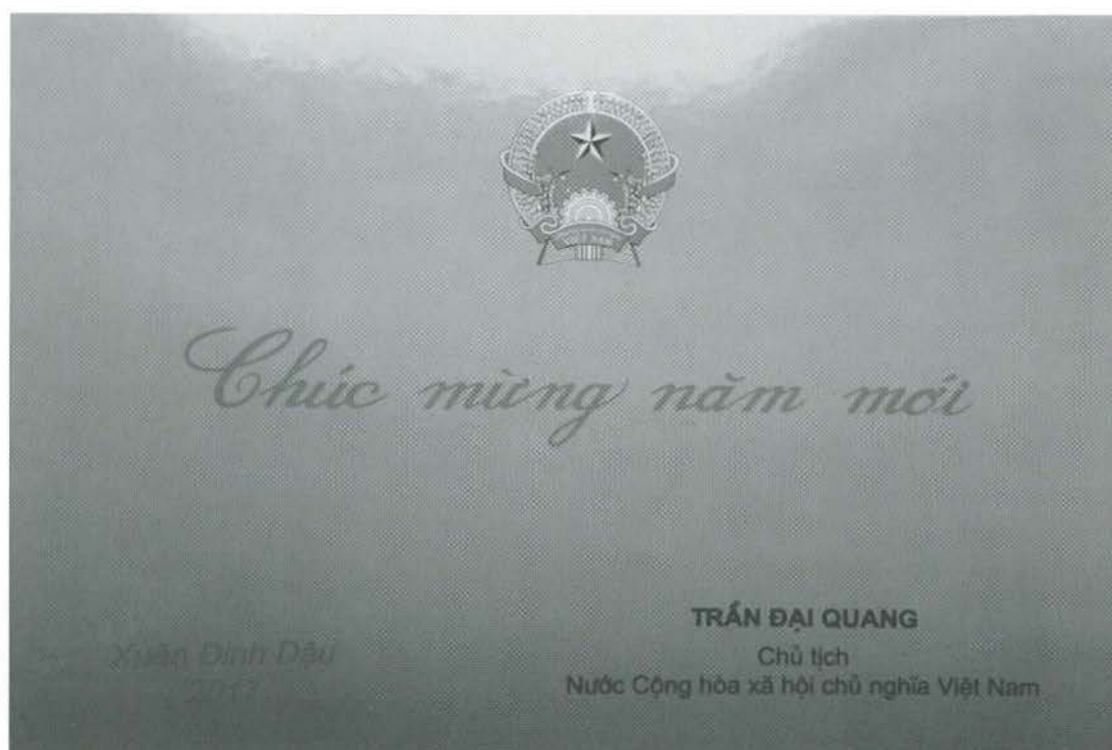




THỰC TRẠNG CHÍNH SÁCH ĐẤT ĐAI TRONG VIỆC PHÁT TRIỂN MÔ HÌNH CÁNH ĐỒNG LỚN SẢN XUẤT LÚA GẠO

Nguyễn Tử Siêm¹, Đỗ Hoài Nam²,
Nguyễn Thị Thanh Hương², Nguyễn Đình Tuấn³

TÓM TẮT

Bài viết tổng quan các chính sách đất đai của Chính phủ nhằm thúc đẩy sự liên kết giữa hộ nông dân và các tổ chức sản xuất của họ với các doanh nghiệp kinh doanh nông sản thông qua việc xây dựng các mô hình cánh đồng lúa lớn. Trong 30 năm qua, các chính sách này là tiền đề cho các thành tựu ấn tượng về sản xuất lúa gạo, xóa đói, thoát nghèo, vươn lên làm giàu. Tuy nhiên, các mặt khác cần được khắc phục như: mở rộng hơn nữa mức độ hạn điền để đáp ứng nhu cầu sản xuất nông nghiệp lớn, hiện đại hóa; rà soát lại các qui hoạch, đặc biệt là qui hoạch sử dụng đất phải hài hòa với qui hoạch nông nghiệp, thủy lợi. Năng lực cán bộ quản lý đất cấp tỉnh phải được tăng cường đủ sức cụ thể hóa nhanh chóng chính sách chung áp dụng cho địa phương. Một số chính sách cụ thể (như Quyết định 62/2013/QĐ-CP, Nghị định 210/2013/NĐ-CP) được đề xuất sửa đổi để phù hợp với nhu cầu mở rộng qui mô sản xuất và liên kết thị trường. Với nông dân, cần củng cố các tổ chức sản xuất, các hiệp hội, đào tạo về kỹ năng kinh doanh. Với các doanh nghiệp, cần lôi cuốn họ tham gia vào mô hình liên kết, tạo vùng nguyên liệu. Để có thể sử dụng hiệu quả đất đai, các chính sách cần sửa đổi bổ sung thuận lợi cho tích tụ ruộng đất và liên kết những người sử dụng đất vào toàn bộ chuỗi giá trị nông sản.

Từ khóa: Chính sách nông nghiệp, sử dụng đất, tích tụ ruộng đất, cánh đồng lớn, kinh doanh nông nghiệp, liên kết thị trường, chuỗi giá trị lúa gạo.

1. SỬ DỤNG ĐẤT TRONG TRIỂN KHAI MÔ HÌNH CÁN ĐỒNG LỚN

1.1. Bối cảnh

Đến đầu Thế kỷ 21 thì ngành lúa gạo của Việt Nam không những bảo đảm an ninh lương thực vững chắc ở cấp quốc gia mà xuất khẩu gạo hàng đầu thế giới. Từ năm 2000 đến năm 2012, lượng gạo xuất khẩu của Việt Nam tăng từ 3,5 triệu tấn lên 8,1 triệu tấn. Gạo cũng là lương thực xuất khẩu lớn nhất Việt Nam với giá trị đạt 2,0-3,7 tỷ đôla Mỹ/năm (6). Tỷ

¹ Hội Khoa học Đất Việt Nam

² Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam

³ Tổ chức Helvetas Việt Nam

trọng đóng góp của đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL) vào sản lượng chung của cả nước tăng từ 49% năm 1990 lên 51% năm 2000. Trong xuất khẩu gạo thì hơn 95% sản lượng đến từ ĐBSCL và đồng bằng sông Hồng (ĐBSH). Đến giai đoạn này nền nông nghiệp nước ta nói chung và tiểu ngành lúa gạo nói riêng phát sinh những vấn đề mới: tuy năng suất, sản lượng cao nhưng kém hiệu quả do chất lượng thấp, giá thành cao, sản phẩm thô, chế biến yếu, lợi nhuận thấp. Động lực mất dần, tăng trưởng nông nghiệp giảm, năm 2013 tăng trưởng chỉ còn 2-3% so với 4 -5% trước đó. Hậu quả xã hội nghiêm trọng là nông dân chán ruộng và bỏ ruộng xảy ra ở nhiều nơi.

Nằm trong môi trường hội nhập khu vực và toàn cầu, muốn thoát khỏi trì trệ, tụt hậu, nông nghiệp Việt Nam phải thoát ra khỏi phân khúc sản xuất sơ cấp, làm chủ cả phân khúc chế biến và thị trường, nói cách khác phải đi hết cả chuỗi giá trị, mới có thể đủ sức cạnh tranh về năng suất lao động. Nhu cầu hiện đại hóa nông nghiệp đòi hỏi phải mở rộng qui mô cánh đồng, bằng cách gom các thửa ruộng manh mún lại và xúc tiến sự tích tụ ruộng đất. Đây là tiền đề cho việc cấu trúc lại ngành nông nghiệp theo hướng hiệu quả và bền vững trong tương lai.

1.2. Khái quát về chủ trương xây dựng mô hình Cánh đồng lớn

Việt Nam là một trong những quốc gia có mức độ phân mảnh đất đai cao nhất so với khu vực và thế giới. Diện tích đất sản xuất nông nghiệp bình quân đầu người trên thế giới là 0,52 ha, trong khu vực là 0,36 ha thì ở Việt Nam là 0,25 ha (8). Sau mỗi hai chục năm, tình trạng phân mảnh tăng gấp đôi. Sự phân mảnh còn dẫn đến tình trạng lãng phí đất đai được sử dụng làm ranh giới, bờ bao. Con số này không dưới 4% diện tích canh tác (8). Cùng với tập quán tiểu nông đây là một thách thức lớn cho việc sản xuất qui mô rộng, tập trung, theo chuỗi giá trị.

