

TĂNG CƯỜNG TIẾNG NÓI CỘNG ĐỒNG ĐỂ LỰA CHỌN ĐÚNG ĐẮN

Vấn đề sử dụng đất và thay đổi quyền sử dụng đất
ở miền trung Việt Nam
Hà Nội, tháng 5 - 2012



OXFAM



Giới thiệu

Cuộc họp Nhóm tư vấn, tổ chức hai lần một năm giữa Chính phủ Việt Nam với các Đại diện đối tác phát triển, lần này được tổ chức ở Quảng Trị. “Đạt được đột phá trong giảm đói nghèo” sẽ là nội dung quan trọng trong chương trình nghị sự lần này. Việt Nam đã thực sự đạt được nhiều tiến bộ trong hai thập kỷ qua, trong đó thành tích nổi bật nhất là đưa đất nước trở thành nước có thu nhập trung bình thấp đầu năm 2011. Tuy nhiên, hiện nay tình trạng nghèo đói kinh niên vẫn tồn tại, ước tính 5 đến 6 triệu người vẫn không được đảm bảo về lương thực! Theo nhiều đánh giá đói nghèo gần đây, trong đó có Báo cáo theo dõi đói nghèo mới nhất của Oxfam/ActionAid, cứ năm người thì vẫn có một người sống trong nghèo đói. Đói nghèo ở khu vực nông thôn đang ngày càng tập trung vào cộng đồng dân tộc thiểu số. Ngoài ra, số người thuộc diện nghèo tạm thời và cận nghèo còn cao, có thể chiếm tới 15% dân số, những người này dễ dàng quay trở lại tình trạng nghèo đói nếu xảy ra bất ổn kinh tế hoặc thiên tai? Trong khi đó lại xuất hiện các hình thức mới của thiếu công bằng và dễ tổn thương, khi Việt Nam đang trở thành một xã hội và một nền kinh tế đa dạng hơn, hòa nhập hơn.

Nguyên nhân của đói nghèo và bất công rất đa dạng, nhưng nó thường liên quan đến việc người dân không có khả năng tiếp cận và tận dụng các cơ hội, và không có khả năng tham gia đóng góp và hưởng lợi từ chính sách công. Nhằm góp phần giảm đói nghèo bền vững và xây dựng xã hội công bằng, cần giải quyết việc người dân bị gạt sang bên lề của sự phát triển và tái phân bổ tốt hơn các cơ hội và của cải xã hội, đồng thời tăng cường tiếng nói của dân nghèo và các tổ chức của dân nghèo. Đây là một thách thức trong quá trình phát triển của Việt Nam. Việt Nam có thể tạo ra đột phá, và trong thực tế cần phải có sự đột phá.

Sử dụng hiệu quả đất đai đã giúp một số lượng kỷ lục nông dân canh tác trên quy mô nhỏ thoát khỏi đói nghèo. Nhờ đó, Việt Nam đã từ một nước thiếu lương thực trở thành một nhà xuất khẩu nông sản lớn. Việt Nam có lợi thế cạnh tranh trong nhiều sản phẩm nông nghiệp. Nếu đánh giá lại các chính sách nông nghiệp chủ chốt và xây dựng các chính sách công phù hợp, ngành nông nghiệp sẽ có một tương lai tươi sáng hơn phía trước, bất chấp nhiều thách thức cần phải vượt qua. Trong tiến trình hiện đại hóa nền kinh tế bằng nguồn lực ngày càng trở nên hạn chế, **người nông dân đóng vai trò then chốt trong quá trình tạo ra một tương lai tốt hơn**. Một tương lai mà ở đó nam nữ nông dân sản xuất quy mô nhỏ, ngư dân, công nhân nông nghiệp và công dân nhập cư có sinh kế tốt hơn và bền vững hơn, điều đó rất quan trọng đối với quá trình chuyển đổi và phát triển của Việt Nam. Tạo ra các cơ hội là hết sức cần thiết. Trong hai thập kỷ qua, nông dân Việt Nam đã chứng minh rằng họ có khả năng nắm bắt và tận dụng các cơ hội mới để phát triển. Chính vì vậy, chính sách của Nhà nước cần thúc đẩy yếu tố này, thông qua nâng cao và đa dạng hóa năng lực của người dân, và phát triển một nền kinh tế nông nghiệp có chất lượng hơn, có tính thích ứng cao, lấy người dân làm trọng tâm, và gắn kết tốt hơn với các chiến lược phát triển kinh tế khác.

Trong quá trình phát triển và giảm đói nghèo, **đất đai là một tài sản quan trọng**. Tiếp cận, sử dụng và kiểm soát đất đai là vấn đề trung tâm của văn hóa, lịch sử, kế sinh nhai và bản sắc của người Việt Nam. Xét cho cùng, “tấc đất tấc vàng”. Tuy nhiên, vấn đề đất đai cũng ngày càng gây tranh cãi.

Sử dụng tối ưu đất đai là điều quan trọng trong quá trình chuyển dịch kinh tế hướng tới xã hội hiện đại và thịnh vượng. Đất đai là một tài sản vô giá có thể giúp nông dân đảm bảo kế sinh nhai tốt hơn và cho họ nhiều cơ hội lựa chọn hơn, bao gồm cả việc chuyển đổi sinh kế dựa vào đất. Sự chuyển dịch này rất phức tạp và thường gây tranh cãi do liên quan đến lợi ích kinh tế to lớn và đầy quyền lực. Tuy nhiên, đảm bảo quyền sử dụng đất đai cho người dân và cộng đồng nghèo, để bị tổn thương và bị gạt ra bên lề của sự phát triển là vấn đề trọng tâm đối của quá trình phát triển, công bằng xã hội, và duy trì sự gắn kết chính trị và xã hội. Tương tự như vậy, ở cấp vĩ mô, quản lý sử dụng đất đai cũng rất quan trọng đối với quá trình phát triển kinh tế - xã hội. Thúc đẩy sự phát triển vì người nghèo, ở khu vực nông thôn và vùng xa xôi hẻo lánh, sẽ rất cần thiết cho giảm nghèo.

Vấn đề tiếp cận đất đai, thay đổi trong sử dụng đất đai và thay đổi quyền sử dụng đất vừa có thể mở rộng vừa có thể thu hẹp sự lựa chọn cũng như cơ hội cho người dân, vừa có thể đóng góp vào quá trình phát triển hoặc tạo ra sự bất công, đói nghèo và thậm chí nghèo túng cơ cực. Dân số gia tăng và sử dụng đất cho đô thị hóa và công nghiệp hóa khiến cho đất đai ngày càng trở nên quý hiếm, tiếp cận, sử dụng và kiểm soát đất đai trở thành vấn đề then chốt của sự phát triển và ổn định xã hội. Việc thu hồi đất để phục vụ quá trình đô thị hóa và công nghiệp hóa gần đây đã nhận được nhiều chú ý và tạo ra sự tranh luận quan trọng giữa các nhà hoạch định chính sách và trong xã hội. Tháng trước, Hội nghị lần thứ năm Ban chấp hành Trung ương Đảng cũng thảo luận về chính sách đất đai và đổi mới chính sách.

Bên cạnh việc thu hồi đất cho mục đích đô thị hóa và công nghiệp hóa, việc thu hồi đất đai cho mục đích phát triển doanh nghiệp nông lâm nghiệp là một vấn đề quan trọng nhưng ít được đề cập đến. Phát triển doanh nghiệp nông lâm nghiệp và thúc đẩy mô hình Hợp tác Nhà nước và Tư nhân (PPP) là một yếu tố trọng tâm trong chiến lược Xây dựng Nông thôn mới của Việt Nam. Nhằm kêu gọi đầu tư và tìm kiếm sự thêm hỗ trợ từ Trung ương, chính quyền địa phương thường khuyến khích và tích cực hỗ trợ sự phát triển của các doanh nghiệp nông lâm nghiệp.

