

CÁC HÌNH THỨC TÍCH TỤ, TẬP TRUNG ĐẤT NÔNG NGHIỆP: YÊU CẦU ĐỔI MỚI PHƯƠNG THỨC QUẢN LÝ

TS. ĐINH THỊ NGÀ - Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh

Trong những năm qua, vấn đề tích tụ và tập trung đất đai trong nông nghiệp ở Việt Nam được Đảng, Nhà nước, các nhà khoa học... quan tâm sâu sắc. Tại các địa phương, đây là một trong những nội dung được bàn thảo sôi nổi do sự liên quan chặt chẽ của nó với đời sống sinh kế lâu dài, tới việc làm và thu nhập của từng người nông dân. Bài viết phân tích một số hình thức tích tụ và tập trung đất đai trong nước, từ đó đặt ra một số vấn đề đổi mới phương thức quản lý trong bối cảnh tái cơ cấu nông nghiệp.

Từ khóa: tích tụ ruộng đất, dồn điền đổi thửa, sản xuất nông nghiệp

In the past years, the issue of concentration and centralization of cultivation lands in Vietnam has been paid comprehensive attention of Vietnam's National Party, State and scientists. At provincial levels, this is the most popular issue to have been discussed due to its close relationship with the living, job and income of the farmers. This paper analyzes methods of domestic concentration and centralization of cultivation lands and then suggests to renovate existed management to suit the new context of agriculture reform.

Keywords: Concentration of lands, regrouping of lands, agriculture and rural production

Ngày nhận bài: 3/7/2017

Ngày hoàn thiện biên tập: 26/7/2017

Ngày duyệt đăng: 28/7/2017

Một số hình thức tích tụ, tập trung đất đai trong thực tiễn

Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ XI (2011) đã khẳng định “khuyến khích tập trung ruộng đất, phát triển trang trại, doanh nghiệp nông nghiệp phù hợp về quy mô và điều kiện của từng vùng”. Chủ trương này tiếp tục được khẳng định trong văn kiện Đại hội XII của Đảng (2016). Mục tiêu của chủ trương khuyến khích tích tụ, tập trung ruộng đất là nhằm nâng cao hiệu quả sản xuất nông nghiệp, thông qua mở rộng quy mô sản xuất phù hợp, áp dụng tiến bộ khoa học công nghệ và hình thành khu vực chuyên canh theo hướng sản xuất nông nghiệp

hiện đại, chuyên môn hóa gắn với thị trường. Tích tụ, tập trung ruộng đất là bước đi cần thiết, đáp ứng đòi hỏi của tính hiệu quả trong sản xuất nông nghiệp, tạo điều kiện để thực hiện thành công công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông nghiệp, nông thôn.

Tại các địa phương, các hình thức tích tụ và tập trung ruộng đất cũng khá đa dạng, từ hình thức đơn giản nhất là tập trung ruộng đất thông qua dồn điền, đổi thửa cho liên vùng liên thửa cho tới tích tụ thông qua hình thức thuê đất hoặc chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Cụ thể như sau:

Một là, tập trung đất thông qua dồn điền, đổi thửa đất nông nghiệp.

Chính sách chia đất nông nghiệp của Việt Nam giai đoạn trước đây dẫn đến tình trạng ruộng đất trong nông nghiệp bị manh mún, phân tán. Thực trạng này không còn phù hợp với những yêu cầu đang thay đổi trong sản xuất nông nghiệp ở nước ta thời gian vừa qua cũng như trong giai đoạn sắp tới, do vậy, cần phải thực hiện dồn đổi ruộng đất trong nông nghiệp. Chủ trương dồn điền, đổi thửa vì thế đã trở thành một trong các chủ trương của Việt Nam để tập trung ruộng đất, trước hết với mục tiêu tạo thuận lợi, tiết kiệm chi phí cho sản xuất của các hộ nông dân. Dồn điền, đổi thửa là một hình thức tập trung ruộng đất trong nông nghiệp thông qua việc thực hiện quyền chuyển đổi đất nông nghiệp giữa các hộ nông dân trong cùng một địa bàn sản xuất từ các mảnh ruộng nằm phân tán ở các vị trí khác nhau thành các ô, thửa lớn tập trung tại một vị trí. Đây là yêu cầu tập trung đất đai để hộ gia đình, cá nhân có được các thửa đất có quy mô diện tích lớn hơn để tổ chức sản xuất thuận lợi do có điều kiện để cơ giới hóa và thâm canh để mang lại hiệu quả.



