



TÓM LƯỢC CHÍNH SÁCH CHUYỂN ĐỔI ĐẤT LÚA



Tháng 1/2017

GIỚI THIỆU DỰ ÁN

Dự án ô RCV được xây dựng nhằm hỗ trợ thực hiện một số nội dung trong Đề án tổng thể tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả và năng lực cạnh tranh giai đoạn 2013-2020 của Chính phủ Việt Nam thông qua ba dự án thành phần: (1) *Nâng cao tính minh bạch và năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp*; (2) *Hoàn thiện việc thực thi chính sách cạnh tranh và phòng vệ thương mại*; (3) *Tái cơ cấu kinh tế nông thôn tập trung vào chuỗi giá trị lúa gạo* và một quỹ linh hoạt nhằm đáp ứng với các vấn đề ưu tiên cấp bách khác liên quan đến chương trình tái cơ cấu kinh tế.

Trong đó, IPSARD được giao thực hiện dự án thành phần 3 “Tái cơ cấu kinh tế nông thôn tập trung vào chuỗi giá trị lúa gạo”. Mục tiêu dự án thành phần này là hỗ trợ Chính phủ xây dựng chiến lược dựa trên chứng cứ cho việc tái cơ cấu kinh tế nông thôn để cải thiện khả năng tiếp cận với những cơ hội kinh tế giá trị gia tăng cao hơn ở nông thôn. Trọng tâm của giai đoạn này là hỗ trợ xây dựng Đề án tái cơ cấu ngành hàng lúa gạo. Đề án Tái cơ cấu ngành lúa gạo Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030 đã được Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn phê duyệt ngày 23/5/2016 và bắt đầu được Bộ triển khai thực hiện. Đề án được kỳ vọng sẽ tăng cường khả năng cạnh tranh của ngành lúa gạo Việt Nam, đồng thời nâng cao thu nhập cho người nông dân và thúc đẩy môi trường bền vững.

Thời gian thực hiện: tháng 6/2014 đến tháng 6/2017

LỜI CẢM ƠN

Tóm lược chính sách này được thực hiện bởi Viện Chính sách và Chiến lược phát triển nông nghiệp nông thôn (IPSARD) với sự hỗ trợ của Dự án Hỗ trợ tái cơ cấu kinh tế nâng cao năng lực cạnh tranh Việt Nam (RCV). Chúng tôi xin trân trọng cảm ơn Dự án RCV, Bộ Ngoại giao và Thương mại Ô-x-trây-li-a (DFAT) đã tài trợ cho Tóm lược chính sách này.

