

MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ ĐỔI MỚI QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI ĐẤT ĐAI Ở TÂY NGUYÊN

Vũ Tuấn Anh

Viện Kinh tế Việt Nam, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam

Bài báo trình bày những xu hướng biến đổi chính trong cơ cấu sử dụng đất đai và những vấn đề cần xử lý trong quản lý nhà nước về đất đai ở Tây Nguyên trong khoảng 20 năm trở lại đây. Từ những nét đặc thù đó, tác giả đã đưa ra một số khuyến nghị về việc đổi mới quản lý nhà nước đối với đất đai ở Tây Nguyên như: đổi mới cách thức lập quy hoạch và kế hoạch phát triển, tái cơ cấu hệ thống chiếm hữu và quản lý đất đai, giải quyết tình hình thiếu đất sản xuất của nhân dân theo cách thức bền vững lâu dài...

Những xu hướng thay đổi chính trong cơ cấu sử dụng đất

Trong tiến trình phát triển, hình thức sở hữu đất đai ở Tây Nguyên đã có sự biến đổi một cách căn bản. Hầu hết đất đai hoang hóa đã được đưa vào sử dụng, cơ cấu sử dụng đất có những thay đổi rất lớn. Những xu hướng thay đổi chính trong cơ cấu sử dụng đất là:

Thứ nhất, đất nông nghiệp và đất phi nông nghiệp tăng lên trong khi đất lâm nghiệp và đất chưa sử dụng giảm đi tương ứng. Trong khoảng 20 năm qua, diện tích đất nông nghiệp tăng 1,6 lần, đất phi nông nghiệp (đất ở và đất chuyên dùng) tăng 1,9 lần. Tỷ trọng của đất nông nghiệp trong tổng diện tích tự nhiên tăng từ 21,8 lên 36,4%, đất phi nông nghiệp từ 0,3 lên 6,5%. Trong khi đó, diện tích đất lâm nghiệp thu hẹp chỉ bằng 87% so với trước. Diện tích đất chưa sử dụng hiện



Diện tích đất chưa sử dụng ở Tây Nguyên hiện chỉ còn khoảng 285 nghìn ha, hầu hết là vùng núi đá trọc

chỉ còn khoảng 285 nghìn ha, chiếm 5,2% tổng diện tích tự nhiên, hầu hết là vùng núi đá trọc. Có thể nói, diện tích quỹ đất của vùng đã được sử dụng cạn kiệt, khó có khả năng mở rộng thêm.

Thứ hai, trong tổng diện tích đất nông nghiệp, cây lâu năm từ chỗ chỉ chiếm 27,6% năm 1995 hiện đã tăng lên tới 56,5%. Trong khi đó, cây hàng năm từ 72,4% giảm xuống còn 43,5%.

Thứ ba, trong 20 năm qua, diện tích rừng liên tục giảm đi, bình quân giảm khoảng 40 nghìn ha/năm. Rừng bị mất phần lớn do chuyển đổi mục đích sử dụng đất sang nông nghiệp, một phần do xây dựng các công trình hạ tầng và công nghiệp, một số ít chuyển sang đất ở.

Một số vấn đề cần xử lý trong quản lý nhà nước về đất đai ở Tây Nguyên

Tình trạng sử dụng đất trong nông nghiệp không theo quy hoạch: diện tích trồng cây cà phê, hồ tiêu, cao su vượt hơn nhiều so với quy hoạch đã phê duyệt. Chẳng hạn, theo quy hoạch phát triển cà phê do Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn xây dựng, đến 2020 diện tích cà phê ở Tây Nguyên chỉ nên ở mức 447 nghìn ha, chiếm 89,4% so với tổng diện tích cà phê của cả nước, nhưng hiện nay tổng diện tích cà phê toàn vùng là 539,8 nghìn ha. Tương tự, quy hoạch của Chính phủ ổn định diện tích cao su ở quy mô 280 nghìn ha vào năm 2020, tuy nhiên, quy hoạch phát triển cao su của các tỉnh Tây Nguyên đến năm 2020 là 343.890 ha. Việc quy hoạch, chuyển đổi diện tích rừng sang trồng cao su một cách ồ ạt dẫn đến tình trạng là diện tích giao chuyển đổi thì nhiều, nhưng diện tích thực trồng ít, trong 5 năm chỉ trồng được 50% diện tích đã giao.

