VỀ VẤN ĐỀ CHUYỂN ĐỔI MỤC ĐÍCH SỬ DỤNG ĐẤT NÔNG NGHIỆP TRONG QUÁ TRÌNH CÔNG NGHIỆP HOÁ, ĐÔ THỊ HOÁ

LÊ HIẾU*

1. Một số vấn đề đặt ra khi chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp.

Hiện nay, trước xu thế công nghiệp hóa, đô thị hóa, Nhà nước cần lấy đi một phần đất nông nghiệp để xây dựng các khu công nghiệp, khu đô thị mới và xây dựng kết cấu hạ tầng phục vụ cho phát triển kinh tế chung của đất nước. Đó là một yêu cầu khách quan và cần thiết. Nhờ có đất thu hồi, cả nước đã xây dựng được hơn 130 khu công nghiệp, khu chế xuất, thu hút hàng ngàn dự án đầu tư lớn. Đồng thời, nâng cấp và xây dựng mới được hệ thống kết cấu hạ tầng ngày càng hiện đại. Nhiều thành phố, thị xã được mở rộng, hình thành một hệ thống các đô thị trung tâm và đô thị vệ tinh, từng bước thực hiện tốt mục tiêu chiến lược phát triển đô thị Việt Nam. Tuy nhiên, việc lấy đất nông nghiệp để phát triển các khu công nghiệp, khu đô thị mới đã làm cho một số người lao động nông thôn không còn tư liệu sản xuất, vấn đề chuyển dịch cơ cấu lao động, giải quyết công ăn việc làm cho người bị thu hồi đất trở nên hết sức nhạy cảm, phức tạp, tác động đến mọi mặt đời sống kinh tế - xã hội của cộng đồng dân cư nông thôn...

Theo số liệu thống kê, tính đến ngày 01-01-2008, diện tích đất nông nghiệp của cả nước là 24.997.000 ha; trong đó, diện tích đất đã giao cho các đối tượng sử dụng là 21.455.931 ha. Đối tượng đang sử dụng phần lớn diện tích đất nông nghiệp là các hộ gia đình, cá nhân (khoảng 58,88%); tiếp đến là tổ chức trong nước (40,26%) và tổ chức, cá nhân nước ngoài (0,1%). Tổng số diện tích đất trên chia làm 3 loại chính: đất sản xuất nông nghiệp (khoảng 9,4 triệu ha), đất lâm nghiệp (14,8 triệu ha) và đất nuôi trồng thủy sản (728.577 ha).

Do thực hiện quá trình công nghiệp hóa, đô thị hoá nên việc chuyển đổi mục đích sử dụng từ đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp ở nước ta diễn ra mạnh mẽ. Theo báo cáo không đầy đủ của 49 tỉnh, thành phố, từ ngày 01-7-2004 đến nay, đã thu hồi gần 750.000 ha đất để thực hiện hơn 29.000 dự án đầu tư. Chỉ tính riêng từ năm 2001-2005, tổng diện tích đất nông nghiệp được chuyển sang đất phi nông nghiệp là trên 366.000 ha, chiếm gần 4% diện tích đất nông nghiệp trên toàn quốc. Hiện có khoảng 50% diện tích đất nông nghiệp bị thu hồi nằm trong các vùng kinh tế trọng điểm, nơi đất đai màu mỡ cho 2 vụ lúa/năm.

Những địa phương có tốc độ phát triển nhanh, chuyển dịch cơ cấu kinh tế mạnh, cũng là nơi có diện tích đất nông nghiệp bị thu hồi nhiều, như Tiền Giang (20.300 ha), Đồng Nai (19.700 ha), Bình Dương (16.600 ha), Hà Nội (7.700 ha), Vĩnh Phúc (5.500 ha). Theo tính toán, do bị thu hồi đất, diện tích trồng lúa sẽ thu hẹp, vì vậy, có thể làm giảm sản lượng lúa hằng năm của cả nước tới trên 1 triệu tấn.

*Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn.

Hiện nay, cả nước có 12 triệu hộ gia đình, nhưng chỉ có 9,4 triệu ha đất sản xuất nông nghiệp, bình quân mỗi hộ chỉ có 0,7 - 0,8 ha, mỗi lao động có 0,3 ha và mỗi nhân khẩu có 0,15 ha. Ở đồng bằng Bắc Bộ, con số này còn thấp hơn. Càng ít đất, người nông dân càng khó có điều kiện tích luỹ để đào tạo nghề và chuyển dịch cơ cấu lao động...

