



**TỔNG CỤC LÂM NGHIỆP
CỤC KIỂM LÂM**



**Kết quả Tọa đàm:
“Những bất cập, tồn tại về chính sách và thực tiễn
trong công tác giao đất, giao rừng và sau giao đất,
giao rừng”**



Hà Nội, ngày 8 tháng 5 năm 2014

I. GIỚI THIỆU

Chuẩn bị cho việc tổng kết đánh giá công tác giao đất, giao rừng (GDGR) theo Văn bản số 2734/BNN-TCLN ngày 15 tháng 8 năm 2013, ngày 8 tháng 5 năm 2014 tại Hà Nội, Tổng cục Lâm nghiệp phối hợp với Viện Nghiên cứu Sinh thái Chính sách Xã hội (SPERI), Viện Tư vấn Phát triển (CODE) và Trung tâm Tư vấn Quản lý Bền vững Tài nguyên và Phát triển Văn hóa Cộng đồng Đông nam Á (CIRUM) đã tổ chức Tọa đàm “ Những bất cập, tồn tại về chính sách và thực tiễn trong công tác giao đất, giao rừng và hậu giao đất, giao rừng”.

Tham dự tọa đàm có 57 đại biểu - đại diện chính quyền địa phương các cấp: xã, huyện và tỉnh Lạng Sơn, Lào Cai, Nghệ An, Hà Tĩnh, Quảng Bình, Quảng Nam và Kon Tum; các cơ quan ban ngành quản lý nhà nước ở Trung ương như: Văn Phòng Quốc hội, Văn phòng Chính phủ, Ban Kinh tế Trung ương, Ủy ban Dân tộc của Chính phủ, Tổng cục Lâm nghiệp/Bộ NN&PTNT, Bộ TN&MT, Bộ Tài chính; đại diện chi cục Kiểm lâm các tỉnh Lào Cai, Lạng Sơn, Nghệ An, Quảng Nam, và Kon Tum; các chuyên gia khoa học trong lĩnh vực Lâm nghiệp, Nông nghiệp và Môi trường thuộc các Viện nghiên cứu; Liên hiệp các hội KH&KT Việt Nam và Liên hiệp các hội KH & KT tỉnh Kon Tum, các tổ chức khoa học công nghệ; đặc biệt là các chuyên gia tư vấn trực tiếp các chương trình GDGR tại các vùng trọng điểm thuộc các tỉnh miền núi như Lạng Sơn, Lào Cai, Nghệ An, Quảng Bình - nơi xảy ra những bất cập về chồng chéo, chồng lấn rừng và đất rừng giữa các chủ là cá nhân, hộ gia đình, tổ chức, Lâm trường, Công ty (từ Nghị định 02/1994/NĐ-CP, Nghị định 01/1995/NĐ-CP; Nghị định 163/1999/NĐ-CP, Nghị định 181/2004/NĐ-CP, Nghị định 200/2004/NĐ-CP, đến Thông tư liên tịch 07/2011/TTLT-BNN-BTNMT). Các chuyên gia tư vấn trực tiếp các chương trình GDGR tại các vùng trọng điểm này thuộc các tổ chức khoa học công nghệ độc lập, liên tục đối mặt với các bất cập trong thực tiễn GDGR tại các địa phương từ năm 1997 tới nay.

Mục đích của tọa đàm là nhận diện bản chất của các bất cập, nguyên nhân sâu xa của các bất cập - ngay từ trong chính sách và các văn bản pháp lý về GDGR, giữa văn bản và thực tiễn khi trực tiếp triển khai GDGR; nhận diện những xung đột và tranh chấp kéo dài do hậu GDGR giữa dân với Công ty, giữa Công ty với cộng đồng, giữa cộng đồng với Lâm Nông trường tại các địa phương. Việc này nhằm làm cơ sở định hướng cho việc rà soát, đánh giá và tổng kết để điều chỉnh chính sách GDGR theo chỉ đạo của văn bản số 2734/BNN-TCLN ngày 15 tháng 8 năm 2013 đảm bảo đúng với thực tế đang diễn ra rất gay gắt tại các địa phương trên cả nước.

GS.TS Nguyễn Bá Ngãi, Phó Tổng cục trưởng Tổng cục Lâm nghiệp nhấn mạnh tại khai mạc tọa đàm “Giao đất giao rừng đã từng được hiểu như: là cứu cánh để

phát triển ngành nông nghiệp, góp phần xoá đói giảm nghèo cho cộng đồng sống phụ thuộc vào rừng. Sau mấy chục năm thực hiện chủ trương giao đất giao rừng với hàng trăm cuộc hội thảo, hội nghị - một câu hỏi vẫn đang day dứt: Người dân miền núi phụ thuộc vào rừng có đảm bảo sinh kế và ổn định cuộc sống được không? Trả lời câu hỏi này, Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn giao Tổng cục Lâm nghiệp tổng kết đánh giá công tác GDGR trong mấy chục năm qua.

