

**Tên đề tài: Vấn đề quản lý và sử dụng đất đai ở Tây Nguyên**

**Cấp đề tài: Đề tài cấp Nhà nước TN3/X12 (thuộc Chương trình Tây Nguyên 3)**

**Năm thực hiện: 2012-2014**

**Chủ nhiệm đề tài: TS. Vũ Tuấn Anh**

**Cơ quan chủ trì: Viện Kinh tế Việt Nam**

## **TÓM TẮT NỘI DUNG ĐỀ TÀI:**

### **1. HIỆN TRẠNG SỬ DỤNG ĐẤT ĐAI Ở TÂY NGUYÊN**

Trong thời gian mấy chục năm qua, tài nguyên đất và nước ở Tây Nguyên đã được khai thác với quy mô lớn và sự tăng trưởng kinh tế nhanh chóng của vùng này đã dựa chủ yếu vào sự khai thác tự nhiên đó. Cơ cấu sử dụng đất có những thay đổi rất lớn, thể hiện mô hình tăng trưởng dựa chủ yếu vào khai thác tài nguyên thiên nhiên.

Theo tổng hợp kết quả thống kê đất đai đến ngày 1/1/2013 của các tỉnh Tây Nguyên, tổng diện tích tự nhiên vùng Tây Nguyên là 5.464.107 ha, trong đó khoảng 94,91 % diện tích đã được khai thác đưa vào sử dụng cho các mục đích phát triển kinh tế, văn hóa xã hội và quốc phòng, an ninh. Đất đang sử dụng vào mục đích nông nghiệp chiếm 88,29% diện tích tự nhiên (4.824 nghìn ha), đất sử dụng vào mục đích phi nông nghiệp chiếm 6,62% (gần 362 nghìn ha) và đất chưa sử dụng chiếm 5,09% diện tích tự nhiên (278 nghìn ha).

Những xu hướng thay đổi chính trong **cơ cấu sử dụng đất** trong vòng gần 20 năm qua là:

a) Đất nông nghiệp và đất phi nông nghiệp tăng lên cả về số lượng diện tích tuyệt đối lẫn tỷ trọng tương đối trong tổng diện tích tự nhiên của vùng Tây Nguyên và ở từng tỉnh trong vùng. Trong gần hai chục năm, diện tích đất nông nghiệp tăng gấp 1,6 lần (với diện tích tăng thêm 760 nghìn ha), đất phi nông nghiệp (đất ở và đất chuyên dùng) tăng 1,9 lần (với diện tích tăng thêm 167 nghìn ha). 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%.

b) Trong khi đó, diện tích đất lâm nghiệp thu hẹp chỉ bằng 87% so với trước (giảm bớt 411 nghìn ha) và. Tỷ trọng của đất lâm nghiệp giảm từ 57,5% xuống còn 51,9%.

c) Mặc dù đã khai phá thêm 826 nghìn ha đất vốn trước đây chưa sử dụng để chuyển sang mục đích sản xuất nông nghiệp là chủ yếu, diện tích đất chưa sử dụng đã giảm do mạnh, hiện 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.

Thực chất sự thay đổi cơ cấu sử dụng đất chủ yếu liên quan trực tiếp giữa đất sản xuất nông nghiệp và đất phi nông nghiệp (chuyên dịch tăng) với đất lâm nghiệp (chuyên dịch giảm). Trước thời kỳ đổi mới (trước 1990), do thiếu lương thực thực phẩm và nhu cầu khôi phục kinh tế của đất nước sau giải phóng, Tây Nguyên trở thành một trong những vùng diễn ra tình trạng khai thác gỗ với quy mô lớn và khai phá đất rừng để canh tác nông nghiệp. Chỉ tính riêng đất rừng bị khai hoang để phát triển sản xuất cho chương trình định canh định cư và kinh tế mới, đến năm 1990 đã lên đến 95 nghìn

ha (Gia lai Kon Tum 52,4 nghìn ha, Đắc Lắc, Đắc Nông 34,8 nghìn ha và Lâm Đồng 7,7 nghìn ha). Sau năm 1990, Nhà nước có chủ trương khuyến khích khai thác đất trồng đồi núi trọc nhưng chưa đưa vào khai thác sử dụng được nhiều, cộng với việc gia tăng quá nhanh phát triển cây công nghiệp có thể mạnh của Tây Nguyên như cà phê, điều, cao su... nên đất rừng vẫn tiếp tục bị khai thác chuyển sang sản xuất nông nghiệp.

Về **chủ thể sử dụng đất**, Kết quả thống kê đất đai đến 1/1/2013 cho thấy, cơ cấu đất đai vùng Tây Nguyên được giao cho các đối tượng quản lý và sử dụng như sau:

- Quỹ đất đai giao cho đối tượng sử dụng nhiều nhất là hộ gia đình và cá nhân, 1.817 nghìn ha chiếm khoảng 33,25% tổng diện tích tự nhiên.
- Các tổ chức kinh tế được giao quản lý sử dụng 1.432 nghìn ha chiếm 26,21% tổng diện tích tự nhiên, trong số đó diện tích giao để sử dụng chiếm 97,6% và giao để quản lý chiếm 2,4%.
- Các cơ quan, đơn vị nhà nước được giao 1.370 nghìn ha đất, chiếm khoảng 25,07% tổng diện tích tự nhiên; trong số đó diện tích được giao sử dụng chiếm 99,97% và giao để quản lý chiếm 0,3%.
- UBND cấp xã được giao 806 nghìn ha, chiếm khoảng 14,76% tổng diện tích tự nhiên; trong số đó diện tích giao sử dụng chỉ chiếm 1,4% và giao để quản lý chiếm 98,6%.
- Cộng đồng dân cư buôn làng đang quản lý sử dụng hơn 33 nghìn ha đất, chỉ chiếm khoảng 0,62% tổng diện tích tự nhiên; trong số đó diện tích giao sử dụng chiếm 10,8% và giao để quản lý chiếm 89,2%.
- Các tổ chức và cá nhân nước ngoài hoặc liên doanh với nước ngoài được giao quản lý sử dụng hơn 5 nghìn ha, chiếm 0,09% tổng diện tích tự nhiên.

