

QUẢN LÝ CHUYỂN DỊCH ĐẤT ĐAI ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG TẠI VIỆT NAM

Nguyễn Thị Hải Yến, Phạm Anh Tuấn

Trường Đại học Tài nguyên và Môi trường Hà Nội

Tóm tắt

Trong công tác quản lý và sử dụng đất đai, việc chuyển dịch đất đai là nhu cầu tất yếu, phục vụ cho quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa và đô thị hóa cho mỗi địa phương và cả nước. Quá trình này một mặt thúc đẩy, đồng thời cần chú trọng vào giải quyết các vấn đề nảy sinh và hệ lụy của quá trình chuyển dịch đất đai. Giải quyết hài hòa lợi ích giữa nhà nước và các bên có liên quan như người dân, chủ đầu tư,... và duy trì được nội lực của nguồn tài nguyên đất đai là những vấn đề cấp thiết cần được quan tâm trong quá trình chuyển dịch đất đai. Mục tiêu của bài báo này là đánh giá thực trạng và đề xuất các giải pháp quản lý chuyển dịch đất đai đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững tại Việt Nam.

Từ khóa: Chuyển dịch đất đai; Chuyển đổi mục đích sử dụng đất; Phát triển bền vững

Abstract

Land conversion management for sustainable development in Vietnam

In the management and use of land, the land conversion is a necessary requirement in the process of industrialization, modernization and urbanization of the country. It is important to accelerate this process and to address the problems and consequences of land conversion. The issue of harmonizing the interests between the state and related parties such as community, investor and maintain the importance of land resources are crucial in land conversion process. The objective of this paper is to assess the current situation and propose solutions to land conversion management for sustainable development in Vietnam.

Keywords: Land conversion; Change of land use purpose; Sustainable development

1. Đặt vấn đề

1.1. Sự cần thiết nghiên cứu chuyển dịch đất đai

Chuyển dịch đất đai là sự chuyển đổi mục đích sử dụng đất, chủ thể sử dụng đất hoặc phương thức sử dụng đất trong quá trình quản lý và sử dụng đất của nhà nước và người sử dụng đất. Chuyển dịch đất đai nhằm mục tiêu đất đai được phân bổ hợp lý, sử dụng đúng mục đích, tiết kiệm và có hiệu quả cao; bảo đảm lợi ích trước mắt và lâu dài, bảo vệ môi trường sinh thái, đáp ứng

yêu cầu phát triển bền vững đất nước; nâng cao chất lượng và bảo vệ đất canh tác nông nghiệp, bảo đảm an ninh lương thực quốc gia [3]. Chuyển dịch đất đai phải được quản lý theo pháp luật và quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của mỗi địa phương và cả nước. Chuyển dịch đất đai có hai hình thức thực hiện đó là chuyển dịch bắt buộc và chuyển dịch tự nguyện nhưng cả hai cách thức này đều có những bất cập riêng. Để giải quyết tận gốc vấn đề về công bằng lợi ích của các bên tham gia và tạo sự đồng thuận cũng như duy trì đất đai là nguồn nội lực cho

Nghiên cứu

đầu tư và lựa chọn đầu tư phù hợp với quy hoạch phát triển kinh tế, xã hội [3].

Việt Nam là một trong số các nước bị ảnh hưởng nghiêm trọng do tác động của biến đổi khí hậu, nhất là nước biển dâng, làm tăng nguy cơ khan hiếm và thiếu hụt đất sản xuất nông nghiệp [1]. Bên cạnh đó, quá trình đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước tiếp tục đòi hỏi phải chuyển một phần diện tích đất nông nghiệp đặc biệt là đất trồng lúa ở các vùng đồng bằng để phát triển công nghiệp, đô thị, cơ sở hạ tầng, các khu kinh tế đã tạo ra mâu thuẫn giữa việc bảo đảm an ninh lương thực quốc gia, bảo vệ môi trường với phát triển kinh tế - xã hội [1].

Để đạt được các mục tiêu phát triển bền vững, chuyển dịch đất đai cần đảm bảo khai thác quỹ đất có hiệu quả nhất, bảo đảm được an ninh lương thực, an ninh môi trường và an ninh quốc phòng. Mục tiêu này chứa đựng mâu thuẫn giữa yêu cầu khai thác đất có hiệu quả nhất với các yêu cầu khác về an ninh lương thực, môi trường, quốc phòng. Nghĩa là không phải khai thác quỹ đất với bất cứ giá nào, mà phải biết cân đối giữa các nhu cầu trong quá trình phát triển, với các yêu cầu cơ bản sau đây:

- Tạo sự tăng trưởng không ngừng về kinh tế thông qua nguồn lực tài nguyên đất đai;

- Gia tăng không ngừng các loại phúc lợi xã hội, dân trí và đời sống tinh thần, vật chất cho người dân thông qua chế độ sử dụng đất, quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất;

- Duy trì, bảo vệ môi trường bền vững, ứng phó với biến đổi khí hậu phục vụ cho phát triển chung của toàn nền kinh tế, đặc biệt là đối với quá trình đô thị hoá, công nghiệp hoá của mỗi quốc gia.

