

BÁO CÁO
CÁC RÀO CẢN THỂ CHẾ
ẢNH HƯỞNG TỚI SỰ PHÁT TRIỂN THỊ TRƯỜNG
ĐẤT NÔNG NGHIỆP VIỆT NAM

Hà Nội, năm 2018

MỤC LỤC

LỜI CẢM ƠN	iii
DANH MỤC CHỮ VIẾT TẮT.....	iv
DANH MỤC BẢNG.....	v
DANH MỤC HÌNH	v
PHẦN 1: GIỚI THIỆU	1
1. Bối cảnh nghiên cứu.....	1
2. Mục tiêu nghiên cứu.....	2
3. Phương pháp nghiên cứu.....	2
3.1. Cách tiếp cận.....	2
3.2. Phương pháp nghiên cứu	3
3.3. Phương pháp thu thập dữ liệu.....	4
4. Phạm vi nghiên cứu.....	5
PHẦN 2: TỔNG QUAN THỊ TRƯỜNG ĐẤT NÔNG NGHIỆP VIỆT NAM	6
1. Thực trạng thị trường đất nông nghiệp.....	6
1.1. Thực trạng đất nông nghiệp Việt Nam.....	6
1.2. Thị trường quyền sử dụng đất nông nghiệp	12
2. Thực trạng đất nông nghiệp và thị trường đất nông nghiệp tại Lâm Đồng.....	17
2.1 Thực trạng đất SXNN.....	17
2.2 Thực trạng thị trường quyền sử dụng đất SXNN	19
3. Thực trạng đất nông nghiệp và thị trường đất nông nghiệp tại An Giang.....	20
3.1 Thực trạng đất SXNN.....	20
3.2 Thực trạng thị trường quyền sử dụng đất SXNN	21
4. Thực trạng đất nông nghiệp và thị trường đất nông nghiệp tại Hòa Bình.....	23
4.1 Thực trạng đất SXNN.....	23
4.2. Thực trạng thị trường quyền sử dụng đất SXNN	25
5. Thực trạng đất nông nghiệp và thị trường đất nông nghiệp tại Hà Nam.....	26
5.1 Thực trạng đất SXNN.....	26
5.2. Thực trạng thị trường quyền sử dụng đất SXNN	28
PHẦN 3: CÁC RÀO CẢN THỂ CHẾ TRONG THỊ TRƯỜNG QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT SẢN XUẤT NÔNG NGHIỆP.....	30
1. Rào cản trong giao dịch chuyển nhượng, chuyển đổi QSDĐ SXNN.....	30
1.1. Về đối tượng tham gia giao dịch	30
1.2. Về hạn điền.....	32
1.3. Về định giá đất	32
1.4. Về hiệu lực giao dịch.....	33
1.5. Về thủ tục và hồ sơ hỗ trợ giao dịch.....	34
1.6. Rào cản khác	35
2. Rào cản trong giao dịch đi thuê/cho thuê.....	35

2.1. Thủ tục thẩm định nhu cầu sử dụng đất	35
2.2. Thiếu khung pháp lý cho Nhà nước thuê đất của dân rồi cho doanh nghiệp thuê lại.....	36
2.3. Đất đi thuê không thể thế chấp vay tín dụng	36
2.4. Một số cản trở khác đối với doanh nghiệp khi thuê đất trực tiếp của hộ dân.....	37
3. Rào cản trong giao dịch góp vốn.....	37
4. Rào cản trong phát triển thị trường đất lúa.....	38
4.1. Các quy định trong Luật Đất đai	38
4.2. Nghị định 35/2015/NĐ-CP của Chính phủ về quản lý, sử dụng đất trồng lúa.....	38
5. Vấn đề bình đẳng giới trong thị trường đất nông nghiệp	38
PHẦN 4: KẾT LUẬN.....	41
1. Quan điểm đề xuất chính sách thúc đẩy phát triển thị trường đất đai	41
2. Đề xuất chính sách phát triển thị trường đất nông nghiệp.....	42
2.1. Đề xuất sửa đổi, bổ sung Luật đất đai 2013	42
2.2. Đề xuất sửa đổi Nghị định 35/2015/NĐ-CP của Chính phủ về quản lý, sử dụng đất trồng lúa	42
2.3. Đề xuất một số chính sách và giải pháp khác thúc đẩy thị trường đất SXNN	43
2.4. Đề xuất cho một số tỉnh điều tra.....	44
TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	45

LỜI CẢM ƠN

Báo cáo được thực hiện bởi Viện Chính sách và Chiến lược Phát triển nông nghiệp nông thôn trong khuôn khổ dự án thành phần “Tạo điều kiện thuận lợi cho tái cơ cấu nông thôn và tăng khả năng cạnh tranh của các yếu tố thị trường” thuộc Chương trình ô “Hỗ trợ cải cách kinh tế Việt Nam” do Chính phủ Ôt-xtrây-li-a tài trợ. Chúng tôi xin trân trọng cảm ơn Chương trình “Hỗ trợ cải cách kinh tế Việt Nam” và Bộ Ngoại giao và Thương mại Ôxtrâylia (DFAT) đã tài trợ cho Báo cáo này.

DANH MỤC CHỮ VIẾT TẮT

BTBDHMT	Bắc Trung Bộ Duyên hải miền Trung
DTTN	Diện tích tự nhiên
ĐBSCL	Đồng bằng sông Hồng
ĐBSH	Đồng bằng sông Cửu Long
ĐNB	Đông Nam Bộ
GCNQSDĐ	Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất
GRDP	
HTX	Hợp tác xã
PTNT	Phát triển nông thôn
QSDĐ	Quyền sử dụng đất
SXNN	Sản xuất nông nghiệp
TDMNPB	Trung du miền núi phía Bắc
TN&MT	Tài nguyên và Môi trường
TNHH MTV	Trách nhiệm hữu hạn một thành viên
UBND	Ủy ban nhân dân

DANH MỤC BẢNG

Bảng 1: Phân bố mẫu khảo sát theo địa bàn khảo sát.....	4
Bảng 2: Biến động diện tích đất nông nghiệp tỉnh Lâm Đồng (2011-2016).....	18
Bảng 3: Biến động diện tích đất nông nghiệp tỉnh An Giang (2011-2016)	20
Bảng 4. Biến động diện tích đất nông nghiệp tỉnh Hòa Bình 2011-2016	23
Bảng 5. Biến động diện tích đất nông nghiệp tỉnh Hà Nam (2011-2016).....	27
Bảng 6: Tỷ lệ đất được cấp GCNQSDĐ tại địa bàn điều tra	31
Bảng 7. Tỷ lệ phụ nữ được đứng tên trong giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (%) ..	39

DANH MỤC HÌNH

Hình 1: Diện tích đất nông nghiệp bình quân đầu người	7
Hình 2. Tỷ lệ mảnh đất SXNN ở Việt Nam theo quy mô	8
Hình 3: Phân mảnh đất SXNN theo vùng	9
Hình 4: Số mảnh đất bình quân mỗi hộ nông nghiệp Việt Nam phân theo loại đất.....	10
Hình 5: Số lượng trang trại NLTS chia theo loại hình	11
Hình 6: Nguồn gốc các mảnh ruộng của hộ*	13
Hình 7: Nguồn gốc các mảnh ruộng của hộ trong giai đoạn 2013-2016 (%)	14
Hình 8: Tỷ lệ hộ có đất cho thuê phân theo loại đất.....	15
Hình 9. Tỷ lệ số mảnh đất SXNN được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.....	30

PHẦN 1: GIỚI THIỆU

1. Bối cảnh nghiên cứu

Ở Việt Nam, quyền sử dụng đất là một tài sản quan trọng trong việc tạo công ăn việc làm, thu nhập và đảm bảo sinh kế cho người dân có sinh kế phụ thuộc vào hoạt động nông nghiệp, trong đó đất đai là yếu tố sản xuất chính.

Việc phân chia ruộng đất cho các nông hộ sử dụng và quản lý đã góp phần mang lại những thành tựu to lớn trong phát triển nông nghiệp, nông thôn và tăng năng suất nông nghiệp. Tuy nhiên, đất đai manh mún và phân tán là thách thức lớn trong việc tạo ra sinh kế bền vững, hoặc mở rộng các cơ hội để cải thiện sinh kế của người nông dân.

Sự manh mún và phân tán của đất đai ảnh hưởng tới chi phí sản xuất, và theo đó là lợi nhuận từ sản xuất nông nghiệp. Manh mún ruộng đất đồng thời kìm hãm khả năng chuyên môn hóa, phát triển liên kết kinh doanh. Đất đai manh mún đồng thời làm giảm khả năng phát triển các loại cây trồng mà chỉ mang lại lợi nhuận ở quy mô lớn nhất định. Ngoài ra, quy mô sản xuất nhỏ lẻ khiến cho việc tổ chức sản xuất, tổ chức ngành hàng và liên kết chuỗi giá trị gặp nhiều khó khăn, không tạo được quy mô sản xuất hàng hóa đồng đều, gây phức tạp cho quản lý chất lượng, an toàn thực phẩm, và kiểm soát dịch bệnh, tăng chi phí sản xuất và chi phí giao dịch.

Đất đai manh mún là nguyên nhân chính khiến năng suất lao động của Việt Nam tụt hậu so với các nước trong khu vực. Năng suất lao động trong nông nghiệp của Việt Nam luôn thấp nhất so với các nước trong khu vực. Năng suất lao động trong nông nghiệp của Việt Nam tăng rất chậm, và tụt hậu so với các nước trong khu vực từ năm 2005 trở lại đây. Hiện nay, giá trị gia tăng nông nghiệp trên mỗi lao động của Việt Nam thấp hơn cả Lào và Campuchia. Năng suất lao động thấp làm ảnh hưởng tới năng lực cạnh tranh trong trung và dài hạn của ngành nông nghiệp Việt Nam vốn dựa trên lợi thế về chi phí sản xuất thấp.

Để nâng hiệu quả kinh tế và khả năng cạnh tranh thì cần thiết phải tập trung đất đai, nhằm tăng quy mô sản xuất và thu hút đầu tư của doanh nghiệp thông qua phát triển thị trường đất nông nghiệp.

Mặc dù Đảng đã có chủ trương tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình tập trung đất đai, nhằm tăng quy mô ruộng đất và hình thành những vùng sản xuất hàng hoá lớn trong nông nghiệp (Nghị quyết Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI). Chính phủ cũng ban hành nhiều chính sách liên quan đến tập trung đất đai, bao gồm: chính sách dồn điền đổi thửa, chính sách phát triển kinh tế trang trại, chính sách đào tạo nghề cho lao động nông thôn và chuyển dịch lao động, chính sách phát triển kinh tế hợp tác, chính sách phát triển cơ giới hóa, chính sách hỗ trợ khoa học công nghệ. Bên cạnh đó, việc thực hiện cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, thành lập văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất, trung tâm phát triển quỹ đất, trung tâm định

giá, đấu giá quyền sử dụng đất, ban hành các chính sách thuế, cung cấp thông tin về đất đai, công khai minh bạch các quy hoạch sử dụng đất, trình tự thủ tục hành chính về mua bán, chuyển nhượng đất đai đã tạo điều kiện thuận lợi thúc đẩy thị trường quyền sử dụng đất nông nghiệp phát triển.

Tuy nhiên, so với yêu cầu hiện tại, hoạt động của thị trường đất nông nghiệp đã bộc lộ không ít những yếu kém bất cập. Thị trường đất nông nghiệp hoạt động yếu ớt; các giao dịch về chuyển nhượng, thuê mướn, góp vốn bằng quyền sử dụng đất nông nghiệp còn hạn chế.

Nguyên nhân thị trường đất nông nghiệp chậm phát triển là do vẫn còn tồn tại nhiều rào cản ảnh hưởng đến tập trung đất đai bao gồm: chính sách hạn điền và thời hạn sử dụng đất, chính sách an ninh lương thực và chuyển đổi mục đích sử dụng đất. Bên cạnh đó, thủ tục giao dịch đất đai còn phức tạp, thiếu các công cụ hỗ trợ như chưa hình thành ngân hàng đất nông nghiệp, hệ thống thông tin đất đai còn kém hiệu quả, v.v.

Trong bối cảnh trên, được sự hỗ trợ của dự án Aus4Reform, Viện Chính sách và chiến lược phát triển nông nghiệp nông thôn (IPSARD) đã tiến hành nghiên cứu “Các rào cản thể chế ảnh hưởng tới sự phát triển của thị trường đất nông nghiệp Việt Nam”.

2. Mục tiêu nghiên cứu

Mục tiêu tổng thể của nghiên cứu là nhằm rà soát, đánh giá các rào cản thể chế trong phát triển thị trường đất nông nghiệp nhằm đưa ra đề xuất sửa đổi bổ sung Luật Đất Đai 2013 và các văn bản dưới Luật (Nghị định 43/2014/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật Đất đai, Nghị định 135/2016/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của các nghị định quy định về thu tiền sử dụng đất, thu tiền thuê đất, thuê mặt nước, các chính sách tín dụng, thu hút đầu tư, ...) hướng tới tăng hiệu quả sử dụng đất, phát triển kinh tế nông nghiệp nông thôn.

3. Phương pháp nghiên cứu

3.1. Cách tiếp cận

Cách tiếp cận đa thể chế

Nghiên cứu dựa trên khung khái niệm của cách tiếp cận đa thể chế, theo đó các chính sách phát triển cần thừa nhận và cân nhắc hệ thống giá trị và thể chế khác nhau. Với cách tiếp cận đa thể chế, chính sách đất đai cần hướng tới hệ thống quản lý đất đai mới, khai thác tốt nhất sức mạnh đa dạng của các cách tiếp cận khác nhau thay cho việc chỉ chấp nhận một hình thức quản lý đất đai đơn lẻ, thường có xu hướng thống trị và áp đặt đối với những hình thức khác. Cách tiếp cận đa thể chế sẽ cung cấp những kiến thức hữu ích để cải thiện hệ thống quản lý đất đai hướng tới tăng hiệu quả sử dụng đất, bảo tồn tài nguyên thiên nhiên và giảm thiểu xung đột xã hội.

Cách tiếp cận của Luật và Kinh tế học

Trong phân tích chính sách đất đai, nghiên cứu sẽ sử dụng cách tiếp cận của *Luật và Kinh tế học* để đánh giá tính hiệu quả và hiệu lực của chính sách đất đai, nghĩa là áp dụng của những nguyên tắc kinh tế để đánh giá các quy định của luật. Luật, quy định, nghị định, và chỉ thị đưa ra ngữ cảnh pháp lý mà trong đó các cá nhân và tổ chức triển khai các hoạt động kinh tế nhằm nâng cao lợi ích kinh tế của họ. Luật pháp và các văn bản pháp lý liên quan tạo ra động lực để khuyến khích hoặc các trở ngại đối với những hoạt động kinh tế nhất định. Hành vi của các cá nhân và các tổ chức kinh tế phụ thuộc vào những khuyến khích họ nhận được và những hạn chế mà họ gặp phải. Hệ thống kinh tế xác định các nguồn lực được phân bổ, sử dụng như thế nào để tạo ra sản phẩm, sản phẩm được phân phối thế nào giữa các khu vực, giữa các yếu tố sản xuất, và thu nhập từ các hoạt động sản xuất sẽ được chi thế nào, ở đâu và bởi ai. Hệ thống pháp luật đề ra khung pháp lý điều chỉnh cách thức tổ chức các hoạt động kinh tế.

Ở mọi xã hội, việc áp dụng luật và các quy định chính thức cũng như cách thức vận dụng nó một cách phi chính thức đều tạo ra nhóm được lợi và nhóm bị thiệt hại. Cả hai nhóm này đều điều chỉnh hành vi của họ: nhóm được lợi sẽ tìm cách phát huy lợi thế của mình, tiếp tục mở rộng các hoạt động sinh lợi và tăng cường các giao dịch có lợi cho tất cả các bên khác nhau trong khi nhóm bị thiệt hại sẽ cố gắng tận dụng các cơ hội có thể hoặc tìm cách giảm thiểu các thiệt hại đối với họ.

3.2. Phương pháp nghiên cứu

Mục tiêu chính của nghiên cứu là phát hiện những rào cản thể chế trong phát triển thị trường đất nông nghiệp. Để đạt được mục tiêu này, nghiên cứu sử dụng phương pháp nghiên cứu tình huống (case study) tại các tỉnh đại diện cho các vùng sinh thái gồm: Đồng bằng sông Cửu Long (An Giang), Đồng bằng sông Hồng (Hà Nam), Tây Nguyên (Lâm Đồng), Miền núi phía Bắc (Hòa Bình). Nghiên cứu tình huống giúp phát hiện các khó khăn, vướng mắc từ chính sách và thực tế quá trình triển khai tại các địa phương. Đồng thời, kinh nghiệm tốt trong hỗ trợ phát triển thị trường đất nông nghiệp từ các tỉnh khảo sát cũng sẽ được tổng kết nhằm đề xuất nhân rộng.

Dựa trên nghiên cứu tại bàn và tham vấn chuyên gia và nhà quản lý thuộc Tổng cục Quản lý đất đai, Bộ Nông nghiệp và PTNT, nghiên cứu tiến hành 4 nghiên cứu tình huống nhằm tìm hiểu những rào cản phát triển thị trường đất nông nghiệp ở Việt Nam:

- *Nghiên cứu tình huống 1:* Thực trạng và rào cản thể chế trong phát triển thị trường đất nông nghiệp tại An Giang
- *Nghiên cứu tình huống 2:* Thực trạng và rào cản thể chế trong phát triển thị trường đất nông nghiệp tại Lâm Đồng.
- *Nghiên cứu tình huống 3:* Thực trạng và rào cản thể chế trong phát triển thị

trường đất nông nghiệp tại Hà Nam.

- *Nghiên cứu tình huống 4:* Thực trạng và rào cản thể chế trong phát triển thị trường đất nông nghiệp tại Hòa Bình.

Mặc dù nghiên cứu tình huống không giúp đưa ra kết luận mang tính tổng thể cho toàn quốc, nhưng phương pháp này có 2 lợi thế chính sau: (1) Phương pháp này có thể kết hợp nhiều phương pháp thu thập dữ liệu, từ phỏng vấn sâu, tọa đàm để phát hiện vấn đề nghiên cứu, và kiểm tra chéo số liệu thu thập được từ nhiều phương pháp thu thập dữ liệu khác nhau; và (2) Đây là phương pháp có hiệu quả để phân tích sâu vấn đề nghiên cứu trong bối cảnh tự nhiên, kinh tế và xã hội cụ thể, từ nhiều quan điểm khác nhau.

3.3. Phương pháp thu thập dữ liệu

Số liệu thứ cấp

Số liệu thứ cấp được thu thập từ các nghiên cứu có liên quan; bộ số liệu Khảo sát mức sống cư dân Việt Nam; Tổng Điều tra nông nghiệp nông thôn; kết quả điều tra nguồn lực hộ nông thôn (VARHS)

Số liệu sơ cấp

Số liệu sơ cấp được thu thập thông qua:

- Phỏng vấn chuyên gia và nhà quản lý ở Trung ương: nghiên cứu tiến hành phỏng vấn chuyên gia và các nhà quản lý thuộc Tổng cục Quản lý Đất đai, Bộ Nông nghiệp và PTNT nhằm thu thập các thông tin về tình hình thực hiện và các vấn đề tồn tại trong việc thực hiện Luật Đất đai, và các chính sách có liên quan đến phát triển thị trường đất nông nghiệp.
- Khảo sát thực địa: nhằm bổ sung, kiểm nghiệm các thông tin kết quả có được từ nghiên cứu tại bàn.

