

NHỮNG TÁC ĐỘNG CỦA QUÁ TRÌNH TÍCH TỤ, TẬP TRUNG RUỘNG ĐẤT VÀ MỘT SỐ GIẢI PHÁP

CHU VĂN CÁP*

Vấn đề tích tụ, tập trung ruộng đất phục vụ phát triển nông nghiệp sản xuất hàng hóa lớn ở nước ta đã được Đại hội XI và Đại hội XII của Đảng nêu ra, chỉ đạo đưa vào thực hiện và đã thu được những thành tựu nhất định. Tuy vậy, cho đến nay vẫn còn có những ý kiến chưa thật đồng thuận cả về mặt lý luận lẫn thực tiễn. Do vậy, cần làm rõ hơn những tác động tích cực và tác động tiêu cực của quá trình này, từ đó đề xuất một số giải pháp nhằm thúc đẩy tích tụ, tập trung ruộng đất bảo đảm hài hòa về cả hai mặt kinh tế và xã hội.

Những tác động về kinh tế và xã hội của tích tụ, tập trung ruộng đất đối với nông nghiệp, nông thôn

Những tác động tích cực

- Tích tụ, tập trung ruộng đất là một trong những yếu tố tạo điều kiện hình thành nền nông nghiệp sản xuất hàng hóa lớn trên cơ sở phát huy lợi thế về quy mô do khắc phục tình trạng manh mún ruộng đất, mở rộng diện tích canh tác, tránh lãng phí đất; có khả năng ứng dụng khoa học và công nghệ, nhất là cơ giới hóa..., qua đó nâng cao năng suất, chất lượng và khả năng cạnh tranh của sản phẩm nông nghiệp.

- Trên phạm vi toàn xã hội, tích tụ, tập trung ruộng đất sẽ góp phần làm giảm chi phí xã hội, thuận lợi hơn trong việc đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng kỹ thuật ở nông thôn (giao thông, hệ thống thủy lợi,...).

- Tích tụ, tập trung ruộng đất sẽ thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế nông thôn theo hướng phân công lại lao động trong nông nghiệp và hình thành các vùng chuyên canh sản xuất hàng hóa tập trung, góp phần cải thiện chất lượng và giảm tình trạng suy thoái đất đai do chế độ canh tác hợp lý và do thâm canh, cải tạo đất.

- Tích tụ, tập trung ruộng đất làm tăng năng suất và hiệu quả sản xuất nông nghiệp. Thực tế chứng minh rằng, khi quy mô ruộng đất lớn hơn thì năng suất cao hơn. Tuy nhiên, diện tích lớn năng suất cao không đồng nghĩa với diện tích nhỏ, năng suất thấp. Bởi năng suất trong nông nghiệp phụ thuộc vào nhiều yếu tố khách quan và chủ quan, như thời tiết, độ màu mỡ của đất đai, giống cây trồng và vật nuôi mới, phân bón kỹ thuật gieo cấy, thu hoạch và sự chăm sóc của nhà nông... Tích tụ, tập trung ruộng đất làm giảm chi phí, tăng sản lượng, lợi nhuận và những lợi ích vật chất khác cho người sản xuất. Tích tụ, tập trung ruộng đất cũng là yếu tố giúp hộ gia đình tăng thu nhập, thông qua đầu tư mua máy móc nông nghiệp phục vụ cho sản xuất của gia đình mình, ngoài ra còn cho thuê máy móc hoặc làm dịch vụ nông nghiệp cho các hộ khác... để có thêm thu nhập.

Những tác động tiêu cực

- Tích tụ, tập trung ruộng đất là một trong các yếu tố dẫn đến phân hóa giàu nghèo ở nông thôn. Nhìn nhận một cách khách quan, khi đời sống của người nông dân chủ yếu

* GS, TS, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

vấn phụ thuộc vào ruộng, thì nhiều đất, ít đất hay không có đất sẽ trực tiếp ảnh hưởng đến kinh tế hộ nông dân. Vì thế, tích tụ ruộng đất là một trong những yếu tố dẫn đến phân hóa giàu nghèo; thiếu đất, không có đất là một trong những nguyên nhân của nghèo đói, những hộ nghèo đa phần là những hộ không có đất.

- Tích tụ, tập trung ruộng đất làm mất sinh kế của một bộ phận người dân. Tích tụ, tập trung ruộng đất có thể được coi là quá trình mà đất đai tập trung vào tay người này thì ra khỏi tay người khác. Dù với bất kỳ lý do nào (tự nguyện hay ép buộc, hợp lý hay bất hợp lý, chính đáng hay không chính đáng) thì tích tụ, tập trung ruộng đất vẫn là nguyên nhân gây mất đất của một bộ phận người dân, điều này đồng nghĩa với việc mất đi sinh kế truyền thống. Sinh kế bao gồm các khả năng, tài sản và các hoạt động cần thiết để kiếm sống; Quyền sử dụng đất đai là tài sản rất quan trọng đối với sinh kế của người dân nông thôn, đặc biệt đối với người dân chỉ kiếm sống nhờ sử dụng đất đai. Việc mất đi sinh kế dựa vào đất đai ảnh hưởng không chỉ đến thu nhập mà còn đến tâm lý, tinh thần của người dân và có thể gây ra những vấn đề xã hội khác...