1.2. Các nghiên cứu về chuyển dịch đất đai đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững

Chuyển dịch đất đai là nhu cầu tất yếu, không có cách giải quyết khác để phục vụ cho quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Vì vậy một mặt vừa phải đẩy nhanh quá trình này nhưng vừa phải chú trọng vào giải quyết các vấn đề nảy sinh và hệ lụy của nó, nhất là về giải quyết hài hòa lợi ích giữa các bên và duy trì được nội lực của đất đai [3]. Đồng thời, Theo Nguyễn Đình Bông đã khái quát lại quá trình chuyển dịch đất đai ở Việt Nam từ khi thành lập nước năm 1945 đến nay, cho thấy sự thay đổi cơ cấu đất đai cũng như công tác quản lý đất đai ở Việt Nam trong suốt thời gian qua nhằm đáp ứng các nhu cầu của phát triển kinh tế - xã hội trong từng thời kỳ [6].

Trong một nghiên cứu gần đây, Theo tác giả [11] cho rằng muốn quản lý tốt, không những cần phải có một cơ cấu tổ chức quản lý chuyên nghiệp mà còn phải có một cơ chế dân chủ hóa thực sự để mang lại hiệu quả kinh tế xã hội cho từng thửa đất và bảo vệ lợi ích hợp pháp của cộng đồng và từng người sử dụng đất. Tương tự, tác giả [7] phân tích các nội hàm của quyền sở hữu đất đai ở nước ta trong quá trình vận động và phát triển của nền kinh tế để đưa ra cách tiếp cận và giải quyết vấn đề sở hữu nhằm thúc đẩy chuyển dịch đất đai theo hướng bền vững.

Chuyển dịch đất nông nghiệp thông qua tích tụ, tập trung ruộng đất. Vấn đề tích tụ và tập trung ruộng đất trong nông nghiệp nhận được khá nhiều sự quan tâm không chỉ của các nhà hoạch định chính sách mà còn các nhà nghiên cứu. Theo các tác giả [4, 5, 6, 8] đều cho rằng với quy mô đất đai nhỏ lẻ, manh mún như hiện nay thì rất khó phát huy được lợi thế kinh tế theo quy mô vì vậy, để tăng hiệu quả sử dụng đất nông nghiệp

cần phải đẩy mạnh việc tích tụ và tập trung ruộng đất.

2. Phương pháp nghiên cứu

2.1. Phương pháp điều tra, thu thập thông tin, tài liệu, số liệu

- Điều tra, thu thập thông tin, số liệu, tài liệu về thực trạng chuyển dịch đất đai tại Việt Nam giai đoạn 2005 - 2015.

2.2. Phương pháp xử lý, phân tích, tổng hợp thông tin, tài liệu, số liệu

- Các tài liệu, số liệu điều tra, thu thập được xử lý, phân tích, tổng hợp nhằm làm rõ yêu cầu nghiên cứu.

2.3. Chỉ tiêu đánh giá chuyển dịch đất đai đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững

* Đánh giá thực trạng sử dụng đất thông qua các chỉ tiêu:

- Chuyển mục đích sử dụng đất
- Chuyển đổi chủ thể sử dụng đất:
- Thay đổi phương thức sử dụng đất:
- Thay đổi mô hình sử dụng đất

* Đánh giá hiệu quả chuyển dịch đất đai đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững thông qua các chỉ tiêu:

- Chuyển dịch cơ cấu kinh tế, cơ cấu lao động
- Tăng trưởng kinh tế và đóng góp vào nguồn thu ngân sách
- An ninh lương thực, thực phẩm; độ che phủ của rừng; cải tạo và bảo vệ

đất, bảo tồn sự đa dạng sinh học; giảm nhẹ thiên tai, thích ứng với biến đổi khí hậu.