Bảng 1: Phân bổ mẫu khảo sát theo địa bàn khảo sát

Tỉnh	Chuyên gia, cán bộ quản lý	Doanh nghiệp	Hộ nông dân
An Giang	14	2	40
Lâm Đồng	12	6	40
Hà Nam	11	5	44
Hòa Bình	10	3	46

Các công cụ khảo sát thực địa bao gồm:

- Phỏng vấn sâu: Phỏng vấn sâu được tiến hành với doanh nghiệp/HTX tham gia tập trung đất đai, các hộ nông dân thuộc địa bàn nghiên cứu. Mục tiêu của phỏng vấn sâu là nhằm tìm hiểu chi tiết bối cảnh, diễn biến, hiện trạng và tác động của tập trung đất đai tại địa phương.
- Tọa đàm: các sở, ban, ngành liên quan đến tập trung đất đai tại An Giang, Lâm Đồng, Hà Nam, Hòa Bình; UBND huyện thuộc địa bàn nghiên cứu nhằm mô tả quá trình tham gia tập trung đất đai, phát hiện ra các yếu tố thúc đẩy và cản trở tập trung đất đai, phát hiện các tác động của tập trung đất đai tại địa phương, và các đề xuất chính sách và giải pháp cho chính quyền địa phương và chính phủ.

4. Phạm vi nghiên cứu

Trong 8 quyền về đất đai được ghi trong Luật Đất đai 2013, nghiên cứu chỉ tập trung 3 quyền liên quan trực tiếp tới thị trường đất nông nghiệp: mua bán/chuyển đổi, cho thuê và góp vốn, chỉ tập trung vào đất sản xuất nông nghiệp và chỉ tập trung vào thể chế chính sách.

Nghiên cứu tiến hành khảo sát thực địa tại 4 tỉnh đại diện cho Đồng bằng sông Cửu Long (An Giang), Đồng bằng sông Hồng (Hà Nam), Tây Nguyên (Lâm Đồng), Miền núi phía Bắc (Hòa Bình).

PHẦN 2: TỔNG QUAN THỊ TRƯỜNG ĐẤT NÔNG NGHIỆP VIỆT NAM

1. Thực trạng thị trường đất nông nghiệp

1.1. Thực trạng đất nông nghiệp Việt Nam

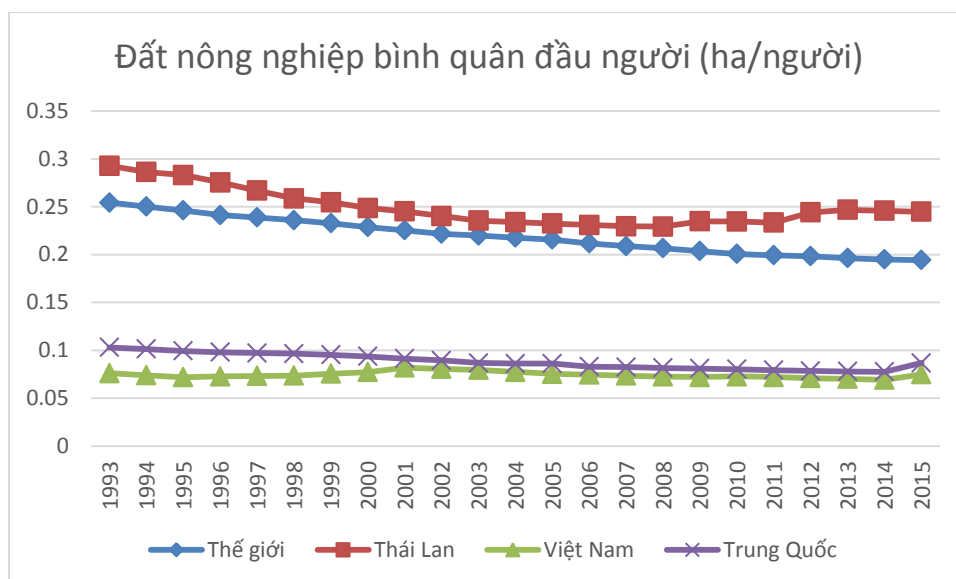
Quy mô, hiệu quả sử dụng đất nông nghiệp:

Hiệu quả sử dụng đất nông nghiệp tiếp tục tăng trong những năm qua. Giá trị sản phẩm thu được trên 1ha đất trồng trọt đã tăng từ 54,6 triệu đồng/ha năm 2010 lên 79,3 triệu đồng/ha năm 2014 và ước khoảng 90,1 triệu đồng/ha năm 2017; dù vẫn còn thấp hơn nhiều so với giá trị sản phẩm thu được trên 1h diện tích mặt nước nuôi trồng thủy sản (tăng từ 177,4 triệu đồng/ha năm 2014 lên khoảng 206 triệu đồng/ha năm 2017). Tăng hiệu quả sử dụng đất đã góp phần tăng thu nhập bình quân hộ gia đình ở nông thôn từ 75,8 triệu đồng năm 2012 lên gần 130 triệu đồng năm 2017, góp phần quan trọng vào xóa đói giảm nghèo, nâng cao đời sống của người dân vùng nông thôn.

Tuy nhiên trong thời gian gần đây, đóng góp của đất đai vào tăng trưởng nông nghiệp dường như đã tới hạn. Tốc độ tăng trưởng giá trị sản lượng nông nghiệp bình quân trên 1 ha đất của Việt Nam đang giảm dần và thấp hơn các nước trong khu vực. Điều đó kéo theo tốc độ tăng trưởng khó đạt chỉ tiêu đưa ra trong Nghị quyết Trung ương 7 khóa X về nông nghiệp, nông dân, nông thôn, tốc độ tăng trưởng giai đoạn 2008 - 2017 mới đạt 2,66%/năm, thấp hơn nhiều so với mục tiêu đặt ra (3,5 - 4%/năm).

Quy mô đất nông nghiệp bình quân đầu người biến động không đáng kể trong suốt thập kỷ qua. Dù quy mô đã tăng nhẹ trong năm 2014-2015, diện tích đất nông nghiệp bình quân đầu người trong hộ sản xuất nông nghiệp ở Việt Nam vẫn chỉ ở mức 0,075ha/người (2015), thấp hơn nhiều quy mô trung bình của thế giới 0,194ha/người và của nước sản xuất nông nghiệp tương đồng trong khu vực là Thái Lan (0,245ha/người). Diện tích đất nông nghiệp trên đầu người thấp là nguyên nhân trực tiếp hạn chế thu nhập của hộ SXNN.

Hình 1: Diện tích đất nông nghiệp bình quân đầu người

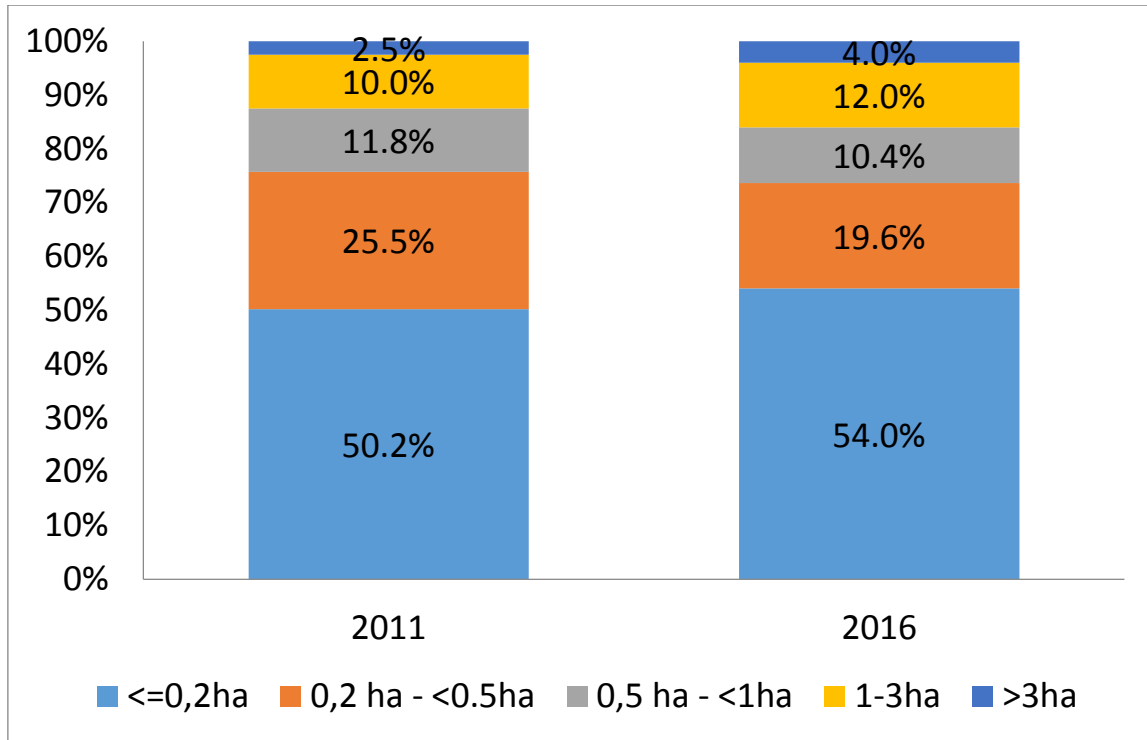


Nguồn: Chỉ số phát triển thế giới (WDI)

Do quy mô trung bình thấp nên tỷ lệ số mảnh đất SXNN có diện tích lớn cũng rất hạn chế. Hơn 70% số mảnh đất nông nghiệp Việt Nam có diện tích dưới 0,5 ha. Đặc biệt, số mảnh đất diện tích nhỏ hơn 0,2 ha có xu hướng tăng trong các năm qua, từ 50,2% năm 2011 lên 54% năm 2016. Tỷ lệ số mảnh đất SXNN có quy mô trên 3ha chiếm tỷ lệ rất nhỏ (4%) dù đã tăng mạnh so với mức 2,5% năm 2011. Quy mô này thấp hơn rất nhiều so với các nước trong khu vực. Tại Thái Lan, từ năm 2012 đã có trên 1,4 triệu mảnh đất SXNN có quy mô lớn hơn 22 ha; 11 trang trại trồng cọ với quy mô 3.000-4000 ha; và thậm chí có tới 20 cánh đồng mẫu lớn trồng hoa với diện tích 160 ha. Tương tự, tại Trung Quốc (2013) 8,82% diện tích SXNN có quy mô lớn hơn 3 ha/mảnh, đặc biệt có 0,1% diện tích có quy mô 30-70ha/mảnh¹.

¹ Số liệu trong bài trình bày của Ngân hàng thế giới (2/2018)

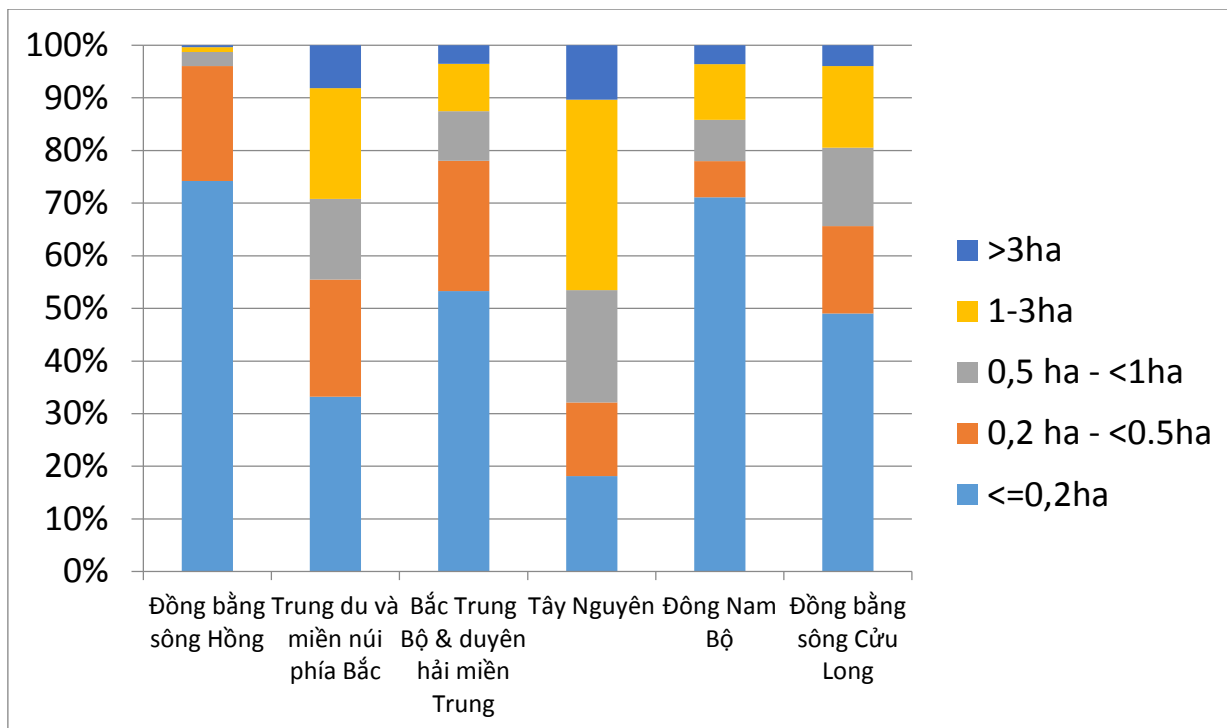
Hình 2. Tỷ lệ mảnh đất SXNN ở Việt Nam theo quy mô



Nguồn: Agrocensus 2011, 2016

Tình trạng mảnh mún đất đai còn có sự khác biệt giữa các vùng với xu hướng quy mô bình quân mỗi mảnh nhỏ hơn tại các vùng trồng cây hàng năm nhiều (xem hình). Trên cả nước, Đồng bằng sông Hồng, Đông Nam Bộ và Đồng bằng sông Cửu Long là những vùng có tỷ lệ mảnh đất quy mô nhỏ nhiều nhất. Đặc biệt là vùng Đồng bằng sông Hồng với 96% tổng số mảnh đất SXNN có diện tích nhỏ hơn 0,5 ha.

Hình 3: Phân mảnh đất SXNN theo vùng

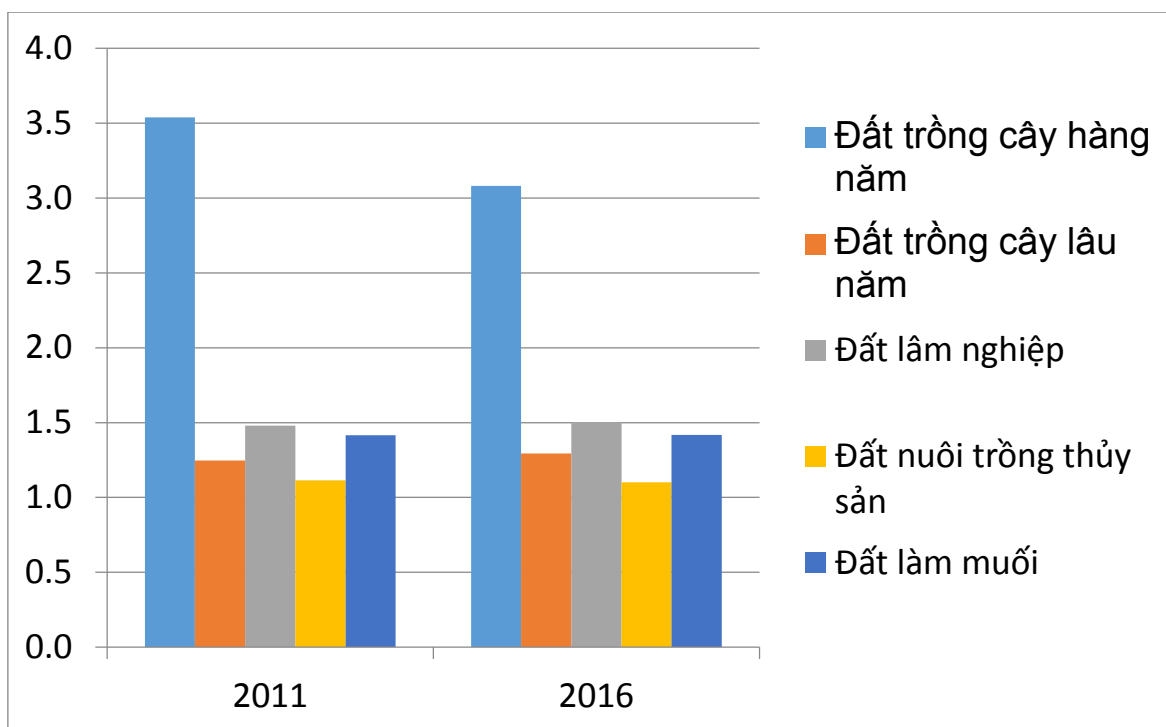


Nguồn: Tổng Điều tra nông nghiệp nông thôn (2016)

Quy mô nhỏ dẫn tới đất đai bị khai thác cạn kiệt, chi phí sản xuất tăng cao, khó áp dụng tiến bộ khoa học kỹ thuật trong sản xuất đồng thời khó sản xuất hàng hóa lớn nhằm mang lại giá trị gia tăng cao hơn cho người dân. Đồng thời, quy mô đất nhỏ cũng cản trở thị trường đất SXNN do phí phí giao dịch cao.

Không chỉ quy mô đất sản xuất nhỏ, đất SXNN của Việt Nam còn manh mún do địa hình và lịch sử phân chia ruộng để lại. Dù chương trình “dồn điền đổi thửa” đã được triển khai từ đầu những năm 2000, số mảnh đất nông nghiệp bình quân mỗi hộ vẫn tương đối cao. Theo kết quả điều tra Mức sống hộ gia đình qua các năm, số mảnh đất bình quân hộ nông nghiệp nông thôn từ hơn 4 mảnh năm 2004 xuống gần 3 mảnh năm 2014. Kết quả Tổng điều tra nông nghiệp nông thôn Việt Nam cũng cho con số tương tự (xem biểu đồ dưới). Trong giai đoạn 2011-2016, số mảnh đất trồng cây hàng năm bình quân hộ giảm từ 3,5 mảnh xuống còn 3,1 mảnh. Đây cũng là loại đất dễ dồn điền đổi thửa, tập trung tích tụ nhất và đạt kết quả cao nhất trong mục tiêu giảm sự phân mảnh đất. Đối với các loại đất khác, số mảnh bình quân trên hộ hầu như không đổi trong suốt giai đoạn này. Điều đó cho thấy việc tích tụ tập trung đất cho những loại đất nông nghiệp khác ngoài đất cây trồng ngắn ngày là khá khó khăn.