Quyết định số 62/2013/QĐ-TTg ngày 25/10/2013 của Thủ tướng Chính phủ về Chính sách khuyến khích phát triển hợp tác, liên kết sản xuất gắn với tiêu thụ nông sản, xây dựng cánh đồng lớn, đã xác định: “*Cánh đồng lớn là cách thức tổ chức sản xuất trên cơ sở hợp tác, liên kết giữa người nông dân với doanh nghiệp, tổ chức đại diện của nông dân trong sản xuất gắn với chế biến và tiêu thụ nông sản trên cùng địa bàn, có quy mô ruộng đất lớn, với mục đích tạo ra sản lượng nông sản hàng hóa tập trung, chất lượng cao, tăng sức cạnh tranh của nông sản*

trên thị trường nhằm nâng cao hiệu quả sản xuất, tăng thu nhập cho nông dân và các đối tác tham gia”.

Sau 2 năm thực hiện chủ trương này, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (1, 10) đánh giá: Đến nay, diện tích Cánh đồng lớn (CĐL) trên cả nước đã đạt trên 550.000 ha, trong đó vùng ĐBSCL có diện tích thực hiện liên kết lớn nhất là 450.000 ha. Các mô hình cánh đồng lúa lớn (CĐLL) đều cho hiệu quả rõ rệt, nhưng ở các mức độ khác nhau. Ở ĐBSCL, mỗi héc ta lúa tham gia trong cánh đồng lớn có thể giảm chi phí sản xuất từ 10% đến 15% và giá trị sản lượng có thể tăng 20% - 25%, thu lời thêm từ 2,2 đến 7,5 triệu đồng/ha. Ở ĐBSH thì CĐLL cho hiệu quả kinh tế thấp hơn, giá trị sản lượng tăng trung bình từ 17% đến 25% (10). Tính chung cả nước, diện tích cánh đồng lớn mới đạt xấp xỉ 4% diện tích canh tác. Tỷ lệ thành công của những hợp đồng liên kết sản xuất và tiêu thụ mới chỉ ở mức 20-30% đối với lúa, cao nhất mới được trên 70% (10). Mặc dù cả địa phương và doanh nghiệp đều quan tâm nhưng việc triển khai cánh đồng lớn đang còn lúng túng ở cả 2 phía. Một số địa phương chưa nghiên cứu sâu sát tình hình cụ thể của địa phương mình khi đưa ra các quy định về diện tích tối thiểu cánh đồng lớn và chính sách hỗ trợ doanh nghiệp và nông dân chưa phù hợp.

Trong năm 2016, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam đã thực hiện đề tài “Nghiên cứu, đề xuất giải pháp chính sách tăng cường hợp tác tự nguyện của nông dân trong các mô hình cánh đồng lớn sản xuất lúa ở đồng bằng sông Cửu Long và đồng bằng sông Hồng” (Chương trình Khoa học và Công nghệ phục vụ xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2011-2015). Kết quả cho thấy diện tích của các mô hình liên kết CĐLL đã ra đời tại hầu hết các tỉnh, thành phố với tổng diện tích các CĐLL từ vài chục héc ta (ở ĐBSH) (14) đến nhiều nhất là hơn 20.000 ha (ở ĐBSCL) (2). Ở ĐBSH, một CĐLL chỉ khoảng vài chục héc ta, do thửa đất quá nhỏ, manh mún, địa hình phức tạp, điều hành gặp nhiều khó khăn (14). Phần lớn các mô hình chỉ dừng lại ở việc doanh nghiệp cam kết cung ứng đầu vào, còn bao tiêu rất ít trường hợp có hợp đồng, mà nếu có thì cũng ít khi được thực hiện đúng.

Điểm yếu trong định hướng và thực hiện các chính sách liên kết:

Về chính sách cho phân khúc thu mua, chế biến, xuất khẩu, chưa theo kịp nhu cầu phát triển thời kỳ hội nhập; sau khi sản xuất sơ cấp đạt được mức độ

cao về khối lượng thì chưa có những chính sách đổi mới mang tính đột phá để đạt được chất lượng và tính bền vững cho sự phát triển tiếp theo. Động lực sản xuất nằm ở phân khúc chế biến và tiêu thụ làm đầu kéo mà nông dân cá lẻ không làm nổi, cần phải có Hiệp hội đích thực của cộng đồng nông dân, làm kinh doanh hẳn hoi; hỗ trợ các doanh nghiệp nông nghiệp như giúp bên ngành công nghiệp, bất động sản hay du lịch, v.v... Tổ chức cung ứng tín dụng và vật tư đầu vào phải được hỗ trợ và phải có nghĩa vụ với cộng đồng nông dân, tránh tình trạng mua đứt bán đoạn thóc tươi và độc quyền ép giá người sản xuất như hiện nay. Đối với mỗi chính sách liên quan đến nông sản, người nông dân cần được tham vấn và có tiếng nói quyết định nhất. Cần hỗ trợ các đơn vị chuyển giao công nghệ, liên kết tổ chức sản xuất để giúp họ tăng ưu thế và khả năng thương thảo. Cần đầu tư đầu vào cho các hợp đồng xuất khẩu đảm bảo các doanh nghiệp có sân chơi công bằng. Mức giá sản phẩm phải được thống nhất từ đầu vụ và tính đủ các chi phí thành phần trong sản xuất.

Điều quan trọng là phải sắp xếp lại (tổ chức sản xuất, áp dụng khoa học công nghệ, xuất khẩu,...) để dân hưởng lợi nhiều hơn, không thì "người nghèo có ruộng" nhưng bỏ ruộng. Đây không chỉ là vấn đề kinh tế mà còn là đạo lý công bằng xã hội theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Các Hiệp hội như hiện hữu mang nặng tính chính trị, công cụ của Nhà nước, không phải tổ chức của những người sản xuất đích thực (một kiểu trung gian, ngăn cách nông dân với thị trường, thêm gánh nặng cho dân). Việc nâng cao sản xuất và chế biến sâu cũng như tìm thị trường phải có doanh nghiệp đóng góp là chính, chứ ngân sách không thể trang trải, càng bao cấp càng không bền vững. Nông thôn mới, cánh đồng mẫu lớn,... nếu làm tốt nhất cũng chỉ nằm trong phân khúc sản xuất. Muốn hiệu quả sản xuất tăng phải qua con đường kinh doanh, mà muốn thế thì phải tác động ra ngoài phân khúc sản xuất sơ cấp.

Về thực hiện, mô hình CĐL chưa đồng bộ từ hình thức liên kết đến các hoạt động triển khai, trong đó quy trình canh tác lúa chưa được hoàn thiện, ghi chép sổ tay sản xuất chưa đầy đủ. Mối liên kết giữa nông dân và doanh nghiệp chưa chặt chẽ do chưa nhiều doanh nghiệp tham gia việc tiêu thụ sản phẩm. Các tiêu chí về nông sản chưa được công bố, việc sản xuất theo đơn đặt hàng của doanh nghiệp chưa phổ biến. Nông dân chưa nhận biết đầy đủ lợi ích của

việc tham gia cánh đồng mẫu lớn, vẫn còn quan niệm đây là mô hình phải được Nhà nước đầu tư, hỗ trợ và phải thu mua lúa với giá cao. Khi mở rộng CĐL thì lực lượng cán bộ chuyên môn thiếu, chỉ hỗ trợ được phần nào trong chuyển giao kỹ thuật, liên kết với đầu vào, đầu ra cho lúa gạo và nông dân hầu như vẫn tự lo liệu, tự quản lý. Các doanh nghiệp xuất khẩu lúa gạo lớn, có vốn nhà nước lại không tích cực hưởng ứng, nên liên kết trong các mô hình CĐLL không kết nối được với đầu ra xuất khẩu. Điều này cho thấy hiện trạng CĐLL liên kết mới chỉ là tập hợp của các đoạn ngắn rời rạc, chưa có tương tác để thành chuỗi giá trị. Hệ quả lớn nhất cho cả ngành là xuất khẩu gạo bị ách tắc, chìm hàng, mất dần thị phần quốc tế.

