## ****Tham luận**** *(Về việc bổ sung, sửa đổi Luật Đất đai theo hướng tổ chức đấu giá quyền sử dụng đất trước khi giải phóng mặt bằng và bổ sung chi tiết về hình thức doanh nghiệp dự án nhận góp vốn quyền sử dụng đất)*

## *Ls. Trương Anh Tuấn*

## *Giám đốc Công ty Luật Trường Sơn*

## MỤC TIÊU:

## Bổ sung các hình thức đưa đất vào tham gia thị trường theo các nguyên tắc thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, tránh những biện pháp quy định theo ý chí chủ quan của các quy định hành chính vào thị trường, điều hòa lợi ích người dân, doanh nghiệp và phát triển kinh tế, xã hội, giải quyết mâu thuẫn lợi ích về chênh lệch giá trị quyền sử dụng đất giữa người dân và doanh nghiệp trong các dự án bất động sản.

## PHẦN 1. Bổ sung, sửa đổi Luật Đất đai theo hướng tổ chức đấu giá quyền sử dụng đất trước khi giải phóng mặt bằng

### Thực tiễn phát sinh và vấn đề tồn tại

1. **Hiện trạng cơ chế bồi thường, hỗ trợ, tái định cư**:
   * Hiện nay, Nhà nước thường thực hiện thu hồi đất, bồi thường theo giá Nhà nước quy định, sau đó mới tổ chức đấu giá hoặc giao cho nhà đầu tư.
   * Cơ chế này dẫn tới khi giá trúng đấu giá cao, người dân không được hưởng phần chênh lệch giá trị, gây khiếu kiện, bức xúc.
2. **Hệ quả**:
   * Làm giảm niềm tin của người dân đối với chính sách đất đai.
   * Kéo dài thời gian giải phóng mặt bằng do tranh chấp, khiếu nại.
   * Lãng phí nguồn lực xã hội và làm chậm tiến độ phát triển dự án.

### Đề xuất sửa đổi

**Nguyên tắc:**

* Tổ chức **đấu giá quyền sử dụng đất** trước khi giải phóng mặt bằng.
* Tiền thu được từ đấu giá chia theo tỷ lệ giữa Nhà nước và người dân có đất bị thu hồi.
* Sau khi đấu giá thành công, Nhà nước thực hiện giải phóng mặt bằng và giao đất cho người trúng đấu giá.

**Quy trình đề xuất:**

1. **Xác định khu đất dự kiến thu hồi** và quy hoạch chi tiết dự án.
2. **Tổ chức đấu giá quyền sử dụng đất** (trên cơ sở thông tin quy hoạch, hiện trạng và nghĩa vụ tài chính rõ ràng).
3. **Chia tiền đấu giá**:
   * Tỷ lệ đề xuất: Nhà nước hưởng 50–60% để bù đắp chi phí giải phóng mặt bằng, đầu tư hạ tầng và ngân sách; người dân hưởng 40–50% tùy theo đặc thù địa phương.
4. **Thanh toán cho người dân**: Người dân nhận phần tiền tương ứng trước khi bàn giao đất.
5. **Giải phóng mặt bằng**: Nhà nước tổ chức thực hiện, bảo đảm quyền lợi người dân, tránh chậm trễ.
6. **Giao đất cho người trúng đấu giá**: Sau khi mặt bằng sạch, đảm bảo đúng tiến độ, chất lượng.

### Lợi ích của cơ chế mới

* **Minh bạch, công bằng**: Giá đất phản ánh đúng giá thị trường, người dân trực tiếp hưởng lợi.
* **Giảm khiếu kiện**: Do người dân được chia sẻ lợi ích từ dự án, giảm xung đột lợi ích.
* **Tăng nguồn thu ngân sách**: Nhà nước vẫn giữ được nguồn thu lớn từ phần đấu giá.
* **Thúc đẩy phát triển dự án**: Quy trình nhanh hơn, giảm tình trạng chậm tiến độ.
* **Khuyến khích đồng thuận xã hội**: Cơ chế hài hòa lợi ích Nhà nước – người dân – nhà đầu tư.