Như vậy, trong quá trình xây dựng các khu công nghiệp, khu đô thị, cơ sở hạ tầng, mỗi năm, cả nước có gần 200.000 ha đất nông nghiệp được chuyển đổi mục đích sử dụng, tương ứng mỗi hộ gia đình có khoảng 1,5 lao động mất việc làm (bình quân mỗi ha đất nông nghiệp bị thu hồi có 13 lao động mất việc làm). Do vậy, vấn đề việc làm và thu nhập của những người có đất bị thu hồi đang là vấn đề nóng bỏng, tác động sâu sắc tới sự phát triển bền vững của đất nước. Thống kê của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn cho thấy, việc thu hồi đất trong 5 năm (2003 - 2008) đã tác động đến đời sống của trên 627.000 hộ gia đình, với khoảng 950.000 lao động.

Cùng với diện tích đất bị thu hồi, tình trạng nông dân không có việc làm đã trở nên bức xúc hơn bao giờ hết. Bình quân mỗi năm có khoảng 13 - 15 nghìn lao động không có việc. Mặc dù chính quyền các địa phương trước khi thu hồi đất đều đã ban hành nhiều chính sách cụ thể đối với người dân có đất bị thu hồi như bồi thường, hỗ trợ giải quyết việc làm, đào tạo chuyển đổi nghề, hỗ trợ nghề cũ... theo luật và các văn bản chỉ đạo của Chính phủ như *Luật Đất đai* năm 2003, Nghị định số 197/2004/NĐ-CP ngày 03-12-2004 của Chính phủ về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất... Tuy nhiên, giải quyết việc làm cho những đối tượng này là vô cùng khó khăn, bởi lẽ:

- Người dân chưa kịp chuẩn bị để tìm một nghề mới khi đột ngột mất đất, mất việc làm. Bản thân họ ít có khả năng tìm ngay việc làm mới để bảo đảm thu nhập. Tình trạng thất nghiệp toàn phần và thất nghiệp một phần rất gay gắt. Đa số thanh niên các vùng chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp có trình độ văn hóa, chuyên môn kĩ thuật thấp hơn so với mặt bằng chung của cả nước, công tác đào tạo lại không kịp và không đáp ứng đủ nhu cầu phát triển công nghiệp, dịch vụ. Hiện có trên 83% số lao động nông thôn chưa từng qua trường lớp đào tạo chuyên môn kĩ thuật nào, khoảng 18,9% số lao động nông thôn chỉ có trình độ văn hóa tiểu học. Về thể lực của lao động nông thôn ở độ tuổi 20-24, thống kê năm 2007 cho thấy, chỉ 75% số lao động có thể lực bình thường. Vì thế, tuy đa số lao động nông nghiệp, nông thôn ở lứa tuổi thanh niên, nhưng khả năng chuyển đổi nghề nghiệp, cơ hội tìm kiếm việc làm của nhóm người này rất thấp khi họ bị thu hồi đất.

- Chính phủ tuy đã có những quy định cụ thể hỗ trợ cho những người mất đất được đào tạo nghề mới hoặc chuyển đổi nghề nghiệp, nhưng số tiền hỗ trợ chuyển đổi ngành nghề quá thấp nên mỗi người chỉ có thể tham gia một khoá đào tạo ngắn hạn với các nghề đơn giản. Đa số các cơ sở dạy nghề tại các vùng chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp không đủ năng lực tiếp nhận số lượng nhiều và đào tạo nghề có chất lượng nên đối tượng này khó cạnh tranh khi đi tìm việc làm trong các khu công nghiệp, khu chế xuất...

- Các doanh nghiệp có xu hướng tuyển dụng lao động trẻ, khỏe. Những lao động lớn tuổi (trên 35, thậm chí từ 26 - 35 tuổi) chưa qua đào tạo rất khó tìm việc làm, trong khi đa số họ là người phải gánh chịu trách nhiệm chính nuôi sống gia đình; bộ phận này đứng trước nguy cơ thất nghiệp kéo dài lớn nhất.

- Tình trạng người lao động còn thụ động, ỷ lại vào chính sách hỗ trợ của Nhà nước, vào tiền đền bù; tâm lý chờ nhận sự ưu đãi của Nhà nước đang tồn tại khá phổ biến ở các vùng chuyển đổi mục đích sử

dụng đất nông nghiệp.

