

Sử dụng đất cho mục tiêu phát triển bền vững ở nước ta

1/8/2007

<http://www.tapchicongsan.org.vn/>

Đất đai vốn là tặng vật của thiên nhiên cho con người, được các dân tộc bảo vệ để trở thành đất nước của mình, vốn mang trong đó tính bình đẳng về quyền và quyền lợi giữa mọi người. Chính sách đất đai hợp lý tạo nên tính bền vững xã hội, bảo đảm quyền lợi hợp lý của từng gia đình, từng cá nhân, đồng thời bảo đảm quyền lợi của cộng đồng, của toàn dân tộc. Sử dụng đất hợp lý là một tác nhân trực tiếp tạo nên tính bền vững trong quá trình phát triển bền vững của đất nước, của dân tộc.



Ngày mùa ở đồng bằng Bắc Bộ_Ảnh: Huy Hoàng

1 - Những thành công đã đạt được

Qua 20 năm (1985 - 2005), nước ta có trên 9 triệu héc-ta đất đã được đưa vào sử dụng, nâng tỷ lệ diện tích đất đã được sử dụng từ 57,46% vào năm 1985 lên 84,70% vào năm 2005. Trong giai đoạn 5 năm 2001 - 2005, trên 4 triệu héc-ta đất đã được đưa vào sử dụng.

Mặc dù phải chuyển một diện tích đáng kể đất nông nghiệp sang sử dụng vào mục đích phi nông nghiệp nhằm đáp ứng nhu cầu xây dựng hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội, phát triển công nghiệp và dịch vụ, nhưng chính sách khuyến khích khai hoang, cải tạo đất chưa sử dụng để đưa vào sử dụng đã làm tăng đáng kể diện tích đất sản xuất nông nghiệp, bảo đảm tăng sản lượng nông nghiệp, làm tăng tỷ lệ phủ rừng, môi trường sinh thái ngày càng được cải thiện.

Trong toàn bộ diện tích đất đã được giao cho các đối tượng sử dụng, hộ gia đình, cá nhân sử dụng lên đến 40,93% tổng diện tích đất tự nhiên cả nước và chiếm 57,19% diện tích đất đã giao cho các đối tượng sử dụng, trong đó hơn 81% số hộ gia đình, cá nhân đã được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, tạo điều kiện thuận lợi cho người sử dụng đất an tâm đầu tư phát triển sản xuất. Mặt khác, chính sách khuyến khích thực hiện dồn điền, đổi thửa, phát triển kinh tế trang trại đã tạo thuận lợi cho người sản xuất nông nghiệp vay vốn đầu tư, hoạt động dịch vụ trong nông nghiệp tăng lên làm cho người nông dân năng động hơn, bố trí hợp lý cơ cấu cây trồng, vật nuôi, chủ động tìm kiếm phương thức sản xuất các sản phẩm nông nghiệp có giá trị kinh tế cao. Từ đó, hiệu quả sử dụng đất nông nghiệp tăng đáng kể, đưa sản lượng lương thực bình quân mỗi năm tăng thêm, lương thực bình quân đầu người đạt mức 480 kg/người vào năm 2005. Trong 5 năm qua, bình quân mỗi năm xuất khẩu gần 3,8 triệu tấn gạo. Cơ cấu sử dụng đất nông nghiệp đang dịch chuyển theo xu hướng tích cực, đất trồng cây ăn quả năm 2005 tăng 158.381 ha so với năm 2000, tập trung chủ yếu vào đất trồng cây ăn quả có giá trị kinh tế cao. Một số địa phương đã hình thành những vùng cây ăn quả đặc sản kết hợp du lịch xanh, tạo ra giá trị mới đối với ngành nông nghiệp, qua đó cho thấy hiệu quả sử dụng đất của người nông dân ngày càng được nâng cao.

Chính sách khuyến khích phát triển mở rộng diện tích rừng và việc thực hiện tốt hơn nhiệm vụ bảo vệ rừng đã đưa diện tích đất lâm nghiệp tăng thêm 2,9 triệu héc-ta trong 5 năm qua (bao gồm cả việc trồng mới rừng trên đất trống, đồi núi trọc và khoanh nuôi phục hồi rừng tự nhiên đã bị tàn phá), đến nay tỷ lệ đất

có rừng đã nâng lên mức 41,46% tổng diện tích đất tự nhiên cả nước, góp phần tích cực cải thiện môi trường, chống xói mòn đất và hạn chế tác hại của lũ lụt.

