

SỬ DỤNG ĐẤT NÔNG NGHIỆP Ở MOZAMBIQUE

Nguyễn Thanh Hiền*

TÓM TẮT

Mozambique là đất nước nằm ở khu vực miền Nam châu Phi và thuộc số những nước rất nghèo của thế giới. Nông nghiệp là ngành quan trọng, chiếm tỉ trọng lớn thứ hai trong cơ cấu GDP, còn nông dân chiếm hơn 2/3 dân số của Mozambique. Với đặc thù như vậy việc sử dụng đất nông nghiệp như thế nào cho hiệu quả là một vấn đề rất lớn, đòi hỏi đất nước này phải có chính sách sử dụng đất nông nghiệp hợp lý. Bài viết sẽ tập trung vào phân tích một số đặc điểm về đất nông nghiệp, chính sách sử dụng đất nông nghiệp của Mozambique cùng với những khó khăn và hạn chế trong quá trình triển khai chính sách này, góp phần lý giải vì sao cần phải có những điều chỉnh trong chính sách sử dụng đất nông nghiệp của Mozambique trong thời gian tới.

Từ khóa: Mozambique, đất nông nghiệp, sử dụng đất nông nghiệp

Nhân bài: 2/10/2019; *Phản biện và sửa chữa:* 21/10/2019; *Duyệt đăng:* 5/11/2019

1. Đặc điểm đất nông nghiệp ở Mozambique

Theo Ngân hàng Thế giới, đất nông nghiệp ở Mozambique năm 2011 là 49,4 triệu ha, chiếm khoảng 63,5% tổng diện tích đất đai của Mozambique. Diện tích đất nông nghiệp của Mozambique thay đổi không nhiều trong giai đoạn từ năm 2004 đến năm 2014, đặc biệt từ năm 2011 đến năm 2014 tỷ lệ đất nông nghiệp trong tổng diện tích đất đai của Mozambique vẫn giữ nguyên ở mức 63,5%.

Đất canh tác của Mozambique năm 2014 là 5,65 triệu ha, chiếm khoảng 7,1848%

trong tổng diện tích đất nông nghiệp của quốc gia này. Đất canh tác trên một đầu người ở Mozambique năm 2015 là 0,2171 ha/người. Đất canh tác thường xuyên năm 2015 của Mozambique chỉ chiếm một tỷ lệ nhỏ 0,4% trong tổng diện tích đất của quốc gia này, trong đó diện tích đất nông nghiệp được tưới tiêu năm 2003 là 2,6% trong tổng diện tích đất canh tác thường xuyên. So với các quốc gia khác trong SADC cũng như các quốc gia khác ở châu Phi thì diện tích đất nông nghiệp được tưới tiêu của Mozambique quá ít. Đất sản xuất ngũ cốc của Mozambique năm 2016 là 2.078.244 ha, chiếm 57% tổng

* Bài viết thuộc đề tài cấp Bộ 2019 – 2020 "Sử dụng đất nông nghiệp ở một số nước châu Phi và hàm ý chính sách cho Việt Nam" do PGS.TS Trần Thị Lan Hương làm chủ nhiệm đề tài

* Phó giáo sư, Tiến sĩ, Viện Nghiên cứu Châu Phi và Trung Đông

diện tích đất canh tác của Mozambique. trong khi diện tích hoa màu chỉ chiếm 5,7% và diện tích vườn rau chiếm 6,7%². Sản xuất lương thực chủ yếu tập trung ở miền Trung và miền Nam Mozambique, trong đó diện tích đất canh tác của tỉnh Nampula và Zambezia chiếm gần 40% tổng diện tích đất

canh tác của Mozambique với hơn 43% tổng trang trại³. Đây cũng là hai tỉnh có dân số đông nhất của Mozambique. chiếm 38%, bởi sở hữu vùng đất đai màu mỡ lưu vực sông Zambezi và nằm trong "hành lang Beira" có cơ sở hạ tầng, giao thông phát triển, đặc biệt có cảng biển lớn Beira.

Bảng 1. Diện tích đất canh tác và số nông hộ ở các tỉnh của Mozambique

Tỉnh	Diện tích đất canh tác		Nông hộ		Quy mô nông hộ trung bình
	ha	%	Số lượng	%	ha
Niassa	409.473	7,3	225.151	5,9	1,82
Cabo Delgado	491.151	8,7	339.816	8,9	1,45
Nampula	1.037.748	18,4	829.642	21,7	1,25
Zambezia	1.071.170	19,0	828.801	21,7	1,29
Tete	623.014	11,1	376.150	9,8	1,66
Manica	555.900	9,9	265.486	6,9	2,09
Sofala	473.548	8,4	271.249	7,1	1,75
Inhambane	414.841	7,4	269.310	7,0	1,54
Gaza	364.367	6,5	216.771	5,7	1,60
Maputo	161.352	2,9	150.706	3,9	1,07
Thủ đô Maputo	31.286	0,6	54.715	1,4	0,57
Mozambique	5.633.850	100	3.827.797	100	1,47