Những lợi ích của mô hình CĐLL với nông dân

Lợi ích chính là mở rộng qui mô, tạo thuận lợi cho cơ giới hóa (gieo cấy, bón phân, trừ sâu, bệnh, thu hoạch...). Dễ áp dụng tiêu chuẩn ngay từ khâu đầu và trong quá trình sản xuất. Chất lượng cao hoặc/và phù hợp với người mua. Có thể truy xuất nguồn gốc nếu tuân thủ các yêu cầu cho mục đích này. Có khả năng bố trí hệ canh tác đa canh, đa dạng hóa trên đất lúa - màu. Nông dân nâng cao được thu nhập trên một đơn vị diện tích. Đầu vào và đầu ra có địa chỉ ổn định. Khi có một lượng lúa hàng hóa lớn, chất lượng đồng đều và đáp ứng nhu cầu người tiêu thụ, tổ chức của nông dân có vị thế cao hơn trong đàm phán giá cả.

Cái mà nông dân cần là phải thu được lợi ích cao hơn so với khi chưa tham gia CĐLL và thoát được nghèo để không phải bỏ ruộng. Hiện nay, như trên đã nói, mô hình CĐLL có thể giảm chi phí, giá trị sản lượng, tăng thêm lợi nhuận, song chưa đáp ứng được mong đợi. Giá xuất khẩu gạo vẫn là do phía doanh nghiệp định đoạt trong khi các doanh nghiệp này không mặn mà với mô hình CĐLL, chưa xây dựng vùng nguyên liệu cho mình và giá thu gom gạo không được xác định qua đấu thầu cạnh tranh.

Những lợi ích của mô hình CĐLL đối với doanh nghiệp

Các công ty cung ứng các yếu tố đầu vào thông qua hợp đồng với người nông dân với khối lượng lớn, nhờ vậy kinh doanh ổn định, thường xuyên, gần bó hơn. Tăng được khối lượng lúa hàng hóa, dễ dàng cho chế biến (phoi, sấy, xay xát, ...), góp phần tăng xuất khẩu gạo.

Tính bền vững và khả năng mở rộng

Khảo sát của chúng tôi cho thấy lợi nhuận của nông dân tham gia CDLL tăng là điều khẳng định, tuy vậy phần lớn là tăng ở mức thấp, cao nhất không quá 25%. So với mức phần đầu mà ngành nông nghiệp đề xuất là 30% thì còn thấp hơn. Ngay khi đạt mức này thì đại đa số nông dân được hỏi cũng khẳng định là trồng lúa không thể làm giàu được. Chỉ có làm ăn với doanh nghiệp thời gian dài nữa thì niềm tin lẫn nhau mới có thể củng cố, nông dân mới nhận ra cái lợi lâu bền khi giữ lời cam kết, tôn trọng hợp đồng.

1.3. Đánh giá quá trình sử dụng đất trong triển khai mô hình Cánh đồng lớn

- Với chính sách theo Chỉ thị Khoán 10, nông hộ trở thành đơn vị sản xuất tự chủ, ngành nông nghiệp lại bắt đầu tích tụ đất đai bằng dồn điền đổi thửa, đây là một cuộc vận động “đạo lý” không thể dùng “pháp lý” nên rất khó khăn, tuy chậm chạp, nhưng ở ĐBSH dồn điền đổi thửa đã rất thành công và đã đạt được gần tới hạn. Bình quân diện tích chỉ khoảng 2.000 m²/hộ ban đầu gồm 15-20 mảnh, nay xuống 2-3 mảnh. Ở ĐBSCL, bình quân ruộng đất cao hơn, khoảng 1 ha/hộ, lại ít bị ảnh hưởng bởi chủ trương hợp tác hóa, nên diện tích cánh đồng lớn hơn. Dù vậy, để đạt tiêu chí CDL 50 ha liền khoảnh thì đó là thách thức đầu tiên phải vượt qua.

- Các chính sách đất đai trong một thời gian dài đã tạo thuận lợi cho sản xuất sơ cấp lúa trong tình hình nông hộ nhỏ, ruộng đất phân tán, nông dân bán lúa thô theo kiểu mua đứt bán đoạn. Sản xuất sơ cấp đã đạt được những thành tựu ngoạn mục, song từ đỉnh cao này (khoảng cuối thế kỷ 20), ngành nông nghiệp phải chỉnh lại hướng đi bằng tái cấu trúc (chứ không phải tái cơ cấu nội bộ) từ phát triển các công đoạn, phân khúc rời rạc, sang cách tiếp cận dài hạn, làm chủ cả chuỗi giá trị. Các chính sách đất đai cũng phải đổi mới bắt kịp, thậm chí đi trước, để đáp ứng sự chuyển hướng nhanh của ngành và vượt qua sự trì trệ bức bối của tiểu ngành lúa gạo, một lĩnh vực cực kỳ nhạy cảm với sinh kế nông dân.

Mặt tích cực của chính sách đất đai

- Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 31/10/2012 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới, tạo nền tảng để đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại trong đó có đề cập đến

những giải pháp liên quan đến chính sách nông nghiệp như: (i) Tiếp tục giao đất, cho thuê đất theo hướng kéo dài hơn quy định hiện hành để khuyến khích nông dân gắn bó hơn với đất và yên tâm đầu tư sản xuất; và (ii) mở rộng hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp phù hợp với từng vùng, từng giai đoạn để tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình tích tụ, tập trung đất đai, từng bước hình thành những vùng sản xuất hàng hoá lớn trong nông nghiệp.

- Quyết định số 899/2013/QĐ-TTg, ngày 10/06/2013 của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt đề án tái cơ cấu ngành nông nghiệp theo hướng nâng cao giá trị gia tăng và phát triển bền vững trong đó để tái cơ cấu ngành nông nghiệp, quyết định đã nêu các giải pháp chính sách về đất đai như: “Hạn chế việc thu hồi đất nông nghiệp cho các mục đích khác; áp dụng chính sách hỗ trợ, đảm bảo lợi ích chính đáng của người sử dụng đất bị thu hồi; tạo điều kiện thuận lợi về thể chế để nông dân chuyển đổi mục đích sử dụng đất trong nội bộ ngành nông nghiệp, đạt hiệu quả sử dụng đất cao hơn, bao gồm cả việc thay đổi cây trồng trên đất lúa nhưng không làm mất năng lực sản xuất lúa về lâu dài”.

- Luật Đất đai và các văn bản dưới luật liên tục được sửa đổi bổ sung để cập nhật với tình hình và đáp ứng nhu cầu chuyển từ kinh tế tiểu nông sang nông nghiệp kinh doanh hội nhập thị trường lớn. Mỗi lần sửa đổi là một lần tháo gỡ cản trở. Luật Đất đai 2013 số 45/2013/QH13 ngày 29/11/2013 đã mở rộng hạn mức giao đất và hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất cho phù hợp với điều kiện cụ thể của từng vùng, để tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình tích tụ, tập trung đất hình thành sản xuất hàng hóa lớn trong nông nghiệp. Nghị định 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số Điều của Luật Đất đai 2013 đã qui định hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất trồng cây hàng năm đối với ĐBSCL là 30 ha và ĐBSH là 20 ha cho mỗi hộ hoặc cá nhân. Như vậy đã tháo gỡ một phần những cản trở việc mở rộng qui mô cánh đồng, song dù sao vẫn chưa đáp ứng được tiêu chí diện tích mỗi CDL từ 50 ha trở lên.