3. Thực trạng chuyển dịch đất đai tại Việt Nam

3.1. Thực trạng chuyển dịch đất đai theo mục đích sử dụng

Trong giai đoạn 2005 - 2015, diện tích và cơ cấu các loại đất có nhiều thay đổi. Đất nông nghiệp đã tăng 2.479.646 ha tập trung vào các loại đất trồng cây hàng năm và cây lâu năm, đất lâm nghiệp. Sự gia tăng này có thể đến từ việc mở rộng một phần quỹ đất chưa sử dụng, khai phá rừng, đất lâm nghiệp,... Trong cơ cấu đất sản xuất nông nghiệp, diện tích đất trồng lúa có sự suy giảm, nhưng không đáng kể (khoảng 22.181 ha), trung bình mỗi năm giảm trên 2.200 ha. Nguyên nhân giảm chủ yếu do chuyển từ đất trồng lúa kém hiệu quả sang các loại đất nông nghiệp khác, như: đất trồng rau, màu hoặc trồng cây công nghiệp (cao su, cà phê), trồng cây cảnh, cây ăn quả, nuôi trồng thủy sản và các loại đất phi nông nghiệp (công trình công cộng, phát triển đô thị và các khu dân cư nông thôn, hoặc đất sản xuất, kinh doanh). Tuy nhiên bên cạnh đó, các địa phương đã khai thác quỹ đất chưa sử dụng đưa vào sản xuất cũng như thay đổi cơ cấu cây trồng để có thể tăng diện tích đất trồng lúa.

Bảng 1. Chuyển dịch các loại đất nông nghiệp cả nước giai đoạn 2005 - 2015

TT	Loại đất	Năm 2015		Năm 2010		Năm 2005		Biến động diện tích 2005 - 2015 (ha)
		Diện tích (ha)	Cơ cấu (%)	Diện tích (ha)	Cơ cấu (%)	Diện tích (ha)	Cơ cấu (%)	
	Đất nông nghiệp	27.302.206	100,00	26.100.160	100,00	24.822.560	100,00	2.479.646
1.	Đất SXNN	11.530.160	42,23	10.117.893	38,77	9.415.568	37,93	2.114.592

Nghiên cứu

TT	Loại đất	Năm 2015		Năm 2010		Năm 2005		Biến động diện tích 2005 - 2015 (ha)
		Diện tích (ha)	Cơ cấu (%)	Diện tích (ha)	Cơ cấu (%)	Diện tích (ha)	Cơ cấu (%)	
	<i>Trong đó:</i> Đất trồng lúa	4.143.096	15,17	4.127.721	15,81	4.165.277	16,78	-22.181
2.	Đất lâm nghiệp	14.923.560	54,66	15.249.025	58,42	14.677.409	59,13	246.151
3.	Đất NTTS	797.759	2,92	690.218	2,64	700.060	2,82	97.699
4.	Đất làm muối	17.505	0,07	17.562	0,07	14.075	0,06	3.430
5.	Đất NN khác	33.223	0,12	25.462	0,10	15.447	0,06	17.776

Nguồn: Tổng hợp từ kết quả thống kê, kiểm kê đất đai - Bộ Tài nguyên và Môi trường

Bảng 2. Chuyển dịch các loại đất phi nông nghiệp cả nước giai đoạn 2005 - 2015

TT	Loại đất	Năm 2015		Năm 2010		Năm 2005		Biến động diện tích 2005 - 2015 (ha)
		Diện tích (ha)	Cơ cấu (%)	Diện tích (ha)	Cơ cấu (%)	Diện tích (ha)	Cơ cấu (%)	
	Đất phi NN	3.697.829	100,00	3.670.186	100,00	3.232.715	100,00	465.114
1.	Đất ở	698.611	18,89	680.477	18,54	598.428	18,51	100.183
2.	Đất chuyên dùng	1.839.161	49,74	1.794.479	48,89	1.383.766	42,81	455.395
3.	Đất tôn giáo, tín ngưỡng	18.342	0,50	14.620	0,40	12.804	0,40	5.538
4.	Đất nghĩa trang, nghĩa địa...	103.578	2,80	100.939	2,75	97.052	3,00	6.526
5.	Đất sông ngòi, kênh, rạch, MNCD	986.969	26,69	1.075.736	29,31	1.137.445	35,19	-150.476
6.	Đất phi NN khác	51.169	1,38	3.935	0,11	3.220	0,10	47.949

Nguồn: Tổng hợp từ kết quả thống kê, kiểm kê đất đai - Bộ Tài nguyên và Môi trường

Diện tích đất phi nông nghiệp trên cả nước có mức tăng trưởng tương đối nhanh trong vòng một thập niên qua. Tổng diện tích đất phi nông nghiệp giai đoạn 2005 - 2015 tăng 465.114 ha, trung bình mỗi năm, diện tích đất phi nông nghiệp gia tăng thêm khoảng 46.510 ha. Tổng diện tích nhóm đất chuyên dùng tăng mạnh nhất trong giai đoạn này với 455.395 ha; tiếp theo là diện tích đất ở, tăng 100.183 ha; đất nghĩa trang, nghĩa địa tăng 6.526 ha; đặc biệt, nhóm đất sông suối và mặt nước chuyên dùng giảm mạnh xuống chỉ còn khoảng trên 986.969 ha vào năm 2015. Đất tôn giáo,

tín ngưỡng cũng có sự gia tăng đáng kể, tăng 5.538 ha sau 10 năm, từ năm 2005 đến năm 2015