Nguồn: Agriculture Census in 2009-2010. INE. Support of Agriculture Development Master Plan for Nacala Corridor in Mozambique. Report on Data Collection and Analysis of Agriculture in Nacala Corridor and Drawing of Overall Picture of Development Plan. November 2012

Diện tích rừng ở Mozambique năm 2015 là 379.400km², chiếm khoảng 48,2% tổng diện tích đất của quốc gia này, chủ yếu là rừng thảo mộc (savanna woodland), rừng Miombo, và rừng ngập mặn với diện tích ước tính 400.000ha⁴ nằm dọc bờ biển của thành phố Beira, Maputo và đồng bằng Zambezi. trong đó tổng diện tích rừng quốc gia được bảo vệ chiếm khoảng 10,9%. Song do nạn phá rừng có xu hướng gia tăng nên trung bình năm Mozambique mất gần 140.000ha rừng (WB 2017a; FAO 2005; ARD 2002)⁵. Diện tích đất nông thôn năm 2010 là 769.597 km², trong đó diện tích đất nông thôn có độ cao dưới 5m là 10.150km², chiếm 1,31% tổng diện tích đất của quốc gia này

Nông nghiệp là hoạt động kinh tế chính của hầu hết người dân Mozambique. Nông nghiệp đóng góp 25,2% GDP (2015) của Mozambique, với hơn 73,3% dân số làm việc trong ngành nông nghiệp, trong đó lao động nữ chiếm tỉ lệ cao hơn hẳn lao động nam. 94% sản xuất nông nghiệp ở Mozambique chủ yếu do các nông hộ quy mô nhỏ thực hiện, trong đó 95% sản xuất nông nghiệp trên quy mô đất ít hơn 1,5ha⁶ và chủ yếu phụ thuộc vào lượng mưa tự nhiên. Hầu hết các nông hộ nhỏ tập trung sản xuất các loại cây lương thực chính như: ngô, đậu, sắn và gạo tự cung tự cấp cho gia đình. ngoài ra còn trồng bông, thuốc lá, hạt dẻ, trà và rau quả để bán tăng thu nhập cho gia đình. Đặc biệt, dừa và hạt điều được các nông hộ nhỏ trồng ở các vùng ven biển

SỬ DỤNG ĐẤT NÔNG NGHIỆP Ở MOZAMBIQUE

Nguyễn Thanh Hiền*

TÓM TẮT

Mozambique là đất nước nằm ở khu vực miền Nam châu Phi và thuộc số những nước rất nghèo của thế giới. Nông nghiệp là ngành quan trọng chiếm tỉ trọng lớn thứ hai trong cơ cấu GDP, còn nông dân chiếm hơn 2/3 dân số của Mozambique. Với đặc thù như vậy việc sử dụng đất nông nghiệp như thế nào cho hiệu quả là một vấn đề rất lớn, đòi hỏi đất nước này phải có chính sách sử dụng đất nông nghiệp hợp lý. Bài viết sẽ tập trung vào phân tích một số đặc điểm về đất nông nghiệp, chính sách sử dụng đất nông nghiệp của Mozambique cùng với những khó khăn và hạn chế trong quá trình triển khai chính sách này, góp phần lí giải vì sao cần phải có những điều chỉnh trong chính sách sử dụng đất nông nghiệp của Mozambique trong thời gian tới.

Từ khóa: Mozambique, đất nông nghiệp, sử dụng đất nông nghiệp

Nhận bài: 2/10/2019; Phân biện và sửa chữa: 21/10/2019; Duyệt đăng: 5/11/2019

1. Đặc điểm đất nông nghiệp ở Mozambique

Theo Ngân hàng Thế giới, đất nông nghiệp ở Mozambique năm 2011 là 49,4 triệu ha, chiếm khoảng 63,5% tổng diện tích đất đai của Mozambique. Diện tích đất nông nghiệp của Mozambique thay đổi không nhiều trong giai đoạn từ năm 2004 đến năm 2014, đặc biệt từ năm 2011 đến năm 2014 tỷ lệ đất nông nghiệp trong tổng diện tích đất đai của Mozambique vẫn giữ nguyên ở mức 63,5%.

Đất canh tác của Mozambique năm 2014 là 5,65 triệu ha, chiếm khoảng 7,1848%

trong tổng diện tích đất nông nghiệp của quốc gia này. Đất canh tác trên một đầu người ở Mozambique năm 2015 là 0,2171 ha/người. Đất canh tác thường xuyên năm 2015 của Mozambique chỉ chiếm một tỷ lệ nhỏ 0,4% trong tổng diện tích đất của quốc gia này, trong đó diện tích đất nông nghiệp được tưới tiêu năm 2003 là 2,6% trong tổng diện tích đất canh tác thường xuyên. So với các quốc gia khác trong SADC cũng như các quốc gia khác ở châu Phi thì diện tích đất nông nghiệp được tưới tiêu của Mozambique quá ít. Đất sản xuất ngũ cốc của Mozambique năm 2016 là 2.078.244 ha, chiếm 57% tổng