Hình 4: Số mảnh đất bình quân mỗi hộ nông nghiệp Việt Nam phân theo loại đất

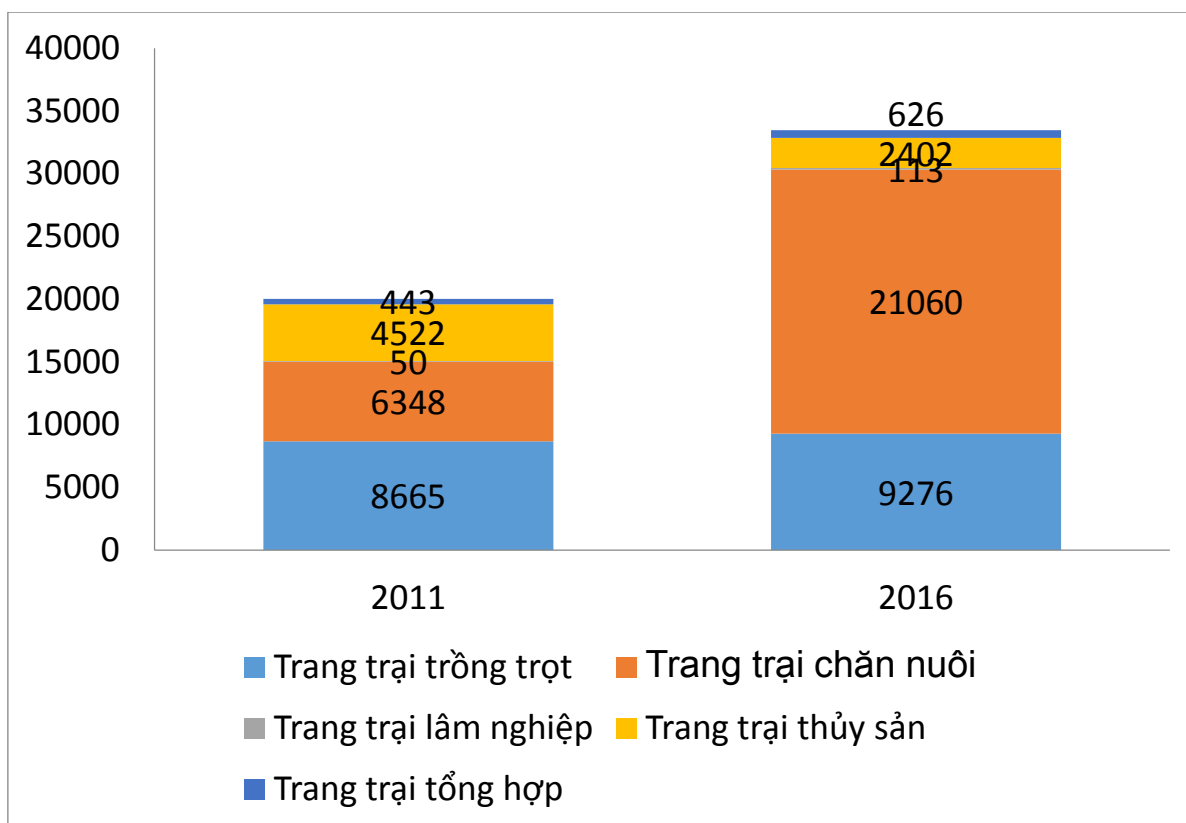


Nguồn: Tổng điều tra nông nghiệp nông thôn (Agrocensus 2011, 2016)

Phân mảnh đất ảnh hưởng tiêu cực tới tăng trưởng và năng suất do cản trở cơ giới hóa, lãng phí thời gian lao động và lãng phí đất bờ bao, đồng thời tăng chi phí trung gian, giảm năng lực chống chọi với rủi ro. Đất đai manh mún, đi kèm với thời hạn sử dụng đất ngắn, quy hoạch thiếu ổn định cản trở người dân và doanh nghiệp đầu tư dài hạn vào nông nghiệp. Trong thời gian tới, với tác động của chương trình “đồn điền đổi thửa” đã tới giới hạn (chủ yếu hiệu quả đối với đất trồng cây hàng năm, đất lúa), việc thúc đẩy thị trường đất SXNN để tránh lãng phí nguồn lực, tăng hiệu quả sử dụng đất là vô cùng quan trọng .

Mặc dù chủ trương thúc đẩy tích tụ tập trung ruộng đất đã được triển khai qua nhiều năm nhưng số lượng trang trại vẫn còn hạn chế (số trang trại tăng từ 20.067 trang trại năm 2011 lên 33.488 trang trại năm 2016, chủ yếu trang trại chăn nuôi). Số lượng trang trại trồng trọt (cần tích tụ tập trung nhiều ruộng đất) tăng không đáng kể trong giai đoạn 2011-2016 và hiện chỉ chiếm khoảng 26% tổng số trang trại NLTS.

Hình 5: Số lượng trang trại NLTS chia theo loại hình



Nguồn: Thống kê Bộ Nông nghiệp và PTNT, Tổng Cục Thống kê

Phát triển mô hình cánh đồng lớn đã đạt được những kết quả đáng ghi nhận, tuy chủ yếu diễn ra trên đất lúa và đất trồng cây hàng năm. Đến giữa năm 2016, cả nước đã xây dựng được 2.262 cánh đồng lớn, trong đó ĐBSH có 705 cánh đồng, TDMNPB 176 cánh đồng, BTBDHMT 675 cánh đồng, Tây Nguyên 83 cánh đồng, ĐNB 43 cánh đồng, ĐBSCL 580 cánh đồng. Mặc dù vậy, tỷ lệ diện tích xây dựng cánh đồng lớn còn hạn chế, chủ yếu diễn ra trên đất trồng cây hàng năm và đang có xu hướng đình trệ. Quy mô sản xuất của cánh đồng lớn so với tổng diện tích gieo trồng của cả nước vẫn còn khá khiêm tốn, chỉ chiếm 3,9%. Trong đó diện tích trồng lúa chiếm 89,2%, ngô, mía và rau chiếm khoảng 6% còn lại là chè và các cây trồng khác .

Đất lúa

Trong các nhóm đất nông nghiệp, đất lúa luôn thu hút được sự quan tâm đặc biệt do lúa gạo là ngành hàng quan trọng, góp phần lớn cho công cuộc xóa đói giảm nghèo, ổn định chính trị - xã hội, tăng trưởng kinh tế và xuất khẩu của Việt Nam. Tuy nhiên trong những năm gần đây, ngành hàng lúa gạo bộc lộ những yếu tố kém bền vững về kinh tế, xã hội, và môi trường. Hiệu quả thấp, khả năng cạnh tranh suy giảm, thu nhập của nông dân trồng lúa thấp, gây suy thoái tài nguyên đất, nước và phát sinh khí thải nhà kính lớn. Việt Nam chủ trương duy trì cứng 3,8 triệu ha đất lúa, tuy nhiên, theo các phân tích cung - cầu và dự báo của Viện Chính sách và Chiến lược phát triển nông nghiệp nông thôn (2016), đến năm 2030 Việt Nam chỉ cần 3,0 triệu ha đất lúa (tương

đương khoảng trên 6 triệu ha đất gieo trồng) để đảm bảo đủ nhu cầu tiêu dùng trong nước và có dư 790 nghìn tấn gạo cho xuất khẩu. Bên cạnh đó, hiệu quả kinh tế từ những vùng trồng không phù hợp, độc canh lúa, thấp hơn nhiều so với các hoạt động sản xuất nông nghiệp – phi nông nghiệp khác (như trồng ngô, đậu tương, rau hoa, cây ăn quả hay chuyên sang nuôi thủy sản tại từng vùng phù hợp). Do vậy, thúc đẩy dồn điền đổi thửa, tích tụ tập trung đất lúa song song với việc linh hoạt mục đích sử dụng đất lúa sẽ mang lại hiệu quả kinh tế, môi trường cao hơn.

1.2. Thị trường quyền sử dụng đất nông nghiệp

Thị trường đất đai (ở Việt Nam là thị trường quyền sử dụng đất) là một thị trường phức tạp, bên cạnh việc chịu sự chi phối như các hàng hóa và dịch vụ thông thường (bởi các quy luật kinh tế hàng hóa, quy luật giá trị, quy luật cung cầu) thì nó còn chịu ảnh hưởng rất nhiều từ các thể chế, quy định của Nhà nước. Thị trường đất nông nghiệp ở Việt Nam hiện nay có thể được hiểu là thị trường mà quyền sử dụng đất (QSDD) nông nghiệp là đối tượng hàng hóa được giao dịch (mua bán, trao đổi, cho tặng, thừa kế, góp vốn...). Có thể chia thị trường đất SXNN thành 3 nhóm theo hình thức giao dịch sau:

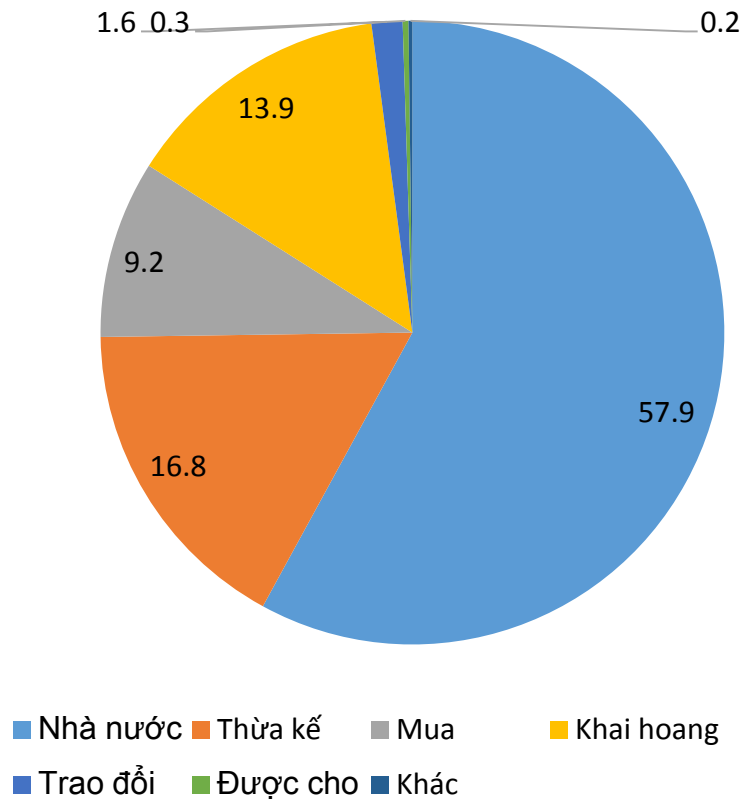
- Chuyển quyền sử dụng đất: chuyển đổi, chuyển nhượng, thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất và góp vốn bằng quyền sử dụng đất giữa hộ gia đình với hộ gia đình, giữa hộ gia đình với doanh nghiệp, giữa những người trong hộ gia đình².
- Cho thuê quyền sử dụng đất: Nông dân thuê đất của nông dân, doanh nghiệp thuê đất của nông dân hoặc đất của Nhà nước (đất quốc phòng, đất của UBND, ...).
- Thế chấp quyền sử dụng đất

Như đã đề cập ở trên, nhóm nghiên cứu chỉ tập trung xem xét thị trường chuyển nhượng QSDD, thị trường cho thuê QSDD và thị trường góp vốn QSDD.

Không giống như thị trường bất động sản về nhà ở, thổ cư, thị trường đất SXNN hoạt động rất yếu mặc dù đã được thúc đẩy trong những năm gần đây. Tỷ lệ chuyển nhượng đất SXNN rất thấp, tỷ lệ cho thuê cao hơn nhưng vẫn còn hạn chế. Theo kết quả điều tra trên 3000 nông hộ tại 12 tỉnh thành trên cả nước năm 2016, tỷ lệ mảnh đất của hộ có nguồn gốc từ mua bán chuyển nhượng chưa đến 10%.

² Theo Luật Đất đai 2013 (khoản 10 điều 3), “Chuyển quyền sử dụng đất là việc chuyển giao quyền sử dụng đất từ người này sang người khác thông qua các hình thức chuyển đổi, chuyển nhượng, thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất và góp vốn bằng quyền sử dụng đất”

Hình 6: Nguồn gốc các mảnh ruộng của hộ*

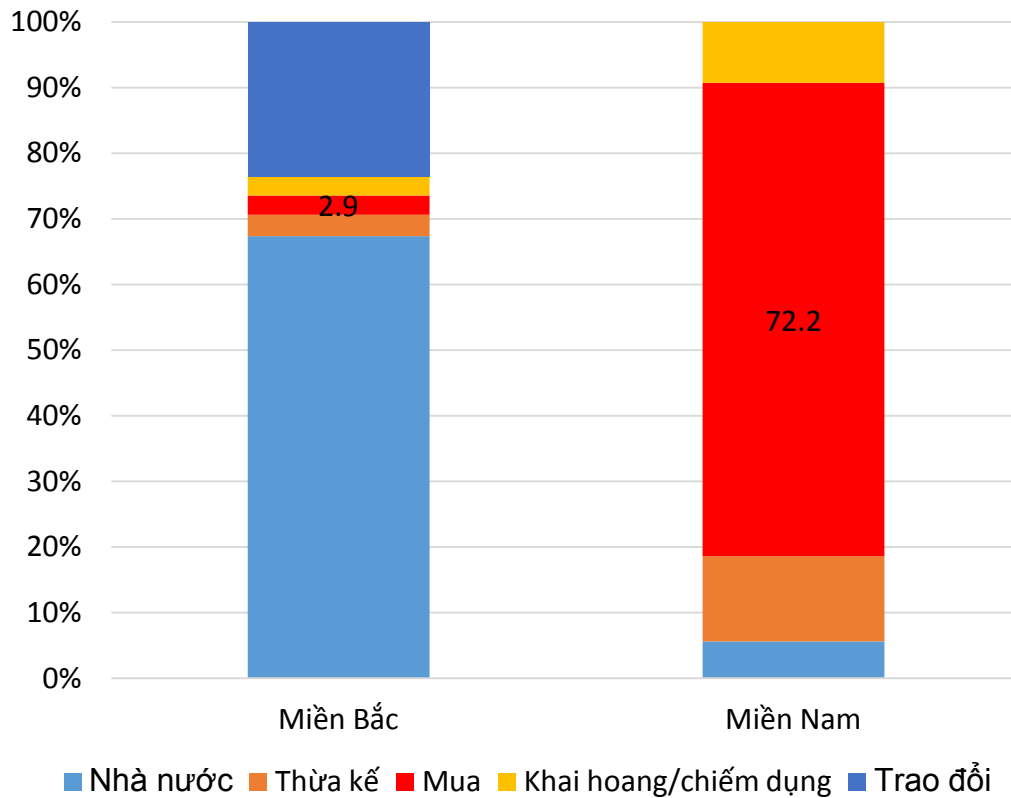


Nguồn: VARHS 2016 (trích bài trình bày của TS. Đặng Kim Sơn tại hội thảo tháng 5/2018)

**note: đất đi thuê không tính vào đất của hộ và đất cho thuê có tính vào đất của hộ*

Tuy nhiên, có sự khác biệt lớn giữa các tỉnh thuộc miền Bắc và các tỉnh thuộc miền Nam. Phần lớn số mảnh ruộng có nguồn gốc từ mua, nhận quyền chuyển nhượng thuộc các hộ nằm trong các tỉnh phía Nam. Tỷ lệ các mảnh đất SXNN của các hộ trong mẫu khảo sát tại miền Bắc có nguồn gốc từ đi mua (nhận chuyển nhượng quyền sử dụng) chỉ là 2,9%, trong khi con số này đối với mẫu hộ tại miền Nam là 72,2%.

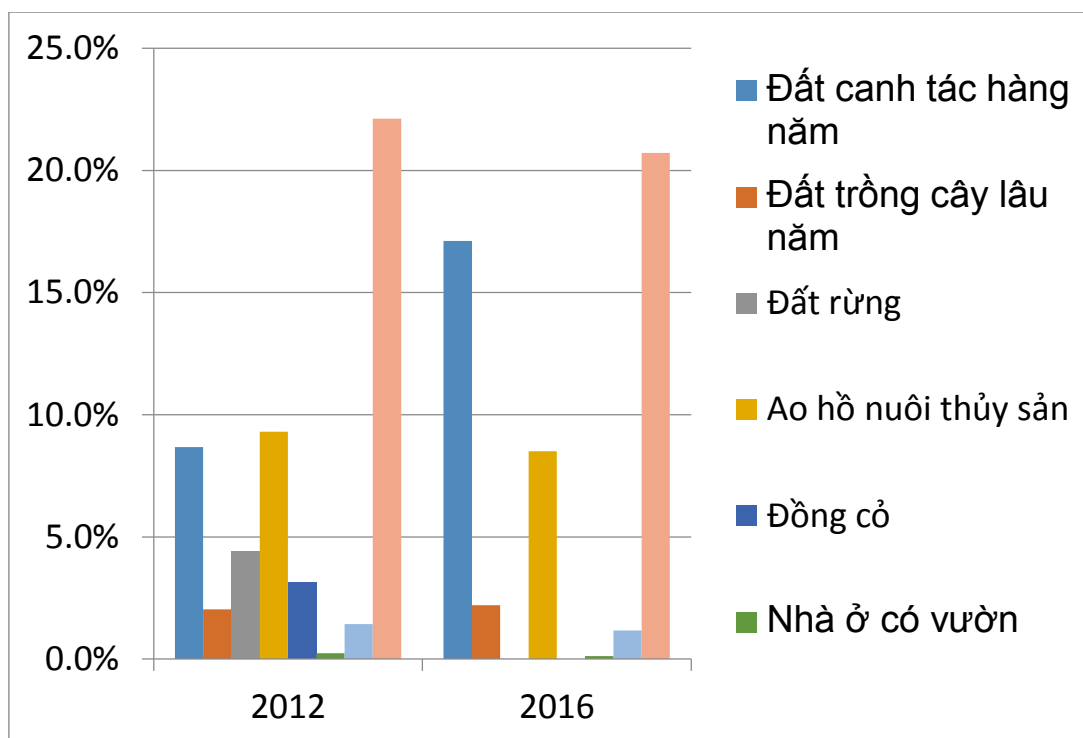
Hình 7: Nguồn gốc các mảnh ruộng của hộ trong giai đoạn 2013-2016 (%)



Nguồn: VARHS 2016 (trích bài trình bày của TS.Đặng Kim Sơn tại hội thảo tháng 5/2018)

Tỷ lệ hộ cho thuê đất SXNN có tăng trong những năm qua nhưng còn thấp. Theo kết quả điều tra nguồn lực hộ nông thôn (VARHS), tỷ lệ hộ cho thuê đất canh tác cây hàng năm đã tăng từ 8,7% năm 2012 lên 17,1% năm 2016. Tuy nhiên, tỷ lệ hộ cho thuê đất canh tác cây lâu năm vẫn duy trì ở mức rất thấp trong thời kỳ này (2,2%).

Hình 8: Tỷ lệ hộ có đất cho thuê phân theo loại đất



Nguồn: VARHS 2012, 2016

Dựa trên kết quả điều tra các tác nhân tham gia thị trường, chính quyền các cấp của 4 tỉnh điều tra, có thể tóm tắt các đặc điểm của từng hình thức giao dịch trên thị trường đất SXNN như sau (xem các mục tiếp theo cho chi tiết về thị trường QSDĐ của từng tỉnh) :

Chuyển nhượng, chuyển đổi QSDĐ:

Hoạt động chuyển nhượng QSDĐ có thể diễn ra giữa các hộ dân hoặc giữa hộ dân với doanh nghiệp/tổ chức. Các hộ chuyển nhượng QSDĐ SXNN thường là các hộ có đất SXNN nhưng đến nay không có nhân lực để làm nông nghiệp do tuổi đã cao, các con đi làm công việc phi nông nghiệp xa nhà hoặc hộ có đất SXNN nhưng làm các nghề phi nông nghiệp khác, một số trường hợp do hộ sản xuất nông nghiệp không hiệu quả, muốn chuyển nhượng QSDĐ để có vốn chuyển sang việc làm phi nông nghiệp. Các hộ nhận chuyển nhượng thường là hộ không có đất, hộ SXNN hiệu quả, muốn mở rộng quy mô sản xuất hoặc hộ có tài chính nên đầu tư mua đất SXNN rồi cho thuê lại, đầu tư mua đất chờ đền bù, chuyển đổi mục đích sử dụng. Phần lớn các giao dịch chuyển nhượng được thực hiện cho người cùng địa phương (tại An Giang, tỷ lệ người nhận chuyển nhượng cùng địa bàn tỉnh là 100%) và thông qua hình thức chính thức (công chứng) hoặc viết tay. Nhìn chung, thị trường chuyển nhượng QSDĐ SXNN tại các tỉnh điều tra còn hạn chế, đặc biệt là tại tỉnh Hòa Bình. Trong khi các hộ nhận QSDĐ SXNN tại Lâm Đồng chủ yếu phục vụ mở rộng sản xuất thì phần lớn các hộ tại Hà Nam nhận chuyển nhượng QSDĐ để đầu cơ chờ đất chuyển đổi mục đích sử dụng hoặc chờ đền bù (đất vào vùng dự án).