3.2. Thực trạng chuyển dịch đất đai theo chủ thể quản lý, sử dụng đất

Các đối tượng quản lý, sử dụng đất cũng có nhiều thay đổi đáng kể do quá trình chuyển dịch đất đai. Năm 2015, có 15.016.750 ha đất nông nghiệp được giao hoặc cho hộ gia đình, cá nhân thuê sử dụng; Tổ chức trong nước sử dụng 9.084.653 ha. Diện tích đất nông nghiệp giao cho các tổ chức quản lý vẫn còn 2.856.018 ha.

Bảng 3. Hiện trạng sử dụng đất nông nghiệp cả nước năm 2015 theo chủ thể quản lý, sử dụng

Đơn vị: ha

TT	Loại đất	Tổng diện tích	Diện tích theo đối tượng sử dụng đất				Diện tích theo đối tượng quản lý đất
			Hộ gia đình, cá nhân	Tổ chức trong nước	DN có vốn đầu tư NN	Cộng đồng DC, cơ sở TG	
	Đất nông nghiệp	27.302.206	15.016.750	9.084.653	23.801	320.984	2.856.018
1.	Đất SXNN	11.530.160	10.325.167	1.101.842	6.037	2.401	94.713
	<i>Trong đó:</i> Đất trồng lúa	4.143.096	3.984.340	139.673	11	1.017	18.055
2.	Đất lâm nghiệp	14.923.560	3.998.632	7.837.603	15.786	318.307	2.753.232
3.	Đất NTTS	797.759	663.380	125.436	1.315	273	7.355
4.	Đất làm muối	17.505	11.924	4.812	377	1	391
5.	Đất NN khác	33.223	17.646	14.960	287	2	328

Nguồn: Bộ Tài nguyên và Môi trường, 2016

Bảng 4. Hiện trạng sử dụng đất phi nông nghiệp cả nước năm 2015 theo chủ thể quản lý, sử dụng

Đơn vị: ha

TT	Loại đất	Tổng diện tích	Diện tích theo đối tượng sử dụng đất					Diện tích theo đối tượng quản lý đất
			Hộ gia đình, cá nhân	Tổ chức trong nước	DN có vốn đầu tư NN	Người VN định cư NN	Cộng đồng DC, cơ sở TG	
	Đất phi NN	3.697.829	697.910	1.089.614	20.793	2	21.423	1.868.087
1.	Đất ở	698.611	683.159	13.146	414	1	15	1.876
2.	Đất chuyên dùng	1.839.161	8.917	875.604	20.300	1	1.745	932.594
3.	Đất tôn giáo	11.720	7	30			11.681	2
4.	Đất tín ngưỡng	6.622	19	13			6.579	11
5.	Đất nghĩa trang, nghĩa địa	103.578	3.529	88.267	35		1.375	10.371
6.	Đất sông ngòi kênh rạch	745.083	217	10.009			6	734.851
7.	Đất có MNCD	241.886	1.824	51.949	44		22	188.047
8.	Đất phi NN khác	51.169	238	50.596				335

Nguồn: Bộ Tài nguyên và Môi trường, 2016

Đối với đất phi nông nghiệp, diện tích giao và cho các tổ chức trong nước thuê vẫn chiếm chủ yếu với 1.089.614 ha (29,5%), tập trung nhiều vào đất chuyên dùng. Năm 2015, có 697.910 ha đất phi nông nghiệp được giao cho hộ gia đình, cá nhân với đất ở là chủ yếu; doanh nghiệp có vốn đầu tư nước được thuê sử dụng 20.793 ha, cộng đồng dân

cư và cơ sở tôn giáo sử dụng 21.423 ha (chủ yếu là đất tôn giáo, tín ngưỡng). Với 1.868.087 ha đất phi nông nghiệp (50,5%) đang giao cho các tổ chức quản lý đất như UBND cấp xã, tổ chức phát triển quỹ đất hoặc các tổ chức khác quản lý. Diện tích này chủ yếu là đất chuyên dùng, sau đó đến các loại đất sông, suối, kênh, rạch và mặt nước chuyên dùng.