* Bài viết thuộc đề tài cấp Bộ 2019 – 2020 “Sử dụng đất nông nghiệp ở một số nước châu Phi và hàm ý chính sách cho Việt Nam” do PGS.TS Trần Thị Lan Hương làm chủ nhiệm đề tài

* Phó giáo sư, Tiến sĩ, Viện Nghiên cứu Châu Phi và Trung Đông

diện tích đất canh tác của Mozambique. trong khi diện tích hoa màu chỉ chiếm 5,7% và diện tích vườn rau chiếm 6,7%². Sản xuất lương thực chủ yếu tập trung ở miền Trung và miền Nam Mozambique, trong đó diện tích đất canh tác của tỉnh Nampula và Zambezia chiếm gần 40% tổng diện tích đất

canh tác của Mozambique với hơn 43% tổng trang trại³. Đây cũng là hai tỉnh có dân số đông nhất của Mozambique, chiếm 38%, bởi sở hữu vùng đất đai màu mỡ lưu vực sông Zambezi và nằm trong “hành lang Beira” có cơ sở hạ tầng, giao thông phát triển, đặc biệt có cảng biển lớn Beira.

Bảng I. Diện tích đất canh tác và số nông hộ ở các tỉnh của Mozambique

Tỉnh	Diện tích đất canh tác		Nông hộ		Quy mô nông hộ trung bình
	ha	%	Số lượng	%	ha
Niassa	409.473	7,3	225.151	5,9	1,82
Cabo Delgado	491.151	8,7	339.816	8,9	1,45
Nampula	1.037.748	18,4	829.642	21,7	1,25
Zambezia	1.071.170	19,0	828.801	21,7	1,29
Tete	623.014	11,1	376.150	9,8	1,66
Manica	555.900	9,9	265.486	6,9	2,09
Sofala	473.548	8,4	271.249	7,1	1,75
Inhambane	414.841	7,4	269.310	7,0	1,54
Gaza	364.367	6,5	216.771	5,7	1,60
Maputo	161.352	2,9	150.706	3,9	1,07
Thủ đô Maputo	31.286	0,6	54.715	1,4	0,57
Mozambique	5.633.850	100	3.827.797	100	1,47

Nguồn: Agriculture Census in 2009-2010. INE. Support of Agriculture Development Master Plan for Nacala Corridor in Mozambique. Report on Data Collection and Analysis of Agriculture in Nacala Corridor and Drawing of Overall Picture of Development Plan, November 2012

Diện tích rừng ở Mozambique năm 2015 là 379.400km², chiếm khoảng 48,2% tổng diện tích đất của quốc gia này, chủ yếu là rừng thảo mộc (savanna woodland), rừng Miombo, và rừng ngập mặn với diện tích ước tính 400.000ha⁴ nằm dọc bờ biển của thành phố Beira, Maputo và đồng bằng Zambezi, trong đó tổng diện tích rừng quốc gia được bảo vệ chiếm khoảng 10,9%. Song do nạn phá rừng có xu hướng gia tăng nên trung bình năm Mozambique mất gần 140.000ha rừng (WB 2017a; FAO 2005; ARD 2002)⁵. Diện tích đất nông thôn năm 2010 là 769.597 km², trong đó diện tích đất nông thôn có độ cao dưới 5m là 10.150km², chiếm 1,31% tổng diện tích đất của quốc gia này

Nông nghiệp là hoạt động kinh tế chính của hầu hết người dân Mozambique. Nông nghiệp đóng góp 25,2% GDP (2015) của Mozambique, với hơn 73,3% dân số làm việc trong ngành nông nghiệp, trong đó lao động nữ chiếm tỉ lệ cao hơn hẳn lao động nam. 94% sản xuất nông nghiệp ở Mozambique chủ yếu do các nông hộ quy mô nhỏ thực hiện, trong đó 95% sản xuất nông nghiệp trên quy mô đất ít hơn 1,5ha⁶ và chủ yếu phụ thuộc vào lượng mưa tự nhiên. Hầu hết các nông hộ nhỏ tập trung sản xuất các loại cây lương thực chính như: ngô, đậu, sắn và gạo tự cung tự cấp cho gia đình, ngoài ra còn trồng bông, thuốc lá, hạt dẻ, trà và rau quả để bán tăng thu nhập cho gia đình. Đặc biệt, dừa và hạt điều được các nông hộ nhỏ trồng ở các vùng ven biển

của các tỉnh miền Trung Namputa, Zambezia, các tỉnh Inhambane và Gaza và phía bắc Maputo. Đây là nguồn thu nhập chính của họ. Bên cạnh đó, các nông hộ cũng chăn nuôi gia súc, lợn, gà và dê, song quy mô bị hạn chế bởi phụ thuộc vào đồng cỏ, hơn thế nữa đầu vào bị hạn chế nên năng suất thấp. Năng suất sử dụng đất mức trung bình của Mozambique từ năm 2000 - 2013 chỉ dưới 50 USD/ha, thấp hơn rất nhiều và gần bằng 1/5 so với các nước khác thuộc SADC.