Oxfam và các đối tác địa phương đã quan sát sự phát triển của một số doanh nghiệp nông lâm nghiệp ở một số vùng dự án. Ở đó, sự phát triển này đã khiến nam và nữ nông dân quy mô nhỏ và cộng đồng của họ giảm đáng kể t chất lượng cuộc sống vì mất kế sinh nhai, thiếu cơ hội việc làm thay thế (nông nghiệp và phi nông nghiệp), môi trường bị ảnh hưởng tiêu cực, đền bù không thỏa đáng, thiếu hoặc chậm trễ trong công tác tổ chức tái định cư và thiếu các chính sách giảm nhẹ thiệt hại khác. Trong một số trường hợp, quy định hiện hành về thay đổi trong sử dụng đất đai, chuyển nhượng quyền sử dụng đất và đền bù không được thực hiện hoặc có thiết sót nghiêm trọng. Trong một số ít trường hợp, những quy định này hoặc là bị chính quyền địa phương chủ ý thực hiện sai hoặc là do thiếu năng lực trong quản lý quá trình phát triển và hoạt động của doanh nghiệp nông lâm nghiệp quy mô lớn. Những vấn đề được phân tích dưới đây, ở rất nhiều khía cạnh, cũng giống như các vấn đề của thu hồi quyền sử dụng đất cho đô thị hóa và công nghiệp hóa ở khu vực đô thị và liên kế đô thị.

Quá trình phát triển liên quan đến và đòi hỏi sự chuyển dịch cơ cấu ngành nông nghiệp. Sự chuyển dịch này tạo ra cả cơ hội và thách thức. Ở một đất nước mà đa số người nghèo sống ở khu vực nông thôn và sống dựa vào nông nghiệp, các chiến lược phát triển phải dựa trên tình hình thực tế của nông dân cũng như các nguyện vọng tương lai của họ. Trong đó, đất đai là một tài sản quan trọng đối với sự phát triển, công bằng và ổn định xã hội. Các kinh nghiệm lịch sử và quốc tế đã cho thấy sự phát triển vì người nghèo cần đặt nông dân là trọng tâm của quá trình phát triển. Thực tế, nền nông nghiệp Việt Nam đã là một động lực của các thành tựu kinh tế và giảm nghèo. Do đó, các chính sách của Chính phủ phải đảm bảo sự tham gia hiệu quả của nông dân.

Cho cuộc họp sắp tới của các Bộ trưởng và các vị Đại sứ, ở miền Trung Việt Nam, Oxfam muốn chia sẻ một số kinh nghiệm cộng đồng ở các tỉnh lân cận là Quảng Trị, Quảng Bình và Nghệ An.



¹ “Nghiên cứu chính sách về an ninh lương thực và động lực chuỗi giá trị về gạo của Việt Nam. Chủ đề 1 - nghiên cứu an ninh lương thực” Bản dự thảo. NIAPP/MARD, tháng 11/2010

² VASS, Giảm đói nghèo ở Việt Nam - thành tựu và thách thức (2011), 15

Trường hợp 1

Thôn Rali ở tỉnh Quảng Trị có 59 hộ gia đình thuộc cộng đồng dân tộc thiểu số Vân Kiều sinh sống. Khoảng nửa số hộ gia đình sống dưới ngưỡng đói nghèo. Ngoài đất trồng trọt và chăn thả gia súc, thôn có khoảng 400 héc ta đất làng xã được sử dụng không chính thức. Trong khi đất đai của thôn đã được khảo sát, vẽ bản đồ và đo đạc, nhưng không có ai được cấp sổ đỏ. Đất đai và vấn đề sử dụng đất đai đóng một vai trò quan trọng trong văn hóa của người Vân Kiều.

Với sự hỗ trợ của một tổ chức phi chính phủ địa phương - Trung tâm Hỗ trợ Năng lực và Hợp tác cộng đồng (ACEP), các nhóm nông dân khác nhau đã được thành lập từ năm 2004. Một số nhóm trồng cà phê, nuôi gia súc và trồng rừng. Các nhóm khác thực hiện chức năng làm đại diện cho mọi đối tượng trong cộng đồng, như phụ nữ, thanh niên, hộ nghèo, người cao tuổi. Các nhóm cùng với nhau đã thành lập một tổ chức dựa vào cộng đồng (CBO), đại diện cho mọi lợi ích của làng và do một ban đại diện đứng đầu. Ban này đại diện cho tiếng nói của cả thôn. Phụ nữ chiếm 1/3 số thành viên ban đại diện.

Tổ chức dựa vào cộng đồng này đã khảo sát nguồn lực đất đai của thôn và lập một kế hoạch phát triển thôn với sự tham gia của tất cả các nhóm người và lãnh đạo thôn. Dựa vào kế hoạch sử dụng đất đai đó, nhóm nuôi gia súc lên kế hoạch dành 100 héc ta đất của thôn để chăn thả gia súc. Những kế hoạch này đã được xã chính thức thông qua năm 2005. Tiếp theo, nhóm chăn gia súc còn được thôn cho phép chăn thả trên 400 ha - phần diện tích đất làng xã còn lại.

Năm 2011, một công ty tiếp cận thôn Rali và đề nghị chuyển nhượng quyền sử dụng đất cho họ. Đây là lần thứ ba, có công ty đến yêu cầu chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Năm 1999, huyện và xã đã giới thiệu một công ty và công ty này có kế hoạch phát triển cây keo và cà phê trên diện tích đất làng xã ở khu vực sâu. Thôn đã được chỉ đạo chấp thuận kế hoạch này, và họ đã làm vậy và đã mất 150 héc ta đất vào tay

công ty tư tư nhân. Họ không được đền bù hay được hưởng lợi gì. Trưởng nhóm lâm nghiệp cho biết: *"Những ngày đó chúng tôi không biết rằng chúng tôi có quyền từ chối và thậm chí còn không biết rằng chúng tôi có thể thương lượng tiền đền bù"*.

Năm 2007, một công ty tư nhân khác được giới thiệu tới thôn. Họ cũng muốn trồng keo và cà phê trên một diện tích đất tương tự. Công ty đã trả cho thôn 30 triệu đồng dưới dạng tiền xây một trung tâm cộng đồng. Một người dân trong thôn nói: *"Khi nhìn thấy tiền thì cả làng sáng mắt lên. Chúng tôi lúc đó không biết giá trị mảnh đất của mình"*.

Đầu năm 2011, hai công ty khác nhau đã tiếp cận thôn và đề nghị được sử dụng diện tích 300 héc ta đất làng xã để làm đồn điền. Một công ty muốn trồng sắn và công ty kia muốn mở rộng đồn điền cao su. Thông qua quy hoạch đất có sự tham gia của cộng đồng, cộng đồng trong thôn đã hiểu giá trị đất làng xã và quyền lợi hợp pháp mà luật pháp quy định về quyền sử dụng đất làng xã. Quá trình quy hoạch đất có sự tham gia của cộng đồng cũng giúp chính quyền địa phương hiểu sự quan trọng của đất làng xã đối với cộng đồng. Cộng đồng đã từ chối không cho công ty tiếp tục lấy thêm đất của họ. Già làng nói: *"Chúng tôi đã từ chối đến cùng, dù họ có trả cho chúng tôi bao nhiêu đi chăng nữa. Mảnh đất đó quá gần và màu mỡ nên chúng tôi có thể muốn sử dụng một lúc nào đó, khi làng chúng tôi mở rộng hơn chẳng hạn... Chúng tôi giờ đã biết rằng chúng tôi có quyền từ chối và cũng có quyền thỏa thuận hợp đồng tốt nhất cho chúng tôi nếu chúng tôi muốn chấp nhận"*.

