MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ CHÍNH SÁCH ĐẤT NÔNG NGHIỆP Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

Mã số: 100.1MEco.12

Vũ Văn Hùng
Trường Đại học Thương mại
Email: hungvvu@tmu.edu.vn

Ngày nhận: 17/10/2016 *Ngày nhận lại:* 13/11/2016 *Ngày duyệt đăng:* 25/11/2016

Bài viết được thực hiện trong bối cảnh nông nghiệp, nông thôn đang có dấu hiệu tăng trưởng chậm lại vài năm trở lại đây do nhiều yếu tố trong và ngoài nước tác động và diễn biến phức tạp. Đối với kinh tế nông thôn, đất đai là yếu tố đặc biệt quan trọng và đầu tiên tác động đến sự phát triển của nông nghiệp và cuộc sống của cư dân nông thôn. Trên cơ sở khung lý thuyết về nền kinh tế hỗn hợp, lý thuyết về vai trò kinh tế của nhà nước trong nền kinh tế thị trường, tác giả sử dụng phương pháp định tính nhằm làm rõ thực trạng chính sách đất đai đối với sản xuất nông nghiệp ở Việt Nam hiện nay; trên cơ sở đó đưa ra một số khuyến nghị nhằm hoàn thiện chính sách đất đai đối với sản xuất nông nghiệp ở Việt Nam, từ đó tạo tiền đề và động lực cho sự phát triển của khu vực này tương xứng với tiềm năng.

Từ khóa: chính sách đất đai, sản xuất nông nghiệp, nông thôn,...

1. Đặt vấn đề

Việt Nam chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung, bao cấp sang kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa từ năm 1986 và đến nay đã đạt được rất nhiều thành tựu trên nhiều lĩnh vực. Điều đó thể hiện sự đúng đắn trong đường lối của Đảng và chính sách của Nhà nước. Tuy nhiên, những năm gần đây, cùng với sự phát triển của kinh tế thị trường và hội nhập kinh tế quốc tế, những yếu tố thuận lợi đan xen và tiềm ẩn những thách thức nguy cơ bất ổn từ nền kinh tế toàn cầu trong xu hướng toàn cầu hóa và hội nhập kinh tế quốc tế sâu rộng của Việt Nam. Khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008 và hậu quả kéo dài đến nay cho thấy nền kinh tế Việt Nam đang trong giai đoạn tái cơ cấu, trong đó có khu vực sản xuất nông nghiệp. Khu vực nông nghiệp có vai trò đặc biệt quan trọng trong nền kinh tế quốc dân với hơn 70% dân số sống ở khu vực này với hàng triệu hộ nông dân. Tuy nhiên, phát triển kinh tế thị trường và đẩy mạnh hội nhập kinh tế quốc tế khiến cho đối tượng này trở nên dễ bị tổn thương nhất. Những bất ổn về mặt thị trường từ các yếu tố đầu vào cho đến việc bán sản phẩm đầu ra đều chịu nhiều rủi ro và bị động. Họ bị cuốn vào vòng xoáy của kinh tế thị trường dẫn tới bị thua thiệt và thậm chí không có lối thoát ra khỏi vòng xoáy đó.

Ruộng đất là tư liệu sản xuất chủ yếu trong nông nghiệp, do đó chính sách ruộng đất sẽ có tác động mạnh đến kinh tế nông thôn. Ở Việt Nam, về nguyên tắc đất đai thuộc sở hữu toàn dân nhưng Nhà nước giao cho nông dân quyền sử dụng đất. Hiện nay, Đảng và Nhà nước chủ trương tiếp tục đẩy mạnh giao đất, giao rừng lâu dài cho người

dân và quyền sử dụng đất có thể được thừa kế, thế chấp,... đây là chủ trương đúng đắn. Nhà nước tạo điều kiện để nông dân thực hiện đầy đủ, đúng pháp luật các quyền về sử dụng đất đai, khuyến khích nông dân thực hiện "dồn điền, đổi thửa" trên cơ sở tự nguyện, nông dân được sử dụng giá trị quyền sử dụng đất để góp vốn sản xuất kinh doanh, liên doanh, liên kết,... Để có những thay đổi căn bản trong sản xuất nông nghiệp, trước hết cần thay đổi cách thức sử dụng ruộng đất của nông dân, để chuyển từ sản xuất hàng hóa nhỏ sang sản xuất hàng hóa lớn thì điều kiện tiên quyết là phải tích tụ và tập trung ruộng đất, từ đó mới ứng dụng kỹ thuật công nghệ hiện đại vào sản xuất, nâng cao chất lượng nông sản. Chính sách đất nông nghiệp đóng vai trò rất quan trọng đối với sự phát triển nông nghiệp nói riêng và nền kinh tế nói chung. Mặc dù chính sách đất đai những năm qua đã đạt được nhiều thành tựu, song vẫn cần tiếp tục nghiên cứu để ngày càng đáp ứng tốt những yêu cầu mới đặt ra (Phạm Văn Khôi, Chủ biên, 2007).