Bên cạnh đó, gần 10% sản xuất nông nghiệp còn lại ở Mozambique là do các nông hộ thương mại sản xuất với mục đích xuất khẩu và cung cấp cho thị trường nội địa. Nông sản xuất khẩu chính là bông, hạt điều, mía, chè và sắn với diện tích trồng khoảng 100.000 ha, trong đó khoảng 40.000 ha là đồn điền trồng mía công nghiệp, song chỉ có 35.000 ha mía được tưới tiêu, tập trung ở phía nam của Maputo và các tỉnh Sofala. Bông được trồng ở các vùng gần biển của tỉnh Cabo Delgado, còn thuốc lá và chè được trồng ở vùng cao

nguyên của tỉnh Niassa, Sofala và Tete. Năm 2011, sắn được trồng nhiều nhất, với sản lượng là 10.094 triệu tấn, trị giá 1.054 triệu USD. Tiếp đến là mía với sản lượng là 3.396 triệu tấn, trị giá 112 triệu USD, sản lượng điều là 133 nghìn tấn, trị giá 99 triệu USD; sản lượng thuốc lá là 70 nghìn tấn, trị giá 111 triệu USD và sản lượng bông là 36 nghìn tấn, trị giá 51 triệu USD.

Quy mô nông trại ở Mozambique được chia thành 3 loại như sau:

(1) Nông trại quy mô nhỏ, diện tích trung bình từ 1 ha đến 2 ha và khoảng 2/3 số lượng nông hộ ở Mozambique sở hữu ít hơn 2 ha (NIE 2011). Các nông hộ quy mô nhỏ ở Mozambique phụ thuộc vào quyền tiếp cận và sử dụng đất đai để có thể chăn thả gia súc, khai thác tài nguyên rừng và canh tác đất trong thời gian chờ đến vụ tiếp theo và chuyển đổi nông nghiệp.

(2) Nông trại quy mô vừa, diện tích trung bình khoảng từ 10 ha đến 100 ha.

Bảng 2. Quy mô nông hộ và diện tích đất canh tác ở Mozambique

	Nông hộ nhỏ	Nông hộ vừa	Nông hộ lớn	Tổng số
Nông hộ	3.801.259	25.654	884	3.827.797
	99,3%	0,7%	0,0%	100%
Diện tích đất canh tác	5.428.571	130.651	74.628	5.633.850
	96,4%	2,3%	1,3%	100%
Trung bình diện tích đất canh tác ha/hộ	1,43	5,09	84,4	1,47

Nguồn: Agriculture Census in 2009-2010, INE, Support of Agriculture Development Master Plan for Nacala Corridor in Mozambique, Report on Data Collection and Analysis of Agriculture in Nacala Corridor and Drawing of Overall Picture of Development Plan, November 2012.

(3) Nông trại quy mô lớn, diện tích trung bình trên dưới 1.000 ha, chủ yếu trồng các cây công nghiệp như bông, chè, mía, thuốc lá, điều, dừa... Theo kết quả điều tra nông nghiệp giai đoạn 1999-2000 của các nông hộ ở Mozambique, có 4.483 nông hộ sở hữu đất canh tác từ 10 ha đến 100 ha, trong đó 88% số

nông hộ sở hữu đất canh tác từ 10 ha đến 20 ha; 60 nông hộ sở hữu đất canh tác hơn 100 ha và chỉ có 15 nông hộ sở hữu đất canh tác trên 1.000 ha với diện tích trung bình là 3.045 ha/nông hộ⁸. Con số này có sự thay đổi trong giai đoạn từ năm 2002 đến năm 2012. Theo số liệu khảo sát nông nghiệp do INE tiến hành

vào năm 2009 - 2010. số nông hộ ở Mozambique là 3.827.797 hộ, trong đó nông hộ quy mô nhỏ vẫn chiếm chủ yếu là 96.4%⁹; nông hộ vừa và lớn cũng có sự gia tăng, song tỷ lệ không đáng kể. Diện tích đất canh tác là 5.633.850 ha. Năm 2012, bắt đầu xuất hiện nhiều nông trại quy mô từ 50 ha đến 1.000 ha phân bố rải rác, còn các nông trại lớn hơn 1.000 ha, tập trung chủ yếu ở khu vực miền Nam, miền Trung, ven biển và cao nguyên của tỉnh Cabo Gelgado.