### Kiến nghị cụ thể

1. **Bổ sung quy định vào Luật Đất đai**: Cho phép tổ chức đấu giá quyền sử dụng đất trước khi giải phóng mặt bằng, áp dụng với các dự án có quy hoạch được phê duyệt và khu đất thuộc diện thu hồi vì mục đích phát triển kinh tế – xã hội.
2. **Quy định rõ tỷ lệ phân chia tiền đấu giá** giữa Nhà nước và người dân, giao Chính phủ hướng dẫn chi tiết phù hợp từng vùng, từng loại đất.
3. **Ban hành cơ chế thanh toán minh bạch** cho người dân qua tài khoản ngân hàng, có chứng từ đầy đủ.
4. **Tăng cường công tác giám sát** từ Hội đồng nhân dân, Mặt trận Tổ quốc và cộng đồng dân cư.
5. **Thí điểm trước tại một số địa phương**, sau đó tổng kết và nhân rộng.

### Kiến nghị sửa đổi, bổ sung điều luật cụ thể của Luật Đất đai 2024

**1. Sửa đổi Điều 79** **Thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng** – Bổ sung khoản mới:

“…. Đối với trường hợp thu hồi đất để thực hiện dự án phát triển kinh tế – xã hội thuộc quy hoạch đã được phê duyệt, Nhà nước được tổ chức đấu giá quyền sử dụng đất trước khi giải phóng mặt bằng.”

**2. Sửa đổi** **Điều 87 Trình tự, thủ tục bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng –** Bổ sung khoản mới– Nguyên tắc phân chia tiền thu được từ đấu giá quyền sử dụng đất trước giải phóng mặt bằng:

1. Trường hợp khu đất bị thu hồi được tổ chức đấu giá quyền sử dụng đất trước khi giải phóng mặt bằng, việc bồi thường, hỗ trợ cho người sử dụng đất bị thu hồi thực hiện bằng khoản tiền được phân chia theo tỷ lệ sau: Nhà nước hưởng 40–50% số tiền đấu giá để phục vụ ngân sách, chi phí giải phóng mặt bằng và đầu tư hạ tầng; người dân hưởng 60–50% tùy loại đất và điều kiện địa phương.
2. Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định tỷ lệ cụ thể đối với từng dự án.

**3. Sửa đổi Điều 125 Giao đất, cho thuê đất thông qua đấu giá quyền sử dụng đất**

**–** Bổ sung khoản mới– Quy trình đấu giá quyền sử dụng đất trước khi giải phóng mặt bằng:

1. Xác định phạm vi khu đất, mục đích sử dụng và phương án quy hoạch chi tiết đã được phê duyệt.
2. Công bố thông tin và tổ chức đấu giá theo Luật Đấu giá tài sản, bảo đảm công khai, minh bạch.
3. Xác định giá khởi điểm sát giá đất thị trường.
4. Sau khi đấu giá thành công, xác định số tiền phân chia cho Nhà nước và người sử dụng đất bị thu hồi.
5. Thanh toán cho người sử dụng đất bị thu hồi trước khi thực hiện giải phóng mặt bằng.
6. Thực hiện giải phóng mặt bằng và giao đất cho người trúng đấu giá.

- Bổ sung khoản mới – Giá đất đấu giá

Giá đất làm căn cứ xác định giá khởi điểm khi đấu giá quyền sử dụng đất trước khi giải phóng mặt bằng phải phản ánh sát giá đất phổ biến trên thị trường, có tham khảo ý kiến tổ chức định giá độc lập và ý kiến cộng đồng dân cư”

**Tóm lược:**

Việc sửa đổi Luật Đất đai theo hướng tổ chức đấu giá quyền sử dụng đất trước khi giải phóng mặt bằng, đồng thời chia sẻ lợi ích tài chính cho người dân, là giải pháp hài hòa lợi ích, giảm khiếu kiện, tăng đồng thuận xã hội và thúc đẩy phát triển kinh tế – xã hội bền vững.

