



**Aus4Reform**



**Hoạt động “Đề xuất giải pháp phát triển các thể chế hỗ trợ thúc đẩy thị trường đất nông nghiệp Việt Nam”**

## **BÁO CÁO**

**Rà soát chính sách trong xây dựng và vận hành các thể chế hỗ trợ phát triển thị trường đất nông nghiệp ở Việt Nam**

**Người thực hiện: Võ Thanh Biển**

**Hà Nội, 2019**

## MỤC LỤC

Danh mục viết tắt .....	4
Lời cảm ơn .....	1
1. Khung pháp lý và thể chế hỗ trợ phát triển thị trường đất nông nghiệp ở Việt Nam .....	2
1.1. Quyền sử dụng đất, chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp và chuyển đổi mục đích sử dụng đất .....	2
1.1.1. Quy định cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp .....	2
1.1.2. Quy định về chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp .....	5
1.1.3. Quy định về chuyển đổi mục đích sử dụng đất.....	10
1.2. Nhóm chính sách kinh tế, tài chính đất nông nghiệp .....	13
1.2.1. Định giá đất .....	13
1.2.2. Thuế đất.....	15
1.3. Nhóm chính sách hỗ trợ phát triển thị trường đất nông nghiệp thông qua tập trung ruộng đất.....	16
1.3.1. Chính sách dồn điền đổi thửa đất nông nghiệp.....	17
1.3.2. Chính sách khuyến khích sản xuất hàng hóa quy mô lớn.....	18
1.4. Nhóm chính sách hỗ trợ xây dựng, quản lý và vận hành hệ thống thông tin đất đai.....	21
2. Nhóm chính sách xây dựng và vận hành các tổ chức hỗ trợ phát triển thị trường đất nông nghiệp .....	23
2.1. Tổ chức hỗ trợ thực hiện đăng ký đất đai.....	23
2.2. Tổ chức thực hiện định giá đất .....	25
2.3. Tổ chức quản lý hệ thống thông tin thị trường đất đai .....	28
2.4. Tổ chức hỗ trợ phát triển quỹ đất .....	29

2.4.1. Trung tâm phát triển quỹ đất.....	29
2.4.2. Ủy ban nhân dân huyện, xã.....	31
3. Kiến nghị chính sách.....	31
<b>DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO.....</b>	<b>34</b>

## Danh mục viết tắt

CDL	Cánh đồng lớn
ĐBSH	Đồng bằng sông Hồng
ĐBSCL	Đồng bằng sông Cửu Long
QSDĐ	Quyền sử dụng đất
GCNQSDĐ	Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất
UBND	Ủy ban nhân dân
VPĐKĐĐ	Văn phòng đăng ký đất đai
GCN	Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và quyền sở hữu tài sản trên đất

## **LỜI CẢM ƠN**

Báo cáo được thực hiện bởi Viện Chính sách và Chiến lược Phát triển nông nghiệp nông thôn trong khuôn khổ Quỹ Chưa phân bổ của Chương trình Ôxtrâyliia hỗ trợ cải cách kinh tế Việt Nam. Chúng tôi xin trân trọng cảm ơn Chương trình Ôxtrâyliia hỗ trợ cải cách kinh tế Việt Nam, Bộ Ngoại giao và Thương mại Ôxtrâyliia (DFAT) đã tài trợ cho Báo cáo này.

## **ACKNOWLEDGEMENTS**

The report is introduced by Institute of Policy and Strategy for Agriculture and Rural Development under Unallocated Fund of the Australia supports economic reform in Vietnam Program (Aus4Reform). We would like to express our great gratitude for support from Aus4Reform Program and the Department for Foreign Affairs and Trade (DFAT) for this Report.

# **1. Khung pháp lý và thể chế hỗ trợ phát triển thị trường đất nông nghiệp ở Việt Nam**

## ***1.1. Quyền sử dụng đất, chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp và chuyển đổi mục đích sử dụng đất***

### ***1.1.1. Quy định cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp***

Điều 101 Luật đất đai quy định về Cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất cho hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất mà không có giấy tờ về quyền sử dụng đất:

1. Hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất trước ngày Luật này có hiệu lực thi hành mà không có các giấy tờ quy định tại Điều 100 của Luật này, có hộ khẩu thường trú tại địa phương và trực tiếp sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối tại vùng có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn, vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn, nay được Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có đất xác nhận là người đã sử dụng đất ổn định, không có tranh chấp thì được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất và không phải nộp tiền sử dụng đất.

2. Hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất không có các giấy tờ quy định tại Điều 100 của Luật này nhưng đất đã được sử dụng ổn định từ trước ngày 01 tháng 7 năm 2004 và không vi phạm pháp luật về đất đai, nay được Ủy ban nhân dân cấp xã xác nhận là đất không có tranh chấp, phù hợp với quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch chi tiết xây dựng đô thị, quy hoạch xây dựng điểm dân cư nông thôn đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt đối với nơi đã có quy hoạch thì được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất.”

Khoản 5 điều 20 nghị định 43/2014/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của luật đất đai quy định:

Hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất ổn định vào mục đích thuộc nhóm đất nông nghiệp từ trước ngày 01 tháng 7 năm 2004, được Ủy ban nhân dân cấp xã xác nhận là đất không có tranh chấp thì được công nhận quyền sử dụng đất như sau:

Trường hợp hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp thì được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất theo hình thức Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất đối với diện tích đất đang sử dụng nhưng không vượt quá hạn mức giao đất nông nghiệp quy định tại Điều 129 của Luật Đất đai; diện tích đất nông nghiệp còn lại (nếu có) phải chuyển sang thuê đất của Nhà nước.

Hạn mức giao đất trồng cây hàng năm, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối cho mỗi hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất là không quá 03 ha cho mỗi loại đất đối với tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương khu vực Đông Nam Bộ và ĐBSCL và không quá 02 ha đối với các khu vực khác. Hạn mức giao đất trồng cây lâu năm cho mỗi hộ gia đình, cá nhân không quá 10 ha đối với khu vực đồng bằng và không quá 30 ha đối với khu vực trung du, miền núi. Hạn mức giao đất cho mỗi gia đình, cá nhân không quá 30 ha đối với đất rừng phòng hộ và đất sản xuất. Trường hợp hộ gia đình, cá nhân được giao nhiều loại đất bao gồm đất trồng cây hàng năm, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối thì tổng hạn mức giao đất không quá 05 ha. Trường hợp hộ gia đình, cá nhân được giao thêm đất trồng cây lâu năm thì hạn mức đất trồng cây lâu năm không quá 05 ha đối với xã, phường, thị trấn ở đồng bằng; không quá 25 ha đối với xã, phường, thị trấn ở trung du, miền núi.

Thời hạn giao đất, công nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp đối với hộ gia đình, cá nhân, tổ chức trực tiếp sản xuất nông nghiệp là 50 năm. Thời hạn cho thuê đất nông nghiệp đối với hộ gia đình, cá nhân không quá 50 năm. Khi hết thời hạn, hộ gia đình, cá nhân, tổ chức trực tiếp sản xuất nông nghiệp nếu có nhu cầu được tiếp tục sử dụng đất theo thời hạn. Đối với các dự án có vốn đầu tư lớn nhưng thu hồi vốn chậm, dự án đầu tư vào địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn, địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn, thời hạn giao đất, cho thuê đất không quá 70 năm. . Thời hạn cho thuê đất thuộc quỹ đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích của xã, phường, thị trấn là không quá 05 năm.

Mặc dù, Luật Đất đai đã quy định người sử dụng đất nông nghiệp có các quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế, tặng cho và góp vốn bằng quyền sử dụng đất. Tuy vậy, hoạt động trên thị trường quyền sử dụng đất nông nghiệp vẫn yếu ớt, nhất là thị trường cho thuê quyền sử dụng đất. Luật Đất đai năm

2013 quy định việc quy hoạch, sử dụng đất được lập theo các cấp từ quốc gia đến tỉnh, huyện, trong đó phải xác định cụ thể diện tích đất đối với từng loại cây trồng là lúa, màu, rừng đặc dụng, rừng sản xuất, đất làm muối, nuôi trồng thủy sản... ngay ở cấp quốc gia. Những quy định “cứng” về quy hoạch từ trên xuống đang ảnh hưởng đến tính chất hàng hóa quyền sử dụng đất; khả năng cung, cầu trên thị trường. Ở khía cạnh khác, những tổ chức được Nhà nước giao đất không thu tiền không được chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê quyền sử dụng đất, hoặc thế chấp, góp vốn bằng quyền sử dụng đất. Điều này làm cho nguồn cung đất nông nghiệp thêm hạn hẹp, làm giảm tổng cung hàng hóa trên thị trường. Nhất là khi đất nông nghiệp lại tiếp tục giao cho các tổ chức khác mà không thu tiền.

Pháp luật đất đai của Việt Nam còn hạn chế trong việc công nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp (QSĐĐ). Trước năm 1993, đất nông nghiệp được sử dụng lâu dài (không có thời hạn). Từ năm 1993 đến nay, Luật đất đai luôn đặt ra thời hạn sử dụng đất đối với đất nông nghiệp, hạn chế sự thừa nhận của Nhà nước đối với đất nông nghiệp. Hơn nữa, quá trình cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp (GCNQSĐĐ) rất khó khăn vì không có giấy tờ chứng minh về quyền sử dụng đất nông nghiệp, được thừa hưởng do ông cha để lại. Có 83% đất nông nghiệp, 53% đất đô thị và 60% đất rừng đã được cấp GCNQSĐĐ (WB, 2014). Hạn mức sử dụng đất thấp cũng ảnh hưởng bất lợi đến khả năng đáp ứng nhu cầu của những hộ có tiềm lực tích tụ, tập trung ruộng đất. Hiện vẫn chưa có nghiên cứu đánh giá toàn diện về ảnh hưởng của hạn mức đối với việc mở rộng quy mô sản xuất, sở hữu quyền sử dụng đất nông nghiệp trong hộ gia đình. Theo kết quả điều tra tích tụ đất nông nghiệp trên địa bàn các xã, trên 23,7% số hộ cho rằng hạn điền thấp là yếu tố ảnh hưởng đến mua, bán và tích tụ đất đai. Vì vậy, đối với đất nông nghiệp, Luật đất đai cần xóa bỏ thời hạn sử dụng và hạn mức nhận chuyển nhượng sử dụng đất để bảo toàn việc Nhà nước cung cấp đất đai do ông cha để lại cũng như tạo điều kiện để phát triển thị trường đất nông nghiệp tại Việt Nam.