Hơn thế nữa, sự phát triển của nông nghiệp Việt Nam trong thời gian dài phụ thuộc vào việc sử dụng có hiệu quả hay không nguồn lực đất đai. Điều này có liên quan đến những chính sách về đất đai, thị trường đất đai, nguồn lực đầu vào và các yếu tố có liên quan khác. Với khoảng hơn 70% dân số sống ở vùng nông thôn thì những vấn đề như tập trung đất đai, sử dụng đất nông nghiệp linh hoạt, vai trò của thay đổi kỹ thuật, công nghệ hay như ảnh hưởng của chính sách thuế và tín dụng luôn luôn là những vấn đề quan trọng. Để phát triển tương xứng với các ngành kinh tế khác, những thay đổi lớn trong cấu trúc hay sở hữu (quyền sử dụng) đất đai dường như sẽ là một đòi hỏi bức thiết trong thời gian tới.

2. Cơ sở lý thuyết và phương pháp nghiên cứu

Chủ nghĩa tư bản ra đời và phát triển cùng với sự phát triển của cách mạng khoa học công nghệ đã góp phần phát triển kinh tế hàng hóa đạt đến trình độ được gọi là kinh tế thị trường. Trong giai đoạn chủ nghĩa tư bản tự do cạnh tranh (từ thế kỷ XVII đến cuối thế kỷ XIX), các nhà kinh tế đồng quan điểm cho rằng cơ chế thị trường tự do là ưu việt và Nhà nước chỉ nên can thiệp ở mức tối thiểu (Từ Adam Smith, David Ricardo,...cho đến Karl Menger, Leon Walras), đặc biệt nổi tiếng là lý thuyết bàn tay vô hình của Adam Smith. Tuy nhiên, đến đầu thế kỷ XX, đặc biệt vào những năm 30, sau khi đại khủng hoảng 1929 - 1933 xảy ra, người ta buộc phải xem xét lại cơ chế tự điều tiết của thị trường. Vì vậy, học thuyết kinh tế của John Manad keynes xuất hiện với việc không tán thành tư tưởng tự do kinh tế và ủng hộ sự can thiệp tối đa, nhiều hơn của Nhà nước vào nền kinh tế thị trường. Dù vậy, thực tiễn phát triển kinh tế - xã hội cho thấy: nền kinh tế phát triển không hiệu quả nếu quá đề cao Nhà nước hoặc quá đề cao thị trường - điều đó có nghĩa rằng, thị trường cũng có khuyết tật, Nhà nước can thiệp đôi khi cũng thất bại. Vì vậy, cần kết hợp cả hai cơ chế đó để gia tăng tính hiệu quả và lý thuyết về nền kinh tế hỗn hợp của Paul Anthony Samuelson xuất hiện: điều hành một nền kinh tế không có cả chính phủ lẫn thị trường thì cũng như định vỗ tay bằng một bàn tay.

Lịch sử phát triển kinh tế thế giới đã chứng minh rằng, các nền kinh tế thị trường thành công nhất đều không thể phát triển một cách tự phát nếu thiếu sự can thiệp và hỗ trợ của Nhà nước. Mặc dù vậy, khi khẳng định sự cần thiết phải có sự can thiệp của Nhà nước cũng cần cân nhắc cái được và cái mất của sự can thiệp ấy. Cách giải quyết không phải là bỏ mặc thị trường mà là phải nâng cao hiệu quả của sự can thiệp ấy. Nhà nước có một vai trò thực sự cần thiết và thường xuyên trong nền kinh tế thị trường hiện đại. Vai trò đó của Nhà nước đặc biệt thể hiện rõ ở việc xác định can thiệp vào khu vực nào, lĩnh vực nào, can thiệp đến mức nào,... để đảm bảo nền kinh tế thị trường phát triển đúng định hướng và trở thành một chỉnh thể hiệu quả. Đối với khu vực kinh tế nông thôn, sự can thiệp của Nhà nước càng trở nên quan trọng, đặc biệt là lĩnh vực đất nông nghiệp bởi

kinh tế nông thôn vừa mang những đặc trưng chung của nền kinh tế về lực lượng sản xuất và quan hệ sản xuất, về cơ chế kinh tế, về tính tự chủ của các chủ thể kinh tế, giá cả theo quan hệ cung cầu,...vừa có đặc điểm riêng gắn liền với nông nghiệp, nông thôn.

Bài viết sử dụng phương pháp nghiên cứu định tính. Trên cơ sở phương pháp luận chủ nghĩa duy vật lịch sử và chủ nghĩa duy vật biện chứng với các phương pháp nghiên cứu cụ thể như: phương pháp phân tích, tổng hợp, thống kê, logic - lịch sử, phương pháp thu thập và xử lý dữ liệu thứ cấp,...