Rừng liên tục giảm cả về diện tích và chất lượng: rừng Tây Nguyên bị giảm do các hoạt động khai thác gỗ với quy mô lớn và khai phá đất rừng để canh tác nông nghiệp, phát triển cây công nghiệp. Hiện nay, diện tích rừng có trữ lượng ở Tây Nguyên chỉ có khoảng 1,8 triệu ha, độ che phủ



Tổng diện tích cà phê toàn vùng Tây Nguyên hiện là 539,8 nghìn ha, vượt hơn nhiều so với quy hoạch của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (447 nghìn ha vào năm 2020)

thực tế chỉ đạt 32,4%.

Việc khai thác tài nguyên trên đất và trong lòng đất gây nên những tác hại xấu đối với môi trường và đời sống dân cư: điển hình là tình hình phát triển thủy điện tràn lan gây nhiều hệ lụy đối với cả Tây Nguyên lẫn các địa phương vùng hạ du. Hiện vẫn còn hơn 60% số công trình thủy điện ở Tây Nguyên chưa có quy chế vận hành và đảm bảo an toàn hồ đập.

Sự phân bổ quyền sử dụng đất cho các chủ thể sử dụng và thể chế quản lý đất đai chưa phù hợp với những đặc điểm xã hội của vùng và cơ chế thị trường: Đảng và Nhà nước đã ban hành nhiều chủ trương, chính sách nhằm phát triển kinh tế - xã hội ở Tây Nguyên, tuy nhiên, phần lớn các chính sách đối với đất đai mới chỉ là những quy định chung đối với mọi vùng trong cả nước hoặc là các giải pháp tình

thế cho vùng. Vì vậy, những xung đột giữa dân cư với chính quyền, doanh nghiệp về quan hệ đất đai vẫn là vấn đề bức xúc.

Một số khuyến nghị về thể chế quản lý đất đai ở Tây Nguyên

Với những yếu tố đặc thù như đã nêu trên, đòi hỏi cần có sự nghiên cứu và giải quyết những vấn đề cốt lõi sau đây trong thể chế quản lý đất đai ở Tây Nguyên:

Đổi mới phương thức quản lý nhà nước đối với đất đai cho phù hợp với sự vận hành của nền kinh tế thị trường

Nội dung cốt lõi nhất trong quản lý nhà nước đối với đất đai được Luật Đất đai quy định là xây dựng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và quản lý việc thực hiện chúng. Thực tiễn cho thấy cách thức lập quy hoạch và kế hoạch theo kiểu nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung đã không còn thích hợp với điều kiện kinh

tế thị trường. Các bản quy hoạch phát triển, kể cả quy hoạch sử dụng đất, chưa phát huy được tác dụng định hướng phát triển trong thực tế. Ngoài các chính sách chung, cần có những chính sách đặc thù đối với các ngành và tỉnh ở Tây Nguyên như: rà soát lại các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển để thực hiện cơ cấu lại kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng sang phương thức tăng trưởng xanh, đảm bảo sự kết hợp chặt chẽ, lồng ghép các vấn đề sử dụng hiệu quả và tiết kiệm tài nguyên đất, nước và bảo vệ môi trường với tăng trưởng kinh tế và phát triển xã hội phù hợp với điều kiện của Tây Nguyên.

Tái cơ cấu hệ thống chiếm hữu và quản lý đất đai, sắp xếp lại các công ty nông lâm nghiệp nhà nước, giao quyền sử dụng đất cho người trực canh

