

# Lời giải hữu hiệu cho bài toán thu hồi đất nông nghiệp

**KIM THOA**

*Cục Quản lý Công sản (Bộ Tài chính)*

*Ý tưởng cho phép nông dân có đất thuộc quy hoạch dự án khu công nghiệp, khu chế xuất, khu kinh tế và các khu sản xuất kinh doanh dịch vụ khác được góp vốn bằng quyền sử dụng đất vào các dự án là một lời giải hay cho bài toán thu hồi đất nông nghiệp. Việc sớm có cơ chế để thực hiện ý tưởng này là cấp thiết. Bài viết dưới đây xin đóng góp một số ý kiến để xây dựng khung pháp lý thực hiện cơ chế này.*

## **Ý tưởng hay**

Trong thời gian qua, công tác thu hồi đất nông nghiệp, bồi thường giải phóng mặt bằng, hỗ trợ tái định cư từng bước đã được đổi mới, hoàn thiện. Tuy nhiên vẫn còn tồn tại những bất cập, trong đó, ổn định đời sống và tạo công ăn việc làm cho người nông dân mất đất là vấn đề cấp thiết và nan giải nhất. Để giải quyết vấn đề này, nhiều địa phương đã thực hiện chủ trương nâng giá đền bù, nâng mức hỗ trợ bằng tiền song đây chỉ là giải pháp trước mắt, chưa tạo được sự ổn định đời sống cho người dân. Nhiều hộ dân sau khi bị thu hồi hết đất để sản xuất nông nghiệp nhận được một số tiền bồi thường, hỗ trợ nhưng tiêu dùng không hiệu quả; một số người do không có đất sản xuất nên kéo nhau lên các thành phố lớn làm thuê theo thời, nên cuộc sống bấp bênh, gây ảnh hưởng đến vấn đề an sinh xã hội. Đây cũng là nguyên nhân quan trọng khiến cho việc thu hồi đất thường bị kéo dài và có thể dẫn đến khiếu kiện tập thể, gây mất ổn định đời sống kinh tế xã hội.

Trước tình hình đó, một giải pháp hữu hiệu là khuyến khích nông dân góp vốn bằng quyền sử dụng đất khi có đất thuộc quy hoạch dự án. Tuy nhiên, vì

thiếu khung pháp lý nên công tác triển khai đã gặp khó khăn. Do vậy, sớm có cơ chế cho phép nông dân góp vốn bằng quyền sử dụng đất vào các dự án khu công nghiệp, khu chế xuất, khu kinh tế và các khu sản xuất kinh doanh dịch vụ khác khi thực hiện theo quy hoạch sử dụng đất là việc cấp thiết.

## **Đề xuất xây dựng khung pháp lý thực hiện**

Để xây dựng được một khung pháp lý hoàn chỉnh giải quyết hài hoà mối quan hệ lợi ích của ba bên trong quá trình góp vốn là người nông dân có đất góp vốn, tổ chức thực hiện dự án sử dụng đất góp vốn và Nhà nước, theo chúng tôi cần tập trung giải quyết một số vấn đề sau:

### **Về đối tượng hộ nông dân được góp vốn**

Để tránh tình trạng đầu cơ đất nông nghiệp tại các vị trí có quy hoạch thu hồi đất thực hiện dự án đầu tư rồi đưa vào góp vốn để hưởng các ưu đãi từ cơ chế này, nên chăng quy định chỉ những hộ nông dân trực tiếp sản xuất nông nghiệp, có hộ khẩu thường trú tại địa phương nơi có dự án sử dụng đất góp vốn mới được quyền góp vốn bằng quyền sử dụng đất nông

nghiệp theo cơ chế này.