Sau khi giành được độc lập từ thực dân Bồ Đào Nha vào năm 1975, nhà nước quốc hữu hóa các nông trại thuộc địa lớn và tập hợp nông dân thành các hợp tác xã nông nghiệp; song bị thất bại vì năng suất của hầu hết các hợp tác xã nông nghiệp đều rất thấp. Để thúc đẩy sản xuất nông nghiệp, chính phủ Mozambique cấp miễn phí hoặc cho các nhà đầu tư có vốn và kinh nghiệm sản xuất nông nghiệp hàng hóa thuê với mức phí thấp các nông trại nhà nước và các vùng đất nông nghiệp rộng lớn. Từ cuối những năm 1980 đến đầu những năm 1990, khoảng 2.8 triệu ha đất nông nghiệp đã được chuyển đổi như vậy. Khi cuộc nội chiến ở Mozambique kết thúc vào năm 1992, nhu cầu về đất tăng lên ở một số khu vực như: khu vực ven biển, khu vực có đất đai màu mỡ, khu vực dễ tiếp cận với thị trường và giao thông. Do đó, từ năm 2001 đến năm 2003 số lượng đơn xin sử dụng đất mà chính phủ Mozambique nhận được gia tăng tới 5.500 đơn với tổng diện tích đất là 3,9 triệu ha¹⁰.

2. Chính sách sử dụng đất nông nghiệp của Mozambique

Đất đai là một tài nguyên chiến lược của nền kinh tế Mozambique, song chỉ có khoảng 3% đến 5% trong tổng diện tích đất đai của Mozambique được cho là có đăng ký chính

thức (Locke 2014). đặc biệt là đất nông nghiệp. Đối với Mozambique, nông nghiệp được coi là một trong những động lực tăng trưởng kinh tế của quốc gia này, chiếm 25.3% tỷ trọng trong GDP và tạo hơn 73.3% việc làm. Tuy nhiên, diện tích đất canh tác hiện nay của Mozambique mới chỉ khoảng 5.65 triệu ha, chiếm một tỷ lệ rất nhỏ khoảng 7,18% trong 49.4 triệu ha đất nông nghiệp. Các hình thức sản xuất nông nghiệp chủ yếu là sản xuất nông nghiệp quy mô nhỏ, phụ thuộc vào cây trồng, lượng mưa tự nhiên và chăn thả gia súc do tập quán truyền thống. Để đạt được sự tăng trưởng bền vững trong thu nhập nông nghiệp thì phải tăng cường sử dụng đất dựa vào việc áp dụng nhiều nguồn lực kết hợp với đầu tư đầu vào bao gồm: hạt giống, phân bón, thuốc trừ sâu, tưới tiêu... Việc sử dụng đất nông nghiệp làm sao cho hiệu quả là một trong những thách thức lớn mà Mozambique cần phải thực hiện vì tăng trưởng, hiện đại hóa đất nước và vì cuộc cách mạng Xanh ở châu Phi.

Chính sách sử dụng đất đai nông nghiệp ở Mozambique được phản ánh trước tiên thông qua Hiến pháp, sau đó là các đạo luật và các văn bản pháp lý.

Bộ luật cao nhất của đất nước là Hiến pháp. Điều 109 Hiến pháp Mozambique năm 2004 quy định rằng tất cả quyền sở hữu đất đều do Nhà nước cấp phép và tất cả công dân Mozambique có quyền sử dụng và hưởng lợi đất đai như một phương tiện để tạo của cải và phúc lợi xã hội. Hiến pháp cũng quy định rằng Nhà nước công nhận và bảo vệ quyền đất đai có được do thừa kế hoặc sở hữu truyền thống trong trường hợp không có chứng cứ hợp pháp, hoặc đất đó được cấp hợp pháp cho người khác.

Bên cạnh Hiến pháp, Mozambique còn có các đạo luật và nhiều văn bản pháp lý khác để

cập đến vấn đề sử dụng và sở hữu đất đai nói chung và sử dụng đất nông nghiệp nói riêng. Trong số đó, đáng lưu ý là các luật sau:

1. Luật 19/97 về Luật Đất đai: quy định các điều khoản chính về quản lý hành chính và quyền sở hữu đất đai, bao gồm cả khái niệm về Quyền có Giấy chứng nhận được sở hữu và sử dụng đất (DUAT), các quyền có được do chủ sở hữu đất có uy tín cao do tính chất công việc và sự ủng hộ của cộng đồng địa phương.

2. Nghị định 66/98 về các quy định đất đai nông thôn và Phụ lục kỹ thuật kèm theo: quy định các thủ tục tham vấn cộng đồng, phân định đất cộng đồng và phân địa giới đất.

3. Luật 10/99 về Luật Lâm nghiệp và Động vật hoang dã: thông qua định nghĩa về "cộng đồng địa phương", cho phép quyền khai thác vì mục đích sinh hoạt và quyền được tư vấn liên quan đến việc cấp phép khai thác lâm sản.

4. Nghị định 1/2003 về Sửa đổi quy định Luật Đất đai, cho phép cộng đồng địa phương đăng ký diện tích đất được phân định trong Sổ đăng ký bất động sản (Đăng ký dự phòng).

5. Nghị định 50/2007 về Sửa đổi Điều 35 của Luật Đất đai nhằm tạo điều kiện cho cộng đồng địa phương yêu cầu chính quyền trung ương công nhận quyền có Giấy chứng nhận sở hữu và sử dụng đất (DUAT) của họ.