Phần lớn đất sử dụng vào mục đích công cộng đã giao cho các tổ chức sử dụng, quản lý, tạo điều kiện thuận lợi cho việc đầu tư phát triển và quản lý kết cấu hạ tầng của các địa phương. Trong 5 năm qua, diện tích đất giao thông, thủy lợi tăng cao hơn cho thấy các địa phương đã chú trọng đầu tư phát triển hệ thống giao thông nông thôn, các công trình thủy lợi phục vụ nông nghiệp. Đặc biệt, với sự phát triển mạng lưới giao thông nông thôn đã tạo ra sự tiến bộ đáng kể trong xã hội nông thôn, nâng cao đời sống của người nông dân, rút ngắn được khoảng cách giữa thành thị và nông thôn.

Đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp tăng lên đáng kể trong 5 năm qua đã chứng tỏ nhu cầu sử dụng đất cho các dự án đầu tư công nghiệp, dịch vụ được đáp ứng đầy đủ. Hầu hết các tỉnh đã tạo được bước đi rất rõ trong quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế từ kinh tế nông nghiệp là chủ đạo sang kinh tế công nghiệp, dịch vụ là chủ đạo, góp phần tạo mức tăng trưởng GDP hằng năm của cả nước đạt khoảng 8%.

Đất ở tại đô thị cũng như nông thôn tăng cao, chứng tỏ vấn đề nhà ở cho người dân đã được giải quyết ở mức độ nhất định. Các dự án chỉnh trang, phát triển khu đô thị và khu dân cư nông thôn ngày càng nhiều hơn, đúng quy hoạch hơn, đồng bộ hơn và có chất lượng cao hơn.

2 - Những biểu hiện thiếu bền vững trong sử dụng đất

a) Đối với khu vực đất nông nghiệp

- Mặc dù đã tập trung thực hiện việc dồn điền đổi thửa thành công ở nhiều nơi nhưng nhìn chung thửa đất nông nghiệp vẫn còn quá nhỏ, toàn quốc còn tới 70 triệu thửa đất, do đó canh tác manh mún, chưa tạo thuận lợi để thực hiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông nghiệp và nông thôn.

- Chưa có đầu tư để sử dụng đạt hiệu quả cao đối với 1.168.529 ha đất nương rẫy, việc sử dụng đất chưa trở thành động lực để xóa đói, giảm nghèo và tiến tới phát triển bền vững kinh tế - xã hội miền núi, vùng sâu, vùng xa.

- Việc chuyển một bộ phận đất chuyên trồng lúa cho mục đích phát triển công nghiệp và dịch vụ chưa được cân nhắc một cách tổng thể đang là vấn đề cần chấn chỉnh. Cần cân nhắc hiệu quả đầu tư cả về hiệu quả kinh tế lẫn xã hội và môi trường, khuyến khích đầu tư kết cấu hạ tầng cơ sở để chuyển đất nông nghiệp kém hiệu quả sang sử dụng vào mục đích phi nông nghiệp, hạn chế việc tận dụng hạ tầng hiện có tại các vùng đất nông nghiệp có năng suất cao để đầu tư phát triển công nghiệp và dịch vụ.

- Mặc dù diện tích rừng tăng nhưng rừng tự nhiên vẫn tiếp tục bị tàn phá và suy giảm chất lượng ở nhiều nơi, mức độ phục hồi chậm; nơi còn nhiều đất có thể trồng rừng thì mật độ dân cư thưa, hạ tầng quá thấp kém.

- Việc thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư để thực hiện các dự án đầu tư phi nông nghiệp chưa giải quyết được quyền lợi, việc làm, ổn định tại khu vực nông thôn. Nhiều nơi trao cho người nông dân tiền bồi thường, hỗ trợ về đất khá cao nhưng không định hướng được phương thức sử dụng nên đã dẫn đến tình trạng tiêu cực trong sử dụng.