Lâm Đồng cũng là tỉnh có hình thức giao dịch doanh nghiệp/tổ chức mua đất SXNN của các hộ dân nhiều hơn các tỉnh khác (do giá đất nông nghiệp cao, giá trị sản phẩm trên 1 ha đất của tỉnh này cũng cao hơn các tỉnh khác nên doanh nghiệp rất khó thuê đất. Ngoài ra, do quỹ đất công của tỉnh này hạn chế, các doanh nghiệp phải tự đàm phán mua QSDĐ của các hộ dân trước khi làm thủ tục thuê của Nhà nước.

Như đã đề cập trên, hình thức chuyển đổi (chủ yếu phục vụ mục tiêu dồn điền đổi thửa) thành công tại Hà Nam nhưng còn rất hạn chế tại các vùng trồng cây lâu năm như Lâm Đồng.

Cho thuê/đi thuê QSDĐ

Giao dịch cho thuê đất (hiểu là cho thuê QSDĐ) có thể diễn ra dưới các hình thức: hộ dân cho hộ dân thuê, hộ dân cho doanh nghiệp/tổ chức thuê trực tiếp, doanh nghiệp thuê của Nhà nước và Nhà nước thuê đất của hộ dân rồi cho doanh nghiệp thuê lại.

Các hộ nông dân cho thuê đất thường là các hộ nông nghiệp được chia đất hiện không còn đủ sức lao động, các con đã thoát ly đi làm nghề phi nông nghiệp, hộ nông dân có nhiều đất nhưng thiếu lao động hoặc là hộ nông dân có tiền, chủ động mua thêm đất SXNN rồi cho thuê lại. Những đi thuê đất có thể là người cùng xã (tỷ lệ cao) hoặc cùng tỉnh. Thời gian cho thuê trung bình khác nhau giữa các tỉnh, thường là 12 tháng, thậm chí theo vụ đối với đất cho thuê là đất lúa, đất trồng cây hàng năm (An Giang, Hà Nam, Hòa Bình) nhưng dài hơn, thường là 5 năm trở lên đối với đất trồng cây lâu năm như Lâm Đồng. Phần lớn các giao dịch thuê đất giữa các hộ dân chỉ thỏa thuận bằng miệng hoặc viết tay (không có người làm chứng). Tuy vậy, do người thuê đất phần lớn là người thân, quen, người cùng địa phương nên hầu như không xảy ra rủi ro. Ngược lại với giao dịch chuyển nhượng QSDĐ, các giao dịch thuê đất phổ biến hơn tại Hòa Bình, Hà Nam, đặc biệt là An Giang nhưng lại ít hơn ở Lâm Đồng.

Doanh nghiệp thuê đất của hộ dân khó khăn hơn vì đất đai manh mún dẫn tới chi phí giao dịch cao, thời gian thỏa thuận kéo dài, khó tạo được sự đồng thuận của các hộ có mảnh đất liền kề để tạo được diện tích sản xuất liền mảnh diện rộng. Doanh nghiệp lo sợ người dân phá vỡ hợp đồng thuê. Trước tình hình đó, một số chính quyền địa phương (An Giang, Hà Nam) đã đứng ra hỗ trợ doanh nghiệp, tích cực thúc đẩy giao dịch giữa các cá nhân, hộ gia đình và doanh nghiệp, tổ chức kinh tế.

Tình trạng doanh nghiệp thuê đất của Nhà nước (từ quỹ đất công) rất phổ biến trong những năm trước đây nhưng ngày càng hạn chế do quỹ đất công ngày càng khan hiếm, quá trình giải phóng mặt bằng, thu hồi đền bù của Nhà nước cũng khó khăn.

Trong những năm gần đây, xuất hiện hình thức mới: chính quyền thuê đất của nông dân sau đó cho doanh nghiệp thuê lại. Hình thức này sẽ tạo lòng tin cho người dân và thường sẽ ký được hợp đồng với thời gian dài. Người dân sẽ được ưu tiên việc làm khi doanh nghiệp thuê lao động. Doanh nghiệp sẽ tiết kiệm được chi phí và hạn

chế rủi ro bị phá hợp đồng do không phải làm việc với nhiều hộ dân mà chỉ phải làm việc với một đơn vị duy nhất là chính quyền. Tuy nhiên, do chưa được quy định trong Luật, hình thức này hiện nay mới chỉ đang dừng ở thí điểm tại một số địa phương (Hà Nam và huyện Lạc Dương, Lâm Đồng).

Nhìn chung nếu trong trường hợp không sản xuất và cũng không quá khó khăn về tài chính, người dân cảm thấy yên tâm, thoải mái hơn với hình thức cho thuê đất do vẫn có tiền thu hàng năm, vẫn giữ được QSDĐ như một tài sản đảm bảo và không thấy có lỗi với thế hệ cha ông đi trước (không giữ được đất, phải bán đất của cha ông để lại).

Góp vốn

Có hai hình thức góp vốn, bao gồm: góp vốn bằng QSDĐ để hưởng lợi tức kinh doanh và góp vốn làm chủ doanh nghiệp. Hình thức thứ hai phổ biến hơn dù vẫn còn rất ít (nhóm nghiên cứu không tiếp cận được hình thức thứ nhất trên địa bàn điều tra).

Nhìn chung, các hình thức góp vốn chưa được triển khai hoặc triển khai hiệu quả trên thực tế. Các bên tham gia, đặc biệt là hộ dân góp vốn bằng QSDĐ còn rất lo sợ rủi ro về hình thức này.

2. Thực trạng đất nông nghiệp và thị trường đất nông nghiệp tại Lâm Đồng

2.1 Thực trạng đất SXNN

Lâm Đồng là một tỉnh Tây Nguyên có diện tích đất 977.219,6 ha, trong đó có khoảng 255.400 ha đất có khả năng sản xuất nông nghiệp, 200.000 ha đất bazan tập trung ở cao nguyên Bảo Lộc - Di Linh thích hợp cho việc trồng cây công nghiệp dài ngày có giá trị kinh tế cao như cà phê, chè, dâu tằm. Ngành nông nghiệp đóng một vai trò quan trọng trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh, việc ứng dụng công nghệ cao trong nông nghiệp đang được xem là hướng đi tất yếu ở nhiều quốc gia. Năm 2017, khu vực nông, lâm nghiệp, thủy sản đạt 18.646 tỷ đồng, tăng 4,32%, đóng góp 1,81 điểm phần trăm trong mức tăng chung của GRDP.

Diện tích đất nông nghiệp của tỉnh năm 2016 đã tăng lên 909,3 nghìn ha, tăng 9,3% so với năm 2011. Diện tích đất sản xuất nông nghiệp tăng 16,2 % lên 367,6 nghìn ha trong khi đất trồng lúa giảm khoảng 1 nghìn ha, do chuyển sang xây dựng các công trình hạ tầng, nhất là các công trình thủy lợi. Diện tích cây lâu năm tăng nhanh từ 246.9 nghìn ha năm 2011 lên 304.1 nghìn ha năm 2016, tăng 57.2 nghìn ha.

Phương thức sản xuất nông nghiệp của tỉnh hiện nay chủ yếu vẫn dựa trên quy mô hộ gia đình là chủ yếu với đặc trưng là nhỏ lẻ, manh mún mặc dù diện tích bình quân mỗi hộ, mỗi mảnh của Lâm Đồng đã khá cao so với cả nước (chỉ 10% số hộ có diện tích đất nông nghiệp trên 3ha, trong khi đó số hộ có diện tích nông nghiệp dưới 0,2 ha và từ 1-3ha chiếm lần lượt tới 21% và 31%) (Tổng Điều tra nông nghiệp nông thôn, 2016). Điều này đã cản trở việc hình thành các vùng sản xuất hàng hóa tập trung,

áp dụng đồng bộ về quy trình sản xuất, chủng loại sản phẩm,... gây khó khăn trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa trong sản xuất nông nghiệp, từ đó giảm sức cạnh tranh các sản phẩm nông nghiệp của tỉnh. Tuy vậy, do đặc thù đất Tây Nguyên, việc tích tụ tập trung, dồn điền đổi thửa hầu như không thực hiện được. Trên địa bàn tỉnh Lâm Đồng cũng chưa triển khai được mô hình cánh đồng lớn theo Quyết định số 62/2013/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ. Tỉnh có quy hoạch tích tụ ruộng đất, thành lập HTX kiểu mới nhưng đất của hộ nào vẫn do hộ đó quản lý. Hiện nay tỉnh cũng có cơ chế thu hồi đất dự án không hiệu quả để thực hiện dự án mới.

Bảng 2: Biến động diện tích đất nông nghiệp tỉnh Lâm Đồng (2011-2016)

Đơn vị: Nghìn ha

Đất nông nghiệp phân theo các nhóm	2011	2016	Biến động (Tăng/giảm)
<i>Tổng diện tích tự nhiên</i>	977,4	978,3	1,0
Đất nông nghiệp	900,1	909,3	9,3
<i>Đất sản xuất nông nghiệp</i>	316,2	367,6	51,4
Đất trồng cây hàng năm	69,3	63,5	-5,8
Đất trồng lúa	22,1	21,0	-1,0
Đất cỏ dùng vào chăn nuôi	0,7	-	
Đất trồng cây hàng năm khác	46,5	42,4	-4,1
Đất trồng cây lâu năm	246,9	304,1	57,2
<i>Đất lâm nghiệp</i>	581,6	539,6	-41,9
Rừng sản xuất	304,5	307,1	2,6
Rừng phòng hộ	189,4	148,9	-40,5
Rừng đặc dụng	87,7	83,7	-4,0
<i>Đất nuôi trồng thủy sản</i>	0,2	1,9	1,7
<i>Đất làm muối</i>	-	-	-
<i>Đất nông nghiệp khác</i>	0,2	0,2	0,0

Nguồn: Quyết định "Phê duyệt và công bố kết quả thống kê diện tích đất đai năm 2011 và 2016"

2.2 Thực trạng thị trường quyền sử dụng đất SXNN

Khác với 3 tỉnh điều tra còn lại, thị trường chuyển nhượng QSDĐ tại Lâm Đồng khá sôi động đặc biệt trong những năm gần đây. Bên cạnh việc giá trị sản xuất nông nghiệp của các vườn cây ăn quả, cây lâu năm cao hơn so với trồng lúa (chủ yếu tại 3 tỉnh điều tra còn lại) thì giá đất thổ cư tăng cao nên nhiều nhà đầu tư chuyển sang mua đất nông nghiệp sau đó tìm cách chuyển đổi thành đất ở để bán hoặc cho thuê kiếm lời. Theo thống kê của Chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai Lâm Hà, Lâm Đồng, từ tháng 7/2014 đến nay có tổng cộng 20.967 giao dịch mua bán QSDĐ nông nghiệp. Năm 2017 có 5935 giao dịch, tăng gấp 2 lần so với các năm trước.

Thị trường cho thuê đất SXNN tại Lâm Đồng kém sôi động hơn. Với giao dịch cho thuê giữa nông dân – nông dân, thời gian thuê khoảng 5 năm (do chủ yếu cho thuê vườn cây lâu năm, thời gian thuê trung bình của các tỉnh điều tra khác thường là 1 năm, thậm chí theo vụ do chủ yếu cho thuê đất lúa). Các giao dịch cho thuê giữa các hộ nông dân thường thông qua hình thức phi chính thức (thỏa thuận bằng miệng hoặc giấy viết tay). Tuy nhiên, do hầu hết người thuê là người quen biết, cùng địa phương nên hầu như không có rủi ro xảy ra. Doanh nghiệp thuê đất của nông dân khó khăn hơn do người dân không tin tưởng và khó tìm đồng thuận, diện tích liền kề đủ lớn dù các giao dịch cho doanh nghiệp thuê luôn thông qua hợp đồng rõ ràng. Một doanh nghiệp đang trong quá trình thuê đất SXNN của hộ dân để trồng cây dược liệu tại tỉnh cho biết *"Hiện nay doanh nghiệp đang gặp khó khăn trong quá trình mở rộng quỹ đất khi quỹ đất công khan hiếm, doanh nghiệp không có đủ vốn để tự mua đất mà đất thuê thì dân chỉ cho thuê 1 năm. Đất dân tự trồng cho thu nhập cao hơn nên dân không muốn cho thuê đất"*.

Tỉnh Lâm Đồng cũng có chủ trương giao đất/cho thuê đất công để doanh nghiệp đầu tư sản xuất, tuy nhiên quỹ đất công hiện nay khá hiếm. Phổ biến nhất là hình thức Nhà nước thu hồi của các tổ chức không có nhu cầu sử dụng, đất bỏ hoang hoặc trong quá trình sử dụng đất có sai phạm để cho thoa nghiệp thuê lại. Tại huyện Lạc Dương, cũng có trường hợp Nhà nước đứng ra thuê đất của dân rồi cho doanh nghiệp thuê. Nhà nước quy hoạch sử dụng đất, tiến hành đàm phán để thu hồi (hoặc phổ biến hơn, thực tế mua trước của dân, làm thủ tục thuê của nhà nước sau).

Theo kết quả thảo luận với Sở Nông nghiệp và PTNT, Sở Tài nguyên & Môi trường của tỉnh thì thị trường góp vốn quyền sử dụng đất hầu như chưa có tại tỉnh Lâm Đồng. Tại các mô hình HTX, người dân cũng góp đất vào sản xuất nhưng về cơ bản các hộ vẫn đứng tên trên mảnh đất của mình, tự sản xuất và kinh doanh trên đất của mình, chỉ liên kết đầu vào và đầu ra trong sản xuất.

3. Thực trạng đất nông nghiệp và thị trường đất nông nghiệp tại An Giang

3.1 Thực trạng đất SXNN

An Giang có diện tích đất tự nhiên (DTTN) 3.536,7 km² bằng 1,03% diện tích cả nước và đứng thứ 4 so với 12 tỉnh đồng bằng sông Cửu Long. An Giang là tỉnh có diện tích đất nông nghiệp lớn: 298,5 nghìn ha (chiếm 84,4% tổng DTTN của tỉnh), trong đó đất sản xuất nông nghiệp là 282,7 nghìn ha (chiếm 79,9% tổng DTTN của tỉnh), chủ yếu là đất trồng lúa: 254,4 nghìn ha (chiếm 71,9% tổng DTTN của tỉnh). Diện tích đất chưa sử dụng chỉ chiếm 0,5% DTTN, số còn lại là đất phi nông nghiệp³ (xem bảng 3)

Bảng 3: Biến động diện tích đất nông nghiệp tỉnh An Giang (2011-2016)

Đơn vị: Nghìn ha

Đất nông nghiệp phân theo các nhóm	2011	2016	Biến động (Tăng/giảm)
<i>Tổng diện tích tự nhiên</i>	353,7	353,7	<i>0,0</i>
Đất nông nghiệp	297,4	298,5	<i>1,1</i>
<i>Đất sản xuất nông nghiệp</i>	<i>279,1</i>	<i>282,7</i>	<i>3,6</i>
Đất trồng cây hàng năm	266,9	266,1	-0,8
Đất trồng lúa	257,6	254,4	-3,2
Đất cỏ dùng vào chăn nuôi	0,0	-	-
Đất trồng cây hàng năm khác	9,3	11,7	2,4
Đất trồng cây lâu năm	12,2	16,6	4,4
<i>Đất lâm nghiệp</i>	<i>13,9</i>	<i>11,6</i>	<i>-2,3</i>
Rừng sản xuất	4,1	2,2	-1,9
Rừng phòng hộ	8,7	8,5	-0,2
Rừng đặc dụng	1,1	0,9	-0,2
<i>Đất nuôi trồng thủy sản</i>	<i>4,1</i>	<i>4,0</i>	<i>-0,1</i>
<i>Đất làm muối</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>
<i>Đất nông nghiệp khác</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>0,0</i>

Nguồn: Quyết định "Phê duyệt và công bố kết quả thống kê diện tích đất đai năm 2011 và 2016"

³ Theo số liệu của Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh An Giang.

Bảng tổng hợp trên cho thấy, trong những năm qua, An Giang đã có xu hướng giảm dần diện tích lúa kém hiệu quả sang trồng cây lâu năm và một số cây ngắn ngày có hiệu quả kinh tế cao hơn. Tổng diện tích đất SXNN của An Giang tăng 3,6 nghìn ha trong khi diện tích đất lúa giảm đáng kể (3,2 nghìn ha). Theo Báo cáo Kết quả hoạt động ngành nông nghiệp năm 2017, phương hướng nhiệm vụ năm 2018 của Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn tỉnh An Giang⁴, tốc độ tăng trưởng khu vực nông, lâm nghiệp và thủy sản năm 2017 đạt 2,17%, tổng giá trị sản xuất toàn ngành nông nghiệp đạt 40.025 tỷ đồng, tăng 1,82% so với năm 2016.

Hầu hết (trên 93%) diện tích đất SXNN tỉnh An Giang thuộc quyền sử dụng của các hộ gia đình. Bình quân diện tích đất SXNN trên mỗi hộ gia đình nông nghiệp tại An Giang là 0,94 ha⁵ cao hơn nhiều so với mức trung bình cả nước (riêng huyện Tri Tôn, địa bàn khảo sát của nghiên cứu này, diện tích đất SXNN bình quân mỗi hộ gia đình nông nghiệp là 4,37 ha). So với năm 2010, tích tụ đất đai trên địa bàn tỉnh có chiều hướng gia tăng: Số hộ sử dụng đất dưới 1 ha giảm 2%; số hộ sử dụng đất từ 3 ha trở lên tăng từ 3,2% lên 3,38%. Số hộ sử dụng đất từ 10-30 ha có xu hướng tăng nhanh trong giai đoạn 2010-2017 do tác động của chính sách tăng hạn mức nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất theo Nghị quyết số 1126/2007/NQ-UBTVQH11 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội (6 ha) và Luật Đất đai năm 2013 lên 10 lần hạn mức giao đất. Tuy nhiên, số hộ sử dụng đất nông nghiệp trên 30 ha trên địa bàn tỉnh là rất thấp (chiếm tỷ lệ 0,01% tổng số hộ đang sử dụng đất).⁶

3.2 Thực trạng thị trường quyền sử dụng đất SXNN

Thị trường QSDĐ SXNN của An Giang tương đối sôi động tại khu vực các giao dịch cho thuê đất giữa các hộ nông dân và hộ dân với doanh nghiệp.