*Đối với đất nông nghiệp*, hộ gia đình và cá nhân được giao sử dụng nhiều nhất với 1.682 nghìn ha chiếm 84,06% tổng diện tích đất sản xuất nông nghiệp toàn vùng. Tính bình quân mỗi hộ (gồm cả hộ không phải hộ nông nghiệp) có khoảng 1,38 ha. Nếu chỉ tính các hộ làm nông nghiệp thì mỗi hộ có khoảng 2,25 ha. Tiếp đến, 546 tổ chức kinh tế được giao 287 nghìn ha, chiếm 14,36% (bình quân mỗi tổ chức 526 ha). 39 tổ chức nhà nước được giao gần 20 nghìn ha, chiếm 0,98%, bình quân mỗi tổ chức 504 ha. UBND các xã quản lý gần 5,8 nghìn ha, chỉ chiếm 0,29% diện tích đất sản xuất nông nghiệp.

*Đất lâm nghiệp* vùng Tây Nguyên chủ yếu vẫn do các tổ chức quản lý với diện tích 2.286 nghìn ha và chiếm 81,21% diện tích đất lâm nghiệp. Trong đó:

- 270 đơn vị, tổ chức nhà nước quản lý 1.276 nghìn ha, chiếm 45,36% tổng diện tích đất lâm nghiệp).
- 618 tổ chức kinh tế được giao 1.006 nghìn ha, chiếm 35,73%.
- 9 tổ chức liên doanh với nước ngoài và 100% vốn nước ngoài được giao diện tích 3,2 nghìn ha, chiếm 0,11% diện tích đất lâm nghiệp.
- Hộ gia đình và cộng đồng được giao quản lý sử dụng đất lâm nghiệp còn rất ít. Số hộ gia đình, cá nhân đã được giao đất lâm nghiệp đến cuối năm 2012 là 11.353 hộ, chiếm 1,5% tổng số hộ nông nghiệp của vùng) với diện tích được giao khoảng 71,7 nghìn ha, chiếm 2,55% diện tích đất lâm nghiệp.

- Mới chỉ có 51 trên tổng số 2.460 buôn làng (chiếm 2,1% tổng số buôn làng dân tộc tại chỗ) đã được giao đất lâm nghiệp với diện tích khoảng 27,01 nghìn ha, chiếm 0,96% diện tích đất lâm nghiệp.

Như vậy, so với tỷ lệ đất có rừng giao cho hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng của cả nước tính đến 31/12/2012 chiếm 28,69 % tổng đất có rừng thì vùng Tây Nguyên việc thực hiện giao đất giao rừng cho hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng còn quá thấp, chỉ đạt 3,51% diện tích đất lâm nghiệp.

- Ngoài ra UBND các xã còn quản lý quỹ đất lâm nghiệp khá lớn với khoảng 430.275 nghìn ha và chiếm 15,28% diện tích đất lâm nghiệp. Đây là quỹ đất quan trọng nhưng chưa tổ chức giao cho các đối tượng quản lý bảo vệ, trong khi nhiều hộ gia đình và cộng đồng còn thiếu đất sản xuất và có nhu cầu được giao.

*Đối tượng được giao quản lý đất chưa sử dụng* (đất trống đồi trọc): Ngoài diện tích do UBND xã quản lý (do chưa giao được cho các đối tượng có nhu cầu) với diện tích gần 200 nghìn ha (chiếm 71,56% tổng diện tích chưa sử dụng), quỹ đất chưa sử dụng còn lại gần 80 nghìn ha chủ yếu đang do các tổ chức nhà nước quản lý với khoảng 30 nghìn ha (10,8% đất chưa sử dụng) và tổ chức kinh tế quản lý với gần 46 nghìn (16,4% đất chưa sử dụng). Các hộ gia đình, cá nhân chỉ được giao quản lý có 3,2 nghìn ha, tương đương 1,15% quỹ đất chưa sử dụng toàn vùng.

*Tình hình chiếm hữu và sử dụng đất của các hộ gia đình:*

Đề tài này đã tiến hành điều tra 2147 hộ ở 35 xã nông thôn thuộc 19 huyện, 5 tỉnh Tây Nguyên về tình hình chiếm hữu và sử dụng đất.

Về tình hình chiếm hữu đất nông nghiệp, tính theo số liệu thống kê của các xã điều tra, bình quân mỗi hộ có 1,72 ha đất canh tác nông nghiệp, trong đó 0,71 ha đất trồng cây hàng năm và 1,01 ha đất trồng cây lâu năm. Tính bình quân nhân khẩu (theo tổng dân số trong xã, không phân biệt nghề nghiệp, tuổi tác), mỗi người có 0,45 ha, trong đó 0,19 ha đất trồng cây hàng năm và 0,26 ha đất trồng cây lâu năm.

Trong diện tích trồng các loại cây hàng năm, lúa chiếm tỷ lệ không lớn: ở tất cả các xã điều tra 16,6% , Kon Tum cao nhất với tỷ lệ 48,1%, Gia Lai 12,2%, Đắc Lắc 22,4%, Đắc Nông 5,3% và Lâm Đồng 15,6%.

Cà phê là cây trồng chiếm tỷ lệ diện tích lớn nhất, tới 64,6% tổng diện tích trồng các loại cây lâu năm ở các xã điều tra. Tỷ lệ trồng cây này cao nhất ở Lâm Đồng, Đắc Lắc và Đắc Nông. Cao su trồng nhiều nhất ở Kon Tum (56,4%) và Gia Lai (49,6%). Các cây khác lâu năm khác như hồ tiêu, điều, cây ăn trái trồng không nhiều ở các xã điều tra.

Kết quả điều tra hộ gia đình cho thấy 92,8% số hộ hiện đang có đất sử dụng. Con số ở các tỉnh không chênh lệch nhiều lắm; cao nhất ở Đắc Nông 98,6% và Gia Lai 97,2%; tiếp đến 91,9% ở Đắc Lắc, và thấp nhất ở Lâm Đồng 86,7% và Kon Tum 87,3%. Bình quân mỗi hộ hiện đang sử dụng gần 1,4 ha; cao nhất ở Gia Lai 1,9 ha và thấp nhất ở Lâm Đồng 0,9 ha. (Số liệu điều tra mẫu các hộ có khác so với con số tổng cộng ở cấp xã dẫn ra ở phía trên). Mỗi hộ bình quân đang sử dụng 2,9 mảnh đất, trong đó cao nhất 4 mảnh ở Gia Lai và thấp nhất ở Lâm Đồng 1,9 mảnh.