Trong đăng ký, cấp Giấy chứng nhận hiện nay vẫn gặp một số vướng mắc:

- Việc cấp Giấy chứng nhận cho hộ gia đình sử dụng đất chưa được quy định cụ thể phù hợp các nguyên tắc theo quy định của Bộ Luật Dân sự năm 2015.



- Việc phải thanh tra và có kết luận thì thực hiện thu hồi Giấy chứng nhận đã cấp không đúng quy định của pháp luật về đất đai tại Khoản 3 Điều 106 Luật đất đai 2013 đối với một số trường hợp là không cần thiết.

Theo khảo sát ở một số địa phương sau khi thực hiện dồn điền đổi thửa có tồn tại một số vấn đề liên quan đến giấy chứng nhận quyền sử dụng đất:

- Thiếu kinh phí để đo đạc thửa đất, cấp giấy chứng nhận
- Còn vướng mắc ở quy trình cấp mới và cấp đổi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Một số địa phương đã làm thủ tục cấp đổi thay vì cấp mới giấy chứng nhận, vì theo Điều 53 của Luật Đất đai nếu cấp mới buộc phải có thụ tục thu hồi đất cũ. Thủ tục thu hồi đất rất phức tạp, vì ruộng đất trong giai đoạn 2011-2012 đã đổi thửa và thay đổi người sử dụng đất.

### *1.1.2. Quy định về chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp*

#### *Điều kiện chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp*

Theo khoản 1, khoản 3 Điều 188 Luật Đất đai năm 2013 (Luật Đất đai), người sử dụng đất được thực hiện chuyển nhượng quyền sử dụng đất khi có các điều kiện sau đây:

- Có Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.
- Đất không có tranh chấp.
- Quyền sử dụng đất không bị kê biên để bảo đảm thi hành án.
- Trong thời hạn sử dụng đất.
- Việc chuyển nhượng 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.

#### *Quy định về trường hợp hạn chế, cấm chuyển nhượng đất nông nghiệp*

Tại khoản 3, khoản 4 Điều 191 Luật Đất đai quy định các trường hợp không được nhận chuyển nhượng quyền đất nông nghiệp gồm:

- Hộ gia đình, cá nhân không trực tiếp sản xuất nông nghiệp không được nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho quyền sử dụng đất trồng lúa.

- Hộ gia đình, cá nhân không được nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho quyền sử dụng đất ở, đất nông nghiệp trong khu vực rừng phòng hộ, trong phân khu bảo vệ nghiêm ngặt, phân khu phục hồi sinh thái thuộc rừng đặc dụng, nếu không sinh sống trong khu vực rừng phòng hộ, rừng đặc dụng đó.

Theo Điều 130 Luật Đất đai và quy định chi tiết tại Điều 44 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP, hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất trồng cây hàng năm, đất trồng cây lâu năm, đất rừng sản xuất là rừng trồng của mỗi hộ gia đình, cá nhân để sử dụng vào mục đích nông nghiệp được áp dụng đối với hình thức nhận chuyển nhượng như sau:

- Đất trồng cây hàng năm: Không quá 30 héc ta đối với các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thuộc khu vực Đông Nam bộ và khu vực đồng bằng sông Cửu Long; Không quá 20 héc ta đối với các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương còn lại.

- Đất trồng cây lâu năm: Không quá 100 héc ta đối với các xã, phường, thị trấn ở đồng bằng; Không quá 300 héc ta đối với các xã, phường, thị trấn ở trung du, miền núi.

- Đất rừng sản xuất là rừng trồng: Không quá 150 héc ta đối với các xã, phường, thị trấn ở đồng bằng; Không quá 300 héc ta đối với các xã, phường, thị trấn ở trung du, miền núi.

*Trình tự chuyển nhượng quyền sử dụng đất được quy định tại Điều 79 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP:*

Người sử dụng đất nộp 1 bộ hồ sơ thực hiện quyền chuyển nhượng. Trường hợp thực hiện quyền của người sử dụng đất đối với một phần thửa đất thì người sử dụng đất đề nghị Văn phòng đăng ký đất đai thực hiện đo đạc tách thửa đối với phần diện tích cần thực hiện quyền của người sử dụng đất trước khi nộp hồ sơ thực hiện quyền của người sử dụng đất.

Theo đó, sau khi hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất được ký kết có chứng nhận của tổ chức công chứng, người nhận chuyển quyền nộp hồ sơ đăng ký biến động quyền sử dụng đất, sang tên chuyển chủ tại Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất thuộc Phòng Tài nguyên và Môi trường cấp huyện nơi có đất.

Hồ sơ gồm: Đơn xin đăng ký biến động quyền sử dụng đất (theo mẫu); Hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất (có công chứng); Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; Chứng minh nhân dân, sổ hộ khẩu của bên chuyển nhượng và bên chuyển nhượng; Tờ khai lệ phí trước bạ; Tờ khai thuế thu nhập cá nhân do chuyển nhượng quyền sử dụng đất. (Nếu chuyển nhượng một phần thửa đất thì phải có hồ sơ kỹ thuật thửa đất, đo đạc tách thửa phần diện tích chuyển nhượng).

Văn phòng đăng ký đất đai có trách nhiệm kiểm tra hồ sơ, nếu đủ điều kiện thực hiện quyền theo quy định thì thực hiện các công việc sau đây:

- Gửi thông tin địa chính đến cơ quan thuế để xác định và thông báo thu nghĩa vụ tài chính đối với trường hợp phải thực hiện nghĩa vụ tài chính theo quy định.

- Xác nhận nội dung biến động vào Giấy chứng nhận đã cấp theo quy định của Bộ Tài nguyên và Môi trường.

Trường hợp phải cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất thì lập hồ sơ trình cơ quan có thẩm quyền cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất cho người sử dụng đất.

- Chính lý, cập nhật biến động vào hồ sơ địa chính, cơ sở dữ liệu đất đai; trao Giấy chứng nhận cho người sử dụng đất hoặc gửi UBND cấp xã để trao đối với trường hợp nộp hồ sơ tại cấp xã. Theo quy định tại điểm b, khoản 2, Điều 61, Nghị định số 43/2014/NĐ-CP, thời gian thực hiện thủ tục hành chính đăng ký, cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất cho người nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất là không quá 30 ngày.

Theo Điều 82, Nghị định 43/2014/NĐ-CP, trường hợp đất chuyển nhượng chưa được cấp Giấy chứng nhận trước ngày 1 tháng 1 năm 2008, người nhận chuyển QSDĐ thực hiện đăng ký đất đai, cấp GCNQSDĐ, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác không phải làm thủ tục chuyển QSDĐ; cơ quan tiếp nhận hồ sơ không bắt buộc người nhận chuyển QSDĐ nộp hợp đồng, văn bản chuyển QSDĐ. Trường hợp người sử dụng đất do nhận chuyển nhượng trước ngày 1 tháng 7 năm 2014, bên nhận chuyển quyền sử dụng đất chỉ có Giấy chứng nhận của bên chuyển quyền

sử dụng đất hoặc hợp đồng, giấy tờ về chuyển quyền sử dụng đất theo quy định thì phải quy trình được tiến hành như sau:

- Người nhận QSDĐ nộp đơn đề nghị cấp GCNQSDĐ, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất và các giấy tờ về QSDĐ hiện có;
- Văn phòng đăng ký đất đai thông báo bằng văn bản cho bên chuyển quyền và thực hiện niêm yết;

Sau 30 ngày kể từ ngày thông báo, không có đơn đề nghị giải quyết tranh chấp, Văn phòng đăng ký đất đai lập hồ sơ để trình cơ quan có thẩm quyền quyết định hủy GCN đã cấp đối với trường hợp không nộp GCN để làm thủ tục đồng thời cấp GCNQSDĐ, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác cho bên nhận quyền

*Chi phí đăng ký chuyển nhượng đất đai*

Theo Luật thuế thu nhập cá nhân, lệ phí trong giao dịch đất đai<sup>1</sup>, mức tổng chi phí cho chuyển nhượng quyền sử dụng đất là khoảng 2,8% tính theo giá đất của Nhà nước. Trung bình giá đất của Nhà nước chỉ bằng khoảng 50% giá đất trên thị trường, tức là mức chi phí chỉ khoảng 1,4% giá đất trên thị trường.

<b>Các loại phí, lệ phí</b>	<b>Chi phí liên quan đến chuyển nhượng (chi phí hoặc % giá trị)</b>
1. Thuế thu nhập cá nhân	2% giá trị
2. Lệ phí trước bạ	0,5% giá trị
3. Công chứng Hợp đồng chuyển nhượng	0,1% giá trị
4. Chi phí về đo đạc do UBND cấp tỉnh quy định đối với trường hợp kèm theo tách thửa	Khoảng 0,1% giá trị
5. Lệ phí địa chính bình quân	100.0 ng/hồ sơ

<sup>1</sup> Nghị định số 45/2011/NĐ-CP về lệ phí trước bạ; Nghị định 23/2013/NĐ-CP; Thông tư số 97/2006/TT-BTC

Theo Luật đất đai năm 2013, 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 nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân đối với mỗi loại đất. Cụ thể:

- Đất trồng cây hàng năm, đất nuôi trồng thủy sản và đất làm muối không quá 30 ha cho mỗi loại đất đối với khu vực Đông Nam Bộ và Đồng bằng sông Cửu Long và không quá 20 ha cho mỗi loại đất đối với các trường hợp còn lại;
- Đất trồng cây lâu năm không quá 100 ha đối với khu vực đồng bằng và không quá 300 ha đối với trung du và miền núi
- Đất rừng trồng không quá 150 ha đối với đồng bằng và không quá 300 ha đối với trung du và miền núi

Trường hợp hộ gia đình, cá nhân nhận chuyển nhượng QSDĐ trên đại bàn nhiều tỉnh, thành phố thì tổng diện tích được nhận chuyển nhượng trong hạn mức đối với mỗi loại đất bằng hạn mức nhận chuyển QSDĐ tại tỉnh, thành phố có hạn mức nhận chuyển nhượng QSDĐ cao nhất.

Trường hợp hộ gia đình, cá nhân nhận chuyển nhượng QSDĐ gồm nhiều loại đất thì hạn mức nhận chuyển QSDĐ của hộ gia đình, cá nhân được xác định theo từng loại đất.