Về thị trường cho thuê đất giữa các hộ nông dân, theo kết quả khảo sát tại huyện Tri Tôn, diện tích trung bình trong giao dịch thuê đất (trong mẫu điều tra) là 4,87 ha, hộ có diện tích cho thuê lớn nhất là 25 ha, hộ có diện tích cho thuê nhỏ nhất là 1 ha. Tuy nhiên, chỉ có 4% số giao dịch thuê đất trong mẫu điều tra thông qua văn bản có người làm chứng, còn lại các hộ chỉ giao dịch miệng hoặc giấy tờ viết tay không có người làm chứng. Phần lớn các giao dịch cho thuê đất SXNN được thực hiện người cùng tỉnh (chiếm 92% giao dịch), trong đó cùng xã là 40%. Hình thức cho thuê đất SXNN phổ biến vì người cho thuê đất có tiền thu hàng năm từ cho thuê đất và làm thêm nghề phi nông nghiệp khác để tăng thu nhập, vẫn còn quyền sử dụng đất và không thấy có lỗi với tổ tiên (không giữ được đất, phải bán đất của tổ tiên để sống). Về phía doanh nghiệp đầu tư SXNN sẽ giảm được chi phí đầu tư ban đầu vào tài sản cố định.

⁴ Báo cáo số Số: 267/BC-SNN&PTNT ngày 09/10/2017.

⁵ Văn bản số 1429/STNMT-ĐĐ ngày 23/5/2018 về việc “Cung cấp kết quả thực hiện chính sách phát triển nông nghiệp, nông dân, nông thôn giai đoạn 2008 - 2017 thuộc lĩnh vực đất đai”

⁶ Văn bản số 1429/STNMT-ĐĐ ngày 23/5/2018 về việc “Cung cấp kết quả thực hiện chính sách phát triển nông nghiệp, nông dân, nông thôn giai đoạn 2008 - 2017 thuộc lĩnh vực đất đai”

Về thị trường cho thuê đất giữa người dân và doanh nghiệp, tại thời điểm khảo sát, hình thức này chưa phát triển nhiều tại An Giang. Các doanh nghiệp được lựa chọn khảo sát đều đã mua đất của nông dân từ trước khi thành lập doanh nghiệp và sau đó góp vốn vào doanh nghiệp. Tỉnh An Giang hiện đang hỗ trợ xây dựng 02 dự án công nghệ cao có hình thức doanh nghiệp thuê trực tiếp đất SXNN của hộ nông dân: (i) Dự án “Nông nghiệp công nghệ cao trồng cây ăn quả Bình Phú - Châu Phú - An Giang” do Công ty Cổ phần bê tông Châu Thới 620 đầu tư, với diện tích khoảng 335 ha, thuê đất trồng lúa của dân tại xã Bình Phú (huyện Châu Phú) thuộc quy hoạch chuyển đổi đất lúa sang trồng cây ăn quả với thời hạn thuê 20 năm, người dân sẽ nhận tiền cho thuê đất 5 năm một lần; (ii) Dự án “Khu nông nghiệp công nghệ cao nuôi trồng thủy sản”: Dự án do Công ty Cổ phần Nam Việt đầu tư nuôi cá tra công nghệ cao, với diện tích 400 ha, thuê đất trồng lúa của dân huyện Châu Phú) với thời hạn thuê 40 năm, người dân nhận tiền cho thuê đất 5 năm 1 lần. Do chuyển đổi từ đất trồng lúa sang nuôi thủy sản với diện tích trên 10 ha nên dự án này sẽ phải xin ý kiến của Thủ tướng Chính phủ.⁷

Giao dịch chuyển nhượng QSDĐ SXNN có phần trầm lắng do hiệu quả SXNN còn chưa cao để bù đắp lại được chi phí đầu tư mua đất và người dân có tâm lý giữ đất như tài sản đảm bảo và tài sản tổ tiên để lại. Tại huyện Tri Tôn, trong 5 năm trở lại chỉ có 10% số hộ được phỏng vấn là có thực hiện chuyển nhượng và 12,5% có nhận chuyển nhượng QSDĐ SXNN; trong đó: hình thức mua/bán QSDĐ SXNN chiếm 35,7%, thừa kế là 42,9%. Diện tích đất trung bình trong giao dịch chuyển nhượng của hộ gia đình là 2,15 ha, diện tích giao dịch chuyển nhượng nhỏ nhất là 0,8 ha, lớn nhất là 10 ha. Toàn bộ số hộ có giao dịch chuyển nhượng trong mẫu điều tra đều thực hiện giao dịch với người cùng tỉnh, trong đó có 71,4% là người cùng xã. 81,8% số hộ có giao dịch chuyển nhượng đất là có quan hệ ruột thịt/họ hàng, số còn lại có quan hệ quen biết.

Giao dịch góp vốn nhìn chung không phổ biến tại An Giang (theo đánh giá của cán bộ quản lý tại địa phương). Hình thức góp vốn chủ yếu là thành viên lãnh đạo các doanh nghiệp góp đất lại cùng sản xuất, kinh doanh. Nhóm nghiên cứu chưa tiếp cận được trường hợp các hộ dân, cá nhân góp vốn vào cho một doanh nghiệp, tổ chức kinh doanh và hưởng lợi tức từ vốn góp tính trên giá trị thỏa thuận tại tỉnh. Phần lớn cán bộ quản lý và người dân đều cho rằng hình thức góp vốn không phát triển vì người dân sợ bị rủi ro nếu doanh nghiệp thua lỗ.

Về thủ tục hỗ trợ các giao dịch đất SXNN tại An Giang, bộ máy hành chính và cơ sở dữ liệu về đất đai đã được số hóa và cơ bản đã cập nhật sát thực tế nên tạo điều kiện thuận lợi cho các bên tham gia thị trường đất SXNN thực hiện các thủ tục giao dịch nhanh chóng. Theo báo cáo của huyện Tri Tôn⁸, trong năm 2017, tổng số hồ sơ giải quyết liên quan đến thủ tục đất đai là 8.463 hồ sơ, số hồ sơ đã được giải quyết

⁷ Theo quy định tại mục a khoản 1 điều 57 và mục a khoản 1 điều 58 của Luật Đất đai 2013.

⁸ Thảo luận tại UBND huyện Tri Tôn, 2018.

đúng hạn là 7.926 hồ sơ (chiếm 94%). An Giang cũng là tỉnh có cơ sở dữ liệu về đất đai cập nhật và hoàn chỉnh nhất trong 4 tỉnh địa bàn điều tra.

4. Thực trạng đất nông nghiệp và thị trường đất nông nghiệp tại Hòa Bình

4.1 Thực trạng đất SXNN

Hoà Bình là tỉnh miền núi phía Bắc, tiếp giáp với vùng Đồng bằng sông Hồng với diện tích tự nhiên 4.596,4 km². Đây là tỉnh có diện tích đất nông nghiệp lớn: 387,2 nghìn ha, trong đó đất sản xuất nông nghiệp là 88,671 nghìn ha (chỉ chiếm 19,32% tổng DTTN của tỉnh), chủ yếu là đất trồng cây hàng năm: 64,413 nghìn ha (chiếm 14,03% tổng DTTN của tỉnh); diện tích đất lâm nghiệp nhiều nhất: 296,454 nghìn ha (chiếm 64,58% tổng DTTN của tỉnh). Diện tích đất nông nghiệp của tỉnh đã tăng đáng kể thời gian qua, đặc biệt là đất SXNN. Đây cũng là tỉnh duy nhất trong 4 tỉnh địa bàn điều tra có diện tích đất lúa tăng trong giai đoạn 2011-2016.

Bảng 4. Biến động diện tích đất nông nghiệp tỉnh Hòa Bình 2011-2016

Đơn vị: Nghìn ha

Đất nông nghiệp phân theo các nhóm	2011	2016	Biến động (Tăng/giảm)
<i>Tổng diện tích tự nhiên</i>	460,9	459,1	-1,8
Đất nông nghiệp	355,2	387,2	32,0
<i>Đất sản xuất nông nghiệp</i>	65,2	88,6	23,4
Đất trồng cây hàng năm	53,6	64,3	10,7
Đất trồng lúa	29,8	31,4	1,6
Đất cỏ dùng vào chăn nuôi	0,3	-	-
Đất trồng cây hàng năm khác	23,5	32,9	9,4
Đất trồng cây lâu năm	11,5	24,3	12,7
<i>Đất lâm nghiệp</i>	288,3	296,4	8,1
Rừng sản xuất	146,5	153,4	6,9
Rừng phòng hộ	112,2	114,4	2,2
Rừng đặc dụng	29,5	28,5	-1,0

Đất nông nghiệp phân theo các nhóm	2011	2016	Biến động (Tăng/giảm)
<i>Đất nuôi trồng thủy sản</i>	1,6	1,8	0,2
<i>Đất làm muối</i>	-	-	-
<i>Đất nông nghiệp khác</i>	0,2	0,5	0,3

Nguồn: Quyết định "Phê duyệt và công bố kết quả thống kê diện tích đất đai năm 2011 và 2016"

Khác với các tỉnh khác đất SXNN chủ yếu thuộc quyền sử dụng của hộ gia đình, theo báo cáo “Tình hình tập trung, tích tụ đất đai để phát triển sản xuất nông nghiệp tập trung tại tỉnh Hòa Bình”⁹, đối tượng sử dụng năm 2016 trong diện tích 387.212,69 ha đất nông nghiệp của Hòa Bình là hộ gia đình, cá nhân chỉ chiếm 255 nghìn ha (chiếm khoảng 66%), diện tích còn lại thuộc về tổ chức sự nghiệp công, cơ quan đơn vị nhà nước...do diện tích đất nông lâm trường của Hòa Bình là khá lớn.

Theo báo cáo trên, việc tích tụ đất đai để tổ chức sản xuất tại tỉnh Hòa Bình với quy mô lớn chủ yếu là tại các Công ty nông, lâm nghiệp chuyển đổi từ các nông, lâm trường trước đây. Đối với tích tụ đất thuộc quyền sử dụng của hộ, ngoại trừ 22/191 xã với diện tích 2.700 ha đất SXNN đã thí điểm thực hiện dồn điền, đổi thửa (trong đó có 10 xã của huyện Yên Thủy), các xã còn lại của tỉnh Hòa Bình có tình trạng đất SXNN nhỏ lẻ, manh mún; diện tích đất nông nghiệp bình quân trên hộ thấp (trung bình 0,1 ha/hộ); số thửa đất/hộ rất cao, tại các huyện miền núi cao có hộ có tới 50 thửa đất, trung bình 30 thửa đất/hộ; quy mô nông hộ là chủ yếu.¹⁰

Tại các xã khi chưa thực hiện dồn điền đổi thửa, trung bình mỗi hộ có trên 10 thửa đất ruộng, đất sản xuất nông nghiệp tại nhiều xứ đồng khác nhau, việc tổ chức SXNN diễn ra manh mún, kém hiệu quả dẫn đến chi phí sản xuất tăng cao, chất lượng thấp; Sau khi thực hiện chủ trương dồn điền đổi thửa, mỗi hộ chỉ còn 5-6 thửa đất ruộng. Theo số liệu khảo sát 2018 tại huyện Yên Thủy cho thấy, bình quân diện tích đất nông nghiệp/hộ gia đình nông nghiệp là 0,24 ha, hộ có diện tích đất SXNN nhiều nhất là 1,6 ha, hộ ít nhất là 0,036 ha; số thửa bình quân/hộ là 1,9. Với đặc điểm địa hình nhiều đồi núi, dân cư phân tán, ruộng đất manh mún, rải rác trên mọi địa hình, các thửa của một hộ gia đình cũng có thể cách nhau cả triền núi; cộng thêm việc thiếu hệ thống dẫn nước, đường giao thông nội đồng... gây khó khăn, cản trở không nhỏ cho sản xuất nông nghiệp cũng như cho việc tích tụ và tập trung đất do phải đàm phán, thỏa thuận với nhiều người.

⁹ Báo cáo số 69/BC-STNMT, ngày 10/4/2018.

¹⁰ Thảo luận tại Sở TNMT tỉnh Hòa Bình.

Mặc dù diện tích đất nông nghiệp chiếm trên 84% DTTN nhưng tổng giá trị sản xuất toàn ngành nông nghiệp chỉ đạt 7.6 nghìn tỷ đồng (tăng 4,42% so với năm 2015); giá trị sản xuất công nghiệp đạt 17.5 nghìn tỷ đồng (tăng 3,73% so với cùng kỳ năm trước) và tổng mức bán lẻ hàng hóa và doanh thu dịch vụ tiêu dùng đạt 9.3 nghìn tỷ đồng.

4.2. Thực trạng thị trường quyền sử dụng đất SXNN

Do đất đai manh mún, địa hình phức tạp, phần lớn các thửa là đất xen kẽ, dốc nên thị trường đất SXNN của Hòa Bình kém sôi động nhất trong 4 tỉnh điều tra, gần như đóng băng. Giao dịch chủ yếu trong thị trường đất SXNN dưới hình thức cho thuê giữa các hộ và doanh nghiệp thuê đất của Nhà nước, các công ty 1 thành viên (nông-lâm trường cũ).

Các giao dịch cho thuê QSDĐ SXNN giữa các hộ nông dân tại Hòa Bình thường chỉ thời hạn trong 1 năm với đối tượng thuê là người địa phương thông qua thỏa thuận bằng miệng. Đó là lý do số vụ giao dịch thuê QSDĐ SXNN thông qua thủ tục hành chính từ năm 2014 đến tháng 6/2017 chỉ là 25 vụ, và là các giao dịch thuê đất của doanh nghiệp/đại diện doanh nghiệp SXNN¹¹. Các giao dịch thuê/cho thuê cũng diễn ra thường xuyên hơn, diện tích lớn hơn đối với loại đất trồng cây hàng năm/cây lâu năm so với đất lúa (trong mẫu khảo sát, diện tích đất lúa cho thuê trung bình là 0,12 ha/giao dịch đất lúa và 0,28 ha/giao dịch đối với đất trồng cây hàng năm).

Các giao dịch thuê đất của doanh nghiệp thường thông qua hình thức thuê của các Công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên (TNHH MTV) của Nhà nước (tiền thân là các nông, lâm trường quốc doanh); đất 5% công ích do UBND xã quản lý để đầu tư sản xuất. Theo báo cáo của Sở Tài Nguyên & Môi trường, UBND đã quyết định cho các Công ty TNHH MTV của Nhà nước (công ty nông, lâm nghiệp) thuê đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trên 3, 2 nghìn ha. Ngoài ra, một số doanh nghiệp được Ủy ban nhân dân tỉnh Hòa Bình cho thuê đất thực hiện các dự án sản xuất nông, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản với tổng diện tích tích tụ, tập trung 7,1 nghìn ha cho 47 dự án. Tuy nhiên, trên thực tế, nhiều công ty TNHH MTV của Nhà nước không đầu tư phát triển SXNN tạo hiệu quả sử dụng đất trên diện tích đất tập trung mà cho các cá nhân hoặc doanh nghiệp SXNN thuê đất, làm manh mún các vùng đất, không làm tăng hiệu quả sử dụng đất theo hướng cánh đồng mẫu lớn và áp dụng công nghệ cao.

Hình thức chuyển nhượng QSDĐ SXNN giữa các hộ nông dân không phát triển mạnh vì diện tích đất manh mún, lợi nhuận từ đất SXNN không cao. Năm 2016, cả tỉnh Hòa Bình có 2.095 giao dịch chuyển nhượng QSDĐ, trong đó chỉ có 519 trường hợp thực hiện chuyển nhượng QSDĐ nông nghiệp¹², trong đó, một số lượng đáng kể

¹¹ Báo cáo của Sở TNMT tỉnh Hòa Bình, 2018

¹² Theo báo cáo và kết quả thảo luận của Sở TNMT, 2018.

các giao dịch chuyển nhượng QSDĐ SXNN là thừa kế, cho tặng. Kết quả phỏng vấn hộ gia đình tại huyện Yên Thủy cho thấy: trong 5 năm trở lại đây chỉ có 4,3% số hộ/tổng số hộ phỏng vấn là có thực hiện chuyển nhượng và 6,5% có nhận chuyển nhượng QSDĐ SXNN; 100% hình thức giao dịch trong chuyển nhượng là thừa kế hoặc cho tặng. Bên cạnh đó, tương tự Hà Nam, cũng có hiện tượng người nhận chuyển nhượng QSDĐ SXNN mang tính đầu cơ để đợi chuyển đổi mục đích sử dụng đất sang đất phi nông nghiệp trong các vùng sẽ được quy hoạch trong tương lai. Theo Luật Đất đai 2013 người nhận chuyển nhượng đất lúa phải là người SXNN nhưng thực tế nhiều người nhận chuyển nhượng QSDĐ đất lúa không phải là người SXNN nên các giao dịch sẽ không chính thức (mua bán trao tay, không công khai). Theo quy định, nếu trong 12 tháng không trồng cây sẽ được gia hạn 12 tháng nữa, nếu vẫn không sử dụng thì sẽ thu hồi¹³. Vì vậy, để tránh bị thu hồi, những hộ nhận chuyển nhượng QSDĐ có thể cho người khác thuê lại để SXNN hoặc thuê người thực hiện SXNN. Hiện tượng này gây giảm hiệu quả sử dụng đất nông nghiệp.

Đối với hình thức góp vốn bằng quyền sử dụng đất, tại Hòa Bình, hình thức này không phát triển quá mạnh mẽ, chưa thu hút được nhiều doanh nghiệp đầu tư vào SXNN. Theo báo cáo của Sở TN&MT Hòa Bình, hình thức góp vốn QSDĐ chủ yếu là của thành viên lãnh đạo doanh nghiệp góp vốn vào doanh nghiệp và nhận lại lợi tức từ vốn góp tính trên giá trị thỏa thuận của diện tích đất khi góp vốn. Tuy nhiên, các giao dịch này cũng rất hạn chế. Năm 2014 có 8 giao dịch, năm 2015 có 02 giao dịch, từ năm 2016 đến nay không có thêm giao dịch như vậy. Hiện ở Hòa Bình chưa có hình thức góp vốn bằng quyền sử dụng đất của hộ gia đình nông dân với doanh nghiệp. Người góp vốn theo hình thức này sẽ bị rủi ro nếu doanh nghiệp bị thua lỗ.