- Với các chính sách đất đai hiện hành, nông dân có đất sử dụng trong phạm vi hạn điền, đã có các quyền sử dụng đất đủ cho cuộc sống mang tính tiểu nông của mình. Nhờ vậy, nhiều hộ thoát nghèo, một số hộ năng động vận dụng và hưởng lợi từ các quyền

sử dụng đất, biết thích ứng với cơ chế thị trường vươn lên làm giàu. Tuy nhiên số này còn hạn chế và mới là giàu tương đối so với chính họ trước đây.

- Ở cấp quốc gia, định hướng các tiêu chí cho xây dựng CĐLL là phù hợp. Mật tích cực của chính sách đất đai với mô hình CĐLL và chuỗi giá trị lúa gạo phụ thuộc vào sự chuyển hóa từ định hướng chung sang các chính sách địa phương, nhìn chung là sự chuyển hóa này còn chậm, nên tác động còn hạn chế. Và lại thời gian còn ngắn, biểu hiện chưa rõ.

Các mặt hạn chế của chính sách đất đai liên quan đến mô hình liên kết

- Trong phân khúc sản xuất thì trở ngại lớn nhất cho việc mở rộng qui mô sản xuất lúa vẫn là các chính sách ruộng đất, đây là tiền đề cho việc phát triển tiếp theo là cơ giới hóa, hiện đại hóa nền nông nghiệp nói chung và nghề trồng lúa nói riêng.

Chính sách đưa ra yêu cầu qui mô CĐL tối thiểu là 50 ha, song trong thực tế qui mô CĐL dao động nhiều, tùy vào địa phương. Sự thỏa thuận để có được diện tích liền bờ, liền khoảnh, liền vùng là một yêu cầu cao đối với CĐL. Sự xen kẽ dù chỉ một ít mảnh, một số hộ không tham gia dồn điền đổi thửa để có được sự đồng đều là một thử thách lớn, kéo dài thời gian thiết kế hoặc thậm chí không thể hoàn tất hoàn chỉnh mặt bằng hay đành chấp nhận tình trạng đa beo, ảnh hưởng đến chất lượng của cánh đồng.

- Các địa phương đã khảo sát đều có ý kiến mức hạn điền là một trong những yếu tố làm chậm quá trình tích lũy đất đai để hiện đại hóa nông nghiệp. Vấn đề này đã được bàn thảo nhiều ở các lần sửa đổi Luật Đất đai và các diễn đàn khác nhau. Chúng tôi cho rằng trong một nền nông nghiệp tự cấp, tự túc, lương thực không đủ ăn, nông sản hàng hóa còn kém phát triển, thì hạn điền như một công cụ điều tiết an sinh, phòng ngừa rủi ro cho người nông dân khỏi mất cơ hội mưu sinh. Trong bối cảnh đó, hạn điền đã phát huy tác dụng, tuy còn tình trạng tiểu nông nhỏ lẻ, sản xuất sơ cấp đã đạt được năng suất và sản lượng ở thứ hạng cao. Song, khi nền kinh tế đã chuyển sang kinh tế thị trường có định hướng xã hội chủ nghĩa thì hiệu quả và bền vững phải là chủ đạo và hạn điền có ảnh hưởng cản trở.

- Tâm lý lo ngại nông dân mất đất phải chuyển kịp sang lo ngại làm ruộng không sống được với nghề, nông dân bị lỗ, chán nghề và bỏ ruộng. Quan điểm giữ đất cho nông hộ nhỏ đã trở nên không

thích hợp. Có thực tế ở ĐBSCL là thời kỳ trước đổi mới, có nơi đã giúp nông dân chuộc lại đất đã bán, nhưng rồi đất lại bị bán. Nếu giữ đất mà không sử dụng hoặc sử dụng kém hiệu quả là lãng phí lớn, chuyển nó cho người sử dụng hiệu quả hơn là một đòi hỏi bức bách. Văn bản cao nhất về quản lý sử dụng tài nguyên đất là Luật Đất đai đã liên tục được sửa đổi bổ sung theo hướng tháo gỡ những bất cập về mức hạn điền, mở rộng hạn chế qua từng giai đoạn, tương ứng với quỹ đất từng địa phương và mục đích sử dụng.

- Gần đây nhất là Luật Đất đai 2013 đã mở rộng hạn điền. Như đề cập ở trên, Nghị định 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ đã qui định hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất trồng cây hàng năm (như đề cập ở trên, đối với ĐBSCL là 30 ha và ĐBSH là 20 ha cho mỗi hộ hoặc cá nhân) đã đem lại niềm tin cho dân, nhưng vẫn thấp xa so với tiêu chí CĐL (50 ha trở lên). Hơn nữa, là qui định còn mới, ở thời điểm khảo sát chưa có tác dụng cụ thể trong xây dựng CĐLL, vì nhiều mô hình được bắt đầu xây dựng trước đó và các địa phương chưa kịp chuyển hóa thành chính sách cấp tỉnh.

- Nhiều tỉnh chưa thực hiện tích cực việc dồn điền đổi thửa hoặc do điều kiện ở miền núi, địa hình bị chia cắt gây khó khăn trong việc xây dựng quy hoạch, khó khăn trong việc đưa cơ giới hóa vào sản xuất, cũng như làm các doanh nghiệp gặp khó khăn trong việc xây dựng vùng nguyên liệu.

- Ở nhiều nơi, qui hoạch sử dụng đất không thực tế, không gắn kết với qui hoạch ngành nông nghiệp. Trong CĐLL, hệ thống nông nghiệp không được cân nhắc kỹ; có nơi chồng chéo giữa trồng lúa và nuôi tôm, nông dân tự ý đưa nước mặn vào (như ở Thới Bình, Cà Mau) phá vỡ mô hình liên kết.

Nguyên nhân của các mặt hạn chế của chính sách đất đai

- Với Luật Đất đai 2013 và Nghị định số 43/2014/NĐ-CP thì đến nay các trở ngại lớn liên quan đến phát triển nông nghiệp đã từng bước được tháo gỡ so với tình hình trước khi ban hành Luật Đất đai 2013. Tuy nhiên, khảo sát ở 9 tỉnh cho thấy quá trình triển khai mô hình CĐLL còn gặp một số vướng mắc gây chậm trễ quá trình tích tụ ruộng đất và ảnh hưởng đến liên kết trong CĐLL, chủ yếu là do năng lực vận dụng chính sách ở cấp địa phương.

- Qui hoạch sử dụng đất và kế hoạch sử dụng đất phải qua quá nhiều vòng, phụ thuộc quá nhiều qui định, qua nhiều cơ quan, nhiều cấp, gây ra chậm liên hoàn làm cho đề án CĐL phải chờ đợi. Ở đây chỉ có giải pháp là đẩy nhanh sự xem xét, phê duyệt ở từng cửa, thực hiện cải cách hành chính, áp dụng một cửa.

- Nguyên nhân khác là thiếu nguồn lực để thực thi (nhân lực và kinh phí) do ngân sách trung ương không cân đối được hoặc/và ngân sách tỉnh không đủ trang trải.

- Một yếu tố hạn chế là trang thiết bị đặc thù cho công tác qui hoạch đất đai thiếu và không đồng bộ (GPS, toàn đạc điện tử, máy in bản đồ, v.v.).

2. ĐÁNH GIÁ THỰC TRẠNG CHÍNH SÁCH ĐẤT ĐAI HIỆN NAY TẠI ĐỒNG BẰNG SÔNG HỒNG VÀ ĐỒNG BẰNG SÔNG CỬU LONG – NHỮNG VẤN ĐỀ CẦN GIẢI QUYẾT

2.1. Đất đai đồng bằng sông Hồng và đồng bằng sông Cửu Long trong chiến lược phát triển nông nghiệp

- Vùng trồng lúa ĐBSH rộng 15.000 km² (4,5% diện tích cả nước), nằm trên các thềm phù sa cổ 10-15 m xuống đến các bãi bồi 2-4 m ở trung tâm rồi các bãi đất hàng ngày còn ngập nước triều, là nơi sinh sống của khoảng 20 triệu dân (21% dân số cả nước). Khoảng 51% vùng là đất nông nghiệp (760.000 ha), trong đó 70% là đất phát triển trên phù sa đỏ giàu keo sét (đạt kỷ lục đến 1 kg phù sa/m³) chuyển từ cao nguyên Vân-Quí xuống rất thích hợp cho trồng lúa. Thật thú vị là người Việt trong cộng đồng chủng Nam Mongoloid lại là tổ tiên của văn minh lúa nước. Lúa nước chiếm địa vị chủ đạo, phổ biến rộng rãi khắp lãnh thổ từ trung du đến đồng bằng, ven biển.