Theo Điều 12, Luật đất đai cấm nhận, chuyển nhượng quyền sử dụng đất 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 làm giảm động lực tích tụ đất đai, đầu tư sản xuất lớn vào nông nghiệp.

Thời hạn sử dụng đất khi nhận chuyển nhượng QSDĐ đối với các loại đất có quy định thời hạn là thời gian sử dụng đất còn lại của thời hạn sử dụng đất trước khi chuyển nhượng quyền sử dụng đất (Điều 128, Luật đất đai 2013). Điều này đã gây cản trở đến thu hút các tổ chức, cá nhân tập trung ruộng đất để đầu tư vào sản xuất nông nghiệp. Theo dự thảo Nghị định mới nhất của Bộ Tài nguyên và Môi

trường trong trường hợp thời hạn sử dụng các thửa đất dự kiến cho thuê, liên kết, hợp tác, góp vốn bằng quyền sử dụng đất để tập trung tích tụ đất nông nghiệp ít hơn thời hạn của dự án đầu tư, phương án sản xuất kinh doanh đã được cơ quan có thẩm quyền chấp thuận, phê duyệt thì Nhà nước thực hiện gia hạn thời gian sử dụng đất cho người sử dụng phù hợp với thời hạn thực hiện dự án, phương án sản xuất, kinh doanh, thời hạn liên kết, hợp tác, thời hạn góp vốn trước khi người sử dụng đất ký hợp đồng cho thuê đất, liên kết, hợp tác, góp vốn bằng quyền sử dụng đất. Văn phòng đăng ký đất đai sẽ có trách nhiệm thực hiện thủ tục gia hạn quyền sử dụng đất theo quy định.

Đối với trường hợp đấu giá quyền sử dụng đất, thời hạn giao đất, cho thuê đất sẽ được tính từ thời điểm có hiệu lực của quyết định công nhận kết quả trúng đấu giá QSDĐ (Điều 17, Thông tư 02/2015/TT-BTNMT).

Việc nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp (đối với đất lúa, đất rừng phòng hộ, đặc dụng) còn bị hạn chế. Hộ gia đình, cá nhân không được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất lúa, nếu không trực tiếp sản xuất nông nghiệp hoặc đất nông nghiệp trong khu rừng phòng hộ, trong phân khu bảo vệ nghiêm ngặt, phân khu phục hồi sinh thái rừng đặc dụng nếu không sinh sống trong khu rừng. Hơn nữa, việc chuyển đổi quyền sử dụng đất lúa chỉ được thực hiện trong cùng một xã, phường, thị trấn (hay phải có hộ khẩu tại địa phương) nên không khuyến khích các đối tượng có đủ tiềm lực về vốn, công nghệ ở địa phương khác hoặc ngoài ngành có nhu cầu sản xuất nông nghiệp.

### *1.1.3. Quy định về chuyển đổi mục đích sử dụng đất*

Chính sách chuyển đổi đất bao gồm 2 loại:

- Chuyển đổi mục đích sử dụng đất
- Chuyển đổi cơ cấu cây trồng trên đất lúa.

Điều 4 Nghị định 35/2015/NĐ-CP về chuyển đổi cơ cấu cây trồng trên đất trồng lúa, quy định được chuyển đổi từ trồng lúa sang trồng cây hàng năm hoặc trồng lúa kết hợp nuôi trồng thủy sản với các điều kiện sau: Không làm mất đi các điều kiện phù hợp để trồng lúa trở lại: Không làm biến dạng mặt bằng, không gây

ô nhiễm, thoái hóa đất trồng lúa; không làm hư hỏng công trình giao thông, công trình thủy lợi phục vụ trồng lúa; Phù hợp với kế hoạch chuyển đổi cơ cấu cây trồng từ trồng lúa sang trồng cây hàng năm hoặc trồng lúa kết hợp nuôi trồng thủy sản trên đất trồng lúa của cấp xã (sau đây gọi là kế hoạch chuyển đổi cơ cấu cây trồng trên đất trồng lúa); Trường hợp trồng lúa đồng thời kết hợp với nuôi trồng thủy sản, 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.

Nghị định 01/2017/NĐ-CP cho phép chuyển đổi cơ cấu cây trồng trên đất trồng lúa sang trồng cây lâu năm của hộ gia đình, cá nhân. Tuy nhiên, quy định hiện hành 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.

Về lĩnh vực chăn nuôi, chưa có quy định cụ thể hướng dẫn việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất từ nhóm đất nông nghiệp sang đất cho chăn nuôi. Theo Điều 57 Luật Đất đai 2013, thì đối với đất rừng phòng hộ và đất rừng đặc dụng chuyển sang mục đích chăn nuôi thì phải được phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền còn đất trồng cây hàng năm (gồm cả đất lúa) và đất trồng cây lâu năm sang đất chăn nuôi thì không quy định phải được phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Nhưng theo Điều 11 Thông tư 02/2015/BTNMT thì chỉ có trường hợp chuyển đất trồng cây hàng năm sang xây dựng chuồng trại chăn nuôi gia súc, gia cầm và các loại động vật khác được pháp luật cho phép thì không phải xin phép cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhưng phải đăng ký biến động. Ngoài ra, chưa có hướng dẫn các chính sách về đất đai cho các tổ chức cá nhân thuê phát triển chăn nuôi, xây dựng cơ sở giết mổ, bảo quản, chế biến công nghiệp và kiểm soát tình hình ô nhiễm môi trường trong chăn nuôi.

Theo Khoản b Điều 5 dự thảo Nghị định về cơ chế, chính sách khuyến khích tập trung, tích tụ đất nông nghiệp chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp để thực hiện dự án đầu tư, phương án sản xuất, kinh doanh nông nghiệp cho phép nhà đầu tư khi thực hiện tập trung, tích tụ đất nông nghiệp được chuyển một phần diện tích đất nông nghiệp, nhưng không quá 5% tổng diện tích thực hiện dự án, phương án sản xuất kinh doanh để xây dựng công trình hạ tầng phục vụ sản xuất nông

ng nghiệp theo dự án đầu tư, phương án sản xuất kinh doanh đã được cơ quan có thẩm quyền chấp thuận, phê duyệt và tối đa không quá 5.000 m<sup>2</sup>.

Quy định chặt chẽ về mục đích sử dụng đất dẫn đến việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất trong nội bộ ngành nông nghiệp còn bị hạn chế: chuyển đổi đất trồng lúa sang đất nuôi trồng thủy sản, chăn nuôi phải được phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền và phải thực hiện nghĩa vụ tài chính theo quy định của pháp luật.

Thẩm quyền chuyển mục đích sử dụng đất:

UBND cấp huyện có thẩm quyền quyết định cho phép chuyển mục đích sử dụng đất với hộ gia đình, cá nhân.

Trường hợp cho hộ gia đình, cá nhân cho phép chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp để sử dụng vào mục đích thương mại, dịch vụ với diện tích từ 0,5 héc ta trở lên thì phải có văn bản chấp thuận của UBND cấp tỉnh trước khi quyết định;

UBND cấp tỉnh có thẩm quyền quyết định chuyển mục đích sử dụng đất với tổ chức.

Trường hợp chuyển mục đích không phải xin phép

Theo Điều 12 Thông tư 33/2017/TT-BTNMT, người sử dụng đất được phép chuyển mục đích sử dụng đất mà không phải xin phép cơ quan Nhà nước có thẩm quyền:

- Chuyển đất trồng cây hàng năm sang đất nông nghiệp khác gồm: Đất sử dụng để xây dựng nhà kính và các loại nhà khác phục vụ mục đích trồng trọt; Đất xây dựng chuồng trại chăn nuôi gia súc, gia cầm và các loại động vật khác được pháp luật cho phép; nuôi trồng thủy sản cho mục đích học tập, nghiên cứu thí nghiệm;

- Chuyển đất trồng cây hàng năm khác, đất nuôi trồng thủy sản sang trồng cây lâu năm;

- Chuyển đất trồng cây lâu năm sang đất nuôi trồng thủy sản, đất trồng cây hàng năm;

- Chuyển đất ở sang đất phi nông nghiệp không phải là đất ở;



- Chuyển đất thương mại, dịch vụ sang đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp không phải là đất thương mại, dịch vụ; chuyển đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp không phải là đất thương mại, dịch vụ hoặc đất cơ sở sản xuất phi nông nghiệp sang đất xây dựng công trình sự nghiệp.

*Trường hợp chuyển mục đích cần phải xin phép*

Theo khoản 1 Điều 57 Luật Đất đai năm 2013, các trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất phải được phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền

- Chuyển đất trồng lúa sang đất trồng cây lâu năm, đất trồng rừng, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối;

- Chuyển đất trồng cây hàng năm khác sang đất nuôi trồng thủy sản nước mặn, đất làm muối, đất nuôi trồng thủy sản dưới hình thức ao, hồ, đầm;

- Chuyển đất rừng đặc dụng, đất rừng phòng hộ, đất rừng sản xuất sang sử dụng vào mục đích khác trong nhóm đất nông nghiệp;

- Chuyển đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp;

- Chuyển đất phi nông nghiệp được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất sang đất phi nông nghiệp được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc thuê đất;

- Chuyển đất phi nông nghiệp không phải là đất ở sang đất ở;

Thủ tục chuyển mục đích sử dụng đất của hộ gia đình, cá nhân theo Điều 69 Nghị định 43/2014/NĐ-CP và hướng dẫn tại Quyết định 2555/QĐ-BTNMT.

## ***1.2. Nhóm chính sách kinh tế, tài chính đất nông nghiệp***

### ***1.2.1. Định giá đất***

Đề đất đai vận hành được theo cơ chế thị trường thì vấn đề tài chính về đất đai có ý nghĩa quan trọng trong việc hình thành thị trường quyền sử dụng đất, góp phần tích cực cho quá trình tăng quy mô diện tích tích tụ ruộng đất trong giai đoạn vừa qua. Theo thời gian, việc quy định giá đất có nhiều đổi mới và rõ ràng theo 03 loại là:

- Khung giá đất do Chính phủ ban hành 05 năm một lần, khi có biến động lên hoặc xuống 20% thì phải điều chỉnh;

- Bảng giá đất do UBND cấp tỉnh ban hành chỉ áp dụng cho một số trường hợp liên quan đến thu tiền sử dụng đất, tính thuế sử dụng đất, tính phí và lệ phí, tính tiền xử phạt vi phạm hành chính,...;

- Giá đất cụ thể được sử dụng để tính tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, tính tiền bồi thường khi thu hồi đất và tính giá trị quyền sử dụng đất khi cổ phần hoá doanh nghiệp nhà nước đều phải quyết định giá đất cụ thể.