Hiện trạng đất nông nghiệp			
đất nông nghiệp được phân bố ở 8 vùng địa lý kinh tế cụ thể như sau:			
Vùng	Diện tích	Tỷ lệ so với tổng diện tích đất nông nghiệp cả nước	Tỷ lệ so với tổng diện tích đất nông nghiệp của vùng
	(ha)	(%)	(%)

Toàn quốc	24.822.560	100,00	74,94
Tây Bắc	2.273.934	9,16	60,58
Đông Bắc	4.547.847	18,32	71,03
Đồng bằng Bắc Bộ	962.557	3,88	64,08
Bắc Trung Bộ	3.970.702	16,00	77,02
Duyên hải Nam Trung Bộ	2.990.129	12,05	67,40
Tây Nguyên	4.672.837	18,82	85,49
Đông Nam Bộ	1.960.223	7,90	83,03
Đồng bằng sông Cửu Long	3.444.331	13,88	84,83

b) Đối với khu vực đất phi nông nghiệp

+ Đất dành cho đầu tư hạ tầng kỹ thuật chưa thực sự được chú ý trong quy hoạch dài hạn. Đặc biệt, đầu tư hạ tầng cho khu vực nông thôn còn thiếu nên chưa bảo đảm điều kiện để giải quyết xóa đói, giảm nghèo thực sự cho người nông dân.

+ Vấn đề đất ở, nhà ở đang là khâu yếu và có nhiều vướng mắc hiện nay, đặc biệt là nạn đầu cơ đất ở, đất dự án nhà ở kéo dài trong nhiều năm, mặc dù gần đây đã được chấn chỉnh nhưng hậu quả để lại khá nặng nề, nhất là giá đất vẫn còn ở mức cao làm hạn chế các cố gắng trong giải quyết vấn đề nhà ở cho người lao động, người có thu nhập thấp.

+ Nhiều tỉnh vẫn còn có tình trạng đất ở, đất nghĩa địa, đất sản xuất kinh doanh chưa được quy hoạch; đất nghĩa địa vẫn phân bố rải rác, xen kẽ giữa các

cánh đồng, trong khu dân cư, ảnh hưởng đến vệ sinh môi trường, khó thực hiện chỉnh trang lại đồng ruộng, khu dân cư nông thôn nhằm cải thiện bộ mặt nông thôn với hạ tầng đồng bộ.

+ Quỹ đất dành cho xã hội hoá các lĩnh vực giáo dục - đào tạo, y tế, văn hoá, thể dục - thể thao chưa được quy hoạch đầy đủ, chưa thực hiện đúng các chính sách ưu đãi về đất cho các nhà đầu tư thuộc các lĩnh vực này.

+ Tính đến tháng 12-2006, cả nước đã và đang xây dựng 139 khu công nghiệp, khu chế xuất tập trung nhưng vẫn đang ở trạng thái bị động vì thiếu các nhà đầu tư có tiềm lực lớn; sử dụng đất còn lãng phí do chưa có quy hoạch đồng bộ; nhiều khu công nghiệp đã hoàn thành nhưng mức độ lấp đầy rất thấp.

+ Việc phát triển các khu đô thị mới đang có xu hướng gia tăng về diện tích, có biểu hiện lãng phí trong sử dụng đất. Hiện nay đất ở tại đô thị chỉ chiếm khoảng trên 10% diện tích đất đô thị, tỷ lệ này là không hợp lý.

+ Chất lượng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất không cao, thiếu tính hệ thống, chưa có được lời giải tốt về hiệu quả kinh tế, xã hội và môi trường, chưa bảo đảm tính liên thông giữa cả nước với các tỉnh và các ngành.