**7,2% số hộ không có đất nông nghiệp để trồng trọt.** Tỷ lệ hộ không có đất nông nghiệp trong số các hộ điều tra cao nhất ở Lâm Đồng 13,3%, tiếp đến là Kon Tum 12,7%, Đắk Lắk 8,1%, Gia Lai 2,8% và thấp nhất ở Đắk Nông 1,4%%. (Biểu 3).

Nếu xem xét xuất xứ của đất, thì thấy một số hộ gia đình tuy hiện đang sử dụng đất nông nghiệp, nhưng là đất thuê mượn của người khác. Vì thế, nếu cộng cả số này vào số hộ hiện không có đất thì tỷ lệ hộ không có quyền sử dụng đất một cách chính thức và ổn định sẽ cao hơn. Cụ thể là: Trong số hộ điều tra, số thuê mượn đất chiếm tới 8,4%; như vậy cộng với số không có đất thì chiếm 15,6%. Con số này ở các tỉnh là: Lâm Đồng 27,9%, Đắk Lắk 20,8%, Kon Tum 13,2%, Gia Lai 11,0% và Đắk Nông 2,0%.

Xét theo dân tộc, tỷ lệ hộ không có đất nông nghiệp cao nhất ở người Kinh (9,5%), tiếp đến là những dân tộc thiểu số mới di cư đến (6,6%). Trong những cộng đồng dân tộc tại chỗ số hộ không có đất nông nghiệp chỉ chiếm 4,5%. Nếu tính cả những hộ thuê mượn đất để canh tác, thì tỷ lệ hộ không có đất chính thức ở người Kinh là 16,1%, nhóm dân tộc tại chỗ là 14,5% và nhóm dân tộc mới đến là 18,6%.

Gần một nửa những hộ không có đất canh tác là các gia đình trẻ, khi tách ra ở riêng thì không có đất, mà dựa vào đất của cha mẹ, đi thuê đất hoặc đi làm thuê. Số hộ trước đây đã từng có đất, sau đó bán đi do cần tiền hay do chuyển sang làm nghề khác chỉ chiếm khoảng 2,1%.

### ***Tình hình sử dụng đất lâm nghiệp của các hộ gia đình***

Đối với đất lâm nghiệp, tỷ lệ hộ có loại đất này rất thấp, chỉ 6,2% (133 trong tổng số 2147 hộ điều tra). Về chất lượng rừng, chủ yếu đó là rừng tự nhiên. Về nguồn gốc của rừng mà các hộ gia đình quản lý, chiếm tỷ lệ cao nhất là rừng tự khai phá, được chính quyền và buôn làng cho phép (42,1%). Tiếp đến là rừng được giao quản lý, bảo vệ (23,8%), thuê mượn của người khác (15,9%).

Lợi ích kinh tế thu được từ việc quản lý và khai thác, sử dụng rừng còn ít ỏi, chủ yếu phục vụ các nhu cầu tự cấp tự túc trong gia đình; rừng chưa phải là nguồn mang lại lợi ích kinh tế lớn. Cụ thể là: việc thu gỗ củi từ rừng để gia đình tự dùng chiếm tỷ trọng cao nhất (25,1%); tiếp đó là được trả tiền công chăm sóc rừng (22,2%); khai thác gỗ để bán (16,4%) và có đất để trồng các loại cây mang về thu nhập cho gia đình (16,4); có nơi chăn thả gia súc (10,2%).

## **2. MỘT SỐ VẤN ĐỀ TRONG QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI Ở TÂY NGUYÊN**

Trong quá trình phát triển, bên cạnh những thành tựu nổi bật, ở Tây Nguyên đã bộc lộ rõ rệt những điều không phù hợp của hệ thống thể chế và quản lý đất đai so với yêu cầu phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, với truyền thống cộng đồng của một số dân tộc sinh sống ở trong vùng và với điều kiện cụ thể của Tây Nguyên. Một số vấn đề liên quan tới sử dụng đất đai ở Tây Nguyên hiện đang trở thành những điểm nóng cần xử lý trong chiến lược phát triển và điều hành quản lý nhà nước. Đó là:

### ***2.1. Tình trạng sử dụng đất trong nông nghiệp không theo quy hoạch.***

Diện tích trồng các 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; trong đó Đắk Lắk 170 nghìn ha, Lâm Đồng 135 nghìn ha, Gia Lai 73 nghìn ha, Đắk Nông 69 nghìn ha. Thế nhưng hiện nay các địa phương trong vùng đều đã vượt quy hoạch; tổng diện tích cà phê toàn vùng hiện là 539,8 nghìn ha; trong đó tỉnh Đắk Lắk có 201.340 ha, Lâm Đồng 145.700 ha, Đắk Nông 116.350 ha.

Tương tự như cây cà phê, quy hoạch của Chính phủ ổn định diện tích cao su ở quy mô 280 nghìn hecta vào năm 2020. Tuy nhiên, quy hoạch phát triển cao su của các tỉnh vùng Tây Nguyên đến năm 2020 tổng cộng là 343.890 ha. Việc quy hoạch, chuyển đổi diện tích rừng nghèo 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 thì ít, trong 5 năm chỉ trồng được 50% diện tích đã giao.

## ***2.2. Rừng liên tục giảm cả về diện tích và chất lượng.***

Những năm sau khi thống nhất đất nước, do thiếu lương thực thực phẩm và nhu cầu khôi phục kinh tế, Tây Nguyên là vùng khai thác gỗ với quy mô lớn và khai phá đất rừng để canh tác nông nghiệp. Sau này, việc phát triển các cây công nghiệp tiếp tục xâm lấn đất rừng. Năm 1995 đất lâm nghiệp chiếm tới 60,5% diện tích tự nhiên, đến năm 2012 giảm xuống chỉ còn 51,9%. Tuy nhiên theo kết quả giải đoán ảnh viễn thám của Bộ tài nguyên môi trường năm 2012 (báo cáo tại Hội nghị Bảo vệ và phát triển rừng Tây Nguyên tại Hội thảo ngày 14/3/2012 ở Buôn Ma Thuột), diện tích rừng có trữ lượng ở Tây Nguyên chỉ có khoảng 1,8 triệu ha, độ che phủ thực tế chỉ đạt 32,4%.