Hai là, cho thuê đất nông nghiệp, chuyển nhượng quyền sử dụng đất.

Hình thức này xuất phát từ nhu cầu giao dịch giữa người nắm quyền sử dụng đất và người có nhu cầu thuê quyền sử dụng đất. Thông qua hợp đồng thuê, cá nhân hoặc tổ chức, doanh nghiệp thuê đất được chủ động hoàn toàn việc sản xuất, canh tác trên đất trong một thời gian nhất định theo hợp đồng thuê đã được ký kết. Bước đầu, hình thức doanh nghiệp thuê đất nông nghiệp của các hộ gia đình, cá nhân để sản xuất nông nghiệp được địa phương đánh giá là giải pháp tương đối phù hợp với điều kiện hiện nay của Việt Nam, đảm bảo cho người nông dân được hưởng lợi từ cho thuê đất mà ít phải đối mặt với các rủi ro. Hình thức trả tiền thuê ruộng đất có thể theo từng vụ, từng năm hoặc cho cả thời gian thuê. Thời gian cho thuê được thỏa thuận ổn định để người thuê tính toán phương án sản xuất.

Với hình thức này, người nông dân vẫn nắm quyền sử dụng đất, có thể có thu nhập cao hơn trước đây thông qua được hưởng tiền thuê đất. Nông dân có cơ hội làm việc cho doanh nghiệp. Khi hết thời hạn cho thuê, người nông dân vẫn còn quyền sử dụng đất. Mô hình này khá “an toàn” đối với người nông dân. Hình thức này phổ biến ở khu vực Đồng bằng sông Hồng, gắn với đặc điểm tâm lý thận trọng của người nông dân. Tuy vậy, thỏa thuận giữa doanh nghiệp và nhiều hộ nông dân trong nhiều trường hợp rất khó khăn, mất nhiều thời gian, chi phí. Thỏa thuận vừa chậm, vừa khó thành công do thiếu lòng tin giữa bên cho thuê và đi thuê. Để khắc phục hạn chế này, tại một số địa phương, chính quyền đã có cách làm sáng tạo khác như chính quyền địa phương đứng ra thuê của dân và cho doanh nghiệp thuê lại. Cách làm này phần nào giải quyết được bất cập trên nhưng không đảm bảo tính pháp lý do trong quy định của pháp luật Việt Nam chưa có quy định về vấn đề này. Hơn nữa, tính pháp lý của nguồn lực tài chính mà chính quyền địa phương dùng để trả tiền thuê đất của dân cũng chưa rõ ràng.

Ba là, chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp.

Hình thức chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp là hình thức người nông dân chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp cho người có nhu cầu. Về bản chất đây là việc bán đất nông nghiệp. Người nông dân sẽ không còn quyền đối với đất sau khi đã chuyển nhượng. Chuyển nhượng quyền sử dụng đất hoàn toàn theo cơ chế thị trường, cung cầu gặp nhau, thỏa thuận giá cả và các điều kiện cần thiết theo cơ chế thị trường. Hình thức này diễn ra khá sôi động ở khu vực Đồng bằng sông Cửu Long do

thị trường chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp phát triển, do đặc điểm tâm lý của dân cư địa phương. Hình thức này có tác động rất lớn về mặt kinh tế, xã hội, tới việc đảm bảo lợi ích của người nông dân vì bản chất là người nông dân không còn đất sản xuất, không có việc làm trong nông nghiệp hoặc trở thành người làm thuê trong nông nghiệp.