+ Sự chuyển dịch cơ cấu sử dụng đất nói chung đã bảo đảm tính phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nhưng hiệu quả còn chưa cao. Hiện tượng chuyển đổi mục đích sử dụng đất tự phát, chạy theo lợi ích riêng vẫn chưa được khắc phục. Nhiều tỉnh để dự trữ quỹ đất phi nông nghiệp nhiều hơn khả năng đầu tư nên dẫn tới hoặc là tình trạng "quy hoạch treo" do không triển khai được hoặc là tình trạng "dự án treo" do giao đất cho các chủ đầu tư thiếu năng lực.

c) Đối với hệ thống quản lý

Một là, do tình trạng phân công tổ chức quản lý không phù hợp (nhiều bộ, ngành tham gia quản lý bất động sản và có sự chồng chéo trong phân công nhiệm vụ), phương pháp xây dựng luật pháp chưa hợp lý (bộ trưởng được Thủ tướng

Chính phủ thừa uỷ quyền trình dự thảo luật trước Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Quốc hội giao quyền hoàn chỉnh dự thảo luật cho ủy ban có nhiệm vụ thẩm định để trình ra Quốc hội, như vậy nội dung của một luật phụ thuộc chủ yếu vào ý kiến của một bộ của Chính phủ và một Ủy ban của Quốc hội) nên chưa tạo được sự đồng bộ giữa Luật Đất đai và các luật khác có liên quan đến đất đai như Luật Xây dựng, Luật Nhà ở, Luật Đầu tư, Bộ luật Dân sự, Luật Đăng ký bất động sản, các luật thuế liên quan đến đất đai và bất động sản. Đa số các địa phương cấp tỉnh chưa tích cực xây dựng và ban hành các quy định cụ thể về quản lý đất đai tại địa phương, chưa cố gắng quy định giá đất ngang giá thị trường, không cố gắng triển khai cơ chế đấu giá đất vì còn muốn níu kéo cơ chế "xin - cho" về đất.

Hai là, hệ thống tài chính đất đai chưa đồng bộ với quá trình đổi mới chính sách đất đai. Đến nay, chúng ta vẫn chưa đạt được tính đồng bộ giữa công cụ hành chính và công cụ kinh tế để quản lý đất đai. Cụ thể là còn thiếu 2 luật thuế về đất rất quan trọng là thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất đối với hộ gia đình, cá nhân và thuế sử dụng đất. Việc thiếu các luật thuế này (nhất là thuế sử dụng đất) làm mất đi khả năng điều tiết hợp lý của Nhà nước bằng kinh tế mà vẫn phải thay thế bằng các quyết định hành chính rất phức tạp và thiếu hiệu quả. Giá đất của Nhà nước quy định vẫn chỉ bằng 50% - 70% giá đất trên thị trường. Sự chênh lệch giá như vậy trong giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, bồi thường, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất đang tạo điều kiện để phát sinh tham nhũng trong quản lý, đầu cơ, sử dụng đất.

Ba là, sự can thiệp hành chính vào thị trường bất động sản chưa bảo đảm được tính khách quan và tính hiệu quả trong quản lý. Thủ tục hành chính còn nhiều phức tạp, bộ máy quản lý còn yếu kém về cách tiếp cận quản lý. Yếu tố tham nhũng trong quản lý do sự thiếu gương mẫu, sa sút về phẩm chất đạo đức của một bộ phận cán bộ, công chức vẫn còn biểu hiện ở nhiều nơi, gây bức xúc nhiều trong dân.

Bốn là, sự bất cập trong công tác giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai đã và đang gây bức xúc nhiều trong dân. Biện pháp tổ chức và cơ chế giải quyết khiếu kiện thiếu ổn định và nhìn chung bất cập so với yêu cầu thực tế. Giải quyết một vụ khiếu nại đòi hỏi phải có các bước điều tra, nghiên cứu, kết luận và thi hành kết luận (tương tự như một vụ án hành chính hoặc vụ án dân sự), do đó cần một đội ngũ những người am hiểu pháp luật, có nghiệp vụ chuyên sâu và làm việc chuyên trách. Trong tổ chức thực hiện pháp luật về giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo, nhiều địa phương chưa làm tốt việc tiếp dân, chưa hướng dẫn cụ thể theo pháp luật về việc nộp đơn để tình trạng người khiếu kiện phải đi hết nơi này đến nơi khác, một nội dung đơn mà gửi đi rất nhiều cơ quan. Khi phát sinh khiếu kiện, cấp uỷ và chính quyền nhiều địa phương chưa tập trung chỉ đạo giải quyết kịp thời, còn né tránh, đùn đẩy.