## ***2.3. 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 ở nhiều vùng.***

Điển hình nhất là tình hình phát triển thủy điện tràn lan gây nhiều hệ lụy cả ở Tây Nguyên lẫn các địa phương vùng hạ du. Việc vận hành các công trình thủy điện gắn với mục tiêu thủy lợi (điều phối nước, cấp nước, tháo nước...) chưa được coi trọng, gây ra tình trạng thiếu nước trong mùa khô, gia tăng lũ lụt trong mùa mưa, gây thiệt hại cho sản xuất và đời sống vùng hạ lưu. Hiện vẫn còn tới hơn 60% số công trình thủy điện ở Tây Nguyên chưa có quy chế vận hành nước và đảm bảo an toàn hồ đập. Nhận định rằng quá trình đầu tư, xây dựng thủy điện đã tác động đến môi trường, ảnh hưởng lớn đến đời sống dân cư, thu hẹp không gian sống của đồng bào thiểu số, tháng 7/2013, Ban chỉ đạo Tây nguyên đã đề nghị tạm ngưng xây mới các dự án thủy điện ở Tây nguyên trong hai năm 2013 và 2014.

## ***2.4. 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 với cơ chế thị trường.***

Những chính sách lớn của nhà nước về quốc hữu hóa, tập thể hóa đất đai những năm 1980 và làn sóng di dân ồ ạt lên Tây Nguyên kéo dài cho đến nay là những cú sốc lớn có tác động mạnh mẽ đến quyền quản lý và sử dụng đất đai của đồng bào các dân tộc tại chỗ Tây Nguyên, sinh kế của họ và của cả những người mới di cư đến. Việc thực

thi chính sách giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất trong những năm gần đây cũng gây ra nhiều mâu thuẫn kinh tế và xã hội, kéo theo những bất ổn về trật tự an ninh xã hội.

Đảng và Nhà nước đã có những nghị quyết, chủ trương, chính sách đặc biệt nhằm phát triển kinh tế - xã hội ở Tây Nguyên; trong đó việc quản lý đất đai và đặc biệt xử lý tình trạng thiếu đất ở, đất sản xuất của đồng bào các dân tộc ít người. Tuy nhiên, phần lớn các chính sách liên quan tới quản lý nhà nước đối với đất đai là những quy định khung chung đối với mọi vùng trong cả nước hoặc là các giải pháp tình thế cho vùng. Vì vậy mà những quan hệ xung đột về đất đai giữa dân cư với chính quyền, với doanh nghiệp và với nhau về quan hệ đất đai vẫn tiếp tục là vấn đề bức xúc.

### **3. KIẾN NGHỊ VỀ MỘT SỐ GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI CHÍNH SÁCH VÀ THỂ CHẾ QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI Ở TÂY NGUYÊN**

Từ kết quả nghiên cứu, đề tài đề xuất hai loại kiến nghị:

- (1) Kiến nghị về một số giải pháp đổi mới chính sách và thể chế quản lý đất đai ở Tây Nguyên.
- (2) Kiến nghị về việc tiếp tục đổi mới chính sách đất đai chung của cả nước.

#### ***3.1. Kiến nghị về một số giải pháp đổi mới chính sách và thể chế quản lý đất đai ở Tây Nguyên.***

##### **3.1.1. 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 hiệu quả. 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.

Những nhóm biện pháp giải quyết các vấn đề nói trên có thể bao gồm:

*a) Ở cấp trung ương: Đổi mới cơ chế quy hoạch, kế hoạch hóa sao cho phù hợp với cơ chế vận hành của nền kinh tế thị trường.*

Ở nước ta hiện có ba loại quy hoạch đối với cả nước, vùng lớn và vùng hành chính (tỉnh, huyện) – đó là quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch xây dựng.

Thực tế cho thấy hệ thống quy hoạch của Việt Nam vừa phức tạp, nhưng lại vừa thiếu đồng bộ giữa ba loại quy hoạch phát triển KT-XH, quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch xây dựng. Việt Nam đang xây dựng Luật quy hoạch. Nếu theo xu hướng chung, thì các loại quy hoạch hiện nay đối với một vùng lãnh thổ sẽ phải kết hợp với nhau thành một loại quy hoạch duy nhất, giống như quy hoạch vùng hiện nay đang được nhiều nước trên thế giới thực hiện. Lúc này, trọng tâm của sự chú ý sẽ phải là xây dựng các giải pháp và sử dụng công cụ tổ chức, pháp lý, kinh tế để định hướng thực hiện, chứ không còn là việc thảo luận và lựa chọn chỉ tiêu định lượng chi tiết.

*b) Ở cấp tỉnh, ngành: 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.*

Đứng trước tình hình có nhiều bức xúc, một số quy hoạch ngành đã được rà soát lại, như quy hoạch thủy điện, quy hoạch khai thác bô xít... Tuy nhiên, sự rà soát này mới là giải pháp tình thế. Trong thời gian gần đây, Nhà nước đã có chủ trương chuyển đổi mô hình tăng trưởng kinh tế từ chiều rộng, dựa chủ yếu vào tăng vốn và các nguồn lực đầu vào khác sang chiều sâu, dựa vào nâng cao mức độ chế biến sâu và hàm lượng giá trị gia tăng, chuyển từ phương thức tăng trưởng “nâu” làm hủy hoại môi trường sang phương thức tăng trưởng “xanh”. Quá trình cơ cấu lại kinh tế theo định hướng đó đòi hỏi các ngành và địa phương phải rà soát lại các chiến lược và quy hoạch phát triển, điều chỉnh lớn cơ cấu kinh tế, tập trung ưu tiên cho đổi mới công nghệ và tiếp tục hoàn thiện thể chế kinh tế. Tái cơ cấu kinh tế là sự thay đổi một cách căn bản phương thức hoạt động của nền kinh tế ở cả ba lĩnh vực: cơ cấu kinh tế, đổi mới công nghệ và đổi mới thể chế. Tái cơ cấu bao hàm cả việc loại bỏ những chương trình, dự án gây tác hại nhiều hơn lợi ích, hoặc không có lợi cho tổng thể; đồng thời mở ra cơ hội cho những dự án phù hợp với định hướng tăng trưởng xanh.