Cộng đồng đưa ra tiếng nói của mình và đã quyết định lựa chọn dựa trên thông tin và sự hiểu biết. Một đại diện cộng đồng cho biết: *"Chúng tôi hiểu quyền lợi của chúng tôi và biết cách thể hiện nhu cầu của chúng tôi. Đoàn kết nhóm và hỗ trợ lẫn nhau đã tạo ra trí thông minh tập thể, một tiếng nói đoàn kết và tạo ra nhiều ý tưởng mới về những việc cần phải làm"*.

Trường hợp 2

Năm 2002, chính quyền tỉnh Quảng Bình giao 10.000 héc ta đất làng xã cho một doanh nghiệp lâm nghiệp quốc doanh ở xã Cao Quảng, huyện Tuyên Hóa. Không có khoản tiền đền bù nào cho dân, sau khi giao đất xã chỉ còn lại 1.901 héc ta đất bao gồm đất làng xã, rừng, đường xá, đồi, sông, nông trại... Bất chấp lời đảm bảo: tạo công ăn việc làm; chia sẻ một phần đất đai để nông dân trồng các lâm sản phi gỗ (NTFP); xây dựng cơ sở hạ tầng và chia sẻ lợi nhuận, doanh nghiệp này đã không giữ lời hứa và người dân trong cộng đồng ngày càng bất bình. Nông dân tìm cách lấy lại đất để trồng trọt nhưng thủ tục quá quan liêu và không được phép làm vậy. Trong thực tế, cộng đồng hầu như không được hưởng lợi gì và khu rừng bị tàn phá. Trưởng nhóm lâm nghiệp của cộng đồng này nói: *“Tất cả những gì mà chúng tôi có thể thấy là doanh nghiệp đó đang phá hủy đất đai của chúng tôi, chặt toàn bộ cây cối và phá hủy đất. Chúng tôi biết rằng chúng tôi phải ngăn chặn họ”*.

Tới năm 2004, căng thẳng đã đạt đỉnh điểm và các thành viên cộng đồng xã này đã bắt đầu tự giải quyết vấn đề bằng cách tấn công đồn điền, nhỏ và đốt trụ cây giống. Đó là thời điểm mà xã Cao Quảng viện tới sự hỗ trợ của một tổ chức phi chính phủ địa phương - Trung tâm Nghiên cứu và Phát triển Kiến thức Bản địa (CIRD). Trung tâm này đã từng làm việc với cộng đồng xã Cao Quảng về quy hoạch sử dụng đất và giao đất giao rừng từ năm 2000. CIRD đã hỗ trợ một cuộc vận động chính sách dựa vào cộng đồng, kéo dài hai năm nhằm giao lại đất lâm nghiệp cho nông dân trong xã. Họ cho rằng cách sử dụng rừng và nguồn lực rừng của cộng đồng bền vững và hiệu quả hơn nhiều.

Cuộc vận động này có liên quan tới chính quyền cấp địa phương, tỉnh và trung ương. Họ hiểu rõ về sự nhạy cảm của cuộc vận động này và luôn cẩn trọng trong từng bước đi của cuộc vận động. Họ đã sử dụng cơ sở pháp lý làm nền tảng của chiến lược, từ đó triển khai các

cuộc họp, hội thảo để chia sẻ thông tin và khuyến nghị chính sách. CIRD cho biết: *“Chúng tôi đã dùng nhiều cách tiếp cận trong khuyến nghị chính sách và chúng tôi luôn linh hoạt vì nếu chúng tôi tiếp cận trực diện quá sẽ gây ra phản ứng tiêu cực”*.

Cuối cùng, người dân trong cộng đồng đã được giao lại đất từ Lâm trường và đây là một thành công lớn của xã Cao Quảng. Số đất này gồm 8.000 héc ta đất giao cho các cá thể nông dân và 10.000 héc ta dành cho rừng phòng hộ do Ủy ban nhân dân xã quản lý. Sau đó, phần lớn diện tích rừng phòng hộ này cũng được Ủy ban nhân dân chia về cho các hộ gia đình dựa trên nguyên tắc công bằng, rõ ràng. Chính quyền tỉnh Quảng Bình đã chi trả toàn bộ chi phí cho quá trình thực hiện giao đất, qua đó thể hiện mối quan hệ hợp tác chặt chẽ giữa cộng đồng, xã hội dân sự và chính quyền. Từ khi được giao lại đất, 531 hộ gia đình đã nhận được giấy chứng nhận quyền sử dụng đất rừng của gần 12.000 ha và đợt cấp sổ tiếp theo sẽ sớm được thực hiện. Từ năm 2006, sở hữu đất hộ gia đình đã tăng đáng kể và người dân cộng đồng ngày càng tỏ ra quan tâm và có năng lực hơn trong việc quản lý rừng sản xuất. Những nguồn tiền thu nhập đầu tiên đã về với người dân xã Cao Quảng.

Cuộc vận động này đã sử dụng một cách thận trọng cơ sở pháp lý, các Nghị định và Quyết định để vận động cho quyền lợi của cộng đồng. Họ đã nâng cao năng lực cho cộng đồng, để cộng đồng hiểu và bảo vệ quyền lợi lợi ích của mình. Họ đã cân nhắc tầm quan trọng của yếu tố văn hóa và nhu cầu sử dụng đất trong quy hoạch sử dụng đất đai. Cộng đồng sử dụng đất đai dựa trên các kiến thức bản địa truyền thống, nó giúp họ nâng cao kỹ thuật sử dụng đất; sử dụng đất phù hợp và hiệu quả hơn. Cuối cùng, cuộc vận động này đã trao quyền cho cộng đồng và lãnh đạo của họ để họ tự bảo vệ sự lựa chọn tốt nhất của mình.

Trường hợp 3

Cũng như nhiều tỉnh khác, chính quyền tỉnh Nghệ An quan tâm thu hút đầu tư tư nhân để phát triển và hiện đại hóa nền kinh tế của tỉnh. Tỷ lệ đói nghèo của tỉnh thuộc diện cao nhất nước, đặc biệt là trong nhóm các dân tộc thiểu số. Tỉnh Nghệ An đã thực hiện theo chỉ đạo của Chiến lược Phát triển nông thôn mới cũng như Quyết định số 01 về cải cách doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước. Sau khi khảo sát tình trạng sử dụng đất của 8 doanh nghiệp nhà nước đang hoạt động ở huyện Nghĩa Đàn, năm 2010 tỉnh Nghệ An đã thu hút được một nhà đầu tư lớn với tổng số vốn đầu tư khoảng 1.2 tỉ USD. Giai đoạn 1 (tính đến năm 2015) công ty đầu tư 350 triệu USD và tỉnh đã giao 2.500 héc ta đất cho công ty này, giai đoạn tiếp theo 2015-2020 dự án sẽ mở rộng thêm, hoàn thành mọi cơ sở hạ tầng và công ty dự kiến sẽ được giao thêm 8000 ha nữa, đưa tổng số đất công ty sẽ được giao là khoảng 11.000ha vào năm 2020.

Tác động của việc giao cho công ty một diện tích đất lớn như vậy trên địa bàn của một huyện được tiên đoán là rất lớn. Giả định, mỗi hộ gia đình làm nông nghiệp có 4 người và có trung bình 1 héc ta đất nông nghiệp thì sẽ có tới 44.000 người bị ảnh hưởng trực tiếp từ việc lấy đất dân đang sử dụng giao cho công ty. Chính quyền tỉnh Nghệ An cho rằng dự án đầu tư này vào huyện Nghĩa Đàn là cần thiết cho sự phát triển kinh tế địa phương và phục vụ lợi ích dinh dưỡng và an ninh lương thực quốc gia, cũng như phù hợp với chính sách quốc gia về hiện đại hóa nông nghiệp. Cụm từ “lợi ích quốc gia” đã được viện tới để tiến hành tái phân bổ đất đai. Điều này đã giúp chính quyền địa phương tăng quyền hành trong việc tái phân bổ đất cho công ty và quyết định mức bồi thường.