3. Kết quả và thảo luận

3.1. Thực trạng chính sách đất nông nghiệp ở Việt Nam hiện nay

** Thành tựu đạt được*

Trong nhiều năm trở lại đây, Đảng và Nhà nước ta đã đề ra nhiều chủ trương, chính sách và liên tục đổi mới, hoàn thiện chính sách và luật pháp nhằm giải quyết những vấn đề do thực tiễn đặt ra làm cho hiệu quả sử dụng đất đai ngày càng tăng và phù hợp với sự vận động của kinh tế thị trường có sự quản lý của Nhà nước, thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội nói chung và khu vực nông nghiệp nông thôn nói riêng. Hệ thống bộ máy quản lý nhà nước về đất đai ngày càng hoàn thiện, tăng cường phân cấp cho địa phương, đáp ứng được ngày càng tốt hơn yêu cầu quản lý về đất đai phục vụ phát triển kinh tế xã hội. Theo Luật Đất đai năm 2013, thời hạn giao đất nông nghiệp trong hạn mức cho hộ gia đình, cá nhân nâng từ 20 năm lên 50 năm thống nhất cho các loại đất nông nghiệp (đất trồng cây hàng năm và cây lâu năm, đất lâm nghiệp) cho phép hộ gia đình, cá nhân tích tụ đất đai với diện tích lớn hơn nhưng không vượt quá 10 lần hạn mức giao đất nông nghiệp. Khuyến khích tích tụ đất đai thông qua cơ chế góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất, nhận quyền thuê đất để thuận lợi cho ứng dụng khoa học và công nghệ, cơ giới hóa và phát triển sản xuất hàng hóa. Tác động của chính sách đất nông nghiệp đến phát triển nông nghiệp Việt Nam Chính sách đất nông nghiệp những năm qua đã từng bước tạo điều kiện để đưa nông nghiệp phát triển toàn diện, thể hiện ở một số nội dung:

- Khuyến khích người nông dân yên tâm sản xuất. Nhờ đổi mới các chính sách sử dụng đất nông nghiệp nên đã quy định hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp bảo đảm phù hợp với điều kiện cụ thể của từng vùng. Quy hoạch quỹ đất nông nghiệp cũng khá ổn định, lâu dài giúp người nông dân yên tâm đầu tư vốn, khoa học kỹ thuật và hình thành nên những vùng sản xuất hàng hóa tập trung trong nông nghiệp, góp phần giải phóng sức lao động, đưa nông nghiệp Việt Nam phát triển toàn diện và có nhiều sản phẩm có khối lượng xuất khẩu chiếm thứ hạng cao trên thị trường thế giới như gạo, cà phê, cao su, hạt điều, thủy sản... công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, nhận thức về vị trí, vai trò và ý thức chấp hành quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của các cấp chính quyền và người sử dụng đất được nâng lên; công tác quản lý đất đai theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất ngày càng đi vào thực chất; việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã tuân thủ các nguyên tắc, căn cứ, trình tự, nội dung mà pháp luật đất đai quy định; việc giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất đã cơ bản bám sát và tuân thủ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; từng bước khắc phục được tình trạng giao đất, cho thuê đất trái thẩm quyền, không đúng đối tượng. Bên cạnh đó, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tạo sự chuyển đổi cơ cấu sử dụng đất gắn với quá trình chuyển dịch cơ cấu và tái cấu trúc nền kinh tế, chuyển dịch cơ cấu lao động và đảm bảo quốc phòng, an ninh... (Quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 phải đáp ứng được nhiều mục tiêu, 2015).

- Đã cơ bản thực hiện chính sách giá đất nông nghiệp. Chính phủ quy định khung giá đất định kỳ 5 năm một lần đối với từng loại đất, theo từng vùng để định hướng cho Ủy ban Nhân dân cấp tỉnh xây dựng bảng giá đất tại địa phương. Bổ sung quy định đối với trường hợp các địa phương không thống nhất được giá đất tại khu vực giáp ranh giữa các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thì báo