*c) Thực hiện một cách nghiêm cẩn Đánh giá môi trường chiến lược (ĐMC) và Đánh giá tác động xã hội (ĐTX) đối với các chiến lược, quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của vùng và của các tỉnh, Đánh giá tác động môi trường (ĐTM) đối với các dự án kinh tế.*

Yêu cầu thực hiện ĐMC và ĐTM đã được quy định trong Luật bảo vệ môi trường 2005 (Chương 3). Mục đích của công việc này là dự báo tác động xấu đối với môi trường có thể xảy ra khi thực hiện các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và dự án; đề ra phương hướng, giải pháp tổng thể giải quyết các vấn đề về môi trường trong quá trình thực hiện các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, dự án. Đây chính là công cụ để lồng ghép các khía cạnh môi trường vào trong quá trình lập kế hoạch phát triển. Song việc thực hiện ĐMC và ĐTM trên thực tế chưa đầy đủ và còn mang nhiều tính hình thức. Chính vì vậy mà những hậu quả về môi trường, trong đó có lũ lụt và hạn hán đã không được dự báo và phòng ngừa.

ĐTX cũng là một công cụ nhất thiết phải làm vì đây là công cụ dự báo tác động của quá trình thực hiện các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, dự án tới khía cạnh xã hội. ĐTX chưa được luật hóa; trong các văn bản hướng dẫn phương pháp thực hiện ĐTM có nói tới đánh giá tác động xã hội, nhưng trên thực tế ít được thực thi. Đối với Tây Nguyên, những vấn đề xã hội cần được đặc biệt chú trọng; vì thế thực hiện ĐTX phải được coi như một phần thiết yếu của quy trình lập kế hoạch và ra quyết định phát triển.

*d) Trên cơ sở rà soát các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và dự báo tác động kinh tế, xã hội và môi trường, cần xây dựng các quy chế, cơ chế và biện pháp tổ chức, phối hợp hoạt động giữa các đơn vị vận hành các công trình kỹ thuật và thực hiện các dự*

*án phát triển* nhằm đảm bảo phát triển bền vững tổng thể vùng và địa phương, trong đó có ngăn ngừa và giảm nhẹ các thiên tai như hạn hán, lũ lụt.

### **3.1.2. 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**

Thực trạng quản lý và sử dụng đất đai tại các Cty NLNQĐ (đặc biệt ở các đơn vị lâm nghiệp) trên địa bàn Tây Nguyên đã bộc lộ nhiều bất cập. Hiệu quả sử dụng tài nguyên đất và rừng được giao thấp, ở nhiều Cty NLNQĐ có năng lực quản lý yếu kém, kinh doanh thua lỗ, để xảy ra tình trạng lấn chiếm, tranh chấp đất đai giữa người dân địa phương và các Cty NLNQĐ, từ đó gây mất ổn định xã hội.

Để cải thiện, nâng cao hiệu quả hoạt động của các Cty NLNQĐ phù hợp với thời kỳ hội nhập vào nền kinh tế thị trường, phát huy được vai trò là đầu mối về ứng dụng khoa học kỹ thuật nông lâm nghiệp, đầu mối về cung ứng các loại dịch vụ trong sản xuất và tiêu thụ sản phẩm nông lâm nghiệp. Đề tài có một số khuyến nghị sau:

*Kiến nghị về chính sách chung:*

- Nghị quyết số 30-NQ/TW ngày 12/3/2014 của Bộ Chính trị về tiếp tục sắp xếp, đổi mới và phát triển, nâng cao hiệu quả hoạt động của công ty nông, lâm nghiệp đòi hỏi phải thực hiện chính sách xử lý đất nông lâm trường một cách căn cơ và triệt để hơn. Phải rà soát, điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất phù hợp với nhiệm vụ sản xuất, kinh doanh của các công ty nông, lâm nghiệp. Nhanh chóng hoàn thành việc chuyển giao đất và hồ sơ đất không có nhu cầu sử dụng, hiệu quả sử dụng thấp, hoang hoá, các trường hợp vi phạm pháp luật đất đai về địa phương quản lý, sử dụng. Kiên quyết thu hồi đất giao lại cho địa phương khi nông, lâm trường không có nhu cầu sử dụng, hoặc sử dụng không đúng mục đích.

- Tạo sự chuyển biến căn bản về phương thức tổ chức quản lý và quản trị doanh nghiệp; sản xuất nông, lâm nghiệp phải gắn với công nghiệp chế biến và thị trường theo chuỗi giá trị hàng hoá. Chuyển các công ty trách nhiệm hữu hạn nhà nước nông, lâm nghiệp thực hiện nhiệm vụ kinh doanh sang công ty cổ phần theo quy định của pháp luật. Nhà nước có chính sách phù hợp để các công ty nông, lâm nghiệp hoạt động công ích hoàn thành nhiệm vụ được giao.

*Kiến nghị về chính sách đặc thù ở Tây Nguyên:*

- Cần đánh giá lại toàn bộ các hoạt động của các nông lâm trường, không chỉ ở vấn đề quản lý đất đai, mà cả ở vấn đề thực hiện 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.

- Cần có cuộc tổng điều tra đánh giá, rà soát lại một cách nghiêm túc, kỹ lưỡng về đất đai và giải quyết tranh chấp, lấn chiếm xung đột đất đai của Cty NLNQĐ hiện nay ở các địa phương. Cần huy động đủ các bên liên quan tham gia rà soát đánh giá; tránh lặp lại tình trạng Cty NLNQĐ tự rà soát, "tự soi gương" như trước đây. Cần phải có

giải pháp để các công ty bắt buộc phải hợp tác với người dân và các bên liên quan tham gia kiểm kê, đánh giá đất đai. Đất đai của các Cty NLN/QD cần được tổng kiểm kê để xác định rõ hiện trạng: diện tích đang được trực tiếp sử dụng trong sản xuất kinh doanh đúng với chức năng và quy hoạch, diện tích cho thuê hay “phát canh thu tô”, diện tích bỏ hoang hóa, diện tích bị lấn chiếm hay đang có tranh chấp. Những loại đất “phát canh thu tô” hay bị xâm lấn mà người dân trực canh đã lâu cần chuyển giao cho họ và cho những hộ không có hoặc thiếu đất.