Như vậy, đối với các trường hợp được Nhà nước giao đất, công nhận quyền sử dụng đất, cho thuê đất, cổ phần hoá doanh nghiệp, bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất thì việc xác định giá đất được tiến gần với giá thị trường, hạn chế được tình trạng tiêu cực trong xác định giá, đồng thời tăng nguồn thu cho ngân sách Nhà nước.

Đơn giản hoá việc xác định giá đất để tính tiền thuê đất bằng Nghị định 46/2014/NĐ-CP quy định áp dụng phương pháp hệ số điều chỉnh giá đất để xác định đơn giá thuê đất trong trả tiền thuê đất. Hằng năm, Sở Tài chính chủ trì xây dựng và trình UBND cấp tỉnh ban hành hệ số điều chỉnh giá đất hàng năm theo từng khu vực tương ứng với từng mục đích sử dụng đất.

Xác định đơn giá thuê đất hàng năm bằng tỷ lệ % nhân với giá đất tính thu tiền thuê đất và tỷ lệ % tính đơn giá thuê đất là 0,5%.

Các tổ chức sử dụng đất, hộ gia đình, cá nhân được lựa chọn hình thức trả tiền thuê đất hàng năm hoặc thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê.

Các biểu giá đất được phê duyệt ở cấp địa phương thường ít phù hợp với giá thị trường, là một nguyên nhân gây ra sự méo mó lớn với những đầu tư sử dụng nhiều đất hơn mức cần trong trường hợp đất đai được định giá thỏa đáng và gây ra những nút thắt trên thị trường đất đai. Hệ thống hai giá này có thể chuyển giao những giá trị và lợi ích khổng lồ sang cho những doanh nghiệp đầu tư hạ tầng, doanh nghiệp xây dựng và nhà đầu cơ đất đai. Thực tế, những biểu giá này đã được sử dụng thường xuyên như là cơ sở để xác định giá trong trường hợp chuyển giao đất đã tạo ra các cơ hội để có được đất thấp hơn nhiều so với giá trị thị trường thực

sự của đất đó. Điều này cũng đã tạo ra sự không hài lòng từ phía người có quyền sử dụng khi đất bị Nhà nước thu hồi nhưng không được đền bù một cách thỏa đáng.

Tại các vùng sản xuất hàng hóa lớn, bảng giá đất của Nhà nước không sát, thấp hơn giá thị trường trong khi tại Đồng bằng sông Hồng bảng giá đất nông nghiệp lại cao quá so với giá đất thực tế và hiệu quả đầu tư sản xuất nông nghiệp mang lại. Khung giá thu hồi đền bù dù đã cải tiến để áp theo giá các giao dịch trên thị trường (khoản c, điều 3, điều 4 Thông tư số 36/2014/TT-BTNMT) nhưng trên thực tế, để giảm mức thuế phải nộp, các giao dịch chuyên nhượng thông qua công chứng nhà nước thường đưa ra mức giá thấp hơn rất nhiều so với mức giá thật của giao dịch

### *1.2.2. Thuế đất*

Tại kỳ họp thứ 8 Quốc hội khoá XII, Quốc hội đã thông qua Nghị quyết số 55/2010/QH12 ngày 24/11/2010 về miễn, giảm thuế sử dụng đất nông nghiệp và thực hiện từ năm 2011 đến hết năm 2020, để thực hiện miễn, giảm thuế sử dụng đất nông nghiệp, bao gồm:

- Miễn thuế sử dụng đất nông nghiệp đối với toàn bộ diện tích đất nông nghiệp phục vụ nghiên cứu, sản xuất thử nghiệm; diện tích đất trồng cây hàng năm có ít nhất một vụ lúa trong năm; diện tích đất làm muối; Miễn thuế sử dụng đất nông nghiệp đối với toàn bộ diện tích đất nông nghiệp được Nhà nước giao cho hộ nghèo;

- Miễn thuế sử dụng đất nông nghiệp đối với diện tích đất nông nghiệp trong hạn mức giao đất nông nghiệp cho các đối tượng: Hộ gia đình, cá nhân nông dân được Nhà nước giao đất để sản xuất nông nghiệp, bao gồm cả đất được thừa kế, cho tặng, nhận chuyển QSDĐ; Hộ gia đình, cá nhân là xã viên hợp tác xã sản xuất nông nghiệp đã nhận đất giao khoán ổn định của hợp tác xã, nông trường quốc doanh, lâm trường quốc doanh để sản xuất nông nghiệp theo quy định của pháp luật; Hộ gia đình, cá nhân là nông trường viên, lâm trường viên đã nhận đất giao khoán ổn định của nông trường quốc doanh, lâm trường quốc doanh để sản xuất

nông nghiệp theo quy định của pháp luật; Hộ gia đình, cá nhân sản xuất nông nghiệp có QSDĐ nông nghiệp góp đất của mình để thành lập hợp tác xã sản xuất nông nghiệp theo quy định của Luật hợp tác xã;

- Giảm thuế sử dụng đất nông nghiệp với mức 50% số thuế sử dụng đất nông nghiệp ghi thu hàng năm đối với diện tích: đất nông nghiệp vượt hạn mức giao đất nông nghiệp nhưng không quá hạn mức nhận chuyển QSDĐ nông nghiệp đối với hộ gia đình, cá nhân; đất nông nghiệp mà Nhà nước giao cho tổ chức kinh tế, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, đơn vị sự nghiệp và các đơn vị khác đang trực tiếp sử dụng đất để sản xuất nông nghiệp.

Việc miễn, giảm thuế sử dụng đất nông nghiệp tạo tâm lý y lại, không khuyến khích sử dụng hiệu quả đất nông nghiệp. Trong khi đó, việc chuyển nhượng đất nông nghiệp sẽ phải nộp thuế thu nhập cá nhân ở mức 2% tương đương như các bất động sản khác nên không khuyến khích giao dịch đất nông nghiệp một cách chính thức (theo Khoản 7 Điều 2 sửa đổi các Luật về Thuế 2014) (trừ trường hợp dồn điền đổi thửa thì được miễn lệ phí trước bạ). Về cơ bản, việc đánh giá đất đai hoặc tài sản để tính thuế dựa vào giá thị trường nhưng có sự khác biệt giữa giá trị đất đai và tài sản được lưu giữ trong hồ sơ và giá giao dịch thực tế trên thị trường. Hơn nữa, việc xác định giá trị trường thường gặp khó khăn do thị trường đất đai bị bóp méo và thiếu minh bạch. Do đó, nền tảng để tính thuế đất nên dựa vào các giá trị được đánh giá hơn là trị giá trên thị trường.

### ***1.3. Nhóm chính sách hỗ trợ phát triển thị trường đất nông nghiệp thông qua tập trung ruộng đất***

Nghị quyết số 142/2016/QH13 ngày 12/4/2016 về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2016 – 2020 đề ra nhiệm vụ xây dựng chính sách phù hợp để tích tụ, tập trung ruộng đất, phát triển các vùng sản xuất quy mô lớn với hình thức đa dạng, phù hợp với điều kiện của từng vùng.

Nghị quyết số 24/2016/QH14 ngày 08/11/2016 về kế hoạch cơ cấu lại nền kinh tế giai đoạn 2016 -2020 đề ra các nhiệm vụ trọng tâm để tái cơ cấu nền kinh tế, trong đó có điều chỉnh diện tích đất phù hợp với mô hình sản xuất nông nghiệp mới; tổng kết tính hiệu quả các các mô hình trong thực tiễn, rút ra bài học về tích

tụ, tập trung ruộng đất; khuyến khích và tạo điều kiện tích tụ đất nông nghiệp; thiết lập khung pháp lý cho thị trường sơ cấp và thị trường thứ cấp về quyền sử dụng đất, nhất là với đất nông nghiệp.

Nghị quyết số 32/2016/QH14 ngày 23/11/2016 về tiếp tục nâng cao hiệu lực, hiệu quả việc thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới gắn với cơ cấu lại ngành nông nghiệp đặt ra yêu cầu nghiên cứu sửa đổi chính sách về đất đai để khuyến khích tích tụ ruộng đất, tiến hành cơ giới hoá, tạo điều kiện sản xuất hàng hoá lớn.

Nghị quyết số 11-NQ/TW ngày 03/6/2017 của Hội nghị lần thứ 5 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá XII về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN khẳng định cần hoàn thiện pháp luật về đất đai, tạo thuận lợi cho việc chuyển nhượng hoặc cho thuê quyền SDD, góp vốn bằng giá trị quyền SDD; hỗ trợ tích tụ, tập trung ruộng đất để phát triển công nghiệp, dịch vụ ở nông thôn và nông nghiệp hàng hoá quy mô lớn, công nghệ cao, gắn với bảo đảm việc làm và thu nhập bền vững của nông dân, giữ vững ổn định chính trị - xã hội ở nông thôn.

Dự thảo Nghị định Quy định về tập trung, tích tụ đất đai cho sản xuất nông nghiệp tháng 10 năm 2019.

### *1.3.1. Chính sách dồn điền đổi thửa đất nông nghiệp*

Dồn điền đổi thửa được quy định tại Điều 78 Nghị định số 43/2015/NĐ – CP:

Dồn điền, đổi thửa được xem là bước đi khởi đầu cho việc tích tụ, tập trung ruộng đất trước tình trạng ruộng đất manh mún. Dồn điền, đổi thửa thông qua việc thực hiện chuyển đổi quyền SDD nông nghiệp trong cùng một xã, phường, thị trấn để phát triển kinh tế nông hộ là hình thức phổ biến mà nhiều địa phương đã và đang thực hiện. Đây là yêu cầu tập trung đất đai để hộ gia đình, cá nhân có được các thửa đất có quy mô diện tích lớn hơn để tổ chức sản xuất thuận lợi do có điều kiện để cơ giới hóa và thâm canh.