Hiện trạng và biến động sử dụng các loại đất thuộc nhóm đất nông nghiệp trong giai đoạn 2001 - 2005:						
STT	Chỉ tiêu	Năm 2000		Năm 2005		So sánh diện tích 2000-2005 (ha)
		Diện tích (ha)	Cơ cấu (%)	Diện tích (ha)	Cơ cấu (%)	
	Diện tích đất nông nghiệp	20.939.679	100,0	24.822.560	24.822.560	+3.882.880
1	Đất sản xuất	8.977.500	8.977.500	9.415.568	37,93	+438.068

	nông nghiệp						
1	1. Đất trồng cây hàng năm	6.167.0 93	68,69	6.370.0 29	67,65	+202.9 36	
	Tr ong đó: Đất trồng lúa	4.467.7 70	72,45	4.165.2 77	65,39	- 302.493	
2	1. Đất trồng cây lâu năm	2.810.4 07	31,31	3.045.5 39	32,35	+235.1 32	
	2. Đất lâm nghiệp	11.575. 027	55,28	14.677. 409	59,13	+3.102. 382	
1	2. Đất rừng sản xuất	4.733.6 84	40,90	5.434.8 56	37,03	+701.1 72	
2	2. Đất rừng phòng hộ	5.398.1 81	46,64	7.173.6 89	48,88	+1.775. 508	

3	Đất rừng đặc dụng	1.443.162	12,47	2.068.864	14,10	+625.702
3	Đất nuôi trồng thủy sản	367.846	1,76	700.061	2,82	+332.215
4	Đất làm muối	18.904	0,09	14.075	0,06	-4.829
5	Đất nông nghiệp khác	402	0,00	15.447	0,06	+15.045
Hiện trạng sử dụng và biến động đất phi nông nghiệp của cả nước giai đoạn 2001 - 2005:						
STT	Chỉ tiêu	Năm 2000		Năm 2005		So sánh diện tích 2000-2005 (ha)
		Diện tích (ha)	Cơ cấu (%)	Diện tích (ha)	Cơ cấu (%)	
	Tổng diện tích	2.850.298	100.00	3.232.715	100	+382.417

	1	Đất ở	443.178	15.558	598.428	18.5150	+155.2
1	1.	Đất ở tại nông thôn	371.020	13.029	495.549	15.3329	+124.5
2	1.	Đất ở tại đô thị	72.158	2.539	102.879	3.181	+30.72
	2	Đất chuyên dùng	1.072.202	37.6266	1.383.766	42.8164	+311.5
1	2.	Đất trụ sở CQ, công trình SN	19.281	0.68	23.269	0.72	+3.988
2	2.	Đất quốc phòng, an ninh	191.680	6.723	281.183	8.703	+89.50
3	2.	Đất SX, KD phi nông nghiệp	69.178	2.435	151.075	4.677	+81.89

4	2.	Đất có mục đích công cộng	3	792.06	27.79	8	928.23	28.71	75	+136.1
	3	Đất tôn giáo, tín ngưỡng					12.804	0.40	4	+12.80
	4	Đất nghĩa trang, nghĩa địa		93.741	3.29		97.052	3.00		+3.311
	5	Đất sông suối và MNCD	87	1.143.0	40.10	45	1.137.4	35.19		-5.642
	6	Đất phi nông nghiệp khác					3.221	0.10		+3.221

Tóm lại, đất đai với nhiều vai trò khác nhau, là một đầu vào của hoạt động kinh tế, là tài sản để tạo vốn đầu tư, là địa bàn để con người sinh sống và hoạt động, là nơi hứng chịu hậu quả cuối cùng của các tai biến thiên nhiên cũng như các thảm họa môi trường do con người gây ra. Nếu chỉ tính đến việc có đất để đầu tư phát triển phi nông nghiệp mà không nghĩ tới những hậu quả về xã hội và

môi trường thì sự phát triển đó là thiếu bền vững. Lâu đài kinh tế sẽ sụp đổ nếu được xây trên một nền đất không bền vững.

Đặng Hùng Võ