- Cơ cấu nguồn thu của các hộ dân bước đầu đã có sự chuyển dịch theo hướng tiến bộ. Nguồn thu từ sản xuất nông nghiệp giảm, thu từ sản xuất công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp và thương mại dịch vụ tăng hơn. Tuy vậy, số hộ bị giảm thu nhập còn rất lớn. Trên phương diện này, có thể đánh giá tính kém hiệu quả của các phương thức đền bù mà các địa phương đó triển khai. Một bộ phận hộ dân bị thu hồi đất nông nghiệp tăng tài sản do có tiền đền bù, nhưng là sự biến động tăng không bền vững. Sử dụng tiền đền bù không đúng mục đích đang ẩn chứa những yếu tố bất ổn trong thu nhập của họ.

Hiện nay, nhiều địa phương đã có chính sách quy định các doanh nghiệp sử dụng đất phải có trách nhiệm sử dụng lao động tại chỗ mất việc làm do bị thu hồi đất nông nghiệp. Nhưng các doanh nghiệp lại chưa quan tâm nhiều đến vấn đề này. Tình trạng quy hoạch treo hoặc chủ đầu tư nhận đất nhưng không triển khai dự án dẫn đến dân mất đất mà không có việc làm, còn doanh nghiệp không thu hút được lao động vào làm việc khá phổ biến.

Bên cạnh đó, các kênh thông tin việc làm và giao dịch ở nông thôn chưa phát triển, vai trò của các tổ chức giới thiệu việc làm còn mờ nhạt, các tổ chức chính quyền ở một số nơi chưa thực sự quan tâm đúng mức, thường do người dân tự lo là chủ yếu, nên người lao động ở nông thôn hay tìm kiếm việc làm qua gia đình, họ hàng, bè bạn... Ngoài ra, sự chuyển đổi cơ cấu kinh tế ở một số địa phương chậm, làng nghề ít phát triển, gặp nhiều khó khăn trong sản xuất và tiêu thụ. Tất cả những lý do này làm cho sự chuyển dịch cơ cấu lao động nông thôn vốn đã chậm chạp, sau khi thu hồi đất nông nghiệp, lao động nông nghiệp dôi dư nhiều hơn, lại càng gặp nhiều thách thức.

Như vậy, rõ ràng hiện nay, việc thu hồi đất nông nghiệp chưa có sự gắn kết với quy hoạch, kế hoạch, chính sách và biện pháp chuyển đổi nghề, tạo việc làm mới, tăng thu nhập cho người lao động. Hơn thế, việc tổ chức triển khai còn thiếu công khai, dân chủ, minh bạch, thiếu thông tin, tuyên truyền để người lao động chủ động học nghề, chuyển nghề và tự tạo việc làm. Mặt khác, dù Nhà nước đã có chính sách đền bù cho các hộ bị lấy đất, song trên thực tế, khung giá đất nông nghiệp được Nhà nước quy định còn rất thấp, trong khi, giá các loại đất chuyên dùng lại rất cao; việc thực hiện chính sách giải toả, đền bù chưa được giải quyết một cách thoả đáng nên người dân chưa thực sự sẵn sàng trả lại đất, thậm chí còn phản đối, khiếu kiện hết sức phức tạp. Thu hồi đất và bồi thường đất là nguyên nhân của trên 70% số đơn kiện hiện nay. Phương châm *địa phương có công trình, có dự án, dân có việc làm* đang là vấn đề hết sức khó khăn.

2. Một số kiến nghị khi thực hiện chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp.

Một là, việc lập quy hoạch, kế hoạch phát triển các khu công nghiệp, khu đô thị mới phải phù hợp với quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của mỗi vùng, mỗi địa phương và quy hoạch chung của cả nước. Để thực hiện được yêu cầu này, trước hết, các địa phương cần có quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của địa phương mình nhằm bảo đảm tính chiến lược, không phá vỡ sự ổn định lâu dài. Khi xây dựng, triển khai quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế – xã hội của các địa phương có chuyển đổi mục đích sử dụng đất cần chú trọng các nội dung thiết thực là: xác định số lượng lao động bị mất việc làm, khả năng sử dụng lao động của ngành tại địa phương, nắm bắt tiêu chí tuyển lao động ở các khu công nghiệp về trình độ chuyên môn kĩ thuật, loại hình nghề nghiệp, sức khỏe và giới tính cần tuyển dụng; trên cơ sở đó, đặt ra yêu cầu về tài chính từ ngân sách địa phương hỗ trợ

đào tạo chuyển đổi nghề cho lao động mất việc làm.