Cần tiếp tục rà soát thu hồi một số diện tích đất đai của Cty NLN/QD trả lại cho địa phương để tổ chức giao cho các hộ gia đình thiếu đất sản xuất. Việc thu hồi đất phải có tiêu chí rõ ràng (loại đất gì, ở đâu, tình trạng đất có thể sản xuất được hay không) để đảm bảo đất sau khi thu hồi và giao lại cho người dân là đất mà người dân có thể canh tác được.

Khi quyền sử dụng đất được giao cho người trực canh, họ sẽ có quyền 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.

- Các công ty nông nghiệp, lâm nghiệp sau khi được rà soát, sắp xếp lại, cần đổi mới phương thức hoạt động. Việc cho công ty lâm nghiệp thuê đất (đối với đơn vị sản xuất kinh doanh) hoặc giao đất (đối với đơn vị công ích) cần đảm bảo hài hòa mối quan hệ đất đai giữa người dân địa phương, nhu cầu phát triển kinh tế xã hội của địa phương và nhu cầu của công ty lâm nghiệp (dựa trên việc đánh giá năng lực tài chính, nhân lực, phương án sản xuất của công ty,...). Trước khi cho công ty thuê đất, giao đất, cần hoàn chỉnh hồ sơ về đất đai (rà soát số liệu, bản đồ và phân định ranh giới rõ ràng trên thực địa), hồ sơ tài nguyên rừng (đánh giá trữ lượng, trạng thái rừng, tốc độ tăng trưởng). Nếu không hoàn thiện đầy đủ những điều kiện này nhất quyết chưa cho thuê, giao đất, cho thuê rừng.

Bộ máy quản lý trung gian ở các công ty nông nghiệp, lâm nghiệp phải thực sự chuyển sang cung cấp dịch vụ cho những người trực canh theo hợp đồng, thông qua đó, đặc biệt là cung ứng dịch vụ khoa học kỹ thuật và thương mại, mà 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.

- Các công ty nông nghiệp, lâm nghiệp 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.

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

Trong các dân tộc tại chỗ ở Tây Nguyên đã từng tồn tại chế độ chiếm hữu và quản lý cộng đồng đối với đất đai, rừng và nguồn nước. Toàn bộ nguồn tài nguyên đất và rừng

đều thuộc quyền sở hữu công cộng của buôn làng, trong đó mỗi người dân chỉ có quyền chiếm dụng chứ không có quyền sở hữu hay quyền chuyển nhượng và bán đất cho người ngoài buôn. Mỗi buôn làng đều có những luật tục, quy định về việc quản lý, sử dụng và bảo vệ đất, nước và rừng mà chủ làng, già làng đại diện cho cộng đồng và trưởng tộc đại diện cho dòng họ giữ vai trò điều phối, phân xử.

Chế độ chiếm hữu và quản lý sử dụng của cộng đồng trong hình thái kinh tế công xã nguyên thủy là hình thức chiếm hữu và quản lý ưu việt, đảm bảo sự công bằng giữa các thành viên, tính chất dân chủ và công khai trong sự điều phối, đồng thời đảm bảo sử dụng và khai thác tài nguyên bền vững. Chế độ chiếm hữu cộng đồng đối với tài nguyên đất, rừng và nguồn nước chính là nền tảng vật chất đảm bảo sự tồn tại, vận hành của cộng đồng công xã (buôn làng). Đời sống buôn làng với tất cả các khía cạnh đa diện của nó sẽ bị biến đổi nghiêm trọng khi nền tảng này mất đi.

Trong thể chế quản lý đất đai hiện nay không có chỗ để duy trì chế độ chiếm hữu và quản lý sử dụng cộng đồng như vậy.

*Kiến nghị về chính sách chung:*

- 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.

*Kiến nghị về chính sách đặc thù ở Tây Nguyên:*

- Đối với các cộng đồng tương đối thuần nhất đồng bào dân tộc thiểu số (cả đồng bào dân tộc tại chỗ và đồng bào dân tộc thiểu số mới đến), thực hiện chế độ giao đất đồng bộ (bao gồm cả đất ở, đất nông nghiệp, đất rừng, đất chuyên dùng) cho cộng đồng.
- 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 đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ tương đối thuần nhất.
- Khuyến khích và thí điểm 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.

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

Tây Nguyên là vùng có diện tích đất sản xuất tính bình quân trên mỗi hộ gia đình cao thứ hai trong cả nước (sau vùng Đông Nam Bộ). Tuy nhiên, đối với nhóm đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ và cả một số người di cư tự do mới đến, tình trạng thiếu đất sản xuất vẫn đang là một vấn đề bức xúc.

*Kiến nghị về chính sách chung:*

- 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.

*Kiến nghị về chính sách đặc thù ở Tây Nguyên:*

- Có chính sách riêng đối với thị trường đất đai ở các khu vực cư trú mà đồng bào dân tộc tại chỗ chiếm số đông, theo hướng bảo đảm cho đồng bào có đất ở, đất sản xuất và sinh hoạt cộng đồng ổn định lâu dài. Nên nghiên cứu vận dụng một số quy định quản lý đất đai như ở các cộng đồng truyền thống (như 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.

- Đối với những người mới di cư đến Tây Nguyên, không có đất hoặc thiếu đất, thì việc sắp xếp lại các nông lâm trường có thể tạo ra quỹ đất để phân phối một phần cho họ. Cần có những biện pháp tổ chức về kinh tế và xã hội của chính quyền để chuyển những người di cư “tự do” thành di cư “có tổ chức”.

- Giải pháp đưa đồng bào dân tộc thiểu số, người nghèo không có đất, người di cư “tự do” vào làm việc ở những nông trường, HTX mà nền nếp làm việc tốt, sản xuất kinh doanh đạt hiệu quả là một giải pháp thích hợp.