- Tích tụ, tập trung ruộng đất làm gia tăng sự bất bình đẳng ở nông thôn cả về thu nhập và đất đai. Tích tụ ruộng đất dẫn đến phân hóa trong nông thôn vì xu hướng đất tập trung vào một số người dẫn đến sự mất cân bằng về thu nhập. Điều này có thể xảy ra tâm lý tiêu cực, tự ti trong một bộ phận người dân nông thôn, từ đó dẫn đến hậu quả về mặt xã hội.

Những tác động tiêu cực này cho thấy, tích tụ, tập trung ruộng đất có thể trở thành vấn đề chính trị - xã hội và giải quyết hài hòa mối quan hệ giữa công bằng và hiệu quả đang là thách thức lớn. Các nhân tố quan trọng tạo nên sự thành công của tích tụ, tập trung ruộng đất là: Sự phát triển và hoạt động lành mạnh của thị trường quyền sử dụng đất; phát triển các hoạt động phi nông nghiệp (công nghiệp và dịch vụ trong nông nghiệp) và pháp luật, môi trường thể chế, chính sách nông nghiệp...

Các giải pháp thúc đẩy tích tụ, tập trung ruộng đất phục vụ phát triển nông nghiệp hàng hóa lớn

Nói chung, giải pháp cho vấn đề tích tụ, tập trung ruộng đất không phải là giải pháp một chiều như đối với các vấn đề kinh tế, xã hội khác, bởi tích tụ, tập trung ruộng đất, một mặt, có những tác động tích cực về kinh tế; mặt khác, luôn luôn có những tác động xã hội trái chiều (tác động tiêu cực). Do đó, chính sách và giải pháp tích tụ, tập trung ruộng đất phải kết hợp giữa thúc đẩy tích tụ, tập trung ruộng đất và giải quyết các vấn đề xã hội nảy sinh. Do đó, chúng tôi gợi ý có hai nhóm giải pháp như sau:

1- Nhóm giải pháp thúc đẩy tích tụ, tập trung ruộng đất

- *Đối với vấn đề thị trường:* Quyền sử dụng đất là loại hàng hóa "đặc biệt" được pháp luật bảo hộ, là hàng hóa nên được trao đổi, mua, bán trên thị trường. Thị trường quyền sử dụng đất gồm các hoạt động như: chuyển quyền sử dụng đất, đi thuê và cho thuê quyền sử dụng đất, trao đổi đất và đấu thầu đất (gọi tắt là thị trường chuyển và thuê quyền sử dụng đất). Sự vận hành của thị trường quyền sử dụng đất sẽ góp phần phân bổ đất đai một cách hiệu quả, qua đó góp phần nâng cao hiệu quả sử dụng đất. Đó cũng chính là môi trường thuận lợi để tích tụ, tập trung ruộng đất.

Tích tụ ruộng đất phải tuân theo quy luật thị trường, bảo đảm tính công khai, minh bạch và bình đẳng giữa các chủ thể (hộ gia đình, hợp tác xã, doanh nghiệp). Quy luật thị trường sẽ tự phân phối có hiệu quả nguồn lực đất đai và các nguồn lực khác, như vốn, lao động, công nghệ tương thích.

- *Đối với vai trò của Nhà nước:* Cần lưu ý rằng, xu hướng chung là người nông dân không muốn chuyển nhượng quyền sử dụng đất, tâm lý giữ đất, coi đất như "của để dành" vẫn còn khá phổ biến, mặc dù nguồn thu phi nông nghiệp được bảo đảm, do đó tích tụ ruộng đất khó hiệu quả cả về mặt kinh tế lẫn mặt xã hội nếu không có sự can thiệp của Nhà nước. Dĩ nhiên, Nhà nước (chính quyền) không tham gia trực tiếp vào "cuộc chơi" theo kiểu như đứng ra ký hợp đồng thuê đất của nông dân rồi

cho doanh nghiệp thuê lại (chính quyền không có tư cách pháp nhân ký hợp đồng thuê đất và cho thuê đất giữa nông dân và doanh nghiệp). Chính quyền chỉ nên đóng vai trò trung gian, xúc tác hỗ trợ doanh nghiệp và hộ nông dân trong thỏa thuận mua, thuê đất. Doanh nghiệp tự thương thảo với nông dân theo cơ chế thị trường, tức là gặp nhau giữa “cung và cầu”, chính quyền đứng ra làm chứng, xác nhận để người dân yên tâm hơn. Chính quyền không được ép buộc hộ nông dân nhượng, cho thuê quyền sử dụng đất khi họ chưa tự nguyện, nếu ép buộc thì sẽ biến tướng sang thu hồi đất bằng biện pháp hành chính, như vậy không phù hợp với luật pháp. Nhà nước can thiệp vào nhiều lĩnh vực liên quan mật thiết đến phát triển nông nghiệp, nông thôn, trong đó có ủng hộ tích tụ, tập trung đất đai thì cũng phải có chính sách giải quyết các vấn đề xã hội nảy sinh từ đó.