- Lúa gạo là một trong những ngành hàng nông sản chính, góp phần quan trọng cho công cuộc xóa đói giảm nghèo, ổn định chính trị - xã hội, tăng trưởng kinh tế và xuất khẩu của Việt Nam.
- Với xuất phát điểm là một nước thiếu đói, thời gian qua, hầu hết các chiến lược, định hướng phát triển ngành nông nghiệp, ngành trồng trọt, thủy lợi vẫn đặt mục tiêu duy trì diện tích 3,8 triệu ha lúa với quan điểm tự túc lương thực trong mọi tình huống và tăng xuất khẩu lượng gạo dư thừa.
- Thị trường xuất khẩu lúa gạo đang và sẽ có nhiều biến động, gây khó khăn cho đời sống của người trồng lúa do phải đối mặt với tình trạng cạnh tranh căng thẳng, nguồn cung dồi dào của thị trường thế giới (Thái Lan, Ấn Độ, nước nước cung mới nổi như Campuchia, Myanmar) và sự chuyển hướng sang tự cung tự cấp của các thị trường tiêu thụ truyền thống (Philippines, Indonesia, Bangladesh, châu Phi). Kể cả phân khúc thị trường gạo chất lượng cao hơn (gạo Tám thơm) cũng đã có những dấu hiệu dư thừa nguồn cung và suy giảm giá trong thời gian gần đây.
- Gần đây, ngành hàng lúa gạo bộc lộ những yếu tố kém bền vững về kinh tế, xã hội, và môi trường. Hiệu quả thấp, khả năng cạnh tranh suy giảm, thu nhập của nông dân trồng lúa thấp, gây suy thoái tài nguyên đất, nước và phát sinh khí thải nhà kính lớn.
- Xét về cung, sản lượng lúa Việt Nam tăng nhanh chóng trong vòng 25 năm qua và luôn duy trì mức tổng sản lượng trên 40 triệu tấn trong những năm gần đây. Xét về cầu, mức tiêu dùng gạo bình quân đầu người trong nước đã giảm nhanh trong những năm qua và đang tiếp trên đà giảm; tốc độ giảm tiêu dùng gạo cao hơn tốc độ tăng dân số¹. Với kịch bản dân số năm 2030 và 2050 tăng tương ứng lên 105,2 triệu và 112,7 triệu dân, sản lượng lúa gạo hiện tại vẫn dư thừa nhiều cho tiêu dùng trong nước.
- Theo tính toán cân bằng cung-cầu, trong kịch bản xấu nhất với xác suất rất nhỏ chỉ là 5% (năng suất thấp 5,8 tấn/ha, tổn thất sau thu hoạch 10%, tiêu thụ gạo bình quân đầu người duy trì mức cao 120 kg/người), đến năm 2030 Việt Nam chỉ cần 3,0 triệu ha đất lúa (tương đương khoảng trên 6 triệu ha đất gieo trồng) để đảm bảo đủ nhu cầu tiêu dùng trong nước và có dư 790 nghìn tấn gạo cho xuất khẩu. Cũng với kịch bản này, nếu giảm tổn thất sau thu hoạch xuống 7% (và điều này có tính thực tiễn cao khi sản xuất quy mô lớn, áp dụng công nghệ hiện đại trong thu hoạch, bảo quản và chế biến) thì đến năm 2030 Việt Nam vẫn có dư thừa khoảng 1,4 triệu tấn gạo cho xuất khẩu.
- Trong suốt 25 năm vừa qua, sản lượng gạo sụt giảm do thiên tai, biến đổi khí hậu nhiều nhất theo năm cũng chỉ đến 400 nghìn tấn gạo, còn theo vụ cũng chỉ đến 800 nghìn tấn gạo. Với 3 triệu ha đất lúa, Việt Nam hoàn toàn có thể đảm bảo tự túc gạo trong mọi tình huống.

¹ Mức tiêu dùng gạo bình quân đầu người cả nước đã giảm từ gần 140 kg/người/năm năm 2006 xuống còn 115 kg/người/năm năm 2014, tốc độ giảm là 2%/năm, cao hơn tốc độ tăng dân số trong cùng kỳ là 1,1%/năm.

Báo cáo chính sách về chuyển đổi đất lúa

- Nguồn cung lớn của thị trường khu vực và sự tham gia của Việt Nam trong các cơ chế dự trữ lúa gạo cho trường hợp khẩn cấp của khối Đông Á, ASEAN tạo thêm cơ hội cho Việt Nam có thể nhập khẩu gạo, đảm bảo nhu cầu tiêu dùng trong nước trong tình huống khẩn cấp.
- Hiệu quả kinh tế từ độc canh lúa thấp hơn nhiều so với các hoạt động sản xuất nông nghiệp – phi nông nghiệp khác (như trồng ngô, đậu tương, rau hoa, cây ăn quả hay chuyển sang nuôi thủy sản tại từng vùng phù hợp).
- Đầu tư, vận hành và duy trì hệ thống thủy lợi chủ yếu phục vụ canh tác lúa rất tốn kém, hiệu quả thấp, đặc biệt trong bối cảnh nguồn nước mặt ngày càng khan hiếm, xâm nhập mặn và hạn hán ngày càng phổ biến.
- Trong bối cảnh trên, duy trì quỹ đất lúa 3,8 triệu ha dẫn đến dư thừa gạo, phải xuất khẩu trong điều kiện giá thấp, gây thiệt hại cho nông dân và lợi ích kinh tế chung của quốc gia. Thêm vào đó, điều này còn ảnh hưởng xấu tới tài nguyên và môi trường.
- Chuyển đổi đất lúa sẽ góp phần thúc đẩy tăng hiệu quả sử dụng đất, tăng GDP, tăng đầu tư tích lũy của nông dân và cải thiện phúc lợi người tiêu dùng. Theo kết quả mô hình nghiên cứu, mức chuyển đổi tối ưu là 19% tổng diện tích (tương đương 1,4 triệu ha) đất gieo trồng lúa sang các cây trồng, vật nuôi khác sẽ mang lại hiệu quả kinh tế cao nhất, đóng góp vào GDP khoảng 370 triệu đô la Mỹ mỗi năm².
- Mặc dù Đảng và Nhà nước bước đầu đã có những thay đổi trong chủ trương, cho phép chuyển đổi từ sản xuất lúa sang những ngành có hiệu quả cao hơn trong thời gian gần đây, hoạt động chuyển đổi đất lúa diễn ra chậm do các khó khăn, vướng mắc từ chính sách và thực tế triển khai.