### **3.2. Kiến nghị về việc tiếp tục đổi mới chính sách đất đai chung của cả nước**

Việc sửa đổi Hiến pháp năm 2013 và Luật đất đai 2013 đã làm rõ hơn một số vấn đề trong chính sách về đất đai và thể chế quản lý đất đai. Tuy nhiên, còn cần tiếp tục nghiên cứu, thảo luận để tiếp tục đổi mới thể chế chung nhằm làm cho thể chế quản lý đất đai – loại tài nguyên đặc biệt, tài sản đặc hữu - cho phù hợp với mô hình phát triển kinh tế thị trường theo hướng bền vững. Đề tài kiến nghị đây tiếp tục hoàn thiện một số nội dung sau:

#### **3.2.1. Phân định rõ phạm vi và trách nhiệm của Nhà nước trong việc nắm quyền sở hữu đối với đất đai**

Nhà nước không thực hiện những chức năng của người chủ đối với tất cả các mảnh đất trên toàn lãnh thổ, mà chỉ nắm giữ và quản lý một số loại đất như đất có các công trình phục vụ công cộng ở tầm quốc gia, hầm mỏ, sông, biển, đất hoang, một phần đất rừng. Qui định về sở hữu nhà nước đối với một số loại đất đai trong Hiến Pháp 1959 là hợp lý: “*Các hầm mỏ, sông ngòi, và những rừng cây, đất hoang, tài nguyên khác mà pháp luật quy định là của Nhà nước, đều thuộc sở hữu của toàn dân*”.

Trong nội bộ bộ máy nhà nước cũng sẽ phân cấp sở hữu và quản lý đất theo tầm quan trọng, mục đích sử dụng và công năng của từng loại đất công. Ví dụ: đất có công trình công cộng phục vụ một cộng đồng địa phương hoặc đất hoang ở địa phương nào thì do chính quyền địa phương đó làm chủ sở hữu. Các bộ là đại diện của chính quyền trung ương sở hữu đất đai dành cho một số mục đích chung ở tầm toàn quốc, như mỏ khoáng sản lớn, sông, mặt biển, đất quốc phòng...

Các đơn vị, tổ chức kinh tế có thể sở hữu đất hoặc thuê mượn đất thuộc sở hữu Nhà nước và tư nhân dùng để phục vụ cho sản xuất kinh doanh; đất đó là vốn sản xuất và phải được đưa vào hệ thống hạch toán kinh tế.

### **3.2.2. Phân định rõ vai trò của Nhà nước và thị trường trong quan hệ đất đai trong bối cảnh phát triển nền kinh tế thị trường**

Trong thể chế sở hữu toàn dân hiện hành đối với đất đai, quan hệ thị trường đóng vai trò rất yếu ớt và bị phụ thuộc nặng nề bởi các quyết định mang tính chủ quan của bộ máy quản lý nhà nước. Cần phân định rõ ràng chức năng của Nhà nước và của thị trường trong sự vận hành quan hệ đất đai.

Các giao dịch liên quan đến đất đai như một tài sản sẽ được thực hiện thông qua thị trường trong khung khổ pháp luật quy định. Thị trường sẽ là bàn tay vô hình điều tiết các giao dịch đất đai như mua, bán, cho thuê, chuyển nhượng, thừa kế, thế chấp, định giá đất, v.v. Thị trường đất đai và bất động sản sẽ hoạt động tự do trong khung khổ pháp luật quy định, không cần tới sự can thiệp của nhà nước. Như vậy, *bộ máy nhà nước sẽ không còn phải "ôm" những công việc mang tính kinh doanh của chủ sở hữu đất* mà hiện nay được ghi trong Luật hay trong chức năng các cơ quan quản lý nhà nước như:

- Lập kế hoạch sử dụng đất.
- Quy định về hạn mức giao đất và thời hạn sử dụng đất.
- Quyết định giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất.
- Định giá đất.
- Thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất.
- Phát triển thị trường đất.
- Quản lý, giám sát việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất.
- Giải quyết tranh chấp về đất đai; giải quyết khiếu nại, tố cáo các vi phạm trong việc quản lý và sử dụng đất đai.

### **3.2.3. Chính sách ruộng đất đối với nông dân**

- *Khẳng định giao ruộng đất lâu dài và ổn định cho nông dân là điều cần thiết vì không thể cứ sau một thời hạn nhất định (cho dù 50 năm như quy định của Luật đất đai 2013 ) lại chia lại ruộng đất, tức là làm một cuộc cải cách ruộng đất đồng loạt ở quy mô cả nước.*

- Tuy nhiên như vậy chưa đủ. *Còn cần phải từ bỏ việc Nhà nước có quyền “thu hồi” đất đai của người dân vào bất cứ lúc nào và ở bất cứ nơi đâu.* Hiến pháp bảo hộ quyền có việc làm, quyền có nơi ở, quyền sở hữu tài sản của mọi người. Một khi công nhận đất đai là tài sản hợp pháp thì *Nhà nước chỉ có thể sử dụng quyền lực để trưng thu, trưng mua trong những trường hợp đặc biệt cấp thiết*, như trong chiến tranh bảo vệ Tổ quốc hoặc khi có thiên tai nghiêm trọng. Còn lại, thì dù để phục vụ lợi ích quốc gia và lợi ích công cộng cũng phải tôn trọng các quyền công dân và quyền con người mà đất đai là phương tiện đảm bảo thực hiện.

*Tuyệt đối không sử dụng quyền lực của Nhà nước để cưỡng ép người dân từ bỏ đất đai của mình phục vụ cho “các dự án phát triển kinh tế - xã hội”.* Để chuyển đổi mục đích sử dụng đất, chỉ sử dụng hình thức đàm phán bình đẳng và trao đổi tự nguyện giữa các đối tác người có đất và người muốn sử dụng đất. Trong trường hợp Nhà nước cần sử dụng đất để cho các dự án phát triển hoặc chuyển giao cho nhà đầu tư nước ngoài thuê mượn, thì các cơ quan có thẩm quyền của nhà nước cũng phải thực hiện đàm phán để thỏa thuận về việc mua bán, trao đổi hoặc trưng mua với tư cách một đối tác kinh tế bình quyền với người dân có đất.

#### **3.2.4. Xóa bỏ “hạn điền” và thay bằng các công cụ kinh tế điều tiết sự chiếm hữu ruộng đất**

Hạn điền là một chính sách đất đai quan trọng của chính quyền nhằm hạn chế khả năng chiếm giữ nhiều đất đai của địa chủ. Quy định pháp luật về hạn điền không thực sự có hiệu lực bởi vì nó không phù hợp với thực tiễn sản xuất và xã hội. Hiện nay, tình trạng đất đai manh mún là một rào cản lớn đối với phát triển sản xuất hàng hóa lớn trong nông nghiệp.

