



Một số đề xuất về cơ chế chính sách đối với ngân hàng đất nông nghiệp

NGÔ THỊ LAN PHƯƠNG

Hội Bảo vệ Thiên nhiên Môi trường Việt Nam (VACNE)

1. NGÂN HÀNG ĐẤT ĐAI CỦA VIỆT NAM

Theo Chương trình Kỳ họp thứ 4, Quốc hội khóa XV, Quốc hội sẽ tiến hành giám sát chuyên đề "Việc thực hiện chính sách, pháp luật về thực hành tiết kiệm, chống lãng phí giai đoạn 2016-2021". Một trong những phát hiện ban đầu của hoạt động giám sát này là đất ruộng đang bị bỏ hoang rất nhiều. Đây là hệ quả của quá trình đô thị hóa và công nghiệp hóa. Theo kết quả Tổng điều tra, trong 10 năm 2009-2019, yếu tố di cư góp phần làm tăng dân số thành thị lên 1,2 triệu người, chiếm 3,5% dân số thành thị. Ngoài ra, số người di cư ra thành thị để làm việc theo mùa hoặc làm công nhân tại các khu công nghiệp là rất lớn, minh chứng rõ nét là hàng triệu người "di cư ngược" về quê do ảnh hưởng của đại dịch Covid-19 trong năm 2021 từ TP. Hồ Chí Minh và các tỉnh phía Nam.

Thống kê trong vụ mùa năm 2020, trên địa bàn huyện An Dương, Hải Phòng có tới 740,8 ha đất ruộng bị bỏ không canh tác, trong đó có 716,99 ha bị bỏ nhiều năm không canh tác, gây lãng phí tài nguyên. Tuy nhiên, việc thu hồi ruộng bỏ hoang chưa được chính quyền các cấp triển khai thực hiện do 4 nguyên nhân chính: Trồng lúa đạt năng suất thấp, chuột bỏ ngày càng gia tăng, thiếu nguồn lao động và nhiều diện tích ruộng sâu trũng gây khó khăn cho việc sản xuất. Đây cũng là bài toán nan giải của nhiều địa phương trên cả nước.

Trước thực trạng trên, các địa phương đã tuyên truyền vận động người dân tham gia trồng lúa, đồng thời, khuyến khích kết hợp với chuyển đổi cơ cấu cây trồng để tăng thêm thu nhập. Để đất ruộng không bị lãng phí, cần phải đẩy nhanh quá trình tích tụ ruộng đất. Tuy nhiên, vấn đề đặt ra với Việt Nam là cần phải cân đối giữa đòi hỏi của cơ chế thị trường với bảo đảm công bằng xã hội. Rõ ràng, Nhà nước không thể tích tụ ruộng đất bằng cách thu hồi đất của nông dân để giao lại cho các doanh nghiệp hoặc cho các chủ trang trại, làm như vậy có thể phù hợp đòi hỏi của thị trường, nhưng lại không bảo đảm được công bằng xã hội.

Chính sách phù hợp nhất là bảo đảm quyền tự do tài sản của nông dân đối với ruộng đất và tạo mọi điều kiện để việc thực thi quyền tự do tài sản đối với ruộng đất nhanh chóng, dễ dàng nhất. Đây cũng là điều kiện tiên quyết để việc tích tụ ruộng đất có thể diễn ra một cách tự nhiên phù hợp với tiến độ của quá trình công nghiệp hóa và đô thị hóa. Điều này có nghĩa những người nông dân có quyền giữ lại ruộng đất cho mình nếu họ còn có thể mưu cầu hạnh phúc trên những miếng đất đó. Thế nhưng, họ có quyền chuyển nhượng chúng, khi di cư ra đô thị, tới các



▲ Đất nông nghiệp bỏ hoang tại An Dương, Hải Phòng

khu công nghiệp để tìm kiếm việc làm là cách thức mưu cầu hạnh phúc tốt hơn. Có hai nút thắt về thể chế cần được xử lý là chính sách hạn điền và chính sách miễn thuế đất nông nghiệp.

Một trong những điểm mới đáng chú ý trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) đang được lấy ý kiến là quy định về "ngân hàng đất nông nghiệp". Theo giới chuyên gia, mô hình ngân hàng đất nông nghiệp nếu thành hiện thực sẽ là đòn bẩy thúc đẩy quá trình tích tụ, tập trung ruộng đất, góp phần khắc phục tình trạng bỏ hoang đất nông nghiệp ngày càng tăng.