cáo Thủ tướng Chính phủ quyết định. Khi giá đất thị trường tăng hoặc giảm trên 20%, Chính phủ điều chỉnh khung giá đất, giá đất chuẩn cho phù hợp. Việc quy định về khung giá đất, điều chỉnh khung giá đất được quy định cụ thể tại Nghị định số 44/2014/ NĐ-CP của Chính phủ, mang tính định hướng cụ thể, nhờ có những định hướng này mà bảng giá đất được xây dựng cụ thể đối với từng địa phương nhất định. Nhờ có tính ổn định này, bảng giá đất được sử dụng để xác định các nghĩa vụ tài chính của người sử dụng. Bảng giá đất được thường xuyên cập nhật, điều chỉnh khi giá đất thị trường có biến động tăng hoặc giảm 20% so với bảng giá đất. Giá đất cụ thể đóng một vai trò quan trọng đối với việc thực hiện nghĩa vụ tài chính cụ thể, đồng thời đây là căn cứ quan trọng để tính tiền bồi thường đất khi Nhà nước thu hồi sao cho phù hợp nhất với giá đất thực tế. Đối với những nơi chưa có giá đất chuẩn thuộc khu vực giáp ranh giữa các tỉnh, thành phố, việc xây dựng giá đất tại khu vực giáp ranh thực hiện theo hướng dẫn của cơ quan có chức năng xây dựng khung giá đất. Việc quy định giá đất khu vực giáp ranh nhằm góp phần giải quyết một trong những bất cập lớn hiện nay, là giá bồi thường tại các khu vực giáp ranh có điều kiện gần tương tự nhau nhưng giá đất bồi thường lại có sự chênh lệch lớn dẫn đến khiếu kiện phức tạp.

- Chính sách thuế đất nông nghiệp đã khuyến khích sản xuất nông nghiệp. Nhà nước thu từ nông dân sử dụng đất nông nghiệp các khoản: tiền thuê đất, thuế sử dụng đất và một số lệ phí quản lý đất đai. Nhìn chung, tổng thuế sử dụng đất nông nghiệp không lớn. Chính phủ đã quyết định miễn thuế sử dụng đất nông nghiệp trong hạn điền cho tất cả hộ nông dân và miễn hoàn toàn thuế sử dụng đất cho hộ nông dân nghèo, giảm 50% cho diện tích vượt hạn điền. Tiền thuê đất chỉ áp dụng đối với diện tích đất vượt hạn điền hoặc đất đấu thầu. Các khoản lệ phí về đất không lớn, thường là phí cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, phí trích lục bản đồ, phí đăng ký đất... Xét tổng thể, chính sách thuế đất nông nghiệp của Việt Nam được giảm nhẹ ở nhiều khâu, kể cả việc Nhà nước không thu thuế chuyển nhượng đất nông nghiệp giữa những người nông dân với nhau nhằm khuyến khích tập trung đất và chưa thu thuế giá trị gia tăng từ đất.

- Các quy định về bồi thường, thu hồi đất (Luật đất đai 2013) đã nâng cao quyền của người dân, hộ gia đình và với cơ chế thu hồi rõ ràng đã khắc phục những hạn chế của Luật Đất đai 2003. Với các quy định mới, người dân được tiếp cận với những quy định mới đảm bảo quyền của người dân và những đảm bảo của nhà nước khi thu hồi đất. Luật Đất đai 2013 được thực hiện sẽ giảm số lượng khiếu nại, khiếu kiện do đã có quy định rõ ràng và nâng cao hơn nữa quyền của cá nhân, hộ gia đình đối với quyền sử dụng đất và được nhà nước bồi thường, hỗ trợ khi thu hồi đất. Quy trình thu hồi đất được quy định rõ ràng và chú ý đến sự thông báo phổ biến đến từng người dân và thông báo trên phương tiện thông tin đại chúng. Trường hợp người sử dụng đất trong khu vực có đất thu hồi không phối hợp với tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng trong việc điều tra, khảo sát, đo đạc, kiểm đếm thì Ủy ban nhân dân cấp xã, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp xã nơi có đất thu hồi và tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng tổ chức vận động, thuyết phục để người sử dụng đất thực hiện. Việc vận động, thuyết phục người dân trong trình tự thu hồi đất được quy định trong luật là một điểm mới, đề cao phương pháp thuyết phục người dân chưa phối hợp với tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường. Phương pháp thuyết phục được quy định trước khi áp dụng cưỡng chế sẽ giảm thiểu được thủ tục và chi phí cho việc cưỡng chế khi thu hồi đất và cũng là sự phổ biến pháp luật đất đai đến người dân khi nhà nước thu hồi đất.

Những thành tựu đạt được của chính sách đất nông nghiệp thời gian qua xuất phát từ nguyên nhân cơ bản sau:

Trước hết, Đảng và Nhà nước luôn coi đất nông nghiệp là vấn đề đặc biệt quan trọng trong chiến lược phát triển khu vực nông nghiệp nông thôn, là

vấn đề hệ trọng của đất nước. Chính vì vậy, đã không ngừng đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai để phù hợp với thực tiễn, thúc đẩy phát triển nông nghiệp.

Tiếp đến, chính sách đất nông nghiệp nhìn chung có được những điều chỉnh phù hợp với nguyện vọng của nông dân, được nông dân đồng tình, hưởng ứng, ủng hộ.