Vấn đề khó khăn nổi bật trong các hoạt động giao dịch chuyển nhượng, cho thuê đất SXNN tại Hòa Bình là hồ sơ, giấy tờ đất. Đến tháng 6/2017, tại tỉnh Hòa Bình có 6.927 trường hợp nhận chuyển nhượng, tặng cho, thừa kế tồn đọng với diện tích 3.003,18 ha chưa được cấp giấy chứng nhận QSDĐ SXNN lần đầu, trong đó có 3.528 trường hợp không có giấy tờ về sử dụng đất, 914 trường hợp chưa hoàn thành thủ tục chia thừa kế và 1.565 trường hợp là người sử dụng đất chưa thực hiện nghĩa vụ tài chính.¹⁴

5. Thực trạng đất nông nghiệp và thị trường đất nông nghiệp tại Hà Nam

5.1 Thực trạng đất SXNN

Là một tỉnh vùng Đồng bằng sông Hồng, diện tích đất tự nhiên và nông nghiệp ở Hà Nam nhỏ hơn rất nhiều so với An Giang. Tổng DTTN của Hà Nam là 82,2 nghìn ha (năm 2016), trong đó, diện tích đất SXNN là 53,7 nghìn ha (chiếm 62,2% tổng DTTN của tỉnh), trong đó đất sản xuất nông nghiệp là 42,3 nghìn ha (chiếm 49% tổng

¹³ Điều 64 của Luật Đất đai 2013 về Thu hồi đất do vi phạm pháp luật về đất đai

¹⁴ Phụ lục 01 kèm theo Công văn số 89/BC-STNMT ngày 06/6/2017 của Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Hòa Bình

DTTN của tỉnh), chủ yếu là đất trồng lúa: 38,8 nghìn ha (chiếm 45% tổng DTTN của tỉnh) (xem bảng 1)

Bảng 5. Biến động diện tích đất nông nghiệp tỉnh Hà Nam (2011-2016)

Đơn vị: Nghìn ha

Đất nông nghiệp phân theo các nhóm	2011	2016	Biến động (Tăng/giảm)
<i>Tổng diện tích tự nhiên</i>	86,0	86,2	0,1
Đất nông nghiệp	55,3	53,7	-1,6
<i>Đất sản xuất nông nghiệp</i>	43,7	42,3	-1,5
Đất trồng cây hàng năm	39,9	38,8	-1,1
Đất trồng lúa	36,2	33,9	-2,3
Đất cỏ dùng vào chăn nuôi	-	-	-
Đất trồng cây hàng năm khác	3,7	4,9	1,2
Đất trồng cây lâu năm	3,8	3,5	-0,3
<i>Đất lâm nghiệp</i>	6,4	5,3	-1,1
Rừng sản xuất	1,2	0,8	-0,4
Rừng phòng hộ	5,1	4,4	-0,7
Rừng đặc dụng	-	-	-
<i>Đất nuôi trồng thủy sản</i>	4,8	4,6	-0,2
<i>Đất làm muối</i>	-	-	-
<i>Đất nông nghiệp khác</i>	0,4	1,5	1,1

Nguồn: Quyết định "Phê duyệt và công bố kết quả thống kê diện tích đất đai năm 2011 và 2016"

Nhìn chung, diện tích đất nông nghiệp của Hà Nam giảm trong mấy năm qua, đặc biệt là đất lúa (giảm 2,3%). Mặc dù chiếm phần lớn diện tích đất tự nhiên nhưng nông nghiệp chỉ đóng góp 11,7% cơ cấu kinh tế của tỉnh. Những năm qua, Hà Nam đã tập trung phát triển sản xuất nông nghiệp, nâng cao giá trị gia tăng, đầu tư hỗ trợ phát triển cơ giới hóa nông nghiệp. Tỉnh đã 2 lần triển khai dồn điền đổi thửa, đến nay bình

quân mỗi hộ còn 1,2 – 1,6 thửa/hộ. Điều này góp phần thúc đẩy tăng trưởng ngành nông nghiệp. Tăng trưởng bình quân giá trị sản xuất nông nghiệp giai đoạn 2011-2015 đạt 1,82%/ năm, riêng năm 2016 đạt 4%/năm.

Tuy nhiên, diện tích đất nông nghiệp của tỉnh nhỏ, bình quân đất nông nghiệp chỉ khoảng 600-650 m²/khẩu nông nghiệp), năng suất, sản lượng các loại cây trồng truyền thống cơ bản đã đạt mức trần năng suất sinh học nên rất khó để phát triển, nâng cao giá trị sản xuất nông nghiệp trong tương lai nếu không thể ứng dụng khoa học công nghệ, nâng cao chất lượng nông sản, giá trị sử dụng đất.

5.2. Thực trạng thị trường quyền sử dụng đất SXNN

Tương tự An Giang, thuê quyền sử dụng đất là hình thức giao dịch phổ biến nhất trong thị trường đất đai tại Hà Nam. Tuy nhiên, giá cả cho thuê tại Hà Nam thấp hơn và thủ tục cho thuê đơn giản hơn nhiều. Phần lớn diện tích đất cho thuê là đất lúa, người dân không có nhu cầu sử dụng nên cho thuê lại với giá thuê rất thấp hoặc thậm chí cho mượn để sản xuất nhằm mục tiêu giữ đất (đất sẽ bị thu hồi nếu không canh tác).

Đối với thị trường cho thuê đất giữa người dân và doanh nghiệp, hình thức phổ biến hơn tại Hà Nam là nhà nước thuê đất của dân và cho doanh nghiệp thuê lại (hình thức doanh nghiệp thuê trực tiếp từ người dân các năm qua đã không phát triển do tâm lý lo ngại rủi ro của người dân và chi phí giao dịch cao của doanh nghiệp). Đây là hình thức mới, chưa được quy định trong luật khi chính quyền tỉnh Hà Nam thực hiện, tuy nhiên, do đáp ứng được nhu cầu của cả người dân cho thuê đất lẫn doanh nghiệp, tỉnh Hà Nam đã được Chính phủ cho phép thực hiện thí điểm. Theo báo cáo của tỉnh Hà Nam, đến giữa năm 2018, toàn tỉnh đã tích tụ được gần 400 ha đất phục vụ phát triển nông nghiệp thông qua hình thức này. Tỉnh đã cho các doanh nghiệp thuê lại quyền sử dụng đất để thực hiện các dự án nông nghiệp tập trung.

Thị trường chuyển nhượng QSDĐ SXNN tại Hà Nam không sôi động do giá trị sản xuất nông nghiệp không cao so với các ngành nghề phi nông nghiệp khác và việc thuê/mượn lại đất khá dễ dàng với chi phí thấp hơn nếu hộ có nhu cầu mở rộng sản xuất (mặc dù giá chuyển nhượng thấp, thường chỉ khoảng 10 triệu/sào đất lúa hoặc thấp hơn). Phần lớn các giao dịch chuyển nhượng QSDĐ diễn ra do các hộ đầu cơ đất đai, nhận chuyển nhượng tại các vùng dự kiến quy hoạch đường giao thông, dự án để xin chuyển đổi mục đích sang đất ở hoặc nhận đền bù trong tương lai. Diện tích nhận chuyển nhượng này sau đó thường được cho thuê/mượn lại để sản xuất hoặc thậm chí chỉ vãi ít thóc rồi bỏ đấy nhằm giữ đất, gây giảm hiệu quả sử dụng đất nông nghiệp.

Tương tự các tỉnh khác, tình trạng góp vốn bằng QSDĐ không phổ biến ở Hà Nam do tâm lý lo sợ rủi ro của người dân trong trường hợp doanh nghiệp bị thua lỗ.

Phần lớn các giao dịch chuyển nhượng, cho thuê hiện nay tại Hà Nam được thực hiện thông qua giao dịch miệng, giấy viết tay mà không qua chính quyền nên rất khó để thống kê được số giao dịch trên thực tế.

PHẦN 3: CÁC RÀO CẢN THỂ CHẾ TRONG THỊ TRƯỜNG QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT SẢN XUẤT NÔNG NGHIỆP

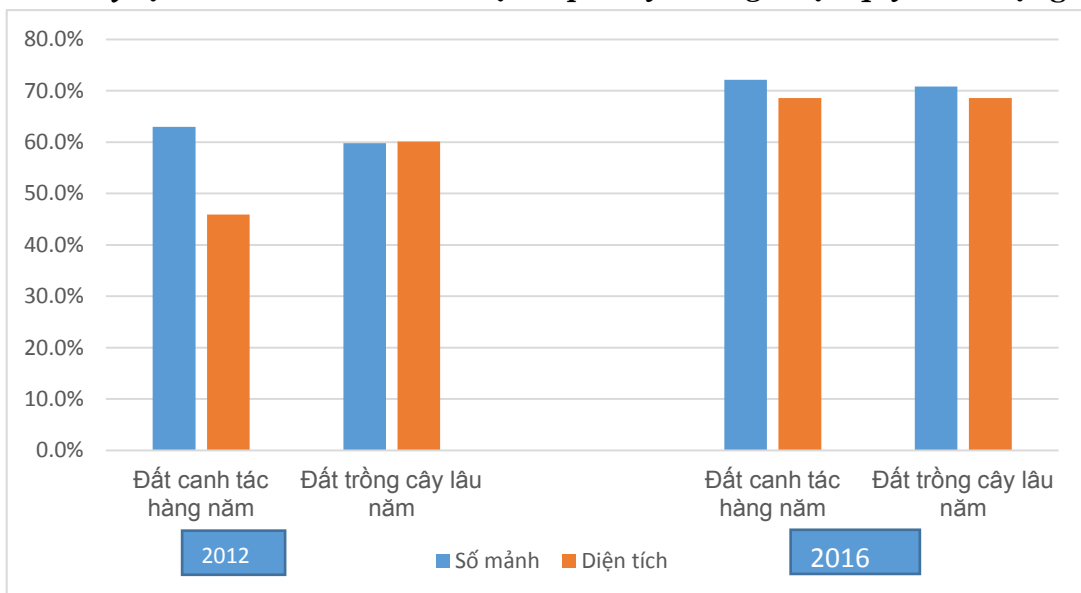
1. Rào cản trong giao dịch chuyển nhượng, chuyển đổi QSDĐ SXNN

1.1. Về đối tượng tham gia giao dịch

Hạn chế đối tượng chuyển nhượng, chuyển đổi, cho thuê:

Điều 188 khoản 1 mục a Luật Đất đai 2013 (Luật Đất đai) quy định “người sử dụng đất được thực hiện các quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại..., góp vốn bằng quyền sử dụng đất” chỉ khi có giấy chứng nhận. Không những thế, các đối tượng tham gia chuyển đổi, chuyển nhượng và cho thuê chưa đủ điều kiện này còn bị phạt tiền (theo quy định tại điều 13, Nghị định 102/2014/NĐ-CP). Điều này đã tạo khó khăn lớn cho các hộ khi tham gia giao dịch đất đai vì trên thực tế, vẫn còn một tỷ lệ đáng kể hộ chưa được cấp GCNQSDĐ cho đất SXNN, đặc biệt sau quá trình cấp đổi (xem biểu đồ dưới).

Hình 9. Tỷ lệ số mảnh đất SXNN được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất



Nguồn: Tính toán từ số liệu VHLSS 2012 và 2016

Kết quả điều tra lập 3200 hộ gia đình tại 12 tỉnh thành trên cả nước cho thấy, tỷ lệ số mảnh (thửa) đất của nông hộ và diện tích đất SXNN của hộ được cấp GCNQSDĐ đã tăng trong những năm gần đây nhưng tỷ lệ này vẫn chỉ đạt mức khoảng 70%. Điều này cũng thể hiện rằng khoảng 30% diện tích đất SXNN của hộ trong mẫu điều tra không thể tham gia thị trường đất (bao gồm cả chuyển nhượng, cho thuê, góp vốn) nhằm làm tăng hiệu quả sử dụng đất, phát triển kinh tế nông nghiệp nông thôn. Số liệu điều tra tại 4 tỉnh của nhóm nghiên cứu (với số mẫu hạn chế) cho kết quả khả quan hơn nhưng vẫn còn là vấn đề quan tâm liên quan đến cấp GCNQSDĐ trên 20% số mảnh đất tại Hòa Bình chưa được cấp GCNQSDĐ. Cần lưu ý rằng, tỷ lệ hộ được cấp

GCNQSDĐ thống kê ở đây là cấp lần đầu, tỷ lệ được cấp đổi thấp hơn rất nhiều (hầu như các địa phương chưa thực hiện được). Ví dụ như tại Hà Nam, dù cấp lần đầu đã được thực hiện cho gần 100% các nông hộ nhưng tỷ lệ đất được cấp lại GCNQSDĐ rất hạn chế.

Bảng 6: Tỷ lệ đất được cấp GCNQSDĐ tại địa bàn điều tra

	An Giang	Hà Nam	Hòa Bình	Lâm Đồng
Đất có GCN QSD đất (mảnh)	57	70	74	87
Đất được khảo sát (mảnh)	69	70	98	98
Tỷ lệ được cấp GCNQSDĐ (%)	83	100	76	89

Nguồn: Kết quả điều tra của IPSARD, 2018

Hạn chế đối tượng nhận chuyển nhượng:

Không chỉ đối với đất lúa (sẽ trình bày sau), đối tượng nhận chuyển đổi đất xen kẽ trong phân khu bảo vệ nghiêm ngặt, phân khu phục hồi sinh thái thuộc rừng đặc dụng và trong khu vực rừng phòng hộ bị hạn chế bởi quy định chỉ chuyển nhượng cho hộ/cá nhân sinh sống trong cùng phân khu (Khoản 1, 2 Điều 192 Luật Đất đai). Điều này có nghĩa các tổ chức kinh tế, các cá nhân và hộ gia đình sinh sống không cùng phân khu sẽ không được tham gia giao dịch nhận QSDĐ dù có tiềm lực và mong muốn đầu tư phát triển sản xuất, thậm chí phát triển, duy trì hệ sinh thái.

Chỉ chuyển đổi trong cùng xã, thị trấn (Đ 179 Kb)

Về chuyển đổi, Khoản b Điều 179 Luật Đất đai về quyền và nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất quy định “chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp trong cùng một xã, phường, thị trấn với hộ gia đình, cá nhân khác”. Như vậy, việc dồn điền đổi thửa, tích tụ tập trung ruộng đất để mở rộng sản xuất, áp dụng khoa học công nghệ giữa các xã, phường, thị trấn là không được phép cho dù đất đai có liền kề. Ngoài ra, quy định này cũng cản trở các hộ gia đình, cá nhân hợp chuyển đổi để hợp l hóa đất đai SXNN của mình và tham gia các giao dịch thị trường sau đó (đặc biệt trong các trường hợp kết hôn, thừa kế).

Đất của đồng bào dân tộc bị hạn chế giao dịch (Lâm Đồng)

Ngoài các quy định trên trong Luật Đất đai, đồng bào dân tộc tại Lâm Đồng còn bị cản trở trong các giao dịch chuyển nhượng, chuyển đổi theo Quyết định 08/2015/QĐ-UBND ngày 30/1/2015. Theo quy định trong khoản c điều 2 của Quyết định này thì hộ gia đình cá nhân là đồng bào dân tộc thiểu số trên địa bàn tỉnh (không thuộc nhóm sống xen kẽ trong khu bảo vệ nghiêm ngặt, phục hồi sinh thái hay rừng phòng hộ nêu trên và cũng không thuộc diện được Nhà nước giao đất heo chính sách

hỗ trợ của Nhà nước) chỉ được chuyển, cho tặng, cho thuê QSDĐ nếu được UBND xác nhận là chuyển khỏi địa bàn cư trú, chuyển sang làm nghề khác hoặc không còn khả năng lao động hoặc có diện tích đất SXNN từ 0,6 ha/hộ trở lên. Quy định này đã cản trở rất lớn cho các hộ đồng bào dân tộc thiểu số vốn đã là nhóm yếu thế tham gia thị trường đất đai SXNN để tăng hiệu quả sản xuất và nâng cao đời sống. Trên thực tế, các hộ đồng bào dân tộc thiểu số vẫn giao dịch đất đai nhưng lại phải lách quy định bằng cách xin xác nhận chuyển sang nghề khác (thường chứng minh bằng hợp đồng lao động với công ty) và không còn khả năng lao động. Điều này đã làm tăng chi phí rất nhiều cho đồng bào (chi phí phi chính thức để có được các xác nhận này: hợp đồng lao động có trường hợp chỉ mang tính hình thức hoặc trong thời gian ngắn hạn, xác nhận “không còn khả năng lao động” cũng quá chung chung, không rõ mức xác nhận đến đâu...). Nhìn chung, quy định này tạo ra cơ chế lách luật, cơ chế xin cho và tăng thêm nhiều chi phí cho đồng bào dân tộc đồng thời cũng là điều kiện để các đối tượng muốn nhận chuyển nhượng QSDĐ ép giá. Theo kết quả phỏng vấn sâu các hộ gia đình tại xã Mê Linh, huyện Lâm Hà, Lâm Đồng, các hộ là đồng bào dân tộc thiểu số đều cho rằng đất SXNN của họ phải bán ở mức giá thấp hơn (khoảng 15-20%) so với đất cùng khu, cùng loại của người Kinh nhưng họ không hiểu lý do tại sao.

1.2. Về hạn điền

Điều 129 Luật Đất đai quy định về hạn mức giao đất nông nghiệp cho hộ gia đình đối với từng loại đất và Điều 130 Luật Đất đai quy định về hạn mức nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp của hộ gia đình cá nhân (không quá 10 lần hạn mức giao đất trong Điều 129). Đồng thời Điều 12, Luật đất đai cấm nhận, chuyển QSDĐ nông nghiệp vượt hạn mức trên. Nếu có trên diện tích này mà hộ muốn đăng ký chính thức thì phải thuê lại của Nhà nước, điều đó có nghĩa hộ phải trả tiền 2 lần: (i) tiền trả cho người chuyển nhượng; (ii) tiền thuê lại đất của Nhà nước. Ngoài ra, trong trường hợp Nhà nước thu hồi đất, hộ sẽ không được nhận đền bù đối với diện tích đất vượt hạn mức. Điều này đã giảm động lực tích tụ đất đai, đầu tư sản xuất lớn vào nông nghiệp đồng thời tạo ra thị trường giao dịch đất ngầm, không phản ánh đúng thực tế. Trên thực tế, có hộ đã nhận chuyển nhượng QSDĐ SXNN đến hàng trăm ha nên phải đứng tên nhiều người khác nhau, gây rủi ro cho các giao dịch đất đai, không khuyến khích đầu tư bài bản và dài hạn cho sản xuất nông nghiệp.

1.3. Về định giá đất

Khung giá đất không phù hợp giá thị trường dù đã có tiến bộ thời gian qua. Hiện nay, khung giá đất và bảng giá đất đã được thu hẹp phạm vi áp dụng, khung giá đất được quy định chi tiết cụ thể hơn cho từng vùng nhằm nâng cao tính tự giác trong đăng ký, nộp tiền của người sử dụng đất. Cụ thể nếu giá đất phổ biến trên thị trường biến động vượt quá 20% so với giá đất trong khung giá đất trong vòng 6 tháng thì Chính Phủ sẽ điều chỉnh khung giá đất (Khoản 1 Điều 9 Nghị định 44/2014/NĐ-CP). Nhờ đó giá bồi thường được tính sát hơn với giá thị trường khi Nhà nước thu hồi đất

nông nghiệp. Tuy nhiên, tại các vùng sản xuất hàng hóa lớn, bảng giá đất của Nhà nước không sát, thấp hơn giá thị trường trong khi tại ĐBSH bảng giá đất nông nghiệp lại quá cao so với giá đất thực tế và hiệu quả đầu tư sản xuất nông nghiệp mang lại.

Kết quả điều tra tại An Giang cho thấy, giá đất SXNN tiếp giáp lộ giao thông nông thôn, đường liên xã, giao thông thủy (kênh cấp I, cấp II) của xã Lương An Trà tại thị trường hiện nay trung bình là 38 – 40 triệu đồng/1.000 m², có thể lên đến 100 triệu đồng/1.000 m² nếu là đất tốt và kề mặt đường lớn (liên huyện/tỉnh)¹⁵, trong khi giá đất quy định theo khung giá của chính quyền địa phương vẫn chỉ ở mức: 26 – 32 triệu đồng/1.000 m².¹⁶ Khung giá đất theo quy định không theo sát giá thị trường sẽ gây thiệt cho Nhà nước khi thu phí chức bạ và cũng thiệt cho dân khi họ bị thu hồi đất. Trong khi đó, khung giá đất lúa tại Hà Nam là 10 triệu đồng/sào (360m²) nhưng giá giao dịch thực tế giữa người dân còn thấp hơn khung giá quy định này của tỉnh (khoảng 8 triệu-9 triệu đồng/sào).