Bốn là, góp quyền sử dụng đất.

Đây là hình thức tích tụ, tập trung đất đai thông qua việc những người nông dân tự nguyện góp đất cùng tiến hành tổ chức sản xuất, kinh doanh và cùng hưởng lợi thành quả sản xuất. Cũng có thể là người nông dân góp đất, góp vốn, công sức vào hợp tác xã, tổ hợp tác hoặc doanh nghiệp và được hưởng lợi nhuận theo quy chế thỏa thuận. Hình thức này có 2 dạng cơ bản:

(i) Người có đất liên kết, hợp tác với người sử dụng đất để sản xuất, kinh doanh: Trong mô hình này, doanh nghiệp, hợp tác xã đóng vai trò đầu mối cung cấp vật tư, giống, khoa học công nghệ và bao tiêu đầu ra. Nông dân vẫn sản xuất trên ruộng đất của mình nhưng tự hình thành nhóm hộ sản xuất, áp dụng đồng bộ các tiến bộ kỹ thuật từ giống, canh tác, cơ giới hóa... tập trung ruộng đất để tạo thành các vùng sản xuất lớn, chuyên canh, áp dụng cơ giới hóa vào sản xuất. Mô hình này khá phù hợp do các bên tham gia mô hình đều có lợi ích.

Tại các địa phương, các hình thức tích tụ và tập trung ruộng đất diễn ra khá đa dạng, từ hình thức đơn giản nhất là tập trung ruộng đất thông qua dồn điền, đổi thửa cho liên vùng liên thửa cho tới tích tụ thông qua hình thức thuê đất hoặc chuyển nhượng quyền sử dụng đất.

(ii) Người có đất góp vốn bằng quyền sử dụng đất để sản xuất kinh doanh: Theo đó, đất đai được định giá để xác định vốn góp trong giá trị doanh nghiệp. Hình thức này chưa phát triển mạnh do nhiều khó khăn và rủi ro. Chẳng hạn, nếu quản trị doanh nghiệp không minh bạch, người nông dân hoặc không được tham gia, hoặc không có năng lực tham gia vào quyết định quá trình sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp thì trong trường hợp doanh nghiệp làm ăn thua lỗ hoặc doanh nghiệp cố tình gạt người góp đất ra khỏi quá trình sản xuất kinh doanh thông qua tăng vốn điều lệ, người nông dân rất dễ rơi vào tình trạng mất đất. Nguy cơ phá sản, giải thể doanh nghiệp khiến nông dân không mặn mà trong việc góp vốn trong khi chưa thấy rõ lợi ích của việc góp vốn có đảm bảo duy trì được mức sống tối thiểu.



Đổi mới thể chế quản lý để đáp ứng yêu cầu tích tụ, tập trung đất nông nghiệp

Như vậy, mỗi hình thức, mỗi cách làm để tích tụ, tập trung đất nông nghiệp đều chứa đựng trong đó những ưu điểm và hạn chế, những thuận lợi và khó khăn, những lợi ích và chi phí, những ảnh hưởng tích cực và tiêu cực. Khó khăn là ở chỗ cách tiếp cận, nhìn nhận những vấn đề này rất khác nhau dưới các góc nhìn khác nhau và giữa các chủ thể khác nhau.