Trong khi nhà đầu tư và lãnh đạo huyện rất lạc quan về triển vọng thương lượng với nông dân địa phương về thu hồi đất và đền bù, chính quyền tỉnh nhận ra rằng quá trình hiện đại hóa và xóa bỏ sản xuất nông nghiệp quy mô nhỏ lẻ đã mang tới nhiều thách thức nghiêm trọng cho cộng đồng dân bị ảnh hưởng, bao gồm nông dân quy mô nhỏ bị mất kế sinh nhai dựa vào nông nghiệp; thiếu việc làm phi nông nghiệp thay thế; thiếu các kỹ năng cần thiết cho các công việc này; cộng với ảnh hưởng tiêu cực đến môi trường; chính quyền địa phương không

đủ khả năng quản lý sự phát triển và hoạt động của một doanh nghiệp nông nghiệp có quy mô lớn như vậy.

Trong khi chính quyền tỉnh cho thấy họ hiểu được chi phí và lợi ích của dự án này, người nông dân địa phương và lãnh đạo xã ở huyện Nghĩa Đàn, một trong những huyện đầu tiên bị ảnh hưởng bởi tái phân bổ đất, cảm thấy rằng kế sinh nhai của mình đã bị phá hủy và họ sợ nghèo đói, nếu không muốn nói là sợ cảnh cơ cực. Họ cho rằng quá trình này đã không thực sự tham vấn ý kiến của họ, khiến họ hoang mang về tương lai, trong khi tiền đền bù không thỏa đáng, không có cơ hội việc làm để nuôi sống gia đình. Họ nói rằng môi trường đang bị suy thoái, nghèo đói tăng ngày càng nhanh và thanh niên ngày càng gặp nhiều vấn đề về xã hội. Nói tóm lại, cộng đồng cho rằng họ đã bị lừa ra khỏi mảnh đất của mình. Nhiều người tỏ ra mất niềm tin và cho rằng chính quyền huyện không thể bảo vệ lợi ích của họ.

Quá trình tái phân bổ đất, đền bù thu hồi đất, hoặc không có đền bù đã trở thành một trong những vấn đề gây tranh cãi nhất của dự án đầu tư này. Đến nay, phần lớn đất của các nông trường nhà nước đã bị thu hồi cho dự án đầu tư này. Thực hiện theo Quyết định số 01, trước đây các nông trường nhà nước đã phân đất nông trường thành các lô và giao khoán đất cho các hộ nông dân sản xuất nhỏ để trồng trọt, thời hạn giao khoán là 50 năm. Sau năm 1993, nhiều hộ nông dân đã ký hợp đồng giao khoán với nông trường, đến năm 2010 họ mới thực hiện được hợp đồng này trung bình 12 năm. Các hộ nông dân đã vất vả đầu tư, canh tác trên mảnh đất này để cuối cùng cũng thu được hiệu quả kinh tế. Một bác nông dân nói, “trước năm 1993, hiệu quả canh tác rất thấp.... Các lãnh đạo đã khuyến khích người dân mạnh dạn nhận khoán để người khác theo gương họ. Một số hộ nông dân nhận khoán sớm, họ chỉ cần 5 đến 6 năm là đã có hiệu quả kinh tế. Khi hiệu quả kinh tế tăng cao, chính quyền đã khuyến khích nông dân đầu tư nhiều hơn vào canh tác và xây nhà khang trang hơn. Khi nhà đầu tư tới đây vào năm 2009, không nông dân nào muốn từ bỏ đất. Chúng tôi đang kiếm được nhiều tiền từ chính mảnh đất này”.

Nông dân nhận khoán chỉ được nhận tiền đền bù cho hoa màu và tài sản trên đất, không được đền bù cho quyền sử dụng đất. Nhiều hộ

nông dân đại diện cho biết họ “không có sự lựa chọn nào khác ngoài việc đặt bút ký giao đất” và “toàn bộ kế hoạch cũng như tiền đền bù chỉ do cấp tỉnh và huyện đưa ra. Không ai ở xã và thôn được tham gia”. Tiền đền bù trả nông dân “thuê” đất từ nông trường quốc doanh thấp hơn nhiều (trong thực tế chỉ là một phần nhỏ) so với mức đền bù trung bình cho nông dân có quyền sử dụng đất. Chính quyền giải thích cho việc thu hồi đất rằng đất không được sử dụng “hiệu quả về mặt kinh tế”. Theo một số nông dân, họ đã ký giấy tờ có câu trên mặc dù “ở hầu hết các thôn canh tác trên đất nông trường, nông dân đều tạo ra thu nhập khoảng 100 triệu đồng/ héc ta/ năm”. Tiền đền bù mà họ nhận được quá ít so với lợi nhuận họ thu được hàng năm. Người nông dân được hứa là sẽ có thêm lợi ích khác ngoài gói đền bù cơ bản, tuy nhiên có nhiều ý kiến khác nhau về việc lời hứa này đã được thực hiện đến đâu. Một ví dụ: nhà đầu tư hứa sẽ tuyển những người đã từng làm ở nông trường nhưng nay đã mất đất vào làm việc ở công ty, nhưng lời hứa này đã không được thực hiện đối với toàn bộ số nông dân mất đất. Hiện tại, phần lớn đất giao cho công ty này là đất nông trường quốc doanh. Tuy nhiên, trong tương lai, họ sẽ phải lấy đất có sổ đỏ của của nông dân sản xuất nhỏ. Với quy mô dự án lớn như vậy, đây sẽ là quá trình thu hồi đất đại lớn và đầy thách thức. Hiện giờ, các hộ nông dân

có đất có “sổ đỏ” đã yêu cầu tiền đền bù cao hơn nhiều.

Chính quyền địa phương đang gặp áp lực nặng nề, họ ngày càng lo lắng hơn về khả năng quản lý dự án đầu tư tư nhân quy mô lớn như vậy, và đặc biệt là việc đảm bảo quyền lợi cho người dân. Chính quyền thừa nhận họ chưa có giải pháp gì trong việc tạo ra các cơ hội việc làm mới cho nông dân bị thu hồi đất; vẫn không biết sẽ tiếp tục lấy đất ở đâu, mặc dù có vài ý tưởng được đưa ra; và sẽ hỗ trợ gì cho nông dân sắp tới sẽ bị thu hồi đất.

Kế hoạch tái định cư dân sang hai khu vực dân cư mới cũng chưa có hoặc trì trệ. Hiện tại, người dân không biết họ sẽ phải di cư đi đâu và khi nào phải đi, điều này làm cho người dân không thể định hình được tương lai của mình và phát triển nghề thay thế. Đã hai năm rồi kể từ khi đất nông nghiệp bị thu hồi, nông dân đã không thể tìm được mảnh đất nào khác để canh tác và họ cũng chẳng tìm được nghề phi nông nghiệp nào để nuôi sống gia đình. Hiện tại, dường như cũng không có một kế hoạch khả thi nào giúp nông dân mất đất có nguồn thu nhập thay thế và cũng chẳng còn mảnh đất nào để họ có thể bắt đầu lại từ đầu. Cuối cùng, trong khi chờ đợi chính quyền huyện thực hiện kế hoạch tái định cư, nông dân đã tiêu hết gần tiền đền bù vào chi phí sinh hoạt hàng ngày.