Phải thận trọng khi quy hoạch các dự án xây dựng khu công nghiệp, khu đô thị nếu phải lấy đất nông nghiệp. Dù việc thực hiện các dự án đó trên những vùng đồi núi có thể tốn nhiều kinh phí hơn nhưng đây là điều cần thiết, bởi về lâu dài mới bảo vệ được tài nguyên của đất nước, bảo đảm nông nghiệp phát triển bền vững và góp phần giữ vững an ninh lương thực quốc gia trong điều kiện một nước có hơn 80 triệu dân và hơn 70% số dân còn sống bằng nghề nông.

Trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nông nghiệp, đặc biệt trong việc thu hồi đất nông nghiệp để phát triển các khu công nghiệp, khu đô thị mới và xây dựng kết cấu hạ tầng, cần bảo đảm được lợi ích của Nhà nước, lợi ích của người nông dân, lợi ích của các nhà doanh nghiệp và nhà đầu tư sử dụng diện tích đó cũng như lợi ích của cộng đồng, bảo đảm đời sống của nhân dân trong khu vực được quy hoạch. Đặc biệt, cần coi trọng việc bảo đảm đời sống cho những người nông dân không còn đất sản xuất và những người phải di dời tới nơi ở mới.

Hai là, khi cần thiết phải thu hồi đất theo quy hoạch, phải có cơ chế bồi thường, đền bù, hỗ trợ một cách thỏa đáng để giải quyết tốt mối quan hệ về lợi ích giữa nhà đầu tư với người có đất bị thu hồi. Hiện nay, đang có nhiều ý kiến khác nhau về vấn đề này. Có ý kiến cho rằng, thực hiện đền bù theo giá của Nhà nước cộng với hệ số điều chỉnh theo từng địa phương như *Luật Đất đai* quy định là hợp lý. Lại có ý kiến cần phân chia ra 2 loại quyền sử dụng: quyền sử dụng lâu dài và quyền sử dụng có thời hạn để có chính sách giá đền bù theo 2 quyền đó. Loại đất được quyền sử dụng lâu dài, đất thu hồi sẽ được đền bù theo giá thị trường; còn loại đất được quyền sử dụng có thời hạn thì tính theo các loại giá cụ thể như giá hoa màu, giá kinh tế bị thiệt hại do thu hồi đất.

Trên thực tế, ở cơ sở, tình trạng phổ biến là dân đòi hỏi đền bù đất thu hồi theo giá thị trường. Để đáp ứng một phần nguyện vọng của người dân bị thu hồi đất, chính quyền một số địa phương đã giải quyết hệ số điều chỉnh này, nâng mức giá đền bù lên so với mức quy định, giảm bớt được ít nhiều độ chênh lệch giữa giá thị trường với giá của Nhà nước. Song, không phải nơi nào, địa phương nào, công trình nào cũng giải quyết được thoả đáng mức giá đền bù đất thu hồi, vì vậy, đã dẫn đến tình trạng dân giữ đất không trả, khiếu kiện kéo dài, thậm chí có nơi xảy ra xô xát giữa người dân và đơn vị giải phóng mặt bằng.

Như vậy, xác định mức giá đền bù đất thu hồi là một vấn đề hết sức phức tạp, liên quan mật thiết đến đời sống của người dân, nhất là người dân chuyên sống về nghề nông nên phải được giải quyết một cách thỏa đáng. Cần định giá đất đồng bằng cao hơn hẳn so với vùng núi, trung du, đồng thời, có chính sách bảo hộ theo từng vùng nhằm bảo đảm đời sống của người làm nghề nông không bị quá thiệt thòi so với làm nghề khác. Giá đất bị thu hồi phải được tăng ngang bằng với giá nhượng quyền sử dụng đất thực tế trên thị trường để không gây nên bức xúc ở những người bị lấy đất, đồng thời, để họ có điều kiện tìm nơi ở mới thích hợp, chuyển đổi ngành nghề. Ngoài việc xác định giá đền bù đất nông nghiệp một cách hợp lý, thỏa đáng, Nhà nước cần có chính sách hỗ trợ cho nông dân trong trường hợp phải di dời để tái định cư, nhất là phải tái định cư ngoài khu vực quy hoạch như hỗ trợ di chuyển, hỗ trợ trong giáo dục, học tập cho con cái họ, và các hạ tầng thiết yếu cho cả cộng đồng.

Ba là, sớm triển khai nghiên cứu để đề ra một chính sách đất đai mới dựa trên cơ sở định giá thuê đất công khai, minh bạch nhằm khắc phục hiện tượng đầu cơ.

Tạo điều kiện để người nông dân có đất bị thu hồi được tham gia góp vốn, thậm chí, có thể bằng đất (hộ dân và Nhà nước cùng góp vốn) bằng cổ phần vào các dự án phát triển khu công nghiệp, khu chế xuất hay các khu đô thị mới.