Có thể nói, luật quan trọng nhất liên quan đến sử dụng đất nông nghiệp của Mozambique là Luật Đất đai năm 1997. Luật này khẳng định quyền sở hữu đất đai thuộc về Nhà nước; quy định các cá nhân, cộng đồng và các chủ thể khác có thể có được quyền lâu dài hoặc vĩnh viễn đối với đất đai, ngay cả trong trường hợp không có căn cứ chính thức bằng văn bản được gọi là "Giấy chứng nhận quyền sở hữu và sử dụng đất" (viết tắt là

DUAT - Direito de Uso e Aproveitamento dos Terras). Theo Luật Đất đai năm 1997, một DUAT có thể được cấp theo ba cách sau: (1) Sở hữu đất đai truyền thống (áp dụng cho cộng đồng địa phương bộ lạc), cá nhân và hộ gia đình sống trong cộng đồng bộ lạc); (2) Sở hữu đất đai vì độ tin nhiệm cao (trong vòng 10 năm mà không có sai phạm nào); (3) Sở hữu đất đai trong vòng 50 năm do thuê của Nhà nước. Theo cách (1) và (2), thì các cộng đồng địa phương/bộ lạc có các DUAT theo lãnh thổ truyền thống. Theo hình thức này, việc phân giới và đăng ký hoàn toàn tự nguyện, không bắt buộc phải có kế hoạch khai thác đất đai. Tuy nhiên theo Nghị định 2008, nếu cộng đồng địa phương/bộ lạc muốn đăng ký DUAT, họ phải chuẩn bị kế hoạch khai thác đất đai. Các thành viên trong cộng đồng địa phương cũng có thể có DUAT cho cá nhân họ trong phạm vi đất cộng đồng. Cộng đồng địa phương cũng có thể tặng cho bên thứ ba quyền sử dụng đất trong phạm vi lãnh thổ của họ, chẳng hạn như nhà đầu tư¹¹. Theo cách (3), Nhà nước cấp DUAT trong vòng 50 năm, không hạn chế quy mô đất tối thiểu hoặc tối đa, song phải có kế hoạch khai thác đất đai. Nhà nước xem xét quá trình và cấp DUAT trong 2 năm (đối với cá nhân người nước ngoài) hoặc 5 năm (đối với tổ chức nước ngoài). Đối với diện tích 1.000 ha do Tỉnh trưởng phê duyệt, từ 1.001 ha đến 10.000 ha do Bộ Nông nghiệp phê duyệt và trên 10.000 ha do Hội đồng Bộ trưởng phê duyệt. Trong trường hợp kế hoạch khai thác không đầy đủ, đất này được chuyển giao cho Nhà nước mà không có quyền đòi bồi thường¹². Về trình tự và thời gian làm Giấy chứng nhận quyền sở hữu và sử dụng đất (DUAT): Trước tiên, tham vấn chính thức ban đầu với chính quyền địa phương và Cơ quan tư vấn công cộng, ít nhất phải tiến hành tổ chức 2 lần cuộc họp tham

vấn kiểu này. Sau đó, tiến hành nộp các giấy tờ liên quan như: chi tiết dự án, chứng nhận đăng ký kinh doanh, sơ đồ địa giới... cho Trung tâm xúc tiến đầu tư (Investment Promotion Center - CPI) trong thời hạn 7 ngày. Tiếp theo, các cơ quan bộ ban ngành liên quan xem xét, thời gian mất 5 ngày. Mất 3 ngày tiếp theo để phê duyệt đầu tư đối với những dự án có giá trị ít hơn 50 triệu USD (do Chính quyền địa phương quyết định); ít hơn 100 triệu USD (do Giám đốc CPI quyết định) và ít hơn 500 triệu USD (do Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Phát triển quyết định). Tuy nhiên, sẽ mất 30 ngày đối với dự án đầu tư trên diện tích đất hơn 10.000 ha và trị giá hơn 500 triệu USD (do Hội đồng Bộ trưởng quyết định). Sau khi nhận được phê duyệt dự án, trong vòng 90 ngày, nhà đầu tư phải tiến hành quy trình nộp lấy DUAT cho Cơ quan đăng ký cấp DUAT và các giấy tờ liên quan đến Cơ quan Đánh giá tác động môi trường EIA (Environment Impact Assessment)¹³.

Có thể nói rằng, với việc được nhận DUAT đây là lần đầu tiên người dân Mozambique, đặc biệt người nông dân hiểu được rằng họ có quyền sở hữu và sử dụng đất trong địa giới của cộng đồng/bộ lạc họ. Điều này giúp tạo ra cho họ ý thức về quyền hạn, song cũng là nguyên nhân gây ra những xung đột tranh chấp đất đai căng thẳng giữa các cộng đồng/bộ lạc. Có ít nhất 100 cộng đồng đã được cấp DUAT theo Luật Đất đai năm 1997.