Thực tế, chương trình GDGR trong mấy chục năm qua đã bỏ qua các ý kiến phản hồi từ chính quyền địa phương cấp xã, cấp huyện, tróng vắng các phản biện và đánh giá độc lập của các chuyên gia khoa học và đặc biệt là các tổ chức tư vấn chuyên sâu về phương pháp luận GDGR và giải quyết các xung đột hậu GDGR. Chính vì vậy, mà Tổng cục Lâm nghiệp, trực tiếp là Cục Kiểm lâm đã quyết định hợp tác với các đơn vị khoa học công nghệ như Viện Nghiên cứu Sinh thái Chính sách Xã hội (SPERI), Viện Tư vấn Phát triển (CODE), và Trung tâm CIRUM đồng tổ chức Tọa đàm “Những bất cập, tồn tại về chính sách và thực tiễn trong công tác giao đất, giao rừng và hậu giao đất, giao rừng”.

TS. Đoàn Hoài Nam, Phó Cục trưởng Cục Kiểm lâm giới thiệu 4 chủ đề tập trung phân tích và thảo luận: (i) Những bất cập, thiếu tính thống nhất, thiếu tính đồng bộ của chính sách GDGR; (ii) Những bất cập trong thực tiễn GDGR nhưng chính sách còn bỏ ngỏ; (iii) Những ách tắc trong tổ chức thực hiện GDGR; (iv) Những mô hình GDGR và hậu GDGR thành công, và những giải pháp khả thi làm cơ sở điều chỉnh chính sách GDGR sắp tới.

Tọa đàm trân trọng đón nhận các phản hồi khác nhau của đại diện lãnh đạo chính quyền địa phương các cấp, các chuyên gia tư vấn trực tiếp các hoạt động GDGR tại các cộng đồng đang đối mặt trực tiếp với những bất cập của chính sách GDGR, những đánh giá và phản biện độc lập của những chuyên gia này về chính sách GDGR, các chuyên gia khoa học thuộc Liên hiệp các hội KH & KT Trung ương và các tỉnh, các đại diện Nông dân Nòng cốt tại các địa phương đã và đang trực tiếp đối mặt với các bất cập khi thực hiện các hoạt động GDGR theo Thông tư Liên tịch 07/2011/TT/BNNPTNT-BTNMT, nhằm có được những phản ánh có độ tin cậy để làm cơ sở cho các bước điều chỉnh tiếp theo sát sao với thực tiễn, được nhân dân đồng tình và ủng hộ nhằm trả lời câu hỏi: Người dân miền núi phụ thuộc vào rừng có đảm bảo sinh kế và ổn định cuộc sống được không?

II. KẾT QUẢ THẢO LUẬN

GDGR là chính sách trọng tâm nhằm xác lập các quyền liên quan đến rừng và đất rừng làm cơ sở xây dựng, thực thi các chính sách về lâm nghiệp. Từ đầu những năm 90 thế kỷ trước, nền kinh tế bắt đầu chuyển đổi, giao đất sản xuất nông nghiệp được thực hiện theo Nghị định 64/1993/NĐ-CP và ổn định từ đó đến nay. Trong khi đó, chính sách GDGR đã qua nhiều lần điều chỉnh bổ sung; nhưng vẫn còn nhiều vướng mắc, bất cập chưa được khắc phục kịp thời, ảnh hưởng đến công tác quản lý bảo vệ tài nguyên rừng, đặc biệt đã và đang ảnh hưởng lớn đối với cuộc sống và sinh kế hàng ngày của hơn 25 triệu đồng bào thuộc các dân tộc sống gắn với rừng và đất rừng.

Từ thực tiễn công tác GDGR hơn 20 năm qua, với sự đóng góp thẳng thắn và cởi mở của 17 đại biểu từ địa phương cấp xã tới cấp trung ương, các chuyên gia khoa học được tổng hợp thành 4 nhóm vấn đề chính:

1. Nhóm vấn đề thứ nhất: Chính sách chưa phù hợp, chưa đồng bộ và thiếu tính thống nhất

a. Chính sách khoán trong lâm nghiệp theo Nghị định 01/1995/NĐ-CP và Nghị định 135/2005/NĐ-CP

Chính sách khoán bảo vệ rừng và đất lâm nghiệp là nhằm huy động toàn dân tham gia bảo vệ rừng, thông qua khoán để cải thiện thu nhập từ nghề rừng, tại thời điểm 1995 là phù hợp và đã có hiệu quả ban đầu.

Khi sắp xếp đổi mới Lâm trường quốc doanh sang sản xuất kinh doanh lâm nghiệp thì một loạt các hệ lụy từ khoán chuyển sang kinh doanh là khe hở để các chủ nhận khoán biến tướng, chuyển nhượng tự do một số diện tích rừng và đất rừng đáng kể từ chủ này sang chủ khác, từ công nhân sang công ty, từ nông dân sang cán bộ công nhân viên chức Nhà nước mà không có một hành lang pháp lý đón đường ‘hậu khoán rừng’. Đây chính là nguyên nhân của mọi bất cập về sau, đặc biệt các chủ nhận khoán lại chính là từ trong lòng các Nông Lâm trường, và sau này khi mà Lâm trường Nhà nước chuyển đổi thành “Công ty Lâm nghiệp, hạch toán độc lập”. Ví dụ:

(i) Sau khi giao khoán rừng và đất lâm nghiệp cho đối tượng là công nhân lâm trường, người dân địa phương, nhiều nơi xảy ra tình trạng chuyển nhượng, mua đi bán lại đất rừng nhiều lần không kiểm soát được. Thực tế ở nhiều nơi đã xảy ra tình trạng tranh chấp giữa tổ chức Nhà nước với người dân địa phương, giữa những hộ nhận khoán (đặc biệt với người bên ngoài nhận khoán) và dẫn đến tình trạng phát canh thu tô;



Ông Lê Kiên Cường, nguyên Bí thư xã Minh Sơn, huyện Hữu Lũng, tỉnh Lạng Sơn.