### **Về tổ chức nhận góp vốn**

Theo quy định của pháp luật hiện hành, tổ chức nhận góp vốn có thể là: hợp tác xã, tổ hợp tác, công ty TNHH hai thành viên trở lên, công ty cổ phần, công ty hợp danh. Tuy nhiên, hình thức công ty cổ phần là phù hợp nhất đối với tổ chức nhận góp vốn bởi nó sẽ giúp cho việc xây dựng cơ chế góp vốn bằng quyền sử dụng đất trở nên đơn giản hơn. Theo đó, giá trị vốn góp bằng quyền sử dụng đất trở thành cổ phần trong công ty, người nông dân trở thành cổ đông có thể dễ dàng chuyển nhượng cổ phần thông qua hình thức bán cổ phiếu, tránh được tình trạng người nông dân đổi ý, yêu cầu rút vốn gây khó khăn cho doanh nghiệp trong quá trình sản xuất kinh doanh. Hơn nữa, trong công ty cổ phần, vai trò điều hành công ty của các cổ đông, nhất là cổ đông phổ thông thấp hơn nhiều vai trò của thành viên góp vốn trong công ty TNHH hai thành viên trở lên, công ty hợp danh; như vậy là phù hợp với trình độ, kiến thức của hộ nông dân góp vốn.

### **Về thẩm quyền quyết định cho phép góp vốn**

Vấn đề tiên quyết để việc góp vốn thành công là rà soát,

lựa chọn được những dự án sử dụng đất khả thi. Nếu dự án kém hiệu quả kéo dài thì mục tiêu ổn định đời sống cho người dân mất đất sẽ không thực hiện được. Do vậy, trách nhiệm của cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định cho phép góp vốn là hết sức nặng nề, nên trao thẩm quyền cho UBND cấp tỉnh, cơ quan hành chính cao nhất tại địa phương thực hiện trực tiếp mà không uỷ quyền cho UBND cấp huyện.

### **Về quy trình góp vốn**

Sau khi có quy hoạch sử dụng đất và dự án sử dụng đất được cấp có thẩm quyền phê duyệt, đối với các dự án thuộc diện Nhà nước thu hồi đất thì các hộ nông dân có diện tích đất nông nghiệp nằm trong vùng quy hoạch đất của dự án được quyền lựa chọn nhận bồi thường, hỗ trợ và tái định cư theo quy định của pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư hoặc góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất vào dự án. Để tạo thu nhập cho nông dân trong thời kỳ đầu góp vốn, nên cho phép họ được quyền lựa chọn góp một phần hoặc toàn bộ diện tích đất bị thu hồi vào dự án đầu tư, với phần diện tích đất không góp vốn thì họ được nhận bồi thường, hỗ trợ theo quy định của pháp luật. Hơn nữa, nên quy định doanh nghiệp nhận vốn góp phải trợ cấp cho hộ nông dân khi công ty chưa có cổ tức hoặc công ty kinh doanh không có lãi theo thoả thuận trên hợp đồng góp vốn.

Đối với tài sản trên đất (nếu có), nên giao tổ chức nhận vốn góp có trách nhiệm bồi thường, hỗ trợ cho hộ nông dân góp vốn bằng quyền sử dụng đất như trường hợp hộ nông dân bị thu hồi đất nông nghiệp.

### **Về xác định giá trị quyền sử dụng đất góp vốn**

Giá trị quyền sử dụng đất góp vốn được thể hiện trong hợp đồng góp vốn; là giá đất của diện tích đất góp vốn. Để đảm bảo nguyên tắc tự nguyện, nên quy định giá trị quyền sử dụng đất được xác định theo thoả thuận của các bên trong hợp đồng góp vốn. Trường hợp các bên không có thoả thuận thì giá trị quyền sử dụng đất góp vốn được tổ chức có chức năng thẩm định giá đất xác định theo giá sát với giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế trên thị

trường theo mục đích sử dụng đất của dự án.

### **Về tiền sử dụng đất**

Trường hợp hộ nông dân góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất vào dự án sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp thì phải nộp tiền chuyển mục đích sử dụng đất bằng mức chênh lệch giữa thu tiền sử dụng đất tính theo giá đất sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp với thu tiền sử dụng đất tính theo giá đất nông nghiệp. Giá đất tính thu tiền chuyển mục đích sử dụng đất là giá đất sát với giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế trên thị trường theo mục đích sử dụng đất. Tuy nhiên, số tiền chuyển mục đích này thường là rất lớn, trên thực tế hộ nông dân khó có khả năng tài chính để thanh toán cho Nhà nước. Do vậy, nên quy định cho phép họ được ghi nợ tiền sử dụng đất và được lựa chọn hình thức trả nợ một lần hoặc nhiều lần theo năm tài chính phù hợp với thời điểm trả cổ tức của tổ chức nhận góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất. Số tiền sử dụng đất phải trả được lấy từ cổ tức người nông dân được hưởng. Tuy nhiên, Nhà nước cần có quy định cụ thể về việc lập sổ theo dõi nợ, giao trách nhiệm cho cơ quan chức năng cụ thể và quy định thời hạn tối đa để các hộ nông dân phải trả nợ, quá thời hạn quy định mà không trả thì hộ nông dân phải trả cho Nhà nước khoản thu sử dụng vốn tương ứng với mức lãi suất cho vay ưu đãi của Ngân hàng Phát triển Nhà nước tại thời điểm trả nợ.