Bốn là, giúp đỡ những người bị thu hồi đất chuyển đổi nghề nghiệp. Muốn vậy, phải có sự phối hợp đồng bộ nhiều mặt. Một mặt, nâng cao trình độ văn hóa, trình độ tay nghề cho lao động nông thôn; mặt khác, phát triển hệ thống cơ sở dạy nghề tại chỗ, tăng cường liên kết, xã hội hóa công tác đào tạo nghề, gắn kết các doanh nghiệp, các cơ sở sử dụng lao động với các cơ sở đào tạo nghề.

Hiện nay, nhu cầu sử dụng lao động ở các khu công nghiệp, khu chế xuất rất lớn nên việc đào tạo, dạy nghề cho lao động mất việc làm là hướng trọng điểm. Trước hết, cần chú trọng phát triển mở rộng dạy bổ túc văn hóa cho lao động trẻ, khỏe dưới 35 tuổi để họ có đủ trình độ vào các lớp đào tạo tập trung theo học những nghề mà khu công nghiệp, khu chế xuất... cần tuyển dụng.

Bên cạnh đó, việc thu hút lao động mất việc làm do bị thu hồi đất vào các khu công nghiệp phụ thuộc vào các quy định cụ thể ràng buộc với các chủ dự án sử dụng đất để họ cam kết sử dụng lao động tại chỗ, vì vậy, các chính sách thu hút lao động vào khu công nghiệp cần được nhanh chóng sửa đổi cho phù hợp. Có cơ chế hỗ trợ cho các trung tâm dạy nghề tại địa phương để đào tạo nghề đạt chất lượng cao. Tuyên truyền, hướng dẫn các hộ bị thu hồi đất sử dụng tiền đền bù một cách hợp lý. Khuyến khích các hộ sử dụng tiền được đền bù để cho con em học nghề, học ngoại ngữ... và tạo điều kiện cho họ đi lao động xuất khẩu.

Có chính sách ưu tiên giới thiệu, tư vấn việc làm miễn phí thông qua hội chợ việc làm, hỗ trợ tìm việc, thành lập tổ công tác phối hợp với chính quyền để cùng các cơ sở dạy nghề, các doanh nghiệp, các đơn vị xuất khẩu lao động có uy tín mở hội nghị chuyên đề về đào tạo và giải quyết việc làm, xúc tiến xây dựng các đề án kinh tế dài hạn có tính khả thi cho hộ gia đình có đất bị thu hồi. Các xã, thôn bị thu hồi từ 40% - 50% diện tích đất trở lên thì địa phương hỗ trợ thực hiện quy hoạch lại nông thôn. Cấp đất kinh doanh dịch vụ và kết hợp huy động các nguồn lực đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng, tạo điều kiện cho các hộ bị thu hồi đất tổ chức lại chỗ ở và hoạt động sản xuất, kinh doanh.

Bên cạnh việc thực hiện các biện pháp nâng cao chất lượng đào tạo mới, cần hình thành cơ chế, hình thức thích hợp đào tạo lại, đào tạo nâng cao kiến thức, tay nghề thường xuyên cho người lao động. Mạng lưới đào tạo lại, đào tạo nâng cao phải đáp ứng rộng rãi nhu cầu của tất cả những người lao động có thể tham gia học tập.

Lập quỹ đào tạo nghề, thực hiện xã hội hoá việc huy động các nguồn quỹ từ ngân sách nhà nước trung ương và địa phương, đóng góp của các doanh nghiệp, đóng góp của các chủ dự án sử dụng đất và đóng góp của các tổ chức xã hội, hiệp hội nghề nghiệp, của Chính phủ và tổ chức quốc tế...

Năm là, quan tâm đến phát triển sản xuất và các doanh nghiệp ở nông thôn vì đây chính là nơi giải quyết việc làm cho lao động nông thôn. Đẩy mạnh chuyển dịch cơ cấu kinh tế phù hợp với từng vùng, phát triển kết cấu hạ tầng nông thôn, phát triển hệ thống thông tin, tư vấn thị trường lao động.

Tạo điều kiện để người dân phát triển các loại dịch vụ, thành lập hợp tác xã, phát triển kinh tế hộ nhằm tạo công ăn việc làm một cách đa dạng, có thể thích hợp với nhiều người ở các lứa tuổi khác nhau.

Sử dụng hiệu quả số đất nông nghiệp còn lại ở các địa phương, nuôi trồng những loại cây, con có giá trị kinh tế cao, có khả năng tiêu thụ tốt trên thị trường❑