Ông Trần Quốc Việt, Bí thư xã Sơn Kim 1, huyện Hương Sơn, tỉnh Hà Tĩnh.

(ii) Ở nhiều nơi, một số tổ chức Nhà nước lợi dụng chủ trương này để khoán cho cá nhân bên ngoài, gây nhiều bức xúc cho người dân địa phương - nhất là thời gian gần đây khi họ nhận thức được giá trị của rừng, đất rừng và đặc biệt là khi đất rừng trở thành tài sản có định giá theo Luật định. Khi rà soát thu hồi gặp rất nhiều khó khăn vì không có nguồn kinh phí để đền bù/bồi thường (phá hợp đồng, tài sản đầu tư);

(iii) Với thời hạn khoán bảo vệ rừng thời gian dài 50 năm cho hộ gia đình/nhóm hộ, các tổ chức Nhà nước không còn khả năng kiểm soát được rừng và đất lâm nghiệp được Nhà nước giao quản lý. Vấn đề này đã tác động mạnh và ảnh hưởng lớn đến tính tự chủ sản xuất kinh doanh nghề rừng của các Công ty Lâm nghiệp (theo chủ trương đổi mới sắp xếp lâm trường quốc doanh (Nghị quyết 28 của Bộ Chính trị năm 2003, Nghị định 200/2004/NĐ-CP);

(iv) Ở một số địa phương, trong quá trình thực hiện giao đất giao rừng xảy ra tình trạng giao đất lâm nghiệp cho hộ gia đình/cá nhân trên diện tích khoán bảo vệ (chuyển đổi sổ lâm bạ thành sổ đỏ)...

Trước thực trạng này, nhiều ý kiến cho rằng nên xem xét lại, hoặc hủy tính hiệu lực của chính sách khoán để nâng cao hiệu quả của công tác quản lý, sử dụng đất đai và tạo thêm quỹ đất lâm nghiệp cho các hộ đồng bào dân tộc tại địa phương đang thiếu đất sản xuất.

b. Đối với chính sách GDGR và sau GDGR

Các bất cập chiến lược

(i) Hộ gia đình và cộng đồng chưa được chính sách đề cập như là một đối tượng ưu tiên trong GDGR. Thông tư 38/2007/TT-BNN về hướng dẫn trình tự thủ tục GDGR, đối tượng là các tổ chức (tổ chức nhà nước, tổ chức kinh tế) thì họ được chủ động tiếp cận dễ dàng thông tin về quỹ đất rừng chưa giao, được hướng dẫn, tiếp cận và làm thủ tục hồ sơ xin giao đất giao rừng (khoản 6 - mục II). Trong khi đó, hộ gia đình và cộng đồng là đối tượng ưu tiên nhưng họ không được chủ động tiếp cận để GDGR, làm chậm quá trình triển khai và giảm khả năng được GDGR của hộ gia đình và cộng đồng. Cụ thể: Hộ gia đình và cộng đồng không được biết thông tin quỹ đất

rừng chưa giao để chủ động làm đơn xin GDGR; Hộ gia đình và cộng đồng muốn được GDGR phải chờ kế hoạch của huyện, của xã theo từng đợt; Cấp huyện, cấp xã lại chờ kế hoạch kinh phí cấp trên hoặc chờ huy động được sự hỗ trợ của các dự án...



GS.TS Lê Văn Khoa, Viện trưởng Viện CODE



Ông Nguyễn Tấn Liêm, Chỉ cục trưởng Chi cục Kiểm lâm tỉnh Kon Tum

(ii) Quy định hướng dẫn giải quyết tồn tại của công tác GDGR trước đây theo Thông tư Liên tịch 07/2011/TTLT-BNN-BTNMT chưa đủ điều kiện để tổ chức thực hiện: GDGR trước đây là giao trên giấy tờ và bản đồ, quan liêu, bỏ qua khâu thị sát thực địa đã gây ra giao chồng chéo, giao chồng lấn, dẫn đến một miếng đất có hơn một chủ, chưa phân định ranh giới, sai lệch diện tích. Do vậy việc giải quyết những tồn tại về chồng chéo, chồng lấn lại chưa được đề cập tại Thông tư liên tịch 07/2011/TTLT-BNN-BTNMT.

(iii) Chính sách hưởng lợi từ GDGR còn quá nhiều vướng mắc. Các quy định trong các văn bản chung chung, chưa rõ ràng, ví dụ: sản phẩm chính/sản phẩm phụ, tía thừa/cây phụ trợ, cơ chế phân chia lợi nhuận từ rừng. Có những quy định không thể thực hiện được, ví dụ đánh giá trữ lượng rừng để cho phép khai thác: ai đánh giá, bộ tiêu chí đánh giá ở đâu. Với hộ nông dân và cộng đồng thì ai đánh giá? Có quy định không thống nhất về khai thác gỗ gia dụng giữa QĐ 178/2001/QĐ-TTg (quy định cơ chế hưởng lợi) và QĐ 186/2006/QĐ-TTg (quy định quy chế quản lý rừng). Thủ tục phức tạp, vướng mắc, chính sách hưởng lợi nhưng thực tế là không thể thực hiện được.