Vùng trọng điểm lúa này là một kỳ công của cha ông để lại với hệ thống đê bao, bờ vùng bờ thửa hợp lý, thuận cho cả trồng lúa trồng màu. Năng suất lúa của vùng tăng nhanh sau Khoán 10, nhiều diện tích đạt trên 10 tấn/ha/2 vụ. Năng suất ngô, đỗ và rau cũng tăng; vụ đông trở thành vụ sản xuất chính là một thành tựu nổi bật, thúc đẩy phát triển chăn nuôi hàng hóa. Xét về hiệu quả và tính bền vững thì hệ đất lúa-màu đồng bằng sông Hồng duy trì ở (tối đa) 2 vụ lúa 1 vụ màu là hợp lý.

- Vựa lúa lớn nhất nước nằm ở ĐBSCL một bộ phận của châu thổ sông Mê Kông có diện tích đến 39.734 km², được hình thành từ những trầm tích phù sa và bồi dần qua những kỷ nguyên thay đổi mực

nước biển. Trầm tích của hệ thống sông dày đặc tương tác với huyền phù nước biển chứa nhiều axit tiềm tàng thành tạo các loại thổ bì đất phong phú thuận lợi cho hệ nông nghiệp sinh thái với 3 tiểu ngành chính là lúa, cây ăn quả và nuôi trồng thủy sản.

- Khi đã thừa gạo ăn rồi xuất khẩu thì tính bền vững tương đối của nghề trồng lúa trở nên có vấn đề (thóc ứ đọng, chất lượng kém, rớt giá, v.v...) hệ quả là quỹ đất dành cho lúa cũng không được xem trọng, bị xâm lấn tùy tiện và nông dân không mặn mà với việc đầu tư nâng cao độ phì nhiêu. Đó là yếu tố nhân tác nổi bật đe dọa tính ổn định của tài nguyên đất và hai vựa lúa ở đồng bằng sông Hồng và sông Cửu Long.

2.2. Thực trạng chính sách đất đai hiện nay ở 2 vùng đồng bằng sông Hồng và đồng bằng sông Cửu Long

- Chính sách đất đai là chung cho toàn quốc; ở cấp vùng và địa phương, việc sử dụng đất được điều tiết chủ yếu bởi các qui định do cấp tỉnh được trao quyền ban hành, do vậy có tính địa phương khá cao. Có thể thấy trong một thời gian dài, các chính sách ruộng đất của Nhà nước đặt ra thuận lợi cho việc duy trì hiện trạng sản xuất tiểu nông. Do vậy, hệ thống các chính sách quản lý sử dụng đất đai không khởi chap vá, thiếu hoàn chỉnh đồng bộ, sai đâu sửa đó, chiến lược dài hạn chỉ đặt trong tầm nhìn, thiếu cơ sở tín hiệu thị trường và kém khả thi.

- Còn rất nhiều trở ngại cho việc sử dụng đất có hiệu quả. Chờ đợi tự nguyện dồn điền đổi thửa thì vừa chậm vừa rủi ro là trở ngại lớn cho khu vực tư nhân đầu tư công nghệ hiện đại vào nông nghiệp 2 vùng này. Nhiều dự án treo bỏ đất hoang nhiều năm, bỏ hoang hủy cơ sở hạ tầng nông nghiệp, trong khi dân phải đi nơi khác. Việc thu hồi đất dự án treo thì mọi hậu quả phát sinh thiệt hại là chủ thể sử dụng đất hợp pháp phải gánh chịu. Phương pháp xác định và bồi thường không đủ sức bảo vệ cho người nông dân bị thiệt hại. Luật bồi thường thiệt hại khi thu hồi đất đã có ở Anh quốc 476 năm trước (từ 1539), còn ở nước ta không có, chỉ có các văn bản dưới luật, chồng chéo và kém hiệu lực thực thi. Định giá đất người dân không được tham gia, tiêu chí rất định tính ("sát với giá thực tế trên thị trường"; "...bằng hoặc tốt hơn nơi ở cũ"), do vậy các cấp chính quyền áp dụng

không nhất quán hoặc tùy tiện, người nông dân luôn bị thiệt thòi.

- Việc phân quyền quá rộng cho các cấp chính quyền địa phương trong việc qui hoạch sử dụng đất làm cho các ngành ở Trung ương khó có thể kiểm soát được sự chuyển đổi mục đích sử dụng quỹ đất, dẫn đến tình trạng đất nông nghiệp bị lạm dụng cho các mục đích phi nông nghiệp. Việc phối hợp giữa các Bộ, ngành cấp Trung ương cũng chưa được chặt chẽ trong việc qui hoạch tạo ra sự chồng chéo, chồng lấn trong qui hoạch, để lại lỗ hổng trong thực thi quản lý và giám sát sử dụng đất. Việc sử dụng các loại đất nhất đẳng điền vào việc đô thị hóa, giao thông, sân golf, khu nghỉ dưỡng... tràn lan là một lãng phí lớn. Do đó việc chuyển đổi cơ cấu cây trồng, vật nuôi phải cần những tín hiệu thị trường chính xác và để chuyển đổi được phải thiết kế cả hệ thống cơ sở hạ tầng đi theo.

- Đáng tiếc là qui hoạch hay kế hoạch sử dụng đất chỉ căn cứ vào điều kiện tự nhiên và cái gọi là “lợi thế cạnh tranh” rất định tính và giá cả trong ngắn hạn. Các yếu tố thị trường và xu hướng tương lai của nông sản mục tiêu không được cân nhắc hoặc có tính đến cũng là phi phỏng. Nông sản của ta đã lâm vào khủng hoảng thừa sau 25 năm xuất khẩu mà chưa tìm được đường ra.

- Nghị định số 210/2013/NĐ-CP ngày 19/12/2013 của Chính phủ về việc khuyến khích doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn trong đó có qui định miễn giảm tiền sử dụng đất cho 3 loại dự án nông nghiệp được Nhà nước giao đất: i) “đặc biệt ưu đãi”: được miễn 100%; ii) “ưu đãi”: giảm 70%; iii) “khuyến khích”: giảm 50%. Nếu thuê đất nhà nước thì được miễn tiền thuê hoàn toàn, 15 năm, 11 năm, tương ứng. Dự án “đặc biệt ưu đãi” nếu đi thuê đất ngoài nhà nước, thì được Nhà nước hỗ trợ 20% tiền thuê. Dự án nông nghiệp “đặc biệt ưu đãi” được miễn hoàn toàn tiền sử dụng đất. Dự án nông nghiệp diện “ưu đãi” được miễn 50% tiền sử dụng đất. Trên văn bản, đây là một ưu đãi có ý nghĩa lớn; nhưng trong thực tế không có doanh nghiệp nào được hưởng, vì chưa phân loại doanh nghiệp.

3. CÁC GIẢI PHÁP CẢI THIỆN CHÍNH SÁCH CHUNG PHÁT TRIỂN CÁC MÔ HÌNH CẢNH ĐỒNG LÚA LỚN

3.1. Sửa đổi bổ sung Quyết định 62/2013/QĐ-TTg về hợp tác, liên kết, tiêu thụ nông sản

- Gồm các nội dung: ghi tổ hợp tác vào đối tượng hưởng lợi. Miễn thuế chuyển nhượng và chuyển mục đích cho đất doanh nghiệp thuê xây dựng cơ sở hạ tầng chế biến, lưu trữ thóc trong CĐLL. Cần khẳng định nông dân được hưởng ưu đãi khi họ làm đúng hợp đồng nhưng vì lý do nào đó mà doanh nghiệp không mua hoặc rủi ro thiên tai.

