

Chính sách bảo đảm "người cày có ruộng" trong điều kiện sử dụng đất nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao

○ TS. PHẠM PHƯƠNG NAM, ThS. BÙI NGUYỄN HẠNH
Khoa Tài nguyên và Môi trường, Học viện Nông nghiệp Việt Nam

Bài viết đề cập đến một số yêu cầu đối với sử dụng đất nông nghiệp trong điều kiện ứng dụng công nghệ cao; những hạn chế của chính sách, sử dụng đất nông nghiệp hiện nay và đưa ra một số khuyến nghị hoàn thiện chính sách sử dụng đất nông nghiệp. Các đề xuất bao gồm bỏ hạn mức nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất; áp dụng thời hạn sử dụng đất nông nghiệp bằng thời hạn quy hoạch sử dụng đất; áp dụng thuế suất lũy tiến đối với đất nông nghiệp và đặc biệt là đất bỏ hoang, sử dụng không hiệu quả; hoàn thiện quy định về quy hoạch sử dụng đất, thu hồi đất, bồi thường; hoàn thiện quy định về tập trung đất nông nghiệp và hỗ trợ sản xuất, tiêu thụ sản phẩm nông nghiệp,...

Chính sách đảm bảo "người cày có ruộng" là chính sách lớn của Đảng và Nhà nước ta vì Việt Nam là nước nông nghiệp, phần lớn dân số là nông dân và sống tại nông thôn. Về bản chất đây là chính sách đảm bảo cho người nông dân trực tiếp sản xuất nông nghiệp được giao đất nông nghiệp và làm chủ đối với thửa đất mình trực tiếp canh tác, không phải đi làm thuê hay chịu bóc lột của chủ đất. Ngày nay, trong bối cảnh của Cách mạng Công nghiệp 4.0 với những ứng dụng công nghệ cao vào sản xuất, trong đó có sản xuất nông nghiệp và sử dụng đất (SDĐ) nông nghiệp thì vấn đề "người cày có ruộng" không chỉ có ruộng sản xuất mà ruộng đó còn phải có vị trí, diện tích, loại đất, thời hạn SDĐ,... hợp lý cùng các QSDĐ để SDĐ đạt hiệu quả cao phù hợp với đòi hỏi của thị trường có tính hội nhập và cạnh tranh ngày càng cao. Do vậy, bài viết này nhằm trả lời các câu hỏi: *Chính sách SDĐ nông nghiệp hiện nay có những hạn chế gì? và cần có những sửa đổi, bổ sung gì để vừa đảm bảo người cày có ruộng, vừa đảm bảo ứng dụng công nghệ cao trong SDĐ nông nghiệp để nâng cao hiệu quả SDĐ và đời sống của nông dân trong bối cảnh hội nhập quốc tế?*

Ngày nay, trong bối cảnh toàn cầu hóa với sự cạnh tranh khốc liệt của hàng hóa, trong đó có nông - lâm - thủy sản thì vấn đề SDĐ nghiệp hiệu quả thông qua ứng dụng công nghệ cao vào quá trình sản xuất (gọi tắt là SDĐ nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao) là vấn đề đặc biệt cấp thiết. SDĐ nông

nghiệp ứng dụng công nghệ cao có thể hiểu là quá trình áp dụng đồng thời công nghệ cơ khí, điện tử, tự động hóa, hóa học, công nghệ thông tin, công nghệ sinh học, khí tượng, tài chính - quản trị kinh doanh, chế biến, bảo quản,... để tạo ra sản phẩm nông nghiệp chất lượng và hiệu quả cao có khả năng cạnh tranh trên thị trường trong nước và trên toàn thế giới. Nói cách khác, SDĐ nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao là quá trình sản xuất có áp dụng cơ giới hóa, tự động hóa, công nghệ thông tin, công nghệ vật liệu mới, công nghệ sinh học và các giống cây trồng, giống vật nuôi có năng suất và chất lượng cao, đạt hiệu quả kinh tế cao trên một đơn vị diện tích. Mục đích SDĐ nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao là tăng sức cạnh tranh của sản phẩm nông nghiệp, đáp ứng ngày càng tốt hơn yêu cầu của thị trường, đồng thời nâng cao hiệu quả SDĐ và bảo vệ môi trường, SDĐ bền vững. *Để ứng dụng công nghệ cao vào sản xuất nông nghiệp một trong những yêu cầu cần phải có trước tiên đó là diện tích đất phải đủ lớn, thời hạn SDĐ phải đủ để thu hồi vốn đầu tư và có lãi, cũng như giao dịch SDĐ phải dễ dàng, bảo đảm hài hòa lợi ích của chủ SDĐ, nhà đầu tư và Nhà nước. Đặc biệt phải coi trọng lợi ích của người nông dân trước tiên.*