Tiếp cận của kinh tế học hiện đại, nền kinh tế chia thành hai khu vực là khu vực tư và khu vực công. Khu vực tư bao gồm các cá nhân, tổ chức sản xuất, kinh doanh, các doanh nghiệp. Các chủ thể trong khu vực tư theo đuổi mục tiêu lợi ích, lợi nhuận của cá nhân. Việc theo đuổi các mục tiêu, lợi ích cá nhân có thể tạo ra những xung đột, mâu thuẫn giữa các nhóm lợi ích, thậm chí ảnh hưởng đến lợi ích tổng thể của toàn bộ nền kinh tế. Trong khi đó, khu vực công cần phải nhìn nhận, xem xét, đánh giá và đưa ra các chính sách hướng tới lợi ích của tổng thể xã hội, đem lại phúc lợi cho toàn bộ xã hội. Quyết định của khu vực tư dựa trên việc so sánh lợi ích và chi phí của tư nhân. Quyết định của khu vực công dựa vào việc so sánh lợi ích và chi phí của cả xã hội. Những quyết định có lợi cho tổng thể có thể ảnh hưởng đến lợi ích của từng bộ phận. Vì thế các chính sách của Nhà nước về vấn đề này cần được xem xét, đánh giá ở nhiều góc cạnh: Phát triển nền nông nghiệp năng suất, hiện đại, đảm bảo sinh kế bền vững, lâu dài cho người nông dân, bảo đảm người nông dân không bị bỏ lại phía sau, bảo đảm không có tình trạng bất ổn về chính trị - xã hội sau quá trình tích tụ, tập trung ruộng đất, đặc biệt dưới hình thức góp vốn bằng quyền sử dụng đất, bảo vệ nhóm yếu thế và tạo dựng được liên kết giữa nhóm yếu thế và nhóm lợi thế trong sản xuất. Nhà nước mong muốn phát triển nền nông nghiệp hiện đại, cạnh tranh, nhưng người nông dân không phải ở đâu và khi nào cũng cần điều đó. Họ nhìn thực tiễn hơn, ngắn hạn hơn. Do vậy, những giải pháp cần tập trung để đổi mới thể chế quản lý đáp ứng yêu cầu tích tụ, tập trung đất nông nghiệp bao gồm:

Một là, cần có quan điểm, nhận thức đúng đắn về tích tụ, tập trung đất nông nghiệp. Phát huy lợi thế, nâng cao hiệu quả kinh tế do gia tăng quy mô sản xuất là một quy luật mang tính phổ biến trong kinh tế. Tuy vậy, quy luật này không phải luôn luôn đúng trong mọi hoàn cảnh và trong mọi ngành nghề sản xuất kinh doanh. Trong nông nghiệp, quá trình tích tụ tư bản cho phép người sản xuất tận dụng

được lợi thế kinh tế theo quy mô. Nhưng điều này chỉ đúng khi đạt tới quy mô kinh tế hợp lý, xét trong mối quan hệ với năng lực của người quản lý và yêu cầu của thị trường. Khi đạt tới quy mô hợp lý, chi phí sản xuất giảm, khả năng cạnh tranh và hiệu quả sản xuất sẽ gia tăng.

Câu hỏi đặt ra là quy mô đất thế nào là hợp lý? Tính hợp lý được quyết định bởi cả trình độ của người sản xuất, phụ thuộc vào nhu cầu và quy mô thị trường. Những điểm này do cung - cầu trên thị trường quyết định. Hơn nữa, đối với mỗi loại sản phẩm khác nhau thì yêu cầu về quy mô cũng rất khác nhau. Đối với mỗi vùng miền khác nhau thì quy mô tích tụ cũng khác nhau.

Chính vì thế, cần hiểu rằng, tích tụ và tập trung ruộng đất trong nông nghiệp không có nghĩa là một phong trào, tích tụ vô hạn. Tùy theo yêu cầu của thị trường, có khu vực cần tích tụ, tập trung, có khu vực phân tán. Tích tụ, tập trung hay phân tán còn tùy thuộc vào địa hình, đặc điểm canh tác, văn hóa cư dân nông nghiệp của từng khu vực sản xuất. Tất cả những điều đó đòi hỏi nghiên cứu tích tụ hay tập trung đất đai trong nông nghiệp ở mỗi địa phương cần tính toán dựa trên phân tích lợi ích và chi phí.