Ông Phan Tuấn, Chi cục trưởng Chi cục Kiểm lâm tỉnh Quảng Nam



Ông Nguyễn Văn Tiên, Vụ trưởng Vụ Nông nghiệp Nông thôn, Ban Kinh tế TW

(iv) Một số chính sách liên quan đến hỗ trợ đất sản xuất cho đồng bào dân tộc miền núi chưa có sự liên kết lồng ghép với chính sách GDGR. Chẳng hạn chính sách bồi thường hỗ trợ đất sản xuất khi thu hồi đất và tái định cư cho các hộ vùng miền núi (như dự án thủy điện) chưa coi rừng và đất lâm nghiệp là nguồn sinh kế cơ bản của hộ gia đình và cộng đồng, mà chỉ tập trung cấp đất sản xuất nông nghiệp (đất ruộng lúa, đất màu, nuôi trồng thủy sản); rất ít dự án chuẩn bị phương án giao đất giao rừng. Chính sách hỗ trợ đất sản xuất cho hộ đồng bào nghèo thiếu đất như Quyết định 132/2002/QĐ-TTg (vùng Tây Nguyên), Quyết định 134/2004/QĐ-TTg, Quyết định 1592/QĐ-TTg cũng chỉ có quy định cấp đất sản xuất nông nghiệp. Mới đây, trong Thông tư liên tịch hướng dẫn thực hiện Quyết định 755/QĐ-TTg năm 2013 của Thủ tướng Chính phủ mới bổ sung hỗ trợ đất rừng sản xuất. Các chương trình khuyến lâm cũng chưa lồng ghép hỗ trợ cho hộ và cộng đồng sau GDGR như hướng dẫn trồng xen cây nông nghiệp hoặc hướng dẫn canh tác nông lâm kết hợp trong vùng đất rừng được giao mà quá trình tổ chức GDGR chưa thực hiện.

2. Nhóm vấn đề thứ hai: Thực tiễn bất cập nhưng chính sách bỏ ngỏ

Thực tiễn, một số vấn đề quan trọng của chính sách GDGR nhưng chưa được đề cập hoặc còn bỏ ngỏ:

(i) Cơ chế tạo quỹ đất để giao cho hộ gia đình và cộng đồng: Các văn bản hướng dẫn GDGR mới chỉ tập trung quy định về trình tự thủ tục để lập hồ sơ GDGR (giả thiết đã có) mà chưa đề cập rõ ràng về tạo quỹ đất để giao cho hộ và cộng đồng. Nhà nước đã nhiều lần tiến hành rà soát để thu hồi đất của các tổ chức (nông lâm trường) trả cho địa phương nhưng chưa có cơ chế chính sách giải quyết vướng mắc (cơ chế bồi thường, đền bù, giải quyết mâu thuẫn tranh chấp...) trước khi đưa vào quỹ đất giao cho hộ gia đình và cộng đồng. Hậu quả là nhiều địa phương không thu hồi được hoặc thu hồi được nhưng chưa tổ chức giao được cho hộ và cộng đồng thiếu đất sản xuất;

(ii) Chính sách GDGR đi kèm hướng dẫn, hỗ trợ sau GDGR: sau khi thực hiện GDGR, hộ gia đình và cộng đồng hầu như chưa có chính sách hỗ trợ và hướng dẫn để

quản lý sử dụng rừng và đất rừng sau khi giao. Kể cả một số chính sách hỗ trợ lớn của Nhà nước như chương trình 661, hộ gia đình và cộng đồng cũng không được tiếp cận. Ví dụ Quy định về trồng xen cây nông nghiệp, nông lâm kết hợp trong quá trình GDGR theo quy định của Luật BV&PTR và các văn bản dưới luật (NĐ23/2006/NĐ-CP, QĐ186) chưa thể chế hóa trong thông tư hướng dẫn GDGR (Thông tư 38/2007/TT-BNN) hoặc văn bản hướng dẫn riêng. Việc trồng xen cây nông nghiệp, canh tác nông lâm kết hợp là vấn đề đặc biệt quan trọng đối với đồng bào dân tộc miền núi có tập quán sinh kế chủ yếu dựa vào rừng và đất rừng. Do quá trình tổ chức GDGR chưa có hướng dẫn về vấn đề này, nên chỉ với tiền khoán bảo vệ (nếu có) hoặc hưởng lợi (khó khăn thủ tục) thì không đảm bảo cuộc sống cho họ để tham gia bảo vệ rừng.

(iii) Chưa có sự tương đồng trong cách quản lý, bảo vệ và sử dụng rừng cũng như cách phân loại giữa quy định của ngành Lâm nghiệp với quản lý, bảo vệ và sử dụng rừng theo tập tục truyền thống của cộng đồng dân tộc thiểu số trong tiến trình GDGR: Nhiều diện tích rừng giao cho cộng đồng là rừng gắn với văn hóa truyền thống, rừng tâm linh, rừng bảo vệ nguồn nước cho cộng đồng được bảo vệ nghiêm ngặt, nhưng khi giao lại thuộc vùng rừng sản xuất (theo phân loại của ngành Lâm nghiệp) mà chưa được thừa nhận như là rừng đặc dụng, rừng phòng hộ. Như vậy, chưa đảm bảo cho cộng đồng được hưởng quy chế quản lý như rừng đặc dụng hay rừng phòng hộ.