Nghiên cứu

3.3. Thực trạng chuyển dịch đất đai theo phương thức và hình thức sử dụng đất

3.3.1. Thực trạng dồn điền, đổi thửa (chuyển đổi đất nông nghiệp)

Chủ trương dồn điền, đổi thửa thông qua việc chuyển đổi đất nông nghiệp trong cùng một xã, phường, thị trấn để phát triển kinh tế nông hộ là hình thức phổ biến mà nhiều địa phương đã và

đang thực hiện. Kết quả khảo sát 9 tỉnh của Tổng cục Quản lý đất đai năm 2011 cho thấy diện tích bình quân đất nông nghiệp/thửa đất của các tỉnh đã tăng nhiều nhất là 728m² (tỉnh Thanh Hóa), thấp nhất là 37m² (tỉnh Vĩnh Phúc); mức độ biến động các thửa đất nhiều nhất là tỉnh Quảng Bình (chỉ còn 48% số thửa), thấp nhất là tỉnh Vĩnh Phúc (vẫn còn 90% số thửa); Số thửa đất bình quân chỉ còn từ 3,1 thửa/hộ đến 9,6 thửa/hộ [9].

Bảng 5. Mức độ biến động sau dồn điền, đổi thửa tại một số tỉnh trong cả nước

TT	Tỉnh	Số thửa đất bình quân/hộ sau dồn, đổi	Mức độ biến động số thửa đất sau dồn, đổi (%)	Diện tích bình quân/thửa đất (m ²)	
				Trước dồn, đổi	Sau dồn, đổi
1.	Vĩnh Phúc	9,6	90	234	271
2.	Hung Yên	3,9	56	346	664
3.	Hà Nam	3,7	58	344	546
4.	Thái Bình	3,6	56	353	684
5.	Nam Định	3,1	50	403	811
6.	Ninh Bình	5,6	66	424	616
7.	Thanh Hóa	4,6	69	666	1.394
8.	Nghệ An	4,6	61	410	691
9.	Quảng Bình	3,8	48	453	1.026

Nguồn: Tổng cục Quản lý đất đai, 2011

Bảng 6. Quy mô đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân

STT	Chỉ tiêu	Đơn vị tính	Năm 2006	Năm 2011	So sánh 2011 -2006
1.	Tổng số hộ SDD sản xuất NN	Hộ	11.653.478	11.848.261	194.783
2.	Tổng số hộ SDD trồng lúa	Hộ	9.330.490	9.271.194	-59.296
3.	Hộ có dưới 0,2 ha				
3.1	Đất sản xuất nông nghiệp	%	32,21	34,67	2,46
3.2	Đất trồng lúa	%	47,15	50,04	2,89
4.	Hộ có từ 0,2 ha đến dưới 0,5 ha				
4.1	Đất sản xuất nông nghiệp	%	36,55	34,33	-2,22
4.2	Đất trồng lúa	%	36,83	34,79	-2,04
5.	Hộ có từ 0,5 ha đến dưới 2,0 ha				
5.1	Đất sản xuất nông nghiệp	%	25,37	24,82	-0,55
5.2	Đất trồng lúa	%	13,57	12,90	-0,67
6.	Hộ có từ 2,0 ha trở lên				
6.1	Đất sản xuất nông nghiệp	%	5,87	6,18	0,31
6.2	Đất trồng lúa	%	2,45	2,27	-0,18

Nguồn: Tính toán từ số liệu Tổng điều tra Nông thôn, nông nghiệp và thủy sản, 2011

Theo tính toán trên số liệu Tổng điều tra Nông thôn, nông nghiệp và thủy sản (2011), quy mô đất nông nghiệp của hộ gia đình không có nhiều thay đổi trong giai đoạn 2006 - 2011. Năm 2011, số hộ có quy mô diện tích đất sản xuất nông nghiệp dưới 0,5 ha vẫn chiếm chủ yếu với 69,0% [10]. Mặc dù có sự khác nhau giữa các vùng trên cả nước song điều này cho thấy xu hướng tập trung, tích tụ đất đai của hộ gia đình còn chậm, quy mô diện tích còn hạn chế so với hạn mức sử dụng đất được pháp luật cho phép.

3.3.2. Thực trạng cho thuê, chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp

Theo Báo cáo của Viện Chính sách và chiến lược phát triển nông nghiệp nông thôn thì nguồn gốc đất nông nghiệp ở nông thôn có 40% do Nhà nước giao, cho thuê; 34% nhận thừa kế quyền sử dụng đất; 12% là nhận chuyển nhượng hoặc trúng đấu giá quyền sử dụng đất, còn lại là đất khai hoang hoặc có nguồn gốc khác. Thị trường quyền sử dụng đất nông nghiệp hoạt động rất yếu, thậm chí có xu hướng giảm. Trong số đó, chuyển nhượng trước năm 1994 là 29%, giai đoạn 1994 - 2003 là 41% và sau năm 2003 là 30%. Thị trường cho thuê đất nông nghiệp còn kém hơn nhiều so với thị trường chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp. Tỷ lệ đất nông nghiệp cho thuê cao nhất là ở vùng đồng bằng sông Cửu Long với 10,8%, đồng bằng sông Hồng là 9,4%, thấp nhất là ở vùng Tây Nguyên với 2,7% và Trung du và Miền núi phía Bắc với 1% [2].