PHẦN 2. **Bổ sung chi tiết về hình thức doanh nghiệp dự án nhận góp vốn quyền sử dụng đất**

Đề xuất về việc bổ sung, sửa đổi Luật Đất đai và các luật liên quan đến hình thức góp vốn bằng quyền sử dụng đất để hình thành vốn điều lệ doanh nghiệp dự án

**I. Đề xuất bổ sung, sửa đổi luật**

**A. Trong Luật Đất đai**

1. **Khái niệm và hình thức doanh nghiệp dự án**
   * Bổ sung khái niệm “Doanh nghiệp dự án” – là doanh nghiệp được thành lập theo hình thức công ty cổ phần, vốn điều lệ được góp bởi quyền sử dụng đất của người dân và vốn của nhà nước (nếu có), dùng để triển khai một dự án cụ thể.
   * Bổ sung quy định điều kiện doanh nghiệp dự án: phải niêm yết trên sàn chứng khoán tối đa trong 12 tháng kể từ ngày đăng ký doanh nghiệp.
2. **Vai trò Nhà nước và Trung tâm quỹ đất**
   * Ghi nhận: Nhà nước tham gia vào doanh nghiệp dự án thông qua **Bộ Nông nghiệp và Môi trường**, đại diện bởi **Trung tâm phát triển quỹ đất cấp tỉnh**, cử đại diện giữ **Trưởng Ban Kiểm soát**.
3. **Phân loại cổ phần**
   * Vốn góp của người dân (bằng QSDĐ) là **cổ phần ưu đãi cổ tức**.
   * Vốn của Nhà nước (bao gồm số tiền M3 thu được từ đấu thầu) là **cổ phần ưu đãi biểu quyết**.
4. **Hỗ trợ ban đầu cho người dân**
   * Trong hợp đồng với doanh nghiệp dự án, quy định doanh nghiệp trả một khoản hỗ trợ ổn định chỗ ở, sinh kế cho người dân bị thu hồi đất, tối thiểu **50% giá trị QSDĐ** theo giá trị cao hơn giữa hiện trạng và mục đích sử dụng sau thu hồi, quyết định bởi Hội đồng nhân dân cấp tỉnh.

**B. Trong Luật Doanh nghiệp**

* Bổ sung một điều khoản riêng về **Doanh nghiệp dự án**, xác định rõ:
  + Phân loại, hình thức quản trị (cổ phần ưu đãi cổ tức/biểu quyết).
  + Bắt buộc niêm yết trong thời hạn quy định.
  + Điều kiện chuyển đổi hoặc giải thể.

**C. Trong Luật Chứng khoán**

* Bổ sung quy định về doanh nghiệp dự án để tạo hành lang pháp lý cho việc niêm yết bắt buộc, đảm bảo điều kiện công khai, minh bạch, ưu tiên quyền lợi cổ đông là người dân và Nhà nước.

**D. Trong Luật Đầu tư và Luật Đấu thầu**

1. **Luật Đầu tư**:
   * Ghi rõ: trong trường hợp sử dụng hình thức đầu tư bằng góp vốn QSDĐ, Nhà nước được nhận phần từ đấu thầu (M3) làm vốn góp ưu đãi biểu quyết.
   * Đưa ra quy định ưu tiên doanh nghiệp dự án, minh bạch công khai mức giá đất, đấu thầu.
2. **Luật Đấu thầu**:
   * Bổ sung nội dung: nếu dự án sử dụng QSDĐ góp vốn, việc đấu thầu phải gắn liền với cơ chế chuyển đổi khoản M3 vào doanh nghiệp dự án dưới dạng cổ phần ưu đãi biểu quyết.