Một quy định quan trọng khác liên quan đến việc sử dụng đất nông nghiệp của Mozambique, đó là Nghị định 66/98 về Quy định đất đai nông thôn và Phụ lục kỹ thuật. Quy định đất đai nông thôn năm 1998 quy định về việc mua lại và chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Các quy tắc này cho phép tư nhân có thể bán quyền sở hữu tài sản đất đai của cá

nhân bằng việc chuyển giao DUAT, song phải tuân thủ đúng quy trình phê duyệt của Nhà nước. Điều này tạo điều kiện hình thành thị trường bất động sản phi chính thức hiện tại, tạo ra các giao dịch và nguồn thu. Tuy nhiên, việc đầu tư trên diện tích này dễ gặp rủi ro hơn bởi Nhà nước có thể trưng dụng các DUAT bất cứ lúc nào nếu vì lợi ích quốc gia.

3. Sử dụng đất trong phát triển nông nghiệp ở Mozambique

Mozambique đã đưa ra hàng loạt chương trình, kế hoạch liên quan đến sử dụng đất nông nghiệp như: Chiến lược Phát triển quốc gia 2015-2035 (National Development Strategy – ENDE); Kế hoạch 5 năm của Chính phủ 2015 - 2019 (Government's Five-year Plan – PQG); Kế hoạch chiến lược phát triển ngành nông nghiệp 2011-2020 (PEDSA); Kế hoạch đầu tư nông nghiệp quốc gia 2013-2017 với các nhiệm vụ: tăng trưởng trung bình năm của ngành nông nghiệp sẽ tăng 7%/năm trong vòng 10 năm; giảm tỷ lệ trẻ em dưới 5 tuổi suy dinh dưỡng kinh niên từ 44% năm 2008 xuống 30% năm 2015 và 20% vào năm 2020; đến năm 2015 giảm 1/3 tỷ lệ đói; Chiến lược cảnh mạng Xanh, Luật về hạt giống 2013...

Cụ thể, trong Chương trình Nghị sự 2025 của Mozambique về Tầm nhìn phát triển quốc gia dài hạn được xây dựng từ năm 2003, trong đó nông nghiệp được xác định là một ưu tiên chính để xóa đói giảm nghèo nông thôn, bằng cách tăng năng suất nông nghiệp và thúc đẩy tiếp cận công nghệ và thị trường, cam kết dành ít nhất 10% ngân sách quốc gia cho phát triển nông nghiệp (Maputo 2003) và đảm bảo 6% tăng trưởng nông nghiệp hàng năm trong GDP. Năm 2007, chính phủ Mozambique quyết định thực hiện cải cách hệ thống quyền sử dụng đất và thúc đẩy việc cấp giấy chứng

nguyên đất nông nghiệp giàu có, phong phú với 49.4 triệu ha, chiếm 63.5% tổng diện tích đất đai của Mozambique. Với hơn 73.7% dân số là nông dân, Mozambique là quốc gia phụ thuộc vào nông nghiệp. Tuy nhiên, diện tích đất canh tác chưa đến 10% tổng diện tích đất nông nghiệp của Mozambique (năm 2014 là khoảng 5.65 triệu ha, chiếm khoảng 7.2%). Trong đó diện tích đất canh tác được tưới tiêu là 2.5% - một tỷ lệ quá nhỏ so với tổng diện tích đất canh tác mà chủ yếu phụ thuộc vào lượng mưa tự nhiên, trong khi hiện tượng sa mạc hóa, hạn hán ngày càng xuất hiện nhiều ở Mozambique do biến đổi khí hậu.

2. Năng suất nông nghiệp của Mozambique rất thấp, năng suất trung bình giai đoạn 2000-2013 chỉ khoảng 50USD/ha, chỉ bằng 1/5 năng suất lao động trung bình của các quốc gia SADC khác. Nguyên nhân bởi vì sản xuất nông nghiệp ở Mozambique chủ yếu do các nông hộ quy mô nhỏ thực hiện với diện tích đất canh tác trung bình 1.43 ha/hộ, chiếm tới 96.4% tổng nông hộ sản xuất nông nghiệp của quốc gia này. Hơn thế nữa, các nông hộ quy mô nhỏ cũng chủ yếu sản xuất cây lương thực giá trị kinh tế thấp như: ngô, sắn... và chăn thả gia súc không lớn, mang tính tự cung tự cấp là chính. Do vậy, Mozambique là quốc gia nhập ròng về lương thực. Hàng năm, Mozambique dành 400 triệu USD nhập lúa mì để khắc phục khủng hoảng lương thực ở quốc gia này. Chỉ riêng tỉnh Gaza có khoảng 200.000 người bị nguy cơ chết đói nghiêm trọng trong năm 2016 do hạn hán, thiếu mưa¹⁷.