Hai là, để thúc đẩy tích tụ, tập trung ruộng đất trong nông nghiệp, Nhà nước cần thực hiện:

- Tiếp tục thúc đẩy việc dồn điền đổi thửa ở các địa phương; Hỗ trợ thủ tục hành chính cho người nông dân trong quá trình đo đạc lại đất, lên phương án dồn đổi ruộng đất; Đẩy nhanh tiến độ cấp đổi Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất sau khi thực hiện dồn điền, đổi thửa.

- Nhà nước có các chính sách đồng bộ như miễn thuế thu nhập, phí, lệ phí khi chuyển quyền đối với nông dân. Hiện nay, việc chuyển nhượng đất nông nghiệp phải nộp thuế thu nhập cá nhân ở mức 25% tính theo giá chênh lệch giữa giá chuyển nhượng trừ đi giá mua và chi phí; hoặc 2% giá chuyển nhượng nếu không xác định được giá mua và chi phí; và 0,5% lệ phí trước bạ. Chính sách thuế, phí liên quan đến chuyển nhượng đất nông nghiệp hiện tại đang được áp dụng chung như các bất động sản khác và còn tương đối cao so với lợi nhuận có thể tạo ra từ sản xuất nông nghiệp.

- Quản lý chặt chẽ việc sử dụng đất sau khi chuyển nhượng để đảm bảo đất không bị bỏ hoang, ngăn ngừa tình trạng nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp để đầu cơ, không vì mục đích sản xuất. Việc xử lý đối với các trường hợp chậm đưa đất vào sử dụng cần được thực hiện nghiêm trên thực tế. Xây dựng chế tài đảm bảo quyền bình đẳng giữa người dân với doanh



ng nghiệp trong quá trình tích tụ ruộng đất cũng như tổ chức sản xuất nông nghiệp. Các quy định về hợp đồng chuyển nhượng, cho thuê cũng như cơ chế giám sát việc thực hiện hợp đồng từ các cơ quan quản lý nhà nước cần phù hợp, chặt chẽ, bảo đảm quyền lợi, nghĩa vụ, trách nhiệm của tất cả các bên tham gia hợp đồng. Có quy định rõ ràng, nghiêm minh để xử lý việc vi phạm hợp đồng của các bên liên quan.

- Chuyển giao quyền sử dụng đất nông nghiệp có tác động rất lớn về mặt kinh tế, xã hội, tới việc đảm bảo lợi ích của người nông dân vì bản chất là người nông dân không còn đất sản xuất, không có việc làm trong nông nghiệp. Chính vì thế, để hỗ trợ việc thực hiện hình thức này cần phải thực hiện đồng bộ các chính sách khác như thu hút đầu tư, đào tạo nghề, giải quyết việc làm phi nông nghiệp, thực hiện đồng bộ các chính sách phát triển nông nghiệp như quy hoạch sản xuất nông nghiệp, công nghệ, thị trường đầu ra...

Ở nước ta, khu vực Công nghiệp mặc dù đạt tốc độ tăng trưởng trên hai con số trong nhiều năm, nhưng tốc độ thu hút lao động tăng rất ít. Ngành Dịch vụ thu hút được lao động một phần lao động từ nông thôn dịch chuyển ra đô thị nhưng chủ yếu là các việc làm không bền vững, người lao động không có bảo hiểm, việc làm bấp bênh. Đây là một nguyên nhân quan trọng khiến cho người nông dân khi đã đi tìm việc ở khu vực đô thị vẫn níu giữ đất nông nghiệp ở quê hương. Quá trình đô thị hóa, công nghiệp hóa cũng như quá trình đổi mới nông nghiệp đã đẩy lực lượng lao động trong nông nghiệp ra, nhưng khu vực phi nông nghiệp lại không hút lao động vào, vướng mắc ở thị trường quyền sử dụng đất nông nghiệp rõ ràng có liên quan mật thiết đến vướng mắc ở thị trường lao động. Tích tụ, tập trung ruộng đất phải đi với đẩy mạnh phát triển công nghiệp dịch vụ, kinh tế, ngành nghề ở nông thôn, tạo việc làm mới, giảm lao động trong nông nghiệp giảm người làm nghề nông dân. Phát triển kinh tế ngay tại nông thôn, đưa công nghiệp về nông thôn, tạo ra xã hội phát triển hài hòa, người dân được thụ hưởng lợi ích.