Đồng thời, để tránh thất thu ngân sách, Nhà nước nên có các quy định ràng buộc sau:

+ Trường hợp dự án chấm dứt nhưng số cổ tức mà hộ nông dân được hưởng không đủ để thanh toán nợ tiền sử dụng đất, thì Nhà nước xử lý thu nợ bằng giá trị cổ phần hộ nông dân đã góp vào doanh nghiệp theo quy định tại Luật Doanh nghiệp và Luật Đất đai. Doanh nghiệp nhận vốn góp có trách nhiệm phối hợp với cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý khoản nợ của hộ nông dân.

+ Hộ nông dân phải thanh toán nợ khi chuyển nhượng phần cổ phần tương ứng với giá trị quyền sử dụng đất của diện tích đất đã góp vốn.

Tuy nhiên, về mặt tâm lý, người nông dân không quen với việc vay nợ để sản xuất kinh doanh như nhà

doanh nghiệp. Do đó, để tạo thuận tiện cho việc thực thi cơ chế này, nên có quy định mở - cho phép doanh nghiệp nhận vốn góp thoả thuận thanh toán tiền sử dụng đất thay cho hộ nông dân góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất thì hộ nông dân nhận nợ với doanh nghiệp nhận vốn góp.

### **Thực hiện góp vốn**

Nên quy định theo hướng hộ nông dân được nhận giá trị vốn góp bằng cổ phần của các tổ chức nhận vốn góp tương ứng với phần giá trị vốn góp dưới các hình thức: Cổ phần phổ thông; cổ phần ưu đãi gồm: ưu đãi cổ tức, ưu đãi hoàn lại, cổ phần sáng lập. Đây là các loại cổ phần theo quy định tại Luật Doanh nghiệp, tương ứng với các loại cổ phần này là các quyền lợi và nghĩa vụ đi kèm.

Hơn nữa, trong thời gian đầu góp vốn, doanh nghiệp nhận vốn góp, chưa có cổ tức nên hộ nông dân góp vốn gặp khó khăn về tài chính. Do đó, có lẽ nên bổ sung cho hộ nông dân có thêm các quyền ưu đãi sau: Được doanh nghiệp đảm bảo mua lại cổ phần ít nhất bằng mệnh giá; Được hưởng trợ cấp khi công ty chưa có cổ tức hoặc công ty kinh doanh không có lãi. Mức hỗ trợ cụ thể do hai bên tự thoả thuận và ghi cụ thể vào hợp đồng góp vốn; Được quyền thừa kế cổ phần ưu đãi theo pháp luật quy định, cùng với toàn bộ quyền lợi kèm theo cổ phần; Được ưu tiên đào tạo và tuyển dụng vào làm việc tại doanh nghiệp nhận vốn góp nếu đáp ứng yêu cầu công việc.

Phù hợp với cơ chế thị trường, nên có quy định hộ nông dân góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất có quyền chuyển nhượng phần vốn góp theo hình thức bán cổ phiếu.

Hơn nữa, nhằm đảm bảo quyền lợi cho hộ nông dân góp vốn khi doanh nghiệp làm ăn không hiệu quả, nên chăng quy định hộ nông dân góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất được ưu tiên thanh toán trước các cổ đông khác giá trị cổ phần tương đương với giá trị quyền sử dụng đất đã góp vốn khi doanh nghiệp nhận góp vốn phá sản, giải thể phải phát mãi tài sản của doanh nghiệp (trong đó có giá trị quyền sử dụng đất đã thế chấp) để thanh toán nợ.