Hộ gia đình và các cá nhân là chủ thể chính của nền kinh tế Tây Nguyên, đặc biệt trong sản xuất nông lâm nghiệp, nhưng quyền chiếm giữ và quản lý của họ đối với đất đai hiện nay chưa tương xứng, chưa phù hợp với lực lượng sản xuất trong vùng. Cần đánh giá lại toàn bộ hoạt động của các nông lâm trường, cả về quản lý đất đai và chức năng sản xuất kinh doanh, vai trò hướng dẫn, hỗ trợ kinh tế hộ gia đình. Những đơn vị nào không đủ năng lực thực hiện những chức năng đó và khó có thể “trụ” được thì cần kiên quyết giải thể. Đất đai của các nông lâm trường cần được tổng kiểm kê để xác định rõ hiện trạng, những loại đất “phát canh thu tô” hay bị xâm lấn mà người dân trực canh đã lâu cần chuyển giao cho dân, nhất là những hộ không có hoặc

thiếu đất. Khi quyền sử dụng đất được giao cho người trực canh, họ sẽ tự chủ sản xuất, có thể thế chấp vay vốn, trực tiếp mua bán hàng hóa đầu vào và sản phẩm đầu ra với những đối tác mà họ lựa chọn, không phải nộp phí cho các khâu quản lý trung gian và như vậy họ sẽ có động lực và khả năng tự chủ hơn trong phát triển kinh tế. Bộ máy quản lý trung gian ở các nông lâm trường phải thực sự chuyển sang cung cấp dịch vụ khoa học kỹ thuật và thương mại cho những người trực canh theo hợp đồng, liên kết các hộ sản xuất, hướng dẫn và ràng buộc họ bằng những điều khoản hợp đồng để tạo lập các vùng sản xuất quy mô lớn, thống nhất về quy trình kỹ thuật và chất lượng của sản phẩm đầu ra. Nông lâm trường trực tiếp sử dụng đất và mọi người được phân giao đất phải nộp phí sử dụng đất, nước một cách bình đẳng theo các quy định của Nhà nước.

Phát huy tính tích cực của truyền thống chiếm hữu và quản lý cộng đồng đối với rừng, đất và nước

Khuyến khích xây dựng hương ước, thỏa ước tập thể về quản lý cộng đồng đối với đất rừng, rừng, đất sử dụng sinh hoạt cộng đồng để bổ sung cho hệ thống quản lý đất đai hiện hành của Nhà nước; tiến tới giao quyền tự chủ quản lý đất sinh hoạt chung và rừng cho cộng đồng. Tổ chức thực hiện những quy định về dân chủ cơ sở trong việc minh bạch hóa công tác quản lý đất đai, tăng cường giám sát cộng đồng đối với việc quản lý tài nguyên đất, rừng, nước và các tài nguyên dưới lòng đất.

Giải quyết tình hình thiếu đất sản xuất của nhân dân, đặc biệt là đồng bào các dân tộc thiểu số tại chỗ, theo cách thức bền vững lâu dài

Đổi mới chính sách giảm nghèo theo hướng tập trung hỗ trợ nâng cao kiến thức và năng lực làm ăn của người nghèo, giúp đỡ về các yếu tố và điều kiện sản xuất kinh doanh, đặc biệt trong khâu đảm bảo đầu ra thị trường ổn định và có lợi. Đối với các cộng đồng dân tộc thiểu số, cần thực hiện chế độ giao đất đồng bộ (bao gồm cả đất ở, đất nông nghiệp, đất rừng, đất chuyên dùng). Phục hồi (có bổ sung, hoàn thiện) chế độ cộng đồng quản lý sử dụng đất, rừng, nguồn nước trước tiên ở những cộng đồng dân tộc thiểu số tại chỗ tương đối thuận nhất. Nên nghiên cứu vận dụng một số quy định quản lý đất đai như ở các cộng đồng truyền thống (khoanh vùng, hạn chế người ngoài cộng đồng vào mua bán để chiếm hữu) nhằm mục đích vừa đảm bảo sinh kế cho đồng bào, vừa bảo tồn và hỗ trợ phát triển các vùng văn hóa truyền thống đặc trưng của các dân tộc tại chỗ Tây Nguyên. Đồng thời, tạo điều kiện cho đồng bào dân tộc thiểu số, người nghèo không có đất, người di cư “tự do” vào làm việc ở những nông trường, hợp tác xã có nền nếp làm việc tốt, sản xuất kinh doanh đạt hiệu quả, góp phần ổn định và nâng cao đời sống cho nhóm người nghèo ✍