Các hình thức chuyển nhượng quyền sử dụng đất còn chưa được người sử dụng đất đăng ký đầy đủ với cơ quan nhà nước có thẩm quyền, rất nhiều trường hợp chuyển nhượng trao tay. Do

đó Nhà nước vừa khó kiểm soát, quản lý đất đai còn người sử dụng đất thì không được bảo đảm quyền lợi và nghĩa vụ hợp pháp.

4. Tác động của chuyển dịch đất đai đến phát triển kinh tế, xã hội

4.1. Tác động của chuyển dịch đất đai đến phát triển kinh tế, xã hội

4.1.1. Chuyển dịch đất đai 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

Chuyển dịch đất đai đã tác động phân bổ nguồn lực đất đai, cơ bản đáp ứng được nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng an ninh. Thông qua quy hoạch sử dụng đất, cơ cấu sử dụng đất được chuyển đổi phù hợp với quá trình chuyển dịch cơ cấu và tái cấu trúc nền kinh tế, chuyển dịch kinh tế lao động từ nông nghiệp sang công nghiệp, dịch vụ (so với năm 2010, cơ cấu nông, lâm, ngư nghiệp giảm từ 20,58% xuống 16,8%; công nghiệp và dịch vụ tăng từ 79,42% lên 83,2% vào năm 2015). Đặc biệt đã tạo điều kiện thúc đẩy nhanh quá trình chuyển đổi cơ cấu sử dụng đất trong nông nghiệp, nông thôn phù hợp với nền kinh tế thị trường.

Việc thực hiện chuyển dịch đất đai đã tạo quỹ đất cho các ngành, lĩnh vực phát triển, thực hiện có kết quả những mục tiêu, nhiệm vụ trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, góp phần khôi phục, bảo vệ và phát triển rừng, phát triển công nghiệp, dịch vụ, xây dựng kết cấu hạ tầng, chỉnh trang và phát triển đô thị, từng bước đáp ứng được nhu cầu của giai đoạn đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

Nghiên cứu

4.1.2. Chuyển dịch đất đai góp phần đẩy mạnh quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa và xây dựng nông thôn mới

Đất dành cho phát triển các khu công nghiệp, khu chế xuất, khu kinh tế; thương mại - dịch vụ, xây dựng kết cấu hạ tầng, phát triển đô thị và xây dựng nông thôn mới tiếp tục được mở rộng đáp ứng yêu cầu đẩy mạnh quá trình đô thị hoá, công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông nghiệp nông thôn và rút ngắn khoảng cách giàu nghèo giữa các vùng kinh tế, đô thị và nông thôn.

4.1.3. Chuyển dịch đất đai góp phần tạo việc làm và giải quyết các vấn đề an sinh xã hội

Việc thực hiện chuyển dịch đất đai là cơ sở để triển khai thực hiện các chính sách, pháp luật về đất đai, tạo việc làm, tăng thu nhập, cải thiện đời sống cho nhân dân. Sự tham gia của người dân trong công tác chuyển dịch đất đai đã từng bước phát huy được tính dân chủ, công khai, minh bạch, hạn chế được những tiêu cực trong công tác quản lý đất đai, góp phần ổn định tình hình chính trị - xã hội.

4.1.4. Chuyển dịch đất đai góp phần khai thác hiệu quả nguồn tài nguyên đất đai, làm tăng giá trị của đất, đưa đất đai trở thành nguồn lực quan trọng trong phát triển kinh tế - xã hội

Chuyển dịch đất đai góp phần phát triển ổn định thị trường bất động sản, khai thác tốt hơn nguồn lực đất đai, làm cho việc sử dụng đất đai ngày càng tiết kiệm và đạt được hiệu quả cao. Nguồn thu từ đất trở thành nguồn lực quan trọng cho phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, đóng góp đáng kể vào tăng trưởng kinh tế và tăng thu ngân sách (từ năm 2011 đến nay, trung bình hàng năm đạt xấp xỉ 57 nghìn tỷ đồng).