Để khuyến khích nông dân tập trung đất nông nghiệp phục vụ sản xuất quy mô lớn, Chính phủ đã ban hành chỉ thị số 10/1998/CT-TTg ngày 20 tháng 2 năm 1998 và Chỉ thị số 18/1999/CT- TTg ngày 01 tháng 7 năm 1999, khuyến khích

nông dân, Chính quyền địa phương các cấp xây dựng phương án chuyển đổi ruộng đất từ thửa nhỏ manh mún dồn thành những thửa lớn thuận tiện cho việc sản xuất nông nghiệp. “Chuyển đổi quyền sử dụng đất” là một trong các quyền cơ bản của người sử dụng đất được quy định nhất quán trong Luật Đất đai 1993, 2003, 2013), cụ thể tại Điều 190, Luật Đất đai 2013 quy định: “Hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp do được Nhà nước giao đất, do chuyển đổi, nhận chuyển nhượng, nhận thừa kế, được tặng cho quyền sử dụng đất hợp pháp từ người khác thì chỉ được chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp trong cùng xã, phường, thị trấn cho hộ gia đình, cá nhân khác để thuận lợi cho sản xuất nông nghiệp và không phải nộp thuế thu nhập từ việc chuyển đổi quyền sử dụng đất và lệ phí trước bạ”. Hộ tham gia chuyển đổi quyền sử dụng đất sẽ được miễn nộp thuế thu nhập và lệ phí trước bạ.

Trong Điều 78 Nghị định số 43/2015/NĐ - CP đã quy định chi tiết về trình tự, thủ tục chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân để thực hiện “dồn điền đổi thửa”.

Năm 2016, cả nước có 2.294 xã tiến hành dồn điền đổi thửa đất sản xuất nông nghiệp, chiếm 25,6% tổng số xã. Diện tích đã dồn điền, đổi thửa là 693,7 nghìn ha, chiếm 6,0% tổng diện tích đất sản xuất nông nghiệp. ĐBSH, Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung là những vùng triển khai dồn điền, đổi thửa rộng khắp các địa phương trong vùng. ĐBSH có 1.314 xã thực hiện, chiếm 69,1% tổng số xã trong vùng với diện tích dồn điền đổi thửa 419,5 nghìn ha, chiếm 52,5% diện tích đất sản xuất nông nghiệp của vùng. Các chỉ tiêu tương ứng của Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung lần lượt là 784 xã, chiếm 32,3% và 253,5 nghìn ha, chiếm 11,5% .

### *1.3.2. Chính sách khuyến khích sản xuất hàng hóa quy mô lớn*

Chính sách khuyến khích sản xuất hàng hóa quy mô lớn liên quan đến việc tạo điều kiện cho các nông dân có đủ năng lực tiếp cận quỹ đất (có thể từ quỹ đất công) có quy mô lớn hơn một cách ổn định. Bên cạnh đó, Nhà nước có thể hỗ trợ về xây dựng kết cấu hạ tầng, tài chính, tín dụng, thuế, khoa học công nghệ để các hộ nông dân tích tụ, tập trung đất nông nghiệp quy mô lớn.

Năm 2013, Bộ NNPTNT đã đưa ra chỉ thị về việc đẩy mạnh liên kết sản xuất, tiêu thụ nông sản theo mô hình “Cánh đồng mẫu lớn”. Cùng trong năm đó, Thủ tướng chính phủ cũng ban hành Quyết định số 62/2013/QĐ-TTg ra đời nhằm thúc đẩy liên kết sản xuất - chế biến - tiêu thụ nông sản giữa nông dân - doanh nghiệp và các đối tác khác nhằm phát triển mạnh hơn sản xuất nông nghiệp hàng hóa và hiện nay đã được thay thế bằng Nghị định 98/2018/NĐ-CP ngày 5 tháng 7 năm 2018. Chính sách này cũng nhằm ưu tiên phát triển mô hình liên kết theo dạng “cánh đồng lớn” (CĐL) trong chiến lược phát triển các vùng nông sản chủ lực tập trung phục vụ cho tiêu thụ trong nước và xuất khẩu. Quá trình tập trung ruộng đất đã hình thành nên nhiều CĐL. Tính đến 1/7/2016, cả nước đã xây dựng được 2.262 cánh đồng lớn, trong đó 1.661 cánh đồng lúa, 162 cánh đồng rau, 95 cánh đồng mía, 50 cánh đồng ngô, 38 cánh đồng chè búp và 256 cánh đồng lớn trồng các loại cây khác. Những vùng có nhiều cánh đồng lớn là: ĐBSH với 705 cánh đồng, chiếm 31,2% tổng số cánh đồng lớn của cả nước. Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung 675 cánh đồng, chiếm 29,8%, đồng bằng sông Cửu Long có 580 cánh đồng, chiếm 25% nhờ vào các chính sách thu hồi và đền bù đất nông nghiệp.

Chính sách thu hồi và đền bù đất nông nghiệp liên quan đến quá trình Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp cho các mục tiêu an ninh, quốc phòng và phát triển kinh tế - xã hội. Việc thu hồi đất nông nghiệp thông thường chỉ cho mục đích an ninh, quốc phòng nhưng cũng có thể cho mục đích xây dựng các công trình công cộng quan trọng hoặc cho mục đích phát triển kinh tế tùy theo khung pháp lý và điều kiện phát triển cụ thể ở mỗi quốc gia.

Việc bồi thường được thực hiện bằng việc giao đất có cùng mục đích sử dụng với loại đất thu hồi, nếu không có đất để bồi thường thì được bồi thường bằng tiền, bao gồm giá trị của mảnh đất và tài sản gắn liền với đất, cây trồng, vật nuôi là thủy sản bị thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất. Việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất cần bảo đảm dân chủ, khách quan, công bằng, công khai, kịp thời và đúng quy định của pháp luật.

Bên cạnh đó, Nhà nước cũng cần có những hỗ trợ khác khu thu hồi đất nông nghiệp của nông dân như: Tiền hỗ trợ ổn định đời sống và sản xuất đồng thời hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm đối với trường hợp thu hồi đất

nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp, trường hợp thu hồi đất ở kết hợp kinh doanh dịch vụ của hộ gia đình, cá nhân mà phải di chuyển chỗ ở; hỗ trợ tái định cư đối với trường hợp thu hồi đất ở của hộ gia đình, cá nhân phải di chuyển chỗ ở và các hỗ trợ khác.

Cơ chế thu hồi và đền bù đất nông nghiệp minh bạch, công bằng, theo quy luật của thị trường là cơ sở quan trọng để Nhà nước có thể tạo quỹ đất cho phát triển các công trình hạ tầng quan trọng cho an ninh, quốc phòng và phát triển kinh tế - xã hội nói chung. Điều này cũng tạo điều kiện cho nông dân dễ dàng chấp nhận giao lại đất cho Nhà nước và chuyển đổi ngành nghề mới. Trong một số trường hợp, Nhà nước cũng có thể thông qua trung mua, trung dụng hoặc thuê lại đất của nông dân để tạo quỹ đất cho nông dân, doanh nghiệp khác tích tụ, tập trung ruộng đất, nâng cao hiệu quả sử dụng đất nông nghiệp.

Tuy nhiên, công tác quản lý đất đai của một số địa phương chưa chặt chẽ, các dự án quy hoạch chưa được công khai, việc thu hồi đất thiếu minh bạch; công tác đền bù, hỗ trợ tái định cư còn nhiều hạn chế, bất cập, gây bức xúc trong nhân dân; tình trạng chuyển nhượng, giao dịch đất, đầu cơ "đẩy giá" đất tràn lan gây bất ổn. Theo đó, tại các địa phương dự kiến xây dựng đặc khu kinh tế như Vân Đồn, Bắc Vân Phong, Phú Quốc, có thời điểm đã xảy ra tình trạng chuyển nhượng, giao dịch đất tràn lan, đầu cơ, "đẩy giá" đất gây bất ổn tại địa phương; nhiều người dân khiếu nại về việc thu hồi đất, công tác giải phóng mặt bằng, bồi thường, hỗ trợ tái định cư khi triển khai dự án khu đô thị mới Thủ Thiêm, phát sinh tranh chấp, khiếu nại, tố cáo gay gắt kéo dài. Theo thống kê của Bộ Tài nguyên và Môi trường trên 70% tỷ lệ khiếu nại liên quan đến đất đai trong đó nổi cộm là vấn đề thu hồi đất, đền bù và giải phóng mặt bằng cho người dân.

Chênh lệch quá lớn giữa giá đền bù giải phóng mặt bằng và giá đất trên thị trường khiến công tác giải phóng mặt bằng gặp nhiều khó khăn; nhiều dự án, công trình chậm tiến độ dẫn đến đội vốn, thất thoát ngân sách nhà nước. Pháp luật hiện hành không quy định cụ thể về thời điểm định giá đất, tài sản gắn liền với đất để tính tiền bồi thường. Tại Khoản 2 Điều 74 Luật đất đai 2013 chỉ quy định giá đất cụ thể do UBND cấp tỉnh quyết định tại thời điểm quyết định thu hồi đất, nhưng các văn bản hướng dẫn thi hành vẫn không xác định rõ thời điểm quyết định thu



hồi đất. Việt Nam đang cố gắng xây dựng khung giá đất tiệm cận với giá thị trường nhưng không đạt được kỳ vọng, 1 m<sup>2</sup> đất nông nghiệp cũng chỉ mua được 1 bát phở; trong khi vừa thu hồi xong chủ đầu tư đã rao bán giá lên tới hàng chục, có khả cả trăm triệu đồng cho 1 m<sup>2</sup> đất.

Những bất cập trên xuất phát từ những nguyên nhân sau: i) Hệ thống pháp luật còn mâu thuẫn, chồng chéo, không đồng bộ và thống nhất, dẫn tới không rõ trách nhiệm quản lý, gây khó khăn cho tổ chức thực hiện. Một số nội dung quy định biểu hiện chưa phù hợp với thực tiễn triển khai chưa kể một số nội dung mới phát sinh trong thực tiễn nhưng pháp luật chưa có quy định điều chỉnh. ii) Việt Nam đang xây dựng nền kinh tế theo cơ chế thị trường, Luật đất đai tuy đã có những thay đổi quan trọng, nhưng nhiều nội dung của Luật vẫn mang nặng của mô hình kinh tế kế hoạch tập trung, tạo lỗ hổng cho các nhóm lợi ích thâm tóm một khối lượng tài sản khổng lồ của nhà nước. iii) Nhiều địa phương, đơn vị do lãnh đạo thiếu trách nhiệm, buông lỏng quản lý đã để xảy ra tình trạng lấn chiếm đất đai, sử dụng đất không đúng mục đích, tự ý chuyển mục đích sử dụng, không đăng ký biến động với cơ quan có thẩm quyền, không thực hiện nghiêm các quy định của luật.