**II. Lý do**

* **Minh bạch** trong huy động vốn từ người dân và nhà nước.
* **Bảo vệ quyền lợi người dân**, đảm bảo họ nhận cổ tức và hỗ trợ ban đầu rõ ràng.
* **Nâng cao quản trị doanh nghiệp** dự án, phù hợp với cơ chế thị trường và phù hợp với luật doanh nghiệp, chứng khoán.
* **Đảm bảo quyền quyết định của nhà nước**, thông qua cổ phần ưu đãi biểu quyết và Ban Kiểm soát.

**BẢNG CHI TIẾT ĐỀ XUẤT SỬA ĐỔI**

* + 1. **LUẬT ĐẤT ĐAI 2024**

| **STT** | **Điều, Khoản** | **Tên điều** | **Quy định hiện hành** | **Nội dung đề xuất sửa đổi/bổ sung** | **Lý do** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | Điều 3 | Giải thích từ ngữ | Không có khái niệm "doanh nghiệp dự án" | Thêm: “Doanh nghiệp dự án là công ty cổ phần thành lập để thực hiện dự án sử dụng đất, vốn điều lệ từ góp vốn QSDĐ và/hoặc vốn Nhà nước hình thành từ đấu thầu (M3).” | Cần khái niệm để áp dụng cơ chế đặc thù. |
| 2 | Điều 20 | Nội dung quản lý nhà nước về đất đai | Chưa có | Bổ sung khoản mới: Tham gia giám sát và góp vốn vào doanh nghiệp dự án liên quan đến đất đai để bảo vệ lợi ích công cộng. | Tăng cường vai trò Nhà nước theo Điều 13 (quyền của Nhà nước đại diện chủ sở hữu đất đai), giảm tham nhũng, đảm bảo dự án phục vụ lợi ích quốc gia. |
| 3 | Điều 22 | quy định về cơ quan quản lý đất đai | chưa quy định vai trò cụ thể trong doanh nghiệp nhận góp vốn | Trung tâm Phát triển quỹ đất cử đại diện tham gia doanh nghiệp dự án nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất với vai trò Trưởng Ban kiểm soát, giám sát tài chính, sử dụng đất và tuân thủ pháp luật. Nếu dự án có nguồn thu từ đấu thầu (số tiền M3 theo quy định đấu thầu), nguồn thu này trở thành vốn góp của Nhà nước, do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định. | Thực hiện nội dung quản lý Nhà nước |
| 4 | Điều 36 | quyền nghĩa vụ của tổ chức kinh tế nhận góp vốn | chưa chỉ rõ loại hình doanh nghiệp và yêu cầu minh bạch | Bổ sung khoản mới:  - Doanh nghiệp nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất phải là loại hình 'doanh nghiệp dự án' dưới dạng công ty cổ phần, thành lập nhằm thực hiện dự án cụ thể liên quan đến đất đai. Doanh nghiệp dự án buộc phải niêm yết trên sàn chứng khoán trong thời hạn không quá 12 tháng kể từ ngày thành lập. Việc niêm yết nhằm tăng cường minh bạch, bảo vệ cổ đông và thu hút đầu tư. Nếu vi phạm, doanh nghiệp bị đình chỉ hoạt động, quyền sử dụng đất góp vốn được hoàn trả theo quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.  - Vốn góp bằng quyền sử dụng đất của người dân là loại vốn ưu đãi cổ tức, hưởng cổ tức cố định hàng năm tối thiểu 5-7% giá trị vốn góp, ưu tiên phân phối trước. Vốn góp của Nhà nước là loại cổ phần ưu đãi biểu quyết, có quyền biểu quyết kép trong các vấn đề liên quan đến đất đai như thay đổi mục đích sử dụng hoặc chuyển nhượng. | Điều 27 quy định quyền góp vốn bằng quyền sử dụng đất, và Điều 36 quy định quyền nghĩa vụ của tổ chức kinh tế nhận góp vốn, nhưng chưa chỉ rõ loại hình doanh nghiệp và yêu cầu minh bạch.  Bảo vệ quyền lợi người dân theo Điều 26 (quyền chung của người sử dụng đất), tăng cường kiểm soát Nhà nước, khuyến khích tham gia góp vốn bền vững. |