Để thực hiện được các yêu cầu đặt ra đối với SDĐ nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao, trước tiên cần chỉ ra những hạn chế trong SDĐ nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân theo chính sách

“*người cày có ruộng*” hiện nay làm cơ sở đề xuất các khuyến nghị sửa đổi, bổ sung chính sách đất đai nhằm khắc phục các hạn chế đó hướng tới SDĐ nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao hiệu quả nhất.

Những vấn đề đặt ra đối với chính sách và sử dụng đất nông nghiệp

Hiện nay, diện tích đất nông nghiệp bình quân theo đầu người tại Việt Nam khoảng 0,07 ha/người, chỉ bằng một phần tư so với Thái Lan (khoảng 0,27 ha/người) và bằng một phần ba so với mức trung bình của thế giới (0,2 ha/người); trên 70% thửa đất sản xuất nông nghiệp của Việt Nam có diện tích nhỏ hơn 0,5 ha/thửa. Mặc dù đã thực hiện dồn điền, đổi thửa nhưng diện tích bình quân của thửa đất nhỏ với số lượng thửa lớn (trên 76 triệu thửa) và do khoảng 10 triệu hộ gia đình quản lý. Tại một số địa phương do địa hình phức tạp, đất sản xuất nông nghiệp đã giao cho các hộ dân manh mún, không thuận lợi cho sản xuất quy mô lớn. Đặc biệt, cơ chế thỏa thuận với nhiều hộ dân để đảm bảo quy mô diện tích cũng rất phức tạp. Có trường hợp đã có sự đồng thuận đến 90% hộ gia đình nhưng tỷ lệ còn lại không đồng thuận cũng không thể thực hiện mở rộng quy mô sản xuất và ứng dụng công nghệ cao. Bên cạnh đó, diện tích đất nông nghiệp có xu hướng giảm do tác động của biến đổi khí hậu. Theo một số nghiên cứu, nếu mực nước biển dâng cao thêm 1 m thì khoảng 40% diện tích Đồng bằng sông Cửu Long, 11% diện tích Đồng bằng sông Hồng và 3% diện tích của các tỉnh khác thuộc vùng ven biển sẽ bị ngập. Bên cạnh đó, lũ lụt cũng làm cho 50% diện tích đất nông nghiệp vùng Đồng bằng sông Cửu Long bị ngập lụt không còn khả năng canh tác. Điều này, càng đòi hỏi phải nâng cao thu nhập trên một đơn vị diện tích thông qua ứng dụng công nghệ cao vào sản xuất, thích ứng với những thay đổi khí hậu.

Chính sách giao đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng còn bất cập. Những đối tượng sinh ra sau thời điểm giao đất không được giao đất do không còn đất nông nghiệp để giao. Chính sách giao đất này dẫn đến tình trạng đất nông nghiệp không được điều chỉnh theo biến động nhân khẩu trong quá trình SDĐ. Trong quá trình SDĐ có hộ gia đình có thành viên chết hoặc chuyển đổi nghề nghiệp từ sản xuất nông nghiệp sang lĩnh vực phi nông nghiệp nhưng không bị rút bớt diện tích đất nông nghiệp. Nhiều hộ gia đình SDĐ nông nghiệp không hết nên cho mượn, cho thuê lại trong khi một số hộ gia đình tăng thêm nhân khẩu lại thiếu đất sản xuất vì địa phương không còn đất nông nghiệp để giao tiếp. Bên cạnh đó, Điều 62 Luật Đất đai năm

2013 quy định, các trường hợp thu hồi đất để phát triển KT-XH vì lợi ích quốc gia, công cộng quá rộng và chưa phân biệt rõ thu hồi đất cho mục đích xã hội chung với các dự án thương mại như dự án các khu nhà ở thương mại do các doanh nghiệp làm chủ đầu tư. Chính vì vậy, đất nông nghiệp có thể bị thu hồi bất cứ khi nào với giá bồi thường về đất thấp, trong khi doanh nghiệp sau khi đầu tư hạ tầng thì giá đất lại tăng lên rất nhiều lần. Điều này, làm cho người SDĐ nông nghiệp không yên tâm sử dụng và đầu tư ứng dụng công nghệ cao vào sản xuất.