Nghị quyết số 18-NQ/TW năm 2022 đã đề ra nhiệm vụ xây dựng quy định về ngân hàng cho thuê đất nông nghiệp. Ban Chấp hành Trung ương đã xác định tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao bao gồm giải pháp hoàn thiện cơ chế, chính sách về quản lý, sử dụng đất nông nghiệp. Theo đó, nhằm hoàn thiện cơ chế, chính sách về quản lý, sử dụng đất nông nghiệp, tại tiểu mục 2.7 Mục IV của Nghị quyết số 18-NQ/TW, Ban Chấp hành Trung ương đã chỉ ra cần thực hiện những nội dung: Mở rộng đối tượng, hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp phù hợp với đặc điểm, điều kiện của từng vùng, địa phương, với việc chuyển đổi nghề, việc làm, lao động ở nông thôn; Tạo điều kiện thuận lợi để người sử dụng đất nông nghiệp được chuyển đổi mục đích sản xuất cây trồng, vật nuôi, nâng cao hiệu quả sử dụng đất nông nghiệp theo quy hoạch; Tăng cường quản lý chất lượng đất, khắc phục tình trạng thoái hóa, suy giảm chất lượng đất; Xây dựng quy định về ngân hàng cho thuê đất nông nghiệp.

2. KHUNG PHÁP LÝ ĐỐI VỚI NGÂN HÀNG ĐẤT NÔNG NGHIỆP

Theo Viện Chính sách và chiến lược phát triển nông nghiệp nông thôn (IPSARD), đất đai Việt Nam manh mún và phân tán, với 63% số hộ nông dân có diện tích đất dưới



0,5 ha và 26% có diện tích đất từ 0,5 đến 2 ha. Ngoài ra, nhiều hộ nông dân có miếng đất nhỏ, gây hạn chế cho sản xuất nông nghiệp và cản trở đầu tư vào ngành nông nghiệp. Mặc dù các chính sách mới nhằm tập trung đất nông nghiệp vào quy mô lớn, nhưng quá trình này đã và đang diễn ra chậm, không đáp ứng được kỳ vọng.

Có thể thấy, Việt Nam chỉ khi nào giải quyết được vấn đề tập trung đất nông nghiệp, thì mới có thể nâng cao được tính cạnh tranh. Trong thời gian qua, các thách thức đối với thị trường đất nông nghiệp của Việt Nam gồm các vấn đề về chính sách và pháp lý, thiếu hụt cơ cấu hỗ trợ thị trường đất nông nghiệp, quá trình chuyển đổi sử dụng đất địa phương và tình trạng thị trường cho thuê đất nông nghiệp đang rất hạn chế. Trong đó, các thủ tục hành chính là trở ngại lớn đối với doanh nghiệp nông nghiệp khi muốn tiếp cận đất. Ngoài ra, cơ chế định giá đất hiện tại được Chính phủ kiểm soát cần được đánh giá lại vì chúng không tương thích với giá trị thị trường, với mức giá kiểm soát của nhà nước chỉ chiếm khoảng 20-30% giá trị thị trường, và mức giá đất của các tỉnh chỉ nằm trong khoảng từ 30-60% giá đất thị trường tại địa phương. Nhìn tổng thể, thị trường đất nông nghiệp của Việt Nam vẫn đang ở giai đoạn phát triển sớm, với chính sách chuyển nhượng và sử dụng đất chưa mạnh mẽ, tiềm năng rủi ro và bất ổn đang cao.

Trên thế giới, một số quốc gia đã có kinh nghiệm trong xây dựng tổ chức/thể chế hỗ trợ phát triển thị trường đất nông nghiệp. Nhật Bản thành lập Tổ chức quản lý trung gian đất (FIFAO) thuê đất của nông dân và cho các trang trại/doanh nghiệp thuê lại. Trong tổ chức này, vai trò của Chính phủ rất quan trọng. Theo đó, Chính phủ Nhật Bản hỗ trợ chính sách cho FIFAO, đánh thuế cao các hộ bỏ hoang đất, thu hồi đất hoang không chủ, hỗ trợ tài chính cho trang trại/doanh nghiệp lớn để thuê đất.

Năm 2010, tại Trung Quốc đã thành lập Trung tâm dịch vụ chuyển nhượng đất đai (LTSC). Trung tâm này có vai trò thu thập, cung cấp thông tin về cung cầu cho thuê đất; hỗ trợ thủ tục; cung cấp dịch vụ làm hợp đồng; giải quyết tranh chấp. Chính phủ Trung Quốc hỗ trợ các trang trại/doanh nghiệp quy mô lớn bảo lãnh vay vốn và cho vay ưu đãi để thuê đất. Hỗ trợ trang trại/doanh nghiệp quy mô lớn đầu tư cơ sở hạ tầng thủy lợi, nhà kho và máy móc thiết bị lớn.