Cuối cùng, cấp ủy và chính quyền các cấp có nhiều sáng tạo, vận dụng cụ thể chính sách đất nông nghiệp phù hợp với tình hình thực tế ở địa phương, có đóng góp tích cực cho quá trình đổi mới, hoàn thiện chính sách đất nông nghiệp (Nguyễn Mạnh Tuân, 2011).

** Hạn chế*

Bên cạnh những mặt tích cực nói trên, chính sách đất đai nông nghiệp vẫn còn bộc lộ rất nhiều hạn chế, ảnh hưởng không nhỏ đến phát triển kinh tế nông thôn, thể hiện như sau:

- Quy hoạch đất đai còn thiếu, chưa đồng bộ, quy hoạch đất nông nghiệp chưa đặt trong mối quan hệ chặt chẽ, khoa học với các quy hoạch khác có liên quan. Điều này dẫn tới việc thực hiện các hoạt động kinh tế gặp khó khăn, thậm chí mâu thuẫn về lợi ích giữa các chủ thể như: mâu thuẫn giữa doanh nghiệp và nông dân; thu hẹp đất nông nghiệp với đất xây dựng, dự án; mâu thuẫn giữa đất canh tác với rừng phòng hộ,...

- Đất canh tác ở các vùng nông thôn Việt Nam ngày càng bị thu hẹp lại. Diện tích đất nông nghiệp còn bị mất do quá trình đô thị hóa, công nghiệp hóa, xây dựng và tích nước của các đập hồ thủy điện, làm ngập các thung lũng trồng lúa, vùng đồi trồng cây ăn quả, các cụm dân cư...

- Khả năng tích tụ và tập trung ruộng đất của nông dân còn rất thấp dẫn đến mức lợi nhuận thu được từ những mảnh ruộng nhỏ không đủ để bảo đảm chi tiêu trong cuộc sống của họ. Rất nhiều nông dân vì làm nông nghiệp không hiệu quả, đã phải kiếm thêm thu nhập bằng các hoạt động phi nông nghiệp phi chính thức nhưng một điều nghịch lý là họ lại vẫn muốn giữ đất như một sự bảo hiểm rủi ro vì ở nông thôn thiếu hệ thống an sinh xã hội. Trong khi đó, với nguồn tích lũy hạn chế và thiếu hỗ trợ tín dụng nên rất khó khăn cho các nông dân giỏi, có nhiều tâm huyết có đủ khả năng mua hoặc thuê lại đất của các nông dân khác. Kết quả là, rất nhiều đất nông nghiệp, đặc biệt tại khu vực ven đô hoặc đất rừng được các nhà đầu tư thành thị mua hoặc thuê để đầu cơ, sử dụng kém hiệu quả hoặc hoạt động theo hình thức phát canh thu tô (Nhìn lại chính sách đất nông nghiệp Việt Nam trong gần 30 năm đổi mới, 2014).

- Thị trường đất đai trong nông nghiệp và nông thôn hoạt động chưa mạnh, đại bộ phận nông dân là các hộ sản xuất nhỏ và manh mún, tích tụ, tập trung ruộng đất chậm. Cả nước hiện nay có 12,6 triệu hộ nông dân, bình quân mỗi hộ có 2,2 lao động, canh tác trên 0,4-1,2 ha. Số hộ có diện tích dưới 0,5 ha chiếm tới 61,2%. Nhiều nơi ở Đồng bằng sông Hồng và miền Trung chỉ dưới 0,3 ha/hộ, cá biệt có xã quy mô đất sản xuất dưới 0,1 ha/hộ. Tình trạng trên là do: Một là, sản xuất nông nghiệp rủi ro cao, kém hiệu quả, ít người đầu tư; Hai là, đất đai vẫn được coi là tài sản quý của gia đình nông dân, có đất đai nông dân thấy an ninh hơn; Ba là,tỷ lệ số hộ trong nông thôn chia đất của mình cho con cái theo truyền thống kế thừa tài sản chiếm tới 90%, trong khi đó, số hộ tập trung ruộng đất để phát triển trang trại chưa đầy 3%. Thị trường đất nông nghiệp chỉ phát triển ở những nơi có sản xuất phi nông nghiệp và nông nghiệp được phát triển theo hướng hàng hóa (Chính sách đất đai phát triển "tam nông": Những vấn đề đặt ra, 2012).

- Sử dụng đất còn nhiều lãng phí, diện tích đất chưa sử dụng còn lớn. Đất nông nghiệp mới quan tâm về mặt số lượng, chưa chú trọng đúng mức đến việc giữ gìn, nâng cao độ màu mỡ của đất đai, nhiều đất màu mỡ trồng lúa và hoa màu tốt bị chuyển đổi mục đích sử dụng tùy tiện, tự phát, lãng phí, đặc biệt là các vùng ven đô thị lớn. Bên cạnh đó, diện tích đất mặt nước cũng chưa khai thác được hết và sử dụng chưa hiệu quả.