| 5 | Điều 79 (khoản 27) | Các trường hợp thu hồi đất | Chưa đề cập thu hồi cho loại hình doanh nghiệp dự án | Bổ sung: “Thu hồi đất để thực hiện dự án thông qua doanh nghiệp dự án.” | Tạo cơ sở pháp lý phù hợp. |
| 6 | Điều 86 | Cơ quan thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư | Gồm UBND cấp huyện, Tổ chức phát triển quỹ đất, v.v. | Bổ sung: “Trung tâm phát triển quỹ đất cử đại diện làm Trưởng Ban Kiểm soát doanh nghiệp dự án phối hợp UBND trong việc bồi thường.” | Tăng sự tham gia, giám sát của Nhà nước. |
| 7 | Điều 91 | nguyên tắc bồi thường khi thu hồi đất | bổ sung khoản mới | Bổ sung: Doanh nghiệp tham gia đấu thầu dự án (theo Điều 126) phải trả trực tiếp cho người dân bị thu hồi đất khoản tiền đảm bảo ổn định nhà ở và cuộc sống trong giai đoạn giải phóng mặt bằng ban đầu. Mức bồi thường tối thiểu 50% giá trị quyền sử dụng đất theo mục đích có giá trị cao hơn giữa sử dụng hiện tại hoặc sau thu hồi, do Hội đồng nhân dân tỉnh quyết định dựa trên khung giá đất Nhà nước. Thời hạn thanh toán không quá 30 ngày kể từ ngày thu hồi; chậm trễ chịu phạt lãi suất theo quy định." | chưa chỉ rõ trách nhiệm của doanh nghiệp tham gia đấu thầu |
| 8 | Điều 93 | tách nội dung bồi thường thành dự án độc lập | Chưa có quy định | Đối với dự án nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất, bồi thường ban đầu là trách nhiệm của doanh nghiệp dự án | Đảm bảo công bằng theo Điều 15 (trách nhiệm Nhà nước đối với người sử dụng đất), giảm khiếu nại, thúc đẩy dự án tiến hành nhanh chóng |
| 9 | Điều 108 | Hỗ trợ tái định cư | Không phân biệt cho doanh nghiệp dự án | Thêm: “Đối với dự án doanh nghiệp dự án, hỗ trợ ban đầu tối thiểu 50% giá trị QSDĐ, có ký quỹ, chậm trả chịu lãi phạt.” | Bảo vệ quyền lợi người dân, hạn chế tranh chấp. |
| 10 | Điều 125 | Giao đất, cho thuê đất thông qua đấu giá quyền sử dụng đất | Quy định chung về điều kiện đấu giá | Thêm: “Cần bổ sung cơ chế riêng khi dùng QSDĐ góp vốn vào doanh nghiệp dự án.” | Để phù hợp với mô hình đặc thù. |
| 11 | Điều 126 | Giao đất, cho thuê đất thông qua đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án đầu tư có sử dụng đất | Chưa gắn kết đấu thầu với góp vốn nhà nước | Bổ sung:  - Số tiền M3 từ đấu thầu được ghi nhận là vốn Nhà nước dưới dạng cổ phần ưu đãi biểu quyết tại doanh nghiệp dự án.”  “Nhà đầu tư trúng thầu khi thực hiện dự án thông qua mô hình doanh nghiệp dự án bắt buộc thành lập công ty cổ phần, đăng ký và tuân thủ quy định về công ty niêm yết trên sàn giao dịch chứng khoán Việt Nam trong thời hạn 12 tháng kể từ ngày được cấp GCNĐKDN.  - Đối với dự án nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất, nhà đầu tư trúng thầu phải thành lập doanh nghiệp dự án theo quy định tại Điều 36 | Kết nối cơ chế đấu thầu với góp vốn minh bạch. |