Theo quy định hiện hành, hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp được giao đất nông nghiệp với thời hạn 50 năm và được thuê đất nông nghiệp thuộc quỹ đất công ích do UBND cấp xã quản lý với thời hạn tối đa 5 năm. Quy định như vậy, theo nhiều hộ gia đình, cá nhân vẫn chưa đảm bảo cho họ yên tâm đầu tư, ứng dụng công nghệ cao trong sản xuất nông nghiệp. Đặc biệt đối với hộ gia đình, cá nhân thuê đất công ích trong nhiều trường hợp được thuê đất với thời hạn nhỏ hơn 5 năm. Điều này, càng hạn chế ứng dụng công nghệ trong sản xuất nông nghiệp. Do vậy, họ mong muốn được giao đất với thời hạn lâu dài còn thuê đất thì thời hạn thuê đất bằng kỳ quy hoạch 10 năm để có thể yên tâm đầu tư công nghệ, cây trồng, vật nuôi. Hạn mức nhận chuyển nhượng QSDĐ nông nghiệp theo Luật Đất đai hiện hành tối đa bằng 10 lần hạn mức giao đất cũng tác động đến nhu cầu SDĐ của những hộ có khả năng mở rộng sản xuất, ứng dụng công nghệ và hướng đến thị trường lớn hơn, kể cả thị trường quốc tế.

Thu nhập từ nông nghiệp hiện còn thấp, bình quân chung cả nước hiện mới đạt khoảng 47 triệu đồng/người/năm, điều này dẫn đến xu hướng giảm diện tích SDĐ nông nghiệp ở một số địa phương do người dân không thiết tha với sản xuất nông nghiệp. Ruộng đất tại nhiều địa phương bị bỏ hoang gây lãng phí tiềm năng đất đai. Bên cạnh đó, mức thuế thu nhập từ chuyển nhượng đất nông nghiệp bị áp chung như các bất động sản khác (2% thuế thu nhập cá nhân) nên cũng hạn chế nông dân chuyển nhượng QSDĐ nên để đất hoang, một số nông dân khác có tâm lý giữ đất để đề phòng rủi ro. Một trong những nguyên nhân chính để đất hoang là do người SDĐ do được giao đất không thu tiền SDĐ và được miễn thuế SDĐ nông nghiệp nên họ cứ để đất hoang vì không mất gì. Như vậy, miễn thuế SDĐ nông nghiệp không khuyến khích được việc SDĐ hiệu quả, không tạo được động lực để giải phóng đất nông nghiệp từ những hộ không còn nhu cầu hoặc không còn khả năng sản xuất nông nghiệp nhưng vẫn muốn giữ đất.

Giá đất quy định hay giá đất cụ thể được xác định thường thấp hơn giá đất giao dịch trên thị trường và cũng do thiếu thông tin về giá đất giao dịch chính thức nên định giá đất gặp khó khăn. Đây cũng là một trong những nguyên nhân khiến người dân không muốn chuyển nhượng đất nông nghiệp mặc dù không còn nhu cầu sử dụng vì trông chờ vào việc bồi thường, hoặc chuyển đổi sang mục đích sử dụng khác có giá cao hơn. Điều này dẫn đến tình trạng thiếu nguồn cung đất nông nghiệp để thực hiện các giao dịch đất nông nghiệp, giảm hiệu quả SDD.

Hiện tại, kỳ QHSDD 10 năm trong khi thời hạn SDD lên đến 50 năm và trong trường hợp đặc biệt lên đến 70 năm. Như vậy, có thể xảy tình trạng đất nông nghiệp sẽ bị thu hồi để chuyển thành mục đích sử dụng khác khi hết kỳ quy hoạch. Điều này, sẽ ảnh hưởng đến người SDD nhất là đối với người đầu tư lớn vào đất có thời gian thu hồi vốn dài. Bên cạnh đó, chỉ tiêu phân bổ cho từng loại đất nhiều khi không phản ánh đúng thực tế và nhu cầu SDD nông nghiệp ở mỗi địa phương. Chuyển đổi giữa các loại đất nông nghiệp và từ đất nông nghiệp để phục vụ các mục đích phi nông nghiệp, nhất là với đất lúa còn phức tạp, phê duyệt chậm gây cản trở đầu tư cơ sở hạ tầng phục vụ sản xuất nông nghiệp.