Luật đất đai 2013:

- Việc chuyển đổi mục đích sử dụng từ đất trồng lúa sang đất nông nghiệp khác phải tuân theo quy định và thủ tục rất nghiêm ngặt, phải được phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền và phải thực hiện nghĩa vụ tài chính theo quy định³ (Điều 57, Luật Đất đai 2013). Ngoài ra, Điều 58, Luật Đất đai 2013 quy định nếu chuyển đổi dưới 10 ha đất trồng lúa sang đất nông nghiệp khác phải có văn bản chấp thuận của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, trên 10 ha phải có văn bản chấp thuận của Thủ tướng Chính phủ, gây nhiều khó khăn cho doanh nghiệp, nhà đầu tư.
- Khó tăng quy mô sản xuất và hiệu quả sản xuất lúa gạo do giới hạn về đối tượng được phép nhận chuyển nhượng và thuê đất lúa: Điều 191 Luật Đất đai 2013 quy định tổ chức

² Nghiên cứu do Viện Chính sách và Chiến lược PTNNNT phối hợp với Đại học quốc gia Ôxtrâyliya thực hiện năm 2015-2016 trong khuôn khổ dự án Hỗ trợ tái cơ cấu kinh tế nâng cao năng lực cạnh tranh Việt Nam (RVC) do Bộ Ngoại giao và Thương mại Ôxtrâyliya tài trợ.

³ Mức phí chuyển đổi mục đích sử dụng đất được tính dựa trên diện tích đất được chuyển mục đích sử dụng, mục đích sử dụng đất và giá đất theo quyết định của UBND cấp tỉnh công bố vào thời điểm chuyển mục đích sử dụng đất. (Nghị định số 45/2014/NĐ-CP quy định về Căn cứ tính tiền sử dụng đất, Thông tư 18/2016/TT-BTC hướng dẫn thực hiện một số điều của Nghị định 35/2015/NĐ-CP).

kinh tế không được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất trồng lúa của hộ gia đình, cá nhân, trừ trường hợp được chuyển mục đích sử dụng đất theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt; Hộ gia đình, cá nhân không trực tiếp sản xuất nông nghiệp không được nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho quyền sử dụng đất trồng lúa.

Nghị định 35/2015/NĐ-CP của Chính phủ về quản lý, sử dụng đất trồng lúa:

- Hạn chế trong việc thúc đẩy cơ cấu cây trồng, vật nuôi trên đất lúa (Điều 4, Nghị định 35/2015/NĐ-CP): Chỉ cho phép sử dụng “tối đa 20% diện tích đất trồng lúa để hạ thấp mặt bằng cho nuôi trồng thủy sản, nhưng phục hồi lại được mặt bằng khi chuyển trở lại để trồng lúa” gây khó khăn khi triển khai trên thực tế với đòi hỏi đặc thù của ngành thủy sản cần diện tích lớn, chi phí chuyển đổi cũng lớn.
- Mức hỗ trợ cho diện tích trồng lúa (Khoản 2 điều 7) còn thấp (1 triệu đồng/ha/năm đối với đất chuyên trồng lúa nước và 500 nghìn/ha/năm đối với đất trồng lúa khác). Trong khi đó, ngoài trừ hỗ trợ cho hộ chuyển đổi sang trồng ngô và cây màu khác tại một số vùng⁴, chưa có quy định hỗ trợ cho diện tích, hộ chuyển đổi đất lúa sang cây trồng, vật nuôi khác.
- Chưa có quy định hỗ trợ về hạ tầng cho chính quyền địa phương khi chuyển đổi đất lúa sang cây trồng, vật nuôi khác.