Ông Nguyễn Khắc Thứ, nguyên Bí thư/Chủ tịch huyện Hương Sơn, tỉnh Hà Tĩnh



Ông Nguyễn Thanh Cao, Chủ tịch Liên hiệp các hội KH&KT Kon Tum, nguyên Bí thư, Chủ tịch tỉnh Kon Tum

(iv) Chính sách GDGR cho hộ và cộng đồng chưa đi kèm quy định về chuẩn bị nguồn lực tài chính để tổ chức GDGR, hỗ trợ sau GDGR: Theo quy định chung của Nhà nước, kinh phí thực hiện GDGR cho hộ và cộng đồng thuộc ngân sách nhà nước. Tuy nhiên, khi xây dựng hướng dẫn GDGR chưa có văn bản đi kèm (của Bộ Tài chính) về chuẩn bị và phân bổ nguồn ngân sách cho hoạt động này (do Trung ương hỗ trợ bao nhiêu, địa phương bao nhiêu). Nguồn tài chính là vấn đề tiên quyết để chuẩn bị và tổ chức GDGR. Thực tế cho thấy, những địa phương miền núi còn nhiều rừng và đất rừng thường là tỉnh nghèo, nguồn thu ngân sách hạn hẹp nên không đủ kinh phí

đầu tư để triển khai tổ chức GDGR cho đối tượng là hộ gia đình và cộng đồng. Do vậy, để GDGR cho các đối tượng này, phần lớn các địa phương dựa vào huy động các dự án tài trợ nhưng không đáng kể so với nhu cầu cần giao cho hộ gia đình và cộng đồng. Mặt khác sau GDGR, các địa phương chưa chuẩn bị kinh phí hỗ trợ chi phí bảo vệ rừng, hỗ trợ gạo cho các hộ nhận rừng, khoán bảo vệ rừng (Ví dụ chương trình GDGR theo Quyết định 304/2005/QĐ-TTg cho hộ và cộng đồng dân tộc vùng Tây Nguyên, các địa phương không có kinh phí chi trả tiền bảo vệ, không đủ kinh phí để hỗ trợ gạo như dự kiến. Đến nay một số tỉnh vẫn nợ gạo, chưa chi trả được cho dân nên phải dừng lại).

3. Nhóm vấn đề thứ ba: Những thách thức cơ bản trong tổ chức thực hiện

Những vấn đề tồn tại, bất cập của công tác tổ chức thực hiện chính sách liên quan đến GDGR

- Các cấp, các ngành liên quan chưa thực sự quan tâm tổ chức công tác GDGR, đặc biệt đối với hộ và cộng đồng: GDGR cho hộ gia đình và cộng đồng có ý nghĩa rất lớn đối sinh kế, văn hóa xã hội của đồng bào DTTS và ổn định xã hội, an ninh quốc phòng. Trên thực tế, nhiều địa phương chưa thực sự quan tâm triển khai công tác GDGR cho các đối tượng này, mặc dù quỹ đất rừng chưa giao còn lại khá lớn. Tây Nguyên là vùng sinh sống của nhiều đồng bào dân tộc thiểu số nhưng kết quả GDGR cho hộ và cộng đồng rất thấp, chưa đến 3% diện tích đất lâm nghiệp. Việc chưa quan tâm GDGR của các cấp địa phương thể hiện: (i) Không bố trí kế hoạch ngân sách hàng năm cho hoạt động này; (ii) GDGR cho hộ gia đình và cộng đồng phức tạp (dễ gây thắc mắc khó giải quyết), mất nhiều thời gian nên thường viện dẫn nhiều lý do để né tránh, chưa giao (sợ giao xong người dân sẽ bán, sợ người dân không bảo vệ được rừng...)... Do vậy, tiến độ tổ chức thực hiện GDGR diễn ra rất chậm. Thực tiễn triển khai chủ trương, chính sách GDGR từ trước đến nay cho thấy, kết quả GDGR chủ yếu thực hiện theo Nghị định 02/1994/NĐ-CP, Nghị định 163/1999/NĐ-CP. Từ sau Luật Đất đai 2003 và Luật BV&PTR 2004, nhất là từ 2007 đến nay thực hiện không đáng kể. Theo tổng kết Đề án GDGR năm 2007 của Bộ NN&PTNT (Đề án theo Quyết định 2740/QĐ-BNN-KL), từ 2007 đến nay công tác GDGR mới chỉ thực hiện chưa đến 1% so với kế hoạch.



Ông Vũ Long, Hội KHKT Lâm nghiệp Việt Nam



Ông Tô Đình Mai, nguyên chuyên viên cao cấp về chính sách lâm nghiệp, Tổng cục Lâm nghiệp