Một số khuyến nghị hoàn thiện chính sách đất nông nghiệp

Để bảo đảm diện tích đất nông nghiệp đủ lớn cho ứng dụng công nghệ cao vào sản xuất, nên bỏ hạn mức nhận chuyển nhượng QSDĐ nông nghiệp và thực hiện đánh thuế SDD nông nghiệp lũy tiến, thuế suất lũy tiến với mức thuế chênh lệch cao hơn đối với đất bỏ hoang hay sử dụng kém hiệu quả so với các thửa đất liền kề để người SDD sử dụng hiệu quả hơn. Đồng thời, thực hiện thu hồi đất để hoang hay sử dụng không hiệu quả trong 2 năm liên tiếp để giao cho đối tượng có nhu cầu sử dụng và cam kết sử dụng có hiệu quả cao hơn. Song song với đó cần quy định diện tích tối thiểu được tách thửa và giám sát chặt chẽ việc tách thửa cũng như quy định diện tích tối thiểu phải nhập thửa để SDD hiệu quả. Người SDD không hiệu quả hoặc tạm ngừng sản xuất nông nghiệp thì phải chuyển quyền SDD tạm thời cho đối tượng có nhu cầu SDD khác và có hiệu quả hơn thông qua hợp đồng thuê đất. Ngoài ra, cần quy định mua bảo hiểm trách nhiệm dân sự bắt buộc khi một trong các bên vi phạm hợp đồng thuê đất. Đặc biệt, cần nghiên cứu ban hành phương pháp tính toán lợi ích kinh tế từ một đơn vị diện tích trong một năm làm cơ sở tính toán số tiền thuê đất nếu chủ SDD cho thuê đất để bên thuê đất trả tiền

thuê đất cho thời gian thuê và bên SDD không hiệu quả phải chấp nhận giá thuê và chuyển QSDĐ cho bên thuê. Nhằm đảm bảo công bằng trong tiếp cận đất đai và SDD hiệu quả hơn thì cần định hướng chuyển hình thức giao đất nông nghiệp không thu tiền SDD sang hình thức thuê đất với thời hạn do các bên tự thỏa thuận theo kỳ quy hoạch SDD hay theo giai đoạn định hướng quy hoạch SDD (20 năm, 30 năm, 50 năm).

Nhà nước cần thông qua trung tâm phát triển quỹ đất, hoặc các tổ chức có chức năng tương tự tạo lập quỹ đất nông nghiệp từ đất nông nghiệp bỏ hoang, hay sử dụng không hiệu quả, hay nhận chuyển nhượng từ những người không có nhu cầu SDD nông nghiệp để có thể thu hút các dự án đầu tư vào nông nghiệp công nghệ cao. Bên cạnh đó, Nhà nước cần có chính sách hỗ trợ, dự báo, tìm kiếm thị trường tiêu thụ nông sản, chế biến nông sản, cũng như công nghệ cho sản xuất theo nguyên tắc sản xuất các loại hàng hóa nông sản thị trường cần và có hiệu quả cao nhất đồng thời bảo đảm SDD bền vững, tiết kiệm, hiệu quả cao nhất. Đồng thời, Nhà nước hỗ trợ về vốn, đào tạo nhân lực tham gia vào lĩnh vực phi nông nghiệp để chuyển nhượng lại quyền SDD nông nghiệp cho sản xuất quy mô lớn hơn. Cần đổi mới các chương trình đào tạo nghề nông thôn phù hợp với nhu cầu của thị trường lao động. Phát triển bảo hiểm xã hội cho những nông dân rời bỏ nông nghiệp tham gia vào lĩnh vực phi nông nghiệp tại nông thôn và đô thị.