Đề xuất chính sách:

Thay đổi quan điểm:

- Thay đổi quan điểm từ “giữ đất lúa” sang “giữ đất nông nghiệp”.
- Thay đổi quan điểm về an ninh lương thực từ “tự túc lúa gạo” sang “tăng thu nhập và cải thiện dinh dưỡng cho người nông dân”.
- Thay đổi quan điểm từ “tăng cường xuất khẩu gạo” sang “phát huy hiệu quả tổng hợp của lúa gạo (kinh tế, chính trị, ngoại giao)”.
- Thay đổi quan điểm từ “quản lý thương mại lúa gạo” sang “thúc đẩy đối tác đầu tư cho xuất khẩu lúa gạo”.

Điều chỉnh quy hoạch đất lúa:

- Rà soát chính sách quy hoạch chuyển khoảng 20% đất lúa sang các cây con và hình thức sản xuất kinh doanh khác đảm bảo hiệu quả về kinh tế, xã hội, sinh kế và việc làm cho người nông dân cũng như chi phí môi trường.

⁴ Quyết định 915/QĐ-TTg về chính sách hỗ trợ để chuyển đổi từ trồng lúa sang trồng ngô tại vùng Trung du miền núi phía Bắc, Bắc Trung bộ, Đồng bằng sông Cửu Long, Duyên hải Nam Trung bộ và Tây Nguyên. Quyết định 580/QĐ-TTg về chính sách hỗ trợ giống để chuyển đổi từ trồng lúa sang trồng cây màu tại vùng đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL).

- Tập trung phát triển lúa tại các vùng chuyên canh, có điều kiện phù hợp nhất (như Đồng bằng sông Cửu Long, Đồng bằng sông Hồng), quy mô hộ trồng lúa từ 2ha trở lên. Đối với những vùng này, tập trung hỗ trợ cơ sở hạ tầng, hỗ trợ lựa chọn giống để sản xuất lúa chất lượng cao, lúa đặc sản, áp dụng khoa học công nghệ, sản xuất quy mô lớn, đồng thời kết hợp với liên kết chuỗi, xây dựng thương hiệu, thị trường.
- Đối với diện tích đã được xác định là trồng lúa không phải là tối ưu, tạo điều kiện để cho hộ chuyển đổi sang cây lâu năm và nuôi trồng thủy sản. Đối với vùng trung du miền núi, chuyển đổi mạnh sang cây trồng khác như ngô, đậu tương, chăn nuôi. Vùng ven biển miền Trung, ở những vùng trồng lúa không hiệu quả, chuyển đổi sang cây trồng khác, chăn nuôi và nuôi trồng thủy sản. Vùng Tây Nguyên và Đông Nam Bộ chuyển sang cây công nghiệp, cây ăn quả.

Đề xuất sửa đổi văn bản chính sách cụ thể:

- **Luật Đất đai 2013:**
 - Sửa đổi Điều 58, Luật Đất đai 2013 theo hướng giao cho địa phương thẩm định phương án chuyển đổi mục đích sử dụng đất lúa sang các mục đích nông nghiệp, chăn nuôi và thủy sản với diện tích dưới 300 ha theo quy hoạch.
 - Sửa đổi khoản 2 khoản 3 Điều 191 Luật Đất đai 2013 về chuyển nhượng và cho thuê đất theo hướng cho phép hộ gia đình, cá nhân không trực tiếp sản xuất nông nghiệp được nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho quyền sử dụng đất trồng lúa để tăng cơ hội đầu tư, tăng sản xuất quy mô lớn.
- **Nghị định 35/2015/NĐ-CP của Chính phủ về quản lý, sử dụng đất trồng lúa:**
 - Sửa Điều 4: Bổ phần quy định về tối đa 20% diện tích đất trồng lúa để hạ thấp mặt bằng cho nuôi trồng thủy sản, cũng như quy định về giữ nguyên hiện trạng đất khi trồng lúa trở lại ở phần diện tích kết hợp nuôi trồng thủy sản.
 - Bổ sung quy định về hỗ trợ trực tiếp cho người dân trồng lúa tại các vùng chuyên canh theo quy hoạch lên 2 triệu đồng/ha/năm.
 - Bổ sung quy định giao cho Bộ Nông nghiệp và PTNT quy hoạch và xây dựng các vùng chuyên canh đất lúa từ 5.000 ha trở lên.
 - Bổ sung mức hỗ trợ 1 lần cho người dân chuyển đổi diện tích trồng lúa sang cây trồng khác, chăn nuôi, thủy sản theo quy hoạch là 5 triệu đồng/ha.
 - Bổ sung mức hỗ trợ đầu tư 1 lần về hạ tầng cho chính quyền các địa phương chuyển đổi đất lúa sang cây trồng khác, chăn nuôi, thủy sản theo quy hoạch là 10 triệu đồng/ha.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

Luật đất đai các năm 1993, 2003, 2013.