- Chưa có quy hoạch đất đai tập trung để phát triển ngành nghề trong nông thôn, chính sách về mặt bằng, cơ sở hạ tầng chưa được giải quyết một

cách đồng bộ, chưa tạo điều kiện thuận lợi cho việc hình thành các vùng phát triển ngành nghề và dịch vụ gắn với bảo vệ môi trường sinh thái trong nông thôn nên đã hạn chế đến việc phát triển ngành nghề nông thôn.

- Về chủ trương dồn điền, đổi thửa: ở một số tỉnh phía Bắc, đặc biệt là vùng đồng bằng sông Hồng, việc dồn điền, đổi thửa được thực hiện chủ yếu thông qua biện pháp hành chính của chính quyền địa phương để giải quyết vấn đề manh mún. Điều này gây ra rủi ro lớn cho hộ, chẳng hạn sau khi phân bổ lại đất đai có một số hộ nông dân nhận được phần lớn diện tích đất đai là những đất kém màu mỡ hoặc ở những cánh đồng dễ bị lụt lội (Phạm Văn Hùng và cộng sự, 2007).

Do chưa có quy định cụ thể về quy trình xác định giá đất nên mỗi địa phương cấp tỉnh đưa ra cách giải quyết khác nhau, đại đa số trường hợp đều có biểu hiện nặng về áp đặt giá đất theo quyết định hành chính, thiếu phù hợp với các quy luật kinh tế của cơ chế thị trường. Tại hầu hết các dự án đều chưa đạt được tính đồng thuận của những người bị thu hồi đất về giá đất áp dụng để tính bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Hoạt động cung cấp dịch vụ định giá đất phát triển khá mạnh trong thời gian gần đây nhưng chưa có hành lang pháp lý để quản lý thống nhất. Hiện nay, Bộ Xây dựng và Bộ Tài chính cùng có thẩm quyền quản lý dịch vụ này theo những khung pháp luật khác nhau và các quy định cụ thể khác nhau.

Những yếu kém kể trên đã thể hiện qua thực trạng phát triển nông nghiệp chưa xứng với tiềm năng, đó là: hiệu quả sử dụng đất, năng suất lao động quá thấp và không đồng đều tình trạng sản xuất manh mún, phân tán vẫn tồn tại dai dẳng, nhất là các tỉnh miền Bắc và miền Trung đời sống nông dân nhìn chung rất nghèo, khoảng cách giàu nghèo giữa thành thị và nông thôn ngày càng dãn ra.

Hạn chế trên xuất phát từ các nguyên nhân cơ bản sau: 1) Đất đai có nguồn gốc rất phức tạp, chính sách đất đai biến đổi qua nhiều thời kỳ lịch sử, tồn tại dưới nhiều hình thức sở hữu khác nhau, nay chuyển sang hình thức sở hữu duy nhất là toàn dân. 2) Quản lý đất đai chuyển từ hành chính, bao cấp sang quản lý theo cơ chế thị trường kết hợp với biện pháp hành chính đặt ra nhiều vấn đề mới, còn thiếu kiến thức và kinh nghiệm. 3) Một số chủ trương, chính sách lớn của Đảng và Nhà nước được thể chế hóa còn chậm hoặc tính khả thi chưa cao, chưa hoàn toàn phù hợp trong thực tiễn sử dụng đất đai.

3.2. Giải pháp hoàn thiện chính sách đất nông nghiệp ở Việt Nam hiện nay

Một là, cần phân công chức năng, nhiệm vụ một cách rõ ràng, cụ thể về quản lý đất đai thuộc Bộ Tài nguyên và Môi trường với các bộ và cơ quan khác. Bộ Tài nguyên và Môi trường với tư cách là bộ chủ quản phải chịu trách nhiệm trước Chính phủ về quản lý toàn bộ đất đai, còn các bộ, ngành khác là chủ sử dụng đất. Bộ Tài nguyên và Môi trường là đầu mối trong việc xây dựng và tham mưu về chính sách và pháp luật đất đai cho Nhà nước, như vậy mới tránh được việc văn bản ban hành chồng chéo, mâu thuẫn. Cần phải phân cấp quản lý đất đai giữa trung ương và địa phương, cần phải được quy định một cách cụ thể những việc, những nội dung do ủy ban nhân dân các cấp thực hiện.

