăn nuôi, đất có mặt nước dùng vào sản xuất nông nghiệp gồm các loại ao, hồ, sông cụt,... để nuôi trồng các loại thủy sản (không tính hồ, kênh, mương, máng thủy lợi).

Đất nông nghiệp chịu ảnh hưởng mạnh mẽ của đất tại các vùng nên độ phì và độ màu mỡ của đất nông nghiệp giữa các vùng cũng khác nhau. Đồng bằng Sông Hồng với Đồng bằng sông Cửu Long, đất đai ở hai vùng này được bồi tụ phù sa thường xuyên nên rất màu mỡ, mỗi năm đất phù sa bồi tụ ở Đồng bằng sông Cửu Long thêm 80m. Vùng Tây Nguyên và Đông Nam bộ phần lớn là đất bazan.

Tuy nhiên, Việt Nam là một trong những quốc gia có mức độ phân mảnh đất đai cao nhất so với khu vực và thế giới. Diện tích đất sản xuất nông nghiệp bình quân đầu người trên thế giới là 0,52ha, trong khu vực là 0,36ha thì ở Việt Nam là 0,25ha. Sau mỗi chu kỳ hai chục năm, tình trạng phân mảnh tăng gấp đôi. Sự phân mảnh còn dẫn đến tình trạng lãng phí đất đai được sử dụng làm ranh giới, bờ bao. Con số này không dưới 4% diện tích canh tác. Quỹ đất nông nghiệp tiếp tục suy giảm do công nghiệp hóa và đô thị hóa.

Theo số liệu thống kê, kiểm kê của Bộ Tài nguyên và Môi trường, bình quân mỗi năm đất nông nghiệp giảm gần 100 nghìn hécta, đặc biệt năm 2017 giảm 120 nghìn hécta, trong khi mỗi năm số lao động bước ra khỏi ruộng đồng chỉ vào khoảng 400 ngàn người. Hơn nữa, mức gia tăng dân số ở nông thôn không giảm nhiều như mong đợi, khiến cho bình quân đất canh tác trên đầu người ngày càng giảm mạnh.

Như vậy, phát triển nông nghiệp quy mô nhỏ trong những năm qua đang làm cho đất đai bị khai thác cạn kiệt, chi phí sản xuất cao, khó áp dụng tiến bộ khoa học kỹ thuật. Do đó, việc chuyển dịch cơ cấu kinh tế nông nghiệp theo hướng quy mô lớn và hiện đại đang thúc đẩy việc tích tụ, tập trung ruộng đất. Nhờ đó, các hình thức mang tính thương mại như chuyển nhượng, cho thuê quyền sử dụng đất được xem là những giao dịch mở đầu cho việc phát triển thị trường quyền sử dụng đất nông nghiệp ở nước ta.

Thị trường đất nông nghiệp ở Việt Nam đang ở giai đoạn đầu của quá trình phát triển; sản phẩm giao dịch trên thị trường chủ yếu là những sản phẩm đơn giản như chuyển nhượng, cho thuê quyền sử dụng đất. Các sản phẩm phức tạp hơn như góp vốn bằng quyền sử dụng đất còn rất ít phổ biến. Sự tham gia của doanh nghiệp và các định tài chính vào thị trường đất nông nghiệp còn hạn chế: các doanh nghiệp chủ yếu tham gia giao dịch thuê quyền sử dụng đất. Hình thức chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp giữa nông dân với nông dân và giữa nông dân với doanh nghiệp diễn ra phổ biến ở khu vực Đồng bằng sông Cửu Long.

Doanh nghiệp muốn tập trung đất đai để thực hiện dự án nông nghiệp gặp nhiều khó khăn và rủi ro khi phải thỏa thuận với nhiều hộ dân trong điều kiện đất đai manh mún và không thuộc đối tượng Nhà nước thu hồi đất. Đối với mô hình tích tụ, tập trung đất đai mới (UBND cấp xã, cấp huyện đứng ra thuê đất của dân và Sở TN&MT cho doanh nghiệp thuê lại) Luật Đất đai chưa cho phép chính quyền cấp huyện, cấp xã ký kết hợp đồng thuê quyền sử dụng đất của các hộ dân để thu hút đầu tư phát triển sản xuất nông nghiệp.

Việc chuyển nhượng QSDĐ nông nghiệp diễn ra không nhiều và hoạt động không theo một quy luật nào. Theo điều tra tiếp cận nguồn lực hộ gia đình nông thôn Việt Nam tại 12 tỉnh, thấy tỷ lệ mảnh đất của hộ có nguồn gốc từ chuyển nhượng chiếm chưa tới 10% tổng số mảnh của hộ. Hình thức cho thuê quyền sử dụng đất nông nghiệp diễn ra sôi động hơn hình thức chuyển nhượng quyền sử dụng đất: Tỷ lệ hộ cho thuê quyền sử dụng đất đối với cây hàng năm là 17,1%; cây lâu năm là 2,2%.