#### ***1.4. Nhóm chính sách hỗ trợ xây dựng, quản lý và vận hành hệ thống thông tin đất đai***

Hệ thống thông tin đất đai được thiết kế tổng thể và xây dựng thành một hệ thống trên phạm vi cả nước.

Các cấu phần của hệ thống thông tin đất đai bao gồm:

- Hạ tầng kỹ thuật công nghệ thông tin đất đai
- Hệ thống phần mềm hệ điều hành
- Phần mềm hệ thống
- Phần mềm ứng dụng
- Cơ sở dữ liệu đất đai quốc gia.

Cơ sở dữ liệu đất đai sẽ bao gồm:

- Văn bản quy phạm pháp luật về đất đai;
- Cơ sở dữ liệu địa chính;

- Điều tra cơ bản về đất đai;
- Dữ liệu giá đất;
- Dữ liệu thống kê, kiểm kê đất đai;
- Dữ liệu về thanh tra, kiểm tra, giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất

Để vận hành và quản lý hệ thống thông tin đất đai hiệu quả, Thông tư số 34/2014/TT-BTNMT ban hành ngày 30 tháng 6 năm 2014 cũng đã đưa rõ các quy định trong xây dựng, quản lý và khai thác hệ thống thông tin đất đai. Trong đó, Tổng cục quản lý đất đai – Bộ Tài nguyên và Môi trường và VPĐKĐĐ chịu trách nhiệm xây dựng, quản lý hệ thống đất đai cấp trung ương và địa phương.

Thông tư cũng hướng dẫn cụ thể về trình tự, thủ tục cung cấp dữ liệu đất đai cho các tổ chức, cá nhân có nhu cầu khai thác dữ liệu đất đai. Tổ chức, cá nhân phải nộp phiếu yêu cầu hoặc gửi văn bản yêu cầu cho cơ quan cung cấp dữ liệu và sẽ được cấp trong ngày nếu yêu cầu trước 15 giờ hoặc vào ngày làm việc tiếp theo nếu yêu cầu sau 15 giờ. Nếu yêu cầu cung cấp dữ liệu đất đai dưới hình thức tổng hợp thì thời hạn cung cấp dữ liệu sẽ được xác định trong thỏa thuận giữa cơ quan cung cấp dữ liệu đất đai và người có yêu cầu theo hình thức hợp đồng. Người yêu cầu cung cấp thông tin đất đai sẽ phải chịu các chi phí: (i) Phí khai thác và sử dụng tài liệu; (ii) Chi phí in ấn, sao chụp hồ sơ, tài liệu và (iii) Chi phí gửi tài liệu (nếu có). Tuy nhiên, mức thu phí khai thác và sử dụng tài liệu đất đai là không đồng nhất giữa các địa phương và giữa trung ương với địa phương. Tại Trung ương, Tổng cục Quản lý đất đai trình Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường để ban hành mức phí khai thác và sử dụng tài liệu đất đai. Tại địa phương, Sở Tài nguyên và Môi trường xây dựng, trình UBND tỉnh để trình Hội đồng nhân dân thông qua mức thu phí khai thác và sử dụng tài liệu đất đai.

Nhờ sự quan tâm của Nhà nước trong việc phát triển hệ thống thông tin đất đai, có 70-90% các thửa đất đã được đăng ký tại các VPĐKĐĐ, có thể xác định dễ dàng trên bản đồ địa chính ở VPĐKĐĐ hoặc sổ ghi chép thuế đất. Tuy nhiên, việc cung cấp thông tin về đất đai cho người dân còn gặp một số khó khăn. Trước tiên, một số thông tin về người sử dụng đất chưa được ghi chép lại do việc đăng ký đất đai và việc cấp GCNQSDĐ hiện vẫn còn chậm. Mặt khác, trong những năm gần

đây, nhiều địa phương không cập nhật địa bạ và sổ ghi chép thuế đất để phản ánh kịp thời các thay đổi thường xuyên về tình trạng sử dụng đất. Do đó, chưa đến 50% thông tin về người sử dụng đất tại VPĐKĐĐ hoặc sổ ghi chép thuế được cập nhật, hạn chế tính hữu ích của thông tin đất đai hiện có. Thứ hai, tiến độ tích hợp dữ liệu không gian, văn bản và thiết lập cơ sở dữ liệu thông tin đất đai vẫn còn chậm so với quy hoạch. Do đó, phần lớn thông tin đất đai vẫn chưa được tham chiếu không gian, khiến cho giá trị của chúng bị hạn chế. Thứ ba, tính kịp thời trong việc đáp ứng yêu cầu tiếp cận thông tin đất đai thường mất hơn 1 tuần sau khi nhận được yêu cầu. Tiếp cận còn hạn chế về thông tin đất đai đối với bên phí chính phủ (bao gồm cả ngân hàng) làm giảm giá trị của việc đăng ký đất đai cho phát triển kinh tế. Cuối cùng, đầu tư vốn cho hệ thống thông tin đất đai và tổng phí thu được của các VPĐKĐĐ chỉ chiếm dưới 50% tổng chi phí hoạt động của chúng. Điều này không đảm bảo được tính bền vững của hệ thống về ngắn hạn và trung hạn.

Hiện tại Tổng cục quản lý đất đai đang trong quá trình thực hiện Dự án “Xây dựng cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai” cần phải tập trung hoàn thiện Thiết kế tổng thể và xây dựng Hệ thống thông tin đất đai thành một hệ thống thống nhất trên phạm vi cả nước, phục vụ đa mục tiêu; theo tiêu chuẩn, quy chuẩn quốc gia, quốc tế được công nhận tại Việt Nam.

## **2. Nhóm chính sách xây dựng và vận hành các tổ chức hỗ trợ phát triển thị trường đất nông nghiệp**

### ***2.1. Tổ chức hỗ trợ thực hiện đăng ký đất đai***

Theo Nghị định số 43/2014/NĐ-CP về Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật đất đai, Văn phòng đăng ký đất đai là đơn vị sự nghiệp công trực thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường do UBND tỉnh thành lập hoặc hợp nhất Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất và các Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất thuộc Phòng Tài nguyên và Môi trường hiện có ở địa phương, có chức năng:

- + Thực hiện đăng ký đất đai và tài sản khác gắn liền với đất;
- + Xây dựng, quản lý, cập nhật, chỉnh lý thống nhất hồ sơ địa chính và cơ sở dữ liệu đất đai;

- + Thống kê, kiểm kê đất đai;
- + Cung cấp thông tin đất đai theo quy định cho các tổ chức cá nhân có nhu cầu.

Nhiệm vụ và quyền hạn của Văn phòng đăng ký đất đai gồm có<sup>2</sup>:

- + Thực hiện việc đăng ký đất được Nhà nước giao quản lý, đăng ký quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất
- + Thực hiện việc cấp lần đầu, cấp đổi, cấp lại Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất (sau đây gọi là Giấy chứng nhận)
- + Thực hiện việc đăng ký biến động đối với đất được Nhà nước giao quản lý, quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất
- + Lập, chỉnh lý, cập nhật, lưu trữ và quản lý hồ sơ địa chính; tiếp nhận, quản lý việc sử dụng Giấy chứng nhận theo quy định của pháp luật
- + Cập nhật, chỉnh lý, đồng bộ hóa, khai thác dữ liệu đất đai; xây dựng, quản lý hệ thống thông tin đất đai theo quy định của pháp luật
- + Thực hiện việc thống kê, kiểm kê đất đai và lập bản đồ hiện trạng sử dụng đất; chỉnh lý bản đồ địa chính; trích lục bản đồ địa chính
- + Kiểm tra bản trích đo địa chính thửa đất; kiểm tra, xác nhận sơ đồ nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất do tổ chức, cá nhân cung cấp phục vụ đăng ký, cấp Giấy chứng nhận
- + Thực hiện đăng ký giao dịch bảo đảm bằng quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất theo quy định của pháp luật
- + Cung cấp hồ sơ, bản đồ, thông tin, số liệu đất đai, nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất cho các tổ chức, cá nhân theo quy định của pháp luật

---

<sup>2</sup> Thông tư liên tịch số 15/2015/TTLT-BTNMT-BNV-BTC ngày 4/4/2015 hướng dẫn chức năng, quyền hạn, cơ cấu tổ chức và cơ chế hoạt động của Văn phòng đăng ký đất đai trực thuộc Sở Tài nguyên và môi trường

- + Thực hiện các dịch vụ trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ phù hợp với chức năng theo quy định

Cơ cấu tổ chức của Văn phòng đăng ký đất đai có Giám đốc và không quá 02 Phó giám đốc và các phòng ban: (i) Phòng Hành chính – Tổng hợp; (ii) Phòng Kế hoạch – Tài chính; (iii) Phòng Đăng ký và cấp giấy chứng nhận; (iv) Phòng Thông tin – Lưu trữ; (v) Phòng Kỹ thuật đại chính và (vi) Các chi nhánh của Văn phòng đăng ký đất đai.

Cơ chế tài chính của Văn phòng đăng ký đất đai thực hiện cơ chế tự chủ đối với đơn vị sự nghiệp công lập. Nguồn kinh phí cho hoạt động của Văn phòng được trích một phần từ nguồn ngân sách địa phương (nhiệm vụ do nhà nước đặt hàng, kinh phí mua trang thiết bị) và nguồn thu sự nghiệp (phí, lệ phí, thu từ các hoạt động dịch vụ).