- Doanh nghiệp không thể hợp đồng tiêu thụ với từng hộ nông dân. Do vậy, Nhà nước nên chuyển dần từ hỗ trợ hộ nông dân sang hỗ trợ hợp tác xã để nâng cao năng lực quản trị, đủ sức huy động nguồn lực từ xã viên. Điều quan trọng là phải sắp xếp lại (tổ chức sản xuất, áp dụng khoa học công nghệ, xuất khẩu,...) để dân hưởng lợi nhiều hơn, không thì “người nghèo có ruộng” nhưng bỏ ruộng. Đây không chỉ là vấn đề kinh tế mà còn là đạo lý công bằng xã hội theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Các Hiệp hội như hiện hữu mang nặng tính chính trị, công cụ của Nhà nước, không phải tổ chức của những người sản xuất đích thực (một kiểu trung gian, ngăn cách nông dân với thị trường, thêm gánh nặng cho dân).

3.2. Sửa đổi bổ sung Nghị định số 210/2013/NĐ-CP để doanh nghiệp thực sự được thụ hưởng

- Những việc nâng cao sản xuất và chế biến sâu cũng như tìm thị trường phải có doanh nghiệp đóng góp là chính, chứ ngân sách không thể trang trải, càng bao cấp càng không bền vững. Nông nghiệp không thể chỉ ưu tiên cho phân khúc sản xuất. Muốn hiệu quả sản xuất tăng phải qua con đường kinh doanh, mà muốn thế thì phải tác động ra ngoài phân khúc sản xuất sơ cấp.

- Bổ sung điều khoản miễn trả phí đất chuyển đổi mục đích cho xây dựng hạ tầng chế biến trong liên kết xây dựng CĐL. Bổ sung hỗ trợ xây dựng kho dự trữ nông sản, vốn vay tạm trữ phải chuyển thẳng cho người sản xuất, kinh doanh thay vì cho công ty nhà nước.

3.3. Tăng cường năng lực và tính chủ động của cơ quan tham mưu địa phương trong việc qui hoạch, quản lý sử dụng đất

Việc tích tụ ruộng đất, qui hoạch mặt bằng đất, qui hoạch đồng ruộng... là tiền đề thực hiện mô hình. Hiện có tình trạng địa phương đưa ra các quy định về diện tích tối thiểu cánh đồng lớn và các cơ chế chính sách hỗ trợ doanh nghiệp và nông dân chưa phù hợp, gây khó khăn cho việc triển khai các dự án, phương án cánh đồng lớn của doanh nghiệp. Vì thế cơ quan

tham mưu địa phương phải nhanh chóng nắm bắt, phân loại cập nhật thành các đối tượng thụ hưởng chính sách thì chính sách hỗ trợ mới khả thi và có tác động thúc đẩy, vì địa phương được trao quyền quyết định chính sách cụ thể. Trước mắt rà soát tháo gỡ các rào cản, nút thắt tạo thuận lợi tối đa cho việc mua bán quyền sử dụng đất.

3.4. Rà soát, quy hoạch lại, xác định loại giống lúa chủ lực

- Qui hoạch sử dụng đất tổng thể cho ĐBSH và ĐBSCL làm đã lâu, từ thời lấy sản lượng và an ninh lương thực làm mục tiêu chiến lược, nay đã không đáp ứng được tầm nhìn mới về tái cấu trúc ngành hay tái cơ cấu tiểu ngành. Cần quy hoạch lại, phân vùng giữa lúa sản xuất hàng hóa và lúa cho tiêu dùng với các gói chính sách riêng về sản xuất, đầu tư, xây dựng cơ sở hạ tầng tại từng vùng phù hợp với từng sản phẩm mục tiêu. Ví dụ lúa Jasmine, lúa gạo trắng hạt dài chất lượng cao, giống lúa đặc sản, v.v...

- Cách tiếp cận xây dựng chính sách đất đai phải thay đổi, thay vì lấy lợi thế địa phương làm căn cứ, phải lấy nhu cầu thị trường làm điểm xuất phát. Qui hoạch sử dụng đất phải dựa vào dự báo thị trường cơ bản. Các yếu tố thị trường và xu hướng tương lai của nông sản mục tiêu được cân nhắc căn cứ trên dự báo do nỗ lực liên Bộ cung cấp. Cơ cấu giống không nên là chỉ thị cứng từ các Sở mà phải do doanh nghiệp và nông dân trong liên kết quyết định; đặc thù thế mạnh của địa phương chỉ là tham khảo.

- Soát xét lại các qui định ở cấp địa phương, tạo thuận lợi cho sự chuyển đổi mục đích sử dụng qui đất. Rà soát loại bỏ chồng chéo, chồng lấn trong qui hoạch, tăng cường cập nhật và giám sát sử dụng đất. Nhanh chóng giải tỏa các qui hoạch treo, dự án treo. Các địa phương cần phải đưa ra lộ trình, đưa vào kế hoạch năm và cân đối kinh phí cho các việc này.

3.5. Địa phương có chính sách và vận động xóa bỏ tình trạng ruộng nhỏ xen kẽ trong Cánh đồng lớn

Sự xen kẽ dù chỉ một ít mảnh, một số hộ không tham gia dồn điền đổi thửa để có được sự đồng đều là một thử thách lớn, kéo dài thời gian thiết kế hoặc thậm chí không thể hoàn tất hoàn chỉnh mặt bằng gây ra tình trạng "da beo". Giải pháp này phải thông qua nâng cao nhận thức, lợi ích kinh tế với sự hỗ trợ của các đoàn thể xã hội. Luật pháp đã thừa nhận các quyền về sử dụng đất, không thể dùng mệnh lệnh hành chính áp đặt.

3.6. Đẩy mạnh việc tổ chức nông hộ nhỏ thành các tổ hợp tác, hợp tác xã mạnh, hỗ trợ hình thành các Hiệp hội đích thực của cộng đồng nông dân - doanh nghiệp liên kết

Có CDLL liền bờ, liền khoảnh để tạo thành vùng nguyên liệu rộng mới tiến tới được sản xuất lớn. Trường hợp nếu do đồng ruộng quá phức tạp thì đành chấp nhận, còn phương hướng chung là doanh nghiệp nên ký kết với tổ hợp tác, hợp tác xã hình thành CDLL liền bờ, liền khoảnh để tạo thành vùng nguyên liệu rộng mới tiến tới được sản xuất lớn. Thực tế là không có nông trại nào lớn cả. Việc tổ chức nông hộ nhỏ lại là vai trò hết sức quan trọng của chính quyền và chính sách hỗ trợ cho doanh nghiệp cải thiện hạ tầng, thiết bị là hết sức cần thiết.

3.7. Đưa các công ty nhà nước và công ty cổ phần xuất khẩu lúa gạo lớn vào cuộc, hỗ trợ cho doanh nghiệp cải thiện hạ tầng, thiết bị

Hiện tại, mô hình CDLL có liên kết tiêu thụ và thành công bước đầu phần lớn là các công ty thuốc bảo vệ thực vật thực hiện, còn các doanh nghiệp xuất khẩu gạo (như VFA) đứng ngoài, dù VINAFOOD-2 mỗi năm xuất trên 3 triệu tấn gạo (khoảng 6 triệu tấn lúa). Để giải quyết cho trên 1 triệu ha đất canh tác lúa ở đồng bằng sông Hồng và hơn 1 triệu ha lúa ở đồng bằng sông Cửu Long cần phải đưa các công ty xuất khẩu lớn này vào cuộc. Họ cần hình thành các CDLL với tư cách vùng nguyên liệu ổn định, chứ không thể chờ mua lúa qua thương lái, thương lái có vị trí cùng tham gia, chứ không thể là một tác nhân định đoạt giá cả như hiện nay.