Ngoài ra, khung giá thu hồi đền bù dù đã cải tiến để áp theo giá các giao dịch trên thực tế (khoản c, điều 3, điều 4 Thông tư số 36/2014/TT-BTNMT) nhưng vẫn tồn tại bất cập. Trên thực tế, để giảm mức thuế phải nộp, các giao dịch chuyển nhượng qua công chứng nhà nước thường đưa ra (ghi trên hợp đồng) mức giá thấp hơn rất nhiều so với mức giá thật của giao dịch. Nếu giá nhà nước thu hồi đền bù áp theo mức giá trên hợp đồng của các giao dịch thành công này thì thường sẽ khó đạt được thỏa thuận với người dân và cũng gây thiệt thòi đáng kể cho người dân. Tương tự như vậy, doanh nghiệp khi đàm phán đền bù cho các hộ dân phải trả mức giá cao¹⁷ nhưng khi bù trừ vào chi phí thuê đất của Nhà nước thì áp theo các khung giá thấp hơn, gây thiệt hại cho doanh nghiệp.

1.4. Về hiệu lực giao dịch

Khoản 3 điều 188 Luật Đất đai quy định: “Việc chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho, thế chấp quyền sử dụng đất, góp vốn bằng quyền sử dụng đất phải đăng ký tại cơ quan đăng ký đất đai và có hiệu lực kể từ thời điểm đăng ký vào Sổ địa chính”. Điều này có nghĩa hiệu lực của giao dịch dân sự hoàn toàn phụ thuộc vào việc đăng ký vào sổ của cán bộ địa chính. Các bên tham gia giao dịch sẽ ngầm đối diện với nguy cơ rủi ro từ việc không ghi vào sổ địa chính vì bất cứ lý do gì mặc dù đã tham gia giao dịch hợp pháp.

¹⁵ Phòng vấn hộ dân và cán bộ xã tại xã Lương An Trà, 2018.

¹⁶ Theo Bảng giá các loại đất năm 2015 áp dụng cho giai đoạn 2015 – 2019 trên địa bàn huyện Tri Tôn kèm theo Quyết định số 45/2014/QĐ-UBND ngày 19/12/2014 về ban hành Ban hành Quy định và Bảng giá các loại đất năm 2015 áp dụng giai đoạn 2015 - 2019 trên địa bàn tỉnh An Giang.

¹⁷ Đối với trường hợp không thuộc Nhà nước thu hồi đất, chủ đầu tư muốn có đất để thực hiện dự án thì phải thỏa thuận với người có đất để thực hiện việc chuyển nhượng QSDĐ

1.5. Về thủ tục và hồ sơ hỗ trợ giao dịch

Thủ tục giao dịch về cơ bản đã được cải thiện, không quá phức tạp. Tuy nhiên, do thông tin, hồ sơ đất đai còn thiếu tại một số địa phương làm kéo dài thời gian thực hiện giao dịch và tăng chi phí. Tại một số địa phương, phòng công chứng yêu cầu trước khi công chứng hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất, người yêu cầu công chứng phải nộp kết quả thẩm định, đo đạc trên thực địa đối với thửa đất sẽ chuyển nhượng do Phòng Tài nguyên và Môi trường cấp¹⁸. Đối với một số địa phương cần có xác nhận không đủ điều kiện SXNN và xác nhận của các chủ đất liền kề về ranh giới. Điều này thực sự gây khó khăn cho các hộ tham gia giao dịch vì các chủ đất bên cạnh trong nhiều trường hợp đang đi sinh sống, làm việc ở các vùng khác, tỉnh khác và đối với hộ có mối quan hệ không hòa thuận với các chủ hộ có đất liền kề.

“Cơ sở dữ liệu về đất đai của Hòa Bình, trừ huyện Yên Thủy, chưa được cập nhật thường xuyên và điện tử hóa hồ sơ đất đai nên thủ tục liên quan đến giấy tờ đất còn mất nhiều thời gian. Đối với hồ sơ đầy đủ giấy tờ, nếu đã được điện tử hóa chỉ mất 8 – 15 ngày, chưa được điện tử hóa mất đến 2 – 3 tháng (theo quy định là sau 30 ngày¹⁹) sẽ nhận được sổ mới)” – Theo báo cáo và kết quả thảo luận tại Sở TN&MT Hòa Bình, 2018.

Bên cạnh đó, chi phí đo lại đất cũng khá cao và tăng thêm gánh nặng cho các hộ tham gia giao dịch chuyển nhượng:

“Chi phí trong một giao dịch chuyển nhượng QSDĐSXNN tại An Giang:

- Công chứng và làm hợp đồng mua bán tại UBND huyện: 1 triệu đồng
- Phí làm chước bạ, thuế thu nhập cá nhân và lệ phí: 850.000 đ/1.000 m² – hộ không biết cụ thể từng loại là bao nhiêu, có giấy biên lai nhưng hiện không còn giữ.
- Thuế địa chính đo lại đất: 130.000 đ/1.000 m².
- Sau khi mua phải sửa bờ và mặt ruộng khoảng 1 triệu đồng/1.000 m²

(Theo quy định: Phí chước bạ²⁰ được tính bằng 0,5% giá đất theo khung giá của chính quyền địa phương quy định và thuế thu nhập cá nhân là 2% giá trị)” – Kết quả điều tra hộ tại An Giang.

Ngoài ra, mức thuế liên quan đến chuyển nhượng đất nông nghiệp bị áp chung như các bất động sản khác (thuế thu nhập cá nhân 2%) theo Khoản 7 Điều 2 sửa đổi các Luật về Thuế 2014 là tương đối cao so với lợi nhuận có thể tạo ra từ sản xuất nông nghiệp, đặc biệt tại các vùng trồng lúa và cây hàng năm. Điều này góp phần tăng tỷ lệ

¹⁸ vì theo khoản 1 Điều 188 Luật Đất đai 2013 thì người sử dụng đất được chuyển nhượng khi đất không có tranh chấp và trong thời gian sử dụng đất

¹⁹ Theo quy định tại khoản 2 Điều 61 Nghị định 43/2014/NĐ-CP

²⁰ Điều 7 Nghị định 140/2016/NĐ-CP ngày 10/10/2016 về Lệ phí chước bạ

giao dịch phi chính thức (không qua công chứng, chính quyền) của người dân và do đó, không tạo được thị trường minh bạch, tự do.

1.6. Rào cản khác

Tâm lý giữ đất để bảo hiểm rủi ro như tài sản đảm bảo. Phần lớn các hộ nông nghiệp không tham gia sản xuất nông nghiệp hiện nay do quá tuổi lao động hoặc đã có ngành nghề phi nông nghiệp khác hoặc nguồn thu nhập khác. Tuy nhiên, với giá chuyển nhượng thấp, bất ổn và không có cơ chế bảo hiểm thất nghiệp, bảo hiểm hưu từ thị trường lao động phi nông nghiệp cho nguồn lao động nông thôn dẫn tới tâm lý muốn giữ lại đất sản xuất như một tài sản đảm bảo trong trường hợp không tiếp tục được công việc, nguồn thu nhập phi nông nghiệp. Trong khi đó, những người lớn tuổi không lao động cũng muốn để lại đất cho con cháu phòng các trường hợp rủi ro trên. Ngoài ra, tư tưởng giữ lại đất do ông cha để lại cũng là một trong yếu tố rào cản các giao dịch chuyển nhượng đất SXNN.

2. Rào cản trong giao dịch đi thuê/cho thuê

Bên cạnh các rào cản liên quan đến quy định hạn chế đối tượng cho thuê/đi thuê, quy định và triển khai về định giá, đền bù đã đề cập ở trên, trong các giao dịch cho thuê đất SXNN còn tồn tại một số rào cản khó khăn, đặc biệt đối với các giao dịch doanh nghiệp thuê đất của người dân (về cơ bản giao dịch thuê đất giữa các hộ dân không mấy khó khăn, chỉ chưa cụ thể trong vấn đề định giá, đối tượng đền bù đất và tài sản trên đất khi đất đang trong thời kỳ cho thuê lại nằm trong diện thu hồi đền bù).

2.1. Thủ tục thẩm định nhu cầu sử dụng đất

Thủ tục thẩm định nhu cầu sử dụng đất cho dự án phức tạp, thiếu hướng dẫn thẩm định nhu cầu sử dụng đất mà không phải dự án đầu tư, thu hồi theo diện doanh nghiệp tự thỏa thuận bồi thường: Theo quy định hiện nay, việc chấp thuận đầu tư để thực hiện dự án theo quy định của pháp luật Đầu tư thì do Sở Kế hoạch và Đầu tư quyết định, việc thẩm định nhu cầu sử dụng đất do Sở TN&MT thực hiện. Một trong những căn cứ để thẩm định nhu cầu sử dụng đất là dự án đầu tư được chấp thuận. Như vậy, khi dự án đầu tư đã được chấp thuận rồi (đã có quy mô sử dụng đất trong hồ sơ thẩm định dự án đầu tư) mới thẩm định nhu cầu sử dụng đất là không phù hợp thực tế.

“Hưởng ứng lời kêu gọi của Tỉnh về xây dựng doanh nghiệp chế biến chè, duy trì và phát triển vùng trồng chè nguyên liệu, doanh nghiệp A làm đơn xin thuê đất triển khai dự án trồng chè vào năm 2015. Hồ sơ được gửi lên UBND Thành phố rồi UBND tỉnh với khoảng thời gian 3 tháng.

Sau đó, doanh nghiệp được đồng ý cho thuê diện tích 2,5 ha, nhưng trong đó có khoảng 150 cây thông nên doanh nghiệp cần phải thuê người kiểm kê rừng. Chi phí thuê kiểm kê rừng và xác nhận hết khoảng 100 triệu. Đồng thời, thủ tục kiểm kê rừng

và các giấy tờ khác (bao gồm giấy chứng nhận đầu tư, văn bản đền bù giải phóng mặt bằng...) chỉ được hoàn thành trong thời gian 1 năm.

Khi hồ sơ xin phê duyệt dự án đầu tư được trình lên, Tỉnh yêu cầu doanh nghiệp đổi sang mảnh đất khác nằm trong khu đất dành cho dự án của tỉnh. Vấn đề tiếp tục này sinh với tổng diện tích đất dự kiến giao cho doanh nghiệp 3,2 ha (lớn hơn diện tích cũ) thì có tới 2,3 ha rừng (do tỉnh xây dựng khu dự án vào năm 2004 khi thông còn nhỏ, đến năm 2016 thông đã lớn thành rừng). Doanh nghiệp cần xây dựng phương án bảo vệ rừng. Tuy nhiên, do mảnh đất thông mênh mông, Doanh nghiệp và Trung tâm phát triển quỹ đất không thể xác định được mốc cũ nên cần thuê đơn vị tìm mốc. Hoạt động này lại kéo dài thêm 1 năm nữa với chi phí khoảng 200 triệu đồng.

Đến cuối năm 2017, khi Doanh nghiệp đã làm xong các thủ tục thì nhận được thông báo lần trước Doanh nghiệp đã xin trong kế hoạch sử dụng đất năm 2016 nhưng chưa đăng ký lại trong năm 2017 nên cần đợi đăng ký bổ sung.

Đến thời điểm điều tra của nghiên cứu này (tháng 6/2018), doanh nghiệp vẫn chưa nhận được đất...” _ Phỏng vấn sâu doanh nghiệp chèn tại tỉnh Lâm Đồng

2.2. Thiếu khung pháp lý cho Nhà nước thuê đất của dân rồi cho doanh nghiệp thuê lại

Doanh nghiệp hiện nay không được khuyến khích trong việc nhận giao đất hoặc nhận quyền chuyển nhượng đất nông nghiệp. Điều 55 và Điều 56 Luật Đất đai quy định doanh nghiệp tư nhân trong nước không được giao đất có thu tiền sử dụng đất nông nghiệp mà chỉ được thuê đất để đầu tư sản xuất nông nghiệp. Đồng thời Điều 191 Luật Đất đai cũng quy định doanh nghiệp nước ngoài không được phép nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp. Điều này gần như bắt buộc doanh nghiệp phải thuê đất khi muốn đầu tư sản xuất. Tuy nhiên, việc doanh nghiệp thuê trực tiếp đất của các hộ dân gặp nhiều khó khăn (trình bày dưới) trong khi chưa có khung pháp lý và quy định rõ vai trò của Nhà nước trong việc đi thuê đất của hộ dân rồi cho doanh nghiệp thuê lại. Mô hình này đã được thí điểm triển khai tại một số địa phương và được người dân, doanh nghiệp ủng hộ nhưng vướng phải quy định của Luật Đất đai về đối tượng thuê đất và Luật ngân sách (ứng trước ngân sách của địa phương để trả 1 lần cho hộ dân sau đó thu lại tiền thuê đất của doanh nghiệp).

Đồng thời, hiện cũng chưa có cơ chế pháp lý rõ ràng để Nhà nước tham gia vào thu hồi đất cho phát triển khu nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao (Điểm d Khoản 3 Điều 62 Luật Đất đai).

2.3. Đất đi thuê không thể thế chấp vay tín dụng

Chưa có cơ chế pháp lý để doanh nghiệp thuê đất nông nghiệp dài hạn của hộ nông nghiệp sử dụng quyền thuê này làm thế chấp để vay vốn ngân hàng.

2.4. Một số cản trở khác đối với doanh nghiệp khi thuê đất trực tiếp của hộ dân

- Đầu tư trong lĩnh vực nông nghiệp nông thôn nhiều rủi ro, lợi nhuận thấp nhưng cơ chế thu hút doanh nghiệp đầu tư nông nghiệp nông thôn chưa đủ mạnh (Quyết định 210 khó áp dụng, quỹ đất công khan hiếm, đầu tư cơ sở hạ tầng giao thông hạn chế, liên kết chuỗi không bền vững...).
- Đất đai nhỏ lẻ, manh mún dẫn tới chi phí giao dịch rất cao đồng thời khó đạt đồng thuận của số lượng lớn hộ dân (chỉ cần vài hộ không đồng ý theo thỏa thuận cũng có thể dừng lại dự án hoặc kéo dài thời gian đàm phán, giải phóng mặt bằng rất lâu).
- Tâm lý người dân có đất thường chỉ cho thuê với thời gian ngắn (chủ yếu từ 1-5 năm) nên doanh nghiệp/tổ chức đi thuê đất không yên tâm sản xuất, đầu tư.
- Chưa có cơ chế pháp lý tạo điều kiện cho doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh nông nghiệp chuyển đổi một phần diện tích xây dựng cơ sở hạ tầng hỗ trợ phục vụ cho hoạt động trước và sau của sản xuất nông nghiệp. Đất phục vụ mục đích sản xuất nông nghiệp (quy định trong Điều 10 Luật Đất đai) không bao gồm phần hỗ trợ sản xuất (nhà xưởng sơ chế, thiết bị).

“Một nhóm nông dân tại Hà Nam thuê đất của dân và đất của thành viên tổng hơn 4ha để sản xuất rau sạch. Các hộ dân thấy cần xây dựng nhà xưởng nhỏ tại cánh đồng để sơ chế, trông coi hàng nên cần xin chuyển đổi mục đích sử dụng nên cần phải thành HTX và xin quy hoạch xây dựng dự án sản xuất rau sạch. Quá trình xây dựng hồ sơ mất hơn 1 năm (làm /chỉnh sửa bản sơ đồ khu quy hoạch hơn 70 lần mới được duyệt, đi lại mất nhiều thời gian, các đoàn về kiểm tra nhiều)” _PVS một HTX sản xuất rau sạch tại Hà Nam.

Trong khi đó người dân lo sợ người thuê đất xây dựng, tổ chức sản xuất trên đất và không trả lại hiện trạng mặt bằng đất khi hết thời hạn thuê.

3. Rào cản trong giao dịch góp vốn

- Chưa quy định về góp vốn bằng đất và giá trị quyền sử dụng đất. Chưa có quy định phân biệt rõ hai hình thức góp vốn để hợp tác, hưởng lợi tức kinh doanh và góp vốn để làm chủ doanh nghiệp. Giá trị góp vốn bằng đất cũng chưa được quy định để tính tới sự thay đổi theo sự phát triển của doanh nghiệp và giá trị của mảnh đất theo thời gian.
- Thiếu khung pháp lý để sử dụng vốn góp bằng giá trị QSDĐ làm tài sản thế chấp vay vốn tín dụng.
- Người dân không muốn góp vốn bằng QSDĐ vì chỉ quen lao động, không quen với việc điều hành sản xuất, phân chia lợi nhuận nên sợ doanh nghiệp thua lỗ người dân sẽ mất đất. Khung pháp lý hiện nay chưa quy định cơ chế để quản lý rủi ro cho người dân góp vốn bằng QSDĐ vào doanh nghiệp.

- Trong khi đó, doanh nghiệp e ngại khi người dân góp vốn, doanh nghiệp đã đầu tư sản xuất rồi mà người dân lại thay đổi ý định, phá hợp đồng dẫn đến nguy cơ dự án đầu tư bị ngừng sản xuất hoặc không thể tiếp tục thực hiện theo kế hoạch ban đầu.

4. Rào cản trong phát triển thị trường đất lúa

Bên cạnh các rào cản chung đối với phát triển thị trường đất SXNN, thị trường đất lúa còn bị chịu sự điều chỉnh của một số quy định sau tác động tới phát triển thị trường:

4.1. Các quy định trong Luật Đất đai

- Khó chuyển đổi mục đích sử dụng đất lúa không quy hoạch cứng sang đất SXNN khác: Điều 58 Luật Đất đai 2013 về chuyển đổi mục đích sử dụng đất lúa: Thủ tục phiền hà, phức tạp và rất khó cho doanh nghiệp, nhà đầu tư do nếu không phải là dự án không thuộc trường hợp được Quốc hội quyết định, Thủ tướng Chính phủ chấp thuận chủ trương đầu tư thì dưới 10 ha đất trồng lúa phải có văn bản chấp thuận của hội đồng nhân dân cấp tỉnh, trên 10 ha phải có văn bản chấp thuận của Thủ tướng Chính phủ.
- Hạn chế đối tượng nhận chuyển nhượng đất lúa: Khoản 2, khoản 3 Điều 191 quy định hộ gia đình, cá nhân không trực tiếp sản xuất nông nghiệp, tổ chức kinh tế không được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất trồng lúa. Điều này đã cản trở các cá nhân, tổ chức kinh tế đầu tư vào phát triển nông nghiệp nông thôn.
- Nghị định 01/2017/NĐ-CP đã cho phép chuyển đổi cơ cấu cây trồng trên đất lúa sang đất trồng cây lâu năm, nhưng chưa cho phép chuyển đổi linh hoạt sang chăn nuôi, thủy sản.

4.2. Nghị định 35/2015/NĐ-CP của Chính phủ về quản lý, sử dụng đất trồng lúa

- Hạn chế trong việc thúc đẩy cơ cấu cây trồng, vật nuôi trên đất lúa (Điều 4, Nghị định 35/2015/NĐ-CP): (i) Chưa cho chuyển đổi từ đất lúa sang đất trồng cây lâu năm nên khó thu hút được doanh nghiệp cũng như hộ muốn đầu tư lâu dài; (ii) Chỉ cho phép sử dụng “tối đa 20% diện tích đất trồng lúa để hạ thấp mặt bằng cho nuôi trồng thủy sản, nhưng phục hồi lại được mặt bằng khi chuyển trở lại để trồng lúa” gây khó khăn khi triển khai trên thực tế với đòi hỏi đặc thù của ngành thủy sản cần diện tích lớn, chi phí chuyển đổi cũng lớn.
- Chưa có quy định hỗ trợ về hạ tầng cho chính quyền địa phương khi chuyển đổi đất lúa sang cây trồng, vật nuôi khác.