Trong bối cảnh nền kinh tế hiện đại, công cụ “hạn điền” không còn phù hợp vì không tạo điều kiện cho sản xuất quy mô lớn, không thể giám sát thực hiện và không đảm bảo công bằng đối với các chủ thể khác nhau trong xã hội. Nhà nước cần xóa bỏ “hạn điền” và sử dụng các công cụ kinh tế và hành chính khác để điều tiết sự chiếm hữu và sử dụng đất đai. Đó là thuế lũy tiến đánh vào tài sản đất, thuế đánh vào việc kinh doanh đất với thuế suất cao đối với những người không “trực canh” hoặc bỏ hoang đất dài hạn, thuế chuyển nhượng đất, biện pháp trưng thu hoặc trưng mua đất và phạt nếu chủ đất bỏ hoang lâu ngày hoặc đầu cơ lũng đoạn thị trường, v.v.

#### **3.2.5. Đảm bảo cho thị trường đất đai và bất động sản vận hành thông suốt**

Cho đến nay, vấn đề hoạt động của thị trường đất đai hầu như chưa được chú ý trong khi sửa đổi hệ thống pháp luật và cơ chế quản lý đất đai. Trong văn bản pháp luật thường chỉ quy định về sự can thiệp trực tiếp của Nhà nước đối với người sử dụng đất; đất bị tách rời khỏi bất động sản trên đất, bị đối xử tách biệt và khác với bất động sản trên đất. Điều này là cản trở lớn đối với hoạt động của thị trường. Muốn xây dựng nền kinh tế thị trường phát triển và hội nhập kinh tế quốc tế, thì thị trường đất phải được

vận hành thông suốt theo những thể chế tương thích với chuẩn mực thông thường của các nước có kinh tế thị trường.

Hàng loạt vấn đề về cơ chế vận hành thị trường đất đai gắn với thị trường bất động sản (BDS) cần được xem xét và sửa đổi như đầu tư đất đai và BDS, thể chế tài chính đất đai và BDS, định giá đất đai và BDS, các định chế kinh doanh đất đai và BDS, v.v. Xây dựng và sửa đổi Luật Đất đai phải được tiến hành đồng bộ với các bộ luật khác có liên quan.

### **3.2.6. Sửa đổi quy định về phân chia nguồn thu ngân sách từ tài nguyên thiên nhiên, bao gồm đất, rừng, nước, khoáng sản:**

Theo Luật ngân sách hiện hành (2002), toàn bộ các khoản thu từ tài nguyên thiên nhiên (không kể nguồn thu từ dầu khí) ngân sách địa phương được hưởng. Với sự phân cấp ngân sách như vậy, chính quyền địa phương có động lực trong việc thực hiện thu các khoản từ đất đai, tài nguyên khoáng sản cho ngân sách địa phương. Tuy nhiên, sự chênh lệch rất lớn giữa thuê sử dụng đất mà người nông dân nộp cho nhà nước và tiền cho thuê đất mà doanh nghiệp nộp khi được giao sử dụng đất đã và đang là một trong những yếu tố thúc đẩy chính quyền địa phương tích cực cho doanh nghiệp trong và ngoài nước thuê đất. Tương tự như vậy, nguồn thu từ việc cấp phép khai thác khoáng sản cũng làm cho tình trạng cấp phép khai thác tràn lan, không theo quy hoạch ở các địa phương. Phần lớn đất cho thuê để sử dụng vào sản xuất công nghiệp, xây dựng bất động sản và các mục đích phi nông nghiệp khác và đất các mỏ khoáng sản là lấy từ đất thu hồi của người dân. Quyền thu hồi đất trên thực tế không bị giới hạn và quy trình thu hồi đất tuy đã được siết chặt hơn trong Luật Đất đai 2013, song vẫn để lại “khoảng không gian” rất rộng cho các cấp lãnh đạo chính quyền quyết định. Đây là nguồn gốc của sự xung đột không đáng phải có giữa chính quyền với người dân.

Cần xem xét sự phân cấp quyền quản lý và phân bổ lại nguồn thu từ đất và tài nguyên giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương theo hướng tập trung nguồn thu này về ngân sách trung ương. Nên đưa toàn bộ khoản thu từ tiền sử dụng đất và thuê tài nguyên khoáng sản về ngân sách trung ương. Các khoản thu từ thuế đất, lệ phí đối với các công việc liên quan đến đất và tiền phạt đối với các hoạt động vi phạm pháp luật về đất đai thì ngân sách địa phương được sử dụng. Việc phân phối nguồn thu như vậy thể hiện rõ sự phân biệt: khoản thu do quyền sở hữu tài nguyên (tiền sử dụng đất) thì phải thuộc về chủ sở hữu toàn dân, còn các khoản thu để phục vụ công tác quản lý tài nguyên đất đai thì giao cho cấp thực hiện công việc quản lý đó sử dụng. Việc phân phối lại tài chính đất sẽ chấn chỉnh lại động lực của quyết định đối với quyền sử dụng đất và các hoạt động quản lý đất ở cấp chính quyền địa phương, giúp cho quá trình hài hòa hóa mối quan hệ giữa chính quyền, doanh nghiệp và người dân trong việc sử dụng đất đai và các tài nguyên thiên nhiên khác.

### **3.2.7. Đảm bảo tính công khai, minh bạch trong quản lý nhà nước đối với đất đai**

Công khai, minh bạch công việc quản lý nhà nước là điều kiện để đảm bảo cho nhân dân tham gia vào quá trình hoạch định chính sách, giám sát thực thi chính sách. Điều này cũng giúp cho hệ thống quản lý nhà nước nhận biết được nhu cầu của nhân dân và

kip thời cải thiện công tác phục vụ nhân dân. Đây cũng là yếu tố trọng yếu ngăn ngừa tham nhũng. Việc quy định và thực thi những chế tài đối với các cơ quan có thẩm quyền quản lý đất đai sẽ là một trong những tác nhân làm cho quan hệ đất đai giữa người dân và chính quyền trở nên hài hòa, làm giảm những thắc mắc, khiếu kiện, xung đột trong quá trình giải quyết những vấn đề liên quan tới đất đai.