- Công tác GDGR thiếu nguyên tắc nhất quán và không theo một hệ thống qua các thời kỳ, chưa có sự phối hợp hiệu quả giữa ngành Tài nguyên & Môi trường và ngành Lâm nghiệp. Tổ chức GDGR có giai đoạn do ngành Kiểm lâm chủ trì, có giai đoạn lại do ngành Tài nguyên & Môi trường chủ trì. Hệ thống cơ sở dữ liệu, bản đồ không thống nhất giữa hai ngành này. Cho đến nay, ngành Tài nguyên & Môi trường và ngành Lâm nghiệp vẫn chưa thống nhất được các chỉ tiêu thống kê, kiểm kê đất lâm nghiệp, mỗi ngành có hệ thống chỉ tiêu thống kê, kiểm kê khác nhau, dẫn đến tình trạng số liệu thống kê, kiểm kê đất lâm nghiệp giữa ngành Tài nguyên & Môi trường và ngành Lâm nghiệp còn chênh lệch khá lớn. Việc chuyển đổi hồ sơ (bản đồ, bảng biểu) từ ngành Lâm nghiệp sang hồ sơ giao đất theo quy định của ngành Tài nguyên & Môi trường rất phức tạp, thiếu logic, mất rất nhiều thời gian... Hậu quả của việc tổ chức GDGR không thống nhất, không đồng bộ và việc triển khai thực hiện theo phong trào, giao nhanh theo kế hoạch, chủ yếu thực hiện trên bản đồ/giấy tờ đã để lại nhiều tồn tại, tình trạng tranh chấp quyền quản lý sử dụng, quyền khai thác lâm sản giữa các chủ rừng. Công tác GDGR mới chỉ thực hiện công đoạn giao đất mà hầu như chưa thực hiện công tác giao rừng (đánh giá đặc điểm rừng), đặc biệt là tình trạng giao chồng chéo quyền sử dụng đất (có nhiều hơn một chủ quản lý trên cùng một diện tích đất/rừng, hoặc một phần diện tích) và chưa xác định ranh giới trên thực địa... Những tồn tại của công tác GDGR trước đây không chỉ xảy ra đơn lẻ ở một vài địa phương mà là tình trạng phổ biến trên cả nước, dẫn đến tình trạng diện tích rừng có chủ thực sự rất thấp; rừng chưa được bảo vệ, quản lý và sử dụng có hiệu quả. Vì vậy, mặc dù được GDGR nhưng hộ gia đình, cộng đồng chưa được đảm bảo quyền quản lý, chưa phát huy vai trò làm chủ của mình và chưa đảm bảo điều kiện (chưa có căn cứ về diện tích và trữ lượng rừng khi giao/khoán) để thực hiện chính sách hưởng lợi từ rừng. Mặt khác, việc chưa đảm bảo quyền chủ đất, chủ rừng đang là rào cản rất lớn để thực hiện chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng theo Nghị định 99/2010/NĐ-CP, đặc biệt là chương trình REDD (chống suy thoái rừng, chống mất rừng và bảo tồn rừng).



Ông Nguyễn Văn Niệm, Chủ tịch UBND xã Hơ Moong, huyện Sa Thầy, tỉnh Kon Tum

- GDGR chưa có sự tham gia của người dân địa phương: Sự tham gia của người dân địa phương vào quá trình triển khai GDGR có ý nghĩa rất lớn nhằm đạt được sự đồng thuận của các chủ rừng liền kề, tránh tranh chấp mâu thuẫn và cùng phối hợp một cách có hiệu quả trong công tác bảo vệ rừng sau GDGR. Nhận thức được vấn đề này, trong phần nguyên tắc GDGR tại Thông tư 38/2007 đã quy định “Việc giao, cho thuê rừng, thu hồi rừng phải có sự tham gia của người dân địa phương và công bố công khai”. Thực tế, chỉ trừ một số dự án thí điểm và dự án hỗ trợ của các tổ chức phát triển là tôn trọng sự tham gia của người dân, còn lại hầu hết khi tổ chức GDGR chưa có sự tham gia của người dân địa phương, đặc biệt là khi GDGR cho các tổ chức mà ranh giới lại chùng chéo và chùng lấn với diện tích đất và rừng mà ở đó người dân đang canh tác và sinh sống nhưng thực chất lại thuộc quyền pháp lý bằng văn bản của các tổ chức Nông lâm trường và các Công ty do việc giao trên giấy tờ, quan liêu.

- Loại rừng, đất rừng giao cho hộ và cộng đồng chưa phù hợp: (i) Đối với hộ nghèo: Vị trí rừng giao cho hộ/cộng đồng ở quá xa khu dân cư hoặc không thuận tiện hướng đi sản xuất hàng ngày, hoặc rừng giao cho hộ thường là rừng nghèo kiệt phải mất thời gian dài mới phục hồi được rừng để được hưởng lợi (nhưng hưởng lợi quá thấp và rất khó thực hiện). Trong khi đó họ cần có thu nhập trước mắt nên không quản lý bảo vệ được rừng, có hộ từ khi nhận rừng chưa lần nào đến thăm rừng tạo cơ hội cho lâm tặc phá rừng (như ở các tỉnh Tây Nguyên); (ii) Đối với cộng đồng: Một số nơi giao rừng tự nhiên cho cộng đồng không phải là rừng gắn với tập quán văn hóa truyền thống (rừng tâm linh, rừng bảo vệ nguồn nước...), hưởng lợi từ rừng chưa có/hoặc không đủ chi trả công tác bảo vệ, hoặc hết thời hạn hỗ trợ của dự án nên gặp khó khăn để tiếp tục duy trì công tác quản lý bảo vệ rừng (Buôn Vi Chơ Ring, Kon Tum, nhiều cộng đồng ở Quảng Nam);

- Một số vấn đề khác liên quan: Các ngành chức năng chưa kiểm tra giám sát chặt chẽ công tác quản lý bảo vệ rừng. Thực tế ở một số địa phương diễn ra tình trạng chuyển đổi rừng tùy tiện giữa rừng phòng hộ, rừng đặc dụng sang rừng sản xuất và ngược lại vì lợi ích trước mắt không tuân thủ tiêu chí phân loại rừng, nhưng không có kiểm tra giám sát chặt chẽ. Tình trạng này dẫn đến rừng không được quản lý bảo vệ, bị mất do chuyển mục đích sử dụng hoặc không còn đảm bảo chức năng phòng hộ, bảo vệ môi trường. Các hoạt động quy hoạch theo ngành, theo vùng đã cản trở công tác GDGR (bởi các doanh nghiệp).