## ***2.2. Tổ chức thực hiện định giá đất***

Nghị định số 44/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 5 năm 2014 quy định về giá đất đã phân rõ trách nhiệm và quyền hạn của các Bộ, ngành và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong việc xây dựng khung định giá đất, bao gồm cả định giá đất nông nghiệp. Bên cạnh đó, Hội đồng thẩm định bảng giá đất và Hội đồng thẩm định giá đất sẽ được thành lập để hỗ trợ UBND tỉnh trong việc xây dựng và ban hành bảng giá đất căn cứ trên tình hình thực tế của địa phương. Cụ thể, trách nhiệm của chức năng trong việc định giá đất, tạo cơ sở cho thị trường đất đai phát triển minh bạch như sau:

- a) Trách nhiệm của Bộ Tài nguyên và Môi trường:
  - + Tổ chức xây dựng, điều chỉnh khung giá đất trình Chính phủ ban hành;
  - + Hướng dẫn phương pháp định giá đất; việc xây dựng, điều chỉnh bảng giá đất; định giá đất cụ thể theo quy định; hoạt động tư vấn xác định giá đất; xây dựng, cập nhật, quản lý và khai thác cơ sở dữ liệu về giá đất trong hệ thống thông tin đất đai; lập bản đồ giá đất;
  - + Thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm trong việc áp dụng phương pháp định giá đất; áp dụng bảng giá đất và giá đất cụ thể, đấu giá quyền sử

dụng đất và hoạt động tư vấn xác định giá đất theo quy định của pháp luật;

- + Xây dựng, cập nhật, quản lý và khai thác cơ sở dữ liệu quốc gia về giá đất trong hệ thống thông tin đất đai

b) Trách nhiệm của Bộ Tài chính:

- + Thẩm định khung giá đất, khung giá đất điều chỉnh;
- + Chủ trì, phối hợp với Bộ Tài nguyên và Môi trường hướng dẫn nội dung thẩm định bảng giá đất, định giá đất cụ thể của Hội đồng thẩm định bảng giá đất, Hội đồng thẩm định giá đất

c) Trách nhiệm của UBND tỉnh:

- + Tổ chức xây dựng, điều chỉnh, ban hành bảng giá đất; quyết định giá đất cụ thể và đề xuất điều chỉnh khung giá đất; quy định, quyết định hệ số điều chỉnh giá đất;
- + Hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện các quy định của pháp luật về giá đất tại địa phương; giải quyết các vướng mắc phát sinh về giá đất theo thẩm quyền
- + Thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm về giá đất và hoạt động tư vấn xác định giá đất tại địa phương
- + Tổ chức xây dựng, cập nhật, quản lý và khai thác cơ sở dữ liệu về giá đất tại địa phương, lập bản đồ giá đất theo quy định của Bộ Tài nguyên và Môi trường; công bố chỉ số biến động giá đất thị trường;
- + Hàng năm, báo cáo Bộ Tài nguyên và Môi trường về tình hình thực hiện các quy định của pháp luật về giá đất tại địa phương

d) Hội đồng thẩm định bảng giá đất:

Theo thông tư liên tịch số 87/2016/TTLT-BTC-BTNMT, UBND cấp tỉnh sẽ quyết định thành lập Hội đồng thẩm định bảng giá đất theo hình thức Hội đồng cố định hoặc Hội đồng theo vụ việc để thẩm định, dự thảo bảng giá đất tại địa phương dựa trên tình hình thực tế tại địa phương. Đại diện tổ chức có chức năng tư vấn xác định giá đất tham gia Hội đồng là người đủ điều kiện hành nghề tư vấn xác định giá đất theo quy định và không thuộc tổ chức có chức năng tư vấn xác định giá đất được thuê để xây dựng bảng giá đất. Chuyên gia về giá đất tham gia Hội đồng có

tối thiểu 05 năm kinh nghiệm làm việc trong các lĩnh vực tài chính đất đai, quản lý giá, quản lý đất đai, thẩm định giá. Chủ tịch Hội đồng thẩm định bảng giá đất quyết định thành lập Tổ giúp việc của Hội đồng. Thành phần Tổ giúp việc của Hội đồng bao gồm lãnh đạo cấp Phòng và chuyên viên của Sở Tài chính, Sở Tài nguyên và Môi trường, Cục thuế, các cơ quan có liên quan và do đại diện của Sở Tài chính làm Tổ trưởng.

Nguyên tắc làm việc của Hội đồng thẩm định bảng giá đất, Hội đồng thẩm định giá đất dựa trên nguyên tắc sau:

- + Hội đồng thẩm định bảng giá đất, Hội đồng thẩm định giá đất làm việc theo nguyên tắc tập thể. Thành viên Hội đồng làm việc theo chế độ kiêm nhiệm
- + Phiên họp Hội đồng chỉ được tiến hành khi có ít nhất 2/3 thành viên của Hội đồng tham dự
- + Hội đồng kết luận theo ý kiến của đa số thành viên Hội đồng có mặt đã biểu quyết và thông qua tại phiên họp. Trong trường hợp ý kiến biểu quyết là ngang nhau thì Chủ tịch Hội đồng hoặc thường trực Hội đồng là ý kiến quyết định
- + Nội dung phiên họp Hội đồng phải được lập thành Biên bản cuộc họp thẩm định, gồm các nội dung cơ bản sau: Căn cứ pháp lý, thành phần tham dự, nội dung cuộc họp, kết quả biểu quyết của các thành viên: kết quả thẩm định, ý kiến bảo lưu, kiến nghị, họ tên, chữ ký

Kinh phí phục vụ cho hoạt động của Hội đồng thẩm định bảng giá đất, Hội đồng thẩm định giá đất và Tổ giúp việc của Hội đồng do ngân sách nhà nước đảm bảo phân cấp ngân sách hiện hành, được bố trí trong dự toán ngân sách hàng năm của Sở Tài chính. Sở Tài chính có trách nhiệm tham mưu cho UBND tỉnh quy định chi tiết các nội dung chi và mức chi cho hoạt động thẩm định dự thảo bảng giá đất của Hội đồng thẩm định giá đất, phương án giá đất của Hội đồng thẩm định giá đất và Tổ giúp việc của các Hội đồng. Đối với những nội dung chi, mức chi đã có quy định của cơ quan có thẩm quyền thì Sở tài chính căn cứ quy định hiện hành và thực tế để tham mưu cho UBND tỉnh. Đối với những nội dung chi, mức chi mà pháp luật hiện hành chưa có quy định thì Sở Tài chính căn cứ vào thực tế hoạt động để báo cáo UBND tỉnh quy định bảo đảm nguyên tắc tiết kiệm, hiệu quả.

### ***2.3. Tổ chức quản lý hệ thống thông tin thị trường đất đai***

Hệ thống thông tin đất đai được xây dựng, kết nối, đồng bộ, chia sẻ dữ liệu, quản lý và vận hành tại cấp Trung ương và cấp tỉnh<sup>3</sup>. Tại Trung ương, cơ sở dữ liệu đất đai quốc gia do Trung tâm Dữ liệu và Thông tin đất đai thuộc Tổng cục quản lý đất đai, Bộ Tài nguyên và Môi trường quản lý vận hành. Tại địa phương, cơ sở dữ liệu đất đai tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương do Văn phòng đăng ký đất đai quản lý, vận hành và cập nhật biến động. Cơ sở dữ liệu đất đai tại địa phương được xây dựng từ kết quả đo đạc, lập bản đồ địa chính; đăng ký đất đai; lập hồ sơ địa chính, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất; thống kê, kiểm kê đất đai; lập quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất; giá đất và bản đồ giá đất; điều tra cơ bản về tình hình đất đai; thanh tra, kiểm tra, giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai; các văn bản quy phạm pháp luật về đất đai. Cơ sở dữ liệu quốc gia được xây dựng từ các nguồn dữ liệu về đất đai được lưu trữ tại Trung ương, tích hợp và đồng bộ từ cơ sở dữ liệu đất đai của địa phương; tích hợp kết quả điều tra cơ bản và các dữ liệu, thông tin có liên quan đến đất đai của các Bộ ngành cung cấp; các văn bản quy phạm pháp luật về đất đai.

Tổng cục Quản lý đất đai có trách nhiệm quản lý hệ thống thông tin đất đai, bao gồm:

- + Xây dựng, quản lý, vận hành và khai thác hệ thống thông tin đất đai, cơ sở dữ liệu đất đai quốc gia và thực hiện dịch vụ công điện tử trong lĩnh vực đất đai;
- + Tích hợp kết quả điều tra cơ bản và các dữ liệu, thông tin có liên quan đến đất đai do các Bộ, ngành, cơ quan có liên quan cung cấp;
- + Hướng dẫn, kiểm tra, giám sát việc xây dựng, quản lý, cập nhật và khai thác hệ thống thông tin đất đai và thực hiện dịch vụ công điện tử trong lĩnh vực đất đai tại địa phương;
- + Xây dựng, trình Bộ trưởng ban hành quy định về phân quyền truy cập vào hệ thống thông tin đất đai; quản lý việc kết nối, chia sẻ và cung

---

<sup>3</sup> Thông tư hướng dẫn số 34/2014/TT-BTNMT ngày 30/6/2014 về xây dựng, quản lý, khai thác hệ thống thông tin đất đai



cấp dữ liệu với cơ sở dữ liệu của các Bộ, ngành, cơ quan Trung ương và địa phương;

- + Chủ trì, phối hợp với các cơ quan có liên quan thẩm định, trình Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường phê duyệt phần mềm trong hệ thống thông tin đất đai.

Các hình thức khai thác thông tin đất đai bao gồm thông qua mạng internet, cổng thông tin đất đai và dịch vụ tin nhắn SMS. Tổ chức, cá nhân muốn khai thác thông tin về đất đai phải có phiếu yêu cầu hoặc văn bản tại cơ quan có thẩm quyền cung cấp dữ liệu đất đai. Việc sử dụng, khai thác thông tin đất đai phải được trả phí theo quy định trừ các trường hợp khai thác thông tin để phục vụ cho an ninh- quốc phòng, Bộ Tài nguyên và môi trường, cơ quan tài nguyên và môi trường ở địa phương và UBND các cấp và một số trường hợp sau: (i) Danh mục dữ liệu có trong cơ sở dữ liệu đất đai; (ii) Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; (ii) Khung giá đất, bảng giá đất; (iv) Thông tin về thủ tục hành chính trong lĩnh vực đất đai, và (v) Các văn bản quy phạm pháp luật về đất đai.

## ***2.4. Tổ chức hỗ trợ phát triển quỹ đất***

### ***2.4.1. Trung tâm phát triển quỹ đất***

Theo Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ và Thông tư liên tịch số 16/2015/TTLT-BTNMT-BNV-BTC ngày 4/4/2015 đã quy định rõ Trung tâm phát triển quỹ đất có chức năng tạo lập, phát triển, quản lý, khai thác quỹ đất; tổ chức thực hiện việc bồi thường, hỗ trợ và tái định cư; nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất của các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân; tổ chức thực hiện việc đấu giá quyền sử dụng đất và thực hiện các dịch vụ khác. Trung tâm đóng vai trò như một tổ chức trung gian kết nối giữa cung – cầu đất nông nghiệp trên thị trường thông qua các hoạt động thu hồi đất nông nghiệp và nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân để tạo quỹ đất nông nghiệp thực hiện tổ chức đấu giá cho các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân có nhu cầu thuê đất.