Đất đai là yếu tố quan trọng trong sản xuất nông nghiệp, do vậy cần có các tổ chức hỗ trợ cung ứng hạ tầng để thị trường hoạt động tốt. Bên cạnh đó cũng cần hoàn thiện hệ thống đăng ký đất đai, xây dựng khung pháp lý và hoàn thiện tổ chức bộ máy của Trung tâm phát triển quỹ đất để thị trường đất nông nghiệp hoạt động hiệu quả.

Cần xác định và đưa ra các chính sách, quy định cho ngân hàng đất, những điều kiện phù hợp để hỗ trợ cho hai bên là người nông dân, doanh nghiệp sử dụng đất nông nghiệp, trong đó có sử dụng công nghệ để tối ưu hóa và tăng cường quản lý của ngân hàng đất nông nghiệp. Ngoài ra điều quan trọng là phát triển đội ngũ nhân viên chuyên

ng nghiệp và đáp ứng kỳ vọng của khách hàng trong việc cung cấp dịch vụ đất nông nghiệp và các sản phẩm tài chính liên quan đến đất nông nghiệp. Hoạt động của ngân hàng đất nông nghiệp không vì mục đích lợi nhuận, được Nhà nước bảo đảm khả năng thanh toán, được miễn thuế và các khoản phải nộp ngân sách nhà nước.

Đất nông nghiệp là tư liệu sản xuất, tuy nhiên chúng đa dạng và có nhiều giá trị khác nhau chứ không đơn giản là đất trồng trọt các sản phẩm nông nghiệp đơn điệu mà cùng một diện tích có thể khai thác với đa dạng sản phẩm nông nghiệp và mục tiêu khai thác như chăn nuôi, thủy sản, du lịch, khai thác cùng một lúc nhiều mục đích trên cùng một diện tích. Vị trí địa lý của các loại đất trong không gian khai thác cũng là những giá trị phải tính tới. Đất gần hệ thống cơ sở hạ tầng tốt hay vùng cao, úng ngập, hẻo lánh... có giá trị khác nhau.

Do “không vì mục đích lợi nhuận”, nên cần có cách đánh giá khả năng thanh toán của khách hàng và các quy định thuế để không ai lạm dụng. Vì đất là tài sản đặc thù, nên nếu coi đất là hàng hóa, tài sản thì khi gửi đất vào ngân hàng, phương thức xử lý cũng như cầm cố thế chấp tài sản. Trong trường hợp đó, ngân hàng chỉ giữ giấy tờ đất, còn người dân vẫn có thể canh tác cho đến khi có khách hàng, người dân mới giao quyền sử dụng. Như vậy sẽ tránh tình trạng đất bỏ không, lãng phí đất.

Nếu ngân hàng đất coi đất như tài sản, thì khi người dân gửi đất vào ngân hàng đất, ngân hàng sẽ cầm cố giấy tờ đất và người dân vẫn giữ quyền sử dụng đất. Khi có khách hàng muốn thuê đất, người dân mới giao quyền sử dụng cho khách hàng và ngân hàng sẽ xử lý giấy tờ đất để chuyển quyền sử dụng. Trong trường hợp này, việc gửi và lấy lại đất giống như việc cầm cố thế chấp tài sản.

Nếu ngân hàng đất coi đất như tiền, thì người dân gửi đất vào ngân hàng đất sẽ không còn quyền sử dụng đất và ngân hàng đất sẽ quản lý, xử lý đất từ đầu. Trong trường hợp này, việc gửi và lấy lại đất giống như việc gửi và rút tiền từ tài khoản ngân hàng.

Việc coi đất như tài sản hay tiền phụ thuộc vào phương thức quản lý và xử lý đất của ngân hàng đất. Tuy nhiên, việc này có thể ảnh hưởng đến quyền sử dụng đất của người dân, do đó cần có quy định rõ ràng và minh bạch về phương thức quản lý đất của ngân hàng đất để tránh tranh chấp và bảo vệ quyền lợi của người dân. Nếu coi đất như tiền, việc gửi tiền/đất sẽ theo quy định về gửi tiền/đất của ngân hàng. Do việc canh tác đất nông nghiệp nên thời hạn thuê cần cứ vào loại cây dự kiến trồng và thời gian thu hoạch.

Nếu người dân rút ra trước kỳ hạn, cần có cách xử lý hài hòa lợi ích của các bên. Khi có tranh chấp xảy ra, cần tuân thủ các quy định pháp lý của pháp luật hiện hành. Tòa án có thể giải quyết các tranh chấp này, tùy thuộc vào quy định của luật pháp. Nếu cần thiết, tòa án mới có thể được thiết lập để xử lý các tranh chấp liên quan đến đất. Tòa án phải tuân thủ các quy định pháp lý hiện hành khi xử lý các trường hợp tranh chấp.