Hoàn thiện QHSDD, quy hoạch sản xuất nông nghiệp theo hướng chuyên canh với thời hạn ổn định đảm bảo đầu tư có lãi. Khi lập quy hoạch phải tính hiệu quả SDD để lựa chọn phương án có hiệu quả cao nhất, thuận lợi cho áp dụng cơ khí hóa, tự động hóa sản xuất nông nghiệp. QHSDD phải thống nhất với các quy hoạch khác và kỳ quy hoạch cũng phải bằng thời hạn giao đất, cho thuê đất nông nghiệp. QHSDD phải phù hợp từng khu vực với thời hạn ổn định 10 năm, 20 năm, 30 năm và 50 năm để người SDD có kế hoạch đầu tư phù hợp. Đồng thời, phải nâng cao chất lượng quy hoạch, dự báo đúng nhu cầu chuyển đất nông nghiệp thành đất phi nông nghiệp. Quy trách nhiệm cho người đứng đầu tổ chức có thẩm quyền phê duyệt QHSDD. Thực hiện công khai QHSDD nông nghiệp trên mạng internet và tại UBND các cấp có đất nông nghiệp để các đối tượng quan tâm tìm kiếm, tra cứu thông tin cũng như giám sát thực hiện QH, KHSDD.

Về bồi thường khi thu hồi đất nông nghiệp, trong mọi trường hợp đều phải tính đúng, tính đủ các thiệt

hại do việc thu hồi đất gây ra đối với đối tượng đang SDD cả về đất và tài sản gắn liền với đất cũng như các khoản thiệt hại hữu hình, vô hình khác có liên quan. Bỏ quy định hỗ trợ vì khi đã tính đúng, tính đủ các thiệt hại thì hỗ trợ không cần thiết. Do vậy, cần nghiên cứu các phương pháp để xác định được chính xác các khoản thiệt hại mà đối tượng bị thu hồi đất phải gánh chịu. Hoàn thiện quy định về định giá đất để bảo đảm giá đất xác định tương đương giá đất thị trường. Bên cạnh đó, cần công khai giá mua bán QSDĐ thực tế do các cơ quan chuyên trách giá cả thị trường phụ trách với sự phối hợp của các tổ chức môi giới, định giá bất động sản. Để người dân khai đúng giá giao dịch và hạn chế tranh chấp có thể xảy ra thì cần tính thuế thu nhập và các nghĩa vụ tài chính khác liên quan theo giá đất quy định trong bảng giá đất, không theo giá ghi trong hợp đồng vì thường giá ghi trong hợp đồng thấp hơn giá thực tế mua bán QSDĐ.

Tập trung thực hiện chính sách phát triển đa dạng hóa các ngành nghề sản xuất phi nông nghiệp ở nông thôn, thúc đẩy một số ngành dịch vụ, thương mại, thủ công truyền thống phát triển,... để có điều kiện rút bớt một lực lượng lao động nông nghiệp sang làm trong các ngành, nghề này; tránh gây áp lực quá lớn về nhu cầu SDD nông nghiệp. Ở một số khu vực nông thôn có điều kiện thuận lợi về giao thông, địa hình, cảnh quan cần xây dựng và phát

triển mô hình sản xuất nông nghiệp kết hợp với du lịch sinh thái. Thực hiện chính sách hỗ trợ khuyến học, động viên các thế hệ trẻ ở nông thôn học tập, tìm kiếm việc làm ở khu vực đô thị, các khu công nghiệp và đi xuất khẩu lao động,... để giảm bớt áp lực về nhu cầu về SDD nông nghiệp. Xây dựng và thực hiện cơ chế xã hội hóa thu hút đầu tư của các thành phần kinh tế vào việc đào tạo, chuyển đổi ngành nghề cho người lao động ở nông thôn.

Đơn giản hóa thủ tục hành chính khi chuyển đổi giống cây trồng, vật nuôi nhằm tạo điều kiện thuận lợi nhất cho phát triển kinh tế của người SDD nông nghiệp. Pháp luật đất đai nên quy định về điều kiện để được chuyển mục đích SDD. Từ đó, cơ quan nhà nước có thẩm quyền thay vì cho phép thì chỉ cần thanh, kiểm tra xem người SDD có đủ điều kiện để chuyển mục đích SDD hay không. Công khai thủ tục hành chính về đăng ký đất đai, cấp giấy chứng nhận, nghĩa vụ tài chính về đất đai và đặc biệt là xây dựng hệ thống thông tin đất đai hiện đại, liên thông giữa các cấp, các ngành, các địa phương để theo dõi, giám sát thực hiện quyền và nghĩa vụ của người SDD trên cơ sở ứng dụng thành tựu của Cách mạng Công nghiệp 4.0. Hệ thống tin đất đai cần cho phép người SDD thực hiện các quyền, nghĩa vụ của mình hay tra cứu thông tin đất đai ở bất cứ đâu vào bất cứ thời điểm nào. ■



Áp dụng công nghệ cao vào sản xuất nông nghiệp tại Đà Lạt