Khuyến nghị chính sách đất đai

Như đã minh họa trong các trường hợp nói trên, kế sinh nhai và cuộc sống ổn định của nông dân sản xuất quy mô nhỏ đã bị ảnh hưởng to lớn bởi những thay đổi về sử dụng đất đai: đất có sổ đỏ hoặc không có sổ đỏ, đất nhận khoán từ nông lâm trường, đất làng xã, đất rừng. Trong mỗi trường hợp trên, khả năng của cộng đồng trong việc đưa ra tiếng nói của mình, đòi quyền lợi, lợi ích và đưa ra những lựa chọn sáng suốt là điều vô cùng quan trọng. Để quá trình phát triển doanh nghiệp nông lâm nghiệp mang lại lợi ích cho sự phát triển của đất nước, chính phủ và các nhà đầu tư cần đảm bảo nông dân được hưởng lợi từ việc thay đổi sử dụng đất đai.

Những trường hợp điển hình trên đã nêu bật một số vấn đề sau:

Đất làng xã

Trái với quan niệm của nhiều chính quyền địa phương, đất làng xã không phải là đất nhàn rỗi, không hiệu quả và chắc chắn không phải là đất “miễn phí”. Hơn thế, đất làng xã đóng một vai trò quan trọng trong cuộc sống của nông dân Việt Nam, đặc biệt là các cộng đồng dân tộc thiểu số. Luật pháp và các quy định đã có những điều khoản rõ ràng về sử dụng đất làng xã ở cấp xã và quyền lợi của cộng đồng. Qui chế dân chủ cơ sở cũng đã hướng dẫn về sự tham gia và quyền quyết định của cộng đồng. Tuy nhiên, đất làng xã lại thường dễ bị chính quyền địa phương sử dụng để kêu gọi đầu tư của các doanh nghiệp nông lâm nghiệp nhất. Họ rất quan tâm thu hút đầu tư và có xu hướng thiên về nông nghiệp “công nghiệp hóa” quy mô lớn. Các quy định về tham vấn ý kiến cộng đồng và quyền lợi của cộng đồng thường không được thực hiện. Tiền đền bù thường không thỏa đáng và đúng theo luật.

Trước hết, đất làng xã phải được hiểu là đất thuộc quyền sử dụng của cộng đồng làng xã, sử dụng theo quy hoạch sử dụng đất với sự tham gia của cộng đồng, chính quyền địa phương không thể tự quyết định giao đất này cho các dự án đầu tư. Nhà đầu tư mang dự án đầu tư tới địa phương vì cần đất tại địa phương để thực hiện dự án đầu tư. Nhà đầu tư phải coi cộng đồng làng xã là đối tác của mình để thảo luận và thỏa thuận về mọi khía cạnh có liên quan tới sử dụng đất. Quyền và lợi ích của cộng đồng làng xã phải được bảo đảm và do họ tự quyết định.

Có hoặc không có sổ đỏ

Pháp luật đất đai của Việt Nam đã quy định rất rõ về trình tự, thủ tục cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Quốc hội cũng có chủ trương hoàn thành việc này trên phạm vi cả nước vào năm 2010. Đến nay, rất nhiều nông dân vẫn chưa được cấp Giấy chứng nhận và vẫn bị thiệt thòi khi bị Nhà nước thu hồi đất. Trong khi việc có Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, hay còn gọi là sổ đỏ, cũng không hạn chế khả năng chính quyền thu hồi lại đất, nhưng nếu có sổ đỏ người dân vẫn còn có một sự đảm bảo nào đó, và tính trung bình họ nhận được tiền đền bù cao hơn. Khi mà đất ngày càng hiếm và có giá, việc thỏa thuận mức đền bù là rất cần thiết, và với điều kiện cộng đồng hiểu được quyền lợi của họ và được tiếp cận với những thông tin liên quan. Thông thường, các cộng đồng ở khu vực nông thôn và khu vực xa xôi hẻo lánh không được tiếp cận những thông tin như vậy. Trong rất nhiều trường hợp, quá trình tham vấn ý kiến dân và việc định giá giá trị sử dụng đất không được thực hiện đầy đủ và bài bản, làm cho người dân không được đền bù thỏa đáng và các vùng đất lớn bị lấy mất.

Đất lâm nông trường quốc doanh

Làm thế nào để sử dụng tốt nhất những vùng đất rộng lớn do các nông lâm trường quốc doanh đang quản lý là một vấn đề quan trọng và cũng phức tạp. Hiện tại thiếu thông tin về việc sử dụng đất nông lâm trường quốc doanh, hiệu quả của nông lâm trường quốc doanh, và ai là người hưởng lợi từ đất nông lâm trường quốc doanh. Trong rất nhiều trường hợp, nếu cân nhắc tiềm năng phát triển và giảm nghèo của nguồn lực này, thì đất nông lâm trường quốc doanh thường không được sử dụng tối ưu. Thường, các nông lâm trường quốc doanh đang tồn tại như một tổ chức trung gian nhận địa tô từ sức lao động của người nông dân, và nông dân có rất ít quyền lợi.

Như đã nêu ở Trường hợp 3, khi nông lâm trường quốc doanh hủy bỏ hợp đồng giao khoán cho nông dân để dành đất cho nhà đầu tư tư nhân có thể hủy hoại kế sinh nhai của nông dân. Trong những trường hợp này, nông dân có ít cơ hội ảnh hưởng tới quyết định của nông lâm trường và đòi hỏi quyền lợi của mình. Tiền đền bù thu hồi đất của nông dân nhận khoán đất chỉ bao gồm giá trị vụ mùa, nông cụ sử dụng và những khoản đầu tư trên đất. Không có khoản đền bù nào cho đất đai. Điều này có thể làm giảm đáng kể, thậm chí phá hủy kế sinh nhai của nông dân. Đây là sự phát triển ngược, đặc biệt khi thiếu hoặc chậm trễ thực hiện các chiến lược giảm nhẹ tác động.

Chính phủ Việt Nam đã có chính sách điều chỉnh lại đất đai do các nông trường quốc doanh sử dụng trên nguyên tắc đánh giá hiệu quả sử dụng đất và quy hoạch lại đất đai cho phù hợp với thực tế sử dụng đất (Nghị định số 181/2004/NĐ-CP). Trên thực tế, chính sách này chưa được triển khai tốt ở nhiều địa phương.

Thực tế việc người dân có Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, hoặc không có Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, hoặc nhận đất giao khoán từ nông lâm trường do rất nhiều nguyên nhân khác nhau, và thường liên quan đến lịch sử phát triển, quản lý và sở hữu đất đai, cũng như tình hình cụ thể của các địa phương. Như đã trình bày ở trên, khả năng có được mức đền bù thỏa đáng để phát triển ngành nghề thay thế của nông dân phụ thuộc rất nhiều vào tình trạng sở hữu của họ. Các khuôn khổ luật pháp hiện tại ở chừng mực nào đó, không chú ý, đã tạo ra bất công và đói nghèo.

Quản lý rừng

Trường hợp 2, được trình bày ở trên, cho thấy một minh chứng về khả năng quản lý rừng của cộng đồng. Cộng đồng có thể cải tạo đất, trồng trọt và quản lý các đồn điền trồng keo và các rừng phòng hộ vì lợi ích đa dạng sinh thái và tái phục hồi đất. Điều đó cũng chứng tỏ rằng lâm nghiệp do cộng đồng quản lý vẫn là một mô hình sản xuất khả thi có thể thúc đẩy phát triển và bền vững.