2- *Nhóm giải pháp hoàn thiện các chính sách về đất đai*

- *Chính sách hạn điền*: Luật Đất đai năm 2013 chính thức được áp dụng từ ngày 1-7-2014, đã có nhiều điểm mới khuyến khích tích tụ, tập trung ruộng đất, nhất là thời hạn giao đất và hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất. Tuy nhiên, chính sách hạn điền hiện vẫn được coi là yếu tố “cản trở” quá trình tích tụ, tập trung đất đai, cần được tháo gỡ.

Bởi vậy đã có những kiến nghị bỏ hạn điền. Chúng tôi cho rằng, *bỏ hạn điền mang lại lợi ích không lớn, không chắc chắn, trong khi rủi ro tiềm ẩn khá cao và cũng không hy vọng có làn sóng đầu tư lớn của doanh nghiệp, tập đoàn vào nông nghiệp*. Theo Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn Nguyễn Xuân Cường, cả nước hiện nay có khoảng 3.500 doanh nghiệp tham gia đầu tư vào nông nghiệp, chiếm chưa đến 1% tổng số doanh nghiệp của cả nước và có đến 90% số doanh nghiệp đầu tư vào ngành này có quy mô vốn từ nhỏ đến rất nhỏ, trong đó số doanh nghiệp có vốn dưới 5 tỷ đồng chiếm tới 55%. Ai cũng nhìn nhận được việc đầu tư vào nông nghiệp là cơ hội lớn. Tuy nhiên từ tham vọng đến thực tế là một chặng đường gian nan, không ít tỷ phú làm nông nghiệp chưa thành công bởi nhiều nguyên nhân, trong đó có vấn đề giá nông sản.

Không thể bỏ hạn điền, vậy nên chăng là mở rộng thêm hạn điền ở quy mô kinh doanh hiệu quả (nới hạn điền): Có thể chỉ tính hạn điền đối với giao đất lần đầu, còn nhận chuyển quyền sử dụng đất thì không tính hạn điền, thậm chí xóa bỏ hạn điền. Hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất cũng cần được nâng lên và dần tiến tới không có hạn mức, như Hàn Quốc, Nhật Bản đã làm.

- *Bảo đảm mục đích của sản xuất nông nghiệp*: Bên cạnh việc hoàn thiện chính sách hạn điền, Nhà nước cần có chính sách bảo đảm ruộng đất tích tụ cho mục đích sản xuất nông nghiệp, như: quy định về thời hạn để đất trống không sản xuất thì thu hồi quyết định cấp đất, cho thuê đất (nếu được Nhà nước giao và cho thuê), bắt buộc thực hiện chuyển quyền sử dụng đất (đối với đất mua). Cần đánh thuế đối với những đối tượng tích tụ ruộng đất không “trực canh” hoặc không được sử dụng cho sản xuất nông nghiệp... Những biện pháp này để tránh tình trạng đầu cơ đất nông nghiệp theo kiểu mua để đó chờ lên giá hoặc chờ dự án, hoặc tìm cách chuyển đổi mục đích sử dụng. Đồng thời triệt để thu thuế để tăng cường trách nhiệm sử dụng đất, doanh nghiệp nào không có khả năng đóng tiền sử dụng đất, thuê sử dụng đất thì phải có lộ trình và kế hoạch trả lại đất cho Nhà nước để giao cho các dự án nông nghiệp khác có hiệu quả hơn.

Bên cạnh đó, cần thực hiện tốt các chính sách:

- *Hỗ trợ thay đổi sinh kế*: Hỗ trợ đầu tư vào nông nghiệp và nông thôn; tăng cường liên kết trong nông nghiệp; xuất khẩu lao động nông thôn; đào tạo và dạy nghề cho lao động nông thôn; hỗ trợ sự thay đổi sinh kế...

- *Giải quyết các vấn đề xã hội*: Bên cạnh các chính sách, giải pháp tạo điều kiện cho tích tụ, tập trung ruộng đất thì phải có các chính sách, giải pháp trợ giúp phát triển kinh tế và bảo đảm an sinh xã hội cho người dân, đặc biệt là người nghèo không có đất. Những chính sách, giải pháp đó là: bảo hiểm nông nghiệp; xóa đói, giảm nghèo đa chiều; chính sách bảo hiểm xã hội cho người lao động nông thôn; chính sách bảo vệ quyền và trợ giúp người yếu thế.... □