Hai là, cần tập trung đất cho phát triển nông nghiệp hiện đại, hiệu quả cao và giải quyết vấn đề việc làm và thu nhập của bộ phận nông dân không có đất. Bộ phận lao động này có thể chuyển sang làm các ngành nghề tiểu thủ công nghiệp, dịch vụ hay các hoạt động phi nông nghiệp khác theo xu thế giảm tỷ trọng lao động nông nghiệp trong cơ cấu lao động của xã hội. Tuy nhiên, giải quyết vấn đề này chắc chắn sẽ gặp không ít khó khăn, đòi hỏi phải nghiên cứu kỹ lưỡng, có sự phối hợp hành động đồng bộ của các ngành, các cấp và một chiến lược lâu dài, bài bản bởi trên thực tế có những nông dân tham gia các hoạt động phi nông nghiệp (làm công nhân cho các xí nghiệp) và hưởng lương nhưng không tham gia sản xuất nông nghiệp dẫn tới ruộng bỏ không, điều này gây lãng phí đất.

Ba là, công tác dồn điền, đổi thửa cần phải bảo đảm nguyên tắc: tổ chức thực hiện dồn điền, đổi thửa phải đặt dưới sự lãnh đạo, chỉ đạo thống nhất của cấp uỷ, chính quyền các cấp, đồng thời bảo đảm sự đoàn kết, ổn định tình hình nông thôn. Phương án dồn điền, đổi thửa phải tuân thủ Luật Đất đai và các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành. Trong quá trình thực hiện, tùy điều kiện đất đai của từng vùng có thể dùng hệ số quy đổi giữa các nhóm đất hoặc vùng đất theo quy hoạch để tính diện tích giao cho hộ nhằm bảo đảm sự công bằng. Sau khi dồn điền, đổi thửa phải thực hiện đo đạc, chỉnh lý hồ sơ địa chính, cấp đổi hoặc cấp mới giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp cho nông dân và thực hiện cập nhật, chỉnh lý biến động đất đai vào hồ sơ địa chính theo quy định của pháp luật. Các địa phương phải căn cứ thực trạng ruộng đất, quy hoạch nông thôn mới để xây dựng phương án dồn điền, đổi thửa đất nông nghiệp cho phù hợp với điều kiện thực tế của mình. Phương án phải được bàn bạc dân chủ, công khai. Sau dồn điền, đổi thửa phải bảo đảm ổn định và thúc đẩy sản xuất phát triển, tạo ra nhiều mô hình kinh tế hiệu quả hơn so với trước khi thực hiện dồn điền, đổi thửa.

Bốn là, phân bổ hợp lý đất đai giữa đất trồng cây lương thực, đất trồng rừng, đất phi công nghiệp, đất dịch vụ, đất phát triển đô thị... Hiện nay, quỹ đất chưa sử dụng có thể tiếp tục khai thác ở nước ta còn không đáng kể. Trong khi đó biến đổi khí hậu có khả năng làm cho diện tích đất có thể sử dụng có nguy cơ bị thu hẹp. Chính vì vậy, tìm ra chính sách cho phép phân bổ đất hợp lý là nhiệm vụ quan trọng của chính sách đất đai trong những năm tới. Về cơ bản, cần nắm vững quan điểm, đường lối của Đảng nhất là quan điểm về phát triển kinh tế và củng cố quốc phòng, an ninh để điều tiết việc phân bố, sử dụng đất đai. Nhà nước phải can thiệp mạnh bằng các công cụ như quy hoạch, kế hoạch và chính sách tài chính đối với đất để bảo đảm sự hài hòa giữa các mục tiêu sử dụng đất.

Năm là, phân chia lợi ích từ đất một cách công bằng giữa các nhóm lợi ích khác nhau. Về nguyên tắc, nên sử dụng quan hệ thị trường và chính sách điều tiết địa tô của Nhà nước để cân bằng lợi ích. Tuy nhiên, Nhà nước cũng cần có công cụ hỗ trợ thích hợp để có thể can thiệp vào việc chuyển đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp theo quy hoạch nhằm hoàn thành quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

Sáu là, bảo đảm quyền lợi hợp lý, chính đáng cho người sử dụng đất để họ yên tâm bỏ công sức, tiền vốn vào khai thác, sử dụng đất đai hiệu quả cao nhất. Luật Đất đai năm 2013 đã mở rộng hạn mức giao đất và hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất phù hợp với điều kiện cụ thể của từng vùng, tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình tích tụ, tập trung đất để hình thành các vùng sản xuất hàng hóa lớn trong nông nghiệp. Đồng thời, luật cũng quy định người sử dụng đất phải có nghĩa vụ chấp hành pháp luật về đất đai, phải đăng ký quyền sử dụng đất, sử dụng đất đúng mục đích, tuân thủ quy hoạch và chấp hành quyết định của Nhà nước về thu hồi đất để sử dụng vào các mục đích quốc phòng, an ninh, các dự án phát triển kinh tế xã hội vì lợi ích quốc gia và lợi ích cộng đồng.