Các lâm trường quốc doanh hiện cũng đang chiếm giữ một diện tích đất rất lớn nhưng thường sử dụng không hiệu quả. Trong khi đó cộng đồng dân cư địa phương có khả năng bảo vệ, làm giàu, phát triển rừng tốt hơn và khai thác rừng bền vững hơn. Tựa gương như nông trường quốc doanh, Chính phủ cũng đã có chính sách điều chỉnh lại đất đai do các lâm trường quốc doanh sử dụng, đặc biệt liên quan đến quản lý rừng cộng đồng. Tuy nhiên việc thực hiện luật còn trì trệ.

Quy hoạch sử dụng đất có sự tham gia của dân

Luật đất đai hiện hành của Việt Nam có quy định sự tham gia của cộng đồng cấp xã vào quy hoạch sử dụng đất. Tuy nhiên, trong khi Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp đang đóng vai trò ngày càng tích cực, thì sự tham gia của người dân vào quá trình quy hoạch sử dụng đất ở cơ sở hầu như không hiệu quả, và chủ yếu mang tính hình thức.

Quy hoạch sử dụng đất đai có sự tham gia của dân sẽ giúp cộng đồng và chính phủ lập kế hoạch cho tương lai và giúp sử dụng hiệu quả: đất, tài nguyên thiên nhiên và năng lực cộng đồng. Nó cũng giúp nâng cao nhận thức và gắn kết cộng đồng; tăng giá trị của đất làng xã nhờ tạo ra những cơ hội tạo thu nhập mới. Nó cũng giúp chính phủ đánh giá được cách sử dụng đất tốt nhất, hiểu được tầm quan trọng và hiệu quả của đất làng xã. Một điều rất quan trọng, đó là nó giúp đạt được sự đồng thuận giữa các bên liên quan về việc sử dụng đất, chuyển đổi đất và mức đền bù chuyển đổi đất. Việc hỗ trợ cộng đồng khảo sát nguồn lực của cộng đồng và lập kế hoạch sử dụng đất hiệu quả sẽ mang lại tiếng nói và nhiều cơ hội lựa chọn cho cộng đồng, khi cân nhắc việc tái phân bổ đất. Cả hai tổ chức phi chính phủ địa phương ACEP (ở Quảng Trị) và CIRĐ (ở Quảng Bình) đều áp dụng cách tiếp cận này để giúp cộng đồng bảo vệ quyền sử dụng đất làng xã. Cách tiếp cận của họ bao gồm:

- Đánh giá các nguồn lực của cộng đồng thông qua khảo sát, hội họp và lập sơ đồ;
- Đảm bảo tính đại diện trong cộng đồng thông qua các nhóm nông dân, các nhóm sở thích;
- Cộng đồng lập kế hoạch sử dụng đất, lựa chọn các hình thức sử dụng đất hiệu quả, có tiềm năng cho thu nhập cao và mang lại cơ hội công bằng cho mọi người;
- Chứng minh được giá trị của đất làng xã và khơi dậy sự quan tâm của cộng đồng đối với việc gìn giữ đất làng xã cho hiện tại và tương lai; và
- Nâng cao nhận thức của cộng đồng về quyền và trách nhiệm của họ khi quyết định về việc sử dụng đất làng xã và đất của hộ gia đình.

Đây chính là những thông tin và kỹ năng mà người dân ở Nghĩa Đàn thiếu. Do vậy, sự lựa chọn của họ đã bị hạn chế nghiêm trọng. Hiện nay, nông dân ở Nghĩa Đàn đang yêu cầu phải có một cuộc đánh giá độc lập và tổng thể về các tác động môi trường của Dự án đầu tư tại huyện mình, tạo việc làm, hỗ trợ chuyển đổi ngành nghề, tiếp cận tín dụng, đặc biệt cho phụ nữ, xem xét lại mức đền bù đã trả (mức đền bù khác nhau giữa các nhóm nông dân, và các thời điểm khác nhau), và họ cũng yêu cầu có một kế hoạch tái định cư rõ ràng và phù hợp.

Kế hoạch phát triển ngành hàng nông nghiệp

kế hoạch phát triển ngành hàng nông nghiệp là một thách thức đối với quyền sử dụng đất làng xã. Mặc dù những chính sách phát triển như vậy được coi là phù hợp với xu thế, trong rất nhiều trường hợp vẫn cần đánh giá lại các chính sách này. Vấn đề then chốt của những kế hoạch phát triển ngành chính là đất, thường thì huyện/xã không có đất "miễn phí" để dành cho sự phát triển này. Toàn bộ đất có thể sử dụng được đều thuộc quyền sử dụng của hộ gia đình hoặc của cộng đồng làng, xã. Do đó, cách duy nhất để phát triển ngành hàng hoặc là thông qua những cộng đồng này, cộng đồng là trọng tâm của kế hoạch phát triển – cộng đồng trồng trọt và phát triển ngành hàng, hoặc là lấy đất của dân và làng/xã giao cho các công ty lớn để làm đồn điền. Do đó, vấn đề chủ chốt là liệu các cộng đồng có sức mạnh và tiếng nói để đàm phán được những thỏa thuận công bằng, hoặc liệu họ có đủ quyền để từ chối chuyển nhượng sử dụng đất đai nếu họ được các công ty đề nghị.

Nhiều kế hoạch phát triển ngành và Mục tiêu của Chương trình Xây dựng Nông thôn mới được xây dựng dựa vào, hay ít nhất là có thiên hướng ưu tiên, nông nghiệp quy mô lớn và doanh nghiệp nông nghiệp tư nhân. Mặc dù có sự đóng góp của hai mô hình này vào phát triển và kinh tế, hai mô hình này là những mối đe dọa hiện hữu đối với đất đai làng xã. Ví dụ, kế hoạch mở rộng trồng cây cao su ở tỉnh Quảng Trị rõ ràng đang thiên vị mô hình đồn điền quy mô lớn. Chính phủ cần cân nhắc kỹ càng ảnh hưởng sâu rộng của các dự án đối với cộng đồng và môi trường. Mô hình phát triển hiện tại của Việt Nam dựa trên việc sử dụng không bền vững nguồn tài nguyên thiên nhiên. Để chuyển sang phát triển bền vững hơn, cộng đồng cần được tham gia nhiều hơn vào quá trình xây dựng chính sách.

Phạm vi áp dụng cơ chế Nhà nước thu hồi đất quá rộng và mơ hồ

Trường hợp ở tỉnh Nghệ An rất đáng lưu tâm ở chỗ thu hồi đất cho doanh nghiệp tư nhân vì mục đích “phát triển kinh tế”, theo Điều 40 Luật đất đai năm 2003. Việc áp dụng cơ chế Nhà nước thu hồi đất bắt buộc từ những người nông dân đang sử dụng đất để giao cho nhà đầu tư sử dụng là không công bằng, có thể tạo nên những xung đột xã hội giữa những người nông dân nghèo ở địa phương và những nhà đầu tư giàu có ở nơi khác tới. Nghiên cứu trường hợp trên cũng vạch ra sự không thỏa đáng trong đền bù, đặc biệt là đền bù cho người nông dân nhận đất khoán từ nông trường quốc doanh, thiếu sót trong thực hiện các hoạt động: giảm thiểu tác động cho dân, tái định cư, và thúc đẩy phát triển và hỗ trợ người dân tìm kiếm ngành nghề thay thế.

Cộng đồng được trao quyền lựa chọn và quyết định về vấn đề thay đổi sử dụng đất đai

Quyền của cộng đồng về vấn đề đất đai ở Việt Nam là cộng đồng phải được tham vấn ở cấp thôn và đồng ý trước khi thực hiện bất kỳ sự thay đổi nào về sử dụng đất đai. Cộng đồng là đối tượng phù hợp nhất đánh giá lợi ích của sự thay đổi này, vì kế sinh nhai của họ phụ thuộc vào chính mảnh đất đó. Để đưa ra những lựa chọn sáng suốt, cần phải nâng cao nhận thức của cộng đồng về giá trị của đất và các cơ hội tương lai, những hạn chế cũng như rủi ro gắn liền với vấn đề sử dụng đất và thay đổi trong sử dụng đất. Các cộng đồng cần được tăng cường tiếng nói của mình để họ có thể thỏa thuận được một phương án tốt hơn, dựa trên quyền lợi của họ mà luật pháp quy định.