4. Nhóm vấn đề thứ tư: Giải pháp điều chỉnh chính sách và mô hình quản lý bảo vệ và phát triển rừng

a. Mô hình quản lý bảo vệ rừng:

Từ chính sách và thực tiễn thực hiện GDGR cho thấy, các hộ gia đình là hộ nghèo gặp nhiều khó khăn để quản lý sử dụng hiệu quả rừng và đất rừng sau khi giao. Hộ nghèo thường thiếu vốn đầu tư và hạn chế năng lực tổ chức sản xuất nên họ tự mình rất khó quản lý, sử dụng rừng đất rừng hiệu quả. Một số hộ nghèo quản lý sử

dụng bảo vệ rừng tốt, thường có sự hỗ trợ bên ngoài hoặc hỗ trợ liên kết với các hộ khác trong cộng đồng.

Đối với các hộ có điều kiện kinh tế và có năng lực tổ chức sản xuất, họ tự mình hoặc liên kết với các hộ khác vận dụng được chủ trương chính sách nhà nước để quy hoạch các vùng sản xuất: vùng phục hồi bảo vệ rừng tự nhiên, vùng trồng xen cây nông nghiệp, vùng canh tác nông lâm kết hợp. Một số mô hình quản lý sử dụng rừng và đất rừng hiệu quả được các đại biểu phản ánh: (i) Mô hình quản lý sử dụng rừng/đất rừng hiệu quả sau GDGR tại các hộ: ông Vi Văn Châu (người Tày), ông Lý Văn Thân (người Dao) xã Bắc Lãng, huyện Đình Lập, tỉnh Lạng Sơn; (ii) Mô hình quản lý sử dụng rừng hiệu quả sau khi giao hộ tại thôn Khe 5, xã Sơn Kim, huyện Hương Sơn, tỉnh Hà Tĩnh; (iii) Mô hình HTX Lâm nghiệp Trường Sơn huyện Hương Sơn, tỉnh Hà Tĩnh: thành lập từ GDGR cho đến sự liên kết lại giữa các hộ; (iv) Mô hình quản lý sử dụng rừng hiệu quả sau khi giao cho hộ tại xã Cao Quảng, huyện Tuyên Hóa, tỉnh Quảng Bình.

Đối với GDGR cho cộng đồng, những cộng đồng được GDGR gắn với tập quán văn hóa truyền thống của họ thì quản lý bảo vệ rừng hiệu quả. Các cộng đồng này tự quản lý bảo vệ rừng vì lợi ích văn hóa, lợi ích chung của cộng đồng, không phụ thuộc vào sự hỗ trợ từ bên ngoài: (i) Các mô hình GDGR cho cộng đồng bản ở xã Lùng Sui, huyện Si Ma Cai, tỉnh Lào Cai; (ii) Một số cộng đồng ở hai xã Minh Sơn và Hòa Sơn, huyện Hữu Lũng; xã Bắc Lãng, xã Đồng Thắng huyện Đình Lập, tỉnh Lạng Sơn; (iii) Một số cộng đồng ở xã Hạnh Dịch, huyện Quế Phong, tỉnh Nghệ An...

b. Định hướng giải pháp tổ chức đánh giá tổng kết và điều chỉnh chính sách GDGR

Để có cơ sở đánh giá hiệu quả của công tác GDGR và làm cơ sở điều chỉnh chính sách, những vấn đề sau đây cần ưu tiên:

- Rà soát hệ thống chính sách liên quan đến GDGR, phân loại những chính sách nào chưa phù hợp, chính sách nào cần bổ sung và điều chỉnh; chính sách nào đã phù hợp;

- Tổ chức các điểm đại diện của những bất cập để nghiên cứu, phân tích, đánh giá các bất cập để bổ sung, điều chỉnh và hoàn thiện các chính sách cần phải điều chỉnh trong GDGR;

- Điều tra, đánh giá các mô hình GDGR và hậu GDGR đã thành công trong quản lý sử dụng, bảo vệ và phát triển rừng hiệu quả (và các mô hình không hiệu quả) đối với các đối tượng khác nhau, để có căn cứ điều chỉnh chính sách GDGR;



Bà Phạm Thị Sửu, Trưởng phòng chính sách dân tộc,
UB Dân tộc Chính phủ



Ông Nguyễn Văn Tiên, Phó Vụ trưởng vụ Dân tộc,
VP Quốc hội

- Đánh giá phân tích từng loại chính sách khoán bảo vệ rừng, chính sách GDGR, chuyển đổi từ khoán sang giao khác nhau để phát hiện bản chất của bất cập, chưa thống nhất, chưa đồng bộ, còn bỏ ngỏ: (i) Chính sách về giao đất, giao rừng; (ii) Chính sách khoán bảo vệ rừng và đất lâm nghiệp; (iii) Chính sách cho thuê rừng và đất lâm nghiệp; (iv) Chính sách đầu giá sở hữu rừng trồng (thực chất là biến tướng từ rừng trồng sang sở hữu công sản đất và trở thành tài sản của các Công ty mà bản chất là các cá nhân/các nhà tư bản sau này);