● Xem tiếp tr. 57

1996): Ủy ban lập kế hoạch kinh tế (EPB) phụ trách việc soạn thảo các kế hoạch, chiến lược về tài chính. Thời gian xây dựng các kế hoạch phát triển kinh tế cần từ 1,5-2 năm và chia làm 3 giai đoạn: soạn thảo bản chỉ dẫn kế hoạch chung; xây dựng kế hoạch ngành; tổng hợp và công bố kế hoạch. Sau khi nhận được các kế hoạch ngành, các kiến nghị của các nhóm nghiên cứu, EPB (sau 1994 là MOFE) sẽ hoàn tất và hiệu chỉnh cho phù hợp rồi đệ trình lên Tổng thống phê chuẩn. Sau khi được Tổng thống phê chuẩn, kế hoạch sẽ được công bố để thực hiện. Việc soạn thảo kế hoạch của Hàn Quốc có sự tham gia phối hợp giữa các Bộ, một số viện nghiên cứu, trường đại học và các doanh nghiệp...

+ "Kế hoạch kinh tế" của Nhật Bản (giai đoạn 1955-1993): Ủy ban Kế hoạch Kinh tế (EPA) là cơ quan chịu trách nhiệm lập các kế hoạch kinh tế. EPA là cơ quan đứng ra điều phối các vấn đề kinh tế - tài chính liên ngành giữa các bộ quan trọng như Bộ Tài chính, Bộ Kinh tế - Giao thông và Công nghiệp... Các kế hoạch kinh tế sau khi trình Chính phủ còn lấy những đóng góp ý kiến từ Ủy ban Kinh tế, cơ quan tư vấn trực thuộc Thủ tướng. Các thành viên của Ủy ban Kinh tế không phải là các quan chức các bộ ngành mà bao gồm các đại diện từ giới doanh nghiệp, các hiệp hội doanh nghiệp các ngành, Công đoàn và các học giả từ giới nghiên cứu (các trường đại học và các Viện Nghiên cứu hàng đầu của Nhật Bản). Các kế hoạch kinh tế do Chính phủ thông qua và ban hành.

+ "Khuôn khổ kinh tế vĩ mô trung hạn" của Peru được ban hành vào đầu tháng 6 hàng năm do Bộ Kinh tế và Tài chính lập cho giai đoạn 3 năm và được điều chỉnh hàng năm (ví dụ: MMM 2006-2008, MMM 2007-2009). Để được ban hành, Khuôn khổ kinh tế vĩ mô trung hạn cần được thảo luận và thông qua tại phiên họp của Hội đồng các bộ trưởng. Ngân hàng Trung ương Peru có trách nhiệm đưa ra chính kiến của mình về Khuôn khổ kinh tế vĩ mô trung hạn, đặc biệt là các vấn đề về tăng trưởng, cân cán thương mại, cân cán thanh toán, chính sách tài khóa, chính sách tiền tệ

Nhận xét

Nghiên cứu thực tiễn về xác định phạm vi và cách thức xây dựng chiến

lược của một số nước trên thế giới, có thể rút ra một số nhận xét sau:

- Thứ nhất, về xác định phạm vi của chiến lược tài chính, chiến lược tài chính hoặc được thể hiện độc lập hoặc là một phần của chiến lược phát triển kinh tế xã hội.

- Thứ hai, mặc dù phạm vi xác định của chiến lược tài chính là không đồng nhất ở các nền kinh tế, ở các giai đoạn phát triển kinh tế khác nhau điểm chung cơ bản của chiến lược tài chính là mang tính định tính khá cao, có mức độ linh hoạt nhất định và có tính đột phá thông qua việc xác định rõ các định hướng ưu tiên của chính sách; nhiều chỉ tiêu mang tính dự báo. Kết cấu của chiến lược cơ bản gồm 3 phần chính: đánh giá thực trạng, định hướng cải cách, và chính sách/giải pháp trong thời gian tiếp theo.