3. Bên cạnh đó, chi phí đầu vào cho nông nghiệp như giống, phân bón, thuốc trừ sâu... cũng thấp và khả năng tiếp cận nguồn vốn,

tin dụng cho nông nghiệp của nông dân chưa cao. Tỷ lệ tiếp cận tín dụng của nông hộ ở Mozambique cụ thể như sau: nông hộ nhỏ là 2.3%; nông hộ vừa: 7.0% và nông hộ lớn: 15.2%¹⁸. Theo số liệu cuộc khảo sát nông nghiệp năm 2009 - 2010 do INE thực hiện, tổng số nông hộ được tiếp cận các nguồn vốn tín dụng là 87.974 hộ, trong đó vốn tín dụng từ các nhà cung cấp đầu vào nông nghiệp là cao nhất: 36.480 hộ, tiếp theo là từ chính phủ: 14.024 hộ, từ các ngân hàng thương mại: 3.277 hộ và từ các ngân hàng phát triển nông nghiệp: 1.745 hộ¹⁹. Hơn thế nữa, lãi suất cho vay các khoản tín dụng của các ngân hàng thương mại cho sản xuất kinh doanh nông nghiệp tương đối cao, từ 20% đến 25% phụ thuộc vào giá trị của từng dự án và tài sản thế chấp, và thời hạn cho vay không quá 5 năm²⁰.

4. Quá trình lấy DUAT theo Quy định Luật Đất đai số 19/97 ngày 1/10/1997 phức tạp, tốn kém và mất thời gian bởi yêu cầu phải tổ chức hàng loạt các cuộc tham vấn công cộng, thực hiện do đặc phân địa giới và lấy thủ tục giấy tờ từ các cơ quan khác nhau của chính phủ. Thậm chí khi DUAT được cấp, đất đai đó vẫn không được coi là tài sản thế chấp để vay vốn. Ngân hàng chỉ chấp nhận nhà cửa trang trại, kho hàng và hệ thống tưới tiêu là tài sản thế chấp để vay vốn. Chính điều này làm hạn chế khả năng tiếp cận nguồn vốn tín dụng để phát triển nông nghiệp của nông hộ Mozambique, đặc biệt là các nông hộ nhỏ.

Như vậy, để có thể sử dụng hiệu quả hơn đất nông nghiệp trong thời gian tới, trên cơ sở nhằm khắc phục các hạn chế nói trên Mozambique chắc chắn sẽ phải có những điều chỉnh trong chính sách sử dụng loại đất này.

Chú thích:

¹ Ellen Aabo and Thomas Kring, *The Political Economy of Large-scale Agricultural Land Acquisition. Implications for Food Security and Livelihoods/Employment Creation in Rural Mozambique*, WP2012-004, January 2012.

² Cùng nguồn 3

³ <https://www.land-links.org/country-profile/mozambique/#land>

⁴ Ellen Aabo and Thomas Kring, *The Political Economy of Large-scale Agricultural Land Acquisition: Implications for Food Security and Livelihoods/Employment Creation in Rural Mozambique*, WP2012-004, January 2012.

⁵ IFAD, *Republic of Mozambique: Country Strategic Opportunities Programmes 2018-2022*, IFAD Investing Rural People, 21 March 2018

⁶ ARD 2002; USDOS 2010; FAO / WFP 2010

⁷ *An Economic Analysis of Natural Resources in Mozambique. Rural Land Issues and Policies. Final Version*, February 2005

⁸ *Support of Agriculture Development Master Plan for Nacala Corridor in Mozambique*, Report on Data Collection and Analysis of Agriculture in Nacala Corridor and Drawing of Overall Picture of Development Plan, November 2012.

⁹ USAID, *Mozambique: Property Rights and Resource Governance*, USAID Country Profile, June 2018

¹⁰ *Property Rights and Resource Governance: Mozambique*, USAID Country Profile

¹¹ Cùng nguồn 12

¹² Oriental Consultants Ltd.Co, NTC International Co.Ltd, *Support of Agriculture Development Master Plan for Nacala Corridor in Mozambique*, Report on Data Collection and Analysis of Agriculture in Nacala Corridor and Drawing of Overall Picture of Development Plan, November 2012

¹³ *Mozambique: Country Fact Sheet on Food and Agriculture Policy Trends: Socio-Economic Context and Role of Agriculture*, FAO, July 2016

¹⁴ *Mozambique: Country Fact Sheet on Food and Agriculture Policy Trends ... (cùng nguồn 15)*

¹⁵ *Mozambique: Country Fact Sheet on Food and Agriculture Policy Trends... (cùng nguồn 15)*

¹⁶ <https://clubofmozambique.com/news/mozambique-to-continue-importing-wheat-due-to-food-deficit/>

¹⁷ Oriental Consultants Ltd.Co, NTC International Co.Ltd, *Support of Agriculture Development Master Plan for Nacala Corridor in Mozambique*, Report on Data Collection and Analysis of Agriculture in Nacala Corridor and Drawing of Overall Picture of Development Plan, November 2012

¹⁸ Oriental Consultants Ltd.Co, NTC International Co.Ltd, *Support of Agriculture Development Master Plan for Nacala Corridor in Mozambique ... (cùng nguồn 19)*

¹⁹ *Agricbusiness Indicators: Mozambique*, April 2012, World Bank.