4.1.5. Chuyển dịch đất đai đã góp phần đảm bảo mục tiêu an ninh lương thực, thực phẩm; nâng cao độ che phủ của rừng; cải tạo và bảo vệ đất, giảm suy thoái đất; bảo tồn sự đa dạng sinh học; bảo vệ môi trường và phát triển bền vững; giảm nhẹ thiên tai, thích ứng với biến đổi khí hậu

Chuyển dịch đất đai đã đóng góp tích cực và hiệu quả trong việc đảm bảo giữ diện tích đất lúa nhằm đảm bảo an ninh lương thực, thực phẩm (sản lượng thóc từ 40 triệu tấn năm 2010 lên 44 triệu tấn năm 2015, đưa nước ta trở thành nước xuất khẩu gạo đứng hàng đầu thế giới); khôi phục và bảo vệ rừng phòng hộ, rừng đầu nguồn, rừng đặc dụng, rừng khoanh nuôi tái sinh, rừng trồng kinh tế, nâng độ che phủ của rừng từ 39,10% năm 2010 lên 40,8% năm 2015. Việc giao đất, giao rừng đã ngăn chặn được tình trạng suy thoái rừng nghiêm trọng. Diện tích đất chưa sử dụng của cả nước từng bước được khai thác đưa vào sử dụng một cách hợp lý, vừa đảm bảo yêu cầu cân bằng hệ sinh thái và bảo vệ môi trường, giảm nhẹ thiên tai và thích ứng với biến đổi khí hậu; vừa đáp ứng khả năng mở rộng diện tích đất sản xuất nông nghiệp, đất phi nông nghiệp theo yêu cầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

4.2. Những mặt còn tồn tại

4.2.1. Việc chuyển dịch đất đai chưa đồng bộ và đảm bảo tính liên vùng và chưa đáp ứng yêu cầu ứng phó với biến đổi khí hậu, quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường

Chuyển dịch đất đai dựa trên các dự báo về phương hướng, mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của địa phương và cả nước; tổng hợp, cân đối nhu cầu sử dụng đất của các ngành, các cấp; trong khi việc nắm bắt thông tin và dự báo

nhu cầu sử dụng đất của các ngành, các cấp còn hạn chế, độ chính xác chưa cao; kế hoạch sử dụng đất chưa xác định nhu cầu sử dụng đất phù hợp với tiến độ các công trình dự án; quy mô, vị trí sử dụng đất của một số công trình, dự án còn chưa chính xác do thay đổi nhu cầu sử dụng đất của ngành, lĩnh vực và nhu cầu của các nhà đầu tư.

Còn thiếu tính đồng bộ giữa quy hoạch phát triển kinh tế xã hội, quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch xây dựng; quy hoạch các khu công nghiệp, đô thị, khu dân cư, hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội, quy hoạch xây dựng nông thôn mới.

4.2.2. Việc thực hiện giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất còn chưa tốt

Việc quản lý, thực hiện quy hoạch sử dụng đất sau khi được xét duyệt chưa có chế tài, công cụ đủ mạnh; tình trạng lấn chiếm, chuyển mục đích sử dụng đất không theo quy hoạch chưa được phát hiện và xử lý kịp thời.

Việc để chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp, nhất là đất chuyên trồng lúa nước sang mục đích khác chưa được tính toán kỹ lưỡng; nhiều địa phương còn sử dụng đất chuyên trồng lúa nước để xây dựng các khu công nghiệp, khu kinh tế,... dẫn đến nhiều hộ nông dân thiếu đất hoặc không có đất để sản xuất trong khi vẫn có thể sử dụng các loại đất khác.

Hiện nay có nhiều ngành sử dụng đất với quy mô lớn nhưng chưa tuân thủ những quy định hiện hành hoặc thiếu những quy định ràng buộc, như: một số khu công nghiệp xin bổ sung quy hoạch chỉ bằng công văn chấp thuận chủ trương, trong khi đó còn nhiều khu công nghiệp có trong quy hoạch nhưng không có nhà đầu tư. Việc chấp thuận chủ trương đầu tư

xây dựng các khu công nghiệp, khu kinh tế, khu đô thị mới, khu liên hợp nông - công nghiệp - dịch vụ với diện tích lớn, dẫn đến tình trạng đất đai bị khoanh bao, đầu tư hạ tầng tốn kém, dàn trải nhưng khả năng thu hút đầu tư thấp.

Thiếu các giải pháp có tính khả thi để thực hiện giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất trong đó có hai khâu quan trọng là không cân đối đủ nguồn vốn cho xây dựng hạ tầng và sự bất cập trong công tác bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất dẫn đến các công trình, dự án thường kéo dài tiến độ thực hiện. Nhiều dự án sau khi giải phóng mặt bằng còn bị bỏ hoang hóa nhiều năm trong khi người dân thiếu đất sản xuất.

5. Đề xuất một số kiến nghị nhằm thực hiện hiệu quả chuyển dịch đất đai

Nâng cao chất lượng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, đặc biệt coi trọng dự báo chính xác về nhu cầu quỹ đất cho phát triển các ngành, lĩnh vực, tính toán khoa học, sát với chiến lược phát triển kinh tế - xã hội. Cân nhắc về hiệu quả kinh tế, xã hội, môi trường nhằm đảm bảo phát triển bền vững trong sử dụng đất, phát huy cao nhất tiềm năng đất đai.

Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là căn cứ để thực hiện chuyển dịch đất đai thông qua việc nhà nước giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất, trưng dụng đất. Do đó quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cần phải đảm bảo tính đồng bộ, tính liên vùng và phát huy được thế mạnh của từng vùng để phát triển hài hòa của toàn khu vực.

Cần nghiên cứu các cơ chế thu hồi đất, trưng dụng đất, xem xét hoàn thiện các quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi nhà nước thu hồi đất nhằm bảo đảm quyền lợi của những người bị

mất đất, góp phần ổn định sinh kế và đời sống cho người dân.

Tăng cường kiểm tra, giám sát, xử lý nghiêm các hành vi vi phạm quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trong giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất không theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được duyệt. Giám sát chặt chẽ việc chuyển dịch đất trồng lúa có năng suất cao, đất có rừng sang đất cơ sở sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp. Cần có chính sách ưu tiên đầu tư cơ sở hạ tầng để phát triển các khu, cụm công nghiệp, khu kinh tế, khu đô thị... ở những diện tích đất ít khả năng sản xuất nông nghiệp.

6. Kết luận

Đất đai là vấn đề rất phức tạp nhất là trong quan hệ thị trường, trực tiếp tác động đến hoạt động của nhiều ngành kinh tế và nhiều mặt của đời sống xã hội. Vì vậy muốn quản lý tốt, không những cần phải có một cơ cấu tổ chức quản lý chuyên nghiệp mà còn phải có một cơ chế dân chủ hóa thực sự để mang lại hiệu quả kinh tế xã hội cho từng thửa đất và bảo vệ lợi ích hợp pháp của cộng đồng và từng người sử dụng đất. Trong cơ chế thị trường đất đai là một hàng hóa đặc biệt nếu không được quản lý chặt chẽ sẽ tiềm ẩn các nguy cơ phá vỡ chuyển dịch đất đai, làm ảnh hưởng đến kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và phát triển bền vững. Muốn vậy, quá trình chuyển dịch đất đai phải được thiết lập dựa trên cơ sở các nghiên cứu lý luận và tổng kết thực tiễn để tiếp tục đổi mới về công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất,... Chỉ khi nâng cao được hiệu quả của các công tác này thì quá trình chuyển dịch đất đai mới thực sự hiệu quả và bền vững.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1]. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2015). *Báo cáo về việc điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất kỳ cuối (2016 - 2020) cấp quốc gia*. Hà Nội.
- [2]. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2017). *Báo cáo tình hình tích tụ, tập trung đất đai của một số địa phương thuộc khu vực phía Bắc*. Hội nghị giải pháp tích tụ, tập trung đất đai để phát triển nông nghiệp quy mô lớn, công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông nghiệp. Hà Nội.
- [3]. Đặng Hùng Võ (2011). *Cơ chế nhà nước thu hồi đất và chuyển dịch đất đai tự nguyện ở Việt Nam, Phương pháp tiếp cận định giá đất và Giải quyết khiếu nại của dân*. Ngân hàng Thế giới. Hà Nội.
- [4]. Đặng Kim Sơn, Nguyễn Đỗ Anh Tuấn (2011). *Chính sách đất đai cho phát triển tại Việt Nam: Cơ hội hay thách thức*. IPSARD và UNDP.
- [5]. Lê Xuân Bá và Lưu Đức Khải (2001). *Tổ chức lại việc sử dụng ruộng đất nhằm thúc đẩy sản xuất nông nghiệp hàng hóa*. Tạp chí Kinh tế và Dự báo.
- [6]. Nguyễn Đình Bồng (2013). *Quản lý đất đai Việt Nam 1945 - 2010*. Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia.
- [7]. Trần Kim Chung (2013). *Tiếp cận giải quyết vấn đề "Quyền sở hữu đất đai" ở nước ta hiện nay*. Tạp chí Cộng sản số 851.
- [8]. Trần Kim Chung, Đinh Ngọc Hà (2016). *Vấn đề tài chính đất đai để thúc đẩy tích tụ ruộng đất*. Tạp chí Kinh tế và Tài chính.
- [9]. Tổng cục Quản lý đất đai (2011). *Báo cáo thực trạng giao đất, đôn đổi, sử dụng đất và khảo sát ý kiến hộ gia đình, cá nhân*. Hà Nội.
- [10]. Tổng cục Thống kê (2012). *Kết quả tổng điều tra Nông thôn, nông nghiệp và thủy sản năm 2011*. Nhà xuất bản Thống kê. Hà Nội.
- [11]. Tôn Gia Huyền (2011). *Tiếp tục đổi mới công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất*.

BBT nhận bài: 27/8/2018; Phản
biện xong: 05/9/2018