- Thứ ba, về quy trình xây dựng chiến lược, kinh nghiệm của Hàn Quốc cho thấy chiến lược tài chính với tư cách là một kế hoạch quản lý tài khóa quốc gia trung hạn do Bộ Chiến lược và Tài chính Hàn Quốc thực hiện, phải thông qua nội các và trình ra Quốc hội. Tương tự như vậy, tại Nhật Bản, Ủy ban Kế hoạch Kinh tế trước đây, và sau này là Ủy ban Chính sách Kinh tế và Tài chính chịu trách nhiệm hoạch định chính sách và được Chính phủ thông qua. Đồng thời, trong quá trình xây dựng chiến lược, các quốc gia đề cao việc tham vấn với các địa phương và công chúng, các

đối tượng có liên quan như Viện nghiên cứu, Trường Đại học, doanh nghiệp và một số cơ quan liên quan khác.

### Tài liệu tham khảo:

1. Vũ Như Thăng (2009), "Kinh nghiệm quốc tế về hoạch định và triển khai chiến lược tài chính", Đề tài NCKH cấp Bộ năm 2009 (Cùng với sự tham gia của TS. Phạm Văn Hà, TS. Đỗ Ngọc Huỳnh, TS. Bùi Đường Nghiêu, TS. Nguyễn Đức Độ, Ths. Đỗ Phương Anh, CN. Nghiêm Thị Thuý Hằng, CN. Lê Thị Thuý Vân)
2. Cabinet Decision, "Structural reform and Medium-term Economic and Fiscal Perspectives" (2003, 2004, 2005, 2006), Japan
3. Basic policies for Economic and Fiscal policy management and Structural reform 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007.
4. Ministry of Strategy and Finance, "The National Fiscal Management Plan", Korea
5. Korea Development Institute, "Korean Economic Development Strategy", by Ji Hong Kim, Korea Development Institute
6. Ministry of Finance and Economy, Ministry of Planning and Budget; & Ministry of Health and Welfare, "Vision 2030—Korea: A Hopeful Nation in Harmony", Government Announces Long-term Future Strategy, August 30, 2006,
7. Oxford Analytica, "South Korea: Fiscal Transparency", Country Report 2006, Oxford Analytica, December 2006,
8. <http://english.mosf.go.kr> - Korea Ministry of Strategy and Finance
9. <http://www.hacienda.cl/english/Chile Ministry of Finance>
10. <http://www.mef.gob.pe/English/index-en.php> - Peru Ministry of Economy and Finance

### • Tiếp theo tr. 45

Trên đây là một số gợi ý về cơ chế cho phép nông dân góp vốn bằng quyền sử dụng đất nông nghiệp theo quy hoạch sử dụng đất. Nếu cơ chế này được xây dựng, hoàn thiện và đi được vào cuộc sống nó sẽ đem lại lợi ích cho cả 3 bên: (i) Với Nhà nước, cơ chế này giải quyết được vấn đề an sinh xã hội khi thu hồi đất nông nghiệp để thực hiện dự án đầu tư theo quy hoạch sử dụng đất; Hoàn thiện khung pháp lý về đất đai, tạo điều kiện phát triển thị trường bất động sản; làm cơ sở giải quyết khiếu kiện. (ii) Với người nông dân: Có thu nhập ổn định, lâu dài cho người dân có đất bị thu hồi đất nông nghiệp để thực hiện dự án đầu tư. (iii) Với doanh nghiệp nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất: Huy động được vốn để thực hiện dự án sản xuất kinh doanh;

Không phải thực hiện việc bồi thường giải phóng mặt bằng, hỗ trợ tái định cư.

Tuy nhiên, do đây là vấn đề mới và liên quan đến lợi ích của phần đông dân số Việt Nam trong hoàn cảnh Việt Nam vẫn là nước có tỷ trọng nông nghiệp chiếm chủ đạo, việc áp dụng cơ chế này cần phải tiến hành từng bước một cách cẩn trọng. Tốt nhất là áp dụng thí điểm cơ chế cho nông dân góp vốn bằng quyền sử dụng đất ở một số địa phương điển hình được chọn lựa; Sau một thời gian thí điểm, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đúc rút kinh nghiệm thực tiễn để hoàn thiện cơ chế trước khi nhân rộng trong cả nước. Có như vậy, cơ chế này mới thực sự đi vào đời sống một cách an toàn và phát huy hiệu quả như mục tiêu mong muốn của người làm luật.