- Vận động, tuyên truyền để thay đổi nhận thức của người nông dân. Nhận thức của nông dân về sự cần thiết phải tích tụ, tập trung đất đai để sản xuất hàng hóa quy mô lớn còn chưa đầy đủ, chưa thống nhất. Nhất là nhận thức của người nông dân, mặc dù sản xuất nông nghiệp không hiệu quả, bản thân người nông dân cũng không có khả năng nâng cao hiệu quả sản xuất, không gắn bó với nghề nông và

tuy đã làm nghề khác nhưng vẫn có tâm lý cố giữ lấy ruộng đất như vật bảo đảm sinh kế cuối cùng nếu mất việc.

Ở nước ta đối với vấn đề tích tụ, tập trung đất trong nông nghiệp cần tập trung trả lời 2 câu hỏi: Làm bằng cách nào và tích tụ đến mức nào? Xác định mức nào là vừa dựa vào tiêu chí hiệu quả. Tránh tích tụ lại rồi để không ruộng đất. Lấy tiêu chuẩn hiệu quả để xác định mức độ tích tụ hợp lý. Hiệu quả trong sản xuất mỗi loại sản phẩm lại khác nhau. Bên cạnh đó, có nhiều mô hình tích tụ, tập trung như liên kết sản xuất, nông dân cho thuê đất, chuyển nhượng quyền sử dụng đất, góp vốn bằng quyền sử dụng đất... Không có mô hình duy nhất, có nhiều mô hình tùy thuộc vào đặc điểm canh tác của từng vùng, tùy thuộc vào nhu cầu thị trường.

Tích tụ, tập trung ruộng đất có tác động rất lớn về mặt kinh tế, xã hội, tới việc đảm bảo lợi ích của người nông dân. Để tích tụ, tập trung ruộng đất góp phần nâng cao hiệu quả sử dụng đất, đáp ứng yêu cầu quy mô đất lớn cho người có khả năng sản xuất, cũng như đảm bảo lợi ích cho nông dân cần phải thực hiện đồng thời các chính sách khác như thu hút đầu tư, đào tạo nghề, chuyển đổi nghề nghiệp.

Tích tụ, tập trung ruộng đất trong nông nghiệp có thể là điều kiện cần nhưng không đủ cho mong muốn nâng cao hiệu quả sử dụng đất trong nông nghiệp ở nước ta. Tích tụ, tập trung ruộng đất có tác động rất lớn về mặt kinh tế, xã hội, tới việc đảm bảo lợi ích của người nông dân – một trong những nhóm yếu thế trong xã hội Việt Nam. Chính vì thế, để tích tụ, tập trung ruộng đất góp phần nâng cao hiệu quả sử dụng đất, đáp ứng yêu cầu quy mô đất lớn cho người có khả năng sản xuất, cũng như đảm bảo lợi ích cho nông dân cần phải thực hiện đồng thời các chính sách khác như thu hút đầu tư, đào tạo nghề, chuyển đổi nghề nghiệp, giải quyết việc làm phi nông nghiệp, thực hiện đồng bộ các chính sách phát triển nông nghiệp như quy hoạch sản xuất nông nghiệp, công nghệ, thị trường đầu ra...

Tài liệu tham khảo:

1. Bộ Tài nguyên và Môi trường, Hội nghị giải pháp tích tụ, tập trung đất đai phục vụ phát triển nông nghiệp quy mô lớn, công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông nghiệp, Vĩnh Phúc 2017;
2. Luật Đất đai 2013;
3. Ngân hàng Thế giới, Báo cáo phát triển Việt Nam 2016: Chuyển đổi nông nghiệp Việt Nam: Tăng giá trị, giảm đầu vào.