Có ba hình thức cho thuê quyền sử dụng đất phổ biến gồm: (i) Nông dân thuê đất của nông dân. Hình thức cho thuê này thường ngắn hạn thường là 1 năm. Giao dịch chủ yếu là phi chính thức thông qua hợp đồng miệng hay hợp đồng viết tay không có chứng nhận của cơ quan có thẩm quyền; (ii) Doanh nghiệp thuê đất của nông dân: Việc thuê đất của người nông dân tạo thành cánh đồng có quy mô lớn, liền vùng liền thửa còn hạn chế và gặp nhiều khó khăn, tốn thời gian, chi phí do phải đạt được sự đồng thuận của nhiều hộ nông dân quy mô nhỏ, thủ tục phức tạp; (iii) Doanh nghiệp/nông dân thuê đất của nhà nước: hình thức này có quy mô hạn chế do phần lớn quỹ đất đã được giao hết cho người sử dụng đất (90% quỹ đất đã được giao cho các đối tượng sử dụng), quỹ đất công ích còn lại khan hiếm. Hình thức thuê quyền sử dụng đất khá phổ biến, xuất phát từ nhu cầu giữa người sử dụng đất và người có nhu cầu thuê quyền sử dụng đất thông qua hợp đồng thuê đất (hình thức trả tiền thuê do các bên tự thỏa thuận). Đây là hình thức vừa phù hợp với nhu cầu, tâm lý của hộ gia đình, cá nhân có đất nông nghiệp, vừa đáp ứng nhu cầu của doanh nghiệp. Với phương thức thuê đất của nông dân thì các hộ gia đình, cá nhân, doanh nghiệp có nhu cầu sẽ có đất để sản xuất với chi phí thấp hơn nhiều so với phương thức nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất.

Hình thức góp vốn bằng quyền sử dụng đất: Đây là hình thức tích tụ, tập trung đất đai thông qua việc những người nông dân tự nguyện góp đất cùng tiến hành tổ chức sản xuất, kinh doanh và cùng hưởng lợi thành quả sản xuất. Cũng có thể là người nông dân góp đất, góp vốn, công sức vào hợp tác xã, tổ hợp tác hoặc doanh nghiệp và được hưởng lợi nhuận theo quy chế thỏa thuận, phù hợp với pháp luật của Nhà nước (thông thường theo tỷ lệ góp đất, góp vốn). Phần lớn, doanh nghiệp đóng vai trò cốt lõi, doanh nghiệp đứng ra để thỏa thuận với người dân (với sự hỗ trợ của chính quyền) về bao tiêu sản phẩm đầu ra, cách

thức tổ chức sản xuất, về tỷ lệ lợi nhuận (hoặc về giá mua lại sản phẩm sau khi thu hoạch)... Doanh nghiệp có trách nhiệm cung cấp (hỗ trợ) về tư liệu sản xuất đầu vào (giống cây trồng, phân bón, máy móc thiết bị...), kỹ thuật canh tác cho người nông dân. Người nông dân góp đất và công lao động để tổ chức sản xuất theo hợp đồng đã ký kết và dưới sự giám sát của công ty.

Hình thức này còn ít phổ biến và thiếu bền vững do có nhiều rủi ro do chưa có cơ chế giám sát hiệu quả việc tính giá trị đất đai và phân chia lợi ích, rủi ro giữa hộ nông dân góp quyền sử dụng đất vào doanh nghiệp; và rủi ro từ nguy cơ phá sản, giải thể doanh nghiệp.

Hiện nay, cả nước đã có khoảng 49.600/600.000 doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp, tương đương 8% tổng số doanh nghiệp đang hoạt động trên cả nước. Tuy vậy, với một quốc gia có nền kinh tế nông nghiệp làm trụ cột như Việt Nam và có tới 70% dân số làm nông nghiệp, đây vẫn là một con số khá khiêm tốn.

4. ĐÁNH GIÁ CHUNG VỀ KHẢ NĂNG THỰC HIỆN CHỨC NĂNG CHO THUÊ ĐẤT, CHO THUÊ LẠI ĐẤT ĐAI NÔNG NGHIỆP CỦA TỔ CHỨC PHÁT TRIỂN QUỸ ĐẤT

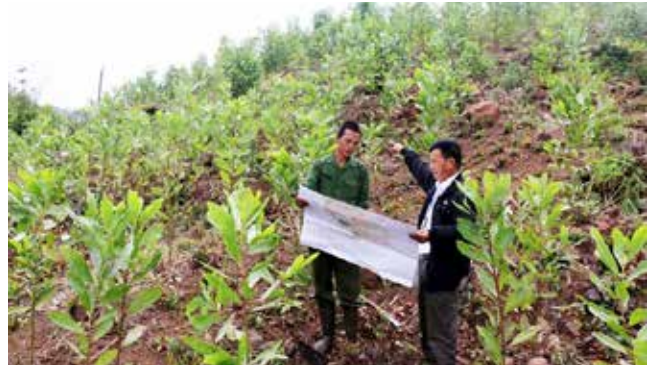
4.1. Đánh giá chung

- Về quy định pháp luật: Hiện nay Tổ chức Phát triển quỹ đất hiện nay chủ yếu tập trung vào chức năng tổ chức thực hiện thu hồi, bồi thường, giải phóng mặt bằng; quy định của Luật Đất đai hiện hành chưa điều chỉnh các quan hệ đất đai phù hợp với điều kiện thực tiễn nên chưa hỗ trợ tốt cho quá trình tích tụ, tập trung đất đai chưa có quy định về chức năng thuê đất, cho thuê lại đất trong Tổ chức Phát triển quỹ đất.