Như đã trình bày trong trường hợp ở Quảng Trị và Quảng Bình, các nhóm nông dân có thể thành công trong từ chối và thương thảo được các thỏa thuận sử dụng đất tốt nhất. Nhờ sự hỗ trợ của các tổ chức phi chính phủ địa phương, nông dân và cộng đồng hiểu rất rõ ràng về giá trị hiện tại của đất đai và tiềm năng sử dụng tài sản này để nâng cao đời sống trong tương lai. Điều này giúp họ có những lựa chọn sáng suốt hơn, mang lại kết quả tốt hơn – điều mà nông dân ở Nghệ An còn thiếu.

Thành công của cộng đồng trong việc đưa ra tiếng nói của mình và đưa ra những lựa chọn sáng suốt là nhờ họ đại diện cho phần lớn người dân, nhờ các kế hoạch sử dụng đất có sự tham gia mạnh mẽ của cộng đồng và nhờ khả năng và sự hiểu biết về quyền lợi để đàm phán hoặc từ chối giao đất cho doanh nghiệp nông lâm nghiệp tư nhân. Ngoài ra, sự hiểu biết của cộng đồng về luật pháp và quy định cũng quan trọng trong việc giúp cộng đồng đánh giá các đề xuất của công ty và chính quyền, từ đó đưa ra những lựa chọn sáng suốt. Nâng cao nhận thức thông qua các tổ chức dựa vào cộng đồng đã trao quyền cho cộng đồng và người dân. Tổ chức phi chính phủ địa phương đóng một vai trò quan trọng trong khuyến nghị chính quyền địa phương thực hiện trách nhiệm của mình và giám sát việc thực thi chính sách, pháp luật. Xã hội dân sự có thể giúp người dân đánh giá một cách không thiên vị các thỏa thuận, gói đền bù và lợi ích kèm theo. Họ cũng có thể hỗ trợ người dân thương thảo và giám sát việc thực hiện tái phân bổ đất.

Định mức đền bù và quy trình đền bù, tái định cư và việc làm thay thế

Nghiên cứu đã chỉ ra những trường hợp mà thực hiện luật còn thiếu và trì trệ, cũng như chỉ ra một số thiếu sót trong luật và quy định hiện hành. Các yếu tố đó đã đặt quyền lợi của người nông dân vào thế rủi ro. Ví dụ, định mức đền bù và tái định cư hiện nay chưa đầy đủ và khả năng quản lý và thực hiện các quy trình này của chính quyền địa phương còn hạn chế, đặc biệt là đối với các dự án đòi hỏi phải chuyển đổi sử dụng đất trên quy mô lớn. Điều này đặt ra nhiều thách thức liên quan tới quản lý vấn đề xuống cấp về môi trường, tình trạng mất việc làm nông nghiệp của người mất đất, thiếu đất nông nghiệp cho khu vực tái định cư, thiếu việc làm phi nông nghiệp phù hợp, thiếu đầu tư đào tạo nghề phù hợp cho nông dân sản xuất quy mô nhỏ. Đền bù và tái định cư cho nông dân mất đất ở các nông lâm trường quốc doanh là một vấn đề đặc biệt khó giải quyết. Cần phải đánh giá và cân nhắc cẩn thận quy mô, giai đoạn, quy hoạch các dự án đầu tư quy mô lớn và đánh giá ảnh hưởng của nó tới kế sinh nhai của người nông dân. Cần cân nhắc các cơ chế chia sẻ lợi ích khác nhau, ví dụ doanh nghiệp thuê đất của nông dân thay vì thu hồi đất của dân, việc làm cho nông dân ở các doanh nghiệp, đầu tư vào cộng đồng. Những dự án doanh nghiệp nông nghiệp quy mô lớn như vậy đòi hỏi có đánh giá độc lập và có chất lượng cao về tác động trước và sau khi thực hiện dự án.

Kết luận: Tiếng nói nông thôn mới cho Sự lựa chọn đúng đắn

Chắc chắn sẽ tiếp tục có nhiều thay đổi về sử dụng đất đai trong giai đoạn tới, do quá trình hiện đại hóa nông nghiệp, chính sách thúc đẩy phát triển ngành hàng mới và mô hình Hợp tác Nhà nước và Tư nhân (PPP). Cộng đồng cần phải có sức mạnh và tiếng nói để đàm phán được các thỏa thuận công bằng hoặc có thể từ chối việc lấy đất. Nếu thiếu điều này, mối đe dọa của việc “cưỡng chế thu hồi” đất sẽ tăng.

Theo quan điểm của Oxfam, cả hai hình thức: canh tác nông nghiệp quy mô nhỏ và canh tác nông nghiệp theo hướng công nghiệp đều cần thiết để tạo ra lương thực nuôi sống dân số thế giới mà không làm huỷ hoại nguồn lực của trái đất. Trong nhiều trường hợp, nông nghiệp quy mô nhỏ đã được chứng minh là có năng suất tương tự và bền vững hơn các mô hình nông nghiệp quy mô lớn, cơ giới hóa cao và yêu cầu đầu tư lớn. Chiến lược phát triển nông nghiệp đòi hỏi một cách tiếp cận đa dạng, có tính đến giá trị đa chức năng của ngành nông nghiệp, tầm quan trọng của đất đai đối với văn hóa, đặc biệt là đối với người dân tộc thiểu số, và vai trò khác nhau của nam giới, phụ nữ, người sử dụng đất/người sở hữu quyền sử dụng đất và công nhân nông nghiệp. Việc xây dựng chính sách nông nghiệp có cân nhắc yếu tố giới cũng rất quan trọng, vì phần đông phụ nữ làm kinh tế phụ thuộc vào nông nghiệp để nuôi sống gia đình.

Để thúc đẩy phát triển nông thôn và giảm đói nghèo hơn, nông dân sản xuất quy mô nhỏ vẫn là đối tượng then chốt trong chiến lược phát triển nông nghiệp của Việt Nam. Mở rộng các cơ hội lựa chọn nghề nghiệp nông nghiệp và phi nông nghiệp cho nông dân sản xuất quy mô nhỏ, sẽ có một hiệu quả lớn đối với sự phát triển của địa phương, không chỉ về mặt kinh tế mà còn thay đổi việc di cư từ nông thôn lên thành thị là một lựa chọn chứ không phải là điều bắt buộc. Điều này sẽ đòi hỏi tăng cường đầu tư vào cơ sở hạ tầng và dịch vụ khuyến nông, và đòi hỏi tiếp cận tài nguyên thiên nhiên công bằng và hiệu quả hơn, đòi hỏi công nghệ và thị trường phù hợp. Đảm bảo phụ nữ có thể tiếp cận đất đai, tín dụng, đầu vào và thị trường, cũng như các dịch vụ và việc làm phù hợp sẽ có ảnh hưởng mạnh mẽ và ngay lập tức đối với an ninh lương thực và năng suất.