Bảy là, chính quyền địa phương, đặc biệt là những nơi có cây trồng đặc thù cần quy hoạch và hướng dẫn nông dân kiến thức canh tác sao cho hiệu quả, tránh đổ xô theo phong trào như một số tỉnh thành. Việt Nam có thế mạnh về lúa gạo, tiêu, điều, cà phê, cao su. Trong đó, tiêu, điều, cà phê và cao su lại là những cây trồng có thể thay thế nhau vì chúng có đặc điểm chung về thổ nhưỡng, tính lâu dài, giá trị kinh tế cao và là thế mạnh của Việt Nam. Điều này cũng là thách thức nếu sự quản lý của Nhà nước, can thiệp và điều tiết của Nhà nước không thật sự hiệu quả trong sử dụng đất. Điều đó dẫn tới tình trạng bấy lâu nay người nông dân ở những địa phương có thế mạnh về các mặt hàng nông sản này đổ xô theo phong trào, chỉ đường dẫn lối cho họ là giá cả của các mặt hàng trên, mà giá cả lại không thể do họ quyết định. Từ

điểm tương đồng trên dẫn tới họ chặt cây này rồi trồng cây kia, tất nhiên không thể chặc cà phê để trồng lúa. Tất nhiên, cũng vẫn có những điểm chung nhưng từ đây cũng cho thấy rằng, sự can thiệp của Nhà nước đối với cây lúa phải khác hẳn so với cây tiêu, điều, cao su,...

Tám là, rà soát lại quy hoạch, lập lại quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai phù hợp với yêu cầu mới của quá trình tái cơ cấu nông nghiệp. Quy hoạch vùng chuyên canh và giám sát thực hiện quy hoạch đối với một số mặt hàng nông sản chiến lược, mặt hàng xuất khẩu chủ lực, quy hoạch đất cho chăn nuôi và nuôi trồng thủy sản quy hoạch chuyển đổi đất trồng lúa không hiệu quả sang trồng cây nguyên liệu thức ăn chăn nuôi, cây ăn quả, rau, nuôi trồng thủy sản và các sản phẩm giá trị cao khác bảo vệ đất lúa nhưng cho phép thay đổi linh hoạt mục đích sử dụng giữa lúa và các cây trồng khác (nhìn lại chính sách đất nông nghiệp Việt Nam trong gần 30 năm đổi mới, 2014)

4. Kết luận

Đất đai có vai trò đặc biệt quan trọng đối với sự phát triển kinh tế xã hội của một quốc gia nói chung và phát triển sản xuất nông nghiệp nói riêng. Sau nhiều năm tiến hành công cuộc đổi mới đất nước, hệ thống chính sách và pháp luật của Nhà nước về đất đai đã không ngừng đổi mới, điều chỉnh cho phù hợp với sự vận động của thực tiễn. Luật Đất đai năm 2013 đã hoàn thiện và bổ sung những nội dung liên quan như: hạn điền, giá đất, thị trường bất động sản, thuế đất, chuyển đổi mục đích sử dụng đất,... Mặc dù đạt được những thành tựu nhất định trong công tác ban hành chính sách và luật pháp cũng như tổ chức thực hiện và quản lý các cấp liên quan đến đất đai, song vẫn còn những tồn tại cần tiếp tục nghiên cứu và hoàn thiện để nó phù hợp với thực tiễn. Bên cạnh đó, việc vận dụng đúng và phù hợp với từng địa phương cũng là vấn đề cần lưu tâm để những chính sách và giải pháp liên quan đến đất nông nghiệp thực sự là động lực cho sự phát triển của khu vực kinh tế nông thôn.◆

Tài liệu tham khảo:

1. Nguyễn Mạnh Tuân (2011), *Chính sách về đất đai trong nông nghiệp của Việt Nam: Thực trạng và kiến nghị*, Tạp chí Nghiên cứu kinh tế, 5 (396), 59-67.

2. Phạm Văn Khôi (Chủ biên, 2007), *Phân tích chính sách nông nghiệp, nông thôn*, Nhà xuất bản Đại học Kinh tế Quốc dân, Hà Nội.

3. Phạm Văn Hùng và cộng sự (2007), *Phát triển nông nghiệp và chính sách đất đai ở Việt Nam*, ACIAR, Monograph No. 123a, 272p.

4. Quốc hội (2013), *Luật Đất đai năm 2013*, Hà Nội.

Summary

This research is done in the context of agricultural and rural areas showing signs of slowing down in recent years as affected by complicated internal and external affairs. To rural economy, land plays a crucial role and serves as a prerequisite to the development of agriculture and well-being of rural men. Based on the theoretical framework of mixed economy and theories on economic roles of the states in the market economy, the author uses qualitative research method to clarify the situation of land policies to agricultural production in Vietnam at present and makes some proposals to complete agricultural land policies in Vietnam so as to create foundations and motivations for the development of this sector.