- Về thị trường quyền sử dụng đất nông nghiệp: Đất manh mún và phân tán, quy mô sản xuất nhỏ lẻ đang kìm hãm sự phát triển của nền nông nghiệp Việt Nam. Thị trường đất nông nghiệp ở Việt Nam đang ở giai đoạn đầu của quá trình phát triển; sản phẩm giao dịch trên thị trường chủ yếu là những sản phẩm đơn giản như chuyển nhượng, cho thuê quyền sử dụng đất. Các sản phẩm phức tạp hơn như góp vốn bằng quyền sử dụng đất còn rất ít phổ biến. Doanh nghiệp muốn tập trung đất đai để thực hiện dự án nông nghiệp gặp nhiều khó khăn và rủi ro khi phải thỏa thuận với nhiều hộ dân trong điều kiện đất đai manh mún và không thuộc đối tượng Nhà nước thu hồi đất.

- Hiện nay việc tập hợp quỹ đất ở tại các đô thị đã làm được. Trong khi đó, hiện ở nông thôn, nhiều người dân muốn bỏ ruộng, hoặc cho thuê mượn lại đất đai. Ngoài ra, việc hình thành ngân hàng quỹ đất nông nghiệp là hợp lý, bởi trong sản xuất công nghiệp Nhà nước cũng tiến hành cổ phần hóa các Doanh nghiệp nhà nước, chuyển tài sản cho các chủ sở hữu khác để sử dụng hiệu quả hơn.

- Để tạo được quỹ đất nông nghiệp sạch thì trước hết phải tạo được khung pháp lý cho hoạt động của đơn vị này. Bởi hiện nay, Luật Đất đai quy định tổ chức Nhà nước không được đứng ra thu hồi đất của dân.



▲ Chuyển dịch đất đai có tầm ảnh hưởng sâu rộng tới mọi mặt đời sống xã hội

4.2. Dự thảo Luật Đất Đai (sửa đổi)

Để khắc phục những hạn chế của Luật Đất đai năm 2013 và phát triển tối ưu quỹ đất nông nghiệp, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) quy định Tại Điều 111 quy định Tổ chức phát triển quỹ đất được thành lập theo mô hình đơn vị sự nghiệp công lập hoặc doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ do UBND cấp tỉnh quyết định thành lập ở cấp tỉnh hoặc cấp huyện để phục vụ công tác phát triển quỹ đất tại địa phương; Tổ chức phát triển quỹ đất có thêm chức năng Tạo lập quỹ đất nông nghiệp thông qua việc thuê quyền sử dụng đất, nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất, nhận ký gửi quyền sử dụng đất nông nghiệp và Cho nhà đầu tư có nhu cầu thuê, thuê lại đất để sản xuất nông nghiệp;

Trong điều này còn quy định: Chi phí tạo lập quỹ đất nông nghiệp thông qua việc thuê quyền sử dụng đất, nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất, nhận ký gửi quyền sử dụng đất nông nghiệp; cho nhà đầu tư có nhu cầu thuê, thuê lại đất để sản xuất nông nghiệp được cấp từ ngân sách nhà nước; ứng từ Quỹ phát triển đất hoặc Quỹ đầu tư phát triển; vay từ các tổ chức tín dụng được phép hoạt động tại Việt Nam; huy động vốn của các tổ chức, cá nhân và các nguồn khác theo quy định của pháp luật

Việc bổ sung quy định trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) nằm trong lộ trình hoàn thiện quy định pháp luật về cơ chế, chính sách nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng đất nông nghiệp, cho phép tập trung ruộng đất để sản xuất lớn. Điều 111. Tổ chức phát triển quỹ đất đóng vai trò trung gian giữa chủ sử dụng đất và Nhà đầu tư để thực hiện các giao dịch về đất nông nghiệp. Điều 111. Tổ chức phát triển quỹ đất tạo quỹ đất để cho các nhà đầu tư thuê và có cơ chế quản lý đối với các giao dịch về đất nông nghiệp. Các giao dịch về đất nông nghiệp sẽ thuận tiện hơn, do chính quyền đứng ra thuê đất, nhận chuyển nhượng QSDĐ, nhận góp vốn bằng QSDĐ... thì sẽ làm theo quy hoạch, để tạo đồng thuận trong dân ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đàm Thị Mai Oanh (2021), Nghiên cứu cơ sở khoa học để xuất mô hình ngân hàng quỹ đất nông nghiệp tại Việt Nam. Viện Nghiên cứu quản lý đất đai.