* + 1. **LUẬT CHỨNG KHOÁN 2019**

### (bổ sung điều kiện áp dụng cho doanh nghiệp dự án)

| **STT** | **Điều, khoản, tên điều** | **Quy định hiện hành** | **Nội dung sửa đổi, bổ sung** | **Lý do** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | Điều 15 – Điều kiện chào bán cổ phiếu ra công chúng | Quy định tiêu chí chung cho công ty cổ phần chào bán cổ phiếu ra công chúng | Bổ sung khoản: “Doanh nghiệp dự án thành lập theo Điều 126 Luật Đất đai 2024 bắt buộc thực hiện chào bán cổ phiếu ra công chúng và niêm yết trên sàn giao dịch chứng khoán Việt Nam trong thời hạn 12 tháng kể từ ngày được cấp GCNĐKDN.” | Đồng bộ pháp luật, bảo đảm minh bạch và giám sát vốn |
| 2 | Điều 37 – Điều kiện niêm yết chứng khoán | Quy định điều kiện chung về vốn điều lệ, thời gian hoạt động, kết quả kinh doanh | Bổ sung điểm: “Doanh nghiệp dự án theo Luật Đất đai được phép niêm yết khi đáp ứng các điều kiện tại khoản 1, trừ yêu cầu về thời gian hoạt động tối thiểu 2 năm.” | Tạo cơ chế linh hoạt, triển khai dự án sớm |
| 3 | Điều 111 – Giám sát hoạt động chứng khoán | Quy định nguyên tắc giám sát | Bổ sung trách nhiệm UBCKNN giám sát riêng đối với doanh nghiệp dự án trong suốt thời gian thực hiện dự án | Bảo đảm kiểm soát vốn và tiến độ dự án |

* + 1. **Các luật liên quan**

**1. Luật Đấu thầu 2023 – bổ sung:**

“Nếu hồ sơ mời thầu/gia đạo có sử dụng QSDĐ góp vốn, phải có cơ chế ghi nhận M3 là vốn ưu đãi biểu quyết của Nhà nước và điều khoản thành lập DN dự án, cơ cấu cổ phần rõ ràng.”

**2. Luật Giá (Nghị định định giá đất) – bổ sung:**

“Đối với QSDĐ góp vốn, phải được định giá bởi ít nhất **2 tổ chức độc lập**, biên độ chênh ≤ 10%; nếu vượt, tiến hành định giá lần ba; kết quả phải được **công khai** để minh bạch.”

**3. Luật Quản lý vốn Nhà nước tại doanh nghiệp – bổ sung:**

“Khoản giá trị vốn góp (M3) sử dụng để góp vốn vào DN dự án được hạch toán là **đầu tư tài chính của Nhà nước**; phải có kế hoạch thoái vốn theo lộ trình và báo cáo với Quốc hội hoặc HĐND theo cấp có thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư dự án.”

**4. Luật Ngân sách Nhà nước – bổ sung:**

“Nguồn thu từ giá trị vốn góp (M3) khi chuyển sang vốn góp doanh nghiệp dự án phải hạch toán tương ứng và chịu giám sát của HĐND, Kiểm toán Nhà nước.”

**5. Luật Các TCTD – bổ sung:**

“Cổ phần hình thành từ QSDĐ được phép **thế chấp/ủy thác**, cho phép bên cho vay nhận quyền thế chấp trong trường hợp dự án bị đình trệ, theo điều kiện hướng dẫn của Ngân hàng Nhà nước.”