Theo thông tư 16/2015/TTLT-BTNMT-BNV-BTC, nhiệm vụ chủ yếu của Trung tâm phát triển quỹ đất bao gồm các nội dung sau:

- Lập kế hoạch tổ chức thực hiện việc thu hồi đất theo kế hoạch sử dụng đất hàng năm của quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh để bồi thường, hỗ trợ tái định cư
- Lập, tổ chức thực hiện phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất
- Lập dự án đầu tư và tổ chức xây dựng kết cấu hạ tầng trên đất để tổ chức đấu giá quyền sử dụng đất khi được UBND tỉnh, thành phố thuộc Trung ương giao
- Tổ chức thực hiện việc đầu tư xây dựng tạo lập và phát triển quỹ nhà, đất tái định cư để phục vụ Nhà nước thu hồi đất và phát triển kinh tế - xã hội tại địa phương khi được UBND tỉnh giao
- Thực hiện việc nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật
- Quản lý quỹ đất đã được giải phóng mặt bằng, quỹ đất nhận chuyển nhượng nhưng chưa có dự án đầu tư hoặc chưa đấu giá quyền sử dụng đất; đất đã thu hồi và thuộc trách nhiệm quản lý của Tổ chức phát triển quỹ đất theo quy định của Luật đất đai
- Lập phương án sử dụng khai thác quỹ đất được giao quản lý nhưng chưa có quyết định giao, cho thuê đất
- Thực hiện các dịch vụ trong việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất; đấu giá quyền sử dụng đất; dịch vụ tư vấn xác định giá đất, trừ các trường hợp Nhà nước định giá đất; cung cấp thông tin về địa điểm đầu tư, giá đất và quỹ đất cho các tổ chức, cá nhân theo yêu cầu

Mặc dù đã có đủ các chức năng nhiệm vụ nhưng theo điều tra ở một số tỉnh thì hầu hết các Trung tâm đều chưa thể thực hiện hết các chức năng của mình. Ví dụ bồi thường, giải phóng tạo quỹ đất sạch để đấu giá, hầu hết Trung tâm phát triển quỹ đất ở các tỉnh được khảo sát điều chưa thực hiện được chức năng này. Lý do là các Trung tâm này không có ngân sách để thực hiện. Theo Quyết định số 40/2010/QĐ-TTg ngày 12/5/2010 và Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ thì Trung tâm phát triển quỹ đất ứng vốn từ quỹ phát triển đất để thực hiện các nhiệm vụ của mình, nhưng chủ trương và tầm nhìn của Tỉnh vẫn muốn sử dụng quỹ cho phát triển kinh tế xã hội, nên Trung tâm không có

đủ tài chính để thực hiện nhiệm vụ. Sau khi luật Ngân sách năm 2015 được thực thi.

#### *2.4.2. Ủy ban nhân dân huyện, xã*

Trong dự thảo của Nghị định tích tụ đất đai vai trò của Ủy ban nhân dân cấp huyện cấp xã là đầu mối thực hiện việc thuê quyền sử dụng đất hoặc nhận quyền của người sử dụng đất để tạo lập quỹ đất. Còn Trung tâm phát triển quỹ đất sẽ tạo quỹ đất nông nghiệp thông qua thuê quyền sử dụng đất, nhận chuyển nhượng và nhận ký gửi đất nông nghiệp của người sử dụng đất nông nghiệp.

### **3. Kiến nghị chính sách**

#### *Sửa đổi khung pháp lý tạo hành lang cho phát triển thị trường đất nông nghiệp*

Quy định và giám sát chặt chẽ diện tích tối thiểu để tách hộ tách thửa thông qua thửa kê đất nông nghiệp.

Sửa đổi Khoản 1, 2 Điều 192 Luật Đất đai cho phép các tổ chức kinh tế, 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.

Bỏ hạn mức nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân để tránh giao hiện tượng giao dịch ngầm, chuyển nhượng chui. Để hạn chế tích tụ diện tích đất lớn mà không sử dụng hiệu quả thì có thể áp dụng thuế sử dụng đất nông nghiệp.

Nâng thời hạn thuê đất công ích của xã từ 5 năm lên 20 năm và thu tiền 5 năm một lần tại Khoản 5 Điều 126 Luật Đất đai 2013 để cá nhân, tổ chức kinh tế khi thuê đất yên tâm đầu tư sản xuất kinh doanh quy mô lớn.

Xây dựng quy định đối với đất thuê từ 10 năm trở lên thì cá nhân, tổ chức kinh tế được phép thế chấp bằng giá trị thuê để vay vốn sản xuất nông nghiệp.

Xây dựng quy định bổ sung thêm loại đất phục vụ mục đích hỗ trợ sản xuất nông nghiệp trong phân loại đất nông nghiệp tại Điều 10 Luật Đất đai 2013. Đối với diện tích này, cho phép xây dựng cơ sở hạ tầng phục vụ cho hoạt động trước và sau sản xuất nông nghiệp (như xưởng thiết bị nông nghiệp, logistics, chế biến, lưu trữ, bảo quản nông sản) trên đất nông nghiệp, diện tích được phép chuyển đổi

tương ứng với sản lượng tạo ra từ vùng chuyên canh xung quanh và theo quy hoạch.

Xây dựng cơ chế cho phép chuyển đổi linh hoạt và phân quyền cho địa phương thẩm định phương án chuyển đổi mục đích sử dụng giữa đất trồng lúa, đất trồng cây hàng năm, đất trồng cây lâu năm, đất cho chăn nuôi, đất nuôi trồng thủy sản theo quy hoạch và đảm bảo các điều kiện về môi trường.

Sửa đổi Điều 62, Luật đất đai 2013 cho phép UBND cấp tỉnh tham gia vào thu hồi, đền bù để có đất xây dựng khu nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao theo quy hoạch.

Xây dựng và ban hành định mức thu phí khai thác và sử dụng tài liệu đất đai thống nhất giữa các địa phương.

Cần có cơ chế định giá đất rõ ràng, minh bạch để tránh nguy cơ tranh chấp trong đền bù giải phóng mặt bằng.

### Hỗ trợ phát triển thị trường đất nông nghiệp thông qua chuyển nhượng quyền sử dụng đất

Sửa khoản điều 191 Luật Đất đai 2013, bỏ quy định hộ gia đình cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp mới được nhận chuyển nhượng đất lúa.

Miễn thuế thu nhập cá nhân đối với trường hợp hộ chuyển nhượng đất nông nghiệp vì mục đích tích tụ và tập trung đất nông nghiệp sản xuất quy mô lớn tại Điều 29 Luật Thuế thu nhập cá nhân 2007

Sửa điều điểm đ khoản 1 Điều 56 Luật Đất đai 2013, đối với trường hợp doanh nghiệp chuyển nhượng đất nông nghiệp thì phải chuyển sang hình thức cho thuê không thu tiền thuê đất có thời hạn bằng với thời hạn giao đất nông nghiệp cho hộ .

Sửa điều 191 Luật Đất đai 2013 thêm đối tượng được nhận chuyển nhượng đất nông nghiệp là tổ chức kinh tế trong nước được phép nhận chuyển nhượng chuyển nhượng đất trồng lúa và đất rừng phòng hộ với một số tiêu chuẩn và điều kiện về kinh tế và môi trường nhất định.

Tách riêng và giảm thuế thu nhập cá nhân khi chuyển nhượng quyền sử dụng đất với các loại chuyển nhượng bất động sản khác tại Điều 29 Luật Thuế thu nhập cá nhân 2007.

Xây dựng và ban hành các quy định về giao dịch đất đai hoặc Luật giao dịch đất đai.

### Hỗ trợ phát triển thị trường đất nông nghiệp thông qua tập trung ruộng đất

Cần nâng cao năng lực Trung tâm phát triển quỹ đất chuyển từ trực thuộc Sở tài nguyên và Môi trường về trực thuộc UBND tỉnh để có thể thực hiện tạo quỹ đất nông nghiệp.

Xây dựng cơ chế đối với đất thuê từ 5 năm trở lên, hộ thuê đất được thế chấp bằng giá trị thuê để vay vốn sản xuất nông nghiệp.

Giảm khung giá khi Nhà nước cho thuê đất nông nghiệp sẽ giúp giảm giá thuê đất trên thị trường, thúc đẩy các hộ thuê đất sản xuất nông nghiệp.

Xây dựng cơ chế thúc đẩy HTX đứng ra thuê ruộng của dân cho doanh nghiệp thuê lại.

Hỗ trợ hộ đi thuê đất quy mô lớn được chuyển đổi cơ cấu cây trồng linh hoạt trên đất lúa (sửa đổi Nghị định 35/2015/NĐ-CP về quản lý và sử dụng đất lúa hiệu quả). Xây dựng cơ chế hỗ trợ hạ tầng cho các hộ đi thuê quy mô lớn, có thời hạn hợp đồng thuê từ 5 năm trở lên.

Hỗ trợ đào tạo nghề cho những cá nhân, hộ gia đình có nhu cầu chuyển đổi nghề.

## DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật đất đai, 2013.
2. Luật ngân sách, 2015.
3. Luật doanh nghiệp, 2014.
4. Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa, 2017.
5. Nghị định số: 43/2014/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của luật đất đai.
6. Tổng cục quản lý đất đai (2019), Dự thảo Nghị định quy định về tập trung, tích tụ đất đai cho sản xuất nông nghiệp.
7. Nguyễn Quỳnh Huy (2017), “Chính sách tích tụ đất đai và những vấn đề đặt ra”. Tạp chí Nghiên cứu kinh tế.
8. Website Thư viện Pháp luật tra cứu các chính sách liên quan tại địa chỉ <http://thuvienphapluat.vn/>
9. Vũ Tuấn Anh (2013), Báo cáo tổng hợp đề tài cấp bộ “Vấn đề đất đai và sở hữu đất đai trong phát triển ở Việt Nam giai đoạn 2011-2020”, cơ quan chủ trì Viện Hàn lâm KHXH Việt Nam.
10. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2015). Hiện trạng sử dụng đất đai cả nước chia theo các vùng địa lý tự nhiên – kinh tế đến 01/01/2014