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

3. QUYỀN VÀ TRÁCH NHIỆM CỦA NÔNG DÂN VÀ DOANH NGHIỆP

Quyền và trách nhiệm của ngân hàng:

- Cung cấp các sản phẩm và dịch vụ phù hợp với nhu cầu và thực tế của khách hàng nông nghiệp. Thực hiện quản lý vốn, tài sản và rủi ro hiệu quả, tránh các rủi ro trong quá trình cho vay và đầu tư. Đảm bảo tính an toàn cho khách hàng “gửi” hoặc “vay” đất tại ngân hàng. (“Gửi” loại đất nào thì “rút ra” đất phải có vị trí, chất lượng, giá trị tương đương). Hỗ trợ phát triển nông nghiệp bền vững, góp phần vào sự phát triển kinh tế và cộng đồng địa phương.

- Xây dựng mối quan hệ đối tác lâu dài với khách hàng và các đối tác trong ngành nông nghiệp, tư vấn và hỗ trợ khách hàng. Đảm bảo đạo đức, chính trực, minh bạch và trách nhiệm trong hoạt động của ngân hàng. Đảm bảo đào tạo và tạo điều kiện để nhân viên có thể phục vụ khách hàng tốt.

- Trước khi chuyển giao đất cho ngân hàng nông nghiệp, cần thực hiện các bước xác định chất lượng và giá đất: tìm hiểu các thông tin về diện tích, vị trí đất, loại đất, độ màu mỡ, sản lượng, giống cây trồng, các yếu tố khác liên quan. Sử dụng các phương pháp đánh giá giá trị đất như định giá qua giá trị thị trường, giá trị ghi nhận tài sản, giá trị thu nhập hoặc giá trị chi phí. Đánh giá các hình thức cải tạo đất trong thời gian quỹ đất quản lý nếu có hoặc sử dụng các loại phân bón, thuốc trừ sâu, trừ cỏ... Đánh giá cây trồng sử dụng trong thời gian quỹ đất được ngân hàng quản lý, cách luân canh và thời gian đất nghỉ. Đánh giá tổng hợp trước sau khi quỹ đất quản lý sử dụng cho thuê.

- Ngoài ra, ngân hàng đất cũng cần vận dụng các chính sách hỗ trợ để mua lại đất trong điều kiện công bằng, tránh khai thác lợi dụng, bóc lột người dân hay cá nhân. Tạo điều kiện cho doanh nghiệp đầu tư phát triển trong ngành nông nghiệp bằng cách xây dựng kế hoạch, đảm bảo tính khả thi

và bền vững của doanh nghiệp. Tổ chức đào tạo, tư vấn cho người nông dân và doanh nghiệp về kinh tế chăn nuôi, sản xuất nông nghiệp, sản phẩm, thị trường và cách sử dụng đất hiệu quả để đảm bảo an ninh lương thực và phát triển bền vững.

Quyền và trách nhiệm của người nông dân:

- Thực hiện giám sát và phản hồi thông tin cho chương trình ngân hàng đất nông nghiệp nhằm cải thiện hiệu quả của hoạt động này.

- Khi người dân “gửi” đất vào ngân hàng, họ vẫn giữ quyền sở hữu và có thể quản lý cho đến khi có khách thuê. Tuy nhiên họ sẽ chịu trách nhiệm đối với việc giữ gìn và bảo quản đất trong trạng thái tốt nhất có thể, để đảm bảo giá trị kinh tế của nó không mất đi trong quá trình bảo quản và sử dụng.

- Ngoài ra, người dân cũng phải đóng các khoản phí, thuế và các khoản liên quan đến lãi suất và các khoản phí khác■

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. <https://tuoitrethudo.com.vn/hai-phong-hang-tram-hecta-dat-nong-nghiep-bi-hoang-hoa-146687.html>
2. <https://quochoi.vn/ubkhnmt/lapphap/Pages/home.aspx?ItemID=621>
3. <https://nhandan.vn/chinh-sach-nao-cho-dat-ruong-bi-bo-hoang-post696640.html>
4. <https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/he-thong-van-ban/van-ban-cua-dang/nghe-quyet-so-18-nqtw-ngay-1662022-hoi-nghi-lan-thu-nam-ban-chap-hanh-trung-uong-dang-khoa-xiii-ve-tiep-tuc-doi-moi-hoan-8628>
5. <https://kinhthenongthon.vn/Sua-doi-Luat-Dat-dai-de-tao-dieu-kien-cho-san-xuat-nong-nghiep-quy-mo-lon-post55321.html>