Đồng thời, các mô hình sản xuất nông nghiệp quy mô lớn, trong đó các doanh nghiệp nông lâm nghiệp, phải tôn trọng quyền cơ bản về đảm bảo kế sinh nhai bền vững và tử tế cho cộng đồng phụ thuộc và sống nhờ vào đất. Việc kết hợp các mô hình và qui mô sản xuất khác nhau sẽ đem lại nhiều lợi ích to lớn. Chính quyền và nhà đầu tư có nhiệm vụ bảo vệ và cải thiện các lựa chọn sinh kế của người nông dân sống trong vùng có dự án đầu tư. Họ cần tạo việc làm và tôn trọng quyền lao động, giải quyết tình trạng phân biệt đối xử với phụ nữ, đầu tư vào cơ sở hạ tầng xã hội. Chính sách giảm thiểu tác động và đền bù phải kịp thời, thỏa đáng và toàn diện. Để đảm bảo sự bền vững môi trường, nông nghiệp quy mô lớn phải giảm sự phụ thuộc vào sử dụng nguyên liệu đầu vào từ bên ngoài, tăng cường bảo tồn nguồn nước và giảm mạnh sử dụng hóa chất độc hại. Thu hồi đất để cho các doanh nghiệp nông lâm nghiệp phải được quản lý chặt chẽ nhằm đảm bảo kết quả công bằng cho các bên có liên quan. Cần có hướng dẫn rõ ràng hơn về quản lý các dự án đầu tư nông nghiệp cho chính quyền địa phương. Vai trò và tiếng nói của nông dân và cộng đồng phải được công nhận và thúc đẩy.

Chương trình Xây dựng Nông thôn mới ở Việt Nam nên đầu tư vào cộng đồng, để tăng cường tiếng nói cho dân, điều đó sẽ giúp họ có những lựa chọn đúng đắn. Về vấn đề quyền sử dụng đất, việc kết hợp sử dụng chính sách công và vai trò của xã hội dân sự sẽ chứng minh được giá trị của đất, và nâng cao năng lực cho cộng đồng để họ có thể nói lên tiếng nói của mình và đàm phán với chính quyền địa phương cũng như nhà đầu tư tư nhân, hoặc tham gia vào cơ chế khiếu nại được cải tiến. Điều này sẽ có lợi cho quá trình chuyển dịch của Việt Nam hướng tới ngành nông nghiệp bền vững, có tính thích ứng và có tính cạnh tranh, một thành phần kinh tế trong nền kinh tế hiện đại năng động. Cùng với nhau, những tiếng nói rõ ràng, mạnh mẽ từ khu vực nông thôn sẽ xây dựng nên Một Nông thôn Mới.

Khuyến nghị

- Nông dân cần được đảm bảo **quyền sử dụng đất ổn định**, điều đó sẽ giúp họ sử dụng đất hiệu quả, nó sẽ là một tài sản quan trọng giúp họ có nhiều cơ hội lựa chọn kế sinh nhai - nông nghiệp hay phi nông nghiệp, nó cũng đảm bảo nông dân có kế sinh nhai ổn định và bền vững hơn.
- Cần có một cơ chế mạnh hơn đảm bảo **sự tham gia của cộng đồng** trong quá trình chuẩn bị, thẩm định, đánh giá và thực hiện kế hoạch sử dụng đất. Cộng đồng cần được tham gia vào tất cả quá trình: xây dựng và thực thi pháp luật liên quan đến đất; quá trình xây dựng và thực hiện kế hoạch sử dụng đất; quá trình ra quyết định về đất; và thanh tra sử dụng đất. Các tổ chức xã hội cần đóng vai trò nâng cao nhận thức và năng lực cho cộng đồng.
- Nông dân cần **có thông tin kịp thời và đầy đủ** để đánh giá các phương án sử dụng đất. Cơ chế tham vấn ý kiến cần được đẩy mạnh, đặc biệt đối với đất làng xã và đất rừng. Nông dân phải có quyền từ chối và thương thuyết sự thay đổi sử dụng đất, theo luật pháp qui định. Các tổ chức xã hội dân sự có thể hỗ trợ nông dân tiếp cận thông tin, đánh giá các đề xuất và bảo vệ quyền sử dụng đất trước chính quyền.
- Hoạt động của các **Nông lâm trường quốc doanh** và đất nông lâm trường quốc doanh cần được đánh giá lại. Những khu vực đất không sử dụng hiệu quả cần phải phân bổ lại, có cân nhắc đầy đủ tính công bằng và sự phát triển. Quyền sử dụng đất của nông dân hiện đang nhận khoán đất từ nông lâm trường cần được củng cố, và cấp cho họ quyền sử dụng đất đầy đủ.
- Luật cần qui định rõ ràng và chặt chẽ hơn về **điều kiện nào thì được thu hồi đất**. Luật sửa đổi đất đai cần đảm bảo việc thu hồi đất bắt buộc chỉ áp dụng cho lợi ích quốc gia và lợi ích công, an ninh quốc gia, quốc phòng; không cho bắt buộc thu hồi đất vì phát triển kinh tế. Cần qui định rõ ràng và cụ thể về lợi ích quốc gia và lợi ích công, an ninh quốc gia, quốc phòng.
- Cần có **cơ chế bồi thường**, bao gồm mức đền bù, cơ cấu, thời gian và nghề nghiệp thay thế, thỏa đáng hơn, đa dạng hơn và công bằng hơn. Giá trị của đất cần được định giá độc lập, cần điều chỉnh lại các tiêu chí và cơ chế định giá đất. Chính phủ phải đảm bảo trách nhiệm trong giải quyết tái định cư. Nông dân và cộng đồng phải được tiếp cận các nguồn tư vấn độc lập và khiếu nại khi cần thiết. Việc giám sát thực thi chính sách đất đai cần được đẩy mạnh. Việc thu hồi đất cho doanh nghiệp nông lâm nghiệp cần đảm bảo sinh kế của nông dân và cộng đồng bị ảnh hưởng, các chính sách giảm tác động phải đầy đủ, toàn diện và kịp thời. Nông dân không thể bị gạt ra bên lề của các dự án đầu tư; thay vào đó, họ có thể tham gia vào dự án đầu tư. Cần xây dựng các cơ chế chia sẻ lợi nhuận, ví dụ thông qua mô hình hợp tác xã kiểu mới. Khu vực tư nhân và chính phủ đều có chung trách nhiệm. Chính phủ phải đưa ra qui định pháp luật rõ ràng và cơ chế khiếu nại tố cáo mạnh mẽ.
- **Quyền sử dụng Đất làng xã** và đoàn kết làng xã là yếu tố cơ bản của cộng đồng, đặc biệt là người dân tộc thiểu số. Những giá trị này cần được tôn trọng và cân nhắc khi thay đổi việc sử dụng đất. **Giá trị văn hóa của đất và rừng**, đặc biệt của người dân tộc thiểu số, phải được tôn trọng khi cân nhắc việc thay đổi sử dụng đất. Những qui định về sở hữu cộng đồng cần được đẩy mạnh và áp dụng rộng rãi hơn.

Oxfam là một liên minh quốc tế gồm 17 tổ chức cùng phối hợp hoạt động tại 92 quốc gia, hướng tới sự thay đổi toàn cầu nhằm xây dựng một tương lai không có bất công do đói nghèo. Tại Việt Nam, Oxfam là một trong các tổ chức phi chính phủ quốc tế hàng đầu hoạt động trong lĩnh vực phát triển nông thôn, phòng ngừa, ứng phó, giảm thiểu rủi ro với hiểm họa và thảm họa, cứu trợ nhân đạo, phát triển xã hội dân sự, dân tộc thiểu số và nâng cao vị thế của phụ nữ. www.oxfam.org/vietnam

Bài này do Bert Maerten biên soạn, với sự đóng góp ý kiến quý báu của giáo sư Đặng Hùng Võ và Tiến sĩ Nguyễn Đỗ Anh Tuấn. Nhiếp ảnh gia: Aidan Dockery và Tineke D'haese/Oxfam.



OXFAM

**COUNTRY OFFICE VIETNAM
22 LE DAI HANH, HANOI
WWW.OXFAM.ORG/VIETNAM**