5. Vấn đề bình đẳng giới trong thị trường đất nông nghiệp

Bình đẳng giới là một trong những vấn đề được nhóm nghiên cứu quan tâm trong quá trình rà soát văn bản chính sách cũng như khảo sát thực địa. Tại các tỉnh điều tra,

hội liên hiệp phụ nữ các cấp đều được tham vấn. Tỷ lệ nữ cán bộ quản lý các ban ngành ở địa phương cũng như đại diện hộ nông dân là nữ cũng được ưu tiên phỏng vấn. Phần lớn cán bộ quản lý, doanh nghiệp và người dân địa phương đều cho rằng không có vấn đề bất bình đẳng giới trong tiếp cận thị trường đất đai. Tuy nhiên, kết quả rà soát và điều tra cho thấy vẫn còn tồn tại nhiều vấn đề hạn chế cơ hội của phụ nữ nông thôn trong việc tham gia vào thị trường đất SXNN để tăng điều kiện kinh tế cho gia đình, bản thân. Cụ thể:

Mặc dù quy định của Luật đất đai từ 2003 đã yêu cầu bắt buộc ghi tên cả vợ và chồng trong GCNQSDĐ. Tuy nhiên, tỷ lệ triển khai trên thực tế còn rất thấp:

Bảng 7. Tỷ lệ phụ nữ được đứng tên trong giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (%)

	An Giang	Hà Nam	Hòa Bình	Lâm Đồng
Cùng đứng tên (%)	29,8	2,9	10,8	59,8
Được đứng tên một mình (%)	3,5	0,0	1,4	1,1
Không được đứng tên (%)	66,7	97,1	87,8	39,1
<i>Tổng mảnh đất các hộ có GCN QSD đất (mảnh)</i>	<i>57</i>	<i>70</i>	<i>74</i>	<i>87</i>
<i>Tổng mảnh đất được khảo sát (mảnh)</i>	<i>69</i>	<i>70</i>	<i>98</i>	<i>98</i>

Nguồn: Điều tra năm 2018

Kết quả điều tra cho thấy tỷ lệ phụ nữ cùng đứng tên trên GCNQSDĐ thấp ở mức đáng ngạc nhiên, đặc biệt tại Hà Nam, một tỉnh đồng bằng với cơ quan giao dịch thuận tiện, dân trí cao tỷ lệ này chỉ ở mức 2,9%. Không được đứng tên trên GCNQSDĐ mang lại nhiều rủi ro cho người phụ nữ về vấn đề quyền tài sản đối với đất, về vấn đề thế chấp vay vốn... Nguyên nhân chủ yếu tỷ lệ thấp là do GCNQSDĐ được cấp trước năm 2004, có thể đứng tên chồng hoặc tên bố mẹ chồng. Các sổ đỏ cấp trước năm 2004 đã đứng tên chồng không đổi lại (Khoản 4 điều 88 Luật Đất đai có quy định cấp đổi “nếu có yêu cầu” nhưng phần lớn hộ không yêu cầu do suy nghĩ mất thời gian thủ tục rườm rà và cũng thấy không cần thiết. Điều này phản ánh thực tế còn bộ phận lớn phụ nữ không tự mình nhận thức được vấn đề về quyền lợi để đấu tranh cho quyền của mình.

Bên cạnh đó, phụ nữ nông thôn còn dễ bị tổn thương liên quan đến vấn đề thừa kế đất đai. Thừa kế đất đai đã được quy định rõ ràng trong luật nhưng thực tế thực thi còn nhiều vấn đề như: phụ nữ nông thôn thường không được nhận quyền thừa kế từ bố mẹ (thường chỉ cho con trai). Ngoài ra, phụ nữ về làm dâu dù đã sinh sống tại gia đình chồng nhiều năm (đóng góp, xây dựng, chăm sóc bố mẹ già) nhưng không được thừa

kế hoặc chỉ có quyết định cho bằng miệng từ nhà chồng, nếu có vấn đề trục trặc trong hôn nhân, người phụ nữ sẽ bị đẩy ra đường mà không được hưởng bất cứ quyền lợi nào liên quan đến đất và tài sản trên đất.

Ngoài ra, vấn đề thu hồi đền bù đất đai phục vụ các dự án đầu tư cũng ảnh hưởng rất nhiều đến đời sống của phụ nữ nông thôn. Phụ nữ là lực lượng chính ở lại nông thôn lao động nông nghiệp, khi đất đai bị thu hồi, họ lại là đối tượng thiếu sức khỏe và kỹ năng để chuyển đổi công việc (các doanh nghiệp, khu chế xuất không thuê lao động nữ lớn tuổi) trong khi phải chịu áp lực chăm lo đời sống gia đình, con cái.

PHẦN 4: KẾT LUẬN

Trong thời gian gần đây, đóng góp của đất đai vào tăng trưởng nông nghiệp dường như đã tới hạn. Giá trị sản lượng nông nghiệp trên 1 ha đất vẫn tăng nhưng tốc độ tăng trưởng đang giảm dần và thấp hơn các nước trong khu vực. Ruộng đất phân tán, manh mún là cản trở chính cho việc nâng cao hiệu quả và giá trị gia tăng trên một đơn vị diện tích đất.

Quy mô đất SXNN bình quân đầu người thấp, thị trường nông sản bấp bênh khiến cho thu nhập từ sản xuất nông nghiệp, đặc biệt là sản xuất lúa không tương xứng với sức lao động người nông dân bỏ ra, và là một trong những nguyên nhân dẫn đến tình trạng bỏ ruộng trong thời gian gần đây.

Trong khi đó, các cá nhân, hộ sản xuất, doanh nghiệp muốn đầu tư vào sản xuất nông nghiệp, nông thôn lại chưa được khuyến khích và tạo điều kiện hợp lý. Quy mô đất nhỏ, đất đai manh mún, đi kèm với những hạn chế về quyền chuyển nhượng, chuyển đổi và các rào cản trong giao dịch đã làm cho các doanh nghiệp muốn đầu tư đồng bộ, quy mô lớn cho sản xuất nông nghiệp gặp rất nhiều khó khăn, chi phí cao.

Tính pháp lý là yếu tố căn bản để đất đai trở thành hóa hóa. Đất đai cần được xác định rõ ranh giới, có đầy đủ hồ sơ, người dân cần có giấy tờ chứng nhận QSDĐ và tài sản trên đất để tham gia thị trường. Trên thực tế, hồ sơ đất đai còn thiếu, không cập nhật, thông tin về các mảnh đất không công khai, minh bạch, tỷ lệ cấp lại GCNQSDĐ còn thấp đã cản trở người dân tham gia thị trường đất đai. Thị trường đất nông nghiệp hoạt động yếu ớt. Ảnh hưởng rõ nhất khi thị trường đất nông nghiệp hoạt động kém hiệu quả là ruộng đất không được đưa đến người sử dụng tốt nhất, khó áp dụng KHCCN để nâng cao năng suất, chất lượng, hiệu quả.

1. Quan điểm đề xuất chính sách thúc đẩy phát triển thị trường đất đai

- Đất đai nói chung, đất SXNN nói riêng là tài nguyên thiên nhiên, tài sản quốc gia, nguồn nội lực phát triển đất nước, cần sử dụng hợp lý, hiệu quả, bền vững để đáp ứng yêu cầu phát triển của các vùng nông nghiệp nông thôn Việt Nam cho thế hệ hiện tại và các thế hệ mai sau.
- Quyền sử dụng đất SXNN phải được coi như quyền tài sản để người dân dễ dàng chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, góp vốn, thế chấp trong một thị trường giao dịch thống nhất, minh bạch mang lại hiệu quả kinh tế cao.
- Phát triển thị trường đất SXNN, tăng hiệu quả sử dụng đất nông nghiệp phải gắn liền với phát triển bền vững và đảm bảo ổn định an ninh, kinh tế, chính trị xã hội.

2. Đề xuất chính sách phát triển thị trường đất nông nghiệp

2.1. Đề xuất sửa đổi, bổ sung Luật đất đai 2013

- Sửa đổi khoản 1 mục a Điều 188 về yêu cầu phải có GCNQSDĐ theo hướng xây dựng chi tiết hướng dẫn, bổ sung quy định cho trường hợp chưa cấp lần đầu hoặc đã thu để cấp lại nhưng chưa cấp lại GCNQSDĐ.
- Sửa Khoản 3 điều 188 Luật Đất đai theo hướng giao dịch đất đai có hiệu lực khi giao dịch dân sự đã hoàn thành theo quy định pháp luật.
- Sửa đổi Khoản 1, 2 Điều 192 Luật Đất đai cho phép các tổ chức kinh tế, các cá nhân và hộ gia đình sinh sống không cùng phân khu sẽ được tham gia giao dịch nhận QSDĐ nếu có tiềm lực và mong muốn đầu tư phát triển sản xuất phù hợp.
- Sửa khoản 2, khoản 3 Điều 191 theo hướng cho phép hộ gia đình, cá nhân không trực tiếp sản xuất nông nghiệp, tổ chức kinh tế được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất trồng lúa.
- Xem xét bỏ khoản b Điều 179 Luật Đất đai về quyền và nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất quy định “chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp trong cùng một xã, phường, thị trấn với hộ gia đình, cá nhân khác”.
- Sửa Điều 129 Luật Đất đai theo hướng nâng hạn mức giao đất nông nghiệp lên gấp 10 lần hiện tại (tương ứng với mỗi loại đất nông nghiệp).
- Xem xét bỏ Điều 130 để tránh hiện tượng chuyển nhượng chui. Nếu muốn hạn chế việc tích tụ đất quá lớn, mà sử dụng không hiệu quả thì có thể dùng chính sách thuế sử dụng đất nông nghiệp.
- Bổ sung Điều 10 Luật Đất đai về đất phục vụ mục đích sản xuất nông nghiệp bao gồm phần hỗ trợ sản xuất (nhà xưởng sơ chế, thiết bị).
- Bổ sung Điều 65 Luật Đất đai về thu hồi đất đối với trường hợp đất SXNN doanh nghiệp đã thỏa thuận mua của người dân, giao lại Nhà nước để doanh nghiệp thuê lại, thu hồi sau khi đã thỏa thuận đền bù cho người dân để phát triển các dự án sản xuất nông nghiệp công nghệ cao.
- Bổ sung điều 3 Luật Đất đai về giải thích từ ngữ, nêu rõ khái niệm góp vốn bằng quyền sử dụng đất (có chuyển hay không chuyển quyền sử dụng đất).
- Sửa đổi Điều 58, Luật Đất đai 2013 theo hướng giao cho địa phương thẩm định phương án chuyển đổi mục đích sử dụng đất lúa sang các mục đích nông nghiệp, chăn nuôi và thủy sản với diện tích dưới 300ha theo quy hoạch.

2.2. Đề xuất sửa đổi Nghị định 35/2015/NĐ-CP của Chính phủ về quản lý, sử dụng đất trồng lúa

- Bổ sung Điều 4: Cho phép chuyển đổi đất lúa sang cây lâu năm, chăn nuôi và nuôi trồng thủy sản.
- Bổ sung Điều 4: Quy định cụ thể cho những vùng chuyển đổi hoàn toàn sang cây trồng hàng năm thì bỏ quy định “Không làm mất đi các điều kiện phù hợp để trồng lúa trở lại”.

- Sửa Điều 4: Bỏ hoặc điều chỉnh phân quy định về tối đa 20% diện tích đất trồng lúa để hạ thấp mặt bằng cho nuôi trồng thủy sản, cũng như quy định về giữ nguyên hiện trạng đất khi trồng lúa trở lại ở phần diện tích kết hợp nuôi trồng thủy sản.

2.3. Đề xuất một số chính sách và giải pháp khác thúc đẩy thị trường đất SXNN

Các chính sách và giải pháp liên quan trực tiếp đến thị trường đất đai:

- Sửa đổi, bổ sung các quy định thông tin về thị trường giao đất, cho thuê, cho phép chuyển đổi, chuyển nhượng được công khai, minh bạch
- Hoàn thiện hệ thống đăng ký đất đai trên cơ sở thiết lập đồng bộ, hiện đại hồ sơ địa chính, đảm bảo cơ sở dữ liệu đáp ứng yêu cầu đăng ký ban đầu, đăng ký biến động và cấp GCNQSDĐ và tài sản gắn liền với đất
- Bỏ quy định về lấy xác nhận của hộ liền kề mảnh đất trong xác nhận các giao dịch
- Xem xét điều chỉnh quy định để thống nhất hợp lý giữa Luật đầu tư (Bộ Kế hoạch và Đầu tư) liên quan đến thủ tục thẩm định dự án và thẩm định đánh giá nhu cầu sử dụng đất của doanh nghiệp (Bộ Tài nguyên môi trường)
- Xây dựng hướng dẫn, văn bản sửa đổi Điều chỉnh Khoản 7 Điều 2 sửa đổi các Luật về Thuế 2014 nhằm giảm thuế thu nhập cá nhân trong các giao dịch đất SXNN
- Xây dựng cơ chế, nguyên tắc góp vốn bằng quyền sử dụng đất cụ thể cho trường hợp góp vốn để hưởng lợi tức kinh doanh và góp vốn tham gia điều hành doanh nghiệp, cơ chế trong tính toán lợi tức người góp vốn được hưởng theo sự phát triển của doanh nghiệp, cơ chế để doanh nghiệp có thể thế chấp quyền sử dụng đất vay tín dụng.
- Tạo quỹ đất và tăng hiệu quả sử dụng đất thông qua thúc đẩy thực hiện nghiêm ngặt thu hồi đất nếu không sử dụng, sử dụng không hiệu quả theo quy định tại điều 64 Luật Đất đai.

Các chính sách thu hút doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp nông thôn:

- Hỗ trợ phát triển cơ sở hạ tầng đồng bộ, giao thông thuận tiện cho các hoạt động sản xuất, hậu cần quy mô thương mại.
- Có chính sách hỗ trợ phát triển liên kết chuỗi (thành lập HTX, tổ nhóm nông dân, tăng cường năng lực các HTX, tổ nhóm, đứng làm đơn vị trung gian đảm bảo cam kết giữa doanh nghiệp và người dân có thể thực hiện theo cam kết...).
- Có chính sách ưu đãi thuế và tín dụng cho doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp nông thôn, nâng cao giá trị sử dụng đất phù hợp.
- Xây dựng cơ chế doanh nghiệp thuê đất lâu dài có thể thế chấp tiền thuê đất hoặc tài sản trên đất để vay vốn tín dụng.

Các chính sách hỗ trợ người dân tham gia thị trường đất SXNN:

- Tiếp tục thúc đẩy phát triển kinh tế trang trại, tích tụ tập trung ruộng đất thông qua các hỗ trợ ưu đãi về cơ sở hạ tầng, tín dụng, thuế, khoa học kỹ thuật, thông tin và kết nối thị trường.
- Có chính sách, chương trình cụ thể hỗ trợ chuyển dịch lao động, đào tạo nghề cho lao động nông thôn chuyển sang làm dịch vụ, công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp trong quá trình tích tụ tập trung ruộng đất.
- Chính thức hóa thị trường lao động phi nông nghiệp thông qua các quy định về hợp đồng lao động, quy định về bảo hiểm, hỗ trợ thất nghiệp.

2.4. Đề xuất cho một số tỉnh điều tra

Tỉnh Lâm Đồng:

Xem xét bỏ khoản c điều 2 của Quyết định 08/2015/QĐ-UBND ngày 30/1/2015 quy định đồng bào dân tộc thiểu số chỉ được chuyển, cho tặng, cho thuê QSDĐ nếu được UBND xác nhận là chuyển khỏi địa bàn cư trú, chuyển sang làm nghề khác hoặc không còn khả năng lao động hoặc có diện tích đất SXNN từ 0,6 ha/hộ trở lên.

Tỉnh An Giang và Hà Nam:

Vấn đề xây dựng cơ chế để chính quyền/Nhà nước thuê đất của các hộ dân và cho doanh nghiệp gặp nhiều khó khăn về cơ chế và pháp lý, cần xem xét giải quyết trong thời gian dài. Trước mắt, để đảm bảo tính pháp lý, cần tăng cường năng lực của Trung tâm phát triển quỹ đất tỉnh, trao thêm quyền và nguồn lực cho Trung tâm này có thể đứng ra xây dựng ngân hàng đất đai (từ thu hồi đền bù, thu hồi diện tích dự án sử dụng không hiệu quả và thuê của người dân) để cho doanh nghiệp thuê lại.

Tỉnh Hòa Bình:

Cần tăng cường nguồn lực, năng lực để xây dựng hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu quản lý đất đai, hồ sơ các mảnh đất, đăng ký cấp GCNQSDĐ nhằm tạo điều kiện cơ bản để phát triển thị trường.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Viện Chính sách và Chiến lược PTNNT (2016), *Báo cáo chính sách 07/2016_ Báo cáo chính sách và đề xuất nghiên cứu về chuyển đổi đất lúa*
2. Sergi Zorya, Bài trình bày “*Options for improving farm land use efficiency through the Land Law’s Revision in Vietnam*”, World Bank, 26/2/2018
3. Đặng Kim Sơn, Bài trình bày “*CPTPP cơ hội mới cho nông nghiệp và định hướng nghiên cứu đẩy mạnh hợp tác Việt – Úc*”, tháng 5/2018

Các chính sách và văn bản chỉ đạo điều hành

1. Luật Đất đai năm 2013
2. Nghị định 43/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ về “Quy định chi tiết một số điều của Luật Đất đai”
3. Nghị định 140/2016/NĐ-CP ngày 10/10/2016 về ” Lệ phí chức bạ”
4. Nghị định 35/2015/NĐ-CP ngày 13/4/2015 của Chính phủ về “Quản lý, sử dụng đất trồng lúa”
5. Quyết định số 2311/QĐ – BTNMT ngày 28/9/2017 về “Phê duyệt và công bố kết quả thống kê diện tích đất đai năm 2016”
6. Quyết định 1482/QĐ – BTNMT ngày 10/9/2012 về “Phê duyệt và công bố kế quả thống kê diện tích đất đai năm 2011”
7. Quyết định số 45/2014/QĐ-UBND ngày 19/12/2014 về “Ban hành Ban hành Quy định và Bảng giá các loại đất năm 2015 áp dụng giai đoạn 2015 - 2019 trên địa bàn tỉnh An Giang”
8. Báo cáo số 267/BC-SNN&PTNT ngày 09/10/2017 của Sở Nông nghiệp và phát triển nông thôn tỉnh An Giang về “Kết quả hoạt động ngành nông nghiệp năm 2017, phương hướng nhiệm vụ năm 2018”
9. Báo cáo số 69/BC-STNMT, ngày 10/4/2018 của Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Hòa Bình về “Tình hình tập trung, tích tụ đất đai để phát triển sản xuất nông nghiệp tập trung tại tỉnh Hòa Bình”
10. Báo cáo số 89/BC-STNMT ngày 08/6/2017 của Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Hòa Bình về “Thống kê, phân loại chi tiết các trường hợp tồn đọng theo các nguyên nhân chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất”
11. Văn bản số 1429/STNMT-ĐĐ ngày 23/5/2018 về việc “Cung cấp kết quả thực hiện chính sách phát triển nông nghiệp, nông dân, nông thôn giai đoạn 2008 - 2017 thuộc lĩnh vực đất đai”

Các nguồn số liệu:

1. Số liệu trong World Development Index
2. Bộ số liệu Tổng điều tra nông nghiệp nông thôn (Agrocensus) 2011, 2016
3. Thống kê Nông Lâm Thủy Sản của Tổng Cục Thống kê

4. Bộ số liệu Điều tra nguồn lực hộ gia đình (VARHS) 2012, 2016
5. Bộ số liệu Điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam (VHLSS) 2012, 2016