3.8. Chính sách đào tạo nông dân

Vì nghề nông không sinh lời như mong muốn, một bộ phận nông dân chuyển sang nghề khác, đây là một sự chuyển dịch bình thường khi công nghiệp hóa, hiện đại hóa, đô thị hóa mở ra cơ hội cho họ. Những người ở lại địa phương có cơ hội mở rộng diện tích. Trong quá trình phát triển, chuyển dịch lao động là tất yếu. Từ sản xuất tự cấp chuyển sang kinh tế thị trường nông dân muốn hay không cũng phải gia nhập, đối mặt với sự cạnh tranh. Đã vào kinh tế thị trường thì làm ruộng cũng là kinh doanh, có cơ hội khá lên, nhưng cũng có phiêu lưu đi kèm. Đây là điều khách quan và công bằng với mọi người, nhưng năng lực tận dụng nó lại là khác nhau; ai có vốn, biết học hỏi, nắm bắt nhanh nhạy thì phát triển, ai không có, gặp rủi thì thất bại. Cộng đồng nông dân phải

được chuẩn bị thành doanh nhân, công nhân có tay nghề cao (công nhân trồng trọt, chăn nuôi, chế biến hiện đại, lái máy, vắt sữa, có tính chuyên nghiệp cao). Muốn vậy phải đào tạo nông dân, nhất là thanh niên nông thôn và tạo môi trường cho họ trở về hay tìm đến khu vực nông thôn để lập nghiệp. Một số khác phải được đào tạo để có thể làm cho khu vực phi nông nghiệp.

3.9. Đẩy mạnh cải cách hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai ở cấp địa phương

Hiện nay, quy hoạch xây dựng một công trình nào đó thì năm nào làm kế hoạch của năm đó, quy hoạch sử dụng đất, phương án đền bù phải làm tờ trình lên Sở Tài nguyên và Môi trường, trình Ủy ban Nhân dân tỉnh, báo cáo Hội đồng Nhân dân tỉnh. Song Hội đồng Nhân dân mỗi năm chỉ họp 2 kỳ nên không kịp thời. Cần phê duyệt quy hoạch 2-3 năm để có thời gian làm các thủ tục, tránh biến động về giá cả (giá đất, giá vật liệu, tiền ngày công của công nhân...). Khâu đền bù cũng vướng mắc, giá đã thỏa thuận với dân nhưng trình duyệt rất lâu, giá đất thay đổi phải điều chỉnh. Tất cả các chính sách nói trên khi vào thực tế đều vướng một trở ngại là kinh phí thực hiện không được cân đối, cấp lai rai, không kịp thời làm cho đầu tư hỗ trợ không hiệu quả, trở thành các “chính sách treo”.

4. CÁC ĐỀ XUẤT VỀ CHÍNH SÁCH ĐẤT ĐAI ĐỂ PHÁT TRIỂN CÁNH ĐỒNG LÚA LỚN

4.1. Tiếp tục mở rộng mức hạn điền, xóa bỏ rào cản cho tích tụ ruộng đất

- Mặc dù hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất đã nâng lên, nhưng vẫn thấp xa so với tiêu chí CĐLL (50 ha trở lên). Xét về dài hạn, cần mạnh dạn mở rộng mức hạn điền hơn, tiến tới xóa bỏ hạn chế này. Tiến đến nền nông nghiệp tiên tiến diện tích đất cần thiết giảm đi, dân số nông nghiệp cũng giảm, không nhất thiết người cày nào cũng phải có mảnh ruộng nhỏ và rủi ro sinh kế của họ không còn gắn liền với sở hữu hay quyền sử dụng một mảnh đất canh tác. Cần bổ sung các chính sách thúc đẩy tích tụ ruộng đất để 5 quyền sử dụng đất được sử dụng linh hoạt.

- Cần bỏ thuế sử dụng đất đối với diện tích vượt hạn mức giao đất nông nghiệp. Sửa đổi một số chính sách tích tụ ruộng đất tạo điều kiện hơn nữa cho các doanh nghiệp đầu tư sản xuất nông sản hàng hóa tập trung, qui mô lớn và hiện đại. Nên cho doanh nghiệp

được thuê đất 50 năm với giá ưu đãi để xây nhà kho chứa lúa gạo, máy sấy, máy xay xát, nhà làm việc và nhà ở cho nhân viên công ty tham gia CĐL.

- Cần sửa đổi Khoản 2, Điều 5 của Nghị định 45/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Thủ tướng Chính phủ quy định về thu tiền sử dụng đất và Khoản 1, Điều 17 của Nghị định 46/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Thủ tướng Chính phủ quy định về thu tiền thuê đất, thuê mặt nước để tránh việc doanh nghiệp phải nộp tiền thuê đất hai lần khi mua đất cá nhân, hộ gia đình; sau đó lại phải nộp tiền cho Nhà nước để xin chuyển mục đích sử dụng và thuê lại của Nhà nước.

- Xếp loại cho các doanh nghiệp nông nghiệp để trở thành đối tượng thụ hưởng Nghị định số 210/2013/NĐ-CP, qui định cụ thể hình thức hộ gia đình, cá nhân góp vốn bằng quyền sử dụng đất vào việc hình thành vùng nguyên liệu lúa gạo. Thực tế chưa có dự án mô hình CĐL nào tận dụng được ưu đãi này. Tập đoàn Lộc Trời thuê mặt bằng để xây dựng hạ tầng vẫn phải trả 2 lần, 1 lần tiền thuê, 1 lần tiền chuyển đổi mục đích sử dụng (15).

- Tiếp tục vận động đồn điền, đổi thửa để đảm bảo diện tích liền kề đáp ứng tiêu chí CĐL; khuyến khích người có thửa diện tích nhỏ, xen kẽ với diện tích đưa vào tham gia CĐL cho thuê hoặc chuyển nhượng.

4.2. Cải thiện qui hoạch nông nghiệp và sử dụng đất

- Cần quy hoạch lại đất đai canh tác, xác định loại giống cây trồng chủ lực theo đặc thù thể mạnh của từng vùng sản xuất, ví dụ: ĐBSCL đã ổn định 300 nghìn ha cây ăn trái, 400 nghìn ha thủy sản và 1,9 triệu ha lúa (23). Cần tập trung hỗ trợ hạ tầng, tìm kiếm thị trường, đào tạo nông dân. Cần thay đổi tư duy sản xuất, xuất khẩu, không chạy theo số lượng, mà tập trung nâng cao chất lượng...mới mong giúp ngành lúa gạo cạnh tranh được với các thị trường truyền thống, cũng như thị trường mới nổi trên bản đồ xuất khẩu lúa gạo thế giới hiện nay.

- Đối với đất lúa, cần quy hoạch phân vùng đất giữa lúa sản xuất hàng hóa và lúa cho tiêu dùng với các gói chính sách riêng về sản xuất, đầu tư, xây dựng cơ sở hạ tầng tại từng vùng phù hợp với từng sản phẩm mục tiêu, ví dụ lúa Jasmine, lúa gạo trắng hạt dài chất lượng cao, giống lúa đặc sản, v.v...Qui mô sản xuất phải mở rộng để sử dụng một giống, liên

vùng, cùng trà, cùng quy trình, cùng giống để có những giống lúa chất lượng cao, sản xuất với số lượng lớn. Hỗ trợ xây dựng kho dự trữ nông sản, vốn vay tạm trữ phải chuyển thẳng cho người sản xuất, kinh doanh thay vì cho công ty nhà nước. Có những điều kiện thành rào cản triệt tiêu tính khả thi (ví dụ dự án CĐL phải phù hợp với qui hoạch sử dụng đất của địa phương, trong khi chính qui hoạch này đã bị phá vỡ trước đó).