- Rà soát công khai, minh bạch quỹ rừng và đất rừng, đặc biệt là đối với các tổ chức (Ban quản lý rừng, Công ty Lâm nghiệp) để có cơ sở xử lý giải quyết những tồn tại vướng mắc trên thực tế nhằm xác định chủ quản lý thực sự và tạo quỹ đất rừng để giao cho các hộ và cộng đồng dân tộc thiểu số;

- Cần xem xét lại, và thậm chí hủy bỏ tính hiệu lực của chính sách khoán bảo vệ rừng và đất lâm nghiệp (Nghị định 135/2005/NĐ-CP thay thế Nghị định 01/1995/NĐ-CP). Rà soát lại rừng và đất rừng đã giao/khoán trước đây theo Nghị định 01/1995/NĐ-CP, Nghị định 02/1994/NĐ-CP nhưng không đúng đối tượng, giao khoán cho nhiều hộ diện tích quá lớn (hàng trăm ha); đồng thời có cơ chế chính sách triển khai thu hồi rừng và đất rừng này để giao cho các hộ thiếu đất sản xuất;

- Các loại rừng gắn với tập quán truyền thống của đồng bào dân tộc (như rừng tâm linh, rừng văn hóa lễ hội, rừng bảo vệ nguồn nước...) cần có chính sách riêng/quy định riêng để giao cho cộng đồng quản lý;

- Cần có tính đột phá về tư duy và thể chế khi điều chỉnh chính sách GDGR. Thay đổi nhận thức về vai trò, ý nghĩa và hiệu quả của việc GDGR cho hộ gia đình và cộng đồng. Mạnh dạn GDGR cho hộ và cộng đồng, đặc biệt là các khu vực rừng gắn với tập quán văn hóa truyền thống của cộng đồng.

III. KẾT LUẬN TỌA ĐÀM

1. Nghiên cứu, tổng kết, đánh giá và phân tích trực tiếp từ chính các bất cập, chưa đồng bộ, chưa thống nhất, còn bỏ ngỏ từ các ách tắc và vướng mắc của thực tiễn để từ đó có được những quyết sách cho việc điều chỉnh chính sách GDGR;

2. Ban hành chính sách cần đáp ứng kịp thời nhu cầu thực tiễn, đặc biệt là vấn đề phân phối và chia sẻ lợi ích. Chấm dứt hiệu lực chính sách khoán bảo vệ rừng (NĐ 135/2005/NĐ-CP). Rà soát lại rừng và đất rừng đã giao/khoán trước đây (khoán theo Nghị định 01/1995/NĐ-CP, giao theo Nghị định 02/1994/NĐ-CP) nhưng không đúng đối tượng, giao khoán cho nhiều hộ, diện tích quá lớn (hàng trăm ha); đồng thời có cơ chế chính sách triển khai thu hồi rừng và đất rừng này để giao cho các hộ thiếu đất sản xuất;

3. Công tác quản lý bảo vệ và phát triển rừng đối với nền kinh tế quốc gia, đối với vận mệnh bảo vệ môi trường và đặc biệt là góp phần cải thiện cuộc sống của đồng bào dân tộc miền núi dựa vào rừng và đất rừng là trách nhiệm ưu tiên hàng đầu của việc điều chỉnh chính sách GDGR lần này;

4. Xác định tính hiệu quả kinh tế và cải thiện các vấn đề xã hội là nhiệm vụ ưu tiên trong điều chỉnh chính sách GDGR. Cần có tính đột phá về tư duy khi điều chỉnh chính sách GDGR, đặc biệt là mạnh dạn GDGR cho hộ gia đình và cộng đồng;

5. Rà soát lại đất đai của các tổ chức nhà nước để tạo quỹ đất giao cho người dân địa phương. Điều chỉnh chính sách phù hợp và gắn với đặc điểm vùng miền, đặc biệt là đối với các vùng có nhiều đồng bào dân tộc thiểu số;

6. Các cấp các ngành và địa phương cần quan tâm đến công tác GDGR, đặc biệt là giao cho hộ gia đình và cộng đồng dân tộc thiểu số. Có cơ chế giám sát, chế tài xử lý việc chuyển đổi mục đích sử dụng rừng;

7. Hành động tiếp theo sau Tọa đàm này sẽ tổ chức các đoàn kiểm tra, đánh giá, nghiên cứu công tác GDGR ở các địa phương với sự tham gia của nhân dân là chủ thể trực diện với các bất cập, các chuyên gia khoa học và các Viện nghiên cứu chuyên sâu về vấn đề GDGR và giải quyết các điểm chông lẩn, chông chéo do hậu quả của chính sách GDGR trong mấy thập kỷ qua, để có được những cơ sở tin cậy điều chỉnh và hoàn thiện những bất cập trong chính sách GDGR, thỏa mãn những bất cập đang đặt ra hiện nay của thực tiễn ở các địa phương trên cả nước, đặc biệt là vấn đề sinh kế của đồng bào dân tộc thiểu số sống dựa vào rừng và đất rừng./.