Nghị quyết số 134/2016/QH13 ngày 09 tháng 4 năm 2016 về điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất kỳ cuối (2016 – 2020) cấp quốc gia

Nghị quyết số 17/2011/QH13 ngày 22 tháng 11 năm 2011 về Quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và Kế hoạch sử dụng đất 5 năm (2011-2015) cấp quốc gia

Nghị quyết số 63/NQ-CP ngày 23/12/2009 của Chính phủ về Đảm bảo An ninh lương thực quốc gia

Nghị quyết Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa IX số 15-NQ/TW ngày 18 tháng 3 năm 2002 về đẩy nhanh công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông nghiệp, nông thôn thời kỳ 2001 – 2010

Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 6 tháng 1 năm 2017 của Chính phủ về Sửa đổi, bổ sung một số nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai

Nghị định số 35/2015/NĐ-CP ngày 13 tháng 4 năm 2015 của Chính phủ: Về quản lý, sử dụng đất trồng lúa

Quyết định 915/QĐ-TTg, ngày 27 tháng 5 năm 2016 của Thủ tướng Chính phủ về chính sách hỗ trợ để chuyển đổi từ trồng lúa sang trồng ngô tại vùng Trung du miền núi phía Bắc, Bắc Trung bộ, Đồng bằng sông Cửu Long, Duyên hải Nam Trung bộ và Tây Nguyên

Quyết định 1898/QĐ-BNN-TT ngày 23 tháng 5 năm 2016 phê duyệt Đề án tái cơ cấu ngành lúa gạo Việt Nam đến năm 2020 tầm nhìn đến năm 2030

Quyết định 580/QĐ-TTg ngày 22 tháng 4 năm 2014 về chính sách hỗ trợ giống để chuyển đổi từ trồng lúa sang trồng cây màu tại vùng đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL).

Quyết định 3367/QĐ-BNN-TT ngày 31 tháng 7 năm 2014 về phê duyệt quy hoạch chuyển đổi cơ cấu cây trồng trên đất trồng lúa giai đoạn 2014 – 2020

Quyết định số 899/QĐ-TTg ngày 10 tháng 6 năm 2013 về phê duyệt Đề án tái cơ cấu ngành nông nghiệp theo hướng nâng cao giá trị gia tăng và phát triển bền vững

Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011 – 2020, *Bộ Nông nghiệp và PTNT, 2009*

Báo cáo chính sách về chuyển đổi đất lúa

Phương hướng, mục tiêu chủ yếu phát triển kinh tế, xã hội trong 5 năm 1986-1990, *Báo cáo của Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI của Đảng.*

Báo cáo của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá VII tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII của Đảng

Báo cáo tình hình kinh tế - xã hội 6 tháng đầu năm và các nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu 6 tháng cuối năm 2016 của Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Xuân Phúc trình bày tại Kỳ họp thứ nhất, Quốc hội khoá XIV”.

Long Chu, Tom Kompas, Hoa Thị Minh Nguyễn, 2016, **Bảo vệ đất lúa tại Việt Nam: Thế nào là hiệu quả nhất?** Báo cáo trong chương trình hợp tác nghiên cứu Viện Chính sách và Chiến lược PTNNNT và Đại học Quốc gia Australia trong khuôn khổ dự án Hỗ trợ tái cơ cấu kinh tế nâng cao năng lực cạnh tranh Việt Nam

Tổng cục thống kê Việt Nam, **Điều tra mức sống dân cư các năm 2002, 2004, 2006, 2010, 2014**

Tổng cục thống kê Việt Nam, **Tổng Điều tra nông, lâm, thủy sản 2011**

Viện Chính sách và Chiến lược PTNNNT và Ngân hàng thế giới, 2011, **Cán cân lúa gạo Việt Nam: Xu hướng hiện tại, Dự báo tương lai và Tác động đối với chính sách**, Đề xuất chính sách số 1 trong Chương trình nghiên cứu hợp tác về An ninh lương thực Việt Nam và chuỗi giá trị lúa gạo