¹ **Đây là một sản phẩm của đề tài Nghiên cứu, đề xuất giải pháp chính sách tăng cường hợp tác tự nguyện của nông dân trong các mô hình cánh đồng lớn sản xuất lúa ở đồng bằng sông Cửu Long và đồng bằng sông Hồng (Chương trình Khoa học và Công nghệ phục vụ xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2011-2015).*

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Liên minh Hợp tác xã Việt Nam (2015). *Hội thảo sơ kết thực hiện Quyết định 62/2013/QĐ-TTg (thành phố Hồ Chí Minh ngày 10/11/2015).*

2. Cục Trồng trọt (2015). *Tình hình sản xuất lúa gạo miền Nam 2010-2014 và định hướng tái cơ cấu lúa gạo.*

3. Vũ Quý Hưng (2015). *Doanh nghiệp ở đâu trong Cánh đồng mẫu lớn ?*. <http://www.doanhnhansaigon.vn/van-de/doanh-nghiep-o-dau-trong-can-dong-mau-lon/1087133/>.

4. Đào Thế Anh và Thái Văn Tình (2015). *Nghiên cứu chuỗi giá trị gạo đồng bằng sông Cửu Long. Nghiên cứu Kinh tế số 447*. www.cantholib.org.vn/Database/Content/3617.pdf

5. Đình Quang (2013). *Vì sao nông dân bỏ ruộng*. <http://www.baogiaothong.vn/vi-sao-nong-dan-bo-ruong-d63018.html>.

6. Đoàn Minh Tường (2012). *Sản xuất và xuất khẩu lúa gạo của Việt Nam (giai đoạn 1990 -2012)*. <http://www.clrri.org/ver2/index.php?option=content&view=danh sach&id=14>. Viện Lúa đồng bằng sông Cửu Long (2012).

7. Hoàng Kim (2012). *Nông dân nghĩ gì về cánh đồng mẫu lớn?* <http://www.thesaigontimes.vn/85509/Nong-dan-nghi-gi-ve-can-dong-mau-lon.html>

8. Huy Thông (2015). *Hiệu quả sử dụng đất nông nghiệp tại Việt Nam còn thấp*. Ngày 25/8/2015.

<http://mtnt.hoinongdan.org.vn/sitepages/news/1098/36380/hieu-qua-su-dung-dat-nong-nghiep-tai-viet-nam-con-thap>.

9. Kỷ yếu Hội thảo khoa học “*Nâng cao hiệu quả các Cánh đồng lớn trong xây dựng chuỗi giá trị lúa gạo*”. Ủy ban Nhân dân tỉnh An Giang, Liên hiệp các Hội Khoa học Kỹ thuật An Giang, tháng 6/2016.

10. Ngọc Huệ -Diệp Lục Tố (2015). *Hiệu quả từ Cánh đồng lớn sau 2 năm thực hiện QĐ số 62/2013/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ*. http://www.khuyennongvn.gov.vn/vi-VN/chuong-trinh-nganh-nong-nghiep/tai-co-cau-nganh-nong-nghiep/hieu-qua-tu-can-dong-lon-sau-2-nam-thuc-hien-qd-so-622013qd-ttg-cua-thu-tuong-chinh-phu_t114c35n13223

11. Ngọc Hùng (2015). *37 doanh nghiệp có thể sẽ không được xuất khẩu gạo*. <http://www.thesaigontimes.vn/130469/37-doanh-nghiep-co-the-se-khong-duoc-xuat-khau-gao.html/>

12. Nguyễn Tử Siem (2015). *Nghèo đói do thiếu chính sách động lực*. *Báo Lao động*, số 60.

13. Nguyễn Tử Siem (2014). *Đất trồng lúa trong chiến lược phát triển nông nghiệp Việt Nam. Kỷ yếu hội thảo Nghiên cứu các giải pháp bảo đảm thực hiện chỉ tiêu 3,8 triệu ha đất trồng lúa đến năm 2020*. Hội Khoa học Đất Việt Nam.

14. Nguyễn Tử Siem, Trần Thị Tuy Hòa (2016). *Kết quả nghiên cứu đánh giá tình hình xây dựng cánh đồng mẫu lớn ở đồng bằng sông Hồng (Nam Định, Thái Bình, Hưng Yên)*.

15. Phạm Đỗ Thắng, Nguyễn Kim Toàn và ctv. (2016). *Kết quả nghiên cứu đánh giá tình hình xây dựng cánh đồng mẫu lớn ở đồng bằng sông Cửu Long (An Giang, Tiền Giang, Hậu Giang, Kiên Giang, Cần Thơ, Đồng Tháp)*.

16. Quốc hội (2013). *Luật Đất đai 2013 số 45/2013/QH13 ngày 29/11/2013*.

17. Thế Vinh (2016). *Gạo, thép “trục trặc” khi vào thị trường Mỹ*. <http://thoibaokinhdoanh.vn/Lang-kinh-8/Gao-thep-%E2%80%99Ctruc-trac%E2%80%99D-khi-vao-thi-truong-My-26841.html>

18. Thông tư 15/2014/TT-BNNPTNT ngày 29/4/2014 về Hướng dẫn thực hiện một số điều tại Quyết định số 62/2013/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về chính sách khuyến khích phát triển

hợp tác, liên kết sản xuất gắn với tiêu thụ nông sản, xây dựng cánh đồng lớn

19. Thực trạng việc áp dụng thí điểm mô hình cánh đồng mẫu lớn trong xây dựng nông thôn mới ở Việt Nam (Hội thảo “Cánh đồng mẫu lớn” do Tạp chí Kinh tế và Dự báo - Bộ Kế hoạch và Đầu tư tổ chức ngày 18/7/2012).

20. http://agro.gov.vn/news/tID23268_Chinh-sach-day-manh-lien-ket-san-xuat-va-tieu-thu-san-pham-nong-nghiep-Viet-Nam.html.

21. <http://www.thesaigontimes.vn/85509/Nong-dan-nghi-gi-ve-canh-dong-mau-lon.html>.

22. http://ipsard.gov.vn/news/tID8020_Phai-thay-doi-the-che-quan-ly.html.

23. <http://thanhnien.vn/kinh-doanh/lo-voi-canh-dong-mau-lon-21458.html>.

24. <http://nld.com.vn/kinh-te/canh-dong-mau-lon-chua-lon-29151110221042826.htm>.

25. <http://canhotv.vn/dbssl-canh-dong-mau-lon-dem-lai-hieu-qua-kinh-te-cao>.

26. <http://phanviennenmuavang.vn/index.php/tin-tuc/tin-nong-nghiep/88-tro-ngai-canh-dong-mau-lon>.

27. <http://vcci.com.vn/doanh-nghiep-xuat-khau-gao-sang-my-can-can-trong>.

PRESENT STATUS OF THE LAND POLICIES IN DEVELOPPING LARGE-SCALE FIELDS FOR RICE PRODUCTION

Nguyen Tu Siem, Do Hoai Nam,

Nguyen Thi Thanh Huong, Nguyen Dinh Tuan

Summary

The paper makes an overview on the government's land policies in relation to the linkages between farmer households and their production organizations and agro-business companies in building large-scale rice field sides. Over the last 30 years, these policies constitute prerequisite for attaining the impressive achievements in rice production, hunger eradication and farmers' well-to-do livelihoods. However, there still remain certain shortcomings to be addressed, notably, further enlarging land limitation level to meet high demands in land area for larger scale and modernized agriculture; revising the existing master plans, particularly land-use plans in consistency with agricultural plans and water-use plans. Capacity of provincial land management officers should be strengthened enable to faster transform the national policies into those applicable to the local levels. Certain specific policies (i.e. Decision 62/2013/QĐ-CP, Resolution 210/2013/NĐ-CP) are proposed to be revised to respond demands in enlarging the production scale and market linkage. For farmer communities, it needs to strengthen production units, farmers' production associations, and training them in business skills. It is imperative to engage the agro-business enterprises and rice export companies into organizing large rice fields and setting up their own source of paddies. For effective use of land resource, the relevant policies should be revised to facilitate land accumulation and linking land users to the crop production value chain as a whole.

Keywords: *Agricultural policies, land use, land accumulation, rice large field production, agro-business, market linkage, rice value chain.*

Người phản biện: TS. Dương Ngọc Thí

Ngày nhận bài: 14/11/2016

Ngày thông qua phản biện: 14/12/2016

Ngày duyệt đăng: 21/12/2016